

**AUDENTESE ÜLIKOOL**

**Õigusteaduskond**

Sirje Ludvig

**EESTI OMAVALITSUSLIITUDE ÕIGUSLIKUD ALUSED**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Prof. Arno Almann Ph.D

Tallinn 2004

Deklareerin, et olen koostanud käesoleva bakalaureusetöö iseseisvalt ning selle alusel ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi ega diplomit. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, Põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja Mujalt pärinevad andmed on viidatud.

17. mai 2004.a

S. Ludvig

Töö vastab kehtivatele nõuetele

17. mai 2004.a

Prof. A. Almann

Kaitsmisele lubatud

“.....”.....2004.a

.....

Kaitstud hindele:

.....

“.....”.....2004.a

.....

# SISUKORD

<b>SISSEJUHATUS .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Omavalitsuste Genees ja koostöö õiguslikud alused.....</b>	<b>10</b>
1.1 Omavalitsuste ja nende koostöö ajalooline areng .....	10
1.2 Omavalitsusliitude loomine ja nende õiguslikud alused aastail 1920-1940.....	18
<b>2. Omavalitsuste koostöö tänapäeval .....</b>	<b>27</b>
2.1 Üleriigilised liidud taasiseseisvumise perioodil .....	27
2.2 Maakondlike omavalitsusliitude tekkimise alused ja põhjused.....	35
2.3 Omavalitsusliitude Koostöökogu tekkimise alused ja põhjused .....	43
<b>3. Regionaalse omavalitsusliku halduse korralduse võimalused .....</b>	<b>49</b>
3.1 Omavalitsuste koostöö õiguslike vormide analüüs .....	49
3.2 Maakondlike omavalitsusliitude õiguslik staatus .....	60
<b>Kokkuvõte .....</b>	<b>64</b>
<b>Kasutatud kirjandus .....</b>	<b>68</b>
<b>Resume .....</b>	<b>71</b>

## SISSEJUHATUS

Kohaliku omavalitsuse üksuste liidud (edaspidi: omavalitsusliidud, liidud, OV liidud, OVL) taastati Eestis 1989-1990 aastatel, kui taasavastati nende olemasolu enne 1940-ndat. Osutus, et juba 1920. aastal asutati Eesti Linnade Liit (edaspidi: ELL) ning 1921. aastal Eesti Maakondade Liit (hiljem Eesti Maaomavalitsuste Liit, edaspidi EMOL). Liidud eksisteerisid kuni nende likvideerimiseni Eesti NSV Valitsuse 17. augusti 1940.a määrusega ning nende organite tegevuse lõpetamine nähti ette 24. augustist 1940. Selle määruse järgi anti kõik ELLi ja EMOLi varad üle Siseministariumile.

Paralleelselt kahe liidu taastamisega asutati 1990. aastal ka Eesti Valdu Asutav Liit, kes pidi kaitsma ja esindama esmatasandi omavalitsuste ehk valdade huve. EVALi tegevus jäi aga soiku juba mõni aasta peale asutamist.

Uue nähtusena Eesti omavalitsusmaastikul moodustati perioodil 1991-1994 kõigis maakondades maakondlikud omavalitsusliidud. Oli tekkinud ilmne vajadus teha maakonna piires koostööd nii maakonna ühtlase arengu tagamiseks kui kokku leppida riiklike investeeringute jaotamises, korraldada ühiselt maakondlikke kultuuri-, noorsoo- ja õpilasüritusi jpm.

Kuna Linnade Liidust oli saanud linnade üleriigiline liit, siis tundsid ka maakondlikud liidud vajadust üleriigilise väljundi järele, kes kaitseks riiklikul tasandil ka väiksemate omavalitsuste ja maakondade huve. Nii otsustatigi 1993. aastal luua maakondlike omavalitsusliitude katusorganisatsioon – Eesti Omavalitsusliitude Ühendus (edaspidi: EOÜ).

Omavalitsusliitude tekkimist nii 1920-ndate kui 1990-ndate alguses, liitude eesmärke, nende tegevuse õiguslikke aluseid ja muid tahke ei ole teadaolevalt seni süsteemselt käsitletud. Miks ja kuidas tekkisid 20-ndatel omavalitsusliidud ning 90-ndate alguses maakondlikud omavalitsusliidud? Millised olid tekkimise õiguslikud alused ja kuidas suhtus 20-ndate aastatel Eesti Valitsus omavalitsustesse, liitudesse ja nende probleemidesse.

Alates 1994. aastast on olnud eesmärk luua üks ja ühine üleriigiline omavalitsuste liit, kuhu kuuluksid kõik omavalitsused. Üleriigilisel nõupäeval 1994.a veebruaris loodi kolme liidu – Eesti Linnade Liidu, Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse koostööorgan – Omavalitsusliitude Koostöökogu (edaspidi: KTK). Muuhulgas võeti eesmärgiks ka ühe üleriigilise omavalitsusliidu loomine. Miks seda ei ole toimunud? Mis on

olnud takistuseks? Mida see on endaga kaasa toonud? Omaette probleemiks on saanud linnade vastuseis ühise liidu loomisel, selle põhjustena on välja toodud liialt erinevad huvid. Omavalitsused ja nende liidud on saanud poliitiliseks mängukanniks, isegi liitude bürood ja juhtimisorganid on poliitiliselt määratletud. Kas linna- ja vallajuhid järgivad oma erakonna juhiseid ja programme või lähtuvad linna- ja vallaelanike huvidest, kogu omavalitsussüsteemi arendamisest? Viimased aastad on näidanud, et üle 10 aasta ametis olnud linna- ja vallajuhid ei lähtu üldjuhul poliitilistest tõmbetuultest, vaid suudavad vaadata omavalitsussüsteemi kui tervikut. Peab märkima, et tänaseks on Eestis omavalitsuse valdkonna tõelisi spetsialiste väga vähe, neid saab üles lugeda kahe käe sõrmedel.

Uurimist vajab ka omavalitsusliitude tegevuses viimastel aastatel võimendunud probleemid nagu liitude staatuse puudumine, nende koht, roll ja ülesanded avalikus halduse süsteemis.

Eesti Omavalitsusliitude Ühendus tegi 2001. aastal ettepaneku asutada koos Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalituste Liiduga ning koostöös ülikoolidega sõltumatu institutsioonina "Eesti Kohalike Omavalitsuste Uurimis- ja Arenduskeskus". Projekti oli nõus toetama Norra regionaalsete ja kohalike omavalitsuste Liit ning kaasfinantseerimise asjus toimusid 2,5 aasta jooksul läbirääkimised ja ajurünnakud nii Eesti kui Norras Norra kohalike ja regionaalsete omavalitsuste liidu ja Norra välisministeeriumiga. Norralaste üheks tingimuseks oli see, et projektis peavad osalema omafinantseeringuga kõik üleriigilised liidud. Eesti Linnade Liidu juhatuse ja suurlinnade vastuseisu tõttu jäi projekt teostamata. Tänapäevaks on EOÜ idee rakendatud Sisekaitseakadeemias Kohaliku omavalitsuse instituudina, mida rahastab riik. Kas omavalitsused saavad sealt erapooletuid uuringuid ja analüüse tellida, seda näitab aeg.

Lisaks kõigele on omavalitsustele viimastel aastatel lisandunud rohkesti uusi ülesanded, paljud ülesanded väljuvad oma ulatuse ja tagajärgede poolest ühe omavalitsusüksuse piirest. Ilmne on omavalitsuste vajadus kaitsta ühiseid huve, esindada maakonda ja selle omavalitsusi ning kaasa rääkida maakonna tasakaalustatud arengu kavandamisel ja korraldamisel. Sama ilmne on vajadus kaitsta omavalitsussüsteemi huve riigi tasandil. Kokkuvõttes on omavalitsusliitudest saanud Valitsusele "ebameeldiv" partner.

Selle taustal on keskvalitsus järjekindlalt pisendanud omavalitsusliitude rolli: Vabariigi Valitsuse ministeeriumidevahelise komisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni vahel peetavad läbirääkimiste tulemuslikkus on omavalitsuste arvates pea olematu; omavalitsuste tulubaas on aastaid sisuliselt külmutatud; omavalitsusi ja nende esindusi ei kaasatud EL liitumisläbirääkimistel ning neid ei ole piisavalt kaasatud EL struktuurifondide

vahendite kasutamise kavandamisel. Avaliku halduse muutmine ning selle ümberkujundamise katsed toimuvad paraku ilma korralike andmebaaside, süsteemsete uuringute ja analüüsideta nii riigi kui omavalitsustasandil. Osa nimetatud tööst kavandati ära teha Eesti Kohalike Omavalitsuste Uurimis- ja Arenduskeskuse abil. Keskuse esmase ülesandena plaaniti koondada ja süstematiseerida kogu kohalike omavalitsuste alal tehtud teoreetiliste ja rakenduslike uurimis-, diplomi-, kraadiõppe ja muude selliste tööde, k.a välisekspertide poolt teostatute, materjalid, statistilised ja muud andmed.

Valitsus pole omavalitsuste hinnangul täitnud Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat<sup>1</sup>, mis ratifitseeriti 1994. aastal Riigikogu poolt ühegi möönduseta.

Aastal 2000 koostasid Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi (Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CLRAE) raportöörid vastavalt CLRAE põhikirja artikli 2 paragrahvile 3 Eesti riigi kohaliku ja regionaalse demokraatia olukorra kohta raporti<sup>2</sup>, milles anti rida soovitusi tagamaks Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõtete järgimise.

Paraku peab seoses raportiga tunnistama, et Eesti valitsuse esindaja poolt raporti täitmise kohta esitatud aruandes<sup>3</sup> nimetatud asjad on praktiliselt ilma eranditeta ellu viimata ning CLRAE soovitused on Eesti keskvoimu poolt (v.a kohalike omavalitsuste volikogude volituste tähtaja pikendamine) siiani täitmata.

Käesoleva töö autoril on olnud võimalus töötada alates 1990.a aastast Eesti Linnade Liidus, alates 1997. aastast tegeleda selle kõrval Eesti Omavalitsusliitude Ühendusega ja 2001. aastast Eesti Maaomavalitsuste Liidu ümberkujundamisega. Kogu töös sisalduv seni avaldamata informatsioon on osaliselt pärit liitude arhiividest, osaliselt säilitatud autori ja teiste omavalitsustegelaste poolt, osaliselt Rahvusraamatukogust ja varasemal ajal kinnistest fondidest.

Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse ja maakondlikke omavalitsusliitude loomist on põhjalikult käsitletud kogumikus "10 aastat Eesti Omavalitsusliitude Ühendus. 10 aastat maakondlikke

---

<sup>1</sup> Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta, Riigikogu seadus nr 425, lisa 1, RT2 1994, 26, 95

<sup>2</sup> Congress of Local and Regional Authorities of Europe Recommendation 81 (2000) on the situation of local democracy in Estonia,

[http://www.coe.int/T/E/Clrae/\\_5.\\_Texts/2.\\_Adopted\\_texts/1.\\_Recommendations/2000/Rec\\_081\\_2000\\_E.asp#ToPage](http://www.coe.int/T/E/Clrae/_5._Texts/2._Adopted_texts/1._Recommendations/2000/Rec_081_2000_E.asp#ToPage)

<sup>3</sup> Vabariigi Valitsuse tegevus CLRAE soovitusel 81 (2000) täitmisel: <http://www.hol.ee/index.php?lk=151>

liitusid”, mille koostajaks on käesoleva töö autor. Kohati tundus näiteks lausa uskumatuna lugeda ajakirju “Eesti Maaomavalitsus” (ilmus aastail 1922-1940) ja “Eesti Linnad“ ning veel mitmeid autorile senitundmatuid ajaloolisi materjale. Üllatas kõigepealt omavalitsuste toonaste probleemide sarnasus, tänastega – ülesandeid pandi seadustega, aga rahastamist ette ei nähtud, Vabariigi Valitsus ja Riigikogu ei arvestanud omavalitsuste ja nende liitudega, omavalitsused politiseeriti. Samas arenes kohalik omavalitsus hämmastavalt kiiresti, riigikorralduses ning vastava õigussüsteemi loomisel löid aktiivselt kaasa õigusspetsialistid koos omavalitsustegelastega. Kogu riigi kiire arengu edukus 1920-1940. aastani seisnes tegelikult koostöös.

Kogu omavalitsuste ühistegevuse tagapõhi – alates liitude loomisest, eesmärkidest ja tegevuse alustest kuni osade liikmete väljaastumiseni – on läbi töötamata ja analüüsimata. Poliitilised ringkonnad ei ole suutnud kokku leppida Eesti regionaalhalduse mudelis – kas riiklik regionaalhaldus, teine omavalitsuslik tasand, avalik-õiguslikud või eraõiguslikud omavalitsusliidud jne.

Suurt tähelepanu on viimastel aastatel meedias leidnud kõikvõimalikud avaliku halduse reformi katsed, neist viimane 2003. aastal regionaalhalduse reformi nime all minister Jaan Õunapuu eestvedamisel.

Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse poolt esitati ettepanekud Peaministrile ja Siseministrile avaliku halduse olukorra ja selle arendamise kohta 19. mail 2003.a. Dokumendis käsitleti:

1. Omavalitsussüsteemi
2. Kohaliku omavalitsusüksuse juhtimist
3. Kohaliku omavalitsuse funktsioone
4. Kohaliku omavalitsuse eelarvelist korraldust
5. Kohaliku omavalitsuse (riiklik) järelevalvet
6. Regionaalset arengut, maakondlikku demokraatiat ning haldusreformi.

Kahjuks ei järgnenud 2003.a augustis Toilas toimunud avaliku halduse reformi seminarile mingeid arutelusid ja tulemusel, mis saadi erinevate grupitööde tulemusena, jäid ainult Siseministeriumi kodulehele.

Igapäevases praktikas aga valitsevad ebakõlad tegelikkuse, soovide ning õiguslike võimaluste vahel. Samal ajal puudub läbitöötatud teoreetiline alus omavalitsuste ühistegevuses kerkinud probleemide lahendamisele ning omavalitsusliitude eesmärkide selgele määratlemisele.

Praegune omavalitsuste koostöö õiguslik korraldus ei vasta viimaste aastate jooksul aset leidnud halduse korralduse muutustele ega tegelikele vajadustele.

#### **Käesoleva töö eesmärgiks on:**

- anda ülevaade omavalitsuste koostöö ajaloolisest arengukäigust, teoreetilistest käikudest ning õiguslikest korraldustest võrreldes omavalitsuste ja omavalitsusliitude ülesandeid, omavalitsussektori rahastamist ja liitude tegevuse õiguslikke aluseid aastail 1920-1940 ning 1989-2004;
- anda ülevaade kohalike omavalitsuste koostööst, analüüsida koostöö tulemusi ja puudujääke ning ebakõlade põhjusi;
- teha ettepanekuid koostöös kerkinud vastuolude lahendamiseks ning omavalitsuste koostöö organisatsiooniliseks sisustamiseks, mis vastaks avaliku halduse vajadustele ja omavalitsusliku halduse osatähtsuse tõstmisele, s.h ühistegevuse õiguslike jm aluste muutmiseks arvestades nii kodumaist kui lähinaabrite parimaid kogemusi (*best practice*).

#### **Uuritavad probleemid:**

- Omavalitsusliitude tekkimise alused ja põhjused
  - 20. saj alguses – ELL, EMOL
  - 20. saj lõpus – maakondlikud omavalitsusüksuste liidud, EVAL, EOÜ, Omavalitsusliitude Koostöökogu
- OV liitude asutamise ja tegutsemise õiguslikud alused, õiguslike aluste võrdlev analüüs (1926.a liitude seadus, kohaliku omavalitsuse aluste seadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi: KOKS), kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus, Euroopa kohaliku omavalitsuse harta)
- OV liitude tegevuse eesmärgid, seos õigusruumiga, ülesanded, rahastamine

#### **Töös kasutatavad mõisted**

- kohalik omavalitsus
- koostöö
- keskvalitsus

- Vabariigi Valitsuse ministriumidevaheline komisjon
- Omavalitsusliitude Koostöökogu
- Üleriigilised omavalitsusliidud
- Maakonna omavalitsusüksuste liidud
- EL struktuurfondid (tõukefondid)

### **Vahendid**

Arvuti, Internet

Ankeetküsitlused (varemtehtud, uued)

Arhiiviandmete/materjalide analüüs, süntees

Kirjanduse analüüs ja süntees

### **Meetodid**

Andmekogumine: kogemuste üldistamine, arhiivid, raamatukogu

Tulemuste tõlgendamine: võrdlemine, analüüs, süntees

Tulemuste esitamine: tekst, tabelid

# 1. OMAVALITSUSTE GENEES JA KOOSTÖÖ ÕIGUSLIKUD ALUSED

## 1.1 Omavalitsuste ja nende koostöö ajalooline areng

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

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

15.-16. sajandil toimus linna juhtimisorganites teatud reform – nimelt ei olnud enam rae valitsemisega rahul, kujunesid tsunftid<sup>4</sup> ja gildid<sup>5</sup>, kes said endale võrdlemisi suured õigused. Nüüd said linnakodanikud osa võtta linnavalitsemisest, mis tekitas tugeva ühistunde ja suurendas vastupanuvõimet ka välisvaenlastele. Gildid ja tsunftid pidasid peakoosolekut kord või kaks aastas. Ajastu lõpuks oli gildidel hästi väljatöötatud sisemäärustikud. Koos kaubanduse elavnemisega muutusid linnad tähtsaimaks kaubanduskeskusteks ja linnasid sidusid ühesugused õigused. Suuremad linnad konkureerisid, otsiti kaubavedudeks lühemaid ja ohutumaid mereteid, sõlmiti lepinguid kaupade tarvitamiseks ja edasimüügiks. Juba siis jõuti järeldusele, et lepinguid igal linna eraldi sõlmida on raske, see asjaolu lähendas Balti linnade sidemeid ning tekkis vajadus astuda Hansa liitu. Liidu kaudu saavutati seda, et

---

<sup>4</sup> ühe v mitme lähedase ameti linnakäsitööliste kutseühing

<sup>5</sup> usuline, poliitiline või kutseühing

idamaale minevad kaubad jäid peatuma ka Balti linnadesse, mis aitas kaasa nende majandusliku jõukuse kasvule. Oma ühiste huvide kaitseks Hansa liidus moodustasid Balti linnad linnade liidu, mille organiks kujunes linnadepäev, kust võtsid osa Tallinna, Tartu ja Riia esindajad, varsti ka Pärnu, Narva ning Viljandi esindajad. Linnadepäeva otsused ei olnud kohustavad, vaid loodud lepete alusel. Tegelikult muutusid need otsused väga tähtsaks ja väiksemad linnad pidid suurtele alistuma. Kui ka vasallid<sup>6</sup> väljaspool linna püüdsid luua endi vahel taolist liitu, ei suutnud nad luua nii tugevat ühendust kui seda oli linnade liit.

Eesti riikluse loomine baseerus suuresti kogemusele võimu maal mõisnikelt valda üle võttes 19. sajandil ning teda järk-järgult omakeelseks ja meelseks muutes ning siis edaspidi ka linnas seni valdavalt sakslastest koosnevatest volikogudest eestlaste kätte valides. See protsess tipnes 1904. aastal Tallinna volikogu valmistega, kus aastasadade möödudes esimest korda eestlased valimised võitsid ning koos vene valimisliiduga ka ühise linnavalitsuse löid, milles omakorda abilinnapeaks Konstantin Päts kinnitati. Linnavolikogusse valitud K. Päts tõlkis siis eesti keelde Adolf Damaschke raamatu “Kogukondliku omavalitsuse ülesanded”, mille eessõnas ta 1906. aastal kirjutas: ”Omavalitsus on oma sisult kodaniku vabadustest kõige täielikum, sest kõik teised vabadused tõrjuvad ainult vägivalda tagasi, on kaitsevallid avaliku võimu vastu, kuna aga omavalitsus juba ühe osa sellest avalikust võimust kodanike eneste kätte usaldab... Kõige suuremad kodanlikud vabadused käivad alati käsikäes rahvameelse omavalitsuse asutamisega...”<sup>7</sup>.

Kuni Eesti iseseisvuseni oli 2 maaomavalitsusühikut – kubermang ja maakond. Iseseisvuse saavutamiseks langes ära kubermang ja jäi alles maakond. Eesti vabariik jaotati administratiivselt kümnesse maakonda (hiljem 11) ning maakondadesse määrati Ajutise Valitsuse esindajad – maakonna volinikud. Vene Ajutise Valitsuse seadustest meile kõige tähtsamad olid “Eestimaa kubermangu administratiivse valitsemise ja kohaliku omavalitsuse ajutise korraldamise määrus” (30.03.1917) ja selle elluviimise määrus (22.06.1917), milledest tulenevalt kohalikuks valitsuseks oli omavalitsus. 30. märtsil 1917 moodustas Vene Ajutine Valitsus Eestimaa kubermangu ning ellu kutsuti Eestimaa Kubermangu Ajutine Maanõukogu, hilisema nimetusega Eesti Maapäev<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> läänimees

<sup>7</sup> S. Lääne artikkel Kohalikud omavalitsused ja nende liidud kui osalejad Eesti uue demokraatliku avaliku halduse loomisel. 10 aastat Eesti Omavalitsusliitude Ühendust, 10 aastat maakonna omavalitsusüksuste liitude tegevust, 2003.a lk. 12

<sup>8</sup> *ibid*, lk. 13

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

On üldiselt teada, et Baltimail seisuslikule loomule vaatamata püsis 1917. aastani tõeline autonoomia, kuna mujal Venes leidis ülemuslikult vaevaga loodud ja teataval määral pealesunnitud eestkostetav näiline omavalitsus. Vene Ajutine Valitsus rajas uuendatud semstvod, linna-, alevi- ja vallaomavalitsused, samuti Balti kubermangude autonoomia “riiklikule”, ebaajaloolisele (eksklikule vaatele inglise local governmenti´ist), revolutsioonilisele teorialele<sup>9</sup>.

Riigiõiguslikult oluline on fakt, et Asutava Kogu poolt võeti 4. juunil 1919. aastal vastu Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord, 15. juunil 1920 aga esimene Eesti Vabariigi põhiseadus. Kuigi 1920. aasta põhiseaduse ettevalmistamise käigus toimus kohati äge mõttevahetus kohalike omavalitsuste õigusliku seisundi osas, toimis kogukondlik haldus ilma tõrgeteta, kuna jätkati ajalooliselt väljakujunenud rolli täitmist, olgugi et õigusliku aluse moodustasid valdavalt veel kehtivad Vene seadused<sup>10</sup>.

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

Paragrahv 75 ütleb, et Omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi;

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

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

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

---

<sup>9</sup> S. Csekey Omavalitsuste reform Eestis, X Õigusteadlaste Päeva protokollid 1931.a, lk 55

<sup>10</sup> S.Lääne artikkel kogumikust 10 aastat Eesti Omavalitsusliitude Ühendust, 10 aastat maakonna omavalitsusüksuste liitude tegevust, 2003.a lk. 13

09.12.1919.a protokollis nr. 41 olid välja toodud järgmised arvamised: “Tarvis on ära otsustada, missuguse põhimõtte järele omavalitsusi organiseerida, kas nad on keskvalitsuse organid, mida koha peal valitakse, ehk on nad iseseisvad asutused, milledele siin põhiseaduses teatud õigused ja tööpõllu kindlustamine” (Uluots)<sup>11</sup> ning “koha peal ei peaks olema ühel ajal omavalitsuse ja keskvalitsuse ametnikud; keskvalitsuse ülesandeid tuleks anda omavalitsusele ellu viia” (Neps).<sup>12</sup>

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

I Eesti Õigusteadlaste Päev peeti 19.-20. aprillil 1922.a. Siinkohal väärib mainimist ka Balti juristide konverents, mis toimus esimest korda 22.-23. septembril 1928.a ja mis ühendas Eesti ning Läti saksa soost juriste, edaspidi liitus ka Leedu.<sup>13</sup>

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

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

Oma referaadis märgib S. Csekey, et “omavalitsus on rahva enesemääramise õigus halduses, mis tunnustatud riigi poolt. Omavalitsus tähendab demokraatlikult moodustuvat riigihaldust”<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Administratiiv asjade Peavalitsuse juhataja E. Madissoni referaat “Omavalitsused põhiseaduse järele”, Esimene Eesti Omavalitsusetegelaste kongress 24.-26.oktoobril 1924., lk. 16

<sup>12</sup> *ibid*, lk. 16

<sup>13</sup> IX Õigusteadlaste päeva protokollid 1930.a, lk. 66-67

<sup>14</sup> S. Csekey referaat, X Õigusteadlaste päeva protokollid 1931.a, lk.53

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

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

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

Puuduseks omavalitsuste tegevuses toodi välja puudulikud sissetulekuallikad, seejuures uute kohustustega koormamist vastavate toetusteta ja sissetulekuallikateta<sup>15</sup>.

Rahuolematusega Eesti omavalitsuste tegevusega oli esile kutsunud reformiliikumise ja juba Asutava Kogu ajal võeti J. Jansi kava 18. mail 1929 omavalitsuskomisjoni kolmel lugemisel vastu, sama tegi ka Eesti Maakondade Liidu nõukogu omal istungil 18.-19. detsembril 1922.a. Seaduseelnõu omavalitsuste kohta täiendati 1925. aastal ja 1929. aastal töötati välja seaduseelnõu põhijooned maaomavalitsuste kohta. Reformiliikumises esines kolm suunda<sup>16</sup>:

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

---

<sup>15</sup> *ibid*, lk. 57-59

<sup>16</sup> *ibid*, 59 - 60

2. Radikaalse detsentraliseeriva suuna järgi tuleks maaomavalitsuste kõrvaldamisega maavalitsuste õigused jagada valdade ja riigi või selle kohalike ametnike vahel. Siinjuures tuleks riigile usaldada kohal ainult need ülesanded, millega vallad ise toime ei tule. Kogu maakonda puudutavate asjade lahendamiseks tuleks perioodiliselt kokku kutsuda valdade esindajatest koosnev otsustav kogu.
3. Maaomavalitsuste Liidu kavandis sisalduvat suunda nimetati tsentraliseeritud detsentralisatsiooniks. Sellega taheti kõrvaldada riigi-ja omavalitsuse rööbiklust kohal st. kõrvaldada riigi kohalikud ametiasutused ja nende õigused keskendada valdade ja maaomavalitsuste kätte.

Õigusteadlaste Päev võttis häälteenamusega vastu resolutsiooni omavalitsuste reformi kohta Eestis<sup>17</sup>:

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

1. Omavalitsuste reform on maal hädatarvilik otstarbekohasuse ja kulude kokkuhoiu seisukohalt;
2. Vallaomavalitsused tuleb kujundada elujõulisteks ja ajanõuetele vastavateks omavalitsusühikuteks. Maavalitsused kui kulukad vahelülid tuleb likvideerida;
3. Üksikute novellidega omavalitsuse korraldamine ei ole otstarbekohane;
4. Üksikasjaline maa omavalitsusasutiste kavade käsitlemine peaks kuuluma järgmiste Õigusteadlaste Päeva ülesannete hulka.

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

Referaatidega esinesid A.-T. Kliimann “Omavalitsuse ja riigi vahekord”<sup>18</sup>, Eugen Madisson “Maaomavalitsuste korraldus”, J. Jans “Vallaomavalitsuste korraldus”.

---

<sup>17</sup> *ibid.*, lk. 79

<sup>18</sup> A.-T. Kliimann'i referaat “Omavalitsuse ja riigi vahekord” XI Õigusteadlaste Päeva Protokollid, 1932, lk.4 - 6

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

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

Samuti lükkab ta ümber päevakorral oleva maakondade kaotamise, kuna peab sellist kavatsust ennatlikuks. Ta pakub välja maaomavalitsuste (maakondade) vähendamist 11-lt 7-le, millega seoses muutuks ka vabariigi administratiivjaotus. “Põhiseadusest tulenevalt selleks takistusi ei ole, kuna Paragrahv 2 leiduv loend määrab ainult lähemalt vabariigi maa-ala. Maa(konna)omavalitsusele jääks ka edaspidi 2 organit- korraldav ja täidesaatev- volikogu ja maavalitsus. Ümberkorraldatud Volikogu koosseis ei peaks ületama 15 liiget (kehtiv Tartumaal 25, Virumaal 24, Harjumaal 18, Võrumaal 16, Järva-, Lääne-, Saare-, Pärnu-, Viljandi-, Valga- ja Petserimaal 15)”<sup>19</sup>.

E. Madisson<sup>20</sup> leidis ka, et volikogu volituste tähtaega tuleks pikendada 3 aastalt 4-le ja valimised tuleks toimetada säärase süsteemi järgi, et valijal oleks suurem vabadus, s.t kui valija ei poolda ühtki erakonda, kuid nimekirjas on isikuid keda ta tahab valida, siis tuleks anda talle võimalus iseseisvalt koostada nimekiri (valimissedel). “Sellega vähendataks pahet “erakondlik poliitika”, mis pole soovitatav omavalitsuses kui valitsemisorgan. Maavalitsuse esimehe (maavanema) valimiseks peaks aga läbi viima üheaegselt volikogu valimistega nii, et valija saab märkida sedelile, keda ta tahab näha maavanemana. Samas peaks olema nõutud maavanemaks ja maavalitsuse liikmetelt teatud staaži ja vanust. Kõik see ja veel palju muud vajab eraldi seadust ning lisaks veel järelevalve korraldust”. Lisaks nendele muutustele pakkus ta välja moodustada sihtühingud. Nende ellurakendumisel kaoks vajadus maa(konna)omavalitsuste järele järk-järgult.

Selline järjest hooguvõttev rahulolematuus andis põhjust ja vajadust muuta Põhiseadust. 1933.aasta 20.-21. aprillil XII Õigusteadlaste Päeval käsitleti ühe päevakorrapunktina

---

<sup>19</sup> *ibid*, lk. 7-8

<sup>20</sup> E. Madissoni referaat “Maaomavalitsuse korraldus” *ibid*, 1932, lk. 7-20

Põhiseaduse muudatuste eelnõu, mille ettekandjaks oli tollane kohtu- ja siseminister A. Anderkopp. Õigusteadlaste Päeval osales ka riigivanem K. Päts.

Oma ettekandes peatus A. Anderkopp kahel põhimõttel, millest ühe peaks aluseks võtma Põhiseaduse muutmisel<sup>21</sup>:

1. Põhja-Ameerika süsteem
2. Harilik parlamentarism Euroopas, mis jaguneb puhtparlamentarismiks ja ebaparlamentarismiks (Dr. Robert Redslob, 1918.a)

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

Tugeva demokraatia järgimiseks on Põhiseaduse muutmisel lähtunud puhtparlamentaristlikust süsteemist.”

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

---

<sup>21</sup> A. Aderkoppi referaat “Põhiseaduse muutmise eelnõu”, Õigusteadlaste Päeva Protokollid 1933, lk.4-10

Oma eelnõu Põhiseaduse muutmiseks esitas ka Eesti Vabadussõjalaste Liit. Mõlemat eelnõu kritiseeriti teravalt ning Õigusteadlaste Päev otsustas A. Aderkopi referaadi ja sellel järgnenud läbirääkimised teatavaks teha laiematele rahvahulkadele<sup>22</sup>.

Olgu märgitud, et seisuga 1. oktoober 1929.a kehtis Eestis 276 seadust<sup>23</sup>, lisaks nende muudatusi 349, määrusi ja korraldusi 319 lisaks nende muudatusi 126, millega oli pandud ülesandeid omavalitsustele või reguleerisid omavalitsuste tegevust.

## **1.2 Omavalitsusliitude loomine ja nende õiguslikud alused aastail 1920-1940**

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

Igahel eraldi enda eest seista muutus võimatuks, sest omavalitsusi oli palju. Tallinna linnavalitsuse eestvedamisel ja 13. oktoobril 1919.a tehtud otsusest<sup>24</sup> lähtuvalt, kutsuti üles linnasid ning alevide ühinema. Kutsuti kokku esindajate kongress ja moodustati korraldav komitee, kuhu kuulusid: Anton Uesson, Rudolf Paabo, August Thomson, Eduard Türk, Ado Birk, Konstantin Päts ja Johann Aronson.

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

Kongress toimus 17.-19. jaanuar 1920.a Tallinnas, linnateenijate seltsi saalis, Mündi uul. Nr.3. Kongressile registreeris 110 saadikut ning päevakorda kinnitati järgmised ettekanded<sup>25</sup>:

1. Linnade ja alevite omavalitsusline seisukord (J. Jans)
2. Linna-ja alevivalitsuste sisemine korraldus (J. Umblija)
3. Linnade ja alevite rahaasjandus ja majandus (R. Paabo, J. Lepa)
4. Linnade ja alevite tegevus haridusealal (A. Weidermann, N. Kann)
5. Linnade ja alevite tegevus tervishoiu alal (K. Konik, M. Püümann)
6. Linnade ja alevite tegevus julgeoleku ja hääkorrakaitse alal (A. Hellat)

---

<sup>22</sup> Õigusteadlaste Päeva otsus, *ibid*, lk. 70

<sup>23</sup> A. Loorits, Omavalitsustesse puutuvate seaduste, määruste ja korralduste juht, 1929.a

<sup>24</sup> Aastad 1920-1940, Eesti Linnade Liit 1920-1995, lk. 6

<sup>25</sup> Eesti Linnade Liidu asutamine, *ibid*, lk. 13

7. Linnade ja alevite tegevus töökaitse ning hoolekande alal (A. Palwadre, A. Thomson)
8. Linnade ja alevite tegevus varustuse alal (H. Namsing, F. Suit)
9. Linnade ja alevite maapoliitika (K. Päts, E. Habermann)
10. Linnade Liit (A. Birk)

Kongressil osalejad võtsid vastu pöördumise Vabariigi Valitsuse poole, milles öeldakse<sup>26</sup>:

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

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

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

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

Märkus: Liidu asutajateks on Tallinn, Tartu, Narva ja Pärnu.”<sup>27</sup>

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

Liidu Juhatuses 07.10.1921.a koosolekul otsustati<sup>28</sup>, et 1922. aasta ülesandeks oleks omavalitsuse seaduse väljatöötamine, eriti aga maksuseaduse ja –süsteemi uuendamine.

---

<sup>26</sup> Otsus luua Eesti Linnade Liit, *ibid*, 1995, lk.9

<sup>27</sup> *ibid*, lisa 3

Andmete kogumiseks ja eelnõu väljatöötamiseks peeti vajalikuks asjatundjate saatmist välismaale.

Nüüd kus linnadel oli oma liit, otsustasid oma jõud ühendada ka maakonnavalitsused. Esimene katse põhikirja registreerida toimus 13. septembril 1921.a, kui Harju maakonnavalitsuse esimees Oskar Suursööt, Viru maakonnavalitsuse liige Hans Nurk ja Lääne maakonnavalitsuse esimees Aleksander Saar esitasid Tallinna-Haapsalu Rahukogule registreerimiseks Eesti Maakondade Liidu Põhikirja. Selle põhikirja järgi said liikmeteks olla kõik maakonnavalitsused. Kahjuks otsustas Rahukogu põhikirja mitte registreerida ja tagastas märkusega, et pole lisatud otsuseid koos allkirjadega selle liidu moodustamise kohta. Teisel katsel 18. mail 1922.a Eesti Maakondade Liidu põhikiri siiski registreeriti Tallinna-Haapsalu Rahukogus<sup>29</sup>.

Segadust tekitas liidu registreerimise ja liidu tegevuse pädevus. Tõusetus küsimus, kas Maakondade Liit on avalik-õiguslik või eraõiguslik ja kes peab registreerima liidu põhikirja. Kõikides Vene ajutise Valitsuse poolt maksmapandud omavalitsuste seadustes sisaldus norm, mille põhjal oli omavalitsustel lubatud liitudesse koonduda. Nii näiteks ütles linnaseaduse paragrahv 2 p. 17<sup>30</sup>, et “linnade omavalitsuste üheks eriliseks ülesandeks on korraldada linna omavalitsuste tegelaste kongresse, sõlmida kokkuleppeid maa-, linna- ja aleviomavalitsustega nende tegevuse ühendamiseks ja kokkukõlastamiseks ning nende vahel liitude asutamiseks eriliste määruste alusel”. Semstvoseadus paragrahv 3 märkus 2 omalt poolt kinnitas, et “kubermangu ja kreisi semstvo asutustel on õigus eriliste määruste alustel 2) asutada liitusi...” Vallasemstvo seaduse § 7 kordab jällegi, et “valla omavalitsused võivad oma ülesannete täitmiseks astuda omavahel liitudesse eriliste määruste alusel.” Sama norm sisaldub ka aleviomavalitsuse seaduses (paragrahv 11). Lõpuks kinnitab seda 22. juuni 1917.a omavalitsuse elluviimise seaduse paragrahv 5: “vallasemstvole antakse õigus asutada liitusi... semstvote kohta maksuma pandud üldistel alustel” ja selle seaduse lisa paragrahv 6, mille põhjal oli ajutistele semstvo nõukogudele, muuseas antud õigus, käsitades semstvote kohta maksuma pandud määrusi, asutada omavahel liitusi jne. Probleem seisnes selles, et registreerimine rahukogudes juriidilise isiku õiguste saamiseks oli ettenähtud ainult

---

<sup>28</sup> *ibid*, lk. 9-14

<sup>29</sup> Riigiarhiiv, Siseministeriumi fond

<sup>30</sup> Linnaseadus, VSK II k.1915

eraõiguslike ühingute ja ühisuste ning nende liitude jaoks<sup>31</sup>. “Ühingud ja ühisused olid füüsiliste isikute koondused – nad võisid koonduda liitudesse ja need liidud võisid omandada registreerimise teel juriidilise isiku õigused, kuid sel tingimusel, et liituvad ühingud juba ise registreeritud. Maakonna omavalitsused kuni liidu asutamiseni olid küll olemas, kuid mitte rahukogude registreerimisotsuste, vaid sellekohase seaduse alusel. Teisalt aga kinnitas Riigikohus, et puuduvad avalik-õiguslike asutuste suhtes liitumise vabaduse lähemad korraldused. Kokkuvõttes tähendas see, et maakondade omavalitsustel puudus üldse võimalus liituda.

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

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

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

Kõik need muudatused olid üheks ajendiks, miks vallaomavalitsused hakkasid looma oma liitu. Eesti Vallasekretäride seltsi poolt esitati 1927. aasta lõpul Eesti Valdade Liidu põhikiri seisukoha võtmiseks<sup>32</sup>:

“Valdade Liidu eesmärgiks oli vallaomavalitsuste majandusliste ja kultuuriliste ülesannete võimas edenemine, tegevuse ühtlustamine ning kasude kaitsmine. Nende eesmärkide kättesaamiseks avab liit igas maakonnas osakonna, töötab välja juhtnöörid, ergutab omavalitsusi, esineb vallaomavalitsuste õiguste kaitsmiseks, esitab ettepanekuid ja kavasi seadusandlise ja valitsusvõimudele, korraldab kongresse, teaduslisi koosolekuid ja ettelugemisi.” Nende ülesannete täitmise võimaldamiseks pidid vallad, suuruse järgi 500 – 2000 marka liikmemaksu ja 50% sellest sisseastumise raha maksma.

---

<sup>31</sup> E. Madisson “Omavalitsuste liitumisest ja eriti Eesti Maakondade Liidust”, Maaomavalitsus nr 15, Eesti Maakondade Liit 1925, lk. 236-237

<sup>32</sup> Artikkel “Eesti Valdade Liit”, Maaomavalitsus nr 2, Eesti Maaomavalitsuste Liit 1928 lk.37

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

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

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

Vaatamata sellisele seisukohale toimus 29. jaanuaril 1928.a Tallinna pritsimaja saalis Eesti Valdade Liidu asutamiskoosolek. Oma esindajad olid koosolekule saatnud 114 valda. Puudusid esindajad ainult Petserimaalt ja Saaremaalt. Koosoleku avas Järve vallavanem E. Kitsas. Kutsutud olid nii Siseministeriumi kui Riigikogu liikmed. Sõna võtsid K. Rutoff ja H. Paulus. Ajakirja "Maaomavalitsus" teeb kokkuvõtte nende kõnedest nii "toonitati teravalt, et vallad seisvat praegu maavalitsuste eestkostmise all ja et viimased võtvat ära vallavalitsuste sissetulekud".<sup>33</sup>

Siin kohal väärrib mainimist Harju maavalitsuse esimehe hr. O. Suursööt'i artikkel<sup>34</sup> ajakirjas "Maaomavalitsus" 1928.a numbris 4: "Et Valdade Liit sarnase tähtsuse omada suudaks, kui Linnade ja Maakondade Liidul on, on väga küsitav. Kahtlemiseks annab minule põhjust valdade suur arv, nende puuduste ning raskuste mitmekesisus ja kõige enam, meie valdade partikularism või kitsarinnaline poliitika. Üle 300 valda on eraseltsina väga raske ühisele otsusele viia, sest nende soovid ja puudused on väga lahkuminevad. Kui juba 11 maakonna hulgas, kes täitsa ühesugustel alustel töötavad, üksikud erahuvid esile tulevad, siis seda enam veel võib seda valdade suure arvu juures oodata."

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

Uues, 1938.a Linnaseaduse<sup>35</sup> § 17 ütleb, et "Oma tegevuse edukama ja otstarbekama korraldamise eest hoolitsemiseks ja oma ühiste huvide edustamiseks linnaomavalitsused koonduvad linnaomavalitsuste liitu Vabariigi Valitsuse poolt antava põhikirja alusel. Samal

---

<sup>33</sup> K. Rutoff ja H. Paulus, kokkuvõtte ettekannetest, Maaomavalitsus nr 3, 1928.a lk. 47

<sup>34</sup> O. Suursööt, Valdade Liit, Maaomavalitsus nr. 4, 1928.a lk.68-69

<sup>35</sup> Linnaseadus, RT nr 43, 27.04.1938.a

otstarbel võivad linnaomavalitsused koonduda liitudeks teiste omavalitsustega Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud põhikirja alusel”

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

Kongressist võtsid osa 77 valdade esindajat, 46 maakondade esindajat, 32 linnade esindajat, 15 alevite esindajat, lisaks neile oli kutsutud esindajaid 50-st riigist ja Riigikogu liikmeid. Kahjuks tõdeti, et Riigikogu liikmetest viibis kohal mõni üksik, mille põhjuse ka kongressi liige hr. H. Kiiver välja ütles<sup>36</sup>: “Riigikogul läheb palju aega omavahelise nääklemise peale ära ja põhjapaneva tähtsusega seaduste jaoks ei jätku aega”. Tervitama olid tulnud ka Siseminister Th. Rõuk, Tallinna Linnapea ja Linnade Liidu esimees A. Uesson, Riigikogu esimees J. Tõnisson, Haridusministeeriumi esindaja E. Mikkelsaar.

Kinnitati 12-st paragrahvist koosnev Kongressi kodukord ja päevakord<sup>37</sup>

Kongressil arutati järgmisi teemasid:

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

Kongressil tõdeti, et aastaid on kestnud olukord, kus omavalitsusarendamises põhiseaduse põhimõtete järele on tekkinud seisak, kus omavalitsuste õigusi üksikute seadustega kärbitakse, kus pannakse kohustusi omavalitsustele ilma sissetulekute näitamisega. Leiti, et

---

<sup>36</sup> Esimene Eesti Omavalitsusetegelaste kongress 24.-26.oktoobril 1924.a, Eesti Maakondade Liidu ja Eesti Linnade Liidu väljaanne 1925 lk. 9

<sup>37</sup> Kongressi kodukord ja päevakord, *ibid*

omavalitsuste huvid on suurel määral ka riigi huvid ning ühenduses sellega, omavalitsuste käekäik ka riigi huvides.

Riigikogu liige M. Juhkami juhtis oma referaadis tähelepanu sellele, et seadustes katsutakse sisse viia ja sagedasti ka viiakse üksikuid paragrahve, mis valdade, linnade ja maakondade õigusi ühel või teisel alal tuntavalt kitsendavad. M. Juhkami dikteeris ka Rahvasteliidu viiendal täiskogul 23. septembril 1924.a vastuvõetud otsust eririikide omavalitsuste koostöötamise asjus<sup>38</sup>: "... Otsustab kõige suurema sümpaatiaga vastu võtta omavalitsuste koostöötamise põhimõtte, mida Sentiago konverentsi poolt soovitati üleameerikalise liidu liikmetele. ..."

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

Nagu eespool öeldust nähtub, olid omavalitsuste esindajad juba tol ajal rahulolematud Vabariigi Valituse ja Riigikogu tegevusega, kes seadustega neile uusi ülesandeid panid, kuid selleks raha ette ei näinud. Teine rahulolematuse põhjus seisnes kehtivas põhiseaduses, kus omavalitsustele oli pühendatud ainult 3 paragrahvi<sup>39</sup>, mis ei andnud omavalitsustele võimalusi rakendada kohapealset demokraatiat ja otsustamisõigust. Iga riigiametnik võis jagada omavalitsusele korraldusi, politseile oli pandud teede järelevaatus jne. Maakonnavalitsuste vastu puudus igasugune usaldus. Omavalitsusest kui avalik-õiguslikust võimust või riigivõimu teostajast kohtadel ei saanud rääkida.

E. Madisson kutsub oma referaadi lõppsõnas üles ümber töötama omavalitsusealase seadusandluse, ilma milleta ei ole võimalik korralik asjaajamine omavalitsustes ega ka omavalitsusseaduse väljatöötamine<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> M. Juhkami referaat "Omavalitsuste huvide kaitse", Esimene Eesti omavalitsustegelaste kongress 24.-26. oktoobril 1924.a, lk. 31-32

<sup>39</sup> M. Neps'i referaat "Omavalitsuste võimust", Maaomavalitsus nr 10, 1924, lk. 171

<sup>40</sup> E. Madissoni referaat "Omavalitsused põhiseaduse järele", Esimene Eesti omavalitsustegelaste kongress 24.-26. oktoober 1924, lk. 26

Teisel omavalitsuskongressil 1928. aastal tõdeti kongressi resolutsioonis, et maaomavalitsuste arengu peamiseks takistusteks on olnud<sup>41</sup>:

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>41</sup> Meie maaomavalitsuste ümberkorraldamise sihid, 2. omavalitsustegelaste kongressi ettekanded, 1929.a

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

Nimelt 21. juuni sisepoliitilise pöörde käigus nimetati ametisse uus Vabariigi Valitsus<sup>42</sup> eesotsas peaministri Johannes Varesega ja tema asetäitja prof. Hans Kruus'iga. Siseminister - Max Unt, haridusminister - J. Semper, kohtuminister - F. Niggol, majandusminister - J. Nihtig, põllutööminister - A. Jõeäär, sotsiaalminister - N. Ruus, sõjaminister – kindral T. Rotberg, teedeminister – O. Kärm ja välisminister – N. Andresen.

Vaatamata nii Eesti Linnade Liidu kui ka Maaomavalitsuste Liidu pingutustele teha uue valitsusega koostööd, andis Eesti NSV Valitsus 17. augustil välja määruse<sup>43</sup> Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu likvideerimisest ja nende organite tegevuse lõpetamisest 24. augustist 1940.a Liitude kaotamise määrus tugines maakonnaseaduse § 13-1, vallaseaduse § 15-1 ja linnaseaduse § 17-1, mis kõik nägid ette üksnes võimaluse omavalitsusliitude moodustamiseks. Liitude likvideerimine oli sätestatud üksnes nende liitude põhikirjades. 1940. a 30. mail oli kinnitatud nii Eesti Linade Liidu kui Maaomavalitsuste Liidu küllaltki ebademokraatlikud põhikirjad, milles sätestati muuhulgas, et liidud pidid tegutsema siseministri järelevalvel. Põhikirjas oli ka säte, mis algselt projektis puudus, nimelt oli Vabariigi Valitsusel siseministri ettepanekul õigus peatada Eesti Linnaomavalitsuste Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu üksiku organi või kõikide organite tegevus, pannes vajaduse korral vastava organi ülesanded Vabariigi Valitsuse poolt määratavale isikule.

---

<sup>42</sup> Maaomavalitsus nr. 7, Eesti Maaomavalitsuste Liit 1940, lk 99 -100

<sup>43</sup> S. Mäeltsemees, S. Lääne, T. Kirss, Eesti Linnade Liit 1920-1995, Eesti Linnade Liit ja Eesti Haldusjuhtimise Instituut, 1995.a lk. 32 - 33

## 2. OMAVALITSUSTE KOOSTÖÖ TÄNAPÄEVAL

### 2.1 Üleriigilised liidud taasiseseisvumise perioodil

Üleriigilised liidud, Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit olid loodud vastavalt 1920.a ja 1921.a. ja nende tegevus lõpetatud 1940.a

1989.a mais hakati ette valmistama esimesi "Eesti seadusi" (organisatsiooniliselt osa IME programmi seadustest). Teatud poliitilistele jõudududele oli see täiesti arusaamatu ja lubamatu, kuid õnneks leidis inimesi, kes uurisid tavainimesele kättesaamatuid arhiivimaterjale. Nende hulgas leidis ka omavalitsusliituseid käsitlevad dokumendid aastast 1920-1940. Suurte vaidluste tulemusena kirjutati omavalitsustele aluseks olevasse seadusesse sisse vajalikud sätted ka liitude kohta:

Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Kohaliku Omavalitsuse Aluste Seaduse<sup>44</sup>:

"Paragrahv 5. Kohalike omavalitsusüksuste ühendused

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

See oli algus liitude taastamiseks, mis olid olnud varjusurmas.

1989. aastal võeti vastu Eesti NSV Ülemnõukogu otsus "Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s"<sup>45</sup>:

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

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

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

---

<sup>44</sup> Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Kohaliku Omavalitsuse Aluste Seadus, ENSV Ülemnõukogu 21.08.91. nr. 859, RT 1991, nr.27, art.324

<sup>45</sup> Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s, Eesti Ülemnõukogu otsus 1989.a RT 1989, nr 26, art 348

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

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

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

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

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

1989. aastal algas kahe omavalitsusliidu, Eesti Linnade Liidu ning Eesti Maaomavalitsuste Liidu, tegevuse taastamine. Informatsiooni saadi kinnistest erifondidest, kus olid ajakirjad “Eesti Linnad” ning “Eesti Maaomavalitsus”, mis ilmusid 1921-1940 aastani. Tänu eraturvustele ja kutsele saadi teavet ka Soome Valdade Liidust.

19. septembril 1989.a kogunesid linnade ja valdade esindajad Tartu Raekotta toetamaks Eesti Linnade Liidu taastamist, moodustati toimkonnad ja Algatav Kogu, et kaasata ka teisi linnu ja aleveid. Algatava Kogu juhatuse esimeheks valiti Tartu linnapea Toomas Mendelson ja vastutavaks sekretäriks Sulev Lääne. Juhatuse esimees pidi informeerima Eesti NSV Valitsust vastavast otsusest, vastu võeti ka pöördumine linnapeade ning alevivanemate poole. Suund

võeti mitte uute institutsioonide loomisele, vaid vana taastamisele. Õiguslikuks aluseks võeti ELL 1926.a põhikirja ning 1940.aasta likvideerimise akti tühistamine.<sup>46</sup>

Samal ajal tekkis mõtte taastada ka Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevus, kuhu enne sõda kuulusid küll enamasti ainult maakonnad, kuid kuhu hilisema põhikirja muudatusega lubati astuda ka valdadel.

Läbirääkimised ÜN Presiidiumi ja Valitsuse juhtidega läksid hästi. Liitude taastamiseks olid ettevalmistatud Ülemnõukogu Presiidiumi ja Vabariigi Valitsuse õigusaktide eelnõud ning ELL ja EMOL tegevuse ajaloolis-õiguslik õiend (koostamisel osales Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi vanemteadur I. Selge) ja muud dokumendid. Valitsus pidi dokumentide projektid heaks kiitma ja ÜN Presiidiumile esitama, kes langetaks poliitilise otsuse ning tühistaks 1940. aastal vastuvõetud kohaliku omavalitsuse liitude likvideerimise otsused kui mitteõiguspärased.

28. veebruari 1990. aasta Valitsuse istungil teatas aga Valitsuse esimees I. Toome, et liidud likvideeriti 1940.aasta 17. augustil Valitsuse määrusega, seepärast tuleb Valitsusel see nüüd ka tühistada. Asjaosalistele anti aega viia sisse parandused ja 1990. aasta 1. märtsil võeti vastu määrus nr. 46 "Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise kohta".<sup>47</sup>

Roheline tuli oli antud ja nüüd asuti ette valmistama esimest Linnade Päeva ja redigeerima 1926. aasta põhikirja. Linnade Päev kutsuti kokku 30.-31. mail 1990. Käärikul ja Otepääl. Eesti Linnade Liidu esimeheks valiti Tartu linnapea Toomas Mendelson.

Eesti Maaomavalitsuste Liidu taastamise koosolek – Maapäev – toimus 29.septembril 1990.a Paides, kus osalesid kõikide maakondade maavanemad ja hulgaliselt külanõukogude esindajaid. EMOLi esimeheks valiti Tartu maavanem Robert Närska.

18. juunil 1992.a võttis Eesti Vabariigi Valitsus vastu korralduse nr. 244-k<sup>48</sup>, millega aktsepteeriti täielikult liitude olemasolu ja nende arvamusi:

"§ 1. Kehtestada, et Eesti Vabariigi Valitsusele esitatavad kohalikku omavalitsust käsitlevad ning kohaliku omavalitsuse organite tegevust ja kohalike omavalitsusüksuste arengut mõjutavad (edaspidi – omavalitsusalased) otsuseprojektid tuleb eelnevalt kooskõlastada Eesti Vabariigi Riigikantseleiga (kohalike omavalitsuste osakonnaga).

§ 2. Ministriumidel, riiklikel ametitel ja inspeksioonidel:

---

<sup>46</sup> Teine noorus, S. Mäeltsemees, S. Lääne, T. Kirss, Eesti Linnade Liit 1920-1995, lk.38-41

<sup>47</sup> Koostöö võtab ilmet, *ibid*, lk. 41-42

<sup>48</sup> Eesti Vabariigi korraldus nr 244-k, RTL 2000, 53, 828

1) kooskõlastada nende poolt vastuvõetavate omavalitsusalas te õigusaktide projektid Eesti Maaomavalitsuste Liidu, Eesti Linnade Liidu ja Eesti Valdu Asutava Liidu (edaspidi - ülevabariigilised omavalitsusliidud) ning asjaomaste maavalitsuste ja vabariiklike linnade valitsustega.”

Eesti Maaomavalitsuste Liit taastati kui teise tasandi liit, kuhu kuulusid maavalitsused. Liitude moodustamine oli hoogu saanud ja nii otsustasid vallad luua organisatsiooni ka endile. Paralleelselt Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu taastamisega tulid kokku 1989. aastal ka külanõukogude esindajad ning moodustasid Valdu Asutava Liidu Asutav Kogu. Liidu moodustamise põhjus peitus paljuski 1989. aastal Ülemnõukogu Presiidiumi poolt vastu võetud Seadluses omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest:

“Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seaduse ja Eesti NSV Ülemnõukogu 8. augusti 1989.aasta otsuse "Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s" ellurakendamiseks haldusreformi esimesel etapil Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium otsustab<sup>49</sup>:

1. Valitavate külade, alevite, rajoonilise alluvusega linnade, rajoonide ja vabariikliku alluvusega linnade rahvasaadikute nõukogude ülesandeks on kohalikule omavalitsusele ülemineku kindlustamine, lähtudes Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seadusest ning teistest Eesti NSV seadusandlikest aktidest.

2. Küla, alevi ja rajoonilise alluvusega linna rahvasaadikute nõukogu tegevuse põhieesmärgiks on vastava esmatasandi omavalitsusliku haldusüksuse asutamine oma territooriumil.

3. Valla, alevi ja linna omavalitsusliku staatuse tunnustamiseks on nõutavad vastava rahvasaadikute nõukogu poolt väljatöötatava vastava omavalitsusliku valla, alevi või linna sotsiaalmajandusliku arengu kava ja põhimääruse olemasolu, mille vastavust Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi poolt kehtestatavatele nõuetele hindab Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi moodustatav ekspertkomisjon. Ekspertkomisjoni arvamusele tuginedes kinnitab Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium valla, alevi või linna omavalitsusliku staatuse. Ülemnõukogu Presiidiumi vastavas otsuses fikseeritud tähtajast alates astub vald, alev või linn omavalitsusliku haldusüksuse õigustesse.”

Külanõukogude esindajate jaoks polnud seda seadlust kerge täita, seepärast otsustati oma jõud ühendada. Peeti tähtsaks, et normatiivaktide, määruste ja muude seaduste väljatöötamisel osaleksid esmatasandi esindajad. Puuduvatest seadustest tuli kuidagi üle saada ja kohaliku omavalitsuse aluste seaduse alusel esmatasandi omavalitsusliku staatuse saanud

---

<sup>49</sup> Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s, Eesti Ülemnõukogu otsus 1989.a RT 1989, nr 26, art 614

omavalitsustel tuli hakata kohaliiku elu korraldama. Oldi valmis kõigele kaasa aitama ja mis kõige olulisem – üksteisega kogemusi ning teadmisi jagama. Samuti peeti oluliseks teha koostööd teiste omavalitsusliitudega, et ühiseid huvisid ühiselt kaitsta.

12.-13. juulil 1990. aastal toimus Pärnus Eesti Valdu Asutava Liidu I omavalitsuspäev<sup>50</sup>, kus võeti vastu otsus liidu moodustamisest ja kinnitati põhikiri. Osa võtsid esindajad 98-st esmatasandi haldusüksusest, külalistena oli kutsutud Eesti Vabariigi Valitsuse esimees E. Savisaar, Eesti Vabariigi riigiminister R. Vare, Tartu maavanem R. Närska, Eesti Vabariigi Ülemnõukogu saadik A. Ristkok. EVAL esimehe kandidatuuri puudumise tõttu jäi see volikogu pädevusse, asetäitjaks valiti Vinni külanõukogu esimees Jüri Allikalt.

Eesti Valdu Asutava Liidu põhikiri registreeriti Eesti Vabariigi Valitsuse istungil 10. septembril 1990. aastal protokollilise otsusega nr. 44. Liit tegutses aktiivselt mõned aastad ning peale seda eksisteeris vaid Ettevõtteregestris.

Nagu näha, oli 1990. aasta lõpuks Eestimaal kolm üleriigilist omavalitsusliitu. Aga liitude paljusus annab põhjust järeldada, et koostöövajadus oli suur.

Paljud esmatasandi omavalitsused olid esindatud nii EMOL-s kui EVAL-s, seega topelt. Tõsi küll, niipalju kui teada, toimis EMOL põhiliselt maavalitsuste liiduna. Alles teise tasandi kadumisega hakkasid vallad osalema EMOLi töös ja sedagi mitte aktiivselt.

Riigikogu otsus 12. maist 1993.a “Kohalikku omavalitsust käsitlevate seaduste välja-töötamine” sätestas<sup>51</sup>:

“1. Kohalikku omavalitsust käsitlevate seaduste väljatöötamisel lähtub Riigikogu põhimõttest, et Eesti Vabariigis korraldatakse omavalitsuslikku haldamist ainult vallas ja linnas, kus üldistel, ühetaolistel ja otsestel valimistel valitakse volikogu.

2. Maakonna tasandil moodustatakse vastava maakonna omavalitsusüksuste delegeeritud esindusorganina maakogu.

3. Riiklikku haldamist maakonnas korraldatakse maavalitsuse kaudu.”

Selle otsusega lõppes Eesti riigis teine omavalitsuslik tasand, järgmise sammuna sätestati maakonna ülesanded 29. juuni 1993.a “Maakonna valitsemiskorralduse seaduses”<sup>52</sup>:

“Paragrahv 1. Seaduse reguleerimisala

Käesolev seadus määrab kindlaks maakonna valitsemiskorralduse ja maavalitsuse ülesanded.

---

<sup>50</sup> EOÜ arhiiv

<sup>51</sup> Kohalikku omavalitsust käsitlevate seaduste väljatöötamine, Riigikogu otsus, 12.05.1993

<sup>52</sup> Maakonna valitsemiskorralduse seadus, RT I, 1995 nr 16, art 228

## Paragrahv 2. Maakonna mõiste

Maakond on riigi territooriumi haldusjaotuse üksus.”

11. detsembril 1989. leidis kogukondliku halduse arengus aset eriti oluline sündmus – toimusid esimesed esinduskogude valimised, kus pea üle poole sajandi järel oli inimestel võimalus otsustada oma elukorralduse üle.

Rahvahääletusel 1992. aastal vastu võetud Eesti Vabariigi Põhiseaduses oli omavalitsustele pühendatud terve XIV peatükk<sup>53</sup>:

“Paragrahv 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.

Paragrahv 155. Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad.

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

Paragrahv 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.

Paragrahv 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.

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

Paragrahv 159. Kohalikel omavalitsustel on õigus moodustada teiste kohalike omavalitsustega liite ja ühisasutusi.

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

Kuna Põhiseadus andis nüüd võimaluse moodustada nii liite kui ühisasutusi, leidsid varsti ka 1990. aasta alguses tekkinud maakondlikud omavalitsusliidud (käsitletakse järgmises alapeatükis), et nende huvid on üleriigilisel tasandil kaitsmata.

---

<sup>53</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus, 05.10.2003 - RTI 2003,64,429 XIV peatükk

Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse asutamiskoosolek tuli kokku 23. märtsil 1993.a Tartus<sup>54</sup>. Koosoleku juhatajaks valiti Tartumaa Valdade Liidu juhatuse esimees ja Luunja vallavanem Jaan Õunapuu ja protokollijaks Pille Ratassepp.

Osalejaid oli nii maakondlikest omavalitsusliitudest kui ka omavalitsustest.

Päevakorras oli Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse asutamine, põhikirja arutelu ja kinnitamine. Viimase punktina EOÜ esimehe ning aseesimeeste valimine.

Peale arutelu otsustasid 10 maakonna omavalitsusüksuste esindajad asutada Eesti Omavalitsusliitude Ühendus ja esitada põhikirja projekt registreerimiseks Eesti Vabariigi Valitsusele.

Esimehe valimistel esitati üks kandidaat: Luunja vallavanem ja Tartumaa Valdade Liidu juhatuse esimees Jaan Õunapuu ning hääletamise tulemusena kinnitati ta EOÜ esimeheks.

Aseesimeeste valimiste kohta otsustati, et üks aseesimees valitakse asutamiskoosolekul ja teine pärast teiste maakonna omavalitsusliitude ühinemist EOÜ-ga.

Aseesimehe kandidaatideks esitati Riho Raave – Valgamaa OVL esindaja ja Aivar Ojaverre Lääne-Virumaa Ühisomavalitsuse esindaja. Valituks osutus Aivar Ojaverre.

Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse põhikiri kinnitati Eesti Vabariigi Valitsuse määrusega 27. maist 1993.a. nr. 162, millele kirjutasid alla peaminister Mart Laar, minister Liia Hänni ja riigisekretär Ülo Kaevats.

Põhikirjaliselt olid peamised eesmärgid:

“1. Eesti Omavalitsusliitude Ühendus (edaspidi - ühendus) on üleriiklik omavalitsuste liitude vabatahtlik ühendus, mille tegevuse eesmärk on:

- 1) omavalitsuste ja nende liitude koostöö arendamine;
- 2) omavalitsuste ja nende liitude ühishuvide esindamine ja kaitsmine;
- 3) omavalitsust reguleerivate ja seda puudutavate normatiivaktide väljatöötamises osalemine;
- 4) omavalitsusalase informatsiooni kogumine, vahetamine ja levitamine;
- 5) omavalitsustöötajate huvide kaitsmine.”

1993. aastal oli omavalitsusmaastik tihedalt kaetud üleriigiliste omavalitsusliitudega, kes kõik kaitsesid valdade ja linnade huvisid ning tahtsid kaasa aidata uue riigi ülesehitamisele.

Kolme üleriigilise liidu ülalpidamine on omavalitsuste jaoks loomulikult kulukam, kui kahe või ühe. Nii otsustati 1994.a üleriigilisel omavalitsuste nõupäeval, et otstarbekas oleks

---

<sup>54</sup> S. Ludvig, “Rõõmud ja mured läbi 10 aasta, A.D 1993,10 aastat Eesti Omavalitsusliitude Ühendust, 10 aastat maakonna omavalitsusüksuste liitude tegevust, 2003, EOÜ, lk. 61-62

ühendada kolm liitu üheks üleriigiliseks omavalitsuste liiduks nimega “Eesti omavalitsuste liit”. Seda teemat on käesoleva töö autor põhjalikult käsitlenud kogumikus “10 aastat Eesti Omavalitsusliitude Ühendust. 10 aastat maakonna omavalitsusüksuste liitude tegevust”<sup>55</sup>, mis anti välja EOÜ 10. aastapäevaks 1993.a märtsis.

Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse algatusel ja koostöös Justiitsministeeriumiga võeti 6. novembril 2002.a vastu “Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus”, mis pidi andma õigusliku staatuse nii üleriigilistele omavalitsusliitudele kui maakondlikele omavalitsusliitudele. EMOL ja ELL liikmeteks olid otse omavalitsusüksused ehk otseesindus ja EOÜ liikmeteks maakondlikud omavalitsusliidud ehk delegeeritud esindus. Seaduse kirjutamise käigus tekkis palju vaidlusi, mille tulemusena kirjutati seadusesse, et liikmed saavad olla omavalitsuse üksused. Sellest tulenevalt ei saanud EOÜ enam olla üleriigiline liit, vaid pidi kas lõpetama oma tegevuse või ümber registreerima enda põhikirja MTÜ-na tegutsemiseks. Liitudel oli aega põhikirjad seadusega kooskõlla viia endid ümber registreerida kuni 01. jaanuarini 2004.a. Vastavalt varem sõlmitud kokkulepetele EOÜ ja EMOLi vahel tehti ettevalmistusi kahe liidu ühendamiseks, seal aga tekkisid õiguslikud probleemid. Nimelt ütleb MTÜ seaduse § 56<sup>56</sup>:

“(5) Ühendatava mittetulundusühingu liikmed saavad ühinemisel ühendava mittetulundusühingu liikmeteks. Uue mittetulundusühingu asutamisel saavad selle liikmeteks ühinevate mittetulundusühingute liikmed.

(6) Mittetulundusühing võib ühineda ainult teise mittetulundusühinguga.”

Kuivõrd aga kumbki liitudest ei olnud MTÜ, vaid asutatud Vabariigi Valitsuse määrusega ning registreeritud ettevõtteregestris, seisnes esimene probleem selles, et esmalt oleks tulnud nad ümber registreerida MTÜ-e ja Sihtasutuste registrisse. Teine lõige aga viitab sellele, et liikmeteks saavad olla mõlema liidu liikmed – EMOL liikmed olid vallad, aga EOÜ liikmeteks liidud – sellist liikmelisust aga Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus ette ei näinud.

Sellest tulenevalt otsustati, et nii öelda kokkulepitud ühinemine toimub mõtteliselt. Aega oli napilt ning seadusega etteantud kriteeriumid liitude seaduse järgi olid karmid.

Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse<sup>57</sup> § 4 (2) kohaselt- “Üleriigilise liidu võivad ühiselt asutada üle poole Eesti kohaliku omavalitsuse üksustest või kohaliku omavalitsuse

---

<sup>55</sup> *ibid*, lk 87-91

<sup>56</sup> Mittetulundusühingute seadus 17.12.2003 - RT I 2003, 88, 591

<sup>57</sup> Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus RT I 2002, 96, 565

üksused, kelle elanike arv kokku moodustab rahvastikuregistri andmete alusel üle poole Eesti elanike arvust.”

Kuna tegu oli valdade liiduga, pidi kokku saama vähemalt 121 liiget ehk omavalitsust ja kokku kirjutama uue põhikirja. See oli suur töö ja see tuli sisuliselt ära teha 9 kuuga. Lisaks EMOL ja EOÜ juhtorganitele ja EOÜ büroo ametnikele palgati inimene, kes pidi sõitma mööda valdasid ja tegema propagandatööd. 2003. aasta suve lõpul tundus kohati uskumatu, et see arv kokku saadakse, oktoobriks oli aga selge – EMOList saab üleriigiline omavalitsuste liit. Vahepealsete kahtluste turvil aga otsustati, et EOÜ tegevust nii kergekäeliselt lõpetada ei saa ning otsustati põhikiri viia vastavusse MTÜ seadusega ning ümber registreerida. Oli ju sellel liidul seljataga 10 aastane kogemus, ning EOÜ tegevuse lõpetamist maakondlikud liidud ei toetanud.

14. novembril 2003.a toimus Paide Kultuurikeskuses Eesti Maaomavalitsuste Liidu üldkoosolek – Maapäev – kus valiti uus esimees, aseesimehed, juhatus ning kinnitati volikogu koosseis. Samas kinnitati ka Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadusele vastav liidu uus põhikiri. Siinkohal vajab märkimist asjaolu, et Maapäevale oli välja pakutud kaks liidu nime varianti:

1. Eesti Maaomavalitsuste Liit
2. Eesti Omavalitsuste liit

Põhjus seisnes selles, et algselt, nagu ka nimi viitab, oli EMOL siiski maakondade liit, tänapäeval ei tunta omavalitsustasandit ega -üksust nimega “maaomavalitsus”. Maapäev otsustas siiski nime säilitada. Algas käivitamise periood, alustati sisuliselt nullis, sest EMOL oli varjusurmas olnud 10 aastat, puudus isegi täpne ülevaade liikmetest. Sõlmiti koostöökokkulepe EOÜ-ga, kelle ametnikud käivitasid liidu aktiivse tegevuse, võeti tööle büroo direktor. 2004. aasta 01. mai seisuga oli EMOLil 176 liiget.

## **2.2 Maakondlike omavalitsusliitude tekkimise alused ja põhjused**

Teise omavalitsusliku tasandi kaotamine ja maavalitsuste reform ajendas omavalitsusi maakondlikult koonduma.

Riigikogu 29. juunil 1993. aastal maakonna valitsemiskorralduse seaduse<sup>58</sup>, mille § 7 sätestab:

---

<sup>58</sup> Maakonna valitsemiskorralduse seadus RT I 1993, 51, 696

- “(1) Maavalitsus on riigi valitsusasutus seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks.
- (2) Maavalitsus koosneb maavalitsuse kantseleist ja osakondadest. Maavalitsuse tööd juhib ja korraldab maavanem, kes allub Vabariigi Valitsusele.
- (3) Maavalitsuse asjaajamiseks moodustatakse kantselei, mille struktuuri kinnitab maavanem maasekretäri ettepanekul.
- (4) Maavalitsuse struktuur ja töökorraldus sätestatakse Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatavas maavalitsuse põhimääruses. Maavalitsuse teenistujate koosseisu kinnitab maavanem maavalitsuse põhimääruse alusel.“

Esimesed maakondlikud omavalitsusliidud tekkisid juba 1991. aastal, viimane 1994. aastal. Liidud registreeriti Ettevõttereistris.

Põhjuseid koostöö tegemiseks oli hulgaliselt. Omavalitsusliku haldamise korraldamine ainult ühel omavalitsuslikul tasandil, seega siis valla ja linna tasandil, ei olnud minetanud ega vähendanud vajadust konkreetset korraldada paljusid omavalitsustele erinevates eluvaldkondades määratud või neil muudel asjaoludel olevaid ülesandeid maakonna ulatuses ühiselt ning ühtlaselt. Pigem oli märgatav ühise ja ühtlase korraldamise vajaduse suurenemine. Tähtis oli maakondliku koostöö, ühistegevuse aga ka lähenemiste ühtlustamine ehk kooskõlastamine.

Koostöö olemasolu oli vajalik selliste ülesannete täitmiseks, mille puhul ühe omavalitsuse ressursid ja ka teenuse tarbijate arv oli liiga väike teenuste efektiivseks ja nõutaval tasemel osutamiseks. Need funktsioonid olid seotud sotsiaaltoetuste, hariduse, transpordi, teede korrashoiu, jäätmeäitluse jmt.

Leiti, et keskvoim peaks olema huvitatud regionaalsete omavalitsuste vahelise koostöö tugevdamisest põhjusel, et see võimaldaks täielikumalt järgida deentraliseerimise ja subsidiaarsusprintsipi eesmärgiga viia otsustamine elanikule lähemale ning võimaldada keskvoimul tegelda väiksema arvu põhiülesannetega.

KOKS § 12 “Omavalitsusüksuste õigus moodustada liite ja ühisasutusi”<sup>59</sup> kohaselt:

“Omavalitsusüksustel on õigus moodustada teiste omavalitsusüksustega liite ja ühisasutusi õigusaktides sätestatud alustel ja korras.”

1994. aastal Riigikogu poolt täies mahus ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse Harta<sup>60</sup> sätestab samuti kohalike omavalitsuste koostöö:

---

<sup>59</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 22.04.2004 – RT I 2004,41,277

<sup>60</sup> Euroopa kohaliku omavalitsuse Harta, RT II, 01.01.1994, 95

“Artikkel 10. Kohalike võimuorganite õigus moodustada ühendusi

1. Kohalikel võimuorganitel on õigus oma volituste täitmiseks teha koostööd ning moodustada seadusega lubatud piires ühendusi teiste kohalike võimuorganitega ühiseid eesmärgi kandvate ülesannete täitmiseks.
2. Kõik liikmesriigid tunnustavad kohalike võimuorganite õigust kuuluda ühiste huvide kaitsmiseks ja edendamiseks moodustatud ühendusse ning rahvusvahelisse kohalike võimuorganite ühendusse.
3. Kohalikel võimuorganitel on vastavalt seadusega lubatud tingimustele õigus teha koostööd teiste riikide vastavate võimuorganitega.”

Järjest enam kujunes omavalitsustel välja ühiskonnakorralduses teatud kindlad funktsioonid:

Ettevõtluse arendamine (majanduselu mitmekesistamine ja elavdamine)

Majandusliku infrastruktuuri kindlustamine (ettevõtlusele edukaks tegevuseks tingimuste loomine)

Teenuste osutamine elanikkonnale (sotsiaal-kultuurilised ja elukondlikud kohapeal kättesaadavad)

Sotsiaalsete pingete maandamine (tööhõive, välja- ja ümberõpe, sotsiaalkaitse jmt.)

Avaliku korra kaitsmine (koostöö eri institutsioonide vahel)

Ühiskonnaelu stabiliseerimine (vaheaste riigi ja elaniku vahel)

Elukeskkonna kujundamine ja tuleviku planeerimine

Maakondlike liitude tegevuses ilmnunud probleemid ja võimalused on toodud alljärgnevas tabelis.

**Tabel 1.** Tänaused probleemid ja vajadused maakondlike liitude tegevuses

Nimetus	Probleemi sisu	Võimalus
1. Maakonna kui territoriaalse üksuse esindamine	täna ei esinda maakonda keegi. Maavanem esindab maakonnas keskvalitsust.	Juriidiline alus puudub
2. Riigivõimu tasakaalustamine konkreetse territooriumi piires	Maavanemal puudub kohustus kõigis maakonda kui tervikut hõlmavates küsimustes kooskõlastada tegevused omavalitsustega (liiduga)	Juriidiline alus puudub
4. Maakonna omavalitsusüksuste koostöö korraldamine	Probleemi ei ole, või on vähesel määral, tulenevalt maakondliku toetusfondi kadumisest.	KOKS
5. Ülesannete, mille täitmine väljub ühe omavalitsusüksuse piiridest ja hõlmab enamust omavalitsusüksusi,	Seaduses võiks üks osa ülesandeid olla seotud kohustusega teha koostööd maakonna piires.	KOKS KOLS

korraldamine	(Praegu toimib vabatahtlikkuse alusel, ja igas maakonnas erineva mahuga ja erinevates valdkondades, mis pole otstarbekas ja ei võimalda riigi ulatuses tervikuna saavutada ühetaolisust)	
6. Omavalitsusametnike täiendkoolituse korraldamine ja informatsiooni vahetus	Toimib vabatahtlikkuse alusel Vaba turu põhimõttel	KOKS, KOLS ja liidu põhikiri
7. Seadusega pandud ülesannete täitmine	Rahastamise küsimused lahendamata	Seadused
8. Liikmete poolt pandud ülesannete täitmine	Probleemi ei ole. Otsuste kohustuslikkus	Liidu põhikiri
9. Maakonna omavalitsusüksuste esindamine	Seadusega halvasti reguleeritud õiguse andmine ja omavalitsuse kohustused tulenevalt antud esindamisõigusest. Sama probleem on üleriigiliste liitude puhul.	KOKS, KOLS, Liidu põhikiri,
11. Omavalitsusüksuste ja liitude õiguste kaitsmine	Seadusega halvasti reguleeritud,	KOKS, KOLS, Liidu põhikiri
12. Koostööpartner riigiorganitele, omavalitsusüksuste üldise kooskõlastuse andja	Regulatsioon vajaks täpsustamist, tulenevalt kooskõlastamise või mittekooskõlastamise tagajärgedest.	Seadused, KOKS, KOLS

Allikas: M. Molli avaldamata materjalid ja autori täiendused

Samas sätestab 13.12.1995.aastal vastu võetud Vabariigi Valitsuse seadus maavanemate pädevuse ja ülesanded.

Maakondlike omavalitsusliitude tähelepanu on aastate jooksul keskendunud põhiliselt kahele teemale:

maakondlike omavalitsusliitude funktsioonid

maakondlike liitude õiguslik staatus

Selgitamist vajavad edaspidi probleemid nagu primaarsektori osakaalu vähenemine, majanduskasvu edasilükkumine, KOV vahendite suhteline vähenemine; nn. "initsiatiivi vabastamise" perioodi lõppemine, alanud on toote arenduse faas.

Peamiseks vastuoluks on omavalitsusliitude ja maavalitsuste vaheline vastasseis, konkurents.

Maavanemad on harjunud "esindama maakonna omavalitsusi", mida tal tegelikult pole mingit õigust teha. Vastavalt seadusele esindab Maavanem riiki maakonnas.

Maakondlike liitude tänased probleemid: pidurdunud areng, organisatsiooni tunnused nõrgad, mentaliteet: vähe tööd – palju raha, liiga palju (pisi)tegemisi, vähe programmilisust.

Kohalike omavalitsuste ja nende liitude tegevuse ulatust iseloomustab alljärgnev tabel.

**Tabel 2.** Maatriks liitude ja omavalitsuse tegutsemisest rahvusvahelisel, riiklikul, regionaalsel ja kohalikul tasandil

	IULA	CoR	CLRAE	Riik	MK/ REG	VALD/ LINN
MOVL, ELL	+	+	+	+	+	+
KOV	(+)			+	+	+

Allikas: autori poolt koostatud koond

Ühistegevuse aluseks on strateegiline planeerimine, ühistransport, kultuuri-ja spordiüritused, maakonna arengukava.

Maakondlike liitude õiguslik staatus aluseks on Põhiseadusest <sup>61</sup>(1992):

“§ 159. Kohalike omavalitsustel on õigus moodustada liite ja ühisasutusi.”

Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta Ratifitseerimise Seadus (1994) järgi:

“Art 10: õigus oma volituste täitmiseks teha koostööd ning moodustada seadusega lubatud piires ühendusi.”

Kohalik omavalitsuse korralduse seadust (KOKS, 1993) on muudetud ligi 50-l korral, kuid samaks on jäänud koostöövorme käsitlev §62<sup>62</sup>

“(1) Vallad ja linnad võivad ühiste huvide väljendamiseks, esindamiseks ja kaitsmiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks:

- 1) tegutseda ühiselt;
- 2) anda sellekohased volitused mõnele vallale või linnale;
- 3) moodustada kohaliku omavalitsuse üksuste liite ja muid ühendusi.

(2) Käesoleva paragrahvi 1. lõikes tähendatud koostöö korral võivad vallad ja linnad näha lepinguga ette ühisasutuste moodustamise.”

Kas avalik-õiguslike organisatsioonide liit peab olema avalik-õiguslik institutsioon?

Tehtud on mitmeid uuringuid omavalitsuste koostöö-vormidest, millest koorus välja ka maakondlike liitude funktsioone ja probleeme. Tulemused on nii siseministeeriumis kui ka Omavalitsusliitude Ühenduse arhiivis. Peale kokkuvõtete tegemist EOÜ poolt pole rohkem

---

<sup>61</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus, 05.10.2003 - RT I 2003,64,429

<sup>62</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 22.04.2004 – RT I 2004,41,277

nende vastu keegi huvi tundnud, mistõttu mitmed riigiasutused (kohtud, maksuamet, ministeeriumid jt.) ei aktsepteeri tihtipeale liite võrdväärsete partneritena.

Maakondlike omavalitsusliitude funktsioonid, mida oleksid tänased liidud võimelised täitma, kui riik näeks ette rahalised vahendid eeldusel, et kehtib ühetasandiline omavalitsussüsteem, täpsustatakse riiklikku kohahaldust, viiakse läbi haldusterritoriaalne reformi, funktsioonide päritolu eristamine (riigi poolt pandud, ühistegevusest tulenevad) seaduste raames:

strateegiline planeerimine maakonnas

ühistransport

infrastruktuuri sidustamine (transport, keskkond, ressursid jne.)

ühisteenused

projektid

informatsiooni vahetamine

kultuuri,- spordi- ja noorsoo-alased ühisüritused

kutseharidus

täiskasvanute täiendkoolitus

tööhõive

sotsiaalhoolekanne

Lisaks täna tehtav:

atesteerimine

üleriigilise planeeringu kooskõlastamine

ravikindlustus

Mis takistab maakondlikul omavalitsusliitudel oma funktsioone täitmast. Maakondliku liidu võimalikud vormid ja võrdlus eeliste ja puuduste osas on toodud alljärgnevas tabelis.

**Tabel 3.** Maakondlike liitude õigusliku staatuse võrdlus

AVALIK-ÕIGUSLIK		ERAÕIGUSLIK	
Eelis	Puudus	Eelis	Puudus
täpsem õiguslik regulatsioon otsuste kohustuslikkus loogiline, liikmed avalik-õiguslikud, esindusvolitused suuremad, vastutus laiem, pankrot välistatud	väljakujunenud erinev praktika, kohustused-rahastamine, initsiatiiv pärsitud, kaob ära kohalik omapära. Tekib riigi sund.	sisult eraõiguslik, funkts. ainult lepingulisel alusel, OVL-te (OV-te) haldussuutlikkus, konsensuslik lepinguliste kohustuste võtmine, initsiatiiv, ei saa muutuda varjatud teiseks tasandiks	kohustuste panemine riigi poolt lepinguga, rahastamine riigieelarvest. Sellisel juhul riigi ettekirjutused, sõltuvus riigist.

Allikas: M. Molli avaldamata materjalid ja autori täiendused

Mis takistab liitude tegevust?

Keskvalitsuse ebamäärane suhtumine omavalitsustesse üldse ja omavalitsusliitudesse, tasakaalu puudumine õiguste – kohustuste - vastutuse vahel, selge staatuse määratlemine ja otsuste siduvus, omavalitsuste ja nende liitude vähene haldussuutlikkus, omavalitsuste alafinantseerimine ja liitude rahastamise puudumine, funktsioonide ebaselge jaotus (horisontaalselt/vertikaalselt), huvide konflikt maavanema ja OVL vahel.

2002. aasta lõpul saabus kauaoodatud päev – 6. novembril 2002.a võeti vastu Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus<sup>63</sup>, mis näeb ette maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu ja üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liidu asutamise ja tegevuse erisused, võrreldes mittetulundusühingute seadusega:

“§ 2 Maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liit

<sup>63</sup> Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus, RT I 2002, 96, 565

(1) Maakonna kohaliku omavalitsuse üksused võivad moodustada maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu (edaspidi *maakondlik liit*).

(2) Maakondliku liidu eesmärgiks on maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse kaudu maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine, maakonna kultuuritraditsioonide säilitamine ja edendamine, maakonna ja oma liikmete esindamine ja liikmete ühiste huvide kaitsmine, samuti maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine.

(3) Maakondliku liidu nimi peab viitama maakonnale, mille kohaliku omavalitsuse üksused sellesse liitu kuuluvad, ning sisaldama eestikeelset täiendit “omavalitsusüksuste liit” või “omavalitsuste liit”. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühendus, mis ei ole käesoleva seaduse nõuete kohane, ei või oma nimes kasutada täiendit “omavalitsusüksuste liit” või “omavalitsuste liit”. ...

#### § 4. Asutamine

(1) Maakondliku liidu võivad ühiselt asutada üle poole maakonna kohaliku omavalitsuse üksustest.

(2) Üleriigilise liidu võivad ühiselt asutada üle poole Eesti kohaliku omavalitsuse üksustest või kohaliku omavalitsuse üksused, kelle elanike arv kokku moodustab rahvastikuregistri andmete alusel üle poole Eesti elanike arvust.

(3) Kohaliku omavalitsuse üksus võib samal ajal kuuluda ühte maakondlikku liitu ja ühte üleriigilisse liitu. ...

#### § 12 Liidu ümberregistreerimine

(4) Mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris registreeritud kohaliku omavalitsuse üksuste liit, kes vastab käesoleva seaduse §-s 4 esitatud nõuetele, viib hiljemalt 2004. aasta 1. jaanuariks oma põhikirja vastavusse käesoleva seadusega või lõpetab liidu nime kasutamise, vastasel juhul loetakse liit sundlõpetatuks ning likvideeritakse mittetulundusühingute seaduse §-s 95 ettenähtud korras.”

Liitude seadusega muudeti ka KOKS-i ning KOKS-i § 63 “Kohaliku omavalitsuse üksuste liidud” sõnastati: “Maakondliku ja üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liitude asutamine ja nende tegevus toimub kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduses ettenähtud korras”.

Lisaks tunnistati KOKS-i paragrahv 64 kehtetuks; paragrahvi 65 lõiget 3 täiendati pärast sõnu “valla või linna volikogul” sõnadega “ja kohaliku omavalitsuse üksuste liidul”; paragrahvid

72 ja 72<sup>1</sup> tunnistati kehtetuks ning paragrahvi 72<sup>1</sup> täiendati pärast sõnu “kohalike omavalitsusüksuste liidud” sõnadega “ja nende ühendused”.

Kuna Eesti Omavalitsusliitude Ühendus ei ole selle seaduse valguses üleriigiline omavalitsusüksuste liit, otsustati EOÜ ümber registreerida mittetulundusühingute seadusele vastavaks. Täna on Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse liikmeteks jäänud 10 maakondlikku liitu, kes ei ole kaotanud lootust, et EOÜ-d on siiski tulevikus vaja, kui maakondlike omavalitsusliitude katuseorganisatsiooni just sellest vaatevinklist, et muudeti Vabariigi Valitsuse seadust, mille alusel maavanem on nii-öelda Regionaalministrile alluv osakonnajuhataja. Kui kõik ülesanded, mida siiani täitis maavanem, antakse omavalitsusliitudele, on kindlasti vaja üleriigilist väljundit ka maakondlikele liitudele.

Juba praegu tunnetavad maakondlikud liidud, et nende huve, mis puudutab maakonna planeeringut ja terviklikku arengut, ühistranspordi korraldamist jne, ei kaitse riigi ees keegi. Täna ametis olev regionaalminister tegeleb riikliku poolega ehk maavanematega. EMOLi põhikirja kohaselt on volikogu ülesandeks koondada maakondliku arvamused ja arvestada nendega, aga kuidas see tegelikus eluks toimiks, tuleb leida võimalikud lahendid. Kaua oodatud üleriigilise liidu – EMOL – uus struktuur ei ole andnud oodatud tulemust.

### **2.3 Omavalitsusliitude Koostöökogu tekkimise alused ja põhjused**

Eraldi rõhutamist väärib 1994. aasta 11. veebruaril Sakala Keskuses toimunud Omavalitsuste üleriigiline nõupäev. Juhuslikult juubelivääriliselt 70 aastat enne seda (1924. aastal) oli Tallinnas toimunud Omavalitsustegelaste Kongress. 1994. aasta nõupäev ennast küll nii kõlavalt ei tituleerinud, kuigi sellel osalesid ligi paarisaja valla või linna esindajad. Ühe tähtsama tulemusena otsustati seal Eesti Linnade Liidu, Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse koostöö tugevdamiseks moodustada võrdsetel alustel Omavalitsusliitude Koostöökogu.

KTK esimene koosolek 24. märtsil 1994.a kinnitas KTK kodukorra<sup>64</sup>, mille kohaselt KTK: “on kolme liikme, s.o Eesti Linnade Liidu, Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse pariteetsetel alustel valitud esindajate kogu;

---

<sup>64</sup> S. Mäeltsemees, S. Lääne, T. Kirss, Omavalitsusliitude Koostöökogu kodukord, Eesti Linnade Liit 1820-1995, Eesti Linnade Liit, Tallinn 1995, lisa 56

tegevuse põhieesmärgiks on omavalitsusliitude koostöö korraldamine ja ühistegevuse koordineerimine kohalike omavalitsuste ees seisvate ülesannete lahendamiseks; arendab kontakte valitsus- ja parlamentaarsete struktuuridega; määrab kindlaks omavalitsusliitude koostöö alused ja ühiste huvide esindamise põhimõtted.” Nimetatud kodukorda muudeti alles 2001.a sügisel ning KTK ülesannetele ja pädevusele lisandus 2 olulist punkti:

“KTK esindab Omavalitsusliite läbirääkimistel Vabariigi Valitsuse ja teiste institutsioonidega; KTK otsustab omavalitsusliitude ettepanekul esindajate lähetamise väliskoostöö üritustele.”

Vabariigi Valitsuse esindusega peetavad läbirääkimised said seega vormilise aluse alles 7 aastat peale KTK ellukutsumist. Ometi tekkis vajadus keskvoimuga lävida märksa varem ning juba 22. aprillil 1994.a tegi KTK Vabariigi Valitsusele ettepaneku alustada sama aasta 10. mail läbirääkimisi 1995.a riigieelarvega seonduvates küsimustes<sup>65</sup>.

Kogu läbirääkimiste temaatika on olnud väga lai, hõlmates kogu avaliku sektori tegevust. Näiteks:

- riigi ja kohalike omavalitsuste funktsioonide piiritlemine, s.h kohalike omavalitsuste omafunktsioonid, omavalitsustele pandud funktsioonid ja omavalitsuste poolt täidetavad riigi funktsioonid; funktsioonid maht;
- kohalike omavalitsuste funktsioonide maksumuse määratlemine;
- kohalike omavalitsuste tulubaas, riigieelarvelised toetused tulubaasi täiendamiseks ja sihtotstarbelised toetused

Olulisemad saavutused:

1994.a märtsis pöördusid Eesti Linnade Liidu (edaspidi ELL), Eesti Maaomavalitsuste Liidu (edaspidi EMOL) ja Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse (edaspidi EOÜ) esindajad avaldusega õigusaktide põhiseadusega kooskõlla viimiseks õiguskantsleri poole. Pöördumise alusel algatas toonane õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli kohtumenetluse, mille tulemusena tagastati 1995.a lisaelarvega omavalitsustele 65 miljonit krooni tulumaksu, mis oli rahandusministri määruse alusel 1993.a riigieelarvesse võetud. Nimetatud summa tagasivõitmist võib kahtlemata pidada keskvalitsuse ja omavalitsusliitude suhtlemise algusperioodi üheks olulisemaks saavutuseks.

Teiseks olulisemaks sündmuseks tuleb pidada KTK 02.08.1994.a märgukirjale järgnenud protestiaktsiooni, mille käigus omavalitsused peatasid riiklike funktsioonide

---

<sup>65</sup> Omavalitsusliitude Koostöökogu. Kogumik. Omavalitsusliitude Koostöökogu tegevusest seisuga 23. september 1994.a, Eesti Linnade Liit, Tallinn 1994, lk 8-62

(kaitseväärevestuse jm) täitmise ning vastava teabe ja aruandluse esitamise riigiorganeile. Paraku ei osalenud selles aktsioonis kaugeltki mitte kõik omavalitsused, mistõttu ta lõppes suhteliselt kiiresti ja eriliste tulemusteta.

Kolmandaks ja sisuliseks saavutuseks tuleb pidada eelarveläbirääkimiste niiöelda konstitutsioneerimist. Eelarveläbirääkimisi on edukamalt või vähem edukalt peetud kõigil järgnevail aastail.

Neljas ja mitte vähem oluline tulemus on kindlasti kogu omavalitsussüsteemi eest seismine, selle arengu kavandamine ning kaasalöömine omavalitsuste õigusliku baasi kujundamisel.

Käegakatsutavatest tulemustest nimetagem 1995.a riigieelarvest kohalikele eelarvetele tehtud eraldiste kasvu esialgu kavandatud 2,32 miljardilt kroonilt 2,81 miljardi kroonini ehk suurenemist 21,1% võrra.<sup>66</sup>

Kui läbirääkimised algasid 1994.a valitsusdelegatsiooniga, kuhu kuulus 2 ministrit, siis edaspidi pidas KTK-ga kõnelusi Vabariigi Valitsuse ministeeriumidevaheline komisjon, keda juhtis regionaalminister ning kuhu kuulusid asjassepuutuvate ministeeriumide kõrgemad ametnikud (asekantslerid, osakonnajuhatajad). Valitsusdelegatsiooni madal tase mõjutas ja mõjutab praegugi läbirääkimiste sisu ja tulemusi, kuivõrd läbirääkijail puudub volitus sisulistes asjades läbi rääkida.

Omavalitsusliitude Koostöökogu tegevuse alguskuude kohta on Eesti Linnade Liidu toimetamisel ilmunud ülevaatlik kogumik<sup>67</sup>.

Teiseks mitte vähemtähtsaks otsuseks võib lugeda 1994. aasta omavalitsuste nõupäeval tehtud otsust kolme üleriigilise liidu ühinemisest. Leiti, et nii väikses Eestis olla killustatuna ei ole omavalitsustele kasulik. Ühe ühtse omavalitsusliidu olemasolu aitaks paremini läbirääkida riigiga ja olla arvestatav partner.

Kuigi selline otsus tehti, pole tulemuseni jõutud.

Siiski on aastast aastasse püüeldud, esimene tõsine katse toimus 1996. aastal, kui 3 liitu (EOÜ, EMOL ja ELL) sõlmisid kokkuleppe:

“Lähtudes Omavalitsuste üleriigilise nõupäeva 11. veebruari 1994.a. otsusest „Omavalitsusüksuste koostöö kohta”, omavalitsusliitudelt ja omavalitsusüksustelt laekunud ettepanekutest, nende huvide efektiivsema kaitse ja esindamise vajadusest riigiorganites ning

---

<sup>66</sup> S. Mäeltsemees, S. Lääne, T. Kirss. Koostöö – on see imelihtne. Eesti Linnade Liit 1820-1995, Eesti Linnade Liit, Eesti haldusjuhtimise Instituut, Tallinn 1995, lk 71

<sup>67</sup> Omavalitsusliitude Koostöökogu, Omavalitsusliitude Koostöökogu tegevusest seisuga 23. september 1994.a, Eesti Linnade Liit, Tallinn 1994

rahvusvahelistes organisatsioonides, samuti kaasaegse omavalitsusüksuste nõustamise ja teenindamise süsteemi rakendamiseks leppisid Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit ja Eesti Omavalitsusliitude Ühendus kokku järgnevas<sup>68</sup>:

Väljatöötatud ja läbiarutatud dokumentatsiooni ning liikmemaksude arvestuste alusel alustatakse koheselt „EESTI OMAVALITSUSTE LIIDU” (alternatiiv „EESTI LINNADE JA VALDADE LIIDU”) kui üleriigiliselt omavalitsusüksusi ühendava organisatsiooni loomise ettevalmistustöödega eesmärgiga võtta praegu tegutsevate üleriigiliste omavalitsusliitude poolt vastu ja registreerida liidu põhikiri enne kohalike omavalitsuste volikogude 1996. aasta valimisi.”

Linnade Liit ei pidanud kinni eelnevatest kokkulepetest ja ettevalmistustööd peatusid kuni uute läbirääkimisteni ELLiga 30. mail 1996.a, kus otsustati ühiselt kolme liidu poolt (EOÜ, EMOL, ELL) välja saata kõigile kokkuleppe eelnõu üleriigilise omavalitsusliidu moodustamise kohta ning eelarve põhimõtted, mida ka tehti.

22. augustil 1996.a otsustas EOÜ volikogu alustada läbirääkimisi Eesti Linnade Liiduga büroode ühendamiseks – põhjuseks oli suur töökoormus, spetsialistide puudus ja EOÜ eelarve väike maht.

07. oktoobril 1996.a saatis EOÜ kirja Linnade Liidule seisukoha võtmiseks üleriigilise liidu loomisel. ELLi juhatus kiitis põhimõtteliselt heaks büroode ühinemise 23.12.96.a.

Jätkusid läbirääkimised EOÜ büroo ühendamisest ELLi bürooga.

23. jaanuaril 1997. otsustati büroode ühendamiseks moodustada neljaliikmeline komisjon:

Nii 20. augustil Hiiumaal kui ka 19. septembril 1997.a Saaremaal arutati Eesti Linnade Liidu ja Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse ühistegevuse kokkulepet ning sellele kirjutati alla 3. oktoobril 1997.a Haapsalus.

19. septembril 1997.a oli taas EOÜ volikogu istungi päevakorras<sup>69</sup> “Eesti Omavalitsuste Liidu” loomine, kus korraldati hääletus – kas EOÜ liikmed pooldavad ühtse üleriigilise omavalitsusliidu loomist. Kõik volikogu liikmed hääletasid selle ettepaneku poolt. Initsiatiivgrupp koosseisus Jaan Peiel, Märt Moll ja Tiit Kirss esitasid volikogule Hollandi Omavalitsuste Liidu ja Eesti üleriigiliste omavalitsusliitude 11.-12. septembril 1997.a toimunud seminaril „Edasises koostöö ja integreerumise teel” ette valmistatud koostöö

---

<sup>68</sup> S. Ludvig, A.D. 1994, 10 aastat Eesti Omavalitsusliitude Ühendust, 10 aastat maakonna omavalitsusüksuste liitude tegevusest, EOÜ, 2003, lk. 88-89

<sup>69</sup> *ibid*, lk. 101-102

tegevused ja ajakava. Otsustati võtta aluseks esitatud dokument ja lepiti kokku, et oma ettepanekud esitatakse Eesti Linnade Liidu büroole 1. novembriks 1997.a.

Esimene samm ühise liidu poole oli tehtud, ELL ja EOÜ bürood olid ühendatud. Tundus, et kõik läheb plaanipäraselt ja nõupäeva ühine otsus leiab täitmist.

Maakondlikel omavalitsusliitudel paluti võtta ühtse üleriigilise omavalitsusliidu loomise küsimus oma lähema istungi päevakorda ning saata sellekohane otsus Eesti Linnade Liidu büroole.

Liidu põhikirja kinnitamise järel Vabariigi Valitsuses ja kuni liidu kongressi poolt uute struktuuride valimiseni täidab liidu eestseisuse funktsioone Omavalitsusliitude koostöökogu.

EOÜ istungil 28. jaanuaril 1999.a astuti EOÜ poolt konkreetseid samme üleriigilise omavalitsusliidu loomiseks ning võeti vastu otsus<sup>70</sup>:

“1. Omavalitsuskongressi põhieesmärkideks on:

ühtse üleriigilise OV Liidu loomise kokkuleppe saavutamine;

ühtse üleriigilise OV Liidu põhikirja põhimõtete kooskõlastamine;

üleriigilise OV Liidu loomise töörühma loomine;

üleriigilise OV Liidu loomise ajakava kooskõlastamine.

2. Korraldada Omavalitsuskongress k.a mais – juunis.

3. Esitada EOÜ esindajaiks Omavalitsuskongressi korraldustoimkonda:

Toomas Välimäe, Aivar Kaldjärv, Märt Moll, Mati Ilisson.

4. Esitada EOÜ seisukohad Koostöökogule, Eesti Linnade Liidule, Eesti Maaomavalitsuste Liidule ja maakondlikele liitudele.”

Märt Moll poolt oli välja töötatud põhjalik Eesti Omavalitsuste Liidu põhikiri, liikmelisus ja liikmemaksud.

Eesti Linnade Liit andis EOÜ poolt tehtud ühinemise ettepanekutele põiklevaid vastuseid ning suurlinnade linnapead kartsid kaotada oma otsustusõigust.

Algasid probleemid, mis kestsid kahe liidu (EOÜ ja ELL) vahel 1,5 aastat ja kulmineerusid 2001.aasta suvel, kui EOÜ volikogu otsustas taastada oma büroo.

EOÜ avas oma büroo augustis 2001 ja sama aasta sügisel kirjutati alla ühinemisleping EMOL-iga.

Tüli liitude vahel andis võimaluse ka keskvalitsusel neid ignoreerida.

---

<sup>70</sup> S. Ludvig, 10 aastat Eesti Omavalitsusliitude Ühendust, 10 aastat maakonna omavalitsusüksuste liitude tegevusest, EOÜ, 2003, lk. 113

Selle taustal on keskvalitsus järjekindlalt pisendanud omavalitsusliitude rolli: Vabariigi Valitsuse ministriumidevahelise komisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni vahel peetavad läbirääkimiste tulemuslikkus on omavalitsuste arvates pea olematu; omavalitsuste tulubaas on aastaid sisuliselt külmutatud; omavalitsusi ja nende esindusi ei arvestata EL liitumisläbirääkimistel ning neid soovitakse kõrvale jätta EL struktuurifondide vahendite kasutamise kavandamisel.

Millised siis on Valitsuse delegatsiooniga läbirääkimiste tulemused läbi aastate:

1. Igal aastal on suurenenud esialgsed eraldised kohalikesse eelarvetesse
2. On käivitatud erinevaid valdade ja linnade ühisaktsioone, mille najal 1996.a eraldati täiendavalt 50 miljonit krooni riiklike ülesannete täitmiseks.
3. 1997.a. täiendavad vahendid õpilastranspordiks 20 milj.
4. 1998.a. täiendavad vahendid teede rahastamiseks 50 milj.
5. 1999.a. § 2 alusel eraldatavate vahendite suurenemine 80 milj.

Läbirääkimisi ja nende tulemusi hinnates peab kokkuvõttes tõdema, et:

Läbirääkimised, nende toimumine ja tulemused ning nende arvestamine riigieelarve koostamisel on siiani seadustes sätestamata;

KTK taotlused viia läbirääkimised poliitilisele tasandile ei ole õnnestunud;

Sisulisi läbirääkimisi tihtipeale ei toimunu, kuna valitsusdelegatsioon esitab oma seisukohad vahetult enne riigieelarve eelnõu esitamist Riigikogule;

Valitsus on omavalitsustele vahendite eraldamisel lähtunud nn jääkide põhimõttest, st. kui midagi üle jääb, siis saavad ka omavalitsused;

Riigieelarvelised eraldised omavalitsustele on kasvanud aeglasemalt kui riigieelarve ise;

Uute õigusaktide vastuvõtmisega omavalitsustele lisandunud kohustused on jäänud rahastamata, omavalitsuste tulubaas ei ole kasvanud (absoluutsummas küll, kuid tulubaasi moodustavad endiselt 3 maksu pluss tasandusfond);

Omavalitsuste seisukohti arvestatakse harva, tihtipeale aga tehakse otse vastupidi;

Saavutatud kokkulepetest ei peeta kinni.

Siiski tuleb sedastada, et ilma keskvoimuga peetavate kõnelusteta oleks omavalitsussüsteemi õiguslik baas ja rahanduslik olukord ilmselt oluliselt halvem.

### 3. REGIONAALSE OMAVALITSUSLIKU HALDUSE KORRALDUSE VÕIMALUSED

#### 3.1 Omavalitsuste koostöö õiguslike vormide analüüs

Poliitilised ringkonnad ei ole suutnud kokku leppida Eesti regionaalhalduse mudelis – kas riiklik regionaalhaldus, teine omavalitsuslik tasand, avalik-õiguslikud või eraõiguslikud omavalitsusliidud, vmt.

Igapäevases praktikas aga valitsevad ebakõlad tegelikkuse ning soovide ja õiguslike võimaluste vahel. Samal ajal puudub läbitöötatud teoreetiline alus omavalitsusliitudes tekkinud probleemide lahendamisele ning omavalitsusliitude eesmärkide selgele määramisele.

Haldusõigusest tulenevalt<sup>71</sup>.

Haldusõigus on tervikuks seondunud õigusnormide kogum, on õigusharu, mis kuulub avaliku õiguse hulka. Viimane vastandub eraõigusele.

Avalikul õigusel ja eraõigusel on põhimõtteliselt erinevad lähtepunktid ja funktsioonid. Eraõigus lähtub üksikisiku privaatautonomiast ning tal on ülesanne reguleerida eraõiguslike isikute õiglast suhtlemist ning lahendada nende aktuaalseid või potentsiaalseid huvikonflikte. Avaliku õiguse, vähemalt tema olulisema osa, s.o. riigi- ja haldusõiguse, objektiks on riik kui kõrgema võimu kandja. Avaliku õiguse eesmärgiks on määratleda ning piiritleda riigiorganite pädevust. See ei välista muidugi seda, et riik ei osale eraõiguslikes suhetes, ei kasuta eraõiguse vorme. Viimast tuleb vaadata siiski kui erandit, peale selle puudub riigil privaatautonomia.

Kaasajal on üldlevinud kolm kõige olulisemat teooriat:

- 1) **huviteooria**, mis lähtub õigusnormi huvisuundumisest. Selle alusel teenib avalik õigus avalikke huvisid, eraõigus erahuvisid. Üldtuntud on Rooma juristi Ulpianuse (170-228 e.m.a) ütetus: *publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem* - avalik õigus on see, mis lähtub Rooma riigi huvist, eraõigus, mis

---

<sup>71</sup> <http://www.ibs.ee/ibs/juura/haldus/>

*puudutab üksikisiku kasu.* Üldistatult võib öelda, et kogu õigus, s.h ka eraõigus, teenib ühiskondlikku korda ja seega puudutab avalikke huvisid ning vastupidi, üldised huvid koosnevad isikute eraõiguslikest huvidest.

- 2) **subordinatsiooniteooria**, mille järgi avalik õigus reguleerib subordinatsiooni- ehk alluvussuhteid, eraõigus aga suhteid, mis tekivad võrdsete subjektide vahel. Selle käsitluse alusel on avalikule õigusele iseloomulik ühepoolne kohustuslik reguleerimine (seadus, haldusakt), eraõigusele aga leping. Nimetatud teooria puuduseks loetakse seda, et ka eraõigus võib teatud juhtudel reguleerida subordinatsioonisuhteid (suhted vanemate ja laste vahel) ning vastupidi, teatud juhtudel reguleerib avalik õigus ka koordinatsioonisuhteid (haldusleping). Koordinatsioonisuhete puhul ei saa pooled üksteisele siduvaid otsuseid peale panna. Alluvussuhtes (subordinatsioonisuhtes) on aga see võimalik.
- 3) **subjektiteooria**, mis loeb avalikuks õiguseks nende õigusnormide kogumit, mille õigustatud või kohustatud subjektiks on üksnes avaliku võimu kandja. Avaliku õiguse sidumine normiadressaatidega, kelleks on avaliku võimu kandjad, on oluliseks kriteeriumiks era-ja avaliku õiguse eristamisel, kuna see on seotud era-ja avaliku õiguse funktsioonide erinevusega.

Avalik õigus on seega kõige üldisemalt määratledes õigus, mis korraldab suhteid riigi ja isiku vahel.

Maakondlike omavalitsusliitude õigusvõime, seega nii õigused aga ka kohustused ja vastutus, on kuni käesoleva ajani määratletud mittetulundusühingu staatusest tuleneva õigusvõimega ehk oma liikmete ühishuvide esitamise võimega eraõigusliku juriidilise isikuna. Algsele, valdavalt kohalike omavalitsuste ühiste huvide esindatuse vajadusele on aastate jooksul lisandunud ühelt poolt praktiline vajadus, aga samas ka normatiivdokumentidega liidule pandud kohustused oma ulatuselt maakonda hõlmavate avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks, milleks ühenduse olemasolev juriidiline vorm ei anna piisavalt vajalikku õigusvõimet.

Käesoleval ajal saab maakondlikke omavalitsusliite, tulenevalt nende poolt avalikes huvides põhiülesannetena tegelikkuses täidetavatest avalik-õiguslikest ülesannetest, käsitleda avalik-õiguslike territoriaalühendustena ehk vastavate avaliku halduse kandjatena, mille funktsiooniks on haldusülesannete täitmine maakonna ulatuses, kuid mis seni ei ole varustatud avaliku võimu vastava ametliku volitusega. Oluliseks kriteeriumiks avalik-õiguslike ja eraõiguslike juriidiliste isikute eristamises on esitatud nende loomise eesmärk ehk

huvi. Kuivõrd maakondlike liitude ülesanded erinevad suuresti üleriigiliste liitude eesmärkidest, siis oleks nende staatuse määratlemiseks 2 võimalust:

1. Omavalitsuste vabatahtliku koostöö kaudu omavalitsustele ühist huvi pakkuvate ülesannete lahendamine. Keskvõim saab sellisel juhul oma ülesandeid omavalitsuste vabatahtlikele liitudele üle anda lepingulises vormis, tema liikmed aga ülesandeid panna vastavalt kehtestatavale põhikirjale.
2. Omavalitsuste koostöö sätestamine seaduses avalik-õigusliku juriidilise isiku vormis. Sellisele avalik-õiguslikule isikule saab seadusega panna need ülesanded, mida on otstarbekam täita suuremal territooriumil kui omavalitsus ning üle anda ka osa kesk võimu funktsioone, mida on otstarbekas täita regionaalsel tasemel. Seaduses saab sätestada sellise avalik-õigusliku juriidilise isiku juhtimispõhimõtted ja selle juhtorganitesse isikute määramise põhimõtted. Ka kohalik omavalitsus saab osa oma ülesandeid vajadusel anda sellele isikule.

Omavalitsuste ühisülesannete täitmisel tundubki sobivam lahendus olevat avalik-õigusliku liidu vorm. Sealjuures peaks seadustama mehhanismi avalik-õigusliku omavalitsuste liidu esindusorgani liikmete nimetamiseks (valimiseks) omavalitsuste volikogude poolt (kas oma liikmete hulgast või piiramata valimiskriteeriume. Valimine volikogu ja täitevorgani liikmete hulgast annaks suurema legitiimsuse liidule, kuna omavalitsuste esindajatel liidu esindusorganis on rahva mandaat kohtadel ja kindlustunde volikogule selles, et tema esindaja on kursis omavalitsuse enda võimalustega ja ta on pädev esindama kohalikku omavalitsust ). Liidu esinduskogu peaks saama teha otsuseid häälteenamuse printsiibist, mitte konsensusprintsiibist tulenevalt.

Seadusandluses on olulise kriteeriumina avalik-õiguslike ja eraõiguslike juriidiliste isikute eristamises esitatud nende loomise eesmärk ehk huvi.

Tsiviilseadustiku üldosa seaduse<sup>72</sup> § 25 lõike 1 kohaselt on Eraõiguslik juriidiline isik on erahuvides ja selle juriidilise isiku liigi kohta käiva seaduse alusel loodud juriidiline isik. Eraõiguslik juriidiline isik on täisühing, usaldusühing, osühing, aktsiaselts, tulundusühistu, sihtasutus ja mittetulundusühing.

---

<sup>72</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus, 19.11.2003 – RT I 2003,78,523

Erinevalt eelnimetatust on avalik-õiguslik juriidiline isik loodud avalikes huvides (TSÜS § 25 lg 2). Avalikud huvid tulenevad nendest avalik-õiguslikest ülesannetest, mis on seaduse või muu õigusaktiga avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele peale pandud.

Juhul kui juriidilise isiku tekkimise asjaoludes, seega küsimuses, kas ta on loodud erahuvides või avalikes huvides, ei ole täit selgust, tuleb aluseks võtta vastava institutsiooni sisuline tegevus, kas see kujutab endast avalik-õiguslike haldusülesannete täitmist või mitte ja keda ta esindab, kas eraõiguslikke või avalik-õiguslikke isikuid.

Juriidilise määratluse järgi eraõiguslikule režiimile alluvad reeglina kasumit taotlevad (tulunduslikud) juriidilised isikud ja ka kasumit mittetaotlevad (mittetulunduslikud) juriidilised isikud, kes põhiülesandena ei täida avalik-õiguslikke ülesandeid.

Ning vastupidi, avalik-õiguslikule režiimile alluvad juriidilised isikud, kes põhiülesandena avalikes huvides täidavad avalik-õiguslikke ülesandeid.

Seega on valikuteks kas organisatsiooni (omavalitsuste liidu) juriidilise vormi ja sellega seonduva õigus- ning vastutusvõime vastavusse viimine selle põhiülesannetega või vastuolu süvenemine vormi ja sisu vahel, mis lisaks ebakõladele lokaalses mastaabis on kujunemas probleemiks ka kontaktivõimelisuse aspektist Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu struktuuridega.

Tulenevalt 2002.a kehtivast õiguskorrast olid omavalitsusliidud kohustatud viima oma põhikirjad vastavusse MTÜ seadusega oktoobriks 2002. MTÜ seadus aga ei võimalda oma loogika poolest juhtida omavalitsusliite vastavalt omavalitsusüksuste vajadusele ja kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslikele põhimõtetele. Eriti puudutab see juhtorganite moodustamist, nende volituste tähtaega, registrisse kandmiseks ettevalmistavaid toiminguid jmt.

Omavalitsusliitude igapäevases tegevuses on seoses MTÜ seaduse rakendamisega kerkinud üles rida probleeme:

1. Kohalikke omavalitsusi (avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid) esindab eraõiguslik isik, kellel pole avalik-õiguslikku õigusvõimet.
2. Esindajate arvu liidu esindusorganis ei saa reguleerida vastavalt omavalitsuste vajadusele.
3. Liidu juhtimises (v.a asutamine) ning valdade ja linnade üldhuvide kujundamises ei osale enamasti kohaliku omavalitsuse esinduskogu vaid täitevorgani esindajad.
4. Kohalike omavalitsuste volikogude valimise järel võivad omavalitsusliitu juhtima jääda üsna pikaks ajaks (üks kuni kolm kuud) isikud, kes pole enam omavalitsusüksusega seotud ja kes võivad võtta liidule kohustusi, milleks ta pole valmis.

5. Esindaja valimine liidu esinduskogusse võib venida kuni omavalitsusüksuse volikogu ja valitsuse uue koosseisu täieliku rakendumiseni.
6. Liidu esindusorgani rakendumise järel valitava juhatuse, aga ka paratamatult johtuvate muudatuste (esindusorgani liikme tagasiastumine – või kutsumine) ning muudatuste kandmine registrisse on aeganõudev ja pikaajaline protsess.

Diskussioonis haldusreformi teemadel on ühe keerulise küsimusena käsitletud võimalikke arenguid ja arenguvõimalusi maakonna tasandil, silmas pidades haldussuutlikkuse paranemise vajadust.

Üheks oluliseks dokumendiks, mille alusel on viimasel seitsmel aastal valla-linna ja maakonna tasandi lahendusi kujundatud, on Riigikogu otsus 12. maist 1993:

“KOHALIKKU OMAVALITSUST KÄSITLEVATE SEADUSTE VÄLJATÖÖTAMINE“

Kohalikku omavalitsust käsitlevate seaduste väljatöötamisel lähtub Riigikogu põhimõttest, et Eesti Vabariigis korraldatakse omavalitsuslikku haldamist ainult vallas ja linnas, kus üldistel, ühetaolistel ja otsestel valimistel valitakse volikogu.

Maakonna tasandil moodustatakse vastava maakonna omavalitsusüksuste delegeeritud esindusorganina maakogu.

Riiklikku haldamist maakonnas korraldatakse maavalitsuse kaudu.”

Omavalitsusliku haldamise korraldamine ainult ühel omavalitsuslikul tasandil, seega siis valla ja linna tasandil, ei ole minetanud ega vähendanud vajadust konkreetselt korraldada paljusid omavalitsustele erinevates eluvaldkondades määratud või neil muudel asjaoludel olevaid ülesandeid maakonna ulatuses ühiselt ning ühtlaselt. Pigem on märgatav ühise ja ühtlase korraldamise vajaduse suurenemine. Maakondliku koostöö, ühistegevuse aga ka lähenemiste ühtlustamise ehk kooskõlastamise funktsiooni kannavad mittetulundusühingu staatuses maakondlikud omavalitsusliidud.

Avalikud huvid tulenevad nendest avalik-õiguslikest ülesannetest, mis on seaduse või muu õigusaktiga avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele peale pandud.

Avaliku halduse kandja mõiste on K. Meruski ja I. Koolmeistri poolt antud järgmiselt<sup>73</sup>:

“Kui räägitakse riigist või haldusest üldse, siis peetakse eelkõige silmas erinevate organisatsioonide ja subjektide kogusummat, kes esinevad nn. haldusekandjatena, kelle funktsiooniks on haldusülesannete täitmine. Pidepunktiks haldusekandjate määratlemisel on nende õigusvõime. Kui me peame silmas, et avalik haldus kui tegevus peab olema

---

<sup>73</sup> K. Merusk, I. Koolmeister, Haldusõigus, Balti Õpingute Instituut, 1994-1997

õiguspärane, siis ei piisa üksnes õigusnormist, mis haldust õigustab või kohustab, vaja on täpselt ära määratleda ka need subjektid, kes on nende õiguste ja kohustuste kandjateks. See toimub õigusdogmaatilisel teel, et teatud institutsioonidele antakse õigusvõime ning nad muutuvad vastutusvõimelisteks subjektideks, kellel on haldusõiguslikud õigused ja kohustused. Seega avaliku halduse kandja on õigussubjekt, kellele õiguskorra poolt on antud teatud hulk õigusi ja peale pandud kohustused avaliku halduse teostamisel. Iga iseseisev avaliku halduse kandja on samaaegselt ka avalik-õiguslik juriidiline isik.”

Eriline koht haldusekandjate hulgas on riigil. Õigussuhete raames omandab riik avalik-õigusliku juriidilise isiku vormi. Tal on kõik juriidilisele isikule omased tunnused. Tal on vara (riigivara), ta võib sõlmida lepinguid, võttes endale teatud õigusi ja kohustusi, ta võib esineda ühe poolena kohtus, tema suhtes võidakse langetada kohtuotsus (kahju hüvitamine) jne. Samal ajal on riik eripärane avalik-õiguslik juriidiline isik. Ta on ainuke juriidiline isik, kellel on kompetentsi jaotamise kompetents. Ainult riigil on õigus määrata iseenda prerogatiivide maht, kõigil teistel on riigi poolt antud ja tunnustatud õigused ning prerogatiivid, samuti teostab ta kontrolli kõigi teiste juriidiliste isikute üle. Riigi kui juriidilise isiku funktsioonid on universaalsed, teised juriidilised isikud tegutsevad teatud kindlates valdkondades.

Ka Eesti õiguskord käsitleb riiki avalik-õigusliku juriidilise isikuna.

Riigil ei ole võimalik ja ka otstarbekas teostada kõiki avalik-õiguslikke haldusülesandeid oma organite kaudu. Sellepärast antakse teatud osa nendest seadusega üle iseseisvatele õigussubjektidele, kes muutuvad sellega avaliku halduse kandjateks, avalik-õiguslikeks juriidilisteks isikuteks. Seda protsessi nimetatakse detsentraliseerimiseks. Detsentraliseerimine tähendab lõpliku otsustusõiguse üleandmist iseseisvatele õigussubjektidele ning ta sisaldab endas olulisi demokraatlikke väärtusi. Otsuste tegemise õigus antakse üle asjast huvitatud isikutele või nende esindajatele. See tähendab, et otsustamine viiakse võimalikult lähedale neile, keda need otsused puudutavad.

Pädevus väljendab eelkõige haldusekandjate ja haldusorganite õiguste ning kohustuste mahtu. Olulise praktilise tähtsusega on see, milliseid ülesandeid täitma üks või teine institutsioon on ellu kutsunud. Organite paljususe puhul on pädevuse reguleerimine, selle piiritlemine hädavajalik.

Esiteks on see tähtis haldusorganisatsiooni enda seisukohalt. Pädevuse piiritlematus või selle kattumine toob kaasa asjatu dubleerimise, pädevusvaidlused ja on takistuseks haldusülesannete efektiivsel täitmisel. Teiseks on pädevuse täpne määratlemine oluline ka kodanike

jaoks, kes tahavad ja peavad teadma, millised ametiasutused milliseid küsimusi on volitatud otsustama.

Pädevuse piiritlemise probleem ei ole formaalne, vaid sügavalt praktilise tähtsusega. Eriti teravalt võib see ilmneda ekstreemsetes situatsioonides. Näiteks inimestele ohtliku loodusreostuse kaasa toonud avarii korral raudteel on vajalik kiire meetmete rakendamine. Kes peab seda tegema: kas politsei, kohalik omavalitsus, päästeamet või keegi teine? Kui nende organite pädevus, kes koheselt peavad juhtunule reageerima, ei ole täpselt määratletud, võivad tagajärjed olla nii loodusele kui ka inimestele väga rasked.

Küllaltki omapäraselt on seadusandja lahendanud näiteks riigi ja kohaliku omavalitsusüksuse pädevuse piiritlemise, mis on iseenesest väga keeruline probleem. Lisaks ülesloetletud omavalitsusüksuse omaülesannetele sätestab seadus põhimõtte, mille järgi kõik need kohaliku elu küsimused, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada, kuuluvad samuti omavalitsusüksuse ülesannete hulka (KOKS § 6 lg. 3 p. 2).

Selleks, et ei tekiks "valgeid laike" ega kannataks avalikud huvid, peab kohaliku omavalitsusüksuse organitel olema täpne ülevaade nendest nn ülejäänud kohaliku elu küsimustest.

Välja võib tuua järgmised pädevuse liigid:

- 1) **reaalpädevus** määrab ära vastav haldustegevuse ala, haldusülesannete sisu. Reaalpädevus reguleerib seda, millised ametiasutused milliseid ülesandeid täidavad (ehitus, side, haridus, transport jne.);
- 2) **territoriaalpädevus** kehtestab ametiasutuste pädevuse ruumilised piirid ning annab vastuse küsimusele, millisel territooriumil milline ametiasutus on volitatud haldusmeetmeid rakendama;
- 3) **instantsiline** pädevus ehk astmeline pädevus rajaneb ametiasutuste hierarhilisel (astmelisel) süsteemil. Reguleerib küsimust, kas ja millistel eeldustel võib kõrgemal astmel asuv ametiasutus teha otsuseid alluvate ametiasutuste suhtes;
- 4) **funktsionaalne** pädevus kujutab endast ametiasutuse sisemist töökorraldust, ülesannete jaotamist ametnike vahel. Annab vastuse sellele, milliseid ülesandeid üks või teine ametnik peab täitma.

Kui konkreetse juhtumiga seoses on vajalik määratleda, kelle pädevusse antud asi kuulub, siis on olulisemad kaks esimest pädevuseliiki. Nende abil me leiame oma küsimusele ka vastuse.

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute määratlemisel, nende eristamisel eraõiguslikest juriidilistest isikutest on aga ka oluline praktiline tähtsus. Sellest sõltub näiteks, milline kohus lahendab nende tegevusest tekkinud vaidlusi, milline on ühe või teise juriidilise isiku õigusvõime jne. Üksnes tegevusvaldkond kui kriteerium ei võimalda eristada avalik-õiguslikke ja eraõiguslikke juriidilisi isikuid, sest näiteks hariduse andmisega, meditsiinilise teenindamisega tegelevad ka eraõiguslikud õppeasutused, eraõiguslikud haiglad jne. Eristamiseks on vajalikud juriidilised kriteeriumid.

Juriidiline isik on teatud mõttes abstraktsioon, puhtalt juriidiline, mitte füüsiline nähtus, kuid tal on väga oluline praktiline tähtsus. Ta pakub vormi isikute või vahendite ühendamiseks, et saavutada teatud eesmärk, mis ei ole sageli üksikisikule jõukohane. Juriidiline isik on seega üldjuhul isikute (nii füüsiliste kui ka juriidiliste) organiseeritud ühendus teatud kindla eesmärgi saavutamiseks. Sellised eesmärgid võivad olla kas tulunduslikud või mittetulunduslikud. Õiguslikust aspektist väljendub see spetsialiseerumise printsiibis, mis tähendab, et selline ühendus luuakse varem deklareeritud eesmärgil ning ta funktsioneerib selle nimel. Juriidilisel isikul on materiaalsed vahendid, s.t. tal on reeglina oma vara, mis on eraldatud tema liikmete varast. Seega on tal iseseisev varaline vastutus, mis laieneb üksnes juriidilise isiku, mitte tema liikmete varale. Kuid seaduses sätestatud juhtudel vastutavad juriidilise isiku liikmed või osanikud juriidilise isiku kohustuste eest täiendavalt ka oma varaga. Juriidilisel isikul võivad olla oma palgalised töötajad.

Lähtudes tegevuse eesmärkidest, võib juriidiline isik omandada õigusi ja võtta endale kohustusi, mis tulenevad kas seadusest või tekivad juriidilise isiku praktilise tegevuse tulemusena. Seega esineb juriidiline isik subjektina, keda õiguskord tunnustab ja kaitseb.

Oluliseks tunnuseks, mille abil võib eristada avalik-õiguslikke ja eraõiguslikke juriidilisi isikuid, on nende loomise kord. Avalik-õiguslik juriidiline isik luuakse kas kõrgeima riigivõimuorgani aktiga – seadusega, või selle alusel nn. korralduskorras, s.t seadus delegerib selle õiguse või kohustuse teistele organitele või iseseisvatele õigussubjektidele.

Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 25 lõige 1<sup>74</sup> sätestab siin küll põhimõtte, et avalik-õiguslik juriidiline isik on juriidiline isik, mis on loodud seaduse alusel avalikes huvides, kuid samas märgib seaduse § 25 lõige 2, et juriidilise isiku võib asutada teatud liiki juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel või otse selle juriidilise isiku kohta käiva seadusega. Seega võib avalik-õigusliku juriidilise isiku luua otse seadusega või nähakse seaduses ette nende loomine teiste

---

<sup>74</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus, 19.11.2003 – RT I 2003,78,523

volitatud organite poolt. Nii näiteks loodi seadustega Kultuurkapital ja Keskkonnafond. Üldiselt ei ole seadustes täiendavalt sätestatud seda momenti, millal tekib vastava avalik-õigusliku juriidilise isiku õigusvõime. Kui see on sätestamata, siis tekib õigusvõime seaduse jõustumise hetkest.

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse üle teostab riik järelevalvet. Kuid nimetatud asjaolu ei ole iseloomulik ainult avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele, vaid ka eraõiguslikele juriidilistele isikutele. Erinevus võib olla järelevalve mahus. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute sisulise tegevuse (tegevuse valdkonna) üle teostatav riiklik järelevalve ja seda korraldavad organid on tavaliselt sätestatud juriidilist isikut loonud seaduses. Sageli on see fikseeritud aga väga üldiselt, selle sisu ja vormid on piiritlemata.

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja eraõiguslike juriidiliste isikute piirimal asuvad eraõiguslikud juriidilised isikud, kes seaduse või halduselepingu alusel täidavad avalik-õiguslikke haldusülesandeid. Nad alluvad avalik-õiguslikule režiimile üksnes nende ülesannete täitmise piirides, ülejäänud osas sätestab selliste juriidiliste isikute õigusliku seisundi eraõigus.

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute määratlemisel tuleb esiteks kindlaks teha, kas vastav seadus ei ütle *expressis verbis*, et tegemist on avalik-õigusliku juriidilise isikuga.

Juhul kui see puudub, siis on vaja selgitada juriidilise isiku tekkimise asjaolusid. Juhul kui ka need on ebaselged, tuleb analüüsida vastava institutsiooni sisulist tegevust, s.t kas ta täidab avalik-õiguslikke ülesandeid.

Halduse kandjate järgmise liigi moodustavad avalik-õiguslikud asutused, mis on samuti iseseisvateks õigussubjektideks. Nad on avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Avalik-õiguslikel asutustel on kolm põhilist tunnust:

- 1) nad kujutavad endast haldusteenistujate ja asjade (hooned, sisseseade, tehnilised vahendid jne) organisatsioonilist koondamist, ühtsust;
- 2) nad täidavad vastavalt oma asutamise eesmärgile teatud haldusülesandeid, osutavad teatud teenuseid;
- 3) neil on vastavad avalik-õiguslike teenuste kasutajad.

Põhiline vahe avalik-õiguslike korporatsioonide (ühenduste) ja avalik-õiguslike asutuste vahel seisneb selles, et esimestel on liikmeskond (liikmed), teistel see puudub. Konkreetsetel juhtudel võivad erinevused olla ka õiguste ja kohustuste mahus.

Kolmandaks avaliku halduse kandjate liigiks on avalik-õiguslikud sihtasutused ehk fondid. Nad on iseseisvad õigussubjektid, avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Avalik-õigusliku sihtasutuse tunnuseks on sihtasutuse asutaja poolt vara eraldamine teatud eesmärgi taotlemiseks. See eesmärk peab teenima avalikke huvisid. Kehtivas õiguskorras võib avalik-õigusliku sihtasutusena nimetada näiteks Kultuurkapitali. Vastavalt Kultuurkapitali seaduse §-le 1<sup>75</sup> on Kultuurkapital avalik-õiguslik juriidiline isik, kelle tegevuse eesmärk on kunstide ja rahvakultuuri toetamine rahaliste vahendite sihipärase kogumise ja sihtotstarbelise jagamise kaudu. Kultuurkapitali ülesandeks on toetada kunstide edendamise, tutvustamise ja populariseerimise projekte, kultuurialaseid teadusuuringuid ning soodustada kunstide ja rahvakultuuri arengut. Tema pädevusse kuulub ka vastaval kultuurialal silma paistnud kultuuritegelaste, samuti andekate ja arenguvõimeliste isikute toetamine jne. Kultuurkapitali tulud laekuvad alkohoolsete jookide ja tubakatoodete aktsiisist, hasartmängumaksust, samuti varalistest annetustest ja pärandustest, aga ka majandustegevusest.

Nii avalik-õiguslikud korporatsioonid (ühendused), asutused kui sihtasutused on nii organisatsiooniliselt kui ka õiguslikult iseseisvad, mis võimaldab neil teostada ainuvastutavat haldust. Kuid vaatamata sellele jäävad nad ikkagi seotuks riigiga.

Seotus ei avaldu mitte ainult selles, et nende eksistents ja ülesanded on ära määratud riigi poolt (seadusega), vaid nad alluvad ka riigi seadustele ning on allutatud riigi järelevalvele.

Seepärast võib neid, vastupidiselt riigile, käsitleda kui derivatiivseid (tuletuslikke) halduse kandjaid. Avalik võim, mille kandjaks nad on, ei ole algselt omandatud, vaid on neile riigi poolt seadusega antud.

Osalise õigusvõimega avalik-õiguslikud haldusüksused on institutsioonid, kellel ei ole avalik-õigusliku juriidilise isiku staatust, kuid kes on volitatud täitma teatud avalik-õiguslikke ülesandeid vastavalt oma pädevuse piiridele. Nende struktuur võib olla korporatsioonide ja asutuste sarnane. Niikaugele kui ulatub nimetatud institutsioonide õigusvõime, on nad ka avaliku halduse kandjateks. Näitena võib siin nimetada osavalda või linnaosa, mis asub valla või linna maa-alal ja koosseisus ning tegutseb volikogu kinnitatud osavalla või linnaosa põhikirja alusel (KOKS § 56). Analoogiline õiguslik seisund on ka ülikooli teaduskondadel, kes ei ole iseseisvad avalik-õiguslikud juriidilised isikud, kuid kellel on kindlad avalik-õiguslikud ülesanded ja vastutus.

---

<sup>75</sup> Eesti Kultuurkapitali seadus, 29.01.2003 - RT I 2003,21,123

Teatud avalik-õiguslikud funktsioonid võib riik seaduse või halduslepinguga üle anda ka eraõiguslikele isikutele. See on detsentraliseerimise kui protsessi üks osa. Neid ülesandeid, mis riik annab, täidavad eraõiguslikud subjektid iseseisvalt ning ainuvastutavalt. Nendes piirides on eraõiguslikud isikud ka avaliku halduse kandjateks. Eraõiguslikud avaliku halduse kandjad võivad olla nii füüsilised kui ka juriidilised isikud. Eesti õiguskorras on see uus nähtus, kui mitte arvestada kogemust, mis pärineb kolmekümnendatest aastatest. Nõukogude õigussüsteem kui totalitaarse riigi õigussüsteem midagi sellist ei tundnud.

Seoses Notariaadiseaduse<sup>76</sup> (edaspidi: NS) vastuvõtmisega võib kehtiva õiguse baasil tuua ka esimese näite. Notariaadireformi sisuks oli üleminek riiklikult süsteemilt nn. ladina notariaadi mudelile. Nimetatud seaduse § 2 lõike 3 kohaselt on notar isik, kes peab oma ametit enda nimel ja vastutusel vaba elukutsena. Notar ei ole riigiametnik, vaid eraõiguslik isik, kellele riik annab seadusega üle teatud ülesannete teostamise õiguse ja kohustuse. Vastavas ulatuses teostab riik tema tegemise üle ka järelevalvet, s.t. kontrollib seaduste ja muude õigusaktide järgimist ning elanike normaalse teenindamise tagamist. Notariaaltoimingute teostamisel on notar sõltumatu, mis muudab ta ka ainuvastutavaks. Notar vastutab oma ametitegevusega tekitatud kahju eest isiklikult. Riik vastutust ei kannu. Notar ei saa riigilt palka, talle kuulub ametitegevuse eest makstav tulu. Vaatamata sellele, et seaduse järgi nimetab notari ametisse justiitsminister (NS § 8 lg. 2), et ette on nähtud notari ametialased kitsendused (ei või pidada teisi palgalisi ameteid ega olla muul palgalisel töö, v.a. pedagoogiline ja teadustöö, ei või tegelda maaklerlusega jne.), ei ole notar riigiametnik, vaid eraõiguslik isik. Avalikuks teenistuseks saab lugeda avalike ülesannete täitmist riigi-, omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku teenistuses. Teenistussuhted on tunduvalt laiem mõiste, kui õigused ja kohustused, mis tekivad avalik-õiguslike ülesannete seaduslikul delegerimisel. Siia kuuluvad palk, sotsiaalsed tagatised jne. See kõik notarile ei laiene.

Vastavalt sellele, kas riik täidab teatud haldusülesandeid ise või delegerib need iseseisvatele õigussubjektidele, saab rääkida kas vahetust või kaudsest riigihaldusest.

Seega riigihaldus laiemas tähenduses, ehk (haarates nii vahetu kui ka kaudse riigihalduse, kujutab endast tegelikult avalikku haldust. Seda teostatakse avalikes huvides.

---

<sup>76</sup> Notariaadiseadus, 14.04.2004 - RT I 2004,30,208

## 3.2 Maakondlike omavalitsusliitude õiguslik staatus

Kohalike omavalitsuste koostöö regionaalsel tasandil ehk maakondlike omavalitsusliitude õigusliku staatuse puhul on võimalik eristada kolme alternatiivi.

### Alternatiiv I

Teise tasandi omavalitsuse (taas)loomine. Teise tasandi omavalitsus moodustatakse sarnaselt esimese tasandi omavalitsusele valides teise tasandi omavalitsuse volikogu vastavalt territooriumilt (maakond). Teise tasandi omavalitsuse ülesanded sätestatakse seadusega ning need võivad hõlmata ülesandeid mida täidavad täna koostöös kohalikud omavalitsused ning keskvõimu poolt ära antavad ülesanded.

### Alternatiiv II

Omavalitsuste vabatahtliku koostöö kaudu omavalitsustele ühist huvi pakkuvate ülesannete lahendamine. Keskvõim saab oma ülesandeid omavalitsuste vabatahtlikele liitudele üle anda lepingulises vormis koos rahastamisega.

### Alternatiiv III

Omavalitsuste koostöö sätestamine seaduses avalik-õigusliku juriidilise isiku vormis. Sellisele avalik-õiguslikule isikule saab seadusega panna need ülesanded, mida on otstarbekam täita suuremal territooriumil kui omavalitsus ning üle anda ka osa keskvõimu funktsioone, mida on otstarbekas täita regionaalsel tasemel. Seaduses saab sätestada sellise avalik-õigusliku juriidilise isiku juhtimispõhimõtted ja selle juhtorganitesse isikute määramise põhimõtted.

Omavalitsuste ühisülesannete täitmisel tundub sobiv mehhanism olevat avalik-õigusliku ühisomavalitsuse nõukogu liikmete nimetamine omavalitsuste volikogude poolt. Nõukogu peaks saama teha otsuseid häälteenamuse printsiibist, mitte konsensusprintsiibist tulenevalt.

Tähtis on seejuures lahendada maakondlike omavalitsusliitude ühetaolisuse printsiibid. Liit saab olla maakondlik vaid juhul, kui tema liikmed on kõik antud maakonna omavalitsusüksused, või kui tal on vähemalt teatud protsent liikmeid maakonna omavalitsusüksustest ja see on tunnustatud seadusega. Sellest tuleneb ka liidu õigusvõime ja riigi võimalused panna talle ülesandeid, ka avalik-õiguslikke. Kui kõigis maakondades ei ole vastavat omavalitsusliitu, siis ei ole riigis tervikuna võimalik küsimust ühtselt lahendada. Kes sellisel juhul täidab neid ülesandeid selles maakonnas. Tulenevalt võimalikust haldusterritoriaalsest reformist võib riigi keskhalduse tasand taanduda suuremale territooriumile, seega maakonna tasandil ei ole ka teist struktuuri kellele neid ülesandeid

panna või peab keskvalitsus looma selleks spetsiaalse asutuse See toob riigile kaasa täiendavaid kulutusi. Siit saab järeldada, et selline, hetkel Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduses sätestatu ei sobi.

Seega ühetaolisuse ja vabatahtlikkuse vaheline vastuolu tuleb lahendada seadusega ehk siis sätestada maakondlikku liitu kuulumine kohustusena ning määrata ka liikmemaksu suurus.

Ühe alternatiivina on arutusel olnud ka teise tasandi omavalitsuse loomine ja selliste ülesannete, mis võivad väljuda ühe omavalitsuse piiridest, panemine teisele tasandile. Tegelikult see ei ole alternatiiv, see ei võta omavalitsusüksuselt koostöö vajadust, sest põhi-ülesandeid esmatasandilt ei saa kindlasti ära võtta ja siin on koostöö ikkagi vajalik. Pigem see kasvab, kuna sellisel juhul tekib rivaliteet ka teise tasandiga. (Näiteid võib tuua peaaegu kõigist Euroopa riikidest). Ka ei saa teine tasand esindada esimest tasandit, seega säilib ka esindamise ja õiguste kaitsmise vajadus, mis ikkagi nõuab õiguslikku regulatsiooni.

Maakondliku liidu vajadus võib kaduda ainult ühel juhul, kui omavalitsusüksus hõlmab tervikuna maakonda või on sellega ligilähedaselt võrdne, s.t. riigis jääb haldusterritoriaalse reformi käigus alles 20 – 25 omavalitsusüksust. See pole aga reaalne. Sellisel juhul toimub võimu kaugenemine rahvast sellise tasemeni, et elanik ei usalda enam kohalikku omavalitsust ja identifitseeri ennast omavalitsuse kandjana. Põhimõtteliselt jõuame sel juhul tagasi külanõukogude taastamiseni, sest osa ülesandeid tuleb täitevvõimu tasemel lahendada küllalt lähedal elanikule.

Tegelikult jääb üles küsimus, kes ja miks kardab omavalitsusliite ja esmatasandi omavalitsussüsteemi tugevnemist.

Seni on omavalitsusliitudele pandud kohustusi või kaasatud neid üleriigiliste küsimuste lahendamiseks üle 30 õigusaktiga.

Ülevaate maakondlike liitude võimalikest uutest ülesannetest ja selle täitmise probleemidest ning juriidilisest alustest annab alljärgnev tabel.

**Tabel 4.** Võimalikud uued täiendavad ülesanded

NIMETUS	PROBLEEMI SISU	ALUS
Maakonna üldplaneering, arengu planeerimine ja korraldamine	Maakonna üldplaneeringu koostamisel on maavanemal tegelikult õigus esitada vaid riiklikud piirangud, ning teha ettepanekuid riiklike infrastruktuuride arenguks. Muu infrastruktuuri objekti puhul teeb ta ainult ettepanekuid. Kooskõlastamine toimub volikogudes, kuid üksik volikogu ei süvene maakonna kui terviku probleemidesse. Seega on kooskõlastused praktikas formaalsed.	Juriidiline alus puudub
Maakonna ühistranspordi korraldamine	Maakonnas pole selliseid ühistranspordiliine, mis läbiksid kogu maakonna piirist piirini. Iga liin hõlmab teatud hulga omavalitsusüksusi. Samas on keeruline korraldada õpilaste transporti. Maavanemal on õigus anda soodustusi osadele liinidele. Tegelikult toimub ressursi raiskamine. Suur hulk erinevaid konkursse ja vedude killustumine.	Juriidiline alus puudub
Jäätmehoolde korraldamine maakonnas	Ülesanne hõlmab maakonda kui tervikut, kuid on loomult omavalitsuslik.	Alus puudub
IKT-alase tegevuse korraldamine maakonnas	Probleem hõlmab nii ühishankeid kui üldist korraldamist.	KOKS

Allikas: M. Molli avaldamata materjal

Kõik need ülesanded hõlmavad terve maakonna ja on esmase tähtsusega elanike jaoks. Kuna Vabariigi Valitsuse seaduse<sup>77</sup> Paragrahv 49<sup>1</sup> “Regionaalministri pädevus Siseministeeriumi juhtimisel kohaselt”:

<sup>77</sup> Vabariigi Valitsuse seadus 2224.03.2004, RT I 2004, 22, 148

“(1) Regionaalminister juhib Siseministeeriumi struktuuriüksusi, mis tegelevad kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse ning regionaalarengu kavandamise ja koordineerimisega, sealhulgas regionaalplaneerimise kavade väljatöötamise ja elluviimise koordineerimisega, perekonnaseisualaste küsimustega ning kirikute ja kogudustega seotud asjade korraldamisega.”

Paragrahvi 83 Maavanema ametisse nimetamine ja ametist vabastamine, muudeti nii, et:

“(1) Maavanema nimetab regionaalministri ettepanekul viieks aastaks ametisse Vabariigi Valitsus.

(2) Maavanema ametikoha täitmiseks korraldatakse avalik konkurss. Konkursi viib läbi Vabariigi Valitsuse poolt määratud asjatundjate komisjon. Maavanema ametikohale esitatavad nõuded kehtestab regionaalminister kõrgemate riigiametnike atesteerimisnõuete alusel. Komisjon esitab regionaalministrile kehtestatud nõuetele vastavad kandidaadid.”

See muudatus annab alust järeldada, et maavanemast on saanud Siseministeeriumi osakonnajuhataja maakonnas. Sama muudatusega oleks pidanud muutma ka maavanemate pädevusi ehk piiritlema juba selgelt maavalitsuse (maavanema) ülesanded ja andma osa ülesandeid üle maakondlikele liitudele koos rahastamisega. Kõike eeltoodut arvestades tundub lausa ebaloogilise lugeda maavanema pädevusena § 84:

“(1) esindab maakonnas riigi huve ning hoolitseb maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest; ..

(4) koordineerib ministeeriumide ja teiste täidesaatva riigivõimu asutuste kohalike asutuste ning kohalike omavalitsuste koostööd maakonnas.”

## KOKKUVÕTE

Töö sisuline osa on 60 leheküljel ning sisaldab 4 tabelit. Kokku on töös kasutatud 59 kirjandusallikat.

Kohalike omavalitsuse üksuste koostööl on Eesti ajaloos pikaajalised traditsioonid ning nii kohaliku omavalitsuse ja nende koostöö juured ulatuvad 14. sajandisse. Parim omavalitsuste koostöö näide tollest ajast on kahtlemata Hansaliit. Veelgi kaugemale, Vana-Eestisse ulatub regionaalse omavalitsuse traditsioon.

Kohalikud omavalitsused selle tänapäevases mõistes tekkisid Eesti alal 19. sajandi teisel poolel ning Eesti Vabariigis konstitueeriti nad 1920.a. Juba varsti pärast Põhiseaduse vastuvõtmist moodustati kaks omavalitsuste liitu – Eesti Linnade Liit (1920) ja Eesti Maakondade Liit (1922, hiljem muudeti nimi Eesti Maaomavalitsuste Liiduks, EMOL).

Nende liitude tegevuse lõpetas Nõukogude okupatsioon juba 1940 ning omavalitsuste tegevus lõpetati peale II Maailmasõda.

Kohaliku omavalitsuse taastamine algas 1989.a enne Eesti tegelikku taasiseseisvumist, kuid omavalitsusliitude tegevus taastati juba 1989-1990.a (vastavalt ELL ja EMOL), tükk maad varem kui enamus valdasid-linnasid said omavalitsusliku staatuse.

Lisaks nimetatud kahele liidule moodustati 1990.a suvel ka kolmas liit, Eesti Valdu Asutav Liit.

Vajadusest tagada maakondade ühtlast arengut, loomaks alus omavalitsusüksuste koostööle ning kaitsmaks nende huve ilmus Eesti omavalitsusmaastikule uus nähtus – maakondlikud omavalitsusliidud, mis moodustati kõigis maakondades vahemikus 1991-1994.

Vajadus kaitsta eeskätt valdade huve üleriigilisel tasandil asutati 1993.a maakondlike liitude katusorganisatsioonina Eesti Omavalitsusliitude Ühendus.

Edendamaks koostööd üleriigilisel tasandil ning valmistamaks ette kolme üleriigilise liidu ühendamist üheks üleriigiliseks liiduks asutati 1994.a veebruaris Omavalitsusliitude Koostöökogu.

Eri tasandil tegutsevate erinevate omavalitsusliitude paljusus tõi vältimatult kaasa probleeme, nii praktilise tegevuse kui õiguslike aluste ja staatusega seonduvaid. Liitude

igapäevast tegevust on vaieldamatult mõjutanud ka aastate jooksul muutunud õigusruum ning Eesti liitumine Euroopa Liiduga.

Paraku ei ole liitude ja nende katusorganisatsioonide tekke- ja tegevuse taastamise lugu, nende ülesanded, õiguslikud alused ega muud aspektid seni leidnud süsteemset käsitlust. Seetõttu seatigi töö üheks eesmärgiks anda ülevaade liitude tekkega seotus asjaoludest.

Viimastel aastatel on omavalitsustele lisandunud rohkesti uusi ülesanded, paljud ülesanded väljuvad oma ulatuse ja tagajärgede poolest ühe omavalitsusüksuse piirest. Ilmne on omavalitsuste vajadus kaitsta ühiseid huve, esindada maakonda ja selle omavalitsusi ning kaasa rääkida maakonna tasakaalustatud arengu kavandamisel ja korraldamisel. Sama ilmne on vajadus kaitsta omavalitsussüsteemi huve riigi tasandil. Muudatused nii globaalsel kui riiklikul tasandil on inspireerinud mitmeid avaliku halduse reformi katseid, millest päevakajalisim on regionaalhalduse reform. Sellest johtuvalt püstitati töö teiseks eesmärgiks anda ülevaade omavalitsuste koostöö praktikast tänapäeval ning analüüsida põgusalt nii omavalitsusliitude ülesandeid kui avaliku halduse ümberkorraldamise võimalikke lahendusi just omavalitsusliitude seisukohast.

Töö esimeses osas on antud ülevaade omavalitsuse kui riigi süsteemi ühe osa tekkeloost Eestis alates muinasajast kuni iseseisva Eesti riigi loomiseni ning nende arengust enne II Maailmasõda. Suuremat tähelepanu on pööratud omavalitsusliitude tekkele 1920-ndate alguses ja tollasele õigusruumile.

Diplomitöö teises osas keskenduti omavalitsusliitude tegevuse taastamisele ja koostöö arengule taasiseseisvumise järel ning analüüsiti koostöö sisustamisel tekkinud probleeme nii õiguslikust kui praktilisest aspektist. Käsitlemist on leidnud nii Eesti Maaomavalitsuste Liidu ümberkujundamisega seotud õiguslikud ja praktilised probleemid kui maakondlike liitude tekke ja tegutsemise alused ja igapäevane praktika. Peatüki viimane lõik on pühendatud Omavalitsusliitude Koostöökogu tegevusele ja saavutustele.

Töö kolmas osa on pühendatud avaliku halduse reformide käigus tõusetunud probleemile omavalitsuste koostöö ning üldisemalt regionaalhalduse õiguslikest alustest. Avaliku ja eraõiguse aspektist on teoreetiliselt on analüüsitud liitude tegutsemise õiguslikke aluseid ning esitatud on ettepanekud ilmnenu kitsaskohtade silumiseks.

## Tulemused

Eesti Maakondade Liidu põhikirja kinnitati Tallinn-Haapsalu Rahukogus 18. mail 1922.a. esimene katse põhikirja kinnitati tehti 13. septembril 1921.a. Arhiivimaterjalid varasema tegevuse kohta puuduvad, mistõttu laialt levinud asutamiskuupäev – 20. november 1920 – ei ole leidnud kinnitust.

Liidu esialgne nimi oli “Eesti Maakondade Liit” ja ta koondas liikmetena ainult maakondasid (maakonnaavalitsusi). Seega ei saa liidule viidata kui juba algselt moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuste liidule.

Liidu põhikirja muudeti 1926.a, lubades liitu astuda ka valdadel, kuid tingimusel, et liitu astuvad ühiselt vähemalt 1/3 antud maakonna valdadest.

Liidu nimi muudeti 1927.a, uueks nimeks sai “Eesti Maaomavalitsuste Liit”.

Valdade Liidu asutav kongress toimus 29. jaanuaril 1929, kuid arhiivis puuduvad materjalid Valdade Liidu edasise käekäigu kohta. Materjalide põhjal saab järeldada, et Valdade Liidu loomine ebaõnnestus.

Arhiivimaterjalidest johtub, et juba 1920-ndatel lisati omavalitsustele uusi ülesandeid ilma “vastavate toetusteta ja sissetulekuallikateta”.

Maakondlikele omavalitsusliitudele pandud ja võimalike tulevaste ülesannete ning juriidiliste probleemide analüüs näitab, et Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse kui maakondlike liitude katusorganisatsiooni lõpetamine ei ole otstarbekas.

Ühtse üleriigilise liidu loomine kolme liidu (ELL, EMOL ja EOÜ) baasil ebaõnnestus Eesti Linnade Liidu vastuseisu tõttu.

Eesti Maaomavalitsuste Liidu ümberkujundamisega kohaliku omavalitsus üksuste liitude seadusele vastavaks üleriigiliseks liiduks on kaasnenud rida probleeme: liikmete ja nende esindajate madal aktiivsus igapäevases tegevuses; liikmete suurest arvust johtuvad kommunikatsiooniprobleemid; liikmemaksu suurus ja selle kogumine; maakondlike liitude ja nende töötajate kõrvalejäämine EMOLi tegevusest; juhtorganite ebaselged rollid ja vastutus. EOÜ oma 15 liikmega oli oluliselt kompaktsem ja selgem nii ülesannete, rolli kui vastutuse osas.

Mittetulundusühing kui omavalitsusliidu juriidiline alus ei ole omavalitsusliitude tegevuseks sobiv vorm mitmel põhjusel: kohalikke omavalitsusi kui avalik-õiguslikke isikuid esindab õigusvõimeta eraõiguslik isik; liikmete esindusnormid ei ole paindlikud ega võimalda arvestada erisusi; muutuste tegemine liidu juhtorganite koosseisus nii peale valimisi kui ka tagasiastumise ja –kutsumise puhul on raskendatud ja aeganõudev; liikmete poolt esindajate

nimetamine liidu organitesse on pikaajaline protsess ning seotud paljuski kohaliku omavalitsuse volikogu rakendumisega.

### **Järeldused ja ettepanekud**

Ettepanekud võib tinglikult jagada kahte rühma – üleriigiliste liitude ja maakondlike liitude tegevust puudutavad ettepanekud.

### **Üleriigilised omavalitsusliidud**

1. Muuta Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadust, sätestades seaduses ainult ühe üleriigilise liidu võimalus ning luua võimalused maakondlike liitude integreerimiseks üleriigilise liidu tegevusse.
2. Liidu liikmemaksude kogumine peaks toimuma läbi maakondlike liitude, liikmemaksu suurus peaks sõltuma omavalitsusüksuse suurusest. Vajadusel sätestada liikmemaksu alused seaduses.
3. Sätestada, vajadusel seaduse tasandil, erinevate kodade – suurlinnade, väikelinnade, valdade ja maakondlike liitude – kodade loomine. Kodade juhi peaksid kuuluma liidu juhatusse *ex officio*.
4. Liidu volikogu peaks olema suurem kui praegune EMOLi volikogu (2 liiget igast maakonnast).
5. Liidu üldkoolek ehk Maapäev peaks kogunema üks kord kohalike omavalitsuste volikogude volituste perioodi jooksul.

### **Maakondlikud omavalitsusliidud**

1. Teha selgepiiriline ülesannete jaotus riigi kohahaldusorganite ja maakondlike omavalitsusliitude vahel.
2. Maakondlike omavalitsusliitude võimalikud uued ülesanded hõlmaksid vähemalt maakonna arengukava ja üldplaneeringu koostamist ning ühistranspordi, jäätmehoolduse ja informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia alase tegevuse korraldamist maakonnas.
3. Kujundada maakondliku omavalitsusliidud ümber avalik-õiguslikeks isikuteks.
4. Tagamaks maakondade ühtset juhtimist muuta kuulumine maakondlikku omavalitsusliitu antud maakonna omavalitsustele kohustuslikuks.
5. Määrata liikmemaksude alused seaduses ning võimaldada diferentseerimist lähtuvalt omavalitsusüksuse tulubaasist.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aderkopp, A. (1933); Põhiseaduse muutmise eelnõu. Õigusteadlaste Päeva Protokollid. 4-10 lk.
2. Aastad 1920-1940 (1995); Eesti Linnade Liit 1920-1995. 6 lk.
3. Csekey, S. (1931); Omavalitsuste reform Eestis. X Õigusteadlaste Päeva protokollid. 53, 55, 57-60 lk.
4. Eesti Linnade Liidu asutamine (1995); Eesti Linnade Liit 1920-1995. 13 lk.
5. Eesti Valdade Liit (1928); Maaomavalitsus nr 2. Eesti Maaomavalitsuste Liit. 37 lk.
6. Juhkami, M. (1924); Omavalitsuste huvide kaitse. Esimene Eesti omavalitsustegelaste kongress 24.-26. oktoobril. 31-32 lk.
7. Kliimann, A.-T. (1932); Omavalitsuse ja riigi vahekord. XI Õigusteadlaste Päeva Protokollid. 4 - 6 lk.
8. Kongressi kodukord ja päevakord (1925); Esimene Omavalitsustegelaste kongress 24.-26. oktoober 1924. Eesti Maakondade Liit ja Eesti Linnade Liit.
9. Kuidas täitis kongress oma ülesande? (1925); Esimene Omavalitsustegelaste kongress 24.-26. oktoober 1924. Eesti Maakondade Liit ja Eesti Linnade Liit. 9 lk.
10. Loorits, A. (1929); Omavalitsustesse puutuvate seaduste, määruste ja korralduste juht.
11. Ludvig, S (2003); Rõõmud ja mured läbi 10 aasta A.D 1993.10 aastat Eesti Omavalitsusliitude Ühendust, 10 aastat maakonna omavalitsusüksuste liitude tegevust. Eesti Omavalitsusliitude Ühendus, 61-62 lk.,87-91 lk.
12. Ludvig, S (2003); A.D. 1994. 10 aastat Eesti Omavalitsusliitude Ühendust.10 aastat maakonna omavalitsusüksuste liitude tegevusest. EOÜ. Tallinn. 88-89 lk.
13. Ludvig, S (2003); A.D. 1997. 10 aastat Eesti Omavalitsusliitude Ühendust.10 aastat maakonna omavalitsusüksuste liitude tegevusest. EOÜ. Tallinn. 102-102, 113 lk.
14. Lääne, S. (2003), Kohalikud omavalitsused ja nende liidud kui osalejad Eesti uue demokraatliku avaliku halduse loomisel. 10 aastat Eesti Omavalitsusliitude Ühendust, 10 aastat maakonna omavalitsusüksuste liitude tegevust.12, 13 lk.
15. Maaomavalitsus nr. 7, Eesti Maaomavalitsuste Liit 1940, lk 99 -100
16. Madisson, E. (1924); Omavalitsused põhiseaduse järele. Esimene Eesti Omavalitsustegelaste kongress 24.-26.oktoobril. 16 lk.
17. Madisson, E. (1932); Maaomavalitsuse korraldus. XI Õigusteadlaste Päeva Protokollid. 7-20 lk.

18. Madisson, E. (1925); Omavalitsuste liitumisest ja eriti Eesti Maakondade Liidust. Maaomavalitsus nr 15. Eesti Maakondade Liit. 236-23 lk.
19. Madisson, E. (1924); Omavalitsused põhiseaduse järele. Esimene Eesti omavalitsustegelaste kongress 24.-26. oktoober. 26 lk.
20. Merusk, K.jt (1994-1997). Haldusõigus. Balti Õpingute Instituut.
21. Mäeltsemees, S. jt.(1995); Surm? Õnneks varjusurm. Eesti Linnade Liit 1920-1995, Eesti Linnade Liit ja Eesti Haldusjuhtimise Instituut. 32 - 33 lk.
22. Mäeltsemees, S jt. (1995); Teine noorus. Eesti Linnade Liit 1920-1995. 38-41 lk.
23. Mäeltsemees, S jt. (1995); Koostöö võtab ilmet. Eesti Linnade Liit 1920-1995. 41-42 lk.
24. Mäeltsemees, S. jt. (1995); Omavalitsusliitude Koostöökogu kodukord. Eesti Linnade Liit 1820-1995. Eesti Linnade Liit. Tallinn. lisa 56.
25. Mäeltsemees, S. jt. (1995) Koostöö – on see imelihtne. Eesti Linnade Liit 1920-1995. Eesti Linnade Liit, Eesti haldusjuhtimise Instituut. Tallinn. 71 lk.
26. Neps, M. (1924); Omavalitsuste võimust. Maaomavalitsus nr 10. 171 lk.
27. Otsus luua Eesti Linnade Liit (1995); Eesti Linnade Liit 1920-1995. 9 lk.; lisa 3
28. Omavalitsusliitude Koostöökogu tegevusest seisuga 23. september 1994. Omavalitsusliitude Koostöökogu Kogumik. Eesti Linnade Liit, Tallinn 1994. 8-62 lk
29. Resolutsioon. Meie maaomavalitsuste ümberkorraldamise sihid (1929): Teise omavalitsustegelaste kongressi ettekanded. Ühistrükikoda. Rakvere
30. Rutoff, K. ja Paulus, H. (1928); kokkuvõtte ettekannetest. Maaomavalitsus nr 3. 47 lk.
31. Suursööt, O. (1928); Valdade Liit. Maaomavalitsus nr. 4. 68-69 lk.
32. IX Õigusteadlaste päeva protokollid (1930). 66-67, 79 lk.
33. Õigusteadlaste Päeva otsus (1933); Õigusteadlaste Päeva Protokollid. 70 lk.

## **Muud allikad**

1. Congress of Local and Regional Authorities of Europe Recommendation 81 (2000) on the situation of local democracy in Estonia,  
[http://www.coe.int/T/E/Clrae/\\_5.\\_Texts/2.\\_Adopted\\_texts/1.\\_Recommendations/2000/Rec\\_081\\_2000\\_E.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Clrae/_5._Texts/2._Adopted_texts/1._Recommendations/2000/Rec_081_2000_E.asp#TopOfPage)
2. Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Kohaliku Omavalitsuse Aluste Seadus, ENSV Ülemnõukogu 21.08.91. nr. 859 - RT 1991, nr.27, art.324
3. Eesti Vabariigi korraldus nr 244-k - RTL 2000, 53, 828

4. Eesti Vabariigi Põhiseadus, 05.10.2003 - RTI 2003,64,429 XIV peatükk
5. Eesti Valdu Asutava Liidu I Omavalitsuspäeva koosoleku protokoll nr. 1, 12.-13. juuli 1990, käsikiri EOÜ arhiiv
6. EOÜ arhiiv
7. Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta – RT II 1994, 26, 95
8. Euroopa kohaliku omavalitsuse Harta - RT II, 01.01.1994, 95
9. Eesti Vabariigi Põhiseadus, 05.10.2003 - RTI 2003,64,429
10. Eesti Kultuurkapitali seadus, 29.01.2003 - RT I 2003,21,123
11. Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Kohaliku Omavalitsuse Aluste Seadus, EV ÜN s. 21.08.91. nr. 859 - RT 1991, nr.27, art.324
12. Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s, Eesti Ülemnõukogu otsus 1989.a - RT 1989, nr 26, art 348, 614
13. <http://www.ibs.ee/ibs/juura/haldus/>
14. Kohalikku omavalitsust käsitlevate seaduste väljatöötamine, Riigikogu otsus, 12.05.1993
15. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 22.04.2004 – RT I 2004,41,277
16. Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus - RT I 2002, 96, 565
17. Linnaseadus - RT nr 43, 27.04.1938.a
18. Linnaseadus - VSK II k.1915
19. Maakonna valitsemiskorralduse seadus - RT I 1993, 51, 696
20. Mittetulundusühingute seadus 17.12.2003 - RT I 2003, 88, 591
21. Notariaadiseadus, 14.04.2004 - RT I 2004,30,208
22. Riigiarhiiv, Siseministeeriumi fond
23. Toomsoo A. Ph.D. dots. (1999); Loengumaterjalid. Eesti õiguse ajalugu.
24. Tsiviilseadustiku üldosa seadus, 19.11.2003 – RT I 2003,78,523
25. Vabariigi Valitsuse tegevus CLRAE soovitusel 81 (2000) täitmisel, <http://www.hol.ee/index.php?lk=151>
26. Vabariigi Valitsuse seadus 2224.03.2004 - RT I 2004, 22, 14

## RESUME

Diploma Thesis: “Legal Foundations of the Associations of Local Authorities of Estonia”

Author: Sirje Ludvig

Language: Estonian

Key words: Associations of Local Authorities

Co-operation (of Local Authorities)

Local Authorities

Local Self-Government

Public Administration

Regional Self-Government

The main body of the Thesis is laid out on 60 pages, including 4 tables. The Thesis contains references to 59 literature sources.

### Topicality and Novelty

The co-operation of local self-government units or local authorities has long rooting in Estonian history and both the foundations of local self-government units and their co-operation can be dated back to early 14<sup>th</sup> century. The single most well known form of co-operation, although international, of local self-government units is the Hanseatic League. Similarly, the establishment of regional self-government units dates back even longer.

However, local self-governments as known today emerged only in the last half of the 19<sup>th</sup> century and were constituted in the Republic of Estonia in 1920. Soon after that the foundation of two national associations of self-government units – of the Association of Estonian Cities (AEC, 1920) and of the Association of Estonian Counties (later Association of Rural Municipalities, EARM, 1922) followed.

The activities of the Associations was abruptly put to an end by the Soviet annexation already in 1940, followed by the abolishment of local self-governance after World War II.

The re-establishment of local self-governance started in 1989, even before Estonia regained independence. The activities of the Associations of self-governments were restored already in 1989 (AEC) and 1990 (EARM), much earlier than the majority of the local authorities regained the status of self-government units.

In 1990 yet another national association – Association for Founding Rural Municipalities (in Estonian – EVAL) was founded.

The need to ensure balanced development of the regions and to provide a vehicle for regional co-operation lead to a new phenomenon in Estonian history, to the formation of county associations of local self-governments. County associations emerged in all 15 counties during 1991-1994.

Furthermore, to protect the interests of rural municipalities on national level, an umbrella organisation of the county associations of local authorities – the Union of the Estonian Associations of Local Authorities (UEALA) – was founded in the spring of 1993.

Even more, to promote co-operation of the then existing three national associations of local authorities (AEC, EARM and UEALA) and to start the merger of the three into one, united national association of local authorities, an umbrella organisation – the Co-operation Assembly – was founded in February 1994.

The variety of associations acting on different scales has brought about a number of problems, both practical and legal. Also, recent changes in the environment, including Estonia's membership in the European Union have had their impact on the daily practice.

Unfortunately, the genesis of the named associations, their goals, and the legal foundations as well as other aspects of their activities throughout their existence has not been systematically studied. One of the **main tasks** of the current work is to give a comprehensive analysis of the underlying reasons for the establishment of the named associations together with an overview of the governing legal framework.

Secondly, a multitude of new tasks have been given to the local authorities during recent years. Many of those tasks have implications beyond the boundaries of one particular municipality bringing about strengthening of the co-operation of local authorities, finding new ways to protect their common interests, to represent the regions and the system of local self-governance as such. Changes on both global and national level have resulted in various reform plans including plans for major changes in the public administration as a whole and especially the topical reform of public administration on regional level.

Yet again, the roles of the county (regional) associations of local authorities, the legal foundations and alternatives have not been comprehensively assessed. **Another main task** of the work is to give an overview of the existing practice of regional co-operation together with a brief insight into possible new tasks for local self-governments as well as a short outline of the possible legal solutions for the organisation of regional public administration.

Once again, the changes in the environment of the activities of local authorities and their associations, the need to render new meaning to the goals of the associations and to substantiate the tasks of the associations provide for the actuality of the current work.

### **Description of the Goals and Tasks**

The major goals of the work were set forth as follows:

- To give an overview of the historic development of the co-operation of local self-governments, to give an outline of the theoretical basis as well as of the legal framework by comparing the tasks, financing and legal foundations of local self-government and the associations of local self-governments during the periods 1920-1940 and 1989-2004;
- To give an overview of the current co-operation of local self-governments together with the analysis of the results of the co-operation as well as shortcomings and the reasons for failures;
- To make suggestions and recommendations towards the solution of the existing inadequacies and conflicts in the co-operation of local authorities;
- To make recommendations, in concert with the needs of public administration and the increasing role of local self-governance as well as considering best practises, to substantiate the co-operation further and to improve the legal foundations of the co-operation.

Problems studied include:

- The genesis of the associations of local authorities during the periods 1920-1940 and 1989-2004;
- The legal basis for the foundation of the associations, comparative analysis of the legal framework (associations act of 1926, acts on the organisation of local self-government, the associations act of 2002, European Charter of Local Self-Government);
- The goals, tasks and financing of the associations and relations with legal framework.

### **Main Results, Conclusions and Recommendations**

The **first Chapter** of the Thesis gives an overview of the genesis of local self-governance from 13<sup>th</sup> century to present time. Special focus has been given to the foundation of the associations of local authorities in the early 1920's and the relevant judicial environment.

**Chapter 2** gives a comprehensive overview of the re-establishment of the activities of the associations in early 1990's together with an outline of the development of judicial background and environment. The second section of Article 2.1 of Chapter 2 is dedicated to the analyses of the transformation of the Union of Estonian Municipalities (former EARM) into a national association of local authorities under the new Local Government Associations Act of 2002.

The second part of Chapter 2 analyses the foundation of county associations of local authorities, their membership and financing problems together with the relevant legal background. It also analyses the tasks given to county associations of local authorities and the inadequacies brought about by the conflict of wishes and needs on one hand and judicial provisions on the other hand.

Finally, the third part of the Chapter focuses on the foundation of the umbrella organisation of the national associations of local authorities – the Co-operation Assembly. The main objective of the Co-operation Assembly – the formation of a single, strong national association, – and its current main task of conducting negotiations with the central government are briefly discussed.

**Chapter 3** of the Thesis analyses, from judicial point of view, the foundations, tasks and legal powers of the county (regional) associations of local authorities. The current legal basis and possible developments in both practical and theoretical aspects are analysed in terms of private and public law.

Alternative solutions to remedy current inadequacies together with possible changes in the tasks of different sectors of public administration have been brought out in the second part of the Chapter.

### **Main Findings:**

The Articles of Association of the Association of Estonian Counties was registered by court on May 18, 1922. First attempt to register the Articles was made on September 13, 1921. No references to earlier activities have been found in national archives. Hence the generally accepted November 20, 1921 as the date of foundation has not been confirmed.

The original name of the Association was the “Association of Estonian Counties” and it united only County Governments as regional self-government units. Hence reference to the Association as to an Association of Local Self-Governments is not substantiated.

The Articles and the name were changed in the 1926 and membership was also granted to local self-governments with the exception that not less than 1/3 of the local authorities of a county could become members of the Association *in corpore*.

In 1927, the name of the Association was changed to the “Estonian Association of Rural Municipalities”

A founding meeting of the Association of Rural Municipalities was summoned on January 29, 1928 to launch an association uniting only local self-governments. National archives have no further materials about the Association’s activities and most obviously it was not founded.

The problems of adding tasks to local authorities without additional support and funding were present already in early 1920’s.

Analysis of the existing and possible future tasks assigned to the county associations of local authorities plus the judicial problems and membership differences render the existence of the Union of Estonian Associations of Local Authorities as an umbrella organisation of county associations necessary also in the future.

The merger of the three (before January 01, 2004) national associations into one was deferred by the Association of Estonian Cities.

The transformation of the Estonian Association of Municipalities into a national association meeting the provisions of the law and re-establishing its activities has encountered several problems: the member municipalities and their leaders are rather inactive; the total number of members (176) poses serious communication problems; the membership fees and its collection; the negligence, partly due to legal provisions, of county associations and their resources; blurred role and responsibilities of the members of the Council of the Association.

The Union of Estonian Associations of Local Authorities was more compact and manageable as compared to the Estonian Association of Municipalities with its 176 member local authorities.

The legal format of a non-profit organisation for the associations of local authorities is unsuitable for a number of reasons: local authorities as public entities are represented by a private person with no legal powers; the representation quotes of the members are not flexible; the change in the composition of the organs of the associations after local elections is time-consuming, current changes (resignation, etc) are not set out in the law; the delegation of representatives of a member to the organs of the association may take months after local elections.

### **Conclusions and Recommendations**

The Conclusions and Recommendations can be divided into two blocks, concerning national and county associations, respectively.

### ***National Associations***

1. The Local Government Associations Act (2002) should be changed to provide for one unitary national association of local authorities uniting all local authorities and integrating county associations of local authorities and their representatives.
2. The collection of membership fees should be organised through county associations with possible differentiation depending on the size of the municipality. Alternatively, the law could provide it.
3. Within the Association, different Chambers for cities, small towns, rural municipalities, and county associations should be provided for, preferably by law. The chairpersons of the Chambers should belong to the Board *ex officio*.
4. The Council should be larger than the current Council of the EARM (2 members from each 15 counties).
5. The General Meeting (Maapäev) should convene once during the election period of local councils (currently three years, as of 2005 – four years).

### ***County (regional) Associations***

1. A clear-cut division of the tasks assigned to and performed by state agencies (County Government or applicable body) and county association should be made;
2. Possible new tasks for county (regional) associations should include at least strategic development planning and land use planning of the county, organisation of public transportation; organisation of waste management and co-ordination of ICT development in the county;
3. The county associations should be legal entities under public law;
4. Membership in the county association should be made mandatory by law in order to ensure unitary and balanced development of all regions;
5. The basis of the membership fees could be provided by law, allowing differentiation according to revenue base.

The proposed recommendations should clarify a number of shortcomings of the current mixed state of affairs and provide clear and unanimous relations between different bearers of governance.