



JUSTIITSMINISTEERIUM

Peep Nemvalts
Tallinna Ülikool
Peep.Nemvalts@tlu.ee

Teie 31.10.2024
Meie 26.11.2024 nr 2-6/24-7791-2

Vastus pöördumisele

Lp Peep Nemvalts

Täname kirja eest. Meil on väga hea meel, et mõtlete kaasa kohaliku omavalitsusega seotud terminite üle. Nende terminitega valitseb tõepoolest Eesti seadustes kahetsusväärne segadus.

Pakute oma kirjas välja, et *kohaliku omavalitsuse volikogu* täpsem nimetus oleks *kohalik volikogu*. Seda muuta oleks üsna keeruline, arvestades, kui palju seda Eesti õigusaktides kasutatakse. Kuid me ei ole ka kindlad, et seda muudatust on tarvis. Allpool seletame lähemalt.

Meie hinnangul seisneb segadus eelkõige selles, et *kohaliku omavalitsusena* käsitatakse seaduses nii õigust, võimet ja kohustust (definiitsioon kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 2 lg-s 1: „Kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi“; sama kasutus veel kümnetes seadustes) kui ka omavalitsusüksust ehk valda või linna (nt põhiseaduse (PS) § 37: „Õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta“; sama kasutus veel kümnetes seadustes).

See segadus saab alguse juba põhiseadusest, kus *kohalik omavalitsus* on kasutusel mõlemas tähenduses, nagu selgub ka PS-i juriidilise ekspertiisi komisjoni aruandest, millele olete isegi viidanud oma 2020. aasta 4. Õiguskeeles avaldatud artiklis. Aruandes on neid kaht tähendust nimetatud nii: 'kogukondliku elu korraldamise vorm' ja 'administratiiv-territoriaalne üksus'. Lisandub kolmas: 'kohaliku omavalitsuse organ'. Sellest viimasest lähtute Teie ja nii satub kahtluse alla sõnaühend *kohaliku omavalitsuse volikogu*. Ei saa siiski unustada kaht muud tähendust, mille mõlema puhul saab sõna *volikogu* meie hinnangul siduda sõnaga *omavalitsus*.

Seaduskeeles on koos õiguse oskuskeel ja üldkeel. Üldkeeles sõnade tähendusi on alati hea vaadata ka sõnaraamatutest. Olgugi et seletavast sõnaraamatust (EKSS) leiab *omavalitsusele* ka konkreetse tähenduse 'omavalitsusorgan' (nagu tõlgendate Teie ja mis aruande järgi on 'kohaliku omavalitsuse organ'), on see ka sõnaraamatute järgi ainult üks *omavalitsuse* tähendus. Seletavas sõnaraamatus on see esitatud alles teise tähenduse teise alltähendusena. Sõnaraamatutes on esikohal *omavalitsuse* abstraktne (ehkki eri sõnaraamatutes erinev, nt õigekeelsussõnaraamatus KOKSi kohane) tähendus. KOKSi definiitsiooni järgi on *kohalik omavalitsus* abstraktne mõiste ('õigus, võime ja kohustus'). Kui lisada üldkeeles võimalik tähendus 'valitsemine' ja EKSSi 'valitsemisviis' (aruande järgi 'kogukondliku elu korraldamise vorm'), võib öelda, et sõna *omavalitsus* domineeriv tähendus on abstraktne. Oleme

seisukohal, et abstraktsena võib sellele sõnale liita *volikogu* ja et kohaliku omavalitsuse volikogu ei ole probleemne termin.

Seadustes on *kohaliku omavalitsusega* seotud segadust aga rohkemgi. Osas seadustes on kasutusel *kohalik omavalitsusüksus*, kuigi peaks olema *kohaliku omavalitsuse üksus*. See mitmekesisus on tekkinud aja jooksul uute seaduste vastuvõtmise ja olemasolevate muutmise käigus ja tõttu. Proovime seda ebaühtlust seadusloome käigus tulevikus kindlasti vähendada.

Meil on hea meel, et mõtlete neis asjades kaasa. Peame Teie varasemat tähelepanekut, et *linnaosa* eeskujul oleks süsteemsem kasutada *vallaosa* (mitte *osavald*) mõistlikuks, ehkki raskesti teostatavaks, arvestades, et *osavald* on kasutusel juba paljudes õigusaktides ja seega kinnistunud. Samuti peame väga väärtuslikuks suurt osa Teie eespool viidatud Õiguskeele artiklis esitatud analüüsist.

Sõnaühendiga *kohalik omavalitsus* seotud terminiprobleemi terviklik lahendamine on väga raske, arvestades, et segadus saab alguse juba põhiseadusest. Seega tuleb ka lähitulevikus arvatavasti tugineda mittesõnasõnalisele tõlgendusele, st tõlgendada *kohalikku omavalitsust* üldmõistena, nagu põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on öeldud.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Margit Juhkam
juhataja

Mari Koik 53480013
mari.koik@just.ee