

TALLINNA LINNAVOLIKOGU

OTSUS

Tallinn

30. aprill 2009

nr 89

Linnavolikogu seisukoha esitamine õiguskantsleri 3. aprilli 2009 ettepanekule nr 4 "Tallinna Linnavolikogu 19. veebruari 2009 määruse nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmise" kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega"

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 66 lg 3, õiguskantsleri seaduse § 17 alusel ja tulenevalt õiguskantsleri 3. aprilli 2009 kirjaga nr 6‑4/090281/00902233 esitatud ettepanekust nr 4 "Tallinna Linnavolikogu 19.02.2009 määruse nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmise" kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega"

1. Mitte nõustuda õiguskantsleri 3. aprilli 2009 ettepanekuga nr 4 viia Tallinna Linnavolikogu 19. veebruari 2009 määrus nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmise" kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega seletuskirjas toodud põhjustel.
2. Tallinna Linnavolikogu Kantseil teha otsus teatavaks õiguskantsler Indrek Tederile.

Toomas Vitsut
Tallinna Linnavolikogu esimees

Tallinna Linnavolikogu 30. aprilli 2009

otsuse nr 89

LISA

Seletuskiri Tallinna Linnavolikogu otsuse "Linnavolikogu seisukoha esitamine õiguskantsleri 3. aprilli 2009 ettepanekule nr 4 "Tallinna Linnavolikogu 19. veebruari 2009 määruse nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmise" kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega"" juurde

Tallinna Linnavolikogu otsusega esitatakse seisukoht õiguskantsleri 3. aprilli 2009 ettepanekule nr 4.

1. Asjaolud ja õiguskantsleri seisukohad

19. veebruaril 2009 võttis Tallinna Linnavolikogu vastu määruse nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmise", mille eesmärk on lõpetada Tallinna linnaosade tegevus ning linnaosade valitsused korraldada ümber linnavalitsuse piirkondlikeks ametiteks.

3. aprillil 2009 edastas õiguskantsler kirjaga nr 6‑4/090281/00902233 linnavolikogule ettepaneku nr 4. Õiguskantsler leidis, et Tallinna Linnavolikogu 19. veebruari 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 (KOKS) §‑dega 5657¹ ning Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 154 lõikega 1 ja §‑ga 160. Sellest lähtuvalt tegi õiguskantsler tuginedes PS § 142 lõikele 1, õiguskantsleri seaduse §‑le 17 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lg 1 punktile 3 Tallinna Linnavolikogule ettepaneku viia Tallinna Linnavolikogu 19. veebruari 2009 määrus nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmise" 20 päeva jooksul kooskõlla põhiseadusega.

Õiguskantsler avaldas arvamust, et põhiseaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse VIII peatüki ja teiste kehtivate seaduste pinnalt saab osavalla ja linnaosa olemuse kohta teha järelduse, et osavalla või linnaosa moodustamine ja seeläbi saavutatav dekontsentreerimine on volikogu kaalutusõiguse küsimus ning, et:

- põhiseadus ei näe ette ei linnaosa moodustamise kohustust ega ka selle likvideerimise keeldu;

- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, mis väärtustab demokraatiat, detsentraliseerimist ja lähimuse põhimõtteid, mis ideena igati toetavad linnaosade moodustamist, ei näe ette ei linnaosa moodustamise kohustust ega ka selle likvideerimise keeldu;
- riigikogu valimise seaduse § 6 ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 8 lg 4 ei kohusta Tallinna linnaosasid moodustama ega keela nende tegevuse lõpetamist;
- KOKS § 57 lg 8 ei kaitse linnaosa olemasolu institutsiooni kui sellist. Teisisõnu, säte ei keela osavalda 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. Seega ei ole Tallinna põhimääruse muutmise määrus analüüsitavas osas põhimõtteliselt vastuolus KOKS § 57 lõikega 8.

Kuid õiguskantsler leidis ka, et KOKS § 56 järgi on linnaosa linna maa-alal ja koosseisus volikogu poolt kinnitatud linnaosa põhimääruse alusel tegutsev üksus. 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 eesmärgiga) avalike teenuste osutamise kaudu inimese õiguste kaitse (nt sotsiaalhoolekanne, noorsootöö; kultuur, vaba aeg, sport jne). 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.

KOKS VIII peatükis sätestatud osavalla või linnaosa moodustamise idee ei ole kantud mitte demokraatia edendamise eesmärgist, vaid administratiivse territoriaalse dekontsentreerimise vajalikkusest. 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.

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.

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

Õiguskantsler leidis, et tema seisukohta ja ettepanekut toetavad PS § 3 lõikest 1 tulenev olulisuse põhimõte, PS § 10 (kehtib suhetes riik kohalik omavalitsus) ja § 13 lõikest 2 (kehtib suhetes avalik võim isik) tulenev õigusselguse põhimõte ning et 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).

2. Tallinna Linnavolikogu seisukoht õiguskantsleri ettepanekule

Tallinna Linnavolikogu ei nõustu õiguskantsleri esitatud ettepanekuga alljärgnevatel põhjustel.

Tallinna Linnavolikogu on otsustanud linnaosad lõpetada ja moodustada nende asemele ametiasutused. Osavaldade ja linnaosade moodustamine ja lõpetamine on KOKS § 22 lõike 1 punkti 11 kohaselt kahtlusetu kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevuses. Tegemist on kohaliku omavalitsuse diskretsiooniotsusega, mis langetatakse Eesti Vabariigi põhiseadusega omavalitsusele antud kaitsealas. Seadusest ei tulene

kohalikule omavalitsusele kohustust säilitada või luua osavaldade või linnaosade põhiseaduse administratiivkorraldust. Kohaliku omavalitsuse pädevust määrata kohalike võimuorganite ülesannete täitmiseks sobivad haldusstruktuurid ja vahendid eesmärgiga kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine kinnitab ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 6.

Tallinna Linnavolikogu 19. veebruari 2009 määrusega nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmise" lõpetatakse Tallinna linnaosad KOKS § 56 tähenduses.

Kohalikule omavalitsusele on seadusega antud pädevus korraldada kohaliku elu küsimusi ning pandud kohustus täita teatud avalikke ülesandeid. Kohaliku omavalitsuse elanikel on õigus eeldada, et omavalitsus täidab talle pandud kohustused. Avalikke ülesandeid täidab kohalik omavalitsus, valides selleks kohased vahendid. Omavalitsus võib oma ülesannete täitmiseks luua linnaosad või täita talle pandud ülesandeid teiste administratiivstruktuuride kaudu, nagu linnavalitsuse osakonnad või linna ametid. Kuna seadusest ei tulene omavalitsusele kohustust täita avalikke ülesandeid just linnaosade kaudu, ei saa nende lõpetamine kohaliku omavalitsuse volikogu poolt olla seadusevastane.

Tallinna haldusreformi ning kitsamalt Tallinna põhimääruse muutmise eesmärgiks on Tallinna valitsemiskulude kokkuhoid, piirkondliku ja valdkondliku juhtimise korrastamine, samuti ülesannete dubleerimise ning piirkondliku teenindamise politiseerituse vähendamine, üleminek kodanike piirkondlikule teenindamisele ning naabervaldadega ühinemise hõlbustamine. Tegemist on legitiimsete eesmärkidega. Tallinna linnaosade tegevus lõpetatakse eesmärgiga saavutada Tallinna linnajuhtimises suuremat selgust ning kokkuhoidu. Linnaosade tegevuse lõpetamine ning linnaosa valitsuste kui linna ametiasutuste ümberkujundamine toob prognoositavalt kaasa valitsemiskulude säästu, taotledes samas politiseerituse vähendamist Tallinna piirkondlikul teenindamisel. Teiseks oluliseks eesmärgiks on piirkondliku ja valdkondlike funktsioonide dubleerimise vältimine. Tallinna linnas on ühendatud valdkondlik ja territoriaalne juhtimine, Tallinna Linnavalitsus oma ametitega kui tsentraliseeritud valdkondlikku juhtimismudelit kasutav subjekt ning kaheksa linnaosa (ja linnaosa valitsust), mis tegutsevad territoriaalse põhimõtte alusel. Haldusreformi käigus on võimalik täpsustada valdkondlike ametiasutuste ja piirkondliku tasandi ametiasutuste vahelist pädevust.

Tallinna põhimääruse muudatuste analüüsimisel on oluline eristada osavalla või linnaosa kui põhimääruse alusel tegutseva üksuse lõpetamist ning osavalla või linnaosa valitsuse kui linna ametiasutuse ümberkujundamist. Senised linnaosa valitsused on Tallinna põhimääruse kohaselt linna ametiasutused, mille

kaudu realiseeritakse linnaosa kui põhimääruse alusel tegutseva üksuse pädevust. Samas, linnaosad kui sellised (põhimääruse alusel tegutsevad üksused KOKS § 56 tähenduses) lõpetatakse. Õiguslikus mõttes on linnaosa haldusterritoriaalne üksus, ametiasutus aga haldusorgan, mis täidab konkreetseid avalikke ülesandeid. Avalike ülesannete täitmine riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuste kaudu, on ette nähtud avaliku teenistuse seaduses ja kohaliku omavalitsuse seaduses.

Linnaosade lõpetamine ei tähenda automaatselt seniste linnaosavalitsuste kui linna ametiasutuste tegevuse lõpetamist. Olukorras, kus linnaosad lõpetatakse, ei jääks linnaosavalitsustele kui linna ametiasutustele sisulist pädevust, mida realiseerida. Reformi kavandamisel ei ole peetud otstarbekaks nn radikaalset varianti, mille kohaselt oleks kõik seniste linnaosa valitsuste faktilised ülesanded antud üle valdkondlikele ametitele ja linnaosa valitsused kui ametiasutused samuti täielikult lõpetatud. Sellisel juhul võiks tekkida ulatuslikke korralduslikke ja teenistuslikke probleeme ja selle tulemusena võib Tallinna linn kaotada head teenistujad ning halveneks avalike teenuste kättesaadavus Tallinna linnas.

Seega on nii otsus administratiivse ja haldusreformi läbiviimise alustamise kohta kui ka haldusreformi läbiviimise struktuur ja ajakava Tallinna linnavolikogu pädevuses. Olukorras, kus kohalik omavalitsus tegutseb temale seadusega antud pädevuse raames, ei saa omavalitsuse volikogu poolt langetatavad otsused tuua kaasa KOKS sätete rikkumist.

Alusetu on seada kahtluse alla Tallinna Linnavolikogu otsuseid linna administratiivse struktuuri korrastamisel väitega, et sisulised muudatused ei ole valitud meetmete rakendamiseks piisavalt kaalukad ning muudatused piirduvad vaid organite nimetuste muutmiselega. Tallinna Linnavolikogu eesmärgiks ja seadusest tulenevaks ülesandeks on tagada linna kui terviku efektiivne toimimine muutuvates majanduslikes tingimustes. Selle saavutamiseks peab linnavolikogu võtma kasutusele kõik kohased tema pädevuses olevad meetmed.

Eeltoodust tulenevalt leiab linnavolikogu, et Tallinna põhimääruse muutmise ei ole selles osas, milles nähakse ette linnaosa valitsuse ja linnaosa vanema institutsioonide ümberkujundamine linnavalitsuse piirkondlikuks ametiks ja linnavalitsuse piirkondliku ameti juhatajaks, vastuolus KOKS § 56⁷ ning Eesti Vabariigi põhiseaduse § 154 lõikega 1 ja § 160.

3. Õiguslikud alused

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 66 lõike 3 kohaselt teostab järelevalvet valla või linna õigustloovate aktide vastavuse üle Eesti Vabariigi põhiseadusele ja seadustele õiguskantsler.

Õiguskantsleri seaduse § 17 kohaselt, kui õiguskantsler leiab, et õigustloov akt kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele või seadusele, teeb ta akti vastu võtnud organile ettepaneku see akt või selle säte 20 päeva jooksul põhiseaduse ja seadusega kooskõlla viia. Sama seaduse § 18 lõike 1 kohaselt kui õigustloova akti vastuvõtnud organ ei ole 20 päeva jooksul, arvates õiguskantsleri ettepaneku saamise päevast, akti või selle sätet põhiseaduse või seadusega kooskõlla viinud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada õigustloov akt või selle säte kehtetuks.

Linnavolikogu esimees saatis 13. aprillil õiguskantslerile kirja, milles selgitas, et Tallinna Linnavolikogu õigusaktide algatamine, muutmise ja kehtetuks tunnistamine toimub kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 44 lg 1 ja Tallinna põhimääruse § 37 lg 13 alusel Tallinna Linnavolikogu 30. mai 2002 määrusega nr 33 kehtestatud "Tallinna Linnavolikogu töökorras" sätestatud korras. Õiguskantsleri ettepaneku suhtes seisukoha kujundamine kuulub linnavolikogu ainupädevusse, mis tähendab, et ettepanekut on võimalik arutada ainult linnavolikogu istungil. Sellest tulenevalt saab linnavolikogu õiguskantsleri ettepanekut arutada kõige varem 30. aprillil toimuval istungil, kus on kõigil linnavolikogu liikmetel võimalik demokraatlikul viisil avaldada arvamust ja kujundada hääletamise teel seisukoht õiguskantsleri ettepaneku ning Tallinna haldusreformi edasise elluviimise suhtes.

Toomas Vitsut
Tallinna Linnavolikogu esimees