



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 4

Tallinn

03.04.2009

Tallinna Linnavolikogu 19.02.2009 määruse nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmise" kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega

Analüüsisin Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Tallinna Linnavolikogu 19.02.2009 määruse nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmise" vastavust põhiseadusele.

Leian, et Tallinna Linnavolikogu 19.02.2009 määrus nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmise" on osas, milles nähakse ette linnaosa valitsuse ja linnaosa vanema institutsioonide ümberkujundamine linnavalitsuse piirkondlikuks ametiks ja linnavalitsuse piirkondliku ameti juhatajaks, vastuolus kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-dega 56–57¹ ning põhiseaduse § 154 lõikega 1 ja §-ga 160.

Tuginedes põhiseaduse § 142 lõikele 1, õiguskantsleri seaduse §-le 17 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lg 1 punktile 3 teen Tallinna Linnavolikogule ettepaneku

viia Tallinna Linnavolikogu 19.02.2009 määrus nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmise" kooskõlla põhiseadusega.

Järgnevalt selgitan oma seisukohta Tallinna Linnavolikogu 10.10.1996 määruse nr 27 "Tallinna põhimäärus" (Tallinna põhimäärus) ja 19.02.2009 määruse nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmise" (Tallinna põhimääruse muutmise määrus) kooskõla kohta Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS ja põhiseadus) ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega (KOKS) lähemalt.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. 05.02.2009 esitas volikogu esimees Tallinna Linnavolikogu istungil linnavolikogu menetlusse eelnõud "Tallinna põhimääruse muutmise" ja "Ülesande andmine Tallinna Linnavalitsusele läbirääkimiste alustamiseks seitsme kohaliku omavalitsusega Tallinna linnaga ühinemiseks ja haldusreformi läbiviimiseks pealinna regioonis". Tallinna põhimääruse muutmise eesmärk oli seletuskirja kohaselt lõpetada Tallinna linnaosade tegevus.

2. 06.02.2009 otsustas Tallinna Linnavolikogu eestseisus võtta Tallinna Linnavolikogu määruse eelnõu nr 27 "Tallinna põhimääruse muutmise" linnavolikogu 12.02.2009 istungi päevakorra projekti I lugemisele.

3. 12.02.2009 otsustati Tallinna Linnavolikogu õiguskomisjoni koosolekul lõpetada määruse eelnõu esimene lugemine komisjonis ja suunata eelnõu volikogu istungile esimeseks lugemiseks. Muudatusettepanekute õiguskomisjonile esitamise tähtajaks määrati 18.02.2009 kl 12.

4. Samal päeval, s.o 12.02.2009 toimus Tallinna Linnavolikogu erakorralisel istungil eelnõu I lugemine. Häältega poolt 32, vastu 13 saadeti eelnõu teisele lugemisele.¹ Samal istungil esitas volikogu liige linnapeale arupärimise "Tallinna haldusreformist ja linnaosade kaotamisest", millele linnapea vastas 02.03.2009 kirjalikult.² Arupärimises paluti selgitada, miks otsustati haldusreformi menetleda kiirkorras ja millised on reformiga kaasnevad kulutused linnale. Samuti paluti vastust küsimusele, kuidas kavatsetakse tagada nende linnaosade, mis ei toetanud haldusreformi, halduskogude seisukohtadega arvestamine.

5. 13.02.2009 otsustas Tallinna Linnavolikogu eestseisus võtta eelnõu volikogu 19.02.2009 istungi päevakorra projekti II lugemisele.

6. 16.02.2009 istungil otsustas Tallinna Linnavalitsus nõustuda määruse eelnõuga, arvestades istungi protokollis päevakorrapunkti nr 3 lisas esitatud muudatusettepanekuid (näiteks tehti ettepanek asendada eelnõu tekstis sõnad "linnavalitsuse piirkondlik osakond" sõnadega "piirkondlik amet" ning sõnad "linnavalitsuse piirkondliku osakonna nõukoda" sõnadega "linnavolikogu piirkondlik nõukoda" vastavas käändes).³

7. 18.02.2009 otsustati Tallinna Linnavolikogu õiguskomisjoni erakorralisel koosolekul lõpetada eelnõu teine lugemine komisjonis ning toetada eelnõu koos muudatusettepanekutega.

8. 19.02.2009 võttis Tallinna Linnavolikogu vastu määruse nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmise" (poolt 35, vastu 19). Enne määruse eelnõu vastuvõtmist toimus hääletus eelnõu väljaarvamiseks päevakorrast, mis toetust ei leidnud (poolt 21, vastu 34). Esitati ka mitu selleteemalist arupärimist linnapeale. Pärast määruse vastuvõtmist toimus hääletus Tallinna Linnavolikogu esimehele umbusalduse avaldamise küsimuses, mis oli ajendatud linnaosade tegevuse lõpetamise eelnõu algatamisest. Sellekohane otsuse eelnõu volikogu toetust ei leidnud (poolt 19, vastu 34).

9. Samal päeval, s.o 19.02.2009 võttis Riigikogu vastu soolise võrdõiguslikkuse seaduse, võrdse kohtlemise seaduse, Eesti Vabariigi töölepingu seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse. Seaduse vastuvõtmise põhjuseks oli asjaolu, et kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus sidus Tallinnas toimuvatel kohalikel valimistel valimisringkonna moodustamise linnaosaga. Seaduse eesmärk oli säilitada vaatamata Tallinna linna poolt linnaosade likvideerimisele kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel *status quo* – 8 valimisringkonda seni eksisteerinud piirides. Vabariigi President jättis 03.03.2009 otsusega nr 440 kõnealuse seaduse välja kuulutamata.⁴ Põhjuseks tõi president demokraatliku otsustusprotseduuri mittejärgimise. 11.03.2009 istungil arutas Riigikogu seadust uuesti ning otsustas seda mitte vastu võtta muutmata kujul. Riigikogu algatas nii kohaliku

¹ Eelnõu menetlusest väljaarvamise vastu oli 31, poolt 16. Eelnõu menetlust Tallinna Linnavolikogus puudutavad dokumendid on kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.tallinnlv.ee/aktalav/aktal.asp?frame=/aktalav/Istung2008.html>

² Ka esitati arupärimine "Asumiselside tugevdamise ja nende otsustusprotsessidesse kaasamise kohta", mis samuti puudutas linnaosade likvideerimist ja millele linnapea vastas 25.02.2009.

³ 16.02.2009 Tallinna Linnavalitsuse istungi protokoll päevakorrapunkti nr 3 kohta on kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.tallinnlv.ee/lvistung/bin/docview1.asp?docid=78623>.

⁴ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.president.ee/et/ametitegevus/otsused.php?gid=125619>.

omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu kui ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu uuesti (vastavalt 451 SE ja 450 SE).

10. Minu poole pöördui avaldustega (09.02.2009 ja 17.02.2009), milles paluti hinnata Tallinna põhimääruse muutmise määruse kooskõla kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse, põhiseaduse ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga.

11. 26.02.2009 pöördusin teabe nõudmisega Tallinna Linnavolikogu poole, paludes vastust järgmistele küsimustele:

- kas Tallinna põhimääruse muutmisel toimus linnaosade tegelik ärakaotamine või on tegu linnaosade ja selle organite formaalse ümbernimetamisega;
- kui toimus linnaosade tegelik ärakaotamine, siis milles vastavad põhimõttelised sisulised muudatused seisnevad linnaosade ja moodustatavate piirkondade vahel;
- kui toimus linnaosade tegelik ärakaotamine, siis kas ja kuivõrd on see kooskõlas KOKS § 57 lõikega 8.

12. Tallinna Linnavolikogu selgitas oma 06.03.2009 vastuses Tallinna haldusreformi eesmärgi ja põhimõtteid. Seejuures rõhutati, et tegu on alles reformi esimese etapiga, mistõttu on praegusel hetkel ennatlik teha ammendavaid järeldusi reformi lõppresultaadi kohta. Linnaosade lõpetamisel ja linnaosade valitsuste ümberkujundamisel tuleb teises etapis Tallinna õigusaktides teha hulgaliselt muudatusi, mis kajastavad reformi tegelikku sisu. Kuna haldusorganite või nende struktuuriüksuste juhtimine ja struktuur on sageli sarnane, siis võib esmapilgul jääda põhimäärust vaadates ekslik mulje, et muudatused on ebaolulised. Tegelikult see nii ei ole. Juhtimise osas seisnevad põhimõttelisemad muudatused järgnevas: 1) linnavalitsuse piirkondlike ametite juhatajate suhtes ei ole kohaldatav KOKS § 57¹ lõikest 2 tulenev teenistusest vabastamise alus; 2) piirkondlike ametite teeninduspiirkonnad määrab edaspidi linnavalitsus; 3) piirkondliku nõukoja moodustamiseks kehtestatakse uued põhimõtted (nii liikmeskonda kui suurust silmas pidades).

13. Tallinna Linnavolikogu rõhutas, et Tallinna põhimääruse muudatuste analüüsimisel tuleb eristada linnaosa kui üksuse tegevuse lõpetamist ja linnaosa valitsuse kui linna ametiasutuse ümberkujundamist. Tagamaks avalike teenuste kättesaadavust, kujundatakse linnaosa valitsused ümber linna ametiteks, mis realiseerivad edaspidi mitte linnaosa kui üksuse pädevust, vaid sarnaselt teiste linna ametitega pädevust, mis tuleneb vastava linna ametiasutuse põhimäärusest.

14. Vastuses asus volikogu seisukohale, et otsuse tegemine nii haldusreformi alustamise kohta kui ka haldusreformi struktuur ja ajakava on kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest tulenevalt Tallinna Linnavolikogu pädevuses. Olukorras, kus kohalik omavalitsus tegutseb talle seadusega antud pädevuse raames, ei saa omavalitsuse volikogu langetatud otsused tuua kaasa kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse rikkumist ega kolmandate isikute õiguste riivet.

15. Tallinna Linnavolikogu rõhutas, et linnaosade tegevuse lõpetamisel ei ole linna tegevus vastuolus KOKS § 57 lõikega 8. Linnaosa on omavalitsuse administratiivne struktuuriüksus. Seadus ega põhiseadus ei anna garantiid linnaosa säilimisele. Linnaosa puhul ei ole tegu õigussubjektiga. KOKS § 57 lg 8 eesmärk on üksnes tagada linna kui terviku ülesannete täitmine juhul, kui linnavolikogu on ülesannete täitmiseks valinud linnaosade struktuuri. S.t KOKS § 57 lg 8 on kohaldatav vaid juhul, kui volikogu on linnaosad moodustanud.

16. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele ja Tallinna linna õigusaktidele tuginedes selgitas volikogu linnaosade õiguslikku olemust järgmiselt. Linnaosad kannavad Tallinna administratiivses juhtimisstruktuuris piiratud administratiivset rolli. Seejuures on tegu piiratud ulatuses administratiivse detsentraliseerimisega. Administratiivsest detsentraliseerimisest tulenevaid ülesandeid kannavad eeskätt linna ametid ning linnaosadele ei ole antud ülesandeid, mida saavad täita linna ametid. Linnaosad kannavad ka üksnes piiratud ulatuses omavalitsuse fiskaalse detsentraliseerimise eesmärki. Linnaosade vahendid nähakse ette linna eelarves, sh on sätestatud jaotumine sihtotstarvete kaupa. Linnavolikogu pädevuses on ka muude oluliste finantsotsuste langetamine, nagu linna arengukava vastuvõtmine, majandusaasta aruande kinnitamine, laenude võtmine jms. Ka rõhutati vastuses, et linnaosad ei kanna poliitilise detsentraliseerimise eesmärki – linnaosa tasandil ei ole halduskogu puhul tegu poliitilise otsustusorganiga. Ka puudub linnaosa valitsusel õigustloova akti andmise õigus.

17. KOKS § 57 lg 8 eesmärk on Tallinna Linnavolikogu arvates tagada linnaosade jätkusuutlik töö eelarveaasta kestel, võimaldades linnaosa valitsusel kavandada neile eraldatud eelarvevahendite kasutamist linnaosale pandud kohustuste täitmisel. Säte peaks tagama omavalitsuse administratiivse detsentraliseerimise toimimise sõltumata linnavolikogus ülekaalus oleva poliitilise jõu vahetumisest eelarveaasta kestel. KOKS § 57 lõiget 8 saab ja tuleb käsitleda normina, mille eesmärk on linna kui terviku toimimise tagamine. Samas tõi volikogu ka näite selle kohta, kus muudatusi linnaosa eelarvevahendites tuleb teha eelarveaasta kestel, s.t KOKS § 57 lg 8 puhul ei ole tegu absoluutse linnaosa kaitsenormiga. Volikogu asus seisukohale, et oleks põhjendamatu, kui omavalitsuse eelarve tulude vähenemisel oleks linnaosa valitsuse kui ühe ametiasutuse eelarve KOKAS § 57 lg 8 alusel seaduse absoluutses kaitsealas. Samuti oleks põhjendamatu järeldus, mille kohaselt kõnealune säte ei võimaldaks linna eelarve tulude vähenemisel muuta linna ülesandeid, sh linnaosa valitsuse ja vanema pädevust. Nii on praktikas negatiivse lisaeelarve vastuvõtmine toonud kaasa linna üldise eelarve mahuga proportsionaalse linnaosade eelarvete vähendamise (2003. a).

18. Tallinna Linnavolikogu märkis ka, et linnaosade tegevuse lõpetamisel võiks kolmandate isikute õiguste rikkumine teoreetiliselt esineda juhul, kui vaid linnaosa saaks täita kohalikule omavalitsusele pandud ülesandeid, mille täitmine linnaosade lõpetamisel lakkaks. Tallinna haldusreformi käigus tagatakse linnaosade ülesannete täitmine vastava linna ameti kaudu. Puudub alus eeldada, et linnaosade lõpetamine tooks kaasa mis tahes kolmandate isikute õiguste riive.

19. Lõpetuseks rõhutas Tallinna Linnavolikogu, et haldusreformi elluviimine põhineb asjakohastel uuringutel (sh ülikoolide poolt teostatud). Moodustatud on asjakohane ajutine komisjon, kuhu kuuluvad lisaks Tallinna linna esindajatele ka Riigikogu liikmed ja eksperdina Tallinna Tehnikaülikooli professor. Haldusreformi kavandamisel arvestatakse nii fiskaalseid võimalusi kui ka kohalike kogukondade ja asumite elanike vajadusi.

20. 01.04.2009 istungil otsustas Tallinna Linnavalitsus esitada Tallinna Linnavolikogule määruse eelnõu "Tallinna linnaosade valitsuste ümberkorraldamine piirkondlikeks ametiteks, Kadrioru Ameti ja Ülemiste Ameti moodustamine, piirkondlike ametite põhimääruste kinnitamine".⁵

⁵ Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.tallinnlv.ee/lvistung/bin/agendalist1.asp?meeting=565#aid_0.

II Asjakohased sätted

21. Asjakohased sätted on Tallinna põhimääruse muutmise määruse § 1 punktid 1, 4, 6, 10, 20-22, 25-28, 30, 31, 36, 37, 39 ning § 2, 3 ja § 4 lg 2 osas, milles need näevad ette linnaosa valitsuse ja linnaosa vanema institutsiooni ümberkujundamise linnavalitsuse piirkondlikuks ametiks ja linnavalitsuse piirkondliku ameti juhatajaks.⁶ Tallinna põhimääruse muutmise määrus on lisatud käesolevale ettepanekule.

III Õiguskantsleri seisukoht

1. Tallinna linna põhimääruse muutmise määruse kooskõla põhiseadusega

22. Põhiseaduse XIV peatükk on pühendatud kohalikule omavalitsusele. Nimetatud peatükist tuleneb kohaliku omavalitsuse garantii, mis peab tagama kohaliku omavalitsuse õigussubjektsuse ja institutsiooni säilimise ning subjektiivse õigusliku seisundi kaitse.

23. Kohalikud omavalitsused otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi seaduste alusel iseseisvalt (PS § 154 lg 1). Kohaliku omavalitsuse üksustena nimetab põhiseadus valdu ja linnu, kusjuures seaduses sätestatud alustel ja korras võib moodustada ka muid kohaliku omavalitsuse üksusi (PS § 155).

24. Viidatud põhiseaduse normides sätestatud kohaliku omavalitsuse õigussubjektsuse garantiist ei tulene mingi kindla suurusega üksuse omavalitsusõigust ega ka konkreetse valla või linna absoluutset õigust tema õigussubjektsuse püsimise või haldusterritooriumi suuruse suhtes.⁷ Sellele vaatamata peab seadusandja kohaliku omavalitsuse õigussubjektsust või piiride muutmist puudutavate otsuste langetamisel mõistagi järgima põhiseadusest tulenevaid piiranguid.⁸ Kuna ei ole olemas rahvaste enesemääramisõigusega sisuliselt ulatuselt samastatavat õigust kohalikule omavalitsusele, ei saa ka ühelgi kogukonnal olla õigust nõuda kohaliku omavalitsuse üksuse moodustamist konkreetsetel kujul (lähtudes vastava kogukonna valduses olevast territooriumist).

⁶ Toodud Tallinna põhimääruse muudatused jõustuvad Tallinna põhimääruse osana 01.07.2009. Õiguskantsleri õigus vaidlustada jõustumata kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt põhiseaduslikkuse järelevalve korras on sätestatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lg 1 punktis 3. Tuginedes viidatud normile, asjaolule, et Tallinna põhimääruse muutmise määruse põhiseadusevastaseks tunnistamisel on paremini tagatud õigusselgus kui Tallinna põhimääruse 01.07.2009 jõustuva redaktsiooni vaidlustamisel (langeb ära küsimus *ex nunc* ja *ex tunc* tagajärgedest), ning sellele, et Tallinna põhimääruse 01.07.2009 jõustuva redaktsiooni vaidlustamisel jääb õhku küsimus Tallinna põhimääruse muutmise määruse §-de 2 ja § 3 kehtivusest, pean kõnealusel juhul õigeaks vaidlustada Tallinna põhimääruse muutmise määruse eeltoodud normid, mitte Tallinna põhimääruse vastavad normid 01.07.2009 redaktsioonis.

⁷ V. Olle jt. Kommentaarid §-le 155. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, komm 2; V. Olle. Munitsipaalõigus. Tallinn 2004, lk 28; K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. – Tallinn 1998, lk 154; Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne – kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10744> (10.10.2008). Vt erinev seisukoht T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006, lk 194.

⁸ Näiteks nõuab PS § 158, et kohaliku omavalitsuse üksuste piiride muutmisel tuleb vastavate omavalitsuste arvamus ära kuulata (Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 8 lg 3 järgi annab arvamus volikogu). Seadusandja on siin seotud ka võetud rahvusvaheliste kohustustega – näiteks Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast tuleneva konsulteerimiskohustusega kohaliku omavalitsuse üksust otseselt puudutavate küsimuste otsustamisel (art 4 p 6, art 5) ning kohustusega tagada kodanikulähedane haldus, järgides subsidiaarsusprintsipi (preambul, art 4 p 3).

Sellest järeldusest tuleneb ühtlasi, et ühelgi kogukonnal ei saa olla ka õigust linnaosa või osavalla moodustamisele kohaliku omavalitsuse üksuse raames ning et mingi kogukonna identiteedi kaitset vastava kohaliku omavalitsuse üksuse sees ei saa käsitleda põhiseaduslikku järku väärtusena.

25. PS § 160 järgi tuleb kohaliku omavalitsuse korraldus sätestada seadusega. PS § 3 lg 1 näeb ette parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte, mis kohustab seadusandjat otsustama ise kõik avaliku võimu toimimise ja põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused. Neist normidest tulenevalt peab Riigikogu sätestama seaduses kõik kohaliku omavalitsuse korralduse seisukohalt olulised küsimused, nähes ette üldraamid kohaliku omavalitsuse struktuuride (kogud, asutused, isikud) moodustamiseks ja tegutsemiseks (sh võimuvolituste omamine haldusväliste isikute suhtes) ning andes vajadusel kohalikule omavalitsusele kaalutusõiguse. PS § 3 lg 1 ja § 154 kohustab kohalikku omavalitsust neid seadusega parlamendi poolt kehtestatud raame järgima.

26. Eeltoodust tuleneb, et **põhiseadus ei näe ette ei linnaosa moodustamise kohustust ega ka selle likvideerimise keeldu.**

2. Tallinna linna põhimääruse muutmise määruse kooskõla Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga

27. Riigikogu võttis 28.09.1994 vastu Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (EKOH) ratifitseerimise seaduse ning harta jõustus Eesti suhtes 01.04.1995. Välislepinguna omab EKOH PS § 123 lõikest 2 tulenevalt lihtseadusest kõrgemat õigusjõudu, mistõttu tuleb järgnevalt analüüsida küsimust, kas EKOH-st tuleneb kohalikule omavalitsuse kohustusi või piiranguid seoses linnaosa moodustamisega.

28. EKOH preambul rõhutab demokraatias ("kodanike õigus osaleda ühiskonnaelus"), subsidiaarsuse ehk lähimuse ("kodanikule lähedalseisev juhtimine") ja detsentraliseerimise põhimõtteid. EKOH art 3 avab kohaliku omavalitsuse mõiste läbi kohalike võimuorganite õiguse ja võime "seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust" (lg 1). Seejuures rõhutatakse, et seda õigust kasutavad otsestest, ühetaolistest ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud nõukogu või esinduskogu liikmed, kellel võivad olla talle aruandvad täitevorganid (lg 2 laused 1 ja 2). Seadus võib lubada ka muid otseseid kodanikuosaluse vorme (lg 2 lause 3).⁹ EKOH art 6 lg 1 järgi võivad kohalikud võimuorganid juhul, kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine.¹⁰

⁹ M. Lõhmus: "Harta laieneb esmatasandile kui tervikule, kuid teda ei saa üks ühele laiendada esmatasandi sisemise detsentraliseerimise käigus moodustatud üksusele." (M. Lõhmus. Decentralisation of Public Administration in Estonia. Doktoritöö. Tallinn 2008, (edaspidi Doktoritöö) lk 10.)

¹⁰ EKOH art 6 lg 1 seletuskiri: "The text of this paragraph deals not with the general constitution of the local authority and its council but rather with the way in which its administrative services are organised. Whilst central or regional laws may lay down certain general principles for this organisation, local authorities must be able to order their own administrative structures to take account of local circumstances and administrative efficiency. Limited specific requirements in central or regional laws concerning, for example, the establishment of certain committees or the

29. Eeltoodust tuleneb, et kuigi EKOH väärtustab demokraatiat, detsentraliseerimist ja lähimuse¹¹ põhimõtteid, mis ideena igati toetavad linnaosade moodustamist, **ei näe harta siiski ette ei linnaosa moodustamise kohustust ega ka selle likvideerimise keeldu.**

3. Tallinna linna põhimääruse muutmise määruse kooskõla seadustega

3.1. Tallinna põhimääruse muutmise määruse kooskõla valimisseadustega

30. PS § 104 lg 2 punktide 2 ja 4 kohaselt on Riigikogu valimise seadus (RKVS) ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (KOVVS) konstitutsionaalsed seadused, s.t neid saab vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega ja nad omavad kõrgemat õigusjõudu lihtseaduste, sh kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ees. Seega tuleb järgnevalt analüüsida, kas nimetatud valimisseadustest tuleneb kohalikule omavalitsusele kohustusi või piiranguid seoses linnaosa moodustamisega.

31. RKVS § 6 nimetab Riigikogu valimiste valimisringkonnad Tallinnas järgmiselt: nr 1 – Tallinna Haabersti, Põhja-Tallinna ja Kristiine linnaosa; nr 2 – Tallinna Kesklinna, Lasnamäe ja Pirita linnaosa; nr 3 – Tallinna Mustamäe ja Nõmme linnaosa. Tallinna linnaosa on mainitud ka muudes sätetes, nt RKVS § 7 lg 3 (mandaatide jaotamine valimisringkondade vahel), § 8 lg 2 p 5 (valimisjaoskondade moodustamine), § 21 lg 1 (valijakaart), § 22 lg 4 (valijate nimekiri), § 50 lg 3 p 3 (hääletamistaotluste esitamine), § 51 lg 2 (valimisdokumentide saatmine valijale), § 63 lg 4 (erakorraliste valimiste erisused).

32. KOVVS § 8 lg 4 sätestab, et Tallinnas moodustab volikogu valimisringkonnad linnaosade kaupa, lähtudes põhimõttest, et ühes linnaosas moodustatakse üks valimisringkond. Viide Tallinna linnaosale on tehtud ka muudes sätetes, nt KOVVS § 10 lg 2 p 5 (valimisjaoskondade moodustamine), § 26 lg 1 (valijakaart), § 27 lg 4 (valijate nimekiri).

creation of certain administrative posts are acceptable but these should not be so widespread as to impose a rigid organisational structure." Kättesaadav arvutivõrgus: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/122.htm>.

¹¹ Võib küsida, kas linnasisese juhtimise dekontsentratsiooni puhul on lähimuse põhimõtte õiguslikult siduva kategooriana üldse kohaldatav. Subsidiaarsuse kui õiguslikult siduva põhimõtte all peetakse silmas suhteid Euroopa Liit–liikmesriik–kohalik omavalitsus, s.t põhimõtte kehtib eeskätt suhetes õigusvõimeline isik – õigusvõimeline isik (sh hõlmab see mh poliitiliste otsuste tegemise pädevust). Sama: M. Lõhmus. Doktoritöö, lk 12: subsidiaarsuse põhimõtte laieneb üksnes suhetele riik–kohalik omavalitsus; kohaliku omavalitsuse sisemise detsentraliseerimise puhul on tegu üksnes väärtusega, mida kohalik omavalitsus peaks täiendavalt arvestama. Vrd S. Mäeltseemes, M. Lõhmus. Tallinna juhtimise detsentraliseerimine. – Riigikogu Toimetised 2006, nr 13, (edaspidi RiTo) lk 135: "[...] demokraatia ja subsidiaarsus on otseselt kohaldatavad ka linnasisesele juhtimisele." Seega eesmärgi või väärtusena peaks subsidiaarsus omama kohta ka kohaliku omavalitsuse sisese dekontsentratsiooni puhul. Vt ka E. Yeritsyan. Pealinnade staatus. Seletuskiri, 04.05.2007, p 67: "In certain cases, where justified by the size and capacity of a municipality, it may be appropriate to apply the subsidiarity principle, bringing public service delivery closer to the citizens."

Kättesaadav arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1160319&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> (30.03.2009).

33. Analoogete norme leidub ka rahvahääletuse seaduses (PS § 104 lg 2 p 5) ja Euroopa Parlamendi valimise seaduses (valimisringkondi on erinevalt Riigikogu ja volikogude valimistest siiski üks)¹², mis mõlemad on konstitutsionaalsed seadused.

34. Eeltoodud RKVS §-st 6 ja KOVVS § 8 lõikest 4 tulenevalt on võimalik esiteks tõlgendus, et kõnealused normid kohustavad Tallinna linna linnaosade moodustamiseks.

35. Teise võimaliku tõlgenduse kohaselt vastavat kohustust neist normidest ei tulene. Teisisõnu, RKVS §-i 6 oleks võimalik tõlgendada näiteks viisil, et linnaosade tegevuse lõpetamisel jaguneb Tallinn kolmeks valimisringkonnaks lähtudes Riigikogu valimise seaduses loetletud linnaosade jaotusest, mis viimati seaduses nimetatud linnaosade olemasolul kehtis. KOVVS § 8 lõiget 4 on aga võimalik tõlgendada viisil, et kõnealune norm kohaldub üksnes siis, kui Tallinn on moodustanud linnaosad. Juhul kui Tallinn linnaosi moodustanud ei ole, tuleks Tallinnale kohaldada KOVVS § 8 lõikes 1 sisalduvat üldnormi, mille kohaselt moodustab volikogu valla või linna territooriumil ühe valimisringkonna. Lisan selgituseks, et nimetatud valimisseaduste normide mõnetine erinev tõlgendus tuleneb asjaolust, et kui RKVS § 6 kirjeldab konkreetselt teatud territooriume (nt Tallinna Haabersti, Põhja-Tallinna ja Kristiine linnaosa), mille piirid on määratletavad,¹³ siis KOVVS § 8 lg 4 teeb umbmäärase viite linnaosadele.

36. RKVS §-le 6 sarnane regulatsioon sisaldus juba 1994. a vastu võetud RKVS § 9 lõikes 1.¹⁴ Sama kehtib ka KOVVS § 8 lõike 4 kohta, s.t sellega sarnanev regulatsioon sisaldus juba 1993. a KOVVS § 5 lõikes 4¹⁵ ja 1996. a KOVVS § 9 lõikes 3¹⁶. RKVS § 6 ega KOVVS § 8 lg 4 tagamaid ei täpsusta 2002. aastal vastu võetud Riigikogu valimise seaduse eelnõu seletuskiri¹⁷ ega ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu seletuskiri¹⁸. Samas näiteks Sulev Mäeltsemehe andmetel lisati Tallinna erisäte kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusesse 1993. a Tallinna Linnavolikogu ettepanekul.¹⁹

¹² Euroopa Parlamendi valimise seaduse eelnõu nr 906 SE seletuskiri seisuga 07.11.2001: "Kuigi põhiseadus seda otseselt ei ütle, on Euroopa Parlamendi valimine olemuselt sarnane teiste seadusandlike kogude üleriigilisele valimisele, mille regulatsiooni vastuvõtmine nõuab põhiseaduse järgi Riigikogu koosseisu häälteenamust." Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

¹³ Vrd Tallinna põhimääruse lisa 14 "Põhja-Tallinna linnaosa piiri kirjeldus ja skeem": "Piir algab Kopli lahte suubunud vana kollektori edelaserva pikenduselt, kulgedes mööda merepiiri ümber Kopli ja Paljassaare poolsaare kuni Tallinna Linnahalli (Mere pst 20) kinnistu idapiiri pikenduseni, sealt pöörduv piir lõunasse, kulgeb mööda Mere pst 20 ja 20d kinnistute idapiiri ning Mere pst 20 kinnistu idapiiri pikendust üle Sadama tänava; edasi piki Sadama tänava ja Põhja puiestee lõunapoolset eralduspiiri üle Suure Rannavärava ning pöörduv siis edelasse, kulgedes kuni staadioni piirdeaiani ja piki staadioni piirdeaeda ning Rannamäe läänenõlva Suurtüki tänavani. Edasi kulgeb piir mööda Rannamäe tee põhjapoolset, Toompuiestee läänepoolset ja Paldiski mnt põhjapoolset eralduspiiri lääne suunas kuni Pelguranna tänavani, ületab selle ja kulgeb mööda Pelguranna tänava lääneserva loode suunas kuni vana kollektorini ning piki kollektori edelaserva mereni."

¹⁴ RT I 1994, 47, 784.

¹⁵ RT I 1993, 29, 505.

¹⁶ RT I 1996, 37, 739.

¹⁷ Riigikogu valimise seaduse eelnõu nr 748 seletuskiri seisuga 30.04.2001.

¹⁸ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu nr 747 SE seletuskiri seisuga 30.04.2001.

¹⁹ S. Mäeltsemees. Seisukohti seonduvalt Õiguskantsleri ettepanekuga nr 3 "Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega". 12.11.2008: "1993. aasta esimesel poolaastal võttis Tallinna Linnavolikogu vastu olulised otsustused, mille tulemusena 1. septembrist 1993 hakkasid toimima kõik 8 linnaosa. Oktoobris 1993 toimivate kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste seadusliku aluse loomiseks pöördus

37. Olen seisukohal, et eeltoodud kahest tõlgendusvõimalusest tuleb eelistada teist, s.t RKVS § 6 ega KOVVS § 8 lg 4 ei kohusta Tallinna moodustama linnaosaid ega keela ka nende likvideerimist järgmistel põhjustel.

38. Linnaosade moodustamise alused ja kord on sätestatud KOKS §-des 56–57¹. Nimetatud normide kohaselt on kohalikul omavalitsusel linnaosa moodustamisel kaalutusõigus. Reeglina moodustatakse osavallad või linnaosad kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kättesaadavuse tagamiseks. Linna- või vallavolikogu delegerib osavalla või linnaosa valitsustele teatud valdkondades (nt sotsiaalabi ja sotsiaalhoolekanne, noorsootöö, lastekaitse) teenuste osutamise ning asjaajamise, et seda korraldataks territoriaalse dekontsentratsiooni põhimõttest lähtuvalt. Kuna tegemist on kohaliku omavalitsuse sisemise struktuuri korraldamisega, siis on see kaitstud kohaliku omavalitsuse autonoomia garantiiga. Kui tõlgendada RKVS §-i 6 ja KOVVS § 8 lõiget 4 normina, mis kohustab ainsana Eesti kohalikest omavalitsustest Tallinna moodustama linnaosi, on nende normide põhiseaduspärasus kaheldav.

39. Kahtlusteks annavad alust nii formaalne kui ka materiaalne aspekt. Formaalselt võib pidada küsitavaks, kas on täidetud õiguselguse nõue, sest kohustus ei tulene kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest, vaid valimisseadusest. Riigikohus on õigusega öelnud, et "[t]ulenevalt demokraatliku õigusriigi põhimõtetest peab õigusaktide süsteem olema õiguse adressaatidele arusaadav".²⁰ Sellise olulise kohustuse reguleerimine varjatud kohal teises seaduses on adressaadi jaoks ootamatu. Nagu öeldud, oleks ka materiaalses plaanis taoline valimisseaduste tõlgendus küsitav. RKVS § 6 ja KOVVS § 8 lg 4 eesmärk on valimisringkondade moodustamise korra regulatsioon. Valimiste seisukohalt on oluline valimisringkonna piir, mitte linnaosa kui institutsioon. Valimisringkondade moodustamiseks ei ole tingimata vajalik luua eelnevalt linnaosa, vaid valimisringkondade piire saab seaduses kirjeldada ka nt tänavate täpsusega. Kuna valimisringkondade moodustamine sõltumatult linnaosadest piiraks kohaliku omavalitsuse autonoomiat vähem, tuleks sellisel juhul valida see reguleerimisviis.

40. Riigikohus on märkinud: "Erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole. Riigikohtul puudub alus normi põhiseadusevastasuse motiivil kehtetuks tunnistada, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt. Samuti tuleks eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse."²¹ Arvestades eeltoodud argumente, olen seisukohal,

Tallinna Linnavolikogu 21. jaanuaril 1993 ettepanekuga Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse poole sätestada Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses Tallinna spetsiifika nii, et:

1) valimisringkondade piirid Tallinnas langeksid kokku piiratud omavalitsuslike õigusi omavate linnaosade piiridega ning, et

2) pool linnavolikogu mandaatide arvust jagataks kõigi linnaosade vahel võrdselt, teine pool aga jagataks proportsionaalselt valijate arvule linnaosas.

Tallinna Linnavolikogus toodi mandaatide taolise jagamise põhjenduseks ka asjaolu, et osa omavalitsuslike ülesandeid ja nende rahastamine on seotud rahvaarvuga, kuid osa ülesandeid (nt veevarustus ja kanalisatsioon, teedevõrgu hooldamine, tänavavalgustus jms) ja nende rahastamine sõltuvad oluliselt territooriumi suurusest. Mõlemad Tallinna Linnavolikogu tehtud ettepanekud võeti 19. mail 1993. aastal vastu võetud Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusesse."

²⁰ RKPJKo 17.06.1998, nr 3-4-1-5-98, p V.

²¹ RKÜKo 22.02.2005, nr 3-2-1-73-04, p 36. Sama RKHKo 21.06.2007, nr 3-3-1-29-07, p 12.

et RKVS § 6 ega KOVVS § 8 lg 4 ei kohusta Tallinna linnaosaid moodustama ega keela nende tegevuse lõpetamist.

3.2. Tallinna põhimääruse muutmise määruse koostööl kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega

3.2.1. Osavalla ja linnaosa olemus ning Tallinna põhimääruse muutmise määruse koostööl KOKS § 57 lõikega 8

41. Osavalda või linnaosa kui kohaliku omavalitsuse territoriaalset struktuuriüksust nimetavad mitmed seadused, nt korruptsioonivastane seadus (KVS), planeerimisseadus, Rahvastikuregistri seadus, pühasustusega väikesaarte seadus, alaealise mõjutusvahendite seadus, politseiseadus, kohanimeseadus, märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus, avaliku teenistuse seadus (ATS), Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. Kõige olulisem on lihtseadustest mõistagi kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, mis määrab kindlaks kohaliku omavalitsuse ülesanded, vastutuse ja korralduse ning omavalitsusüksuste suhted omavahel ja riigiorganitega (KOKS § 1 lg 1). Kuna linnaosa moodustamise ja likvideerimise kohustus on eeskätt viimati nimetatud seaduse reguleerimisalasse kuuluv küsimus, on põhjendatud järgnevalt keskenduda üksnes sellele.

42. Linnaosa moodustamist reguleerib kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse VIII peatükk "Osavalla ja linnaosa moodustamine ja töökorraldus". Kõnealune peatükk on püsinud pea muutumatuna alates seaduse vastuvõtmisest 1993. a. Kui algselt nägi KOKS § 57 lg 4 ette, et osavalla või linnaosa valitsusel ja vanemal pole õigusakti andmise pädevust, siis 1994. a täpsustati, et puudub üksnes õigustloova akti andmise pädevus. Selle muudatusega lisati §-i 57 ühtlasi lõiked 5–7, mis reguleerivad osavalla või linnaosa vanema korralduste ja käskkirjade andmist täpsemalt.²² Lisandunud on ka osavalla ja linnaosa vanema ametisse nimetamist ja ametist vabastamist reguleeriv norm (KOKS § 57¹).²³

43. KOKS § 56 järgi on linnaosa linna maa-alal ja koosseisus volikogu poolt kinnitatud linnaosa põhimääruse alusel tegutsev üksus. Samuti reguleerib kohaliku omavalitsuse korralduse seadus linnaosa moodustamise algatamis-²⁴ ja otsustamisõigust²⁵ (§ 57 lg 1 ja 3), nõudeid põhimäärusele (§ 57 lg 2), õigusaktide andmise pädevust (§ 57 lg 4–7). Nagu öeldud, reguleerib KOKS § 57¹ osavalla või linnaosa vanema ametisse nimetamise ja ametist vabastamisega seonduvat (vastav pädevus on valla- või linnavalitsusel, kes tegutseb vallavanema või linnapea ettepanekul),

²² Maakonna valitsemiskorralduse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus (RT I 1994, 84, 1475).

²³ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus (RT I 2005, 31, 230). Säte ei sisaldunud algselt Vabariigi Valitsuse poolt algatatud eelnõus, mistõttu ei ole seda ka põhjendatud seletuskirjas. Norm lisati eelnõu II lugemise käigus 25.11.2004 põhiseaduskomisjoni initsiatiivil ning selle sisu vähesel määral muutus II lugemise käigus.

²⁴ Vt ka pühasustusega väikesaarte seaduse § 6 lg 1: "Osavalla moodustamise ettepaneku tegemise õigus on vähemalt poolltel väikesaare hääleõiguslikel püsielanikel."

²⁵ Vt ka Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse §-d 11 ja 13, mis reguleerivad osavalla ja linnaosa piiride ja nime muutmist volikogu poolt.

kusjuures osavalla või linnaosa vanema volituste tähtaeg ei tohi ületada antud valla või linna volikogu volituste tähtaega (§ 57 lg 2 p 3).

44. Lisaks eeltoodule sätestab KOKS § 57 lg 8, et valla või linna eelarveaasta jooksul ei tohi piirata osavalla või linnaosa valitsuse ja vanema volitusi ega vähendada neile eraldatud eelarvelisi vahendeid.

45. Selleks, et selgitada välja, kas kõnealusest normist tuleneb keeld osavaldal või linnaosa eelarveaasta jooksul likvideerida juhul, kui linn või vald on otsustanud selle moodustada, tuleb esmalt selgitada osavalla või linnaosa olemust.

46. Põhiseaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse VIII peatüki ja teiste kehtivate seaduste pinnalt saab osavalla ja linnaosa olemuse kohta teha järgmised järeldused:

- osavalla või linnaosa moodustamine ja seeläbi saavutatav dekontsentreerimine²⁶ on volikogu kaalutusõiguse küsimus;
- osavallal ja linnaosal puudub demokraatlikult valitud esindusorgan; organiteks on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt osavalla või linnaosa valitsus ja vanem;
- osavalla või linnaosa valitsus ja vanem tegelevad üksnes haldustegevusega, millest annab tunnistust nende seadusest tulenev staatus ja pädevus: 1) osavalla või linnaosa valitsus on ametiasutuseks ATS § 2 lg 3 p 3 mõttes ja osavalla või linnaosa vanem on mh ametiisik KVS § 4 lg 2 p 16 mõttes; 2) osavalla või linnaosa organitel puudub õigustloova akti andmise õigus,²⁷ üksnes vanem saab anda haldusväliste isikute suhtes haldusakte; 3) kuna kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ega valla- ja linnaeelarve seadus ei sätesta vastavaid tingimusi, on linnaosa eelarvehendite jaotuse ja käsutamise üle otsustamisel poliitiliste valikute tegemise ja seeläbi kohaliku elu (sh osavalla ja linnaosa) juhtimise

²⁶ Linnaosadest rääkides kasutatakse sageli ka mõistet "detsentraliseerimine". Teoorias ollakse üksmeelel, et nii dekontsentratsioon kui ka detsentralisatsioon tähendavad teatud iseotsustusõiguse andmist teisele organile, kuid dekontsentratsiooni puhul peab ülesande saaja siiski järgima kõrgemalt tulenevaid juhiseid. Detsentraliseerimise puhul on ülesande saaja iseseisvus suurem. Samas ollakse erinevatel arvamustel küsimuses, kas ülesande saaja peab olema iseseisev haldusekandja (õigusvõimeline isik) või mitte. Sõltumata sellest, millist käsitlusviisi toetada, on arvestades linnaosa pädevust ja kohta tänases Eesti kohaliku omavalitsuse haldusstruktuuris igal juhul tegemist dekontsentratsiooniga – tegu ei ole iseseisva haldusekandjaga ning ta ei oma ka olulist iseseisvust ülesannete täitmisel. Dekontsentratsiooni on kohati käsitletud ka administratiivse detsentraliseerimise alavormina. Vrd nt K. Merusk. I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik, Tallinn 1995, lk 76-77; M. Lõhmus. Fiskaalse detsentraliseerimise koht linnasiseses juhtimises. XIII majanduspoliitika teaduskonverents: XIII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid, 2005, lk 398 ("Administratiivne detsentraliseerimine tähendab oma olemuselt struktuuriüksusele sisemise enesekorralduse andmist. See enesekorraldusõigus ei anna aga struktuuriüksusele otsustusvabadust tema poolt täidetavate ülesannete ja selle alusel osutatavate/vahendatavate teenuste osas."); Ü. Anton. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. – Juridica 1998, nr 6, lk 305 jj: ("Kui riik on osa oma kohustustest otstarbekuse ja demokraatia printsiibist lähtudes detsentralisatsiooni korras autonoomsetele subjektidele üle kandnud, säilib tema vastutus kodanike hädavajalike hüvedega varustamise ja teenuste osutamise eest." [Rõhutus lisatud.]); H. J. Wolff. Verwaltungsrecht. München 2004, § 81 Rn 7; H. J. Wolff. Verwaltungsrecht. München 1987, § 86 Rn 18 Ff (linnaosa on dekontsentreeritud haldus); M. Jestaedt. Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrecht. – Grundlagen des Verwaltungsrechts. München 2006, § 14 Rn 12. Mõiste "detsentralisatsioon" mitmetähenduslikkuse kohta nt J.-E. Lane. Avalik sektor. Kontseptsioonid, mudelid, lähenemisviisid. Tallinn 1996, lk 202-203.

²⁷ Sama: RKPJKo 10.04.2002, nr 3-4-1-4-02.

õigus volikogul²⁸; volikogu kätes on ka muude olulisemate juhtimisotsuste tegemine (nt arengukava kinnitamine);

- tulenevalt asjaolust, et osavalla või linnaosa vanema ametiaeg on piiratud volikogu volituste tähtajaga (KOKS § 57 lg 2 p 3) ja et teda saab igal ajal linnapea või vallavanema põhjendatud ettepanekul vabastada (KOKS § 57¹ lg 2), on tegemist eelduslikult poliitilise ametnikuga (kuigi kehtiv õigus näeb ette ka mittepoliitilisi ametnikke, kelle ametiaeg on piiratud (nt Vabariigi Presidendi nõunik ATS § 21 lg 2 p 4 kohaselt) või keda on võimalik ametist vabastada koostöö mittelaabumisel (ATS § 113¹));²⁹
- nagu öeldud, ei näe kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ette osavalla või linnaosa esinduskogu, kuid kui see on siiski moodustatud omavalitsuse kaalutusõiguse ja enda kehtestatud põhimõtete alusel, on halduskogu liikmed ametiisikud KVS § 4 lg 1 p 16 mõttes; kuna seadused ei anna halduskogule võimuvolitusi haldusväliste isikute suhtes, saavad halduskogu kujundatud seisukohad olla üksnes soovituslikud lõppotsustajatele.

47. Eeltoodust tuleneb, et kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse VIII peatükis sätestatud osavalla või linnaosa moodustamise idee ei ole kantud mitte demokraatia edendamise eesmärgist, vaid administratiivse territoriaalse dekontsentreerimise vajalikkusest.³⁰ Teisisõnu eeskätt sellest, et kohalik omavalitsus saaks võimalikult tõhusalt täita tal lasuvat kohustust avalike teenuste osutamiseks soodsaimatel tingimustel (KOKS § 3 p 7), mis ühest küljest tagaks avalike vahendite otstarbekohase kasutuse, kuid samas ka isikute põhiõiguste ja -vabaduste tõhusa kaitse. Taolisest eesmärgist annab tunnistust ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse eelnõust Riigikogu menetluse käigus teadlikult välja jäetud osavalla või linnaosa esinduskogu³¹ kui demokraatlikule dekontsentratsioonile viitav institutsioon.³² Administratiivsel territoriaalsel

²⁸ Valla- ja linnaelarve seaduse § 12 lg 1, KOKS § 22 lg 1 p 1. Vt Tallinna linna poolt eelarvevahendite kasutamise muutmine läbi aastate: M. Lõhmus. Doktoritöö, lk 22 jj. (Sama S. Mäeltsemees, M. Lõhmus. RiTo, lk 137, 138) Autor toob nt välja, et kui 1999. a liikus 52,47% Tallinna eelarvest läbi linnaosade, siis 2004. a oli see vaid 9,7%. Vt samas ka linnaosade arengut n-õ jõulisest detsentraliseerimisest (dekontsentreerimisest) 1993. a linnajuhtimise tsentraliseerimise poole (kontsentreerimise poole) alates 1996. a.

²⁹ Tallinnas linnaosa vanema staatuse ajaloo kohta vt S. Mäeltsemees, M. Lõhmus. RiTo, lk 136: nt algselt 1993. a nimetas linnaosa vanemad linnavolikogu, kusjuures nad kuulusid linnavalitsuse koosseisu.

³⁰ M. Lõhmus. Doktoritöö, lk 18: "Seega on linnaosa näol tegemist mitte kohaliku demokraatia arendamisele ja kodanikuosalusele suunatud institutsiooniga, vaid linna kesktasandi administratiivselt detsentraliseeritud piirkondliku osakonnaga, mis tegeleb teatud avalike ülesannete täitmisega linnaosa haldusterritooriumil."

³¹ Esinduskogu moodustamist ei näinud ette ka 23.11.1989 jõustunud ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega kehtetuks tunnistatud ENSV kohaliku omavalitsuse aluste seadus, mille § 10 sätestas: "Haldusüksuse elanike initsiatiivil võib valla-, alevi- ja linnavolikogu moodustada haldusterritooriumi omavalitsuslike allüksustena valla-, alevi- või linnaosi. Volikogu võib delegeerida oma volitusi teatud küsimuste lahendamiseks vastava allüksuse eestseisusele või vanemale, kelle staatuse ja volitused määratakse kindlaks valla-, maakonna- ja linnaseadustega." Vt ka nt § 6 lg 5: "Volikogu juurde võib moodustada konsultatiivorganina esmatasandil külade, alevike, alevi- ja linnaosade vanemate kogu, teisel tasandil valdade, alevite ja linnaosade vanemate ning linnapeade kogu."

³² Vabariigi Valitsuse poolt 01.04.1993 heaks kiidetud ja 08.04.1993 Riigikogule esitatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse eelnõu (nr 126 SE) esialgne versioon nägi organitena ette esinduse, valitsuse ja vanema. 21.04.1993 kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse eelnõu I lugemisel märkis K. Jürgenson: "Mitmed eksperdid, põhiliselt just väliseksperdid, on juhtinud meie tähelepanu probleemide ringile, mis kaasneb nn avaliku demokraatiaga, ühesõnaga, valla inimeste, alaliste elanike ja ka eespool nimetatud liikmete osalemisega omavalitsuse teostamises. [...] Küllaltki laialt on toodud sisse elanike võimalus algatada volikogus küsimusi, osaleda arengukava väljatöötamisel ja öelda oma sõna selliste struktuuriüksuste moodustamisel, nagu seda on võimalikud osavallad ja linnaosad." (VII Riigikogu. Stenogrammid, 1993, II köide, lk 1121.) 02.06.1993 kohaliku omavalitsuse korralduse

dekonsentreerimisel võib mõistagi teatud mõju olla ka kodanike kaasamisele ja osalemisele kohaliku elu korraldamisel³³ (eriti sõltuvalt "soovitusi" andva halduskogu moodustamisest), kuid see ei ole seadusandja poolt regulatsiooni kujundamisel olnud peaesmärk.

48. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse eelnõu seletuskirjas ei selgitatud KOKS § 57 lg 8 olemust, kuigi kõnealune norm sisaldus pea samas sõnastuses juba eelnõu algredaktsioonis ("Osavalla või linnaosa pädevust ei tohi piirata ega kinnitatud eelarvet vähendada kohaliku eelarveaasta jooksul."). Samas, nagu eelnevalt öeldud, nägi algne eelnõu versioon ette osavallas või linnaosas ka esindusorgani moodustamise (moodustamise alused ja korra pidi otsustama volikogu). S.t osavalla või linnaosa algne olemus mõneti erines eelnõu lõppversioonist – rõhuasetus oli demokraatial, kus osavallal või linnaosal on eelduslikult tugevam staatus ja õigused suhetes volikogu ja valitsusega. Sellistes tingimustes võis sättel olla vähemalt teatud määral ka osavald või linnaosa kui institutsiooni kaitsev eesmärk. Esinduskogu jäeti menetluse käigus eelnõust hiljem siiski välja, kuid KOKS § 57 lg 8 jäi endiselt eelnõusse. Sätte eesmärgi avamisel tuleb eelnõus toimunud muudatusi siiski arvestada.

49. Tõlgendades KOKS § 57 lõikes 8 sätestatud keeldu eeltoodud järelduste valguses, nähtub sellest, et valla või linna eelarveaasta jooksul osavalla või linnaosa valitsuse ja vanema volituste piiramise ja eraldatud eelarveliste vahendite vähendamise keeld on kantud eesmärgist tagada avalike teenuste järjepidev, sujuv ja kohalike elanike õigusi kõigiti silmas pidav osutamine. Volituste piiramise ega eelarvevahendite vähendamise läbi ei tohi avalike teenuste parimal viisil (arvestades koosmõjus nii majanduslikke kui isiku õiguste kaitsest lähtuvaid kaalutlusi) osutamise eesmärk saada kahjustatud tulenevalt võimalikest poliitilistest muudatustest valla või linna volikogus või valitsuses. See on eriti oluline tulenevalt asjaolust, et osavalla või linnaosa vanem on eelduslikult poliitiline ametnik.³⁴ KOKS § 57 lg 8 tagab vähemasti eelarveaasta kestel haldustegevuse stabiilsuse.

50. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et KOKS § 57 lg 8 ei kaitse linnaosa olemasolu institutsiooni kui sellisena. Teisisõnu, **sätte ei keela osavald või linnaosa kui institutsiooni eelarveaasta jooksul likvideerida** ja asendada haldusülesannete täitmine territoriaalselt dekontsentreeritud haldusorgani tegevuse lõpetamise tõttu valdkondliku haldusorgani vastava pädevuse ja vastutusega, kui on tagatud avalike teenuste järjepidev, sujuv ja kohalike elanike õigusi kõigiti silmas pidav osutamine. KOKS § 57 lg 8 on kohaldatav vaid juhul, kui osavald või

seaduse eelnõu III lugemisel märkis K. Kama: "Muutunud on kontseptsioon selles mõttes, et kui teisel lugemisel olnud eelnõu tekstis räägiti ka osavalla või linnaosa teatud esindusorganitest, siis praegu on sellest loobutud. Ühel omavalitsusüksusel on ikka üks esindusorgan, see on volikogu, küll aga valla-, linnavalitsuse töö organiseerimisel võib omavalitsusüksuse jagada linnaosadeks, osavaldadeks, nii nagu see on praegu näiteks Tallinna linnas, kus on neli linnaosa. Neil oma volikogusid ei ole, küll aga on oma täitekorraldavad struktuurid, mis on Tallinna Linnavalitsuse otsealluvuses." (VII Riigikogu. Stenogramm, 1993, III köide, lk 1549.) Esinduskogu väljajätmise ettepaneku tegi muudatuseettepanekute tabeli kohaselt erakond "Isamaa".

³³ Nt Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus 2004 (12) kohalike ja regionaalsete võimuorganite piiride ja/või struktuuri muutmise kohta, p 6 f: "Suurtes pealinnapiirkondades võib sisemine võimu ja ülesannete hajutamine osalemist soodustada (nt valitud organid linnaosatasandil)." Vt ka nt soovitus 2001 (19) kodanike osalusest kohalikus elus, lisa II p 7, kus rõhutatakse "naabridemokraatia" arendamise vajalikkust ning nõuandva staatusega valitud esinduskogu moodustamise olulisust.

³⁴ Sõltuvalt halduskogu olemasolust ja selle moodustamise põhimõtetest võib tekkida ka vastuseis nt volikogu ja halduskogu vahel, kui viimases on ülekaalus opositsiooni esindajad.

linnaosa on kohalikus omavalitsuses jätkuvalt olemas. Seega ei ole Tallinna põhimääruse muutmise määrus analüüsitava osas põhimõtteliselt vastuolus KOKS § 57 lõikega 8.

51. KOKS § 57 lg 8 tõlgendamisvajalikkusest ja sellest, et tegu ei ole osavallale või linnaosale eelarveaasta jooksul n-ö absoluutset kaitset tagava normiga mistahes muutuste vastu, annab tunnistust ka asjaolu, et kui mõjuvatel põhjustel tuleb kohalikul omavalitsusel teha eelarveaasta kestel negatiivne lisaeelarve, võib olla põhjendatud ka osavalla või linnaosa eelarve vähendamine vastavas proportsioonis.³⁵ On põhjendamatult käsitleda osavalla või linnaosa sellises olukorras n-ö puutumatusena, eriti arvestades asjaoluga, et tegu on üksnes kaalutlusõiguse alusel otstarbekohasuse kaalutlusest lähtuva haldusorganisatsiooni kujundamise küsimusega. Kui jaatada KOKS § 57 lg 8 absoluutset iseloomu, mis keelab mistahes muudatused volitustes või eelarvehendites, tähendaks see sätte põhiseaduspärasuse kahtluse alla seadmist. Nagu eelnevalt öeldud, on Riigikohus pidanud oluliseks rõhutada normide põhiseadusega kooskõlalise tõlgendamise vajalikkust (vt p 40).

3.2.2. Tallinna põhimääruse muutmise määruse kooskõla KOKS §-dega 56–57¹

52. Administratiivne dekontsentratsioon võib toimuda kahel viisil – valdkondlikult ehk haruliselt ning territoriaalselt. Mõlemad võimalused näeb kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ka ette, sätestades väga üldised raamid, mida kohalik omavalitsus peaks vastava sisemise korralduse ülesehitamisel järgima.

53. Nagu öeldud, on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse VIII peatükis sätestatud osavalla või linnaosa moodustamise idee kantud administratiivse territoriaalse dekontsentratsiooni eesmärgist. Seadusandja on sätestanud organisatsioonilised raamid,³⁶ mida kohalik omavalitsus peaks järgima, kui ta otsustab oma sisemist enesekorraldusõigust kasutades dekontsentreerida kohalikul omavalitsusel lasuvate avalike ülesannete täitmine territoriaalsuse, mitte valdkondlikkuse põhimõttest lähtudes. **Leian, et tegu on kohaliku omavalitsuse jaoks ainuvõimaliku lahendusega administratiivse territoriaalse dekontsentratsiooni kasuks otsustamisel, s.t muul organisatoorsel viisil kui osavalla või linnaosa moodustamine seda teha ei või.**

54. Eeltoodud seisukohta, et KOKS §-des 56–57¹ on sätestatud ainuvõimalik lahendus administratiivse territoriaalse dekontsentratsiooni kasuks otsustamisel, toetab esiteks eelnevalt käsitletud PS § 3 lõikest 1 tulenev **olulisuse põhimõte** (vt p 25). See kohustab seadusandjat

³⁵ Iseenesest sätestab valla- ja linnaeelarve seaduse § 7 järgmist: "Kui pärast eelarve vastuvõtmist kehtestatakse Riigikogu või Vabariigi Valitsuse õigusakte, mille alusel eelarve tulud vähenevad või kulud suurenevad, hüvitatakse vastavad summad või vähendatakse vastavalt kohaliku omavalitsuse üksusele pandud kohustusi." Samas ei sõltu kohaliku omavalitsuse tulud ja kulud üksnes Riigikogu (eelarveaasta jooksul) tehtud otsustest.

³⁶ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse eelnõu nr 126 SE seletuskirjas märgitakse seoses osavalla ja linnaosa regulatsiooniga järgmist: "Seega on piiratud üksnes suunitluste väljatoomisega." Eelnõule antud ekspertarvamuses (ekspertgrupi juht I. Rebane) märgitakse, et ühest küljest on hea, et eelnõu jätab enamus küsimusi "[...] elanike ning kohalike omavalitsuste endi lahendada. Kuid vaja on ka seadusandlikku suunitlust. Vähemalt põhijoonteski peab olema teada osavalla ja linnaosa õiguslik staatus ning asend kohalikus omavalitsussüsteemis, missugune on nende vastutus neile eraldatud eelarveliste vahendite kasutamisel jne.". Ka märgitakse, et täpsustamist vajavad küsimused, "[...] kes kinnitab osavalla või linnaosa eelarve, kes seda kasutab ja kes vastutab eelarveliste vahendite õiguspärase kasutamise eest, kes on osavalla, linnaosa ja omavalitsusliidu puhul juriidilise isiku õigustes ning kas nad on avalik-õiguslikud asutused?".

otsustama ise kõik avaliku võimu toimimise ja põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused, sh kohaliku omavalitsuse korraldusse puutuvat. Olulisuse printsiip muutuks sisutühjaks, kui kohalik omavalitsus saaks parlamendi poolt seatud üldistest raamidest suvaliselt mööda minna, teostades oma nägemuse sellest, kuidas kohaliku omavalitsuse korraldus peaks välja nägema.

55. Ka tuleb tähelepanu juhtida PS §-st 10 (kehtib suhetes riik – kohalik omavalitsus) ja § 13 lõikest 2 (kehtib suhetes avalik võim – isik) tulenevale **õiguselguse põhimõttele**.³⁷ Kohaliku omavalitsuse korralduse raamide seadmisel lähtub seadusandja oma edasises õigusloomelises tegevuses põhjendatult eeldusest, et kohalik omavalitsus neid seatud raame ka järgib. Kohalikule omavalitsusele laieneb põhiseadusest tulenev **seaduste järgimise kohustus** (PS § 3 lg 1, § 154).³⁸ Kuna õigusaktid moodustavad omavahel koostoimelise terviku, siis on ühes seaduses sätestatu sageli eelduseks teises seaduses ettenähtu kohaldatavusele (vt nt ka punktis 41 loetletud seaduseid). Kohalik omavalitsus, mis ei järgi territoriaalse dekontsentratsiooni kasuks otsustamisel seadusandja loodud üldisi raame, "lööb kaardipaki segi", mis toob kaasa nii õiguslikke kui ka praktilisi probleeme. Näiteks korrupsioonivastane seadus, mis lähtub vajadusest tagada avaliku võimu tegevuse läbipaistvus,³⁹ sätestab, et osavalla või linnaosa vanem ja halduskogu liikmed on ametiisikud selle seaduse mõttes, s.t koos kõigi sellega kaasnevate õiguslike tagajärgedega (KVS § 4 lg 2 p 16).⁴⁰ Kui kohalik omavalitsus saaks omatahtsi, minnes mööda kohaliku omavalitsuse

³⁷ RKPJKo 19.03.2009, nr 3-4-1-17-08, p 26: "Õiguselgus ehk kindlus kehtiva õiguse sisus on üks õigusriigi alustalasid. Õigusele rajatud riigi ehk õigusriigi põhimõte on põhiseaduse preambuli kohaselt üks Eesti riigikorralduse aluspõhimõtteid. Kuigi kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole võimalik tugineda PS § 13 lõikele 2 õiguselguse põhimõtte allikana, saab ta käesolevas punktis märgitud arvestades tugineda õiguselguse põhimõttele kui ühele osale õigusriigi põhimõttest."

³⁸ Nt RKPJKo 18.11.2004, nr 3-4-1-14-04, p 17: "Põhiseaduse § 154 lõike 1 järgi otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes "tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt". Nimetatud lauseosa "tegutsevad seaduste alusel" tuleb mõista kui seaduslikkuse nõuet. Põhiseaduse § 3 lõike 1 järgi, mis kehtestab üldise seaduslikkuse nõude, teostatakse riigivõimu üksnes Põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest ning § 154 lõikest 1 tulenev seaduslikkuse nõue tähendab, et kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad olema kooskõlas seadustega [...]. **Kui teatud küsimuse lahendamine on seadusega reguleeritud, ei ole kohalikul omavalitsusel õigust seadust ignoreerida ega iseseisvalt oma võimuvolitusi, sh õigustloovat pädevust laiendada.**" [Rõhutus lisatud.]

³⁹ Nt RKPJKo 19.03.2009, nr 3-4-1-17-08, p 22: "Põhiseaduse mõtte kohaselt on kogu avaliku sektori, kuhu kuuluvad ka kohaliku omavalitsuse üksused, tegevus avalik ja allutatud avalikkuse kontrollile." Kohtuotsuse punktis 52 loetakse kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riive legitiimseteks eesmärkideks tugevdada väliskontrolli avaliku sektori vahendite õiguspärase ja otstarbeka kasutamise üle, vähendada korrupsiooniohtu ja aidata kaasa võimalike korrupsioonijuhtumite avalikustamisele.

⁴⁰ Osundan, et analoogne probleem seondub linnavolikogu piirkondliku nõukoja kui linnavolikogu "tööorganiga", mida Tallinna põhimääruse muutmise määruse § 1 punktis 13 nimetatakse kõrvuti alatiste ja ajutiste komisjonidega. See tähendab, et nõukoda ei käsitleta põhimääruses volikogu komisjonina. Seega ei kohalduks nõukojale põhimääruse kohaselt ka järgmised kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega volikogude komisjonide suhtes kehtestatud nõuded: 1) nõue kehtestada komisjonide moodustamise kord, õigused ja kohustused, tegevuse alused ja kord ning komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimise kord põhimäärusega (KOKS § 8 lg 1 p 1 ning § 47 lg 2; põhimääruse kinnitamisele, muutmisele ja kehtetuks tunnistamisele laieneb pealegi volikogu koosseisu häälteenamuse nõue – KOKS § 45 lg 5 lause 2); 2) nõue moodustada komisjon ja lõpetada selle tegevus volikogu poolt (KOKS § 22 lg 1 p 20); 3) nõue valida komisjoni esimehed ja aseesimehed ning kinnitada komisjoni koosseis volikogu poolt (KOKS § 22 lg 1 p 20); 4) nõue valida volikogu komisjoni esimees ja aseesimehed volikogu liikmete hulgast (KOKS § 22 lg 1 p 20 ja § 47 lg 1); 5) võimalus volikogu komisjoni esimehele ja aseesimehele umbusaldust avaldada (KOKS § 22 lg 1 p 18 ja § 46). Samuti ei saa volikogu liige tugineda KOKS § 47 lõikes 1 sätestatud õigusele kuuluda vähemalt ühte komisjoni. Võib küsida, kas volikogu piirkondliku nõukodade puhul ei ole siiski tegu sisuliselt komisjonidega eeltoodud seadusenormide mõttes.

korralduse seaduses sätestatud raamidest, kujundada muul viisil administratiivse territoriaalse dekontsentratsiooni mudeli, tähendaks see eeltoodud kaalutusõigusega normide mittekohaldatavust.⁴¹ See võib lõppastmes kahjustada avalikku huvi ja isikute õiguste kaitset.

56. Kirjeldatud seisukoha vastu, et tegu on ainuvõimaliku lähenemisega, võib esmapilgul esitada küsimuse, kas taoline kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirang on põhjendatud olukorras, kus riik ise enda haldusorganisatsiooni kujundamisel taolist piirangut ette ei näe. Nii on maavanema, kes on riigi esindaja maakonnas kohapeal ja kelle institutsioon peaks koondama endas riigi valdkondlike ülesannete kohapealse täitmise, kõrval olemas ka valitsusasutuste kohapealsed asutused (Vabariigi Valitsuse seaduse § 40 lg 2) ja struktuuriüksused (nt Maksu- ja Tolliameti piirkondlikud maksu- ja tollikeskused, Kodakondsus- ja Migratsiooniameti piirkondlikud osakonnad).

57. Taolise vastuväite kummutab erinevus mastaapides ja täidetavates ülesannetes. Osavalla või linnaosa ülesandeks on vastandina valdkondlike organite kogu omavalitsusüksust hõlmavale erihaldusele täita omavalitsusesiseselt territoriaalselt piiritletud maa-alal valdkondi koondavalt teatud haldusülesandeid. Tema pädevusse on integreeritud kas vahetult üksnes konkreetse linnaosaga seotud küsimused (nt parkide korrashoid vms heakorra küsimus) või ülesanded, kus on vajalik eri valdkondade koostoimeline lähenemine, et tagada parimal viisil, komplekselt, jätkusuutlikult ja kodanikulähedaselt (valdkondlikku juhtimist teostava ametiasutuse puhul ei ole tegu lähimuse eesmärgiga⁴²) avalike teenuste osutamise kaudu inimese õiguste kaitse (nt sotsiaalhoolekanne, noorsootöö; kultuur, vaba aeg, sport jne).⁴³ Osavald või linnaosa tegeleb eeskätt nn pehmete avalike teenuste osutamisega, millest samas sõltub väga olulisel määral isiku elukvaliteet. Seejuures on osavalla või linnaosa poolt täidetavate ülesannete puhul esiplaanil kohalike olude ja inimeste vahetu tundmine. Võimalikust osavalla või linnaosa suurusest⁴⁴ tulenevalt on tegu eelduslikult n-õ personaalse lähenemisega, mis tagab kiire ja paindliku reageerimise teenust vajava sihtrühma vajadustele. Taolist "inimlähedust" ei ole riigi tasandil kohalike asutuste moodustamisel võimalik pea kunagi saavutada, riigi kohalike asutuste ja struktuuriüksuste moodustamisel säilib paratamatult anonüümsus.

⁴¹ Nt KVS § 4 lg 3: "Ametiisikuna käesoleva seaduse mõistes käsitatakse valla- või linnaametiasutuse juhti ja ametiasutuse hallatava asutuse juhti, **kui nii on otsustanud valla- või linnavolikogu.**" § 15 lg 3 ls 2: "Muude omavalitsusametnike deklaratsioonide avalikustamise otsustab ja avalikustamise korra **määrab kohaliku omavalitsuse volikogu.**"

⁴² Sama seisukoht: S. Mäeltsemees, M. Lõhmus. RiTo, lk 135.

⁴³ Vt nt Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus 2001 (19) kodanike osalusest kohalikus elus, lisa II p 7 iii, kus rõhutatakse avalike teenuste integreeritud lähenemise olulisust, mis põhineb kohaliku omavalitsuse poolset kodanike ärakuulamistahtel ja nende poolt väljendatud vajadustele vastutulemisel; Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus 2007 (4) kohalike ja regionaalsete avalike teenuste kohta, preambula, jaotis II "Avalike teenuste deentraliseerimine" ning osa "Juhtnõõrid kohalikele ja regionaalsetele organitele". Vt pealinnade linnaosade staatuse ja ülesannete kohta Euroopas: E. Yeritsyan. Pealinnade staatus. Seletuskiri, 04.05.2007 (vt allmärkus 11), ptk 3.2 ja 5 (eriti p 105, mis käsitleb neid pealinnasid, kus linnaosad ei oma iseseisvat staatust, ja p 115, mis loetleb klassikalised linnaosade ülesanded).

⁴⁴ Tallinna linnaosade elanike arv seisuga 01.03.2009: Põhja-Tallinn 55 630, Haabersti 40 549, Mustamäe 64 257, Kristiine 29 240, Kesklinn 48 205, Nõmme 38 378, Lasnamäe 113 370 ning Pirita 14 662 elanikku. Kättesaadav arvutivõrgus: www.tallinn.ee.

58. Seega tuleb järgnevalt analüüsida küsimust, kas Tallinna põhimääruse muutmise ja linnaosade likvideerimisega on Tallinn otsustanud loobuda territoriaalse dekontsentreerimise põhimõttest. Kui ei, on kavandatavad muudatused vastuolus kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega.

59. Põhimääruse muudatuste sisuks on väidetavalt "lõpetada Tallinna linnaosade tegevus ning kujundada Tallinna linnaosa valitsused ümber linnavalitsuse piirkondlikeks osakondadeks" (eelnoü seletuskirja p 1; eelnoü menetluse käigus asendati "osakond" "ametiga"). Eelnoü seletuskirja ja Tallinna Linnavolikogu teabe nõudmise vastuse kohaselt võib muudatuste eesmärgid kokku võtta järgmiselt:

- vähendada Tallinna valitsemiskulusid;
- hõlbustada naabervaldadega ühinemist;
- vältida piirkondlike ja valdkondlike funktsioonide dubleerimist;
- tagada avalike teenuste parem kättesaadavus, säilitades ja arendades kodanikusõbralikkust;
- vähendada politiseeritust, vältides samas liigset tsentraliseerimist ja linnavõimu kaugenemist rahvast.

60. Kahe viimase eesmärgi tõttu rõhutatakse, et piirkonna moodustamisel ei ole õige rääkida "mitte juhtimis- või valitsemisüksusest, vaid teenindusüksusest" (seletuskirja p 2.4).

61. Nagu eelnevalt öeldud, selgitas Tallinna Linnavolikogu oma vastuses, et kavandatavad muudatused on põhimõttelised linna halduskorralduses. Kuna tegu on alles haldusreformi esimese etapiga, siis kõigist muudatustest ei ole võimalik saada täielikku ülevaadet üksnes Tallinna põhimääruses tehtud muudatusi vaadates. Täpsemalt selgub reformi põhimõtteline olemus hilisematest Tallinna linna õigusaktidest.

62. Eelnoü seletuskirjas rõhutatakse ka vajadust reformide elluviimiseks kiirendatud tempos, saavutamaks kokkuvõid võimalikult kiiresti ja lükkamata "vastutust muudatuste läbiviimise eest järgmise linnavalikogu ja linnavalitsuse peale" (seletuskirja p 2.1). Ilmselt mh seetõttu menetleti eelnoü nii kiiresti (vt p-d 1 jj) ja Tallinna põhimääruse muutmise määrus jõustus 23.02.2009 (määruse §-d 1 ja 2 siiski 01.07.2009).

63. Tallinna põhimääruse muudatuste sisust annab üldise ülevaate järgnev tabel, kus on võrreldud Tallinna põhimäärust, mis näeb ette linnaosade olemasolu, põhimääruse muudatustega, mille kohaselt oleksid Tallinnas piirkonnad. Vajadusel on välja toodud ka olulisemad asjakohased normid kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest.

LINNAOSAD	PIIRKONNAD
Organite nimetused: halduskogu, linnaosa valitsus, linnaosa vanem.	Organite nimetused: linnavalikogu piirkondlik nõukoda, linnavalitsuse piirkondlik amet, linnavalitsuse piirkondliku ameti juhataja.
§ 2 lg 3: Tallinna omavalitsuse lähendamiseks linnaelanikele ja nende paremaks kaasamiseks linna juhtimisse jaotab Tallinna Linnavolikogu (edaspidi: linnavalikogu) Tallinna piiratud omavalitsuslike õigustega üksusteks – linnaosadeks.	§ 52 ¹ lg 1: Tallinna omavalitsuse lähendamiseks linnaelanikele ja kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks moodustatakse linna ametiasutustena linnavalitsuse Haabersti, Kadrioru, Kesklinna, Kristiine, Lasnamäe, Mustamäe, Nõmme, Pirita, Põhja-Tallinna ja Ülemiste ametid. § 87 ¹ lg 1: Tallinna erinevate

	piirkondade ja asumite huvide paremaks arvestamiseks omavalitsuse ülesannete teostamisel moodustatakse linnavolikogu piirkondlik nõukoda (edaspidi <i>nõukoda</i>).
§ 28 lg 1 lause 2: Linnavolikogu tööorganid on eestseisus, alatised ja ajutised komisjonid, fraktsioonid ning linnaosade halduskogud.	§ 28 lg 1 lause 2: Linnavolikogu tööorganid on eestseisus, alatised ja ajutised komisjonid, fraktsioonid ning linnavolikogu piirkondlikud nõukojad.
§ 34 lg 2: Linnavolikogu eestseisusesse kuuluvad hääleõigusega linnavolikogu esimees või tema asendaja, linnavolikogu aseesimehed, fraktsioonide ja alatiste komisjonide esimehed ning linnaosade halduskogude esimehed.	§ 34 lg 2: Linnavolikogu eestseisusesse kuuluvad hääleõigusega linnavolikogu esimees või tema asendaja, linnavolikogu aseesimehed, fraktsioonide ja alatiste komisjonide esimehed ning linnavolikogu piirkondlike nõukodade esimehed.
§ 39 lg 1 p 6: Linnavolikogu õigusaktide algatamise õigus on linnaosa halduskogul.	§ 39 lg 1 p 6: Linnavolikogu õigusaktide algatamise õigus on linnavolikogu piirkondlikul nõukojal.
§ 52 lg 2 lause 1: Linna ametiasutused on linnavolikogu kantselei, linnakantselei, linnaarhiiv, linnavalitsuse ametid ja linnaosade valitsused.	§ 52 lg 2 lause 1: Linna ametiasutused on linnavolikogu kantselei, linnakantselei, linnaarhiiv, linnavalitsuse valdkondlikud ja piirkondlikud ametid.
§ 96 lg 1: Linnaosa valitsus on linna ametiasutus, mille põhimääruse, struktuuri, teenistujate koosseisu ja palgamäärad ning palgatingimused kinnitab linnavolikogu linnavalitsuse ettepanekul. Vastava ettepaneku, mis on eelnevalt kooskõlastatud linnaosa halduskoguga, esitab linnavalitsusele linnaosa vanem. Lg 2: Linnaosa valitsuse pädevus ja ülesanded määratakse kindlaks käesoleva põhimääruse, linnaosa põhimääruse ning linnaosa valitsuse põhimäärusega ja teiste Tallinna õigusaktidega.	§ 52 ¹ lg 1: Tallinna omavalitsuse lähendamiseks linnaelanikele ja kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks moodustatakse linna ametiasutustena linnavalitsuse Haabersti, Kadrioru, Kesklinna, Kristiine, Lasnamäe, Mustamäe, Nõmme, Pirita, Põhja-Tallinna ja Ülemiste ametid. Lg 2: Linnavalitsuse piirkondlike ametite (edaspidi <i>piirkondlik amet</i>) pädevus ja ülesanded määratakse kindlaks piirkondlike ametite põhimääruste ja teiste Tallinna õigusaktidega. Lg 3: Piirkondlike ametite teeninduspiirkonnad määrab linnavalitsus. KOKS § 22 lg 1 p 36: volikogu ainupädevuses on valla või linna ametiasutuste struktuuri ja teenistujate koosseisu ning palgamäärade ja palgatingimuste kinnitamine (vt ka lg 3).
§ 96 lg 3: Linnaosa valitsust juhib linnaosa vanem, kelle kinnitab ametisse ja vabastab ametist linnavalitsus linnapea ettepanekul, kuulates ära linnaosa halduskogu arvamuse. Linnaosa vanema volituste tähtaeg ei tohi ületada linnavolikogu volituste tähtaega. Lg 3 ¹ : Lisaks avaliku teenistuse seaduses sätestatud teenistusest vabastamise alustele vabastatakse linnaosa vanem teenistusest linnapea põhjendatud ettepanekul. Lg 6: Linnaosa vanem on aruandekohustuslik linnaosa halduskogu ja linnavalitsuse ees. (Sotsiaalsed garantiid vt § 54.)	§ 52 lg 8: Linna ametiasutuse juhi nimetab ametisse ja vabastab ametist linnapea ettepanekul linnavalitsus. Tööandja teisi õigusi ja kohustusi teostab linnapea. (Sotsiaalsed garantiid vt § 54.)

<p>KOKS 57 lg 5: Osavalla või linnaosa vanem võib oma volituste piires ja ülesannete täitmiseks anda üksikaktina korraldusi ning valitsuse sisemise töö korraldamiseks käskkirju.</p>	<p>§ 52 lg 9¹: Linna ametiasutuse juht annab oma pädevuse piires riigi ja Tallinna õigusaktide alusel ning nende täitmiseks käskkirju.</p>
<p>KOKS § 57 lg 7: Osavalla või linnaosa vanema korralduste üle teostab kontrolli vallavanem või linnapea valla või linna põhimääruses sätestatud korras.</p>	<p>KOKS § 66¹ lg 1: Teenistuslik järelevalve on valitsuse poolt valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle teostatav kontroll. (Vt põhimääruse § 54¹.)</p>
<p>§ 55 lg 9: Linna reservfond koosneb linnavalitsuse reservfondist ja linnaosade valitsuste reservfondidest, milliste suuruse kinnitab linnavolikogu eelarve vastuvõtmisega. § 59 lg 6 lause 1: Linnavalitsuse reservfondi kasutamise otsustab linnavalitsus ja linnaosa valitsuse reservfondi kasutamise otsustab linnaosa vanem.</p>	<p>§ 55 lg 9: Linna reservfond koosneb linnavalitsuse reservfondist ja piirkondlikest reservfondidest, milliste suuruse kinnitab linnavolikogu eelarve vastuvõtmisega. § 59 lg 6 lause 1: Linnavalitsuse reservfondi kasutamise otsustab linnavalitsus ja piirkondliku reservfondi kasutamise otsustab vastava piirkondliku ameti juhataja.</p>
<p>§ 88 lg 1: Linnaosa halduskogu suurus on ühe võrra suurem kui kahekordne linnavolikogu mandaatide arv linnaosas.</p>	<p>§ 88 lg 1: Nõukoja suuruse vahemikus 11 kuni 27 liiget määrab linnavolikogu rahvastikuregistri andmete põhjal vähemalt kaks kuud enne Tallinna Linnavolikogu valimisi, lähtudes vastava linnavalitsuse piirkondliku ameti teeninduspiirkonna elanike arvust valimisaasta 1. juuni seisuga.</p>
<p>§ 88 lg 4: Halduskogu moodustamisel lähtutakse lõikes 2 sätestatud, isiku soovist osaleda halduskogu töös ning järgmistest põhimõtetest: 1) halduskogusse kuuluvad antud linnaosast linnavolikogusse valitud isikud; 2) ülejäänud kohad halduskogus jaotatakse samas valimisringkonnas nimekirjas või üksikkandidaadina kandideerinud isikute vahel linnavolikogu asendusliikmete järjekorras. Juhul, kui nimekiri sai vastavas linnaosas (valimisringkonnas) kokku vähemalt 5% kehtivatest häältest kuid nimekirjamandaatide jaotamisel ei osalenud, jaotatakse ülejäänud kohad halduskogus linnavolikogu asendusliikmete nimekirja alusel mida on täiendatud linnaosas vähemalt 5% kehtivatest häältest saanud nimekirjade kandidaatidega ja linnaosas vähemalt 5% kehtivatest häältest saanud üksikkandidaatidega; 3) linnavolikogusse nimekirjas valitud isikute loobumisel, samuti halduskogu liikmeks oleku tingimustele mittevastavuse korral kinnitatakse halduskogu liikmeks järgmised samas valimisringkonnas antud kandidaatide nimekirjas kandideerinud isikud linnavolikogu</p>	<p>§ 88 lg 2: Nõukoda moodustatakse kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel saadud häälte arvu järgi valimistel kandideerinud isikutest, kes elasid kandidaatide registreerimiseks esitamisel rahvastikuregistri järgi vastava piirkondliku ameti teeninduspiirkonnas ja avaldasid kandideerimisel soovi nõukoja töös osaleda. Lg 5: Nõukoja liikme volituste peatumisel või lõppemisel kinnitab käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud komisjon nõukoja liikme asemele vastavalt valimistel saadud häälte arvule järgmise asendusliikme sõltumata erakondlikust kuuluvusest. Lg 6: Kui nõukoja liikmeid on vähem, kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud miinimum ette näeb, ning piirkondliku nõukoja asendusliikmete nimekiri on ammendunud, vähendatakse volikogu otsusega nõukoja suurust.</p>

asendusliikmete järjekorras. Linnavolikogusse valitud üksikkandidaadi loobumisel osalemast halduskogu töös, samuti tema mittevastavuse korral halduskogu liikmeks oleku tingimustele kinnitatakse halduskogu liikmeks järgmine kandidaat vastavalt linnavolikogu asendusliikmete järjekorrale.	
--	--

64. Linnaosa halduskogu ja linnavolikogu piirkondliku nõukoja töö põhimõtted on sarnased, Tallinna põhimääruse muudatustes on regulatsioon üksnes vähem detailne ja see on delegeeritud nõukodade põhimäärustesse, mille linnavolikogu ise hiljem kehtestab.

65. Eeltoodust nähtub, et sisulisi muudatusi on Tallinna põhimääruses siiski vähe ning peamiselt muutuvad vaid organite nimetused. Olulisemad sisulised erisused seisnevad järgnevas:

- linnaosa vanema ja piirkondliku ameti juhataja võrdlus: ameti juhataja ametiaja osas ei kohaldu vanema volituste tähtaja seotus linnavolikogu volituste tähtajaga ning linnaapea ettepanekul mistahes ajal ametist vabastamise alus; ameti juhataja vastutus nõukoja ees puudub;
- halduskogu ja piirkondliku nõukoja moodustamine: suurus ja liikmeskonna põhimõtted (vt tabel);
- piirkonnad: lisandunud on Kadrioru ja Ülemiste piirkonnad (lähtudes Tallinna põhimääruse muutmise määruse § 3 lõikest 4 tegelikkuses pärast sүgisel toimuvaid kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi), piirkonnad kinnitab linnavolikogu asemel linnavalitsus.

66. Toodud erisustest on olemuslikud (s.t mitteühitav linnaosa kui institutsiooni kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest tuleneva olemusega) üksnes piirkondliku ameti juhataja staatus⁴⁵ ja territoriaalse piirkonna kinnitamine linnavalitsuse poolt⁴⁶.

67. Tallinna põhimääruse muutmise määruse § 1 punktiga 34 tunnistatakse kehtetuks Tallinna põhimääruse § 87, mis sätestab hetkel linnaosade pädevuse. Samas sätestab määruse § 3 lg 5 linnavalitsusele kohustuse töötada välja ja esitada linnavolikogule hiljemalt 01.04.2009 linnavolikogu õigusaktide eelnõud, mis reguleerivad linnaosa valitsuste ümberkorraldamist linnavalitsuse piirkondlikeks ametiteks, linnavalitsuse piirkondlike ametite põhimääruste kinnitamist, muudatusi 2009. a eelarves jms.

68. 01.04.2009 istungil otsustas Tallinna Linnavalitsus esitada Tallinna Linnavolikogule määruse eelnõu "Tallinna linnaosade valitsuste ümberkorraldamine piirkondlikeks ametiteks, Kadrioru Ameti ja Ülemiste Ameti moodustamine, piirkondlike ametite põhimääruste kinnitamine". Tõsi, tegu ei ole veel n-ö lõpliku haldusreformi eelnõude paketi, mis annaks täieliku ülevaate

⁴⁵ Kuigi Eesti kohaliku omavalitsuse korralduse seadus näeb tõepoolest ette osavalla või linnaosa vanema kui eelduslikult poliitilise ametniku, siis mitmetes Põhjamaades on vanem apoliitiline ametnik.

⁴⁶ Seejuures on küsitav, kas volikogu põhimõtteliselt üldse võiks linnavalitsusele delegeerida piirkondade määramise õiguse. Seda põhjusel, et tegu on ametiasutuse territoriaalpädevuse üle otsustamisega, mis on olemuslikult põhimääruse reguleerimisalasse kuuluv küsimus (nagu ka asutuse reaalpädevus). Seejuures sõltub linnavalitsuse otsusest ka volikogu loodava tööorgani – linnavolikogu piirkondliku nõukoja – moodustamine ja liikmeskond.

muudatustest. Sarnasustest lõpetatavate linnaosade (ja nende organite) ning moodustatavate piirkondade (piirkondlike organite) vahel annab tunnistust aga ka kõnealuse määruse eelnõu, nt eesmärgid (elanike vajaduste ja huvide kaitse, piirkonna eripära ja linna kui terviku huvide arvestamine, elanike ja ettevõtjate teenindamine, avalike teenuste kättesaadavus, piirkonna arendamine – eelnõude § 1 lg 1, § 6 lg 1, seletuskirja lk 1) ning eriti täidetavad ülesandevaldkonnad (eelnõude § 6), mis on esitatud võrreldavalt järgnevas tabelis.

LINNAOSAD	PIIRKONNAD
1) sotsiaalhoolekanne; 2) noorsootöö; 3) erinoorsootöö; 4) elamu- ja kommunaalmajandus; 5) heakord; 6) haljastus; 7) jäätmekäitlus; 8) territoriaalplaneerimine; 9) kultuur-haridus; 10) sport; 11) vaba aja veetmine; 12) ettevõtlus, majandustegevuse registri haldamine; 13) reklaam; 14) rahvastikuregistri haldamine.	1) sotsiaalhoolekanne, erivajadustega isikute (sh laste) kaitse; 2) noorsoo- ja erinoorsootöö; 3) kultuuritöö, sport ja vaba aja veetmine; 4) terviseedendus; 5) piirkonna tõmbekeskuste ja asumite arendamine; 6) heakord ja haljastus; 7) planeeringute kooskõlastamine; 8) ameti pädevusse antud investeeringute teostamine; 9) ettevõtluseks tingimuste loomine, turu- ja tänavakaubanduse korraldamine, majandustegevuse registri andmete töötlemine; 10) ameti valitsemisel olevate ehitiste pinna reklaami- ning kaubandustegevuseks kasutusse andmine; 11) rahvastikuregistri andmete töötlemine; eluruume vajavate isikute üle arvestuse pidamine; 12) linnavolikogu piirkondliku nõukoja organisatsiooniline ja tehniline teenindamine.

69. Võrreldes linnaosadega, toimuvad eelnõu ja selle seletuskirja kohaselt piirkondade ülesannetes mõningad muudatused (linna kinnisvara valitsemise koondamine ühte Linnavarametisse, territoriaalplaneerimise ning jäätme- ja kommunaalmajanduse koondamine valdkondliku juhtimise alla), kuid need ei ole olemuslikult sellised, mis veenaksid põhimõttelistes muudatustes, mille puhul kohalik omavalitsus ei saa ega või linnaosade mudelit kasutada. Ka seletuskirjas rõhutatud muud erisused ja väidetavad põhimõttelised muudatused võrreldes senise olukorraga (seletuskirja lk 2) on küll olulised avaliku võimu tegevuse tõhustamisel ja igati toetamisväärsed, kuid need ei ole põhjused, mis selgitaksid, milles seisneb olemuslik muutus võrreldes seaduses sätestatud linnaosade mudeliga. Olen seisukohal, et need muudatused on võimalikud ka linnaosade kui territoriaalse dekontsentratsiooni mudeli puhul (nt teenindusstandardite ja ühtsete rahastamis põhimõtete väljatöötamine,⁴⁷ teenindussaalide võrgustiku korrastamine ja väljaarendamine, ülesannete dubleerimise vähendamine, ülelinnalise hankekeskuse moodustamine jne).

⁴⁷ Näiteks mitmetes Põhjamaades väidetavalt kasutataksegi pealinnade linnaosade puhul nii teenusstandardeid kui ka eelarvejaotuse selgetel objektiivsetel kriteeriumitel ja mõõdikutel põhinevaid eelarvevalemeid. Vt M. Lõhmus. Fiskaalse detsentraliseerimise koht linnasiseses juhtimises. XIII majanduspoliitika teaduskonverents: XIII teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid, 2005, lk 400 jj.

70. Eeltoodud analüüsist tulenevalt olen seisukohal, et Tallinn ei ole Tallinna põhimäärust muutes loobunud avalike ülesannete territoriaalselt dekontsentreeritud viisil osutamisest. Seejuures aga ei järgita kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses seadusandja poolt sätestatud üldisi raame dekontsentreeritud vormis haldusülesannete täitmise kasuks otsustamisel, vaid on loodud n-ö oma mudel. Seetõttu on Tallinna põhimääruse muutmise määrus osas, milles nähakse ette linnaosa valitsuse ja linnaosa vanema institutsioonide ümberkujundamine, vastuolus KOKS §-des 56–57¹ sätestatuga.

IV Kokkuvõte

71. Leian, et Tallinna põhimääruse muutmise määrus on osas, milles nähakse ette linnaosa valitsuse ja linnaosa vanema institutsioonide ümberkujundamine linnavalitsuse piirkondlikuks ametiks ja linnavalitsuse piirkondliku ameti juhatajaks, vastuolus KOKS §-dega 56–57¹ ning PS § 154 lõikega 1 ja §-ga 160.

72. Sellest lähtuvalt teen Tallinna Linnavolikogule **ettepaneku viia kohaliku Tallinna põhimääruse muutmise määrus kahekümne päeva jooksul kooskõlla põhiseadusega.**

Indrek Teder

Lisa: Tallinna Linnavolikogu 19.02.2009 määrus nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmise"