



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Pealinna seadusest CLRAE raporti kontekstis

OMAVALITSUSFOORUM
Sulev Mäeltsemees

Tallinn, 9. detsember 2010

CLRAE soovitus 26. oktoobrist 2010

- *CLRAE Recommendation 294 (2010) Local democracy in Estonia*
- 6.a. Omistada Tallinnale eristaatus Kongressi soovituste 219 (2007)¹ alusel, nähes ette eraldi juriidilised seisukohad, **arvestades pealinna erilist kohta** võrreldes teiste kohaliku omavalitsuse üksustega.
- *(grant the city of Tallinn a special status, on the basis of Congress Recommendation 219 (2007), establishing different legal arrangements to take account of the particular situation of the capital compared with other municipalities);*
- ¹Recommendation 219 (2007) „Status of capital cities“

Mis tähendab pealinna eristaatus?

- Kuigi Resolutsioon annab üsna ühesõnaliselt ja selgelt suunise (vrdl ka *Recommendation 219 (2007)* „*Status of capital cities*“) pealinna staatuse osas (selle tugevdamiseks), siis ometi on võimalikud ka **variandid pealinna seadustamise osas** (pole tähtsusetu märkida, et meil on Mandri-Euroopas koos Lätiga suurim pealinna osatähtsus riigi rahvaarvus!)

Miks on vaja nn pealinna seadust?

Nn pealinna seaduse eesmärke võib meil käsitleda kahest täiesti erinevast vaatenurgast:

- 1) kas sellega tahetakse saavutada pealinna positsiooni, eelkõige **rahvusvahelise konkurentsivõime tugevdamist** või
- 2) kas püütakse selle abil saavutada meie KOV üksuste **majandus- ja haldussuutlikkuse erisuste vähendamist**. On ju meil aeg-ajalt meediaski tehtud ettepanekuid Tallinna tükeldamiseks iseseisvateks KOV üksusteks, sest praegu on Tallinn rahvaarvult 4000 korda suurem kui Ruhnu või Piirissaare vald ning neli korda suurem kui Tartu. Kui aga nt Lasnamäe oleks iseseisev KOV üksus, siis oleks tema rahvaarv Tartuga üsna lähedane jne.
- Seejuures on üks variant, et 8 (või mingi muu arv?) Tallinna territooriumil moodustatavaid „uusi linnu“ moodustaksid ühe maakonna (16. maakonna). NB! Soomes kaotati 2010. aastast läänid kui riikliku regionaalse juhtimise tasand (üksused).

Linnapoliitika uus suund

- Soome Siseministeriumis 2006. a koostatud Soome linnapoliitika ettepanekud järgivad varasemaga võrreldes põhimõtteliselt uut tendentsi riigi regionaalses arengus – rahvusvahelise konkurentsivõime suurendamist.
- Riigi rahvusvahelise konkurentsivõime edasise suurenemise põhilise eeldusena **peavad linnad olema** mitte ainult riigisiseseid regionaalsed keskused ja piirkonna majanduse arengu mootorid, vaid ka ise **rahvusvaheliselt konkurentsivõimelised**.
- 2004. aastal Euroopa Parlamendis vastu võetud resolutsioonis linnadimensiooni kohta märgiti kriitiliselt, et Euroopa Liiduga liitunud uutes liikmesriikides puudub sageli riiklikul või piirkondlikul tasandil selge ja terviklik linnapoliitika.

Linnade konkurentsivõime

- Vabariigi Valitsuse poolt 19. mail 2005 heaks kiidetud Eesti regionaalarengu strateegias aastateks 2005-2015 leiab märkimist **pealinnaregiooni** ja teiste linnapiirkondade **konkurentsivõime kvalitatiivne arendamine kui riigi regionaalpoliitika üks olulisi eesmärke.**
- Strateegia elluviimiseks on vastavas tegevuskavas (p 2.6) ette nähtud riikliku linnapoliitika väljatöötamine.

Londoni näide

- Kuni 1980. aastate alguseni oli Londonis nn Suur-Londoni Linnavolikogu ja 32 linnaosa oma volikogudega. 1985. a kohaliku omavalitsuse seadusega otsustas Suurbritannia parlament, et pealinnas Londonis on edaspidi iseseisvad linnaosad. Konfrontatsioon riigi kesktasandi ja pealinna vahel viis Londoni Linnavolikogu likvideerimiseni. Üks briti omavalitsuspoliitik (Bob Chilton) võrdles linna inimese organismiga ja leidis, et 1980ndate keskpaigas London kaotas “pea”.
- Detsentraliseerimise (tegelikult näilise detsentraliseerimise!) käigus võtsid ministriumid üle osa ülelinnalisi ülesandeid (teedevõrk, ühistransport).
- Osa linnaosa tasandit ületavate ülesannete täitmiseks moodustati ühised komisjonid nagu tuletõrjes ja päästeteenistuses (*London Fire and Civil Defence Authority*), planeerimises (*London Planning Advisory Committee*) jne, mis toimisid kohaliku omavalitsuse üksuste liiduna.
- 1990. a moodustati *Association of London Authorities*, kuid paljude ülelinnaliste strateegiliste probleemide lahendamise takerdus.

Londoni näide

- Vahepeal taheti teha Londoni Ministeeriumi, seejärel aga pärast peaministri vahetumist moodustati 1994. a Londoni Asjade Amet (*Government Office for London*).
- 1997. a valitsuse vahetus seda valdkonda ei muutnud, ainult vastutavaks sai *Minister for London*.
- 1997. a koostas Tony Blairi valitsus Valge raamatu „Londoni poliitiline valitsemine“ ning pärast 14 aastast vaheaega taastati sajandivahetusel Suurbritannia pealinnas ühtne linna juhtimine ja valiti Londoni Linnavolikogu. Pole seejuures tähtsusetu märkida, et Londoni linnaosadel on ka uues (teatud mõttes vanas) juhtimisstruktuuri oluline koht.

KOV üksuste suured erinevused – ka mujal!

- **Soomes** on väga suured erinevused linnastunud (pealinna) regioonide ja maapiirkondade vahel, eriti Helsinki ning hõredalt asustatud põhja- ja idapiirkondade valdade vahel. (*In Finland, there is an enormous contract between urban/metropolitan regions and rural regions; for instance, between the Helsinki metropolitan area and the sparsely populated communities in the northern and eastern parts of the country* (Aimo Ryyanen. Local self-government in Finland. Finnish Local Government Studies 4/2006, pp 305))
- **Helsinki 584 400 elanikku; Sottunga 123 elanikku**
- **Austria** (2357 valda keskmise elanike arvuga 3545 in); väikseim vald on **61 elanikuga Gramais** (Tiroli liidumaal), samas kui **Viinis on 1,7 mln** inimest.
- **Šveits** (2596 valda keskmise elanike arvuga 3000 in); väikseim vald on **69 elanikuga Autafond** (Freiburgi kantonis), samas kui **Zürichis on 365 000** inimest.
- **Saksamaal** väikseim vald Põhjameres alla 10 elanikuga.

CLRAE SOOVITUS NR 81 (2000)

- **CLRAE SEITSMES ISTUNGJÄRK**
(Strasbourg, 23.-25. mai 2000)
- **SOOVITUS NR 81 (2000)**
- **KOHALIKU DEMOKRAATIA OLUKORRAST EESTIS**
- **Ettekande koostas: Owen MASTERS (Ühendatud Kuningriik)**
- Arutatud ja heaks kiidetud Kohalike Omavalitsuste Kojas 24.05.2000 ning vastu võetud Kongressi alalise komisjoni poolt 25.05.2000.

CLRAE SOOVITUS NR 81 (2000)

- 26. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmisel peaksid nii seadusandja kui Vabariigi Valitsus kaaluma Tallinna linnale eristaatuse andmise võimalust, **tunnustades sel viisil pealinna tähtsat rolli riigis.**
- Vastavalt tuleks ka üle vaadata praegu eksisteeriv ülesannete ja funktsioonide jaotus Tallinna ja vastava maavalitsuse vahel.

CLRAE pealinnade juhtimise otsus nr 158 (2003)

- „... Kongress tunnustab, et **pealinnad peavad teenima kaheksugust ülesannet**, sest oma linnaliste ülesannete kõrval peavad nad **täitma ka rahvusliku tähtsusega ülesandeid ja ülal pidama rahvuslikke institutsioone, transpordi infrastruktuuri jms ...**
- Pealinnade ja teiste valitsemistasandite vahel on raskused, mis on põhjustatud:
 - 1) erinevatel tasanditel erinevatest parteipoliitilistest valitsustest;
 - 2) huvide konfliktist erinevate valitsemistasandite vahel;
 - 3) pädevuse ebaselgusest erinevatel valitsemistasanditel;
 - 4) **pealinnades rahvuslikult tähtsate ülesannete finantseerimise puudustest...**“

Berliini pealinnäülesannete rahastamise leping

Vertrag über die aus der Hauptstadtfunktion Berlins abgeleitete Kulturfinanzierung und die Abgeltung von Sonderbelastungen der Bundeshauptstadt - Hauptstadtfinanzierungsvertrag 2007

- Dieser Vertrag tritt mit Wirkung vom 01. Januar 2008 in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 2017.
- ...§ 2 Bund und Land stimmen darin überein, dass die Staatsoper Unter den Linden dringend sanierungsbedürftig ist. Das Land Berlin stellt die Gesamtfinanzierung sicher. An den Gesamtkosten der Sanierungsmaßnahmen wird sich der Bund mit einem Festbetrag von 200 Mio. € beteiligen. Die Zuwendung wird nach Baufortschritt in jährlichen Raten gewährt.
- (2) Das Land stellt sicher, dass der Staatsoper Unter den Linden im Rahmen der Zuwendung des Landes an die Stiftung Oper in Berlin ab 2008 jährlich 41 Mio. € zur Verfügung gestellt werden.

Berliini pealinnaülesannete rahastamise leping

- ...§ 4. Hauptstadt Kulturfonds
- Zur Förderung von Projekten gesamtstaatlicher Repräsentation in der Bundeshauptstadt wird der Hauptstadt Kulturfonds weitergeführt. Der Bund stattet ihn mit jährlich 9,866 Mio. € aus. Der zur Erörterung von Fragen der Kulturpolitik in der Bundeshauptstadt von Bund und Land gebildete gemeinsame Ausschuss regelt das Verfahren zur Mittelvergabe. Zukünftig ist im Ausnahmefall eine langfristige Förderung einzelner Maßnahmen zulässig...

Berliini pealinnaülesannete rahastamise leping – mitte ainult kultuur

- § 7. U-Bahnlinie 5
- (1) Bund und Land sind sich einig, dass die zur Fertigstellung des Teilstücks Hauptbahnhof/Pariser Platz und zum Lückenschluss zwischen Pariser Platz und Alexanderplatz noch nicht abgerufenen Hauptstadtmitel aus Artikel 3 des Vertrages vom 30. Juni 1994 auch weiterhin zur Verfügung stehen. Sie werden vom Bund anteilig nach Baufortschritt ausgezahlt.

Recommendation 219 (2007)

Status of capital cities

- ... 2. Emphasises that the capital city, as a municipality with a pre-eminent role in most states, must have the right to self-government and the exercise of public responsibilities by democratically constituted authorities, in conformity with the charter;²
- 3. Considers that the management of the capital city by centrally appointed authorities or by local district authorities, without an elected municipal government at the level of the capital city, does not comply with the fundamental principles of the charter; (*Pealinna valitsemine läbi keskvalitsuse poolt nimetatud ametnike või regionaalsel tasandil KOV institutsioonide (liitude?) poolt ilma otsevalitud pealinna volikoguta ei vasta Euroopa kohaliku omavalitsuse harta fundamentaalsetele printsiipidele.*)

Recommendation 219 (2007)

Status of capital cities

- 4. Acknowledges that there exists a variety of situations at national level regarding the status of the capital city and that this diversity is not in contradiction with the principles and the rules of the charter, which can be implemented in different ways, in accordance with national traditions, political conditions and social climate;
- 5. Considers it justified, in view of specific problems which capital cities face, that they are rewarded with a special constitutional or legal status, such as granting the municipality of the capital city regional or provincial status or giving it the power to enact specific regulations;
- 6. Notes with regret that the financial system of a capital city is occasionally misused – as a political instrument in conflicts arising from differing party affiliations between the municipality and central government;

Recommendation 219 (2007)

Status of capital cities

- 7. Notes that at the level of subdivisions of a capital city the principles of the charter are often not implemented in a satisfactory manner;
- 8. Considers that the existence of subdivisions in a capital city cannot compensate for the absence of a local self-government structure, especially since subdivisions are themselves often under the strict control of central state governments;
- 9. Believes that sharing information and the experiences of different member states as to the status of their respective capital cities would be very useful for those member states which are in the process of modifying the status of their capital cities.³

Recommendation 219 (2007)

Status of capital cities

- 10. In the light of the above, the Congress:
 - *a.* recommends that member states (represented by the competent national, federal and/or federated authorities):
 - *i.* establish the conditions for setting up a democratically elected municipality in the capital city, particularly in countries where no municipal government exists at the level of the capital city, enshrining the principles of local self-government of the capital city in written law;
 - *ii.* put particular emphasis on the legal and material guarantees of the autonomy of the new capital city government in those member states where the process of setting up a democratically elected municipality in the capital has begun;
 - *iii.* involve the municipal government of the capital city, which is in the process of being granted a special status, in the decision-making process, guaranteeing the possibility of prior consultation, according to Article 4.6 of the European Charter of Local Self-Government (as should be the case with every new legislation with an impact on the capital city);

Recommendation 219 (2007)

Status of capital cities

- provide a clear and transparent division of responsibilities between the municipal and possible district levels of local government in a capital city;
- v. recognise the municipal government status of capitals in member states where this is not yet the case;
- vi. provide the capital cities with sufficient capacity to raise their revenues in order to run their administration, fulfilling their functions as national capitals;
- vii. ensure that districts or other subdivisions of the capital city have sufficient financial resources to manage their own or delegated functions;
- viii. take the necessary steps in order to prevent the misuse of the financial system of a capital city, namely tax reductions or other financial restrictions, as a political instrument;
- ix. ensure ways of promoting proper co-operation between central and municipal governments, independently of potentially diverse party affiliations;

Recommendation 219 (2007)

Status of capital cities

- *b.* recommends that local authorities of capital cities in Council of Europe member states take note of this recommendation and the explanatory memorandum to it, and encourage its implementation;
- *c.* invites the Committee of Ministers of the Council of Europe:
 - *i.* to forward this recommendation and its explanatory memorandum to the authorities of the Council of Europe member states;
 - *ii.* to forward this recommendation and its explanatory memorandum to the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) for information;

Recommendation 219 (2007)

Status of capital cities

- iii. to recognise the need to provide intergovernmental co-operation in this field, particularly through the Centre of Expertise for Local Government Reform, and to also offer special technical assistance from the Congress to countries where capital cities do not have a special status or their own self-governing structure;
- *d.* invites the Parliamentary Assembly of the Council of Europe to bear the above comments and recommendations in mind in the context of its own activities in the area of local democracy and the monitoring of the honouring of commitments entered into by Council of Europe member states.

Pealinn riigi põhiseaduses

- Euroopa nn siirderiikidest (23 riiki) ei ole pealinna põhiseaduses märgitud ainult Eesti Vabariigi Põhiseaduses. Vaid kaudselt on viide pealinnale Läti Vabariigi põhiseaduses (§15 “*Saeima asukoht on Riia.*”). Kõigis teistes neis riikides on pealinn otsesõnu sätestatud.
- Enam kui pooltes EL liikmesriikidest on pealinn märgitud põhiseaduses. Nende hulgas on suurematest riikidest Itaalia, Hispaania ja Saksamaa, väiksematest riikidest Austria, Belgia ja Luksemburg ning pea kõik nn uued EL liikmesriigid (v.a Eesti ja kaudselt ka Läti).

Pealinna seaduse näiteid Euroopast

- **Albaania** Law No. 7605, dt.02/15/1992 “On the Subdivision of Territory in Municipalities and Communes and for the Organization and Functioning of the Municipality of Tirana”
- **Austria** *Wiener Stadtverfassung*
- **Belgia** Special Act of 12 January 1989 on the Institutions of Brussels
- **Horvaatia** The Law on the City of Zagreb ("Narodne novine" No 62/2001)
- **Tšehhi** Act on the Capital City of Prague (131/2000)
- **Prantsusmaa** Paris-Lyon-Marseilles Law (1982)
- **Gruusia** The Law on the Capital of Tbilisi
- **Saksamaa** *Verfassung von Berlin*
- **Makedoonia** *In the Law on Local Self-government from 2002, Art 4, the city of Skopje is defined as a particular unit of local self-government in which common needs and interests of the citizens are exercised and they are determined by the character of Skopje as the Capital of the Republic of Macedonia. The same article states that the provisions of the Law on Local Self-government, as *lex generalis*, address the city of Skopje too unless with the Law on the City of Skopje, as *lex specialis*, it is not defined otherwise*

Pealinna seaduse näiteid Euroopast

- **Moldova** Law on the Statute of the Municipality of Chisinau - No.431-XIII of 19.04.95
- **Poola** Act on the Local Self-government of Warszawa (1994)
- **Venemaa** (1994) The Law of City Moscow (*Закон города Москвы*), passed by the Moscow Duma on June 28, 1995
- **Slovakkia** Law of Bratislava (No. 377/1990, last amendment 233/1998)
- **Sloveenia** The Law on the Capital of the Republic of Slovenia (adopted in 2003)
- **Ukraina** The Law “On the Capital of Ukraine the Hero-City of Kyiv” (passed by the Parliament on January 15, 1999). Additionally Kyiv is mentioned in a number of other laws.

Pealinna seaduse algatusi Eestis

- 17.01.1994 eelnõu 407 SE I, mis õigupoolest märkis asjaolu, et pealinn meie seadustes 1992-95 üldse puudus (1995. aastal vastu võetud Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 5 kohaselt “*Eesti Vabariigi pealinn on Tallinn*”)
- Tallinna Linnavolikogu 22.02.1994 otsus nr 31 „Ettepaneku esitamine Vabariigi Valitsusele“, millega tehti ettepanek võtta vastu „Pealinnaseadus“ (lisati ka vastav eelnõu).
- Tallinna Linnavolikogu 15.01.1998 otsus nr 5, millega tehti Vabariigi Valitsusele ettepanek Tallinna staatuse seaduse eelnõu vastuvõtmiseks.
- Vabariigi Valitsus moodustas oma 11.08.1998 korraldusega nr 799-k asjatundjate komisjoni Tallinna õigusliku staatuse sätestamiseks (minister P. Aru juhtimisel). Eelnõu sisuline ettevalmistus katkes 1999 märtsis toimunud Riigikogu valimistega.
- 2002. aastal esitasid kaks Riigikogu fraktsiooni menetlusse eelnõu 1190 SE Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu

Tallinna erisused KOV õigusruumis

Tallinnal avalduvad erisused teiste valdade ja linnadega nõ kolme vektorina, mis peaksid ka kajastuma seadus(t)es eriregulatsioonidena:

- 1) pealinn suhetes riigi kesktasandiga (see on valdkond, kus linna vastavate riiklike ülesannete täitmist tuleb täiendavalt finantseerida riigieelarvest, vrdl Berliin);
- 2) Tallinna kui suure regionaalse tõmbekeskuse horisontaalsed seosed tagamaa valdadega ja linnadega, sh koostöö avalike teenuste osutamisel, mis seni olnud vabatahtlik, kuid ilmselt mõningates valdkondades (ühistransport, jäätmekäitlus, planeeringud jms) vajab seaduslikku regulatsiooni (vrdl Helsingi);
- 3) Tallinna kui riigis teistest selgelt eristuva suurusega linna sisese juhtimise detsentraliseerimine. NB! - pealinna osatähtsus riigi rahvaarvus.

Helsinki

- Alates 2010. aastast on Soomes Pealinnaregiooni jäätmemajanduse ja ühistranspordi koostöö seadus (*Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuolto ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta*).
- Seadus sätestab Pealinnaregiooni kohustuslike koostöövaldkondadena jäätmemajanduse ja ühistranspordi. Vastavalt seaduse §le 5 võivad Pealinnaregiooni KOV üksuste liitu kuuluda lisaks senistele Pealinnaregiooni linnadele (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen) ka teised vallad või linnad.

Pealinna erisused erinevatesse seadustesse?

- Arvan, et pealinna erisuste reguleerimiseks tuleks viia vastavad muudatused (täiendused) sisse eelkõige kohaliku omavalitsuse korralduse seadusesse, kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusesse ja väga olulisena – kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö seadusesse (veel mõnda seadusesse?).
- Eraldi pealinnaseadust ilmselt vaja ei ole?

Pealinna vajadus

- Pealinna on vaja riigivõimu organitele.
- KOV õigusruumi seisukohalt on kõik KOV üksused võrdsete õiguste, kohustuste ja vastutusega.
- Enne II Ms oli meil Vallaseadus ja Linnaseadus (kohalikke makse võis Vallaseaduse alusel kehtestada kuni 8 ja Linnaseaduse alusel kuni 26 jms) ning linnad olid kategoriseeritud.



TÄNAN TÄHELEPANU EEST!