



ÕIGUSKANTSLER

Adressaat
Aadress

Teie

nr

Õiguskantsler 30.05.2011 nr 6-4/081960/1102798

Lõppvastus

Austatud

Täna Teid veelkord pöördumise eest, milles palusite mul kontrollida Tallinna Linnavolikogu 10.10.1996 määrusega nr 27 kehtestatud "Tallinna põhimääruse uue redaktsiooni kinnitamine" (Tallinna põhimäärus) § 86 lg 2, § 86 lg 3 punktide 2-8 ja §-de 88-95 ning Tallinna Linnavolikogu 07.12.2006 määrusega nr 52 kehtestatud "Kristiine linnaosa põhimäärus" § 2 lõigete 2 ja 3, §-de 4-14 ja § 19 vastavust Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS ja põhiseadus) § 3 lõikele 1 ja §-le 154 ning kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 2 lõikele 1, §-le 4, §-le 22, §-le 56 ja §-le 57.

Teatan, et lõpetan Teie avaldusest lähtuvalt alustatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ning selgitan lõpetamist alljärgnevalt.

PS § 160 kohaselt tuleb kohaliku omavalitsuse korraldus sätestada seadusega. Nimetatud säte annab korralduse reguleerida kohaliku omavalitsuse nn välimist korraldust. PS § 154 lg 1 näeb ette kohaliku omavalitsuse õiguse otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi seaduse alusel iseseisvalt. Viidatud põhiseaduse normist tuleneb kohaliku omavalitsuse õigus omal vastutusel ja iseseisvalt, ilma riigipoolsete suuniste ja riigi otsustusprotsessi kaasamata lahendada kohaliku elu küsimusi. Viimase alla kuulub vastandina välimisele kohaliku omavalitsuse korraldusele (mis nagu eelnevalt sedastatud, tuleb PS §-st 160 tulenevalt reguleerida seadusega) kohaliku omavalitsuse sisemine organisatsiooniline iseseisvus.¹ Seega kohaliku omavalitsuse sisemise korralduse üle võib kohalik omavalitsus seadusereservatsiooni silmas pidades otsustada ise. Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 6 lg 1 sätestab, et kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine. Seejuures võib seadusandja piirata kohaliku omavalitsuse õigust otsustada oma sisemise korralduse üle üksnes juhul, kui selleks on mõjuv põhjus (nt mingi kaalukas avalik huvi) ning riive kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusele on proportsionaalne.²

¹ Pikemalt: Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, lk 746.

² Vt nt RKPJKo 08.06.2007, nr 3-4-1-4-07, p 19: "Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ei ole piiramatult. Põhiseaduse § 154 lõige 1 näeb ette, et kohalikud omavalitsused tegutsevad iseseisvalt seaduste alusel. Niisiis võib seadusandja kehtestada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piiranguid. Põhiseadusele vastavad ei ole siiski igasugused seadusega sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangud. Tagamaks kohaliku

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) näeb kohalikule omavalitsusele ette võimaluse moodustada komisjone (KOKS § 8 lg 1 p 1, § 40, § 47 ja § 48 ning § 49 lg 11). Kohustuslikuna tuleb moodustada revisjonikomisjon (KOKS § 48). Siin on seadusandja otsustanud seadusega piirata kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust sisemise organisatsiooni üle otsustamisel. Eesmärgiks oli muuta kohaliku omavalitsuse otsustusprotsess demokraatlikumaks ning parandada komisjonide töö kvaliteeti.³ Samuti kohustab KOKS § 8 lg 1 p 1 volikogu komisjonide osas nende moodustamise korra, õigused ja kohustused ning volikogu komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimise korra sätestama põhimääruses, mille vastuvõtmiseks ja muutmiseks on ette nähtud kõrgendatud hääldenõue (KOKS § 22 lg 1 p 9, § 45 lg 5 lause 2).

Varasemalt Teie avalduse alusel menetlust alustades lähtusin sellest, et toodud regulatsioon on komisjoni-laadsete organite (sõltumata nende nimetusest) moodustamisel ammendav, s.t välistab kõrvalekalded ehk teistsuguse regulatsiooni kehtestamise kohaliku omavalitsuse üksuse poolt (tema nn sisemisele organisatsioonilisele iseseisvusele tuginedes). See tähendaks, et kohaliku omavalitsuse üksus ei saaks kehtestada Tallinna põhimäärusele analoogset regulatsiooni halduskogude osas, ehk teisisõnu – sellise nimega organeid saaks moodustada vaid komisjonidena kõiki KOKS-is komisjonide suhtes sätestatud reegleid järgides).

Pöördusin vahepeal Riigikohtu poole taotlusega tunnistada Tallinna Linnavolikogu 19.02.2009 määruse nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmine" §-d 1 ja 2 osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ja § 3 osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ning kehtetuks. Leidsin, et Tallinnas piirkondlike ametite moodustamisel ei järgitud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses seadusandja sätestatud üldisi raame dekontsentreeritud vormis haldusülesannete täitmise kasuks otsustamisel (linnaosade ja osavaldade moodustamine), vaid on loodud n-ö oma mudel, ning seetõttu on Tallinna põhimääruse muutmise määrus osas, milles nähakse ette linnaosa valitsuse ja linnaosa vanema institutsioonide ümberkujundamine, vastuolus KOKS §-des 56-57¹ sätestatuga ja seetõttu ka PS § 154 lõikega 1 ja §-ga 160.

Riigikohus sellega ei nõustunud ja leidis (Teie avalduse pinnalt analoogiliselt püstituvat probleemi lahendades), et: „PS § 160 alusel vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-d 56-57¹ sätestavad osavalla ja linnaosa moodustamise ja töökorralduse. Neist sätetest ega ka ühestki muust õigusaktist ei ole kolleegiumi hinnangul võimalik üheselt järeldada, et seadusandja oleks nende sätetega piiranud kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigust oma sisemise ülesehituse otsustamisel. [...] Kolleegium asub seega seisukohale, et kuigi kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses on avalike teenuste osutamise ühe võimalusena teha seda omavalitsusüksuse erinevates piirkondades osavaldade ja linnaosade kaudu, ei ole see ainus võimalus kohalike olude ja eripäradega arvestava organisatsioonilise struktuuri kujundamiseks. [...] Eelnevat arvestades ei ole põhimääruse muutmise määrus osas, milles see näeb ette linnaosa valitsuse ja linnaosa vanema institutsioonide ümberkujundamise linnavalitsuse piirkondlikuks ametiks ja linnavalitsuse piirkondliku ameti juhatajaks, vastuolus ei KOKS §-dega 56-57¹ ega ka põhiseadusega.“⁴

omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiolemuse säilimist, peavad selle piirangud olema proportsionaalsed ehk siis piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad.”

³ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 13.11.2007, nr 812 SE: "Käesoleva seaduseelnõu eesmärgiks on sotsiaalse kontrolli suurendamine kohaliku omavalitsuse töö üle. Eelnõu tõstab saadikuvastutust ning muudab otsustusprotsessi demokraatlikumaks. [...] Seadus jätab liiga palju lahtisi otsi komisjonide töö korraldusse. Reglementeerimata on, kuivõrd ja kuidas kaasatakse eksperte väljapoolt volikogu. Pole ka tagatud kõigi volikogus esindatud poliitiliste jõudude tasakaalustatud osavõtt komisjonide tööst. Tagajärjeks on, et eelnõud jõuavad istungile nõrga ettevalmistusega või ühepoolset hinnatuna." Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee

⁴ RKPJKo 30.06.2009, nr 3-4-1-12-09, punktid 30-32, rõhutus tsitaadis käesoleva kirja koostajalt.

Eeltoodust võib järeldada, et kohaliku omavalitsuse üksus on kohalike olude ja eripäradega arvestava organisatsioonilise struktuuri kujundamisel põhimõtteliselt vaba kehtestama ka Tallinna põhimäärusele analoogse regulatsiooni halduskogude osas (s.t seejuures ei pea järgima KOKS-is komisjonide suhtes sätestatud reegleid). Seda vähemalt seni, kuni taoliste organitele ei anta otsustuspädevust (loomulikult ei või taoline organ ka ise endale sellist pädevust võtta), mis seaduste kohaselt peab kuuluma mõnele teisele asutusele, isikule või organile (mulle teadaolevalt ei esine Tallinna linnaosade halduskogude puhul seda probleemi – halduskogu nõuandva funktsiooni täitmisel jääb otsustuspädevus lõppastmes siiski teisele asutusele, isikule või organile).

Seetõttu otsustasin Teie avalduse alusel alustatud menetluse lõpetada.

Ühtlasi vabandan vastuse viibimist tulenevalt Õiguskantsleri Kantselei järjest suurenevast töökoormusest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder