

Tallinn pealinnana ja kohaliku omavalitsusüksusena

Toomas Sepp

Tallinna linnasekretär

Tallinn kui teistest Eesti kohalike omavalitsusüksustest erinev - suuruse, elanike arvu ja sellest tulenevalt ka juhtimisstruktuuri keerukuses poolest.

Mitmetele katsetele (1994, 1998, 2002, 2006) vaatamata ei ole Tallinna erinevusetega üldjuhul seadustes arvestatud.

Pealinna funktsioonide täitmine

Vaatamata ETHS §-s 5 sätestatule on määratlemata pealinna roll riigis.

Õiguslikult on määratlemata ka pealinna kohustused ja õigused, pealinna staatusest tulenevad riiklikud funktsioonid, nende täitmise ja finantseerimise kord.

Tallinn täidab pealinna ülesandeid, kuigi seaduses puudub regulatsioon, mida peaks tähendama pealinnaks olek Tallinna linnale.

Üks võimalik lahendus oleks Tallinna linna ja Vabariigi Valitsuse vaheline kokkulepe pealinna funktsioonide täitmiseks.

Riigi funktsioonide täitmine

Riigi funktsioonide täitmiseks sõlmitud halduslepingutega kaasnevad õiguslikud probleemid nende funktsioonide täitmisel volituste mahu, finantseerimise korraldamise, järelevalve osas.

Tallinn kui kohalik omavalitsusüksus

KOKS § 22 lg 2 ebasobivus Tallinna linnale.

KOKS-i kohast õiguslikult korrektset otsustustasandite valiku võimalust (volikogu ja valitsus, linnaosa vanem, ametiasutused, ametnikud) ei ole, kuigi HMS § 8 lg 1 sellise võimaluse annab.

Seaduses on reguleerimata linnaosade staatus ja roll, samuti halduskogu kui haldusorgani moodustamise võimalused ja pädevus. Nimetatut reguleerib vaid Tallinna põhimäärus.

Linnaosa valitsus kui ametiasutus või kui haldusorgan.

Sisu

Tallinna kui pealinna ja riigi suurima kohaliku omavalitsuse juhtimise küsimused on üldistavalt jagatavad kolme gruppi:

1. **Pealinna funktsioonide täitmine** (pealinna staatusest tulenevad õiguslikud ja majanduslikud probleemid).
2. **Riigi funktsioonide täitmine** (halduslepingud Harju maavanemaga).
3. **Linna juhtimine** (Tallinnas on 1993. aastast 8 linnaosa, kelle koht linna juhtimises ja seosed teiste linna juhtimisstruktuuridega, eelkõige linna funktsionaalset juhtimist teostavate ametitega on tekitanud sageli vaidlusi ja vastakaid arvamusi.)

Probleemid tulenevad Tallinna suurusel, elanike arvust ja juhtimisstruktuuri keerukusest. Kui vaadata Tallinnas 1993. aastal moodustatud 8 linnaosa kohta Eesti linnade ja valdade hulgas, siis ilmneb, et oma suuruse poolest kuuluksid kõik Tallinna linnaosad Eesti 21 suurima kohaliku omavalitsuseüksuse hulka, kusjuures esimese kümne hulka kuuluksid neist tervelt kuus. Seega ei ole võrreldav küsimuste arv, mida väiksemas vallas ja Tallinna linnas tuleb lahendada. Vastava õigusliku regulatsiooni puudumine on toonud endaga kaasa olukorra, kus on takerdunud terve rea seaduste toime ja praktiline realiseerimine Tallinna linna haldusterritooriumil. Takistatud on linna normaalne funktsioneerimine, mis omakorda kahjustab otseselt linnaelanike seadustega tagatud õigusi ning teeb asjaajamise põhjendamatult kohmakaks.

Seadustes on senini reguleerimata Tallinna kui teistest Eesti valdadest ja linnadest erineva kohaliku omavalitsuse üksuse ning pealinna staatus nii juriidilisest kui ka majanduslikust aspektist, vaatamata sellele, et probleemiga on tegeldud juba alates 1994. aastast, mil Tallinna Linnavolikogu esitas Vabariigi Valitsusele (edaspidi VV) Pealinnaseaduse eelnõu. 1998. aastal esitas Tallinna Linnavolikogu VV-le Tallinna staatuse seaduse eelnõu. 2002. aastal algatasid Riigikogu Keskerakonna ja Reformierakonna fraktsioonid kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise eelnõu, millega tehti ettepanek sätestada seaduses eraldi Tallinna linna kohta käiv regulatsioon. 2006. aasta mais esitas Tallinna Linnavolikogu Vabariigi Valitsusele ettepanekud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmiseks. Kuigi ettepanekud on leidnud positiivset vastukaja, ei ole senini küsimust seaduses reguleeritud.

Põhimõtteliselt ei ole vahet, kas võetakse vastu eraldi Tallinna või pealinna seadus või sätestatakse vastav regulatsioon KOKS-s. Et mitte eristada Tallinna kohalikkude omavalitsust teistest omavalitsustest, oleks otstarbekam sätestada ehk erisused KOKS-s.

1. Tallinn kui pealinn

Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 5 sätestab, et Eesti Vabariigi pealinn on Tallinn.

Senini puudub seaduses regulatsioon, mida see tähendab Tallinna linna jaoks, milline on pealinna roll riigis, millised on pealinna kohustused ja ka õigused. Reguleerimata on pealinna staatusest tulenevad riiklikud funktsioonid, nende täitmise ja selle finantseerimise kord.

Probleem seisneb selles, et Tallinnal tuleb arvestada seal asuvate rea riikliku tähtsusega hoonete ja objektidega (nt Raekoda, Raekoja plats, Vabaduse väljak,

Lauluväljak, Kadrioru park, Metsakalmistu jne), mis on vajalikud pealinna esindusfunktsioonide täitmisel ning mille heakord ja remont tuleb Tallinna linnal korraldada. Samuti tuleb Tallinnal arvestada üleriigiliste kultuuriürituste (kaitsejõudude paraad, laulu- ja tantsupidu, suuremad spordiüritused jmt) korraldamisega linnas. Pealinnas asuvad põhiseaduslikud institutsioonid ja riigiasutused (Riigikogu, Vabariigi President, Vabariigi Valitsus, Eesti Pank, üldjuhul ministeeriumid), samuti muud riigi jaoks olulised asutused (lennujaam, sadam, riigiteleviioon, raadio, välisriikide saatkonnad jne), mis nõuab nende asukoha ja nendeni viivate teede-tänavate hoidmist ning korrastamist tavalisest märksa paremal tasemel. Tallinna Loomaaia ja Tallinna Botaanikaaia tegevust korraldab ja finantseerib Tallinna linn, kuid nende funktsioon ei ole üksnes Tallinna linna elanikkonna teenindamine. Riigieelarvest on selleks Tallinnale senini eraldatud minimaalselt vahendeid.

Üks võimalik küsimuse lahendus oleks Tallinna linna ja Vabariigi Valitsuse vaheline kokkulepe pealinna funktsioonide täitmiseks ning Vabariigi Valitsuse kohustus oleks eraldada nende funktsioonide täitmiseks riigieelarvest rahalised vahendid.

2.Tallinn kohaliku omavalitsuseüksusena

2.1 Riigi funktsioonide täitja

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse jõustumisega 1993. aastal muutus oluliselt Tallinna linna staatus. Seaduse kohaselt pidi asuma kõiki maakonna ülesandeid Tallinna linna haldusterritooriumil täitma Harju Maavalitsus. Paraku pole käesoleva ajani mitmetes valdkondades Harju Maavalitsus oma seadusejärgseid ülesandeid ise täitma asunud, vaid on nende täitmiseks sõlminud vastavad halduslepingud Tallinna linnaga (Perekonnaseaduse, Maareformi seaduse ja Maa ostuõigusega erastamise korra, Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel).

Lisaks on Tallinna linn sõlminud halduslepinguid ka teiste riiklike institutsioonidega nende ülesannete täitmiseks (nt Muinsuskaitse seaduse alusel). Seega tegelikult ei ole 1993. aastal kavandatud reformi suures osas järjekindlalt ellu viidud. Samas on niisuguste lepingute sõlmimisega saavutatud olukord, kus nimetatud küsimuste lahendamine on tehtud linnakodanikele kiiremaks ja mugavamaks.

Nimetatud riiklike funktsioonide täitmisel Tallinna linna poolt halduslepingute alusel on aga tekkinud mitmeid õiguslikke probleeme volituste mahu, finantseerimise korraldamise, järelevalve osas.

Volituste ulatuse osas on näiteks Harju maavanema ja Harju Maavalitsusele pandud perekonnaseisualaste riiklike kohustuste täitmise halduslepingu puhul lepingus kirjeldamata haldusülesande sisu kohustuste (toimingute) kaupa, nii et oleks selge millised konkreetselt on need kohustused (toimingud), mida Tallinna linn Harjumaa eest täidab. Kui seaduses lisandub mõni toiming, siis pole selge, kas Tallinna linn peaks ka nimetatud ülesannet täitma või peaks selleks sõlmima täiendava kokkuleppe ja nägema ette eraldi rahalised vahendid.

Lepingutes sätestatakse, et finantseerimine toimub riigieelarvest eraldatud vahendite arvel. Kindlaks määramata on alussumma. Aasta algul ei tea Tallinna linn, kui suure summa eest tal tuleb vastavaid üleandeid täita, sest rahastamise alused ja ulatus on

kindlaks määramata. Kuigi lepingute kohaselt on kohustus esitada igal aastal maavanemale põhjendatud finantseerimistaotlused lepingu täitmiseks vajalike riigieelarveliste vahendite osas, on reguleerimata küsimus sellest, kui neid taotlusi ei rahuldata, mis siis saab? Kas siis vähendatakse vastaval tööaastal kohustusi vastavalt eraldatud summa suurusel? Kui kohustuste täitmise maht suureneb oluliselt, kuidas ja kas siis suureneb lepingusumma? Tallinnal puudub õigus esitada ise otse vastavaid ettepanekuid riiklike funktsioonide täitmiseks vajalike vahendite kohta. Praegu toimib süsteem, mille kohaselt Tallinn esitab oma taotlused Harju maavanemale, kes ei pruugi arvestada kõigi Tallinna esitatud ettepanekutega või kelle esitatud ettepanekutega Tallinna finantseerimise osas ei arvesta ministriumid. Niisugustes vaidlustes on vajalik oma taotlusi põhjendada – seda on aga raske teha, kui igapäevaselt nende küsimustega ei tegeleta.

2.2 Tallinn kohaliku omavalitsuseüksusena.

2.2.1 Sisepädevuse jaotus

Õiguslikke probleeme tekitavad volikogu pädevust reguleeriva KOKS-i § 22 sisalduvad sätted otsustusõiguse delegeerimise kohta.

KOKS § 22 lg 2 kohaselt seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele.

Kui mõnes väiksemas vallas või linnas on KOKS § 22 lg 2 sellises sõnastuses rakendamine võimalik, siis 8 linnaosaga ja 23 ametiasutusega (s.h 8 linnaosa valitsust) Tallinnas ei ole see mõeldav ilma, et kannataksid linnaelanike huvid ja nende põhjendatud ootused.

Probleem ei ole otsustusõiguse delegeerimine nendes omavalitsuslike küsimuste valdkondades, mille täitmist riik ei ole seadusega reguleerinud. KOKS § 6 loetleb aga üles terve rida omavalitsuslike ülesandeid, mille täitmist riik kohalikult omavalitsusüksuselt tingimata nõuab. Kohalik omavalitsus on kohaliku omavalitsuse kohustuslike ülesannete puhul vaba otsustama üksnes seda, kuidas vastavat ülesannet täita, mitte seda, kas seda teha, kusjuures mitmed kohustuslike ülesannete valdkonnad on reguleeritud eriseadustega, mis määravad erineva üldistusastmega, kuidas kohalik omavalitsus teatud ülesannet korraldama peab. Nimetatud eriseadused nõuavad teatud avalike teenuste osutamisel teatud tingimustel haldusakti andmist. Kui üldaktide (määruste) andmine peakski jääma volikogu või valituste pädevusse, siis üksikküsimuste lahendamise kiiruse ja otstarbekuse seisukohalt oleks õige nende lahendamise õigus delegeerida linnaosale kui kõige kodanikulähedasemale ja kohalikele olusid tundvale linna juhtimisstruktuurile, teatud juhtumitel ka linna harulist juhtimist teostavale ametiasutusele- ametile.

KOKS § 22 lg 2 kohane volikogu ja valitsuse tööjaotus ei ole ratsionaalne ega põhjendatud Tallinna-suurusel linnaele. Linnavolikogu (istung kord kahe nädala jooksul) ning linnavalitsuse (istung igal kolmapäeval) töökoormusest sõltuvalt ei ole võimalik kõiki puudutatud isikute seisukohti ära kuulata ning isikud peavad ootama haldusakti andmist ebamõistlikult kaua. Taolised viivitused võivad sõltuvalt oludest muutuda ebaproportsionaalseks põhiõiguste riiveks. Tallinna Linnavolikogu peab

sisuliselt teostama täitevvõimu, tegeldes küsimustega, mida võiks tegelikult lahendada selle vähese olulisuse, lahendamise kiiruse ja efektiivsuse mõttes linna ametiasutus. Teatud juhtudel on niisuguste küsimuste otsustamine (koos vastutusega tehtud otsuste eest) otstarbekas ja vajalik Tallinna tingimustes anda linnaosadele või ametiasutustele. Kuid puudub seaduslik regulatsioon, mis arvestaks Tallinna omapära. Ainsad seadused, kus Tallinna suurust on arvestatud on Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus ning Riigikogu valimise seadus.

Haldusmenetluse seadus näeb haldusorganina, kes võib anda üksikjuhtumite reguleerimiseks haldusakte, ette ka asutuse või isiku (ametniku) (HMS § 8 lg 1, § 51 lg 1). KOKS (§ 7 lg 2) kohaselt võivad üksikakte anda volikogu (otsus), valitsus (korraldus) ja (§ 57 lg 5) linnaosa vanem (korraldus). KOKS-s aga on reguleermata küsimus sellest, et ka ametiasutused, ametnikud võiks anda haldusakte juhul, kui seaduses on otsesõnu sätestatud üksikküsimuse lahendamise ja sellest tulenevalt haldusakti andmise õigus ametiasutuse poolt või on volikogu või valitsuse otsustusega nii ette nähtud. Praktikas oleks vajadus anda üksikküsimuste otsustamisõigus edasi ka ametiasutusele (ametnikule), nii nagu võimaldab seda teha haldusmenetluse seadus. See aitaks kaasa küsimuste kiiremale ja operatiivsemale lahendamisele ning tagaks otsustamise ja ka vastutuse selgema piiritlemise. Praktikas on seda ka juba tehtud, kuid kuna tegemist on otsustamisõiguse edasi delegeerimisega kohalikus omavalitsuses, siis on vajalik selline regulatsioon täpselt KOKS-s sätestada. Õigusselguse tagamiseks tuleks üheselt reguleerida ka järelevalve küsimused selliste haldusaktide andmisega seoses (VVS § 85 lg 1).

Kohalikul omavalitsusel endal peaks õigusaktide rakendamisel olema võimalus otsustada, kuidas neid ellu viia. On äärmiselt aeganõudev, ebaratsionaalne ning linnakodanike huvidele mittevastav, et näiteks kõiki lubasid väljastaks volikogu volitusel Tallinnas linnavalitsus nagu seda nõuab seadus. Sisuliseks otsustajaks oleks sel juhul ikkagi ametnikud, kes vastavad otsustuste eelnõud linnavalitsuse jaoks ette valmistavad, mitte linnavalitsus, kes kahtlemata, tegeldes olulisemate linnaelu küsimustega, ei suuda kõikide otsustuste detailidesse süveneda ega neid läbi töötada nende suure hulga tõttu. Otsustamine madalamal tasandil on kiirem kui küsimuse arutamine kollegiaalorganis. Selline regulatsioon tagaks ka haldustegevuse läbipaistvuse, kuna küsimuse otsustaks sisuliselt ametiasutus, kes reaalselt küsimuste lahendamisele ka tegeleb. Sellega suureneks ka ametnike vastutus, kuna puudutatud isikule on selgem, kes on otsuse taga. Kui ametnik valmistab üksnes ette linnavalitsuse korralduse eelnõu, siis langeb otsene vastutus linnavalitsusele. Ametniku suhtes saab küll rakendada sanktsioone, kui ta tahtlikult või hooletusest eksitas linnavalitsust, kuid sellise vastutuse realiseerumine on keerulisem kui vastutus enda vahetu töötulemuse eest.

Tihtilugu seaduste koostajad ise ei ole läbi mõelnud, miks seadustes üks või teine ülesanne antakse vastavalt kas volikogu, valitsuse või kohaliku omavalitsusüksuse lahendada, mis aga loob keeruka olukorra seaduse rakendajale kohalikes omavalitsustes.

Eeltooduga seondub ka küsimus sellest, et üheselt ja selgelt on seadustes määratlemata kohaliku omavalitsuse ametiasutuste staatus nii nagu seda on tehtud näiteks Vabariigi Valitsuse seaduses ministeerimute ja ametite puhul. Kuigi üksikuid

sätteid sisaldub mitmetes seadutes on küsimused nende moodustamise, tegevuse ja lõpetamise kohta jäetud iga kohaliku omavalitsuseüksuse enda määrata.

2.2.2 Linnaosad

Õiguslikus plaanis on tahaplaanile jäänud linnaosade ülesannete ja nende täitmiseks antavate volituste õiguslikult korrektne sätestamine, samuti linnaosasisese juhtimisstruktuuri korraldus (linnaosa juhtimine st halduskogu roll ja ülesanded ning linnaosavanema ja linnaosa valitsuse staatus).

1993. aasta 2. juunil Riigikogu poolt vastu võetud kohaliku omavalituse korralduse seaduse VIII peatükis “Osavalla ja linnaosa moodustamine ning töökorraldus” on järgneva enam kui kümne aastase perioodi jooksul, mil seadust ennast on muudetud ligi poolsada korda, sisse viidud vaid paar muudatust, mis puudutavad linnaosa küsimusi (s.h linnaosa vanem on saanud üksikakti andmise õiguse). KOKS-i VIII peatükk sisaldab veel mitmeid teisi õiguslikke probleeme:

Seaduses puudub viide linnaosa poliitilisele organile. Tallinna põhimääruses on see saanud halduskogu nime. Välisriikide linnade juhtimismudelite analüüsi põhjal on territoriaalse detsentraliseerimise esimene tunnus haldusakte andev organi olemasolu. Küsimuse õiguslik aspekt ja KOKS-i üks kitsaskohti on aga see, et kuna halduskogu on seaduses sätestamata, siis ei ole ta haldusorgan haldusmenetluse seaduse tähenduses ja ei saa anda haldusakte. Linna sisemise struktuuriüksusena moodustatud linnaosade halduskogud saavad haldusakte väljaandvatele organitele anda üksnes soovitusi. Tallinnas on halduskogude ülesanded täpselt määratlemata ja see on tinginud nende muutumise ilma oluliste funktsioonideta “jututubadeks,” kes ei vastuta oluliste otsuste tegemise eest. Alternatiivne variant oleks halduskogud kui reaalselt poliitilist võimu mitteomavad kogud laiali saata, kuid sellisel juhul kaotaks linnaosa kui kodanikulähedane ja kodanike osalust ning arvamuste arvestamise kaudu kohalikke prioriteete järgiv võimaldav juhtimisstruktuur oma mõtte. Demokraatia peaks olema läbiv põhimõte ka kohaliku omavalitsuseüksuse sisestruktuuride ülesehitusel. Seda on järginud Euroopa detsentraliseeritud juhtimise mudelit kasutavad linnad, kes on moodustanud otsustusõigust omavate organitena linnaosades kollektiivsed poliitilised organid.

Halduskogul võib olla põhimõtteliselt 4 liiki pädevust:

1. Halduskogu kui informeeritav. Vastavalt õigusaktides sätestatud tingimustele Halduskogu informeeritakse volikogu, valitsuse või linnaosavanema poolt erinevatest asjaoludest, kuid puudub kohustus halduskogu ära kuulata või halduskogu seisukohtadega arvestada.
2. Halduskogu kui arvamuse andja. Halduskogu arvamust soovitakse teatud küsimuste lahendamiseks teada, kuid esitatud arvamus on mittesiduv st sellega ei pea arvestama. Küll võib ette näha, et halduskogu arvamuse mitteametust tuleb põhjendada.
3. Halduskogu kui kooskõlastaja. Halduskogu peab teatud küsimuse otsustamisel andma oma kooskõlastuse st ilma halduskogu nõusolekuta ei saa teatud küsimust lahendada.

4. Halduskogu kui otsustaja. Halduskogul on lõpliku otsustamise õigus st halduskogu saab anda õigusakte teatud küsimuste lõplikuks otsustamiseks. Nagu korduvalt nimetatud, ei võimalda Eesti õiguskord halduskogul haldusakte anda.

Niisuguste organite moodustamisel kasutatakse mõnedes linnades otsevalimisi, enamasti määratakse aga linnaosa halduskogu (linnaosa volikogu) liikmed linnavolikogu poolt järgides linnavolikogu poliitilist kohtade jaotust. Otsevalimiste puhul on rahva tahe kõige selgem ja otsesem, probleeme võib aga tekkida koostöö puhul linna keskvõimuga. (eriti kui võimule saavad erinevad poliitilised jõud). Määratud halduskogu puhul ei pruugi nad esindada just selle piirkonna elanike enamuse huve, küll on loodud eeldus heaks koostööks linna keskvõimuga.

Seega on halduskogu moodustamise osas kaks põhimõttelist alternatiivi:

1. Halduskogu moodustatakse endiselt valimistulemuste põhjal linnaosas kandideerinud isikute hulgast. Formaalselt kinnitab halduskogu koosseisu linnavolikogu;
2. Halduskogu moodustatakse linnavolikogu poolt vastavalt linnavolikogu poliitilisele koosseisule analoogiliselt mitmetes Põhjamaade linnades (nt Stockholm) kasutatavatele mudelitele.

Tallinna linnas moodustati 8 linnaosa halduskogud juba 1990. alguses läbiviidud reformi käigus. Halduskogude moodustamise viis on aja jooksul muutunud. 1993. aastal kinnitatud linna põhimääruse alusel kuulusid halduskogu koosseisu antud linnaosast valitud Tallinna volikogu saadikud ning ülejäänud kohad jagati kohalikel valimistel personaalselt saadud häälte alusel. Halduskogu liige pidi olema rahvastikuregistri järgi sama linnaosa elanik. 1999. aastal seda korda muudeti ning halduskogu liikmete määramisel hakati kasutama järgmist valemit: halduskogu liikmete arv oli kahekordne linnaosa volikogu mandaatide arv + 1, halduskogu liikmed määrati vastavalt kohalike valimiste tulemusele valimiskünnise (Eestis 5%) ületanud erakondade, valimisliitude või üksikkandidaatide hulgast st rakendati sisuliselt sama süsteemi, mida ka kohalike volikogude valimisel. Halduskogu liikmeks saamine eeldas endiselt elukohta samas linnaosas. Halduskogu liige võib samaaegselt olla ka linnavolikogu liige. Seega on halduskogu liikmetel linnaosa elanike mandaat.

Seadus näeb selgelt ette, et linnaosa tasandil ei ole ka kollegiaalset täitevorganit, sest ainult linnaosa vanemale on antud õigusakti andmise õigus. Samas on omapärane, et seadus näeb ette mitmeid põhimõtteid seonduvalt linnaosa valitsusega, mis tuleb lahendada linnaosa põhimääruses. Näiteks KOKS § 57 lg 2 p 2 näeb ette, et linnaosa põhimääruses sätestatakse linnaosa valitsuse moodustamise kord. Tallinnas on linnaosa valitsus linna ametiasutus.