

JUSTIITSMINISTEERIUM  
PÕHISEADUSE JURIIDILISE EKSPERTIISI KOMISJON

Põhiseadusõiguslik ja põhiseaduspoliitiline hinnang  
Eesti põhiseaduse kohalikku omavalitsust  
puudutavatele sätetele

Prof. jur. Rolf Stober  
SAKSA ÕIGUSALASE KOOSTÖÖ FOND

1997

## **A. Uurimise objekt ja meetod**

### **I. UURIMISE PÕHJUS JA OBJEKT**

28. juuni 1992 aasta Eesti Vabariigi põhiseadus sisaldab arvukalt ütlusi kohaliku omavalitsuse kohta. Praegu diskuteeritakse põhiseaduse reformimise teemal, mis hõlmab ka kohaliku omavalitsuse regulatsioone. Muutmisseadusel on – nähtavas osas – erinevad eesmärgid. Üheltpoolt peab see parandama ja edasi arendama kehtivat põhiseadusõigust. Aluseks on muuhulgas autorile antud ja lisatud justiitsministeeriumi küsimustik. Teiselt poolt kuulub Eesti viie Kesk- ja Ida-Euroopa riigi hulka, kelle EL komisjon tunnistas lähiminevikus EL liikmekõlblikuks ja kellega ta tuleva aasta alguses tahab alustada liitumisläbirääkimisi (*Handelsblatt* 7.8.1997, nr. 150, lk. 9; *F.A.Z.* 17.7. 1997, nr. 163, lk. 11). Need põhjused annavad ka piisavalt informatsiooni järgneva uurimuse objekti kohta. Lähtepunktiks on kontroll, kas ja mil määral olemasolev põhiseadusõigus arvestades tulevast EL-ga liitumist vastab Euroopa Ühenduse õigusele ja arvestades eesti põhiseadusõigust, vastab süsteemile ning on täielik ja otstarbekas. Seepärast ei sisalda ekspertarvamus mitte üksnes õigusdogmaatilisi, vaid arvestades võimalikke põhiseaduse muudatusi ja täiendusi ka põhiseaduspoliitilisi komponente.

### **II. METOODILINE LÄHENEMINE JA UURIMISE KÄIK**

Eesti Justiitsministeerium ja Saksa Rahvusvahelise Õigusliku Koostöö Fond andsid mulle konkreetse ülesande, anda ekspertarvamus Eesti Vabariigi põhiseaduse kohalike omavalitsusi puudutava peatüki kohta. Selline ülesande piiritlemine on võimalik. Aga see on problemaatiline, kuna kommunaalrelevantsed eeskirjad on puistatud laiali kogu põhiseaduse ulatuses ja teatud peatükile saab anda hinnangu üksnes kontekstis või üheskoos ülejäänud vastavasisuliste sätetega. Seepärast on suunatud olemasoleva loetlemine, hindamine ja muudatusettepanekud kogu põhiseadusele, kusjuures aluseks võetakse ka Eesti põhiseaduses käsitletud (vt. § 10 ja § 152) klassikalised tõlgendamismeetodid. Ühtse üldpildi huvides on soovitatav esitatud küsimused haarata võimalusel kohe ekspertarvamusse. Senine kohalike omavalitsuste õiguse põhiseaduslik kujundamine vastab põhijoones saksa põhiseadusele. Kuna arvamust sooviti saksa õigusteadlaselt, lähtun sellest, et saksa omavalitsuste ideed soovitakse Eestis kasutada mudelina ja tahetakse ära kasutada saksa kogemusi. EL-hinnangu aluseks on vastavasisulised EL-lepingu normid, samuti kohalike omavalitsuste Euroopa Harta. Seevastu üheltpoolt Euroopa Ühenduse ja tema liikmesriikide vahel ning teiselt poolt Eesti Vabariigi vahel sõlmitud assotsiatsioonikokkulepe vaikivad kohalike omavalitsuste teema kohapealt. Üksnes kaudselt öeldakse välja ka kohalikku sektorit puudutavad küsimused ja seda märksõnadega demokraatia, vabadus */Freizügigkeit/* ja asukohavabadus */Niederlassungsfreiheit/*. Siin ei ole midagi imestada, kuna Euroopa kokkulepe teenib eelkõige majanduse edendamist. Seepärast see järgnevas käsitlemist ei leia nagu ka seda kokkulepet täiendav 19. jaanuari 1994 vabakaubanduskokkulepe (EÜ Abl. nr. L 373 31.12.1994, lk. 1 jj.), mis üksnes rõhutab kokkuleppe majanduslikku eesmärki.

## **B. Loetelu eesti põhiseaduse eeskirjadest, mis käsitlevad kohalikku omavalitsust**

### **I. KOHALIKKE OMAVALITSUSI PUUDUTAVAD SÄTTED EESTI PÕHISEADUSE ERINEVATES PEATÜKKIDES**

PS § 2 lg 2 järgi on eesti riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus. See tähendab, et puudub teine põhiseadusandja, kes –vastupidiselt föderaalsetele süsteemidele – võib kujunduslikult kohalikku omavalitsust mõjutada. Ainuotsustajaks on Eesti riik. § 14 määrab kindlaks kohalike omavalitsuste kohustuse tagada õigused ja vabadused. Sellega väljendatakse seda, et kohalik omavalitsus on riigi koostisosa ja peab nagu viimanegi silmas pidama kodanike õigusi ja vabadusi. Seda põhimõttelist sätet konkretiseerib § 26 nii, et kohalikud omavalitsused peavad respektseerima ka õigust perekonna- ja eraelu puutumatusse. § 28 lg 3 näeb ette, et lasterikkad perekonnad ja puuetega inimesed on ka kohalike omavalitsuste erilise hoole all. Seejuures on tegemist kohustusliku, sotsiaalriiklikult motiveeritud riigi eesmärgiga, mis kohustab kohalikke omavalitsusi tegutsema. Samal ajal kuulutatakse nende isikute eest hoolekandmine vähemalt osaliselt kohaliku omavalitsuse ülesandeks. § 30 järgi võib ametikohti kohalikus omavalitsuses erandkorras täita ka välisriikide kodanikega. See regulatsioon on tüüpiline järeldus sellest, et riigi- ja konnaalvõimu võivad teostada põhimõtteliselt üksnes riigi kodanikud. § 37 käsitleb haridust, mis kvalifitseeritakse kohaliku omavalitsuse asjaks. Sest kohalik omavalitsus peab tagama vajaliku arvu õppeasutuste olemasolu ja ülalpidamise, samuti kohalike üldhariduskoolide tasuta külastamise. Seega määrab § 37 vastavalt õigusele haridusele, hariduse andmise kohalikuks kohustuslikuks ülesandeks, mille teostamine toimub riigi järelevalve all. Kuna puudutatakse õppetöö sisu, eksisteerib selles osas sisuline järelevalve. Tugevalt on välja kujunenud moodsad konnaalvõimu andmekaitse sätted, samuti kodanike õigus saada informatsiooni. Nii määrab § 42, et kohalikud omavalitsused ei tohi ilma puudutatud isikute nõusolekuta nende veendumuste kohta andmeid koguda ega salvestada ja § 44 kohustab kohalikku omavalitsust, andma avalduse alusel teavet oma tegevuse kohta ja kodanike olemasolevatest andmetest informeerima. Peale selle on igal õigus vastavalt §-le 46 ja §-le 51 pöörduda märgukirjade ja avaldustega kohalike omavalitsuste poole. Seejuures on tegemist nn. konnaalvõimu petitsiooniõigusega, mille mõtteks on muuhulgas parlamendile suunatud petitsiooniõiguse koormuse vähendamine. § 65 nr. 16 sisaldab pädevuse regulatsiooni, mis ütleb, et riigikogu otsustab üksnes küsimusi, mida ei ole lahendamiseks kohalikele omavalitsusele üle kantud. See eeskiri tugevdab kohaliku otsustamise õigust. § 104 tuleb kohaliku omavalitsuse valimiste eriline tähtsus esile seeläbi, et selleks vajaliku seaduse saab vastu võtta üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Kohalike omavalitsusi mainitakse kontrolli raames § 133 nr. 3 ja § 139 lõikes 1. Viimati nimetatud sättes on kirjas, et õiguskantsler kontrollib ka kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavust. See tähendab, et õiguskantsler on pädev teostama selles sektoris õiguslikku järelevalvet.

## II. XIV PEATÜKK: KOHALIK OMAVALITSUS

### 1. Kohaliku omavalitsuse tähtsus

Eesti põhiseaduse XIV peatükk on pühendatud kohalikule omavalitsusele. Seaduse ülesehituselt erineb Eesti põhiseadus Saksa põhiseadusest, mis mainib kohalikku omavalitsust üksnes põhiseaduse art. 28 peatükis “Liit ja liidumaad”. Eraldi väljatoomine põhiseaduses näitab erilist väärtustamist, mida Eesti parlament kohalikule omavalitsusele osaks laseb saada. § 154 sisalduv omavalitsusgarantii */Selbstverwaltungsgarantie/* ütleb, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustab ja korraldab kohalik omavalitsus. Selle järgi hõlmab kohalik omavalitsus ka kohalikku otsustamisõigust. Mõiste iseenesest tähistab omavastutust. Kohustuslikke ülesandeid võib üle kanda seaduse või vabatahtliku nõusoleku/kokkuleppe alusel. Samaaegselt reguleeritakse peale pandud riiklike kohustustuste finantseerimine moto järgi: “Kes maksab, tellib ka muusika”. Sellega seoses esitas Eesti Justiitsministeerium küsimuse, mida tähendab kohaliku omavalitsuse garantii ja kas kohalik omavalitsus on riigivalitsemise teatud viis. Mõiste kohalik omavalitsus on mitmetähenduslik. Selle sisu on võimalik järeldada üksnes Eesti põhiseaduse tekstist. Teoorias ja praktikas võib Eesti riik kõiki temal lasuvaid halduse ülesandeid täita kas ise või kanda need teostamiseks üle õiguslikult pädevatele organisatsioonidele. Halduskompetentsi jagamist õiguslikult iseseisvate haldusüksuste vahel nimetatakse detsentraliseerimiseks. See eeldab oma tahet, juhtnõõride andmise õiguse piiramist ja majanduslikku sõltumatust. Sellisel viisil eraldatakse kohalik omavalitsus hierarhilisest halduse ülesehitusest, millega seotuks ta jääb aga eelkõige järelevalve kui instrumendi kaudu, mis peab tagama seaduspärase ülesannete täitmise. Vastupidine mudel on nn. dekontsentratsioon. See haldusprintsip kirjeldab suuresti organisatsiooni halduskandja sees, kusjuures pädevus jagatakse mitme haldusasutuse vahel. See nähtus laieneb valdadele ja linnadele sel viisil, et viimased lahendavad vastavalt juhtnõõridele riigi poolt kindlaks määratud ülesandeid. Vald tegutseb siis alama riigiasutusena (vt. konkreetsemalt *m.w.N. Stober, Kommunalrecht*, 3. trükk 1996, § 6 III). Eesti põhiseadus on ühemõtteliselt otsustanud detsentraliseerimispõhimõtte kasuks. See tuleneb seaduse tekstist, süstemaatiliselt iseseisvast positsioonist võrreldes peatükiga “Valitsus”, mis § 86 järgi käsitleb täideviivat riigivõimu, samuti § 65 nr. 16 ja § 139, mis puudutab kohaliku omavalitsuste õigustloovate aktide üle teostatavat kontrolli. Kui põhiseaduse koostaja oleks lähtunud dekontsentratsioonimudelist, siis oleks see tulnud üksikasjalikult põhiseadusesse sisse kirjutada. Selle asemel on § 154 suunatud sellele, et kohalik omavalitsus korraldab ja otsustab kõik kohaliku elu küsimused iseseisvalt. Siiski on vallad ja linnad Eestis riigi ülesehituse aluseks ja omas valdkonnas erandituks ja ise vastutavaks avaliku halduse kandjaks. Seda rolli rõhutavad § 154 demokraatlikud komponendid ja § 157 rahalised tagatised. Detsentraliseerimisega võimaldatakse paindlikku ja kohapeal toimuvaga kursis olevat haldamist ja tasakaalustatakse ühtset riiklikku haldamist. See teenib vertikaalset võimude jagunemist ja realiseerib subsidiaarsusprintsipi selles mõttes, et kohalikul omavalitsusel on eelisseisund seni, kuni ta täidab oma ülesannet usaldusväärselt ja funktsionaalselt. Niisiis on riigil üksnes tagamisfunktsiooni. Ta peab viima valmisolekusse õiged õiguse instituudid ja kontrollima õigusest kinnipidamist kohalikul tasandil. Vastavalt selle tuleb esitatud küsimusele vastata nii, et kohalik omavalitsus ei ole riigivalitsemise liik. Siiski ei välista § 154 lg 2 formuleering detsentraliseerimise ja dekontsentratsiooni segunemist kohaliku omavalitsuse tasandil, kuna peale võib panna ka kohustusi. Muus osas tulevad kõne alla kaks erinevat konstellatsiooni.

## 2. Kohaliku omavalitsuse kohustuslikud ülesanded

Ühelt poolt võib valdadele ja linnadele peale panna kohustusi. Neid peab vald täitma. See ei ole enam tema enda otsustada, kas ta tahab seda ülesannet täita. See kehtib nt. § 37 lg 2 järgi koolikohustuse täitmiseks koolide ülalpidamise kohta. Teiselt poolt tuleb siin jätta välja õpetatava sisu, mis on kogu maal ühtne. Seepärast teostab järelevalvet hariduse andmise üle riik. See tähendab, et selles osas on tegemist kohustusliku vastavalt juhtnööridele täitmisele kuuluva ülesandega, mida võib liigitada dekontsentreeritud ülesandeks. Konkreetselt Justiitsministeeriumi küsimuse juurde tulles, tähendab see järgmist: Eesti riik võib sekkuda, kui vallad ja linnad ei taga vastavate õppeasutuste tööd, kuna nad ei täida neile pandud kohustust. Päris tõsiselt võib aga riik sekkuda, kui kõne all on kasvatustöö eesmärgid ja sisu. Mõlemal juhul on õigustatud järelevalvemeetmed, kusjuures kui küsimuse all on kohustuste täitmine, on lubatud üksnes õiguslik järelevalve ja muudel juhtudel üksnes erialane/sisuline järelevalve (vt. konkreetsemalt *Stober, Kommunalrecht*, 3. trükk 1996, § 6 III). Seadusandja võib määrata, et maavanemal on õigus anda valdadele kohustuste täitmist puudutavaid korraldusi. Täiendavalt tuleb juhtida tähelepanu sellele, et § 154 näeb ette, et kohustuste täitmise kulud kaetakse riigi poolt, kuna kohalik omavalitsus vähendab ülesannete täitmisega riigi koormust. Seepärast peab valitsus hoolitsema selle eest, et kohalikel omavalitsustel oleks piisavalt vahendeid, et viimased saaksid nagu kord ja kohus oma kohustusi täita.

## 3. Territoriaalsete reformide lubatavus

§ 157 täiendab omavalitsusõigust eelarveõigusega ja sellega seotud õigusega koguda makse vastavalt seadustele. § 159 tagab koostööõigust. Põhiseadusega tagatud kohalikud omavalitsused on vallad ja linnad. Nende piire ei tohi § 158 järgi muuta ilma vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata. Seega on territoriaalsed reformid menetlusõigusliku kaitse all. Sellisel põhiseadusõiguslikul taustal tuleb anda vastus küsimusele, kas riigil on võimalik vastu valdade ja linnade tahtmist otstarbekusest lähtudes muuta administratiivset jaotust.

Vald on territoriaalne üksus. Kuna valla territooriumil toimub sotsiaalne, kultuuriline ja majandustegevus, on territoriaalse võimu andmine kohaliku omavalitsuse oluliseks struktuurielemendiks. Territoriaalse võimu piiriks on igakordse riigi õigus, valla territooriumi territoriaalsete reformide käigus muuta ja kohandada uutele vajadustele. Siiski peab selles peituv halduse ühtsuse ja teovõime aspekt heaolu- ja huvide kaalumise raames arvestama teatud ulatuses ka valdade õigustatud ruumiliste huvidega. Tunnustust on leidnud ja seda väljendab ka § 158, et valdade territooriumi koosseis ei ole põhiseaduses kindlalt kaitstud ja et territoriaalne võim ei taga ka teatud tuumikala */Kernbereich/*. See on nii eriti siis, kui territoriaalne koosseis baseerub vananenud struktuuridel või poliitiliselt väljakujunenud jaotusel, mis takistavad valdade tulevikku suunatud arengut. Kogemused on näidanud, et eriti väikesed vallad ei ole suutelised toime tulema üha kasvavate keerukamaks muutuvate kommunaalsete ülesannetega. Mõelgem ehituse ja majandustegevuse arendamisele turumajandusele suunatud ja EÜ liikmeks pürgiva Eesti poliitikas. Teiselt poolt tuleb arvestada seda, et iga kaotatud vald kannab endas kaotust demokraatliku osalemise, kodanikuläheduse, kohapealsuse ja ülevaatlikkuse osas. Need on aga kohaliku omavalitsuse traditsioonilised eelised. Neil põhjustel lubab § 158 valdade piiride muutmist üksnes peale puudutatud omavalitsuste arvamuse ärakuulamist, mille eesmärgiks on huvide välja selgitamine. See mõiste hõlmab aga ka valdade tühistamise kui suurima mõeldava territoriaalse muudatuse juhu. Ärakuulamisel on kaitse- ja informeerimisfunktsioon. Selle eesmärgiks on pädeva organi informeerimine ja viimase otsuse ettevalmistamine. Arvestades

valdade fundamentaalset tähendust ja valla territooriumi puutumatumust, on õigustatud see, et valdade muutmist ei ole jäetud halduse ülesandeks, vaid see on antud seadusandja vastutada. See nõue kehtib eriti väheste omavalitsustega väikeste riikide nagu seda on Eesti kohta.

#### 4. Territoriaalsed reformid seaduse järgi

Territoriaalsete reformide tuumaks on, parandada funktsioneerivate ja töövõimeliste kohalike omavalitsusüksuste tingimusi. Selles kontekstis tuleb silmas pidada ka proportsionaalsuse põhimõtet. See tähendab, et riiklikele sunnimeetmetele tuleks eelistada vabatahtlikke lahendusi. Seadusandjale on jäetud territoriaalse reformi juures vabad käed. Ent ta ei tohi tegutseda omavoliliselt, vaid peab oma otsust sisuliselt põhjendama. Mõõdupuuks on üldine heaolu. Muus osas on määravaks haldusalased eeldused, mida ei saa käsitleda abstraktselt, kuna tegemist on poliitiliste raamtingimustega, mis puudutavad ka majandusliku suutlikkuse ja haldusjõu *Verwaltungskraft*/ otsustavat küsimust. Siinjuures mängib rolli ka see, millised ülesanded valdadele üle kantakse ja kas teatud ülesannete valdkonnad usaldatakse üksnes valdade liitudele, sihtliitudele või teistele ühendustele, mis toimivad väike- või alamate keskustena (vt. arvud *Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht II*, 5. trükk, § 86 äärenr. 3jj., *m.w.N*).

Nagu näha, lisandub Eestis eripära, et valdadel on suur territoorium ja vähe elanikke. Selle kohta on Saksamaal erinevaid käsitlusi, mis realiseeritakse erinevates kontseptsioonides. Eesti on kommunaal-poliitiliselt võrreldav eelkõige Mecklenburg-Vorpommerni liidumaaga. Seal viidi muuhulgas sisse nn. ametite korraldus *Ämterordnung*, mis teenib maapiirkonna kohalike omavalitsuste tugevdamist. Ametid *Ämter* astuvad ametitesse kuuluvate valdade *amtsangehörige Gemeinden* asemele. Selle kohaliku omavalitsuse korralduse juures arvestatakse väikeste maapiirkonna omavalitsuste majanduslikku nõrkust, kuna sel määral lubatakse ülesannete ülekandmist ametile. Selle lahenduse eelis seisneb selles, et säilib kodanike osalus tuttavas ja ülevaatlikus poliitilises kujundusruumis, samuti demokraatlikes arenguprotsessides. Ametikorralduse mudel kui omavalitsusreformi tüüp on soovitatav järgmiste eesmärkide puhul:

- ⇒ spetsialiseeritud, kompetentne haldamine, mis võib teostada kõik ülesanded kohapeal,
- ⇒ majanduslikult ja kulude osas soodsalt töötav haldus,
- ⇒ suutlikkuse parandamine maapiirkonna kommunaalse infrastruktuuri kasuks.

#### 5. Linnad ja vallad

Kohaliku omavalitsuse liigenduse juures näeb põhiseaduse tekst ette kaks vormi: vallad ja linnad. Loetelust järeldub, et tegemist on erinevate üksustega, mille funktsioonid on samuti erinevad. Niisiis eksisteerivad nad kõrvuti ja neid ei saa teineteisega ühendada. See eraldatus tuleneb väljendist, et võib moodustada “teisi üksusi”. Küsimusele, kas vallad hõlmavad territoriaalselt ka linnu, tuleks seepärast vastata eitavalt. Seevastu oleks mõeldav, et vallad on maakondade *Kreisen* koostisosad. Sellist omavalitsuse vormi aga eesti põhiseaduses ette nähtud ei ole. Iga vald ja iga linn on omavalitsusautonoomia, mida puudutab just käsitletud piiride muutmise reservatsioon. Siin on seniste kogemuste alusel valdade territoriaalse reformi puhul asi selles, et valdade ja linnade, mis piirnevad teineteisega, piiride tõmbamisel saadavad tulemused sobiksid teineteisega. Eelkõige tuleb vältida seda, et linnad ümber tekivad nn. “pekivööd”, mis elavad linna baasil ilma et osaleksid sealsete kulude kandmises. Järelikult tuleb linna pindala mõõta nii, et eriti tööstus- ja teenindustevõtted leiaksid eest vastavad asustus- ja arengutingimused. Tüüpiline juhtum on see, kui linnaga piirneva vallad arvatakse

linna juurde, et nende tootlikkust suurendada. Tasakaalustamise eesmärgil võib sisse viia kohapealse või linnaosavalitsuse, mis võimaldab kohalikule elanikkonnale edasi kohapealset ja demokraatlikku osalust.

## 6. Kohaliku elu küsimused

Senised selgitused on intensiivselt käsitlenud kohaliku haldamise küsimusi Eesti põhiseaduse §§ 154jj. tähenduses. Aga neis ole veel välja öeldud arvamust Eesti Justiitsministeeriumi põhiprobleemi kohta, milleks on küsimus, mida tuleb mõista kohaliku elu küsimuste all. § 154 lg 1 valitud formuleering määrab ära kohaliku mõjupiirkonna universaalsuse või üldpädevuse põhimõtte. Sellega tagatakse sarnaselt Saksamaale laialdane ülesannete valdkond, mis ei ole üksikasjalikult kindlaks määratud ja mida vallad ja linnad võivad täita erinevalt. Sõnastuse ja eesmärgi järgi tuleb §-i 154 mõista nii, et valdadel ja linnadel on õigus ilma pädevust eraldi välja toomata tegeleda kõikide kohaliku elu asjadega, mis ei ole seadusega üle kantud teistele avaliku halduse kandjatele. Selles osas garanteerib eeskiri kohalike omavalitsuste ülesannete miinimumkoosseisu, kuna vastasel juhul redutseeritaks koosseisu garantii ülesannete kestaks. Kaitstud ei ole üle kantud riiklikud ülesanded (kohustused, mis kuuluvad täitmisele vastavalt juhistele). Nende juures on tegemist võõrhaldamisega */Fremdverwaltung/*, mille puhul riik üksnes kasutab kohaliku omavalitsuse ressursse oma eesmärkide täitmiseks. Siin puudub kohaliku omavalitsuse seotuse ja kohustamise kompetents */Verbands- und Befassungskompetenz/*. Kohaliku omavalitsuse põhitunnuseks on mõisted “kohalik elu” ja “iseseisev”. Väljend “kohalik” seostub ülesande piiritlemisega teatud ruumis. Otsustav on küsimus, kuidas selgitada välja kohalikkust. Selleks on mitmeid meetodeid. Osaliselt lähtutakse ajaloolisest arengust. Selle järgi on määravaks see, kas on tegemist ülesannetega, mille juured on kohalikus kogukonnas või on tegemist spetsiifilise seosega. Seejuures tuleb kriitiliselt märkida, et seda arvestatakse õiguslike ja ühiskondlike muudatuste, samuti kohalikele omavalitsustele esitatavate muutunud nõuete juures liiga vähe (vt. konkreetsemalt *Stober, Kommunalrecht*, 3. trükk 1996, § 7 II 1c *m.w.N.*). Seepärast üritatakse kohalikkust määrata kohaliku elu tüübiga (suurus, haldusjõud */Verwaltungskraft/*, asukoht, iseloom). Ent ka need kriteeriumid ei taga kindlat piiritlemist, kuna sõna kohalik on võimalik defineerida erinevalt. Poliitikaga seotust arvestades isegi kaheldakse, kas selge kohalike ja riiklike ülesannete eraldamine on üldse võimalik. Jutt käib “vaiksest ülesannete rändest alt üles”. See muudatus omakorda on viinud erinevate teooriateni, mida tähistatakse liithalduse, erihalduse ja kompensatsioonimudelina. Selle järgi täidavad vallad ja linnad üksnes osaülesandeid tööjaotusena organiseeritud avalike ülesannete raames või siis on nad alumiseks haldusastmeks või kompenseeritakse nende ülesannete kaotust osalemisega kõrgema astme otsustusprotsessides. See kohalikkuse käsitlus ei lahenda vastavalt käsitletavat problemaatikat, kuna põhimõtteliselt ei esitata positiivset seisukohta avaliku elu kui kriteeriumi kohta ja ignoreeritakse rahvusvahelisi tendentse ülesannete kommunaliseerumise osas subsidiaarsusprintsibi rakendamise läbi. Sel põhjusel ei ole meetod piisav määratlemaks küsimust kohaliku elu kohta negatiivselt.

Kahtluse korral tuleb seepärast teha kindlaks, kas ja mil määral on ülesanne kohaliku omavalitsuse tähenduse järgi kohaliku iseloomuga, kusjuures toetudes kohaliku omavalitsuse Euroopa Hartale tuleb juhinduda valdade “tegelikest võimetest”. Omavalitsusõiguse mõtet võib selgitada sõltumatuse printsibi, konkurentsiprintsiibi, eksistentsi- ja tuleviku hoolekandeprintsiibi, samuti demokraatiaprintsiibiga. Kohalik omavalitsus tähendab sõltumatust riigist samaaegse elu- ja funktsioneerimisvõimelisuse garantiiga. Peale selle tähendab kohalik omavalitsus konkurentsi üksikute valdade vahel (märksõnaks -

asustamissooviga ettevõtete pärast konkureerimine). Peale selle on kohaliku omavalitsuse aluseks enese varustamise idee.

See varustava koosluse */Versorgung-/* aspekt leiab põhiseadusõiguslikult väljenduse teises kohas valdade ja linnade haridusasutuste ülalpidamise ja hooldamise kohustuses. Siin tuleb selgelt välja paralleel riigiga kohalike kodanike põhivajaduste eest vastutamisel. Lõpuks kehtib ju kohaliku omavalitsuse kohta demokraatiaprintsiip, mida ülesannete äravõtmisega õõnestada ei tohi.

## 7. Ülesannete lahendamine iseseisvalt

Eespool just käsitletud ülesannete garantii ei ütle midagi kohaliku tegevus- ja kujundamise määrguümõõtmete või ulatuse kohta.

Siin astub esiplaanile § 154 lg 1 mainitud iseseisvuse tunnus Kas, Millal ja Kuidas iseotsustus- ja isekujundamisõiguse miinimumkoosseisu tähenduses. Iseseisvus on iseavastutamise sünonüüm selles tähenduses, et nad peavad ülesanded "täitma ilma riigi juhusteta nii nagu see näib otstarbekas õiguskorra */Rechtsordnung/* järgi".

Kui nende üldiste selgituste järel võtta üles küsimus tüüpiliste kohalike ülesannete kohta, siis tuleb nimetada järgmised sektorid (vt. konkreetsemalt *Stober, Kommunalrecht*, 3. trükk 1996, §§ 10jj): infrastruktuuri ülesanded (energia- ja veevarustus, valla teede ehitus ja korrashoid), sotsiaalsed ülesanded (sotsiaal- ja noorteabi, terviseabi, spordi arendamine, tulekahju- ja katastroofikaitse, korteriehituse arendamine, ehitusplaneerimine), ülesanded kultuurivaldkonnas (haridus, kultuuri edendamine), keskkonnaülesanded (*sustainable development* kontseptsiooni kohalik konkretiseerimine: jäätmemajandus, heitvetemajandus, enam mittekasutatavate prügimägede probleemide lahendamine, loodus- ja maastikuhooldus, mürakaitse), majanduse arendamisega seotud ülesanded (soodsate asutustingimuste loomine ja parandamine, kinnistureserv, hõlvamine, olemasoleva hooldamine, söötis olevate alade kasutuselevõtt, endiste prügimägede saneerimine).

Siiski tuleb silmas pidada järgmist:

Ühelt poolt võivad kohalikud ülesanded ära langeda seetõttu, et korrapoliitilistel põhjustel kantakse need üle eraisikutele või siis toovad need sisse kahel tasandil */dual/*. On pädevate organite otsustada, kas teatud ülesanded, näiteks jäätmemajanduse, võib või peab üle andma eraettevõtjatele. See lahendus on soovitatav eriti siis, kui tulemuslikkuse võrdlus näitab, et eraettevõtlus töötab kulude osas soodsamalt, kiiremini ja üldse efektiivsemalt (vt. konkreetsemalt *Stober, Kommunalrecht*, 3. trükk 1996, § 10 II 2).

Teiselt poolt kerkib üles küsimus ülesannete jaotusest Eesti riigi, linnade ja valdade vahel. Sellele ei saa lõplikult vastata, kuna puuduvad kindlad piiritõmbamise mõõdupuud. Igal juhul võib riik ülesannete jagamisel käsitleda linnu teisiti kui valdasid, kuna need jõuavad oma suuruselt ja suutlikkusest tulenevalt kanda enam ülesandeid kui väikesed kommuunid. Üks Saksamaa näide võiks ilmestada seda vahe tegemist. Liitvabariigi Põhiseaduslik Kohus käsitleb jäätmemajandust linnade puhul kohalikuks ja valdade puhul regionaalsena. Seevastu kogumise ja transpordi faas kvalifitseeritakse põhimõtteliselt kui kohalik ülesanne. Valdade heitvetemajanduse ülesannete ülekandmist vastavatele ühendustele õigustatakse korrapärasele heitvetemajandusele esitatavate kõrgendatud nõudmistega (vt. konkreetsemalt *Stober, Kommunalrecht*, 3. trükk 1996, § 7 III 2a).



## 8. Demokraatlikud komponendid ja järelevalve

Kohaliku omavalitsuse demokraatlik aspekt leiab väljundi §-is 156. Selle järgi valitakse esindusorgan kolmeks aastaks. Hääleõigus on isikul, kes elab alaliselt omavalitsuse territooriumil ja kes on saanud 18 aastaseks. Selle klausli sõnastusest ja võrdlusest eesti põhiseaduse §-ga 57 ilmneb, et hääleõigus ei sõltu eesti kodakondsusest. Pigem interpreteeritakse rahva mõistet lokaalsel tasandil laiemalt ja arvestatakse eelkõige sellega, et hääleõiguse osas on lokaalne puudutatus määravaks. See väljendub selles, et esiplaanile on asetatud lokaalne elukondlik ja saatuse kooslus ja kodanikumõistet ei käsitleta mitte üksnes formaalselt. §-s 160 on lõpetuseks reguleeritud see, et kohaliku omavalitsuse organisatsioon ja viimase tegevuse üle teostatav järelevalve reguleeritakse seadusega. See norm väljendab eriti seda, et riik määrab kindlaks organisatsiooni raamid ja kohalik omavalitsus on põhiseaduse ja seadustega seotuse baasil alati allutatud erinevalt väljenduvale järelevalvele.

## C. Eesti kohaliku omavalitsuse korralduse kujundamiseks ette antud ühist eksistentsi puudutavad õiguslikud regulatsioonid

### I. KOHALIKU OMAVALITSUSE EUROOPA HARTA

Kuna Eesti kavatseb liituda EL-ga, siis kerkib kommunaalõiguslike nõuete küsimus üles seoses ühinemisläbirääkimistega. Seniste kogemuste järgi eeldatakse ühinemise kandidaatidelt, et nad täidaksid "*acquis communautaire*". See tähendab, et Eesti peab deklareerima valmisolekut, aktsepteerida siiani saavutatud Euroopa integratsiooni seis ja võtta see üle oma põhiseadusesse.

Sellele vastavalt tuleb kaaluda, kas põhiseadusdokumendi ei tuleks võtta sissejuhatavat klauslit, nagu see juhtus nt. GG art.-ga 23. Siiski ei ütle see üldine säte midagi kohaliku omavalitsuse kohta, millele siin hinnang anda tuleb. Selles osas tuleb kõigepealt mõelda kohaliku omavalitsuse Euroopa Hartale (trükitud *NVwZ* 1988, 1111 j.). Sellel ei ole siiski Euroopa Ühenduse õiguse järjekohta. Pigem on tegemist rahvusvahelise õiguse normiga, mis siseriiklikult on liiduõiguse */Bundesrechts/* tasandil. See omistab piirkondlikele kommunaalsetele korporatsioonidele Euroopas omavalitsuse õiguse, selle kujundamise jätab aga üksikute riikide ülesandeks. Sellega seoses on kohaselt juttu ka "à la carte – klauslist" (Harta art. 12). Tähelepanu tuleb juhtida selgelt ka sellele, et mitte kõik EÜ liikmesriigid ei aktsepteeri seda multilateraalset rahvusvahelist lepingut.

Kui kõrvutada olemasolevat kehtivat kohalikku omavalitsust puudutavat eesti põhiseaduslikku õigust hartaga, siis leiame järgmist: Eesti põhiseadus täidab harta põhinõude, tagada kohalik omavalitsus põhiseaduse enda tekstis. Peale selle garanteerib see omavalitsusüksuste kaitse piirkondlike muudatuste korral ja piirab omavalitsuste järelevalve õigusliku järelevalvega. Peale selle on sätestatud rahalised vahendid ja kulude kandmine riigi poolt, samuti nn. õigus ühineda.

Silma hakkavad kõigest kaks lünka. Esimene lünk puudutab valitud esindajate ametit (auamet */Ehrenamt/*?, kulude hüvitamine?, teenistuse kaotus */Verdienstausfall/*?, vabastamisnõue tööandja suhtes?, mitteühendatavad ametid nt. kommunaaljärelevalve vaatekohast?). Selle punkti reguleerimine põhiseaduses ei ole siiski kohustuslik. Piisab seaduslikust alusest.

Raskem on kohaliku omavalitsuse tagamise protsessuaalse analoogia */Entsprechung/* puudumine. Toimiv kohalik omavalitsus eeldab, et riiklike meetmetega kahju tekitamine on kohtulikult kontrollitav. Eesti põhiseadus ei ütle selle kohta midagi ei peatükis “Kohalik omavalitsus” ega peatükis “Kohus”. Pigem sätestab § 151 seaduslikkuse kontrolli seaduse. Põhiseaduses kujunenud olukord tähendab seda, et kohalik omavalitsus on jäetud riigivõimu aktide meelevalda. Aidata võiks kommunaalse põhiseadusliku kaebuse sisseviimine, mis on protsessuaalselt seotud põhiseadusõiguslikult sätestatu rikkumisega. Formuleerimisel võib aidata GG art. 93 lg 1 nr. 4b.

## II. ÜHILDUMINE EUROOPA ÕIGUSEGA */Gemeinschaftsrechtskonformität/*

### 1. Liidu valimisõigus

Juba kohaliku omavalitsuse Euroopa harta olemasolu näitab, et kohalik omavalitsus ei seisa Euroopa Ühenduse õiguse */Gemeinschaftsrecht/* keskpunktis. Sest sellisel juhul oleks eraldi rahvusvaheline lepingu üleliigne. Arvestades tema endiselt primaarset majandusõiguslikku funktsiooni, on EÜ õigus suunatud eelkõige siseturule. Loomulikult kahvatuvad selle taustal teised eesmärgid. Alles Maastrichti lepingu sõnastus võttis suuna pöördele tendentside osas, et nüüdsest eksisteerivad ka Liidu kodaniku õigused, mis avaldavad mõju kohalikele omavalitsustele. Siinkohal hinnatava osas pakub huvi eelkõige EGV art. 8 b. Selle järgi on igal Liidu kodanikul, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, kohalike omavalitsuste valimisel aktiivne ja passiivne valimisõigus samadel alustel nagu vastava liikmesriigi kodanikelgi. Esmapilgul näib see kohustus juba §-s 156 täidetud olevat, kuna see säte muudab valimisõiguse sõltuvaks üksnes alalisest elukohast vastava omavalitsuse territooriumil. Lähemal vaatlemisel selgub aga, et eeskiri on lünklik ja vajab täiendamist. Üheltpoolt ta üksnes annab informatsiooni aktiivse valimisõiguse kohta. EGV art. 8 b tagab siiski ka passiivse valimisõiguse kohalike omavalitsuste valimisel. Teiselt poolt eeldab § 156 alalist elukohta. See range eeskiri on vastuolus EGV art. 8 b-ga, mille sooviks on ka Liidu liikmete liikuvuse kaitse. Igal juhul võib nõuda minimaalset viibimise kestvust, et valijat võiks käsitleda kohalike oludega kursis olevana. Neil põhjustel on EÜ liikmeks pürgides soovitatav, täiendada § 156 nii, et kohalike omavalitsuste valimistel saaksid osaleda ja valituks osututa ka isikud, kellel on EÜ liikmesriigi kodakondsus (vt. üksikasjalikumalt nõukogu direktiiv 94/80 1. detsembrist 1994, ABL EÜ nr. L 368 31. detsembrist 1994, lk. 38jj.). Kuna demokraatlik staatus piirdub valimisõigusega, ei ole liikmesriigid kohustatud lubama selle raamest väljuvaid kaasraakimisõigusi. Aga neil on selleks õigus. Arvestades Liidu kodakondsuse aluseks olevat integratsiooni-ideed on sobiv, anda Liidu kodanikele Eestis laiemaid osalemisõigusi. Orienteeruvaks mõõdupuuks ümberkorralduste juures on regulatsiooni eesmärk, loobuda riigi kodakondsuse tingimusest, millega valimisõigus tavapäraselt seotud on.

### 2. Kohalike ametite jagamine ja EGV art. 48 lg 4

Suurejoonelisuse põhimõtet ei rakendata avaliku halduse tegevuse osas. *EuGH* tahab aga EGV art. 48 lg 4 klausli piirata riigivõimu õigustega (maksud, politsei jne.), samal ajal kui avaliku transpordikorralduse, elektri- ja gaasivarustuse jne. valdkondades lubatakse ka teiste liikmesriikide esindajate osalemist (*EuGH NJW* 1981, 2633). See interpretatsioon kehtib ka kohaliku omavalitsuse osas. See võib viia konfliktini §-ga 30, mis reserveerib ametid põhimõtteliselt eesti kodanikele. Eeskiri sisaldab küll ka erandi klausli välisriikide kodanike kohta. On aga kaheldav, kas see on piisav, et täita EGV art. 48 lg 4 tingimusi, mis nõuavad üldist lubamist. Siinkohal tulen arvestada samuti seda, et selle normi eesmärgiks on,

kõrvaldada kodakondsus kui tagasilükkamise argument. Järelikult on soovitatav, viia § 30 lg 1 kooskõlla EÜ õigusega.

Muid kommunaalõiguslikke EÜ-nõudeid silma ei hakka. Seepärast kehtib põhimõte, et kohalike omavalitsuste õiguse kujundamine kuulub liikmesriikide pädevusse. Selle põhimõtte osas lähemas tulevikus midagi ei muutu, kuna liikmesriigid on truuks jäänud EGV art. 3 b sisalduvale subsidiaarsuspõhimõttele.

### **III. KOHALIKKU OMAVALITSUST PUUDUTAVATE SÄTETE SÜSTEEMIKONFORMSUS**

#### **1. Kohalik välismaalaste valimisõigus**

Juba seni esitatu tõi selgelt välja, et see on Eesti parlamendi otsustada vastavalt oma äranägemisele, kui suures ulatuses ta kohalike omavalitsuste õigust põhiseaduses normeerib. Oma kommunaalpoliitilise suveräänsuse raames on Eesti põhiseaduse looja otsustanud suhteliselt detailse kohalike omavalitsuste reguleerimise kasuks. Sellest vaatekohast lähtudes kerkib päevakorda üksikute kohaliku omavalitsust puudutavate sätete süsteemiga ühildumise probleem, kuna ka kohalik tasand on üksnes põhiseadusõiguse peegelpilt ja seega peab täitma teatud homogeensusnõuded, mis ei pea tähendama unifikseerimist või konformsust.

Esimesena tuleb asjatundmatule lugejale meelde kohalike omavalitsuste valimisi puudutav hääleõiguse säte. See erineb Riigikogu valimiste omast selle poolest, et § 156 lg 2 järgi ei ole määravaks mitte eesti kodakondsus, vaid üksnes elukoht kohaliku omavalitsuse territooriumil. Rahva mõiste riiklikul ja kohalikul tasandil läheb lahku. Sellest räägivad esitatud punktid. Sellega seoses tuleb siiski proovida, kas sisseviidud eristamine vastab põhiseadusele. Kahtlusi on, kuna isoleeritud kohalike omavalitsuste valimisteks valimisõiguse andmisel on oht, et õiguste ja kohustuste sümmeetria lööb kõikuma, kuna õigusi ei tasakaalusta kodanike kohustused. Tähelepanu tuleb juhtida sellele, et põhimõtteliselt kajastab riigi rahva hulka kuulumist kodakondsus. Peale selle kehtib demokraatia ka valla tasandil. Seepärast tuleb mõelda, kas need eeskirjad ei nõua ühtset demokraatlikku legitimatsiooni alust mitte kõigile piirkondlikele korporatsioonidele */Gebietskörperschaften/* ja kas § 156 sooviks ei ole demokraatliku Eesti riigi ülesehitamisel arvestada mitte ainult valdade ja linnade erilise seisundiga. Üksi selline tõlgendus võtab arvesse mõtet, et riigivõim on jagamatu. Eripärasid, mis on veel säilinud laialt levinud vene kodakondsuse tõttu, tuleks lahendada eelkõige kodakondsuse andmisega. Teist laadi põhiseaduse interpreteerimine ent ei ole mõeldav.

#### **2. Valimisperioodi kestvus**

§ 156 järgi valitakse saadikud kolmeks aastaks. See valimisperiood on – võrreldes tavaliste valimisperioodidega – suhteliselt lühike. Kolmeaastase ametiaja puuduseks on, et sissetõõtamine võtab suhteliselt palju aega ja ameti järjepidevus on demokraatlikult seadustatud kohaliku omavalitsuste ametite oluliseks nõudeks. Kui mõelda Riigikogu jaoks ette nähtud nelja-aastasele valimisperioodile, siis on selge, et kohaliku omavalitsuse esindajate käsutuses on üksnes väga lühike valimisperiood. Arvesse võttes sellist lähteotsust, kerkib põhiseaduse reformimisel üles küsimus, kas kõik demokraatlikult valitud esindajate ametiajad ei peaks olema identse kestvusega.

#### **IV. EESTI PÕHISEADUSE VÕIMALIK TÄIENDAMISE VAJADUS ARVESTADES KOHALIKKU OMAVALITSUST PUUDUTAVAT**

Seni üksnes diskuteeriti, kas ja kui kaugele Eesti põhiseaduse interpreteerimisel minna, millisel määral see vastab Euroopa Ühenduse õiguses etteantule ja ühildub süsteemiga. sellest tuleb eristada probleem, kas nimelt kohalikku omavalitsust puudutav eeskirjade kompleks on lünklik ja seega vajab täiendamist.

##### **1. Ülesannete kataloogi/loetelu võtmine Eesti põhiseadusesse**

Justiitsministeerium esitas küsimuse, kas olemas peaks olema täpne ülesannete kataloog ja kas see peaks olema põhiseaduse koostisosaks. Kohaliku omavalitsuse üldine ülesanne mainitakse ära § 154. Seda kirjeldust täpsustatakse § 28 lõikes 3 ja § 37 sotsiaal- ja haridusvaldkonna osas. Vaadeldes teiste riikide lähenemisi, saab ruttu selgeks, et ülesannete kataloogi kindlaksmääramine on erandlik ja ka loetelud ei ole reeglina lõplikud. Esmapilgul näib olevat lihtsam ülesandeid piiritleda, kui üksikud kohalike omavalitsuste kohustused on üles loetletud. On võimalik, et see annab vähem alust vaidluste tekkeks. Teiselt poolt tuleb siiski pidada silmas ka seda, et põhiseadust ja seadusi on vaja muuta iga kord, kui normistik nihkub. Kohustuste spektri avatus on otstarbekas, et riik ja vallad saaksid vastavalt arvestada tööstus-, teenindus- ja informatsiooniühiskonna uute arengute ja muutunud vajadustega. Muus osas ei ole ühtne, süstemaatiliselt puhtalt piiritletav ülesannete normistik aga veel välja kujunenud. Pigem on mõeldavad erinevad kontseptsioonid, mis on iga kord kohalike õiguste peegelpildiks. Neil põhjustel ei ole ülesannete kataloogi võtmine ei põhiseadusesse ega omavalitsuse töökorraldust reguleerivasse õigusakti/juhendisse */Gemeindeordnung/* soovitatav.

##### **2. Passiivne valimisõigus**

§ 156 käsitleb küll aktiivset saadikute valimise õigust. Ent see säte ei ütle midagi passiivse valimisõiguse kohta. Seepärast on see normikompleks puudulik. Reguleerimine oleks soovitatav, kuna Riigikogu ja saadikutekogusid puudutavad tingimused peaksid leidma väljundi põhiseaduses eneses. Et sellel punktil on Eesti põhiseaduses eriline tähendus, näitab juba § 104 nr. 4, mis näeb ette, et kohalike omavalitsuste valimise seaduse saab vastu võtta üksnes häälteenamusega. Selle alused tuleks siiski võtta põhiseadusesse, kusjuures sisuliselt võib toetuda § 60 lõikele 2.

##### **3. Omavalitsusjuhi/linnapea valimine**

Eesti põhiseadus vaikib kohaliku omavalitsuse juhi valimise kohapealt. Pidades silmas omavalitsust ja kohalikke demokraatlikke komponente kerkib üles küsimus, kas ka vallavanem valitakse. Siinkohal on kaks võimalust. Kas on tegemist vahetu rahvapoelse valimisega või määravad omavalitsusjuhi saadikud. Vaevalt oleks süsteemiga ühildatav lahendus, et kohaliku omavalitsuse etteotsa määratakse riiklik asevalitseja. Vallavanema ameti korraldus on keskne korrapoliitiline küsimus, mis seetõttu tuleks normeerida põhiseaduses. Sellega seoses tuleks sätestada ametiperioodi kestvus ja enneaegse tagasikutsumise võimalus. Saksamaal eelistatakse praegusel hetkel vahetu kodanikuvaliku mudelit koos enneaegse mahahäaletamise võimalusega, mis on end minevikus õigustanud (vt. üksikasjalikumalt *Stober, Kommunalrecht*, 3. trükk, 1996, § 8 III).

#### **4. Inkompatiiblus**

Teine ametiga seonduv problemaatika on ametite ja kohaliku omavalitsuse mandaatide inkompatiiblus. Küsimus mängib praktikas olulist rolli. Asja tuum seisneb avaliku teenistuse ametnike valdadesse valimise piiramises, et vältida huvide vastuollu sattumist. Tüüpiliseks näiteks on kohaliku omavalitsuse üle järelevalve teostamise ühitamatus valitava kohaliku omavalitsuse ametiga. Soovitav oleks organisatoorse võimude lahususe tagamiseks selliste inkompatiibluse eeskirjade põhiseadusesse või omavalitsuse töökorralduse õigusakti (vt. üksikasjalikumalt *Stober, Kommunalrecht*, 3. trükk, 1996, § 8 III 6). Pidepunkte pakuvad riigi tasandil Eesti põhiseaduse §§-d 62jj. ja § 99.

#### **5. Piirialade kohalike omavalitsuste koostöö**

Asjaolud, nagu Eesti eriline geograafiline asend ja nn. Balti riikide hulka kuulumine, moodustavad väga tundliku ja juriidiliselt komplitseeritud valdkonna, mis raskendab piirialade valdade ja linnade koostööd. Seepärast tuleb kaaluda, millisel määral tuleks puudutatute huvides lihtsustada riigivõimu ülesannete ülekandmist piirialade asutistele. Siinkohal juhin tähelepanu põhiseaduse art. 24 lg 1 a täiendatud redaktsioonile, mis püüab neid asjaolusid arvesse võtta.

#### **6. Kohaliku omavalitsuse majandustegevus**

Kahjustamata Eesti majanduspoliitika orientatsiooni turumajandusele, ei määra Eesti põhiseadus kindlaks ühtegi majandussüsteemi. Pigem piirdub viimane sellega, et garanteerib ettevõtlustegevuse, mis samaaegselt kannab hoolt ka maksude laekumise eest. Kuidas on aga lood valdade tulundusliku majandustegevusega? Kas nad tohivad oma tootega konkureerida erakätes oleva majandusega? See küsimus mängib Saksamaal igapäevastes kommuunide ja ettevõtete tülides aina suuremat rolli. Selles valdkonnas oleks soovitatav põhiseaduses või omavalitsuse töökorraldust sätestavas õigusaktis välja öelda selge seisukoht.

#### **7. Maakondade lahtine õiguslik seisund**

Eesti Vabariik on administratiivselt jagatud ka maakondadeks. Seda haldusjaotuse tüüpi aga põhiseaduses ei mainita. Seepärast on ebaselge, milline on maakondade staatus. Kuna § 154 nimetab üksnes vallad ja linnad ja suures osas tegeleb haldamisega valitsus, näib, et maakondadel on madalama astme riikliku instantsi roll. Siiski avab § 155 lause 2 võimaluse, et ka maakonnad võivad olla omavalitsusüksused. Teistes riikides on maakondadel topeltfunktsioon. Nad on nii alamaks riiklikuks haldusasutuseks kui ka kohaliku omavalitsuse organisatsiooniks, mis koondab eelkõige väikeseid valdu ja selles funktsioonis täidab mitmeid valdasid hõlmavaid, täiendavaid, tasakaalustavaid ja maakonna ülesandeid. Niisiis tugevdavad maakonnad väikeseid valdasid pindalalt ja tagavad demokraatlikult sätestatud ülesannete lahendamise kohapeal. Seda kontseptsiooni silmas pidades tuleks ka Eestis maakondade funktsiooni üle järele mõelda.