

## **Kehtiv põhiseadus<sup>1</sup>**

### **XIV. peatükk Kohalik omavalitsus**

§ 154. Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

§ 155. Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad.

Muid kohaliku omavalitsuse üksusi võib moodustada seaduses sätestatud alustel ja korras.

§ 156. Kohaliku omavalitsuse esinduskogu on volikogu, kes valitakse vabadel valimistel neljaks aastaks. Seadusega võib volikogu volituste perioodi lühendada seoses kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise või jagunemisega või volikogu tegutsemisvõimetusega. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud, kes on vähemalt kuusteist aastat vanad.

§ 157. Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused ja korra sätestab seadus.

Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi.

§ 158. Kohaliku omavalitsuse üksuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata

§ 159. Kohalikul omavalitsusel on õigus moodustada teiste kohalike omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 160. Kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.

\*\*\*\*\*

## **1992. aastal jõustunud põhiseaduse tekst<sup>2</sup>**

### **XVI. peatükk Kohalik omavalitsus**

§ 154. Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

---

<sup>1</sup> RT 1992, 26, 349 - RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>2</sup> RT 1992, 26, 349.

§ 155. Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad.

Muid kohaliku omavalitsuse üksusi võib moodustada seaduses sätestatud alustel ja korras.

§ 156. Kohaliku omavalitsuse esinduskoguks on volikogu, kes valitakse vabadel valimistel kolmeks aastaks. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud, kes on vähemalt kaheksateist aastat vanad.

§ 157. Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused ja korra sätestab seadus.

Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi.

§ 158. Kohaliku omavalitsuse üksuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata.

§ 159. Kohalikul omavalitsusel on õigus moodustada teiste kohalike omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 160. Kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.

\*\*\*\*\*

## **1938. aasta põhiseadus<sup>3</sup>**

### **XII. 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, otsesel, 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.

---

<sup>3</sup> RT, 09.08.1920, 113/114, 243

§ 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.

## **2. jagu.** **Kutsealased omavalitsused.**

§ 126. Kutsealade korraldamiseks ja arendamiseks kutsutakse seaduse alusel ellu sellekohased omavalitsused.

Nende omavalitsuste organisatsioon, ülesanded, võimupiirid, valimise alused ja järelevalve määratakse seadusega. Samuti määrab seadus koostöö korralduse nende endi vahel ning riigi- ja muude asutistega.

§ 127. Kutsealastel omavalitsustel on seaduse alusel ja piires õigus oma tegevusaladel kehtima panna kohuslikke korraldusi vastavasse omavalitsusse kuuluvate isikute kohta, samuti neilt makse võtta oma ülesannete täitmiseks.

\*\*\*\*\*

## **I. Gräzini eelnõu<sup>4</sup>**

### **XI. peatükk** **Vabariigi halduskorraldus ja kohalikud omavalitsused**

§ 120. Vabariigi suuremateks haldusüksusteks on linnad ja maakonnad. Esimesed võivad jaguneda rajoonideks või linnajagudeks, teised valdadeks.

§ 121. Kohaliku valitsemisala korraldamine ja kohalike elualade arendamine toimub seaduse alusel kohalike omavalitsuste kaudu.

§ 122. Kohaliku omavalitsuse korraldavaks organiks on esinduskogu (maa- ja linnanõukogu, rajooni- ja vallanõukogu), kes valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel. Valijaiks on kohaliku omavalitsuse piirkonda kuuluvad täiskasvanud elanikud, kes omavalitsuse piirkonnas omavad püsivat elukohta või töökohta.

§ 123. Kohalikel omavalitsustel on õigus oma ülesannete täitmiseks võtta makse ning peale panna muid koormisi.

§ 124. Esindusorganite töövaheaegadel teostavad kohalikke haldusfunktsioone vastavad täidesaatvad organid: linnades – linnavalitsused eesotsas linnapeaga ja rajoonide või jagude

---

<sup>4</sup> Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 1129.

täitevkomiteed eesotsas vallavanematega. Nimetatud tööorganid ja nende juhid on valitavad vastavate esindusorganite poolt.

§ 125. Kohalikele omavalitsusorganitele kuulub kogu võimutäius neile alluval territooriumil piires, mis on kehtestatud seadusega. Neile kuulub õigus kehtestada seadusandluses ettenähtud piires mis tahes kohalikke makse nii kodanikelt kui ka juriidilistelt isikutel, olenemata viimaste alluvusest, ning käsutada oma eelarvetulusid täiesti iseseisvalt.

Maa- ja linnanõukogude juurde moodustatakse justiitskolleegiumid, kes esinevad riiklike süüdistajatena ringkonnakohtute poolt lahendatavates asjades.

\*\*\*\*\*

## **E. Talviku ja J. Kaljuvee eelnõu<sup>5</sup>**

### **IX. peatükk**

#### **Omavalitsus**

§ 89. Kohalikku omavalitsust ja sotsiaalset infrastruktuuri arendatakse seaduse alusel kohalike omavalitsuste kaudu, kes on sellel territooriumil elava rahva tahte väljendaja.

§ 90. Kohaliku omavalitsuse organ on iseseisev esinduskogu (maa-, linna-, vallavolikogu), kes valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel vastavas paikkonnas püsivalt elunevate või töötavate hääleõiguslike kodanike poolt.

Omavalitsuste korraldus ja nende esinduskogude ning täitevorganite (maa-, linna-, vallavalitsus) kujundamise alused määratakse seadusega. Seaduse alusel võidakse moodustada omavalitsuste liite ja ühiskasutusi.

§ 91. Kohalikel omavalitsustel on õigus seaduse alusel oma territooriumil ja võimkonna raames anda määrusi ja otsuseid. Neil on õigus seaduse alusel oma ülesannete täitmiseks kehtestada makse ja kohustusi.

§ 92. Omaalgatuslikke üksusi võidakse luua nii kutse- kui ka huvialade korraldamiseks ja arendamiseks seadusega kehtestatud korras.

\*\*\*\*\*

## **J. Raidla töögrupi eelnõu<sup>6</sup>**

### **XIV peatükk**

#### **Kohalikud omavalitsused**

§ 146. Kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused.

§ 147. Oma ülesannete täitmisel tegutsevad kohalikud omavalitsused seaduse alusel iseseisvalt.

---

<sup>5</sup> Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 1139–1140.

<sup>6</sup> Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 1154–1155.

Kohalikule omavalitsusele antud pädevust ei tohi riigorganid ega ametiisikud piirata, välja arvatud seadusega ettenähtud juhtudel.

Kohalikule omavalitsusele võib panna täiendavaid ülesandeid ainult seaduse alusel ja kokkuleppel temaga.

§ 148. Kohalikud omavalitsusüksused on vallad, alevid ja linnad.

§ 149. Valla, alevi ja linna esindusorganiks on volikogu, kes valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel omavalitsuse piirkonna hääleõiguslike elanike poolt kolmeks aastaks.

Hääleõiguslik on kohalike omavalitsuste esinduskogude valimistel seadusega määratud tingimustel igaüks, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks ja elab alaliselt vastava kohaliku omavalitsuse maa-alal.

§ 150. Kohaliku omavalituse volikogu moodustab otsustamist vajavate küsimuste ettevalmistamiseks ja esinduskogu otsuste elluviimiseks täidesaatva organi – valitsuse.

§ 151. Kohaliku omavalitsuse korralduse ja tema organite moodustamise korra määrab seadus.

§ 152. Kohalikel omavalitsustel on seaduse alusel õigus teha otsuseid ning anda määrusi ja korraldusi.

§ 153. Kohalikel omavalitsustel on oma iseseisev eelarve, mille kujundamise määrab seadus. Seaduse alusel võivad kohalikud omavalitsused kehtestada makse ja peale panna koormisi. Kohalikele omavalitsustele pandud täiendavate ülesannete kulud kaetakse riigieelarvest.

§ 154. Kohalike omavalitsuste piire ei muudeta ilma vastava omavalitsuse arvamust ära kuulmata.

§ 155. Riigorganite ja kohalike omavalitsusorganite vahekorra ning järelevalve omavalitsusorganite tegevuse üle määrab seadus.

Seadusega ettenähtud juhtudel ja korras on Vabariigi Presidendil Vabariigi Valitsuse ettepanekul õigus peatada kohalike omavalitsusorganite tegevus või tunnistada nende tegevus lõppenuks.

§ 156. Kohalikud omavalitsused võivad teha koostööd ning moodustada ühendusi ja ühisasutusi.

\*\*\*\*\*

### **PA 13.09.1991 istungi stenogrammist:**

A. Rüütel: Väga tõsiselt peame suhtuma kohaliku omavalitsuse seisundi määratlemisse. Loodan, et assamblee võtab tihedalt kontakti omavalitsusorganitega ja kaasab nad põhiseaduse väljatöötamisse. Omavalitsusorganid on ühelt poolt osa kogu riiki hõlmavast haldussüsteemist, teiselt poolt aga peavad nad olema iseseisvad paljude küsimuste lahendamisel. Omavalitsusorganite liitude ettepanekud väärivad selles osas kindlasti tähelepanu. Eesti ees seisvate väga tõsiste poliitiliste, majanduslike ja sotsiaalsete probleemide lahendamiseks on väga vaja hästi toimivat demokraatlikku mehhanismi.

\*\*\*\*\*

**PA 20.09.1991 istungi stenogrammist:**

K. Jürgenson: Lugupeetud juhatus! Härra minister! Mul oleks teile selline küsimus. Süvenemata nüüd XIV peatüki üksikutesse nüanssidesse, tahaks kuulda ekspertide grupi arvamusi järgmise kohta. Nimelt, kui vaatame ajalooliselt omavalitsusüksuste sätestamist põhiseaduses, siis 1920. aasta põhiseaduses kasutati terminit "omavalitsus". See oli ajalooliselt välja kujunenud, kõigile selge ja ei vajanud täpsemat sätestamist. Seal pandi kolme paragrahvi paika omavalitsus ja pädevus, moodustamine ja õigused. 1933. aasta parandustes tuli sisse termin "kohalikud omavalitsused" ja sätestati kohalike omavalitsuste mõtte valdade, alevite ja linnadena. 1937. aasta põhiseaduses sätestatakse tegelikult esimest korda meile saatuslikuks saanud teise tasandi omavalitsus. Mõte "kohalik omavalitsus" ei ole lahti seletatud ja üsna umbmääraselt on seal sätestatud teise tasandi omavalitsused. Paragrahvis 149 on jäänud sümbioos sellest sisse: on kohalikud omavalitsusüksused, on vallad, alevid ja linnad. Juhin tähelepanu, et meil on praegu siiski veel kahesuguseid linnu. Kas te näete nende staatuse muutumist? Mind huvitaks ekspertgrupi kontseptsioon just selles osas, mis puudutab omavalitsusüksuste mitmetasandilisust. Kas see, et on jäänud sisse mõte "kohalik omavalitsus", tähendab ka seda, et omavalitsus realiseerub ka mittekohalikult? Ühesõnaga, probleem mitmetasandilistest omavalitsustest ja kuidas te seda ette kujutate, sest siin ei ole mingit viidet omavalitsuse võimalikule realiseerumisele teisel tasandil. Kui lähtuda sellest, et mis ei ole keelatud, on lubatud, siis kas see meie ajalooline paratamatus peab meile kaela jääma ka edaspidi? Aitäh!

J. Raidla: Tänan! Eelnõu lähtub sellest, et omavalitsus on ühel tasandil ja see on eelnõus ka üsna selgelt fikseeritud nendesamade loetelude kaudu, mis on ammendavad. Ammendavad loetelud ei kuulu täiendavale tõlgendamisele, isegi koos viitega printsiibile, mida te praegu just välja ütlesite, mis põhimõtteliselt on õige lähenemine, kuid mitte ammendava loetelu suhtes. Selle kontseptsiooni järgi, mis sisaldub antud eelnõus, maakond ei ole omavalitsuslik üksus. Me oleme püüdnud vea, millele te viitasite, antud eelnõust likvideerida. Tõepoolest, sel juhul muutub loomulikult vabariiklike linnade staatus. Sellisena nad ei eksisteeri pärast selle põhiseaduse vastuvõtmist. Nad on esmatasandi omavalitsusliku staatusega, maakond ei jää mitte omavalitsuslikuks, vaid, piltlikult öeldes, maakonnaavalitsus on Vabariigi Valitsuse käepikendus kohapeal. Sellise konstruktsiooniga on siin praegu välja tulnud. Peale selle me oleme läinud minu arvates üsna oluliselt edasi sisulise omavalitsuse suunas, vähendanud miinimumini riigi sekkumist omavalitsusse, mis väljendub ka selles, et omavalitsuse poolt valitavad juhid on valimise kaudu paigas. Nad ei kuulu määramisele, nimetamisele ega kinnitamisele kõrgemalt poolt, muul tasandil. Mis puudutab küsimust, kas kohalik omavalitsus või mittekohalik omavalitsus, siis tõepoolest on silmas peetud ka mitteterritoriaalset omavalitsuslikku printsiipi. See sisaldub eelnõu II peatükis. 1925. aastal võeti näiteks Eestis vastu tol ajal eesrindlik kultuurautonoomia seadus. Selliseid võimalusi antud tegevuse jätkamiseks pakub käesolev eelnõu Eestile ka tulevikus.

\*\*\*\*\*

## VII toimkonna 27.09.1991 I koosoleku protokollist<sup>7</sup>:

Koosolekul valiti toimkonna esimees ja aseesimees ning otsustati edasise töö korraldus ja ekspertide kaasamine.

\*\*\*\*\*

### PA 27.09.1991 istungi stenogrammist:

J. Raidla: Rahva poolt võimu teostamise viiside hulgas ei ole §-s 52 märgitud kohalike omavalitsuste esinduskogude valimist nii, nagu see oli 1937. aasta põhiseaduses, ja rahvaalgatust, nii nagu see oli 1920. aasta põhiseaduses. Omavalitsuste esinduskogude valimist ei ole me põhimõtteliselt nõus käsitlema riigivõimu teostamise viisina, vastasel korral me avaksime põhiseadusliku kanali omavalitsuste allaheitmisele riigi poolt! Käsitletav eelnõu taotleb tegelikku omavalitsust, mitte aga pooleldi riigistatud omavalitsust. Seetõttu teostab rahvas kohaliku omavalitsuse esinduskogude valimisega omavalitsuslikku võimu, mitte aga riigivõimu. Sellest lähtub XIV peatükk.

XIV PEATÜKK. KOHALIKUD OMAVALITSUSED Lähtutakse omavalitsuste seadustega reglementeeritud iseseisvusest. Omavalitsuste pädevust ei tohi riigiorganid ega ametiisikud piirata, välja arvatud seadusega ettenähtud juhtudel. Omavalitsus projekteeritakse ühetasandilisena. Kohaliku omavalitsuse üksusteks on vallad, alevid ja linnad. Maakonnad puuduvad sellest loendist. Paragrahv 149, lähtudes Eestis kujunenud demograafilisest olukorrast, ei seosta üksüheselt omavalitsuse esinduskogude valimisi kodakondsusega. Praeguses tekstis jäävad antud küsimuses otsad lahti, pakkudes võimalusi mitmesugusteks lahendusvariantideks. Paragrahv 155 sisaldab normi, millel on piisavalt nii poolt- kui ka vastuargumente: "Seadusega ettenähtud juhtudel ja korras on Vabariigi Presidendil Vabariigi Valitsuse ettepanekul õigus peatada kohalike omavalitsusorganite tegevus või tunnistada nende tegevus lõppenuks." Kommentaarid vast antud normi saatuse otsustamisel eriti ei aita. Mõelgem sügavalt ja otsustagem!

S. Sovetnikov: Lugupeetud presiidiumi liikmed! Lugupeetud härra Raidla! Mul on tegelikult kolm küsimust. Esimene. III peatüki §-s 52 on kirjutatud, et rahvas teostab riigivõimu. Kas ei saa kirjutada nii, et Riigikogu ja kohaliku omavalitsuste esinduste valimisega (juurde kirjutatud – ja kohaliku omavalitsuste esinduste), mitte ainult Riigikogu? [...] Ja kolmas küsimus, see on XIV peatüki § 149 kohta. Ma ei saa aru, kas mittekodanikel on ikka õigus osaleda omavalitsuste esinduskogude valimistel või ei ole. Ma mõtlen, et meie põhiseadus peab ikka andma põhisuuna. Kuidas teie arvate? Aitäh!

J. Raidla: On üsna otstarbekas, kui seadus mõningates küsimustes annab alternatiivsed suunad ja jätab parlamendile otsustuse langetamiseks rohkem lahtised käed. Praegune kohalike omavalitsuste peatükk ühe sellise võimaluse pakub. Lähtutakse sellest, et me ei tea täpselt ette meie tulevast – kuidas ütelda? – sotsiaalset struktuuri. Parameetri järgi jaguneme kodanikeks ja mittekodanikeks, seetõttu nähakse ette ka alternatiivne võimalus. Sellest, et §-s 52 fikseerida täiendavalt: "Rahvas teostab riigivõimu kohaliku omavalitsuse kaudu." Ma ettekandes peatusin sellel aspektil ja meiepoolne taotlus on see, et kohalik omavalitsus oleks omavalitsus ja kodanik või elanik või isik üldse mitte ei teosta riigivõimu kohaliku

---

<sup>7</sup> ERA.R-2324.1.15, 12.

omavalitsuse esinduskogu valimisega, sest kohalik omavalitsus ei ole riigiorgan, ka tema esinduskogu mitte, vaid teostab just nimelt omavalitsust antud omavalitsuslikul territooriumil. See on selle asja põhimõte! See on ka põhjus, miks me §-s 52 ei fikseerinud seda, kuigi analoogia 1937. aasta põhiseadusega justkui nõudnuks seda normi fikseerimist §-s 52. Me nimelt soovime kindlustada omavalitsusele seaduse piires maksimaalset autonoomiat.

A. Erm: Lugupeetud härra Raidla! Minu küsimused puudutavad XIV peatükki "Kohalikud omavalitsused". Paragrahv 149 ütleb: "Valla, alevi ja linna esindusorganiks on volikogu, kes valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel." Kas te peate mõistlikuks, et põhiseadusesse on programmeeritud, et ka sellisel suurel linnal nagu Tallinn on ainult üks volikogu ja seda juhitakse ainult ühest keskusest? Teine küsimus: kuidas on põhiseaduses tagatud omavalitsuste iseseisvus, et ei tekiks olukorda, kus tegelikult juhitakse omavalitsuste tegevust kas siis ülevalt poolt määratud maahärra, linnapea või kubernerite kaudu?

J. Raidla: Tõepoolest, § 149 suhtes me peame silmas seda, et Tallinnas on üks esindusorgan, esinduskogu. Kui XIV peatükki ja kogu seaduseelnõu teksti lugeda, siis selgub tõsiasi, et vabariikliku linna staatus kui selline kaob põhiseaduse vastuvõtmisel Eestis hoopis ära. See tähendab, et ka Tallinn on omavalitsusüksusena võrdne teiste omavalitsuste hulgas. Sellest loogikast on praegu siin lähtunud. Millise struktuuri see esinduskogu Tallinna jaoks, tema omavalitsuslikuks juhtimiseks välja arendab, see on tema enda pädevuses, millesse riik otseselt sekkuma ei hakka. Seda saab teha ainult Riigikogu seaduste väljaandmise teel, kuid kui Riigikogu aktsepteerib omavalitsuse seaduste raames autonoomse iseseisvuse, siis loodetavasti ta seda teed ilmselt ei lähe. Nüüd omavalitsuste iseseisvuse garantiidest. Paljud neist on siinsamas, XIV peatükis kirjas. Esimene oli siiski kirjas ka peatükis "Rahvas", millest meil oli korduvalt juttu nii ettekandes kui ka küsimuste ajal. Põhimõtteliselt välistatakse tõlgendus, et ka omavalitsuse tegevust võiks käsitleda riikliku tegevuse ühe alaliigina või allharuna. See välistatakse juba selle kaudu, et rahvas oma hääleõiguslike kodanike kaudu riigivõimu teostades ei pea vajalikuks fikseerida, kui ta rahvahääletusel selle otsuse vastu võtab, et antud funktsioonide hulka kuuluks ka omavalitsuse esindusorganite valimine. Teine garantii sisaldub sellesama peatüki §-s 147, kus fikseeritakse, et oma ülesannete täitmisel tegutsevad kohalikud omavalitsused seaduste alusel iseseisvalt. Tähendab, et kõik, mis on seadusega lubatud, kuulub nende pädevusse ja ükski teine riigiorgan ei saa midagi nende pädevusest ära võtta või sinna juurde panna, mida seadus ette ei näe. Kolmandaks, tähelepanelikul tutvumisel on võimalik leida projektist tõsiasi, et omavalitsuste poolt ametisse nimetatavad, ka nende täitevorganid ja kõrgemad ametiisikud ei kuulu kellegi poolt kinnitamisele, omavalitsuse esinduskogu otsus on selles osas lõplik. Nagu te teate, on praeguse seadusandluse järgi olukord siin mõnevõrra teine. Ja lõppude lõpuks §-st 155. Ma märgiksin, et selle järgi on presidendil võimalik valitsuse ettepanekul sekkuda omavalitsuste tegevusse ainult seadusega ettenähtud juhtudel, mitte mingisuguse otstarbekuse printsiibil ega muu suvaliselt tõlgendatava põhimõtte rakendamise kaudu.

K. Jürgenson: Lugupeetud Põhiseadusliku Assamblee liikmed! Austatud juhataja! Meie komisjon, kes tegeleb põhiseaduse omavalitsust puudutavate sätete arutamisega, oli esimesel ja teisel koosolekul seisukohal, et seni, kuni me põhimõtteliselt ei ole kinnitanud alusteksti, me ei hakka konkreetseid paragrahve käsitlema. Seni on võimalik läheneda antud küsimustele üldises plaanis ja sellega seoses tahaks märkida, et nii 1938. aasta põhiseaduses kui ka nn. Raidla projektis on need küsimused väga erinevalt käsitletud. Vabariigiaegses põhiseaduses on see mõnes mõttes puudulikult käsitletud. Viimane projekt, Raidla projekt on omakorda



küllaltki hajuv, kannab teatud kiirustamise märke. Olles mõlemad meile võimalikud alused, ma võrdleksin kõigepealt neid kahte projekti. Tooksin välja mõningad aspektid, mis meil tuleb ilmselt tulevikus lahendada. Kuna küsimuse asetus põhiteksti osas ei ole meil veel selge, siis ei ole see ka meie komisjoni ametlik seisukoht. Omavalitsusi puudutavad sätted põhiseadustes võib jagada jämedalt kolme ossa, millest esimene puudutab omavalitsuse pädevust. Üldiselt on omavalitsuste pädevust käsitletud põhiseadustes küllaltki lakooniliselt. Vabariigiaegsetes põhiseadustes on olnud sellel teatud revolutsiooniline nüanss juures, 1938. aasta põhiseaduses on seda reglementeeritud maksimaalselt. Nüüd härra Raidla juhitud komisjoni poolt koostatud projektis on see küsimus kirjutatud veelgi pikemalt lahti. Lühidalt omavalitsuste pädevusest. Omavalitsused tegelevad iseseisvalt kõikide oma valitsusse puutuvate küsimustega. Mõnes mõttes detailne seletus on omaks võetud näiteks Skandinaavia maade põhiseadustes. Nimetatud projektis, härra Raidla projektis on läbi mitme paragrahvi kasutatud selliseid termineid nagu "kohaliku elu küsimusi" ja ka siis "muud ülesanded", mis omavalitsusorganitel peal on. Eelmisel istungil ma juba märkisin, et siin on ka termineid, näiteks kohalik omavalitsus, mida peaks revideerima. Pädevuse osas on põhiseadustes eristatud kahte poolt. Üks on seadusega omavalitsusele pandud pädevus, s. t. küsimused, millega ta peab tegelema, ja siis nende küsimuste ring, millega omavalitsus võib tegeleda, kuid ei pea tegelema, s. t. ta valib ise selle valdkonna valitsuse töös, mille ta enda pädevusse võtab. Näiteks 1938. aasta põhiseaduses on pädevuse kohta ainult üks paragrahv ja seal on see sõnastatud järgmiselt: "kohaliku valitsemisala korraldamine ja kohalikkude elualade arendamine". Üldiselt võib tõesti tulla kõne alla ka sellise lühida mõtte väljaütlemine, et valitsusküsimused on iseenesest mõiste, mis peaks meile tulevikus hakkama omavalitsuste pädevust küllaldaselt lahti seletama. Teise osa kohta. Põhiseaduses sätestatakse omavalitsuste moodustamine. Moodustamise osas on 1938. aasta põhiseadus vabariigiaegsetest põhiseadustest kõige detailsem. Raidla projekt on selle veelgi pikemalt lahti kirjutanud. Millised probleemid seal tekivad? Kõigepealt on Raidla projektis üheselt fikseeritud, mis asjad on omavalitsused. Need on vallad, alevid, linnad. Linnade probleemiga seostuv on muidugi omaette probleem. Omavalitsusorganite, omavalitsusüksuste moodustamisel on aga hääleõiguslike kodanike osas tekkinud teatav segadus. See segadus on tekkinud võib-olla sellest, et meil kipub siit välja jääma mõiste "valla või omavalitsusüksuse liige". Kui 1938. aasta põhiseaduses on hääleõiguslike kodanikena märgitud ära inimesed, kes omavad püsivat elu- ja töökoha, siis härra Raidla poolt juhitud komisjoni projektis on sisse toodud hääleõiguslik kodanik. Pikemalt seda ei kommenteerita, kuid valla liige, omavalitsusüksuse liige on mõiste, mis oleks mõttekas kasutusele võtta ja tuleb meil küllaltki üheselt vallaseaduses lahti kirjutada. Valla liikme määratlemisel on vaadeldud väga mitmeid kriteeriume, näiteks Soomes võib inimene olla kolme valla liige: ühes on tal alaline elukoht, teises ta töötab ja kolmandas ta kasutab kinnisvara. Loomulikult sellisel juhul sätestab vallaseadus konkreetsel juhul, kuidas on paika pandud valimisõigus. Nüüd veel moodustamise struktuuri kohta. 1938. aasta põhiseaduses ei ole määratletud selliste instantside nagu vallavalitsus ja -volikogu volituste aeg. Härra Raidla projektis on volikogu volituste aeg kolm aastat. Ei ole välistatud, et see küsimus tuleb ka meil otsustada ja läbi hääletada. Kõige laiem ja problemaatilisem osa omavalitsuste peatükis on omavalitsuste õigused. 1938. aasta põhiseaduses on sätestatud, et need õigused saavad tugineda ainult seadusele ja ainult seaduste alusel võib neid kohustusi muuta. Üldiselt on see printsip väga üldine, tähendab omavalitsustele võib lisakohustusi ja ülesandeid panna ainult seadusega määratud korras. Üks põhiõigus, mis on härra Raidla projektis täiesti konkreetselt sees, on

maksustamise õigus. Probleeme tekib riigorganite ja Riigikontrolli ja omavalitsuse vahel. Et seda probleemi lahti rääkida, loeksin lühidalt ette Raidla projektist § 155 lõike 2: "Seadusega ettenähtud juhtudel ja korras on Vabariigi Presidendil Vabariigi Valitsuse ettepanekul õigus peatada kohalike omavalitsusorganite tegevus või tunnistada nende tegevus lõppenuks." Kui te meenutate härra Raidla ettekannet, siis ta ütles, et see punkt paneb omavalitsusorganid küllaltki sõltuvusse valitsuse n.-õ. kontrollist. Kahjuks on siin siiski sisse toodud võimalus, mida vähemalt mina isiklikult eriti õigeks ei pea. See on nimelt võimalus omavalitsusorganite tegevust põhimõtteliselt peatada. Kui me tahame rääkida omavalitsusorganite iseseisvusest ja autonoomiast, siis minu arust tuleks seda osa teha veelgi jäigemaks. Näiteks Soome põhiseaduses on pandud paika tõesti selliselt, et omavalitsuse töö võib lõpetada ainult põhiseadust muutes. See on kõige rangem protseduur, mida võib välja mõelda, s. t. omavalitsusorganite tegevust ei saa põhimõtteliselt peatada muud moodi kui ainult põhiseadust muutes. Ilmselt tuleb meil ka selles küsimuses seisukoht võtta. Nüüd, meie olukorras on pakilisim teise tasandi omavalitsuse probleem. Käesolevas projektis ei ole seda küsimust üldse puudutatud ja üldisest kontseptsioonist võib välja lugeda, et peetakse võimalikuks ühetasandilist kohalikku omavalitsust. Paraku on teistes paragrahvides sisse toodud siiski maavanema mõiste, ilmselt tuleb edaspidi maavanema asend omavalitsuse suhtes täpsemalt paika panna. Kui me räägime sõltumatust esmatasandi kohalike omavalitsusest, vallatasandi omavalitsusest, siis saame rääkida ühetasandilisest omavalitsuste süsteemist, kus maavanemal ei ole muud funktsiooni kui ainult valdade tegevuse seaduslikkuse kontrolli funktsioon. Ilmselt tuleb ka see sisse panna, kui me läheme ühetasandilise omavalitsuse struktuuri peale. Kui me läheme kahe tasandi peale, siis loomulikult on probleem märksa komplitseeritum. Näiteks 1938. aasta põhiseaduses on teise tasandi omavalitsuste kohta ainult viide. Teise tasandi omavalitsuste korraldus ja nende esinduskogude kujundamine, kujundamise alused määratakse seadusega. Selle kohta peaks vastu võtma siis suisa eri seaduse. Tõenäoliselt on need teemade ringid, mis tuleb omavalitsuste peatükis läbi töötada, võib-olla ka läbi hääletada ja sel juhul juba põhiseaduse alusel ka sisse viia.

\*\*\*\*\*

#### **VII toimkonna 27.09.1991 II koosoleku protokollist<sup>8</sup>:**

Toimkonna 28.09.1991 koosolekul arutamisele tulevate põhiküsimuste kindlaksmääramine.

Hääletati toimkonna liikmete põhimõttelise sisukohta küsimuses, kas ollakse ühe- või kahetasandilise omavalitsuse poolt.

Ühetasandilise omavalitsuse poolt – 6

Kahetasandilise omavalitsuse poolt – 1

\*\*\*\*\*

#### **VII toimkonna 28.09.1991 koosoleku protokollist<sup>9</sup>:**

---

<sup>8</sup> ERA.R-2324.1.15, l 3–4.

<sup>9</sup> ERA.R-2324.1.15, l 5–8.

Kalle Jürgenson, Rein Arjukese, Hillar Eller, Ants Erm, Ott Kool, Viktor Korrovits ja Vello Saatpalu esitasid päevakorralistel teemadel oma seisukohti.

Päevakord:

1. Tööplaanist.
2. Kohalike omavalitsuste pädevus.
3. Omavalitsuste moodustamine.
4. Omavalitsuste põhiõigused.

\*\*\*\*\*

## **A. Lepsi eelnõu<sup>10</sup>**

### **IX. peatükk Kohalik omavalitsus**

§ 102. Kohalikku halduskorraldust ja sotsiaalset infrastruktuuri arendatakse seaduse alusel kohalike omavalitsuste kaudu, kes on sellel territooriumil elava rahva tahte väljendaja.

§ 103. Kohalik omavalitsus on iseseisev esinduskogu (maa-, linna-, vallavolikogu), kes valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel vastavas piirkonnas püsivalt elunevate või töötavate hääleõiguslike kodanike poolt.

Omavalitsuse korralduse ja nende esinduskogude ning täiteorganite (maa-, linna-, vallavalitsus) kujundamise alused määratakse seadusega.

Seaduse alusel võidakse moodustada omavalitsuste liite ja ühiskasutusi.

§ 104. Kohalikel omavalitsustel on õigus seaduse alusel oma territooriumil ja võimkonna raames anda määrusi ja otsuseid.

Kohalikel omavalitsustel on õigus oma ülesannete täitmiseks seaduse alusel kehtestada makse ja kohustusi.

§ 105. Omaalgatuslikke üksusi võidakse luua nii kutse- kui ka huvialade korraldamiseks ja arendamiseks seadusega kehtestatud korras.

§ 106. Riigi ja kohalike omavalitsuste suhted realiseeruvad maksu- ja investitsioonipoliitika kaudu.

\*\*\*\*\*

## **J. Adamsi töögrupi eelnõu<sup>11</sup>**

### **XIV peatükk Kohalik omavalitsus**

---

<sup>10</sup> Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 1167.

<sup>11</sup> Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 1180–1181.

§ 117. Kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused.

§ 118. Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad, alevid ja linnad. Tallinnas on esimese tasandi omavalitsusüksuseks linnaosa.

Oma ülesannete täitmisel tegutsevad kohalikud omavalitsused seaduse alusel iseseisvalt. Riigiasutused ja riigiametnikud ei saa panna kohalike omavalitsuste peale ülesandeid, teha ettekirjutusi ega piirata kohaliku omavalitsuse pädevust, välja arvatud seadusega ettenähtud juhtudel.

Riigiasutuste ja kohalike omavalitsuse asutuste vahekorra ja järelevalve kohaliku omavalitsuse asutuste tegevuse üle määrab seadus.

§ 119. Kohaliku omavalitsuse esindusorganiks on volikogu, mis valitakse kolmeks aastaks üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel.

VARIANT 1:

Proportsionaalsuse põhimõttel.

VARIANT 2:

Isikuvälimise põhimõttel mitmemandaadilistes valimisringkondades.

Valimise korra kehtestab seadus.

§ 120.<sup>12</sup> Kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel on hääleõiguslik iga selle omavalitsusüksuse maa-alal alaliselt elav või töötav inimene, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks.

§ 121. Kohalikel volikogudel on õigus oma tegevusalade piires teha otsuseid ja kehtestada makse ning lõivusid oma ülesannete täitmiseks.

§ 122. Kohalik volikogu moodustab kohaliku täitevvõimu: valla-, alevi- ja linnavalitsuse eesotsas vallavanema, alevivanema ja linnapeaga.

Vallal, alevil ja linnal on iseseisev eelarve, mille kinnitab volikogu. Seadus kehtestab kohalikesse eelarvetesse maksude laekumise üleriiklikest maksudest.

§ 123. Omavalitsusüksuste piiride muutmise ilma volikogude nõusolekuta ei ole lubatud.

§ 124. Kohalikes omavalitsusasutustes, mille piirkonnas on enamuses vähemusrahvus, on õigus asjaajamise keelena kasutada vähemusrahvuse keelt. Lähikäimisel riiklike asutustega ning teiste omavalitsusasutustega, kus asjaajamise keeleks ei ole sama vähemusrahvuse keel, kasutatakse eesti keelt.

Igal inimesel on õigus pöörduda selliste omavalitsusasutuste poole ja saada neilt vastuseid eesti keeles.

---

<sup>12</sup> H. Schwartzi kommentaar § 120 osas: „Kas on mõeldud, et ka mittekodanikud osalevad kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel? Kui see on nii, siis see on eriti eesrindlik ja kaugeleulatav otsus. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 1282.

§ 125. Teise astme kohalikuks omavalitsuseks on maakonnad ja Tallinna linn.

Maakonna omavalitsuse esinduskoguks on maakonna volikogu, mis moodustatakse neljaks aastaks maakonda kuuluvate valdade, alevite ja linnade volikogude poolt maakonna volikokku saadikute delegerimise teel.

Tallinna omavalitsuse esinduskoguks on linnavolikogu, mis moodustatakse eelmises lõikes kirjeldatud viisil.

Maakonna volikogu moodustab maakonna täitevvõimu – maavalitsuse eesotsas maavanemaga.

Maakonna eelarve moodustab maakonda kuuluvate esimese astme omavalitsusüksuste poolt maakonna eelarvesse eraldatud summadest ja riigieelarvest.

Teise astme omavalitsuse täpsema korra kehtestab seadus.

\*\*\*\*\*

## **K. Kulboki eelnõu<sup>13</sup>**

### **IX peatükk Kohalik omavalitsus**

§ 76. Kohaliku elu küsimusi korraldab kohalik omavalitsus, kel on oma iseseisev eelarve. Oma ülesannete täitmiseks on omavalitsusel õigus seaduses määratud piires ja korras võtta maksusid ja määrata koormisi.

§ 77. Kohalikeks omavalitsusüksusteks on vallad, alevid ja linnad. Omavalitsusüksuste piirid määrab Riigikogu, kuulates ära ka kohalike omavalitsuste seisukohad.

§ 78. Kohalike omavalitsuste volikogud valitakse üldisel, ühetaolisel, otsesel ja salajasel hääletamisel. Valimisel osalevad ka need välismaalased ja kodakondsuseta isikud, kes on omavalitsusüksuste territooriumil alaliselt elanud kauem kui 3 aastat.

§ 79. Riigi ja omavalitsusüksuste vahekorra ja järelevalve kohaliku omavalitsuse üle määrab seadus. Riigikogul on õigus Valitsuse esildisel omavalitsuse tegevus peatada või tunnistada lõppenuks.

\*\*\*\*\*

#### **PA 04.10.1991 istungi stenogrammist:**

J. Adams: Eesti ühiskond on astunud praegu mingisse perioodi, kus vaidlused selle üle, kas need peavad olema ainult ühe astme omavalitsused või kahe astme omavalitsused, on alles algamas. Mõlemad pooled alles koguvad oma argumente ja jõude ning on täiesti võimalik, et

---

<sup>13</sup> Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 1190.

me ei suudagi oma põhiseaduse projektiga ära tabada rahva tahet ja peame selle eelnõuga jääma küllaltki lakooniliseks nii nagu 1938. aasta põhiseaduses, kus tegelikult omavalitsuste kohta ei öeldud mitte midagi muud peale selle, et need on olemas. Minu arvates ei ole niisugune lühidus põhiseaduse vääriline.

H. Eller: Lugupeetud juhatus! Lugupeetud härra Adams! Te põgusalt puudutasite küll peatükki, mis käsitleb kohalikke omavalitsusi, aga mu küsimus on siiski selles, mis kallutas teid minema seda teed, et tuli moodustada kaheastmeline omavalitsussüsteem. Ma tahaksin saada põhjendust, miks te jäite praeguse süsteemi juurde, siin on nüüd töökorraldus ja moodustamine.

J. Adams: Ammendavat vastust ma anda ei saa. See juhtus niimoodi, et assamblees osalevad Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei liikmed ja mitmed teised istusid koos ja arutasid seda küsimust. Nende hulgas on terve hulk inimesi, kes aktiivselt töötavad kohaliku omavalitsuse esindusorganites. Meil toimus omavahel diskussioon. Ma ei ütle, et me kõik oleksime jõudnud ühisele seisukohale, kuid selline konstruktsioon nagu siin jäi selles diskussioonis domineerima ja sellepärast sai ta ka siia sisse kirjutatud.

I. Hallaste: [...]Ja viimane küsimus. Paragrahvi 120 järgi on kohalikel valimistel hääleõigus igal seal alaliselt elaval või töötaval inimesel. Kas see tähendab neile ka passiivse valimisõiguse andmist? Sel juhul läheb see vastuollu §-ga 31. Või on siin mõeldud ainult aktiivset? Aitäh!

J. Adams: [...] Viimane küsimus puudutas, kui ma ei eksi, mittekodanike hääleõigust kohalikel valimistel. Ma arvan, et see punkt lähtub sellest samast eeldusest, et meil saab olema alalisi mittekodanikke. Teiseks peegeldab see eelnõu koostajate poliitilist seisukohta selles küsimuses. Küsimus oli passiivsuses ja aktiivsuses. Ma arvan, et see on võib-olla härra Hallaste tõstatatud küsimustest kõige olulisem. Ma jääksin siin praegu vastuse võlgu, sellepärast et ma arvan, et see küsimus ei ole piisavalt läbi mõeldud ja debateeritud.

\*\*\*\*\*

#### **VII toimkonna 05.10.1991 koosoleku protokollist<sup>14</sup>:**

Arutati põhiseaduses kohalikku omavalitsust puudutavate küsimuste üle. Koosolekust võtsid lisaks toimkonna liikmetele osa Harju Maavolikogu esimees, Eesti Vabariigi Ülemnõukogu haldusreformi ekspertkomisjoni esimees, Tallinna Linnavolikogu esimees, Eesti Linnade Liidu direktor, Tartumaa Valdade Liidu juhatuse esimees, Hiiu maavanem, Lääne-Viru maavanem ja Tallinna Linnavalitsuse välissuhete spetsialist.

\*\*\*\*\*

#### **VII toimkonna 11.10.1991 koosoleku protokollist<sup>15</sup>:**

Arutleti PA-le esitatud põhiseaduse projektides esitatud kohalike omavalitsuste peatükkide küsimuste teemadel. Küsimuse all oli 1938. aasta põhiseaduse peatüki taaskandamine.

---

<sup>14</sup> ERA.R-2324.1.15, 19–13.

<sup>15</sup> ERA.R-2324.1.15, 115–16.

Toimkonna esimees Kalle Jürgenson rõhutab: „Me ei pea siiski ühegi tekstiga ennast siduma. Me suudame sõnastada ka oma seisukohtadest lähtudes terve peatüki.“

\*\*\*\*\*

#### **PA 11.10.1991 istungi stenogrammist:**

J. Adams: Järgmine peatükk on "Kohalik omavalitsus". Siin on minu arvates kaks probleemi, mis on praegu väga debateeritavad, aga arvatavasti on neid võimalik lahendada ainult assamblee üldkogu valimiste kaudu. Kõigepealt omavalitsuste astmelisuse probleem. Praegu on Eesti ühiskonnas selgelt märgata jagunemist: ühed nõuavad üheastmelist kohalikku omavalitsust, teised nõuavad kaheastmelist omavalitsust. Siin on püütud leida kompromiss selles mõttes, et omavalitsuse teise astme õigusi on tunduvalt vähendatud, nad ei valitse otseselt. Kui me laseme rahval otse valida vallavolikogud ja laseme otse valida maakonnavolikogud, siis on konfliktid olemas. Konfliktid võivad kõigepealt tekkida erinevate poliitiliste tasakaalude suhtes. Teine küsimus on maksustamis- ja haldusõigused. Kas maksustamisõigus peaks olema valdadel või peab see olema maakonnal? Kuidas on võimalik neid asju jagada üksikute maksuliikide kaupa? Ma ei ole kindel, kuidas seda teha. Eri ooper on muidugi Tallinn. Sellepärast, et kui me jääme Tallinnas põhimõtteliselt kaheastmelise omavalitsuse juurde, siis minu arvates ei ole mõeldav, et Tallinna linnaosad kehtestaksid oma inimestele makse analoogiliselt, nagu kehtestab neid vald. Tallinnas peaksid maksud siiski olema teise astme omavalitsuse kompetentsis. Nii et siin väga ilusat süsteemi ei ole. Teine võimalus on jätta see peatükk üldse kirjutamata. Tähendab, anda ainult paar üldist paragrahvi ja jätta küsimus lähemate aastate poliitilise praktika hooleks – mis peale jääb, mis välja kujuneb. Kuidas me seda tööd teeme, kuidas läheneme, seda peame otsustama. Valimiste korraldus. Siin on toodud sisse kaks varianti. Tahan juhtida tähelepanu eriti teisele variandile. Arvan, et on kaunis vähe teada, et Eesti viimane Riigikogu võttis 1938. aasta sügisel vastu kohalike omavalitsuste valimise seaduse ja selle alusel toimusid ainult ühed valimised – 1939. aasta kevadel. Varsti tuli Vene okupatsioon peale, nii et kaua need kohalikud volikogud ei saanud töötada. Kuid minu arvates oli väljapakutud valimismehhanism erakordselt õnnestunud. See oli nimelt piiratud häälte arvu meetod, sama meetod, mida me oleme kasutanud Eesti Kongressi valimisel ja põhiliselt ka Eesti Kongressil hääletamisel. See vastas ilmselt kompromissivajadusele nii nimekirjavalimise kui ka isikuvalimise vahel. Teeksin isegi ettepaneku, mis läheb praegu minu ettekande piiridest välja: 1938. aasta kohalike omavalitsuste valimise seaduse võiks minu arvates praktiliselt muudatusteta taaskehtestada. Ta on täiesti olemas.

[...]

Juhataja: Palun võtke istet! Vaheaeg on lõppenud. Teeme kohaloleku kontrolli. Kohal on 41 assamblee liiget. Asume päevakorrapunkti 1.2. juurde. Esimesena saab kaasettekande esitamiseks sõna esimene toimikond, kellele kuulusid küsimused, mis puudutavad preambula sätteid, seadusandlust ja põhiseaduse muutmist. Härra Salum, palun teid! Me leppisime juhatuse istungil kokku, et toimikondade kaasettekanded mahuvad kümne minuti raamesse. Palun, härra Salum!

V. Salum: [...] Siis hääletasime läbi omavalitsuse küsimuse, kas kaheastmeline või üheastmeline omavalitsus. Üheastmelise omavalitsuse poolt oli ühisistungil ainult 1, 10 pooldasid kaheastmelist omavalitsust ja delegeerimise põhimõtet pooldas 7 ja otsevalimist samuti 7. Mina ise olen kindlalt delegeerimise poolt. Jüri Adams põhjendas siin ka neid

konflikte, mis võivad tulla maakonna volikogu valimisega. Kui tuua analoogia Eesti ühiskonnast, siis Eesti kirik on delegeeritava omavalitsuse poolt. Koguduse nõukogud valivad senati saadikud maakonna piirides ja senati liikmed valivad kirikukogu liikmed, nii et on kolmeastmeline omavalitsuslik süsteem delegeerimise vormis.

[...]

V. Rumessen: [...] Teiseks sai koos esimese toimkonnaga läbi hääletatud, kui palju inimesi toetab üheastmelist omavalitsust, ja võin öelda, et kaheastmelise omavalitsuse poolt, juhul kui see teine aste on moodustatud delegeerimise teel, oli enamus meie toimkonna liikmetest.

[...]

K. Jürgenson: Austatud juhatus! Lugupeetud kolleegid! Esimene kord, kui arutluse all oli kaks eelnõu, 1938. aasta põhiseaduse tekst ja Jüri Raidla juhitud ekspertide grupi tekst, siis kaasettekandes võrdlesin ma nende tekstide peatükke, milles käsitleti kohalikku omavalitsust. Nüüd, kui on lisandunud veel kolm teksti härrade Lepsi, Adamsi ja Kulboki poolt, paneksin ma aktsendi selle peatüki lühiiseloostusele. Nendele peatükkidele on iseloomulik see, et mida pikemalt küsimust lahti kirjutatakse, seda rohkem tekib küsimusi, vastuolusid ja mitmeti mõistmisi. Kui võtta härra Adamsi esitatud tekst ja võrrelda seda härra Kulboki esitatud tekstiga, siis viimane on nii lühike, et seal oli raske mööda panna ja tekst on küllaltki lihtsalt arusaadav. Loomulikult on seal kohalike omavalitsuste õigusena sätestatud mitte maksude kehtestamine, vaid ainult maksude võtmine. Ma ei tea, kas see on nüüd tahtlik käsitlus või on see kogemata sisse lipsanud rida. Edasi on härra Kulboki tekstis valitsuse ja kohalike omavalitsuste suhted sätestatud samuti nagu härra Raidla juhitud autorite tekstis, tähendab, Riigikogul on õigus valitsuse esildusel omavalitsuse tegevus peatada või kehtetuks tunnistada. Tõsi küll, härra Raidla projektis oli see õigus antud presidendile samuti valitsuse ettepanekul. Nagu ma eelmine kord märkisin, on see üks diskussiooni objekt. Kui rääkida härra Lepsi projektist, siis julgen siinkohal välja öelda arvamuse, et härra Lepsi projekti puhul me peaksime rääkima tegelikult duo Talviku-Kaljuvee projektist, millele härra Leps on lisanud ainult ühe paragrahvi: "Riigi ja kohaliku omavalitsuse suhted realiseeruvad maksu- ja investeerimispoliitika kaudu." Talviku-Kaljuvee projektis on välja kujundatud kaheastmeline omavalitsuste süsteem koos mõlema vahel ebamääraselt ära jagatud pädevuste, õiguste ja muude suhetega. Nendele lisatud maksu- ja investeerimispoliitika kaudu teostatav võim hakkab realiseeruma loomulikult ülevalt alla ja seab sellega need omavalitsuse tasandil veelgi enam sõltuvusse. Kuna täna oli põhiettekanne härra Adamsi projekti kohta, siis sellest lähemalt. Kui alustada omavalitsuste kõige põletavamast küsimusest, tasandite arvust, siis nimetatud projektis on küsimus lahendatud, ma ütlesin, üsna omapäraselt. Asi hakkab pihta Tallinnast. Kogu probleem kasvab sealt välja. Pikemalt siin seda küsimust lahti rääkimata tahan märkida ainult seda, et mul oli hea võimalus mõni päev tagasi viibida Soomes seminaril, kus anti põhjalik ülevaade Soome omavalitsuse struktuurist, samuti oli võimalus saada ülevaade Skandinaavia maade omavalitsuste ülesehitusest, tööst ja funktsioneerimisest. Niipalju kui ma seal inimeste käest küsisin, seal oli inimesi ka Nõukogude Karjalaks nimetatud aladelt, jäi neile arusaamatuks meie probleem Tallinna linnaga ja seal võimu teostamisega omavalitsuse kaudu. Nimetati palju suuremaid struktuuriüksusi, nagu Helsingi, mille juhtimisega saadakse hakkama ühel tasandil ja kus ei ole mingeid probleeme võimu delegeerimisega isegi täitevvõimu, mitte otsustusvõimu madalamale tasandile. Nad pidasid minu esitatud küsimust natuke kunstlikuks, see ei tohiks töö ja omavalitsuste õige korralduse puhul olla takistuseks. Sellest kasvab välja ka härra Adamsi projektis sisalduv väike segadus, kuna Tallinna omavalitsuse üksusteks on linnaosad, kellel saab selle projekti järgi olema



täisotsustusõigus, maksuõigus ja nad on seaduse järgi täielikult iseseisvad, mida oleks selle projekti järgi ka Tallinna üldine, teisel astmel üles ehitatud volikogu. See tähendab, et Tallinnas tekib sisuliselt sama olukord, mis on praegu maakonnas, kus nendes küsimustes valitseb tõsine segadus. Tahaks öelda, et kohalike omavalitsuste tasandite küsimus ei ole seotud mitte niivõrd nende moodustamisega. Kui te mäletate, siis mõnigi komisjoni esimees rääkis siin sellest, kuidas moodustada teise tasandi omavalitsuste esinduskogu. Eelistati ühte moodustamist teisele. Tegelikult on omavalitsuste küsimus milleski muus. Küsimus omavalitsustest ja tasanditest taandub sellele pädevusele ja nendele õigustele, mis nendele tasanditele antakse. Kui rääkida kohalikest omavalitsustest üldse, siis on võimalik neid laias laastus jaotada kaheks: tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud valitsemine. Ei ole vaja pikemalt lahti rääkida, mida see endast kujutab. Kui me läheme ühetasandilisuse suunas, siis on meil valitsemine detsentraliseeritud, kahetasandilisuse puhul me läheme sisuliselt tsentraliseeritud valitsemise suunas. Omavalitsuse olemust iseloomustab terve rida tunnuseid, kui me omavalitsusele lisame ühe sõna. Nimelt on see rahva omavalitsus. See tähendab, et rahva omavalitsus teostab omavalitsuslikku võimu nende inimeste poolt ja nende inimeste jaoks, kes ta ellu kutsuvad ja kes tema territooriumil asuvad. Kui me sellise võimu kutsume ellu kahes eraldi kohas, siis ühtede ja samade isikute suhtes realiseerub omavalitsus kahes tsentris. Kui me kutsume ta ellu ühel tasandil, siis ta ka realiseerub ühes tsentris, kas vallas või maakonnas. Olenemata sellest, kuhu on koondatud omavalitsuse olemus, kas maakonna, riigi või isegi valla tasemele, on omavalitsusel terve rida tunnuseid. Esiteks, maksude ja koormiste kehtestamise õigus. See puudutaks nii riiklikult kehtestatud makse kui ka makse ja koormisi, mida kehtestab omavalitsus. Üks omavalitsuse tunnus on need raamid, milles ta tegutseb. Omavalitsuse tegevusvaldkonnad jagunevad üldisteks ja seadusega ettenähtud valdkondadeks. Kui me käsitleme omavalitsust kui kohaliku elu korraldamise mehhanismi, siis üldine tegevusala omavalitsuse pädevuse piirkonnas tuleneb sellest. See tähendab, et omavalitsus on kohaliku elu küsimuste otsustamises vaba. Seadusega ettenähtud küsimuste ring on nende seaduste poolt reglementeeritud ja on kohalikule omavalitsusele kohustuslik. Sinna kuuluvad enamasti küsimused, mis puudutavad haridust, tervishoidu, kindlustust jne. Kolmas põhiline omavalitsuse õigus on säte, et omavalitsusele ei saa panna lisaülesandeid ja kohustusi, samuti piirata tema pädevust muidu kui ainult seaduses ettenähtud korras. Neljandaks on demokraatia vorm omavalitsuse realiseerimistasandis, kas me läheme esindusdemokraatia või otsese demokraatia teed. Praegu on selle küsimuse püstitamine võib-olla natuke kunstlik, sest me oleme vaikival nõusolekul võtnud omaks esindusdemokraatia omavalitsusorganites. Kuid põhimõtteliselt on võimalik ka teine vorm. Üks lai probleem omavalitsusstruktuurides on ametiisikute määramise küsimus ja esindajate ehk volitatud isikute küsimus. See viib meid ametite võimaliku lahutamiseni omavalitsustasandil. Küsimus on selles, kes teostab konkreetset sätestatud võimu omavalitsuse piirkonnas. Kui me valime selle teostajaks ja selle etteotsa ametiisiku, siis võime saada otsestest valimistel halvema tulemuse. Küsimus puudutab vallavanema valimist kas otsestest valimistel või volikogu poolt, kui me need ametid volikogu esimehest saame eraldada. Küsimus on lihtsalt selles, kas me tahame saada tugevamat ametiisikut. Siin on küsimus ka veel selles, et omavalitsuse kahel rollil on maailmas tegelikult kaks sisu. Üks on omavalitsuse teostamine. Vähem märgitud roll, mis hakkab ka meil üha enam ilmnema, on omavalitsuse poliitiline roll. Kui rääkida veel omavalitsusest, siis omavalitsuse tunnuseks on ka iseseisva eelarve moodustamine. Kui me lähme seda teed, nagu on ka härra Adamsi projektis ja paljudes teistes projektides, kus ...

Juhataja: Härra Jürgenson, vabandust! Te olete kulutanud 13 minutit. Kui palju on vaja aega juurde?

K. Jürgenson: Kaks minutit ja ma lõpetan.

Juhataja: Palun!

K. Jürgenson: Aitäh! Küsimus on eelarves ja selle moodustamises. Ühetasandilise omavalitsuse puhul moodustatakse omavalitsuse tasandi eelarve iseseisvalt ja tema täitmine on iseseisev. Kui me paneme selle kahele tasandile, siis teostub see kahel tasandil. Nüüd mõni sõna üldse kõikidest projektidest. Komisjon on seisukohal, et kõikidest projektidest on võimalik leida piisavalt häid mõtteid ja seisukohti ning me ei annaks praegu ühelegi projektile eelistust. Me jätame endale vabaduse koostada oma peatükk kõikides projektides sisalduvate mõtete sünteesi kaudu. On paar küsimust, mis omavalitsuse peatükist põhimõtteliselt välja lähevad. Need on presidendi pädevus või riigipea pädevus omavalitsuse suhtes, see puudutas veel omavalitsuste peatamist. Edasi, maavanema määramine ja kohale kinnitamine, samuti pealinnaküsimus. Need on ilmselt küsimused, mis meil tuleb kooskõlastada ja läbi rääkida vastavate toimkondadega. Kui on kinnitatud alustekst, siis me saame konkreetse tekstiga tööle hakata ja pakume oma variandi, kuid see ei tugine ilmselt ühelegi konkreetsele tekstile. Aitäh!

[...]

A. Erm: [...] Teine moment, millele tahan tähelepanu pöörata, on see, millest Kalle Jürgenson siin väga pikalt rääkis. Minu meelest ta natuke eksis, kui ta ütles, et härra Adamsi eelnõus on väga pikalt räägitud Tallinna omavalitsemisest. Projektis on Tallinna omavalitsemise kohta ainult üks lause. Tallinnas on esimese tasandi omavalitsuse üksuseks linnaosa. Ma ei taha laskuda siin vaidlusesse nende inimestega, kes elavad maal ning kes kindlasti tunnevad valdade ja maakondade probleeme lähemalt. Ka mulle tundub, et põhiline võim, põhiline otsustamine peaks igal juhul toimuma vallas. Ma ei oskagi öelda, kas ongi mingisugust maavolikogu üldse vaja ja kas see peab olema delegeeritud või valitud. Aga ma tahan rääkida sellest, mida ma tean täpsemalt – olukorrast Tallinnas. Ma olen jõudnud järeldusele, et vähemalt meie tingimustes ei ole nii suurt linna nagu Tallinn võimalik juhtida ühest punktist. Kui Tallinnal on ainult üks volikogu, linna volikogu, nagu see praegu on, siis sellisel juhul on kodanikuõigused kaitsmata. Näiteks Merivälja, Mähe, Pirita – täiesti omaette rajoon oma spetsiifikaga, oma probleemidega. Linnavolikogus esindab seda rajooni üks saadik 68-st. Mul on retooriline küsimus: kuidas see üks saadik suudab kaitsta nende inimeste elu, selle rajooni huve? Selles mõttes ei saa praegu läheneda Tallinnale nii nagu võib-olla maakondadele. Tänu sellele on ka see lause siin sees. Ma tahan siiski rõhutada, et me peame jätma mitte ainult Tallinnale, võib-olla ka teistele linnadele (ma ei tunne nende probleeme nii hästi, et võiksin seda öelda) võimaluse tuua võim ikkagi natuke madalamale, et võim ei oleks ainult Raekojas ja ainult Toompeal. See oli põhiline, mis mul öelda oli. Tänan!

J. Adams: [...] Oli võib-olla kaks olulisemat järeldust. Üks on kohalike omavalitsuste teema. Ma jagan siin Kalle Jürgensoni seisukohta, et ilmselt on Eesti ühiskonnas kohaliku omavalitsuse käsitlemisel praegu nii erinevad arusaamised, et ainuke võimalus põhiseaduses seda küsimust lahendada on lühendada vastav peatükk sellise miinimumini, millega absoluutselt kõik on nõus, ning ülejäänud jätta juba edasise poliitilise arengu ja seadusloome hooleks. Ma kordan üle: selle peatüki koostamisel oli aluseks umbes kümme-kümne siin saalis viibija vestlusring, aga ka seal ei olnud ühest arvamust, aluseks sai võetud n.-ö. domineeriv aramus.

\*\*\*\*\*

## **VII toimkonna 12.10.1991 koosoleku protokollist<sup>16</sup>:**

Arutati J. Adamsi poolt esitatud põhiseaduse eelnõu. Lisaks toimkonna liikmetele osalesid Tallinna Linnavolikogu esimees ja Harju Maavolikogu esimees. Leiti, et toimkonnas tuleks otsustada, kas võtta aluseks ühetasandilisus või kahetasandilisus ja hakata sellest lähtuvalt tegema peatüki paragrahvide teksti. Otsustati, et 16.10.91 koosolekuks esitab toimkonnast igauks konkreetseid redaktsioonilised parandused või omad tekstid.

\*\*\*\*\*

## **VII toimkonna liikme Kalle Jürgensoni 13.10.1991 esitatud formuleering<sup>17</sup>**

§ 117 Kohalikku elu korraldavad seaduse alusel iseseisvalt tegutsevad omavalitsused.

§ 118 Omavalitsusüksusteks on vallad, alevid ja linnad. Riigiasutused ja riigiametnikud ei tohi piirata omavalitsusele antud pädevust ega panna omavalitsusele peale majanduslikke või muid ülesandeid muidu kui seadusega ettenähtud juhtudel ja korras ning kokkuleppel temaga.

§ 119 Omavalitsuse esindusorganiks on volikogu, kellel on oma ülesannete täitmisel lõpliku otsustamise õigus kui seadusest ei tulene teisiti.

§ 120 Omavalitsuse volikogu valitakse neljaks aastaks üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõttel. Valimisel on hääleõiguslik iga antud omavalitsuse haldusterritooriumil alaliselt elav inimene, kes on valimiste päevaks saanud kaheksateist aastat vanaks ja on omavalitsuse haldusterritooriumil elanud vähemalt kolm viimast aastat. Valimise täpsema korra määrab seadus.

§ 121 Omavalitsusel on seaduse alusel õigus oma haldusterritooriumil välja anda määrusi ja korraldusi.

§ 122 Volikogu moodustab kohaliku täitevvõimu: valla-, alevi- ja linnavalitsuse. Volikogu võib konkreetsete ülesannetega temale antud otsustusõiguse delegeerida kohalikule täitevvõimule või osavallale (linnaosale). Osavalla (linnaosa) moodustamise täpsema moodustamise korra kehtestab seadus.

§ 123 Omavalitsusel on oma iseseisev eelarve, mille kujundamise määrab seadus ning mille kinnitab volikogu.

Seaduse alusel võivad omavalitsused oma haldusterritooriumil kehtestada makse ja panna peale koormisi.

Seaduse kohaselt omavalitsusele pandud täiendavate ülesannetega seotud kulud kantakse riigieelarvest.

§ 124 Volikogu valib ametisse valla- ja alevivanema ning linnapea, kes juhivad kohaliku täitevvõimu tegevust.

Volikogu valib oma liikmete hulgast volikogu esimehe, kes juhivad ja korraldab tema tegevust. Omavalitsusorganite moodustamise täpsema korralduse kehtestab seadus.

---

<sup>16</sup> ERA.R-2324.1.15, l 17–20.

<sup>17</sup> ERA.R-2324.1.16, l 101.

§ 125 Omavalitsuste volikogude või nende liitude poolt esitatud maavanema kandidaadi kinnitab ametisse riigivanem.

Maavanem korraldab omavalitsuste haldus- ja majandustegevuse kontrolli.

Regionaalsete küsimuste korraldamiseks moodustatakse maavanema poolt juhitud esinduskogu, kuhu kuuluvad omavalitsuste volikogude poolt volitatud esindajad. Kogu moodustamise ja täpsema korralduse kehtestab seadus.

§ 126 Omavalitsused võivad teha koostööd ning moodustad ühiselt huvipakkuvate küsimuste korraldamiseks ühendusi ja ühisasutusi.

\*\*\*\*\*

### **VII toimkonna liikme Toomas Korgi 15.10.1991 esitatud formuleering<sup>18</sup>**

1. Sõnastada § 117 alljärgnevalt:

§ 117. Kohaliku valitsemisala korraldamine ja eluvaldkondade aredamine toimub seaduse alusel kohalike omavalitsuste kaudu.

2. § 118

2.1.2. lõige välja jätta.

2.2.3. lõige välja jätta.

3. § 119. Pakutud variandid 1 ja 2 põhiseadusest välja jätta.

4. § 120. Sõnad „ja töötav“ välja jätta.

5. § 121. Asendada sõna „lõivusid“ sõnaga „koormisi“.

6. § 122. Teine lõige põhiseadusest välja jätta, eelarve küsimus sätestada seaduses.

7. § 123. Välja jätta, kuna piiride küsimus peaks olema Riigikogu pädevuses ja sätestatama seadusega.

8. § 124. Välja jätta, kuna pole põhiseaduse, vähemalt tema 14. peatüki küsimus.

9. § 125.

9.1.1. lausest välja jätta sõnad „Tallinna linna“

9.2.2., 4., 5. ja 6. lõige asendada lausega: „Teise astme omavalitsuste korraldus ja nende esinduskogude kujundamise alused määratakse seadusega“.

9.3.3. lõige ära jätta, kuna ei pea vajalikuks põhiseaduses eraldi sätestada ühe linna küsimusi, kuigi ta on pealinn.

\*\*\*\*\*

### **VII toimkonna liikme Ott Kooli 16.10.1991 esitatud formuleering<sup>19</sup>**

---

<sup>18</sup> ERA.R-2324.1.16, l 100.

§ ... Eesti Vabariigi kohalikud omavalitsuse üksused on vallad, alevid, linnad ja maakonnad. Omavalitsused korraldavad piirkonna kodanike õiguste kaitset ja heaolu kehtivate seaduste alusel. Eesti Vabariigi valitsuse ja kohaliku omavalitsuse vastuolud lahendab riigikohus.

§ ... Kohaliku omavalitsuse volikogu saadikud valitakse piirkonna hääleõiguslike kodanike poolt neljaks aastaks. Valimised toimuvad Eesti Vabariigis kehtiva valimisseaduse alusel.

§ ... Kohaliku omavalitsuse töökeel määratakse Eesti Vabariigi keeleseadusega.

§ ... Kohalik volikogu valib esimehe ja täitevvõimu esindaja, kinnitab omavalitsuse koosseisu. Maakonna volikogu esitab maavanema kandidaadi kinnitamiseks Eesti Vabariigi valitsusele. Vallavanem, alevivanem, linnaepea ja maavanem on aruandekohustuslikud teda valinud volikogu ees.

§ ... Kohaliku omavalitsuse üksusel on iseseisev eelarve. Maakonna eelarve koostatakse seadusega ettenähtud korras. Riigi eelarvest antud toetuse piirkondlike sotsiaalsete arenguprogrammide ja loodusõnnetuste korral jaotab maakonna volikogu koos piirkondlike omavalitsuste esindustega.

§ ... Maakonna volikogu korraldab valdade, alevite ja linnade koostööd majanduse, kultuuri, hariduse, tervishoiu ja keskkonnakaitse programmide teostamiseks. Ühe omavalitsuse volikogu otsustamistasandil on maakonna volikogul nõuandev hääleõigus.

§ ... Vallavanem, alevivanem, linnaepea, maavanem ja nendele alluvad valitsused on riigivõimu teostajad kohapeal. Volikogu ja omavalitsuse vastuolud lahendab ringkonnakohus seaduste järgi.

§ ... Omavalitsuste üksustel on õigus luua iseseisvaid ühendusi ja sihtkapitale sotsiaalsete programmide teostamiseks juriidilise isiku õigustes.

\*\*\*\*\*

## **Ott Kooli kommentaar 16.10.1991 esitatud formuleeringule<sup>20</sup>**

Lp. EV Põhiseaduse koostaja!

Teie käes oleva eelnõu koostamisel lähtusin PA poolt vastuvõetud hr. Adamsi alustekstist, seda veidi keeleliselt kohendades ja sisu koondades.

Maakonna volikogu vajadust põhjendan arvamusega, et võibolla alles paarikümne aasta jooksul kujunevad külas välja erakonnad ja valla volikogus sünnib demokraatlik otsustamistasand. Saadikute valik maakonna volikogusse hakkab aga juba järgmistel valimistel toimuma erakondliku võitlus printsiibil. Sinna koondub loodetavasti maakonna „ajustrust“, igal juhul kohalik intelligents ja poliitikud. Valdade vaheliste sotsiaalsete ja eriti keskkonnakaitse programmide rakendamiseks on sellise ühiskondliku arvamuse kujunemine vajalik. Eriti oluline on maakonna otsustamistasand kultuuri kaitseks ja arendamiseks. Ma ei arva, et maakonna volikogu saaks või tahaks piirata valdade õigusi. Vastupidi. Maakonna

---

<sup>19</sup> ERA.R-2324.1.16, l 32–33.

<sup>20</sup> ERA.R-2324.1.16, l 33.

volikogus on valdade taotlused paremini avalikkuse ette toodud ja kaitstud kui ainult riigi poolt määratud maavanema ja bürookraatlikuks kujuneda võiva maavalitsuse korral.

Täna kaasmõtlemise eest.

Ott Kool

\*\*\*\*\*

## VII toimkonna liikme Vello Saatpalu 16.10.1991 esitatud formuleering<sup>21</sup>

§ ... Kohaliku valitsemisala korraldamine ja kohalike eluvaldade arendamine toimub kohalike omavalitsuste kaudu.

§ ... Kohalikul omavalitsusel on kohustus koostada iseseisev eelarve.

§ ... Kohalikul omavalitsusel on oma võimkonna piires õigus:

- teha otsuseid, anda määrusi ja korraldusi;
- kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi;
- moodustada teiste omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ ... Kohalike omavalitsuste moodustamise, korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle määrab seadus.

\*\*\*\*\*

## Vello Saatpalu kommentaar 16.10.1991 esitatud formuleeringule<sup>22; 23</sup>

### 1. § 117

1.1. Sõnastada § 117 1938. a. Põhiseaduse § 122 sõnastust aluseks võttes (jättes välja sõnapaari „seaduse alusel“) alljärgnevalt: „ § ... Kohaliku valitsemisala korraldamine ja kohalike eluvaldade arendamine toimub kohalike omavalitsuste kaudu.“

### 2. § 118

2.1. Jätta välja 1., 2. ja 3. lõige. Need küsimused peavad leidma käsitlemise EV kohaliku omavalitsuse seaduses, võibolla ka Tallinna kohta käivas eriseaduses.

2.2. Neljandas lõikes nimetatud järelevalve mõiste peaks leidma käsitlemise käesoleva ettepaneku viimases paragrahvis, kus ta on koos omavalitsuse moodustamise ja korraldusega.

### 3. § 119.

3.1. Jätta välja. Lõigetes käsitletud küsimused kuuluvad lahendamisele kohaliku omavalitsuse seaduse ja valimisseaduse kaudu.

### 4. § 120

---

<sup>21</sup> ERA.R-2324.1.21, l 96. Vt ka ERA.R-2324.1.21, l 102–105.

<sup>22</sup>) ERA.R-2324.1.21, l 97.

<sup>23</sup> ERA.R-2324.1.21, l 103–104.

4.1. Jätta välja, kuivõrd see kuulub valimisseaduses käsitlemisele.

5. § 121

5.1 Sõnastada § 121 1938.a. Põhiseaduse § 124 sõnastust aluseks võttes alljärgnevalt:

„§... Kohalikul omavalitsusel on oma võimkonna piires õigus:

- teha otsuseid, anda määrusi ja korraldusi;
- kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi;
- moodustada teiste omavalitsustega liite ja ühisasutusi.“

6. § 122

6.1. Jätta välja 1. lõige, kui kohaliku omavalitsuse seadusesse kuuluv.

6.2. Selle paragrahvi 2. lõike esimene aluse sõnastada alljärgnevalt (lähtub käesoleva ettepaneku kirjutaja seisukohast, et eelarve koostamine on kohustus, mitte aga ainult õigus mida võib oma töö kergendamiseks mitte kasutada):

§ ... Kohalikul omavalitsusel on kohustus koostada iseseisev eelarve.“

6.3. Jätta välja 2. lõigu teine lause, kuivõrd eelarve ja maksude küsimus leiab käsitlemist EV vastavates seadustes.

7. § 123

7.1. Jätta välja, kuivõrd „Kohaliku omavalitsuse Euroopa harta“ § 5, mis käsitleb just piiride küsimust, kuulub kohustuslikult ratifitseeritavate paragrahvide hulka.

8. § 124

8.1. Jätta välja. Kuulub keeleseaduse võimkonda.

9. § 125

9.1. Jätta välja. Kuulub kohaliku omavalitsuse seaduse, võimalik, et ka Tallinna kohta käiva eriseaduse raames lahendamisele.

10. Lisada järgmine paragrahv:

„§... Kohalike omavalitsuste moodustamise, korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle määrab seadus.“

1. Pean vajalikuks, et Põhiseaduse need peatükid, mille lahtikirjutamine toimub teiste seaduste alusel, oleksid kirja pandud võimalikult lühidalt.

2. Olen seisukohal, et eelarve koostamine pole mitte niivõrd omavalitsuse õigus kuivõrd kohustus. See mõte võiks kajastuda Põhiseaduses, olla kohalikku rahvast kaitsvaks konstitutsiooniliseks sätteks.

3. Kompromissina ma ei määratleks Põhiseaduses omavalitsuse tasandite arvu (esmatasand või teine tasand) ja omavalitsusüksuste nimesid (alev, linn, vald, maakond), sest tasandite

arvu suhtes on olulisi erimeelsusi ning võib ka juhtuda, et maakond ei kujunegi omavalitsuse tasandiks.

4. Kuivõrd teise tasandi omavalitsuse moodustamise suhtes on praegu olulisi erimeelsusi (kui see tasand peaks moodustatama), siis pole otstarbekas Põhiseaduses käsitleda ka omavalitsuste valimise küsimust (teatavasti on arvamusi, et teise tasandi volikogu võiks moodustada esmatasandilt delegerimise teel).

5. Ülaltoodu peaks olema piisavaks selgituseks, miks allakirjutanu poolt esitatud 14. peatüki eelnõu kujunes selliseks nagu ta on.

Vello Saatpalu

\*\*\*\*\*

### **VII toimkonna liikme Ants Ermi 16.10.1991 esitatud formuleering<sup>24</sup>**

§ 117 Jätta välja

§ 118 2. lause jätta välja. Viimane lause tõsta teiseks.

§ 119 Variandid jätta välja

§ 120 ... on hääleõiguslik iga valla liige. Valla liikmeks saamise kord määratakse seadusega.

§ 122 Viimane lause: „Seadus kehtestab kohalikesse eelarvetesse maksude laekumise korra“

§ 123 Jätta välja

§ 124 1. lõik jätta välja. Lõppu: „Teiste keelte kasutamise korra määrab keeleseadus.“

§ 125 Sõnastada ümber: „Vallal on õigus oma koosseisus moodustada osavaldu. Osavalla pädevuse määrab vallavolikogu.“

Lugupidamisega

Ants Erm

\*\*\*\*\*

### **Andrus Ristkoki 16.10.1991 esitatud ettepanekud „EV Põhiseaduse“ projekti koostamisele<sup>25</sup>**

Omavalitsusi käsitleva osa, õigemini alamate haldustasemete kompetents: käsitlev osa peab fikseerima järgmised põhimõtted:

1. Omavalitsustasandite arv sõltub haldustasandite arvust.
2. Kohalikud omavalitsused toimivad riigi funktsioonide täitmisel riigi ühtse haldussüsteemi osana.
3. Igas halduspiirkonnas vajalike elamis- ja toimumistingimuste loomine, inimväärse elu korraldamine ning piirkonna arengu tagamine on kohaliku omavalitsuse kohustus.

---

<sup>24</sup> ERA.R-2324.1.21, 1 99.

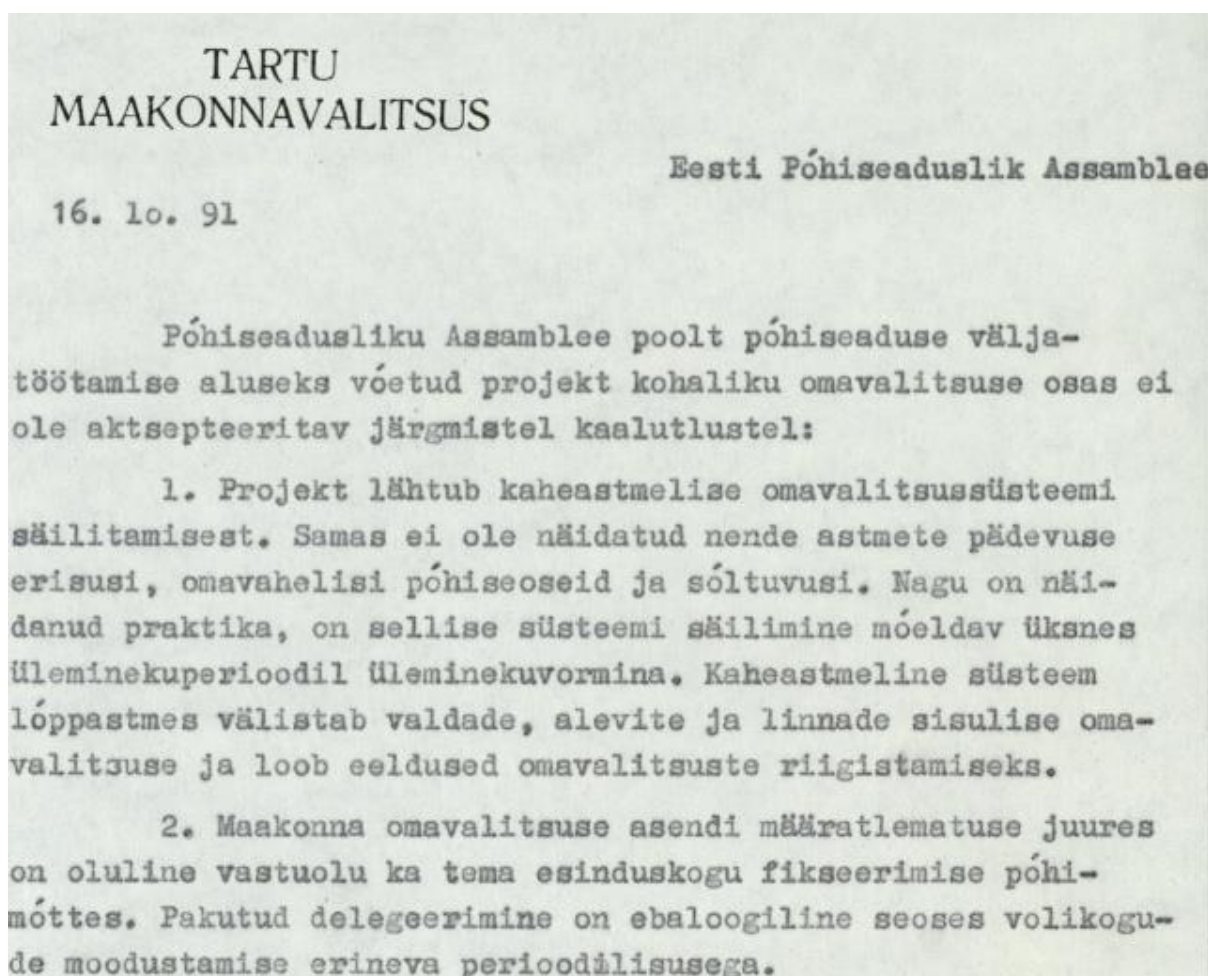
<sup>25</sup> ERA.R-2324.1.21, 1 107.



4. Kohalike omavalitsuste kohustuste täitmiseks vajalikud õigused ja ressursid kindlustatakse seadustega.
5. Kohaliku omavalitsuse töö demokraatlikkuse tagab kohalik rahvaesindusorgan. Kõigi halduspiirkondade ja nende elanike seisukohast oluliste otsuste vastuvõtmiseks moodustatakse igas halduspiirkonnas rahvaesindusorganid. Viimase otsuste täitmine on kohalikule omavalitsusel kohustuslik. Kohalik rahvaesindusorgan suunab ja kontrollib omavalitsuse tööd vastavalt elanike vajadustele. Kohalik rahvaesindusorgan kinnitab kohaliku omavalitsuse struktuuri, määrab omavalitsuse juhi ning kinnitab viimase poolt esitatud valitsuse liikmed.
6. Oma funktsioonide täitmise eest vastutab kohalik omavalitsus rahvaesindusorgani ees. Funktsioonide täitmata jätmise, piirkonnale või selle elanikkonnale kahjutoova tegevuse korral on rahvaesindusorganil õigus nii omavalitsuse juhti kui valitsuse liikmeid asendada.

\*\*\*\*\*

**Tartu maavanema R. Närska 16.10.1991 esitatud arvamus J. Adamsi töögrupi põhiseaduse eelnõu kohaliku omavalitsuse peatüki osas:**<sup>26</sup>



<sup>26</sup> ERA.R-2324.1.21, 1 108.

2. Maakonna omavalitsuse asendi määratlematuse juures on oluline vastuolo ka tema esinduskogu fikseerimise põhi-  
mõttes. Pakutud delegeerimine on ebaloogiline seoses volikogu-  
de moodustamise erineva perioodilisusega.

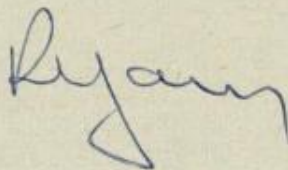
3. Projektis on normitehniline ja sisuline vastuolo omavalitsuslike üksuste määratlemisel. § 118 käsitleb sellis-  
tena valdasid, alevaid, linna ja linnaosa. § 125 aga ka maa-  
kondi ja Tallinna linna. Siinjuures ei ole põhjendatud linnaosa  
käsitlemine iseseisva omavalitsusüksusena.

4. Piisavalt ei ole avatud põhiseaduslikud garantiid  
seaduslikkuse tagamiseks kohalike omavalitsuste tegevuses  
/s.h. kohalike omavalitsuste tegevuse peatamine jne./.

5. Arvestades asjaolu, et tänane administratiiv-territo-  
riaalne korraldus on läbi vaatamata ning pole optimaalne, on  
ebaotstarbekas piiride muutmine sisuda omavalitsuse nõusole-  
kuga.

Riigipea institutsiooni osas on vajalik tagada riigipea  
valimine vahetult rahva poolt. Vaid sellisel teel on võimalik  
tagada riigivõimu tasakaalustatus ja stabiilsus, Põhjendamatu  
on riigivanema nimetuse kasutamine. Riigipea pädevus ja eriti  
selle realiseerimise õiguslikud vormid on reglementeeritud  
ebapiisava täpsusega.

Maavanem



R. Näska

\*\*\*\*\*

## VII toimkonna 16.10.1991 koosoleku protokollist<sup>27</sup>:

Omapoolsete formuleeringute esitajad tutvustasid oma tekste.

Otsustati:

---

<sup>27</sup> ERA.R-2324.1.15, 121-23.

1. Jätta kohalikku omavalitsust käsitlevasse peatükki eelarve küsimus.
2. Keeleküsimust mitte käsitleda omavalitsuse peatükis
3. Hääleõiguslikud on alalised elanikud, kes on antud territooriumil elanud 3 aastat.
4. § 119-st välja jätta variandid.
5. § 123 – välja jätta.
6. Tasandite küsimuses esitada kolm alternatiivi:
  - Ühetasandiline omavalitsus;
  - Kahetasandiline omavalitsus;
  - Üldse tasandite küsimust mitte käsitleda.
7. § 122 juurde lisada alternatiiv, mis käsitleks otsustusõiguse delegeerimist kohalikule täitevvõimule või osavallale (linnaosale).

\*\*\*\*\*

### **VII toimkonna 18.10.1991 kell 10:00-10:45 väldanud koosoleku protokollist<sup>28</sup>:**

Otsustati: Edaspidises tööd lähtuda J. Adamsi eelnõust ja iga toimkonna liige esitab oma konkreetsed ettepanekud kõikide paragrahvide kohta. Need, kellel on seni kirjalikult ettepanekud esitamata, võivad arutamise käigus teha seda ka suuliselt, kui ei jõua kirjalikult vormistada.

\*\*\*\*\*

### **PA 18.10.1991 istungi stenogrammist:**

V. Salum: [...] Kolmas küsimus, mille meie toimkond palub täiskogul lahti arutada ja hääletada, on kohalike omavalitsuste esindatus: kas nad on kaheastmelised, tähendab, valitakse vallavolikogu ja maakonna volikogu, või on ta delegeeritav, s. t. vallavolikogud delegeerivad teatud õigused ja oma esindajad maakonna volikokku ja seda mõtet annab edasi arendada ka Riiginõukogu moodustamisel. Nii et oleks nagu kolmanda astme esindus, maakonna volikogud delegeerivad oma esindaja Riiginõukogusse. Riiginõukogu moodustamise küsimused moodustavad küllaltki keerulise, kuid vajaliku teemadepaketi ja seda tuleks laiemalt käsitleda. Ma ei suru oma ettepanekut peale, aga enne kui me hakkame teksti redigeerima, on vaja põhiküsimustes kokku leppida. See on sissejuhatuseks kõik. Ma loodan, et sellel teemal võtavad teised toimkonna liikmed ka sõna. Kui on küsimusi, siis palun!

K. Jürgenson: Lugupeetud juhataja! Lugupeetud ettekandja! Mul pole niivõrd küsimus, kuivõrd ettepanek. Nimelt üks teie poolt formuleeritud ettepanek hääletamiseks Põhiseadusliku Assamblee täiskogul puudutab otseselt selle toimkonna tööd, mida mul juhtida tuleb. Mul on teile konkreetne ettepanek seda küsimust mitte hääletada teie ettepaneku raames, vaid jätta see meie toimkonna ettekande ja aruande esitada. Aitäh!

V. Salum: Täiesti nõus.

K. Jürgenson: Lugupeetud assamblee liikmed! Lugupeetud juhataja! Kõigepealt pean ma teie ees vabandama, nii nagu eeskõneleja härra Rätsep seda tegi, sest mappide vahelt te ei leia meie komisjoni aruannet. Algselt mul ei olnudki plaanis tulla täna teile siia kõnepulti

---

<sup>28</sup> ERA.R-2324.1.15, 1 24–25.

esinema. Lõunavaheajal me kogunesime ja otsustasime siiski üksmeelselt, et me esitame teile komisjonipoolse ettepaneku, mille sisu on järgmine. Me oleme arutanud oma töös, mis puudutab kohalike omavalitsuste peatükki, mitmeid põhimõttelisi küsimusi, mis puudutavad härra Adamsi teksti selles peatükis. Paljudes, võib öelda enamikus peatükkides, mis puudutavad omavalitsusi, oleme jõudnud põhimõttelisele kokkuleppele, sealhulgas valijate, eelarve- ja maksuküsimused, samuti alevi-, vallavanema ja linnaapea ametite lahusus volikogu esimehest ja veel mõned. Jäänud on mõned põhimõttelised küsimused, mis meid edaspidises töös ahistavad ja terviklikku teksti teile esitada ei lasknud. Küsimus on nimelt tasandite arvus. Võimalused on siin järgmised. Komisjonis on selgelt välja kujunenud kolm seisukohta. Komisjonil on palve Põhiseaduslikule Assambleele võtta seisukoht küsimuses, kas üldse omavalitsuse peatükis sätestada need tasandid, kus omavalitsus fikseeritakse. See tähendab, kas üldse öelda, et omavalitsus realiseerub kas valla, alevi, linna, mõne linnaosa, maakonna või veel mõnel tasandil. Selle lahenduse vooruseks on kahtlemata lühidus ja küllaltki suur üldistusaste. Selle lahenduse puuduseks on sisuliste küsimuste ja põhimõtteliste vaidluste edasilükkamine aleviseaduse, vallaseaduse, linnaseaduse ja muude omavalitsuse tööd reguleerivate normatiivaktide arutuseni. Teine võimalus on, kui assamblee nii otsustab, et need tasemed, kus omavalitsus realiseerub, peaksid olema siiski põhiseaduses ära nimetatud. Küsimus on järgmine: kas omavalitsus realiseerub ainult valla, alevi ja linna tasandil? Siin lähevad komisjoni seisukohad üsna jäigalt lahku ja mõlema poole esindajaid on enamvähem ühepalju ning kahjuks ei ole me omapoolset versiooni teile esitanud. Otsustasime, et lihtsam oleks meie edasise töö aluseks võtta teie otsustus. Küsimus omavalitsuse tasanditest on küllalt problemaatiline, sest, nagu ma ütlesin, otsustada tuleks, millisel või millistel taseme(te)l realiseerub omavalitsus. Kui te mäletate mu eelmist ettekannet, siis ma loetlesin mõningaid tunnuseid, mis on omavalitsusele iseloomulikud: see puudutab maksuõigust, eelarve moodustamist, korralduste ja määruste väljaandmise õigust, esinduskogude moodustamist jne. Valla tasandil, nagu ma ütlesin, oleme põhimõtteliselt nende asjadega jõudnud kokkuleppele. Küsimus on, kas needsamad punktid laienevad ka maakonnale või mõnele muule tasandile ehk kas omavalitsus realiseerub ühel või kahel tasandil. Sest tegelikult on olukord selline, et olenemata sellest, mitmel tasandil realiseerub omavalitsus – kas ühel või kahel tasandil, olen mina isiklikult väga sügavalt veendunud, et regionaalsete küsimuste korraldamist ka siis, kui omavalitsus realiseerub ainult valla, alevi ja linna tasandil, on võimalik korraldada ja kindlasti see tuleb korraldada. Selleks on mitmeid võimalusi valdade ja teiste omavalitsuste liitude, maakondlike liitude ja muude liitude näol. Samuti on põhimõtteliselt võimalik ka esindusorganite moodustamine maavanema juures, kui selline institutsioon sisse seatakse. See tähendab, et ka sellisel juhul on võimalik huvide esindamine maakonna tasandil. Kuid ma kordan veel kord: assamblee põhimõtteline seisukoht oleks meile vajalik. See on minu poolt kõik.

Juhataja: Tänan! On mõned küsimused. Esimesena saab küsimuse esitamiseks sõna härra Uluots. Palun!

Ü. Uluots: Lugupeetud ettekandja, mul on informatsioon, et meie omavalitsuslikud liidud tegelevad praegu väga tõsiselt põhiseaduse küsimustega. Kas teie toimkonnal on informatsiooni, millised on nende omavalitsuste deviisid ja seisukohad antud küsimuses?

K. Jürgenson: Tänan! See on väga asjakohane küsimus: kogu probleem sellest algabki, sest inimesi, kes on huvitatud selle küsimuse lahendamisest, on väga palju. Arvamus selle kohta on komisjonile laekunud üsna arvukalt. Meil on selle kohta olemas näiteks Tartumaa valdade

liidu arvamus, Eesti Vabariigi maa- ja linnavolikogude esimeeste, maavanemate ja linnapeade koosoleku avaldus. Meil on ka Tartu maavalitsuse arvamus ja lisaks sellele on esitanud arvamusi ka üks ülemnõukogu saadik, samuti on olemas valdu asutava liidu ja maaomavalitsuste liidu arvamus. Ning lisaks sellele on põhimõtteliselt kõigil komisjoni liikmetel samuti oma seisukohad nendes küsimustes tekstina formuleeritud.

P. Kask: Ma tean, et ühetasandilise omavalitsuse mudeli pooldajad seavad endale eeskujuks Soome Vabariiki ja tema kogemusi. Kas kahetasandilise mudeli pooldajatel on ka mingi konkreetne eeskuju? Tänan!

K. Jürgenson: Ma pean kõigepealt tänama sellise isikliku küsimuse pärast. Et ei oleks valesti arusaamist, mina isiklikult kaldun omavalitsuse küsimuses ühe tasandi poole. Kui rääkida eeskujudest, siis Soome süsteemiga oleme ilmselt tõesti kõige rohkem tuttavad, mina isiklikult samuti. Ei saa öelda, et ei tunta Skandinaavia maade süsteeme, aga ma ei julgeks väita (ja tahaks loota, et see tegelikult ka nii on), et me oleme sidunud nii ühe kui ka teise poole seisukohtade väljaütlemisega mingisuguse konkreetse malli. Tundes Soome süsteemi, ei ole ma sugugi lähtunud sellest kui absoluudist. Ja pealegi on soomlased ümber tegemas oma vallaseadust. Tänavu aasta alguses pandi neil kokku vallaseaduse paranduse komitee, kes peab oma töö lõpetama tuleva aasta lõpuks. Ka nemad on asunud omavalitsuse reformimise teele.

T. Velliste: Härra eesistuja! Härra ettekandja! Mul on küsimus omavalitsuslike ühikute piiride kohta. Kas teie toimkonnal on seisukoht selle kohta, kuidas määratakse ja kuidas muudetakse omavalitsuslike ühikute, nii valdade kui ka maakondade piire ja kas see on kuidagi seotud etniliste piiride küsimusega? Tänan!

K. Jürgenson: Meie ei ole esitanud küsimusi etnilistest piiridest, küll aga oli piiride muutmise punkt sees härra Adamsi tekstis. Komisjon oli seisukohal, et piiride küsimusi ei ole vaja selles peatükis käsitleda.

V. Salum: Kas kutseliste omavalitsuste osa tuleks põhiseadusest täiesti välja jätta?

K. Jürgenson: Praegu me ei ole seda käsitlenud.

Juhataja: Küsimusi rohkem ei ole. Aitäh seitsmendale toimkonnale, aitäh härra Jürgensonile! Nendel teemadel soovib sõna härra Saatpalu. Palun!

V. Saatpalu: Lugupeetud juhataja ja kolleegid! Ma tahaksin oma sõnavõtuga juhtida tähelepanu vastutuse määrale, mille me endale võtame, kui me hakkame hääletama küsimust, kas me põhiseaduses määrame Eesti riigile ühe- või kahetasandilise omavalitsussüsteemi. Kui me presidendi ja parlamendi teljel siia või sinna midagi nihutades praktiliselt tegeleme siiski, ärgu keegi pangu pahaks, mõneti võimukeskuse nüanssidega, siis tasandilisuse üle hääletades me tegeleme Eesti riigi vertikaalse võimustruktuuri olulise muutmisega ühel või teisel juhul. Ma tahan juhtida teie tähelepanu just vastutuse määrale, mille me endale võtame, kui me siin selle otsuse üle hakkame hääletama. Minu seisukoht on, et see võiks jääda kohaliku omavalitsuse seaduse pädevusse ja seda mitte käsitleda põhiseaduses just selle tõttu, et võib-olla me ei ole piisavalt kompetentsed nendes nüanssides, mis on omavalitsusega seotud. Praeguses kogus me ei ole võib-olla niivõrd, ärgu keegi pangu pahaks, mitte nii kompetentsed. Eesti Linnade Liidu endise direktorina on mul olnud võimalus viibida kümnetel diskussioonidel, kus on otsitud sedasama tõde: kas esimene või kas ainult üks

tasand või kaks tasandit. Ma võin oma kogemusele toetudes täie veendumusega öelda, et minule ei ole suudetud ei ühe ega teise poolt tõestada, et ainult üks on võimalik või et ainult kaks on võimalik. Selles kõhkluses elab ka Skandinaavia. Kord on nii, kord on naa, kuid tendentsid on praegu (ma lihtsalt konstateerin fakti, kuivõrd mind on ametlikult vastu võetud kõikides Skandinaavia maade vastavates liitudes), ametlikud tendentsid on kahetasandilise poole, sealhulgas ka ühetasandilises Soomes, kus on vastavad diskussioonid alanud. Ma toetan täielikult Jüri Rätsepa seisukohta: selles mõttes me mõtted kattuvad, et põhiseadusesse peaks võimalikult vähe kirjutama nendest valdkondadest, mis tulevad lahtikirjutamisele eraldi seadustes. Põhiseaduses peaks detailselt lahti kirjutama ainult need valdkonnad, mida mujal seadustes ei käsitleta. Ma loen omavalitsuse selliseks valdkonnaks, mille kohta kirjutatakse veel mitmeid seadusi: omavalitsusseadus, vallaseadus, linnaseadus. Kui tuleb teine tasand või õieti, kui jääb teine tasand, siis ka maakonnaseadus jne. Seal, ma usun, on õige aeg esitada kõiki neid probleeme rahulikumas, Eesti riigile rahulikumas miljöös. Sellepärast minu seisukoht ongi jätta see välja ja panna see küsimus hääletusele tõesti siis. Ma tahan veel kord rõhutada seda vastutuse määra, kui me hääletame, et tasandite arvu määrab see kogu siin. Siis me võtame endale ranga vastutuse. Ma tean põhjusi, mulle on psühholoogid öelnud, miks see võitlus käib. Valla tasandil olevad inimesed, tunnetades riigivõimu, kõige kõrgema võimu paratamatust, ei taha, et seal vahel oleks veel keegi, kes tahab nende üle n.-ö. võimu. Teise tasandi mehed, kes kaitsevad põhimõtteliselt praegu rõhuvas enamuses kahe tasandi olemasolu, tunnetades ka riigivõimu paratamatust, kuid olles ise seal väga lähedal ja kahetsedes, et nendel ei ole võimalust võib-olla kedagi käsutada nagu riigivõimul, tahavad, et neil oleks seal allpool veel keegi, kelle üle võimu saada. See on psühholoogiline seletus ja seda tuleb tõsiselt arvestada. On öeldud, et mis siis ikka, valime siin selle tasandite arvu, jänessed kaarti ei mängi. Ma võin öelda ka, et julge hundi rind on tõesti rasvane, aga ma juhin tähelepanu ka sellele, et alati tal see rind rasvane ei ole. Ja kui me siin hakkame valima, hääletama, kas jääb üks või kaks tasandit, siis pooled lähevad siit ilma rasvata rinnaga minema. Nii et kes siis vastavalt kaotavad? Ma juhin veel kord tähelepanu sellele, et me mõistaksime seda vastutuse määra, mis meile langeb, kui me võtame tuleviku suhtes niisuguse otsuse vastu. Ma tahaksin veel öelda, et üks põhjus, miks me tahame seda otsust just siin vastu võtta, on see, et Eesti ühiskonnas on veel valdaval määral levinud üksteise kahtlustamine. Te tunnete seda ise, kõik, kes võimuorganites tegutsevad, ja see kahtlustus ilmneb ka selles, et me kahtlustame neid, kes meile järgnevad, et kui me praegu ei otsusta, ei ütle, kuidas meie seda tahame või õigeks peame, siis tingimata tulevad nemad ja teevad niisuguse seaduse, mis ei kõlba. Mina kutsun üles uskuma neid inimesi, kes tulevad ja hakkavad tegema kohaliku omavalitsuse seadust. Sellepärast ma palun, et enne, kui te nupule vajutate, otsuse teete, kaaluge veel kord, kas te tõesti kahtlete nendes, kes tulevad ja teevad omavalitsuse seadust, linnaseadust, vallaseadust. Kas me tõesti peame neile kõigile ükshaaval ette ütleva? Mina näiteks toetan seisukohta, et põhiseaduses võiks see peatükk olla võimalikult lühike. Ja meie esimese põhiseaduse kirjutajad sellest lähtusidki. Seal on ainult kolm paragrahvi. Venelased kirjutasi oma uue põhiseaduse, kus on ainult viis paragrahvi. Mõelgem sellele! Ma tänan, et soostusite mind ära kuulama.

Juhataja: Tänan teid, härra Saatpalu! Härra Arjukese, palun!

R. Arjukese: Lugupeetud juhataja! Lugupeetud kolleegid! Ma ei tahaks võtta väga resoluutset seisukohta, aga ma püüan teha nii erapooletult, kui ma olen võimeline, kui hästi see välja tuleb. Tähendab, põhimõtteliselt on võimalik ühetasandiline omavalitsus, kahetasandiline

omavalitsus või omavalitsusest hoopis loobumine. Printsipiina on see võimalik, et mingit omavalitsust ei ole olemas. On olemas riigivalitsus ja riigiametnikud maakonnas või mingites piirkondades ja riigivalitsuse ametnikud külades. See on täiesti võimalik, kui see süsteem funktsioneerib hästi. Ainult et iga niisuguse tsentraliseeritud süsteemi kõige suuremaks puuduseks ma pean seda, et igasugune viga, mis tehakse, on totaalne. See haarab kõiki. Kui mingisugune asi kusagil valesti tehakse, siis see jõuab igasse külasse päralt. Väidetakse, et valdades ei ole piisavalt kompetentseid inimesi. Ma arvan, et valdadesse ei saa, ei tule neid eluilmaski, kui kompetentsetel inimestel seal midagi teha ei ole – tähendab, kui seal koha peal valda ei ole. Siis jääbki see riigiametnik sinna ja sellega asi piirdub. Kõigepealt me peame selle otsustusvõimelisuse viima kõige madalamale tasandile: valla tasandile või minu pärast kas või küla tasandile. Selleks, et inimesed oleksid üldse asjast huvitatud. Nii kaua, kui seda kohapeal otsustamist ei ole, ei saa inimeste käest nõuda, et neil üldse mingit huvi oleks. Ebakompetentsusest tulenevad vead valla tasandil ei saa olla katastroofilised. Niisamuti nagu praeguses majanduslikus olukorras ühe kolhoosi kokkuvarisemine tähendab tuhande inimese leivata jäämist, ühe talu pankrotti minek tähendab niisugust katastroofi, millest naaber ja vald on võimelised üle olema. Tähendab, see on suurte ja väikeste struktuuride vastuolu. Nüüd sellest, mis puudutab teist tasandit. Ma lihtsalt lähtun praegu väljakujunenud olukorrast. Kui ühe ja sama asjaga tegelevad mitu instantsi või mitu tasandit, siis see on ju sama hea, kui ühel koeral on mitu peremeest – sellest koerast ei saa kunagi mingit koera. Niisamuti on ka siis, kui ühe asjaga tegeleb vald, maakond ja tuleb ka veel riigi poolt niisugune detailideni ulatuvate määruste ja eeskirjadega asjamees. Noh, siis keegi ju ei tea, millega ta peaks tegelema. Niisugune koer kipub pidevalt näljas olema. Väidetakse, et vallad lihtsalt ei saa hakkama selle asjaga veel sellepärast, et niisugused asjad on olemas maakonnas, nagu oleks väljaspool valdade huvi. Mina niisuguseid valdkondi ei näe, sellepärast et maakonnas ei ole kunagi mingeid alasid, mis ei ole ühegi valla või linna all. Iga lapike maad, iga ... see, mis maakonnas tehakse – see on ikkagi kuidagi valla või linna piirkonda haaratud. Ma näen siin mingit kompromissvarianti ikkagi selles, et ülemaakonnaliste asjadega, mis puudutavad tervishoidu või haridussüsteemi suuremaid üksusi, tegelevad valdade liidud. Iga vald on huvitatud, et tema inimesed saaksid arstiabi, haridust. Mina räägin puht valdade seisukohalt. Kui kellelgi on teisi arvamusi, siis võiks see vaidlus muidugi edasi minna. Aitäh!

Juhataja: Täna, härra Arjukese! Härra Korrovits, kas te soovite pikemalt esineda? Poolteist tundi tööaega on läbi, me oleme sunnitud vaheaja tegema. Kui te saate hakkama paari minutiga, siis ma usun, et assamblee on nõus ära kuulama ka teie sõnavõtu.

V. Korrovits: Mul võib minna kolm minutit, sellepärast ma tuln siia pulti, aga seitse minutit ma küll ei räägi.

Juhataja: Lugupeetud assamblee liikmed, reglement ütleb, et me üle poolteise tunni järjest tööd ei tee. Poolteist tundi sai praegu täpselt täis. Kas me kuulame ära ka härra Korrovitsi või on veel sõnavõtjaid ja me teeme kohe vaheaja? (Hääled saalist.) Kena. Härra Korrovits, palun!

V. Korrovits: Lugupeetud assamblee liikmed! Selles küsimuses olen mina peaaegu täiesti erapooletu sõnavõtja, sest ma kuulun Tartu linna volikokku ja on päris kindel, et see jääb omavalitsussüsteemis ühetasandiliseks ja enam-vähem kindel on ka see, et Tartus ei tule linnarajoone, kus hakatakse ka volikogusid valima. Põhiseaduse eesmärk on nähtavasti see, et ta töötaks välja riigi elu normid pikema aja peale, kuid väga hea, kui ta saab ka kaasa aidata



päevapoliitiliste probleemide lahendamisele. Omavalitsuse süsteemis on meil praegu nõrk koht nõukogudeaegsed külanõukogud. Nendest külanõukogudest peavad saama vallad. Ja nimelt niisugused vallad, nimelt niisugused omavalitsusüksused, kes oleksid maal kollektiivseks peremeheks. Ilma selleta ei lähe maaelu mitte kuskile ja ei aita mingisugune dotatsioon ega ka mingisugune tark ametnik maal, ei nõuandja ega spetsialist ega mitte keegi. See on elu alus. Mida tähendab siinkohal teine tasand? Kui teine tasand mingil kujul soodustaks valdade iseseisvuse suurenemist, siis oleks tal mõtet. Tulevikupilt on nähtavasti niisugune, nagu ta on ka mujal maailmas: see teine tasand saab olema liikuv struktuur. Nii on praegu ka Skandinaavia maades. Tähendab, Soome on puht ühetasandiline, aga seal on tegemist valdade liitudega. Teistes Skandinaavia maades on teine tasand kus tugevam, kus nõrgem. Kuid pidagem meeles, et igal pool on vallad külaelu peremehed, mida meil ei ole. Teise tasandi sisseviimine tähendab rajooni võimu jätkamist omavalitsuste süsteemis. See on puhtnõukogulik element. Ma ei taha kellelegi silti külge kleepida, kuid see on vaieldamatu tõsiasi, et see süsteem midagi ei korralda, peaaegu mitte millegi eest ei vastuta ja mitte kedagi ei kaitse. Nõukogulik arusaam oli, et kui vaene nõukogude inimene on kaitsetu, tuleb luua veel üks kontroll või mingisugune korraldav organ, siis saab inimene rohkem kaitstud. Nii loodi ka Hruštšovi ajal rahvakontrolli süsteem, mis teatavasti ei kaitsnud ei inimest ega tootmist ega mitte midagi. Sellepärast praegusel juhul teist tasandit kohustuslikus korras sisse viia nähtavasti õige ei ole. Kui ta aga formeerub valdade vabatahtlike liitude näol, siis on see igati normaalne nähtus ja seda ei tohi seadusandlus välistada. Ka põhiseadus mitte. Ja mitmedki probleemid lahendatakse ära osavalla mõistes. Siis oleks Tallinn omavalitsuse üksus ja tal oleks osavallad, linnarajoonid vms. Täna tähelepanu eest!

\*\*\*\*\*

## **VII toimkonna 19.10.1991 koosoleku protokollist<sup>29</sup>:**

Otsustati: Arutada J. Adamsi projekti 14. peatükk läbi paragrahvide kaupa. Iga paragrahvi ja lõike osas tehti otsus, mis hääletati läbi.

Otsustati kutsuda VII toimkonna juurde ekspertidena: Sulev Lääne – Eesti Vabariigi Valitsuse nõunik. Andrus Ristkok – Eesti Vabariigi Ülemnõukogu haldusreformi komisjoni esimees. Sulev Mäeltsemees – Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidiumi haldusreformi ekspertkomisjoni esimees.

\*\*\*\*\*

## **Ülo Uluotsa VII toimkonnale 21.10.1991 esitatud märkused ja parandused Jüri Adamsi töögrupi eelnõu juurde<sup>30</sup>**

1. § 118. Ma ei kujuta ette, et Saaremaal ja Hiiumaal ei ole oma maakonna volikogu. ! Valitav volikogu!

Omavalitsussüsteem tuleb luua kaheastmeline!

---

<sup>29</sup> ERA.R-2324.1.15, l 26–30.

<sup>30</sup> ERA.R-2324.1.16, l 66–67.



Selgituseks: Haldusreformi aluste seaduse võttis vastu juba eelmine Ülemnõukogu koosseis. Nimetatud seadus näeb ette valla-, linna- ja maakonna seaduste vastuvõtmist. Seda aga senini tehtud ei ole. Süü lasub siin Ülemnõukogu haldusreformi komisjonil, eesotsas hr. Ristkokiga, kes selleks midagi ära teinud ei ole.

Kui meil oleksid praegu olemas eelpoolnimetatud seadused, mis reguleerivad omavalitsusorganite suhteid, ei vaidleks me praegu selle üle – kas nad peavad olema ühe- või kaheastmelised.

2. § 119. See ei ole Põhiseaduslik probleem. Selle määrab ära omavalitsusorganite valimisseadus. (Valimiste põhimõte).

Ettepanek: Välja jätta! Kuid ainult kaks pakutud alternatiivi. Säilitada esimene ja viimane lõik!

3. § 122. Maavanemad määrab ametisse President. (Vaata minu märkused IV Toimkonnale § 43 p.8)

Teises lõikes lisada – ning maakonnal.

4. § 125. Teine lõige välja jätta.

5. Kolmas lõige välja jätta!

6. Palun lugeda ka minu märkust I toimkonnale „Üldsätted“, p. 1. § 2.

7. Lisada uus paragrahv! Riigiorganite ja kohalike omavalitsusorganite vahekorra ning järelevalve omavalitsusorganite tegevuse üle määrab seadus.

Seadusega ettenähtud juhtudel ja korras on Vabariigi Presidendil Vabariigi Valitsuse ettepanekul õigus peatada kohalike omavalitsusorganite tegevus või tunnistada nende tegevus lõppenuks.

Palun minu märkusi ja parandusi arvestada ja jätan endale õiguse apelleerida Assamblee täiskogu ees.

Ü. Uluots.

\*\*\*\*\*

## **VII toimkonna 25.10.1991 formuleering<sup>31</sup>**

### **14. peatükk**

#### **Kohalik omavalitsus**

§ 117. Kohalikku elu korraldavad seaduse alusel iseseisvalt tegutsevad omavalitsused.

§ 118. Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad, alevid ja linnad.

1. Alternatiiv: § 118 1-ne lõik välja jätta,

---

<sup>31</sup> Dokumendi pealkirjaks on „VII toimkonna teine aruanne“. ERA.R-2324.1.16, l 76. Koostaja märkus.

2. Alternatiiv: sõnastada § 118 1-ne lõik:

Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad, alevid, linnad ja maakonnad.

Riigiasutused ja riigiametlikud ei saa panna kohalike omavalitsuste peale ülesandeid, teha ettekirjutusi ega piirata kohaliku omavalitsuse pädevust välja arvatud seadusega ettenähtud juhtudel.

1. Alternatiiv: § 118 2-ne lõik välja jätta.

**§ 119.** Omavalitsuse esinduskoguks on volikogu, kellel on oma ülesannete täitmisel lõpliku otsustamise õigus, kui seadusest ei tulene teisiti.

**§ 120.** Omavalitsuse volikogu valitakse neljaks aastaks üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel. Valimisel on hääleõiguslik antud omavalitsuse haldusalal elav isik, kes on valimiste päeval seal elanud valimisseaduses ettenähtud aja.

**§ 121.** Kohalikul omavalitsusel on oma võimkonna piires õigus:

- teha otsuseid, anda määrusi ja korraldusi,
- kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi,
- moodustada teiste omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

**§ 122.** Omavalitsuse volikogu moodustab kohaliku täitevvõimu. Volikogu võib oma otsustusõigusi anda valla- või linnaosale.

**§ 123.** Omavalitsusel on oma iseseisev eelarve. Seaduse kohaselt omavalitsusele pandud täiendavate ülesannetega seotud kulud kannab riik.

**§ 124.** Volikogu valib oma liikmete hulgast volikogu esimehe, kes juhib ja korraldab tema tegevust. Volikogu valib ametisse valla- ja alevivanema ning linnaeape, kes juhib kohaliku täitevvõimu tegevust.

**§ 125.** Omavalitsuste volikogude poolt esitatud maavanema kandidaadi nimetab ametisse riigivanem.

2-ne lõik:

1. alternatiiv:

Regionaalsete küsimuste korraldamiseks moodustatakse esindusorgan, kuhu kuuluvad kohalike omavalitsuste volikogude poolt volitatud esindajad.

2. alternatiiv:

Kohalike omavalitsuste moodustamise, korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle määrab seadus.

3. alternatiiv:

Teise astme omavalitsuse korralduse ja nende esinduskogude moodustamise alused kehtestab seadus.

\*\*\*\*\*

### **III, IV ja VII toimkonna 28.10.1991 koosoleku protokollist<sup>32</sup>:**

Protokollis on käsitletud ainult neid küsimusi, mis puudutavad VII toimkonna teemat, s.o kohalikku omavalitsust.

Lisaks toimkondade liikmetele osalesid koosolekul Euroopa Nõukogu õigusasjade direktor Erik Harremoes; Saksamaa Konstitutsioonikohtu esimees Roman Herzog; Euroopa Nõukogu ekspert, Taani riigiõiguse professor, õigusdokter Peter Germer ja Euroopa Nõukogu ekspert, Prantsusmaa õigusteadlane Guy Carcassonne.

Eksperdid esitasid oma arvamusi põhiseaduse redaktsiooni kohta.

\*\*\*\*\*

### **VII toimkonna 30.10.1991 koosoleku protokollist<sup>33</sup>:**

Arutati Euroopa Nõukogu ekspertide poolt põhiseaduse redaktsiooni kohta antud arvamusi.

\*\*\*\*\*

### **V. Andrejevi, H. Elleri, T. Korgi ja V. Saatpalu 30.10.1991 apellatsioon VII toimkonna 25.10.1991 formuleeringu<sup>34</sup> kohta<sup>35</sup>:**

Lähtudes

- „Kohaliku omavalitsuse Euroopa harta“ § 2 nõudest, mille kohaselt kohaliku omavalitsuse printsiip peab olema fikseeritud siseriiklikus seadusandluses ja kus see on võimalik, ka põhiseaduses:
- seisukohast, et põhiseaduse need peatükid, milles käsitlemist leidva valdkonna kohta võetakse vastu eriseadus(ed), tuleks formuleerida võimalikult lühidalt, millist seisukohta toetasid ka Euroopa Nõukogu eksperdid

teeme ettepaneku

- sõnastada põhiseaduse eelnõu 14. peatüki paragrahvid 117 ja 120 allpooltoodult, jättes eelnõust välja kõik selle peatüki ülejäänud paragrahvid (118, 119, 121, 122, 123, 124, 125);
- käsitleda meie apellatsiooni 14. peatüki konkureeriva eelnõuna (VII toimkonna 25. oktoobri 1991. a teise aruande suhtes) ja panna ta hääletusele PA täiskogu istungil vastavalt reglemendile.

14. peatükk

Kohalik omavalitsus

§ 117. Kohaliku valitsemisala iseseisev korraldamine ja elualade arendamine toimub seaduse alusel kohalike omavalitsuste kaudu.

---

<sup>32</sup> ERA.R-2324.1.15, l 31–32.

<sup>33</sup>) ERA.R-2324.1.15, l 33–34.

<sup>34</sup> Mõiste „formuleering“ asemel on arhiivmaterjalis kasutatud sõnapaari „teine aruanne“. Koostaja märkus.

<sup>35</sup> ERA.R-2324.1.16, l 115; 119.

§ 120. Kohaliku omavalitsuse volikogu valijaiks on kohaliku omavalitsuse haldusalal elavad hääleõiguslikud elanikud vastavalt valimisseadusele.

Apellatsiooni esitajad: V. Andrejev, H. Eller, T. Kork, V. Saatpalu

\*\*\*\*\*

#### **PA 31.10.1991 istungi stenogrammist:**

K. Jürgenson Aitäh! Lugupeetud juhatus! Lugupeetud assamblee liikmed! Seitsmes toimkond kannab teile ette selle, mida oleks pidanud tegema juba möödunud reedel ja laupäeval toimunud hääletustel, kuid mis ajapuudusel tänasesse päeva lükkus. Teile on kätte jagatud toimkonna aruanne, kus on kolmes kohas sees alternatiivid, mille suhtes komisjon paluks teilt seisukohta. Kõigepealt on küsimus §-s 118, kus lisaks härra Adamsi esitatud tekstile oleks üks alternatiiv see tekst üldse välja jätta ja teine alternatiiv oleks see sõnastada ümber põhimõttel, et loetelusse "Vallad, alevid, linnad" lisatakse maakonnad. See küsimus hääletati põhimõtteliselt läbi ka toimkonnas. Härra Adamsi algse variandi sissejätmise poolt oli 4 toimkonna liiget, esimese alternatiivi poolt 2 ja teise alternatiivi poolt samuti 2 liiget. Kuid me ei pidanud vajalikuks sisse jätta häälteenamusega üht võimalust, kuna selles põhimõttelises küsimuses oleks vaja teie seisukohta. Kõigepealt me palukski selles küsimuses seisukohta teilt.

Juhataja: Niisiis, härra Jürgenson, palun veel kord öelda, millist küsimust me asume nüüd läbi arutama, seejärel on küsimused härra Jürgensonile, sõnavõttud ja siis püüame hääletada. Palun tähelepanu!

K. Jürgenson: Arutatav probleem on §-s 118 sisalduv tekst: "Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad, alevid ja linnad." Põhimõtteline küsimus: kas see tekst, see paragrahv üldse sisse jätta või lisada sinna ka maakonnad? Lühidalt, kas määratleda põhiseaduses ja seega ka meie tulevases halduskorralduses omavalitsuslikud üksused? Selles on põhiküsimus. Kas need omavalitsuslikud üksused on vallad, alevid ja linnad või sellele lisaks ka maakonnad? Üks alternatiiv ja põhimõtteline võimalus on see küsimus põhiseadusest üldse välja jätta.

Juhataja: Härra Jürgenson! Ma sekkun ainult protsessuaalsetes küsimustes ja sellepärast küsin. Kas ei oleks vajalik siiski kõigepealt otsustada see, kas omavalitsusüksuste ja -tasandite küsimus reguleeritakse põhiseadusega või mitte? Kui see küsimus on otsustatud, on meil võimalik rääkida edasi tasanditest ja siis üksustest. Kas nii?

K. Jürgenson: Täiesti õige. See ongi esimene alternatiiv. Ma ei välista seda, et kõigepealt hääletada läbi esimene alternatiiv, kas neid omavalitsusüksusi üldse põhiseaduses sätestada või mitte.

Juhataja: Palun teie küsimused ja sõnavõttud teemal, kas põhiseaduses kajastatakse kohaliku omavalitsuse tasandid ja üksused! Palun küsimusi! Küsimusi ei ole. Aitäh, härra Jürgenson! Kes soovib sõna võtta? Vabandust, esimesena oli käsi püsti härra Adamsil! Tehnikaga on vist midagi korrast ära. Vabandust, üks hetk, palun! Hetk tähelepanu, kõik saab korda. Nii, härra Adams, palun!

J. Adams: Ma oleks palunud härra Jürgensonilt vastust küsimusele, kuidas kulges nende toimkonnas arutelu omavalitsuse tasandite arvu küsimustes ja kuidas sellisel juhul hääled jagunesid.

Juhataja: Härra Jürgenson, palun tulge siiski kõnepulti! Palun vastust härra Adamsi esimesele küsimusele, kuidas toimkonnas jagunesid hääled, kui jutt käis omavalitsuse tasanditest.

K. Jürgenson: Härra Adamsi sõnastuse poolt, s. t. sätestada omavalitsusüksustena vallad, alevid ja linnad, oli 8 kohalolevast komisjoni liikmest 4. Selle poolt, et see küsimus välja jätta, nii nagu see on sõnastatud esimeses alternatiivis, oli 2 komisjoni liiget. 2 komisjoni liiget olid selle poolt, et lisada loetelusse maakonnad.

Juhataja: Tänan! Teisena saab sõna küsimuse esitamiseks härra Saatpalu. Ka teil on sõnavõtt. Vabandust! Teisena saab küsimuse esitamiseks sõna härra Koha. Ma loodan, et härra Velliste on samuti end sõnavõtuks registreerinud.

K. Koha: Lugupeetud juhataja! Lugupeetud ettekandja! Kas toimkonnas arendati mõttevahetust ka sellises suunas, et kasutada 1937. aasta põhiseaduse teksti nüüd selles uues põhiseaduses? Aitäh!

K. Jürgenson: Tervikteksti pakkusid minu meelest maavanemad ja volikogude esimehed, s. o. 1938. aasta põhiseaduse teksti. Aga kui mu mälu ei peta, siis seda mõtet on väljendatud.

V. Saatpalu: Tere hommikust, lugupeetud kolleegid! See teie toimkonna XIV peatüki aruanne, mida 25. oktoobril on tsiteeritud, kujunes välja punktide ja lõikude kaupa, kusjuures tendentsid olid kahesuunalised. Üks suund soovib võrdlemisi täpselt kirjeldada omavalitsussüsteemi põhiseaduses ja teine suund lähtub Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõttest. Põhiseaduses tuleb ka konstateerida omavalitsuse printsiip. Need kaks seisukohta, nagu te mõistate, kujundavad täiesti erineva mahuga peatüki Eesti põhiseaduses. Sellest johtuvalt osa meie toimkonna liikmeid, nimelt 4 liiget 8-st, pidas vajalikuks koostada peatüki täiesti iseseisva eelnõu, mis koosneb kahest paragrahvist, kus ei ole üldse kindlaks määratud Eesti omavalitsustasandite arv, vaid on lähtutud eeldusest ja võimalusest, et taoline kindlaksmääramine põhiseaduses võiks tulevase Eesti ühiskonna vertikaalstruktuuri arengus osutada takistuseks või vähemalt tülinaks, kuivõrd siis tuleb muuta põhiseadust, kui tekib mingi vajadus tasandite arvu muuta. Praegu on teatavasti kahetasandilisus. Osa inimesi meie toimkonnast on ühetasandilisuse veendunud pooldajad ja osa on kahetasandilisuse pooldajad, kusjuures kahetasandilisuse pooldajad on ka seisukohal, et võiks lähtuda sellest põhimõttest, et põhiseadus võiks olla lühike. Me võime mõneti nalja heita üle Soome lahe ujunute suhtes, et nad on nii- või naasugused, kuid nad on siiski osanud kirjutada sellise põhiseaduse, et näiteks nüüd, kui nad võib-olla tahaksid kahetasandilisuse peale üle minna, siis nad selleks oma põhiseadust muutma ei pea. Ma usun, et Eesti ühiskonnas oleks tark kirjutada selline põhiseadus, mis väldiks tulevikus vajaduse põhiseadust muuta. On tendentse, mis juhivad meie tähelepanu sellele, et meie ühiskonnas mõneti tähtsustatakse üle põhiseaduse olemasolu üldse, tähtsustatakse üle põhiseadust ja kahtlustatakse, et kui seda ei ole, siis seadusi ei osata võib-olla tulevikus targalt kirjutada. Ehk tähtsustatakse üle sisuliselt iseenese tarkust ja nähakse mingit usaldamatuse avaldust tulevaste Riigikogude suhtes. See ületähtsustamine meenutab mõneti inglise talumeest, kes ostis pileti kahekorruselisse bussi, läks teisele korrusele, kuid mõne hetke pärast tormas alla ja tõrjus kõik vastutulijad tagasi, öeldes, et ärgu need mingi sinna, seal ei ole bussijuhti. Meil on praegu Eestis ka selline olukord, et kui seda kardetakse ja põhiseadust seal üleval ette kirjutatud ei saa, siis all ei osata eriseaduseta midagi peale hakata. Ma teen teile ettepaneku. Kui me asume hääletama, kas Eestis taolist tasandite arvu reglementeerida, siis kutsun teid hääletama selle poolt, et seda ei reglementeeriks põhiseadus, ja jätame vabaduse ka teistele. Selleks koosnebki meie põhiseaduse projekt

kahest punktist, mille me neljakesi, Andrejev, Kork, Eller ja mina, oleme viseerinud, oleme kujundanud selle apellatsioonina. Esimeses fikseeritakse Euroopa Nõukogu kohaliku omavalitsuse hartas esitatav printsiip: kohaliku valitsemisala iseseisev haldamine ja elualade arendamine toimub seaduse alusel kohalike omavalitsuste kaudu. Me konstateerime Euroopa Nõukogu ekspertide soovitusel, et kohaliku omavalitsuse volikogu või esinduskogu valijaks on kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil elavad hääleõiguslikud kodanikud vastavalt valimisseadusele. Me oleme neljakesi veendunud, et sellest piisab täielikult, kui kirjutada põhjalik ja kena Eesti omavalitsuse seadus, kandku see siis valla- või linnaseaduse nime. Sellega ma kutsungi teid üles hääletama lühiduse poolt. Eesti põhiseaduses kujunevad ka teised peatükid liiga pikaks. USA põhiseadus oli ainult seitse peatükki pikk, kui ta vastu võeti. Meie kaitsepeatükk on juba pikem kui toonane USA põhiseadus, aga minu veendumuse kohaselt on Ühendriikidel täiesti korralik armee, ilma et see põhiseaduses väga karmilt oleks fikseeritud. Ma usun, et me saame ka täiesti korraliku kohaliku omavalitsuse, ilma et me seda niimoodi üksipulgi põhiseadusesse kirjutame. Need on meie komisjoni kaks kontseptsiooni. Iga punkti hääletamisel palun teil seda silmas pidada. Aitäh!

T. Velliste: Lugupeetud härra juhataja! Kallid kolleegid! Minu meelest oleme jõudnud ühe põhiseadusliku vastuoluni, mis on palju üldisem kui ainult selle peatüki vastuolu. See on tegelikult üks põhiline vastuolu. Ma nimetaksin seda üksiku ja üldise vastuoluks või, veelgi paremini, väga tõsiseks vastuoluks tänaste ja homsete huvide vahel. Kui me peame otsustama selle üle, mitu omavalitsuslikku tasandit Eestis on, peame enne need tasandid kindlaks määrama, aga see on tegemata. Me peame teadma, kas vald on meile olulisem kui maakond või on maakond meile olulisem kui vald. Sellest sõltub vastus küsimusele, missugune on vertikaalne võimutasand, võimude tasakaal. Meil tuleb lähemas tulevikus teha väga olulisi hääletusi võimude horisontaalse tasakaalu kohta ja me ei ole minu meelest päris tõsiselt teadvustanud seda, et küsimus võimude vertikaalsest tasakaalust on niisama tähtis või isegi veel tähtsam kui küsimus klassikalisesest horisontaalsest tasakaalust. Mina arvan, et kuna meil on tõepoolest defineerimata valla ja maakonna sisuline tähendus, me ei tea, kuidas tavaline riigikodanik tajub valda ja kuidas ta tajub maakonda, siis ma toetan eelkõnelejat. Kui meil ei ole piisavalt teadmisi selle kohta, missuguseks kujuneb areng selles valdkonnas, siis jätame otsustamise teistele ega tee seda otsust ise. Ma kordan veel kord seda mõtet, et me peaksime väga tõsiselt arvestama hääletamise juures seda, et me oleme praegu pidevalt teineteist välistavate otsuste ees. Praegused otsused ja tulevikuotsused välistavad teineteist. Hetkehuvi ja igavikuhuvi on väga olulises konfliktis. Me oleme omamoodi nagu kollektiivne Shakespeare, kes kirjutab loodetavasti draamat, mitte aga tragöödiat või komöödiat, ja kui me kirjutame draamat või saagat või eepost, siis me peame silmas pidama mitte ainult kirjasõna, vaid hoopis rohkem selle teksti vaimu. Minu meelest ei ole me siin kogus rääkinud päris tõsiselt põhiseaduse vaimust, kuid Eesti põhiseaduse vaimu kujundamine on hoopis olulisem kui toimetulek selle kirjasõna iga kirjaliku kohaga. Kui me oleme valiku ees, kui me peame valima vaimu või kirjasõna vahel, siis ma kutsun üles valima vaimu, põhiseaduse vaimu, sest sellele hakkab tuginema kogu tulevane Eesti seadusandlus ja mis veelgi olulisem – kogu Eesti õiguskultuur. Seega on küsimus õiges mõõdus. Seetõttu kutsun üles lühidusele, lühidusele ja veel kord lühidusele. Tänan, härra juhataja!

T. Kork: Lugupeetud kolleegid! Mul on väga hea meel, et kaks sellist Eesti väljapaistvat poliitikut nagu härra Saatpalu ja härra Velliste võtsid mult ära kohustuse ja ka õiguse rääkida tegelikult suurt osa sellest, mida ma rääkida tahtsin. Meie seisukohad kattusid ja nad rääkisid

enamiku sellest ära. Ma kordan võib-olla üle kaks seisukohta või tuletan meelde või võimendan käsilolevat teemat. Kõigepealt, praegu on kaks erinevat seisukohta, mis lähevad hääletamisele: kas teha põhiseaduse osa, mis puudutab kohalikku omavalitsust, üksikasjaline ja reglementeeritud või teha see siis lühidalt ja nii, nagu põhiseadusele kohane on. Tuletan meelde vanasõna: tark, kes õpib teiste kogemustest, rumal, kes ainult omadest. Kolmanda, neljanda ja seitsmenda toimikonna ühiskohtumisel ekspertidega üleile rääkisid kohaliku omavalitsuse küsimustest neli eksperti. Need olid härra Erik Harremoes, kes oli delegatsiooni juht, härra Carcassonne Prantsusmaalt, härra Herzog, väga lugupeetud inimene Saksamaa Liitvabariigist, ja härra Germer Taanist. See teema oli üks vähestest kui mitte ainukene, kus kõik eksperdid olid ühisel seisukohal. Kui te tähele panite, siis enamiku teemade puhul olid erinevad seisukohad, eriarvamused. Seisukoht oli ühtne selles, et omavalitsust puudutav osa põhiseaduses ei tohiks ületada ühte või kahte artiklit. Nad ei nimetanud ka ühtegi riiki, kus see osakaal oleks olnud suurem. Kõik olid ühisel arvamusel, et see, mis puudutab tasandit, need küsimused, mis puudutavad valimist, peaksid üksikasjalikult saama reglementeeritud valimisseaduses, kus on kõik muudki asjad: volikogude ja täitevvoimu õigused, kohustused, vastutus jne. Teiseks. Meil ei ole õigust eeldada, et meie järglased järgmistes seadusandlikes kogudes on nii vähe targad, et me oleksime õigustatud neile kõike ette kirjutama. Kahjuks on meie kolleegide hulgas päris mitmel olemas soov, et me peaksime kõik 20–50 aastaks väga üksikasjalikult ette kirjutama. Meile on räägitud põhiseaduse kohaliku omavalitsust puudutavast osast Prantsusmaal, Taanis, Soomes. Me teame ka, kuidas need asjad seal praktiliselt käivad. Prantsusmaal on praegu kolm tasandit, viimane neist tuli üheksa aastat tagasi, kusjuures põhiseadus ei seganud seda kolmandat juurde loomast. Põhiseadus ei sega ka üleminekut ühele tasandile. Soome on praegu ainuke meile teada olev riik Euroopas, kus on ühetasandiline süsteem, kuid ka seal käivad praegu kahetasandilisele ülemineku katsed. Kuid põhiseadus absoluutselt ei sega üleminekut. Ma arvan, et me peaksime olema nii targad, et jätaksime selle asja ka nii. Kahjuks ei olnud härra Jürgensonil võimalik viimasel ajal assamblee tööst osa võtta. Ta oli küll teadlik, aga ta ei saanud osaleda. Sellel arutelul, mis oli näiteks eile, me esitasime hääletega 4 : 2 väikese konkreetse eelnõu. Ma arvan, et meile kõigile tuleb kasuks, kui see jagatakse praegu saalis olijatele laiali. Siin on küll väike vormistusviga. Üleval ääres on "apellatsioon" ja all on "eelnõu". Ma arvan, et hääletama peaksime nimelt kahe eelnõu vahel, kas teha see siis selline, nagu on igati sobilik põhiseadusele, või selline, mis reglementeeriks ette kogu omavalitsussüsteemi väga pikaks ajaks.

Juhataja: Suur tänu, härra Kork! Härra Jürgensoni puudumine on igati põhjendatud. Nimelt oli tema perekonnas üks tähtis ja pidulik sündmus. Suur tänu! Härra Erm, teil on sõna. Palun!

A. Erm: Lugupeetud juhatus! Lugupeetud assamblee liikmed! Ma kasutan meeeldi võimalust oponeerida eelkõnelejatele, kuna nad kõnelesid erinevalt. Siit paar märkust. Tähendab, härra Saatpalu väitis, et Euroopa harta nõuab ainult omavalitsuse printsiibi määramist. Minu meelest see seisukoht, mida toetavad need teised, ei välista seda, ka see lähtub Euroopa hartast, see püüab lihtsalt veidi rohkem. Mis puutub ekspertidesse, siis ma pean siiski tähelepanu juhtima, et härra Carcassonne väitis peale selle, et omavalitsuste peatükk peaks olema konstitutsioonis võimalikult lühike, ka seda, et tuleks anda loetelu, missugusteks üksusteks omavalitsused jaotatakse. Nüüd ma tahan öelda, miks ma toetan ühetasandilist omavalitsust või õigemini seda, et põhiline võim kuuluks vallavolikogudele. Ma olen nii nagu härra Carcassonne seisukohal, et põhimõtteliselt peaks põhiseaduses olema määratud omavalitsusüksus, peaks olema määratud, mis asjad on omavalitsusüksused. Sellepärast, et

see on siiski riigi ülesehitus ja tema üks põhialuseid. Me võime selle küsimuse lahendamise edasi lükata, aga ma ei tea, kas see tuleb Eesti ühiskonnale kasuks. Mina kui tallinlane peaksin muidugi toetama kahetasandilist omavalitsust, sest Tallinna probleemide lahendamiseks oleks see võib-olla tõesti lihtsam: linnaosa saaks automaatselt n.-ö. õigused ja keskuse võim Tallinnas väheneks. Kuid kui vaadata seda, milline olukord valitseb kogu Eesti Vabariigis (mulle on seda rääkinud valdade inimesed), siis meil on praegu maakonnas väga tugev aparaat, väga ülepaisutatud ja palju raha raiskav, samal ajal kipub lõplik otsustamine ja vastutus langema vallavanematele. Tähendab, kui juba on niimoodi, siis peaks ikka ka see aparaat olema vallas ja peaks olema piisav, niipalju kui vaja ja mitte vähem kui vaja, ja kui maakonnas tekib aparaat, siis see peaks tulema altpoolt või tekkima altpoolt tuleva initsiatiivi korras ja täpselt nii palju, kui on vaja ja mitte rohkem. Teine moment. Tähendab, me ilmselt oleme kõik sellel seisukohal, et vallad peaksid olema tugevad, vallad peaksid olema iseseisvad. Ma ei näe võimalust, et kui meil on vallavolikogu ja kohapeal on maakonnavolikogu, et sellisel juhul vallad tõenäoliselt iseseisvaks saaksid. Kolmas moment. Ilmselt me näeme kõik seda, et me ei ole suutnud, ma mõtlen siin nii ennast kui ka maavolinikku ja teisest küljest ülemnõukogu ja kongressi saadikuid, panna piiri Eesti Vabariigis korruptsioonile. Tähendab, milles on küsimus? Küsimuse saab lahendada siis, kui võim on võimalikult madalal, kui otsustamine on madalal, otsustajad on oma valijate silma all. Ka seda saab teha ainult sellisel juhul, kui see otsustav tase on kuskil valla tasemel. Ma ei näe siin härra Kooli. Mulle on jäänud väga imelik mulje, see käib just Lääne-Viru maavolikogu kohta, nagu maavolikogu oleks kangesti vaja. Samal ajal kogu see poleemika, mis toimub praegu seal, näitab, et maavolikogu ei suuda kaitsta Lääne-Viru elanike huve, ei suuda kontrollida maavalitsust. Nii et selle näite varal ma ei saa ka aru, miks neid maavolikogusid nii väga on vaja. Veel viimane moment, millest ma tahan rääkida. Meie maakondade tasemel haldusstruktuur on tegelikult rajoonstruktuur, mis ei ole Eesti Vabariigile omane, mis on Nõukogude perioodil kunstlikult tekitatud. Kui me otsustame kahetasandilise kasuks, siis me otsustame selle struktuuri säilimise kasuks. Ma ei tea, kas see on Eesti Vabariigile kõige parem lahendus. Ma tänan teid tähelepanu eest!

J. Adams: Head kolleegid! Minu arvates me oleme praegu jõudnud väga olulise valiku juurde ja selle valiku sisu on see, kas me püüame põhiseaduse kaudu suunata seda arengut ja võitlust, väga vihast võitlust, mis Eestimaal toimub maavalitsuste küsimuses, või me tunnustame, et me ei ole selleks kompetentsed ja lükkame asja tuleviku peale edasi. Ma tahan öelda, et põhiseaduse projekti koostamisel me ei olnud kindlad, kas see on õige mudel, sai võetud sisse, sai töötatud, nagu algselt oli, et mitte seostada näiteks isiklike sümpaatiatega. Praegu on kostnud terve rida ettepanekuid, kuid üks neist oli väga soliidne. Pääegu kõigilt Eesti maavanematelt ja maakondade ja linnade volikogude esimeestelt laekus ettepanek kirjutada see peatükk niisama hästi, kui see oli kirjutatud 1938. aasta põhiseaduses. Selles põhiseaduses oli see peatükk kirjutatud, ma ütlesin, absoluutselt tühjalt. See tähendab, et seal oli nimetatud ainult paar asja, et omavalitsus on olemas, et midagi ta teeb, et ta võtab maksu, aga kõik täpsem oli jäetud muu seadusandluse peale. Selles mõttes ma oleksin siin härra Saatpalu vastu: selline lühidus ei ole konkreetsus. See on just kõike muud, see on konkreetsuse vastand. Aga valik, mis meil ees seisab, on praegu selles, et Eestimaal on alanud väga tõsine võitlus, milles kaks parteid on väga selgelt välja kujunenud. Ma nimetaksin esimest tinglikult vallavanemate parteiks, kes nõuab, et meil oleks ainult ühetasandiline valitsus. Teist ma nimetaksin maakonnavalitsuste või rajooni täitevkomiteede parteiks, kes nõuab, et säiliks praegune süsteem. Võitlus on terav, nendevahelised vastuolud on täiesti



objektiivsed. Ja nüüd on eriti siin assambleel, õpetatud inimeste ja rohkem maailmas ringi sõitnud inimeste hulgas tekkimas ka niisugune, ma ütleksin, kompromissipartei, kes põhiliselt Soome ja Eesti põhjal pakub välja kompromissi, mille puhul oleks küll kaks tasandit, aga teine tasand oleks delegeeritav, mitte otseselt valitud, ja sel teel on välistatud tekkivad vastuolud, mis on siis, kui on kaks eri esinduskogu. Me peaksime minu arvates otsustama põhimõtteliselt järgmised asjad. Kas me oleme esmalt kompetentsed ja teiseks suutelised tasandilisuse küsimustes selliseid otsuseid tegema ja otsustama, kas tasandite küsimus jätta põhiseadusesse sisse või ei? Kui me otsustame, et tasandite küsimust ei ole sees, siis ei ole ka mitte mingit mõtet sellel lootelul, et need on vallad, linnad jne. Sel juhul poleks seda loetelu üldse vaja. Kui me otsustame, et oleme suutelised tasandite küsimust otsustama, siis me peame minema järgmisesse ringi ja otsustama, millisele kolmest variandist, s. t. ühetasandiline, kahetasandiline või kompromissvariant, me anname oma eelistuse. Ma julgen prognoosida, et ükskõik millise lahenduse me ka vastu võtame, suur osa Eesti omavalitsustegelastest ei saa olema meiega rahul. Nii et selles mõttes, kui siin öeldi vox populi vox dei, siis jumal, kes meie peale häält hakkab tõstma, teeb igal juhul kurja ja rahulolematut häält. Võib-olla oleks meil mõttekas see küsimus tõepoolest delegeerida reaalse poliitilise võitluse ja tulevase Riigikogu valdkonda. Kui me aga seda teeme, siis minu arvates ei tasuks minna siiski peatüki kirjutamisel niisuguse lühiduse teed, nagu pakub härra Saatpalu, sest on veel küllalt asju, mida saab käsitleda, näiteks omavalitsuse tendentsi küsimused, tööküsimused, mida saab käsitleda absoluutselt lahus konkreetsest tasandite küsimusest. Täna!

H. Runnel: Lugupeetud juhataja! Austatud kolleegid! Väga paljud on oma sõnavõtte tõestanud välismaa ekspertide lausetega. Mulle jäi meelde, võib-olla oli see iirlase, võib-olla kanadalase öeldud mõte, et igal maal ja rahval on oma saatust ja oma lugu. See peab olema ka põhiseadusesse kirjutatud, ei tule mitte standardiseerida. Saatpalu ja mõne järgmise sõnavõtja soovitusel olid rohkem lihtsuse suunas, aga sel juhul ma tahaksin selgust. VII peatükk käsitleb omavalitsusi ja Eesti asja ning peab olema väga lakooniline. Samal ajal jällegi tahetakse eurooplaste õhutusel II peatükk, mis käsitleb üldisi inimõigusi, eurooplaste õigusi, kodanikuõigusi, see on eeskätt Euroopa asi, kirjutada pikemalt. Kuidas siis see meie põhiseadus hakkab välja nägema? Ühesõnaga, proportsioonide küsimus. Me peaksime lakooniliseks tegema ka mainitud peatüki. Teiseks, I peatükis "Üldsätted", on küsimuse alla pandud maakondade loetelu. Tendents on mitte neid nimetada. VII peatükis on pakutud üksuste loetelu. Nüüd on kujunemas tendents, et need välja jätta. Ühesõnaga, kõik asjad, mis peaksid tõestama meie rahva saatust ja oma lugu, need asjad me tahame välja võtta, lakonismi põhjendusega. Loetelu õigustuseks ma peaksin niisugust moraalselt või psühholoogilist tegurit, see aitaks minu meelest stabiilsustunnet tugevdada. Mina olen maalt pärit ja tean väga selgesti, mis on toimunud. Administratiivsete muudatuste rutiin on meil juba veres. Külad tehti kolhoosideks, need liideti, tehti nii suureks, nagu valdkolhoosideks, maakonnad lõigati tükkideks, tehti rajoonideks, vahepeal tehti oblastid. Ühesõnaga, nüüd meil räägitakse, et meie ei tohi arenguvõimalust kinni panna. Mida tähendab areng? See tähendab totaalset ebastabiilsust, see on meil veres ja rutiiniks. Meie ajalugu natuke silmitsedes näeme, et need üksused, vallad, maakonnad on siiski midagi üsna stabiilset. Need võivad natuke nihkuda. Vallad on niisugused üksused, mille nimetamine annaks minu meelest väga suure kindlustunde. Seda ei maksaks häbeneda ja lakonismi põhjendusega välja jätta. Ma olen kirjutanud kaherealisi epigramme, aga ma pean lugu ka pikkadest poemidest, sest nende kirjutamine on veelgi raskem. Tasandite küsimus. Muidugi, inimestel on üks reaalne

hirm, et praegused rajoonikeskused on korrumppeerunud seltskonda täis. Jätta need elujõuliseks on võib-olla ohtlik ja sellepärast räägitakse, et kogu võim peaks koonduma valda. Aga kas see on ikka nõnda? See on võib-olla hetkemeeleolu. Kui rakendada teist võimalust, et maakondadesse määratakse pealinnadest kroonu juhtkond, siis me teeme kohutava nähtuse – kroonuriigi. Ma arvan, et kohaliku korrumppeerunud seltskonnaga on isegi natuke parem kodanikuna suhelda kui kaugelt pealinnast saadetud võimu teostajatega, nendega ei saa mingit ühendust. See on dilemma. Täna tähelepanu eest!

V. Korrovits: Lugupeetud assamblee! Austatud juhatus! See koosolek meie toimkonnas, mille tulemusel valmis 25. oktoobri eelnõu, see, mis on teie ees, arutas alternatiive, kas üks või kaks tasandit või kas see küsimus üldse välja jätta. Viimase suhtes ühines kolleeg Saatpaluga vaid üks toimkonna liige. Härra Saatpalu esitatud alternatiivid sündisid 30. oktoobri koosolekul. Nimelt, selle äärmiselt lühikese, kahest paragrahvist koosneva omavalitsuse peatüki formuleeringu põhjuseks oli see, et peale väliseksperptide ärakuulamist esmaspäeval ja teisipäeval ühinesid kolm meie toimkonna kolleegi härra Saatpalu variandiga. Teatavasti on igasugune eksperdiarvamus vaid soovitava iseloomuga. Ärme unustame, et absoluutselt kõik lugupeetud väliseksperdid, ka härrad Herzog, Harremoes ja Carcassonne, tulevad riikidest, kus teovõimeline omavalitsus on niisama loomulik nähtus nagu meile see, et söömiseks tuleb kasutada nuga ja kahvli. Ma usun, et meie lugupeetud väliseksperdid oleksid üllatunud, kui nad näeksid meie mittefunktsioneerivaid omavalitsusi, millest pooled ei ole veel suutnud ära vormistada oma registreerimiseks vajalikke dokumente. Küsimus on selles, mida me praegu arutada tahame. Ilmselt saab arutada vaid 25. oktoobri seisuga meie toimkonnas formuleeritud teist aruannet, seda, mis on teie ees, sest 30. oktoobri koosoleku ja selle arutelu tulemusel väljakujunenud alternatiive ei ole veel vormistatud ja neid arutada ei saa. Ka hääle vahekord kahe formuleeringu puhul, mida esitas härra Saatpalu, on praegu vähemalt 4 : 4, aga mitte 4 : 2, nagu väitis härra Saatpalu ja vist keegi veel. Ei ole selgunud ühe toimkonna liikme, nimelt Ott Kooli arvamus selles küsimuses. Tahaks öelda, et vallaomavalitsusel on meie riigi ja rahva ajaloos väga tähtis osa. Seal algas sisuliselt meie omariiklus, sealt said meie tulevased riigimehed valitsemiskogemusi ja rahvas tunnetas just vallaomavalitsuste organiseerimise ja nendes osalemise kaudu end oma elu korraldava rahvana. Eesti Vabariigi aegsetes põhiseadustes ei olnud tõesti omavalitsustasandite küsimus detailiseeritud. Põhjus on nähtavasti sama, mis välisekspertidelgi, kui nad avaldasid oma arvamust. Nimelt, vallaomavalitsused olid ja nad toimisid. Praegune kaasaminek väliseksperptide ühe mõtteavaldusega, ma tahan rõhutada, et ühe mõtteavaldusega, viitab meie erapooletusele omavalitsustele väga tähtsas küsimuses. See on kõike muud kui tahtmine korraldada meie riigi elu. Täna tähelepanu eest!

S. Vahtre: Lugupeetud juhataja! Austatud assamblee liikmed! Ma tahan ütelda paar sõna mineviku kohta. Ühes varasemas sõnavõtus ma julgesin meie kaugemat ajalugu puudutada. See leidis siis küll otsekohe väga kiiresti reageerimist ning naeruvääristamist laadis, et juba tulevad Eesti vaprad vanemad ja kuhu me nii jõuame. Ma arvan, et minevikku maksab siiski meenutada. See, mida ma õieti ütelda tahtsin, öeldi enamikus eelkõneleja poolt juba ära. Asi on selles, et just antud konkreetse küsimuses, mis puudutab omavalitsusi, on mineviku meenutamine eriti oluline. See on ikkagi täiesti õige, et Eesti riik tekkis eriti tänu omavalitsustele ja just nende kõige madalamal, valla tasandil. See on väga tähtis poliitiline kool ja soliidne alus kõigele muule. Nõukogude okupatsiooni tagajärjel on aga meie omavalitsused lausa hävitatud sellises laadis, nagu nad olemas olid ja kuidas me neid näha

tahame, ning praegu ei ole isegi küllaldaselt selle võimu kandjaid. Igal juhul on omavalitsused äärmiselt nõrgad. Mineviku alusel on siiski põhjust oletada, et edaspidi võivad need jällegi suhteliselt kiiresti tugevneda, aga kas näiteks vallaomavalitsused saavad kunagi enam niisugust tähendust, nagu neil on varem olnud, on väga küsitav. Lihtsalt maaelanikkonna osakaal on nüüd hoopis väiksem. Seetõttu, püüdmata kuidagi vastutusest kõrvale hoida ja otsustamist edasi lükata, ma arvan, et just nimelt selles küsimuses on siiski paratamatu korraldada nii, et neid otsuseid oleks hiljem võimalik kergesti muuta. Me peame põhiseaduses, minu arvates on see lihtsalt paratamatu, jätma vabamad käed tuleviku jaoks, sest just selles osas muutub olukord ilmselt järgnevatel aastatel suhteliselt kiiresti. Mõningad niisugused asjad nagu tasandite arv tuleks vahest siiski jätta reguleerimata, küll aga teha üsna selged otsused omavalitsuste õiguste kohta, keele ja mitme teise küsimuse kohta. Nii et see ei oleks vahest mitte üleskutse lühidusele, lakoonilisusele, vaid sellele, et mitte sulgeda teed edaspidi vajalikele muudatustele.

H. Rebas: Lugupeetud juhataja! Kolleegid! Tahaksin instinktiivselt toonitada härrade Saatpalu, Velliste ja Korgi põhimõttelist hoiakut põhiseaduse vaimu võimaliku lühiduse poolt. Nimetati õigesti, et väliseksperdid härrad Harremoes, Carcassonne, Germer ja Herzog võtsid sõna kohalike omavalitsuste kohta. Kui ka Rootsi ekspert Hans Ragnemalm oleks sõna võtnud, siis oleks ta võinud öelda umbes niimoodi, et Rootsi põhiseadus koosneb 13 peatükist. VIII peatükk, mis koosneb kokku 19 paragrahvist, tegeleb seadusandlusega ja teiste sarnaste probleemidega ning § 5 ütleb kahe lausega, et Rootsi kommunideks jagunemise, kommunide organisatsioonilise tegevuse ja maksustamise alused sätestatakse seaduses. Seaduses määratakse ka kommunide pädevus teistes seostes. Rohkem ei olegi öeldud. See on väga lapidaarne, nagu ka Eesti 1937. aasta põhiseadus, aga tasand on nimetatud. Nimelt on Rootsis ainult üks omavalitsuslik tasand ja see on kommun. Muidugi tuleb Eestis arvestada Eesti ajalugu, nagu mitmed kõnelejad on väga õigesti öelnud. Ma pean aga isiklikult deklareerima, et ei ole veel võimeline võtma seisukohta selles juba alustatud omavalitsustasandite vaidluses. Seepärast olen ma sunnitud eriti XIV peatüki puhul pooldama võimalikult lühikest ja paindlikku teksti. Aga ma arvan, et assamblee peaks siiski fikseerima kohaliku omavalitsuse tasandid, nii nagu soovitas Prantsuse ekspert Carcassonne.

K. Koha: Härra juhataja! Lugupeetud kolleegid! Nagu te kõik näete, on see diskussioon täna saalis läinud pikale. Võib öelda, et samasugune diskussioon käib ka meie ühiskonnas. Kuid keegi pole seni rääkinud funktsioonidest. Me peame siiski ära ütleva, mis asi on omavalitsus ja mis on tema funktsioon, mida ta peab tegema, kelle heaks ta peab töötama. Minu meelest on see kõige tähtsam. Ja siin me peame eriti ettevaatlikud olema, sest põhimõtteliselt võib rääkida kahest tasandist, aga miks mitte rääkida ka kolmest tasandist (vald, kihelkond, maakond) või siis linnast. Tähendab, igal võimalikul tasandil võib olla oma funktsioon, mida ta peab konkreetselt täitma, et inimesel, kes elab selles piirkonnas, oleks hea elada. Vähemalt parem kui siis, kui neid funktsioone ei täideta ühiselt. Inimene teeb oma igapäevast tööd ja sellel kogukonnal, kus ta parasjagu elab, on väga palju asju, mida tuleb lahendada ühiselt. Selleks on vaja luua instrumentarium, organid, kes seda tööd teevad ja korraldavad. Kuna ühiskond areneb, inimene areneb, tehnoloogia areneb, kõik muu areneb, siis on see protsess pidev ja me ei saa seda põhiseaduses fikseerida. Muidu me paneme endale rangid kaela ja kui ühiskond ühes või teises suunas muutub, jääb see põhiseaduse peatükk meile tee peale ette. Siis vallandub põhiseaduse muutmise protsess, mis pole üldse vajalik. Kuigi ma isiklikult olen oma veendumuste ja arusaamade poolest ühetasandilise omavalitsussüsteemi poolt,

annan ma endale aru, et see võib peagi muutuda, sest meil on kõik alles arengutasemel. Selles mõttes me võiksime põhiseaduses minna sellest mööda ja jätta selle edasise arengu küsimuseks. Kuid ma ei ole päris nõus, et me teeksime ainult § 2. Ma siiski eeldan, et me peaksime selles peatükis ära märkima ka võimalikud garantiid omavalitsusele, s. t. tal on iseseisev eelarve, ta võib võtta makse vastava seaduse alusel ja veel mõningad täpsemad detailid, mis loodetavasti meie edasises majanduslikus ja ühiskondlikus arengus põhimõtteliselt ei muutu. Need garantiid tuleb anda, et omavalitsus oleks kaitstud riigivõimu tegude eest. Aitäh!

Ü. Seppa: Lugupeetud esimees! Austatud kolleegid! Ma tahan öelda, et tasandilisus on siiski riigiehituslik küsimus ja tuleks ära lahendada põhiseaduses. Kohaliku omavalitsuse volikogu liikmena olen praktilistes küsimustes nende asjadega palju kokku puutunud. Praegu paistab silma see, et madalamal kohalikul tasandil, mis praegu on olemas, ka alevi- ja linnavolikogudel, puudub iseseisvus. Selle iseseisvuse saavutamiseks on minu arvates vaja anda kohalikele madalama astme omavalitsustele suurem võim. Praeguse kahetasandilise puhul on asi niimoodi, et kõikides küsimustes pöörduvad vallavanemad ikkagi maavanemate poole ja ootavad sealt korraldusi. Nad ei jõuagi kunagi selleni, et nad hakkaksid ise kohapeal valitsema, kui neile pole pandud küllalt suur vastutust. Kui praegu räägitakse sellest, et maailmas toimub areng ühetasandiliselt kahetasandilise suunas, siis on see muidugi õige. Aga me ei saa astuda Euroopa tasemele, kui meil on läbimata see tee, mille kogu maailm on läbinud ühetasandilisusest kahetasandilisele jõudmiseks. See on umbes midagi taolist kui omal ajal astumine feodalismist kommunismi. See areng tuleb enne läbida. Ma usun, et me jõuame kindlasti välja kahe tasandini, nii nagu Euroopas suund on. Praegu aga peaks siiski olema kohalik omavalitsus ühel tasandil, kus kujuneks välja vastav iseseisvuse aste, et me saaksime arengus edasi minna. Tänan!

K. Jürgenson: Kallid kolleegid! Lugupeetud juhataja! Ma võtaksin ka selles küsimuses natuke sisulise poole pealt sõna. Tegemist on tõesti põhimõttelise küsimusega, kuid, kallid kolleegid, seda ei maksa võib-olla võtta liiga traagiliselt. Ma olen täiesti nõus nende seisukohtadega ja toetan igati, et me peame jätma otsad lahti. Kuid vaatame tõe silma, küsimus on põhimõtteline. Nimelt on rajoon meil Nõukogude võimu säilmena olemas, valda aga ei ole. Asi on praegu selles, kas me tahame vallad luua või ei taha. Kas tasandid fikseerida või mitte? Siit see asi algabki. Kui me tahame valdasid, siis me peame selle otse välja ütlema ja andma valdade tekkimiseks võimaluse. Kui me seda võimalust ei anna, siis praegune olukord säilib. Rajoonid säilitavad igal juhul oma võimu ja valdasid meil ei teki. Sellega on meil areng kinni pandud. On ka vastupidine alternatiiv. Kui me ütleme otse välja, et omavalitsused on meil vallad, alevid ja linnad, kas me oleme sulgenud siis tee arengule? Arvan, et ei ole. Härra Velliste sõnu natuke ümber tehes on küsimus tegelikult vaimu ja võimu vastuolus. Lühidalt: kas see võib maakonna tasandil likvideeruda käsundusliku võimuna või mitte? Fikseerides ikkagi omavalitsuse tasandil vallad ja linnad, me jätame lahti maakondliku tasandi koostöösuna. Ma usun, et kui see välja kasvama peab, siis see välja kasvab. Aga välja peab see kasvama omavalitsuste, valdade, alevite ja linnade ühistööna. Nii nagu see on välja kasvanud palju tsiteeritud Skandinaavia maades. Muide, täiesti ühetasandiline Soomes on Ahvenamaa, kus omavalitsus on realiseeritud teisel tasandil. Samamoodi on Rootsis, kus põhiseaduses sätestamata on tegelikult välja kujunenud ka maakonnatasand, kuid omavalitsusüksusena on fikseeritud vald, alev ja linn. Küsimus on siin tegelikult selles, kas me tahame edasi minna või ei taha. Kui juba välisekspertide tsiteerimiseks on läinud, siis ma

meenutaksin ka härra Taagepera ühelauselist arvamust selle peatüki kohta. Ta küsib nimelt, kas Eesti riik on nii suur, et siin on vaja kahetasandilist omavalitsust. Olen täielikult temaga nõus, et me oleme siiski väikeriik, ükskõik kui suureks me ise seda ka ei pea. Aitäh!

V. Saatpalu: Ma lisan mõne asja, mida ma kõnepuldist ei maininud. Üks põhimõtte põhiseaduse kirjutamisel peab olema see, et sinna ei tohi sisse kirjutada juba silmaga nähtavaid konflikte. Konflikt võiks olla näiteks sisse programmeeritud siis, kui me konstateerime põhiseaduses, kas meil surmanuhtlus on või ei ole. Teine on omavalitsuse tasand. Me ei tohi sinna sisse programmeerida seda, mis johtub otseselt tänase päeva poliitilisest elust. Me peame oskama näha kaugemale. Kui meil on praegu midagi ebameeldivat, siis tuleb see lahendada demokraatia korras, demokraatlikult valitud parlamendi ja kohaliku võimu koostöökokkuleppena. Seda tuleb hääletada siin saalis. Endise direktorina olen kuulnud kümneid vaidlusi. Ma oleksin võinud üksipulgi öelda ära kõik need vastu- ja poolthäälde, mis siin kõnepuldis täna kuulda olid. Aga ma juhin tähelepanu sellele, et Euroopa Nõukogu harta sisaldab 18 paragrahvi, mis käsitlevad kogu omavalitsuse organisatsiooni. Kui me tahame ja vajalikuks peame, siis me kirjutame selle ümber eriseadustesse. Vallaseaduses on seal 50 lehekülge, vähemalt eestikeelses versioonis, praeguses aluste seaduses on 23 paragrahvi. Minu arust me oskame seadusi kirjutada küll. Ainult ma tahan teie tähelepanu juhtida sellele, et kuidagi ei seostataks minu veendumust välisekspertide veendumusega ega arvataks, et ma olen selle põhjal oma järeldused teinud. Ma olen algusest peale, ilma väliseksperte kuulamata võidelnud Eesti põhiseaduse lühiduse eest, kaasa arvatud meie toimkonna peatüki lühiduse eest. Ma lihtsalt konstateerisin, et on veel inimesi, kes ka nii arvavad. Ma arvan, et praegune kogu, kes ei ole spetsiaalselt selles küsimuses kokku tulnud, ei ole nii kompetentne, et seda küsimust arutada. Vabandust, mõni sekund läks üle!

Ü. Uluots: Lugupeetud assamblee liikmed! Ma tahtsin seda küsimust valgustada puhtpraktilisest küljest. Mul on olnud au olla kahe ülemnõukogu koosseisu liige. Ma olin selle juures, kui kolm aastat tagasi võeti vastu haldusreformi aluste seadus. Seal on kirjas, et kõige kiiremas korras tuleb välja töötada valla, linna ja maakonna seadused. See on siiaaani tegemata. Ma olen täiesti veendunud, et kui need kolm seadust oleksid täna meie laudadel, siis seda diskussiooni ei oleks olnud. Miks neid seadusi ei ole? Mitte sellepärast, et ülemnõukogu ei ole tahtnud neid teha, vaid lihtsalt sellepärast, et pole osatud teha. Presiidiumi liikmena võin teile öelda ja te teate isegi väga hästi, et presiidium on hakanud valdadele ja linnadele andma omavalitsuslikke õigusi. Nüüd, lugedes linnade ja valdade põhikirju, võin teile öelda, et need on nagu kirjud koerad. Need ei sarnane üksteisega, igaüks on lähtunud oma sotsiaalsest ja majanduslikust olukorrast. Presiidiumis oleme jõudnud arusaamale, et seda protsessi tuleb praegu jätkata ja põhikirjade ning praktika alusel lõppude lõpuks jõuda sinnamaale, et need kolm seadust välja töötada. Ma tahan sellega öelda, et kolm aastat on võtnud, et sünnitada meie kohalikud omavalitsused. Kaugemale me lihtsalt ei ole jõudnud. Ma väga kahtlen, kas meie, 60 inimest, oleme praegu valmis ja võimelised tegema seda mõne tunni jooksul. Ma tänan!

R. Tamme: Lugupeetud kolleegid! Ma olen täielikult nõus põhiseaduse lühidusega, mitte aga sisutusega. Riik ei vaja põhiseadust mitte selle vormi, vaid sisu pärast. Sisu aga leiame sealt, kus see on olnud. See on meie rahva elu ja lugu, nagu härra Runnel äsja ütles. See on olnud vald. Põhiseaduses on selleks sisuks just nimelt omavalitsustasandi määratlus. Vald on korraldanud rahva elu alati, kui poliitilised olud on seda võimaldanud. Ma eelistan

ühetasandilist omavalitsussüsteemi, s. t. valdade tasandit. Teiselt poolt äratav minus aga teatavat hirmu maakondade tasandi võimalik määratlemine, mis meie poliitilistes oludes võib hakata tähendama konföderatiivsust, kuid see ei ole meile üldsegi vastuvõetav. Tänan!

V. Salum: Ühinen eelkõnelejaga ja professor Vahtrega. Meil on vaja vallad taastada. 50 aastat on kestnud linnastumine, see on Eesti lugu ja ajalugu. Kui me suudame deurbaniseerumisele kaasa aidata, siis on see meile pääsemiseks. Kas vallad arenevad suurvallaks või kihelkonnaks, seda otsustavad vallad kohapeal ise. Säilitada teise tasandi volikogud maakonnas tähendab säilitada Nõukogude võim. Kuigi nad võivad ümber kasvada, pidurdab see siiski arengut. Teine tasand kujuneb delegeerimise teel, nagu see on Eesti kiriku struktuuris. Kas on teine või kolmas tasand veel, see on tuleviku küsimus, põhitasandiks jäägu aga vald.

J. Adams: Mul on repliik härra Jürgensoni väga inspireeriva kõne peale. Ma loodan, et härra Jürgenson jagab minu arvamust, et kui põhiseadusesse saab sisse omavalitsuste loend, kus puudub maakond, siis tähendab see seda, et kunagi enam ei valita maakonna volikogusid. 1992 lõpetavad tõenäoliselt ka praegused maakonna volikogud oma töö ja maavalitsused lakkavad olemast. Tänan!

R. Arjukese: Lugupeetud juhataja! Lugupeetud kolleegid! Tahan siiski öelda, et iga rahvas kirjutab põhiseadusesse selle, mida ta tahab oma maalt, oma seadusest saada. Sellepärast ma ei pea õigeks, et me lükkaksime kõik niisugused küsimused tingimata tuleviku peale. Nii nagu härra Uluots ütles, ei ole kolme aasta jooksul suudetud välja töötada neid valla, maakonna ja linna seadusi ning niisugune tasandite või võimu jaotamatus kurnab praegu nii valdasid kui ka sisuliselt maavalitsusi. Selline olukord ei saa lõpmatuseni kesta, s. t. suur osa aega ainult selle peale kulubki. Teiseks, need vanad vallad, mis näiteks 1918. aastal tõrjusid tagasi Balti hertsogiriigi loomise idee, kujunesid välja ikkagi siis, kui nad olid omaette, tõelised omavalitsusüksused, s. t. ühetasandilised, kui ei olnud mingisugust jagamist teiste tasanditega. Nad olid olemas ja toimisid seaduse alusel. Me ei kirjuta mitte põhiseadusesse konflikti sisse, vaid konflikt on tegelikult olemas ja me püüame seda lahendada. Mina pooldan ikkagi ainult ühetasandilist valda. Valdade ühendused saavad maakondade tasandil lahendada edaspidi neid küsimusi, mis praegu on niisuguses segases seisus nende kahe valitava kogu vahel. Ma tänan!

Juhataja: Suur tänu! Lugupeetud kolleegid! Me oleme väga tublisti aega kokku hoidnud. Tegelikult hääletamiseks enam õiget põhjust ei olegi, sest praktiliselt kõik kolleegid on oma vastu- või poolthääle välja ütelnud ja jääb üle need kokku lugeda. Kuid siiski, härra Jürgenson võtab veel kohalt sõna. Palun!

K. Jürgenson: Aitäh! Ma vastan härra Adamsile. Selle küsimuse, kas maakonna volikogu on otse valitud, delegeeritud valijate poolt või valitud esimese astme või mõne muu valijameeste kogu poolt, jätaks lahtiseks. See asi haakub selle palju mainitud Euroopa hartaga. Nimelt ei pruugi me kõiki Euroopa hartas loetletud omavalitsust puudutavaid punkte aktsepteerida. See punkt, mis puudutab omavalitsuste esindusorganite otsevalimise põhimõtet, võib olla üks neist. Selle küsimuse ma jätaksin tõesti lahtiseks, sest ma ei hakkaks ütleva, kas tulevast aastast maakondlikud esinduskogud põhimõtteliselt kaovad või mitte. Aitäh!

Juhataja: Suur tänu! Palun, kas ma tohin sõnavõttud selles küsimuses lugeda lõppenuks? Tänan! Teeme kohaloleku kontrolli. Palun kõnepulti, härra Jürgenson! Küsimus, mida me

hääletame ... Üks hetk, proua Lauristin! (Hääl kohalt.) Meie reglement ei näe ette kellaandmist. Härra Jürgenson, palun, milline küsimus tuleb saalile? Palun tähelepanu, me hakkame kohe hääletama!

K. Jürgenson: Aitäh! Teie aruande tekstist lähtuvalt on võimalik teha hääletus kaheosalisena, et küsimus saaks lahendatud. Kõigepealt võiks põhimõtteliselt hääletada küsimust, kas me antud peatükis sätestame omavalitsusüksused või ei sätesta.

Juhataja: Kas antud peatükis või põhiseaduses üldse?

K. Jürgenson: Jah. See oleks esimene alternatiiv. Konkureeriva põhitekstiga.

Juhataja: Härra Jürgenson! Vabandust, et ma sekkun, aga ma teen seda ainult professionaalsetel põhjustel. Katsume formuleerida küsimuse selliselt, et kõik saavad sellest ühtemoodi aru. Palun veel kord!

K. Jürgenson: Küsimus on: kas põhiseaduses sätestatakse omavalitsusüksused või ei?

Juhataja: Kas küsimus on kõigile arusaadav? (Hääled saalist.) Küsimus ei ole arusaadav. Katsume veel kord, härra Jürgenson. Palun!

K. Jürgenson: Ma kuulsin siin terminit "tasandite arv". Vahest on siis vastuvõetavam küsida, kas põhiseaduses fikseerida omavalitsustasandite arv või mitte.

Juhataja: Kes on selle poolt, et fikseerida põhiseaduses omavalitsustasandid? Härra Jürgenson, kas nii sobiks?

K. Jürgenson: Sobib, aga ka see vahepeal vaidlustati.

Juhataja: Kes on selle poolt, et põhiseaduses fikseerida omavalitsustasandid? Hääletame. Tänan! 15 poolthääle ja 25 vastuhäälega on assamblee väljendanud oma seisukoha, et põhiseaduses pole vaja fikseerida omavalitsustasandeid. Sellesama §-ga 118 seondub veel teine küsimus. Lubage see läbi hääletada, kuigi meil läheb minut või paar üle poole ühe ja siis on vaheaeg. Härra Jürgenson, palun küsimust!

K. Jürgenson: Teine küsimus puudutab sellesama paragrahvi teist lõiku, kus on sõnastatud põhimõte, mis kaitseb omavalitsusi riigiasutuste ja riigiametnike eest väljaspool seadusi lisaülesannete panemise korral.

Juhataja: Härra Jürgenson! Kui teine küsimus ei ole seotud § 118 lõikega 1, siis on ettepanek teha vaheaeg, sest me ei ole järgmist probleemi läbi arutanud. Suur tänu! Vaheaeg 20 minutit. Me kohtume kell 12.50

Juhataja: Vaheaeg on lõppenud. Palun istuge oma kohtadele! Teeme kohaloleku kontrolli. Kohal on 16 liiget. Härra Jürgenson, palun kõnepulti! Paragrahvi 118 lõige 2.

K. Jürgenson: Küsimus, mis on teie ette seatud, on järgmine. Lõikes 2 on kirjas, et riigiasutused ja riigiametnikud ei saa panna kohalikele omavalitsustele ülesandeid, teha ettekirjutusi ega piirata kohaliku omavalitsuse pädevust, välja arvatud seadusega ettenähtud juhtudel. See on punkt, mis sätestab põhimõtteliselt omavalitsuste kaitse mitmesuguse ametkondliku või muu omavoli eest. Küsimus on tõesti konkreetne. Oli ettepanek see lõik üldse välja jätta, selle poolt olid täpselt pooled, 4 : 4. Me arvasime, et teie seisukoht oleks vajalik. Aitäh!

Juhataja: Suur tänu! Palun, kes soovib esitada küsimusi seoses selle probleemiga? Küsimusi ei ole. Suur tänu, härra Jürgenson! Sõna saab härra Kork.

T. Kork: Lugupeetud eesistuja! Lugupeetud kolleegid! Nüüd me oleme sellise olukorra ees, mida me nägime ette ka komisjonis asja arutades. Nimelt ei ole meil praegu vajadust XIV peatüki juures rohkem arutada või alternatiive hääletada. Kui meil hääletamise tulemusena selgus, et enamus assambleest ei pea vajalikuks põhiseaduses tasandite arvu märkida, siis langeb ära vajadus hääletada § 125 kolme alternatiivi. Kehtima jääb ainult teine alternatiiv: kohalike omavalitsuste moodustamise ja järelevalve omavalitsuste tegevuse üle määrab seadus.

Juhataja: Härra Kork! Palun väga vabandust, aga praegu on arutelu objekt § 118 lõige 2. Me ei ole veel jõudnud §-ni 125.

T. Kork: Lubage, et ma siiski jätkan. Kui §-s 125 langevad alternatiivid ära, jääb ainult vormistada teine alternatiiv, siis langeb ära ka vajadus arutada alternatiivi §-s 118, kuna § 118 esimeses alternatiivis sisaldub § 125 sisse jääva teise alternatiivi sisu. Ma paluks, et te mõtiskleksite selle üle.

Juhataja: Tänan! Kes veel soovib sõna? Härra Koha, palun!

K. Koha: Lugupeetud juhataja! Põhimõtteliselt võiks väljendada seda paragrahvi nii, et riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste vahekorra ja kohalike omavalitsuste tegevuse määrab siin seadus. On vaja öelda, et seadus määrab ära, missugused õigused ühel või teisel on ja et kohalik omavalitsus tegutseb seaduse alusel iseseisvalt. See lause on vajalik. Aga see, mis jääb lõiku, ei ole vajalik. Aitäh!

Juhataja: Suur tänu! Härra Adams, palun!

J. Adams: Lugupeetud assamblee! Nagu ma aru saan, seisneb praegu arutamisel olev küsimus selles, kas meie põhiseaduses peavad olema selgesõnaliselt öeldud kohaliku omavalitsuse iseseisvuse garantiid või ei. Kui ma saan õigesti aru, siis ma teen ettepaneku minna selles küsimuses hääletamisele.

Juhataja: Härra Adams on assambleele nõu andnud. Võib-olla soovib veel keegi sõna võtta. Härra Saatpalu, palun!

V. Saatpalu: Ma lihtsalt juhin tähelepanu sellele, et praeguse kohaliku omavalitsuse aluste seadusesse on arukad inimesed juba kirjutanud terve IV peatüki, mis räägib kohaliku omavalitsuse õigustest ja tagatistest. Seal on paragrahvid, mis käsitlevad haldusüksuste nimetuste ja piiride muutmist, uute haldusüksuste loomist ja haldusüksuste likvideerimist, omavalitsuse tasu jmt., terve IV peatükk. Mina isiklikult ei julgeks nüüd võtta kätte ja muuta aluste seadust seevõrra, et visata näiteks IV peatükk sealt välja. Kogu see põhiseaduse küsimus ei ole ju mitte ainult poliitiline ja juriidiline, vaid on ka eetiline. Iga paragrahv, mille me siia lisame, räägib usaldamatusest järgmiste põlvkondade suhtes ja mina ei taha osaleda selles usaldamatuse näitamises. Ma tahaksin, et see lõige jääks välja, ja usun, et Eesti parlament ei viska omavalitsuse aluste seadusest mainitud peatükki välja. Kutsun üles hääletama selle lõike väljajätmise poolt. Tänan!

Juhataja: Aitäh, härra Saatpalu! Palun, kas on veel sõnavõtte? Härra Runnel, palun!



H. Runnel: Ma ei tea, kellele seda suunata, aga ma palun mitte apelleerida liiga palju tulevastele põlvedele. Meil on vaja ka ise mehetegusid teha, aga mitte jätta kõike teiste hooleks. See on niisugune nutune naiselik stiil, mille ma sean kahtluse alla, see läheb juba liiale.

Juhataja: Tänan! Härra Sirendi!

A. Sirendi: Lugupeetud kolleegid! Mulle tundub, et suurel määral on põhiseadus üldse usaldamatuse avaldus. Kui me usaldaksime oma kaaskodanikke täiel määral ilma seaduseta, siis võiksime sellest vabalt loobuda. Inimkonna ajaloo on olnud ühiskondi, kes ilma selleta on toime tulnud. Nii et ma ei näe selles mingit ohtu, et me kirjutame üles selle, mida me vääriliseks peame. Tänan!

Juhataja: Aitäh! Härra Saatpalu!

V. Saatpalu: Ma tahan juhtida veel kord tähelepanu sellele, et on olemas paragrahvid, mida me oleme paratamatult kohustatud praegu kirjutama, sest muidu me ei saa riiki juhtida. Need käsitlevad valitsust, parlamenti, presidendiküsimusi jmt. Neid me oleme paratamatult sunnitud detailselt arutama ja kirja panema, kuid see ei ole usaldamatus tulevaste põlvede vastu. Nad tunnistavad, et me olime sunnitud nii tegema ja võtsime selle vastutuse enda peale. Kuid miks me ei võiks eriseaduste kirjutamist usaldada järgmistele põlvkondadele? Loomulikult on neil õigus tulevikus muuta ka põhiseadust vastavalt kehtivale korrale. Kuid ma juhin veel kord tähelepanu sellele, et need peatükid, mida me peame riigi juhtimiseks kirjutama, selle vastutuse peame võtma täielikult enda peale. Kui me seda ei teeks, vaat see oleks siis häbi. Aitäh!

Juhataja: Härra Jürgenson, palun! K. Jürgenson Tahan vastu vaielda. Me ei pea paratamatult seda põhiseadusesse kirjutama. Seda enam, et ilma on võimalik läbi saada. Siin on küsimus õieti põhimõtteline. Härra Adams sõnastas selle väga hästi: kas meie omavalitsused, mis ellu on kutsutud, saavad oma tegevuses põhiseadusliku garantii või ei saa? Küsimus on tõesti põhimõtteline ja see oleks vaja panna hääletamisele. Laiem filosoferimine meid edasi ei vii.

Juhataja: Tänan! Sõnavõtjaid rohkem ei ole. Seega on sõnavõttud lõpetatud ja pärast kohaloleku kontrolli asume hääletama. (Kohaloleku kontroll.) Kohal on 44 liiget. Asume hääletama. Arutelu objekt on § 118 lõige 2. Küsimus on järgmine: kes on selle poolt, et põhiseaduses oleksid fikseeritud põhimõtted, mida väljendab § 118 lõige 2? Hääletame. Poolt on 26, vastu 12. Assamblee on kiitnud heaks põhimõtte, et põhiseadus peab kajastama neid printsiipe, mis on kirjas § 118 lõikes 2. Härra Jürgenson, palun kõnepulti!

K. Jürgenson: Nüüd ma pean teile tegelikult ütlema sedasama, mida härra Kork etteruttavalt juba ütles ja mis puudutab §-s 125 esitatud kolme alternatiivi. Need alternatiivid, nagu härra Kork juba õigesti märkis, sõltuvad tõesti § 118 hääletamisest. Ma palun oma lugupeetud komisjonikaaslaste tähelepanu: kas te olete päri, kui ma esitan sellise ettepaneku, et me seda küsimust hääletamisele ei pane ja jääme teise alternatiivi juurde, nagu härra Kork selle ka sõnastas? Meil oli komisjonis juttu, et loogiline lahendus sellise hääletustulemuse korral, nagu see oli, oleks teine alternatiiv. Ma ei näe, et keegi vastu oleks, nii et teen ettepaneku seda küsimust mitte hääletada ja jääda teise alternatiivi juurde.

Juhataja: Kena. Aitäh, härra Jürgenson! Kas me sellega võime lugeda seitsmenda toimkonna ettekande esimese osa arutamise lõppenuks? Tänan!

\*\*\*\*\*

## **VII toimkonna 01.11.1991 esimese koosoleku protokollist<sup>36</sup>:**

Arutati VII toimkonna 25.10.1991 formuleeringut ja toimkonnale saabunud ettepanekuid. Toimkonnale olid omapoolsed ettepanekud 28.10.1991 esitanud Eesti Valdu Asutav Liit (EVAL) ja Linnade Liit. Ettepanekud esitas ka PA liige Kaido Kama. Koosoleku käigus esitas omapoolseid ettepanekuid toimkonna esimees Kalle Jürgenson. Arutelu tulemusena koostati toimkonna 01.11.1991 formuleering, mille poolt hääletas 3 ja vastu oli 2 toimkonna liiget.

### **Kaido Kama ettepanekud:**

- § 119 ja § 120 liita ja tuua sisse alalise elaniku mõiste ning vanuse piir 18 aastat.  
Toimkonna otsus: Alalise elaniku mõiste küsimus jäetakse valimisseaduse lahendamata. Ettepanek viia sisse vanuse piir 18 aastat poolt 1, vastu 3, erapooletuid 1. Otsustati liita § 119 ja § 120 ning sõnastada § 119 järgmiselt: lg 1: „Kohalike omavalitsuste esinduskoguks on volikogu, mis valitakse neljaks aastaks üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel“. Lg 2: „Valimistel on hääleõiguslik antud omavalitsuse haldusalal elav isik, kes on valimiste päevaks seal elanud valimisseaduses ettenähtud aja.“
- § 121 asendada sõnad „oma võimkonna“ sõnadega „seadusega määratud“.  
Toimkonna otsus: mitte arvestada ja lähtuda Kalle Jürgensoni pakutud sõnastusest „oma pädevuse“.
- § 122 teine lõik ära jätta.  
Toimkonna otsus: arvestatud.
- § 125 määratleda riigiorganite ja kohalike omavalitsuste vaherkord.  
Toimkonna otsus: mitte arvestada, kuna tuleneb juba §-st 118.

### **EVAL-i ettepanekud:**

- § 119 isikuvalimise põhimõtted volikogu valimistel.  
Toimkonna otsus: Isikuvalimise põhimõtte küsimus jäetakse valimisseaduse lahendamata.
- § 125 lisada piiride muutmine ainult volikogu nõusolekul.  
Toimkonna otsus: mitte arvestada, kuna see küsimus on toimkonna poolt juba varem otsustatud.

\*\*\*\*\*

## **VII toimkonna 01.11.1991 formuleering<sup>37</sup>**

### **14. peatükk**

#### **Kohalik omavalitsus**

**§ 117.** Kohalikku elu korraldavad seaduse alusel iseseisvalt tegutsevad omavalitsused.

---

<sup>36</sup> ERA.R-2324.1.15, l 35–37.

<sup>37</sup> ERA.R-2324.1.21, l 120.

§ 118. Riigiasutused ja riigiametnikud ei saa panna kohalike omavalitsuste peale ülesandeid, teha ettekirjutusi ega piirata nende pädevust välja arvatud seadusega ettenähtud juhtudel.

§ 119. Kohalike omavalitsuste esinduskoguks on volikogu, mis valitakse neljaks aastaks üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel.

Valimisel on hääleõiguslik antud omavalitsuse haldusalal elav isik, kes on valimiste päevaks seal elanud valimisseaduses ettenähtud aja.

§ 120. Volikogu valib oma liikmete hulgast volikogu esimehe, kes juhib ja korraldab tema tegevust.

§ 121. Kohalikul omavalitsusel on oma pädevuse piires õigus:

- teha otsuseid, anda määrusi ja korraldusi;
- kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi,
- moodustada teiste omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 122. Omavalitsuse volikogu moodustab kohaliku täitevvõimu ja valib ametisse täitevvõimu juhi.

§ 123. Kohalikul omavalitsusel on oma iseseisev eelarve. Seaduse kohaselt kohalikule omavalitsusele pandud täiendavate ülesannetega seotud kulud kannab riik.

§ 124. Kohalike omavalitsuste volikogude poolt esitatud maavanema kandidaadi nimetab ametisse riigivanem.

Kohalike omavalitsuste moodustamise, korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle määrab seadus.

\*\*\*\*\*

#### **PA 01.11.1991 istungi stenogrammist:**

K. Jürgenson: Austatud assamblee liikmed! Eile, nagu te mäletate, oli meie toimkonna ettekanne ja mõned hääletamised, mistõttu oli võimalik täna hommikul edasi töötada ja töö tulemus on teile välja jagatud. Mõni sõna kommentaariks. Vahepeal laekunud arvamuste põhjal moodustus eelmise aruande tekstist uus tekst, kuhu on sisse viidud mõningad parandused ja selle tulemusel on paragrahvide arv ühe võrra vähenenud. Kadus ära § 125. Parandused on esitatud eraldi ja nendest saate arvatavasti piisava ülevaate. Küsimus oli püstitatud juba eilsel hääletamisel ja selle tahaks teile esitada järgmiselt. Nimelt on meie komisjoni neli liiget esitanud teksti, mille sisuks on kahe paragrahvi säilitamine antud peatükis. Uues redaktsioonis oleksid need §-d 117 ja 119. Selles tekstis, mis teile on välja jagatud, on teine paragrahv 120 all numereeritud, kuid ma ütlesin, et numeratsioon muutus, järelikult seda § 120 tuleb vastavas tekstis käsitleda antud aruande 119. paragrahvina. Nad teevad ettepaneku välja heita §-d 118, 120, 121, 122, 123 ja 124 ning sõnastada vastav peatükk paragrahvina ja vastav sõnastus on teile ka esitatud. Kuna meie reglement lubab toimkondade liikmetel võrdselt apelleerida kõik küsimused, siis antud juhul see varem või hiljem apellatsioonina esile kerkib. Sellepärast otsustas toimkond need tekstid teile võrdväärselt esitada ja paluda teil hääletada konkursi korras kahte teksti, sisuliselt hääletada, kas ühest tekstist välja heita nimetatud paragrahvid või mitte. See oleks kõik. Aitäh!

Juhataja: Meil on vajalik kõigepealt lahendada küsimus sellest, kas tegemist on apellatsiooniga või mitte. Vormistatud on ettepanekud tõepoolest apellatsioonina, kuid juhatus võttis antud küsimuse täna arutamisele just sellepärast, et juhatus tundes vajalik jätkata tööd toimkonnasiseselt. Apellatsiooni täna arutama ei hakata, kuid kuna toimkonnasiseselt on hääled jagunenud nii, et tööd jätkata ei saa, siis peaks seda täna arutama.

K. Jürgenson: Siin on ilmselt väike väärtus. Toimkond palub seda käsitleda toimkonna ettepanekuna valida kahe ettepaneku vahel, kahe teksti vahel.

Juhataja: Palun, kuidas jagunesid hääled toimkonna sees?

K. Jürgenson: Toimkonna kõigi liikmete vahel (neid on meil kokku 9) jagunesid hääled 5 : 4, s. t. 5 oli pikema variandi poolt ja 4 lühema variandi poolt.

Juhataja: Kuidas formuleerida küsimus, mida toimkond soovib panna hääletamisele? Ma arvan, et neid tekste võiks hääletada konkursi korras, tähendab, mõlema teksti poolt kordamööda, poolthäälte arvestusega. Millised on küsimused seitsmendale toimkonnale seoses selle probleemiga, mille härra Jürgenson praegu välja ütles? Palun küsimused! Härra Adams, palun!

J. Adams: Kas härra Jürgenson võiks korrata, milline on põhimotivatsioon? Millega meie kolleegid, kes pooldavad lühemat versiooni, põhjendavad, et see on põhiseadusele parem?

K. Jürgenson: Kahtlemata ei ole mina päris õige vastaja sellele küsimusele, kuid juba varasemates sõnavõttudes on neid küsimusi puudutatud (härra Saatpalu). Motivatsioon on tuginemine Euroopa harta kohaliku omavalitsuse osale, millega me eeldatavasti varem või hiljem ennast ka seome. Samuti seisukoht, et kõik need küsimused, mis hilisemates seadustes võiksid olla käsitletud, ei peaks olema põhiseaduses käsitletud. Ja nii palju kui ma aru saan, algselt on nende küsimuste ringile väliseksperptide arvamuse kohaselt siiski lisatud see hääleõiguslike elanike punkt, ehkki ka see võiks põhimõtteliselt olla ju hilisemates seadustes sätestatud. Põhiargumentatsioon on selline.

Juhataja: Aitäh! Kas on veel küsimusi? Proua Hänni, palun!

L. Hänni: Lugupeetud ettekandja, ma tahaksin veel selgitust selle kohta, mis on meie hääletustulemuse tagajärg. Kas see tähendab, et me valime lõpliku teksti, või tähendab see seda, et me edasise arutluse aluseks võtame selle teksti, mis konkursi võidab? Aitäh!

K. Jürgenson: Hääletustulemus näitab, kas nimetatud paragrahve tekstist jätta välja või mitte. See tähendab, et seda võib käsitleda ka edasise töö alustekstina. Me jätkame tööd kas ühe või teise tekstiga.

Juhataja: Härra Kaalep, palun!

A. Kaalep: Küsimus on selline. Kas pikema variandi oponendid on väitnud, et seal on midagi, mis on vastuolus Euroopa hartaga?

K. Jürgenson: Ei. Nad ei ole otseselt väitnud, et see on vastuolus Euroopa hartaga, aga ma arvan, et seda siin sisse kirjutada oleks ilmne rumalus. Küsimus on täiesti vormiline. Kas nimetatud küsimused sätestada põhiseaduses või üldistatud sõnastuse korral eeldada, et me ä

priori neid sätteid niikuinii toetame ja hilisemates, omavalitsust puudutavates sätetes siis juba ka täpsemalt lahti kirjutame ja täpsustame?

Juhataja: Suur tänu! Härra Fjuk, teie küsimus!

I. Fjuk: Lugupeetud juhataja, minu küsimus on võib-olla natuke teist laadi, täpsustav. Kas pikema variandi § 124 esimese kolme sõna mitmuslik pakkumine on juhuslik või sihilik? Kas ei peaks olema "kohaliku omavalitsuse volikogu poolt esitatud"? Hääletamisel on oluline seda teada.

K. Jürgenson: Me ei hakkaks käsitlema keelelist küsimust. Siin on silmas peetud kohalikke volikogusid maakonna piires. Jutt on maavanemast või ma ei saanud õigesti aru.

Juhataja: Härra Adams, palun!

J. Adams: Mul esitan kaks küsimust. Üks puudutab ka seda § 124. Kas ma saan õigesti aru, et toimikond on pöördunud sellega tagasi eile siin hääletuskonkursil väljalangenud variandi juurde? Me otsustasime, et me ei täpsusta tasandite arvu ja erinevate tasandite omavalitsuste moodustamise tehnikat. See on esimene küsimus. Aga võib-olla vastatakse sellele ära, siis mul on teine küsimus veel. Aitäh!

K. Jürgenson: Ei. Me ei ole läinud seda teed, vastupidi, selle teksti juures me silmas pidasimegi, et me seda ei täpsusta. Ja vastuseks härra Fjukile: ilmselt tõesti läheb mõttega kokku, kui kohalik omavalitsus on ainsuses, kuid juba on tulnud ettepanek selle paragrahvi lõige 1 üldse välja jätta. Ilmselt see küsimus tuleb toimkonnas arutusele ja seda vormis, kas teha vastav ettepanek mõnele teisele toimkonnale või see siit üldse välja jätta ja seda ettepanekut mitte teha. Ilmselt tõstatub see küsimus meil selliselt.

J. Adams: Ja mu teine küsimus on selline. Nagu ma aru sain, siis lühema variandi puhul on põhiline argument see, et need asjaolud sätestatakse hilisemates kohalikkude omavalitsust käsitlevates seadustes. Kas te olete ka prognoosinud, kunas sellised seadused võiksid valmis saada? Ja teine asi. Ma oletan, et nad ei saa mitte kohe Riigikogu esimesel istungjärgul valmis ja arvatavasti peaks praegu siiski kehtima ülemnõukogu poolt mõni aasta tagasi vastu võetud kohalike omavalitsuste seadus. Kas on mingisuguseid olulisi, põhimõttelisi erinevusi ülemnõukogu poolt kinnitatud seaduste alusel – ma võin eksida terminoloogias, ma palun vabandust! – ja praegu pikemas variandis sõnastatud põhimõtete vahel?

K. Jürgenson: Härra Adams puudutas just täpselt seda probleemi, mis ongi üks seisukoht selle pikema variandi poolt. Nimelt, et põhiküsimused, millele tugineksid edaspidised kohalike omavalitsuste korraldust ja tegevust reglementeerivad seadused, oleksid oma põhijoontes määratletud ja paika pandud põhiseaduses. Kui me need määratlused siit välja jätame (vallad, alevid, maakonnad, kihelkonnad jne.), siis me seda probleemi tegelikult ühiskonnast ära ei kaota, ta jääb siia püsti ja tuleb vaidluse alla ilmselt vallaseaduses. Mida rohkem meil selliseid probleeme kerkib, mida rohkem meil jääb põhiseaduses määramata, mida üldisema me selle teeme, seda rohkem ilmselt venib vastavate seaduste vastuvõtmine just nimetatud vaidluste esilekerkimise tõttu. Midagi ma nüüd unustasin.

Juhataja: Suur tänu! Küsimuste arv ja sisu näitab seda, et on üsna raske vahet teha, kumb on parem, kas kaheparagrahviline variant või mitu korda pikem, millele on alla kirjutanud härra Jürgenson. Juhatus otsustas, et assembleel oleks vaja väljendada oma seisukohta, kas täna ollakse valmis jätkama arutelu ja langetama otsuse, kumb variant võtta aluseks. Nimelt jaotati

ju nii pikk kui ka lühike variant teile välja pisut aega tagasi ja nendega pole ilmselt jõutud põhjalikult tutvuda. Vabandan härrade Velliste ja Fjuki ees, kuid enne, kui nad saavad sõna, viime läbi ühe hääletuse. Kohaloleku kontroll, palun! Kohal on 41 assamblee liiget. Lugupeetud kolleegid, asume hääletama! Küsimus, millele tuleb vastata, on järgmine: kes on selle poolt, et jätkata tänasel istungil seitsmenda toimkonna poolt kohaliku omavalitsuse kohta esitatud kahe alternatiivi arutelu? Hääletame. 27 poolthäälega on assamblee väljendanud seisukohta, et meil tuleb jätkata arutelu nimetatud kahe alternatiivi ümber. Järgmisena saab küsimuse esitamiseks sõna härra Velliste. Härra Jürgenson, palun uuesti kõnepulti! Härra Velliste, palun!

T. Velliste: Härra juhataja, me ei ole otsustanud fikseerida põhiseaduses maakonda kui institutsiooni omavalitsusliku üksusena ja sellest tulenevalt kerkib küsimus, kas me saame fikseerida maavanema institutsiooni. Kui me aga siiski otsustame nii teha, siis kerkib ka küsimus § 124 tõlgendusest: kuidas maavanem ikkagi ametisse valitakse. Kas riigivanem kinnitab ta mitme volikogu poolt esitatud kandidaadi hulgast, teeb oma valiku või valivad volikogud ühiselt ja riigivanem ainult kinnitab? Tänan!

K. Jürgenson: Härra Velliste juhtis tähelepanu sellele probleemile, mille kohta juba üks kord küsiti. Ma kordan veel kord: see küsimus on sätestatud siin paragrahvis, lähtudes arusaamast, mille järgi kohalikud omavalitsused ja nende volikogud peaksid olema seotud maavanematega ja nende ametisse kinnitamisega, et ei tuleks pelgalt ühelt poolt, s. t. riigi poolt ametisse pandud kuberner. Põhimõte on väga lihtne. Kas sätestada siin või kuskil mujal, seda on juba vaidlustatud ja ma usun, et selles küsimuses tuleb meil nõu pidada teise toimkonnaga.

Juhataja: Aitäh! Härra Fjuk, palun!

I. Fjuk: Lugupeetud juhataja, minu küsimusele § 124 kohta vastati, et see on keeleline küsimus. Ma ei ole sellega nõus. Ka edasine vastus selle kohta, et maakonnas asuvate kohalike omavalitsuste volikogud esitavad maavanema kandidaadi, viitab sellele, et maakonna volikogu just nagu ei ole. Seetõttu minu seekordne sõnavõtt lihtsalt rõhutab veel, et panna § 124 kolm esimest sõna ainsusesse, mis ei takista edaspidises tekstitöötluses sisse viimast ka maakonna kui kohaliku omavalitsuse institutsiooni mõistet, seda lahti kirjutamast. Vastasel juhul ma ei saa hääletamisel osaleda, kuna asi on põhimõtteline.

K. Jürgenson: Jah, ainsuses on õigem.

Juhataja: Härra Koha, palun!

K. Koha: Lugupeetud juhataja ja ettekandja! Ma esitaksin küsimuse võib-olla teile mõlemale, et saada protsessist aru. Praegu on meil kaks teksti. Kui me hääletame ühe poolt, siis muutuvad alustekstid. Kas ma saan õigesti aru, et seda pikemat teksti võiks põhimõtteliselt lühendada ja teist teksti, mis on kaheparagrahviline, täiendada? Kas ma saan sellest aluseks võtmisest õigesti aru või olen ma valel teel?

K. Jürgenson: Võib-olla oleks seda õigem seletada nii, et on ettepanek rida paragrahve tekstist välja jätta, see on teise, lühema teksti sisu. Kui seda ei kinnitata, siis me käesolevaid paragrahve pikemas tekstis välja ei jäta, s. t. lühem tekst ei tule aluseks. Muidugi ei välista see edasist tööd teiste tekstide kallal. Loomulikult võib muutuda paragrahvide asetus peatükis jne., jne.

K. Koha: Ma paluksin, et toimkonna esimees või siis härra Kork selgitaks mulle, kas nad on nõus oma teksti pikendama, kui see saab alustekstiks, või nad välistavad selle. Ma tahan lihtsalt selgust saada, et hääletusel õiget klahvi vajutada. Aitäh!

T. Kork: Lugupeetud kolleeg, te olete täiesti õigesti aru saanud. Kui lühem tekst jääb aluseks, siis läheb see täiendamisele ja parandamisele eelkõige toimkonnas ja võib vajaduse korral tulla alternatiividena uuesti siia saali. See ei ole lõplik tekst.

Juhataja: On selgunud, et kaheksaparagrahvilisest tekstist võib pärast selle aluseks võtmist teha kaheparagrahvilise ja kui võtame aluseks kaheparagrahvilise, siis ei ole midagi katki, kui see täieneb kaheksa paragrahvini.

K. Jürgenson: Ma vaidlen härra Korgile vastu. See küsimus ei olnud püstitatud sellisena, et kui läheb läbi kaheparagrahviline alternatiiv, siis seda võib pikendada. Küsimus oli konkreetsete asjade väljavõtmises põhiseadusest. Ma palun oma seisukohti mitte muuta! Selles oli härra Kohal täiesti õigus, et kui tuleb alternatiiviks kaheparagrahviline peatükk, siis seda põhiküsimustes enam ei täiendata.

A. Erm: Ma protestin härra Korgi avalduse peale. Täna hommikul me arutasime seda asja ja Kork ja Saatpalu olid kindlal seisukohal, et nad esitavad oma teksti alternatiivina. Mingisugusele kompromissile me ei jõudnud. Mul oleks siiski ettepanek, et täna hääletada ära, kumb tekst jääb aluseks.

Juhataja: Lugupeetud kolleegid, palun teie tähelepanu! Kell on 13.55, täpselt kell 14 me teeme lõunavaheaja. Ei salga, et toimkondade juhid ja juhatus on planeerinud pärast lõunat korraldada toimkondade koosolekuid. Ja sellepärast juhatus, kasutades järjekordselt jõuvõtteid, paneb veel kord ette mitte püüda täna selles küsimuses, mille üle meie arutelu käib, selgust saada. Ilmselt tuleb see selgus saada eeskätt toimkonnas ja mitte püüda selgust luua siin täiskogu istungil. Härra Jürgenson protesteerib. Palun!

K. Jürgenson: Seitsmes toimkond palub assambleelt abi konkreetses hääletuses, see on ühekordne hääletamine. Ma arvan, et siin seisukohta võtta ei ole raske. Küsimus on, kas lühemat teksti saab pikendada. Ma kordan veel kord, et neli härrat, kes selle teksti esitasid, ei pidanud seda võimalikuks. Pikemat teksti lühendada on võimalik. Palun see küsimus siiski läbi hääletada!

Juhataja: Lugupeetud kolleegid! Selles küsimuses on sõnasoovijaid juba viis ja ma usun, et see on algus. Samuti on näpp püsti härra Korgil. Juhatus ei pidanud silmas seda, et probleemi ei tuleks lahendada, ilmselt ei ole aga täiskogu kõige paslikum lahendamise koht. Seepärast ma palun, et me juhatusel ettepanekul veel kord hääletaksime, kas jätkata pärast lõunat või püüda klaarida seda vastuolu, mis seitsmendas toimkonnas on tekkinud, muudes töövormides. Lugupeetud kolleegid, hääletame! Küsimus, millele palume vastata, on järgmine: kes on selle poolt, et jätkata seitsmenda toimkonna poolt esitatud probleemi arutelu? Hääletame. Poolt 24, vastu üheksa. Assamblee otsustas arutelu jätkata. Kell on 13.59, vastavalt relemendile järgneb tunniajaline lõunavaheaeg. Kohtume uuesti kell 15. Täna teid! Lõunavaheaeg.

Juhataja: Kell on kolm. Lõunavaheaeg on lõppenud, jätkame tööd. Kohaloleku kontroll, palun! Meid on 22. Kuna omavalitsuse küsimused on osutunud märksa keerulisemaks ja lahendusi leida on raskem kui valitsuse puhul, palun kõigi tähelepanu, et me jõuaksime

tänase tööpäeva piirides – meil on kavas lõpetada kell kuus – oma tööga siiski ühele poole. Härra Jürgenson, palun teid kõnetooli! Saan aru nii, et härrad Korrovits, Kork, Salum ja Hallaste soovivad esitada teile küsimusi. Kas on nii? Härra Korrovits, kas teil on küsimus? Ei ole? Vabandan, härra Jürgenson! Me saame asuda sõnavõtude juurde. Esimesena saab puldist sõna härra Saatpalu. Palun!

V. Saatpalu: Nagu te veendusite, on teile välja jagatud kaks eelnõu. Mina olen, nagu te teate, pidevalt olnud sellel seisukohal, et need peatükid, mis leiavad käsitlemist eriseadustes, tuleks kirja panna võimalikult lühidalt. Praegune olukord on kujunenud lihtsalt sellepärast, et nähtavasti on selles küsimuses siiski veel olulisi eriarvamusi. See ei ole võimaldanud meil võtta nii õiget seisukohta, kui me oleksime tahtnud. Võitlus tuleneb sellest, et me lähtusime eetilistest aspektidest ja ei teinud siin otsust võtta aluseks 1938. aasta seaduseelnõu, mille me oleksime paragrahvide ja lõikude kaupa läbi arutanud. Seejuures oleksime eelnevalt võtnud vastu otsuse, et täiesti teisejärgulisi küsimusi me üldse ei aruta. Poliitiliste rühmituste konkurentsi tagajärjel võtsime siin aga vastu hoopis muu eelnõu ja läksime Eesti põhiseaduse taaskandamisel kõige ebaratsionaalsemale teele. Ja siin on nüüd see tulemus, et me ei saa isegi nendes valdkondades kokku lepitud, mis tegelikult ei ole üldse põhiseaduse küsimused, kuid mida püütakse siia võrdlemisi järjekindlalt sisse suruda. Ma kuulsin, et mind oligi siin põikpäiseks nimetatud. Jah, ma tunnistan, et olen põikpäiselt pakkunud toimkonnale igasuguseid variante, küll neljaparagrahvilist, küll kolmeparagrahvilist, küll seda, et võtta tervenisti vastu 1937. aasta eelnõu peatükk, mis on neljaparagrahviline, aga mitte mingisugused pakkumised pole tulemusi andnud. Endiselt oleme sellesama kaheksaparagrahvilise eelnõu juures, kusjuures üks paragrahv õnnestus mul siiski pikkade heitluste tulemusena maha kaubelda. Üheksast on jäänud järele kaheksa. Ja ma arvan, et niisugune olukord on tekkinud siiski rohkem ülejäänud toimkonnaliikmete soovi puudumise tõttu, mitte aga meie nelja tõttu, kes me oleme veendunud, et omavalitsuste puhul peab ära mainima lihtsalt põhiprintsiibi ja ülejäänud jätma eriseaduste valdkonda. Kui te tuletate meelde, siis me eile hääletasime, et riigiametnikud ja riigivalitsus tohivad sekkuda omavalitsuse tegevusse ainult seaduse alusel. Me oleme siis jõudnud sinnamaani, et tõstame riigiametniku sellisesse staatusse, kus teda peab mainima ka põhiseaduses. Seejuures mainime, et riigiametnik ja riigiasutus võivad sekkuda ainult seaduse alusel, järelikult siis kõik teised võivad sekkuda ka ilma seaduseta. Tähendab, selliseid loogikalapsusi on sisse jäänud ja see on üks põhjus, miks ma palun hääletada selle lühikese variandi poolt. Kas ma tohiksin esitada teile ühe küsimuse n.-ö. käega märkuandmiseks? Ma palun seda mitte kuidagi mingi solvamisenä võtta, aga kui paljud siin saalisistujatest on lugenud kohaliku omavalitsuse aluste seadust, mis praegu kehtib? Ma näeksin siis, kui palju inimesi teab täpselt selle sisu. Täna! Mulje on oodatust parem, aga ma ei tea, mida ütleksid need, keda siin ei ole. Siin on praegu koos sellest valdkonnast eriti huvitatud inimesed. Mina pakkusin välja ühe versiooni, kus oleks fikseeritud, et omavalitsus on olemas, et tal on nii- ja niisugused õigused ja kohustused ja et kõik see määratakse ära seaduse nelja paragrahviga. See ei läinud läbi, sest siis käis äge võitlus selle eest, et suruda Eesti põhiseadusesse ühetasandiline omavalitsussüsteem. Minu pakutud eelnõu langes selle ohvriks. Nüüd me võtsime eile siiski vastu otsuse seda konflikti põhiseadusesse mitte sisse kirjutada ja jääme selle juurde, et me ei määra tasandeid. Nähtavasti on see negatiivne emotsioon aga ikkagi nii palju mõjunud, et need neli paragrahvi ei kõlba ka praegu veel. Need kaks lauset on siia kirjutatud tegelikult 1937. aasta põhiseadusest. Paragrahv 123 on lihtsalt praegu eestindatud. Teine lause, mis me



siin välja pakume, on §-st 124, kus on piiritletud valijate kontingent. See on minu poolt kõik. Ma kutsun teid hääletama kaheparagrahvilise peatüki poolt.

Juhataja: Aitäh! Härra Korrovits, palun!

V. Korrovits: Lugupeetud juhatus! Head kolleegid! Küsimus on praegu selles, et meie toimkond ei saa edasi töötada, meie edasine töö muutub ebaproduktiivseks, kui me ei otsusta, kumma variandi järgi me seda tegema hakkame ja selleks on tarvis teie arvamust. Milles siis see tüliõun on, kui seda võib tüliõunaks nimetada? Ilmselt on asi selles, et meie ühiskonnas – ja see peegeldub ka assamblees ning toimkonnas – on tugev tendents säilitada seda nn. teist tasandit, maakonna volikogusid, kusjuures seda ollakse nõus tegema ka teisel moel. Üks võimalus, esimene pakkumine oligi, et fikseerida see põhiseaduses tasandina. Kui see leidis tuntavat vastuseisu, siis oldi nõus seda ka välja jätma, et sätestada asi hiljem omavalitsuse seaduses. Siingi on aga selge, et eesmärk on see tasand säilitada, olgu siis seal või ükskõik mis seaduses, mis antud küsimust reguleerib. Ja praeguseks on siis assamblee hääletuse tulemusena tasandite arv meie toimkonna eelnõus jäetud tõesti lahtiseks. See muidugi ei välista veel apellatsiooni – need võimalused on olemas, aga praeguseks on seis niisugune. Meie edasine töö saab tõesti põhimõtteliselt lähtuda kas kaheparagrahvilisest variandist, mida toetavad 4 toimkonna kolleegi, või kaheksaparagrahvilisest variandist, mida toetab 5 toimkonna kolleegi. Palun teil teha oma valik, kusjuures ma kutsun teid üles hääletama kaheksaparagrahvilise variandi poolt. Tänan!

Juhataja: Aitäh! Proua Hänni, palun!

L. Hänni: Lugupeetud juhatus! Austatud kolleegid! Eile oli siin saalis kaunis traditsioon osutada abi nendele toimkondadele, kes mingil põhjusel on sattunud hätta. Praegu tundub, et omamoodi hätta on sattunud meie seitsmes toimkond, kes ei suuda omavahel ära otsustada, kas omavalitsust käsitlev osa peaks olema kahe- või kaheksapunktiline. Tundub, et kompromiss võiks olla seal vahepeal, see võiks olla umbes nelja- või viiepunktiline. Sellise abi korras ma esitasin härra Jürgensonile ühe eelnõu, mis käsitleb kohalike omavalitsuste peatükke ja mis arvestab meie eilse hääletamise tulemust, s. t. seda, et Põhiseaduslik Assamblee ei pidanud praegu võimalikuks ega vajalikuks fikseerida, kui mitme tasandiline on kohalik omavalitsus. Samal ajal peame põhiseaduses siiski ütleva välja need põhiprintsiibid, millele tugineb Eesti omavalitsuslik süsteem. Ja nende põhiprintsiipide hulka kuuluks kõigepealt see, et omavalitsus on seadusega sätestatud piires iseseisev. See tähendab ka seda, et riigivõim ei saa omavalitsustele panna mingeid muid kohustusi peale nende, mis on määratud seadusega. Sissehääletatud näpuvibutus, mis otseselt manitses veel kord riigivõimu mitte panema omavalitsustele lisakohustusi, polnud minu meelest vajalik ja peegeldas pigem meie praeguse hetke hirne ja arusaamu. Teiseks peab kohaliku omavalitsuse peatükis olema selgelt fikseeritud see, kuidas tekib omavalitsuse esinduskogu, et see tekib üleüldistel ja ühetaolistel otsestel valimistel ja salajase hääletamise kaudu. Samuti on oluline fikseerida põhimõtte, mis tuleneb Eesti praegusest olukorrast. Me peame ilmselt valijate ringi laiendama, võrreldes sellega, mis on riigis tavaline, see on see, et valivad ainult kodanikud, ja valimisõigus antakse ka omavalitsuse territooriumil elavatele või töötavatele inimestele. Kolmas põhimõtte, mis tuleb fikseerida, on omavalitsuse majandusliku tegevuse alus. On fakt, et omavalitsusel peab olema iseseisev eelarve ja selle eelarve täitmiseks peab tal lisaks seaduses sätestatud olema võimalus kehtestada piirkonnas makse, samuti panna elu korraldamiseks peale koormisi. Neljas põhiseaduses fikseeritud põhimõtte võiks olla see, et

omavalitsussüsteemi täpsem, lühem korraldus ja järelevalve tema tegevuse üle määratakse seadusega. Sellistele põhimõtetele tugineva eelnõu esitasin ma seitsmendale toimkonnale ja ma loodan, et see leiab seal arutamist ning võiks ehk olla kahe nii erineva seisukoha vahelise kompromissi aluseks. Aitäh!

Juhataja: Suur tänu! Härra Koha, palun!

K. Koha: Lugupeetud juhataja! Lugupeetud kolleegid! Liia Hänni ütles välja kõik selle, mida ma oleksin tahtnud ka öelda, ja samasuguse ettepaneku andsin praegu härra Jürgensonile üle. Kuid kui tohib, lugupeetud kolleegid seitsmendast toimkonnast, siis tahaksin teile öelda, ärge rippuge selle nimetuse küljes. Miks ma seda räägin? Ma olen enne tööd ülemnõukogus töötanud majandis, ettevõttes ja pidanud tahes-tahtmata täitma ka neid funktsioone, mis vallas peale pannakse. Ma tahan öelda seda, et põhimõtteliselt on kohalik omavalitsus maal eksisteerinud, ta on ainult tegutsenud teistes vormides ja teistmoodi, sest need 50 aastat pole riik huvi tundnud, kuidas maainimesed ära elavad. Inimesed on ise pidanud oma elu valitsema, hankima vahendeid, et korraldada lasteaia-, kooli-, teede-, hooldus- ja kõiki muid küsimusi, mis kuuluvad ühe korraldiku kohaliku omavalitsuse kompetentsi. Ta on edasi elanud, tal pole ainult seda nime olnud. Sellepärast meil ei olegi seda nime nii väga vaja, tähtis on, et omavalitsus saab funktsioneerida põhiseaduse alusel. Aitäh!

Juhataja: Suur tänu! Härra Kork, palun!

T. Kork: Lugupeetud eesistuja! Lugupeetud kolleegid, eelkõige lugupeetud proua Liia Hänni! Ma tahan siiralt tänada selle abi eest, mis te praegu meile osutasite. Me arutasime nelja inimesega, kes kirjutasid alla ühele nendest seaduseelnõudest – ma pean silmas seda kahepunktulist –, teie pakutud neljapunktulise variandi läbi ja jõudsimme väga kiiresti sellisele järeldusele, et teie pakutu on oluliselt parem kui meie poolt hääletusele pandud kahepunktuline. Me oleme kohe nõus võtma selle aluseks ja hakkama arutama ning ma usun, et me jääme ka selle juurde. Ma loodan umbes samasugust nõusolekut härra Jürgensonilt ja siis me vabastaksime assamblee saali tänastest hääletamistest ja arutamistest. Aitäh!

Juhataja: Härra Jürgenson, kas on põhjust, et seitsmes toimikond koguneb näiteks viieks või kümneks minutiks? Kas teeme vaheaja ja pärast vaheaega otsustame, mis saab edasi? Lugupeetud kolleegid, me jätkame tööd järgmisel kombel. Järgneb kümneminutine vaheaeg. Seitsmendale toimkonnale on see töövaheaeg, toimub toimikonna koosolek. Ma palun, et sellest koosolekust võtaks osa ka proua Liia Hänni. Me jätkame siin saalis kell pool neli, kümne minuti pärast. Vaheaeg

Juhataja: Kell on 15.30, pisike kümneminutine vaheaeg on lõppenud. Palun istuge oma kohtadele, teeme kohaloleku kontrolli! Kohal on 24 assamblee liiget. Lugupeetud assamblee liikmed, me ootame, kuni saabub härra Jürgenson, siis me saame tööd jätkata. Nii, härra Jürgenson, palun kõnepulti! Palun öelda assambleele, mis tulemusega lõppes seitsmenda toimikonna koosolek!

K. Jürgenson: Aitäh! Seitsmenda toimikonna koosolek lõppes oodatud tulemustega. Me töötame edasi Liia Hänni antud tekstiga. Kahest paragrahvist sai kaheksa asemel neli paragrahvi. Ma tänan teid!

Juhataja: Naised on järjekordselt päästnud maailma, sealhulgas ka assamblee. Kas meil on põhjust jätkata nende nelja paragrahvi arutelu, mida luges ette kolleeg Hänni, või jääb see järgmiseks korraks? Härra Jürgenson, palun!

K. Jürgenson: Ma arvan, et seda on mõtet teha järgmine kord.

Juhataja: Lugupeetud kolleegid, toetudes härra Jürgensoni ettepanekule, lõpetame sellega ka seitsmenda toimkonna aruande esimese osa arutamise. Meie eilse ja tänase istungi päevakord on sellega ammendatud ja jääb üle vaid ette lugeda mõned teadaanded. [...]

\*\*\*\*\*

## **VII toimkonna 01.11.1991 teise koosoleku protokollist:**<sup>38</sup>

Koosolekul valis toimkond redaktsioonitoimkonna koosseisu liikmeks Ott Kooli. Koostati põhiseaduse 14. peatüki uus redaktsioon. Toimkonna esimees Kalle Jürgenson tutvustas PA liikme Liia Hänni poolt esitatud ettepanekuid. Samuti K. Koha ja M. Lauristini poolt tehtud ettepanekuid. M. Lauristini mõtted langesid kokku L. Hänni esitatuga – jätta välja paragrahvid 120, 121 ja 124.

### **L. Hänni ettepanek:**<sup>39</sup>

§ 117. Kohalikku elu korraldavad seaduse alusel iseseisvalt tegutsevad omavalitsused.

§ 118. Omavalitsuse esinduskoguks on volikogu, mis valitakse neljaks aastaks üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel.

Omavalitsuse volikogu valimisel on hääleõiguslik iga selle omavalitsusüksuse maa-alal alaliselt elav või töötav inimene, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks.

§ 119. Omavalitsusel on õigus seaduse piires kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi.

§ 120. Omavalitsusüsteemi täpsem korraldus ja järelevalve tema tegevuse üle määratakse seadusega.

\*\*\*\*\*

## **VII toimkonnale I toimkonna poolt 04.11.1991 laekunud ettepanek:**<sup>40</sup>

I toimkonnas toimunud arutelude tulemusena oleme jõudnud arvamusele, et omavalitsuste määratlemisel ei ole oluline kasutada sõna „kohalike“, kuna muid omavalitsusi polegi ette nähtud.

Teeme ettepaneku jätta välja 14. peatükist „Kohalik omavalitsus“ sõna „kohalik“ omavalitsuse ees.

\*\*\*\*\*

---

<sup>38</sup> ERA.R-2324.1.15, l 38–39.

<sup>39</sup> Tuletatud VII toimkonna 01.11.1991 koosoleku protokollist (ERA.R-2324.1.15, l 39 ja PA 01.11.1991 istungi stenogrammist. Koostaja märkus.

<sup>40</sup> ERA.R-2324.1.16, l 93.

## VII toimkonna 07.11.1991 formuleering<sup>41</sup>

### 14. peatükk

#### Kohalik omavalitsus

§ 117. Kohalikku elu korraldavad seaduse alusel iseseisvalt tegutsevad omavalitsused.

§ 118. Kohalike omavalitsuste esinduskoguks on volikogu, mis valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel.

Valimisel on hääleõiguslik antud omavalitsuse haldusalal elav isik, kes on valimiste päevaks seal elanud valimisseaduses ettenähtud aja.

§ 119. Kohalikele omavalitsustele ei saa panna ülesandeid, teha ettekirjutusi ega piirata nende pädevust välja arvatud seadusega ettenähtud juhtudel.

§ 120. Kohalikel omavalitsustel on oma iseseisev eelarve. Seaduse kohaselt omavalitsusele pandud täiendavate ülesannetega seotud kulud kannab riik.

§ 121. Kohalikul omavalitsusel on õigus seaduse piires:

- kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi,
- moodustada teiste omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 122. Kohalike omavalitsuste moodustamise, täpsema korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle määrab seadus.

\*\*\*\*\*

## VII toimkonna eksperdi S. Mäeltsamehe arvamus VII toimkonna 07.11.1991 formuleeringu<sup>42</sup> kohta<sup>43</sup>

Variants on viimistletud võrdlemisi üldsõnaliseks, mis muidugi raskendab kohaliku omavalitsuse seadusandluse edasist väljatöötamist, kui see on praegu, äärmiselt vastandlike seisukohtade ajal ilmselt ainuvõimalik lahendus. Kohaliku omavalitsuse arengus tuleb meil läbi elada loomulikud arenguprotsessid ning Põhiseadus peab jätma selleks arenguruumi, kuigi kaasaegse Euroopa kogemus võimaldaks meil mõndagi konkretiseerida.

Üks põhiprobleeme praeguses projektis seondub kohaliku omavalitsuse terminoloogiaga. § 117s on öeldud „...iseseisvalt tegutsevad omavalitsused“. Kõigepealt teame, et viimases Eesti Vabariigi Põhiseaduses oli ka teine kategooria osavalitsusi (kutselised omavalitsused). Seega tuleks ilmselt järjekindlalt kasutada „omavalitsuse“ asemel „kohalik omavalitsus“. Teine probleem tuleneb sellest, kas „kohalik omavalitsus“ on üks juhtimise (sõna kõige laiemas mõttes) vorme ( nagu näit. „riiklik juhtumine“) või tähendab ta institutsiooni. Ma ise pooldan esimest varianti ning seetõttu tuleks sageli kasutada pikemat ja kohmakamat terminit „kohaliku omavalitsuse organ (-id)“. Öeldu puudutab § 117, 119, 120, 121, 122. Näiteks § 122 „Kohalike omavalitsuste moodustamise ... määrab seadus“. Kas öeldu käib kohaliku omavalitsuse organite või laiema valdkonna kohta (näiteks ka kohaliku omavalitsuse

<sup>41</sup> ERA.R-2324.1.16, l 111; ERA.R-2324.1.21, l 121.

<sup>42</sup> Termin „formuleering“ asemel on arhiivdokumendid kasutatud mõistet „variant“. Koostaja märkus.

<sup>43</sup> ERA.R-2324.1.21, l 123–124.

haldusterritooriumi kohta). § 122-s sobib muidugi „kohalik omavalitsus“ selle laias tähenduses, aga siis tekib küsimus, mida mõistetakse kohaliku omavalitsuse all § 121-s.

\*\*\*\*\*

#### **VII toimkonna 07.11.1991 formuleeringule laekunud muudatusettepanekud:<sup>44</sup>**

- K. Koha: § 118 teine lõige välja jätta.  
Toimkonna otsus: mitte arvestada
- VII toimkond: § 118 teine lõik sõnastada: „Valimisel on hääleõiguslik omavalitsuse haldusalal elav isik vastavalt valimisseaduses kehtestatud nõuetele.“  
Toimkonna otsus: arvestatud
- K. Koha: § 120: teine lause välja jätta.  
Toimkonna otsus: mitte arvestada
- VII toimkond: § 120: teine lause sõnastada: „Omavalitsusele pandud täiendavate ülesannete kulud kaetakse riigieelarvest.“  
Toimkonna otsus: arvestatud
- V. Andrejev: § 120: sõnastada uus teine lause, endine teine lause kolmandaks ja kõik laused eri lõikudena. Teine lause sõnastada: „Omavalitsuse varasid, sealhulgas rahalisi vahendeid käsutab ainult omavalitsuse volikogu.“  
Toimkonna otsus: arvestada
- K. Koha: Liita §§ 120 ja 121  
Toimkonna otsus: mitte arvestatud
- K. Koha: § 121: teine printsiip välja jätta.  
Toimkonna otsus: mitte arvestatud
- S. Lääne: Võtta tarvitusele termin: „kohalikud võimud“  
Toimkonna otsus: mitte arvestatud
- S. Lääne: § 118: teine lõik: aega kui võimalikku piirangut mitte fikseerida.  
Toimkonna otsus: arvestatud
- S. Mäeltsemees: Kasutada terminit „kohaliku omavalitsuse organid“  
Toimkonna otsus: mitte arvestatud.

\*\*\*\*\*

#### **VII toimkonna 08.11.1991 I koosoleku protokollist<sup>45</sup>:**

Arutati läbi toimkonnale saabunud ettepanekud ja ekspertide arvamused. Argumenteeriti, kas mõiste „kohalik omavalitsus“ asemel tuleks kasutada mõistet „omavalitsus“.

\*\*\*\*\*

#### **PA 08.11.1991 istungi stenogrammist:**

K. Jürgenson Aitäh! Seitsmendale toimkonnale on laekunud ühelt assamblee liikmelt ettepanek. Apellatsioonina see vormistatud ei ole ja apellatsioonid meil praegu rohkem ei ole, kui just juhatusele neid laekunud ei ole. Aitäh!

---

<sup>44</sup> ERA.R-2324.1.16, l 139.

<sup>45</sup> ERA.R-2324.1.15, l 40–41.

Juhataja: Juhatusel pole laekunud apellatsioonide seoses seitsmenda toimkonna tööga. Lõpetades seda päevakorrapunkti, kordan veel kord, et kellelegi ei jääks valet muljet. Teine lugemine jätkub. Apellatsioonide läbivaatamine pole lõppenud. Ka see jätkub nädala pärast.

\*\*\*\*\*

#### **VII toimkonna 08.11.1991 II koosoleku protokollist<sup>46</sup>:**

Arutati läbi toimkonnale saabunud PA liikme Kalju Koha esitatud ettepanek.

\*\*\*\*\*

#### **VII toimkonna 09.11.1991 koosoleku protokollist<sup>47</sup>:**

Arutati läbi toimkonna ekspertide esitatud arvamused. Arutati terminikasutust: „kohalik omavalitsus“, „omavalitsus“, „kohaliku omavalitsuse organid“, „kohalikud võimud“, „haldusomavalitsused“.

Sõnastati kohaliku omavalitsuse eelarvet puudutavat paragrahvi:

V. Andrejev: Meil on praktika, et kohalikust eelarvest võetakse vahendeid riigieelarvesse. Tuleks sisse viia säte, et kohalikust eelarvest ei saa võtta vahendeid ilma kohaliku omavalitsuse nõusolekuta. Võiks sõnastada järgmiselt: Kohaliku omavalitsuse omand ja eelarvelised vahendid on muutumatud (ei kuulu äravõtmisele).

R. Arjukese: See on väga hea ettepanek. Võiks sõnastada järgmiselt: „Omavalitsuse varasid, sealhulgas rahalisi vahendeid, käsutab ainult omavalitsuse volikogu“.

Poolt 8, vastu 0.

\*\*\*\*\*

### **VII toimkonna 11.11.1991 formuleering<sup>48</sup>**

#### **14. peatükk**

##### **Kohalik omavalitsus**

§ 117. Kohalikku elu korraldavad iseseisvalt tegutsevad omavalitsused.

§ 118. Kohalike omavalitsuste esinduskoguks on volikogu, mis valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel.

Valimisel on hääleõiguslik omavalitsuse haldusalal elav isik, vastavalt valimisseaduses kehtestatud nõuetele.

---

<sup>46</sup> ERA.R-2324.1.15, l 42–43.

<sup>47</sup> ERA.R-2324.1.15, l 44–48.

<sup>48</sup> ERA.R-2324.1.16, l 185; ERA.R-2324.1.21, l 141.

§ 119. Kohalikele omavalitsustele ei saa panna ülesandeid, teha ettekirjutusi ega piirata nende pädevust välja arvatud seadusega ettenähtud juhtudel.

§ 120. Kohalikel omavalitsustel on oma iseseisev eelarve. Omavalitsuse varasid, sealhulgas rahalisi vahendeid käsutab ainult omavalitsuse volikogu.

Omavalitsusele pandud täiendavate ülesannete kulud kaetakse riigieelarvest.

§ 121. Kohalikul omavalitsusel on õigus seaduse piires:

- 1) kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi;
- 2) moodustada teiste omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 122. Kohalike omavalitsuste moodustamise, täpsema korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle määrab seadus.

\*\*\*\*\*

## PA 15.11.1991 redaktsiooni I versioon<sup>49</sup>

### 14. peatükk

#### Kohalik omavalitsus

§ 145. (§ 117) Kohalikku elu korraldavad iseseisvalt tegutsevad omavalitsused.

§ 146. (§ 118) Kohalike omavalitsuste esinduskoguks on volikogu, mis valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel.

Valimisel on hääleõiguslik omavalitsuse haldusalal elav isik, vastavalt valimisseaduses kehtestatud nõuetele.

§ 147. (§ 119) Kohalikele omavalitsustele ei saa panna ülesandeid, teha ettekirjutusi ega piirata nende pädevust välja arvatud seadusega ettenähtud juhtudel.

§ 148. (§ 120) Kohalikel omavalitsustel on oma iseseisev eelarve. Omavalitsuse varasid, sealhulgas rahalisi vahendeid käsutab ainult omavalitsuse volikogu.

Omavalitsusele pandud täiendavate ülesannete kulud kaetakse riigieelarvest.

§ 149. (§ 121) Kohalikul omavalitsusel on õigus seaduse piires:

- 1) kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi;
- 2) moodustada teiste omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 150. (§ 122) Kohalike omavalitsuste moodustamise, täpsema korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle määrab seadus.

\*\*\*\*\*

#### PA 16.11.1991 istungi stenogrammist:

K. Jürgenson: Aitäh, härra juhataja! Mul on üks küsimus härra Peet Kasele ja härra Uluotsale. Härra Uluotsa esitatud apellatsioonide esimeses punktis on antud sõnastus, mis härra Uluots

---

<sup>49</sup> ERA.R-2324.1.16, 1 213.

tahtis sisse viia, et president (riigivanem) nimetab ametisse maavanema. Selle kohta ütles härra Kask, et tuleb suunata seitsmendasse toimkonda. Kuivõrd kõiki läbi hääletamata küsimusi sellises lahenduses, nagu härra Kask ette pani, aktsepteeriti, siis ma küsin, kas see on ka aktsepteeritud, et nimetatud küsimus tuleks võtta vaatluse alla seitsmendas toimkonnas. Aitäh!

Juhataja: Lugupeetud kolleegid! Juhatus on seisukohal, et kõiki neid apellatsioone, mida ma tutvustasin (võimalik, et neid tuleb veelgi), on võimalik eelnevalt läbi vaadata redaktsioonitoimkonnas ja apellatsioonid kuuluvad nende esitajate nõudmisel läbirääkimisele ka kolmandal lugemisel. Nüüd on sõna härra Uluotsal. Palun!

Ü. Uluots: Härra Jürgenson, mina ei saa selles küsimuses teile vastata, sellepärast et mina esitasin apellatsiooni täiskogule. Kui aga neljas toimkond leidis, et see peaks olema kooskõlastatud teie toimkonnas, siis ma leian, et see on teie kahe vaheline küsimus ja kahe komisjoni vaheline otsus, kuidas ja mismoodi seda teha, minul pole selleks volitusi.

\*\*\*\*\*

## PA 15.11.1991 redaktsiooni II versioon<sup>50,51</sup>

### XIV peatükk

#### Kohalik omavalitsus

§ 143. (§ 145) Kohalikku elu korraldavad iseseisvalt tegutsevad omavalitsused.

§ 144. (§ 146) Kohalike omavalitsuste esinduskoguks on volikogu, mis valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel. Valimisel on hääleõiguslik omavalitsuse haldusalal elav isik vastavalt valimisseaduses kehtestatud nõuetele.

§ 145. (§ 147) Kohalikele omavalitsustele ei saa panna ülesandeid, teha ettekirjutusi ega piirata nende pädevust välja arvatud seadusega ettenähtud juhtudel.

§ 146. (§ 148) Kohalikel omavalitsustel on oma iseseisev eelarve. Omavalitsuse varasid, sealhulgas rahalisi vahendeid käsutab ainult omavalitsuse volikogu. Omavalitsusele pandud täiendavate ülesannete kulud kaetakse riigieelarvest.

§147. (§ 149) Kohalikul omavalitsusel on õigus seaduse piires:

- 1) kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi;
- 2) moodustada teiste omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 148. (§ 150) Kohalike omavalitsuste moodustamise, täpsema korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle määrab seadus.

\*\*\*\*\*

---

<sup>50</sup> I. Rebase kommentaar XIV peatüki osas: Võiks öelda, et kohaliku omavalitsuse volikogud võivad seaduse alusel ja seaduses sätestatud piirides vastu võtta määrusi ning otsuseid ja korraldusi. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 1287.

<sup>51</sup> ERA.R-2324.1.4, 1 81–82.



## PA 22.11.1991 redaktsioon<sup>52</sup>

### XIV peatükk

#### Kohalik omavalitsus

§ 141. Kohalikku elu korraldavad iseseisvalt tegutsevad omavalitsused.

§ 142. Kohalike omavalitsuste esinduskoguks on volikogu, mis valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel.

Valimisel on hääleõiguslik omavalitsuse haldusalal elav isik vastavalt valimisseaduses kehtestatud nõuetele.

§ 143. Kohalikele omavalitsustele ei saa panna ülesandeid, teha ettekirjutusi ega piirata nende pädevust välja arvatud seadusega ettenähtud juhtudel.

§ 144. Kohalikel omavalitsustel on oma iseseisev eelarve. Omavalitsuse varasid, sealhulgas rahalisi vahendeid käsutab ainult volikogu. Omavalitsusele pandud täiendavate ülesannete kulud kaetakse riigieelarvest.

§ 145. Kohalikul omavalitsusel on õigus seaduse alusel:

- 1) kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi;
- 2) moodustada teiste omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 146. Kohalike omavalitsuste täpsema korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle määrab seadus.

\*\*\*\*\*

#### PA 22.11.1991 istungi stenogrammist:

L. Hänni: XIV peatükk "Kohalik omavalitsus". Siin meil sisulisi märkusi praegu ei tekkinud. On ainult mõned redaktsioonilised parandused, mis on teksti sisse viidud.

[...]

V. Saatpalu: Kas saaks selgust, kus on käsitletud maavanema kinnitamist? Ma praegu ei suutnud leida.

L. Hänni: Praeguses redaktsioonis tõesti ei ole põhiseaduses sätestatud, kuidas kinnitatakse või nimetatakse maavanemaid. Seda võib lugeda meie eelnõu puuduseks, aga see võib olla ka tingitud asjaolust, et me kohalike omavalitsuste peatükis piirdusime väga üldiste põhimõtete fikseerimisega. Kui Põhiseaduslik Assamblee leiab, et me suudame siin praegu fikseerida meie halduskorralduse, siis on võimalik veel selle küsimuse juurde tagasi pöörduda.

\*\*\*\*\*

#### VII toimkonna 22.11.1991 koosoleku protokollist<sup>53</sup>:

---

<sup>52</sup> ERA.R-2324.1.4, 1 127.

Toimikond hääletas läbi põhiseaduse teksti osas juhatusele esitatavad apellatsioonid.

\*\*\*\*\*

#### **PA 23.11.1991 redaktsioon<sup>54</sup>**

#### **XIV peatükk**

#### **Kohalik omavalitsus**

§ 141. Kohalikku elu korraldavad iseseisvalt tegutsevad omavalitsused.

§ 142. Kohalike omavalitsuste esinduskoguks on volikogu, mis valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel. Valimisel on hääleõiguslik omavalitsuse haldusalal elav isik vastavalt seaduses sätestatud nõuetele.

§ 143. Kohalikele omavalitsustele ei saa panna ülesandeid, teha ettekirjutusi ega piirata nende pädevust välja arvatud seadusega ettenähtud juhtudel.

§ 144. Kohalikel omavalitsustel on oma iseseisev eelarve. Omavalitsuse varasid, sealhulgas rahalisi vahendeid käsutab ainult volikogu. Omavalitsusele pandud täiendavate ülesannete kulud kaetakse riigieelarvest.

§ 145. Kohalikul omavalitsusel on õigus seaduse alusel:

- 1) kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi;
- 2) moodustada teiste omavalitsustega liite ja ühiskasutusi.

§ 146. Kohalike omavalitsuste täpsema korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.

\*\*\*\*\*

#### **PA 29.11.1991 redaktsioon<sup>55</sup>**

#### **XIV peatükk**

#### **Kohalik omavalitsus**

§ 144. Kohalikku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad neile seadusega antud pädevuse piires iseseisvalt.

§ 145. Kohalike omavalitsuste esinduskoguks on volikogu, kes valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel. Hääleõiguslik on kohalike omavalitsuste volikogude valimistel seadusega sätestatud tingimustel igaüks, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks ja elab püsivalt vastava kohaliku omavalitsuse maa-alal.

§ 146. Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kinnitab volikogu.

---

<sup>53</sup> ERA.R-2324.1.15, l 49–50.

<sup>54</sup> ERA.R-2324.1.30, l 48; ERA.R-2324.1.24, l 12.

<sup>55</sup> ERA.R-2324.1.4, l 149–150.

§ 147. Kohalikele omavalitsustele võib panna täiendavaid kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel nendega. Täiendavate kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

§ 148. Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus:

- 1) kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi;
- 2) moodustada teiste omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 149. Kohalike omavalitsuste täpsema korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.

\*\*\*\*\*

### **PA 29.11.1991 istungi stenogrammist:**

L. Hänni: Peatükk "Kohalik omavalitsus". Ka siin on redaktsioonitoimkond teinud mõningad täpsustused. Esimene täpsustus on §-s 144, kus me pidasime ikkagi vajalikuks lisada mõtte, et kohaliku elu küsimusi mitte ainult ei korralda, vaid ka otsustavad kohalikud omavalitsused. Leidsime, et see otsustamisõigus peaks olema üheselt fikseeritud. Paragrahvi 145 lõikes 2 räägitakse sellest, kes on hääleõiguslik kohalike omavalitsuste volikogude valimisel. Seda on samuti täpsustatud. Me leidsime, et eelmine redaktsioon, milles oli jäetud täielikult seaduse sätestada, kes on valimisõiguslikud, ei ole piisavalt põhjendatud. Põhiseaduses peavad ikkagi olema fikseeritud põhilised kriteeriumid, s. t. vanus 18 aastat ja põhimõte, et inimene peab elama püsivalt kohaliku omavalitsuse maa-alal. Vastasel korral võib näiteks seadusega kehtestada 16-aastase vanusepiiri kohalike omavalitsuste valimisel. Paragrahv 146. Siin on täpsustatud mõtet, et kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, ja lisatud siia "mille kinnitab volikogu", et oleks selge, kuidas ja kes on vastutav kohaliku omavalitsuse rahalise asjaajamise, rahaliste vahendite jaotuse eest. Me ei pidanud õigeks mõtet, et kohalike omavalitsuste varasid ja rahalisi vahendeid käsutab ainult volikogu, sest sellise põhimõtte sätestamine põhiseaduses teeks näiteks vallavanemale võimatuks osta endale vajalikke kirjutustarbeid ilma volikogu loata. See on asjatu piirang vallavalitsusele. Kohalike omavalitsuste õiguste garantiid, mis olid olemas ka eelmises eelnõu variandis, oleme püüdnud kokku panna ühte paragrahvi. See on § 147, mis ütleb, et täiendavaid kohustusi võib panna kohalikele omavalitsustele ainult seaduse alusel. Lisasime siia mõtte, et kokkuleppel nendega, s. t. mitte iga riikliku vajaduse puhul ei pruugi anda seadust, vaid siin võib olla ka lepinguline lähenemine ja kohalikud omavalitsused võivad neid kohustusi kanda kahe osapoole nõusolekul. Aga sellisel juhul, nagu ütleb § 147 lõige 2, kaetakse kulud riigieelarvest.

[...]

K. Jürgenson: Aitäh! Lugupeetud ettekandja! Ma kuulasin hoolikalt teie ettekannet. Miks on välja jäänud eelmisel täiskogu istungil peatükki "Riigivanem" tehtud lisandus? Selle tegi meie toimkond ja härra Peet Kase toimkond kinnitas selle. See oli seotud maavanema ametisse nimetamisega. Kas see on meelega välja jäänud ja te unustasite seda põhjendada või on see välja jäänud trükkimisel? Aitäh!

L. Hänni: Ma pean ütlemata, et redaktsioonitoimkonnale laekunud kirjalike ettepanekute hulgas seda ettepanekut ei olnud. Härra Peet Kase kaudu ma olen teadlik teie toimkonna vastavasisulisest ettepanekust. Redaktsioonitoimkond ka arutas küsimust sisuliselt, kuid leidis, et maavanema institutsiooni sissetoomine põhiseadusesse riigipea kohustuste loetelu kaudu ei ole juriidiliselt korrektne. Kui me tahame maavanema sätestada põhiseaduses, peaks see kindlasti olema kohalike omavalitsuste peatükis. Härra Peet Kask võib siin ka ilmselt toimkonna seisukohta põhjendada, kuid selline arusaam oli igatahes redaktsioonitoimkonna üsna üksmeelne seisukoht. Kuna redaktsioonitoimkonnale seda ettepanekut aga otseselt laekunud ei olnud, siis ei kajastu see ka siin tabelis.

[...]

Juhataja: Teeme kohaloleku kontrolli. Kohal on 22 assamblee liiget. Mul on proua Laidole palve selgitada, kus teeb tööd redaktsioonitoimkond, ja kutsuda nad saali, et me saaksime tööd jätkata. Hetk kannatust, kohe tuleb redaktsioonitoimkond ja me saame tööd jätkata. Proua Hänni, redaktsioonitoimkonna esimees, palun kõnepulti! Juhatusel on palve anda ülevaade nendest alternatiividest, mida meil tuleks hääletada, ja samuti apellatsioonidest, mis laekusid õigeaegselt, s. o. kella 14-ks. Palun!

L. Hänni: Paragrahvi 54 kohta on ettepanek täiendada seda järgmise punktiga: "Kohalike omavalitsuste volikogude ettepanekul nimetab ametisse ja vabastab ametist maavanema." Redaktsioonitoimkond ei pidanud endiselt õigeaks, et halduskorralduse küsimusi hakatakse lahendada riigivanema peatükis.

[...]

V. Rumessen: Lugupeetud assamblee liikmed! Me väga vabandame, et me teie aega selle küsimuse peale veel kord raiskame, aga me pidasime seda siiski põhimõttelise tähtsusega ja väga oluliseks küsimuseks. Võib-olla me siiski praegu juhime sellele tähelepanu ja mõtleme veel kord järele, mis võivad olla selle asja tagajärjed. Küsimus on praegu asja poliitilises aspektis, kas Eesti Vabariigis antakse mittekodanikele õigus poliitilisse ellu, poliitilisse võitluse sekkumiseks ja millised võivad olla tagajärjed. See on kõik. Aitäh!

K. Kama: Ma tahan redaktsioonitoimkonna liikmena tuua veel välja ühe argumendi, mille proua Hänni jättis ütlemata. Muidugi on see erakonna enda asi, keda ta liikmeks võtab, aga kuna me oleme praegu otsustanud, et kohalike volikogude valimistel võivad osaleda mittekodanikud, järelikult ka kandideerida, siis on absurdne, kui me lülitame nende volikogude valimised erakondlikust võitlusest välja.

[...]

L. Hänni: Paragrahv 54. Sellele paragrahvile on laekunud seitsmenda toimkonna apellatsioon. Ettepanek on täiendada § 54 loetelu järgmise punktiga: "Kohalike omavalitsuste volikogude ettepanekul nimetab ametisse ja vabastab ametist maavanema." Tekib küsimus, kas siin ei ole tegemist trükiveaga, sest tekstist jääb mulje, nagu oleks tegemist ainult ühe maavanemaga. Siin peaks seitsmes toimkond andma selgituse. Aga redaktsioonitoimkonna arvamus oli, et

kui omavalitsuste peatükis, mis määrab Eesti halduskorralduse, ka teise taseme omavalitsuste või halduskorralduse koha meie omavalitsussüsteemis, on see lahtine, siis on väga raske määratleda maavanema tähendust ja kohta Eesti halduskorralduses. Seetõttu me ei toetanud seitsmenda toimkonna täienduse lisamist § 54 loetellu.

Juhataja: Tänan! Härra Jürgensonilt ootame selgitusi. Hea oleks selgitada ka seda, mis saab linnapeadest. Härra Jürgenson, palun!

K. Jürgenson: Aitäh! Vastuseks esitatud küsimusele ütlen, et loomulikult on siin mõeldud ühte maavanemat maakonna kohta. See on, ma arvan, selge. Nüüd natuke selgituseks. Küsimus haldusomavalitsuste tasemete arvust jäi lahtiseks, vähemalt Põhiseadusliku Assamblee hääletamise tulemusel. Kuid meie toimikond on seisukohal, et maavanem, olenemata sellest, mitmel tasandil meil omavalitsus realiseeruma hakkab, on omavalitsuse kui nähtuse seisukohalt maakonnas väga tähtis figuur. Kui me peame silmas kahetasandilist omavalitsust, on see tähtis sellest seisukohast lähtudes, nagu see siinamaani on olnud sätestatud. Kui me näeme mingisugust riigi funktsioonide laienemist maakonnatasandile, jääb maakonna pea, maavanem, samuti võtmefiguuriks. Me oleme veendunud, et maavanemal peab olema igal juhul kohalike omavalitsuste, volikogude usaldus. Selleks me näeme ette võimaluse, et selle kandidaadi esitaksid just kohalike omavalitsuste volikogud. Sellepärast peame vajalikuks, et see oleks ka selles peatükis sees, kui tasemete arv on määramata. Küsimus on usalduses. Kui jätta see omavalitsuse peatükist välja, siis võib seda sätestada riigivanema peatükis analoogiliselt punktis 12 sätestatuga, Eesti Panga Nõukogu ettepanekul ametisse nimetatud Eesti Panga presidendiga. Ma olen veendunud, et panga president on kahtlemata tähtsam figuur kui maavanem ja me võime maavanema välja jätta, kuid arvan, et Eesti Panga presidendi pädevust ja institutsiooni täpsemalt seletamata võime samamoodi ka maavanema sellesse peatükki sisse tuua, sidudes maavanema omavalitsuste jaoks väga tähtsa usaldusküsimusega. Aitäh!

Juhataja: Härra Jürgenson! Nädal tagasi küsiti, mis saab linnapeadest. Ma täna lihtsalt kordan seda küsimust, mis jäi nädal tagasi vastamata. Kas ainult maavanemaid kinnitatakse selle korra kohaselt, mille te ette kandsite, või ka linnapäid?

K. Jürgenson: Jutt on maavanematest, linnapeadest siin ei räägita. Juhataja Selge. Kas me saame asuda hääletama? Proua Hänni kannab meile veel kord ette need küsimused, millele me vastame.

L. Hänni: Redaktsioonitoimkonna esindajana on mul mure, et kui siin on ainsus – omavalitsuste volikogude ettepanekul nimetab ametisse ja vabastab ametist maavanema – , siis tegelikult on ju tasemete küsimus juba lahendatud, sest siin on ilmselt mõeldud, et tuleb esimese tasandi omavalitsuste volikogude ettepanek antud territooriumil maavanema nimetamise kohta. Kui siin oleks mitmus, siis võiks öelda, et tasemete küsimus on lahtine, see jääb edaspidi otsustamiseks. Selle tõttu on sellist redaktsiooni väga raske põhjendada ja see ei ole korrektne, kui me jääme ainsuse juurde, sest Eestis on palju maavanemaid, ka linnapäid.

Juhataja: Ma palun veel kord ette lugeda täiendus, mille esitas härra Jürgenson oma toimkonna nimel, ja siis me hääletame.

L. Hänni: "Täiendada § 54 loetelu punktiga "kohalike omavalitsuste ettepanekul nimetab ametisse ja vabastab ametist maavanema"."

Juhataja: Kes on selle poolt, et täiendada § 54 järgmise punktiga: "Riigivanem kohalike omavalitsuste volikogude ettepanekul nimetab ametisse ja vabastab ametist maavanema"? Hääletame. 10 poolt- ja 15 vastuhäälega on assamblee otsustanud, et ei täienda § 54 sellise tekstiga, mis näeks ette riigivanema poolt kohalike omavalitsuste ettepanekul maavanema nimetamist.

[...]

L. Hänni: Minu loetelu järgi on jäänud veel seitsmenda toimkonna apellatsioonid. Kõigepealt § 145 lõige 2. Siin on seitsmendal toimkonnal ettepanek kasutada sõnastust "valimisel on hääleõiguslik omavalitsuslikul haldusalal elav isik vastavalt valimisseaduses kehtestatud nõuetele". Redaktsioonitoimkond jäi oma endise ettepaneku juurde, et põhiseaduses peaksid olema seatud hääleõiguse piirid vähemalt vanuse puhul ja öeldud ka, et ta peab seal püsivalt elama. Seitsmenda toimkonna ettepaneku arvestamise korral jääks hääleõiguse küsimus täielikult seaduse otsustada, mida me nii tähtsas küsimuses ei pea õigeks.

K. Jürgenson: Seitsmes toimkond jäi oma endise seisukoha juurde, et vanuselist piirangut pole vaja sisse panna, jättes selle seaduse jaoks, ja ei pidanud ka võimalikuks meie ühes varasemas tekstis tuua sisse mingisugust püsiva elaniku või alalise elaniku mõistet ja sellist staatust. Seetõttu me pidasime vajalikuks pöörduda tagasi oma esialgse teksti juurde, kus on sätestatud ainult see põhimõte, et kohalikest munitsipaalvalimistest võtab osa laiendatud ring, s. t. mitte ainult kodanikud, vaid kõik antud haldusalal elavad isikud vastavalt valimisseadusele. Aitäh!

Juhataja: Suur tänu! Kas meil on võimalik asuda hääletama? Jutt käib § 145 lõikest 2 ja nimelt sellest, kas alates teisest reast jätta välja kaks esitatud tunnust: kõigepealt, kes on saanud 18 aastat vanaks, ja teiseks, kes elab püsivalt vastava kohaliku omavalitsuse maa-alal. Nende tunnuste esitamise poolt on redaktsioonitoimkond ja nende tunnuste esitamise vastu on omavalitsustoimkond. Palun, härra Erm!

A. Erm: Kui tohib, siis väike täpsustus meie seisukoha juurde. Me ei taha niisugust sõnastust sellepärast, et me ei suutnud määratleda, mis on alaline või püsielanikkond. See tuleb niikuinii seadusega sätestada. Me ei ole paiksustsensuse kehtestamise vastu, aga seda me siin ei reglementeeriks.

Juhataja: Palun, kas saame hakata hääletama või härra Eller soovib veel tingimata sõna? Palun, härra Eller!

H. Eller: Vanusetsensuse kohta on meil olemas viide §-s 49. Selle tõttu ei ole vaja selles paragrahvis seda sätet korrata. Aitäh!

Juhataja: Alustame hääletamist. Kes on selle poolt, et § 145 lõikest 2 jätta välja kaks piiravat tingimust: esiteks, kes on saanud 18 aastat vanaks, ja teiseks, kes elab püsivalt vastava kohaliku omavalitsuse maa-alal? Hääletame. Poolt on 8 ja vastu 18. Assamblee otsustas, et § 145 lõikest 2 pole vaja välja jätta kahte eespool nimetatud tingimust.

L. Hänni: Seitsmenda toimkonna järgmine apellatsioon puudutab § 146. Nendel on ettepanek taastada esialgne variant ja lisada lõige 2: "Omavalitsuse varasid, sealhulgas rahalisi vahendeid, käsutab volikogu." Redaktsioonitoimkonna põhjendus sellise sätte väljajätmise kohta seisnes selles, et üldine põhimõte, et täidesaatval võimul peab olema teatud sõltumatus rahvaesindusest, peab kehtima ka omavalitsuse tasandil. Kui omavalitsus kinnitab eelarve vastavalt § 146 lõikele 1, siis valla- ja linnavalitsusel peaks säilima võimalus eelarve piires käsutada vabalt rahalisi vahendeid. Seetõttu me arvasime, et sellise piirangu sissekirjutamine põhiseadusesse (varasid ja rahalisi vahendeid käsutab ainult volikogu) piiraks liigselt valla ja linna täitevvõimu tegevust. Nii et me toetame § 146 allesjätmist meie pakutud sõnastuses.

K. Jürgenson: Toimkond arutas seda punkti juba enne, kui redaktsioonitoimkond nimetatud teksti kallal tööd alustas. Kahjuks ei jõudnud meie sisseviidud muudatus puhttehnilistel põhjustel redaktsioonitoimkonda. Me jätsime sealt nimelt välja sõna "ainult" ja just sellega kõrvaldasime oma arust selle ohu, millest rääkis proua Hänni. Selle sätte vajalikkust näeme selles, et realses praktikas käsutatakse omavalitsuste rahalisi vahendeid ja varasid sundkorras tihtipeale ülaltpoolt allapoole. Selle sätte järgi on volikogul alati õigus seda käsutamist delegeerida. See pole siin välistatud. Aitäh!

Juhataja: Härra Jürgenson! Palun veel kord lugeda ette § 146 lõige 2, mida soovitate lisada olemasolevale tekstile! Palun kõigil tähele panna!

K. Jürgenson: Seitsmes toimkond soovib lisada sinna järgmise lause: "Omavalitsuse varasid, sealhulgas rahalisi vahendeid, käsutab volikogu."

Juhataja: Asume hääletama. Kes on selle poolt, et lisada §-le 146 lõige 2 järgmise tekstiga: "Omavalitsuse varasid, sealhulgas rahalisi vahendeid, käsutab volikogu"? Hääletame. Poolt 19 ja vastu 12. Assamblee otsustas täiendada § 146 lõikega 2 järgmises redaktsioonis: "Omavalitsuse varasid, sealhulgas rahalisi vahendeid, käsutab volikogu."

\*\*\*\*\*

## **VII toimkonna 29.11.1991 koosoleku protokollist<sup>56</sup>:**

Arutati redaktsioonitoimkonna poolt tehtud muudatusi ja võeti nende osas vastu toimkonna seisukoht.

\*\*\*\*\*

## **VII toimkonna 29.11.1991 apellatsioon redaktsioonitoimkonnale<sup>57</sup>**

---

<sup>56</sup> ERA.R-2324.1.15, l 51–52.

1. Sõnastada § 145 2. lõige järgmiselt: „Valimisel on hääleõiguslik omavalitsuse haldusalal elav isik vastavalt valimisseaduses kehtestatud nõuetele“.
2. Sõnastada § 146 2. lõige: „Omavalitsuse varasid, sealhulgas rahalisi vahendeid käsutab volikogu“.

[...]

\*\*\*\*\*

## **PA 30.11.1991 redaktsioon<sup>58</sup>**

### **XIV peatükk**

#### **Kohalik omavalitsus**

§ 144. Kohalikku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad neile seadusega antud pädevuse piires iseseisvalt.

§ 145. Kohalike omavalitsuste esinduskoguks on volikogu, kes valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel. Hääleõiguslik on kohalike omavalitsuste volikogude valimistel seadusega sätestatud tingimustel igaüks, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks ja elab püsivalt vastava kohaliku omavalitsuse maa-alal.

§ 146. Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kinnitab volikogu. Omavalitsuse varasid sealhulgas rahalisi vahendeid käsutab volikogu.

§ 147. Kohalikele omavalitsustele võib panna täiendavaid kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel nendega. Täiendavate kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

§ 148. Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus:

- 1) kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi;
- 2) moodustada teiste omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 149. Kohalike omavalitsuste täpsema korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.

\*\*\*\*\*

## **PA 02.12.1991 redaktsioon<sup>59</sup>**

### **XIV peatükk**

#### **Kohalik omavalitsus**

§ 144. Kohalikku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad neile seadusega antud pädevuse piires iseseisvalt.

§ 145. Kohalike omavalitsuste esinduskoguks on volikogu, kes valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel. Hääleõiguslik on kohalike omavalitsuste volikogude

---

<sup>57</sup> ERA.R-2324.1.21, l 152.

<sup>58</sup> ERA.R-2324.1.24, l 33–34.

<sup>59</sup> ERA.R-2324.1.5a, l 23.



valimistel seadusega sätestatud tingimustel igaüks, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks ja elab püsivalt vastava kohaliku omavalitsuse maa-alal.

§ 146. Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kinnitab volikogu.

Omavalitsuse varasid sealhulgas rahalisi vahendeid käsutab volikogu.

§ 147. Kohalikele omavalitsustele võib panna täiendavaid kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel nendega. Täiendavate kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

§ 148. Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus:

- 1) kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi;
- 2) moodustada teiste omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 149. Kohalike omavalitsuste täpsema korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.

\*\*\*\*\*

## **PA 06.12.1991 redaktsioon<sup>60</sup>**

### **XIV peatükk**

#### **Kohalik omavalitsus**

§ 144. Kohalikku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad neile seadusega antud pädevuse piires iseseisvalt.

§ 144A. Kohalikule omavalitsusele antud pädevust tohib piirata seaduses ettenähtud juhtudel.

Kohalikule omavalitsusele võib panna täiendavaid kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel temaga. Täiendavate kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

§ 145. Kohalike omavalitsuste esinduskoguks on volikogu, kes valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel. Hääleõiguslik on kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel seadusega sätestatud tingimustel igaüks, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks ja elab püsivalt vastava kohaliku omavalitsuse maa-alal.

§ 146. Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kinnitab volikogu.

Omavalitsuse varasid sealhulgas rahalisi vahendeid käsutab volikogu.

§ 148. Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus:

- 1) kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi;
- 2) moodustada teiste omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 149. Kohalike omavalitsuste täpsema korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.

---

<sup>60</sup> ERA.R-2324.1.24, 178–79.

\*\*\*\*\*

**PA 06.12.1991 istungi stenogrammist:**

L. Hänni: Peatükk "Kohalik omavalitsus". Selles peatükis on kahjuks mõned ebatäpsused, mis on jäänud teksti arvutisse viimisel, ma paluksin sellepärast kõigepealt teha parandused. Paragrahvi 144a esimest lõiku tuleks lugeda järgnevalt: "Kohalikule omavalitsusele antud pädevust ei tohi piirata muidu, kui seaduses ettenähtud juhtudel." Samuti on §-s 146 redaktsioonitoimkonna otsusega teisest lõikest välja jäetud sõnad "sealhulgas rahalisi vahendeid". See lõik kõlaks siis järgmiselt: "Omavalitsuse varasid käsutab volikogu." See muudatus on sisulist laadi. Redaktsioonitoimkond on endiselt seisukohal, et rahaliste vahendite käsutamine ei pea olema ilmtingimata volikogu ülesanne. Volikogu reguleerib valitsuse, vallavalitsuse või ka siis maakonnavalitsuse, kui teine tasand olemas, finantstegevust põhiliselt eelarve kaudu.

\*\*\*\*\*

**PA 07.12.1991 redaktsioon<sup>61</sup>**

**XIV peatükk**

**Kohalik omavalitsus**

§ 144. Kohalikku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad neile seadusega antud pädevuse piires iseseisvalt.

§ 144A. Kohalikule omavalitsusele võib panna täiendavaid kohustusi ainult seadusega või kokkuleppe alusel. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud täiendavate kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

§ 145. Kohalike omavalitsuste esinduskoguks on volikogu, kes valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel. Hääleõiguslik on kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel seadusega sätestatud tingimustel igaüks, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks ja elab püsivalt vastava kohaliku omavalitsuse maa-alal.

ALTERNATIIV: § 145 lg. 1 lisada: neljaks aastaks.

§ 146. Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kinnitab volikogu.

Omavalitsuse varasid käsutab volikogu.

§ 148. Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus:

- 1) kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi;
- 2) moodustada teiste omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 149. Kohalike omavalitsuste täpsema korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.

\*\*\*\*\*

---

<sup>61</sup> ERA.R-2324.1.24, 1 101–102.

**XIV peatükk**

**Kohalik omavalitsus**

§ 146. Kohalikku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad neile seadusega antud pädevuse piires iseseisvalt.

§ 147. Kohalikule omavalitsusele võib panna täiendavaid kohustusi ainult seadusega või kokkuleppe alusel. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud täiendavate kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

§ 148. Kohaliku omavalitsuse esinduskoguks on volikogu, kes valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel.

ALTERNATIIV: § 148 lg. 1 lisada: neljaks aastaks.

Hääleõiguslik on kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel seadusega sätestatud tingimustel igaüks, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks ja elab püsivalt vastava kohaliku omavalitsuse maa-alal.

§ 149. Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kinnitab volikogu.

Omavalitsuse varasid käsutab volikogu.

§ 150. Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus:

- 1) kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi;
- 2) moodustada teiste omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 151. Kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.

\*\*\*\*\*

**PA 13.12.1991 istungi stenogrammist:**

L. Hänni: XIV peatükk "Kohalik omavalitsus". Siia on lisandunud alternatiiv §-s 148. Selle alternatiivi mõtteks on põhiseaduses täpsemalt sätestada ka kohalike omavalitsuste volikogude volituste aeg. Meie ettepanek on, et see volituste aeg oleks võrdne Riigikogu volituste ajaga, seega, neli aastat.

[...]

L. Hänni: Lugupeetud kolleegid! Ma loodan, et te eelmist hääletust ei võtnud kui umbusaldusavaldust redaktsioonitoimkonnale, sest ka põhivariant, et ettepaneku teeb riigivanem, oli meie ettepanek, aga me tahtsime oma arvamust kontrollida. Järgmine alternatiiv on §-s 148. Selle mõte on väga lihtne: täiendada sätet ja määrata kindlaks kohalike omavalitsuste volituste tähtaeg. See tähtaeg võiks olla sama mis Riigikogu volituste tähtaeg – neli aastat. Meie ettepanek on lisada need kaks sõna § 148 lõppu. Aitäh!

---

<sup>62</sup> ERA.R-2324.1.24, 1 112.

Juhataja: Sõna on härra Saatpalul.

V. Saatpalu: Selle paragrahvi juures ma ei taha rõhutada seda, et mulle ei meeldi numbrid. Siin on teine põhjus, miks ma kutsun seda nelja aastat mitte toetama. Vaadake, see saal siin täitub tulevikus elukutselistega, kuid volikogud teistes saalides ei istu koos elukutselistena. Nemad teevad oma tööd tsiviliseeritud maailmas pärast seda tööd, mille eest nad palka saavad, või teevad nädalavahetustel, või kui ka teevad oma tööpäevadel, siis need kompenseeritakse kellegi poolt, aga igatahes ei maksa seda aega kinni tööandja. Kui seda tööd tehakse pärast palgatööd, siis oleks võib-olla siiski mõistlik jääda kolme aasta juurde, sest see ei ole niisugune kuidagimoodi tehtav töö – see on tõsine töö. Kolm aastat on päris mitmetes maades seadusesse kirjutatud nende inimeste jaoks, kes tegelevad kohaliku seadusandlusega oma igapäevase töö kõrvalt. Ma kutsun sellepärast üles teid tõsiselt mõtlema, enne kui te hääletate. Isiklikult olen selle poolt, et see oleks kolm aastat, aga kuivõrd ma ei pea tähtsaks siin seda üldse ära mainida, siis teen ettepaneku see alternatiiv siit välja jätta ja jätta see seadusandja hooleks kohaliku omavalitsuse seaduses äranäitamiseks. Aitäh!

H. Runnel: Ma palun üldkogult vabandust, et ma veel kord räägin, aga härra Saatpalu puudutas minu südamekeeli, kes ma olen peaaegu terve elu tegutsenud ühiskondlikel alustel ja saan aru, et see on kõige igavesem preemia nendele, kes tegutsevad isetegevuse korras ja mitteprofessionaalidena. Neid rõõmustab kõige rohkem, kui valimised on piisavalt sagedased, sest see on nende preemia. Sellepärast on kolm aastat muidugi parem kui neli, aga see võiks fikseeritud olla.

Ü. Aaskivi: Lugupeetud juhataja! Austatud kolleegid! Ma tahan kõigepealt jällegi viidata terviktekstile ja võimalikele seostele teiste peatükkidega ka antud küsimuses. Nimelt, § 121 sätestab, et sõjaseisukorra ajaks pikenevad riigivanema, Riigikogu ja kohalike omavalitsuste esinduskogude volitused. Siit tuleneb otsekohe vajadus leida põhiseadusest ka see aeg, kui kaua siis kestavad kohalike omavalitsuste volitused. Kui me sellele küsimusele põhiseadusest vastust ei leia, siis on jällegi siin väike puudujääk teksti täiuslikkuses. Sellepärast peaks olema siiski määratud, kas see on kolm või neli aastat. Redaktsioonitoimkond on siia pannud neli aastat. Kahjuks ei ole selleks ette nähtud korras ja ajal laekunud teisi ettepanekuid aja suhtes. Nii et ma siiski kutsun põhimõtteliselt toetama redaktsioonitoimkonna alternatiivi, et see tähtaeg oleks märgitud. Aitäh!

Ü. Seppa: Ka mina olen olnud volikogudes ja kohalikes omavalitsusorganites üsna palju ja pikka aega. Ma tean, et see on tõepoolest väga koormav. Kohalikud inimesed ei ole sellega ka nõus, et sinna valitud inimesed peaksid seal väga pikka aega istuma, sest kohalik rahvas tahab, et inimesed, kes oleksid nendes volikogudes, oleksid aktiivsed, tegutseksid. Seda aktiivsust pikka aega säilitada ei ole võimalik. Ma pooldan ka seda, et valimisi tehtaks tihedalt. Peale selle võiks see olla niimoodi, et iga vald teeks oma valimised. Need ei pruugiks olla üleriigiliselt ühel ajal, vaid iga vald teeks oma valimised siis, kui ta seda õigeks peab. Aitäh!

Juhataja: Tänan! Ma palun ühtlasi sõnavõtude käigus väljendada oma seisukohta selles suhtes, kas ollakse alternatiivi poolt või vastu. Redaktsiooni me siin püstijalu enam teha ei saa. Sõna on härra Ermil.

A. Erm: Ma ei tea, mitmes kohaliku volikogu liige ma olen, kes selles küsimuses sõna võtab, aga ma teen assambleele ettepaneku arvestada selles küsimuses neid inimesi, kes on juba kaks aastat kohalikus volikogus töötanud ja võib-olla on seal varemgi olnud. Mulle tundub küll, et neli aastat on liiga pikk aeg. Neli aastat teise töö kõrvalt niisugust tööd tehes inimene kas väsib täielikult ära või loobub tööst volikogus. Ma teen ettepaneku mitte fikseerida seda nelja aastat.

Juhataja: Suur tänu! Ma palun järgnevatel sõnavõtjatel mitte asuda arutlema selle üle, kas see aeg on liiga pikk või mitte. Palun väljendada oma seisukohta, kas sätestada siin või mitte!

T. Käbin: Lugupeetud juhataja! Austatud kolleegid! Ka mina toetan põhimõtteliselt seda, et siin tähtaega mitte fikseerida, sest võib-olla neil aastatel on paras kaheaastane volituste aeg, aga võib-olla kümne aasta pärast leitakse, et see aeg peaks olema pikem. Selle me võime rahulikult lahendada seadusega, kusjuures tuleks ilmselt arvestada ka seda, et eri kogude valimised toimuksid võimalikult samal ajal, sest see on küllaltki töömahukas. Nii et ma ei poolda tähtaja fikseerimist põhiseaduses.

Juhataja: Kas kellelgi on vastuväiteid, kui me loeme viimaseks sõnavõtjaks härra Korrovitsi? Ei ole. Tänan! Sõna on härra Sovetnikovil.

S. Sovetnikov: Lugupeetud assamblee liikmed! Ma toetan alternatiivi, aga ainult kolme aastat. Mina olen olnud Narva linnanõukogu üheksas koosseisus ja tean, kui raske seda tööd ühiskondlikus korras teha on.

Juhataja: Suur tänu! Kahjuks ei ole meil selle nõuandega midagi peale hakata. Ma loodan, härra Jürgenson, et te puudutate vaidlusalust küsimust.

K. Jürgenson: Loomulikult puudutan ma vaidlusalust küsimust, s. t. seda, kas siin reglementeerida või mitte. Lühem tähtaeg on loomulikult parem, me saame kiiremini inimesi vahetada. Pikem tähtaeg on jälle teisest küljest parem, inimeste professionaalsus paraneb. Nii et on poolt- ja vastuargumente mõlemal juhul. Kahjuks puudub meil praegu selline seadus, mis sunnib inimesi sellele juba enne valimisi mõtlema. Põhimõtteliselt meie toimkond, arutades seda küsimust juba jupp aega tagasi, oli seisukohal, et kohaliku omavalitsuse volituste kestus võiks kokku langeda Riigikogu volituste kestusega, kuid valimistes võiks olla nihe – mitte liiga suur, kuid need ei peaks olema korraldatud samal päeval koos. Kuid volituste kestuse suhtes olime arvamusel, et see võiks põhimõtteliselt kokku langeda volikogu volituste kestusega.

Juhataja: Ma loodan, et härra Jürgensonil avaneb meeldiv võimalus seda ettekannet korrata siis, kui Riigikogus arutatakse kohaliku omavalitsuse seadust. Aga nüüd ma panen hääletamisele küsimuse, kes on selle poolt, et § 148 lisada: "Kohalike omavalitsuste volikogude ametiaja pikkuseks on neli aastat." Kes on selle poolt? Hääletame. Poolt on 7, vastu 28, erapooletuid on 3. Assamblee on otsustanud, et põhiseaduse projekti ajalist piirangut sisse ei panda.

[...]

Juhataja: Nüüd on veel paar apellatsiooni. Esimene neist on seitsmendalt toimkonnalt ja käsitleb § 72, kusjuures ka juhatus ei jõudnud päris selgusele, kui õiguspärane on praegu selle apellatsiooni esitamine. Tõenäoliselt see seda ei ole, sest ei tänases tekstis ega ka eelmistes tekstides ei ole sees lauset, mille kohta seitsmes toimkond teeb ettepaneku see sisse panna.

Nimelt, lisada § 72 omaette punkt: "Kohalike omavalitsuste volikogude ettepanekul nimetab ametisse ja vabastab ametist maavanemad ja linnapead." Härra Koha!

K. Koha: Austatud juhataja! Protseduuriliselt ma palun kõiki neid apellatsioone, mis ei ole seaduspärased, mitte hääletusele panna. Muidu me loome pretsedendi ja kõik võimalused on lahti. Aitäh!

Juhataja: Jah. Ma olen selle ettepanekuga väga nõus. Seda enam, et apellatsioonid on võimalik esitada ka rahvaarutelu ajal ja lõpliku hääletamise ajaks jaanuaris. Kuigi peame kibedusega meenutama, et ühe korra me täna juba reglemendi hetkeks ära muutsime. [...]

K. Jürgenson: Ma esitan mõne lausega seisukohad seoses meie apellatsiooniga, mis siin täiesti õigesti tagasi lükati. Ma ei hakka puudutama küsimusi, mis seonduvad meie varasema apellatsiooniga ja selle kahetsusväärse kadumaminekuga redaktsioonitoimkonnas. Kuid ma tahan paluda, et see apellatsioon tuleks pärast n.-õ. rahvaarutelu teksti lõplikul hääletamisel jaanuaris uuesti hääletusele. Seepärast ma palun redaktsioonitoimkonda arutada meie tänase kuupäevaga apellatsiooni ja mitte seda ära kaotada. Aitäh!

\*\*\*\*\*

## **VII toimkonna 13.12.1991 koosoleku protokoll:<sup>63</sup>**

Arutati PA 13.12.1991 redaktsiooni esimest versiooni.

\*\*\*\*\*

### **PA 13.12.1991 redaktsiooni II versioon<sup>64,65</sup>**

#### **XIV peatükk**

#### **Kohalik omavalitsus**

§ 144. Kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad neile seadusega antud pädevuse piires iseseisvalt.

§ 145. Kohalikule omavalitsusele võib panna täiendavaid kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud täiendavate kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

---

<sup>63</sup> ERA.R-2324.1.15, l 53–54.

<sup>64</sup> I. Rebase kommentaar XIV peatüki osas: Peatükis tuleks selgelt öelda, et kohalikul omavalitsusel on õigus oma pädevuse piires anda määrusi seaduse alusel ja seaduses sätestatud ulatuses. Ühtlasi vajab lahendamist eelnõu § 148 p. 1 vastavus eelnõu paragrahvidele 34 ja 103. Nähtavasti tuleb sätestada, et kohalik omavalitsus võib kohalikke makse kehtestada ainult seaduses sätestatud alustel ja piirides. Võib-olla tuleks sellekohaseid täiendusi teha ka paragrahvides 104 ja 34. Ühtlasi tuleks selles peatükis arvestada eelpool olevat märkust nr 16. (Mulle jääb arusaamatuks, mida tähendab „lähtutakse proportsionaalsuse põhimõttest“. Tõusetub küsimus, kas valitakse proportsionaalsuse põhimõtte alusel või ainult lähtutakse sellest põhimõttest, millega võib ühitada muidki põhimõtteid. Selguse mõttes oleks parem öelda „proportsionaalsuse põhimõtte alusel“.) Kohaliku volikogu valimistel tuleks võtta seisukoht proportsionaalsuse põhimõtte suhtes. Selgelt tuleb väljendada põhimõtte, et kohalik omavalitsus ei ole riigivõimu kohalik organ. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 1294.

<sup>65</sup> ERA.R-2324.1.4, l 171–172.

§ 146. Kohaliku omavalitsuse esinduskoguks on volikogu, kes valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel.

Hääleõiguslik on kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel seadusega sätestatud tingimustel igaüks, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks ja elab püsivalt vastava kohaliku omavalitsuse maa-alal.

§ 147. Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kinnitab volikogu.

Omavalitsuse varasid käsutab volikogu.

§ 148. Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus:

- 1) kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi;
- 2) moodustada teiste omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 149. Kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.

\*\*\*\*\*

#### **PA 10.01.1992 istungi stenogrammist:**

L. Hänni: Küllaltki palju kriitikat on tehtud kohalike omavalitsuste peatüki kohta. Ei peeta õigeks, et põhiseaduses ei ole sätestatud omavalitsuse subjektid. Ettepanekuid, kuidas seda teha, on saanud erinevaid. Arvatakse, et omavalitsuse subjektid ei peaks olema maakonnad, aga paljudes kirjades just nimelt toetatakse kahetasemelist omavalitsussüsteemi.

\*\*\*\*\*

#### **VII toimkonna 10.01.1992 koosoleku protokoll:<sup>66</sup>**

Arutati põhiseaduse eelnõu kohta tehtud arvamusi ja ettepanekuid.

K. Jürgenson: Kõige teravamalt on XIV peatüki kohta tõstatatud küsimused maksude, kohalike omavalitsuste poolt määruste väljaandmise võimaluse ja omavalitsuse subjektide määratlemise osas.

Minu arust on kõige teravam küsimus, kas määratleda meie peatükis maavanema ja vallavanema institutsioonid ning vallavanema ja valla volikogu esimehe lahususe printsiip. Meie apellatsioon redaktsiooni toimkonnale – maavanema kinnitamine volikogude ettepanekul – on jõus ja läheb ka arutusele. Meil tuleks otsustada, kas XIV peatükis käsitleda maavanema küsimust ja kas ka vallavanema küsimust.

R. Arjukese: XIV pt-s ei saa käsitleda maavanemat, siis kohe tekiks kahetasandiline omavalitsus.

V. Korrovits: Kui me alustasime oma tööd põhiseadusega, siis vaidlesime tublisti tasandite üle ja ega meil päris ühist seisukohta ei kujunenud.

V. Saatpalu: See vaidlus tasandite arvu üle algas 1919. a ja ei lõpe see ka niipea. Ei ole eetiliseks panna rahva ette seda küsimust, kuna rahvas ei oma täit arusaamist sellest. Kutsume

---

<sup>66</sup> ERA.R-2324.1.15, 1 55–57.

siia J. Raidla, kes pooldab ühetasandilist ja prof. Schneider, kes pooldab kahetasandilist omavalitsust. Kutsume ka mõne maavanema. Las nad toovad selguse sellesse küsimusse. Miks peame meie oma peale võtma vastutuse.

V. Korrovits: Kui tahame eksperte vastandada, siis teeme seda oma toimkonnas. Maapäeva ärplemine ei tule tasandite arvust, vaid sellest, et tahetakse kinni hoida oma praegusest võimust.

H. Eller: Hiiumaa volikogu istungil näiteks võttis sõna 12 inimest, kes toetasid kahetasandilist omavalitsust. Ka vallavanemad toetasid seda.

O. Kool: Nüüd läksid rahad laiali, vallal oma eelarve ja nüüd on vallad ise hädas.

T. Kork: Ida ja Lääne Virumaa vallad on kahetasandilise omavalitsuse poolt.

H. Eller: Hiiumaa Volikogu oli seisukohal, et tuleks muuta § 144 sõnastust. Nimelt on siin öeldud, et „omavalitsused tegutsevad neile seadusega antud pädevuse piires“. Kuid põhiseaduse vastuvõtmisel ilmselt neid seadusi veel ei ole. Seepärast ettepanek sõnastada § 144 see osa „kui seadus ei sätesta teisiti“.

K. Jürgenson: Mina ei poolda Hiiumaa ettepanekut. Niikaua kui ei ole uusi seadusi, tegutsetakse olemasolevate alusel. Peame arvestama, et meil on praegu täiesti segilöödud õigussüsteem. Me võime saavutada korraliku õigussüsteemi, sest põhiseadus nõuab selle väljatöötamist.

H. Eller: Prof. Schneider heidab ette, et § 47 p. 3 „kohalike omavalitsuste esinduskogude valimistega“ ei teostata riigivõimu.

Toimkond otsustas, et kui peetakse otstarbekaks, siis võib selle punkti põhiseadusest välja jätta.

K. Jürgenson: Kas vallavanemat sätestada?

H. Eller: Kui tuleb maavanem, siis ka valla volikogu esimees ja vallavanem.

R. Arjukese: Siis me läheme jälle kahetasandilise omavalitsuse kindlaks määramiseni.

Toimkonna arvamus oli, kui redaktsioonitoimkond võtab arutluse alla kohaliku omavalitsuse subjektid, siis tuleb mõlemad pooled ära kuulata Põhiseaduse Assambleel.

R. Arjukese: On tehtud ettepanek, et hääletada võivad ainult kodanikud.

Toimkond otsustas jääda selles küsimuses oma seisukoha juurde, mis on fikseeritud põhiseaduses.

V. Saatpalu: Prof. Rebane teeb ettepaneku sisse viia kohaliku omavalitsuse õigus anda välja oma pädevuse piires määrusi seaduse alusel ja seaduses sätestatud ulatuses.

Otsustati, et seda küsimust ei ole vaja põhiseadusega reguleerida.

V. Saatpalu: Prof. Rebane arvab, et kohaliku omavalitsuse valimistel tuleks võtta seisukoht proportsionaalsuse põhimõtte suhtes.

Toimkond otsustas, et seda küsimust ei ole vaja põhiseadusesse võtta.



T. Kork: Rakvere Maarahva Liit teeb ettepaneku, et XIV pt-s oleks fikseeritud kohalike omavalitsuste õigus ja kohustus kindlustada ettevõtluse areng ja elanike sotsiaalne turvalisus. Toimkond arvas, et need põhimõtted sisalduvad juba § 144.

\*\*\*\*\*

#### **PA 16.01.1992 istungi stenogrammist:**

L. Hänni: Üks oluline etteheide, mis kordub väga paljudes kirjades ja millele juhib tähelepanu ka härra Schneider, on see, et meil on kohalike omavalitsuste ja riigi suhete vahekord korrastamata. Liiga pealiskaudselt on käsitletud omavalitsuste osa riigis, eelnõu sisaldavat omavalitsuste riigistamise võimaluse, mis kindlasti peaks olema põhiseaduslikult välditud.

\*\*\*\*\*

#### **Ekspertgrupi ja redaktsioonitoimkonna 23.01.1992 koosoleku protokollist<sup>67</sup>:**

Hiiu Maavanem T. Mänd: Põhirõhk pandagu esimese tasandi omavalitsusele. Teise astme omavalitsused määrab seadus. Variant 38. a põhiseadusest. Meie lähtealuseks on Omavalitsuse raamseadus. Sellele lisame valitsuse üksikud määrused, mis suunavad pädevust valla suunas. 1. jaanuar 1992 on maakond ilma tuludeta, kuid kuludega. II astme omavalitsus on vajalik. Omavalitsus teostub I tasemel.

A. Kork: Vabariikide Linnade Liit on hr. Männi seisukohtadega igati nõus.

Raidla: 1) kahe demokraatia vaheline konflikt, kuidas seda vältida? 2) J. Ginteri artikli kohta arvamus. a) Kõik, mis on seadusega antud on omavalitsuse kohus. b) Mis pole seaduses kirjas on omavalitsuse asi.

Mänd: pädevus reguleeritakse seadusega. II aste valdade arvu järgi, otse rahva poolt pariteetsetel alustel valitu.

Ugandi: II aste ei ole I astmele ülemus. Allumisvahekordi ei ole.

Raidla: Praegu maakond vastutab Parlamendi ees, valitsuse ees, valdade ees. See ei ole normaalne.

Mänd: Seadusega pannakse paika omavalitsuslikud printsiibid. Ka kohustused riigi ees.

Jürgenson: Kui eelarve on maakonna käes, ei ole vallal mõtet.

Kork: Kordan veelkord: II tasand ei pea olema I tasandi ülem.

Kus tulevad tulud, peab selge olema ja eelarve peab olema erinev mõlemal. Mõlemasse eelarvesse tulevad kindlad maksud.

Ugandi: riiklik, maakondlik ja valla tasand. Igal tasandil peaks olema oma maksud.

Saatpalu: toimkonnale on teada, et vaidlus omavalitsuste tasandite üle käib 1920. aastast saadiks siiani. Valdus täna mõlemale poolele tõestamatu. Seega ei saa seda

---

<sup>67</sup> ERA.R-2324.1.25, 1 130–135.

põhiseadusesse kirjutada. Et programmeerida konflikti põhiseadusesse. Soome põhiseaduses ja ka Prantsusmaal jäetakse omavalitsuse probleem lahtiseks.

Truuväli: Kui jäetakse põhiseadusesse vajalikud üldised fraasid, kaotatakse ära omavalitsused. Nii ka 1934'juhtus. Siis mindigi üle riiklikule teooriale.

Saatpalu: Tollal ei ole olnud Euroopa Hartat.

Erm: Garantiid on antud praeguses tekstis.

Mänd: Kui täna on olemas konflikt, miks seda edasi lükata.

Hallaste: kas peab põhiseaduses olema fikseeritud tasandite arv ja mitu tasandit?

Kork: peab - 2 tasandit. Kõik omavalitsuse esindajad nõus.

Markvart: Peab olema põhiseaduses fikseeritud. Hetkel võib olla 2 tasandit.

Truuväli: peab - 2 tasandit.

Lang: Põhiküsimus ei ole tasandite küsimus. Tähtsam n, kas omavalitsus tegutseb seaduste piires või seaduste lünki täites.

Raidla: fikseeritud ja 1 tasand.

Kask: Põhiseaduses paika pandud. Tuleb fikseerida I tasand.

Kaljuvee: Kaks tasandit. Fikseerida.

Saatpalu: Ei ole vaja fikseerida.

Erm: Ei fikseeriks põhiseadusesse kui, siis I tasand.

Kask: Otsiks kompromissi võimalusi. Soovin selgitusi, miks peab II tasandit kaitsma ja kelle eest.

Jürgenson: Fikseerime 1-tasandilise ja kus on vaja seal tekib II tasand. Kui fikseerida, siis üks.

Hallaste: 2 tasandit. Et tekiks demokraatia erakondade tasemel.

Raidla: Kompromiss: Seaduse alusel võidakse luua maakonna omavalitsusüksus.

Kork: Kas kujutate ette Eestit ilma maakondadeta?

Hallaste: Enamuse arvamus on, et on vaja fikseerida põhiseaduses tasandid.

Kaljuvee: Kus on garantii, et siin ei teki käärid kui võetakse vastu valla seadus, Omavalitsuse seadus. Valla seadus võib välistada maakonnad, kui see kõigepealt vastu võetakse.

Mänd: 38 põhiseaduse tekst kõlbaks.

Jürgenson: Maakonna mehed on II tasandi poolt, vallavanemad on I tasandi poolt ja II tase tekib niivõrd kui võrd vallad delegeerivad oma pädevust ülesse.

Lang: Peame lahendama küsimuse, kas omavalitsused tegutsevad seaduse alusel või teevad kõike seda, mis ei ole reguleeritud.

Markvart: Euroopa Harta § 4. Omavalitsused tegutsevad põhiseaduse ja seaduste alusel.

Hänni: Tutvustaks üht ekspertarvamust. Tasandite pädevuse aluseks on detsentraliseeritus. Konflikti korral on õigus madalama astme omavalitsusel.

Saatpalu: VI toimkonna ekspert Lääne arvab, et tasandid ei tule fikseerida põhiseaduses.

Truuväli: detsentraliseerimisest ei saa lähtuda.

Lang: Soomlastel on valdade pädevuse alused määratud.

Kaalep: Luksemburgis on Euroopa I tasand. Mujal rohkem.

Jürgenson: Me ei ole suutelised enamaks, kui praeguses eelnõus kirjjas.

Kork: Me ei saa lõputult edasi lükata tähtsate otsuste tegemist.

Saatpalu: see ei ole juriidiline, vaid poliitiline vaidlus, mis lähtub hetke olukorrast.

Hallaste: 38. a põhiseaduse sõnastus ei ole lahendus. Euroopa Harta piirab selle.

Kaalep: Kohaliku omavalitsuse astmelisust kaitseb seadus.

Kork: I ja II astme pädevus määratakse seadusega. § 145 esimeseks lauseks.

Hallaste: § 144. Kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad I ja II astme kohalikud...

Lang: ei lähe nii.

Markvart: Peab ära märkima, milline on omavalitsusüksus.

Ugandi: Enne sõna volikogu, ... linna, maa ja valla volikogud“.

Hallaste: Me pole kokku leppinud põhilises. Mitu tasandit? Seda ei ole suutnud otsustada meie siin, VI toimkond, Assamblee tervikuna!

Jürgenson: Kogu protsess on liikumises ja praegu jäigalt fikseerida ei saa.

Truuväli: Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad, alevid ja linnad, II astme omavalitsustena võib moodustada maakonna omavalitsusi, mille korraldus ja pädevus on seadusega määratud.

Saatpalu: maakond võib olla tulevikus riigi käepikendus ja ei kõlba omavalitsuse ptk-i.

Kork: Kui mingil tasandil on täitevvõim, siis peab kõrval olema ka volikogu. Eesti poliitikute järelkasvu lõikame ära ilma maakonna volikogudeta.

Saatpalu: Eesti on ületähtsustatud põhiseaduse osatähtsus.

Kaljuvee: Fundamentaalsed asjad tuleb põhiseadusesse kirjutada.

Lang: Kuidas te näeksite, kas primaarne on linn või valitsuse poolt antud norm.

Kork: Primaarne on linn.

Truuväli: Uus § 145 lg.1 kohaliku omavalitsusüksused on vallad, alevid ja linnad. Lg. 2 teise astme kohalike omavalitsustena võib seadusega sätestatud alustel ja korras moodustada maakonna omavalitsused. Kas sobib selline tekst?

Nõus: Kaalep, Jürgenson, Rätsep, Kask, eksperdid.

Vastu: Mänd

Lang: kes tegutsevad seaduse alustel iseseisvalt.

§ 144 liita 145.

Mänd: Tulime siia, et kaitsta II tasandit, kuid kompromiss andis eelised selgelt valdadele. Eksperiment Tartu Maakonnas näitas, et maakond on pankrotis.

38. a. põhiseaduses – 2 aspekti – 1) piiratud omavalitsus 2) riigi kohustuste täitja. Kui sellest sõnastusest jääb välja „võib“, siis oleks nõus.

§ 146. ..., kes valitakse vabal valimisel üldise, ühetaolise, otsese ja salajase hääletamisega.

Lg. 2. Saatpalu: Kohaliku elu küsimuses võib valida mittekodanik. Kaljuvee: ei sätestaks seda „18 aastast“. Hänni: Omavalitsuste volikogude valimistsükli ei ole määratud. Saatpalu: Jätsime selle valimisseaduse otsustada. Oleme mõelnud 3 aastat. Markvart: võiks sisse panna. Truuväli: jätaks välja ... ja elab püsivalt vastava jne. Hänni: Elamistsensus peaks olema üks, mida seadus arvestab. Hallaste: II ptk.-s tahame loetleda kõik piiravad tingimused. Siin ei taha. Käbin: Peaks olema sees „alaliselt elav“. Lang: võiks lisada „töökoht ja kinnisvara“. Hallaste: Ei. Kaalep: „elanikud“ – „igauks“ asemele. Kaljuvee: Tooks Tallinna pealinna ka sisse. Seejärel Tallinnas kehtestatakse rangem valimiskord. Kui kõik mittekodanikud valivad Tallinnas, on Lebedev varsti linnapea. Hallaste: Piirata ära riikide ring, kelle kodanikud võivad valida. Truuväli: Riikide vaheliste lepingute alusel saab seda teha, mitte omakeskis.

§ 146 lg. 2. Hänni: ...tingimustel iga sellel omavalitsuse maa-alal püsivalt elav isik, kes on vähemalt 18 aastat vana.

§ 147. Markvart: teine lause liiga kategooriline. Truuväli: lg. 2 maha. Lg. 1 ...“mille kujundamise sätestab seadus“.

§ 149 A. Kohalikud omavalitsused võivad moodustada liite ja ühisasutusi.

§ 148. Kohalike omavalitsuste piire ei muudeta kuulamata ära vastavate omavalitsuste arvamust. Hänni: Maavanemate probleem. Lang: Võimalik tegevuse peatamine. „Seadusega ettenähtud juhtudel ja korras o presidentil valitsuse ettepanekul õigus peatada kohalike omavalitsuste tegevus või tunnistada nende tegevus lõppenuks“.

Jürgenson: maavanemad nimetab president omavalitsuste volikogude ettepanekul.

Truuväli: Maavalitsus: kust saab eelarve. Kui maksudest – siis omavalitsusorgan, kui riigieelarve – riigi esindaja. Kes maksab, see nimetab. Nimetab ja vabastab ametist kohalike omavalitsuste volikogude ettepanekul ja valitsuse esildisel maavanemad – läheks Vabariigi presidendi peatükki.

§ 146. Valla, alevi ja linna esinduskoguks on volikogu.

\*\*\*\*\*

## PA 26.01.1992 redaktsioon<sup>68</sup>

### XIV peatükk

#### Kohalik omavalitsus

§ 144. Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

§ 145. Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad, alevid ja linnad.

Teise astme kohalike omavalitsustena võib seadusega sätestatud alustel ja korras moodustada maakonna omavalitsused.

§ 146. Kohaliku omavalitsuse esinduskoguks on volikogu, kes valitakse vabadel valimistel üldise, ühetaolise, otsese ja salajase hääletamisega kolmeks aastaks.

Hääleõiguslik on kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel seadusega sätestatud tingimustel iga sellel kohaliku omavalitsuse maa-alal püsivalt elav isik, kes on vähemalt kaheksateist aastat vana.

§ 147. Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise sätestab seadus.

Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi.

§ 148. Kohalike omavalitsuste piire ei muudeta kuulamata ära vastavate omavalitsuste arvamusi.

§ 149A. Kohalikud omavalitsused võivad moodustada teiste omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 149. Kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.

\*\*\*\*\*

## PA 06.02.1992 redaktsioon<sup>69</sup>

### XIV peatükk

#### Kohalik omavalitsus

§ 154. Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

---

<sup>68</sup> ERA.R-2324.1.24, l 140.

<sup>69</sup> ERA.R-2324.1.24, l 167–168.

Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

§ 155. Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad.

Teisi kohaliku omavalitsuse üksusi võib moodustada seadusega sätestatud alustel ja korras.

§ 156. Kohaliku omavalitsuse esinduskoguks on volikogu, kes valitakse vabadel valimistel üldise, ühetaolise, otsese ja salajase hääletamise teel kolmeks aastaks.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on seadusega sätestatud tingimustel hääleõiguslik iga sellel kohaliku omavalitsuse maa-alal püsivalt elav isik, kes on vähemalt kaheksateist aastat vana.

§ 157. Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise sätestab seadus.

Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi.

§ 158. Kohalike omavalitsuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamusi ära kuulamata.

§ 159. Kohalikel omavalitsusel on õigus moodustada teiste kohalike omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 160. Kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.

\*\*\*\*\*

#### **PA 06.02.1992 istungi stenogrammist:**

L. Hänni: [...] "Kohalik omavalitsus" – see peatükk on saanud väga palju kriitikat. Meil oli kokkusaamine omavalitsuse esindajatega. Nad viibisid meie ühisel töökoosolekul, esindatud oli maaomavalitsuste liit, linnade liit ja valdu ühendav liit. Me vaidlesime üsnagi tuliselt selle üle, milline peaks olema kohalike omavalitsuste peatükk põhiseaduses. Põhiline vaidlusteema oli see, millised on Eestis omavalitsuse subjektid. Siin ei koorunud välja ühtset seisukohta. Omavalitsuse esindajate hulgas on samuti kaks arvamust nagu assamblees. Sellest arutelust koorus välja kolm võimalust selle küsimuse lahendamiseks. Esiteks, mitte sätestada põhiseaduslikult omavalitsuse subjekte, nagu see oli eelnõu eelmises redaktsioonis. Teine võimalus on sätestada ainult need omavalitsuse subjektid, mille üle vaidlusi ei ole. See lähenemisviis on omaks võetud praeguses redaktsioonis. Kolmas võimalus, millele rõhustid maaomavalitsuste kohalviibinud esindajad, oli see, et me jääksime peatuma 1938. aasta põhiseaduse tekstil. Me leidsime redaktsioonitoimkonnas koos ekspertidega, et otstarbekas on siiski põhiseaduslikult sätestada need omavalitsuse subjektid, mille üle praeguses olukorras mingeid vaidlusi ei ole. Need on vallad ja linnad. Kõik ülejäänud omavalitsuse subjektid, nende moodustamise kord ja alused peaksid olema sätestatud seadusega. Me loodame, et selline lähenemisviis võimaldab Eesti omavalitsussüsteemi loomulikult välja arendada ja et me praeguses staadiumis ei hakka otsustama, olukorras, kus otsused ühiskonnas ei ole ilmselt veel küpsenud. Omavalitsuse peatükis on lisandunud §-s 158 mõte, mis lähtub Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast, mille kohaselt kohalike omavalitsuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata.

Juhataja: Tänan, härra Kask! Järgmisena saab kõneks sõna härra Jürgenson. Seitsmes toimkond on esitanud assambleele apellatsiooni ka just selle punkti kohta.

[...]

K. Jürgenson: Aitäh! Lugupeetud juhataja! Lugupeetud assamblee liikmed! Selles küsimuses on meil ka varem arutelu olnud. See punkt on esitatud apellatsiooniks ja siis redaktsioonitoimkonna poolt välja võetud, nii et probleemistik on ilmselt tuttav. Mis poolest ta meie toimkonnale huvi on pakkunud ja millele tuginedes me selle apellatsiooni varem esitasime ning ka nüüd selle punkti sõnastamiseks oma täiendusettepaneku tegime? Kõigepealt, kui kuulata maavanemate endi arvamusi, siis neid puudutab tõsiasi, et nende ametikoht ei ole põhiseaduslikult fikseeritud. Olles ise vallavanem, ma ei leia, et see on suur õnnetus, kui vallavanema kohta ei ole põhiseaduses nimetatud, ehkki meie algses omavalitsuste peatüki redaktsioonis oli see sees. Kuid samal ajal pean siiski võimalikuks ja vajalikuks, et mõlemal juhul, kas me hakkame siis tulevikus liikuma kahetasandilise omavalitsuse kindlustamise ja täiendamise ning väljaarendamise poole või me pöörame suuna ühetasandilise omavalitsuse poole, ei kao maavanem institutsioonina Eestimaal kuhugi. Sellisel juhul oleks tõesti mõeldav ja vajalik, et maavanem isikuna oleks põhiseadusesse sisse toodud, ja nendelsamadel kaalutlustel, mis Peet Kask teile ette kandis, oleks otstarbekas, et teda kinnitaks ametisse just president. Lisaks sellele peab meie toimkond jätkuvalt vajalikuks – täiendus, mis sellele alternatiivile esitati, rõhutab samuti seda tõsiasja –, et maavanem, nimetatuna ametisse, oleks usaldatav ka teiste maakonnas olevate kohalike omavalitsuste poolt. Meie täiendus sellele punktile olekski järgmine: nimetab ametisse ja vabastab ametist Vabariigi Valitsuse ettepanekul maavanemad, kuulates ära vastava maakonna kohalike omavalitsuste arvamuse. See tagaks juhul, kui me liigume kahetasandilise omavalitsuse poole, et maakonna huve esindava omavalitsuse eesotsas oleval mehel on esimese tasandi omavalitsuste usaldus. Teisel juhul, kui me liigume ühetasandilise omavalitsuse poole ja maavanemast ja maatasandist saab riigivõimu esindaja, jäi nõupidamiselt maavanematega, kui nad siin olid, kõlama mõte, et puhas riigivõimu esindamine maakonna tasandil ei tule kõne alla. See tähendab, et kõige otstarbekam oleks mingisugune sümbioos kohaliku omavalitsuse huvidest ja riigi huvidest maakonna tasandil. Ja see toetab ka seda asjaolu, et sellisel juhul oleks maavanematel riigivõimu esindajana kohalike omavalitsuste toetus. Selle tõttu meie toimkond, kes viimasel apellatsioonide esitamise ajal seda küsimust arutas, toetas just niisuguse punkti sisseviimist koos selle täiendusega, et maavanemal, kes presidendi poolt ametisse kinnitatakse, on kohalike omavalitsuste nõusolek, heakskiit. Aitäh!

Juhataja: Suur tänu! Loen veel kord ette, millise täienduse soovib teha seitsmes toimkond. Nimelt on ettepanek asendada praegune sõnastus punktis 13a järgmisega: nimetab ametisse ja vabastab ametist Vabariigi Valitsuse ettepanekul maavanemad, kuulanud ära vastava maakonna kohaliku omavalitsuse arvamuse. Järgmisena saab kõneks sõna härra Hallaste. Palun!

I. Hallaste: Lugupeetud juhataja! Austatud kolleegid! Punkt 13a presidendi pädevuse paragrahvis on tegelikult omamoodi salakaup. Selle kaudu tahetakse sisse tuua selgelt, ühemõtteliselt ühetasandiline omavalitsus. Kui selle küsimuse üle vaieldi kohaliku omavalitsuse peatüki juures, siis selgus, et nii siin saalis olivad kui ka ilmselt Eesti ühiskond ei ole hetkel valmis seda küsimust lõplikult lahendama, otsustama seda, kas Eestis jääb kohalik omavalitsus ühe- või kahetasandiliseks. Nüüd, tuues sellise punkti sisse presidendi

volituste juurde, tahetakse tegelikult selles peatükis fikseerida ära, et tegemist on ühetasandilise omavalitsusega. Omavalitsuse üks tunnus on see, et ta valitakse antud paikkonna elanike poolt otsese, ühetaolise, üldise ja salajase hääletamise teel. Kui aga kõige tähtsama isiku, maavanema nimetab ametisse president valitsuse ettepanekul, kuulates või mitte kuulates kohalike omavalitsuste arvamusi, siis on tegemist ikkagi riigi esindajaga kohapeal. Riigivõim kohapeal kindlalt suureneb ja kohaliku omavalitsuse õigus ajada kohapeal oma asju oma rahva valitud organite kaudu väheneb. Ma ise olen kahetasandilise omavalitsuse pooldaja, kuid ei pea ka vajalikuks ega õigeks selle kahe tasandi fikseerimist põhiseaduses. Minu arust me jõudsimme möödunud aasta lõpul kokkuleppele – võib-olla ei ole see kokkulepe kuskil kirjalikult fikseeritud, kuid see oli 13. detsembri tekstis sees –, et põhiseadus ei lahenda ära omavalitsuse tasandite arvu küsimust. Kas omavalitsus on kahe- või ühetasandiline, see jääb tulevikus Riigikogu poolt vastu võetava seaduse lahendada. Nüüd aga, tuues § 79 sisse punkti 13a, tahetakse see asi siin kõrvalt ära lahendada. Ma ei pea sellist talitusviisi päris ausaks. Kui tahetakse välja öelda, et Eestis on ühetasandiline omavalitsus, siis tuleks see välja öelda kohaliku omavalitsuse peatükis ja vaielda selle juures need asjad läbi. Seda niimoodi sisse tuua, punkti 13a kaudu, ei ole õige. Kui maavanema valib volikogu, kes on valitud antud maakonna elanike poolt, siis sellisel juhul on volikogu pädev ka seda maavanemat vabastama, kui ta ei vii ellu neid otsuseid, mida volikogu on maakonnas vastu võtnud. Kui ta on aga nimetatud ametisse presidendi poolt, siis tegelikult on tegemist täiesti puutumatu isikuga, kellele antakse kätte suur võim jagada riigi raha, kuid kes ei kannu otsest vastutust kohaliku rahva ees. Seetõttu ei pea ma sellist punkti siin ka sisuliselt õigeks ja ma kutsun hääletama alternatiivi vastu, ükskõik, kas sinna tuleb seitsmenda toimkonna lisatud täiendus või mitte. Aitäh!

Juhataja: Suur tänu! Lugupeetud kolleegid, kui vähegi võimalik, tehkem nii, et viimasena saab kõneks sõna proua Hänni. Pärast seda on võimalik võtta sõna kohalt. Proua Hänni, palun!

L. Hänni: Lugupeetud juhataja! Austatud kolleegid! Alternatiivi 13a puhul tuleb meil kõigepealt selgeks teha, kas siin on tegemist Trooja hobusega, mille kaudu me märkamatuult seame Eestis sisse ühetasandilise omavalitsuse. Ma tahan väita, et nii see ei ole. Omavalitsusliku võimu ja riigivõimu vahekorra küsimus on olnud Eestis kõne all juba alates meie esimesest põhiseadusest, kus sätestati, et kohaliku omavalitsuse kaudu teostab kohapeal valitsemist riigivõim. Järelikult ei olnud juba siis omavalitsusliku võimu ja riigivõimu vahel väga selget piiri. Tegelikult on ju tegemist riigi ühtse halduskorraldusega. Praegune sõnastus ei tähenda sugugi seda, et vabariigis teine tasand, teine omavalitsuslik tasand likvideeritakse. Küll aga tähendab see seda, et maakonna tasandil põimuvad riigi ja kohaliku omavalitsuse huvid. Mina olen samuti kahetasandilise omavalitsuse poolt, kuid me ei saa võtta ainult mustvalget pilti, kus maakonna tasandil oleks kopeeritud riigi tasand ja ilmtingimata maakonnavalitsus ning maavanem peaks olema ametisse nimetatud maakonna volikogu poolt. Maailmas, Euroopas on mitmeid näiteid, kus on olemas teisel tasandil valitud volikogu, kuid samal ajal teise tasandi kõrgeima ametiisiku nimetab ametisse kas riigi valitsus või riigipea. Näitena võiksin tuua kas või Hollandi omavalitsussüsteemi. Maavanema kui väga tähtsa riigiehitusliku elemendi põhiseaduslik sätestamine on kahtlemata vajalik. Vastuolud, mis on omavalitsuste ümber olnud, ei ole lasknud meil süveneda kõigisse üksikasjadesse ja on tähelepanu koondanud ainult tasandite küsimusele. Ma arvan, et praegu alternatiivi üle otsustades me võiksimme jõuda lahenduseni, mis on optimaalne, sest selle lahendusega ei



hävitata Eestis teist omavalitsuslikku tasandit. See jäetakse kohalike omavalitsuste peatükis sätestatud korra järgi seaduse otsustada. Me ei saa sugugi eeldada, et huvid peaksid igal juhul omavahel kokku põrkama. Vastupidi, meil on lootus, et tulevikus hakkabki riigivõim Eestis tegutsema eelkõige kodanike huvides. Aitäh!

Juhataja: Suur tänu! Järgnevad sõnavõttud kohalt. Härra Salum, palun!

V. Salum: Mul on tõsine küsimus ühele kolmandikule juhatuselt, kes kohal on. Kas see on nüüd koostöötahte avaldus, kui riiklikud eksperdid täies koosseisus saalist välja marssisid, olles enne just deklareerinud, et nad ei esitanud kirjalikku eksperdi hinnangut assamblee tööle, kuna tõhusam on otsene kontakt ja koostöö? Meil ei ole nüüd ei kirjalikku ekspertiisi ega ka mitte ühtegi riiklikku eksperti, kes hääletamisel osaleks ja puhtpõhimõttelistes küsimustes oma korrektiivid teeks. Mul nagu Runnelilgi tekib küsimus, milleks me siis hääletasime. Üks ühes saalis, teine teises saalis – see ei ole ju koostöö.

Juhataja: Mul on hea meel, et mitte üksnes juhatus, kellest on kohal juba kaks kolmandikku, vaid ka assamblee tervikuna, keda on kohal üle ühe kolmandiku, tunneb muret selle pärast, et meile tavapärasel viisil on seal, kus on koos kolm eestlast, vähemalt viis arvamust. Kuid eks juhatuse ülesanne ongi selles, et klaarida ka neid vastuolusid, mis assamblee töös tekivad. Ma arvan, et küllap juhatus leiab lahendi ka sellele vastuolule, millele härra Salum põhjendatult juhtis tähelepanu. Mis puudutab aga ekspertgruppi, keda juhtis härra Raidla, siis ma arvan, et ei ole mingit kahtlust, et assambleel tervikuna, eriti aga redaktsioonitoimkonnal, on põhjust olla neile tänulik selle põhiosa töö eest, mis on ju tehtud koos ja mis on meie ees. Ja ma arvan, et on siiski võimalik seda tööd härra Raidla juhitava ekspertgrupiga ka jätkata. Järgmisena saab sõna härra Erm.

A. Erm: Lugupeetud assamblee liikmed! Kõigepealt ma tahaksin avaldada tänu redaktsioonitoimkonnale just seoses selle 13a alternatiiviga, sest siin on tõesti lähenetud küsimusele nii, nagu ma oleksin oodanud kõikides küsimustes. Tähendab, kui on ikkagi tulnud sisse uus põhimõte, siis on see pandud alternatiivina eelnõusse ja me saame seda arutada ja hääletada. Kui nüüd tulla konkreetselt selle punkti juurde, siis ma tuletan ikkagi meelde seda, mida härra Hallaste juba enne ära rääkis. Me arutasime seda asja assamblees väga pikalt ja jõudsime järeldusele, et me ei fikseeri omavalitsuse tasandite arvu põhiseaduses, kuna küsimus ei ole praegu veel selge ja see tuleb lahendada edaspidi. Ja lähtudes just sellest printsiibist – ma ei hakka isegi ütleva, kas ma olen ühe- või kahetasandilise omavalitsuse poolt, see ei ole praegu tähtis –, et me ei ole veel valmis seda otsustama, teen ma ettepaneku hääletada selle alternatiivi vastu ja jätta see küsimus tulevase Riigikogu või tulevaste Riigikogude lahendamaks. Ma tänan!

S. Sovetnikov: Austatud juhatus! Lugupeetud assamblee liikmed! Mina olen täiesti nõus härra Jürgensoni ettepanekuga, aga minu arvates võiks see alternatiiv kõlada nii: nimetab ja vabastab linna- või maavolikogu või valitsuse ettepanekul maavanemad. Esialgu me peame ikka arvestama maakonna ja linna volikogu arvamusel selles tähtsas küsimuses. Mina olen selle alternatiivi poolt. Tänan!

L. Mäll: Lugupeetud juhataja! Lugupeetud juhatus, keda on kohal juba kolm kolmandikku! Lugupeetud assamblee liikmed! Ma ei poolda seda alternatiivi ja ma ei poolda seda sellepärast, et see ei püüa luua teise astme kohalikku omavalitsust, vaid otse vastupidi, püüab tuua keskvaldumise alla kohalike omavalitsuste ja päris keskvaldumise vahele. Eesti sõna "vanem"

on alati eeldanud, et see isik on mingil moel valitud. Aga kui see alternatiiv sisse jääb, siis ma teeksin ettepaneku nimetada seda presidendi määratud isikut mitte maavanemaks, vaid kuberneriks, selles peegeldubki tsaarivõimu kubeneri idee, või mis veel parem, satraabiks. Tänan!

Juhataja: Suur tänu! Sõnavõtusoove rohkem ei ole. Lugupeetud kolleegid! Selle paragrahvi punkti 13a hääletamine on pisut keerulisem kui eelmiste paragrahvide hääletamine. Põhiseaduse eelnõu leheküljel 13 on punktis 13a teie ees alternatiivne tekst. Sellele tekstile lisaks pakub seitsmes toimikond apellatsiooni korras järgmist lause teist poolt: pärast sõna "maavanemat" tuleks koma ja siis järgnevad sõnad "kuulanud ära vastava maakonna kohalike omavalitsuste arvamuse". Härra Jürgenson, kas juhatus võiks panna need kaks probleemi hääletusele nii, et esmalt me hääletame, kas ollakse alternatiivi 13a poolt, ja kui see alternatiiv leiab poolehoidu, siis on meil võimalik hääletada, kas lisada alternatiivina esitatud tekstile sõnad "kuulanud ära vastava maakonna omavalitsuste arvamuse"? Härra Jürgenson!

K. Jürgenson: Kuna algselt oli see alternatiiv esitatud ekspertide poolt ja viimasel esimese ja seitsmenda toimikonna ühiskoosolekul me arutasime seda ka koos ekspertidega, siis eksperdid olid põhimõtteliselt nõus selle alternatiivi meie toimikonna poolt sõnastatud variandiga. Sellepärast oleks mul ettepanek panna see hääletusele toimikonna esitatud redaktsioonis. Aitäh!

Juhataja: Ma palun, et oma seisukoha ütleks ka proua Liia Hänni redaktsioonitoimikonna esimehena, sest meie ees olevas tekstis pole lisatud neid sõnu, mille osas seitsmes toimikond pidas vajalikuks lisada apellatsiooni. Proua Liia Hänni, palun!

L. Hänni: Lugupeetud kolleegid! Redaktsioonitoimikonna käsutuses ei olnud seda praeguse alternatiivi lisandust, mille esitas härra Jürgensoni toimikond. Kuid kuna tegemist on täiesti uue tekstiga, mida varem selles paragrahvis ei ole olnud, siis on põhimõtteliselt võimalik, et me hääletame neid kahte redaktsiooni konkureerivalt.

Juhataja: Lugupeetud kolleegid! Selgituseks veel niipalju, et lisandus "kuulanud ära vastava maakonna kohalike omavalitsuste arvamuse" ei ole õiguslikult täpne sellel põhjusel, et pole selge, millised tagajärjed saavad siis, kui kohalike omavalitsuste arvamus ei lange kokku otsustusega, mille teeb Vabariigi President. Sel põhjusel paneksime hääletamisele kõigepealt alternatiivi, mis on punktina 13a teile välja jagatud eelnõu tekstis, ja sõltuvalt hääletustulemustest me kas täiendame seda alternatiivi või ei.

P. Kask: Mul on märkus selle kohta, mis te ütlesite, et ei ole selge, mis saab siis, kui see lisandub. Eksperdid, kes töötasid koos redaktsioonitoimikonnaga, tegid selgeks, et kahe mõiste, ettepaneku ja esildise vahel on suur erinevus. Kui on tegemist kellegi ametisse nimetamisega esildise alusel, siis ei ole ametisse nimetajal valikut: ta peab nimetama selle, kes on ette pandud. Kui on tegemist ettepanekuga, siis on tal valikuvabadus. Ja selle otsuse juures on praeguse redaktsiooni järgi kohalike omavalitsuste esindajatel õigus presidendile nõu anda. Teine ettepanek on panna siiski kõik need kolm varianti konkureerivale hääletusele, et ei tekiks segadust, mis järjekorras hääletatakse jne. Tänan!

Juhataja: Niisiis on konkureerivalt hääletamisel kolm varianti. Esiteks, jääda põhiteksti juurde, kuhu pole lisatud alternatiivi punktina 13a; teiseks, täiendada eelnõu vastavalt punktis 13a lisatud alternatiivile; kolmandaks, täiendada eelnõu vastavalt punktis 13a lisatud alternatiivile, millele järgneb seitsmenda toimikonna apellatsiooni korras esitatud ettepanekul

järgmine tekst: kuulunud ära vastava maakonna kohaliku omavalitsuse arvamuse. Need kolm varianti lähevad hääletamisele konkureerivalt. Loevad ainult poolthääled. Variant, mis saab teises voorus enim poolthääli, on konkursi võitnud. Kohaloleku kontroll, palun! Kohal on 34 assamblee liiget. Hääletamine toimub konkureerivalt kolme variandi vahel. Esimene variant on § 79 põhitekst, millele ei ole lisatud alternatiivi 13a ja järelikult ka mitte seda teksti, mille seitsmes toimikond on apellatsiooni käigus pakkunud. Teisena nimetan ettepanekut lisada §-le 79 alternatiiv vastavalt alapunktile 13a. Kolmas on ettepanek lisada nimetatud paragrahvile alternatiiv 13a koos selle täiendusega, mille on teinud seitsmes toimikond. Esimene küsimus. Kes on selle poolt, et §-le 79 mitte lisada alapunkti 13a? Kas koos härra Jürgensoni esitatud tekstiga või ilma, see pole oluline. Kes on selle poolt? Hääletame. Poolt on 25. Teine küsimus teise variandi kohta. Kes on selle poolt, et §-le 79 lisatakse alapunktis 13a alternatiivina esitatud tekst? Hääletame. Poolt on 4. Viimane küsimus. Kes on selle poolt, et täiendada § 79 tekstiga, mis on esitatud alternatiivina alapunktis 13a, lisades sellele seitsmenda toimikonna apellatsioonina esitatud teksti "kuulunud ära vastava maakonna kohaliku omavalitsuse arvamuse"? Hääletame. Poolt on 14. Teine voor. Konkureerima jäävad esimene ja kolmas ettepanek. Esimese ettepaneku sisu oli see, et § 79 ei täiendata alternatiiviga, mis on esitatud alapunktis 13a, ja variant 3 seisnes selles, et nimetatud paragrahvi täiendatakse tekstiga, mis on esitatud alternatiivina alapunktis 13a, lisades sellele teksti, mille seitsmes toimikond on esitanud apellatsiooni korras. Niisiis, kõigepealt veel kord küsimus: kes on selle poolt, et § 79 ei lisata alternatiivi, mis on esitatud alapunktina 13a, ükskõik kas siis ainult sellise tekstina, nagu see on meie eelnõus kirjas, või koos seitsmenda toimikonna tehtud täiendusega? Hääletame. Kes on esimese variandi poolt? Poolt on 22. Teine küsimus teises voorus. Kes on selle poolt, et täiendada § 79 tekstiga, mis on esitatud meile väljajagatud põhiseaduse eelnõus alternatiivina alapunktis 13a, lisades sellele seitsmenda toimikonna poolt apellatsiooni käigus esitatud teksti "kuulunud ära vastava kohaliku omavalitsuse arvamuse"? Hääletame. Poolt on 10. Teises voorus võitis esimene variant, mille kohaselt §-st 79 jääb välja meie eelnõus punktina 13a esitatud alternatiiv. Hääletustulemuste põhjal jääb rahuldamata ka seitsmenda toimikonna esitatud apellatsioon.

\*\*\*\*\*

## **VII toimikonna 06.02.1992 koosoleku protokoll:<sup>70</sup>**

Põhiseaduse eelnõu 06.02.1992 redaktsiooni läbiarutamine.

\*\*\*\*\*

### **PA 07.02.1992 istungi stenogrammist:**

Juhtaja: [...] Järgmisel, 13. leheküljel on sama paragrahvi osas lisatud alternatiiv alapunktina 13a. [...]

P. Kask: Ma pean jällegi esindama mõlemat poolt, mida on väga raske teha. Kui ma eelmine kord olin ise erapooletu, siis ülejäänud küsimustes olen ma alati ikka ühel või teisel pool olnud. Maavanema küsimuses on põhiargumendid, mis on kõlanud, järgmised. Ühelt poolt

---

<sup>70</sup> ERA.R-2324.1.15, 1 58–59.

kardetakse, et kui me anname riigivõimuorganitele võimaluse maavanemaid nimetada (valitsuse ettepanekul presidendi poolt), siis me elimineerime võimaluse, et teisel tasandil luuakse omavalitsustasand. Ekspertide pool väidab, et see ei ole päriselt elimineeritud, et maavanem võib olla riigivõimu poolt määratud ka siis, kui see omavalitsus on olemas või on olemas vastav volikogu. Nende põhiargument oli see, et kui me jätame praegu asja põhiseaduses lahtiseks, siis me tegelikult ei jäta seda lahtiseks, sest me võtame ära võimaluse, et president nimetaks maavanemad. Nende arvates alternatiivne võimalus, et neid hakkaks nimetama valitsus, oleks liiga ohtlik. Asi läheks kõik ühe võimu kontrolli alla. Nad pidasid väga tähtsaks, et kui maavanem on riigivõimu esindaja maakonnas, siis tema nimetamisest võtaks osa ka president. President ei saaks sellest osa võtta, kui seda ei ole põhiseaduses määratletud, sest vastavalt üldkontseptsioonile peavad presidendi funktsioonid olema põhiseaduses ammendavalt loetletud. Me ei saa neid laiendada seadustega. Need on kaks argumenti, poolt ja vastu. Ühest küljest, kui me jätame määratlemata, siis sisuliselt me sunnime peale kahetasandilise omavalitsuse või vähemalt tekitame selle järele tungiva vajaduse, tungivama vajaduse kui muidu. Teiselt poolt, kui me jätame alternatiivi sisse, siis vähenevad võimalused niisuguse korraliku ja efektiivse teise tasandi maavalitsuse tekkimiseks. Kolmas ja neljas toimikond hääletasid ja tulemused olid: 2 olid alternatiivi poolt ja 6 vastu. Tänan!

Juhataja; Tänan, härra Kask! Järgmisena saab kõneks sõna härra Jürgenson. Seitsmes toimikond on esitanud assambleele apellatsiooni ka just selle punkti kohta.

K. Jürgenson: Aitäh! Lugupeetud juhataja! Lugupeetud assamblee liikmed! Selles küsimuses on meil ka varem arutelu olnud. See punkt on esitatud apellatsiooniks ja siis redaktsioonitoimkonna poolt välja võetud, nii et probleemistik on ilmselt tuttav. Mis poolest ta meie toimikonnale huvi on pakkunud ja millele tuginedes me selle apellatsiooni varem esitasime ning ka nüüd selle punkti sõnastamiseks oma täiendusettepaneku tegime? Kõigepealt, kui kuulata maavanemate endi arvamusi, siis neid puudutab tõsiasi, et nende ametikoht ei ole põhiseaduslikult fikseeritud. Olles ise vallavanem, ma ei leia, et see on suur õnnetus, kui vallavanema kohta ei ole põhiseaduses nimetatud, ehkki meie algses omavalitsuste peatüki redaktsioonis oli see sees. Kuid samal ajal pean siiski võimalikuks ja vajalikuks, et mõlemal juhul, kas me hakkame siis tulevikus liikuma kahetasandilise omavalitsuse kindlustamise ja täiendamise ning väljaarendamise poole või me pöörame suuna ühetasandilise omavalitsuse poole, ei kao maavanem institutsioonina Eestimaal kuhugi. Sellisel juhul oleks tõesti mõeldav ja vajalik, et maavanem isikuna oleks põhiseadusesse sisse toodud, ja nendelsamadel kaalutlustel, mis Peet Kask teile ette kandis, oleks otstarbekas, et teda kinnitaks ametisse just president. Lisaks sellele peab meie toimikond jätkuvalt vajalikuks – täiendus, mis sellele alternatiivile esitati, rõhutab samuti seda tõsiasja –, et maavanem, nimetatuna ametisse, oleks usaldatav ka teiste maakonnas olevate kohalike omavalitsuste poolt. Meie täiendus sellele punktile olekski järgmine: nimetab ametisse ja vabastab ametist Vabariigi Valitsuse ettepanekul maavanemad, kuulates ära vastava maakonna kohalike omavalitsuste arvamuse. See tagaks juhul, kui me liigume kahetasandilise omavalitsuse poole, et maakonna huve esindava omavalitsuse eesotsas oleval mehel on esimese tasandi omavalitsuste usaldus. Teisel juhul, kui me liigume ühetasandilise omavalitsuse poole ja maavanemast ja maatasandist saab riigivõimu esindaja, jäi nõupidamiselt maavanematega, kui nad siin olid, kõlama mõte, et puhas riigivõimu esindamine maakonna tasandil ei tule

kõne alla. See tähendab, et kõige otstarbekam oleks mingisugune sümbioos kohaliku omavalitsuse huvidest ja riigi huvidest maakonna tasandil. Ja see toetab ka seda asjaolu, et sellisel juhul oleks maavanematel riigivõimu esindajana kohalike maavalitsuste toetus. Selle tõttu meie toimkond, kes viimasel apellatsioonide esitamise ajal seda küsimust arutas, toetas just niisuguse punkti sisseviimist koos selle täiendusega, et maavanemal, kes presidendi poolt ametisse kinnitatakse, on kohalike omavalitsuste nõusolek, heakskiit. Aitäh!

Juhataja: Suur tänu! Loen veel kord ette, millise täienduse soovib teha seitsmes toimkond. Nimelt on ettepanek asendada praegune sõnastus punktis 13a järgmisega: nimetab ametisse ja vabastab ametist Vabariigi Valitsuse ettepanekul maavanemad, kuulunud ära vastava maakonna kohaliku omavalitsuse arvamuse. Järgmisena saab kõneks sõna härra Hallaste. Palun!

I. Hallaste: Lugupeetud juhataja! Austatud kolleegid! Punkt 13a presidendi pädevuse paragrahvis on tegelikult omamoodi salakaup. Selle kaudu tahetakse sisse tuua selgelt, ühemõtteliselt ühetasandiline omavalitsus. Kui selle küsimuse üle vaieldi kohaliku omavalitsuse peatüki juures, siis selgus, et nii siin saalis olid kui ka ilmselt Eesti ühiskond ei ole hetkel valmis seda küsimust lõplikult lahendama, otsustama seda, kas Eestis jääb kohalik omavalitsus ühe- või kahetasandiliseks. Nüüd, tuues sellise punkti sisse presidendi volituste juurde, tahetakse tegelikult selles peatükis fikseerida ära, et tegemist on ühetasandilise omavalitsusega. Omavalitsuse üks tunnus on see, et ta valitakse antud paikkonna elanike poolt otsese, ühetaolise, üldise ja salajase hääletamise teel. Kui aga kõige tähtsama isiku, maavanema nimetab ametisse president valitsuse ettepanekul, kuulates või mitte kuulates kohalike omavalitsuste arvamusi, siis on tegemist ikkagi riigi esindajaga kohapeal. Riigivõim kohapeal kindlalt suureneb ja kohaliku omavalitsuse õigus ajada kohapeal oma asju oma rahva valitud organite kaudu väheneb. Ma ise olen kahetasandilise omavalitsuse pooldaja, kuid ei pea ka vajalikuks ega õigeks selle kahe tasandi fikseerimist põhiseaduses. Minu arust me jõudsimme möödunud aasta lõpul kokkuleppele – võib-olla ei ole see kokkulepe kuskil kirjalikult fikseeritud, kuid see oli 13. detsembri tekstis sees –, et põhiseadus ei lahenda ära omavalitsuse tasandite arvu küsimust. Kas omavalitsus on kahe- või ühetasandiline, see jääb tulevikus Riigikogu poolt vastu võetava seaduse lahendada. Nüüd aga, tuues § 79 sisse punkti 13a, tahetakse see asi siin kõrvalt ära lahendada. Ma ei pea sellist talitusviisi päris ausaks. Kui tahetakse välja öelda, et Eestis on ühetasandiline omavalitsus, siis tuleks see välja öelda kohaliku omavalitsuse peatükis ja vaielda selle juures need asjad läbi. Seda niimoodi sisse tuua, punkti 13a kaudu, ei ole õige. Kui maavanema valib volikogu, kes on valitud antud maakonna elanike poolt, siis sellisel juhul on volikogu pädev ka seda maavanemat vabastama, kui ta ei vii ellu neid otsuseid, mida volikogu on maakonnas vastu võtnud. Kui ta on aga nimetatud ametisse presidendi poolt, siis tegelikult on tegemist täiesti puutumatu isikuga, kellele antakse kätte suur võim jagada riigi raha, kuid kes ei kannu otsest vastutust kohaliku rahva ees. Seetõttu ei pea ma sellist punkti siin ka sisuliselt õigeks ja ma kutsun hääletama alternatiivi vastu, ükskõik, kas sinna tuleb seitsmenda toimkonna lisatud täiendus või mitte. Aitäh!

L. Hänni Lugupeetud juhataja! Austatud kolleegid! Alternatiivi 13a puhul tuleb meil kõigepealt selgeks teha, kas siin on tegemist Trooja hobusega, mille kaudu me märkamatuult seame Eestis sisse ühetasandilise omavalitsuse. Ma tahan väita, et nii see ei ole.

Omavalitsusliku võimu ja riigivõimu vahekorra küsimus on olnud Eestis kõne all juba alates meie esimesest põhiseadusest, kus sätestati, et kohaliku omavalitsuse kaudu teostab kohapeal valitsemist riigivõim. Järelikult ei olnud juba siis omavalitsusliku võimu ja riigivõimu vahel väga selget piiri. Tegelikult on ju tegemist riigi ühtse halduskorraldusega. Praegune sõnastus ei tähenda sugugi seda, et vabariigis teine tasand, teine omavalitsuslik tasand likvideeritakse. Küll aga tähendab see seda, et maakonna tasandil põimuvad riigi ja kohaliku omavalitsuse huvid. Mina olen samuti kahetasandilise omavalitsuse poolt, kuid me ei saa võtta ainult mustvalget pilti, kus maakonna tasandil oleks kopeeritud riigi tasand ja ilmtingimata maakonnaomavalitsus ning maavanem peaks olema ametisse nimetatud maakonna volikogu poolt. Maailmas, Euroopas on mitmeid näiteid, kus on olemas teisel tasandil valitud volikogu, kuid samal ajal teise tasandi kõrgeima ametiisiku nimetab ametisse kas riigi valitsus või riigipea. Näitena võiksin tuua kas või Hollandi omavalitsussüsteemi. Maavanema kui väga tähtsa riigiehitusliku elemendi põhiseaduslik sätestamine on kahtlemata vajalik. Vastuolud, mis on omavalitsuste ümber olnud, ei ole lasknud meil süveneda kõigisse üksikasjadesse ja on tähelepanu koondanud ainult tasandite küsimusele. Ma arvan, et praegu alternatiivi üle otsustades me võiksime jõuda lahenduseni, mis on optimaalne, sest selle lahendusega ei hävitata Eestis teist omavalitsuslikku tasandit. See jäetakse kohalike omavalitsuste peatükis sätestatud korra järgi seaduse otsustada. Me ei saa sugugi eeldada, et huvid peaksid igal juhul omavahel kokku pörkama. Vastupidi, meil on lootus, et tulevikus hakkabki riigivõim Eestis tegutsema eelkõige kodanike huvides. Aitäh!

Juhataja: Suur tänu! Järgnevad sõnavõttud kohalt. Härra Salum, palun!

V. Salum: Mul on tõsine küsimus ühele kolmandikule juhatuselt, kes kohal on. Kas see on nüüd koostöötahte avaldus, kui riiklikud eksperdid täies koosseisus saalist välja marssisid, olles enne just deklareerinud, et nad ei esitanud kirjalikku eksperdi hinnangut assamblee tööle, kuna tõhusam on otsene kontakt ja koostöö? Meil ei ole nüüd ei kirjalikku ekspertise ega ka mitte ühtegi riiklikku eksperti, kes hääletamisel osaleks ja puhtpõhimõttelistes küsimustes oma korrektiivid teeks. Mul nagu Runnelilgi tekib küsimus, milleks me siis hääletasime. Üks ühes saalis, teine teises saalis – see ei ole ju koostöö.

Juhataja: Mul on hea meel, et mitte üksnes juhatus, kellest on kohal juba kaks kolmandikku, vaid ka assamblee tervikuna, keda on kohal üle ühe kolmandiku, tunneb muret selle pärast, et meile tavapärasel viisil on seal, kus on koos kolm eestlast, vähemalt viis arvamust. Kuid üks juhatuse ülesanne ongi selles, et klaarida ka neid vastuolusid, mis assamblee töös tekivad. Ma arvan, et küllap juhatus leiab lahendi ka sellele vastuolule, millele härra Salum põhjendatult juhtis tähelepanu. Mis puudutab aga ekspertgruppi, keda juhtis härra Raidla, siis ma arvan, et ei ole mingit kahtlust, et assambleel tervikuna, eriti aga redaktsioonitoimkonnal, on põhjust olla neile tänulik selle põhiosa töö eest, mis on ju tehtud koos ja mis on meie ees. Ja ma arvan, et on siiski võimalik seda tööd härra Raidla juhitava ekspertgrupiga ka jätkata. Järgmisena saab sõna härra Erm.

A. Erm: Lugupeetud assamblee liikmed! Kõigepealt ma tahaksin avaldada tänu redaktsioonitoimkonnale just seoses selle 13a alternatiiviga, sest siin on tõesti lähenetud küsimusele nii, nagu ma oleksin oodanud kõikides küsimustes. Tähendab, kui on ikkagi tulnud sisse uus põhimõte, siis on see pandud alternatiivina eelnõusse ja me saame seda

arutada ja hääletada. Kui nüüd tulla konkreetset selle punkti juurde, siis ma tuletan ikkagi meelde seda, mida härra Hallaste juba enne ära rääkis. Me arutasime seda asja assamblees väga pikalt ja jõudsime järeldusele, et me ei fikseeri omavalitsuse tasandite arvu põhiseaduses, kuna küsimus ei ole praegu veel selge ja see tuleb lahendada edaspidi. Ja lähtudes just sellest printsiibist – ma ei hakka isegi ütlema, kas ma olen ühe- või kahetasandilise omavalitsuse poolt, see ei ole praegu tähtis –, et me ei ole veel valmis seda otsustama, teen ma ettepaneku hääletada selle alternatiivi vastu ja jätta see küsimus tulevase Riigikogu või tulevaste Riigikogude lahendamaks. Ma tänan!

S. Sovetnikov: Austatud juhatus! Lugupeetud assamblee liikmed! Mina olen täiesti nõus härra Jürgensoni ettepanekuga, aga minu arvates võiks see alternatiiv kõlada nii: nimetab ja vabastab linna- või maavolikogu või valitsuse ettepanekul maavanemad. Esialgu me peame ikka arvestama maakonna ja linna volikogu arvamust selles tähtsas küsimuses. Mina olen selle alternatiivi poolt. Tänan!

L. Mäll: Lugupeetud juhataja! Lugupeetud juhatus, keda on kohal juba kolm kolmandikku! Lugupeetud assamblee liikmed! Ma ei poolda seda alternatiivi ja ma ei poolda seda sellepärast, et see ei püüa luua teise astme kohalikku omavalitsust, vaid otse vastupidi, püüab tuua keskviimu alla kohalike omavalitsuste ja päris keskviimu vahele. Eesti sõna "vanem" on alati eeldanud, et see isik on mingil moel valitud. Aga kui see alternatiiv sisse jääb, siis ma teeksin ettepaneku nimetada seda presidendi määratud isikut mitte maavanemaks, vaid kuberneriks, selles peegeldubki tsaariviimu kubeneri idee, või mis veel parem, satraabiks. Tänan!

Juhataja: Suur tänu! Sõnavõtusoove rohkem ei ole. Lugupeetud kolleegid! Selle paragrahvi punkti 13a hääletamine on pisut keerulisem kui eelmiste paragrahvide hääletamine. Põhiseaduse eelnõu leheküljel 13 on punktis 13a teie ees alternatiivne tekst. Sellele tekstile lisaks pakub seitsmes toimikond apellatsiooni korras järgmist lause teist poolt: pärast sõna "maavanemat" tuleks koma ja siis järgnevad sõnad "kuulanud ära vastava maakonna kohalike omavalitsuste arvamuse". Härra Jürgenson, kas juhatus võiks panna need kaks probleemi hääletusele nii, et esmalt me hääletame, kas ollakse alternatiivi 13a poolt, ja kui see alternatiiv leiab poolehoidu, siis on meil võimalik hääletada, kas lisada alternatiivina esitatud tekstile sõnad "kuulanud ära vastava maakonna omavalitsuste arvamuse"? Härra Jürgenson!

K. Jürgenson: Kuna algselt oli see alternatiiv esitatud ekspertide poolt ja viimasel esimese ja seitsmenda toimikonna ühiskoosolekul me arutasime seda ka koos ekspertidega, siis eksperdid olid põhimõtteliselt nõus selle alternatiivi meie toimikonna poolt sõnastatud variandiga. Sellepärast oleks mul ettepanek panna see hääletusele toimikonna esitatud redaktsioonis. Aitäh!

Juhataja: Ma palun, et oma seisukoha ütleks ka proua Liia Hänni redaktsioonitoimikonna esimehena, sest meie ees olevas tekstis pole lisatud neid sõnu, mille osas seitsmes toimikond pidas vajalikuks lisada apellatsiooni. Proua Liia Hänni, palun!

L. Hänni: Lugupeetud kolleegid! Redaktsioonitoimikonna käsutuses ei olnud seda praeguse alternatiivi lisandust, mille esitas härra Jürgensoni toimikond. Kuid kuna tegemist on täiesti

uue tekstiga, mida varem selles paragrahvis ei ole olnud, siis on põhimõtteliselt võimalik, et me hääletame neid kahte redaktsiooni konkureerivalt.

Juhataja: Lugupeetud kolleegid! Selgituseks veel niipalju, et lisandus "kuulanud ära vastava maakonna kohalike omavalitsuste arvamuse" ei ole õiguslikult täpne sellel põhjusel, et pole selge, millised tagajärjed saavad siis, kui kohalike omavalitsuste arvamus ei lange kokku otsustusega, mille teeb Vabariigi President. Sel põhjusel paneksime hääletamisele kõigepealt alternatiivi, mis on punktina 13a teile välja jagatud eelnõu tekstis, ja sõltuvalt hääletustulemustest me kas täiendame seda alternatiivi või ei.

P. Kask: Mul on märkus selle kohta, mis te ütlesite, et ei ole selge, mis saab siis, kui see lisandub. Eksperdid, kes töötasid koos redaktsioonitoimkonnaga, tegid selgeks, et kahe mõiste, ettepaneku ja esildise vahel on suur erinevus. Kui on tegemist kellegi ametisse nimetamisega esildise alusel, siis ei ole ametisse nimetajal valikut: ta peab nimetama selle, kes on ette pandud. Kui on tegemist ettepanekuga, siis on tal valikuvabadus. Ja selle otsuse juures on praeguse redaktsiooni järgi kohalike omavalitsuste esindajatel õigus presidendile nõu anda. Teine ettepanek on panna siiski kõik need kolm varianti konkureerivale hääletusele, et ei tekiks segadust, mis järjekorras hääletatakse jne. Tänan!

Juhataja: Niisiis on konkureerivalt hääletamisel kolm varianti. Esiteks, jääda põhiteksti juurde, kuhu pole lisatud alternatiivi punktina 13a; teiseks, täiendada eelnõu vastavalt punktis 13a lisatud alternatiivile; kolmandaks, täiendada eelnõu vastavalt punktis 13a lisatud alternatiivile, millele järgneb seitsmenda toimkonna apellatsiooni korras esitatud ettepanekul järgmine tekst: kuulanud ära vastava maakonna kohaliku omavalitsuse arvamuse. Need kolm varianti lähevad hääletamisele konkureerivalt. Loevad ainult poolthääled. Variant, mis saab teises voorus enim poolthääli, on konkursi võitnud. Kohaloleku kontroll, palun! Kohal on 34 assamblee liiget. Hääletamine toimub konkureerivalt kolme variandi vahel. Esimene variant on § 79 põhitekst, millele ei ole lisatud alternatiivi 13a ja järelikult ka mitte seda teksti, mille seitsmes toimkond on apellatsiooni käigus pakkunud. Teisena nimetan ettepanekut lisada §-le 79 alternatiiv vastavalt alapunktile 13a. Kolmas on ettepanek lisada nimetatud paragrahvile alternatiiv 13a koos selle täiendusega, mille on teinud seitsmes toimkond. Esimene küsimus. Kes on selle poolt, et §-le 79 mitte lisada alapunkti 13a? Kas koos härra Jürgensoni esitatud tekstiga või ilma, see pole oluline. Kes on selle poolt? Hääletame. Poolt on 25. Teine küsimus teise variandi kohta. Kes on selle poolt, et §-le 79 lisatakse alapunktis 13a alternatiivina esitatud tekst? Hääletame. Poolt on 4. Viimane küsimus. Kes on selle poolt, et täiendada § 79 tekstiga, mis on esitatud alternatiivina alapunktis 13a, lisades sellele seitsmenda toimkonna apellatsioonina esitatud teksti "kuulanud ära vastava maakonna kohaliku omavalitsuse arvamuse"? Hääletame. Poolt on 14. Teine voor. Konkureerima jäävad esimene ja kolmas ettepanek. Esimese ettepaneku sisu oli see, et § 79 ei täiendata alternatiiviga, mis on esitatud alapunktis 13a, ja variant 3 seisnes selles, et nimetatud paragrahvi täiendatakse tekstiga, mis on esitatud alternatiivina alapunktis 13a, lisades sellele teksti, mille seitsmes toimkond on esitanud apellatsiooni korras. Niisiis, kõigepealt veel kord küsimus: kes on selle poolt, et § 79 ei lisata alternatiivi, mis on esitatud alapunktina 13a, ükskõik kas siis ainult sellise tekstina, nagu see on meie eelnõus kirjas, või koos seitsmenda toimkonna tehtud täiendusega? Hääletame. Kes on esimese variandi poolt? Poolt on 22. Teine küsimus teises voorus. Kes on selle poolt, et täiendada § 79 tekstiga, mis on esitatud meile väljajagatud põhiseaduse eelnõus



alternatiivina alapunktis 13a, lisades sellele seitsmenda toimkonna poolt apellatsiooni käigus esitatud teksti "kuulanud ära vastava kohaliku omavalitsuse arvamuse"? Hääletame. Poolt on 10. Teises voorus võitis esimene variant, mille kohaselt §-st 79 jääb välja meie eelnõus punktina 13a esitatud alternatiiv. Hääletustulemuste põhjal jääb rahuldamata ka seitsmenda toimkonna esitatud apellatsioon.

\*\*\*\*\*

## **PA 07.02.1992 redaktsioon<sup>71</sup>**

### **XIV peatükk**

#### **Kohalik omavalitsus**

§ 155. Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

§ 156. Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad.

Teisi kohaliku omavalitsuse üksusi võib moodustada seadusega sätestatud alustel ja korras.

§ 157. Kohaliku omavalitsuse esinduskoguks on volikogu, kes valitakse vabadel valimistel üldise, ühetaolise, otsese ja salajase hääletamise teel kolmeks aastaks.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on seadusega sätestatud tingimustel hääleõiguslik iga selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elav isik, kes on vähemalt kaheksateist aastat vana.

§ 158. Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise sätestab seadus.

Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi.

§ 159. Kohalike omavalitsuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata.

§ 160. Kohalikel omavalitsusel on õigus moodustada teiste kohalike omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 161. Kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.

\*\*\*\*\*

## **PA 14.02.1992 redaktsioon<sup>72</sup>**

### **XIV peatükk**

#### **Kohalik omavalitsus**

---

<sup>71</sup> ERA.R-2324.1.24, 1 193.

<sup>72</sup> ERA.R-2324.1.24, 1 220.

§ 155. Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

§ 156. Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad.

Muid kohaliku omavalitsuse üksusi võib moodustada seaduse sätestatud alustel ja korras.

§ 157. Kohaliku omavalitsuse esinduskoguks on volikogu, kes valitakse vabadel valimistel üldise, ühetaolise, otsese ja salajase hääletamise teel kolmeks aastaks.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on seaduse ettenähtud tingimustel hääleõiguslik iga selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elav isik, kes on vähemalt kaheksateist aastat vana.

§ 158. Kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused ja korra sätestab seadus.

Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi.

§ 159. Kohaliku omavalitsuse üksuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata.

§ 160. Kohalikel omavalitsusel on õigus moodustada teiste kohalike omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

§ 161. Kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.

\*\*\*\*\*

#### **PA 27.03.1992 istungi stenogrammist:**

L. Hänni: [...] Mitmeid etteheiteid on tehtud meie kohalike omavalitsusi käsitleva peatüki suhtes. Et see on liiga visandlik ja ei anna vastust paljudele küsimustele. Ma arvan, et vahepealne kuu ei ole meid selles osas targemaks teinud. Eesti Vabariigi omavalitsuste areng jätkub endiselt ja selle küsimuse lahendamine põhiseaduses on praegu ilmselt veel liiga varajane. On toodud ka mõned uued mõtted, mida me varem kaalunud ei ole, seda just omavalitsuste suhtes. Näiteks, et maavanemad ja vallavanemad oleksid otseselt rahva poolt valitud. Ka see seondub otseselt meie omavalitsuste temaatikaga ja ilmselt selle uudse nurga alt praegu viimasel hetkel küsimusele lähenedes vaevalt me jõuaksime põhjendatud ja kiire lahenduseni. [...]

V. Saatpalu: [...] Siis on inimesed, kes arvavad, et ka eriseadused peavad oluliselt olema ära kirjutatud põhiseaduses. Põhiseaduse eelnõu kohaliku omavalitsuse toimkonna liikmena ma võin öelda, et näiteks Andrus Ristkok on üks tüüpiline sellise suuna esindaja. Kusjuures ma teatan siis ka kogu assambleele, et selle mitme kuu jooksul, kui meie assamblee kohaliku omavalitsuse toimkonna tööruumiks on olnud Andrus Ristkoki kabinet, ei ole meil õnnestunud selle härraga kohtuda. Ainult aeg-ajalt ajalehe kaudu me saame teada härra

Ristkoki arvamuse, kui halb on põhiseaduse eelnõu omavalitsuse peatükk. Tema muidugi tahaks sinna kirjutada kogu omavalitsuse seaduse. [...]

\*\*\*\*\*

**PA 03.04.1992 istungi stenogrammist:**

L. Hänni: Paragrahvi 158 kohta on ettepanek muuta redaktsiooni selle sätte sisu muutmata. Teatavasti me tegime ühe muudatuse paragrahvis, mis käsitles Riigikogu valimiste korda, sest seal hääletamisele omistatud tunnused (üldine, ühetaoline ja otsene) käisid tegelikult valimiste kohta. Sellest samast muudatusest tulenevalt on vaja ka § 158 korrektselt sõnastada, et valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed, hääletamine on salajane. Selle paragrahvi lõigus 2 me leidsime, et kõlab paremini, kui formuleering "on hääleõiguslik iga selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elav isik" öelda mitmuses, s. t. "on hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud". See on stiilimuudatus, kusjuures sisu jääb täpselt samaks.

Juhataja: Suur tänu! Kas on küsimusi? Kas keegi soovib sõna võtta? Küsimusi ei ole, soovi sõna võtta ei ole ka keegi avaldanud. Me saame hääletada. Kes on selle poolt, et muuta § 158 vastavalt redaktsioonitoimkonna ettepanekule? Hääletame, palun! Poolt on 23, vastuhääli ei ole. Assamblee on otsustanud muuta § 158 vastavalt redaktsioonitoimkonna ettepanekule.

\*\*\*\*\*