

## Haldus- ja asustusüksuste terminid

**Peeter Päll**

Eesti Keele Instituudi peakeelekorraldaja

Kuidas oleme jõudnud olukorda, mil Pärnu linn on suurem kui Pärnu linn<sup>1</sup>, ja mida selle parandamiseks ette võtta?

Rääkides haldus- ja asustusüksuste terminitest pean silmas sõnu, millega tähistatakse üksuse liiki. Tänapäeva Eestis on nendeks vald, maakond, linn, alev, alevik ja küla. Neist kaks esimest on kindlad haldusüksuste terminid (kuigi selle üle, kas maakond on haldusüksus, võib nüüd diskuteerida), kolm viimast kindlad asustusüksuste terminid, linn võib olla aga mõlema tähendusega. Õigusaktides on mainitud ka osavalda ja linnaosa, varasemas redaktsioonis veel asumit.

Need terminid on kujunenud pika aja jooksul, kuid enam-vähem tänasega võrreldavasse seisujõuti 1866. aastaks, mil võeti vastu vallaseadus ja vallad said selgelt haldusüksuste staatuse (omavalitsuslikke funktsioone oli neil juba 1816.–1819. a seadustega).<sup>2</sup> Mõisad kui seisuslikul eristusel põhinevad üksused jäid esialgu valla võimu alt välja, ent 1917.–1920. a muudatustega see erand kaotati.<sup>3</sup>

Kui jätta vahele lühiaegne Saksa okupatsioon 1918. a, siis järgmine suurem muudatus haldusüksuste nomenklatuuris oli alevite loomine Vene 1917. a aleviseaduse põhjal. Nõnda tekkis liigitus, milles esmatasandi üksused olid maakonnad, teise tasandi üksused linnad, alevid ja vallad. Alevid muutusid järk-järgult linnadeks, kuni 1938. a linnaseaduse alusel kaotati alevid haldusüksustena üldse ja nad muudeti kõik linnadeks, v.a Võõpsu.<sup>4</sup>

Ent nad ei kadunud kauaks. Nõukogude ajal 1945. aastal hakati looma uusi alevaid, mida algusperioodil (1961. aastani) jagati linna tüüpi aleviteks (nt Ambla, Lihula), töölisaleviteks (nt Kohtla, Räpina) ja kuurortaleviteks. Alevite teine eluring haldusüksustena lõppes iseseisvuse taastanud Eesti Vabariigis 1993. a kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse<sup>5</sup> alusel.<sup>6</sup> Seekord kõiki alevaid linnadeks nimetama ei hakatud ning need, kes linna nimetust ei soovinud või ei pälvinud, muudeti valdadeks. Alevid asustusüksustena säilisid, nii et näiteks Kohtla-Nõmme vald koosnes Kohtla-Nõmme alevist. Veidra paradoksina tekkis kaks Vändra valda, üks neist endine alev, kellel erandina lubati end mõnel juhul nimetada haldusüksusena aleviks, ametlikus loendis oli ta Vändra vald (alev).

<sup>1</sup> See fraas on juriidiliselt täiesti korrektne, kuigi terminoloogiliselt segadusse ajav. Aga sellest allpool.

<sup>2</sup> L. Uuet. Eesti haldusjaotus 20. sajandil. Teatmik. Tallinn 2002, lk 10.

<sup>3</sup> L. Uuet (viide 2), lk 31.

<sup>4</sup> L. Uuet (viide 2), lk 50.

<sup>5</sup> RT I 1993, 37, 558.

<sup>6</sup> L. Uuet (viide 2), lk 81, 232.

Nõukogude aeg tõi muidugi kaasa ka uue nomenklatuuri. Juba 1940. a konstitutsioonis lahutati neli linna (Tallinn, Tartu, Narva ja Pärnu) maakondadest, tekkisid vabariikliku alluvusega linnad ehk vabariiklikud linnad. 1945. aastal hakati moodustama külanõukogusid, esialgu valdade allüksustena. Seejärel kehtestati 1950. a maakondade asemel rajoonid ning maakonnad ja vallad kadusid sootuks. Neist terminitest kahtlemata sobimatuim oli *külanõukogu*, mis esiteks märkis ju võimuorganit, mitte maa-ala (viimase kohta esines vajaduse korral kohmakas väljend „külanõukogu territoorium“), ja teiseks oli ilmselt eksitav tõlkida külanõukoguks vene *сельский совет*, mille otsetõlge oleks 'maa(piirkonna) nõukogu'. Eksitavust ilmestab hästi nimetus Tartu Küla Rahvasaadikute Nõukogu, mis vastab ligikaudu tänapäeva Tartu vallale. Tartu küla polnud olemas.

Unustades lühikese oblastite aja (1952–1953), kujunes haldusüksuste nimistu Eestis kahetasandiliseks: esmatasandi üksused olid rajoonid ja vabariiklikud linnad, teise tasandi üksused linnad, alevid ja külanõukogud. Vabariiklikus linnas Tallinnas olid linnarajoonid.

Terminite tähendus oli siiski keerulisem, seda komplitseerisid mitmed ümberallutamised. Näiteks Sindi linnanõukogu oli allutatud Pärnu linnanõukogule, Maardu linnanõukogu hilisemal ajal koguni Tallinna Mererajooni nõukogule. Seega linn võis tähendada vabariiklikku linna (esmatasandi üksust), rajooni alluvusega linna (teise tasandi üksust) või mõnele teisele linnale (või linnarajoonile) allutatud linna. Kuid nt nimetusest Maardu linn oli üheselt arusaadav, mis territooriumi see tähistas. Samamoodi võisid olla allutatud alevid, nt Püssi alevinõukogu allus Kohtla-Järve linnanõukogule. 1950.–60. aastatel olid mõnele linnanõukogule (Kohtla-Järve, Narva, Pärnu) allutatud ka külanõukogud, sel juhul kasutati nende maa-ala kohta nimetust „linna piirkond“, mis sisuliselt vastas rajoonile.<sup>7</sup>

Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamisel muutusid rajoonid jälle maakondadeks ja külanõukogud valdadeks, alevid haldusüksustena kadusid, nagu ka vabariiklikud linnad. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega sätestati 1993. a kohaliku omavalitsuse üksusteks vallad ja linnad, maakonnad muutusid riiklikult juhitaavaks haldusüksuseks.<sup>8</sup> 1995. a Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses<sup>9</sup> võeti kasutusele uus termin „vallasisene linn“. Selle all mõisteti vallaga liidetud linna, mis ei olnud enam haldusüksus, vaid ainult asustusüksus. Nii näiteks sai Otepää vallasiseseks linnaks Otepää vallas. Kui ühinesid vald ja linn, siis sai uus haldusüksus olla vaid vald, mille koosseisus võis olla vallasisene linn.

Seega muutus termin „linn“ mitmemõttelisemaks. Seni oli linn tähistanud (esmatasandi või teise tasandi) haldusüksust, mis oli samades piirides ka asustusüksus. Nüüd ei pruukinud linn enam olla haldusüksus. Nimede tasandil siiski selgus säilis, Otepää linna territooriumis ei olnud kahtlust.

<sup>7</sup> L. Uuet (viide 2), lk 155–156.

<sup>8</sup> L. Uuet (viide 2), lk 232.

<sup>9</sup> RT I 1995, 29, 356.

Ent 2017. a haldusreformiga jõudis mitmemõttelisus ka nimesse, üks kohanimi võis hakata tähistama kahte eri mõistet. Haldusreformi seadusega<sup>10</sup> (§ 14 lg 1) nähti ette võimalus, et linna ja valla (valdade) ühinemisel võis uue omavalitsusüksuse liigina säilitada linna. Riigikogu andis lahkelt loa rakendada seda põhimõtet ka tagantjärele varem ühinenud linnade-valdade puhul (§ 14 lg 2). Selle lahkuse tagajärjel tekkis olukord, kus sama nimi võib tähistada korraga nii haldusüksust (suuremat maa-ala) kui ka asustusüksust (väiksemat maa-ala). Niisuguseid kahetähenduslikke nimesid tekkis kokku viis: Haapsalu linn, Narva-Jõesuu linn, Paide linn, Pärnu linn ja Tartu linn. Ütlematagi selge, et nüüd on mõnel juhul vaja kasutada kohmakaid täpsustusi.<sup>11</sup>

Tegu oli puhtalt poliitilise vastutulekuga, mida pakuti ühinevatele omavalitsusüksustele lootuses hajutada nende võimalikku vastuseisu juurdunud tiitlitest loobumisele. See, kas omavalitsusüksust juhib vallavanem või linnaeape, peaks tegelikult olema seitsmendajärguline teema ja seda oleks saanud lahendada ka nii, nagu tehti Saaremaal, kus sätestati, et Saaremaa vallavanem täidab ühtlasi Kuressaare linnaeape ülesandeid. Mille poolest on Narva-Jõesuu linna identiteet olulisem kui Kuressaare või Valga linna identiteet (need mõlemad haldusüksustena kadusid)?

Kuigi juriidiliselt on kõik korras, on terminoloogiliselt tegu paraja segadikuga, sest olukord, kus üks nimi tähistab nii erinevaid mõisteid ja puudub seaduses ettekirjutatud võimalus, kuidas neid tähendusi eristada (linn haldusüksusena ja linn asustusüksusena on isetekkelised terminid), ei saa pikalt kesta.

Enne kui vaadelda võimalikke lahendusi, mõni sõna ka asustusüksuste terminitest ehk liigisõnadest. Kuigi põhitüübid – linn ja küla – on väga vanad, on asustusüksuste kogunomenklatuur olnud ajalooliselt väga kirev. Et siinkohal keskendume eestikeelsetele terminitele, siis annab kirevusest kõige paremini aimu 1923. a ilmunud kohtade nimestik, mis oli koostatud Posti Peavalitsuse poolt.<sup>12</sup> Selles esinevad kohtade liigisõnadena nt alev, alevik, asum, asundus, asunduse küla, kandikohad, kaubatarvitajate pood, kirikuasundus, kirikuasunduse küla, kohad (talud), kõrts, küla, leprosoorium, linn, metsavahimaja, platsideküla, postiagentuur, postjaam, postkontor, põllutöö keskus, pärisvalla küla, rannavalvepunkt, raudteejaam, sadam, saunaküla, talu(d), teemaja, telefonikõnepunkt, tuuleveski, vabrikuasundus, vallamaja, vesiveski, veski, võselok, öömaja. Mitte kõik ei märgi asustusüksusi tänapäevases mõttes, aga adresseerimisel võis neid kasutada. Kohtade nimed olid kokku kogutud valdadelt ning on näha, et kohati olid terminid alles kujunemisejärgus. Nii nimetati mõisast väljajagatud maale tekkinud uusi asulaid küll enamasti asundusteks, aga seekõrval olid ka asunduse küla, kirikuasundus, kirikuasunduse küla ja kohalikus Saaremaa pruugis veel platsideküla.

<sup>10</sup> RT I, 21.12.2016, 34.

<sup>11</sup> „Eesti kohanimearaamatu“ veebiversioonis on näiteks Pärnu linna kui asustusüksuse artiklis halduskuuluvuse selgitamiseks kasutatud sõnastust „linn Pärnu maakonnas Pärnu linna halduspiirkonnas“. St linn kui haldusüksus on nimetatud viiel juhul asendatud „linna halduspiirkonnaga“. See ei ole kindlasti ideaalne, aga väldib arusaamatust, nagu oleks linn haldusüksusena sama mis linn asustusüksusena.

<sup>12</sup> Üleriikline asumite nimestik. Linnad, alevid, vallad, külad, asundused, üksiktalud j. m. kohad. Posti Peavalitsuse väljaanne. s. l. 1923.

1922. a toimunud rahvaloendusega koos tegid statistikud ka Eesti asulate esialgse loendi, mis avaldati maakonniti vihikute lisana.<sup>13</sup> Seal oli tüüpe mõnevõrra vähem, sest ära jäid üksikobjektid (kõrts, veski jt), ent oli ka uusi tüüpe; osa vist pigem õigekirjutuslikult selliseks vormistatud, nt mõisa küla ja valla küla (Kuijõe), altjõe küla ja pealtjõe küla (Nabala) jne.

Siinkohal peab mainima, et asulate tüüpe ega nimesid ei reguleerinud pikka aega peaaegu mingid õigusaktid. Alles 1938. a koha- ja kinnistusüksuste nimede korraldamise seadus<sup>14</sup> nägi ette asulanime andmise ja muutmise korra, see õigus anti siseministeriumile. Ühtlasi korrustati asulate tüübid, nendeks jäid linn, alevik ja küla. Alevid olid juba varem kaotatud, nüüd kavandati ka asundused nimetada küladeks (§ 4).

Seaduse rakendamine võeti põhjalikult ette, moodustati Kohanimede Nõukogu ja töötati läbi valdade ja maavalitsuste ettepanekud nimede muutmiseks (üldsuund oli nimede eestistamine), kuid kogu töö jäi pooleli 1940. a, kui Eesti okupeeriti ja annekteeriti Nõukogude Liitu. Peale vallanimede muid nimesid ametlikustada ei jõutud. Seetõttu jätkus asulate ebamäärane seis ka Nõukogude ajal, praktikas moodustasid või likvideerisid asulaid külanõukogud vajaduse järgi. Alevite, alevike, külade ja asunduste kõrvale ilmusid veel asundid, mis tähistasid mingi üksiku ettevõtte, nt kolhoosi, metsapunkti, vabriku vms ümber koondunud asulaid.<sup>15</sup> Asundused ja külad olid juba lootusetult segi, mõnel pool vahetasid lausa kohad.

1930. aastate põhimõtteid hakati ellu viima 1975.–1977. a asulareformiga, mille käigus kehtestati uuesti kord asulate moodustamiseks, likvideerimiseks, nimetamiseks ja ümbernimetamiseks (see anti ülemnõukogu presiidiumi pädevusse) ning määrati maa-asulate tüüpideks alevik ja küla. 1930. aastatel kavandatud asunduste muutmise küladeks viidi seega lõpule 1977. aastaks. Kadusid ka asundid, need muutusid enamasti alevikeks.

Niisugune jaotus jäi kehtima ka iseseisvuse taastanud Eesti Vabariigis, kuid õigusakti, mille alusel asulanimesid sai anda ja muuta (Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus), tuli oodata 1995. aastani. Niikaua kestis omamoodi kaksikvõimu olukord: vallad olid paljud külad koos külanimedega taastanud, riik aga tunnustas endiselt ülemnõukogu presiidiumi kehtestatud nimekirja. Aastatel 1997–1998 tuli ametlikku käibesse tagasi u 1200 külanime.

Kui vaadelda veel kord kriitiliselt haldus- ja asustusüksuste termineid, siis on kõige mitmemõttelisem *linn*. See võib tähendada a) linna kui haldusüksust, mis langeb kokku linna kui asustusüksusega (nt Tallinn, Viljandi, Võru); b) linna kui haldusüksust, mille sees on väiksemate osadena linn(ad) kui asustusüksus(ed)<sup>16</sup> ning alevikud ja külad (nt Haapsalu, Paide, Pärnu); c) linna kui asustusüksust, mis kuulub mingi haldusüksuse (linna, valla) koosseisu (nt Otepää, Rápina, Võhma).

<sup>13</sup> 1922. a. üldrahvalugemise andmed. I–XI. Riigi Statistika Keskbüroo. Tallinn 1923–1927. <http://dspace.ut.ee/handle/10062/4446?locale-attribute=en>.

<sup>14</sup> RT 1938, 42, 397.

<sup>15</sup> Eesti NSV külanõukogude ja asumite rahvastik 1959. a. ja 1970. a. rahvaloenduse andmeil. Eesti NSV Ministrite Nõukogu juures asuv Statistika Keskvalitsus, Tallinn 1972, lk 3–4.

<sup>16</sup> Miski ei takista moodustamast linna, mille sees on mitu linna, näiteks võib Pärnu linna koosseisu tulevikus hakata kuuluma ka Sindi linn.

Kuidas seda segadust vähendada? Võib pakkuda vähemalt nelja eri lahendust.

Kõigepealt õiguslikult lihtsaim oleks ehk astuda samm tagasi ja nimetada valla-linna ühinemisel tekkivaid haldusüksusi ikkagi ainult valdadeks. Sel juhul muutuksid Haapsalu, Narva-Jõesuu, Paide ja Pärnu valdadeks, mille koosseisu kuuluksid samanimelised linnad. Natuke keerulisem oleks Tartu vallaga, kuna sellenimeline haldusüksus on juba olemas. Vahest oleks siin lahendus senise (maa)valla ümbernimetamine kihelkonna järgi nt Tartu-Maarja vallaks.

Teine lahendus ei vähendaks mitmemõttelisust terminitasandil, vaid üksnes nimetasandil. Maapiirkondi hõlmavad linnad kui haldusüksused võiksid kanda mingit muud nime kui nende linnalised tuumikalad. Näiteks hargtäiendiga *suur*: Suur-Haapsalu linn oleks siis haldusüksus, Haapsalu linn asustusüksus. Vastupidine eristus (Haapsalu linn kui haldusüksus, Väike-Haapsalu linn kui asustusüksus) tundub vähem sobiv.

Kolmas võimalus oleks kasutada maapiirkondi hõlmava linna kui haldusüksuse tähistamiseks mingit täpsustavat terminit, nt *linnapiirkond*. Pärnu linnapiirkond – mille eesotsas saaks endiselt olla linnapea – meenutaks sel juhul 1950.–1960. aastate terminoloogiat.

Neljas variant oleks mitte lubada linna kui haldusüksuse sisse jätta linnu kui väiksemaid asustusüksusi, vaid kasutada viimaste kohta mingit muud terminit, nt *alev*.<sup>17</sup> Haapsalu linn koosneks sel juhul endise Ridala valla alevikest ja küladest ning Haapsalu alevist.

Pikemas perspektiivis võiks kohaliku omavalitsuse üksust nimetada ühe terminiga, mitte jagades neid valdadeks ja linnadeks. Soomes on selleks katusterminiks *kunta*, Rootsis *kommun*. Meil poleks mõtet hakata uut terminit leiutama, vaid võtta selleks olemasolev *vald*, mis pealegi etümoloogiliseltki sobiv (algne tähendus: võim, vägi). Võime ka rakendada Soome põhimõtet, et üldtermin on *vald*, ent osa valdu võivad end nimetada linnadeks.

Mitmed neist ettepanekuist nõuavad muudatusi õigusaktides, mõni ka põhiseaduse muutmist, ent hoolikat kaalumist väärivad nii need kui ka muud võimalikud lahendused, mille eesmärk on vähendada mitmeti tõlgendatavust nii terminite kui ka nimede tasandil.

---

<sup>17</sup> Kohanimenõukogu soovitas selleks terminiks *tuumiklinna*.