



Õiguskantsler

Urmas Reinsalu
Tallinna Linnavolikogu
revisjonikomisjon
pplvkk@tallinnlv.ee

Teie 17.02.2022 nr F1.1-8.1/36-1

Meie 14.03.2022 nr 6-1/220322/2201406

Volikogu revisjonikomisjoni puudutavad küsimused

Lugupeetud Urmas Reinsalu

Pöördusite Tallinna Linnavolikogu revisjonikomisjoni esimehena õiguskantsleri poole, et saada vastused volikogu revisjonikomisjoni puudutavatele küsimustele. Tänan Teid küsimuste eest.

Linnaosakogude revisjonikomisjonide pädevus

Küsisite, kas Tallinna õigusaktides sätestatud Tallinna linnaosakogude revisjonikomisjonide pädevus on kooskõlas [Eesti Vabariigi põhiseadusega](#) (PS) ja [kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega](#) (KOKS).

Leian, et Tallinna õigusaktides sätestatud linnaosakogude revisjonikomisjonide pädevus on kooskõlas põhiseadusega ja KOKS-iga.

Linnaosakogude revisjonikomisjonid on ette nähtud Tallinna Linnavolikogu 20. aprilli 2017. aasta määrusega nr 8 („[Tallinna linnaosade ja linnaosade valitsuste põhimäärused](#)“) kinnitatud kaheksa linnaosa ja linnaosa valitsuse põhimäärustes (Haabersti, Kesklinn, Kristiine, Lasnamäe, Mustamäe, Nõmme, Pirita ja Põhja-Tallinn).

Linnaosakogu revisjonikomisjon täidab järgmisi ülesandeid:

- valmistab ette linnaosakogu koosolekul arutusele tulevaid küsimusi;
- selgitab välja linnaosaga seonduvad probleemid, mis tuleb linnaosa valitsusel lahendada, ja teeb ettepanekuid nende lahendamiseks;
- kontrollib linnaosakogu otsuste täitmist ja komisjonide töökorraldust;
- esitab vähemalt kord aastas linnaosakogu koosolekul aruande oma eelmise aasta tegevuse kohta;
- täidab muid Tallinna õigusaktides talle pandud ülesandeid¹.

¹ Vt [Haabersti linnaosa ja linnaosa valitsuse põhimääruse](#), [Tallinna Keslinna ja Keslinna Valitsuse põhimääruse](#), [Kristiine linnaosa ja linnaosa valitsuse põhimääruse](#), [Lasnamäe linnaosa ja linnaosa valitsuse põhimääruse](#), [Mustamäe linnaosa ja linnaosa valitsuse põhimääruse](#), [Nõmme linnaosa ja linnaosa valitsuse põhimääruse](#), [Pirita linnaosa ja linnaosa valitsuse põhimääruse](#) ning [Põhja-Tallinna ja Põhja-Tallinna Valitsuse põhimääruse](#) § 19 lõige 3 ning § 20 lõiked 3 ja 4.

Põhiseaduse § 154 lõige 1 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad iseseisvalt seaduste alusel. See põhiseaduse säte annab kohalikele omavalitsustele kohaliku elu küsimustes enesekorraldusõiguse ehk kaalutusõiguse. Põhiseaduse § 160 kohaselt sätestab kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Tulenevalt PS § 154 lõikest 1 peab kohalikel omavalitsustel olema võimalik kehtestada organisatsiooniline struktuur, mis arvestab kohalikke iseärasusi ja aitab tõhusalt täita avalikke ülesandeid.

[Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) (EKOH) artikkel 6 („Kohalike võimuorganite ülesannete täitmiseks sobivad haldusstruktuurid ja vahendid“) lõige 1 sätestab, et kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine (vt ka RKPJKo 30.06.2009, [3-4-1-12-09](#), punkt 28; [EKOH selgitav raport](#)).

Volikogu revisjonikomisjoni, samuti linnaosakogu revisjonikomisjoni teostatava kontrolli puhul on tegu kohaliku omavalitsuse sisese kontrolliga.

Seaduse ja Tallinna põhimääruse kohaselt (KOKS § 48 lõige 3; [Tallinna põhimääruse](#) Tallinna põhimääruse § 32¹ lõige 2) on volikogu revisjonikomisjonil õigus: 1) kontrollida ja hinnata valla- või linnavalitsuse, valla- või linnavalitsuse ametiasutuste ja nende ametiasutuste hallatavate asutuste või kohaliku omavalitsuse üksuse valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust; 2) kontrollida ja hinnata valla- või linnaeelarve täitmist.

Linnavolikogu ei ole oma revisjonikomisjoni pädevust (KOKS § 48 lõige 3; Tallinna põhimääruse § 32¹ lõige 2) linnaosakogu revisjonikomisjonile edasi delegeerinud. Ka ei ole linnaosakogude revisjonikomisjonide pädevus vastuolus seaduses (KOKS § 56 lõiked 4, 5 ja 9; § 37² lõige 4¹) ning linnaosade ja linnaosade valitsuste põhimäärustes² ette nähtud linnaosakogu ülesannetega.

Linnaosakogude revisjonikomisjonide kehtiv regulatsioon ei ole ka vastuolus KOKS § 57 lõikega 2. See säte loetleb küsimused, mis tuleb sätestada linnaosa põhimääruses. Kuigi KOKS-is linnaosakogu revisjonikomisjone ei nimetata, ei takista see asjaolu nende sätestamist linnaosade ja linnaosa valitsuste põhimäärustes. Vastupidine tõlgendus piiraks ülemäära kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust (PS § 154 lõige 1; EKOH art 6 lõige 1).

Seda, kas Tallinna linnaosakogude revisjonikomisjonide moodustamine ja nende praegused ülesanded on otstarbekad, otsustab Tallinna Linnavolikogu ise. Õiguskantsler otstarbekuse küsimust ei hinda. Märgin vaid, et osavalla- ja linnaosakogude ülesanded piirduvad üldjuhul arvamuse andmisega³.

Linnaosakogu revisjonikomisjoni õigus kontrollida linnaosavalitsuse tegevust

Küsisite, kas volikogul on õigus laiendada linnaosakogu revisjonikomisjoni pädevust, nähes ette selle komisjoni õiguse kontrollida linnaosavalitsuse tegevust.

² Vt Haabersti linnaosa ja linnaosa valitsuse põhimääruse, Tallinna Kesklinna ja Kesklinna Valitsuse põhimääruse, Kristiine linnaosa ja linnaosa valitsuse põhimääruse, Lasnamäe linnaosa ja linnaosa valitsuse põhimääruse, Mustamäe linnaosa ja linnaosa valitsuse põhimääruse, Nõmme linnaosa ja linnaosa valitsuse põhimääruse, pirita linnaosa ja linnaosa valitsuse põhimääruse ning Põhja-Tallinna ja Põhja-Tallinna Valitsuse põhimääruse § 16 lõiked 1 ja 2.

³ Vt M. Lõhmus. [Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelid kohaliku omavalitsuse üksustes](#), 2021, lk 7.

Küsimus on esitatud üldisel kujul ja hüpoteetilise olukorra kohta ning puudutab KOKS-i sätete tõlgendamist. Üldisi õiguslikke selgitusi KOKS-i kohta annab Rahandusministeerium ([märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) § 3). Seetõttu toon esile vaid järgmised põhimõtted.

Avalikku ülesannet, mis on seadusega antud volikogu revisjonikomisjoni pädevusse (KOKS § 48 lõige 3), ei saa volikogu linnaosakogu revisjonikomisjonile edasi volitada.

Linnaosakogu revisjonikomisjoni pädevus ei saa olla avaram linnaosakogu üldpädevusest. Üldjuhul tuleb õigusaktides pädevuste sätestamisel vältida olukordi, kus ühes ja samas küsimuses on pädevad mitu organit. Selline lahendus võib kahjustada õigusselgust (PS § 10).

Tegevuse seaduslikkuse kontroll on avaram mõiste kui kontroll õigusakti õiguspärasuse üle.

Linnapea järelevalve linnaosakogu otsuste üle ning demokraatia põhimõte

Küsite, kas KOKS § 57 lõige 7 on kooskõlas demokraatia põhimõttega kohaliku omavalitsuse korraldamisel. Selle sätte kohaselt teostab osavalla- või linnaosakogu otsuste ja osavalla või linnaosa vanema korralduste üle kontrolli vallavanem või linnapea valla või linna põhimääruses sätestatud korras.

Põhiseaduse § 160 kohaselt sätestab kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Omavalitsuskorralduse õiguslikul sisustamisel tuleb Riigikogul muu hulgas arvestada ka demokraatia põhimõtet (PS §-d 1, 10 ja 156).

See, et osavalla- või linnaosakogu otsuste ja osavalla või linnaosa vanema korralduste üle järelevalve teostamise ülesanne on määratud vallavanemale või linnapeale, ei ole demokraatia põhimõttega vastuolus. Kohaliku omavalitsuse sisemine kontroll osavalla ja linnaosa organite tegevuse üle aitab kindlustada seaduslikkust (PS § 3 lõike 1 esimene lause; § 154 lõige 1). Nii seaduslikkus kui demokraatia on põhiseaduslikud printsiibid.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise