



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Pealinna staatus Euroopa Liidu liikmesriikide näitel

Nr. 2

28.01.2016

Pealinna tunnused

Pealinnal on igas riigis väga oluline koht. Ehkki Euroopa riikide pealinnad on väga erinevad nii oma rahvaarvult, majanduslikult tähtsusest kui ka näiteks pindalalt ja tagamaa suuruselt, moodustab üldjuhul just pealinn riigi poliitilise, majandusliku ja kultuurilise keskuse. Enamasti on pealinn rahvaarvult riigi suurim linn, kus võib elada ka protsentuaalselt oluline osa kogu riigi rahvastikust (nt elab Tallinnas üle 30% Eesti rahvastikust).

Pealinnal on ka suur sümboolne tähendus, sest reeglina asuvad pealinnas riigi parlament, valitsus ja kõrgeimad kohtud. Tõsi, see ei ole alati nii, sest näiteks Hollandi puhul asuvad kõik eelmainitud institutsioonid Amsterdami asemel Haagis. Tšehhi Vabariigi kõrgeimad kohtud ei asu mitte Prahas, vaid Brnos, nagu meiegi Riigikohus ei asu Tallinnas, vaid Tartus. Ka Saksamaa kõrgeimad kohtud, Ülemkohus ja Kõrgem Konstitutsioonikohus asuvad Karlsruhe.

Pealinna määratlemine

Paljude riikide puhul on pealinn nimetatud riigi põhiseaduses. Otseselt või kaudselt (nt läbi viite parlamendi asukohale) on pealinn sätestatud üheksateistkümne Euroopa Liidu liikmesriigi põhiseaduses: Austrias, Belgias, Bulgaarias, Hispaanias, Hollandis, Horvaatias, Iirimaa, Itaalias, Leedus, Luksemburgis, Lätis, Poolas, Rootsis, Rumeenias, Saksamaal, Slovakkias, Sloveenias, Tšehhi Vabariigis ja Ungaris.

Ülejäänud Euroopa Liidu liikmesriikides on pealinn sätestatud kas mõne muu seadusega või tuleneb hoopiski tavast ja poliitilisest kokkuleppest. Ükski seadus ei anna pealinna staatust näiteks Nicosia, Kopenhaageni, Pariisi, Lissaboni ega Londoni puhul. Kreeka pealinna viis 1834. a Ateenasse üle kuningas Otto oma korraldusega, Helsingi määras Soome Suurvürstiriigi pealinnaks tsaar Aleksander I 1812. a, pärast Soome iseseisvumist sai Helsingist 1917. a Soome Vabariigi pealinn.

Eesti pealinn

Eestis oli pealinna sätestamine põhiseaduse üldsätetes ühes hümni ja iseseisvuspäevaga küll Põhiseaduse Assamblees arutlusel, kuid sellest loobuti, et mitte panna seadusandjale kohustust nende staatust reguleerima asuda. Samuti ei soovitud iseenesestmõistetava materjaliga põhiseadust paisutada.

Seega oli teatud perioodil ka Eestis Tallinna staatus pealinnana mitte seadusel, vaid ajaloolisel traditsioonil tuginev, sest pärast taasisesivsustumist sätestati see seaduse tasandil alles 22. veebruaril 1995 vastu võetud Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusega. Nimetatud seadus kehtib ka praegu ning selle paragrahv 5 sätestab, et Eesti Vabariigi pealinn on Tallinn.

Pealinna staatus

Lisaks pealinna staatusele on pealinna puhul tegu ka kohaliku omavalitsuse üksusega, millele võib riigi teiste omavalitsusüksustega võrreldes olla antud eriline staatus. Enamasti ei tulene pealinnale või pealinnaregioonile eristaatuse andmine või eriregulatsioonide kehtestamine siiski n-ö pealinnaliste ülesannete täitmisest, vaid soovist lahendada suurlinna ees seisvaid probleeme.

Seda, kas pealinnale on antud eriline staatus, saab vaadelda mitmeti. Esmalt on võimalik lähtuda sellest, kas pealinnale on antud mingisugune teistest omavalitsusüksustest erinev, täiendav staatus või on tegu omavalitsusüksusega nagu iga teinegi.

Teise võimalusena saab vaadelda seda, kas pealinnale kehtivad mingisugused erinevad reeglid, näiteks valimissüsteemi, sisemist administratiivset jaotust, omavalitsusele pandud kohustuste ulatust või järelevalve- või rahastamissüsteemi puudutavad. Näiteks kehtib Tallinnas erisus kohaliku omavalitsuse volikogu valimise osas - kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse kohaselt moodustatakse Tallinnas valimisringkonnad linnaosade kaupa.

Erinevad lahendused

Austrias ja Saksamaal kui föderaalriikides on pealinnale põhiseadusega antud liidumaa staatus. See ei tähenda paralleelsete struktuuride moodustamist, Viini linnavolikogu (*Gemeinderat*) on samal ajal ka liidumaa maapäev (*Landtag*), Berliini parlament (*Abgeordnetenhaus*) täidab nii linna kui liidumaa ülesandeid. Iselaadne korraldus on ka Brüsseli puhul, kus 19 omavalitsust, sealhulgas Brüsseli linn, moodustavad Pealinna Brüsseli Piirkonna, mis on üks kolmest Belgia piirkonnast Flandria ja Valloonia kõrval.

Mitmetasandilise omavalitsussüsteemiga riikide puhul võib pealinnale olla antud lisaks ka kõrgema tasandi omavalitsusüksuse staatus. Näitena võib tuua Praha Tšehhi Vabariigis ja Zagrebi Horvaatias, maakonnaga on võrdsustatud ka Bukarest Rumeenias.

Samuti võib pealinn olla ühel ja samal ajal mitte ainult kogu riigi, vaid ka teatud regiooni pealinn, nagu on lugu Madridiga Hispaanias ja Bratislavaga Slovakkias.

Iseenesest ei pruugi seadusega tehtud erandid kehtida ainult pealinnade suhtes, need võivad olla ette nähtud ka riigi teistele suurematele linnadele. Näiteks kehtivad Prantsusmaal lisaks Pariisile erireeglid ka Lyonile ja Marseille'le.

Eesti kuulub nende riikide hulka, kus pealinnal eristaatust ei ole. Põhiseaduse kohaselt on Eestis kohaliku omavalitsuse üksusteks vallad ja linnad ning Tallinna linna staatus ei erine omavalitsusüksusena Eesti teiste linnade omast (samas ei takista põhiseaduse seadusega muude kohaliku omavalitsusüksuste liikide ja tasandite moodustamist või pealinnale eristaatuse andmist, kuid seda ei ole tehtud). Pealinnale ei ole antud teistest erinevat staatust mitmetes teisteski riikides, ka nt Leedus, Rootsis, Portugalis, Taanis jm.

Sisemine struktuur

Kuna pealinnad on reeglina suure rahvaarvu ja rahvastiku tiheduse ning territooriumiga linnad, on nad sisemiselt sageli kahetasandilise juhtimisstruktuuriga, nii et linnaosad moodustavad esimese ja linn tervikuna teise tasandi. Seadus võib määrata reeglid iseseisvate linnaosade loomiseks, sealhulgas nende arvu või määrata kindlaks konkreetsed üksused ja neile kehtivad reeglid.

Kahetasandilise süsteemi puhul võivad suhted linnaosade ja linnaülese tasandi vahel olla erinevad. Tegu võib olla ehtsa kahetasandilise mudeliga, kus linnal ja linnaosadel on oma sõltumatu staatus, seadusega määratud ülesanded ja vastutus ning omavaheline alluvusvahekord puudub või on pigem nõrk. Pealinnade kohta, kus on sõltumatu staatusega linnaosad, võib näideteks tuua Budapesti, Praha, Bratislava.

Teisel puhul on tegu hierarhilise struktuuriga, kus linn jaguneb küll erinevateks administratiivseteks üksusteks (linnaosadeks), kuid linn on sealjuures üks tervik ning linnaosadel ei ole eraldi omavalitsusüksuse staatust. Selliseks näiteks on Berliin, kus on küll 12 linnarajooni, kuid tegu on unitaarse struktuuriga linnaga, sest linnarajoonid ei ole iseseisvad juriidilised üksused.

Ka Eestis on võimalik kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel linnaosaksid kui administratiivseid üksusi moodustada. Linnaosade ja osavaldade moodustamise õigus on kõikidel omavalitsusüksustel, see ei ole piiratud ainult Tallinnaga. Linnaosade olemasolu sõltub kohaliku omavalitsuse volikogu otsusest, seadusega nende olemasolu tagatud ei ole.

Eksperiment Londonis

Omapärane eksperiment tehti 1980-ndatel aastatel Londonis. Kui varem kehtis Londonis kahetasandiline omavalitsusstruktuur, kus esimesel tasandil olid 32 linnaosa oma volikogudega ning teisel tasandil *Greater London Council* (Suur-Londoni Nõukogu), siis 1986. aastal Suur-Londoni Linnavolikogu kaotati ning moodustati iseseisvad linnaosad.

Nii tekkis olukord, kus Londoni linnal ühtne juhtimine puudus. Osa ülelinnalisi ülesandeid võtsid enda kanda ministriumid (nt ühistransport), osade linnaosaüleste ülesannete täitmiseks moodustati ühised komisjonid (nt tuletõrjes ja päästeteenistuses). Siiski muutus paljude linnaüleste ülesannete täitmine keeruliseks ning detsentraliseerimine kõigest näiliseks.

2000. aastal taastati (pärast 1998. aasta 7. mail vastavas küsimuses toimunud referendumit, kus 72% vastanutest seda ettepanekut toetas) linnaülene kõrgema tasandi haldusorgan - *Greater London Authority* (Suur-Londoni Administratsioon), mis koosneb otse valitud linnapeast ja valitud 25-liikmelisest assambleest (*London Assembly*).

Katre Tubro
nõunik
katre.tubro@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

- Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (2012).
- ECPRD (Euroopa Parlamendiuringute ja Dokumendikeskus) uuring „Special Status for Capital City“, 2011.
- ECPRD uuring „Status of the Capital City as a Self-Governing Municipality“, 2015.
- Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (1997).
- Lõhmus, M., Mäeltsemees, S. „Tallinna juhtimise detsentraliseerimine“, Riigikogu Toimetised 13/2006.
- Sandford, M. „The Greater London Authority“, House of Commons Library Briefing Paper, 13.05.2015.
- Yeritsyan, E. „Status of capital cities“, Council of Europe, Chamber of Local Authorities, Explanatory memorandum, 2007.