

473527

Auhlnat00

Maakonnaomavalitsuse  
organisatsioonide funktsioonid Eestis  
de lege lata et ferenda.

Ots, Aug

Auhinnatöö  
473527

E. V.  
TARTU ÜLIKOOLI  
ÕIGUSTEADUSKOND  
30. sept. 1926.  
№ 397  
TARTU

Maakonna omavalitsuse  
organisatsioon ja funktsioonid Eestis  
de lege lata et ferenda.

h.c  
17587

Autor:

"Justitia est fundamentum regnorum"  
/ "23 sept. 1926." /

Käsitlev töö on suures  
süd teise aabina  
väärtlik

Autor: Aug. Ots

õige: J. J. J.  
Tartu ülikooli Sekretär

1. XII. 26



5. Eelarve tähtsuse.....	lht. 50
6. Sisukord.....	50

I. Bissejuhatuseks..... lht. I

I. päätükk.

Riigivõimu teostamisest kohapääl ja tõukejõud onavalitsuse väljakujunemisel..... lht. 2

2. Onavalitsuse algpääevad Euroopa kontinendil onavalitsuse võinkond..... " 5

2. päätükk.

Eesti maakonnaonavalitsuse ajalooline kujunemine.  
II. Lühike ülevaade vanaiseseisvuse ~~ajast~~ ajast kuni uue iseseisvuse läveni..... " 7

2. Praeguse iseseisvuse aegse maakonnaonavalitsuse kujunemine..... " 9

3. päätükk.

1. Maakonnaonavalitsuse orgasatsioon, tema iseloon ja koosseis..... " 12.

2. Maakonnaonavalitsuse orgaanid ja nende asjaajamise kord..... " 14.

- a. Maakonnaonkogu..... " 14.
- a) tema moodustamine..... " 14.
- b) Maakonna onkogu seosmine korraldus ja asjaajamise kord..... " 19.
- d) Onkogu juhatus ja tema ülesanded..... " 20.
- c) Maakonnaonkogu võinkond..... " 21.
- e) Maakonnaonkogu määrusandiline funktsioon..... " 23.

B. Maakonnaonavalitsus:

- a) tema moodustamine ja koosseis..... " 27.
- b) Maakonnaonavalitsuse esimehe instituut..... " 28.
- d) Maakonnaonavalitsuse asjaajamine ja ülesanded..... " 30.

3. Maakonnaonavalitsuse osakonnad..... " 33.
- a) Administratiiv osakond..... " 34.
- b) Majanduse ja põllumajanduse osakond..... " 34.
- d) Haridusosakond..... " 35.
- c) Tervishoiju ja veterinaarosakond..... " 37.
- e) Teedeosakond..... " 38.
- g) Töö ja hoolekande osakond..... " 38.

4. päätükk.

1. Maakonnaonavalitsuse finantsasjandus..... " 42.

1. Maakonnaonavalitsuse majapidamisest üldse.... " 42.

2. Maakonna sissetuleku allikad..... " 44.

- a) Maksudest..... " 44.
- b) Toetusrahad ja muud sissetulekud jne... " 46.
- d) Sissetulekud protsentidest, kapitaalist ja muudest varandustest ning ettevõtetest..... " 47.
- c) Juhuslikud sissetulekud..... " 47.

3. Maakonna väljaminekud..... " 47.

4. Maakonna eelarve..... " 49.

5. Eelarve täitmine..... lmk.50

6. Aruanded eelarve täitmise kohta....." 50

Maakonna revisjonkomisjon....." 51.

5.päätükk.

Maakonnaomavalitsuse vahetõrge valdade ja alevitega....." 52.

6.päätükk.

Maakonnaomavalitsuse asjaajamise seadusepärastuse  
kindlustustest....." 57.

7.päätükk.

Maakonnaomavalitsuse tarvilikkusest riigivalitsemises  
ja ta võimalik kuju tulevikus:....." 61.

1. Üldpõhimõtteid:....." 61.
2. Organisatsioon suhtes....." 63.
  - a) maakonnakoostöökoostöö....." 63.
  - b) maakonnaomavalitsuse....." 65.
3. Kompetentsi suhtes....." 65.
4. Maakonnaomavalitsus ja riigi keskvalitsus....." 70.
5. Maakond ja ta allomavalitsusüksused....." 70.

Kokkuvõte....." 72.

Tarvilikud kirjanduse kohta....." 73.

00000

- 7 -

S i s s e j u h a t u s e k s .

Käesolevas kirjatöös olen annud lühikese ajaloolise ülevaate meie maakonnaomavalitsuse kujunemisest, ilma et sääli juures üksik asjadesse oleksin tunginud. Tegin seda kartuses töö liig suureks paisumisest, sest on ju meie praegusel maakonnaomavalitsusel võr-ratu palju eelkajajaid jne.

Ülemilles töö sisu enese juure, pean tarvilikuks tähendada, et tehniliselt on kaesolev kirjatöö nii kokkusäetud, et kõige pä-älb on käsituse alla võetud maakonnaomavalitsuse organisatsioon ja funktsioonid maksva seadusandluse (de lege lata) järele; kuna see osa teemi, mis vastaks maakonnaomavalitsuse organisatsiooni ja funktsioonide tuleviku kujunemisele (de lege ferenda), on eraldi lõpus viimase päätüki (7) all leida. Seesugust lahus käsi-tamist pidin seepärast tarvilikuks, et mitte segi ajada ning aru-saamatusi sünnitada, sellekohta, mis maksvatel seadustel põhjeneb ja mis kavatsusel või tulevikus teostamist võivad leida.

Üldiselt olen käesolevas kirjatöös piirdunud ainult Eesti maa-konnaomavalitsusega. Siinjuures ei saa tähendamata jätta seda asja-olu, et puht teaduse huvides oleks tarvilik olnud vastavid välis-maade omavalitsusüksusi kõrvu vaatluse alla votta. Kahjuks pean tähendama, et seda pole mul võimalik vast tarvilises ulatuses lä-bi viia, sellepärast et leidsin meie ja välismaade omavalitsuste korralduse vahel väga erinevaid jooni, mis on tingitud iga riigi üldisest korraldusest ja ka sellest, kuidas kusgil on vastavad oma-valitsusüksused väljakujunenud ning millised ülesanded neile riigi keskvoim täita on annud. Päälegi puudub välismaail sarnane omavalit-susüksus. Vist ainuke riik, kus meie maakonnale sarnane omavalitsus-üksus olemas, on meie naaberriik Latvia. Kahjuks aga ei läinud mul korda saada sellekohast kirjandust Latvia omavalitsuste üle; isegi ülikooli õigusteaduskonna seminaari raamatukogust pole midagi sel-le kohta leida. Üldiselt olen siiski silmaspidanud Inglise grafkon-di ja Saksa kreise, mida ka meie omavalitsustegelased enam-vähem mei-meie maakonnaomavalitsusega sarnaseks on pidanud.')

Autor: "Justitia est fundamentum regnorum."

1) Maaomavalitsus nr 9, 1924a. lhk 147: Omavalitsuskorraldus välis-mail: "teiseastmeliseks omavalitsusüksuseks tuleb pidada Saksa kreisiomavalitsust, mis sarnaneb meie maakonnaomavalitsusele"

MAAKONNA OMAVALITSUSE  
=====

ORGANISATSIOON JA FUNKTSIOONID  
=====

EESTIS DE LEGE LATA ET FERENDA.  
=====

I. päätükk.

Riigivõimu teostamisest kohapääl  
=====

ja tõekejõe omavalitsuse  
=====

väljakujunemisel.  
=====

Igal riigi keskvoimul on tung luua kohapääle omi eriasutusi või orgaane, milliste kaudu teostab ta valitsemist kohal. Praegusel ajal ei tegutse ükski riik mitte ainult ühest keskkohast vaid see sünnib otstarbekohasuse pärast <sup>paljude</sup> sellekohaste orgaanide kaudu. <sup>Kohapääl.</sup> Saksa õpetlane ning riigiõiguse-teadlane G. Jellinek jõuab kindlale otsusele, et riik võib tegutseda mitte teisiti, kui orgaanide kaudu. Ja see väide on tegelikus riigielus osutund tõeks. Praeguse aja riik aina kubiseb riigivõimu orgaanidest, millede vahel on plaanikindlalt jaotatud riigi territoorium ja riiklikud funktsioonid. Valitsemisvõimu teostamine võib modern riigi õiguse järele sündida kahe üksteisele diametraalselt vastuseisva riigivalitsemise vormi: tsentralistlikul või detsentralistlikul teel. Tsentralistlik riigivalitsemise vorm jõudis omis avaldusis kulminatsioonipunkti nn. politseiriigi ajajärgus. Kõgu politseiriigi valitsemisaparaat liikus keskkohast saadud instruktsioonide ning käskude ettekirjutusel. K. Einbund iseloomustab üldiselt tolleaegseid politseiriike kui riike, kus valitses õigusetus,

omavoli, ametnikkude hääksarvamine ja puudusid täielikult avalikõiguse tagatised ')). Seesugune riiklik korraldus, kus inimõigused äärmuseni olid maha surutud, ei võinud loomulikult rahuldada areneva ühiselu kõige elementaarsemaid nõudeid ega pakkunud ka vastavid arenemise tingimusi. Tuli otsida ning luua riiklikule ühiselule moodne õigusfilosoofiline põhjendus, milles kajastuks arenev elu. Selles sihis on iseäranis töötanud ning selgust toonud valgustuseajajärgu suurimad mõtlejad: John Locke, Rousseau, Montesquieu, Kant ja teised. Need valgustusaja suurimad mõtte- ning ühiseluteadlased tõid esile õigusriigi idee ja igas üksikisikus peituva väärtuse, mis politseiriigis varju oli jäänud. Politseiriik ei tunnustanud üksikisiku suhtes ei mingisuguseid poliitilisi õigusi ega vabadusi, vaid võttis isikut kui mingisugust abinõud teatava eesmärgi taotlemiseks. Vastukaaluks sarnasele isikuhindamisele tõi Kanti õigusfilosoofia esile uue õpetuse, mille järele isik ei või olla abinõuks mingisuguse eesmärgi taotlemiseks, vaid ta on eesmärk iseeneses ')). Siit on ka pärit isiku võõrandamata või äravõtmata atribuudid, nagu vabadus, mis võib piiratud olla ainult nende seadustega, mille loomisest kodanik oma häälega osa on võtnud ')). Nii pandi valgustusajajärgul alus moodsale riiklikule ühiseluõpetusele, mis on rajatud inimekonna ning üksikisiku põhiõigustele ja Montesquieu oma suremata teosega "Seaduste vaim" lõi riigivõimu kolmikjao- tuse teooriaga aluse, mille pääl võib kerkida õiguslikriik, mis on tänapäevani püsinud riigi ideaal. Niisugune riiklik korraldus on omakorda parimaks pinnaks, millel võib ka omavalitsulik korraldus juuri ajada ja otstarbekohasuseni väljaareneeda.

O m a v a l i t s u s e   a l g p ä e v a d   E u r o o p a

k o n t i n e n d i l   j a   o m a v a l i t s u s e

v õ i m k o n d .

Professor Jelistratov omas administratiivõiguses '))') tähene-

- ')) K. Einbund, Õiguslik riik lhk 37, Tartus 1918 a.  
'')) Prof. Jelistratov. Administr. Prava lhk 17, 1914 a. ja üksikasjalisemalt: prof. A. Bjerre õigusfilosoofia loengud lhk 249 - 252, Tartus 1923.  
'')) Prof. Jelistratov - säälsamas.  
'')) Prof. Jelistratov. Administr. pravo lhk. 27, 1914.

dab, et omavalitsuse mõiste Euroopa kontinendil on esialgu seotud n.n. vaba kogukonna ideega ja et püüe vabastada kogukondlasi asju riikliku administratsiooni alt, iseäranis teravalt väljendub see 1830 a. Belgias. Nagu teada, liideti Viini kongressil Belgia Hollandi külge, millise aktiga ühtlasi hävitati Belgia endiste kogukondade eneseavaldused. Niisuguses rõhuvast seisukorras hakati otsima põhjendusi, millega õigustada kogukondlise omavalitsuse tegutsemist. Ja just võitluses võõra rõhuva ülivõimu vastu tekkis sääl, nagu seda prof. Jelistratov konstateerib, idee kogukonna loodusõigusest; see idee sisaldus kogukonna looduslikku õigust oma asjade iseseisvaks juhtimiseks. Kantud loodusõiguslikust õpetusest, levines laialt vaade kogukondliku omavalitsuse pääle kui mingisuguse kogukonna päralt oleva põhiõiguse pääle, mis on tuletatud kogukonna loomusest. Selle mõiste edasiarenemisel laienes tema sisu märksa avaramaks ning analoogiliselt kogukonnale varustati suuremad territoriaalüksused omavalitsuse õigusega. Loomulikult ei olnud säärastel kunstlikult loodud omavalitsuse üksustel ei mingisuguseid põhiõigusi. Nende võimkond ei rajanunud mitte ta enese loomusel, vaid seadusel<sup>1)</sup>). Selles sihis liigub ka praegune omavalitsuste korralduste areng. Ka Eesti maaomavalitsuseõn seaduse sünnitus, s. t. kunstlikult loodud omavalitsusüksus, seda vähemalt tema funktsioonide poolest. Niisugusel teel loodud omavalitsusüksused põhjenevad kogu oma olemusega riiklikul korraldusel. Riigivõimust ripub täielikult, misugused ülesanded ta omavalitsuste pääle paneb ja mis ta enda teostamisele jätab. Viimaseid võib riik kohapääl teostada kas oma otsekoheste esindajate (eriorgaanide) või jälle kohalikkude omavalitsuste kaudu.

Teadusilma on eriti huvitanud ülesannete jaotus riigi ja omavalitsusüksuste vahel. selle vahekorra ära määramiseks on tekkinud mõned õpetused või teooriad, kus püütakse äramäärata neid ülesandeid, mis omavalitsustel (kogukondadel) täita on. Omavalitsuse mõiste ja kompetentsi selgitamiseks olgu siin kohal mõned neist toodud. Administratiivõiguse teadlased märgivad kõige päält ära n.n. majanduslikku teooriat. Selle õpetuse poolehoidjad annavad omavalitsustele vaba tegutsemise võimaluse majanduslisis asjus kohapääl. Kuid tegelik elu aga näitas, et see õpetus ei vasta omavalitsuse

<sup>1)</sup>). Prof. Jelistratov. Administr. pravo lhk. 28, 1914.

mõistele, viimase tegevusvälja liig piiramise tõttu. Kuid siiski leidis see teooria omavalitsuse algpäevil, eestkätt endises Venemaal riigis valjendust 1864 a. semstvo asutuste sisseseadmisel.

Et omavalitsuste tegevus üldiselt võttes majandusliku teooria raamidesse ei mahtunud, siis tekkis n.n. ühiskondlik teooria, mille järele on omavalitsus tegev asjades, mis puudutavad ligemalt kohapäälise ühiskonna huve. Selle õpetuse poolehoidjate järele on asjad, mis omavalitsustel täita on, puht ühiskondliku loomuga ja need tulevad täiesti lahushoida riiklistest asjadest. Selle õpetuse komistuskiviks oli vahetegemise faktiline võimatus ühiskondliste ja riikliste asjade vahel. Puudub ju nende asjade vahel täielik vahetegemine, puudub kindel erinevusläävi. Teiseks pandi tähele, et ka Inglise "Selfgovernment" ides " puudub vahetegemine riiklistes ja ühiskondlistes asjades ja ega pole nende vahel säälka kunagi sarnast vahetegemist olnud. Need asjaolud sundisid paratamatult järeldusele, et neid asju nii kahte liiki jaotada ei saa.

Tekkis riiklik teooria. Riikliku teooria järele ei ole omavalitsuste võimuteostamine mitte ühiskondlik vaid puht riiklik võimuteostamine, sest et ta kannab sundivat iseloomu. Leiti, et omavalitsuslik võimu teostamine on ikka üldhuvi teostamine ja see võimaldabki talle riikliku teooria järele, sundiva võimu tarvitamist. See teooria vaatab omavalitsuste kui riigivalitsemise vormi pääle<sup>1)</sup> Selle õpetuse järele on see täiesti otstarbekohasuse küsimus, ~~mis~~ <sup>missuguseid</sup> ~~ülesandeid~~ <sup>riik</sup> ~~konnapääl~~ <sup>teostab</sup> selleks loodud ~~omavalitsuste~~ omavalitsuste kaudu. Riiklik teooria on end tegelikus elus läbilõõnud ning praeguse aja riikide omavalitsuskorraldustes valitseb riiklik teooria.

Need õpetused on püüdnud enam - vähem kindlamalt ära määrata, millistes asjades on omavalitsused tegevad, kuid see juures on täiesti lahtiseks jäänud omavalitsuse kui riigivalitsemisvormi organisatsioonlik iseärasus ning loomus. Selle küsimuse otsustamiseks on prof. Jelistratovi järele praegusel ajal olemas kaks õpetust: juuriidiline ja poliitiline<sup>2)</sup> Toon tema järele nende õpetuste sisu.

Juriidilise teooria järele on omavalitsused juriidilised isikud. Nad ei ole mitte liht juriidilised isikud, vaid avalikõiguslikud juriidilised isikud nagu riiki. Riik on algeline üksus, kuna omavalitsused on riigist tuletatud üksused. Ka pole omavalitsused

<sup>1)</sup> Prof. Jelistratov. Adm. pravo lhk. 30, 1914 a.

<sup>2)</sup> Prof. Jelistratov. Otserk administrativnovo prava lhk 49, Moskva - 1924 - Petrograd.

mitte puht riiklised, vaid pool kommunaalsed asutused. See teooria on teataval määral kaasaaidanud omavalitsuste organisatsiooni selgitamiseks, kuid ta ei tee siiski omavalitsusi teiste avalikõigustega varustatud organisatsioonidest küllaldaselt väljapaistvaks, ta ei väljenda omavalitsustele omaseid jooni. Enam rohkem läheneb oma eesmärgile, äramäärata omavalitsuste organisatsioonlikku iseärasust n.n. poliitiline teooria. See teooria seisab ka juriidilise teooria alusel. Ta kriipsutab eriti alla neid juriidilisi tagatisi, mis on küllalduksed omavalitsuste iseseisvuse kindlustamiseks. Seda omavalitsuste karakterset iseseisvust võib, prof Jelistratovi arvates saavutada väga mitmel teel \*) Üheks sarmaseks kindlustuseks oleks omavalitsuste asjaajamise juhtimine kohalikkude tegelaste poolt. Enam mõjuvamaks tagatiseks omavalitsuste iseseisvuse kindlustamiseks on n.n. valimise printsiip, s.t. et omavalitsuste võimu organid valitakse sellekohase valimise korra järel, kohalikkude elanikkude poolt.

Nii siis poliitilise teooria määramisel on omavalitsused avalikõigustega varustatud korporatsioonid, kelle võimu organid valitakse kohalikkude elanikkude poolt.

See põhimõte on praegusaja omavalitsuskorraldustes kindlalt läbiviidud, nii Eestis kui ka mujal.

---

\*) Prof. Jelistratov — Otserk adm. prava lhk. 50.— 1923.

## II. päätükk.

E E S T I M A A K O O N N A O M A V A L I T S U S E  
A J A L O O L I N E K U J U N E M I E N E S

1. L a ü h i k e ü l e v a a d e v a n a i e s e s e i s =  
v u s e a j a s t k u n n i u u e i e s e s e i s =  
v u s e l ä v e n i .

Vanad eestlased, asudes Balti mere kaldale, hakkasid end aja-  
jooksul ühiseluliste ~~ühiste~~ ning strateegiliste huvide sunnil kui-  
dagi viisi korraldama ning organiseerima. Kuid see vanaeestlaste  
ühiseluline korraldumine ei sündinud mitte üldriikliku korralduse  
või riikliku ühiselu näol, vaid see väljendus territoriaalselt väh-  
emate ning uhesarnaste ühiseluliste koonduste loomiseks. Nii on  
meil üld Eesti ajaloo teada, andmeid, milliste varal võib juba  
XII sajangu lõpul tolleaegse Eesti pinnal äramärkida maakondi, mis  
territoriaalselt vastavad enam vähemate muudatustega praegustele  
maakondadele. Isegi suurem jagu maakondi on oma nimetuse sellest aja-  
st tänini säilitanud. Maakond oli vanaeestlastele kõrgemaks ühis-  
elu koonduseks. Maakond koosnes külakondadest (kinelkondadest) Põh-  
ja Eesti maakondade kohta on isegi täpsemad andmed teada, moodustu-  
vate külakondade kohta. Külakond oma korda jagunes küladeks. Vanad  
eestlased ei tunnud alalist rahva nimel tegutsevat esindust; vaid  
tegutseti nii, kuidas seda olid ja tarvidus nõudsid ')

Prof. Uluotsa loengute järele olid vana iseseisvusajal maakon-  
nad enam = vähem kindlamad poliitilised üksused, millel olid väga  
tähtsad funktsioonid, nagu: maakond võis omaette sõdida, rahu teha  
või isegi iseseisvalt teha kokkuleppeid, liituda ning ühineda tu-  
gevama jõu või võimu saavutamiseks. Kõigest sellest on näha, et maa-  
kond täitis üld või riiklisi ülesandeid.

Nagu eelpool tähendatud, ei tuntud vana iseseisvuse aeg ala-  
list rahva nimel tegutsevat esindust. Esindajateks olid mitu ini-  
est. Seega kollektiivne asjaajamine. Prof. Uluots arvab, et maa-

’) Rääkides siin vana iseseisvuseaegse maakonna funktsioonidest  
ja ta ehitusest, olen aluseks võtnud oma ülestähendused prof.  
J. Uluotsa "Eestimaa õiguse ajaloo loengud sügissemestril 1924.

kondi esindasid seniorid<sup>1)</sup>), vist maakonnakogude (majade koosoleku) volitusel. Olgu tähendatud, et kogu tolleaegne maakondade sisemine ehitus ja funktsioonid on väga vaieldavad. Puuduvad kindlad andmed, mis lubaksid selles sahtes midagi kindlamat väita.

Enam kindlama ilme omas tollajal maakonna pindala ja nimetused. Kuid just maaala väljakujunemise ja nimetuse poolest ongi meile tähtis tolleaegne maakond praeguse aja maakonna mõistmiseks.

Modern riigiõiguses peetakse omavalitsuse eeltingimiseks riiklikku korraldust. Kuna aga vana-eestlastel riiklik korraldus hoopis puudus, ei saa ka juttu olla nende juures omavalitsusest üldse, vaid omavalitsuste algust tuleb säält pääle otsida, millal praegust Eestit hakkas valitsema korraldatud riigivõim.

Saksa rüütli ordu, mis XIII sajangu esimesel poolel vana eestlaste poliitilise korralduse hävitas ja ise enam - vähem üldriiklikku iseloomu kandis, ei tunnud maakondlist omavalitsust. Küll aga pandi too ajal alus linnaomavalitsusele<sup>2)</sup>) Ordu aeg küünis XVI sajanguni, millal ta hääbus. Teguriks, mis endised eestlaste territoriaal jaotused maakondade ja kihelkondade (külakondade) näol vähemate muudatustega edasi kandis, oli päämiselt ordu ajal loodud kiriklik (sakraal) korraldus. Kiriklik korraldus ei varisenud ühes orduga, vaid elas edasi ka teiste rahvaste ülemvalitsuse aja

Ordu ja Poola aegsed omavalitsused olid rajatud seisuslisel alusel. 1561 pandi Poola kuninga ja Liivimaa seisuste vahelise, nn. Privilegium Sigismundi Augusti lepinguga rüütelkondadele kindel juriidiline alus. Sellest ajast pääle mängivad kohalikud rüütelkondade korporatsioonid maa valitsemises omavalitsuste asemel tähtsat osa.

Poola ajal, kunni 1582 aastani, oli Liivimaa jaotatud nelja maakonda, mis seisivad kohalikkude rüütelkondade seast valitavate senaatorite valitsemise all<sup>3)</sup>) Need maakonnad olid õige suured territoriaalüksused, sest kuulus ju tolleaegse Liivimaa alla peaaegu praegune Eesti ja osa Latvijast. Need olid kunstlikult loodud jaotused.

<sup>1)</sup> Seniorid - ülemseisuse liikmed või vanemad. (Läti Hendriku kroonika järele - seniores) Sisuliselt tähendas senior isikut, kes on varustatud suurema võimuga või üldse väljapaistev

<sup>2)</sup> N. Maim - Omavalitsuse edenemise lugu Liivimaa mannermaal lhk 13; Tartus 1913, "Postimehe" trükk.

<sup>3)</sup> Säalsamas lhk 15.

Rootsi aegne kohapäälne omavalitsus oli samuti, nagu eelmi-  
selgi ajajärgul, seisuslisel ehitusel. Rüütelkonnad mängisid  
siis samuti tahtsat osa. Sarnane seisuslik omavalitsuse korral-  
dus kestus edasi ka Vene ajal. Suurema muudatuse tõi enesega  
kaasa maa sisemises valitsemises Katariina II. ajal väljatöötat-  
ud nn. kubermangude asutamise seadus. 1786 hakkas Vene riik  
seda kubermangude asutamise seadust tegelikult läbiviima. Prae-  
gune Eesti ühes põhja Latviaga, sünnitas kaks kubermangu. Iga  
kubermang jaotati maakondadeks (kreis - ujesd). See maakondlik  
jaotus võttis omaks üldiselt vana eestlaste maakonnad sarnaselt,  
nagu ta nad selleaegse kirikliku korralduse juures ees leidis.  
Muidugi ei sündinud see nii täpselt; kuid siiski võib kinnitada,  
et see kubermangude jaotus maakondadesse põhjeneb teataval määr-  
al ~~õigustel~~ neil jaotustel. Maakond kubermangu alajaotusena, oli  
Vene keskvalitsuse administratiivne üksus konapaäl. Maakondi valt-  
sesid keskvalitsuse poolt nimetatud ametnikud. Kirikliku korral-  
duse <sup>juures</sup> jagunes maakond veel kihelkondadeks<sup>1)</sup> Kihelkond, usuliku orga-  
nisatsioonina, olid varustatud teatavais asjus kohaliku omavalit-  
suse funktsioonidega; nad olid tegevad hoolekande ning teede asjus  
jne., nagu seda pärast poole vast ligemalt näeme. Enam kindlama  
omavalitsuse ilme omab meie valla<sup>oma</sup> valitsus, mis loodi 1866 p. Balti  
vallakogukonna seadusega. See korraldus on ka praegugi aluseks  
vallaomavalitsusele Eestis.

Kokkuvõttes võib ütelda, et kunni Vene riigi viimaste paeva-  
deni 1917 a. olid meie praeguse maakonnaomavalitsuse funktsioonid  
jaotatud peamiselt kolme suguste organisatsioonide või asu-  
tuste vahel: kohalikkude rüütelkondade ja Vene keskvalitsuse kre-  
isi ametnikkude ning kohalikkude usuliste organisatsioonide või  
asutuste vahel.

## 2. Praeguse iseseisvuse aegse

### maakonnaomavalitsuse kujunemine

Praeguse maakonna valitsuse sünni tuleb otsida Vene revolüt-  
siooni päevilt, mil Vene ajutine valitsus deklareeris rahvaste ene-  
semääramise õiguse ning rahvusliste kitsenduste kaotamise. Neist  
lubadusist haarasid meie ärksamad avaliku elu juhtijad kinni ja sead-  
sid kiires korraas kokku Eestimaa omavalitsuse seaduse kava, mille

1) Ühtlasi ka administratiiv ja kohtukorralduse  
(Prof W. Seeler: Estländische Rechtsgeschichte S. 81)

saatsid 18. märtsil 1917 p. otsekoheselt oma esindajate kaudu Vene ajutisele valitsusele kinnitamiseks ') 30 märtsil, 1917 a. leidis tähendatud kava kinnitamist " Eestimaa kubermangu administratiivse valitsemise ja omavalitsuse ajutise korralduse " nime all ja avaldati ametlikult '')

Pääle selle valmis ka kohe selle seaduse elluviimise määrused '''). Need seadused on Eesti poolt tunnustatud ja nad on meie praegusele maakonnaomavalitsusele põhiseaduseks.

Selle 30. märtsi 1917 a. omavalitsuse seadusega eraldati endisest Liivi kubermangust Eesti maakonnad: Tartu, Võru, Viljandi, Pärnu ja Saaremaa, ning liideti nad Eestimaa kubermangu külge. Nii saabus laiendatud Eestimaa kubermang, mis maaalalt võrdne praegusele Eestile ja mille üle laiutus ülal tähendatud 30. märtsi 1917 a. seadus. Selle seadusega tehti lõpp seni püsinud Vene üldisele kubermangu ja kreisivalitsustele ning ühtlasi kaotati ära kihelkonna konvendid ja hoolekandjate ametid ülal tähendatud viies endises Liivimaa maakonnades. 30. märtsi 1917 a. elluviimiste määrustega võeti ära automaatselt nn. ajutise kubermangu (maanõukogu) ja maakonna nõukogu avamisega, nende tegevuspiirkonda kuuluvates maaalades: rüütelkondade maapäevade, komiteede, konventide, condraatide kollegiumi, kreisi deputaatide ja kreisi nõukogude (sobronii), samuti ka teiste rüütelkonnadorganide kui ka kiriku pää hoolekannete ja hooldajate (popetsitelei) ja kiriku konventide ja hooldajate võimkonnast kõik asjad pääle puht seisusliku ja usutunnistuslike asjade (§ 25). Kuna need asjad, mis endiste rüütelkonna deputaatide, kreisinõukogude, kiriku pää hoolekannete ja jama hooldajate, kiriku konventide võimkonnast ära võeti, läksid vastavate maakonnannõukogude valitsemisele (§ 28). Edasi anti maakonna nõukogudele kuuluvuse järele üle: Tartu, Viljandi, Võru, Pärnu ja Saaremaa maakonnades konventidele ja hoolekandjatele alluvad asjad.

Nii likvideeriti endiste seisuslike ja usuliste asutuste kompetents ning koondati nad meie praeguse maakonnaomavalitsuse kätte. Vene ajutise valitsuse poolt <sup>loodi</sup> uute omavalitsusüksuste kesk-

') Rägo - Kodaniku õpetus keskkoolidele lhk 26 I. Tallinn 1923.

''') Seaduste ja valitsuse korralduste kogu (sobranie usakononii i rasporäšeni pravitelstv nr. 173; 1917 a. art 952.

''') Sääl samas art 953. Postanovlenie Vremennavo pravitelstva o vvedenii v deistvie postanovlenije 30 marta 1917 . . .

valitsuse järelvalve teostajaks sellekohase eriülesandega kommissaar, kelle nimetas Vene ajutine valitsus ja ta kandis Eestimaa kubermangu kommissaare nime. Tähendatud kommissaare ülesandeks oli, muuseas ka järelvalve maakonnaõukogu tegevuse seaduslikkuse üle.

Vene valitsusest jäädavalt lahti lüües, tehti ka lõpp Vene keskvalitsuse kubermangu kommissaare instituudile. Eesti vabariigi ajutine valitsus, asudes tööle, kutsus oma manifestiga " Kõigile Eestimaa rahvale," teiste omavalitsusüksuste hulgas ka maakonnaomavalitsusi omi töid jätkama ')

Järgmises päätükis võtangi meie maakonnaomavalitsuse ligema vaatluse alla , tähendatud 30. märtsi seaduse ja ta elluviimise määruste ning Eesti oma seadusandluse täienduste ja muudatuste järele, nagu ta tänapäev tegelikult on.

---

’) Riigi Teataja nr. 1 - 1918 a. november.

## III. päätükk.

M A A K O N N A O M A V A L I T S U S E O R G A N I =  
S A T S I O O N, T E M A I S E L O O M J A  
K O O S S E I S.

Eesti vabariigi rajamisel tüüriti laialdase rahvariikliku riigivalitsemise vormi — omavalitsusliku korra poole. Sarnane suund oli tingitud kartusest riigikeskvõimu liig tugevnemise vastu, kus püüti omavalitsusi riikliku ülesehitava töö juure tõmmata ja nende pääle panna: kõigi riiklist ülesannete teostamine, mis tehnilist juhtimist ühest keskkohast ei nõua, nagu seda Asutava kogu omavalitsuse komisjon omas seletuskirjas omavalitsuse seaduse eelnõu juure lausub. Juhitud sarnasest tendentsist määrab Asut. kogult vastuvõetud põhiseaduse §75: omavalitsuste kaudu teostab kohal valitsemist riigivõim, kui võrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi. Nii siis põhiseaduse nääramisel on Eesti omavalitsused, siin hulgas ka maakonnaomavalitsused, ühtlasi riigikeskvõimu kohapäälseks orgaaniks, mille kaudu teostab kohal valitsemist riigivõim. Seega on meie maakonnaomavalitsusel kahesugused funktsioonid või ülesanded: puhtriiklised ja omavalitsuslikud ehk kogukondlikud ülesanded. Muidugi võib kinnitada, et sisuliselt puudub seesugune vahe riikliste ja omavalitsusliste ülesannete vahel, sest pea kõik kogukondlised ülesanded on riiklised ja ainult otstarbekohesuse pärast antakse nende teostamine omavalitsuste kätte. Ja just selle järele võibki teatuid ülesandeid riiklisteks või kogukondlisteks lugeda, kummale nad maksvas seadus andluses teostada on antud. Selle järele võib puht omavalitsuslikuks või kogukondlikuks ülesanneteks nimetada neid ülesandeid, mis sellekohaste seadustega maakonnaomavalitsusele otsekoheselt ülesandeks on tehtud ja mis kannavad kohapäälset iseloomu, kuna riiklised on aga need, mis riigikeskvõim seadusega enda teostamisele on jätnud ja mida ta kohapääl maakonnaomavalitsuse kaudu teostab. Riigivõim võib kohapääl valitsemist ka teisel teel teostada, täiest i möödaminnes omavalitsustest. Nimelt annab põhiseaduse sama paragrahv võimalise seadusega luua selleks eriasutusi. Nii võivad eriasutused omavalitsused selle artikli liig ühekülgse interpreteerimisel juures riikliku võimuteostamisest hoopis eemale tõrjuda, nagu seda uuem

*7. paragrahv on täiesti sama nimelise paragrahvi  
sarnane, plus temal iseloom.*



maakonna elanikkudeks ja liigeteks. Sarnane vahe-tegemine pole seadusandluses puhtal kujul läbibliidud, kuid väljendub ovt salt ka selles, et ühed, keda võiks ka maakonna omavalitsuse liigeteks nimetada, omavad maakonnanoqkogu valimistel valimisõiguse, kuna teised - liht elanikud seda ei oma, milles seisabki vahetegemise juriidiline tähtsus. Ja ainult need isikud, kes valimis õigusega varustatud, omavad maakonna omavalitsuse koosseisu loomiseks erilise tähtsuse.

Kolmandaks elemendiks maakonna omavalitsuse koosseisus tuleb pidada tema omavalitsuslikku võimu. Maakonna omavalitsuse omavalitsuslik võim, sarnanedes riiklikule võimule, kannab samuti sundivat kohustuslikku võimu iseloomu; kuid oma päritolu poolest pole ta mitte algeline, nagu riigivõim, vaid ta on viimasest tuletatud; ta baseerub riiklikul korraldusel. Tal on oma kindel kompetents. Maakonna omavalitsuse kui maakonna omavalitsusüksuse kompetentsi võib üldiselt ära määrata modern administratiiv õiguses tunnustatud põhimõtte järele tema võimu astmega, territoriaalse ulatavusega, s.õ. tegevusväljaga ja ta võimkonda kuuluvate asjade iseloomuga.

M A A K O N N A O M A V A L I T S U S E O R G A A N I D  
J A N E N D E A S J A J A M I S E K O R D.

Maakonnanoqkogu ja maakonnaomavalitsus.

Maksev seadus tunneb maakonna omavalitsuses kant alalist võimuorgaani: maakonnanoqkogu - kui otsustava võimuga organ ja maakonnaomavalitsust, kui täidesaatva võimuga varustatud organ. Need on kaks tähtsat organ, mis praeguse aja omavalitsuse mõiste olemasoluks tingimata tarvilikud on. Võtame eraldi vaatluse alla nende mõlemate ehituse kui ka funktsioonid.

M A A K O N N A N O U K O G U .  
=====

T e m a m o o d u s t a m i n e .

Maakonna nõukogu on tähtsam võimu organ maakonnaomavalitsuses. Ta kannab representiivset, esindavat iseloomu.

Eesti maa kuber. administrat. valitsemise ja omavalitsuse ajutise korralduse seaduse ( § 6 - 8 ) näeb ette maakonnaomavalitsuses maakonna nõukogu, kui valimiste teel moodusta-

tava võimuorgaani. E. vabariigi põhiseaduse § 76 määramisel sünnib maakonna nõukogu kui omavalitsusüksuse esinduskogu valimine üleüldisel, ühetaolisel, otsekohesel ja salajasel hääletusel proportsionaalsuse põhimõtte alusel. Valimisi üksikasjalikult reguleerib sellekohane seadus — maakonnanõuk. valimise kohta<sup>1)</sup>, tema muutmise ja täiendamise seadus<sup>2)</sup>. Nende seaduste järele sünnib maakonnanõuk. valimine üldjoonis järgmiselt:

Iga maakond moodustab iseseisva valimistingkonna, mis häälte ära andmiseks jaoskondadeks jaatatakse. Valimisringkonna eesotsas seisab m a a k o n n a k o m i t e e, kelle ülesandeks on: järelvalve tegemise ja õigeaegse avamise üle jaoskonna komisjonides 2) kandidaatide nimekirja vastuvõtmine ja läbi vaatamine 3) Valimiste tagajärgede lõpulik kokkuvõtmine ja materjali edasisaatmine siseministeeriumile.

Jaoskonna komisjonid seisavad koos vallanõukogude poolt ja alevivolikogude poolt valitud 4 liikmest, kes eneste hulgast valivad esimehe ja sekretäri<sup>3)</sup>. Tema ülesandeks on: 1) Valijate nimekirjade avalikuks teadmiseks väljapanemine 2) valimiste sedelite vastuvõtmine ja esialgne äraantud häälte ülelugemine.

Valimiste käik on üldjoontes ühtlane Riigikogu valimistega. Hääleõiguse kohta on maksma pandud maakonnanõukogu valimise seaduse muutmise ja täiendamise seadusega (R.T. nr 187/188 — 1920) samad normid millega on normeeritud Riigikogu valimistel hääleõigus<sup>4)</sup>). Põhiseaduse (§ 27) määramisel on hääleõiguslik iga kodanik, kes on saanud kakskümmend aastat vanaks ja on olnud vahetpidamata vähemalt ühe aasta Eesti kodakondsuses. Igal hääleõiguslikul kodanikul on üks hääl.

1) R.T. nr 147/148 — 1920 2) R.T. nr 187/188 — 1920.  
3) Maakonna nõukogu valimise seaduse muutmise ja täiendamise seaduse §10 (R.T. nr 30, 1926 a.) Endine sama paragrahvi tekst (R. T. nr 147/148 — 1920 a.) nägi ette ainult vallanõukogude poolt valitavaid jaoskonna komisjone, minnes seega alevivolikogudelt valitavatest jaoskonna komisjonidest vaikides mööda. Tugenedes sellele paragrahvile, leidis siseministeerium, et seadus andlus alevielanikke seega maakonna nõukogu valimistest eemale jätnud on. Ja niisuguse ühekülgse interpreteerimise tagajärg oligi see, et viimastel maakonna nõukogu valimistest alevid osa ei saanud võtta, sest polnud jaoskonna komisjone, kes sellekohaseid eeltõid oleks teinud

4) Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatuse õiguse seaduse §§ 3 — 5, R.T. nr 105/106 — 1920.

Hääleõigust pole neil, kes seaduslikus korras nõdra= või hullumeelseks tunnistatud ja pimedatel, kurtumadel ning pillajatel, kui nad eestkostmise all seisavad (põhis. §28) Edasi võivad põhiseaduse määramisel hääleõigusest ilmajääda ka mõned kuritegijate liigid Riigikogu valimisseaduse põhjal. Tähenstatud seadus ( § 4 ja 5) loetleb terve rea kuritegijate liike, nagu: sunnitöölised, kes 10 aasta kestes pääle karistuse aja lõppu ei oma hääleõigust; asumisele, vangiroodu, parandusmajja, vangimajja või kindlusse õiguste kaotamisega või kitsendamisega  $\frac{1}{2}$  5 aasta jooksul pääle karistuse aja lõppu ja mõned liigid vargusest jne. toovad ka enesega kaasa valimisõiguse kaotamise teatavaks ajaks. Edasi on maakonnanõukogu valimisel tarvitusel Riigi kogu valimisseaduses (§§17 – 22) ettenähtud alalised hääleõigusliste kodanikkude nimekirjad<sup>1)</sup> Alaliste hääleõigusliste kodanikkude nimekirjade pidamise kohustus iga hääletamisjaoskonna jaoks lasub vastava linna, alevi ja vallavalitsuste pääl. Need asutused on kohustatud igal aastal kaks korda kindlaks määratud tähtajal ettevõtma järjekorralised nimekirjade parandused ja täiendused. Alalistesse nimekirjadesse kantakse kodanikud, kes nimekirja paranduse ja täienduse ajaks vastavasse hääletamise jaoskonda elama asunud või hääleõiguslikuks saanud. Nimekirjadest kustutakse maha kodanikud, kes nimekirja parandamise ja täiendamise ajaks hääletamisejaoskonnast lahkunud või hääleõiguse kaotanud. Keegi hääleõiguslik isik ei või rohkem kui ühes jaoskonna nimekirjas olla.

Ülal tähendatud nimekirju pidavad asutused on kohustatud pääle parandamist ja täiendamist need nimekirjad omis ruumes väljapanema, millaljal asjast huvitatud isikud temas peituvate puuduste ja eksimiste kohta võivad kokkuseadvale asutusele kaebusi sisseanda. Nimekirjade väljapanemise otstarbeks on hääleõiguslikule kodanikule võimaluse andmine kontrolleerimiseks, kas ta on kantud nimekirja. Vastasel korral on ta õigustatud nõudma, et teda nimekirja kantakse.

<sup>1)</sup> Maakonnanõukogu valimise seaduse muutmise ja täiendamise seaduse §24 määramisel (R. T. n. 187/188, 1920).

Hääleõigusliste nimekirjas seismine on aluseks hääleõiguse teostamisele. Sest ainult see kodanik, kes on nimekirja kantud, on seega varustatud hääleõigusega, s.o. omab võimaluse hääletada, kuna need, kes küll hääleõiguslikud, kuid pole nimekirja kantud, ei saa hääletamisest tegelikult osa võtta, s. o. hääletada.

Maakonnakoogu valimisel on tarvitusel ainult need alalised hääleõiguslike kodanike nimekirjad, millistest piirajaks on maakonna piirides olevad valla- ja alevivalitsused

Üldiselt, nagu näeme, on maakonnakoogu ja riigikogu valimistel hääleõigus normeeritud ühe ja sama seaduse vastavate paragrahvidega, järjekult tuleb meil hääleõiguslikeks lugeda nii riigikogu kui ka maakonnakoogu valimisel ühed ja samad hääleõiguslikud kodanikud, Seega on hääleõiguslikud maakonnakoogu valimistel ka kodanikud, kellel pole vähemasti sidet antud maakonnavalitsusega, ega pole tema häälekäigustki hävitatud. See on ebanormaalne seisukord. Näiteks välismaal on omavalitsuste valimisel hääleõiguse saamiseks enamasti läbiviidud n. n. a l a l i s e e l l u k o h a p r i n t s i i p, või jälle on nõuetav mingisugune muu kindlam side antud omavalitsusega. Nii on Prantsuse departementi generalkoogu valimisel hääleõiguslikud need isikud, kes on saanud 25 aastar vanaks ja kellel on alaline elukoht antud departementis; või kes sääl otsekooste maksude maksjaks \*)

Hääle äraandmine sünnib kandidaatide nimekirjaga. Nimekirjad on tegelikult esitanud kõik avalikud poliitilised rühmad. Riigikorra kaitseseaduse (R.T. 29/30, 1925) III. osa järele, mis maakonnakoogu valimisseaduse § 26 täiendab, ei või esitada kandidaatide nimekirja seesugune organisatsioon või kodanike rühm, kelle tegevuse sihiks on maksva riigi- või ühiskondliku-korra vägivaldne (kukutamine) muutmine, meie riikliku iseseisvuse lõpetamine või riiklikku iseseisvust eitava propakanda arendamine. See seaduslik akt pandi maksma kurblooliku 1924 a. 1 dets. sündmuse tagajärjel. Iga esitatav kandidaatide (nime-

\*) Otserk administr. prava, prof. A. J. Jelistratov, § 9  
Tipõ adm. organisats. lhk. 58.

kiri peab olema vähemalt 25 valija poolt allakirjutatud. Valimisseadus ei näe kitsendust, et nimekirjas seisev kandidaat ei või soovitajana samale nimekirjale allakirjutada, ja ega nõua, et soovitaja allkirja juure lisaks oma täieliku nime, vanuse ja elukoha. Need andmed on aga tarvilikud, et kontrollida, kas kandidaatide nimekiri tuleb õigest allikast, kuna praeguse maksva korra juures pole võimalik seda teostada. Puudub isegi võimalus soovitajaid nende täieal-  
suse mõttes kontrollida. Tegelik elu on need puudused esile toonud.

Jaoskonna komisjon teeb oma istumisest ka protokollid, mis ühes kogu valimismaterjaliga edasi saadetakse maakonna komiteele, kes saadud materjali põhjal maakonnanõukogu liigete kohad sellekohases kindlaks määratud korras, nimekirjale antud häältele proportsionaalselt ära jaotab. Maakonna nõukogu liigete arvu määrab kindlaks eelmine maakonna nõukogu, kusjuures iga viie tuhande elaniku kohta üks liige, kuid mitte vähem kui 15 ja mitte rohkem kui 25 liiget<sup>1)</sup>). Nii siis on liigete arv teatavas piirides ärarippuv elanikkude arvust. Seega liikuvkoosseis.

Valimistel tehtud viidakuse kohta võivad kaebusi tõsta ainult need, kellel valimistest osavõtmise õigus. Kaebuste läbivaatamine allub administratiivkohtule, kelle võimuses on valimisi kas täiesulatuses või osades muuta ning tühistada.

Maakonnanõukogu volituste aeg on senise praksise järele Eestis sellekohase seadusandliku eriakti kaudu kindlaks määratud. Volituste kestuseks on võetud kolmeaastane periood, mille möödumisel normaalkorras uued valimised ettevõetakse / nagu Riigikogu volituste juureski /. Praegune volituste aeg on maksev kunni 1. jaan. 1927 a. <sup>2)</sup>

Maakonnanõukogul on seega kindlaajaline volituste kestus, mis küünib ümarguselt kolm aastat. Seadusandlus ei näe ette et ta võiks kas ise oma volitused sellekohase otsuse põhjal mahapanna või vabariigi valitsuse määramisel laiali minna. Eesti valitsusel pole maakonnanõukogu suhtes säärast õigust, nagu Prantsuse valitsusel on departementi generalnõukogu ja kogu-

<sup>1)</sup> Maakn. val. seaduse muut. ja täien. s. §80 (R.T. n. 187/188 - 1920) N

<sup>2)</sup> Seadus maakonnanõuk. volituste kestuse aja kohta R.T. 123/ - 1923.

konna (Commune) munitsipaalnõukogude laialisaatmiseks enne nende volituste lõpule jõudmist ')

Maakonnannõukogu siseviene kor-  
 raldus ja asjaajamise kord.

Omas sisekorralduses ning asjaajamises on maakonnannõuko-  
 gu seotud Eesti Maanõukogu poolt Ajutise valitsuse 22 juuni  
 1917 a. maksmapanemise määruste §4 põhjal väljantud maakonna  
 nõukogu kodukorraga (Eestimaa kuder. Teataja nr 36 - 1917 a.)  
 Vastkokkuastund maakonnannõukogu esimeseks ülesandeks on tähen-  
 datud kodukorra järele oma liigete mandaatide läbivaatamine,  
 mille järele valib nõukogu omale juhatuse, kus koosseisus: esi-  
 mees, tema abi, sekretär ja selle abi (§3). Nõukogu koosolekud  
 jagunevad: järjekorralisteks ja erakorralisteks. Esimese järje-  
 korralise koosoleku kokkukutsumine on avamiskoosolekul valitud  
 juhatuse hooleks, kuna edaspidi on see juba maakonna valitsuse  
 ülesandeks. Järjekorralisi koosolekuid peetakse kodukorra järel  
 kaks: kevadel ja sügisel. Kevadise koosoleku ülesandeks on  
 maakonna valitsuselt esitatud aruande läbivaatamine, kuna sügi-  
 se koosolek kinnitab eelarve.

Erakorralise koosoleku kokkukutsumise õigus on maakonna-  
 valitsusel, kas tema enese algatusel või 1/3 nõukogu liigete  
 või revisjonkomisjoni kirjalikul nõudmisel. Kahel viimasel ju-  
 hul tuleb nõukogu mitte hiljem, kui nädala jooksul pärast nõud-  
 mise maakonna valitsusele äraandmist kokkukutsuda (maakn. koduk.  
 § 11). Maakonnannõukogu koosolekud on avalikud; koosoleku kinni-  
 seks kuulutamiseks on vaja  $\frac{3}{4}$  koosolijate häälte enamus tarvilik.  
 Maakonna valitsus on kohustatud nõukogu koosolekust avalikult tea-  
 da andma, pääle selle peab saatma igale nõukogu liikmele nimeli-  
 se kutse ja koosoleku päevakorra koju kätte. Nõukogu päevakorra  
 seab kokku maak. valitsus, kelle nõusolekuta ei või nõukogu omal  
 koosolekul otsustada asju, mis päevakorda ei ole võetud (koguk. §  
 15). Seega on nõukogu oma asjaajamises täiesti juhitud maakonna  
 valitsuselt, tema poolt ette pandud päevakorra kaudu. See on ka  
 täiesti loomulik, sest nõukogu koosolekuid peetakse võrdlemisi  
 harva, temal puudub alaline istangjärk, nagu see riigikogul on,  
 mis tõttu ei saa ta ka kursis olla maakonnaomavalitsuse jooksva-

\*) Prof. A. J. Jelistratov: Otserk. administr. prava, lhk 59.

te asjadega ega neid iseseisvalt päevakorda võttp. Oleks nõn-  
kogu käeks ise endale päeva korra kokkuseadmine ning võimalus  
tena otsusä neis asjades, mis pole päevakorda võetud, selkorral  
võiks maakonnakoogu ja maakonna valitsusel vahetõrd niisugu-  
seks kujuneda, nagu seda on praeguse korra juures Vabariigi  
valitsuse ja riigikogu vahetõrd, kus Riigikogu seadus-  
andluses läheb hoopis teist rada, andes seadusi, mis vahetõrd valitsuse  
programmis pole ettenähtudki, ning seega valitsuse omist üles-  
annetest kõrvale võib juhtida ja selle tagajärg on see, et Ees-  
ti vabariigivalitsusel pole võimalik iseseisvat vankumatut po-  
litikat ajada, nagu seda on näiteks Inglise valitsusel, kes üh-  
tlasi on ka seadusandluse juht. Nii et meie maakonna valitsust  
võib selle seaduse korra poolest õnnelikumaks pidada, kui seda nii  
ütelda võib, kui riiki.

Maakonnakoogu koosolek on otsusvõimeline, kui vähemalt  
pool nõukogu liiketest on koos. (22. juuni 1917 a. elluviimiste  
määruste § 3 ja koduk. § 13).

Nõukogu kodukord tunneb lahtist ja salajast hääletamist.  
Salajasel hääletamisel sünnivad: nõukogu juhatuse ja maakonna  
valitsuse liikmete valimised, ametnikkude vastutuselevõtmine,  
palga suuruse määramine ja abirahade määramine üksikutele  
isikutele, ja nõukogu liikete volituste tühjaks tunnistamine.  
(koduk. § 17, tähend. 2). Edasi tunneb kodukord liht ja kvali-  
fitseeritud hääletamist. Kodukorra § 17 ettenähtud liht hää-  
le enamuse all tuleb mõista, nagu seega Riigikogus \*) on sele-  
tanud, absoluutset enamust koosolejate arvust, kus juures nn.  
erapooletuks jäävad vastu hääletajate hulka arvatakse. Kvali-  
fitseeritud hääle enamuse sünnitavad: kõigi nõukogu liikete  
2/3 hääle enamust (koduk. § 17, tähend. 1). Niisugust hääle-  
enamust tuleb tarvitada kodukorra määramisel: nõukogu liige-  
te volituste tühjaks tunnistamisel ja ametisselevate isikute  
vastutusele võtmisel.

#### N õ u k o g u j u h a t u s j a t e m a

=====

#### ü l e s a n d e d.

=====

Juhatus koosneb, nagu eelpool tähendatud, 4 liikmest: esi-  
mehest, tema abist, sekretarist ja tema abist, kes valitakse  
nõukogu esimesel järjekorralisel koosolekul salajase hääletami-  
%

\*) Riigikohtu otsuste kogu, administr. osak. toim. nr 167 1923).

sel. Esimees või tema abi juhatavad nõukogu koosolekuid; nende äraolekul võib nõukogu oma keskelt koosoleku juhataja valida; koosoleku avajaks on niisugusel korral koosolekul biibiv maakonnaavalitsuse liige. Ka on koosolekul korrapidamine koosoleku juhataja hooleks. Nõukogu koosolekute protokollid kirjutab sekretär või tema abi. Nõukogu protokollid kinnitajaks on juhatus, kes aga on kohustatud ennem seda tähendatud protokollid koosolekute ruumi väljapanema kolmeks päevaks, missuguse aja jooksul on nõukogu liigetel õigus koosolekute otsustejja oma kõnede kohta märkusi ja parandusi sisseanda, mida juhatus on kohustatud protokollis sisse tulnud märkuste kohaselt parandama. Kui aga tähendatud aja jooksul protokollid kohta parandusi sisse tulnud ei ole, tunnistab juhatus protokollid kinnitatuks (koduk. § 22)

Kodukorrast võib järeldada, et nõukogu liigete pääl lasub kohustus nõukogu koosolekutest osavõtta. Ja kui liige ilma mõjuva põhjusega kolme kuu jooksul koosolekutest osa ei ole võtnud, arvatakse ta nõukogu liigete hulgast välja, täiendades nõukogu järgmise kandidaadiga nimekirjast, mille järele lahkunud liige oli valitud (koduk. §25). Nõukogu liikmed saavad nõukogu määramisel ametikohuste täitmise eest tasu. Kodukord keelab nõukogu liikmeid, maakonnaavalitsuse palgalistes ametis olles; keelatud on ka neil maakonnaavalitsusega lepinguid teha. Nõukogu liige võib lasta end maakonnaavalitsuse liikmeks valida.

#### M a a k o n n a n õ u k o g u v õ i m k o n d .

Maakonnannõukogu tuleb maksva seaduste järele pidada maakonnaomavalitsuse seaduslikuks peremeheks. Oma päämise funktsioonilt on ta otsustava, määrava võimuga varustatud organ (koduk. § 5). 30 märtsi 1917 a. seadusega § 9 määramisel kuulub maakonnannõukogu võimkonda: a) kohaliku omavalitsuse asjad, b) üldadministratiiv valitsemise asjad ning c) maakonna piirides ajutiste maksude määramine. Edasi määrab ära maakonnannõukogu võimkonda 22juuni 1917 a. elluviimise määrused, (§5) andes nõukogule õiguse tsiviil seaduste ja Ajutise valitsuse määruse 30 märtsi 1917 a. alusel omandada ning võõrandada varandusi, sõlmida lepinguid, võtta oma pääle kohustusi, samuti ka kohtus varanduslistes asjades nõuda ning kosta, kinnipidades valitsusasutuste kohta käivaist määrustest. Sama määruste (§6) järele võivad maakonnannõukogud: omavahel vastastikkul kokkuleppel asutada liite (praegune Eesti maakondade Liit on sellel alusel loodud) ja sõlmida seltsingu lepinguid (dogovorõ tovoristšestva) ja korraldada nende võimkonda kuuluvates

asjades kongresse. Maakonnakohtu on õigus väljaanda tema võimkonda kuuluvate maa olude kohta sundmäärusi. Edasi deklareerib tähendatud 30 märtsi seaduse elluviimise määrused nõukogu iseseisvat tegutsemist temale alluvais asjus. Ainult obligatsioonlaenude sõlmimise asjus kuuluvad tema otsused siseministri kinnitamisele, kokkuleppel rahaministriga (§11). Maakonnakohtu kodukorra §7 järele ajab nõukogu kõiki tema võimkonda kuuluvaid asju oma üleüldiste koosolekute ja maakonnavalitsuse kaudu. Pääle selle on nõukogul võimalus üksikute küsimuste esialgseks läbivaatamiseks oma liigetest komisjone moodustada. Niisuguste eriülesannete loodud jaoks loodud komisjonide kaudu sünnibki tegelik töö, kus juures nõukogu üldkoosolek peetakse tihti enam vormi täitmiseks.

Ülal loetletud maakonnakohtu võimkonda kuuluvad ülesanded ning asjad on võetud ainult üleüldisest omavalitsuse korraldusest kuna pääle nende on nõukogul veel täita palju teisi ülesandeid, mis on normeeritud eriseadustes, nagu: maksu, hoolekande, kooli jne. seadustes, maakonnaomavalitsuse õigused ja kohused neis asjus üksikasjaliselt on kindlaks määratud.

Jooksev seadusandlus toob iga uue seadusandliku aktiga muudatusi omavalitsute õiguste ning kohustuste sfääris, mis tõttu pole võimalik ka maakonnakohtu ülesandeid täpselt loetleda. Oma ajal on Eesti Maanõukogu katsel kindlaks määrata maakonnakohtu kompetentsi ühe seadusandliku akti kaudu, mis oma kohustusliku joupolest ainult ringkirjalise juhtnõõri iseloomu kannab, sest olla ta sellena omavalitsustele väljasaadetud \*) Selles aktis, "Maa omavalitsuskondade võimkond (kompetents) \*\*) III osa §15 järele käivad maakonnakohtu võimkonda asjad, nagu: 1) Maanõuk. juhtnõõride järele maakonna piirides maksude ja koormatuste määramine ja võtmine. 2) Oma juhatuse ja teiste ametmeeste ja asemikkude valimine, nendele palga või tpsu määramine, nende tegevuse järele valvamine ja vastutusele võtmine; 3) eelarvete läbivaatamine; 4) maakonnakohtu päralt olevate kapitalide ja varanduste üle otsustamine ja valitsemine, ning tema käes olevate arstiabiõpe, = hoolekande, = ja teiste asutuste juhtimine; 5) liikumata varanduste omandamine ja võõrandamine; 6) erikapitalide asutamine 7) laenude tegemine ja Maanõukogu kapitalidest lühikese aja krediididi tarvitamine; 8) maakonnas olevate teede ja sadamate korraldamine ning valitsemine ja liikumisvahendite ning asutuste tar-

\*) Sundnormide kohta maakonnaomavalitsuse kohta lhk. 25; Eesti Maanõukondade Liidu väijaanne 1926.

\*\*) säälsamas.

vitamise eest tasu määramine; 10) miilitza korraldamine ja juhtimine; 11) Maanõukogu ja maavalitsuse ning valitsuse asutuste sellekohaste otsuste täitmine, maanõukogule ja valitsusele ettepanekute tegemine; ja 12) kõik muud asjad, mis 30 märtsi 1917 p. seaduse ja 22 juuni 1917 a. maksmapanemise määrustes ülesloetud ja maanõukogult selleks arvatud.

M a a k o n n a n õ u k o g u m ä ä r u s a n d l i n e  
=====

f u n k t s i o o n .  
=====

Omavalitsuste määrusandluse õigust võib õigusega nende põhiõiguseks lugeda, olgugi et selle õiguse tävitamine on neile lubatud ainult seaduste piirides ja ainult teatavais asjus. Riigikeskvõim ei saa ju keskkohast kohapääle kõike täpselt ning otsuste kohaselt omis seadusistettēnaha ega ära otsustada, seda enam, et pea igas riigiosas on oma kohapäälised iseärasused ning tingimused, mis nõuavad oma iseäralduste maksmapanekut.

Tegelik elu on näidanud, et riiki on võimalik otstarbekohaselt ainult siis valitseda, kui tema kohapäälsetel rakukestel on teatavais asjus, vastavalt kohapäälsetele oludele, võimalus omi iseärasusi esile tuua ning kohapäälse riikliku ühiselu üksikasjaliseks korraldamiseks norme luua.

Sellest seisukohast väljamineks ongi nüüdisaja riigikeskvõim enam tähtsamad ning suuremad omavalitsusüksused määrusandlise võimuga varustanud. Eesti omavalitsustest on määrusandline võim: linna, alevi ja maakonnaomavalitsustel, kuna vallaomavalitsustel see puudub.

Meie maksva omavalitsuse korralduse \*) järele on maakonnakoogul õigus väljaanda tema võimkonnas asuva territooriumi kohta s u n d m ä ä r u s i (obäsatel'nõja postnovlenija) kooskõlas nende määrustega, mis vastavalt selles asjus on maksmapandud kubernangu ja maakonna semstvo nõukogude kohta \*\*) Selle vene semstvo sea-

\*) Sobranie Usakon. i rasporsenii pravitelstv, nr 173, 1917 a. ort 953, Pravila o wvedenii v deistvie postnovlenija Vkemennago Pravitelstva, 30 marta 1917 goda ... § 7.

\*\*) Sobranie usak. i raspor. pravitelstv. 8 juli 1917a. n. 157 art. 870, Postanovlenija vremennago pravitelstva ob izmenenii deistv. polosenija o gub. i ujesnöv utarešdenii. (Edaspidi nimetan lihtsalt semstvo seadus).

duse § 62 p. 18 järele on maakonnakoogul õigus väljaanda  
sundmäärusi asjades, mis on loetletud samasemstvo seaduse  
§ 108 p.p. 1 - 14. nagu:

1) Tulekahjude ärahoidmiseks, 2) ehituste korrashoiu ja  
puhtuse kohta platsidel ja teedel; 3) ühendusvahendite kohta  
4) sanitaarasjanduse kohta; 5) laatade ja turgude sisemise  
korralduse kohta; 6) külgehakkavate haiguste kohta; 7) muinas  
jäänuste kaitseks jne. kõigis teistes asjades, kus eriseadu-  
sega sellekohane õigus antakse. Nii on eriseaduse põhjal õi-  
gus maakonnakoogul määrusi väljaanda mitmesuguste takside  
ja maksude asjus \*) jne.

Seadusandlus on määrusandlise võimu kindlaksmääramisel  
taevitanud üleslugemise meetodi, et sellega maakonnakoogule  
kättenäidata kindlad objektid, milliste kohta ta võib määrusi  
väljaanda. Olgugi et niisuguse üleslugemise teel vastava või-  
mu orgaani tegevus väga kindlatesse raamidesse on pandud, on  
tal siiski teatud paremused, eestkätt just riikliku järelval-  
ve teostamiseks, kus järelvalve asutusel on kindel ülevaade  
kõigest sellest, mis tema järelvalve all oleval asutusel õigus  
teha on olnud. Niisugune meetod on ka omane inglise seadusand-  
lusele, kuna Saksa seadusandlus selles asjas otse vastupidi ül-  
dise määramisega piirdub, andes seega avarama tegevusvälja ning  
võimaldades sääl vaba isetegevuse. Dr. Dieckmann'i järele on  
Saksa Kreisivalitsus õigustatud väljaandma seaduslikke korral-  
dusi (statutarischen Anordnungen) niisuguste asjade kohta, mida  
maksev seadus mitmeti tõlgitseda lubab ehk neid määrusi juhiks  
seab või niisuguste asjade üle, mis seaduse läbi mitte korralda-  
tud pole \*\*).

Sellest on näha, et Saksa Kreisivalitsuse sundmäärused oma-  
vad palju suurema ulatuse ning tähtsuse, kui seda Eesti maakonna  
omavalitsuse sundmäärused, juba selle poolest, et nad pole seotud  
kindlate, loetletud asjadega, vaid seda võimu võib Saksa kreisi-  
omavalitsus täiesti oma äranägemise järele mistaht asjade suhtes  
tarvitada. Veeleenam, nad võivad isegi seaduse aset täita sääl,

\*) Semstvo seaduses § 62 p. 12 ja valla ja maakonnaomavalitsuste  
sissetulekute ja väljaminekute seaduse järel (R.T. nr. 18/19 -  
1920, m 3 - 1921)

\*\* ) Dr. jur. Dieckmann, Verwaltungs recht, (die Selbstverwaltung  
- Kreisordnung) lhk 628; Berlin 1923.

kus puudub sellekohane seadus.

Sellevastu aga Eesti maakonnaomavalitsuse määrusandline õigus on seotud seaduses näidatud objektide või asjadega. Ja ainult seaduses näidatud asjade suhtes ja sääl lubatud korralduste tegemiseks võib Eesti maakonnaomavalitsus seda õigust tarvitada. Kuid sääljuures on ta veel seotud seaduses ettenähtud isegi vähemate üksikasjadega. Seesugune piiratud seisukord on ka oma pitseri pääle vajutanud, mis avaldub selles, et tegelikult maakonnaomavalitsused seda õigust vähe tarvitavad.

Olen seni peatunud sundmääruste väljaandmise õiguse juures üldiselt. Edasi paneme tähele missuguses korras selle õiguse teostamine sünnib ja kuidas luuakse sundmäärusi.

Eesti maakonnanõukogul on õigus sundmäärusi kokkuseada ja algatada ülaltähendatud asjades ise oma äranägemise järele või kui see seadusega temale temale otsekoheselt ülesandeks on tehtud, — seaduse otsekohesel ettekirjutusel. Nende vastuvõtmisel ja sisu kindlaks määramisel talitab ta täiesti iseseisvalt. Ainult need sundmääruste projektid, mis puudutavad tervishoiu, sanitaar või Veterinaar olüsid, vaadatakse läbi, vastava arsti- või Veterinaar asutuse esindaja osavõttel. Kuna seadusandlus sundmääruste vastuvõtmiste kohta pole eri korda ettenäinud, siis järjekult on seejuures maksev sama kord, mis on tarvitusel maakonnanõukogu muu asjaajamise ning otsuste tegemise juures. Sisuliselt ei või vastuvõetud sundmäärused ei milleski maksvate seadustega vasturääkivuses olla. Nad peavad olema praeter legem.

Maakonnanõukogu võimuses seisab neid tarviduse järele muuta täiendada ning tühistada. Kuid kõik see võib sündida ainult samas korras, mis on maksev nende vastuvõtmise ja väljaandmise kohta.

Vastuvõetud sundmäärused käivad Eestis siseministeeriumi kontrolli alla ja saadetakse säält kohtuministeeriumi Riigi Testajas avaldamiseks. Siin on tähtis tähelepanna, milles seisab õieti siseministeeriumi kontroll. Selles, seaduste ja administratiivsete korralduste väljaandmise ja väljakuulutamise korras, pole etsekohest määramist sellekohta, milles seisab siseministeeriumi

’) Semstvo seaduse § 110

’’) Sääl samas.

’’) Sääl samas § 111.

’’) Ajutine seaduste ja administratiivsete korralduste väljaandmise ja väljakuulutamise kord R.T.nr1, 1919, seadus 1.

kontrolli omavalitsuste sundmääruste suhtes. Küll aga on sääl ettenähtud kohtuministeeriumi poolt teostatava kontrolli üksikasju üksikute ministeeriumi poolt väljaantavate administratiivsete korralduste suhtes. Analoogiliselt võttes peaks siseministeeriumi kontrollil maakonnaomavalitsuse sundmääruste suhtes väljendama järelvalvet, vastavalt selles asjas maksma pandud kohtuministeeriumi kontrollile üksikute ministeeriumide administratiivsete korralduste kohta, selle üle, et a) maakonnas sundmäärused õigest allikast tuleksid, b) maksva seaduse pääle põhjeksid ja d) teatavatele tehnilistele nõuetele vastaksid<sup>1)</sup>. Hiljem maksma pandud omavalitsuse ajutise järelvalve seaduse<sup>2)</sup> järele kullub järelvalve omavalitsuste tegevuste seaduslikkuse üle siseministrile. Olgu siin kohal allakriipsutatud, et selle seaduse alusel teostatav järelvalve ulatub sundmääruste puht seaduslikkuse külje pääle, ja kuna see seadus eelpool tähendatud ajutist seaduste ja administr. korralduste väljaandmise ja väljakuulutamise korda täies ulatuses ei muuda ega tühista, siis järjekulult teostab siseministeerium maakonna nõukogult väljaantavate sundmääruste üle kahesugust kontrolli: 1) järelvalvet nende seaduslikkuse üle ja 2) kontrolli selle üle, et nad välistele ja sisemistele tehnilistele nõuetele vastaksid. Järelvalve omavalitsuste tegevuste seaduslikkuse üle teostatakse Eestis siseministeeriumi poolt vastava administratiivkohtu asutuse kaudu. Ja kui järelvalve seaduses ettenähtud tähtaegadel (2 nädala jooksul) järelvalve asutus(siseministeerium) protesti vastavas kohtus ei tõsta, tuleb omavalitsuse ajutise järelvalve seaduse põhjal sundmäärus ühes Riigi Teatajas avaldamisega seaduse jõusse astunuks lugeda. Ainult Riigi Teatajas avaldatud sundmäärused omavad üldkohustusliku jõu ja kuuluvad sunniviisilisele täitmisele. Järelvalvama sundmääruste täpse täitmise üle on kohustatud kõik need, kellel see seadusega ülesandeks on tehtud<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Ajutise seaduste ja admin. korralduste väljaandmise ja väljakuulutamise kord §§ 3,4 ja 5. (R.T. nr. 1, 1919)

<sup>2)</sup> Riigi Teataja nr. 78, 1919 a. § 4 - 5;

<sup>3)</sup> Semstvo seadus § 113.

## M A A K O N N A - V A L I T S U S .

=====

T e m a m o o d u s t a m i n e j a k o o s s e i s .

Maakonnaavalitsus on nõukogu kõrval teine tähtsam võimuorgan maakonnaomavalitsuses. Tema käes on täidesaatev võim. 30 märtsi 1917 a. seaduses antakse maakonnamõukogule õigus luua üksikisiklisi või kollegiaalseid täidesaatvaid orgaane (ispolnitelnõje organõ). Viimasena ongi seadusandlus mõelnud maakonnaavalitsust, "mille kaudu kõik nõukogu asjaajamine läheb" nagu seda ligemalt määrab koduk. § 29. Eesti maakonnaavalitsuses peab olema vähemalt kolm liiget ja sekretär. See on minimaalne koosseis, mille juures seadusandlus peab maakonnaavalitsust looduks ning võimeliseks ajama kõiki neid asju, mis temale kui tervikule ülesandeks on tehtud. Tegelikult on aga leida märksa suuremaid koosseise, nõnda kuidas tarvidus seda nõuab.

Maakonnaavalitsuse liikmed ja sekretär valitakse maakonnamõukogu üldisel koosolekul salajase hääletuse teel, kus juures valituks tunnistatakse see, kes koosliigete nõukogu liigete häältest absoluutse enamuse on saanud. Valitsuse liikmed on seadusandluses mõeldud eestkätt nõukogu liigetest; pääle selle on võimalus valida ka neid, kes pole nõukogu liikmed, andes selkorral viimastele nõukogu koosolekuil vaid sõnaõiguse. Maakonnaavalitsuse liigete hulgast määrab nõukogu ühe maakonnaavalitsuse esimeheks ja teise tema abiks (koduk. § 33). Seega koosneb maakonnaavalitsus: esimehest, liikmest ja sekretarist

Eesti seadusandlus on tarvilikuks pidanud eriti ette näha "maakonnaavalitsuse liigete" volituse kestust. Viimase all tuleb mõista ka esimeest, kes nagu eelpool nägime, valitakse kuju maakonnaavalitsuse liige. Kuna aga seadusandlus sekretäri selle mõiste alla ei paiguta ja tema volituste kestust ka eraldi ette ei näe, mispärast puht juriidiliselt võttes, sekretäri volitusi ühes maakonnaavalitsuse liigete volitustega kustunuks lugeda ei või. Paistab nagu oleks ta alaliselt määratamata aja pääle sekretäriks valitud, vähemalt loogiliselt on see nii. Kuid tegelikult aga loetakse ka tema volitus kustunuks ühes teistega, kellega ta in corpore maakonnaavalitsusse kuulub ja igal uuel maakonnaavalitsuse valimisel sünnib ka sekretäri

*Handwritten notes at the bottom of the page:*  
 ja teine maakonnaavalitsuse liikmed ja sekretär valitakse maakonnamõukogu üldisel koosolekul salajase hääletuse teel, kus juures valituks tunnistatakse see, kes koosliigete nõukogu liigete häältest absoluutse enamuse on saanud. Valitsuse liikmed on seadusandluses mõeldud eestkätt nõukogu liigetest; pääle selle on võimalus valida ka neid, kes pole nõukogu liikmed, andes selkorral viimastele nõukogu koosolekuil vaid sõnaõiguse. Maakonnaavalitsuse liigete hulgast määrab nõukogu ühe maakonnaavalitsuse esimeheks ja teise tema abiks (koduk. § 33). Seega koosneb maakonnaavalitsus: esimehest, liikmest ja sekretarist  
 Eesti seadusandlus on tarvilikuks pidanud eriti ette näha "maakonnaavalitsuse liigete" volituse kestust. Viimase all tuleb mõista ka esimeest, kes nagu eelpool nägime, valitakse kuju maakonnaavalitsuse liige. Kuna aga seadusandlus sekretäri selle mõiste alla ei paiguta ja tema volituste kestust ka eraldi ette ei näe, mispärast puht juriidiliselt võttes, sekretäri volitusi ühes maakonnaavalitsuse liigete volitustega kustunuks lugeda ei või. Paistab nagu oleks ta alaliselt määratamata aja pääle sekretäriks valitud, vähemalt loogiliselt on see nii. Kuid tegelikult aga loetakse ka tema volitus kustunuks ühes teistega, kellega ta in corpore maakonnaavalitsusse kuulub ja igal uuel maakonnaavalitsuse valimisel sünnib ka sekretäri

valimine. Olgu siinkohal tähendatud, et tegelikult ei esine sekretär maakonnaavalitsuse konstruktsioonis kui niisugune, nagu ta kodukorras mõeldud, vaid kui "maakonnaavalitsuse liige," kelle pääle pannakse sekretäri kohused (analoogiliselt esimehele) ja kes pääle selle on veel mõne osakonna juhatajaks. Säärane kombinatsioon on võimalik ka kodukorra järele. Muidugi niisuguse konstruktsioonis juures kestab ka sekretäri kui "maakonnaavalitsuse liikme" volitus kunni maakonnanõukogu ümbervalimiseni. (koduk. § 32). Maakonnanõukogu valimised (ümbervalimised) korduvad, nagu eelpool nägime, ümarguselt iga kolme aasta järele. Seadusandlus on maakonnaavalitsuse liigete volitused sidunud nõukogu volitustega järjekult kestab ka maakonnaavalitsuse liigete volitused samuti kolm aastat. Seega kindla ajaline, katkestamatu volituste kestus. Isegi maakonnanõukogul, kes nad ametisse valib, ei ole õigust, nagu seda meie kõrgem administratiivkohus on seletanud, enne seda täht-aega maakonnaavalitsuse liigete volitusi tühjaks tunnistada. Muidugi, kui tema tegevuses leidub kuritegelikke tunnuseid, selkorral on järelvalve asutusel (siseministeeriumil) õigus teda ajutiselt ametist tagandada kunni sellekohase kohtuotsuseni. Ainult kohtu võimuses seisab selkorral tema volitusi tühjaks tunnistada.

Kustuvad maakonnaavalitsuse liigete volitused, on ühes sellega ka kustunuks loetud maakonnaavalitsuse kui terviku (kolleegaalse orgaani) volitused.

M a a k o n n a a v a l i t s u s e e s i m e h e

=====

i n s t i t u u t.

=====

Maakonnaavalitsuse moodustamises juures nägime, et seadusandluses ei asetata maakonnaavalitsuse esimeest ametisse määramise poolt ei mingisugusesse erilisse ning autoriteetlikku seisukorda. Näiteks Saksamaa Kreisvalitsuse (Kreisausschuss) esimees ei või juhataja (Landrat) ei kuulu isegi Kreisipäeva valimisele, vaid määratakse ministeeriumi poolt ametisse, harilikult tähtajata, s.o. eluksajaks, kuna teised kreisivalitsuse liikmed kreisipäeva poolt ~~valitakse~~ <sup>kuueks (6) aastaks</sup> valitakse<sup>12)</sup>; või jälle

<sup>12)</sup> Riigikohtu otsuste kogu, administrat. osak. toim. 694 1924 a.

<sup>13)</sup> Omavalitsuste ajutine järelvalve seadus, §§ 6 ja 7; R.T. n78, 1919 a.

<sup>14)</sup> O. Suursööt'i artikkel "omavalitsuskorraldus välismaal" Saksamaal. "MAAOMAVALITSUSES" № 9, 1924 a. lk. 147.

ja Dr. Dieckmann - Verwaltungsrecht (Verfassung und innere Verwaltung des Deutschen Reichs und Preussens) lkk 633; Berlin 1923.

Olgu tähendatud, et Landrat on: a) Organ der Staatsregierung, ja b) Leiter der Selbstverwaltung (des Kreises), mis osalt tema õigusliku seisukorda ka seletada võib.

Hollandi omavalitsuste täidesaatva orgaani – kollegiumi kuuluv Bürgermeister, kes samuti määratakse riigivalitsuse poolt ametisse, kuid ainult kuue aasta pääle ’’) Eesti maakonna- valitsuse esimees saabub maakonnanõukogu määramisel juba valitud „maakonna- valitsuse liigete“ hulgast, pannes ühe liikme pääle erikohustused. Ta on seega primus inter pares. Kogu Eesti maakonna- valitsus, nii esimees, liikmed, sekretär on juriidiliselt võttes ühel õiguslisel alusel. Kõik nad valitakse ühe ja sama võimuorgaani poolt, ühel ja samal teel ja kõik nad in corpore sünnitavad maakonna- valitsuse. Ka pole maakonna- valitsuse esimehel iseseisvat täidesaatvat võimu, nagu sellega on varustatud näiteks Prantsuse departementi eesotsas seisev prefekt ’’) vaid täidesaatev võim kuulub Eesti maakonna- omavalitsuses maakonna valitsusele kui kollegiaalsele orgaanile või, teatavas majapidamise harus, maakonna- valitsuse liigetele osakonna juhatajate näok. Esimees on seadusandluses mõeldud maakonna- valitsuse kui kollegiaalse orgaani juhina. Tema pääl lasub ex officio maakonna- valitsuse koosolekute juhatamine.

Kodukorra (§40) järele on võimalik isegi pidada otsusvõimelisi maakonna- valitsuse koosolekuid ilma, et sellest esimees või tema abi osavõtaksid. Niisugusel korral valivad kooslijad maakonna- valitsuse liikmed eneste hulgast ühe selleks korraks koosoleku juhatajaks. Ja niisugune koosolek pole omis otsustusis ei milleski piiratud; ta võib teha koiksugu otsusi kõigi nende asjade kohta, mis maakonna- valitsuse kui kollegaalse org. kompetentsi kuulub. Loomulikult ei saa saenase seisukorra juures esimeest maakonna- valitsuse asjaajamises süüdistada vastutavaks pidada. Seadus ei tee teda ka ei millegiski eriliselt vastutavaks. Teoreetiliselt võttes võiks ta vastutust kanda ainult teiste maakonna valitsuse liigetega solidaarsel alusel, sest võtavad nad ju kõik kollegiaalselt asjade otsustamisest osa. Tema hääl pole selles kollegiumis erilist kaalu, autoriteeti, mis on näiteks Saksamaa Kreisivaltsuse Landrat’il hääl, kellel hääl on hääle pooleks = mineku puhul otsustavaks hääleks ’’’) Üldiselt on

’) „MAAOMAVALITSUSES“ nr 10, 1924 a. lhk. 180.

’’) Prof. A.J. Jelistratov, Otserk administ. prava, lhk 59.

’’) O. Suursööt, „Omavalitsuskorraldus välismaal – Saksamaal“ „MAAOMAVALITSUSES“ nr 9, 1924 a. lhk. 147;

maakonnaavalitsus loodud meie vanema ning omapärase arenguga omavalitsuseüksuse vastava täidesaatva orgaani -vallavalitsuse eeskujul, kus samuti ühes vallavanemaga tema abid ja sekretär in corpore moodustavad vallavalitsuse ja kõik nad võtavad üheskoos asjade otsustamisest osa?) Olgugi et maakonnaavalitsuse esimehe ja vallavanema instituudi vahel võib ühiseid joone konstateerida, on kokkuvõttes siiski vallavanemal vallaomavalitsuses palju suuremad õigused ja kohused, kui maakonnaavalitsuse esimehel maakonnaomavalitsuses. Vallavanemal on mõnesugustes asjades isegi iseseisev täidesaatev võim; ta on taiesti väljapaistev võimuorgan vallaomavalitsuses, selle vastu aga maakonnaavalitsuse esimehele ei anna seadusandlus ei mingisugust väljapaistvust. Tegelikult aga maakonnaomavalitsuse seesmise tööjaotuse põhjal võib ta siiski enam väljapaistvamaks saada, kusjuures tema õiguste ning kohuste sfäär märksa laieneb. Tegelikus elus on esimees tihti maakonnaavalitsuse, kui kollegiaalse orgaani esindaja kõigil neil juhtumistel, mille seadus erilist volitust ei nõua; ka on tema käes maakonnaavalitsuse osakondade juhatajate tegevuste ühtlustamine.

Maakonnaavalitsuse asjaajamine  
 =====  
 ja ülesanded.  
 =====

Eesti maakonnaavalitsusel kui täidesaatval orgaanil on võimalik funktsioneerida peamiselt kahes vormis, või kahel teel: 1) kollegiaalselt; kus asjade otsustamisest võtavad osa kõik tema liikmed, kes üheskoos moodustavad maakonnaavalitsuse kui terviku ja 2) üksikasjalikult, maakonnaavalitsuse liigete kaudu osakonna juhatajate näol. Võtan esmalt ligema vaatluse alla tema kollegiaalse funktsioneerimise. Niisugusene asjaajamine või funktsioneerimine sünnib peamiselt maakonnaavalitsuse koosolekute kaudu. Kodukord kohustab maakonnaavalitsusi nädalas vähemalt korra järjekorralist koosolekut pidama. Erakorralisi koosolekuid peetakse muidugi tarvidust mööda, tema enese äranägemise järele. Koosolek on otsusvõimeline, kui temast vähemalt kolm maakonnaavalitsuse liiget osa võtavad. Edasi, seepärast kodukorra §39 määramisel koosolekul olema vähemalt esimees, tema abi või sekretär. Kui üks

1) Seadus valla nõukogude valimis kohta (pääkiri: valla nõukogu ja vallavalitsus)  
 §§ 83-91 - Riigi Teataja nr 26 - 1921 a.

neist loetletuist koosolekul, tuleb koosolek seega seaduslik= uks ning otsusvõimulikuks pidada, s. t. ta võib kõigi päeva= korras olevate küsimuste kohta otsusi teha jne. Koosolekuid juhatab kas esimees või tema abi, kuna protokollijaks on ex officio maakonnaavalitsuse sekretär. Maakonnaavalitsuse otsused tehakse liht häälte enamusega (koduk. § 41). Niisuguse häälte enamuse all tuleb mõista absoluutset häälteenamust koos= koosolijate maakonnaavalitsuse liigeteks häältest, s. t. üks üle poole. Häälte pooleks lõngemise puhul tuleb kodukorra järele tuleb ettepanek tagasilükatuks lugeda. Üldiselt sünnib hääle= tamine avalikult. Ainult ametnikkude valimisel, kui üksikud liikmed seda nõuavad, peab hääletamine olema salajane.

Järjekorraliste koosolekute päevad määratakse maakonna= valitsuse poolt kindlaks ja ta on kohustatud sellest maakon= nas üldiselt teada andma (koduk. § 38)

Maakonnaavalitsuse kirjavanetuse juhtimine <sup>on</sup> tema koosseisu kuuluva sekretäri hooleks. See on üldjoonis ning lühidalt võe= tud see koost või tee, mida mööda liigub Eesti maakonnaavalit= suse kollegiaalne asjaajamine. Edasi tuleb vaadata, missugu= seid asju maakonnaavalitsus kui kollegiaalne organ ajab ning otsustab.

Üldiselt võib <sup>ära tähendada</sup> ~~otsustada~~, et ta ajab ning otsustab kõiki neid asju, mis seadustega või riigikeskvoimu ja maakonnaõu= kogu otsustega temale kui tervikule otsekoheselt pääle on pandud ehk ülesandeks on tehtud, või mis kannavad sarnast ise= loomu, või milles maakonnaavalitsuse liikmed ühise seisukoha võtmise ise tarvilikuks peavad. Ligemalt võiks siinkohal ära= märkida ainult üleüldise nimetamisega neid asju või ülesandeid mis temale kui tervikule otsekoheselt ülesandeks on. Need on, nagu: 1)

1) Maakonnaõukogu päevakorra kokuseadmine ja nõukogu kokkukutsumine.

2) Maakonnaavalitsuse varanduste valitsemine

3) Maakonna eelarve kokuseadmine ja nõukogule esita= mine; samuti ka läinud aasta aruande valmistamine jne.

4) Eelarve piirides maakonnaomavalitsuse sissetulekute ja väljaminekute tegemine.

5) Maakonna ametnikkude ametisse määramine

6) Esinemine maakonnaavalitsuse nimel kohtutes ja teis=

tes asutustes.

1) Samasugastes asjades on Bayerische Kreis-Ausschuss (Dr. Dieckmann Verwaltungsgesetz - Nr. 635; Berlin 1925)

7) Jooksev asjaajamine jne. j n e.

Siin on toodud ainult tema olulisemad ülesanded. Pean tähendama et pea<sup>koos</sup> maakonnaomavalitsuse asjaajamine ja tema käes täita olevate ülesannete taotlemine lasub maakonnaavalitsuse<sup>l</sup> ül. Ja kõiki neid on ka täiesti võimata loetleda ning siinkohal ettetua, mis pärast tuleb paratumata piirduda vaid enamtähtsamate ning olulistemate ülesannete käsitlemisega, mis omakorda ligema ning üksikasjalikuma vaatluse alla tuleb maakonna valitsuse vastava osakonna juures. Edasi võiks siinkohal alla kriipsutada üht välist asjaolu, mis teataval määral takistuseks on, kui seda nii ütelda võib, maakonnaavalitsuse ülesannete kindlaks tegemisel, see on jooksev seadusandlus, kes tema kohuste ning õiguste sfääris toob alaliselt muudatusi esile, uusi ülesandeid pääle pannes ja vanu muutes ning täiendades. Nii et tihti isegi raske on ütelda, kas ta teatavais asjus veel kompetentne on. Näiteks õieti keeruliseks ning problemaatiliseks on seetõttu kujunenud maakonna valitsuse ülesanded politsei organisatsioon<sup>is</sup> suhtes.

Asutavalt Kogult vastuvõetud ja Riigiteatajas avaldatud politsei korraldus<sup>1)</sup> andis omavalitsustele politsei organisatsiooni suhtes mõnesugustes asjades võimaluse kaasarääkida, ning omal seisukohti vastavalt kohalistele oludele ettetua. Selle politsei korralduse järele sünnitas maakond ühes maakonnalinnaga alevitega omaette politseiringkonna (§2). Ja niisuguse politseiringkonna pääle võis maakonnaavalitsus politsei ülemate kandidaatide esitada ja siseminister, kelle võimuses seisis nende ametisse määramine, ei võinud viimase poolt ettetoodud kandidaadist mööda minna. Samuti politsei jaoskondade arvu ja ulatuse maal, võis siseminister kindlaks määrata ja ka jaoskonna ülemate asupaigad võis ta kindlaks määrata, vastava maakonnaavalitsuse ettepanekul. (§5) Uues vabariigi valitsuse poolt vastuvõetud (4 nov. 1925 a.) politseiasutuste kujundamise määrustes<sup>2)</sup> ei lausuta omavalitsuste õigusest ning kohustustest politsei organisatsiooni suhtes ei sõnagi. On mindud viimastest lihtsa vaikimisega mööda. Nende määrustega on politsei organisatsioon rajatud hoopis uutele alustele; endiseid maakondlike ulatusega politseiringkondi asendavad nn. prefektuurid, milleste võimu piirkonnad kinnitab vabariigi valitsus siseministri ettepanekul jne. Kõik määratakse keskkohast kohapääle, ilma et viimastele võimaldatakse omi iseäraldusi esile tuua. Politsei on kujundatud puht riiklikus organisatsioonis. Ta on saanud "eriasutuseks" millekaudu, tarvitades põhiseaduse foemulatsiooni, teostab valitsemist kohal riigivõim. Kuid teoreetilist võttes ei saa praegugi veel omavalitsuste õigusi ning kohustusi politseiorganisatsiooni suhtes kustunuks lugeda. Asi seisab nimelt selles, et Asutavalt Kogult välja antud politseikorraldust pole seaduslikus korras sellekohase seadusandliku aktiga tühistatud ega muudetud. Riigikogulotsustas politseid vaid koondada ja 20 mail 1924 a. vastuvõetud välis- kriminaal- ja kaitsepolitsei ühendamise ajutise seadusega tegi korralduse kõikide politseide ühendamiseks siseministeriumi alluvuse<sup>3)</sup> ja andis vabariigi valitsusele kunni

<sup>1)</sup> Asut. Kogult 17 dets. 1919 a. vastuvõet. Politseikorraldus Riigiteataja n<sup>o</sup> 4, 1920 a.

<sup>2)</sup> Riigiteataja n<sup>o</sup> 117/118, 1925 a.

<sup>3)</sup> Välis-, = kriminaal- ja kaitsepolitsei ühendamise ajutine seadus Riigiteataja n<sup>o</sup> 68, 1924 a.

sellekohase politsei üldise korralduse maksmapanekuni, õiguse tarvilisi määrusi maksmapanna ja korraldusi teha politsei keskasutusi vahel, = kriminaal- ja kaitsepolitsei kohaliste asutuste kujundamiseks (§2). Selles seaduses pole ainustki sõna sellest, et vabariigi valitsusele antakse õigus muuta eelpool tähendatud Asutava kogu politseikorraldusi, vaid lubatakse ühist politseid korraldada jõusse jäänud Asutava kogu aegse politseikorralduse alusel. Järjekult on Asutava kogu politseikorraldus alles täies seaduslikus jõus ja vabariigi valitsuselt vastuvõetud politseiasutuste kujundamise määrus, mis oma iseloomult ning seaduslikult jõult on vaid administratiivvõimu korraldus \*) on ainult niipalju maksev, kui palju ta on Asutava kogu politseikorraldusega, kui ka Riigikogu poolt vastuvõetud vahel, = kriminaal- ja kaitsepolitsei ühendamise ajutise seadusega kooskõlas on \*\*). Asutava kogu politseikorralduse maksvusest järgneb omakorda sääl normeeritud omavalitsuste õiguste ja kohustuste maksvus. Nii et de jure on maakonnaavalitsus õigustatud praegugi veel politsei ülemate või prefektide kandidaate esitama, ning teisi ettepanekuid tegema politseivõimu esindajate asupaigade kindlaks määramiseks maakonnas. Tegelikult aga on maakonnaavalitsus neis asjus päältvaatajaks jäänud. Siin oleks pidanud maakonnaavalitsused omi õigusi seaduslikkude abinõudega kaitsma.

#### M A A K O N N A V A L I T S U S E O S A K O N N A D .

Eelpool peatusin maakonnaavalitsuse kollegiaalse junktsioonierimise juures, kus ühtlasi äramärkisin ka tema teise funktsioneerimise vormi, mis sünnib üksik isikuliselt maakonnaavalitsuse liigete kaudu osakonna juhatajate näol.

Maakonnakoogu kodukorra (§34) alusel jaotatakse maakonnaavalitsuse asjaajamine tarviduse järele osakondadeks. Kodukorras on ettenähtud järgmised osakonnad, milliseid võiks avada:

- 1) Administratiiv osakond
- 2) Majanduse osakond
- 3) Härduse osakond
- 4) Töö ja hoolekande osakond
- 5) Tervishoiu ja veterinaar osak.
- 6) Teede osakond
- 7) Põllumajanduse ja toitluse osak.

Osakondade juhatajateks on maakonnaavalitsuse liikmed. Osakonna juhatajatel on ülesandeks maakonnaavalitsuse majapidamise

\*) Niisuguseid administratiivseid korraldusi, mis täidesaatvalt võimult väljaantakse, normeerib ligemalt "Ajutine seaduste ja administratiivsete korralduste väljandmise ja väljakuulutamise kord," R. T. nr 1, 1919 a. seadus nr 1. Selle seaduse järele on seesuguste administratiivsete korralduste sihiks seaduste maksmapanemine, nende kooskõlastamine mitmesuguste elunähetega ja spetsialiseerimine ilma, et selle läbi seadust ennast sisuliselt muudetakse või avalik õiguslisi norme ehk eraõiguslisi vahekordi rikutaks.

\*\*) Seesugusele seisukohale administratiivkorralduste kohta on asunud juba varem ka kõrgemkohus. (Riigikohtu adm. osak. toim. nr 164, 1923 a.).

harude asjaajamist korraldada, maakonnaõukogu ja maakonna-  
valitsuse määruste järele jooksvaid asju iseseisvalt ajades.  
Ka töötavad osakondade juhatajate otsekoheselt juhatusel maa-  
konnavalitsuse palgalised ametnikud. Üldjoonis võib Eesti maa-  
konnavalitsuse osakondi võrrelda teatavate ühiste joonte poo-  
lest üksikute ministriumidega ja maakonnavalitsust kui kol-  
legiaalset orgaani vabariigi valitsusega. Osakonna juhataja  
instituut kannab teataval määral poliitilist iseloomu; tema  
eesotsas seisev isik on maakonnavalitsuse teatud majapidamise  
haru üldise kommunaalpoliitika määrajaks ning juhtijaks.

Kokkuvõttes võib ütelda, et kogu maakonnavalitsuse täides-  
saatev aparaat on loodud meie aja riikide täidesaatva orgaani  
eeskujul. Tegelikult sünnib maakonna valitsemine pääasjalikult  
osakondade kaudu. Edasi paneme tähele missugused maakonnaoma-  
valitsuse asjad käivad vastavate osakondade alla ja millised  
ülesanded neil täita on.

#### A d m i n i s t r a t i i v

või üleüldisvalitsusline osakond võtab endasse üleüldise maa-  
konnavalitsuse korralduse arvustiku, avalikkude teede ja plat-  
side korrashoiu järevalve. Administratiivselt võtab tähendatud  
osakond oma alla kogu maakonnas olevad vallad ja alevid. Ta inst-  
rueerib ning ühtlustab nende asjaajamist ning tegevust; samuti  
revideerib ning korraldab järevalvet nende tegevuste segdus-  
likkuse üle.

#### M a j a n d u s e j a p õ l l u m a j a n d u s e o s a k o n n a d.

Sia kuuluvad üldiselt: maakonna eelarve, maksud, kohustused  
laenud, varanduste valitsemine, kogukondliste ettevõtete juhti-  
mine jne. Ligemalt peatun maakonnaomavalitsuse majapidamise ja  
tee korraldamise juures eri päätükis. Tihti mõnes maakonnas võt-  
ab majandusosakond oma alla ka põllumajandusosakonna. P õ l l u -  
m a j a n d u s e o s a k o n d juhib ning korraldab agranoomi-  
list abiandmist põllumajapidamise üksustele maakonnas. Tal on  
selleks otstarbeks ametis sellekohase eriharidusega instruktor-  
id, kes otsekoheselt tegelikkudele põlluharijatele tarvilikku ag-  
ranoomilist abi ja nõu annavad, korraldavad kursusi ning loenguid  
eriküsimuste selgitamiseks. Põllumajandus on Eestis neid alasid

kus riigivõim teostab valitsemist kohaleseaduses selleks loodud "eriasutuste kaudu." Igas maakonnas on põllutöoministeeriumi esindajaks riigimaade ülem, kelle nimetab põllutööminister<sup>1)</sup> pääle selle on maakonna riigimaade ülemal kohapääl nn. ringkonnavalitsejad. Agraar asjus riigivõimu teostamine eriasutuste kaudu kohapääl on tingitud teataval määral meie maareformi teostamise iseäraldustest. Ja need asutused likvideeritakse niipea kui meie maareform on teostatud. See on igatahes tuleviku küsimus.

#### H a r i d u s e o s a k o n d .

Koolielu ja haridustöö korraldamine on tähtsamaid maakonnaomavalitsuse ülesandeid, mis tal üldriiliku ülesandena kohal tähta on. Maakonna koolielu korraldamise ja juhtimise eesotsas seisab hariduse osakond. Hariduse osakond on omapärase konstruktsiooniga maakonnaomavalitsuse osakondade seas. Ta on oma ehituselt riigitäidesaatva võimu kohapäälne (maakonna) koolivalitsuse üksus<sup>2)</sup> Meie koolivalitsuse ajutine korraldus määrab (§16): „Maakonna koolivalitsus on maakonnaomavalitsuse hariduse osakonnaks.“ Selle definitsiooni järele oleks nagu tõesti maakonna koolivalitsus mingisugune riigi kesk võimu "eriasutus", kes seaduse määramisel kuuluks ex officio meie maakonnaomavalitsuse koosseisu hariduse osakonnana. Tegelikult on aga vastupidi: „maakonnaomavalitsuse hariduse osakond on maakonna koolivalitsuseks“ (conversio). Ja tõepoolest nii ta tegelikult ongi: Olgu maakonna hariduse osakonna juhatajaks kes taht, on eo ipso maakonna koolivalitsuseks. Ka järgneb seessama koolikorralduse § 19, mille järele maakonna koolivalitsus seatakse ametisse üldiste maakonnanõukogu määruste järele, mis maakonnaomavalitsuse ameti kohtade täitmise kohta käivad. Nii siis maakonnaomavalitsuse hariduse osakond on eestkätt maakonnaomavalitsuse organ ja ühtlasi ka riigi kesk võimu kohapäälne täidesaatev organ maakonna koolivalitsuse näol. Tema ülesandeks on koolivalitsusena rahva hariduselu korraldamine ja juhtimine maakonna piirides. Tema võimkonda käib üksikasjalisemalt: koolikorralduse kavade valmistamine, õpeasutuste registreerimine, nende ülevaatamine; algatab haridusministeeriumi ees õpetajate lahti laskmist ning kõrvaldab <sup>neid</sup> esialgu ametist. Pääle nende

<sup>1)</sup> Määrused maareformi teostamiseks I osa §1 - 14.

<sup>2)</sup> Eestimaa koolivalitsuse ajutine korraldus R.T. nr. 6, 1918

kõigi muude asjade korraldamine, mis senise õpevalisuse ja kihelkonna konventide kaotamise puhul maakonnaavalitsusele üle läinud ning maakonnakoostöökoogu otsuste täitmine ')

Maakonna koolivalitsuse organideks on: 1) maakonnakoostöökoogult valitud maakonnaavalitsuse hariduse osakonna juhataja (üks maakonnaavalitsuse liigetest) 2) maakonna haridusnõukogu; 3) maakonna hariduskogu; 4) maakonna koolinõunik(ud) ja sekretär.

Peatun ligemalt üksikute organide juures. Esimese organi kui hariliku maakonnaavalitsuse osakonna juhataja juures pole siinkohal tarvidust enam peatuda; üldiselt on selle kohta maksev kõik, mida eelpool maakonnaavalitsuse liigete kui ka maakonnaavalitsuse osakondade juhatajate kohta eriti olen etteöeldud ja lisaks veel see, mis tema kui maakonna koolivalitsuse kohta otsekoheselt mainitud. Järgmine organ on maakonna haridusnõukogu, kuhu kuuluvad: a) maakonna hariduse osakonna juhataja, kes ühtlasi nõukogu juhatajaks, b) koolinõunikud, c) kaks maakonnakoostöökoogu liiget ja kaks maakonna hariduskogu esindajat.

Teine järgmine kollegiaalse iseloomuga maakonna koolivalitsuse organ on nn. hariduskogu. Tema koosseis on kunstlik. Siin on esindatud haridusnõukogu, valla koolivalitsused ja paljude teiste seltskondlike organisatsioonide esindajad. Sarnane raskeparane ehitus on teinud kogu selle aparadi liig massiivseks; ta ei suuda funktsioneerida. Nagu omavalitsuse tegelaste ringkonnast kuulda, pole hariduskogu kuskil veel moodustatud '')

Maakonna koolinõunikud ja sekretär, kes ka maakonna koolivalitsuse organina tegutsevad, seatakse ametisse üleüldiste maakonnakoostöökoogu määruste järel, mis maakonnaavalitsuse ametikohtade täitmise kohta käivad. Hiljem väljaantud määrus maakonna ja linna koolinõunikude kohta ''') §3 määrab: koolinõunikud valitakse maakonnaomavalitsuse poolt. Seega pole otsekohene ettenähtud seda organi, kes valib koolinõunikud. Et aga 30 märtsi 1917 a. omavalitsuse seaduse järel ainsa ning <sup>kõik</sup> võimsa maakonnaomavalitsuse organina ette on nähtud maakonnakoostöökoogu, siis tu-

leb

') Eestimaa koolivalitsuse ajutine korraldus R.T. nr.6, 1918a. § 17 p.p.a...s.

''') Esimene Eesti omavalitsuse tegelaste kongress. Tartus, 24-26 okt. 1924. J. Reintami referaat lhk. 66. Eesti maakondade ja liinade Liidu väljaanne 1925 a.

''') R.T. 39/40 1920 a.

leb arvata, et koolinõunikkude valimise õigus on tema käes. Koolinõunikkude ülesandeks on kooli õpetegevuse pädagoogiline järelvalve ja revideerimine. Ta instrueerib õpetajaid kasvatusliis küsimusis jne. Maakonna koolinõunikkude palgad kannab maakond.

Algkoolid peetakse avalikkude algkoolide seaduse põhjal üleval valdade, alevite, ja linnade poolt niisugusel arvul, nagu see tarvilik koolikohustuse läbiviimiseks. Need algkoolid, millel üleriiklik või üle maakondlik tähtsus, asutatakse ja peetakse üleval maakonna poolt. Maakonna poolt asutatud algkoolide kulud kannab maakond<sup>1)</sup>). Koolikohustuse läbiviimiseks on maakonna koolivalitsus õigustatud andma lähemaid juhatuskirju trahviraha suuruse ja järkude kohta, samuti ka nende sissenõudmise viisi, kuika süüdlaste lastevanemate või hoolekandjate kohtulikule vastutusele võtmise korra kohta<sup>2)</sup>)

Keskoolide avamist ja üleval pidamise kohustust seadusandlus maakondade pääle ei pane. Keskkoooli võib maakond avada siis, kui ta kohustab haridusministeeriumi ees enese kanda võtta kooli üleval pidamise kulud, pääle selle osa, mis sellekohaste eriseaduste ja vabariigi valitsuse otsuse järgi nendes koolides riigi kanda määratud<sup>3)</sup>)

#### T e r v i s h o i u j a v e e t e r i n a a r o s a k o n d.

Tervishoiu korraldus kannab Eestis üleriiklist iseloomu. Kogu selle korralduse eesotsas seisab Töö=hoolekande ministeeriumile alluv Tervishoiu päävalitsus, kelle kõrgemaks nõuandvaks organiks on tema juures töötav tervishoiu nõukogu. Tervishoiu nõukogust võtavad maakonnad osa kokku ühe esindaja kaudu, kelleks on ettenähtud maakonnaomavalitsuse tervishoiu esindaja — maakonna arst<sup>4)</sup>)

Kogu maakond on tervishoidliselt jaotatud jaoskondadeks, eesotsas jaoskonna arstiga. Samuti on õgas jaoskonnas oma ämmaemand. Igal maakonnal on veel maakonna arst. Kõik see pärsonaal on tegev

<sup>1)</sup> Avalikkude algkoolide seaduse §§ 24 ja 25; R.T. 75/76, 1920.

<sup>2)</sup> Avalikkude algkoolide seaduse § 16.

<sup>3)</sup> Avalikkude keskkoolide seadus R.T. 155/156, 1922:

<sup>4)</sup> Määrus vabariigi Tervishoiu nõukogu kohta §2 p.7 R.T.nr. 221/222, 1920 a.

maakonna tervishoidliste ülesannete alal. Nii jaoskonna arstide, kui ka ämmaemandate tasumäärad on maakonnaomavalitsuse poolt normeeritud.

Loomaarstiliselt jaguneb maakond samuti eesotsas maakonna loomaarstiga jaoskondadeks, kus samuti eesotsas jaoskonna loomaarst. Nii on kogu tervishoiu ja veterinaar asjandus maakonnas jaotatud sellekohaste eriteadlaste vahel, kuna maakonnaomavalitsuse tervishoiu osakond on nende kõikide ühendavaks orgaaniks; Tervishoiu osakonna käes on ainult üldkorralduste tegemine, mis temale sellekohaste seadustega või maakonnanõukogu otsustega pääle pandud.

#### T e e d e o s a k o n d .

Siia kuuluvad avalikuks käimiseks avatud teed, maakonna teede võrk, hobuse, posti ja auto jaamad jne.

Teede korras pidamine on Eestis vallaomavalitsuse käes, kes nad ka ära jaotab. Maakonna valitsuse käes on ainult üldkorralduste tegemine ja ülevalve vallavalitsuste valve all olevate teede korraspidamise üle. See korraldus on teise ja kolmanda klassi <sup>maas</sup> teede suhtes, kuna praeguse esimese klassi teede üle järelvalve ning revideerimine oli varem kihelkonna ja kiriku eestseisjate (prihodskie i tšerkovnoije popetsiteli) \*) pääle pandud. Et aga nende asutuste õigused 30 märtsi 1917 a. seaduse §§ 17 ja 28 põhjal maakonnanoukogudele üle on antud, siis järgneb sellest, et see ülesanne tähendatud teede revideerimise ning muu korralduste tegemine lasub maakonnanoukogu vastavate täidesaatvate orgaanide pääl.

Teede osakonna kompetentsi kuuluvad ka postijaamad, milliste ülesandeks on ametnikkude, eraisikute ja posti vedamine. Sellekohase seaduse põhjal on postijaamade avamine ja ülevalpidamine maakonnaomavalitsuste kohuseks \*\*). Maakonnaomavalitsus võib postijaamu pidada kas ise või rendile anda.

Teede osakond on enam jagu maakondades administratiiv osakonnaga liidetud.

#### T ö ö - j a a h o o l e k a n d e o s a k o n d .

Hoolekanne kannab Eestis üleriiklist iseloomu. Hoolekannet teostatakse riigi ja omavalitsuse asutuste poolt, kus juures kõrgemaks

\*) Võõraste usuasjade seadus § 722. — (Vene Seaduste Kogu 11kõide I jagu 1896 al väljaande) põhjal.

\*\* ) Postijaamade seadus R.T. 120/121, 1925 a.

ja hoolekannet teostavaks, korraldavaks ja tema järgi valvavaks asutuseks on töö hoolekanne ministerium.

Seaduse määramisel kuuluvad Eestis hoolekande alla kõik isikud, <sup>kes</sup> kannatavad või vajavad hoolekandelist abi, ähvardava puuduse peletamiseks \*) Hoolekande alla võetakse isik selle omavalitsuse poolt, kelle piirides ta abi palumise ajal viibib (§2), kus juures seadusandlus näeb ette ainult valla-, alevi- ja linnaomavalitsusi, kes on sellkorral kohustatud abiandmist korraldama. Et aga kogu maakonna maaala on jaotatud valdade ja alevite vahel ja et iga isik maakonnas olles on paratamatult kas valla või alevi piirides viibija, siis jääb arusaamatuks missugused isikud ja missugusel alusel nad kuuluvad maakonnaomavalitsuse hoolekande alla.

Hoolekannet kohtadel teostavad hoolekande seaduse (§191) põhjal linna-, maakonna-, alevi- ja vallaomavalitsused. Iga omavalitsus asutus on kohustatud väljatöötama temale alluva piirkonna kohta üldise ja igaaastase hoolekande kava.

Maakonnakoostöö ülesandeks on hoolekande alal: a) maakonna hoolekande kava ja aruannete kinnitamine, b) hoolekande asutuste ellukutsumine ja nende ametkonna koosseisu kinnitamine, c) maakonnaomavalitsuse hoolekande tegevuse järgi valvamine ja temele juhtnõuandmine ja üldse kõigi nende küsimuste otsustamine hoolekande alal, mis seaduse järele maakonnaomavalitsuse võimkonda antud ja mis ta oma otsustamisele võtab.

Maakonna täidesaatvaks organiks hoolekande alal on maakonnaomavalitsus. Tema ülesandeks on maakonna hoolekande kava, eelarvete ja aruannete kokkuseadmine ja nende esitamine maakonnakoostöö ülesandele; valitseb hoolekande summade ja kapitalide üle ja võtab hoolealuseid vastu; kiidab hääks valla-, ja aleviomavalitsuste üldise ja igaaastase hoolekande kava jne.

Maakonnaomavalitsuse liigetel, eestkätt tööhoolekande osakonna juhatajal on õigus teostada järelvalvet ning revideerida valdade ja eraorganisatsioonide hoolekande asutuste tegevust; ta annab neile nõu ning juhatust hoolekande asjus.

Meie maakonnaomavalitsustes võib eristada kaht hoolekandmise moodust ehk viisi, s.o.: kinnist ja lahtist hoolekannet. Kinnise hoolekande all tuleb mõista sarnast hoolekannet, kus hoolealused on koondatud selle kohasesse asutusesse, nagu selleks on vanade

\*) Hoolekande seadus §1 R.T. 120/121, 1925 a.

kodud, vaeste laste varjupaigad jne. Nendesse asutustesse võivad saata kõik maakonnaä, vallad ja aleviä oma hoolealuseid, makstes iga hoolealuse eest vastavat tasu. Sarnaselt korraldatud hoolekanne on väga eeskujulik ning võimaldab inimväärilist elu ja ülevalpidamist.

Lahtine hoolekande vorm on selkorral, kus sarnane hoolealuste koondus puudub, hoolealune jääb selkorral väljaspoole asutust. Lahtise hoolekande alal on maakond vähe tegev, sest nagu eelpool tähendasin, korraldab hoolekannet või abiandmist ainult valla, = alevi = ja linna omavalitsused selle järele, kelle piirkonnas on abitarvitaja abi palumise ajal. See "piirkonnas viibimise" mõiste on seadusandluses kindlaks määratud. Võiks siiski ütelda, et lahtist hoolekannet korraldab maakonnaomavalitsus ainult nende isikute suhtes, kelle kohta ei ole võimalik näidata seda omavalitsusüksust, kes oleks kohustatud abiandma, kas "piirkonnas viibimise" üle tekkinud vaieluste tõttu, või muil põhjusil.

Nagu olen juba tähendanud, on meie hoolekande seaduse järele abiandma kohustatud need valla, = alevi = ja linna omavalitsused, kelle piirkonnas abi paluja abipalumise ajal viibib. Niisugune abiandmine viibimisekoha (Aufenthaltsorte) järele oli oma ajal ka Inglise maal kogukondade suhtes aluseks võetud. Tegelik elu näitas aga, et sellega kuhjus mõnda kogukonda abipalujate hulk ja ta ei suutnud nende suhtes omi ülesandeid enam täita. Ka meil võivad niisugused nähted esile tulla, kui näiteks mõni tähendatud omavalitsusüksustest teistest seda asja paremini korraldab jne., siis muidugi jooksevad kõik sinna, ja viimane on seaduse järele kohustatud neile abiandma. See seadus pandi alles läinud aastal maksma, mispärast selle lühikese aja tõttu pole sarnast asja veel kuulda olnud. Siin oleks tulnud Eestil eeskuju võtta välismaade seadusandlustest, kus on läbiviidud abiandmise suhtes kindlam side abi palujaga kogukonna vahel. Inglise maal pandi juba Kaarli II ajal abiandmise kohustus mitte enam selle kogukonna pääle, kelle piirkonnas ta viibib, vaid abipaluja kodukogukonna (Heimatgemeinde) pääle, kus ta sündinud või kus ta majapidamine asub<sup>1)</sup>. Samuti Preisimaa vaeste eest hoolitsemise seadusega 31 dets. 1842 aastast, kus see kohustus ka kogukondade pääle on pandud, nõutakse antud kogukonnas abipaluja kindla ajalist viibi-

<sup>1)</sup> Dr. jur. C. Dieckmann, Verwaltungsrecht lhk 513; Berlin 1923.

mist ')) Prantsusmaal on abisaamiseks tarvilik üldiselt üheaastane viibimine ühes kogukonnas. Laste hoolekande alal on aluseks võetud lapse ema harilik viibimise koht, või kui viimane kindlaks tegematu, siis määrab sündimise koht abiandva kogukonna ')).

Nagu sellest näha, on vanemais riikides, kus hoolekande alal teatavad kogemused, on kindlalt läbiviidud pikema ajaline või isegi alaline side antud kogukonnaga abitarvitaja (hoolealuse) vahel. Meil aga selle vastu on mindud liig ebamäärase ning liikuva aluse pääle.

---

')) Dr. jur. C. Dieckmann, Verwaltungsrecht lhk 516.

')) Richard von Kaufmann, Die Kommunal финанzen I Band lhk 124 ja 125; Leipzig, 1906.

IV. päätükk.

MAAKONNA OMAVALITSUSE FINANTS =

ASJANDUS.

1. Maakonna omavalitsuse majapidamisest üldse.

Eelmises päätükis peatusin ligemalt nende ülesannete juures, mis meie maakonnaomavalitsusel nii riigi keskvoimu kohapäälse täidesaatva orgaanina kui ka kohaliku kommunaal asutusena täita on. Nende ülesannete teostamine nõuab teatud hulga rahalisi väljaminekuid. Et aga väljaminekuid katta, selleks on tarvis vastavaid sissetulekuid. Kust aga maakonnaomavalitsus endale sissetulekuid ammutab ja kuidas ta neid oma majapidamises korraldab ning millisteks otstarveteks ta neid mahutab (kulutab), see ongi meil praegusel juhusel erilise tähtsusega.

Eesti vabariigi põhiseaduse § 77 määrab: Omavalitsusüksustel on õigus oma ülesannete täitmiseks maksusid võtta ja koormatusi päälle panna seaduses kindlaks määratud piirides ja korras. Nii siis riigi põhiseaduse määramisel võib seesugust maksude võtmise ja koormatuste päälle paneku õigust ka maakonnaomavalitsuse põhiõiguseks pidada. Ühtlasi on riik sääljuures kindlaksmääranud teatavad tingimused, millal nende õiguste teostamine võib aset leida. Veel enam kindlama ning selgema raja tõmbab selles asjas põhiseaduse § 83, mille järele ei või ühtegi avalikku maksu või koormatust kellegile päälle panna muidu kui seaduse alusel.

Nendest kahest põhiseaduse paragrahvist järgneb kolm momenti, mis on tingimata tarvilikud selleks, et maakonnaomavalitsus kui omavalitsusüksus võiks makse võtta ning koormatusi päälle panna. Need on: 1) ta võib neid sissetulekuid ainult säält ammutada, kus talle seadusega sellekohane sissetuleku allikas on avatud, s.t. kus seadusega temale sellekohane õigus otsekoheselt on reserveeritud, 2) kogu selle õiguse teostamine peab sündima seaduse piirides ja 3) ta võib makse võtta ning koormatusi päälle panna ainult seadusega kindlaks määratud korras. Nagu ülal toodust näha, on Eesti omavalitsuste maksustamise alal maksma pandud meie aja õigus-

riigi põhimõtted: kõik peab seadusel põhjen<sup>ma</sup> ja seadusega li-  
gemalt normeeritud olema. Seadusandlus on aga riigi enese käes,  
järjekult ripub täielikult riigist, kust ta lubab omavalitsusi  
maksude ja koormatuste näol omale sisstulekuid saada. Ka järgneb  
eelpool toodud põhiseaduse paragrahvidest, et Eesti omavalitsus  
üksustel peab omaette majapidamine olema.

Meie aja finantsõigus tunneb pääasjalikult kolme kogukond-  
list majapidamise tüüpi, need on: Inglise, prantsuse ja saksa  
tüübid. Esimene, inglise tüüp on vastavalt säälsetele tingimus-  
tele niivõrd omapäraselt väljaarenend ning väljakujunend, et  
ta vaevalt mujal läbiviimist võiks leida. Näiteks kogukondlik  
maksustamine nii grafkonnis kui ka kihelkonnis (parish) on ra-  
jatud nn. eesmärgi või sihtprintsipiile (tselevoi printsip)'),  
kus pea iga kogukondlise tarviduse jaoks on loodud erimaks.

Üldiselt on Inglise kogukond oma majapidamises iseseisev ja  
riigi keskvoimu vahele segamine võib ainult äärmistel juhustel  
sündida ') Seile vastu aga Prantsuse kogukondlise majapidamise  
tüübi jaures puudub see omavalitsustele omane iseseisvus. Ja na-  
gu prof. Ozerov omas finantsõiguse õperaamatus konstateerib, po-  
le Prantsuse omavalitsusüksustel ei kogukonnal (commune'il) ega  
ka departementidel ei iseseisvaid maksu objekte ega ka iseseis-  
vat maksustamist '''). Veel enam, Prantsuse departementil, mida  
ma seni mõnes suhtes meie maakonnale kõrvu olen seadnud, pole  
isegi iseseisvat eelarvet; tema sissetulekud ja väljaminekud on  
mahutatud riigi eelarvesse spetsiaal fondide nimetuse all ja on  
jaotatud üksikute ministeeriumide eelarvete vahel''''). Seega  
on meie maakonnal, kel iseseisev eelarve ning maksustamise funk-  
sioon, vähe ühist selles asjas Prantsuse departement'iga, kes oma  
majapidamises on seotud riigi keskvoimuga.

Kolmanda ja ühtlasi meie kõige lähema omavalitsusliku (kogu-  
kondliku) majapidamise süsteemi moodustab Saksa süsteem.

Saksa omavalitsusüksustel on iseseisev majapidamine ning ise-  
seisev maksustamise funktsioon. Maksude allikad on säälsamuti  
omavalitsustele seadusega näidatud. Huvitav on siinkohal veel ära

') Prof. Ozerov, Osnovõ finantsõvoi nauki, võpusk II lhk 120;  
Riga 1924.

''') Säälsamas lhk 126.

''''') Säälsamas.

''''') Prof. Ozerov, Osnovõ finantsovoi nauki, võpusk II lhk 128.

märkida seda laialdast vabadust mis on omäne Saksa omavalit-  
sustele maksustamise funktsiooni seesmises korraldamises, ja  
mis seega eneses kehastab uuemat tendentsi kommunaal maksus-  
tamise alal.

2. M a a k o n n a s i s s e t u l e k u a l l i k a d.

Eesti maakonnaomavalitsuse finantsasjandust reguleerib "Aju-  
tine seadus valla ja maakonna sissetulekute, väljaminekute, eel-  
arvete ja aruannete kohta" ') See seadus püuab kokkuvõtta ja  
üleslugeda maakonna ja valla sissetuleku<sup>d</sup>, milleks on (§1): 1)  
maksud, mis käesolevas seaduses ja teistes ettenähtud on; 2)  
toetusrahad ja muud sissetulekud valitsuse ja teiste omavalit-  
suse asutuste poolt; 3) protsendid ja sissetulekud omavalitsus  
asutuste kapitalidest ja muidest varandustest ning ettevõtetest  
ja 4) mitmesugused juhuslikud sissetulekud.

Peatume kõige päält esimese sissetulekuallika juures.

a) Sissetulekud maksudest

Siia alla kuuluvad, maksud, mis on lubatud ülal tähendatu d  
maakonna sissetulekute ja väljaminekute jne. seaduses ja teistes  
seadustes.

1) 30 märtsi 1917 a seaduse elluviimise määruste (lisa I osa  
juure)(§18) põhjal antakse maakonnal otsekoheste maksude seaduse")  
alusel õigus sissetulekuid saada väljaspool linna piirisiid ole-  
vatest liikumata varandustest. Liikumata varanduse makse võib  
jagada: a) maademaks b) hoonetemaks ja d) tööstusmaks.

2) T u l u m a k s. Tulumaksu seaduse järgi sissetulnud maksu-  
dest ja viivitusrahast arvatakse iga kuu  $\frac{1}{2}$  omavalitsustele. Sellest  
summast saavad maakonnad 40 % ''')

Lisaks neile on maakonnaomavalitsus õigustatud eelpool  
tähendatud ajutise valla ja maakonna sissetulekute ja väljamine-  
kute seaduse põhjal järgmisi makse võtta:

3) Ä r i t u n n i s t u s t e m a k s. Seda maksu võivad  
maakonnad võtta kuni 100 % vastavate maakonnanõukogude otsuste  
põhjal väljas pool linna ja alevi piirisiid asuvate kaubandus ja  
tööstus ettevõtete päält riigi põhi ärimaksu (patendimaksu)  
lisaks. (§37). See maks läheb maakonna hääks.

') Riigi Teat. 18/19, 1920 a. ja selle seaduse muutmise ja täien.  
''') seadus R.T.3, 1921  
''') Svod Zakonov V k. ustav o prämõk palogah §137 p. 2, liter b.  
1914 a. väljaanne; ja Ajut. sead. valla ja maak. sissetul. §2  
''') Tulumaksu sead. muut. seadus R.T.149, 1924 ( R.T. 18/19 1920.

4) T r a h t e r i m a k s . Selle maksu alla langevad maakonnas kõik väljaspool linnade ja alevite piirisid olevad trahterid, restoraanid, söögimajad, võõrastemajad, puhvetid, kohvikud, teatrid jne. Maksu võtmine ise sünnib sama seaduse määramisel järgmiselt. Maakonnakoostöökoogu määrab üleüldise trahterimaksu summa kindlaks ; ka jagab ta selle summa üksikute trahteriliikide vahel ära, kuid selle maksu lõplikult ärajaotab üksikute asutuste vahel maakonnaavalitsus.

5) L a a d a j a t u r u p l a t s i m a k s u alla käivad kõik väljaspool linna ja alevite piirkongi olevad laada ja turuplatsid. See maks on maakonnale ja vallale ühine, kusjuures mõlemad saavad 50 %, kui nad seda vahetõrka eri kokkuleppega pole teisiti korraldanud. Nii maksumäärat kui ka sissenõudmise korda määrab kindlaks maakonnakoostöökoogu (§§5 ja 8).

6) L õ b u s t u s m a k s . Selle maksu alla käivad kõikisugused lõbustused maakonnas Maakonnakoostöökoogu määrab kindlaks % määrat, mis lõbustustevõtetele sissetuleku päält võetakse. (§47 — 50).

7) L a s k e r i i s t a d e l u b a d e m a k s . See maks võetakse kõikisuguste laskeriistade lubade päält.

8) J a h i l u b a d e m a k s võetakse samuti isikutelt, kellele sellekohane jahipidamise luba maakonnaavalitsuse poolt väljaantakse. (§46).

9) L i i k u m i s a b i n õ u d e m a k s , selle maksu alla käivad: autod, mootorrattad jne. ja veeteedel mootorpaatide, jahtide jne päält.

10) K a n t s e l e i m a k s võetakse isikutelt selkorral , kui nad maakonnaavalitsuse kantseleilt mingisuguseid dokumente või tunnistusi saavad.

11) S e s o n g i ( s u v i t a j a t e ) m a k s võetakse suvitajatelt vastava maakonnakoostöökoogu otsuse põhjal.

Siin loetletud maksud on pea kõik otsekohesed maksud. Nagu üksikute maksude juures tähele võib panna on seadusandlus mõnede maksude määrat maakonnakoostöökoogu määgata jätnud. Kuid selle juures käivad aga need maakonnakoostöökoogude poolt määratud maksude ülemäärat siseministri kinnitamise alla, rahaministriga kokkuleppides. Üldiselt on maakonnaomavalitsus maksude võtmise juures

---

\*) Seadus valla ja maakonnaomavalitsuste sissetulekute, väljaminekute jne. muutmise ja täiendamise kohta § 15 R.T.3, 1921 a.

väga seotud. Ta ei saa ise tegev olla oma ülesannete täitmiseks tarvisminevate sissetulekute saamiseks uute ~~uute~~ maksude pääle panemisel. Seda võib neile lubada ainult riigi keskvõim seadusandlise akti kaudu. Tegelik elu on aga näidanud, et selle liig seotud oleku tõttu meie maakonnaomavalitsused on äärmises majanduslises kitsikus. Riik paneb neile järjest uusi ülesandeid pääle kuna ühes sellega ta ei ava uusi sissetulekuallikaid. Eespool Saksa omavalitsuste maksustamise funktsioone iseloomustades, tähendasin, et säälsel omavalitsusüksustel on maksustamise seesmises korraldamises vabamad käed. Näiteks on Saksa kreisivalitsus õigustatud oma väljaminekute katteks nii otsekoheseid kui ka kaudseid makse sisseseadma<sup>1)</sup>). Meil Eestis ei või juttu olla uute iseseisvate maksude sisseseadmisest maakonna enese poolt, sest see on läbiviidav ainult seadusandluse kaudu, küll aga võiks ka praeguse maksu korra juures maakonnaomavalitsustele võimaldada teatavate maksude määrade tõstmist.

Resti seadusandlus on maakonnale maksude näol sissetulekute luu-  
gumises õieti tagasihoidlik, mitte ainult uute maksude avamisega-  
gusega, vaid isegi lubatud maksude võtmise õiguse tarvitamisega. Nimelt kõiki neid makse, mis ma eelpool, alates äritunnistuse maksust lõpetades sesongi maksuga, ette olen toonud, võib maakond nende maksude võtmise õigust ainult sedavõrd tarvitada kui palju nende väljaminekute katteks teisi sissetulekuallikaid ei jätku<sup>2)</sup>). Tegelik elu näitab aga hoopis vastupidist pilti; neist allikatest ammutatud sissetulekud moodustavadki maakonna pää sissetuleku.

b) Toetusrahad ja muud sissetulekud  
valitsuse ja teiste omavalitsusasutuste poolt.

Nagu selle sissetuleku liigi pealkiri juba mõista annab, ei ole siin kindlaid sissetulekuid maakonnaomavalitsusele ette näha. Pole leida ühtki seadust, kus oleks alalime toetus kas riigilt või mujalt ettenähtud; toetusrahad kannavad üldiselt ühegordset iseloomu ja nende suurus ripub ära riigi eelarves sellekohta ettenähtud summadest, tihti isegi sellekohasest kokkuleppest vastava ministeeriumiga, kelle ülesandel maakonnaomavalitsus kohapääl teatavaid ülesandeid teostab jne.

<sup>1)</sup> Dr. jur Dieckmann, Verwaltungsrecht lhk 273; Berlin 1923.

<sup>2)</sup> Ajutine seadus valla ja maakonna omavalitsuste jne kohta § 3 R.T.18/19, 1920.

Enam vähem alaliseks toetusrahaks on kujunenud riigilt saadavad toetussummad õpetajate palkadeks. Olgu tähendatud, et kogu maakonnas asuvate avalikkude algkoolide õpetajade <sup>põhi</sup> palgast kannab 80 % maakond<sup>1)</sup>). Kaugeltki ei jätku maakonnale selleks vastavaid summe temale lubatud sissetulekuallikatest. Seda on riik arusaanud ja tasub näd maakonnale antavate sellekohaste toetussummade näol.

Samuti määrab riik tihti toetavaks otstarbeks toetusrahasid, nagu esimese järgu teede ja sildade ehitamiseks ning korraldamiseks.

d) Sissetulekud protsentidest, kapitalidest ja muudest varandustest ning ettevõtetest.

Seadusandluses on see liik sissetulekuid üldiselt ettenähtud. Kogu siia liiki kuuluvad sissetulekud on rajatud maakonnaomavalitsuse oma eraalgatusele ning majapidamisele, mispärast ka siin pole midagi kindlat ettetuua.

Viimase sissetuleku liigi moodustavad nn.

c) Juhuslikud sissetulekud, mille alla võetakse kokku kõik möödaminevad ning ühekordset juhuslikku iseloomu kandvad sissetulekud.

3. M A A K O N N A V Ä L J A M I N E K U D  
=====

Nagu eelpool tähendatud, kannavad maakonna väljaminekud suuremalt jaolt paratamata iseloomu, sest osalt väljaminekute kaudu on temal kui üldhuvi teostaval organisatsioonil võimalik omi ülesandeid täita. Ta ei ole mitte ei mingisugune kapitalistlik asutus, millel sissetulek on eesmärgiks, vaid maakonnale on sissetulekud ta tähtsate ühiseluliste ülesannete teostamisel ainult abinõuks.

Eesti seadusandlus tunneb ainult maakonnaomavplitsuse sunduslikke (obligatoorseid) väljaminekuid. Sunduslisteks väljaminekuteks on maakonnal kõikide maksude, kulude ja kohustuste täitmine, mis maksvate seaduste ja nõukogude määruste täitmine tema pääle paneb<sup>2)</sup>). Millest on aga tingitud maakonna sunduslikud väljamine-

<sup>1)</sup> Õpetajate palga seadus § 9, R.T. 41, 1921.

<sup>2)</sup> Ajutine seadus valla ja maakonna sissetulekute väljaminekute jne kohta §69; R.T. 18/19, 1920 a.

kud. Siin peab tähendama, et need võivad tekkida ainult maakonna-  
sundusliste ülesannete teostamisest. Teoreetiliselt võivad sun-  
duslisteks olla ainult need ülesanded, mida ta mingisuguse väli-  
se ~~välise~~ autoriteedi mõjul tingimata täitma peab. Nende ülesannete  
teostamisel tekkivad väljaminekud ongi siis sunduslikud väljami-  
nekud. Rääkides ainult maakonna sunduslistest väljaminekutest, ei  
anna Eesti seadusandlus ei mingisugust kriteeriumi maakonna mitte  
sunduslike eesk fakkultatiivsete väljaminekute kohta.

Samuti nagu sunduslikud väljaminekud tekkivad sunduslistest  
ülesannetest, võivad fakultatiivsed väljaminekud tekkida ka ainult  
fakultatiivsetest ülesannetest. Sarnaseid ülesandeid meie maakon-  
nal on tingimata täita. Need ülesanded kannavad rohkem kohapäälset  
laadi ja nende teostamisele võib maakond oma vaba tahte järele  
asuda<sup>1)</sup>). Fakultatiivsed ülesanded pole mitte alalised ning abso-  
luutse iseloomuga. Nad on fakultatiivsed ainult selles mõttes, et  
nende teostamisele võtmine või algatamine ripub maakonnaomavalit-  
suse vabast tahtest. On maakond teatavad ülesanded, mis talle sea-  
dus mitte kohuseks ei tee, teostamisele võtnud, siis on ta mõnede  
fakultatiivse loomuga ülesande teostamisel end ka ühtlasi kohustus-  
likult sidunud ja mõned neist nõuavad maakonnalt sunduslike välja-  
minekuid seni, kuni ta pole sellekohases korras nende ülesannete  
teostamisest vabanenud. Näitena <sup>võiks</sup> siia juure tuua keskkoolide avamist,  
Maksva seaduse järele ripub maakonna enda vabast tahtest, kas ta  
soovib avalikku keskkooli avada või mitte, on ta sellekohast soo-  
vi avaldanud ja kooli ülaval pidamise kuludega end sääljuures koh-  
ustuslikult sidunud<sup>2)</sup>), siis on tal antud keskkooli ülevalpidamine  
seni sunduslik, s.t. nõuab sunduslike väljaminekuid, kuni ta  
pole kooli ülevalpidamise kohustusest vabanenud. Nii võivad veel  
mõned teised fakultatiivsed ülesanded sunduslike väljaminekuid  
enesega kaasa tuua.

Nagu tähendasin, räägib Eesti seadusandlus ainult maakonna  
sunduslistest väljaminekutest. Sääljuures ei näita ta mitte iga-  
kord üksikasjalikult, missugused need sunduslikud väljaminekud on  
ja kuhu üldse maakonnalt väljaminekuid on. Kõik see leiab väljen-  
dust ainult maakonna eelarves.

<sup>1)</sup> Võrdluseks Dr. Hinzl, Die Aufsicht des Staates über die Ge-  
meinde lhk. 50 — 55.

<sup>2)</sup> Avalikkude keskkoolide seadus §6, R.T. 155/156, 1922.

4. Maakonna eelarve.  
=====

Maakonnaomavalitsusel on iseseisev omaette eelarve. Eelarve kokkuseadmine on maakonnaomavalitsuse ülesandeks, kuna eelarve vastu võtjaks ning kindlaks määrajaks on maakonnakoogu, kellele tuleb ta mitte hiljem kui 1 oktoobriks esitada. Sarnane eelarve kokkuseadmise ning kindlaks määramise kord on läbiviidud ka Saksa kreisivalitsuses ')

Maakonna eelarve seatakse kokku eeltuleva aasta pääle ja ta peab eneses mahutama kogu aasta sissetulekud ja väljaminekud. Sisuliselt jaguneb eelarve korraliseks ja erakorraliseks. Korralisesse eelarvesse võetakse ülesse aast - aastalt korduvad kindlate andmete põhjal ettekavatsetud sissetulekud ja väljaminekud; kuna erakorralisesse eelarvesse võetakse seesugused sissetulekud ja väljaminekud, mis kannavad ühekordset iseloomu.

Erakorralised asjad ja olud toovad tegelikus elus siiski enesega kaasa teatavaid kõrvale kaldumisi aastaeelarve piiridest, ning sunnivad ettenägemata väljaminekuid tegema. Kuid neid väljaminekuid pole lubatud muidu täita, kui nad pole lisaeelarves ettenähtud. Lisaeelarvesse lubab seadus ülesvõtta ainult neid väljaminekuid, mis aastaeelarve kokkuseadmise puhul polnud võimalik ettenäha ja mis järgmise eelarveaastani edasilükkamist ei kannata.'')

Eelarves ei või väljaminekute summa mitte suurem olla sissetulekute summast '''). Nii siis sissetulekud määravad väljaminekud.

Eelarve peab tingimata sisaldama ''')): 1) kõik sunduslikud väljaminekud ja 2) tagavara summa nõukogu määramisel, mis ei või vähem olla kui 1½% maakonna harilikkudest sissetulekutest ja 3) pääle sellele nõukogu äranägemise järele mitte sunduslikud väljaminekud, kui ka teatavad summad erikapitalide loomiseks. Need on maakonna eelarve seaduslikud osad, ilma milleta ei või eelarvet vastuvõtta, ega ka täitmisele pöörata.

Tehniliselt peab eelarvesse ülesvõetud sissetulekud ja väljaminekud jaotatud olema üksikutesse päätükidesse, paragrahvidesse ja punktidesse, kusjuures peab äramärgitud olema tema aluseks olev

') Dr. jur. Dieckmann, Verwaltungsrecht lhk 634; Berlin, 1923.  
 '') Ajutine seadus valla ja maak. sissetulekute ja väljam., eelarvete jne kohta § 72 R.T. 18/19, 1920 aastal.  
 ''') Sääl samas, § 73.  
 ''') Ajutine seadus valla ja maak. sisset., väljaminekute, eelarvete jne kohta § 74. R.T. 18/19, 1920 a.

seadus või nõukogu otsus. See on taevilik selleks, et riiklikule järevalve asutusele kergendada järevalvet eelarve seaduslikkuse üle.

On eelarve maakonnannõukogu poolt vastuvõetud, siis saadetakse talt ära kiri järevalve korras siseministariumile järevalve võimaldamiseks. Kui siseminister eelarves seaduse rikkumist ei leia ja ühe kuu jooksul, arvates eelarve ära kirja kättesaamisest, vastava administratiivkohtu ees sellekohast protesti eelarve kohta pole tõstnud <sup>1)</sup>, siis loogiliselt tuleb eelarve seaduse jõusse astunuks lugeda ja teda võib täitmisele pöörata.

5. E e l a r v e t ä i t m i n e .

=====

Eelarve täitmine lasub maakonnaomavalitsuse täidesaatvate organide pääl. Seadusandlus nõuab eelarve justset täitmist. Ainult eelarve piiirides võib liikuda täidesaatvate organide tegevus. Ainult säält võivad nad sissetulekuid võtta, mis eelarvesse ülesseatud ning üksnes sinna võivad nad väljaminekuid lubada, mis eelarves ettenähtud. Iga krediit ning laen peab selleks otstarbeks ära tarvitatud saama, milleks ta määratud või tehtud.

Täidesaatvad organid ei või ühtki maakonnannõukogu rahalist väljaminekut sisaldavat otsust täidesaata muidu, kui see pole eelarvesse ülese võetud <sup>2)</sup> Siiski vähemaid muudatusi võib maakonna valitsus eelarve üksikute päätükkide piiirides ettevõtta, kui sama päätüki mõned paragrahvid suuremaid väljaminekuid nõuavad jne, kuid enam tähtsamate muudatuste ettevõtmiseks on tingimata tarvilik maakonnannõukogu otsus.

6. A r u a n d e d e e l a r v e t ä i t m i s e

=====

k o h t a .

=====

Eelarve täitmise kohta on maakonna valitsus kohustatud aruandema. Aruanded seab maakonna valitsus aruande aastale järgnevaks 1 maiks kokku. Seaduse järele on ettenähtud aruanded ainult " eelarve põhjal tehtud rahaliste väljaminekute kohta " <sup>3)</sup>. Niisugune aruanne antakse kõige päält maakonna revisjonkommisjonile läbi vaatamiseks. Pääle revisjonkommisjoni otsust esitab maakonna-

<sup>1)</sup> Omavalitsuse ajutine järevalve seadus § 4 R.T. 78, 1919.

<sup>2)</sup> Ajutine seadus valla ja maak. siiset. väljam., eelarvete jne kohta § 71 R. T. 18/19, 1920.

<sup>3)</sup> Sääl samas § 88.

valitsus aruande maakonnakoogule kinnitamiseks. Kinnitatud aruanne saadetakse kahe nädala jooksul siseministrile, kes võib aruande kohta vastavalt omavalitsuse asutuselt veel täiendavaid teateid nõuda ning kogu aruannet järelvalve korras protesteerida.

MAAKONNA REVISJONKOMISJON.<sup>1)</sup>  
=====

Maakonna revisjonkomisjon kui iseseisev võimu orgaan, riikliku küll käesoleva püüki alla, kuid otstarbekohasuse seisukohalt pean siiski täielikuks teda siinkohal vähemalt ta funktsioonide poolest, mis maakonna majapidamisega ligidalt seotud, vaatluse alla võtta. Revisjonkomisjon valitakse maakonnakoogu poolt nõukogu liikete hulgast. Revisjonkomisjoni liikete arvu määrab nõukogu tarviduse järele. Üldiselt on revisjonkomisjoni ülesandeks maakonnaomavalitsuse asjaajamise kontrollimine. Revideerimist võib revisjonkomisjon kunas tahab ettevõtta, võib asjatundjaid juure kutsuda ja revideerimist oma üksikute liikete hõuleks anda. Revisjonkomisjoni tegevus seisab peamiselt maakonnaomavalitsuse rahaliste toimingute ning operatsioonide revideerimises. Ta vaatab läbi maakonnaomavalitsuse aruande enne maakonnakoogule esitamist. Leiab revisjonkomisjon, et maakonnaomavalitsuse liikmed on eelarvest mööga lainud ning kulusid teinud, mis maakonnakoogu otsusega pole lubatud, teeb ta ettepaneku nõukogule neid summe vastavalt isikutele sissenõuda.

<sup>1)</sup> Maakonnakoogu koduleht § 28, ja Apudro seadus valla maak. sissetulekute, väljaminekute ja kotte § 88, ja pöng. (R.T. 18/9-1920)

V. päätükk.

M A A K O N N A = O M A V A L I T S U S E V A H E K O R D  
=====

V A L D A D E J A A L E V I T E G A  
=====

Eesti maakonnaomavalitsus on teise astmeliseks omavalitsuse üksuseks n.n. maaomavalitsuses, võttes administratiivselt oma alla kogu maakonna piirkonnas olevad vallad ja alevid. Maakonna piiride muutus sünnib vahekorras vastavate valla piiride muutmisega. Vallaomavalitsus omas praeguses korralduses põhjened 19. veebruaril 1866 aasta n.n. Balti vallakogukonna seadusel \*) ja ta on kõige esimene, algomavalitsusüksus maaomavalitsuses. 1866 aasta Balti vallakogukonna seaduse järele oli ta seisuslisel ehitusel ja maaalaliselt ei võtnud ta oma alla vallias asuvaid mõisamaid. Alles 30. märtsil 1917 a. seaduse elluviimise määruste (№. osa §1) põhjal laiened vallaomavalitsuse administratiiv piirkond, võttes oma alla ka selles piirkonnas olevad kõikisugused mõisamaad. Sama seadusandliku aktiga muudeti vald kõikseisusliseks (vsesoslovnaja). Sarnasel kujul on elanud meie vallaomavalitsus tänapäevani. Vallal, nagu meie seda maakonna juures nägime, on ka oma nõukogu ja vallavalitsus. Nõukogu valitakse valla elanikkude poolt ja oma funktsioonide poolest on ta määrava = otsustava võimuga organ, kuna vallavalitsus on täide saatvaks organiks. Valla- ja maakonnaomavalitsustel on väga palju ühiseid jooni ning kokkupuutumisi. Iga vald on organiline osa maakonnaomavalitsusest. Ta on isegi teatavate ülesannete tõttu quasi maakonna täidesaatev organ kohapaäl, nagu maakonnaomavalitsuse maksude sissenõudmises jne. Üldise korralduse poolest on vallal maakonnaga ühiseid jooni veel maksustamises, eelarve korralduses, järevalvekorras jne.

Kaugeltki ei saa siin kõik valla- ja maakonnaomavalitste kokkupuutumised arutuse alla tulla, vaid peatun ainult täptsamate kokkupuutumiste juures.

Teiseks maakonnaomavalitsuse all-omavalitsusüksuseks on aleviomavalitsus. Alevi korraldus põhjened 15 juulil 1917 a. seadusel \*\*)

---

\*) Svod Zakonov II köide, 1892 a. välg. annus, Üld. Kub. osut. seadus §186.

\*\*) Sobranie zakon. i raspor. pravitelstv — postanovlenie vrem. pravitelstva o poselkovom upravlen. .. nr.187, 1917 aastast.

Alev on linna laadiline omavalitsusüksus. Alev ja maakond on märksa vähem üksteisega seotud, kui seda valla juures tähele võisime panna ja ta kannab rõhkem puht administratiivset iseloomu; nende vahekord on nagu kunagi esimese ja teise astme omavalitsuse üksuse vahekord. Näiteks tähendatud alevi seaduse (§ 64) põhjal kuuluvad alevivolikogu poolt vastuvõetud sundmäärused maakonnaomavalitsuse kinnitamisele ning avaldamisele sellekohases korras; edasi loeb alevi seadus (§ 123) mõnesuguseid makse, mida võib aleviomavalitsus võtta ainult maakonnaomavalitsuse kinnitamisel. Nii on veel palju teisi asju, mille juures on alev maakonnaga enam või vähem seotud. Kuid mis valla-, alevi- ja maakonna vahekordades kõigetest enam väljapaistev ning tähelepanu väärib, on see, et maakonnaomavalitsuse kaudu teostab siseminister valla- ja aleviomavalitsuste tegevuste üle seaduslikkuse järelvalvet. Riiklik järelvalve funktsioon omavalitsuste tegevuste üle on põhimõtteliselt siseministri käes. Järelvalvet võib Eestis teostada, nagu tähendasin, ainult omavalitsuste tegevuste seaduslikkuse üle. Otstarbekohasuse järelvalvet Eesti seadusandlus ei tunne. See on uue põhimõtte, mis meil omavalitsuste (tegevuste) iseseisvuse kindlustamiseks kindlalt läbi on viidud.

Järelvalvet omavalitsuste tegevuste üle reguleerib "Omavalitsuse ajutine järelvalve seadus" <sup>1)</sup>. Selle seaduse põhjal on järelvalve keskendatud siseministri kätte, kes seda linna ja maakonnaomavalitsuste üle teostab, kas isiklikult või esindajate kaudu, valdade ja alevite suhtes aga maakonnaomavalitsuse kaudu (§2). Maakonnaomavalitsusel on selles suhtes samad õigused, mis siseministril endal linnade ja alevite suhtes (§8). Maakonnaomavalitsus teostab alevite ja valdade üle järelvalvet kui riigi keskvalitsuse järelvalve organ. Järelvalve seaduse järele on see funktsioon maakonnaomavalitsuse kui kollegiaalse organi käes.

Vaatame ligemalt, kuidas maakonnaomavalitsus seda ülesannet teostab. Järelvalve seaduse (§4) järgi on valla- ja aleviomavalitsused kohustatud saatma järelvalve võimaldamiseks protokollide ära kirja ja seitsme päeva jooksul päle koosoleku lõppu maakonnaomavalitsusele, kellel on õigus kahe nädala jooksul <sup>2)</sup> päle ära kirjade kättesaamist administratiivkohtu korras protesti avaldada otsus-

<sup>1)</sup> R.T. 78 - 1919 a.

<sup>2)</sup> Eelarvete suhtes on maksev ühekuune tähtaeg.

te vastu, kui ta neis seaduste rikkumist leiab ja protesteeritud otsuse täidesaatmist kuni kohtu otsuseni seisma panna. Nagu ülaltoodust näha, on maakonnaomavalitsuse käes ainult protesti algatamine administratiivkohtu ees, kes protesti all oleva otsuse seaduslikkuse mõttes kohtulikule järelkatsumisele võtab ja kelle võimuses seisab protesteeritud otsust tühistada või muuta.

Sel teel sünnib nn. kantsaleilik järelvalve teostamine, kus järelvalve asutusele saadetakse kirjavahetuse koobras protokollide ära kirjad kätte. Pääle selle võib maakonnaomavalitsus valla- ja aleviomavalitsuste tegevuste üle järelvalvet teostada kas revideerimise või muul teel. Revideerimist teostab maakonnaomavalitsus oma seesmise tööjaotuse põhjal maakonnaomavalitsuse administratiiv osakonna juhataja kaudu, kes sellel ülesandel selleks otsekoheselt kohapäale sõidab ja sääl üksikasjalikku revideerimist kogu antud omavalitsusüksuse asjaajamise ja tegevuse üle teostab. Leiab maakonnaomavalitsus seesugusel revideerimisel või muul teel saadud andmete põhjal valla või aleviomavalitsuste tegevuses või asjaajamises lihtsalt seaduse rikkumist, millel kuriteo tunnused puuduvad, siis annab ta sellest vastavale omavalitsuse asutusele teada ja määrab tähtaja seadusliku korra maksmapanekuks. Kui aga määratud tähtaja jooksul vastav omavalitsusasutus seaduse rikkumise kõrvaldamisest pole maakonnaomavalitsusele teatatud, on ta õigustatud põõrama kahe nadala jooksul protestiga administratiivkohtusse ja ühtlasi protesteeritud otsust kuni kohtu otsuseni seisma panna. Kui aga revideerimisel ilmsiks tulevad valla või aleviomavalitsuste tegevuses kuriteo tunnemärke, selkorral on maakonnaomavalitsus kohustatud sellest prokoröörile teatama süüdlase vastutusele võtmiseks (§6). Pääle selle võib maakonnaomavalitsus järelvalve seaduse põhjal valla- ja aleviomavalitsuste valitud ja nimetatud ametnikke, kui ta nende tegevuses kuriteo tunnemärke on leidnud, ajutiselt ametist tagandada, kuni asja otsustuseni kohtus. Tagandatud ametniku asemele võib ta tarbekorral asetaitjaid määrata senikaua, kui vastava omavalitsuse poolt ametnikku pole valitud või nimetatud.

Nagu kõigest sellest näha, sünnib riiklik järelvalve teostamine valla- ja aleviomavalitsuste tegevuste seaduslikkuse üle maakonnaomavalitsuse järelvalvel ning algatusel administratiivkohtu kaudu, kus asjaosalistel on võimalus oma otsusi kõigi seaduslike abinõudega kaitsta.

Ka mujal välisriikides, teostatakse vähemate ehk allomavalitsusüksuste üle riiklikku järelvalvet suuremate ehk teise või kolmanda astme omavalitsusüksuste kaudu. Inglise kihelkonna ehk kogukonna (parish) üle teostatakse vähemalt osaliselt grafkonna kaudu 1) Samuti ka Saksamaal, sääl on kogu järelvalve organisatsioon teisiti korraldatud ning organiseeritud, mispärast säälset järelvalvet raske on meie järelvalve aparaatidega võrrelda. Saksamaal on järelvalve pääasjalikult administratiivne, meil aga kohulik. Ka Saksamaal on lõppinstansiks kohus, kuid enne seda, veel mõned instansid, kuhu enne kohtusse kaebamist kogukonnad kaevata võivad 2)

Üldiselt võiks siinkohal veel maakonna ja ta allomavalitsusüksuste vahekorra kohta allakriipsutada seda, et maakonnaomavalitsuse ülesandeks on muuseas valla- ja alevi-omavalitsuste tegevuste ühtlustamine ning juhtimine, mis pääasjalikult seisab nende ühe-laadiliste korralduste kooskõlastamiseks.

Pääle üldise järelvalve seaduse on veel teiste seaduste põhjal erivolituste näol maakonnaomavalitsusel järelvalve funktsioon tema allomavalitsusüksuste üle, mida teostab ta vastavalt sellele korrale, mis sääljuures kindlaks on määratud. Nii on näiteks hoolekande seaduse põhjal maakonnaomavalitsuse käes vallaomavalitsuse üldise ja igaaastase hoolekande kava hääkskiitmine. Ja kui ta leiab, et talle esitatud valla hoolekande kava ei vasta seaduse nõuetele või ei võimalda ülemaakondliku hoolekande kava ühtlast kokkuseadmist, on ta õigustatud seda kava tagasisaatma ümbertöötamiseks ja uuesti esitamiseks, ühes oma märkustega, milles leitud puudused 3). Siin on kahtlemata maakonnaomavalitsusele antud otstarbekohasuse järelvalve, mis meie üldises järelvalve korras erandi moodustab. Sama hoolekande seadus annab valdade ja eraorganisatsioonide hoolekande alal järelvalve teostamise funktsiooni maakonnaomavalitsuse liigetele varustades neid sama õigustega, mis on ettenähtud riigi hoolekande nõunikkude kohta 4)

Võlla ja maakonna vahekorra kohta olgu lisaks veel tähendatud, et maakonnakoogul on maksvate seaduste järgi õigus teha, valla-

1) Dr. Hirzer, Die Aufsicht des Staates über die Gemeinde lhk 133. Leipzig 1923.

2) Dr. jur Dieckmann, Verwaltungsrecht lhk 623 — 624; Berlin 1923.

3) Hoolekande seadus §11 R.T. 120/121, 1925 a.

4) Säälсамас §199.

omavalitsuste suhtes mõnesuguseid kohustavaid otsusi, millest nad peavad kinnipidama. Nii on maakonnanõukogu käes vallaametnikkude palga alammäärade kindlaks määramine; võib vallale sekretäri abide ametisse võtmist sunduslikuks teha jne ')).

---

')) Ajutine seadus vallaomavalitsuse palga ja tööolude korraldamise kohta R.T. 69/70 - 1920 aastal.

## VI. päätükk.

MAAKONNA=OMAVALITSUSE ASJAAJAMI=  
 =====  
 S E S E A D U S E P Ä R A S U S E K I N D L U S T U S T E S T .  
 =====

Vähe sellest, et riigikeskvõim seadusandluse kaudu maakonnaomavalitsusele kindla kompetentsi kätte on näidanud ja ta organide vahel selle plaanikindlalt ära on jaotanud, neile kätte näidates ta ametialalised õigused ja kohustused, ei ole see kõik küllalt veel selleks, et kogu maakonnaomavalitsuse tegevus neis piirides liiguks, mis seadusandlusega kindlaks määratud, ja et ta tegevus oleks juhitud otstarbekohasusest ning seadusepärasusest.

Edasi tulebki tähele panna neid abinõusid ning asutusi, mille kaudu kindlustatakse maakonnaomavalitsuse tegevuse ning asjaajamise seadusepärasus. Maksva seadusandluse järgi on see teostatav peamiselt kahe korralduse kaudu, esiteks maakonnaomavalitsuse enda organisatsiooni kuuluvate organide ja teiseks sellekohaste riikliste järeelvalve asutuste kaudu. Peatume kõige päält esimese korralduse juures.

Üldiselt võib kinnitada, et kogu maakonnaomavalitsuse organisatsioon on oma konstruktsiooni poolest sarnaselt kujundatud, et ta organid paratamatult peavad seaduse piirides funktsioneerima; kõik nende tegevus peab üldise reeglina põhjenema seadustel, sest vastasel korral pole nende valitsemistoimingud seaduslikud ja ühes sellega pole neid keegi kohustatud ka täitma. Maakonnanõukogu kätte on seadusandluse järgi kontsentreeritud kõik võim: ta valib maakonnaomavalitsuse ja teostab ta tegevuse üle alalist kontrolli. Maakonnaomavalitsus on omakorda kohustatud omas tegevusest sellekohases korras ning vormis aruandma, nii nõukogule kui ka siseministeeriumile. Pääle selle kuulub maakonnaomavalitsuse asjaajamine veel nõukogu poolt valitud sellekoase eriülesandega revisjonkomisjoni otsekoohese kontrollerimise ning revideerimise alla <sup>1)</sup>. Kuidas revisjonkomisjon seda ülesannet eostab, pole seaduses ligemalt normeeritud, isegi ei mingisuguseid tähtaegu ega muid korraldusi pole selles suhtes leida. Ainult maakonnaomavalitsuse aruannete läbivaatamise kohta on revisjonkomisjoni ülesanne üksikasjalisemalt seaduses normeeritud.

<sup>1)</sup> Maakonnanõukogu kodukord § 28.

tud. Ja vist osalt ka seetõttu ongi revisjonkomisjon endale märk-  
sa kitsama tegevuala võtnud, kui see maakonnaõukogu kodukorraga  
talle kätte näidatud on, piirdudes pääasjalikult «eelarvete põhjal  
tehtud rahaliste väljaminekute» revideerimisega<sup>1)</sup>). Kõik muu maa-  
konnavalitsuse asjaajamise revideerimine on seega jäänud riikliste  
järelvalve asutuste hoolde, kelle vaatluse juure seega asume.

Omavalitsuse ajutise järelvalve seaduse (§1) järgi kuulub jä-  
relvalve maakonnaomavalitsuse tegevuse seaduslikkuse üle sisemi-  
nistrile. Sama otsekoheselt alluvad ka Inglise grafkonnad riikli-  
ku järelvalve suhtes selleks loodud ministriumile (Local Govern-  
ment Board)<sup>2)</sup>). Prof. Jelistratovi järgi ei teosta tähendatud Local  
Government Board järelvalvet mitte kõigi omavalitsustegevusalade  
üle, vaid ainult hoolekande, sanitaar ja finantsasjanduse suhtes;  
edasi alluvad mõnes omavalitsustegevusharus vastavate ministerei-  
umide alla, nagu kaubandus, pollutöö, haridus jne ministriumide  
alla<sup>3)</sup>). Meil sellevastu allub maakonnaomavalitsus üldise  
reeglina kõigis tegevusharudes otsekoheselt siseministriumi jä-  
relvalve alla. Erandi moodustab meie hoolekande korraldus (uue sea-  
duse järgi R.T. 120/121, 1925 a.) kus on midagi ühist ülal toodud  
Inglise järelvalvega selles mõttes, et hoolekande asjus maakonna-  
omavalitsus allub eestkätt otsekoheselt töö=hoolekande ministerei-  
umile. Ühtlasi annab sama seadus töö=hoolekande ministriumile  
maakonnaomavalitsuse hoolekande korralduse üle teatavas piirides  
otstarbekohasuse järelvalve (§11 ja §182). See on meie uuema seadus-  
andluse tendents. Nähtavasti on seadusandlus pidanud Inglise järel-  
valve korralduse selle poolest paremaks, et ta võimaldab omavalit-  
susi tegevusalade järgi vastavate ministriumide alla koondada.  
Kuivõrd Eesti seadusandlus sellest edaspidi kinnipeab, on igatah-  
es tuleviku küsimus - ja võib olla, et ainult hoolekande asjus lei-  
ti see otstarbekohane olevat. Sellegi pärast kuulub maakond ka  
hoolekande asjus siseministri järelvalve alla.

Kuna järelvalve Eesti maakonna ja Inglise grafkonna üle kuu-  
lub otsekoheselt riigi keskvalitsusele, ei ole see Saksaa kreisi-  
valitsuse korralduses mitte nii. Riiklik järelvalve (die Aufsicht  
des Staates) Saksamaal (Preisimaal) kreisiomavalitsuse üle on

<sup>1)</sup> Ajutine seadus valla ja maak. sisset. väljam. jne kohta  
§88 (R.T. 18/19, 1920 a.)

<sup>2)</sup> Dr. Hirzel, Die Aufsicht des Staates über die Gemeinde  
lhk 133 ja 134.

<sup>3)</sup> Prof. Jelistratov, Otserk adm. prava lhk 55 ja 56; Moskva  
1922 a.

jaotatud mitme asutuse vahel ja teda ei teosta mitte riigi keskvalitsus. Üldine järelvalve kreisivalitsuse üle on Preisimaal provintsi Ulempresidendi (Oberpräsident) käes <sup>1)</sup>, kuna mõnesugustel juhtumistel on isegi kreisivalitsuse esimehel (Landrat) järelvalve asutuse ülesandel õigus kreisinõukogu (Kreistag) ja valitsuse (Kreisausschuss) seaduse vastaseid otsusi seisma panna <sup>2)</sup>. Muidugi võivad selkorral need, kelle otsuse Landrat või Oberpräsident seisma on pannud, nende korrälduse pääle teatava tähtaja jooksul administratiivkaebust tõsta. Saksamaa järelvalve üheks iseäralduks on see, et ta on administratiivne, kuna meil agaselle vastu on kohtulik, s.t. järelvalveasutus võib järelvalvet ainult kohtu kaudu teostada.

Vaatame kuidas siseminister Eestis maakonnaomavalitsuse üle järelvalvet teostab. Ta võib seda kas isiklikult või oma esindajat kaudu teha <sup>3)</sup>. Järelvalve protsesuaalne käik on täpselt sama, nagu seda eelmises päätükis maakonnaomavalitsuse ja valla ning alevite suhtes tähele panime. Järelvalve võimaldamiseks on maakonnaomavalitsus kohustatud saatma protokollide ärakirjad seitsme päeva jooksul pääle koosoleku lõppu siseministrile. Leiab siseminister neis seaduse rikkumist, on ta õigustatud kahe nädala jooksul, arvates ärakirja kättesaamisest, protestiga esinema adm. kohtus otsuste vastu ja otsuste täitmist kuni kohtuotsuseni seisma panna. Maakonna eelarve protesteerimiseks on tal ühe kuune tähtaeg (§4). Pääle selle võib siseminister sama järelvalve seaduse põhjal maakonnaomavalitsuse asutustes revideerimisi ettevõtta. Seesugune revideerimine võtab oma alla kogu maakonnaomavalitsuse asjaajamise ja majapidamise, nii puht administratiiv kui ka finantsasjades. Leiab ta revideerimisel või muul teel saadud andmete põhjal, liht seaduse rikkumist, millel kuriteo tunnused puuduvad, siis annab ta sellest maakonnaomavalitsusele teada ja määrab tähtaja seadusliku korra maksmapanekuks; alles pääle selle tähtaja möödumist, kui pole seaduse rikkumist veel kõrvaldatud, on ta õigustatud kohtu ees protesti tõstma. Kui aga ilmuvad kuriteo tunnused, siis teatab siseminister sellest otsekohe prokoröörile süüdlase vastutusele võtmiseks ja on õigustatud vastavat maakonnaomavalitsuse vali-

<sup>1)</sup> Dr. Dieckmann, Verwaltungsrecht lhk 579; Berlin 1923.

<sup>2)</sup> Sääl samas, lhk 635.

<sup>3)</sup> Omavalitsuse ajutine järelvalve seadus R.T. 78, 1919.

tud või nimetatud ametnikku ajutiselt tagandada kuni kohtuotsu-  
seni (§7). Tagandatud ametniku asemele võib tarbekorral asetäit-  
jat määrata seniks, kui vastava orgaani poolt ametnik pole vali-  
tud või nimetatud.

Kõigest ülal tähendatust järgneb, et meie maakonnaomavalit-  
suse otsusi on riigi keskvalitsusel ainult selkorral võimalik  
muuta või tühistada, kui nad ei põhjene maksvail seadusil, ja  
et kõik see on teostatav ainult vastava kohtuotsuse põhjal. Ai-  
nult kohus on selkorral kompetentne asja otsustama. See ongi koh-  
tuliku järelvalve iseäraldus. Sarnase järelvalve korra juures on  
maakonnaomavalitsusele kindlaltatud kindel iseseisvus, mida ei  
või otsekoheselt riigi keskvoim rikkuda.

Veel enam laialdasema ning põhjalikuma kontrolli alla tõm-  
matakse maakonnaomavalitsuse tegevus seaduslikkuse mõttes admi-  
nistratiiv kohtupidamise kaudu. Meie administratiivkohtu korra<sup>2)</sup>  
järgi võib vastava Rahukogu ees proteste ja kaebusi tõsta: maa-  
konnakoogude määruste ja otsuste pääle, samuti maakonnaomavalit-  
suste, nende osakondade kui ka üksikute valitavate ametnikkude  
tegevuse pääle. Oigus protesteerida on valitsuse komissaaridel ja  
teistel ametnikkudel, kellel seaduse järgi ülesandeks on tehtud  
omavalitsuste ja teiste riigiasutuste seaduslikkuse järele valva-  
ta; kuna õigus kaevata on kõigil isikul, seltsidel, ühisustel ja  
omavalitsuseasutustel, kui nende õiguslised või varanduslised  
huvid administratiivasjus seadusevastaselt on puudutatud. Niisu-  
gusel korral tõstetud kaebused ning protestid on sihitud teata-  
va administratiivse korralduse või otsuse enese vastu. Pääle sel-  
le kannavad vastavad ametnikud omas tegevuses vastutust, millel  
ka teatav tähtsus on seadusepärase asjaajamise kindlustamiseks.

---

<sup>2)</sup> R.T. n 20. 1919. ←

VII. päätükk.

M A A K O N N A O M A V A L I T S U S E T A R V I L I K K U =  
 S E S T R I I G I V A L I T S E M I S E S J A T A V Ö I M =  
 A L I K K U J U T U L E V I K U S . . .

1. Üldpõhimõtteid.

Eesti vabariigi põhiseaduse (§75) järele on riigivõimul võimalik valitsemist kohal teostada kahel teel: kas omavalitsuste või selleks loodud eriasutuste kaudu. Üldine põhimõte on, et omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim. Põhiseadus räägib ainult " omavalitsustest ", kuid ei lausu sääljuures sõnagi, mis suguseid üksusi omavalitsuste all mõista tuleb. Järjekult tuleb eriseaduses omavalitsusüksused ettenäha ning nende konstruktsioon kindlaks määrata. Eesti oma seadusandlus pole veel tänini suutnud uut omavalitsuste põhikorraidust luua, mispärast põhiseaduse (§4) põhjal on meil sellesasjas tunnustatud seadusena maksev nn. 30. märtsi 1917 a. seadus. (Eestimaa kuber. adm. val. ja omavalitsuse ajutise korralduse — Sead. ja Val. korr. kogu nr 137, 1917, 952..), millel põhjeneb meie maakonnaomavalitsuse organisatsioon ja funktsioonid. See seadus on veneaja parandus ning ei vasta nii mõneski suhtes enam asja faktilisele vahekorrale. On ainult aja küsimus, millal tema asemele astub Eesti oma seadus. Juba asutaval kogul oli kavatsus luua uut omavalitsuste põhikorraidust; selle ülesande kallal töötas tal omavalitsuse komisjon, kes ka 30 aprillil 1920 a. teisel lugemisel vastuvõttis " Eesti omavalitsuse korralduse " Tähendatud omavalitsuse seaduse eelnõu §1 kõlas: " Omavalitsusüksused (kogukonnad) Eesti vabariigis on: vald, alev, linn ja maakond " Nende omavalitsusüksuste ülesse võtmist põhjendab komisjon omas seletuskirjas (lhk 1) seaduse eelnõu juure järgmist:

" Asutava kogu omaval. komisjon otsustas jääda juba väljakujunenud korra juure: maakogukondades kaheastmeline (vald ja maakond), linnakogukondades üheastmeline omavalitsus... Linna, valla ja maakonna omavalitsusüksused on meil elust väljakasvanud. Linnadel ja valdadel on pikk ajalooline arenemine selja taga, kuna maakonnaomavalitsus loomuliku asetaitjana Vene kreisiametnikkude asemele astus. Eesti riikluse kujunemise aastal on meil olevad omavalitsusasutused otse haruldast elujõudu näidanud, nii hästi võitlemises oma olemasolu ja tegevusvabaduse eest, kui ka riikliste ülesannete täitmise juures. Teoteetiliste kaalumiste põhjal omavalitsusüksuste ümberloomisele asudes riskerib Eesti vabariik oma senised tões kaotada, kuna uue mõeldava omavalitsuse korralduse otstarbekohasusega eluvõim millegagi tõendatud pole."

Siia ei ole enam midagi juure lisada, võib ainult kinnitada, et nende riidadega on Asutava kogu omavalitsuse komisjon täpselt formuleerinud meie seadusandluse suuna omavalitsusüksuste suhtes.

Tahendatud omavalitsuse korralduse eelnõu oli üks demokraatsemaid ja ta pidi asetama kõik maksvad omavalitsusüksuste põhiseadused. Kahjuks ei saanud ta seaduseks. Vabariigi valitsusel tuli tema kohta seisukoht võtta ja ta leidski ta vastuvõtmatu olevat ning tegi siseministrile ülesandeks uut eelnõu väljatöötada<sup>1)</sup> Siseministeerium töötas paar aastat, enne kui valmis uus omavalitsuse seaduse eelnõu (1922 nov.). Selle eelnõu kohta loeme:

„Valla ja maakonna seadused püüdsid praegusi tühje kohte täita ning mõndagi võrreldes praeguse korraga ümberkorraldada“... Eelnõu ei kannatanud arvustusi ja võeti tagasi<sup>2)</sup> See on kõik mis sellest eelnõust teada on. Kuid kindel on see, nagu ülal toodud väljavõttest näha, et ka temas figureeris maakond enam-vähem praegusel kujul, mis käesoleval korral meile tähtis ongi.

Praegu ametis olev vabariigi valitsus on omale eriliselt ülesandeks seadnud omavalitsuse seaduse kiire väljatöötamise ja valitsuse deklaratsioonist on selle kohta järgmisi põhimõtteid leida:

„Valitsus tahab kiirendada omavalitsuse seaduse väljatöötamist, seades eesmärgiks saavutada majanduslikku kokkuvõidu ja töövõime omavalitsusüksuste ja nende töökorra lihtsustamisega ning omavalitsuse ja kohapäälsete riigiametnikkude ülesannete korraldamisega“<sup>3)</sup>).

Ja nagu kuuldu, olla praegu siseministeeriumil käsil omavalitsuste seaduste kokkuseadmine 4) Eelnõu kokkuseadjaiks on siseministeeriumi pääsekretär Eugen Maddisson, kes seda ise ametlikult E. Maak. Liidu koosolekul 18 juunil 1926 a. sellekohase järelepärimise pääle on seletanud ja et tema arvestab selle kokkuseadmisel Maak. Liidu seisukohaga 5). Sellepärast annangi Maak. Liidu seisukohta-

dele ning tõekspidamistele maakonnaomavalitsuse tuleviku küsju suhtes erilise tähtsuse; on ju tema kui meie maakondade keskkonduse seisukohad väljakasvanud kindlast kogemustest, teiseks on nad kindlaks kujunenud praeguse eelnõu kokkuseadja (E. Maddissoni) ligemal koostöötamisel Maak. Liiduga, mispärast ei võiks neil seisukohtadel ja tõekspidamistel puududa autoreet.

Missugune on Maak. Liidu seisukoht, seda võime leida tema häälekandjast kirjast „Maaomavalitsusest“ kus on äratoodud tema

<sup>1)</sup> „Maaomavalitsus“ nr 3, 1924, lhk 56.

<sup>2)</sup> Säälsamas.

<sup>3)</sup> „Postimees“ nr. 218, 14 aug. 1926 a.

4) „Kaja“ nr. 232, 7 okt. 1926 a. art: Uus maak. valitsute seadus

5) „Maaomavalitsus“ nr. 11, 1926 a. lhk 186.

põhimõtted tulevase omavalitsuse korralduse alusena, pooldades maakonna kui omavalitsusüksuse alles jäämist isegi senistes pii-rides 1)

Kõigest siin ettetoodud andmetest on näha, et meie seadusand- lised asutused on seni kinni pidanud praegu olemas olevatest oma- valitsusüksustest s.o. näha, et ka maakondi tulevikus omavalitsus- üksutena. Samal seisukohal asuvad ka mõõdukamad poliitilised era- konnad, keele mõju seadandluses määrava tähtsusega. Ka ajakirjan- dus, väljaarvatud üksikute liigi kaalumata seisukohtade avaldused, on üldiselt pooldaval seisukohal. Nii et võib kindlalt väita, et maakonnaomavalitsus omavalitsusüksusena ka tulevikus edasi elab, seda enam, et temp käes on täita üldtähtsusega ülesandeid, nagu järelvalve funktsioon vallaomavalitsuste üle<sup>3)</sup> jne. mida riigil vas- tasel korral tuleks nii kui nii "eriasutuste" kaudu teostada ja seesugune valitsusvõimu teostamine kohapääl ei oleks enam põhisea- duse üldreegliga ning valitsuse deklaratsiooniga kooskõlas.

Ülemmines maakonnaomavalitsuse tuleviku organisatsiooni ja funkt- sioonide vaatlusele, tuleb piirduda ainult ülalisesse omavalitsuskor- raldusse puutuvate muudatustega ning täiendustega, mis teataval viisil objektiviseerinud ja mille läbiviimine enam vähem võimalik. Kuna kõik see, millest vaikides mööda tuleb minna, jääb nagutama seaduste (de lege lata) järele on. Samuti ei või kõne alla tulla see osa maakonnaomavalitsuse praegusest korraldusest ning funkt- sioonist, mis eriseadusega ligemalt normeeritud, nagu: kooli-, maksu-, noolekande- jne seadustes.

## 2. O r g a n i s a t s i o o n i s u h t e s.

Pean kohe kinnitama, et tema organisatsiooni suhtes põhjalikke muudatusi ega ümberkorraldusi ei ole kuskil avaldunud. Eii saa ette kujutada omavalitsust, kus puuduks nõukogu (esinduskogu) või valit- sus - täidesaatev orgaan. Need kaks orgaani on olnud ka kogu valis- maade omavalitsusüksustele, vaatamata nende tüüpidele.

### a) Maakonna nõukogu - esinduskogu.

Põhiseaduses ettenähtud proportsionaalset valimisviisi soovitak- se selles mõttes täiendada, et valimisi viia individuaalsele pinnale 2)

1) "Maaomavalitsus" nr. 4, 1924 lhk 67, põhimõtted punkt 1.

2) E.E. Omavalitsustegelaste kongressi resolutsioon lhk 142;

E. Maak. Liidu valjaanne 1925 a.

3) Eestis on ümmargusest 300 valda, kellede üle juba tehniliselt võttes ei seudaks siseminis- triumi läsi järelvalvet teostada, sest kuhjaks ju maakonna omaval. puudumisel kõigi valdade kahtleli lin. asjaajamine sinna võtta ja kesvalitus peaks paratamatult kohapeale korraldused looma, kes vastaksid andistele. Vene "talurahva asjade komissoarid" kelle talu- andeid teidab aga praegust maakonna omavalitus omaval. ajut. järelvalve seaduse § 12 pöytä. (R.T. nr 78-1929)

s. o. võimaldada rohkem isikute valimist. Praeguse maksva koera juures on valija liig seotud ette pandud nimekirjadega ja sääl ettenähtud kandidaatide järejekorruga. Siin tuleks valijale rohkem vabadust anda, liikumata nimekirjade asemele tarvitusele võtta liikuvad nimekirjad 1). Liikuvate nimekirjadega valimise viisist peab praegune eelnõu kokkuseadja kõige vastuvõetavamaks nn. Soome valimisviisi, mis võimaldab ka mitte nimekirjas seisvale isikule hääle andmist 2). Ja tõepoolest ka meie uue seaduse andlus liigub selles suunas. Tarvitseb ainult tähelepanu juhtida Saksa rahvuse kultuurnõukogu määrustele 3) ja kaubandustööstuskoja valimismäärustele ning kaubandustööstuskoja juhatuskirjale 4). Põhjustades neile seisukohtadele, võib loota, et Soome valimisviis ka maakonnakoogu valimistel tarvitusele võetakse, päälegi on teda täiesti võimalik mahutada põhiseaduses kindlaks määratud proportsionaalse valimisviisi raamidesse. Liikuvad nimekirjad olid muu seas ka Asutava kogu omavalitsuse komisjoni nn. kogukonna valimisseaduses (§134) ettenähtud. Maksvate seaduste järgi on meil põhimõtteliselt nii Riigikogu kui ka omavalitsuste valimistel hääleõiguslikud ühed ja samad isikud, nagu seda maakonnakoogu valimiste käsitlemisel nägime. On arvamisi avaldatud, ning põhjendatud, et hääleõigus omavalitsuste valimisel tuleks siduda alalise elukohaga, või sisseseada kogukonna (omavalitsuse) liigete instituut. Selles asjas pakub huvi Asutavakogu omavalitsuse komisjoni eelnõu (§7), kus alaline elukoht oli aluseks võetud kogukonna (omavalitsuseüksuse) liikme instituudile, mis omakorda oli aluseks kogukonna valimisõigusele (nii aktiiv, kui ka passiiv hääleõigusele) (§134). Kuna aga hääleõigus maakonnakoogu (volikogu) valimistest osavõtuks oli kõigil neil maakonna elanikkudel, kellel maakonna valdades ja alevites hääleõigus (§135), siis järjekult olid valla ja aleviomavalitsuste liikmed ka ühtlasi maakonnaomavalitsuse (kogukonna) liigeteks. Niisugune korraldus maakonna hääleõiguse suhtes oli tingitud maakonna kui teiseastmelise omavalitsusüksuse iseloomust.

Maksvate seaduste järgi on maakonnakoogu kindlaajaline (3 aast.) volituste kestvus. Tegelik elu on aga näidanud, et on tarvilik teatavate tingimuste juures maakonnakoogu kui rahva esinduskogu varem laiali saata. Seesugusele seisukohale on asunud

ka Maak. Liit. Tema äranägemise järgi võivad volikogud (esindus-

1) "Maaomavalitsus" nr. 14, 1925, lhk 210. E. Maddissoni art: "Valimise põhimõtted tulevases omavalitsuses"

2) Sääl samas lhk 212.

3) R.T. 101/102, 1925

4) R.T. 133/134, 1925 ja "Maaomavalitsuses nr. 14, lhk 212, 1925.

kogud) enne tähtaega oma otsuse kohaselt laiali minna ja uusi valimisi korraldada, kus juures ennetähtajalised valimised võivad ettevõetud saada. Vabariigi valitsuse otsuse põhjal 1) Oma-valitsuste esinduskogude laialisaatmise fakti pooldavad üldiselt meie mõõdukamad poliitilised erakonnad. Selle läbiviimine tähendaks uue põhimõtte tarvitusele võttu.

Maakonnakoogude funktsioonide suhtes pole midagi uut ilmsiks tulnud, mispärast tuleb arvata, et tal ka edaspidi samad ülesanded täita jäävad, mis tal praegugi on.

#### b) M a a k o n n a v a l i t s u s .

Tema moodustamise, koosseisu, ja funktsioonide suhtes pole ka suuremaid muudatusi ega ümberkorraldusi ettenäha. Tähelepanu väärt on Maakondade Liidu seisukoht, et valitsuse liige peab ametist lahkuma, kui 2/3 volikogu (nõukogu) liigete arvust seda kirjalikult ja eriliselt motiveeritult nõuab 2). Võib kinnitada, et enam vähem vastuvõetav on see, et nõukogu võib valitsuse liiget sundida teatavate motiivide juures ametist lahkuma. Praeguse korra juures nõukogul seda õigust pole, ja see olevatki praeguse korralduse suuremaid puudusi, mille all kannatavat tihti meie maakonnaomavalitsuste korrapärase funktsioneerimine.

Ka võib arvata, et uues korralduses maakonnaomavalitsuse esimehe õiguslik seisukord kindlama ilme ning väljapaistvuse omab. Siin ei või kaugeltki eeskujuks olla Saksa kreisivalitsuse Landrativaid enam just meie vallavanem ja linnapääd.

#### 3. K o m p e t e n t s i s u h t e s .

Missugustes asjades meie maakonnaomavalitsus edaspidi tegutseb ning missugust iseloomu need asjad kannavad, seda on üksikasjaliselt siinkohal võimata vaatluse alla võtta ning üldse ettenäha. Maksima 30. märtsi 1917 a. omavalitsuse seaduses, milles maakonnaomavalitsuse kompetents määratakse on leitud, kuuluvad §9 järgi tema kompetentsi : a) kohaliku omavalitsuse asjad (dela mestnago samopravlenija) ja b) üldadministratiiv asjad (dela obše. adm. upravlenija). Sarnane ühiskondliku teotia maigua vahetegemine omavalitsuste kompetentsi kuuluvate asjade vahel on tarvitusel ka Saksamaal (Selbstverwaltungsangelegenheiten ja Auftragsangelegenheiten).

---

1) "Maaomavalitsus" nr 4, 1924, lhk 67. Maakondade Liidu omavalitsuse põhimõtted punkt 12. (Laialisaatmist ainult vabariigi valitsuse otsuse põhjal pooldab ka E. Rahvaerakonna juhtimõtted lhk 5, p 9 Tartus, 1923 a.)

2) "Maaomavalitsuses" punkt 11.

Kas sarnane vahetegemine ka tulevikus meie omavalitsuste kompetentsi kuuluvate asjade (Angelegenheiten) vahel õigustatud ning lubatud on, selles suhtes pakub meile käesoleval korral Vabariigi põhiseaduse §75 redaktsioon, kus omavalitsuste võimkond väljendust on leidnud, erakordset huvi. § 75 sõnaline redaktsioon kõlab: „OMAVALITSUSTE KAUDU TEOSTAB VALITSEMIST KOHAL RIIGIVÕIM jne. Selle redsktsiooni kohta kirjutab, praegu siseministeeriumis teoksil oleva omavalitsuste seaduste kokkuseadja, E. Maddisson, et ta võiks vast oma sõnade järjekorra pärast põhjust anda arvamisi

misele, et põhiseadus ei ole veel täiesti vabakogukonna või ühiskondlise teooria alt vabanenud. Ta jätab sarnase mulje, nagu oleks omavalitsustel juba oma kompetentsi ning siin tahetakse põhiseadusega ainult tema kompetentsi veel täiendada, tema päale ka riiklisi valitsemise ülesandeid pannes. Kuid see on igatahes ainult redaktsiooni puudus, ainult Asutava Kogus põhiseaduse komisjoni poolt ettepanud redaktsiooni paranduse tagajarg 1)

Ja töepoolest jätabki see ülal tsiteeritud redaktsioon ~~mulje~~ seesuguse mulje sõnadega: „omavalitsuste kaudu“, et nagu oleks meie omavalitsusüksustel „omaette asjad“ (Angelegenheiten, pigemini: Selbstverwaltungsangelegenheiten) ning lisaks, teostab ka riigikeskvoim nende (omavalitsuste) kaudu „valitsemist kohal“. Et meie praegust maksva § 75 väljendatud omavalitsuste kompetentsi kuuluvate asjade iseloomu ning saäl peituvat põhimõtet tabada, - tuleb kõige paalt kindlaks teha see, mida seadusandja selle paragrahviga on tahtnud väljendada.

Samuti püüdes selgitada seda tähtsat küsimust, tõendab E. Maddisson Asutava Kogu põhiseaduse- ja omavalitsuse komisjoni protokolle tsiteerides, et põhiseaduse komisjoni omal koosolekul 9dets. 1920a., prot. nr. 40. - on paale sellekohaseid üldmõtteavaldusi vastuvõetud otsusena: a) et kohalikul ülesandel on omavalitsuste pääl, b) valitsemist kohal teosvad omavalitsused - ja meid ülesandeid võib aga seadusandlisel teel ka keskvalitsuse organide pääle panna 2)

1) Eslmene Eesti omavalitsusetegeleste kongress lhk. 16  
Maak. ja linnade Liidu väljaanne 1925a.

2) Siin tsiteeritud Asut. Kogu põhiseaduse komisjoni protokollidest väljavõtteid ei läinud mul korda algallikatest otsekoheselt saada ega ka kontroleerida, vaid olen nad sarnaselt ette kannud, nagu ma nad olen leidnud raamatust: Esim. Eesti omavalitsusetegeleste kongress lhk. 16.

67

Vastavalt neile ülessaetud põhimõtetele oli praeguse maks-  
va § 75 esialgne redaktsioon, nagu seda Asutava Kogu proto-  
kollidest leida võib, Asutava Kogule ettepanud kujul järg-  
mise sõnandusega:

„Kohalikkude huvide ja tarviduste eest hoolitsevad  
omavalitsused. Samade kaudu teostab valitsemist ko-  
ha peal riigivõim, niipalju, kui seaduses selleks eri-  
asutusi ei ole loodud“<sup>1)</sup>)

Asutava Kogu ajal ei olnud meie seadusandlusel veel moeks  
seaduseelnõude juure lisada sellekohast seletuskirja või  
motiive, mille varal oleks võimalik testud paragrahvis pei-  
tuvast mõtet tabada ning ära selgitada. Nüi läks ka põhisea-  
duse komisjoni põhiseaduse eelnõu ilma selletuskirjata  
Asutava Kogule, kus ainult komisjoni aruandja testavate  
põhimõtete kohta suusõnaliselt komisjoni seisukoha esile  
tõi. Asja selgituseks toon siin kohal komisjoni aruandja  
(Anderkopp) ettekandest § 75 kohta väljavõtte:

Praegusel ajal, kus meie ametnikkude arv iga päevaga  
kasvab, kus keskvalitsus omavalitsuse käest ülesandeid  
ära kisub, kui meie siim demokraatlikku korra, rah-  
vavalitsust tahame luua alustel, mille eeskujuks oma-  
valitsuses oleks Inglismaa, leidis põhiseaduse komis-  
joni tarviliku olevat meil deentralisatsiooni põ-  
himõtet täielikuna läbi viia ja eelnõusse sissevõtta  
§ 75, kus ära tähendatud, et kohalikkude huvide ja  
tarviduste eest hoolitsevad omavalitsused, kuma nen-  
de kaudu riigivõim teostab ka valitsemist koha peal,  
olgu siis väljaarvatud juhtumised, kus seaduses sel-  
leks eriasutusi on loonud.<sup>2)</sup>)

Nagu siin ettetoodud materjaalist näha, on meie põhiseadu-  
se § 75 esialgses sõnanduses tõepoolest figureerinud oma-  
valitsuste oma „omaette asjad“ (eigenen Angelegenheiten),  
mille klassiliseks väljendusvormiks on sõnad: „kohalikud  
huvid ja tarvidused“<sup>3)</sup>)

Kuna aga praeguse § 75 maksvas redaktsioonis „ko-  
halikud huvid ja tarvidused“ ei figureeri ja et tegelikult  
maksvusele on pääsenud § 75 esialgsest redaktsioonist ai-  
nult paramine osa, s.o.: samade kaudu teostab valitsemist  
kohal riigivõim jne. ainult selle vahega, et sõna „samade“  
asemel seisab sõna „omavalitsuste“, siis tekib paratama-

1) Asutava Kogu 4 istangijärgu protokoll 10juulist  
1920a. nr. 140, lhk. 898-899.

2) Sealsamas, prat. 27maist 1920a. nr. 133 lhk. 558-559.

3) Need sõnad on nähtavasti otsekohene tõlge Vene  
1892 aasta linna-, kubermangu- ja kreisi semstvõte võim-  
konda ära määravast seadusandluest, mis oli majanduslik-  
ühiskondliku teooria mõju all ja kus samuti omavalit-  
suste võimkonda kuulusid „dela o mestnõh nushdani i  
polzah“.

tult küsimus: kuhu on jäänud § 75 esialgeest redaktsioonist see esimene osa (kohalikud huvid ja tarvidused) ning missugustel motiividel ta säält välja on lahgenud.

Jälgides § 75 esialgse sõnanduse saatust Asutava Kogu üldkoosoleku protokollidest, leidsin, et siin on pääsjalikult uue seisukoha esile toonud Akl.K. Pats, kelle kõne õieti ütelda sisaldabki neid motiive, millele on ehitatud praegune maksev põhiseaduse § 75, mis pärast pole tahtsusetama kõnest siin kohal meie teostatava omavalitsuste kompetentsi kuuluvate asjade kohta tuua järgmist väljavõtet:

„ § 75 esimese poolles on tähendatud need ülesanded, mis omavalitsuse piirkonda eriseadusega tahetakse määrata. Need oleksid kohalikud huvid ja kohalikkude tarviduste eest hoolitsemine. Pean tähendama, et see piiramine vananenud vaadetega seletatav on... Oli aeg, meie teame, et Vene valitsuse ajal omavalitsuste peale sellest seisukohast vaadati, et neile usaldati mitte riiklikud huvid, vaid teise järgu huvid ja need olid kohalikud huvid ja tarvidused. ... Kui meie tahame ajakohasemale seisukohale asuda ja vaatame omavalitsuse päale kui õiguslise riigiasutuse päale, siis ei või meie mitte piirata nende piirkonda kohalikkude huvidega, vaid meie leiame, et omavalitsuse kätte tuleks anda ka palju teisi huvisid, mis sugugi mitte ainult kohalikud ei ole. Nii peame õigeaks tunnistama, et omavalitsus pole mitte enam kitsaste kohalikkudel huvidel, vaid omavalitsuse all kaivad riiklikud huvid. Missugused huvid omavalitsuse alaks tunnisdada, see ei ole enam põhimõtete küsimus, vaid seda otsustatakse otstarbekohasuse järgi... Sellepärast teeks ettepaneku selle paragrahvi esimest poolt välja jätta kuni punktini... ja hakata sõnadest peale: samade kaudu teostab valitsemist koha peal jne. 1)

Nagu tsiteeritud protokollist edasi on näha, on peaaegu samal ajal isegi põhiseaduse komisjoni ka samale seisukohale asunud ning tema poolt esitatakse uus redaktsioon, millest ta peagi loobub, sest K. Pats'i ettepanek ütleb, tsiteerides ~~et~~ komisjoni aruandja A. Anderkopp'i sõnu, ütleb selle põhimõtte juba ära, „OMAVALITSUSE ASUTUSED TEOSTAVAD RIIKLIKKE ÜLESANDEID“ 2). Hääletusel võetakse K. Pats'i ettepanek vastu. 3)

Nii saab lühendatud § 75 redaktsioon: samade kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim jne. Sõna „samade“ <sup>asemela</sup> tuli loomulikult esimese osa väljalangemise tõttu vastav mõiste-s, o. sõna: „omavalitsuste“ asetada, mis ka hiljem on sündinud ja nii kujuneski § 75 maksev redaktsioon.

1) Asutava Kogu 4 istangjärgu prot. 10.6.20. nr. 140, lhk. 899-900.

2) sealsamas, lhk. 900.

3) sealsamas, lhk. 901.

Nii siis põhiseaduses on meil täiesti teadlikult ning kindla-  
lalt läbiviidud omavalitsuse kompetentsi kuuluvate asjade mää-  
ramiseks riiklik teooria, ja nagu E. Maddisson väidab<sup>1)</sup>, ei  
tohiks neid segada sugugi see asjaolu, et § 75 redaktsioon, mil-  
les see riikliku teooria põhimõtte väljendust on leidnud, —  
endas ühiskondliku teooria jälgi sisaldab, sest on jusee, nagu  
eespool toodud väljavõtetega tõestatud, Asutava Kogus seaduse  
lugemisel tehtud ~~esialgse~~ § 75 redaktsiooni muudatuste ~~tule-~~  
tulemus.

Lisaks sellele võib veel kinnituseks ette tuua As. Kogu  
omavalitsuse komisjoni seisukohta:

Et, ühiskondlisi ülesandeid võimata on mingisuguse tunde-  
märgi põhjal sisuliselt riiklisteks ja omavalitsuslisteks  
jagada. Ühiskondlised ülesanded on kõik riiklised ja ainult  
otstarbekohasuse pärast antakse nende teostamine omavalitsus-  
asutuste või keskvalitsuse esindajate kätte. Omavalitsusasu-  
sed tulevad Eestis riiklisteks asutusteks pidada ja nende  
pääle kõigi riikliste ülesannete teostamine panna, mis teh-  
nilist juhtimist ühest keskkohast ei nõua<sup>2)</sup>.

Tugenedes siin ettetoodud väidetele, võib ütelda, et põhisea-  
duse järele ei ole tuleviku seadusandlus enam õigustatud omavalit-  
suste kompetentsi kuuluvaid asju jagama riiklisteks ja omavalit-  
suslisteks. Tuleviku seadusandlus peab kantud olema põhiseaduses  
peituvast põhimõttest, mida siin kohal tsiteerin järgmiselt:

Ei ole vahet omavalitsuse ja riiklise ülesannete vahel kohal:  
on olemas ainult r i i k l i s e d ü l e s a n n e d. Kes  
neid täidab, on otstarbekohasuse küsimus. Neid võivad täita kesk-  
valitsusele alluvad asutused kohapääl, keskvalitsus ise kesk-  
kohast ja omavalitsused. Neid peaks täitma aga see, kes neid  
paremini täita suudab. Tulevase seadusandluse sihiks peab ole-  
ma deentralisatsioon — keskvalitsusele alluvate asutuste loo-  
mine ainult tarbekorral. . .<sup>3)</sup>

Selles kokkuvõttes peitub tingimata lähtekont meie tulevase oma-  
valitsuse kompetentsi määramiseks. Ja võib loota, et praegusel aja-  
järgul, kus on laialdase riigiaparaadi kokkutõmbused käimas, minis-  
teeriumide ümberkorraldamine, riigiametnikkude vähendamine ja äär-  
mine kokkuhoidlikkus ning asjaajamise lihtsustamine, jne, sunnivad  
riigi keskvoimu omavalitsuste pääle panema " kõigi riikliste üles-  
annete teostamise, mis tehnilist juhtimist ühest keskkohast ei nõua"  
Missugused asjad tulevikus meie omavalitsuste kompetentsi kuuluks,  
selleks on E. Maak. Liit ülesseadnud põhimõtte:

---

~~1) E. Omavalitsustegelaste kongress lhk 18.~~

2) Asut. Kogu omavalitsuse kom. seletuskiri omavalitsuse seaduse  
eelõnõu juure lhk 2.

3) E. Omavalitsustegelaste kongress lhk 22.

Babariigi valitsus teostab valitsemist kohtadel omavalitsuste kaudu, väljaarvatud riigi varanduste valitsemine, post, telefon, telegraf, riigi maad ja metsad. Eriti kuuluvad omavalitsuste võimkonda (kompetentsi) rahva haridus, tervishoid, hoolekanne, teed, põllumajandus, rahva julgeolek, hääkorid jne. Niisama peaks alluma omavalitsustele kõigi otsekoheste maksude määramine; maakonna välispolitsei peaks alluma maakonnavalitsusele, kusjuures maakonnavalitsuse ja keskvalitsuse vahekorra määrab ära eriseadus 1).

Nagu ülaltoodust näha, on suurem jagu neist juba praegugi maakonna või teiste omavalitsusüksuste kaudu teostatavad, kuna need, mis väljaarvatud, on ka praeguse korra juures "eriasutuste" võimkonda kuuluvad. Hoopis uue nõudmisena on ülestõstetud rahva julgeolek, hääkorid, kõigi otsekoheste maksude määramine ja välispolitsei aaluvaks tegemine maakonnas maakonnavalitsusele. Mis puutub rahva julgeoleku ja välispolitsei maakonnaomavalitsuse kompetentsi toomisesse, võib enam vähem ettenäha, et see riiklistes huvides pole läbiviidav, otstarbekohane ning päälegi nõab meie riigi poliitiline seisukorrad politsei koondamist ühte keskusse. Samuti pole läbiviidav "kõigi otsekoheste maksude määramine omavalitsuste kaudu", nõuab ju maksustamise aparaat riigis ühtlast korraldamist ning vilunud ametnikke, mis vaevalt omavalitsuste kaudu kättesaadav on.

Maksustamise alal on Maak. Liit ülesseadnud nõudmise, et kohalikel omavalitsustel on maksude määramise alal autonoomia, mida need teostavad seaduses ettenähtud alustel 2) Selle nõudmise läbiviimine tähendaks maakonnaomavalitsusele avaramaid elutingimisi ning ühtlasi majanduslikult riigi hoolekande alt vabanemist 3).

#### 4. Maaomavalitsus ja riigi keskvalitsus.

Tähtsama muudatusena võib siin kõne alla tulla riikliku järeelvalve korraldamise küsimus. Vastavalt Maak Liidu põhimõtetele ei või ka tulevikus otstarbekohasuse järeelvalvet olla, võib olla ainult seaduslikkuse üle, nagu ta seda põhimõteliselt praegu on. Meie praegune seaduslikkuse järeelvalve on teostatav ainult kohtu kaudu, järeelvalve asutusel on ainult protesti tõstmise õigus kohtu ees. On

1) "Maaomavalitsus" nr 4, 1924 lhk 67, põhimõtted punkt 5.

2) Säälsamas, põhimõtted punkt 6.

3) E. Omavalitsustegelaste kongress lhk 142. Maak Liidu väljaanne

juba varem leitud, et meil tuleks kohtuliku järevalve päält üleminna administratiiv järevalve pääle, s.o. panna maksma kord, kus järevalve asutus võiks mitte seadusepärase otsuse tühistada, muuta või seisma panna ja otsuse tegijal asutusel jääks õigus järevalvet teostava asutuse otsuse või korralduse pääle kohtulikku kaebust tõsta. Administratiiv järevalvet pooldab ka praegune eelnõu kokkuseadja 1) Meie kohtuliku järevalve halvaks küljeks peetakse ta liig raskepärasust ning kohtule liig koormavuse pärast, kuhjuvad ju kõik protsessid ka kõige väiksema seaduse=rikke korral kohtusse jne. Omal ajal esitas vabariigi valitsus juba I-le Riigikogule » omavalitsuse ajutise järevalve seaduse §4 ja §5 muutmise seaduse » 2) millega taheti siseministrile õigusanda, kahe nädala jooksul pääle ärakirjade kättesaamist otsuse täitmist põhjuse näitamisega seisma panna, kui ta neis seaduse rikkumist leiab. Alles siis selle siseministri korralduse vastu oleksid võinud näiteks maakonnaomavalitsuse otgaanid kohtulikku kaebust tõsta. Kahjuks ei saanud see eelnõu seaduseks; tema saatust jälgides, leidsin, et ta pääle esimest lugemist otsustati üleüldisse komisjoni anda 3) , kus ta tänini on seisnud.

5. M a a k o n d j a t a a l l o m a v a l i t s u s ü k s u s e d .

Kuna meie praegune maakond nii maaalaliselt, kui ka administratiivselt võtab oma alla kõik maakonnas olevad vallad ja alevid, piiridub ta tulevikus ainult vallaomavalitsusega. Tegelik elu on näidanud, et ei ole otstarbekohane maakonnal järevalvet teostada alevi, kui linna sarnase omavalitsusüksuse üle. Maakond olgu teiseastmeliseks omavalitsusüksuseks ainult maaomavalitsuses. Sellele seisukohale asus ka esimene omavalitsustegelaste kongress 4) Ja nagu aegkirjast » Maaomavalitsus » loeme, ongi vabariigi valitsus kokkuseadnus sellekohase eelnõu, millega eraldatakse alevid maakonna järevalve alt

1) » Maaomavalitsus » nr 13, 1925 lhk 200.  
 2) I Riigikogu Prot. lisa nr 276(138) lhk 591 — 592.  
 3) I Riigikogu 4 ist. järgu prot nr. 82, lhk 766.  
 4) E.E.Omavalitsustegelaste kongress lhk 141, Maak.Liidu väljaanne 1525 a.

79

ja viiakse selles asjas otsekoheselt siseministri alluvusse 1)

Sellega jääb maakond teiseastmeliseks omavalitsusüksuseks ainult vallaomavalitsuste suhtes. Järevalve funktsioonis on ka siin kavatsusel samad muudatused, mida maakonna ja keskvalitsuse vahel korras ettetõin, nimelt: kohtulikult järevalvelt üleminek administratiiv järevalvele. Missugusel viisil ning korras see sünnib, on raske siinkohal ettenäha 2).

#### K O K K U V Ö T E .

=====

Olen ettekannud pääasjalikult tähtsamad kavatsused, olles juhitud seejuures põhiseadusest, vabariigi valitsuse ja omavalitsuste eneste seisukohtadest. Kõige selle juures on aluseks olnud ikka meie praegune maksev omavalitsuste korraldus, millest senika meie seadusandlus teataval määral kinni on pidanud. Pidasin seda seetõttu ka ainsaks õigeks ning ratsionaalseks teeks, mida mööda meie omavalitsusliku korra kindlaksmääramisel tuleks käia. Pean paratamatult tulema järeldusele, et: maakonnaomavalitsus Eestis on ning jääb riigivõimu poolt korraldatud avalikõiguslikuks korporatsiooniks, kelle võimuorganid valitakse tema territooriumil asuvate kodanikkude poolt ja kes omas võimkonnas on rippumatu riigi keskvalitsusest.

T a a r e t u s

15 X 26.

—ooOoo—

- 
- 1) " Maaomavalitsus " nr. 11, 1926 a. lhk 181.
  - 2) Olgu tähendatud, et vaatamata minu kahekordse palve pääle, ei läinud mul korda siseministeeriumist ei minigisuguseid andmeid saada praegu kokkuseadmisel oleva omavalitsuste seaduste eelnõude kohta. Vastati, et pole maakonnaomavalitsustest ei midagi kindlat veel kokkuseatud, mispärast pole võimalik selles asjas midagi kindlat avaldada. Oleks mul kordaläinud seaduse eelnõud saada, oleksin ta kõrva maksva seadusega vaatlusele võtnud. Nüüd aga olen sunnitud neid üksikuid muudatusi ja seisukohti lõpua eraldi vaatlusele võtma.

A u t o r      15 okt. 1926 a.

Tarvitatud kirjandus.

Päale nende seaduste ning määruste, mis tarvitamise kohal ära märgitud, olen tarvitanud järgmist kirjandust üldiselt juhteks:

1. *Bierre, A. Prof. õigusfilosoofia loengud; Tartus - 1923.*
1. Dieckmann, Carl, Dr.: Verwaltungsrecht (Verfassung und innere Verwaltung des Deutschen Reichs und Preussens) Berlin-1923.
2. Einbund, Karl: Oiguslik riik-Tartus-1918.
3. Esimene Eesti omavalitsustegelaste kongress E. Maak. ja Linnade Liidu väljaanne 1925a.
4. Fleiner, Fr. Institutionen des Deutschen Verwaltungrecht, Tübingen-1922.
5. Jelistratov, Prof. Administrativnoje pravo 1914.
6. " " " " Otserk administrat. prava Moskva- 1923.
7. Hirzer, P. Dr.: Die Aufsicht des Staates über die Gemeinde, Leipzig-1923.
8. Kaufmann, R.: Die Kommunalfinanzen, I ja II Band Leipzig- 1906
9. Loorits, A. Vallaomavalitsuse võimkond ja kohused Tallin- 1922
10. „Maaomavalitsus“ kolm viimast aastakaiku. Tallin
11. Maim, N. Omavalitsuse edenemiselugu Liivimaa-mannermaal-- Tartus-1913.
12. Ozerov, Prof. Osnovö finansovoi nauki, vöpusk I ja II, Riga 1924.
13. Riigi Teataja, 1918-1924
14. I. Riigikogu protokollide lisa, ja 4 istangjärgu protokollid
15. Rägo, R. Kodanikuõpetus keskkoolidele ( I ja II) Tartus- 1923
16. Seeler, W. Prof. Estländische Rechtsgesichte Tartus 1923
17. Sobranije zakon. i rasporashenii pravitelstv 1917
18. Svod Zakonov-2 köide-1894a. väljaanne; 5 k. 1914a ja II köide 1896 aasta väljaanne.
19. Sundnormide kogu Maaomavalitsuse kohta. E. Maakondade Liidu väljaanne Tallin-1926a.
20. Asutava Kogu 4 istangjärgu protokollid.

Meie Eesti omavalitsustesse puutuv kirjandus, olgu see juriidiline või muu, - on alles noor ning võrratu väike; veel vähem on temas see osa, mis puudutab otsekoheselt maakonnaomavalitsusi.

Pidades kinni antud teemi mõistest, - kus nõutakse ainult teatud riigi konkreet omavalitsuse kasitamist, mistõttu ka üld-juriidilise kirjanduse tarvitamine ainult teataval määral aset võib leida, - on käesolev kirjatöö pääasjalikult ehitatud neile maksvatele juriidilistele normidele, millele on rajatud Eesti maakonnaomavalitsuse. Neid seadusi ning määrusi on aga võrratu palju ja siin kohal neid loetleda oleks juba tehniliselt võimatu, - nõuks palju ruumi; paalegi on neid tekstis tarvitamise kohal kas tekstis eneses või jälle joone all ära märgitud.

Mis puutub teostatava seadusandluse kohta käiva tarvitatud kirjandusesse, siis on see samuti kas tarvitamise kohal tekstis või jälle joone all ära märgitud.

Auhinna koo

1

473527