

473653

Auhinnatöð

Oja, August

Auhinnatöö  
473653

*Prof. C. S. ...  
...  
1. XI. 30 (Märts), sek.*

"AUDITOR"

**E. V.**  
TARTU ÜLIKOOLI  
BIBLIOTEKADUSKOND

30 okt. 1930  
№ 202.  
TARTU

HC 18958

E E S T I M A A O M A V A L I T S U S E

R E F O R M I J U H T N Ö Ö R I D .

*1. XI. 1930-a. tunnustatud  
T. auk. vaaditavus.  
Autor: stnd. jur. August  
Sya  
Tammberg  
Tartu ülikooli sekretär*

2



## S i s u k o r d.

I. Omavalitsusest üldse.		
1. Riigiõiguslik käsitus.....	lhk.	1 - 4.
2. Administratiivõiguslik käsitus.....	"	5 - 9.
3. Poliitiline käsitus.....	"	9 - 14.
II. Välismaade omavalitsustest.		
1. Inglismaa.....	"	15 - 19.
2. Põhja-Ameerika Ühendriigid.....	"	19 - 25.
3. Prantsusmaa.....	"	26 - 30.
4. Saksamaa.....	"	30 - 35.
5. Rootsi.....	"	36 - 37.
6. Soome .....	"	37 - 38.
7. Läti .....	"	38 - 39.
III. Eesti maaomavalitsuse ajalooline areng.		
1. Vana-Eesti iseseisvuse aeg .....	"	40 - 43.
2. Romaani-Germaani aeg .....	"	43 - 46.
3. Poola-Skandinaavia aeg .....	"	46 - 51.
4. Vene aeg .....	"	51 - 58.
5. Eesti Vabariigi aeg .....	"	58 - 62.
IV. Reformi algatusi.		
1. Maksva korra kriitika .....	"	63 - 72.
2. Ettepanekuid ja sooviavaldusi .....	"	72 - 85.
3. Tehtud ettepanekute hinnang .....	"	85 - 96.
V. Autori ettepanekud.		
1. Kokkuvõtteid ja põhjendusi .....	"	97 - 109.
2. Vallaomavalitsuse reform .....	"	109 - 121.
3. Maaomavalitsuse reform .....	"	121 - 142.
4. Kokkuhoiu võimalusi .....	"	142 - 155.
Kasutatud allikaid ja kirjandust .....	"	156 - 157.

---oooOOOooo---

## I. Omavalitsusest üldse.

### 1. Riigiõiguslik käsitlus.

Omavalitsuse mõiste käsitluse juures tuleb puudutada ka riigi-territoriaalse jaotuse küsimust üldiselt.

Juriidilises õpetuses riigist tunneme riigi ühe elemendina, peale rahva ja võimu, m a a - a l a, territooriumit. Territoorium on üks riigi konstituiivne element. Kuid, tuleb tähendada, mitte kogu aeg ei ole teda selleks loetud. Territoriaalne moment on aset leidnud alles uuemas riigimõistes. Vanemad õpetused seda ei käsitlenud. Patrimoniaalses riigis loeti territoorium riigivõimu objektiks, mitte veel riigi konstituiivseks elemendiks. Maa loeti vürsti omanduseks; ta võis seda müüa, jagada, vahetada jne. Uuemal ajal on aga asunud seisukohale, et igal riigivõimul peab olema kindel valitsemise piirkond, territoorium. Territoorium olgu riigi konstituiivne element, ta on riigivõimu maksmapaneku eeltingimuseks. Selle juures nõutakse, et territoorium kui riigi konstituiivne element olgu jagamatu, vöörandamatu; ühel territooriumil olgu ainult üks riigivõim, ja kõik inivid, kes teatud riigi territooriumil elavad, kuulugu selle riigi võimu alla, vaatamata millise riigi alamad nad on.

Territoorium on väliselt riigi piiriks, kuid sisemiselt riigi organite ehituse aluseks. Riigi organiteks, nagu teame, loetakse asutused ja isikud, kes võtavad osa riigi tahte avaldamisest ning täitmisest. Riigi organite tegutsemiseks on riik jagatud territoriaalselt üksusteks. Kogu territoorium on jagatud üksikosadeks - administratiiv üksusteks. Seda nimetatakse ka jagamiseks administratiivses mõttes. Igas üksuses tegutseb vastav organ - ametasutus või ametisik.

Ajaloolises arenemises aga näeme, et riigi organite tegutsemise kõrval kohapäälsetes üksustes tekib veel kogukondlik tegutsemine. Linnriigid, teostades riiklikku võimu, teostasid samal ajal ka kogukondlikku võimu. Seega riiklikud asutused olid ühtlasi kogukondlikud. Riigi väiksuse tõttu polnud tarvidust kohtadel erilist võimukorraldust enam luua. Uuema aja riigi keerulikkuse tõttu on osutunud vajalikuks territoriaalne jaotus, kohalik o m a v a l i t s u s. Kuid see omavalitsus on oma aluse saanud siiski igivanadest kogukondlikest üksustest, millede kui ajalooliselt arenenud asutuste õigus-

tega tuleb riigil arvestada.

Peale ajaloolise seisukoha esineb teoreetiline seisukoht, mille esindajaks Gneist: seadusepäralise valitsuse saamiseks pole küllalt rahvaesinduse osavõtust, vaid selleks on tarvis kogukondlikke üksusi, mis võimaldavad rahval avalikule elule ligemale tungida, seda enam, et kogukonnad olla kõige esialgsemad ja loomulikumad üksused.

Poliitilisest seisukohast ja õigusriigi idee vaatele on kogukonna probleem suure tähtsusega. Isiku vabaduste garantiiks pole küllalt võimalahutamisest keskkohas, vaid selleks on vaja ka kohaliku omavalitsust. See on kokkukõlas Montesquieu õpetusega võimude lahutamise ja tasakaalustamisest. Inglismaal aga seletatakse "self-government'i" tähtsust siduvuse mõttes kohtade ja parlamendi vahel. Sõäl oli see üks varajasemaid institute. Üldse on vajalik, et kohalik ja keskvoim oleksid niisuguses vahekorras, et riigielu sellest kõige soodsamaid tulemusi näeks.

Keskvoimu ja kohaliku voimu vahekorras esineb ka tsentralisatsiooni ja detseentralisatsiooni mõiste.

T s e n t r a l i s a t s i o o n on säärane kohapäälse valitsemisvoimu teostamine, kus 1) kõik otsekohesed riigi organid on tsentraalsed, s.t. nende kompetents ulatub kogu riigi territooriumile, ja 2) kohalikud organid on keskorganitele abiorganiteks; otsustav on keskkohas. See riigi ehituse tüüp, mis oli laialt tarvitusel absolutismi ajajärgul, esineb praegusel ajal puhtal kujul väga harva.

T o q u e v i l l e eraldab administratiivse tsentralisatsiooni poliitilisest. Poliitilise tsentralisatsiooni järgi peab keskorganite käes olema üldriiklise tähtsusega funktsioonid (seaduseandlus, raha, eelarve jne.). On need funktsioonid keskorganite käes, siis alles võib riigi stabiilsusest rääkida. Teised asjad võivad ka detseentralisatsiooni põhimõtteil valitsetud saada; sõäl jääb järele ainult administratiivne tsentralisatsioon. Neid teisi asju võivad kohapäälse üksused sellepärast täita, et neil pole seda üldriiklist tähtsust, mis eelmistel. Praegune aeg ongi need põhimõtted omastanud.

D e t s e n t r a l i s a t s i o o n on säärane kohapäälse valitsemisvoimu teostamine, kus kohapäälsetel organitel on iseseisev tegevuse ja otsustamise vabadus, ehkki teatud piirides. Keskkohast teostatakse siiski kõrgemat järelevalvet.

Detsentralisatsioon jaguneb kahte liiki: administratiivne de-  
sentralisatsioon ja omavalitsus.<sup>x)</sup>

Administratiivne detsentralisatsioon on säärane omavalitsemise võimu teostamine, mis on rajatud bürookraatlikule valitsemissüsteemile. See bürookraatlik valitsemissüsteem seisab elukutseliste ametnike valitsemises; ametnikud alluvad alamailt ülemaile. Kuid alamate ametnike võimu on laiendatud.

Omavalitsus on kohapäälse seltskonna enesevalitsus. Seltskond valib ise omavalitsuse tegelased, milline amet on rohkem auamet. Omavalitsust puhtal kujul pole, sest siingi on palgalisi ametnikke nagu bürokratismiski. Kuid omavalitsuse kaudu kajastub kõige paremini kohaliku rahva hingeelu.

Omavalitsuse kohta esinevad järgmised teooriad.

Vanema teorianana esineb esiteks vaba kogukonna õpetus. Selle õpetuse järgi on kogukond olnud enne riigi tekkimist. Tal olla omad põhimõtted ja õigused. Nende algõiguste tõttu eelistatakse kogukonda kui riigist eraldatud juriidilist isikut. Väikeste omavalitsuse üksuste ajal oli sel teorial kindel alus. Kuid hiljem, kui tundus tarvidus suuremate üksuste järele, mida riik asutas provintside näol, see õpetus osutus nõrgana, sest provintsid olid riigist täielikult rippuvad; neil polnud põhiõigusi.

Teiseks esineb majanduslik õpetus 19. sajandil. See õpetus tunnustab omavalitsuse sellepärast vajalikuks, et

x) Kokoškin jagab detsentralisatsiooni administratiivseks ja seaduseandliseks. Administratiivne detsentralisatsioon on temal kohalik omavalitsus: riigi üksikud osad organiseeruvad erilisteks territoriaalseteks ühinguteks, kellele riik annab teatud valitsemise funktsioonide teostamise. Nende omavalitsusliste ühingute organisatsioon määratakse üldriiklise seaduseandlusega; neil ei ole iseseisvat võimu, kuid ühes sellega nad on riigist erinevad, juriidilised isikud ja neil on oma valimise (võbornöje) organid (omavalitsuse organid), millised, erinedes riigi kohalikest organitest selle sõna õiges mõttes, ei allu tingimatult riigi keskorganitele, vaid ainult kuuluvad viimaste kontrolli alla. Seaduseandliseks detsentralisatsiooniks loeb Kokoškin maa-alalise (oblastnaja) autonoomia, mis esitab eneses detsentralisatsiooni arenemise kõrgemat astet; riigi üksikutel osadel on oma otsekohesed organid kohalike seaduseandliste kogude mäol, kes ühes keskvoimuga annavad kohalike seadusi. Sääraste kohalike seaduseandliste kui ka sellel maa-alal tegutsevate teiste asutuste organisatsioon määratakse harilikult tervelt või osaliselt kohaliku seaduseandluse poolt. Selle tõttu vastavad territoriaalsed ühingud omavad osalise poliitilise iseseisvuse ja seisavad vahepäälises asendis omavalitsusliste provintside ning mitteresiduaalsete riikide vahel. Nende kohasim nimetus oleks autonoomne maa-ala, (avtonomnoi kraj või avtonomnaja oblastj). On riike, mis koosnevad osaliselt võimkoguni tervelt autonoomsestest osadest (Jellinek). Sääraste territoriaalsete ühingute hulka loeti ka endist Soomemaad Vene all, millise juriidilist seisukorda aga peeti siiski üldiselt väga vaieldavaks.

kohtadel on tarvidus omi majanduslikke asju korraldada. Need asjad polevat selle õpetuse pooldajate arvates riigi asjad, riik polevat neist küllalt huvitatud; sellepärast pidada omavalitsus neid korraldama. - See õpetus on aga arvatud liig kitsarinnaliseks.

Kolmandaks on ühiskondlik õpetus: omavalitsusega antakse kohalikule seltekonnale omis asjus valitsemine. Need asjad pole riiklikud, vaid ühiskondlikud, mille valitsemiseks olgu kohalikud ühiskonna organid. Uhtlasi ei tohi riik ka neisse end segada. Sellest õpetusest välja minnes korraldati kohalikud omavalitsused Austrias ja Venes - "semstvo'd". - Ka selle õpetuse alused ei ole küllalt põhjendatud: on raske eraldada asju ühiskondlikke ja riiklikke. Näit. haridus, tervishoid ja teised on ühel hoobil ühiskondlikud, samuti riiklikud asjad. Üldse puht ühiskondlikke asju polegi.

Ülaltoodud õpetusi püüab lepitada riiklik teooria omavalitsusest, mille esindajateks Stein ja Gneist. See õpetus väidab, et omavalitsuse asjad olla ka riigi asjad, kuigi ainult kohaliku tähtsusega. Riik annab seega osa võimust omavalitsuse teostada. Omavalitsuse võim on tuletatud riigivõimust. Aina riigivõimu nõusolekul võib omavalitsus tegutseda. Õigusriigi vaatele on riik üldhuvide teostaja; see teostamine võib olla üldine ja kohalik. Soodustuseks antaksegi omavalitsusele kohaliku huvide teostamine.

Kuid juriidiline õpetus omavalitsusest (Otto Mayer, Georg Jellinek, Julius Hatschek) püüab tõestada, et omavalitsus siiski nagu eraldub teistest riiklikest asutustest, ta on nagu omaette üksus. Omavalitsuse üksused on avalikõiguslikus sfääris juriidilised isikud, esinedes õiguse subjektidena. Riik annab neile teatud juhtnöörid, mille põhjal tegutsemine ongi omavalitsuse üksuste ülesanne. Seega riik on võimult algelise, omavalitsus aga tuletatud võimuga. Ka on erinevused riigi ja omavalitsuse organites: riigi organid võivad kaduda, omavalitsuse organid võivad aga püsida. - Selle õpetuse nõrkuseks loetakse, et omavalitsuse mõiste juriidilise isikuna on sama abstraktne nagu juriidilise isikugi mõiste, et kohaliku omavalitsuse seadustest üle, kuulub ainult kohalikele. Keskvõimul on õigus kohalikele ette paane, tähistada kohaliku

## 2. Administratiivõiguslik käsitus.

Administratiivõiguse seisukohast loetakse omavalitsuseks riigi poolt tunnustatud kohalikud asutused, avalikõiguslikud korporatsioonid, kes teostavad kohapäälset võimu kui oma õigust, täpsemalt defineerides: omavalitsus on säärane riikliku valitsemise detsentralisatsioon, mille rahva poolt valitud organid ei allu astmeliselt keskasutustele, vaid alluvad ainult riigi järelevalvele ja toimivad iseseisvalt kohalikes administratiiv asjus. Riik oma võimu teostamisel loob valitsemise otstarbel erilise aparaadi vastavaist asutustest ja ametnikest ning jagab ka kogu territooriumi üksikosadesse - administratiiv üksustesse. Olgugi, et riiklikku võimu teostavad ametasutused ja ametnikud enam-vähem iseseisvalt, neile usaldatud võimupiiride ulatuses, moodustab riigivalitsus ikkagi ühe terviku, - seda kontrolli ja subordinatsiooni pärast. Üksiku valitsemisharu asutused alluvad astmelt üks teisele. Omavalitsuse asutusi tuleb riigi organitest lahus hoida. Omavalitsusel on tuletatud võim, ta pole täitsa iseseisev. Riigivalitsus ja omavalitsus täiendavad üks teist vastamisi.

Omavalitsuse arenemises esinevad vooludest on tähtsamad:

- 1) K o n t i n e n t a a l n e d o k t r i i n - P r a n t s u s e juur (Prantsuse-Belgia õpetus); see on tuntud "pouvoir municipal" teooria nimetuse all: kolme riigivõimu kõrvale konstrueeriti õpetus "pouvoir municipal" - kogukonna enese võimust;
- 2) I n g l i s e j u u r: Inglismaal tugevasti ajalukku juurdunud "self-government" esineb riigi ja ühiskonna vahepäälse ehitusena; ta võimu piirkonda kuulub riigi sisemine valitsemine, mis sünnib kogukondades, üldiste seaduste alusel, auametite läbi, kommunaal põhimaksude toetusel. Omavalitsuse idee süvendamine lähtus ja levis linnade kaudu; Inglismaal kujunes see krahvkondades.

Nendest õpetustest osutub tugevamaks Inglise juur. Inglise korda tuleb pidada paremaks, sest sääl on kohaliku omavalitsuse volituste piirid põhjendatud seadustele ning leiavad kaitset kohtu poolt. Prantsusmaal on need piirid hoopis laiemad, kuid nad olenevad valitsusvõimu esindajate suhtumisest neisse ja sellepärast on kõikuvad. Inglise korra tagajärjeks on see, et küsimuse otsustamine, kas kohalik omavalitsus astub seadustest üle, kuulub ainult kohtule. Keskvõimul on õigus kohtule ette panna, tühistada kohaliku

omavalitsuse organite seadusevastased otsused ja sundida seadusega nende pääle pandud ülesanded täitma; ka on keskvoimul aruannete nõudmise õigus. Prantsusmaal ja Preisimaal aga arvatakse, et kohaliku omavalitsuse organid võivad kõik teha ja kõike otsustada, mis nad loevad kohalikes huvides tarviliku olevat, kuid ühel tingimisel: see peab valitsusvoimu esindaja hääkskiitmist leidma.

Toodud juurtest järgnevad üksikute õpetlaste teoreetilised arvamisid.

G i e r k e j.t. annavad korporatiivsetele ühingutele õiguse oma asjade iseseisvaks valitsemiseks. - See vaade on aga liig kitsas, sest võib olla/ainult oma asjad, vaid ka ülekantud asju.

Rudolf G n e i s t oma kooliga ehitab omavalitsuse päämiselt poliitilisele põhimõttele. Omavalitsus on riigi kodanike osavõtt valitsemisest auametite läbi. - Selles õpetuses juriidilised kaalutlused pole olulised. On ju ka vähikute osavõtt valitsemisest auametite läbi täiesti poliitiline idee.

L a b a n d ja R o s i n laiendavad omavalitsuse mõistet - Gierke ja Gneist'i vaateid - erihuvide seisukohast: omavalitsuse ülesandeks on säärase asjade toimetamine, mis puudutavad omavalitsuse, kogukondlikke huviseid. Nende ülesannete teostamine võib sündida kas juriidilise või poliitilise omavalitsuse läbi.

P r e u s e näitab, et eelmine teooria (Rosin) toob omavalitsuse mõistesse nii juriidilise kui poliitilise momendi, kuid nõuab ka, et riigivõim ja kogukonna võim olgu üheväärsed. - Viimane nõudmine ei näi aga küllalt põhjendatud, sest vaevalt on tarvilik riigivormi seada võrrandisse omavalitsus-vormiga.

G. J e l l i n e k, H a t š e k j.t. esindavad moderni vaadet: omavalitsus on poliitiline instituut ja tähendab kommunaalliitude kaasatõmbamist riigi eesmärkide saavutamisel, - kas kommunaalliidu õiguste ja kohustuste läbi või üksiku liidu liikme subjektiivsete õiguste ja kohustuste läbi. Omavalitsuse idee on juriidiline tervik; see idee aga peab olema kohandatud õigustehnikule. Õigustehnika on kahekülgne: emba-kumba, ta kohustab omavalitsust ka aktiivse või passiivse omavalitsus-olemi (Selbstverwaltungskörper) ühinguna.

Omavalitsuse asutuste süsteemi aluseks võib olla kas territoriaalne printsiip (maakond, linn, vald, alev) või sihi printsiip

*Personaluue?*

(haigekassa jne), s.o. avalikud siltühingud laiemas mõttes.

Omavalitsuse tegevuspiiri moodustavad omavalitsuse enese ülesanded, mis ajaloolise kujunemise kaudu või riigi poolt seadustega pääle pandud. Pääle obligatoorsete ülesannete on ka fakultatiivsed, nagu oma majanduslised ettevõtted jne. Kompetentsi piiriks on iga omavalitsuse üksuse jaoks selle õigusliku võimu ulatavus. Omavalitsuse kompetents ei sisalda eneses eo ipso autonoomset, s.o. õigust seadusi anda, vaid on määratud riigi seaduseandluse poolt. Omavalitsuse sundnormid on maksvad vaid oma liigete suhtes; kaugemale ulatuvad normid eeldavad seaduslikku volitust riigi võimult.

Riik võib omavalitsuse ühinguile ka riigivalitsemise ülesandeid pääle panna; see on ülekantud tegevuspiir. Siis omavalitsuse ühing tegutseb riigi ülesandel. Sarnast delegatsiooni on võimalik luua ainult seaduse põhjal. Ülekantud võivad saada kantsleilised, kohtulikud, seisuslikud ja politseilised funktsioonid. Piir omaenese ja ülekantud tegevuse vahel on nägematu; seda võib tõmmata seaduseandja.

Demokraatliku riigikorra kohaselt põhjendatud ülesanded on:

1) rahva tervishoiu tõstmine - võitlus haiguste ja halbade elutingimuste vastu, haigemajade ja arstlise personaali ülevalpidamisega kui ka positiivsete abinõudega, nagu hoolitsemine puhta vee eest, aedade ja parkide asutamine jne;

2) rahva hariduse korraldamine - algkoolid, mis moodustavad üldise koolivõrgu, raamatukogud, lugemislauad, rahvamajad mõistliku meelelahutusega;

3) ühiskondlik hoolekanne - laste, vanade ja jõuetute kodu ning õomajad, vaeste eest hoolitsemine;

4) teed - kohaliku tähtsusega olemasolevate teede parandus ja korrashoid;

5) juriidiline abi;

6) politsei ülevalpidamine.

On väga oluline, et kohaliku omavalitsuse organite volitused ja tegevuspiir oleks kindlaks määratud, seadusega ja ei oleneks mitte valitsusvõimu esindajate äranägemisest või kinnitamisest. Nad võivad korraldusi teha ainult oma eesmärkide kohaselt.

Kohalik omavalitsus ei ole majanduslik ega ainult kohalik, vaid rahva organiseeritud osavõtt riigi valitsemisest kohtadel.

Seadus võib ka katkestada omavalitsuse üksuse tegevust ning ametnikke teha otse alluvaks riigivalitsusele, kuivõrt nad hoolitsevad ülekantud ülesannete eest. Selle läbi saab omavalitsuse ametnik riigivalitsuse organi liikmeks.

Kodanikud, maakonna liikmed kuuluvad tavaliselt korraga kahte omavalitsuse üksusesse, tähendab nad on samal ajal ka valdade või alevite liikmed.

Omavalitsuse ühingud seisavad riigi järelevalve all. Riigi sellekohased organid valvavad:

- 1) et omavalitsused ei astuks üle nii enese kui ka ülekantud tegevuspiirist;
- 2) et ülesanded, eriti majanduslised, oleks täidetud ja et neid igal ajal ka rahalisest küljest oleks võimalik täita.

Järelevalvet tuleb teostada alaliselt, mitte ainult kaebuste puhul. Kontrolli eesmärk on eestkätt tegevuse seadusepärasus; kuid mõningate omavalitsuse aktide suhtes ka otstarbekohasus.

Järelevalve abinõud on:

1. Belkontroll - igasugu eelnõude, kavade, autonoomsete määruste ja kõrgemate ametnike valimiste kinnitamine.
2. Järeelkontroll - seadusevastaste aktide tühistamine, korratute ametnike kõrvaldamine ja uute valimine (mõnede seaduseandluste järgi) ja omavalitsuse organite tegevuse lõpetamine ning nende funktsioonide täitmine riikliku komissari kätteandmine.

Omavalitsusel on õigus juhtumistel, kui riik oma kontrollkompetentsist üle astub ehk seadusevastaselt omavalitsuse tegevusse tungib, pöörata kohtu poole administratiiv kaebusega.

Kuid ka järelevalve asutus võib ühe süsteemi järgi kohtu kaudu järelevalvet teostada. Nimelt sunnitakse kohalikud organid harilike kohtute poolt seadust täitma ehk seaduse piirides tegutsema, kuna algatus antakse neile valitsusasutuste või eraisikute poolt.

Administratiivse järelevalve juures, nagu juba üleval tähendatud, sunnitakse omavalitsused sõnakuulmisele bürokraatliste abinõudega: trahvidega, ametist tagandamisega jne.

Keskväimu järelevalve on vaidlematu, sest ta seisab üldriikliste huvide eest; ta peab valvama, et need huvid kohtadel oleksid kaitstud. Näiteks rahvaharidus on üldriiklise huvi küsimus: riigivõim peab hoolitsema, et see riigi igas osas seisaks tarvilikus kõrguses.

Demokraatliku omavalitsuse juures keskvoimu järelevalve seisab selles, et kohaliku omavalitsuse organid ei rikuks seadusi ja et nad saaksid tarvilikke juhatusi. Kõige õigemini on see järelevalve seatud Inglismaal, mille riigikord on üks demokraatlikumatest just kohaliku omavalitsuse kõrge arengu tõttu; see on kohtulik järelevalve ehk järelevalve kohtu kaudu. Kui kohus leiab keskvalitsuse kaalutlused õiged olevat, siis ta kas tühistab kohaliku omavalitsuse seadusevastased korraldused või kirjutab ette korda saata teatud toiming. Sel ettekirjutusel on sama jõud nagu igal teiselgi kohtuotsusel. Inglise mitmekülgsel järelevalvel, kus iga ministeerium teostab järelevalvet omal alal, on see vastuvaidlematu paremus, et asja järele valvavad tööpoolest eriteadlased - asjatundjad, kes võivad kergesti puudusi ülesleida; rahva huvides tuleb säärane järelevalve tunnustada enam vastuvõetavamaks, kui selle koondumine ühe ametniku kätte.

### 3. Poliitiline käsitus.

Poliitilisest vaatekohast püütakse omavalitsuse mõtet seada ühendusse pääasjalikult rahva vabaduse küsimusega.<sup>1)</sup> Selle vabaduse all mõistetakse vastastikku soodustatud kaitset, mis kindlustab kodanikele nende huvid ja õigused, ja annab neile võimaluse osa võtta seaduste andmisest ning nende täitmisest. Selle all tuleb mõista mitte ainult üksiku isiku kitsendamatu tegevust, vaid kogu ühisele enesemääramist; see peab olema midagi ühtlast ja suurt, kus inimese vabaduse ülesanne on maksma panna üldise vabaduse mõistet kondalistes vahetordades, s.o. vabadust, mis ümbritseb inimese riiklist olemist - loomu omadust, mis sunnib teda seltskonnas elama. Ütles ju juba Aristoteles: inimene on ühiskondlik olend; ilma ühiskonnata võivad elada vaid jumalad ja loomad, - esimesed sellepärast, et nad ei vaja seda, teised sellepärast, et nad veel ei vaja seda. Kuid ka loomad avaldavad oma ühiskondlist instinkti - liikumise ja tegevuse vabaduse püüetes ning reageerimises iga teise elava olevuse avaldustele; mõnede liikide juures on nende kooselu väga arenenud (mesilased, sipelgad). Hästi kindlustatud, mõistlikult tarvitatud ja laiapiirilise kodanline vabadus on üks kõrgematest inimese

1)

Prof. Dr. Franz Lieber. On civil liberty and self-government, pt. 2,3, 21-29.

sünnitustest; ta on koguni kõrgem kui kunst ja teadused. Kokkuvõttes tuleb kodanlise vabaduse all mõista nimelt vabadust, mis kodanikul riiklikus elus on: kõik see, mida nimetatakse avalikuks ja isiklikuks vabaduseks, mis võimaldab osavõtta riiklikust tegevusest, nii et kodanikel oleks kindel kaitse valitsuse vastu, viimane aga seisaks tõsiselt ja elustavalt kodanike mõju all.

Vabadus tähendab enesemääramist, kitsendamatu teovõimalust. Enesemääramine tähendab, et kodanikel on võimalus ise endi üle valitseda, et nende päralt on see, mida kreeklased nimetasid autonoomiaks. Arvatakse, et sellest nimetusest on tuletatud ka inglise "self-government", mida aga alles XVIII sajandil on hakatud riikliste vahekordade tähendamiseks tarvitama; enne seda, XVI. ja XVII. sajanditel, on seda sõna ka Inglismaal, sellel omavalitsuse sünnimaal, tarvitatud ainult usuteaduses. Enesemääramise vabadus avaldub isiku-, mõtte-, liikumise-, usu- ja südametunnistuse - jne. vabaduses, mille viimase osana esineb kohalik asutuste pääl põhjenev omavalitsus.

Kohaliku omavalitsuse aluseks on ühelt poolt rahva valmisolek ise oma tarviduste eest hoolt kanda, teiselt poolt aga nõusolek oma asjade ajamist kaaskodanike kätte usaldada. Omavalitsust võime nimetada ülesehitavaks, tegevaks vabaduseks; omavalitsuse põhimõte nõuab enesekorraldamise võimalust. Laialise omavalitsuse puhul on valitsuse üldine tegevus ainult erand, ja ta kujuneb vaid abiks sääl, kus kodanike oma jõud enam ei ulatu; omavalitsuse kõrval on valitsuse tegevus mitte enam ülesehitavat laadi, vaid ta on korraldav ja tasandav, lepitav ja rahustav. Omavalitsuse hoole alla jääb siis suurema hulga riigiasjade ajamine; ta toimetab seda kodanike abil, kes ka ametnikena ikkagi kodanikeks jäävad ja rahvakogust ennast ei eralda. Poliitiline, mitte juriidiline küsimus on, kas omavalitsuse ametid antakse kutseliste ametnike või asjast huvitatud mittepalgaliste kodanike kätte; viimane tee on kohaliku omavalitsuse teostamiseks kohasem: see on vaba bürokratlikust vaimust. Inglise-Ameerika mõiste järgi peab tõsine omavalitsus eluvõimuliselt korraldatud olema. Ta ei pea avalduma mitte selles, et ta riigivõimule vastu hakkab; igal valitsusel peab olema võimu. Omavalitsus avaldub ühistegevuses, terves reas asutustes ja viimaste koostöös. Omavalitsuse võimu aluseks on eneseusaldus; omavalitsus ei või sääl edeneda, kus rahval puudub üksmeel ja kindel

tahtmine. Omavalitsus nõuab riigi seisukohalt, et kogukondadel ja muudel omavalitsuse üksustel oleks enesetaltsutamise omadus, mida kõlblus nõuab igalt üksikult seltskonna liikmelt, nimelt tahtevõim ja enesepiiramine.

Teovõimsa ja tõsise omavalitsuse kindlustuseks, vabaduse seisukohalt vaadates, tuleb suur kogu asutusi seada kindlale korrale, mis peavad koos toetama omavalitsuse ehitust. Need asutused võivad olla vähese tähtsusega, kuid nad on siiski omavalitsuse ja vabaduse kõige suuremad ning kindlamad toed. Asutuste ametnikud ning liikmed peavad kaasa aitama seaduste mõjule pääsemiseks. Asutuse kui instituudi mõiste eeltingimiseks on juba teatavale astmele tõusnud omavalitsus. Palju asutusi on tekkinud iseseisvalt ilma kirjalike seadusteta; kombed on neid loonud. Asutuste vältava tegevuse teeb võimalikuks see asjaolu, et ta liikmed püsivalt uuenevad ja järeltulijad seda jätkavad, mis nende eelkäijad pooleli on jätnud; sel viisil kindlustatakse ka asutuste arenemine. Igal asutusel peab olema oma eluavalalduse abinõud, mille varal ta võib iseseisvalt tegev olla ja oma alalejäämise ning tulevase täienemise eest hoolitseda. Tal peab olema oma kindel iselaad, oma tegevus; ta olemasolu ei pea olenema mõnest vöörast tahtest, ega omavolist. Iga tõsise ja täieliku asutuse tundemärgiks on elav ja liikuv seaduste või kommete kogu, laiaulatusliku mõjuga ja kaugeleulatavate tagajärgedega, ja oma ametnikud ning liikmed. Asutus on isiklise juhtimise ja teguviisi otsekohene vastand; ta on tegev oma organite abil.

Asutustele põhjeneva omavalitsuse tähtsamaks omaduseks on ühistegevus; ta on areneva ja idaneva loomuga ning selle tõttu eluvõimeline omavalitsus. Ta on ainukene omavalitsus, mis vabadust ja korda ühtlasi lepitada ning ühendada suudab. Inglise vaate järgi on asutuste alusele rajatud omavalitsuse päänõue see, et kõik valitsuse osad, kõrgematest alamateni, peavad olema tõsised asutused. Samuti nõuab see omavalitsuse aade, et kõik kaubanduse-tööstuse, usu, hariduse ja häätegevuse asutused oleksid täieliku vabaduse ja tõsise kaitse osalised; et nad võiksid vabalt areneda ja kasvada, kui nad aga kõlblust ei riiva ega teiste õigusi ei riku. Omavalitsus peab tungima kogu riigi ellu; kohaliku omavalitsuse hooleks tuleb jätta kõik, mis võib selleks usaldada üldist edukust takistamata. Inglise-Ameerika omavalitsuse aade nõuab, et igal kohaliku omavalitsuse asutusel oleks õigus anda niisuguseid sunduslik-

ke määrusi (by-laws), mida ta kohalikel oludel tarvilikeks peab, ilma et selleks keskvalitsuse või parlamendi luba tarvis oleks, ja et nendel määrustel oleks igalpool, ka kohtutes, täielik seaduste jõud, mis igaihe vastu teatavatel tingimustel siduvad loomu avaldaks. Teistes maades leiame selles asjas ainult erandeid; need ilmuvad õige harva silmapiiirile ja nende ulatus on õige kitsas. Prantsuse vabaduse mõiste ei nõua isegi asutusi, mis omandaksid omavalitsuse võimu ja niisugused kaitse-abinõud, millede toetusel nad tavalises elus rõhu alt vabad ja iseseisvad suudavad olla.

Asutustele põhjeneva omavalitsuse otsekoheseks tagajärjeks on seaduste mõju kasvamine, vabadustega harjumine ja õigusenõudeid täitva valitsuse sõnakuulmine. Niisugune omavalitsus on kooliks, mis valmistab ja kasvatab vabadusele. Ta kasvatab kõikide osavõtjate iseteadvust ja õpetab neid ühtlasi ka kaaskodanike õigusi austama; ta on arenenud korra edendaja. Ta on ainukene omavalitsus, kus kodanikud tõesti ise omi asju õiendavad; ta kehastab vaba maa ja vaba rahva mõistet. Asutustele põhjeneva omavalitsuse tundemärkideks on tema püsivus ja loov, omandav ning edasikandev jõud.

Nagu iga võim, nii ka asutused võivad tekitada palju hääd, kuid ka palju halba. Korraldatud kurjus on hädaohtlikum kui üksikute kuri tahtmine, nagu korraldatud hääduski käib üle üksikute parematest püüetest. Thomas Hobbes pooldas äärmist absolutismi sellepärast, et kuningas üksi ei jõua niipalju kurja teha kui hulkade valitsus. Spartlased halvasid oma asutuste abil kodaniku isiklikku elu ja hävitasid isiklikku vabadust, kogu arengut ning edu. Asutused on vabaduse kaitsevallid, kuid nende taga võivad ka vabaduse rõhujad varju leida; selles mõttes võib asutusi võrrelda ajakirjandusega, kus "tehakse" avalikku arvamist sageli sihilikult ja koguni kuritahtlikult.

Kuid laialistele asutustele rajatud omavalitsusel on rahva kohta ometi tervendav mõju. Muidugi võivad teised, võimsamad olukorrad seda omavalitsuse mõju takistada ja koguni väikseks muuta, kuid omavalitsuse tähtsus jääb siiski püsima. Omavalitsus on ja jääb kõige täielikumaks kodanliseks vabaduseks.

Omavalitsus on kodanike enesemääramine, enese rakendamine ühiskonna tööle. Sääl, kus rahval enesel avar võimalus on oma tarviduste eest hoolt kanda, ainult säääl jõutakse seisukohale, kus

ikka ja alati ei loodeta riigi abi peäle. Omavalitsuste kaudu õpivad kodanikud korraldama oma asju võimalikult ise. Kodaniku tahtvõim peab ennast võima avaldada kõige päält siin. Kus kodaniku enesealgatust ei tunta, sääl ähvardab rahvast hädaoht ära unustada riigi ülesandeks. Paremaks abinõuks tuimusele, riikliku tunde puudumisele ja riigitüdimusele on rahva lai isetegevus. Omavalitsus peab olema üheks tugevaks sidemeks rahva ja valitsuse vahel. Kodaniku ühistegevuse tagajärjeks omavalitsustes on valitsuse õiguse nõuetele vastavate korralduste täitmine ja seaduste austamine.

On selge, et tõsiselt demokraatlik riik on ainult see, kus mitte ainult seaduseandlus, vaid ka kogu valitsus on tervelt rahva käes, rahva poolt valitud organite käes. Mida laialisem on asjade ulatus, mis on kohaliku omavalitsuse käes, seda demokraatlikum on kogu riigikord.

Demokraatliku riigi tunnusemärgiks on esiteks, et riigivõimu ülesannetes peegeldub rahva tahtmine, ja teiseks laialdane omavalitsus. Sellest järgneb, et keskvoim peab olema võimalikult detsentraliseeritud ja seisma seega rahvaga võimalikult tihedas ühenduses. Rahvariigi poliitilised ametnikud peavad olema valitud rahva poolt. Demokraatia üheks hädaohuks on nähtus, kus parlamendi kätte kipub koonduma terve riigi võim. Ainsamaks tõsisemaks takistusabinõuks on sellele omavalitsus, mis seisab rahvaga kõige lähemas ühenduses ja on seega koondatud keskvalitsuse vastand. On tuntud tõsiasi, et ajaloolised tegurid, majanduslikud ja sotsiaalsed tingimused, isegi traditsioonid ja harjumused, peegelduvad paremini kohalikes asutustes. Sest raskem on ülekanda või ümberistutada administratiiv asutusi ja valitsemisviisi, kui konstitutsioone.

Lõpuks ei või hindamata jätta veel üht asjaolu demokraatliku kohaliku omavalitsuse juures. See on riigi elule nende klasside ja rahvaringide kaasatõmbamine, kes on sellest eemal seisnud; see annab rikkaliku pinna igasugu sotsiaalsete reformide teostamiseks. Riigi korra juures, mis taotleb täit poliitilist vabadust rahva laialdasel osavõtul riigi igapäevasest elust, leiavad enesele täit vabadust kogu rahva organisatorlikud jõud. Kõige demokraatlikumateks maadeks tuleb lugeda Inglismaad tema vabade asumaadega



## II. Välismaade omavalitsustest.

=====

Tuues ülevaadet välismaade omavalitsustest, piirdume vaid mõne riigiga, mis võiksid anda enam tüübilisemaid näiteid omavalitsuse arengust, kui ka tunnustatud ja võib olla koguni soovitud eeskuju. Linnaomavalitsuste korraldus, kui käesoleva kirjutise ülesandesse mittekuuluv, on selle juures jäetud käsitamata.

### 1. Inglismaa.

Nagu juba ülemal tähendatud, Inglismaa omavalitsus on üks varajasemaid institute. Inglise kohalike asutuste tekkimist ja varajast ajalugu on raske uurida. Paljud hilisemad anglo-saksi süsteemi olulised jooned on väga sarnased esimese sajandi, pärast Kr.s., germaani süsteemiga, nagu see on kirjeldatud rooma ajaloolase Tacitus' e poolt, ja on silmanähtav, et üks on arenenud teisest. Kuid ajalooliste dokumentide puudumine teeb võimatuks selle evolutsiooni protsessi kirjelduse. Samuti jääb täitsa uurimatuks küsimus sellest, kuidas mõjus rooma kord inglise asutuste arenemisele anglo-saksi perioodi esimeste sajandite kestes.<sup>2)</sup> - Kui IX. sajandil mitmesugused anglo-saksi kuningriigid olid ühendatud üheks Inglise kuningriigiks, siis jagati maa kohaliku valitsemise tarbeks krahvkondadeks (Shire), krahvkonnad ringkondadeks (districts) sajandite (hundreds) nimetuse all, viimased aga külakondadeks (Townships). Township, kas ta arenes nõndanimetatud teutoni turust või rooma villast, oli ringkonnaks pigemini sotsiaalse ja majanduslise, kui poliitilise tähendusega. See oli väike külakond, mis koosnes ainult maksumaksjatest. Kohalike asjade üle valvas kohalike elanike kogu, kes valis esimehe, keda nimetati külavanemaks (Town reeve), künniku (Tithing man), konstaabli ja neli meest, kes ühes vanemaga (reeve) ja preestriga olid külakonna esindajateks sajandiku ja krahvkonna kohtutes. Sajandiku valitsemist korraldas igas kuus kokkutulev nõukogu, mis koosnes kõigist ringkonna maaomanikest ja mitmesuguste külakondade esindajatest. Täidesaatvate organitena tegutsesid: šerif, sajandiku valitud vanem (hundreds-ealdor) ja alaline komitee 12. vanemast. Krahvkonna asjad seisid kohtu käes (semiannual court), mis koosnes esindajatest igast külakonnast ja üksikutest maaomanikest, hiljem 12. vanemast igast sajandikust. Kõrgem aktiivne valitsemise järelevalve oli kolme ametniku käes: olderman või krahv (earl), krahvkonna kohtunik (shire-

<sup>2)</sup> Percy Ashley. Local and Central Government.

reeve) või šerif ja piiskop. Pärast normannide pääletungi krahvid ei võtnud enam osa krahvkonna asjade aktiivsest valitsemisest ja sellele nimetusele jäi ainult väga lugupeetud aunime tähendus. Ka piiskop jäi krahvkonna kohtust kirikuasjade eraldamise tõttu kõrvale. Kövenes šerifi võim; krahvkonna endise nimetuse shire asemele astub county nimetus. Hiljem tekkis rahukohtunike instituut, suurte võimupiiridega, nii et neid nimetati riigitegelasteks kõigil kätel (of-all-work). Veel hiljem figureerisid: šerifi kõrval lord-leitnant, krahvkonna kohus (county court), koroner j.t.

Praegusel ajal osutub ürgne k r a h v k o n d vaid parlamendi valimiste ringkonnaks, kui ka territoriaalseks aluseks miilitsale ja kohtupidamisele. Peale lord-leitnandi, kes on nagu rahukohtu päaks, ja šerifi, kes kannab mõningaid õigusemõistmisega seotud kohustusi, teotsevad rahukohtunikud, kellele ka nüüd kuuluvad pool-administratiivsed ülesanded; nii näiteks n.n.neljandiksessioonidel, kus krahvkonna kohtunikud tulevad kokku reguläärselt neli korda aastas, korraldavad hooldamisküsimusi, politseiasjandust, joogikohtade patendiammist ja rahva tervishoiu küsimusi, vastavad ka läbi kaebusi kohaliku maksutamise asjus.

Kuid kohaliku valitsemise üldisteks ülesanneteks esinevad pääüksustena administratiivsed krahvkonnad, enamalt jaolt samad mis endised, mõned aga jagatud kaheks-kolmeks. Igas administratiivses krahvkonnas on valitsemise organiks k r a h v k o n n a nõukogu (County Council), mis koosneb kolmeks aastaks valitavatest ordinaarsetest liikmetest ja nõukogu poolt kuue aasta peale valitavatest oldermenidest. Nõukogu tuleb kokku neli korda aastas ja ajab asju päämiselt komiteede kaudu, kellele nõukogu istungite vaheajaks delegeerib ka oma ülesandeid, välja arvatud maksude määramine ja laenude tegemine. Nõukogu õigused ja kohustused on suurearvulised ning mitmekesised: teede ja sildade korrashoid, rahvaharidus, tervishoid ja hoolekanne, krahvkonna varanduste valitsemine jne.; täiendavaid ülesandeid võib nõukogu saada era-billide järgi, mis läbi viidud nõukogu sellekohasel palvel. Krahvkonna nõukogu juures on ametnikud: klerk, arst, koolisekretär või direktor, koronerid, järelvaatajad (teede jne), keemik, inspektorid toiduainete müügi, kaalude ning mõõtude alal, ja krahvkonna kassapidaja. Need ametnikud on alalised, alluvad nõukogule nagu üldse alalised teenijad kõigis inglise kohalikes organites. Administratiivse

krahvkonna koosseisu kuuluvad iseseisva krahvkonnata linnad, linna ringkonnad, küla ringkonnad ja küla kihelkonnad.

R i n g k o n n a valitsemise organiks on n ö u k o g u valitavatest isikutest; nõukogu esimees on ex officio rahukohtunik. Nõukogu peab kokku tulema vähemalt üks kord kuus; ta määrab tarvilikud komisjonid, kuhu võib koopteerida ka kõrvalisi isikuid. Ringkonna nõukogu ülesanded on oma piirides umbes samad mis krahvkonna nõukogu ülesanded selle piirides. Palgalised ametnikud on: klerk, kassapidaja, arst, sanitaarinspektorid ja maamõõtja.

Iga küla ringkond koosneb "kogukondlise hooldamise kihelkonnadest" ( poor law parishes). Algüksuse minimumiks loetakse 300 in., kes moodustavad igas küla kihelkonnas kihelkonna kogu (parish meeting) - kõigist isikutest, kes seisavad valijate nimekirjades kohaliku valitsemise ja parlamendi valimiste alal. Kogu valib omale esimehe ning ülevalatajad (overseers), kellel on teatud kohustused maksustamisel, valijate ja vannutatud meeste nimekirjade pidamise alal. Suuremates maaüksustes aga valitakse rida erilisi täidesaatajaid komisjone. Kui kogust osavõtu õigusliste isikute arv tõuseb üle 300, siis nad ei aja asju ise, vaid valivad esindajad, kes arutavad kõiki asju, mis kuuluvad selle ringkonna kodanike täiskogule. Kihelkonna organitel on oma piirides küllalt väiksemaid ülesandeid üldise hooldamise alal, kuid oma väiksuse tõttu (enamas jaos alla 1000 in., paaristuhandes kihelkonnas isegi alla 100 in.) muutub nende elujõud minimaalseks ja aja jooksul nad on kaotanud oma tähtsuse.

Nii on inglise omavalitsuses maksev kord, kus kohalikel valitud organitel lasub vastutus selle eest, et kohapäälne valitsemine teostatakse kooskõlas seadustega. Omavalitsuse võimkonda on sääl antud ainult teatud ülesanded, mis nende pääle pandud seaduse normidega, kas omavalitsuse korraldusseadusega või parlamendi poolt antud üldseadustega, või kohalike eriseadustega. Osa neist ülesannetest peetakse omavalitsuse päranduseks kauge mineviku õiguse põhjal, teine osa aga antuks keskvalitsuse tahtest. Juriidiliselt on kohalikud valitsusorganid ainult seaduseandlise võimu sünnitused, kes neid oma tahtmist mööda ellu kutsub ja kaotab, aga ajaloolise

traditsiooni mõju on sedavõrt suur, et inglise kodanikus elab teadmine kohalikust omavalitsusest kui õigusest, mille piiridesse ükski keskvõim tungida ei või. See on Inglismaa omavalitsuse funktsioonide iseärasus. Inglise parlament peab iga uue funktsiooni puhul seda vastava aktiga lubama. Keskvõimude organid peavad aga kohalike omavalitsusi sundima seda tegema, mida seadus neile kohuseks teeb, kuid ka abinõusid leidma, et nad oma tegevusega ei astuks oma võimupiiridest üle. See sünnis (kuni 1919 a.) Omavalitsuse ministeeriumi (Local Government Board) sellekohaste inspektorite kaudu, kes valvavad omavalitsuste järele ja annavad tarvilikke juhatusi; 1919 a. Local Government Board andis aset uuelts loodud Tervishoiu ministeeriumile (Ministry of Health), kellele läksid üle kontrollfunktsioonid mitte ainult <sup>rahva</sup> tervishoiu, vaid ka vaeste hooldamise alal. Kuid ka teised ministeeriumid võtavad osa järelevalvest, igaüks oma alal. Nii Siseministeerium valvab politseikorralduse järele kohtadel, kuna politsei allub kohaliku omavalitsuse organitele; ta kinnitab ka kõik kohalike omavalitsuste sundmäärused. Tööministeerium valvab kohaliku omavalitsuse tegevuse järele avalike tööde alal. Hariduseministeerium valvab rahvahariduse korralduse järele ja riigi kulul ülalpeetavate koolide järele. Inspektorid on: tervishoiu, tehnilised, koolide, rahanduse.

Järelevalve normaalne vahelesegamine käik Inglismaal seisab üldkohtute poole pööramises. Ta võib ka survet avaldada kohuste mittetäitjate organitele, kuid see on liig kaudne abinõu. Jääb järele, omavalitsuse poolt seaduse mittetäitmise korral, ainult kohtu poole pöörduda. Siis tekib ka konflikt mitte enam keskvalitsuse ja omavalitsuse, vaid kohtu ja omavalitsuse vahel. Mõnel korral teostatakse kontrolli ainult kohtute poolt, kuna teistel kordadel keskvalitsused on varustatud kontrolli ja juhatuseandmise volitusega. Need volitused on piiratud seaduse poolt ja keskvalitsuse asutused omakorda alluvad valitud esinduskogule.

Edasi seisab keskasutuste järelevalve Inglismaal veel selles, et terve rida abinõusid võib kohalike omavalitsuste poolt tarvitusele võtta ainult pärast seda, kui need on hääks kiidetud keskvalitsuse poolt. Arvatakse, et kui kõrgele ka mitte asetada kohaliku omavalitsuse ideed, siiski mõnede normide üleviisilisest käsita-

misest ei või loobuda. Selles mõttes ka järelevalve on jõudnud selleni, et keskvoim kinnitab kohaliku omavalitsuse eundmäärusi. Pääle selle kuuluvad keskvalitsuse kinnitamisele kohalike omavalitsuste kinnisvarade müük, pantimine, uute ostmise jne., laenude tegemine ja üldse kõik need küsimused, kus seadus annab ainult üldised juhatused, jättes nende küsimuste üksikasjalise läbitöötamise vastavate ministeeriumite hooleks.

Lõpuks kuulub selle järelevalve hulka veel juhtnööride andmine. See seisab esiteks selles, et valitsuse organid koguvad ja annavad teateid, ilma milleta kohalikel omavalitsustel sagedasti oleks raske töötada. Edasi valitsuse organid annavad kohaliku omavalitsuse organite palvel ja ka oma algatusel ringkirju selgituseks ning juhtnööriks. See juhtnööride andmine seisab ka veel selles, et neil kordadel, kui üks või teine kohalik omavalitsus palub valitsuselt toetust mingisuguseks eriotstarbeks, näit. koolivõrgu või teede parandamiseks, siis valitsuse inspektor komandeeritakse kohale, kus ta võtab liikme õigustega osa kõigist küsimusega seotud otsuste tegemisest.

Inglismaal ei ole tehtud katsed anda teoreetiliselt põhjendatud valitsemise funktsioonide jaotust kesk ja kohalikuks valitsemiseks. Tegelikult olemasolev jaotus on tingitud osalt administratiivhõlpsusest, osalt inglise traditsioonilistest poliitilistest teooriatest; tsentralisatsiooni aste on sääl kõrgem kui üheski teises Euroopa riigis. Teatud hulk ülesandeid teostatakse keskasutuste, s.o. ainult ametnike poolt; kuid palju suurem osa rahvusliku valitsemise asju õiendatakse kohaliku valitsemise organite poolt, mis valitud kas ajaloolisteks kujunenud territoriaalsetes üksustes või kunstlikult loodud administratiiv üksustes; need mõlemad organid aga tegutsevad keskvalitsuse kontrolli all. Omavalitsustele on ka võimaldatud omavahel ühendusse astuda nendel lasuvate ülesannete täitmiseks. Kohalike liitude autonoomial püsivad küll traditsioonilised ideed, kuid aastasade kestes on keskvoim ikka enam ja enam laiendanud oma mõju omavalitsuste arvel.

## 2. Põhja-Ameerika Ühendriigid.

Põhja-Ameerika Ühendriikide kohaliku valitsemise ajaloo ja kaasaegse organisatsiooni tundmaõppimine pakub sügavat huvi sot-

sioloogilisest vaatepunktist. Esimesed kolonistid, kes asusid Uude Ilma, leidsid sääl ainult rikkaliku puutumata maapinna ja poolmetsiku indiaani rahvastiku. Enamalt jaolt anglo-saksid töid endaga uuele kodumaale kaasa ka metropoli asutused. Vana - inglise townid ja krahvkonnad, mis üleviidud ameerika pinnale, arenedes ja laienes kogu Ühendriikide ulatuses, aegajalt demokraatiseerusid ja XIX. sajandil juba esinesid ühe enam detsentraliseeritud ja demokraatiseeritud kohaliku valitsemise süsteemina. Selle juures on kerge veenduda, et ameerika kogukondlikud valitsused pole midagi muud kui inglise omad demokraatiseerunud kujus. Inglise omavalitsus, mida Gneist luges lahutamatuult seotuks suurmaapidamisega ja ühiskonna aristokraatliku korraga, osutus kõlblikuks ajama juuri Uue Ilma demokraatlikul pinnal. Tema aristokraatlikud alused vahetati rahvalikega, tasuta teenistus andis aset hääle tesule, ametisse määramine - valimisele. Kuid kõik inglise self-governmendi õnnelikud omadused jäeti alles; kohalikele keskustele kingiti iseseisev elu, aga nende kodanikele - võimalus omandada lähima kodukoha huvide teenistuses seda praktilist vilumust, ilma milleta tõsisem osavõtt maa asjade valitsemisest on mõttetu.<sup>3)</sup>

Suurimaks kohaliku valitsemise ringkonnaks osariikides on k r a h v k o n d. Kongressi ja osariigi seaduseandliste kogude liikmete ja kõrgemate kohtunike valimiseks on küll veel suuremad ringkonnad, kuid need ametnikud kuuluvad osariigi rahvusliku valitsuse ja keskvalitsuse koosseisu, ehk küll kohtunike funktsioonide täitmine on otsekoheses ühenduses krahvkonna organisatsiooniga. Krahvkond on osariigi või territooriumi kodanlise valitsemise üheks jaotuseks ja on samal ajal ka quasi-korporatiivse iseloomuga ringkonnaks kohaliku kodanlise valitsemise otstarbel. Krahvkonnad tekivad osariigi suveräänse võimuga ja võivad asutatud saada rahva nõusolekuta. Mõnikord luuakse uued krahvkonnad, kuna juba olemasolevad tunnustatakse osariigi konstitutsioonis.

Ameerika krahvkonnal puudub see sotsiaalne tähendus, mis on euroopa ringkonnal, kus on koondatud mitmesugused riigivalitsemise harud. Hooldamise ja teede korrashoiu alal on kompetents nii piiratud, et ameerika krahvkonna töö osutub üsna tähtsusetuks. Teisest küljest aga valitsemise meetodite äärmine detsentralisatsioon

<sup>3)</sup> John A. Fairlie. Local Government in the United States.

annab sellele maa krahvkonnale suurema tähenduse kui teiste maade ringkondadele, nimelt kohaliku omavalitsuse ja kohaliku valimiste üksuse näol. Krahvkondade õigused ja kohustused mitmesugustes osariikides on väga mitmekesised. Igalpool on krahvkond pääasjalikult kohtu, siis ka hoolekande, teede korrashoiu, rahvahariduse, tervishoiu ja rahanduse administratsiooni ringkonnaks.

Krahvkonna organiteks on krahvkonna nõukogu, kohtunikud, kohtu uurija, šerif, kohtu sekretär, krahvkonna sekretär, registraator, assessor, auditor, korrapidaja, kooli volinik, koroner ja järelevalvatajad. Mitmesugustes osariikides on mitmesugused ametnimetused. Ametnikud on enamalt jaolt valitavad. Paljudes osariikides makseti varem ametnikele teenistusetasu mitte kindla palgana, vaid eritasuna ning protsentidena, kuid kuritahtlikult tasude kunstliku suurendamise tõttu on uuemal ajal pea igalpool kindla palga päälle üle mindud.

K r a h v k o n n a n õ u k o g u ülesanded seaduseandlises alal on väga piiratud, ta on pääasjalikult administratiiv ja mõnedes juhtumistes ka kohtu ülesannete täitja. Krahvkonna põhiametiks on šerif; teda nimetatakse osariigi täidesaatva võimu esindajaks krahvkonnas. Teda võib nimetada rahu alalhoidjaks ja oma krahvkonna kohtuasutuste täidesaatvaks agendiks. Šerif valitakse krahvkonnas rahvahääletuse teel 2, 3 ja 4 aastaks. - Koroneri amet on šerifi ameti kõrval vaneim krahvkondade ametite süsteemis, ka vaneim valitud amet. Assessorid ja auditorid tegutsevad rahandusliku valitsemise alal.

Kõigis osariikides on iga krahvkonna piirides väiksemad maaüksused. Harilikult iga krahvkond jaguneb townideks, townshippideks või distriktideks, kuid samal ajal on tihedamalt rahvastatud ringkondadel iseseisev organisatsioon külade (villages), inkorporeeritud townide (incorporated towns), alevite (boroughs) või linnade (cities) nimetustega. Need väikesed maaringkonnad on nii mitmekesised mitmesugustes maa osades, et neid ei saa vaadelda ega tundma õppida kui midagi ühtlast. Iseliiki oma organisatiooni poolest on townid Uuel Inglismaal, townshipid kesk-osariikides ja ringkonnad lõuna ning lääne krahvkondades. Külad, inkorporeeritud townid ja alevid on jälle enam sarnased.

Uuel Inglismaal on townid seniajani kohaliku valitsemise põhiüksusteks. Nende mõju ja tähtsus on seletatud ühest küljest selle

asjaoluga, et nendel laeuvad säärased funktsioonid, mis teistes osariikides kuuluvad krahvkonna ametnike kompetentsi; teisest küljest on ühes ja samas organisatsioonis ühendatud külakohtade townshipide ja poollinnastunud külade (semi-urban villages) funktsioonid. Pääle selle, kodanike osavõtt asutusest, mis põhjeneb otsekohese rahvaõigluse põhimõttel, äratab huvi selle asutuse vastu rahva laialistes ringides. Townide administratiiv kohustused ja õigused on suurearvulised ja mitmekesised. Tähtsamateks valitsemise harudeks on teedeasjandus, maaparandus, kooliasjandus, vaeste hooldamine ja maksustamine kohaliku valitsemise toetuseks. Pääle kohaliku tähtsusega ülesannete pannakse towni ametnike pääle aastast aastalt rohkem mitmesuguseid üldriiklise tähtsusega ülesandeid; osariigi maksude sissenõudmine, rahva statistika jne. Päävõimuke townis on townmiting või iga towni valijate algeline kogu. See valib towni ametnikud, määrab eelarve, maksustab ja võtab tarvitusele mõningad seaduseandlise iseloomuga abinõud kohalikes küsimustes. Korraline kokkutulek on üks kord aastas. Täidesaatvaks tegevuseks on terve rida valitavaid ametnikke. Kõige tähtsamad neist on volinikud (Selectmen), towni sekretär ja koolikomitee. Volinike arv kõigub kolme ja üheksa vahel, kuid kõige sagedamini on ainult kolm volinikku; valitakse harilikult üheks aastaks. Towni teistest ametnikest oleks veel nimetada: konstaablid, assessorid (varanduste hindamiseks ja maksustamiseks), kassapidajad, konstaablid (korrektsioonideks nagu šerifid krahvkonnas, kurjategijate jälgimiseks ja muudeks politseilisteks ülesanneteks), tee järelevalvatajad, parkide, raamatukogude ja rahva tervishoiu korraldajad, mõnes osariigis valitakse townide poolt ka rahukohtunikud. On olemas ka terve rida vanaaegseid väikseid ameteid, mida ei ole tähtis siinkohal üleslugema hakata.

Keskosariikide suures grupis nimetatakse townshipideks kohalikud ringkonnad, millel küll ei ole säärast tähtsust, nagu Uue Inglismaa osariikide grupis, kuid mis siiski mängivad küllalt tuntavat osa kohaliku valitsemise süsteemis. Suuremalt jaolt on townshipid küla ringkonnad väikse elanike arvuga, kuid nende seas leiduvad ka tihedalt rahvastatud townshipid, eriti sääal, kus külad ja linnad kuuluvad nende koosseisu. Townshipid on ringkonnad, mis määratud puht kohalike huvide ja tarvete rahuldamiseks, kuid samal ajal on alluvateks agentideks krahvkonna ja osariigi ülesannete

täitmiseks. Ainult kohaliku iseloomuga asjadel ei ole siin enam seda suurt tähtsust, nagu see on Uue Inglismaa townides. On townshipide käes küll kohaliku valitsemise kolm pähharu, nimelt teedeasjandus, vaeste hooldamine ja rahvaharidus, kuid ka sel alal on krahvkonna ametnike aktiivne osavõtt valitsemises kesk-osariikides palju tuntavam kui Uuel Inglismaal, kuna townshipide linnastunud osade spetsiaal-kohalikud tarbed rahuldatakse iseseisvate külade (villages), aga mitte townshipide täidesaatvate organite poolt. Krahvkonna ja osariigi administratiiv organitena townshipid määravad maksusid ja nõuavad neid sisse, nii kohalike tarvete rahuldamiseks kui ka krahvkonna ja osariigi kasuks; nad on ka valimise ja kohtu ringkondadeks. Townshipide tegevus on piiratud osariigi seadustega ja allub osariigi ning krahvkonna järelevalvele. Oma ehituselt kesk-osariikide townshipid eralduvad mitmeti Uue Inglismaa townidest. Township-miitingutel puudub see mitmekesine tegevus, mis on omane Uue Inglismaa town-miitingutele. Pääle selle, umbes pooles neist osariikidest ei ole üldse olemas valijate kogusid kogukondlike asjade arutamiseks ja otsustamiseks. Townshipi ametnike pere on väga suurearvuline ja suuremalt osalt valitav. Vastandina harilikule korrale, kus kõik ametnikud on võrdsed oma valijate või määrajate ees, terves reas kesk-osariikides loetakse keegi ametnikest townshipi administratsiooni päaks. Volinike instituut ei ole siin nii arenenud nagu Uuel Inglismaal; nende asemel on mõnes osariigis sellekohane komitee (committee or board of supervisors or trustees), teistes aga townshipi vanem (head officer of the township) erivolitustega ja kohustustega.

Lõuna ja lääne osariikides, kui ka ülemalnimetatud osariikide mõnedes krahvkondades ei ole kohalike korporatsioonide üldist süsteemi, nagu see on Uue Inglismaa townides ja kesk-osariikide organiseeritud townshipides. Kuid ka nendes osariikides on krahvkonnad jagatud r i n g k o n d a d e k s, mitmesuguste kohaliku valitsemise tarvete rahuldamiseks, nagu: valimisteks, kohtuasutusteks väiksemates asjades ja koolide ning teede järelevalveks. Need ringkonnad erinevad oluliselt põhja townidest ja townshipidest kahes suhtes: 1) siin kõigi kohalike asjade, mis ei ole krahvkonna asutuste käes, valitsemise koondamise asemel ühte ringkonda, on asutatud mitmed ringkonnad mitmesuguste valitsemise alade korral-

damiseks; mõnikord need ringkonnad ei ühtu piirides üks teiseiga, nende maa-alad ei lange ühte, kuid sagedasti on ühed ja samad; 2) need krahvkondade ringkonnad, välja arvatud kooli ringkonnad mõnes osariigis, ei oma iseseisva korporatsiooni ega maksustamise õigusi, vaid on ainult liht territoriaal-jaotusteks, krahvkondade valitsemise funktsioonide parimaks täitmiseks. Mõned ametnikud siiski valitakse neis ringkondades ja sellega nad on teatud astmeni townide ning townshipide asetäitjateks. Ringkonnad kannavad nimetust osalt districts, osalt precincts.

K ü l a d j a a l e v i d on ringkonnad, mis on organiseeritud eriliselt kohaliku valitsemise tarvete rahuldamiseks. Need erinevad linnadest harilikus mõttes oma suuruse, väiksema kompetentsi ja lihtsa valitsemise süsteemi poolest. Townidest ja townshipidest nad erinevad sellega, et valdavad ainult väikseid maa-tükke, mis on tihedalt rahvastatud, aga ka sellega, et suuremalt osalt nende pääle on pandud vaid nende poollinnastunud ringkondade eritarvete rahuldamine. Paljudes osariikides nimetatakse need ringkonnad küladeks, terves reas osariikides aga ka townideks või inkorporeeritud townideks. Kuid mõnes osariigis nõutakse väikest elanike minimumi selleks, et saada linna õigusi; selle tagajärjel paljud niisugustest väikestest linnadest võib oma sotsiaalse tähenduse järgi arvata külade hulka. Külade ja alevite valitsemise funktsioonid ja see mõju, mis nad avaldavad kohalikule elule, on väga mitmesugused mitmes maa osas. Neil on võrdlemisi väiksem tähtsus Uue Inglismaa osariikides, kus külad on ainult täienduseks väga tegevale townide valitsemisele. Tihedalt rahvastatud ringkondade kohalikud eritarbed rahuldatakse siin nii townide, kui ka külade administratsiooni poolt. Tuletõrje, politsei, tänavate sillutus, kanalisatsioon, veevarustus ja elektrivalgustus on külade valitsemise ülesannete peaharud. Neis kesk-osariikides, kus külad on townshipi osaks, on külade valitsemise kompetents üldiselt sama mis Uuel Inglismaal. Kuid sagedasti tegelikult townshipidel on väiksem mõju ja vastavalt sellele külad on võimsamad. Mõnikord külad täidavad kõik townshipide funktsioonid. Külade organisatsioon on võrdlemisi lihtne. Põhivõimaks on hooldajate nõukogu (a board of trustees) või küla nõukogu (village council). See koosneb

harilikult 5 - 7 liikmest, kes valitud rahvahääletuse teel; mõnes osariigis on liigete arv ainult 3, aga mõnes ka üle 7. Küla nõukogul on õigus anda sundmäärusi terves reas küsimustes, mis üksikasjaliselt vastavates statuutides üles loetud. Neis sundmäärustes puudutatakse nii kogukondlisi huviseid, kui ka külaametnike määramist ning nende tegevuse, õiguste ja kohustuste reguleerimist. Kõigi nende ülesannete teostamiseks on tarvilikud rahalised sissetulekud. Küla nõukogude volitused maksustamise alal on harilikult küllalt piiratud, kuid sagedasti käsitatakse spetsiaal maksustamise süsteemi külatänavate parandamiseks. Mõnikord on laenude tegemise õigus tänavate arendamiseks ette nähtud üldise seaduseandluse korras; kuid enamalt jaolt suurtele küladele antakse see õigus era-seaduseandluse korras. Igalpool oleneb küla nõukogust eelarve määramine, mis sünnib küla rahalistest sissetulekutest. Igas külas on üks pääametnik, kelle nimetus on harilikult meer või president. Selle järele on sekretär või registraator ja kassapidaja. On ka politseiülem, konstaabel (marsal, seersant). Peaaegu igas külas on tänavate korraldaja. Mõnes osariigis on küla assessorid ja prokurörid, ka rahukohtunikud; kuid viimased townshipi või ringkonna rahukohtunikuna täidavad kohtuniku ülesandeid ka küla piirides. Sagedasti külad on kooli ringkondadeks ja neis valitakse kõik harilikud kooli ametnikud. Suurtes külades on sagedasti veel teised ametnikud, misjuures ametid ise luuakse era-seaduseandlisel teel.

Administratiivne järelevalve, peäle kohtu kontrolli, kohaliku valitsemise tegevuse üle selle mitmes harus on Põhja-Ameerika Ühendriikides järk-järgult arenenud. Esimesed sammud selleks oli astunud veel enne 1850 a.; pärast seda aastakümnete kestes esialgsed katsed muutusid täitsa kindlaks sihiks. Aegajalt tekkis osariigi keskvalitsuse juures terve rida ameteid ja nõukogusid, kes said kõige mitmekesisemad volitused kohalike võimude tegevuse järelevalve ja kontrolli alal. Alguses seati järelevalve koolivalitsuse alal, pärast laiendati seda tervishoiu, hoolekande ja maksustamise aladele. Mõnel korral anti neile ametnikele õigus otse teostada neid administratiiv ülesandeid, mis varem olid tervelt jäetud kohalike võimude hooleks. See liikumine on veel väga kaugel täitsa tsentraliseeritud kohaliku valitsemise süsteemi sisseseadmisest, kuid ta osutub siiski küllalt tõsiseks reaktsiooniks äärmise

detsentralisatsiooni süsteemi vastu, mis oli ellu viidud XIX. sajandi keskel.

### 3. Prantsusmaa.

Prantsusmaal on neli kohalikku administratiiv raiooni: departemang, ringkond, kanton ja kommuun; kuid ainult esimesel ja viimasel neist on tõelik tähtsus. Rahvahariduse suhtes on loodud laialdasem raioon, akadeemiline ringkond, mis koosneb mitmest departemangust, Kahe tähtsama raiooni, departemangu ja kommuuni, üldise kohaliku valitsemise organisatsiooni aluseks on pandud ühe vastutava ja enam-vähem iseseisva täidesaatva ametniku isik, keda kontrollib aktiivsest administratsioonist mitte osavõtivate isikute nõuandev kolleegium.

Suure Prantsuse revolutsiooni ajal oli omavalitsuse võimuteostamise küsimus põneva iseloomuga, ja siis, kuna kardeti selle liig laialdast võimu ning riigi killunemist, taheti omavalitsustele jätta võimalikult väike jõukaal. Sellepärast kaotati endised poliitsed provintsid ning asutati nende asemele departemangud. Asutava kogu poolt toimiti esialgne jagamine departemangudeks, vabade geograafiliste raioonidena; hiljem järgnes rida muudatusi, ja viimane departemangude korraldus reguleeriti 1871 a. seadusega.

Departemang on ühtlasi dekontsentreeritud keskadministratsiooni ja kohaliku omavalitsuse raioon. Ta eesotsas seisab p r e f e k t, ainuke tema ametnik; määratakse ametisse siseministri poolt. Prefekti pääabiliseks on generaalsekretär, kelle määrab keskvalitsus. Prefekt on päämiselt keskvalitsuse kohalik agent, ja kui niisugune seisab kogu valitsuse eesotsas oma raionis; on ministeeriumite esindaja, korraldab tervishoidu, töökaitset, rahvaharidust, põllutööd, teid, registratsiooni, riigi maksuasjandust, maade küsimusi, valimisi, sõjavägede kogumist ja paigutamist ning palju muid asju; on politseiülemaks - trükiasjanduse, avalike koosolekute, välja- maalaste, jahi ja kalapüügi, teatrite ja tervishoiu järelevalves. Prefekti politseivõim ulatub kogu departemangule, ta võib anda korraldusi kogu departemangule või selle osale, kuid igas üksikus kommuunis on kohalikuks politseiülemaks mees; prefekt võib vaid vahele segada, kui ta leiab meeri tegevuse mittekohaseks. Lõpuks

on prefektil väga tähtsad õigused kontrolli teostamiseks kommuunide ja nende rahaliste operatsioonide, ja üldse avalike asutuste üle: ta võib tühistada kommunaal-nõukogu otsusi ehk nendest ministrile ette kanda, võib tagandada meeri ja igat kommuuni valitud ametnikku, võib koguni kogu nõukogu tegevuse seisma panna **võik** teda ministri nõusolekul laiali saata. Mõnes juhtumis ta peab ärakuulama prefektuuri nõukogu arvamise, kuid ta ei ole kohustatud selle järele käima. Ta määrab ametisse suure arvu alamaid ametnikke, nagu väikeste postkontorite ülemaid, postiljone, teevahte ja teisi, pääle oma valitsuse ametnike suures koosseisus. Teisest küljest, prefekt on departemangu kui ennatvalitseva korporatsiooni täidesaatev agent; ta on seaduse järgi kohustatud teostama juhatusi, mis talle antakse selle korporatsiooni esindajatelt. Tuleb siiski meele pidada, et ta määratakse ministeeriumi poolt ning on rippuvuses sellest, aga mitte departemangu nõukogust, ja et ta on keskkontrolli esindaja ning võib apelleerida ministeeriumile iga nõukogu otsuse vastu; tal pole ka erilist huvi departemangu vastu, kuhu ta ei looda kauaks jääda. Kõige selle tagajärjel ta osutub mitte niipalju kohalike omavalitsuslike organite agendiks, kui ülemuseks.—Prefektuuri nõukogu on üksnes keskvalitsuse ülesanneteks; tema funktsioonid on: 1) administratiiv kohus esimeses astmes, apellatsiooniga riigi nõukogusse; 2) kontrollasutus; 3) nõuandeaustus. Nõukogu koosneb 3 - 4 nõunikust, keda määrab keskvalitsus juriidilise haridusega või administratiivsete kogemustega isikutest. 1926 a. muudeti prefektuuri nõukogud departemangude vahelisteks prefektuuri nõukogudeks, piiratud arvus.

Departemangu esinduslikest organitest on ülemaks **g e n e r a a l - n ö u k o g u**, mis valitakse üldise hääletusega, - igast kantonist üks liige, vaatamata rahva arvule. Selle nõukogu liigete volituste tähtaeg on 6 aastat. Nõukogul on 2 korralist istungjärku, aastas. Temal on poliitiliseks funktsiooniks senaatorite valimine, kuid kohaliku valitsemise alal volitused mitmekesised ning laialdased: oma raiooni juriidiline esindaja, maksude jagaja, vastutab mõnede suurte teede korrashoiu eest, korraldab hoolekannet; on kontrolli õigus kommuunaalorganite üle; departemangu eelarve prefekti esitusel jne. Generaal-nõukogu moodustavad isikud, millisesse

poliitilisse parteisse nad ka ei kuulu, seisavad oma mõistuse, hariduse ja omaduste poolest oma raiooni eesotsas. Suurem osa neist püsivad kaua aastaid ja seega omavad küllalt kogemusi, Nõukogu esimehe amet on lugupeetud; sellel kohal on olnud ministreid, senaatoreid ja rahvasaadikuid. Valimised nõukogusse sünnivad harilikult poliitilisel pinnal, ja istungjärgu algul võetakse sagedasti vastu poliitilisi resolutsioone, nagu see oli riigist kiriku lahutamise küsimus j.m., kuid selle järele asutakse jälle oma töö juurde, ning natsionaalne poliitika jääb tagaplaanile.

Järgmisel administratiiv alljaotusel pole suurt tähtsust. Iga departemang jaguneb kaheks ehk kolmeks r i n g k o n n a k s (arrondissements). Sääal on prefektil kui keskvalitsuse agendil oma esindaja abiprefekti isikus, kes oma ringkonnas teostab ülesandeid, mis temale delegeeritud prefektilt, peamiselt väikeste kommuunide järelevalve alal ja valimiste korralduses; algatusvõimet on tal vaid niipalju, kui seda temale lubab prefekt. Igas ringkonnas on nõukogu, vähemalt 9. liikmeline, valitud kantonite poolt üldise hääletuse teel; need liikmed võtavad ka osa senaatorite valimiste kolleegiumist. Kuna ringkond ei ole korporatsioon ega kohaliku omavalitsuse üksus, siis nõukogu volitused on väga piiratud: temale kuulub vaid maksude jagamine ja generaal-nõukogule esitiste tegemine.

Veel vähem tähtsust on järgmisel administratiiv alljaotusel - k a n t o n i l. See koosneb kommuunide grüpid, ei ole korporatiivne asutus; on vaid mõnede kohtu organisatsiooni ülesannete ja valimiste raiooniks. Kanton pakub huvi peamiselt selles, et prantsuse kohaliku valitsemise tõeliku reformi puhul tema tähtsus peab tõusma: ta võib saada loomulikuks abinõuks nende kommuunide ühendamisel, kes iseseisvaks tegutsemiseks on liig väikesed.

Prantsuse kohaliku valitsemise üksuseks on k o m m u u n. Kommuuni eesotsas on mees, kelle valib munitsipaal nõukogu enda keskelt 4 aastaks; mees ei saa palka. Tema ülesanded: keskvalitsuse esindaja seaduste ja korralduste avaldamiseks ja täitmiseks, riigi politsei alal, sünni, surma ja abiellu juhtumiste registreerimiseks, sõjameeste võtmiseks, valimisnimekirjade pidamiseks j.n.e.; nende ülesannete täitmisel ta allub prefekti kui tema kõrgema ülemuse kontrollile ja juhatusel. Kuid ühtlasi ta on ainuke kommuuni

vastutav täidesaatev organ; tal on ka abilised, kes valitakse ühes temaga. Meer on kommuuni esindaja kõigis tema õiguslikes huvides; ta valvab kogu kommuuni administratsiooni üle, ühesarvatud kohalik politsei. Huvitav on märkida, et meeri võib ametist kõrvaldada: üheks kuuks - prefekt, kolmeks kuuks - siseminister, lõpulikult - vabariigi president.

M u n i t s i p a a l - n ö u k o g u koosneb 10 - 36 liikmest, keda valivad kõik mehed, kes vähemalt 21 a. vanad ja elanud kommuunis vähemalt 6 kuud või maksnud kohalikke maksusid. Nõukogu peab aastas kokku astuma vähemalt neljaks korraliseks istungjärguks, pääle selle tarvidust mööda erakorralisteks; koosolekuid juhatab meer. Nõukogu võib valitsuse dekreediga laiali aasta, misjuures tuleb viibimata uued valimised ette võtta. Nõukogu on kontroleeriv ja nõuandev asutus; ta määrab asjade käigu, kuid tema otsuste igapäevane käsitlemine kuulub meerile ja selle abilistele. Nõukogu tegevus kuulub keskvalitsuse valju kontrolli alla prefekti kaudu; viimasele tuleb esitada kõik nõukogu otsused nende seaduslikkuse järelevalveks ja osalt ka kinnitamiseks.

Prantsuse omavalitsuse seadus 5. aprillist 1884 a., mis täiendatud seadusega 22. märtsist 1890 a., näeb ette ka o m a v a l i t s u s t e ü h i n e m i s e; eriti 1890 a. seadusega on antud võimalus asutada omavalitsuste ühendusi või liite (des syndicats de communes). Nende asutamine on vabatahtlik, kuid selleks on vaja riiginõukogu (Conseil d'Etat) dekreet. Ühenduse organiks on komitee, mis koosneb ühendusse kuuluvate omavalitsuste nõukogude (Conseils) poolt valitud esindajatest, iga omavalitsuse poolt 2 esindajat. Neil on oma eelarve, kuid puudub maksuvõtmise õigus; ühenduse kulud kannavad vastavad omavalitsused. Seda ühinemise võimalust on ka laialiselt kasutatud. Pääle selle on sääl omavalitsused koondatud sellekohastesse omavalitsuste vahelistesse konverentsidesse (les conférences intercommunales) või ühenduste komisjonidesse (commission syndicale).

Tuleb veel tähendada, et kohaliku omavalitsuse alal Prantsusmaa, vaatamata oma vabariikliku korrale, seisab vähem demokraatlikul pinnal kui Inglismaa ja Ameerika; prantuse valitsusametnike

osavõtt kohalike asjade valitsemisest on märksa suurem. Prantsusmaal ei ole kohalikul omavalitsusel isegi oma täidesaatvaid organeid; kõik kohaliku omavalitsuse organite otsused saadetakse täidevalitsuse ametnike poolt.

1926 a. 5. novembri dekreediga Administratiivse dekontsentratsiooni ja detsentralisatsiooni kohta teostati Prantsusmaa kohalikus valitsemises mõned reformid, mis laiendavad administratiivset kontrolli ministriumitelt prefektidele ja lihtsustavad generaalkomuniteetsipaal - nõukogu asjaajamist.

#### 4. Saksamaa.

Saksamaa omavalitsustest esineb kõige tüüpilisemana Preisi omavalitsus; sellepärast toome ülevaate selle omavalitsuse korraldusest.

Nagu Saksamaa üldises riigikorralduses, nii ka omavalitsuses on alles jäetud endised asutused. Preisi administratiivraioonid on: 1) provints, 2) ringkond (Regierungsbezirk), 3) maakond (Landkreis) ja linn-maakond (Stadtkreis), 4) vald (Amtsbezirk) - maakonna jaotus administratiiv otstarveteks, 5) linna kogukond (Stadtgemeinde) ja külakogukond (Landgemeinde). On ka iseseisvad möiseringkonnad (selbständige Gutsbezirke).

Provintsid, maakonnad ja kogukonnad on nii keskadministratsiooni kui ka kohaliku omavalitsuse raioonideks ning on korporatiivsed asutused; ringkonnad ja vallad on ainult keskvalitsuse raioonid, nad ei ole korporatsioonid. Praegune Preisimaa territoorium kujunes järk-järgult; sotsiaalsed ja majanduslikud tingimused on mitmekesised: lääne tööstusealadest kuni ida Preisimaa põllutööstuse ja peaaegu feodaal provintsideeni; paljudel tema osadel, nende Preisimaa külge liitmise ajajärgul, olid oma erilised asutused. Need erinevused on olemas veel praegu, nii et kaugelki pole täielikku ühtlust üksikasjus; siiski peaaegu igalpool on kinni peetud üldisest plaanist.

1. P r o v i n t s i d organiseeriti 1875 a. seadusega, mis oli antud esialgu ida provintside jaoks, kuid hiljem laiendatud ka teiste pääle. Provintsil on neli valitsemise organit. Tema

eesotsas seisab ü l e m p r e s i d e n t, kõrge ametnik, kelle võim põhjeneb kuninglikul dekreedil 1815 a.; on pääasjalikult keskvoimu esindajaks provintsis, - sarnaneb prantsuse prefektile, ehk küll on palju tähtsam suurametnik; valvab riigiasjade valitsemise järele, sedavõrt kui need puudutavad kogu provintsi või ulatuvad üle ühe ringkonna piiride; ta valvab, kuid ei kontroleeri ringkondade administratsiooni järele ja esitab vastavad ettekanded ministeeriumile; tema kõrgema valitsemise all on rahva/hariduse ja kiriku asjad, rahva tervishoiu ja maksuasjandus; ühes vägede juhatajaga ta võtab osa ka mõnest sõjasajanduse harust, nagu sõjaväkke võtmine, vägede paigutamine, toidustamine jne.; ta on valitsuse esindajaks provintsi maapäeval, mille koosolekutest tal on õigus osa võtta. Erakorralistel aegadel, nagu sõda ja sisemised rahutused, ta muutub peaaegu autokraadiks oma provintsis; normaaltingimustes ta esindab ja toetab valitsuse poliitikat, kuid, vastupidiselt prantsuse prefektile, ei ole valitsuse agendiks valimise asjus.

" Ulempresidendile on tema tööks abiks p r o v i n t s i n ö u k o g u (Provinzialrat), mille koosseisu kuuluvad ühe kutse-line ametnik, keda määrab siseminister faktiliselt elukeajaks, ja viis mitte riigiteenistuses seisvat liiget, keda valib provintsi valitsus harilikult kuueks aastaks. Nõukogu koosolekuid juhatab ülempresident või tema asemik, tema nõusolek on ka tarvilik kõigi nõukogu korralduste jaoks, väljaarvatud erandid. Nõukogu lahendab ka kaebusi alluvatelt asutustelt, eriti linna nõukogudelt, nendele antud korralduste pääle.

Kohaliku omavalitsuse esinduslikuks organiks on p r o - v i n t s i m a a p ä e v (Provinziallandtag), mille liikmed valitakse mitte otse rahva poolt, vaid maakonna (kreisi) kogude poolt kuueks aastaks, vastavalt maakonna elanike arvule. Maapäev kutsutakse kokku valitsuse poolt, ülempresidendi kaudu, vähemalt üks kord aastas. Tema ülesanded on: kohalike asjade ajamiseks administratiiv koosseisu määramine; provintsi teedekorraldus, ka kohalike raudteede ehitamise õigus; hoolekanne, põllutöö ja selle kutsehariduse arendamine; maksuasjandus. Kõigi nende küsimuste läbivaatamiseks asutatakse harilikult komisjonid, kelle

ettepanekuid arutab üldkoosolek. Ulempresident võib iga maapäeva otsuse seisma panna, mille ta tunnustab ultra vires; sundmäärused ja mõned määrused kuuluvad valitsuse või ministeeriumite kinnitusele.

Otsukohene töö kohalike asjade ajamiseks on **pro v i n t s i v a l i t s u s e** (Provinzialausschuss) käes, mille koosseisu kuuluvad esimees ja mitte vähem kui seitse ega mitte rohkem kui kolmeteistkümme liiget, keda valib provintsi maapäev kuueks aastaks. Provintsi valitsuse ülesandeks on küsimuste ettevalmistamine maapäeva koosolekutele, viimase otsuste täitmine ja mitmesuguste provintsi asutuste valitsemine. Valitsuse peametnikuks on maadirektor (Landesdirektor või Landesheuptmann), keda valib maapäev 6. või 12. aastaks; tema seisab administratiivse ja kantseleilise koosseisu eesotsas, esindab provintsi kõigis juriidilistes asjades ja läbikäimises teiste asutustega ning eraisikutega; tema osa on laialdasem kui harilik provintsi valitsuse korralduste täitja osa, kuna ta on selle liikmeks ex officio.

2. Järgmiseks raiooniks on **r i n g k o n d** (Regierungs-Bezirk), mis on ainult keskvalitsuse ülesanneteks ja ei esine korporatsioonina. Ringkonna korraldus sai alguse 1723 a., uuemas kujus tegutses 1803 a.; tegevust käsitleb 1883 a. seadus (Landesverwaltungs-gesetz). Ringkonna valitsuse korraldus on küllalt keeruline. Eesotsas seisab president (Regierungs-Präsident), kes on ringkonna valitsuse ja ringkonna komitee esimeheks ja pääle selle paljus asjus tegutses ainuisiklikult ning omaenese vastutusel. Siia kuuluvad: politsei, vangimajad, tervishoid, ehituste järelevalve jne.; ta on keskvalitsuse kohalike ametnike järelevalve. Tal on oma ametkond.

Teiseks organiks on **r i n g k o n n a v a l i t s u s** (Regierung), mis koosneb suurearvulisest kutseliste ametnike koosseisust; jaguneb osakondadeks, mis koosnevad nõunikest - asjatundjatest, eesotsas osakonna juhatajaga (Abteilungsdirigent). Osakonna töö on jagatud tema liigete vahel, kuid otsused võetakse vastu hääletamise teel; osakonna juhataja, kui ta ei ole otsusega rahul, võib pöörduda ringkonna presidendi poole, kes võib kas ise asja otsustada või ringkonna valitsuse täies koosseisus kokku kutsuda,

küsimuse läbivaatamiseks ja otsustamiseks. Kõik tähtsamad asjad peab otsustama ringkonna valitsuse üldkoosolek, kuid president võib iga otsuse seisma panna, selle vastu apelleerides ülema võimu poole.

Kolmas ringkonna valitsemise organ on r i n g k o n n a k o m i t e e (Bezirkausschuss), mis koosneb 7. liikmest; kolm neist on ametlikud isikud - president ja kaks liiget, keldest üks peab vastama kohtuniku, teine administratiiv ameti nõuetele; neli liiget, kes ei seisa riigiteenistuses, valitakse provintsi valitsuse poolt ringkonnas elavate isikute seast kuue aasta pääle. See komitee kontrollaab testud astmeni presidendi poliitseilist valitsemist. Kuid kõige tähtsamaks komitee ülesandeks on esimese astme administratiiv kohtu funktsioonid mõnes asjas ja apellatsioon instants kreisikomitee otsuste suhtes; kui komitee tegutseb administratiiv kohtuna, siis on tema eesistujaks kohtuliige, kuna president üldse ei võta osa.

3. Kolmas raioon - m a a k o n d (Kreis) on, nagu provintski, nii keskvalitsuse kui ka kohaliku omavalitsuse asjade korraldamiseks. Maakonna korraldus on reguleeritud 1872 a. seadusega (Kreisordnung). Kreisivalitsuse organeid on kolm: kreisikogu (Kreistag), mis esindab maakonda kui omavalitsuslikku korporatsiooni, maanõunik (Landrat) ja kreisikomitee (Kreisausschuss); kaks viimast on kohaliku valitsuse täidessaatvateks agentideks ja pääle selle keskvalitsuse esindajateks.

K r e i s i k o g u koosneb vähemalt 25. liikmest. Endine valimise süsteem oli väga keeruline: olid valimise kolleegiumid - esimene suurmaaomanike ja suurtöösturite, teine külakondade ja kolmas linnalaste. Need kolleegiumid valisid valijad, viimased aga esindajad gruppide kaupa ja vastavalt rahvaarvule; liikmed valitakse kuueks aastaks. Juba varemalt valimistel poliitika mängis tähtsusetu osa, mis oli tingitud valimiste enese süsteemist: kogu kava oli sihitud maaomanikele ning töösturitele kui ka ametnikele ülekaalu andmise poole. Kuid viimasel ajal on kogu Saksamaal ikka enam ja enam hakatud püüdma selle poole, et omavalitsusi poliitiliste erakondade mõjupiirkonnast välja kiskuda. Selleks on mitmesuguseid abinõusid otsitud ja ka leitud. On isegi üles seatud põhi-

möte: kaotada kreisikogu kui poliitiliste rühmade esinduskogu; kogu ei valita enam maakonna elanike poolt, vaid moodustatakse vastavasse maakonda kuuluvate valdade nõukogude (volikogude) poolt valitud esinõukajatest. Säärane maakondade esinduskogude moodustamise viis on juba mitmes Saksamaa osariigis teostatud. Sellega on maakond tahetud teha valdade liiduks, kelle kätte on usaldatud administratiivjärelevalve ja mõnede ülesannete lahendamine, mis on laiaulatuslikumad ning seotud suuremate raskustega, mida üksik-<sup>ku</sup> vallal raske täita. Kuid suuremad vallad kuuluksid otse keskvalitsuse järelevalve alla.

Kreisikogu ülesandeks on maakonna rahanduse kontroll, maksustamine, väikeste teede korrashoid, hoolekanne ja muud. Kogu funktsioonid kõigis neis asjus on puht nõuandvad; täidesaatev töö tehakse maanõuniku ja kreisikomitee poolt. Maanõunik kutsub uemate kodukordade järgi ka kokku kreisikogu ning juhatab selle koosolekuid. Kodukorra annab välja ja paneb maksma, 7. okt. 1925 a. Preisi uue provintsi ja kreisi esinduskogude valimisseaduse põhjal, kreisikogu ise.

M a a n ö u n i k määratakse harilikult kreisikogu ettepanekul. See amet tekkis juba XVI. sajandil; esialgu landrat määrati "seisuste" poolt, rüütlikeisuse väljapaistvate liikmete, maakonna läänipidajate seast; aegajalt ta kujunes krooni ametnikuks, kuni 1850 a. põhiseaduses määrati kindlaks tema määramise kord. Maanõunikul peab olema vastav ettevalmistus, vähemalt nelja-aastane teenistus administratiiv alal; ta peab maakonnas vähemalt üks aasta elanud olema. Ta on kõigepäält keskvalitsuse esindaja; selle agendina on ta politsei üle ja võib anda sundmäärusi; valvab kooliasjanduse järele, kontroleerib alluvaid ametnikke ja on kreisikomitee kui esimese astme administratiiv kohtu esimeheks. Maanõuniku juures on üks või mitu assessorit, arstid, koolide inspektorid, toiduainete kaupluste järelevalvatajad j.t. Politsei valitsemise alal ta on ringkonna presidendi, teistes asjades - ringkonna valitsuse kontrolli all. Ta on ühtlasi maakonna kui omavalitsusliku korporatsiooni pää - täidesaatev ja järelevalve organ.

K r e i s i k o m i t e e koosneb maanõunikust ja kuuest liikmest, keda valib kreisikogu kuueks aastaks. Selle funktsioonid

on: a) täidesaatev organ tarvidust mööda, maanõuniku kõrval; b) alamate kohalike võimude järelevalve ja keskvalitsuse agentide distsiplinaarkohus; c) esimese astme administratiiv kohus.

4. Idaprovintside külekonnad politseilise valitsemise ülesanneteks grupeeruvad v a l d a d e k e (Amtsbezirke), milles igas umbes 1500 el. Suured kogukonnad moodustavad igaüks iseseisva valla. Igas vallas on v a l l a v a n e m (Amtsvorsteher), kes on politsei üle, maanõuniku juhatuse ja kontrolli all; tema juures on k o m i t e e (Amtsausschuss), mille liikmed määratakse küla-kogude poolt, kes aitavad ka kulusid kanda.

5. K ü l a k o n n a (Landgemeinde) normaalne tüüp on reguleeritud 1891 a. seadusega (Landgemeindeordnung). Kogukonnas, kus on mitte rohkem kui 40 valijat, on kogu, mis vastab inglise kihelkonna kogule (Gemeindevertretung), koosseisus mitte üle 24. liikme. Valijateks on kõik need kogukonnas elavad ja varanduste omanikud, kes maksavad maksusid teatud suuruses. Täidesaatevateks funktsioonideks on igas kogukonnas vanem (Gemeindevorsteher), keda valib kogu või nõukogu 6.aastaks, suuremates kogukondades 12. aastaks. Vanem on kohaliku politsei pää ja tegutseb valla-vanema juhatuse all. Vanemal on kaks kuni kuus assistenti (Schöffen), misjuures suurtes kogukondades need ühiselt võivad sünnitada kogukonna komitee (Gemeindevorstand). Külekonnad võivad kulutada raha hoolekandeks, väikeste teede korrashoiuks jne; valitsevad kogukonna varanduste üle ja kannavad teatud kohustusi alghariduse alal, kui külekonnad langevad kokku koolijaoskondadega (Schulgemeinden). Kogukondade kulud kaetakse tema varanduste sissetulekutest ja maksudest. On ettenähtud ja lubatud ka kogukondade liitumine (19. juuli 1911 a. seadus - Zweckverbandsgesetz). Ka Saksamaa (n.n. Weimeri) 1919 a. põhiseadus (§ 127) näeb ette kogukondade liitumise ("Gemeindeverbände") üldiselt.

Ida-Preisimaal on suur arv mõisa ringkondi (Gutsbezirke), mis tervelt koosnevad ühe omaniku maa-alast.

Külekonnad on suures osas nii väikesed, et neil ei ole küllalt administratiivset kogemust ega rahalisi ressursse, milledega võiksid saavutada tuntavaid tagajärgi; selles suhtes nad sarnanevad suurema osa prantsuse kommuunidega ja inglise kihelkondadega.

Tugev on maakonna võimude järelevalve kui ka masomaniku mõju. Kogukondlik omavalitus võib õitseda ainult seal, kus väikemaapidamine või tööstus ülekaalus.

### 5. Rootsi.

Rootsimaa on administratiivse valitsemise otstarbel jagatud 14. k r a h v k o n n a k s (lääniks); pääle selle Stockholmi krahvkond.

Iga krahvkonna valitsemine allub k u b e r n e r i l e, kelle abilisteks on krahvkonna pääsekretär ja pääraamatupidaja. Pääle administratiivküsimuste lahendamise kuberner on ka kõrgem politseivõim krahvkonnas ja tema järelevalve all on kohtu administratsioon; ta on ka ülem täidesaatev võim krahvkonnas. Igas krahvkonnas on ülemkonstaabel, kes on kubeneri lähemaks abiliseks kui politseiülema oma raioonis.

Stockholmi ülemkuberneril on samad kohustused mis teistel kuberneridel; temal on veel abikuberner.

Igas krahvkonnas on k r a h v k o n n a n ö u k o g u, mis koosneb vähemalt 20. liikmest, keda valitakse 4. aastaks krahvkonna linnade ja külade poolt. Linnad, millede elanike arv on üle 1/150-ku osa kogu maa elanike arvust, ei võta osa krahvkonna nõukogust, vaid neil on oma linna nõukogu. Säärased linnad on praegu Stockholm, Gothenburg, Malmö, Norrköping, Gävle ja Hälsingborg.

Nõukogud tulevad kokku iga aasta septembris. Nad otsustavad krahvkonna üldistes huvides asju, mis ei ole riigivalitsuse asutuste võimkonnas, nagu: üldised majanduslikud küsimused, põllumajanduse arendamine, mitmesugused kaubanduslikud, läbikäimise, teravishoiu, kasvatuslikud ja avaliku rahu ning julgeoleku küsimused.

M u n i t s i p a a l administratsioonie Rootsi on jagatud linna kogukondadeks ja maakogukondadeks. Iga maakihelkond, alev ja linn moodustab kogukonna, kui selle elanikud on küllalt jõulised üldisteks nõueteks ja avalikuks majapidamiseks.

M a k s u m a k s j a t e k o g u on maakihelkonna vastutav võim. Esimees valitakse kogu poolt neljeks aastaks. Täidesaatev võim on kogukonna kolleegium, mis koosneb 5. kuni 11. liikmest.

Maakihelkonnad üle 1500. elanikuga peavad, ja kihelkonnad sellesama või vähema elanike arvuga võivad, kui nad soovivad, moo-

dustada k i h e l k o n n a n ö u k o g u, kellele usaldatakse vastav osa võimu.

Krahvkondade või läänide kõrval tegutsevad veel n.n. "Landstingid". Need "Landstingid" on teise astme omavalitsused krahvkondades või läänides; iga landstingi tegevuspiirkond on üldiselt sama, mis riigivalitsuslikul läänil. Landstingide ülesandeks on haigete eest hoolitsemine; kuid aja jooksul on nende tegevus kujunenud hoopis laialisemaks ja mitmekesisemaks. Landstingi tegevust juhib tema tegevuspiirkonna elanike poolt iga 4. aasta tagant üldise ja ühetaolise hääleõiguse järgi valitav esinduskogu, arvu poolest, vastavalt elanike arvule, 21-75. Need esinduskogud tulevad kokku aastas üks kord; muul ajal ajab landstingi jooksvaid asju tema poolt valitud nõukogu.

Uksikute landstingide tegevuse koondamiseks on 1920 a. loodud sellekohane "R o o t s i L a n d s t i n g i d e L i i t" (Svenska Landskommunernas Förbund), millesse landstingid saadavad oma esindajad. Liit on Rootsimaa landstingide keskkohaks, hoolitseb nende ühiste tarviduste eest ning levitab tarvilikke teadmisi kogukondlike omavalitsuste asjaajamise alal. Liidu tegevust korraldab iga kolme aasta tagant kokkuastuv Liidupäev, mis koosneb Liidu liigete esindajatest; Liidupäeva ülesandeks on pääasjalikult riigivalitsuse korralduste täitmine ning landstingide asjaajamise korraldus. Alaliselt tegutseb kui täidesaatev organ sellekohane Liidubüroo; selle ülesandeks on landstingide tegevuse järelevalve ja Liidu jooksvate asjade ajamine.

Liidu teenistuses on kõrgema haridusega eriteadlasi, büroo juhataja ja mitmed assistendid.

#### 6. Soome.

Soomemaa on kohaliku valitsemise otstarbel jagatud 9. l ä ä n i k s; need on: 1) Uusimaa, 2) Turku-Pori, 3) Aland, 4) Häme, 5) Viipuri, 6) Mikkeli, 7) Kuopio, 8) Vaasa ja 9) Oulu (ja Petsama). Lään koosneb linnadest ja valdadest (kunnad); viimased on märksa suuremad kui Eestis. Iga lääni eesotsas on kohalik juhatus, mis koosneb läänihärrast, sekretärist ja kantseleist. Läänihärra on ametisse seatud riigivalitsuse poolt. Juhatuse ülesandeks on hää-

korra alalhoid, tervishoiu ja üldiste majanduslike küsimuste lahendamise, maksude sissenõudmine, teede, sildade ja kiviteede korrashoid. - Valla juhtijateks on esimees ühe abiga ja sekretär, keda valib valla nõukogu.

1917, 1919 ja 1925 a. seadused korraldavad omavalitsuste iseseisvust, mis on väga laiaulatuslik. Omavalitsused on iseseisvad alghariduse, tervishoiu, hoolekande, valgustuse ja tänavate korrashoiu küsimustes. Omavalitsuse esinduskogud valitakse kolmeks aastaks proportsionaalse valimise viisi järgi; valimise õigus algab 21 a. - Valla tegevuseks on puht-omavalitsuslikud tööd. Riiklike ülesandeid täidavad politsei ja muud valitsuse ametnikud. Valla pää-ülesandeks on oma majapidamine, haridusasja korraldamine ja vaeste eest hoolitsemine. Valla poolt on ka esimese astme kohtule, mis asub igas vallas, õigusteadlesele - kohtunikule juurde lisatud liikmed, kes küll otsuse tegemisest osa ei võta, kuid kellelt kohtunik tarbekorral küsib nõu.

Omavalitsuste keskkorraldus on loodud 1921 a. S o o m e a l a i k M a a k o g u k o n d a d e L i i d u (Maalaiskuntin Liitto) näol, millesse koondunud pea kõik maakogukonnad, arvu poolest üle 400. Oma asjade ajamiseks on Liidul alaline toimkond, mis jaguneb osakondadesse; viimaste hulgas on ka n.n. seaduseandlise nõuande osakond, mis annab pääasjalikult tasuta suusõnalist ja kirjalikku nõu maakogukondade (valdade) ametkohtadele. Liit püüab 1-2. kuuliste kursuste ja omavalitsuspäevade abil arendada ja ühtlustada omavalitsuste tegevust; selleks on Liidu teenistuses mitu juristi ja kümme raamatupidamise instruktorit. Liit on oma tegevusega ühendusse seadnud tegelikke ja majanduslikke ettevõtteid, eriti koolidele tarbeainete muretsemise alal; selles suunas on Liidu äriline läbikäik tuntavalt arenenud, nii et Liit maksab oma liigetele koguni äritegevuse puhaskasu. Liidul on oma maja, milles asub oma trükikoda ja köitekoda; need töötavad ainult kogukondade tellimiste ja tarviduste rahuldamiseks. Selles mõttes vallavalitsused ka toetavad Liidu ettevõtteid.

## 7. Läti.

Lätis kujunes omavalitsuse arenemine umbes sarnaselt nagu Eestiski: pärast 1917 a. revolutsiooni ja vene valitsuse langust

kutsuti ellu maakonna nõukogud kahekordse valimise läbi, nõukogud moodustasid maakonnaavalitsused jne. Kuid varsti jõudsid lätlased arvamisele, et maakonnaavalitsused tuleks likvideerida; nad jäetigi tegutsema likvideerimise komisjonidena, kes pidid nende ülesanded vastavatele asutustele üle andma. Likvideerimise komisjonide esimeesteks nimetati sellekohased maäülemad, kes olid Siseministri usaldusmehed kohtadel. Niisuguses seisukorras mõne aasta kestes hakkas aga selguma, et maakonnaavalitsuste likvideerimine ei ole ometi nii kergesti läbiviidav; aja jooksul oli veel juurde tulnud ülesandeid, mida kõige kohasemalt võiksid täita maakonnaavalitsused. Selle tõttu pandi maakonnaavalitsuste likvideerimine seisma. Asuti uute maaomavalitsusi puutuvate seaduste väljatöötamisele, mille tagajärjeks oli nende kinnitamine presidendi poolt 5. novembril 1927.

Maaomavalitsuste valimised sünnivad Lätis otsekohese proportsionaalse ja salajase valimisviisi järgi; kõik omavalitsuse valimised peetakse ühel päeval. Maavalitsuse liikmed valitakse selle viisi järgi otsekohe rahva poolt, kolme aasta pääle. Maavalitsuse esimehe määrab Siseminister väljastpoolt; rahva poolt valitud maavalitsuse liigetel ei ole esimehe isiku valikul kaasaráákimise õigust. Esimees saab ka palga Siseministeeriumilt.

Maakonnaavalitsuste ülesandeks on: üldine valdade järelevalve, tervishoiu, hoolekande küsimused, teede korrashoid jne.; nende hooleks on ka põllutöökoolide ja osalt ka agronoomilise personaali ülespidamine. Pääle selle on nende ülesandeks veel rida mitmesuguseid majanduslikke ülesandeid, mis valdadele üle jõu käivad.

Riigi järelevalve on kõvendatud; nii kuuluvad osa maavalitsuse otsusi Siseministeeriumi kinnitusele mitte ainult vormiliselt, vaid ka sisuliselt (näit. eelarve). Vallavalitsuste järelevalve on pandud maavalitsuse esimehe pääle.

---ooo000ooo---

III. Eesti maaomavalitsuse ajalooline areng.

1. Vana-Eesti iseseisvuse aeg.

Omaavalitsuse idee on võrsunud meie maal juba varakult. Juba XI. ja XII. sajandil olid soomesugu rahvaste valitsejate või vürstide juures sugukonna vanemate kogu. Kuigi tolleaegset seisukorda ei saa lugeda vastavaks omaavalitsuslikule mõistele tavalises mõttes, <sup>4)</sup> siiski see esineb riiklik-ühiskondlise korraldusena, mida tuleb pidada meie omaavalitsuse eelastmeks. Meie praegusel maa-alal oli alati iseseisev ja omapärane eriõigus ja eri-omavalitsus, mille tõttu arenesid ka erilised õiguslikud traditsioonid, mis osalt ulatuvad käesoleva ajani.

Tol ajal jagunes kogu Eesti territoorium üksteiseks, mida nimetati arvatavasti maadeks ehk m a a k o n d a d e k s. Need olid:

- 1) Revalia (Revelia), ka Repel, - Liber Censur Daniae järgi = Rabaala, Ravaala - idasse kuni praeguse Haljala kirikuni;
- 2) Harja, Harju (Harjen, Hargen), - praegune lääne-Harjumaa;
- 3) Viru, - lõuna piiril metsad, Tartumaaga praegune piir;
- 4) Järva (Järven, Järvien), - arvatavasti praegused piirid, välja arvatud Türi kihelkond;
- 5) Rotalia (Ridala), - praegune Läänemaa + osa Pärnumaast;
- 6) Sakala, - Säde ja Salatsi jõeni, põhjas Navesti jõeni, idas Virtsjärveni ja V. Emajõeni;
- 7) Ugaunia (Ugandi), - läänes V. Emajõeni ja Virtsjärveni;
- 8) Osilia, - Saare-, Hiiumaa ja Muhumaa.

Päälle selle olid veel väiksemad, teistest olenevad maakonnad:

- 1) Vagien (Vaiala), olenes Ugalaast, - Kodavere, Laiuse, Torma, Palamuse kihelkonnad;
- 2) Mocha (Mohe), olenes Sakalast, - Kursi kihelkond, Põltsamaa põhjaosa;
- 3) Nurmekund, olenes Sakalast, - Põltsamaa lääneosa ja Pilistvere kihelkond;
- 4) Alenpos (Alempois, Alempus), - Türi, Vändra ja Tori kihelkonnad.

<sup>4)</sup> N. Maim. Omaavalitsuse edenemiselugu Liivimaa mannermaal. 1912, lhk. 9: "Arvatagi ei võinud selleaegsetes oludes midagi olla, mis praeguse omaavalitsusega kaugemalgi suguluses seisaks, sest et omaavalitsuse eeltingimine, riikline kord, puudus".

Harilikul ajal maakondade vahel mingit sidet ei olnud, ainult sõja ajal nad ühinesid. Kui algas sõda sakslastega, siis oli Lembit nagu kuningas: andis käskke, pidas läbirääkimisi jne.

Rahvas, kes nendes maakondades elas, jagunes mitmesse kihti: 1) vanemad (seniores), 2) paremad (meliores), 3) üldvabad (hili-semates allikates pole nime, kõige arvukam kiht) ja 4) orjad (sõjavangid, võlglased, kurjategijad). "Vanemad" ja "paremad" moodustasid sõjavõimelise elanikkonna ja iga maakonna ning kogu Eesti poliitilise kihi. Maavanemate (seniores terrae) võimu ulatus oli piiratud oma maakonnaga. Ei ole teada, kes sai vanemaks ja kuidas; see küsimus on veel lahtine. Pole teada, kas tarvitati valimist, või oli see amet päritav; samuti ei ole teada ametisolemise aeg. On teada juhtumeid, kus vanem valiti, kuid on ka teada, et pärast Lembitu surma sai tema vend Unnepeve (Önnepäeva) vanemaks. Teadmata on, kas valiti uus vanem, kui rahvas senisega rahul ei olnud, või asus tema poeg asemele.

Paremad ja vanemad teostasid nende käes seisvat võimu sellekohaste kokkutulemistega kaudu; tähtsamaid küsimusi otsustas vanemate kolleegium. Kokku tulid igal aastal kõigi maakondade esindajad. Läti Hendriku kroonikas nimetatakse seesuguseid kokkutulemisi "conventiones" ehk "placita", mis on aset leidnud Põhja-Eestis "Raigele's", arvatavasti Raikülas, Rapla kihelkonnas, aga Lõuna-Eestis Annemäel (Viljandimaal). Nende kokkutulemistega eestikeelne nimetus ei ole teada; mõnede allikate järgi nimetati neid "majadeks" - rahvakoosolekuteks, millise nimetuse all aga tunti ka sõjameeste kogumispunkti. Läti Hendrik (XV, 7) kirjutab, et kord maarahvast taga ajades jõuti "majani" (kogu), kus vanemad nõu pidasid; maakonna vanemad pidasid isekeskis nõu, kui neil mingi üldine asi teoksil oli. Iga maakond saatis oma vanema juhatusel kõik "maja" otsused täide, näit. sõjaväe kogumine tähtpäevaks teatud kohale. Koosolekutel võeti arutusele ja otsustati: ühiselt vaenlaste vastu võitlemine, sõjapidamine ja rahutegemine, ka liitude loomine; mitmesugused administratiiv ja kohtulikud küsimused. Sääli valiti ka üldised juhid, näiteks Lembit, ja arvatavasti ka leidsid aset usulised toimingud. Tähtsam koosolekute päevakord ja asjaajamise viis pole teada.

Kuid niisugused kokkutulemised leidsid aset, nagu arvatakse, ka igas maakonnas omaette. Need olid koosolekud relvastunud või relvastusvõimeliste meeste näol, kelle käesoli otsustada selle maakonna üldised küsimused, niihästi sisemised kui välimised. Kohtulike asjade kohta püsib siiski arvamine,<sup>5)</sup> et õigusemõistmine oli jäetud peamiselt vanemate kätte.

Vanemate ülesanded üldiselt olid: 1) maakaitse korraldamine - maalinnade ehitamine, sõjaväe õpetamine; 2) kohtupidamine - tülid maakondade, külakondade ja üksikute isikute vahel; 3) rahulepingute tegemine. Tähtsamad küsimused neist, nagu juba tähendatud, otsustati arvatavasti koosolekutel.

Külakorralduse kohta puuduvad lähemad andmed. Niipalju on teada, et elati külaes suurperena, millel oli oma peremees (dominus). Emaküla läheduses tekkisid tütarvälad, mis kokku kõik moodustasid v a k u. Vakk ehk vakus (District, Bezirk) pidi olema tõenäoliselt administratiiv üksus; seda aitab tõendada ka nimetus "vaku-kubjas" (Bezirksvorsteher, Bezirksrichter).<sup>6)</sup> Kuid Viedemann sarnastab vaku-kubjase nimetuse "küla-kubjase" nimetusega; küla-kubjas, vaku-kubjas (küla-wardija) - Dorfältester.<sup>7)</sup> Järelikult on ka raske piiri tõmmata küla ja vaku mõiste vahele.

Estimaa õiguse ajalooos tutvuneme küla k o n n a j a s e d k ü l a k o g u nimetusega; sääl on ka öeldud, et igal küla-konnal oli oma vanem ja et talu kasutamine andis õiguse külakogust osa võtta. Arvatakse, et külavanem ja külakogu teostasid kohaliku valitsemist. Kohtupidamises on XII. sajandil suurem osa kriminaalasju olnud maakonna organite otsustada, kuid teiviilasjus oli külakogudel suur võim.

Eesti ajaloolased aga nimetavad külakonda kihelkonnaks. Üldiselt arvatakse, et maakonnad jagunesid k i h e l k o n d a d e k s. Nimetus "kihelkond" tuletatakse sõnast "kihlama". Üksikud külad tegid kihla, s.o. kokkuleppe ühiselt endi vaenlaste vastu kaitsmiseks ja ühiselt elamiseks. Kokkuleppe osaliste külade kogu nimetati kihelkonnaks. Sarnaseid kihelkondi oli palju; Läti Hendrik

5) Prof. J. Uluots. Riigikogu juriidiline laad ja funktsioonid. Oigus 1928 N 5, 6, 7, lhk. 139.

6) Viedemanni sõnaraamat, lhk. 1294.

7) Seesama, lhk. 397.

nimetab neid tuhandate kaupa. Kihelkonna eesotsas seisis üks isik, kelle nimetust pole teada; vahel nimetatid teda vanemaks. Läti Hendrik nimetab neid segamini kord "principes", kord "divites", "primores", "duces", vahel harva "rex" ehk "seniores". Kihelkonna vanem oli ka kihelkonna sõjaväe juhataja.

Kõrvuti seades nimetusi: küla, vakus, külakond ja kihelkond, kergib küsimus, kas need kõik olid administratiiv üksused igäike omaette, või on tegemist ühe ja sama üksuse mitmesuguste nimetustega. On vaevalt usutatav, et nad kõik olid administratiiv üksused igäiks omaette; tõenäolikum on, et maakondade alljaotusena esines vaid üks aste, mida vast mitmesuguselt vaatekohalt ühed nimetavad külaks, vakuks, teised külakonnaks, kolmandad kihelkonnaks. Väga võimalik ka, et ühed on vaadelnud, võib olla, üht aegjärku, teised teist; üks ja sama administratiiv üksus võis aga ühes aegjärgus kanda nimetust küla, vakus, teises külakond, kihelkond. Lõpuks võib ka tegemist olla lihtsalt keelelise ebatäpsusega. Külade kogu võis olla "külakond", milline nimetus väga sarnaneb nimetusele "k i l e k u n d" (Läti Hendriku väljendus (XIXVIII, 8): piiskop andis vasallile "provintia ita kilekund"). "Kile" ehk "gele" võis tähendada "küla" (kilekund - külakond, Raigele - Rai-küla). Kuid "kilekund" võis olla ka "kihelkond"; vanad eestlased võib olla rääkisid ka mitte "kihelkond" vaid "kihlakond" ehk "kihlekond"; mida ka Läti Hendrik kirjutaski "kilekund". "Külakonna" ja "kihelkonna" sidet aga näitab vakuraamatu nimetus: Wackenbuch, Gehorchebestimmung, K i r c h e n b u c h (Wiedemann). Vaku ja küla, järelikult ka külakonna siduvust on ülemal mainitud. Kirchenbuch aga viib meid Kirchspiel'i - kihelkonna juurde. See näitab, et "kihelkond" ja "külakond" on üks ning sama mõiste.

## 2. Romaani - Germaani aeg (1219-1561).

XIII. sajandi esimesel poolel jagati Eesti maa-ala sissetunginud võõraste poolt ära. Püha Rooma riik, koloniseerides meie maad, tõi ka uusi võimukandjaid. Et paavsti võim ka meie territooriumile tungis, siis tekkis siin kaks konkureerivat võimu: katoliiklik kirik ja vaimulikud ühingud (ordud). Baltikum polnud selles mõttes riigiõiguslikult ühtlane tervik. Stenby rahulepin-

guga 1238 jagati Eesti maa-ala järgmiselt: piiskoppidele - osa Saaremaast, Lääne- ja Tartumaa; ordule - osa Saaremaast, Järva-, Viljandi- ja osa Pärnumaast; Taanile - Harju ja Virumaa.

Sellest ajast, kui meie maa sattus vööraste valitsuse alla, on pärit ka kaugeleulatuvad saksa öiguse mõjutused. Fleiner ise-loomustab germaani öigust keskajal avaliku ja eraöiguse vahel erinevuse puudumisega. Ei eritletud isiku eraöiguslikke ja avalik-öiguslikke öigustusi; mõlemad loeti ühe ja sama öigusliigi sugu- meteks. Selles üheliigilises öigussüsteemis ilmnes käsk, mida ülemus jagas oma alamatele kuuluva ülimusöiguse põhjal, ja nõue, mida alam töstis üldevöimu vastu "öieti hangitud öiguse" põhjal (auf Grund "wohlerworbenen Rechts"), juriidiliselt üheväär- sete prätensioonidena (Ansprüche). Avalik võim koosnes kimbust ülimusöigustest vürsti kätes.

Kohalikud valitsejad - maahärrad - seisid vasallidena lääni- öiguslikus vahekorras piiskopiga kui vaimuliku ülemusega ja orduga, kui ilmaliku ülemusega - läänihärradega (senioridega), Harju - Virumaal (1219-1227, 1238-1340) aga Taani kuningaga kui Eesti hertsogiga (Rex Daniae, Dux Estoniae). Need viimased, piiskopid ja ordu, kui ka Taani kuningas, kes vallutas Ravala paavsti toetusel ning Stenby rahulepingu järele muutus eriti olenevaks paavstist, olid omakorda Püha Rooma riigi keisri vasallideks. Feodaalkorra panid sakslased ja taanlased siin maksma oma maade eeskujul. Side- med keisriga ja paavstiga olid aga nõrgad, samuti ka siinsete senioride ja vasallide vahel; kõik asusid üksteisest kaugel ning läbikäimine tol ajal oli väga raskendatud. Kõrgemat võimu teosta- sid kohtadel tegelikult, võrdlemisi iseseisvalt, maahärrad; iga maahärra oli oma territooriumil suverään. Ajajärgu lõpuks muutus Püha Rooma riigi keisri võim Eestis nulliks (ius nudum); võim jagu- nes tema vasallide ja subvasallide vahel. Feodalisatsioon oli jõudnud temale omase arenemisjärguni: ta hakkas juba ennast hävita- ma; siit ka feodaalkorra kokkuvarisemine.

Uute võimude sissetungimisega hävitati Vana-Eesti esindusko- gud, Sakalaa ja Ugaunias kohe, teistes maakondades hiljem. Saare- ja Läänemaal kujunesid need vanad esinduskogud järkjärgult feodaal- seteks esinduskogudeks. Põhja-Eestis, Harju- ja Virumaal, nimeta- takse Eesti vanemaid paavsti esindaja poolt koguni kohalikeks koh- tunikeks ja valitsejateks. Arvatakse, et Põhja-Eesti vasallide

seas ka eestlasi on olnud.

Vasallid Põhja-Eestis kokku moodustasid *v a s a l l i d e* *k o g u* (universitas vasallorum). Vasallidega tuli arvestada kui maaomanikega. Nagu Vana-Eestis, toimus vasallide kogu poolt avaliku võimu teostamine sellekohastel kokkutulemistel (placitum, Landtag). Neil maapäevadel võidi otsustada kõiki küsimusi, mis päevakorrale kerkisid ja mida vasallid ise või kuningas-hertsog või viimase esindaja olid esitanud. Arvatakse, et vasallide esinduskogu piiras kuninga võimu tuntavalt. Tegelikult oli siin kuninga asetäitjaks Capitanus Revaliae, kellel oli hertsoglik võim: sõda pidada, kohut mõista, maksustada. Capitanus'e käsutäitjateks olid n.n. kuninga mehed (homines reges), kelle aset aga varsti täidavad vasallid. Pääle maapäeva teostasid Capitanus Revaliae juures tegelikku ja lähemat võimu vasallide esindajatena maanõunikud (consules terrae), kes moodustasid 12. liikmelise *m a a n õ u k o g u*. Vasallid olid kujunenud küllalt tugevaks korporatsiooniks. Selle tõttu võib Põhja-Eestit nimetada omaette aristokraatlikuks vabariigiks<sup>8)</sup>. Võrdluseks olgu tähendatud, et Taanis eneses tol ajal kuningas jagas oma võimu riigi nõukoguga, kuid külades oli külakogude omavalitsus.

*P i i s k o p k o n d a d e s*, ilmalikul maa-alal valitsesid Tartu ja Saare - Lääne piiskopid Püha Roomariigi vürstidena, teostades võimu: 1) seadusteandjana, 2) sise- ja välispoliitika juhina, 3) kohtumõistjana. Võimu kaasteostajateks olid *t o o m k a p i t l i d*. Rüütliid (vasallid) moodustasid piiskopkonna nõukogu (Stiftsrat), kelle kasuks tuli piiskopil oma ilmalikust võimust järkjärgult loobuda. Vasallid püüdsid Põhja-Eesti eeskujul organiseeruda, luues vasallide kolleegiumid, kes igas piiskopkonnas määras Stiftsraadi liikmed. Kloostrite maade üle olid *v o g t i d*.

*O r d u m a a d e l* seisis ordu eesotsas *o r d u m e i s t e r* (magister ordinis); peale selle ordumarsal ja orduvogtid. Ordumeistri asukohaks oli Vönnu loss. Ordumeistri juures tegutses *O r d u k a p i t e l*, mis koosnes ordumeistrist, maamarssalist (ordumeistri lähem kaastööline, sõjaväe korraldaja) ja kohalikust vogtist. Ordukapitli arutusele kuulusid ordumeistri ettepanekud. Komtuur- ja vogtkondades olid väike-kapitlid. Kapitlite otsustel oli alguses nõuandev, hiljem kohustav jõud. Kohtumõistmine kuulus

8) J.Uluots, op.c., lhk.142.

vogtile, ülemaalistes asjades aga ordukapitlile. Kuna ordul olid oma ametnikud (marssal, komtuurid, vogtid), siis polnud tal vaja niipalju vasalle kui piiskoppidel. Sellest järgnes ka ühtlus võimutarvitamises. Üldiselt oli ordumaadel ka teoorjust palju vähem; talupojad maksid maksu.

Liivi moodustas enesest siiski konföderatsioon, mille poliitiliseks väljendajaks oli m a a p ä e v. Siin olid üldised maapäevad tülide lahendamiseks ja vastuolude kõrvaldamiseks. Maapäev jagunes nelja kuuriasse: 1) piiskopid ning Padise ja Valgena kloostrite abtid; 2) ordu tegelased - ordumeister, maamarssal, komtuurid, vogtid; 3) rüütelkonna esindajad; 4) linnade esindajad. Maapäeva kokkukutsujaks oli Riia piiskop, hiljem ordumeister; kokkutuleku koht: Volmari, Viljandi, sagedamini Vönnu. Arutusele võidi võtta kõike, mis kuidagi huvitas elanikkonda. Asjade arutamine sündis enne kuuriates, siis otsiti lepet; häälteenamuse printsiipi keskajal ei tuntud.

Pääle nimetatud võimude tekkis tol ajajärgul feodaalkorra tõttu veel m ö i s a v ö i m (Gutherrschaft). Algul on see maksuvõtmise õigus. Sõdadest vabaneedes hakatakse looma suurmaapidamisi, milleks hävinevad külad (Liber Census Daniae räägib küladest, mis hiljem puuduvad). Vana Eesti senioride mõisad võeti ära. Valla pääle pandi teoorjuse kohustus. Vasall oli oma ringkonnas: 1) maksuvõtja, 2) kohtumõistja, 3) administratiiv võimu kandja. Piiskopkondades oli vasallide võim kriminaalasjus väiksem: surmaotsuse tegemine kuulus vogtile. Ordumaadel aga pole kohtuvõimu vasallidele kunagi antud. Raske oli talupoja seisukord eriti Harjus ja Virus. Siis algab talupoegade põgenemine kergematesse oludesse, millele järgnesid vasallide omavahelised kokkulepped põgenike tagasisaamise kohta. Need lepped said XV. s. keskel maahärradelt sanktsiooni, ning sama sajandi teisel poolel tuleb ette juba inimeste ostumüügi leppeid.

### 3. Poola-Skandinaavia aeg.

XVI. sajandi keskpaiku variseb kokku senine poliitiline korraldus Eestis. Liivil kadus katolikuaegne seljatagune. Pundus rahvuslik tervik, rahvas; oli ainult orjakari. Lõuna-Eestis ja

Põhja-Latvias kui ka praeguses Lõuna-Latvias puruneb senine kord täiesti ning varemetele asuvad uued poliitilised kujundid. Ioann Hirmsa väed tungivad Liivisse; ordumeister Kettler hakkab Poola-Leedu vasalliks. Põhja-Eestis aga kujuneb Harju-Viru vasallide tegevuse tagajärjel ja Rootsi kuninga kaastegevusel neljast maakonnast ühe poliitiline tervik, "Eesti Hertsogiriik" (Hertzogtum, ka Fürstentum), kuid üldriikliselt "provints", mis alistub Erik XIV-le. Taani kuningas ostis Saare-Lääne piiskopkonna ja andis selle oma vennale Magnusele; viimane ise ostis Kura ja Tallinna piiskopkonnad, seega oli tema "nimel" rand Meemelist Narvani; kuid tegelikult ta nende peremees ei olnud.

Lõuna-Eestis Poola-Leedu ajal pandi kohalike seisuste eesõigustele ja omavalitsuslisesle korrale kindel juriidiline alus 28.nov. 1561 a. lepinguga "Privilegium Sigismundi Augusti"; see sõlmiti ühelt poolt Poola kuninga Sigismund Augusti, teiselt poolt ordumeistri, Riia pääpiiskopi, linnade ja rüütelkonna esindajate vahel. See leping on esimene kirjalik dokument, mis Liivimaa seisuste eesõigused ühes aktis kokku võtab ja ära määrab.<sup>9)</sup> Pärastised lepingud rüütelkonna ja uute valitsejate vahel põhjendavad oma sisu harilikult sellele aktile. Punktid, mis puutuvad seisuslikku omavalitsusse, kinnitavad, et Liivimaal valitsemine ja kohtukorraldus kohalike saksa seaduste ja kommete järgi jääb alles ja et au-, ameti- ja valitsusekohtadele asetatakse siin ainult kohalikud elanikud, kes on maomanikud. Uue poliitilise seisukorra tõttu tekkis üks maa rüütelkond, millega viidi lõpule vasallide ühinemine; sellest ajast päälle ei tule ka enam ette "vasallide" nimetust, on olemas vaid "rüütelkond." Tehti ka algust esimese aadlimatrikli sisseseadmisega, mis seni kõrgemal seisusel puudunud. Et rüütelkond oli maa omavalitsuse kandja, siis tõi tema ühinemine viimasesse ühtluse, mis ordu ajal puudus. Seesugune muudatus omavalitsuse korralduses oli väga tähtis: selle korra sissimine jõud tõusis, omavalitsuse mõtte leidis üldist pooldamist. Kuid Poola valitsuse poliitika oli sihitud omavalitsuse vastu: püüti kitsendada rüütelkonna õigusi ja eesõigusi ning aadlit valitsemisest kui ka kohtust eemale tõrjuda, nende asemele aga kuninglikke ametnikke seada. - Maa, kuninga asemiku - asevalitseja, maavalit-

9)

N.Maim, op.c., lhk.14.

seja võimu all, jagunes distriktideks, eesotsas senaatoriga, hiljem (1582 - Constitutiones Livoniae) presidentkondadeks, eesotsas praesesiga, veel hiljem (1598 - Ordinatio Livoniae 2.) vojevodkondadeks, eesotsas vojevodaga; alljaotused olid starostkonnad - poliitilistes asjades ja kastellaankonnad - sõjalistes asjades. See jaotis oli kopeeritud arusaadavalt Poollest enesest; jaotuse juures olid lossid mööduandvad. \* Poola administraatoritel olid laialdased volitused maksude määramisel, ametnike nimetamisel, maapäevade kokkukutsumisel ning raskemate kohtuotsuste kinnitamisel. - Kuid esinduskogudega tehti siiski katseid. Administraatoril oli kohalikuks nõuandjaks oma nõukogu, eesotsas erilise abivalitsejaga (Quästor provincialis), kellele otse allusid kohalikud ametnikud. Stefan Batory seadis 1581 omavalitsuse korralduse sisse.<sup>10)</sup> Selle keskkoonduks oli maakonvent, mida kutsuti kokku kuninglike käsukirjade läbi. Konvendist võtsid osa rüütelkonna ja nelja suurema linna esindajad: Riiaast kaks saadikut, Tartust, Võnnust ja Pärmost - igastühest üks. Rüütelkonna saadikud valiti presidentkondade kaupsellekohastes eelkonventides, mida presidendid kokku kutsusid. Maakonvendil arutati, arvatavasti rüütelkonna pämehe juhatusel, ainult kuninga poolt tehtud ettepanekuid, maavalitseja järelevalve all; viimase võim ulatus niikaugele, et ta enne kõik asjad omalt poolt läbi vaatas, kui need konvendile ette pandi. Maakonvendi korraldus muudeti 1599, mille asemele määrati, et tarviduse korral kutsutakse Võnnu linna kokku ajutine koosolek, n.n. seimik, jällegi Poola enese eeskujul (kuningas rännates kutsus kokku seimikud); see seimik pidi valima riigipäevale, Poola seimi, oma saadikud, igast rahvusest kaks isikut ("rahvused" olid vaid poola, leedu ja saksa) ja andma neile juhtnöörid; samal ajal kaotati ka rüütelkonna pämehe amet. - Tuleb tähendada, et tuntavat takistavat mõju avaldas omavalitsuse arengule, Poola ajal, kogu tol ajal kestnud sõda, mis vajutas oma pitseri kogu maa valitsemisele.

S a a r e - L ä ä n e piiskopkonna müügi tõttu Taani kuningale ja viimase kaudu hertsog Magnusele kujunes sellel maa-alal kõne all olevas aegjärgus kohapäälne võimukorraldus Taani eeskujul. Taanis valitsesid kohtadel, üksikute maakondade üle kuninga nimel maavalitsejad, neile antud võimupiirides, korporatiivsed esinduskogud (aadlipäevad, gildid, tsunftid) ja omavalitsused (linnad).

10)

N.Maim, op.c., lhk.15 ja 16.

Ka Saare - Muhu provintsi eesotsas seisis maavalitseja, kellel oli administratiivne, sõjaline, kohtulik ja piiratud seaduseandline võim. Saare provintsiaal-maapäev moodustas Landratkolleegiumi, kus oli suur mõju rüütelkonna päämehel. Landratkolleegium oli ka kõrgemaks kohtuks, kelle otsuste pääle võis kaebada kuningale. Möisapidajatel oli patronaadi õigus; talupojad olid poliitiliselt ja majanduseliselt äärmiselt rippuvad. Uldiselt elati kombeõiguse alusel. Siit ka palju omavoli Taaniaegses Eestis.

R o o t s i a j a l Põhja-Eestis, hiljem ka Lõuna-Eestis ja Saare- ning Muhumaal möisaringkonnad ja aadel hoidsid oma õigusi alal. Küll võeti Gustav Adolphi ajal möisavõimult suuremate kuritegude otsustamine, korraldati möisate revisjon Põhja-Eestis 1584; kuid 30 a. sõja ajal jagati pea kõik riigimaad aadlile ja ametnikele. Alles 1680, mil teostus reduktsioon, renditi möisad välja ja talude maksustamiseks seati sisse v a k u r a a m a t u d. Talupoegade õiguslik seisukord muutus vähe, majanduslik halveneski; kuid talupoegade hariduse ees hakati hoolitsema. Rootsi talupoja elu aga oli tol ajal niisugune, et meie talupoeg pidi teda kades-tama. Rootsis oli see juba ajalooliselt nii väljakujunenud, et talupoegade huvid esiplaanil seisid. Säär suutsid talupojad alati olla vabad ja võtsid osa ka "seisustest".<sup>11)</sup> Rootsi valitsus tah-tis ka meie maal sarnast korda luua, kuid see ei läinud tal korda. Ainult oma valitsemise viimasel järgul avanes võimalus meie rahva elujärja parandamiseks. Rootslased püüdsid meie maal *ilise* samasugust korda sisse seada, mis sel ajal nende kodumaal oli. Rootsi alaline territoorium jagunes maakondadeks (provintsid, hertsogkonnad). Valitsusvõimu teostajateks olid kubernerid ja kindralkubernerid, süda-Rootsis landmannid. Ka Baltimaast tehti kaks hertsogkonda: Eesti- ja Liivimaa- Linnades valitseid lossiülemad maakonna valit-sejatena. Maakond jagunes maksuüksusteks, mida nimetati g o o r - d i k s (keskkohaks riigimõis); goordid omakorda jagunesid vaku-deks. Keskvõimu esindajateks olid siin asevalitsejad: Eestimaa - kuberner, Liivimaa - kindralkuberner; 1673 tõsteti Eestimaa ku-berneri võim võrdseks Liivimaa kindralkubernerile võimule. Nad teos-tasid valitsemisevõimu terves ulatuses: võisid teha ettepanekuid

11) Vrd. Schwedisches Land- und Stadt-Recht (1442, täiend. 1608), 1709 a. väljaanne, lhk. 9 (von des Königes Recht, B).

kuningale ja saada ettekirjutusi kuningalt, riiginõukogult, riigipäevalt; nende käsutuses oli ka sõjaväeline võim. Kubernerile abilisteks püüdsid aadlimehed soovitada oma seast inimesi, koguni maanõukogu; kuid kujunes kubermangu nõukogu, kelle liikmeid kuberner määras ja vabastas. Aadlil Põhja-Eestis hoidusid alal: maapäev, rüütelkonna päamees, maanõukogu (kubernerit juures). Juurde tekib veel rüütelkonna komisjon, kelle ülesandeks lahendada küsimusi maapäeva koosolekute vaheaajal. Lõuna-Eestis oli aadli seisukord halvem; kuid XVII. sajandil (1647) organiseeriti ka siin maapäev Põhja-Eesti eeskujul (sellel maapäeval sai ka Riia linn esinduse). Liivimaa rüütelkond hakkas endist seisukohta maa omavalitsuses kätte püüdma. Maapäevale pidid ilmuma kõik maaomanikud; tema otsustamisele kuulusid asjad, mis puutusid rüütelkonna elusse ja maa hääkäekäiku. Tähtsamad maapäeva otsused kinnitati kindralkubernerit poolt. Maapäev valis 6 - 12. liikmelise Landratkolleegiumi, pool Liivimaa, pool Rootsi aadlist, asjaajamiseks maapäeva koosolekute vaheaajal nagu rüütelkonna komisjon Põhja-Eestis; maanõunikud kinnitati kindralkubernerit poolt, kellele nad ka pidid nõuandjateks olema. Kogu aadli esindajaks oli maamarsal (Põhja-Eestis rüütelkonna päamees). - Nagu sellest nähtub, on ka Rootsi ajal Põhja-Eesti oma omaette asutiste ja esinduskoguga eeskujuks teistele Eesti osadele. Eriti Liivimaal püütakse talitada selle eeskuju järele, mis ka teatavaid tagajärgi annab. Kuid Rootsi aja lõpuks hävib siiski Liivimaa maapäev ja tema organid: sekelduste pärast järgnes nende likvideerimine.

Siinkohal tuleb peatuda veel Vana-Eesti ajast tuntud kihelkonna (Kirchspiel) üksuse juures. See, kui vaneim maaüksus, millest kujunesid teised maa-asutused, on tekkinud maa töölike tarviduste tõttu. Kihelkond loetakse seotuks kirikuga; need kihelkonna teed, mis ühendasid üksikuid mõisaid kirikuga, nimetati ka sellepärast kirikuteedeks.<sup>12)</sup> Teedekorraldusele järgnes hoolekanne, kihelkonna postikorraldus, arstiabi korraldus jne. Vanematel aegadel kihelkonna valitsemise organiteks olid: kiriku ehk kihelkonna konvent, mis koosnes kõigist kihelkonna elanikest, ja konvendi poolt valitud eestseisja konvendi täidesaatva organina. Millal nimelt on tekkinud need konvendid ja eestseisjad, seda ei ole võimalik täpselt kindlaks

12) M.A. Sinovjeff. Opôt issledovania samskago usstroistva Liflândskoi gubernii, 1895, I. ptk.

EX. 101. 1895. 1895

teha. Nende algust arvatakse siiski XVI. sajandisse või XVII. sajandi algusse, sest juba 1640 paluti rootsi valitsuselt kiriku eestseisjate juhtnõotide muutmist. Bestimaa kohta anti need juhtnõodid 1651. Võiks arvata, et ühede allikate järgi goordideks ja vakudeks nimetatud üksustest teiste allikate järgi üks pidi olema kihelkond. Kuid kuna kihelkonna liigeteks loeti ainult mõisnikud (talupojad olid orjad), siis tuleb arvata, et kihelkonnaks oli vaid mõisa ringkond, goordid ja vakud aga olid üldised maksuüksused. Seda näitab ka asjaolu, et Rootsi valitsus laiendas kihelkonna korralduse 1691 ka riigi mõisate päle. Kihelkonna konventide ja eestseisjate järelevalveks olid ülemad kiriku eestseisused.

#### 4. Vene aeg.

Suure Põhja Sõja ajal, juba 1710, tunnustas Peeter I Balti mõisnike vanad õigused ja eesõigused. Peeter püüdis Baltimaad alistada mitte niivõrt väevõimuga, kui lepetega. Need kapitulatsioonid sõlmiti - Lõuna-Eesti suhtes: 1) leping 4. juunil 1710 vene väejuhi Šeremetjevi ja Riia linna vahel, 2) umbes samal ajal sama väejuhi ja Liivimaa rüütelkonna vahel ja 3) veidi hiljem kindral-leitnant Bauer'i ja Pärnu linna vahel; Põhja-Eesti suhtes: 1) 29. septembril 1710 kindr.-l. Bauer'i ja Tallinna linna vahel, 2) Baueri ja rüütelkonna vahel, 3) Bauer'i ja Rootsi Tallinnas asuva garnisoni vahel. Kõik kapitulatsioonid kinnitati keisri poolt 1712<sub>x</sub> ja Uusikaupungi rahulepinguga 1721. Ka järgnevad keisrid kinnitasid need privileegiumid troonile astumisel, kuni Aleksander III-ni. Eriti leidsid tunnustamist senised mõisnike maapäevad, maanõunike kolleegium ja õigus valida kohtunikke ning teisi võimukandjaid. Vakuraamat ja muud talupoja majanduslikku ning õiguslikku seisukorda kaitsvad seadused kaotasid maksvuse. Keskvõimu esindajatena jäid alles kubernerid; hiljem, 1782-1783, seati siin sisse ka Vene üldine kubermangude korraldus. Kubermangude ja maakondade valitsemine anti administratiivorganite kätte. Vastavalt muudeti ka aadli omavalitus, - kuid 1796 Paul I seadis kohaliku autonoomsed asutised Eestis uuesti jalule.

Maapäevade korraldus põhjenes rootsiaegsetel seadustel; kuid XVIII. sajandil muudeti seda korraldust; immatrikuleeriti põlised

mõisnikud n.n. aadli matriklisse; need immatrikuleeritud mõisnikud pidid maapäevast sunduslikult, trahvi ähvardusel osse võtma, kuna rüütlimõisate omanikud, kes matriklis ei olnud, võisid oma vabatahtmise järele ilmuda või mitte; tähtsate rüütelkonna ametite päale võis valida ainult matriklis seisvaid liikmeid; kreisisaadikud seati kindlateks rüütelkonna ametnikeks ja nende tegevuskond määrati kindlaks. Järgmisel, XIX. sajandil uuendati veel maapäevade korraldust, ning see leidis aset ka Kohalikes Seaduste Kogus. Maapäevade arutusele võeti: 1) aadlisse kui tervikusse puutuvad küsimused, 2) kiriku valitsemisse puutuvad küsimused, 3) seisukoha võtmine maksustamise küsimustes, 4) igasugused "võtted" administratsiooni, kohtu ja hariduse mõjutamiseks, 5) seaduste eelnõud, mis puudutasid vastavat maa-ala, 6) päamehe ja ladvatide valimised, 7) esinduskohtunike ja mitmesuguste ametnike määramine. Küsimused otsustati maakondade kaupa; Põhja-Eestis otsustas küsimuse, milles 2 maakonda poolt, 2 vastu, Landratkolleegium. Selle asutise, Landratkolleegiumi funktsioonid olid kohtulikud ja valitsuslikud; esimesed - maakohus, teised - nõuandvad kubermangu valitsuse juures. Liivimaal ei istunud mitte terve kolleegium koos, vaid järjekorraliselt tegutses ainult Residierende Landrat. Rüütelkonna päamees valiti kolme aasta päale; ta oli igati rüütelkonna esindaja ja huvide kaitsja. Rüütelkonna sekretariaat töötas maapäeva juures; oli rüütelkonna päamehe käealuses. Väikemaapidajate esindus neil maapäevadel puudus. Venelaste vastekohalt <sup>13)</sup> loeti see puudumine üsna arusaadavaks, kuna nende arvates väikemaapidajate esindajad, kes olid talupojad, polnud küllalt arenenud ülekubermanguliste asjade otsustamiseks; nende osavõttu ei pooldatud ka erakondliku killunemise kartusel. Väikemaapidamise huvide kaitset loodeti valitsuse järelevalvel. Ka loeti kohalike asjade korraldamine suuremalt osalt kihelkonna organite ülesandeks. Sel ajal võtsid kihelkonna konvendist uuendatud kujul osa, päale mõisaomanike, ka vallavanemad; hiljem lahutati kihelkonna konvendist kiriku konvent ja valiti eraldi kihelkonna eestseisja ning kiriku eestseisja.

Talupoja seisuse omavalitsusliku korralduse loomise katseid sisaldasid juba 1802 ja 1804 a. talurahva seadused. Kuid 1816 ja 1819 a. seadused andsid talurahvale juba kindla seisusliku korral-

<sup>13)</sup> Sinovjeff, op.c., lhk.131 ja 132.

duse: ühe mõisa talupojad moodustasid ühe talurahva kogukonna, mille liikmed jagunesid kahte järku - peremeesteks ja sulasteks. Kogukonna asjade arutamiseks ja otsustamiseks tulid kokku kõik kogukonna liikmed üldisteks koosolekuteks; see valis kogukonna eestseisjad ja kohtumehed. Kogukonna tegevus seisis aga mõisahärra järelevalve ja eestkostmise all: koosolekud võisid kokku tulla ainult tema loaga ja kõik otsused ning ametnikud kinnitati tema poolt; ta võis neid ka tagandamiseks esitada kihelkonna kohtule. 1849/1860 a. seadus Lõuna-Eesti kohta ja 1856 a. seadus Põhja-Eesti kohta vähendasid mõisniku võimu kogukonna asutuste suhtes: need seati, eriti kohtu asjus, kihelkonna- ja maakohutude järelevalve alla. Kogukonna liikmed jagati klassidesse; iga klass võis oma tarvete korraldamiseks eri-koosolekuid pidada; kogukonna eestseisjale seati abiks kümnikud.

19. veebruaril 1866 kinnitas Aleksander II "Vallaomavalitsuse seaduse Balti kubermangudes,"<sup>14)</sup> mis vabastas talurahva mõisniku eestkostmise alt ning andis talle omaavalitsuse õiguse. (11. juunil 1866. anti ka "Kogukonna hää käekäigu reeglid Läänemere kubermangu valdade jaoks," mis korraldasid magasiatade, vallakassade, vaeste ja haigete hoolekande, tule, haiguste ja tõvede vastu võitlemise küsimusi). Seadus pandi maksma 1. oktoobrist 1866, "pärast sügisiste põllutööde lõpetamist", nagu allikates tähendatud, esialgu kuue aasta pääle, kuid tegelikult ka edaspidiseks. Selle seadusega asutatakse v a l l a k o g u k o n n a d, mille olemasoluks peab teatud maa-alal elama vähemalt 200 meeshinge; väiksemad üksused liidetakse teistega (sead. §§ 1 ja 2). Kogukonna valitsemist teostavad: 1) v a l l a t ä i s k o g u (Gemeindeversammlung) ja v o l i k o g u (Gemeindeausschuss), 2) v a l l a v a n e m (Gemeinde-Aeltester) a b i d e g a (Vorsteher) ja 3) v a l l a k o h u s (sead. § 4). Valla täiskogu moodustavad kõik täisealised kinnisvara omanikud ja maapidajad, aga sulased ja maatamehed - iga 10. täiskasvanu päält ühe esindaja näol (§ 6). Täiskogu kutsutakse vallavanema poolt kokku üks kord aastas, vallavanema, tema abide, kohtumeeste ja volikogu liikete valimiseks. Pääle selle täiskogu tuleb kokku, kui on tarvis otsustada mõne kõlvatu kogukonna liikme väljaheitmise küsimust, milline õigus oli täiskogule antud 1. juuni 1865 a.

14) Poln. Sobr. Sak. II, 43.034.

15) seadusega. Pääle tavaliste täiskogu koosolekute on ettenähtud veel üksikute klasside ( omanikud, rentnikud, mõisasulased, talusulased ja maatamehed) koosolekud, mida võis vallavanema loal pidada iga klass oma tarvete ja huvide arutamiseks, kuid kõik mitte ühel ajal (§ 8). Volikogu moodustavad, pääle vallavanema, kes on volikogu juhtaja, täiskogu poolt kolmeks aastaks (igal aastal 1/3-ku uuendamisega) valitud volimehed; nende arv on vastavalt valla liikmete arvule 8 - 24, misjuures üks pool volimeestest peab olema omanike ja rentnike, teine sulaste ja maatameeste seast (§ 9). Volikogu ülesandeks on: 1) kõigi küsimuste otsustamine, mis puudutavad terve valla majanduslikke asju; 2) kogukonna maade korraldamine; 3) kogukonna kapitalide ja teiste varanduste ning ettevõtete korraldamine; 4) nõupidamised ja palved kogukonna tarvete ning huvide üle; 5) ülemusele erivolinike kaudu kaebuste ja palvete esitamine; 6) valla maksude määramine; 7) vallaametnikele palga määramine; 8) vallavanema ja tema abide tegevuse järelevalve; 9) volinike valimine kohtuasjade ajamiseks; 10) kõigi küsimuste otsustamine, kus nõutakse terve kogukonna nõusolekut või luba (§ 11). Vallavanem on valla politsei ja üldse valla esindaja ning üldise korra eest hoolitseja; abid täidavad tema käsk ( §§ 17jj.). Vallavanemale ja abidele sääl, kus see tarvilikuks tunnustatakse, antakse õigus valida umbes iga 8. kuni 15. peremehe, nii omaniku kui rentniku poolt üks kümnik, teiste peremeeste, nende perekondade ja tööliste seas korra ja rahu järelevalveks jne.; künnike kohuste täitmise aeg ei või kesta üle poole aasta (§ 18). Vallavanemal on õigus igat temale alluvat korrarikkujat või vastupanejat karistada arestiga kuni kahepäevani või rahatrahviga kuni üks rubla hõbedat (§ 24). Vallaametnike kirjatoimetusteks ja täiskogu, volikogu ning vallakohtu protokollide pidamiseks volikogu valib või palkab valla kirjutajad. Suuremates kogukondades, ehk kus on mitu valda ühendatud ühe vallakohtu alla, võib vallakohus määrata endale, ülemus-asutuse kinnitusel, eraldi kirjutaja. Kõik vallaametnikud, ka kohtumehed, valitakse kolmeks aastaks (§ 26).

Vallavanemad ja abid allusid kuni 1889 kihelkonna kohtule, politseilistes asjades maakonna politseiasutustele; 9. juulist 1889a.

15) Poln. Sobr. Sak. II, 42.154.

"Seadusega Balti kubermangu talurahva asutuste ümberkorraldamise kohta"<sup>16)</sup> aga kaotati kihelkonna kohtud ja vallaomavalitsuse järelevalve pandi talurahva asjade komissaride pääle. Igasse maakonda asutati 1 - 2 komissari kohta; nende järele valvas kubermangu talurahva asjade komisjon (komiissija krestjänskih del, 1893-st a. gubernskoje po krestjanskim delam prissutstvie)<sup>17)</sup> Politseilises järelevalves töi muudatusi 9. juuni 1888 a. seadus politsei ümberkorraldamise kohta.<sup>18)</sup> Talurahva asjade komissaride ülesandeks oli: 1) kõik endiste kihelkonna kohtute ülesanded vallaomavalitsuse järelevalve alal, 2) talupoegade ja mõisnike vaheliste maarendilepingute kinnitamine (korroboratsioon); 3) talumaade müügilepingute ja kvoote - ning rendimaade ostulepingute seaduslikkuse kinnitamine; 4) esialgse juurduse toimetamine ebaõige talumaade liitmise pärast mõisamaade külge jne., ja nende juurduste esitamine kubermangu komisjonile; 5) ühendatud volikogude kokkukutsumise lubamine valla-kohtu seaduses ettenähtud kordadel; 6) rahukogule vallakohtu ringkondade muudatuskavade esitamine; 7) Liivi kubermangus vakuraamatute kinnitamine. Komissari otsuste pääle võis kaebada talurahva asjade komisjonile.

Vena aja lõpul, eriti 1905 a. paiku, poliitilise tegevuse arenedes tõusis ka üldine huvi meie omavalitsuse korraldamise ümber. Pääle väiksemate kavatsuste ja muudatuste olid mõned võrdlemisi laiaulatuslikud ja põhjapanevad, kuigi need ei leidnud teostamist. Huvitav on märkida, et ka mõisnikud omalt poolt selleks näitasid algatusi, arvatavasti küll tolleaegsete sündmuste mõjul. Nii Eesti-maa aadliseisus tõstis tol ajal oma algatusel küsimuse selle kohta, et talurahva seisus saaks kutsutud kihelkondade valitsemisest osa võtma; kuid neil valitses tendents, et administratiiv üksuseks tunnustataks kihelkond. Jaanuari kuus 1905 määras Eestimaa maapäev erikomisjoni sellekohase seaduse eelnõu väljatöötamiseks; märtsi kuus samal aastal pööras Eestimaa aadlikomitee Liivi- ja Kuramaa aadli seisuste poole ettepanekuga üheskoos Baltimaa jaoks semstvo seadust välja töötada; sama aasta mai kuus töötas mõisnike delegatsioon Riias selle seaduse põhijooned välja, millised juuni kuus 1905 kõikide Balti kubermangude maapäevade poolt läbi vaadati.

16) Poln. Sobr. Sak. III, 6.188, 6.189.

17) Sobr. Us. N 73-1893, art. 619.

18) Poln. Sobr. Sak. III, 5.308.

1905 a. lõpu sündmused sundisid maaomavalitsuse seaduse väljatöötamist mõisnikelt ära võtma, ning 28. novembril 1905 antud keiseri käsu põhjal asutati selleks otstarbeke Baltimaa kindralkuberneri juurde eriline komisjon, millest osa võtma kutsuti mõisnike, linnade ja talurahva esindajaid. Sellekohane nõupidamine oli kindralkuberneri juures 16. -20. juulini 1907; komisjon lõpetas oma töö 29. septembril 1907. Väljatöötatud maaomavalitsuse seaduse eelnõu esitati siseministriumile, kuhu see aga jäi seisma.

Ka hiljem, 1915, Eestimaa rüütelkonna poolt töötati välja, ees- tisoost tegelaste kaastegevusel (ka Tallinna linnavolikogu oli sel- lega nõus), maaomavalitsuse ajutise uuendamise kava.<sup>19)</sup> Selle kava järgi Eestimaa maapäeva ja teiste mõisnikuseisuse asutuste alla kuuluvad maaomavalitsusse puutuvad õigused ja kohused pidid minema n. n. m a a v o l i n i k e k o g u kätte (§ 1), mis pidi koos- nema 110. volinikust (55 n. n. maalaeka suurmaksude ja 55 väikemaksu- de esindajast) ja kelle võimkonda pidid kuuluma kõik Eestimaa maa- päeva ja senised maaomavalitsuse asutused (§§ 2,5). Laekaraha suur- maksjateks loeti kõik niisuguste maksude kandjad, kelle päralt ühes maakonnas on nii suur liikumata varandus, mis laekaraha võtmiseks hinnatud 15.000 rbl. väärtuseks, või kes maksavad laekaraha nii suure maa päält, mis annab õiguse Eestimaal suurmaaomanike kogus riigivolinike valimisest osa võtta (§ 6). Väikemaksjate volinikud pidi jagatama üksikute maakondade vahel selles vahekorras, kui palju selle järgu valijate hinnatud varanduste järgi iga maakonna pääle tuleb volinikke; valida oleks võinud mehed, kes 21 a. vanad ja kes maalaekasse vähemalt aasta jooksul maksusid on tasunud, ja pääle selle ka juriidilised isikud oma esindajate ja naisterahvad oma usaldusmeeste kaudu (§§ 11,12). Esimene maavolinike kogu istung- järk pidi avatama 23. mail, 1916, s. o. Eestimaa esimese talurahva seaduse kinnitamise 100 a. mälestuspäeva puhul (§ 7). Maavolinike kogu täidesaatvaks ja valitsevaks organiks pidi olema m a a k o m i - t e e: esimees ja vähemalt 5 liiget, valitud maavolinike seast kolmeks aastaks (§ 24). - Kohalikuks valitsemiseks pidi Eestimaa jagatama, maavolinike kogu otsuse põhjal, sellekohasteks omavalit- suse ringkondadeks, milleks esialgu pidi olema senine kihelkond (§ 31). Omavalitsuse ringkonnas pidi käsutavaks asutuseks olema n ö u k o g u, millest pidid osa võtma kõik laekaraha suurmaksjad

19) Eestimaa omavalitsuse üldilised määrused ja omavalitsuse üles- annete eraldamine Eestimaa mõisnikuseisuse asutustest. Tallinn, 1915.

ja nendega ühtlane arv väikemaksjate esindajaid; nõukogu liikmed pidi valitama kolmeks aastaks (§§ 33, 34). Nõukogu täidesaatvaks organiks pidi olema m a a k o m i s s a r i a m e t, millest pidi osa võtma: m a a k o m i s s a r k u i e e s i s t u j a ja üks esindaja suurmaksjate ning üks esindaja väikemaksjate poolt; kõik valitud kolmeks aastaks (§ 36). Omavalitsuste ringkondadel pidi olema juriidilise isiku õigused (§ 39); mitu ringkonda oleks võinud ühineda omavahel kui ka valla- ning linnaomavalitsustega mõne ühiskondlise ülesande täitmiseks, mis ühinejate võimupiiridesse kuulub, - sellekohaste põhikirjade alusel, maavolinike kogu kinnituse, juriidilise isiku õiguste saamisega (§§ 42,43). - Ka see kava ei leidnud valitsuse poolt häakkiitmist.

1917 a. revolutsioon aga tõi enesega kaasa Eesti uue omavalitsuse. Vene Ajutine Valitsus, eesti tegelaste esitise põhjal, andis 30.märtsil 1917<sub>x</sub> määruse Eestimaa kubermangu administratiivse valitsemise ja omavalitsuse ajutise korralduse kohta.<sup>20)</sup> Selle määrusega võeti Eestimaa kubermangu koosseisu ka Tartu, Võru, Viljandi, Pärnu ja Saaremaa maakonnad Liivimaa kubermangust (p.I). Kuni Baltimaa uue administratiivse korralduse seaduse väljaandmiseni pandi Eestimaa kubermangu valitsemine tema uutes piirides A j u t i s e V a l i t s u s e k o m i s s a r i p ä ä l e (p.III,1). Komissari juurde asutati kubermangu A j u t i n e M a a n ö u k o g u (III,2), maakondadesse a j u t i s e d m a a k o n n a n ö u k o g u d (III,6). Kubermangu ja maakonna nõukogudele anti õigus asutada täidesaatvaid organeid (III, p.10). Ulemalnimetatud määruse elluviimise korraldusega 22.juunist 1917<sup>21)</sup> määrati kubermangu maomavalitsuse allüksuseks kõikseisuslik v a l d, mis pääle senise valla territooriumi oma alla võtab ka mõisa, kvoote, kuuendiku, kiriku ja igasugused teisenimelised maad; valla kogukonda kuuluvaks loeti kõik isikud, kes valla piirides elavad või mõnesugustel alustel kinnisvara valdavad või rendiviisil peavad (p.V,1). Nõukogude, kui ka vallavolikogu liigete valimise õigus anti mõlemast soost isikutele, kes 20 a. vanaks saanud. Vallavanemate ja nende abide valimine anti vallavolikogule (V,2). Vallavalitsustele anti ka õigus astuda liitudesse (V,5). Elluviimise reeglites oli ette nähtud, pääle muu: maakonna nõukogude liitumise võimalus (p.6) ja endiste

20) Sobr.usak.i rasp.prav.1917 N 173, art.952.

21) Sobr.usak.1917 N 173, art.953.

Eestimaa kubermangu valitsuse asutuste ja Liivimaa eesti maakondades kihelkonna konventide ning kihelkonna hoolekandja ametite kaotamine (p.15), kelle asjad anti üle kubermangu maanõukogule ja maakonna nõukogudele (p.p.16,17). Ajutiste kubermangu ja maakonna nõukogude avamisega võeti rüütelkonna maapäevade, komitee, konventide, landratkolleegiumi, kreisi deputaatide ja kreisi nõukogude, samuti ka teiste rüütelkonna organite võimkonnast kõik asjad, pääle puht seisuslike ja usutunnistuslike, ja anti vastavalt kubermangu ning vastavate maakonna nõukogude korraldusse (p.p. 25,26,28).

Maanõukogu oma koosolekutel 28.augustil ja 1.septembril 1917 määras kindlaks maa omavalitsuskondade võimkonna, eriti maakonna nõukogude ja vallanõukogude kompetentsi; sellesama korraldusega loodi ka M a a v a l i t s u s.<sup>22)</sup> Maakonna nõukogu täidesaatvad organid loodi Maanõukogu poolt 10.augustil 1917 a. antud "Maakonna-nõukogu kodukorraga".<sup>23)</sup> Need on: maakonnaavalitsus - vähemalt 3 liiget (nendest üks esimees ja üks abi) ja sekretär; liikmed on maakonnaavalitsuse osakondade juhatajateks, kelle otsekohesel juhatusel töötavad palgalised ametnikud.

#### 5. Eesti Vabariigi aeg.

Vene keskvoimu kadumisel järgnesid sündmused: 1) Eesti Maanõukogu otsustas 15/28.novembril 1917 tunnistada ennast Eestimaa ainsaks kõrgema võimu kandjaks; 2) Maanõukogu Vanematekogu otsustas 19.vebruaril 1918 asutada kolmeliikmelise Päästekomitee, kelle kätte kuni normaalsete olude loomiseni kõik riiklik võim anda; 3) Vanemate Nõukogu kuulutas 24.vebruaril 1918 manifesti läbi Eesti iseseisvaks demokraatlikuks vabariigiks; selles manifestis (p.5) kutsuti ka omavalitsuse asutusi viibimata jätkama oma vägivaldselt katkestatud tööd (mida enamlased vahepeäl olid katkestanud); 4) Päästekomitee päevakäsuga 24-vebruarist loodi Eesti Ajutine Valitsus.<sup>24)</sup>

25.vebruaril 1918 sissetulnud saksa okupatsiooniväed katkestasid Eesti Vabariigi asutuste tegevuse, mis avaldas mõju ka omavalitsuse arengule. "Verwaltungsordnung für Liv- und Estland"<sup>25)</sup>

<sup>22)</sup> E.Maddison ja J.Kaiv. Sundnormide kogu maaomavalitsuse kohta, lhk. 21-25.

<sup>23)</sup> Eestimaa kubermangu Teataja N 36 - 1917.

<sup>24)</sup> Riigi Teataja N 1 - 1918.

<sup>25)</sup> Verordnungsblatt für Liv- und Estland N 24 - 7.VI.1918, täiendus N 30 - 15.VII.1918.

andis seaduseandlise, kohtuliku ja täidesaatva võimu "Liivi- ja  
Bestimaa hertsogkondades" (in den Herzogtümern Livland und Estland)  
"Ülemkäsuan djale (Oberbefehlshaber), kelle nimel ka teostati maa  
valitsemist (§§ 1,3). Armees-ülemkomando (A.O.K.) juures asutati  
Maavalitsuse-nõukogu (Landesverwaltungsrat), mis koosnes pääle  
sõjavõimude ja kahe kõrgema kohtuametniku veel mõnest ülemkäsuan djale  
poolt nimetatud maaelanikust (§ 12). Samasugune nõukogu asutati  
ka A.O.K. alljaotuse, Ringkonnaavalitsuse (Bezirksverwaltung) juures  
(§ 19). Ringkonnaavalitsus jagunes maa- ja linnakreisideks; maakon-  
dade eesotsas seisis maakonna päälük (Kreishauptmann), Tallinna,  
Narva, Tartu ja Valga linnades aga Linnapäälük (Stadthauptmann),  
kellele nõuan djaks abiks asutati kreisivalitsuse juurde jällegi  
sellekohane nõukogu (Kreisverwaltungsrat) kohalikest, komandeeriva  
kindrali poolt nimetatud maaelanikest (§§ 20,23). Kreisivalitsus  
jagunes osakondadeks (Abteilungen); näit. Pärnu kreisivalitsuses  
oli osakondi: I-üldbüroo, II-trükiasjad, passid, load, tunnistused,  
III-politseikohtunik, IV-kreisikassa, maksuinspektori juhatusel,  
V-kreissekretariaat (abirahad, pensionid, töö- ja palgaküsimused,  
sõjakahjud, teede-, posti- ja liikumise-asjandus), VI-linnapolitsei,  
VII-majandusnõunik, VIII-maksud, IX-toitlus, X-kaubandus, XI-kreisi-  
arst, XII-kreisiloomaarst, XIII-kalaasjandus, XIV-kreisi kooli-  
inspektor (kesk- ja rahvakoolid), XV-kõrgemad koolid ja kiriku-  
asjad, XVI-sõjakahjud.<sup>26)</sup> Kreisivalitsuse personaal oli üldiselt  
kohalikest elanikest. Kreis, maakond jagunes ülem-ametiringkonda-  
deks (Oberamtsbezirke) ja ametiringkondadeks (Amtsbezirke);<sup>27)</sup>  
viimased koosnesid valdadest ja mõisatest, ka iseseisvusega linna-  
dest ning alevitest (§ 24). Ülemametiringkonna eesotsas seisis  
ülemametmees (Oberamtman), ametiringkonna eesotsas - ameti-ees-  
teja (Amtsvorsteher); valla etteotsa seati kreisipäälüku poolt  
vallavanem (Ortsvorsteher). Kõik need olid kohalikest elanikest,  
Ülem-ametmehe ülesanded olid: 1) politseilised, 2) valdade järele-  
valve, 3) maksude nõudmine, 4) rahva ja loomade lugemine ning kogu-  
mine, 5) vaeste hoolekanne, 6) rahvale toidumuretsemisel abiks olla,  
7) teede ja avalikkude kohtade korrashoid, 8) sõjaväe surnuaedade  
korrashoid, 9) rahva surdimine avalikele töödele, 10) kreisivalit-  
<sup>26)</sup> Autori andmed Pärnu okupatsiooniaegse kreisivalitsuse asjaajami-  
sest.  
<sup>27)</sup> Petserimaa jagunes ainult ülem-ametiringkondadeks.

suse majanduslikud ülesanded, 11) saksa valitsuse käskude ja korralduste avaldamine rahvale, 12) saksa ametikohtadele kaasaaitamine kõigil valitsemise ja õiguskorra aladel. Ameti-eestseisja ja valla- vanem olid kreisipääliku ja ülem-ametmehe usaldusmehed; pidid avaldama rahvale saksa valitsuse käsud, valvama nende täitmise järele ja hoolitsema rahu ning korra alalhoiu eest oma ringkonnas. Valla- vanem loeti kõigis õiguslikes küsimustes valla esindajaks (§§ 25, 26, 29). Maksvate vene seaduste ja korralduste täitmine maakonna, mõieringkonna ja vallakogukonna valitsemise kohta pandi seisma; puudus ka rahva valitav esindus, nii maal kui linnades.

11. novembril 1918, okupatsioonivägede lahkumisel, teatas Eesti Ajutine Valitsus, et ta oma takistatud tegevust uuesti on alganud. Ka kõik üldise valimisõiguse alusel valitud maa-, linna- ja valla- omaavalitsuse asutused jätkasid tegevust. Ajutine Valitsus määras oma esindajaks igasse maakonda oma voliniku, komissari, kelle üles- andeks oli valvata selle järele, et vabariigis maksvad seadused ja valitsuse määrused ja korraldused kõigi ametiasutuste ning amet- nike poolt täpikäelset rutulist täitmist leiaksid ja et ametiasu- tuste ning ametnike tegevus avalduks kindlates seaduslikkuse piirides.<sup>28)</sup>

20. jaanuaril 1919 Ajutise Valitsuse poolt vastuvõetud määru- sega<sup>29)</sup> kästi vallaomavalitsuse asutustes viibimata uued valimised ette võtta.

Asutava Kogu poolt ellukutsutud Seadusandlik delegatsioon võt- tis 11. oktoobril 1919 vastu Omaavalitsuse ajutise järelevalve sea- duse,<sup>30)</sup> mille põhjal järelevalve omaavalitsuste tegevuse seadu- slikkuse üle kuulub Siseministri võimkonda. Selle seadusega kaotati kõik selle seaduse vastu käivad omaavalitsuse asutuste tegevuse jä- relevalve määrused, maakonna komissaride asjaajamine anti üle: maakonna omaavalitsuse järelevalve alal - Siseministrile, valla oma- valitsuse järelevalve alal - vastavale maakonnaavalitsusele; endiste talurahva asjade komissaride õigused ja kohused läksid maakonna- valitsustele, kubermangu talurahva asjade komisjoni õigused ja kohused - Siseministeeriumile.

<sup>28)</sup> Määrus Ajutise Valitsuse komissaride kohta (RT 9-1918) ja  
semanimeline seadus (RT 10 - 1919).

<sup>29)</sup> RT 4 - 1919.

<sup>30)</sup> RT 78 - 1919.

Asutava Kogu poolt 15. juunil 1920 vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseadus<sup>31)</sup> sisaldab päätükk VII. - Omavalitsusest:

" § 75. Omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi.

§ 76. Omavalitsusüksuste esituskogud valitakse üleüldisel, ühtaolisel, otsekohesel ja salasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtete alusel.

§ 77. Omavalitsusüksustel on õigus oma ülesannete täitmiseks maksusid võtta ja koormatusi pääle panna seaduses kindlaksmääratud piirides ja korras."

Seisuste kaotamise seadusega<sup>32)</sup> jäeti 1866a. seadused neis osades, mis pärastiste seaduste läbi ei ole tühjaks tehtud, ajutiseks maksma valla omavalitsuse asjaajamise alustena.

Vabariigi Valitsus, Ajutise valitsemise korra § 12-a põhjal, pani 6. septembril 1920 maksma Seaduse maakonna nõukogude valimise kohta<sup>33)</sup> ja 4. aprillil 1921 Seaduse vallanõukogude valimise kohta.<sup>34)</sup> Esimene neist asendati Riigikogu poolt 16. detsembril 1926 a. vastuvõetud Maavolikogude valimise seadusega,<sup>35)</sup> teine - Riigikogu poolt 7. detsembril 1926 vastuvõetud Vallavolikogude valimise ja vallavolikogude ning vallavalitsuste korraldamise seadusega.<sup>36)</sup> Viimases on vallavalitsuse korraldus leidnud käsitamist §§-des 75 - 87.

O m a v a l i t s u s t e l i i t u d e küsimus leidis arendamist, pääle selle, kui tõusis ellu "Eesti Maakondade Liit" maakonnaavalitsuste liikmete konverentsi otsusel 18.-19. juunist 1921 a., Riigikogu poolt 26. märtsil 1926 a. vastuvõetud Omavalitsuse liitude seadusega,<sup>37)</sup> millega määrati maksvateks vene seadustes tähendatud omavalitsuste liitude põhikirjade kinnitamine alluvaks Vabariigi Valitsusele. Selle põhjal Vabariigi Valitsus kinnitas 9. septembril 1926 Eesti maakondade liidu põhikirja,<sup>38)</sup> "Eesti maakondade liidu" nimetus muudeti 30. augustil 1927 "Eesti Maaomavalitsuste Liiduks."<sup>39)</sup> Liidu ülesandeks on hoolitseda Eesti maakondade ja valdade majandusliste ning kultuuriliste ülesannete võimeama täitmise eest, ühtlustada maaomavalitsuste tegevust ja kaitsta nende ühiseid huviseid ning laiendada omavalitsustegelaste teadmisei (§ 1). Liidu liikmeteks võivad olla kõik Eesti maaoma-

31) RT 113/114 - 1920.

32) RT 129/130 - 1920.

33) RT 147/148 - 1920.

34) RT 26 - 1921.

35) RT 100 - 1926.

36) RT 97 - 1926.

37) RT 31 - 1926.

38) RT 73 - 1926.

39) RT 82 - 1927.

valitsused üksikult ja vallaomavalitsused maakondade viisi, kuid mitte vähem kui 1/3 vastava maakonna valdade arvust (§ 6). Liidu organiteks on: Liidu nõukogu, juhatus, revisjoni komisjon ja muud täidesaatvad organid nõukogu valikul (§ 10). Liidu tegevust juhivad Liidu nõukogu, mis koosneb maavalitsuste liikmete hulgast viimaste volituste kestvuse ajaks valitud isikutest igast maast: kuni 50.000. elanikuga - 1 esindaja, 50.000.- 100.000.- elanikuga - 2 esindajat, üle 100.000. elaniku - 3 esindajat, ja Liidu liikmeteks astunud valdade esindajatest - iga maa kohta samapalju esindajaid vastava maa vallaomavalitsuse liikmete hulgast, kui vastaval maavalitsusel (§ 11).<sup>40)</sup> Liidu täidesaatvaks organiks on Liidu nõukogu poolt enda volituste kestvuse ajaks Liidu nõukogu liikmete hulgast valitud vähemalt kolmeliikmeline juhatus, kes ametid omavahel ära jagab (§ 16). Liidu juhatus on Liidu seaduslikuks esindajaks; tema valmistab ettepanekud Liidu nõukogule, kogub Liidu tegevuses tarvilikke teateid, täidab Liidu nõukogu otsused, ajab Liidu jooksvaid asju jne. (§ 17). Liidu asjaajamist ja arvepidamist, kui ka tema tegevust revideerib Liidu nõukogu poolt ühe aasta pääle valitud vähemalt kolmeliikmeline revisjonikomisjon (§ 19).

Viimase korraldusena vallaomavalitsuse alal kinnitati Kohtu- ja Siseministri poolt maksvate seaduste põhjal juhatusesse vallavalitsustele ja vallavolikogudele 5. detsembril 1929 Vallavolikogude kodukord.<sup>41)</sup>

---oooOOOooo---

40) Vt. Liidu põhikirja muudatus. RT 2 - 1929, art. 13.

41) RT 99 - 1929, art. 670.

IV. Reformi algatusi.

=====

1. Maksva korra kriitika.

Eelmises osas tähendatud alustel tegutsema jäänud maaomavalitsused on aastate jooksul esile kutsunud terve rea arvustusi. Eriti teravalt on kriitika sihitud maavalitsuste vastu. Arvatakse, et maavalitsused praegusel kujul on ülearused, kuna vallad võiksid keskvalitsusega läbi käia ka otseteed, ilma maavalitsuste vahetalitusest; suur osa maavalitsuste ülesandeid võiks aga panna sellekohaste riigiasutuste pääle või selleks asutada valdade sihtühingud. Kuid maavalitsused on ka küllaldast kaitset leidnud, ehk küll enamalt jaolt nende endi tegelaste poolt. Need toonitavad, et maakondade omavalitsuslik korraldus on suutnud juba küllaldaselt näidata oma eluõigust ja otstarbekohasust; nad on paratamatuks ja hädavajalikeks teise astme omavalitsuskorraldusteks ülesannete lahendamisel, millistega valdadel võimatu korda saada ning milliste täitmine pole otstarbekohane ka keskvalitsuse korraldusel, mis seisab alati elust kaugemal ja on bürookraatlikum; võimalikult laialdane omavalitsus on põhi, millel kõige kindlamini püsib meie omariiklus, valmistades ette tegelasi laialisemate ülesannete täitmiseks ning tuues riiklikku tegevust kodanikele lähemale.

Need kaks voolu meie omavalitsuse küsimuses on seisnud ja seisavad praegu üksteisega teataval määral võistlusrinnas.

Vebariigi esimestel aastatel võtsid omavalitsused tegutsemiseks küllaldast hoogu Põhiseaduse paljutöötavatest paragrahvidest, eriti § 75-st: "Omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi." Seda paragrahvi teiteerides ja tõlgitsedes oodati ja loodeti maaomavalitsuste põhjalikku kindlustamist uuendatud kujul, kuid saadi 1926 a. lõpuks vaid uued valimise seadused, misjuures Vallavolikogude valimise ja vallavolikogude ning vallavalitsuste korraldamise seaduses vallavalitsuse korraldus leidis käsitamist kõige väiksemas osas, nimelt vallavalitsuse liigete ja ametnike määramise ning vallavalitsuse asjaajamise korra kohta. Muus osas jäi püsima endine kord.

Omavalitsuse tegelased kaebavad, et meie omavalitsustele ei ole usaldatud neid õigusi ega tegutsemise võimalusi, mis Põhiseadus on tahtnud neile anda kui riikliku võimu teostajatele kohtadel. See seisukord olevat võimule pääsnud sest ajast, kui riigivõim asus sise-

riigi korraldustööde juurde. Omavalitsused leiavad, et nende korralik tegevus on takistatud, et takistused on mitte kohaliku iseloomuga, vaid üldised, tingitud üldistest põhjustest.

Seisukorra lahendamiseks korraldati alguses nõupidamisi Siseministeeriumis, kus lahendati mõnedki küsimused. Kuid mitte küllalt rahuldust leides neist nõupidamistest, asutati maakonnaavalitsuste liikmete konverentsi otsusel 18. ja 19. juunist 1921 "Eesti Maakondade Liit", mis hiljem nimetati ümber "Eesti Maaomavalitsuste Liiduks." See Liit asus arutama maakondade ja valdade päevamuresid, otsima abinõusid nende eemaldamiseks, töötama nende tegevuse korraldamiseks ja ühtlustamiseks ning kaitsma nende huvisid keskvalitsuses ja seadusandlises asutuses. Liit on korraldanud ka omavalitsustegelaste kongresse, kus on arutatud üldisemaid ja põhjapanevamaid küsimusi omavalitsuse alal.

Esimese omavalitsustegelaste kongressi puhul (24-26. oktoobril 1924) kirjutas "Maaomavalitsus",<sup>42)</sup> tundes ette kongressi kokkukutsumise põhjusi:

"Mis on need põhjused, missugused on need suured küsimused?

Omavalitsuste olemasolu kõige päält.

Nende olemasolu on põhiseadusega küll kindlustatud, kuid nende eluvõimalust kindlustajat seadust, maksuseadust ei ole meil mitte, vähemalt maaomavalitsuste kohta. Aastaid on sellest kõneldud, aastaid omavalitsuste liidud selle pääle tähelepanu juhtinud ja omavalitsuse maksuasjanduse korraldamist nõudnud, terve meie vabariigi olemasolemise ajal on omavalitsuste ühine kaebehääl olnud: korraldage meie sissetulekuid, - need kaebused ja nõudmised on õigeks tunnustatud. Vabariigi Valitsus on seaduse eelnõude seletuskirjas ise tunnistanud, et omavalitsuste rahaline seisukord on praegu maksvate seaduste juures katastroofiline, et nende olemasolu nõuab maksuseaduste uuendamist, aga kõige selle pääle vaatamata ei ole meil veel maksuseaduse eelnõugi, kuigi selle kokkuseadmiseks korraldus tehtud. Kõik kaebused, palved ja nõudmised on tagajärjetaks jäänud. Nad ei ole nähtavasti veel tarviliselt südamesse tunginud."

Selleks kongressiks eeltööd tehes korraldas E. Maakondade Liidu juhatuse kongressi puhuks ka ankeedi omavalitsuste kohta. Tuntud juhtivatele tegelastele esitati pääküsimused: 1) Kuidas hinnatakse omavalitsusi kui riigivõimu teostajaid kohtadel ja rahva elu korraldajaid üldse? 2) Missugune seisukoht on Eesti omavalitsuste kohta - a) kuidas on omavalitsused nende pääle pandud ülesandeid täitnud ja b) kas on E. omavalitsustel antud tarvilikud õigused oma ülesannete korralikuks täitmiseks

42) "Maaomavalitsus" N 10 - 1924, lhk. 170.

ning mis alal neid eitaval korral tuleks täiendada? - Vastused  
küsimustele <sup>43)</sup> näitasid, et arvamisid on väga lahkuminevad. Esi-  
meses küsimuses oldi peaaegu ühel arvamisel: omavalitsused on  
tarvilikud, on rahvale lähemal ja kättesaadavamad kui keskvalit-  
sus, on kasutoovad, neid tuleb kõrgelt hinnata; omavalitsuse  
asutused on kõige otsekohesemad ja võimsamad riigivõimu teosta-  
jad kohtadel. Kuid Valga linnapää J. Soo kirjutas: "Iga töö nõuab  
vilumust ja asjasse süvenemist, mispärast omavalitsusi kui rii-  
givõimu teostajaid kohtadel praeguses olukorras madalalt hindan.  
Seet peab ju meie tegelane oma iseseisvuse kogu algatusvõimega  
rühmale ohvriks tooma ja ennast oma rühmale orjaks andma, missu-  
gune asjaolu mõjub kaasa selleks, et tõsised, asjatundjad tegela-  
sed seltskondlikust ja omavalitsuslikust tegevusest loobuvad, an-  
des paljudele juhustetsijatele võimaluse etteotsa pääseda, mille  
tagajärjel siis kõiksugu kurvad väärnähtused omavalitsustes teki-  
vad." Teises küsimuses arvati, et omavalitsused on oma ülesanded  
hästi täitnud; kuid arvati ka, et nad seda on puudulikult teinud:  
seadused on puudulikud, ülesanded, õigused ja kohused ei ole kind-  
laks määratud, koosseisud halvad ja ametnike arv suur, asjatundmi-  
ne väike, erakondade mõju halb, asutusi kui ka osakondi liig palju  
(H.Rebane arvas, et palju otsekohesem oleks, kui meil oleks ainult  
kaks maakonda - Põhja-Eesti ja Lõuna-Eesti); soovitati seaduseand-  
lisel teel omavalitsuste kohustuste ja õiguste kindlaks määramist,  
avaramat tegevuse võimalust, tegelaste määramist ja valimist pi-  
kema aja pääle jne.

44)

Kongressil esitas Riigikogu liige J. Jans oma referaadis  
järgmised teesid: 1) omavalitsusse puutuvad seadused ja määrused  
on äärmiselt rohkearvuliseks muutunud, ei ole omavahel kokkukõlas  
ja neid on raske käsitada; seisukorra parandamiseks on asjatund-  
likku käsiraamatut tarvis; 2) on tarvis ajakohane omavalitsuse  
seadus välja töötada, välja minnes sellest seisukohast, et mitte  
ei tule kuskilt vöörast seadusest paragrahvid maha kirjutada, vaid  
tuleb juba kujunenud vahekorrad aluseks võtta ja ainult neid sea-  
dusega fikseerida. Et meie elu vene seaduste põhjal on arenenud,  
siis tuleb omavalitsuse alal vene seadusi ainult puhastada, kõrvale

43) "Maaomavalitsus" N 10 - 1924, lhk. 172-179.

44) Esimene Eesti omavalitsustegelaste kongress 24-26 oktob. 1924,  
(väljaanne 1925), lhk. 26.

jätta see mis ajast läinud, ja juurde lisada, mis tegelikult elust välja minnes puudu leitakse."

Samal kongressil esines Saaremaa maakonnaavalitsuse esimees M. Neps terava kriitikaga riigiasutuste vastu ja omavalitsuste kaitseks.<sup>45)</sup> Referent võttis lähema vaatluse alla mõne kohapäälse eriasutuse ja püüdis selgusele jõuda, kas on nende asutuste ülesannete omavalitsuste pääle panemine võimalik ja otstarbekohane. Ta näitas, et maareformi teostamiseks kohtadel on eriametkonnad loodud kaalumatuks, kuna maareformi oleks võimalik teostada omavalitsuste kaudu Põhiseaduse põhimõtte kohaselt, maareformi teostamise määrusi sellekohaselt kokku seades; politseikorraldus on meil säärasele alusele seatud, nagu ta mujal mitte ei ole; kohtunike välimisest ei taheta meil ministeeriumi ringkondis kuulda, kuigi enam-vähem demokraatlikes maades on säärane kord ammu maksev; rahvahariduse ala on siiski täitsa õieti jäetud omavalitsusele. Referendi nõudmine oli, et üldse tuleks võimalikult kõik eriasutused likvideerida ja nende funktsioonid omavalitsustele üle anda; erandit võiks teha kaitseväge ja telegraafi suhtes. See kriitika lõppes järgmiste lausetega: "Praegu on omavalitsus kõikseisuslik, temas on kõik rahva kihid esindatud, aga ta vastu puudub usaldus. Põhjuseks on muidugi seaduseandlus, mille tagajärjed olenevad parteide poliitika kombinatsioonidest. Selle tõttu saavad seadused ikka puudulikud. Kuludega ühenduses seadusi on läbirõhuda siis kergem, kui kulud kõrvalise pääle pannakse. Kuidas see kõrvaline nende kulude kandmise võimaluse saab, sellest ei ole seni hoolitud. Omavalitsustegelaste kongressil tuleb ka siin kindla sõnaga nõuda, et sarnaseks katsejäneseks omavalitsusi teha ei tohi ja sarnasesse seisukorda neid jätta ei või."

Kongress võttis üldseisukorra ja omavalitsuste seaduste kohta vastu järgmise resolutsiooni.

"Esimene Eesti omavalitsustegelaste kongress, ärakuulates referaate ning arvesse võttes läbirääkimistel avaldatud mõtteid, leiab, et Põhiseaduse nõue riigivõimu teostamise kohta kohtadel omavalitsuste kaudu on väga suurel määral teostamata ja ümberpöörduvalt, on tahetud valitsemisaparaati väljaarendada teises sihis, s.o. valitseda eriasutuste ja ametnike kaudu, sääl juures oma-

45) Esimene Eesti omavalitsustegelaste kongress 24-26. oktoobril 1924 (väljaanne 1925), lk. 28-30.

valitsuse võimupiire viimase võimaluseni kärpides. Selle otsekohene tagajärg on suur ametnike arv, kelle ülespidamine riigil palju maksma läheb, ja asutuste killustamine, mis kodanikele asjaajamise raskeks teeb ja asjata kirjavahetust välja kutsub.

Teiseks konstateerib kongress, et vaatamata sellele, et omavalitsuste huvid on suurelt osalt riigi huvid ja omavalitsuste hea käekäik on riigi huvides, ei anna Riigikogu ja Valitsus tarvilist tähelepanu omavalitsuste arenemisele, selle vastu valitseb Põhiseaduse põhimõtete teostamise asemel seisak, isegi tagasikiskumine, mida uuemate seaduste üksikud paragrahvid omavalitsuste õiguste kitsendamisega tõendavad. Omavalitsuste korralikuks funktsioneerimiseks hädatarvilised seadused, omavalitsuste seadus ja maksuseadus, puuduvad ikka veel, kuna omavalitsuste peale pannakse uusi kohuseid, jättes näitamata vastavad sissetuleku allikad.

Sellepärast leiab kongress, et Maakondade ja Linnade Liidud, omavalitsused ja omavalitsustegelased vankumata peavad nõudma Põhiseaduse põhimõtete teostamist omavalitsuste kohta, selleks kasutades ajakirjandust, informeerides rahva saadikuid ja seltskonda omavalitsuste tööst ja jälgides jooksvat seadusandlust, kõigest jõust võitlema katsete vastu omavalitsuste õigusi kitsendada, kuna tulevastel Riigikogu valimistel tuleb omavalitsustegelastel toetada ainult neid kandidaate ja nende heaks kihutustööd teha, kes omale ülesandeks seavad võidelda omavalitsushuvide eest.

Kolmandaks, toetades untesse seadustesse puutuvate referaatide kokkukõlalise põhitooni peäle, et uued seadused vajavad omale aluseks omavalitsuste üldseadust (maakonna, valla, linna ja alevi seadused) ja maksuseadust, tunnistab kongress tarvilikuks eestkätki kiire korras omavalitsuste üldseaduse ja maksuseaduse väljatöötamise. Selle kõrval tuleks kiire korras maksvate omavalitsusseaduste kokkuvõtmisele asuda, kindlaks määrates, missugused neist vastavad olemasolevate omavalitsusüksustele.

Omavalitsuste üldseadustes peavad omavalitsused seniste üksustena, s.o. vald, maakond, linn ja alev, alles jääma, kuna ebaloomulik alevite praegune kahesugune alluvus tuleb lõpetada. Tunnistades tarvilikuks kohapealseid riiklisi eriasutusi võimalikult laias ulatuses likvideerida ja nende ülesanded omavalitsuste peäle panna, viimaseid tarviliku võimuga varustades kohaliku elu korraldamise kohta käivate küsimuste otstarbekohaseks otsustamiseks, tuleb omavalitsuste üldseadus <sup>selle</sup> põhimõtte järele kokkuseada, et riigivõimu

teostamine koha peal tegelikult omavalitsuste kaudu sünniks.

Ilmtingimata vajalikuks tunnistades nende põhimõtete kiiret elluviimist ja teadmises olles, et omavalitsuste suured ülesanded vastavaid omavalitsustegelasi nõuavad, kuna praegune valimise viis sarnaste isikute valimist ei kindlusta, tunnistab kongress tarvilikuks rutuliselt omavalitsuste valimised viia individuaalsele pinnale, kuna omavalitsuste liitudel tuleb samme astuda omavalitsustegelaste kõigekülgeks ettevalmistamiseks, avades selleks võimaluse korral erikooli või pikemaajalisi kursusi.

Rõhutades omavalitsuste ühinemise vajadust, soovib kongress, et Maakondade Liitu täiendataks vallaesitajatega ja Maakondade ja Linnade Liitude juhatustel tuleb kaaluda võimalust ühineda sihtühisusena, nõudes selleks alust seadusega. "Ärakuulates Rahvasteliidu viienda täiskogu otsust 23. sept. s.a. rahvusvahelise omavalitsuste koostöötamise kohta, tunnistab kongress selle põhimõtte vastuvõetavaks.

Ühenduses eespool öelduga, on omavalitsuste üheks ülesandeks kaasaidata ühistegelisele arenemisele".

Eesti Maakondade Liidu juhatus saatis 2. juulil 1925 poliitiliste rühmade kesктоimkondadele ankeedi, paludes vastust järgmistele küsimustele: 1) Kuidas hindab rühm meie omavalitsuste üksuste vajadust riigivõimu teostajatena ja rahvaelu korraldajatena kohadel? 2) Missugune seisukoht on rühmal omavalitsuste pääle pandud ja pääle pandavate kohuste korraliku täitmise võimaldamiseks ainelisest küljest? 3) Missuguste põhimõtete maksmapanekut uutes omavalitsuste seadustes võtab rühm oma ülesandeks? - Ankeedi pääle vastasid mõned erakonnad, kuid mitte midagi kindlat, pääle üldiselt tuntud deklaratiivsete väljenduste. Eesti sotsialistlik tööliste partei aga vastas, et rühm "ei pea tarvilikuks eraldi üksikasjalikke seletusi oma tegevuse ja seisukohtade üle omavalituse küsimustes anda".

"Postimees" kirjutas 1926 a. esimeses numbris muu seas järgmist.

"Peab tunnistama, et meie tsenralistlikud püüded järjest rohkem nähtavale tulema hakkavad ja kogu meie valitsemise süsteem on sellest seisukohalt välja arenenud. - Jälgige ligemalt meie hoolekande korraldust, statistika asutusi, maksuameteid, politseid

46) "Maaomavalitsus" N 3 - 1926, lhk. 36.

jne, siis näete, et siin üksteise kõrval kaks iseseisvat haru on tekkinud: ühel pool omavalitsused oma ametkondadega, teisel pool riigiametnikud omasuguste ülesannete teenistuses. Rääkimata sellest, et see suurt rahvuslikku jõukulutust tähendab, mille all meie kõik ägame, peab avalikult tunnistama, et praegune valitsuse ja omavalitsuse vahetõrge põhiseaduse mõttega kooskõlas ei seis. - Kuid see põhiseaduse vastane seisukord näib järjest süvenevat. - Vähe sellest, et omavalitsustel riigivõimu teostamisel enam mingeid ülesandeid pole jäänud, - katsutakse juba kätt välja sirutada nende puhtmajandusliste ülesannete järele, mis omavalitsuste seadusega omavalitsuste piirkonnas nende asutuste pääle pandud.

Möeldagu ometi selle pääle, et riigi kui ka omavalitsuse huvid meie rahva ühised huvid on ja siin üksteise arvel meil üldiselt midagi teenida pole. - Need sihid kohustavad riigi kui ka omavalitsuse juhte nii tegutsema, et sellest riiklisele arenemisele kasu loota oleks. Eriti ettevaatlikud peavad omavalitsused olema just oma majandusliste küsimuste lahendamisel, sest omavalitsuste sissetulekud ei ole mitte kasvanud sel määral, kui omavalitsustele üldise koolikohustuse, hoolekande ja teiste seadustega uusi kohustusi ja kulusid seadusandlisel teel pääle on pandud. Uus omavalitsuse korralduse ja maksuseadus, mis asjasse paremust peab tooma, on jäänud seni lootuseks.

Kui üldiselt leitakse, et meil sarnane laia ülesannetega omavalitsust, kui see Põhiseaduses ette on nähtud, tarvis ei ole, siis tehtagu parema äranägemise järele seaduseandlises korras. Seni kaua, kui seda veel tehtud pole, oleme kohustatud austama oma Põhiseadust ja sellel alal tegutsevaid asutusi. Teisiti annaksime kõige viletsama tunnistuse endile kui vabariigi kodanikele.

Praegune seisukord, kus mõnel poolt arvatakse, et riik omaette ja omavalitsused omaette üksused on, mis eneste vahel nagu alalist võitlust peavad võimu ja alluvuse ulatuse pärast, on põhjalikult ekslik. Sama ekslik on ka katse tsentralisatsiooni süsteemi läbi viia, seni kui Põhiseadus selles küsimuses teist keelt räägib. - Üksikud sammud, mis selles sihis seni keskametkondade poolt astutud ja milles kuni omavalitsuste kahtlustamiseni mindud, mõjuvad ainult takistavalt valitsuse ja omavalitsuste ühiste püüete pääle ja halvavad kogu riiklikku olemist."

"Maaomavalitsuses" N 7 - 10.IV.1926 kirjutab E.R. päälkirja

all "Kas esimene samm omavalitsuste likvideerimiseks?" muu seas:

"Et meie keskvalitsuse asutustes ja isegi Riigikogus tsentralisatsiooni püüded valitsevad, seda näitab väga kujukalt see, kuidas hoolitsetakse omavalitsuste tuluallike eest. Räägitakse üldistes fraasides omavalitsuste tegevuse laiutamisest, ilma et keegi mõnegi omavalitsuste tegevusalaga põhjalikumalt tutvuneks või umbkaudseltki püüaks kalkuleerida, mis sama tegevusala ülesannete täitmine riiklise aparadi juures maksmata läheks. Selle asemel, et maksuseaduste ümberkorraldamise teel omavalitsustele tarvilisi sissetulekuid kindlustada ja nendele edukat tegutsemist võimaldada, lastakse üks aasta teise järele omavalitsuse tegelasi ministriumite uste taga toetusi mangumas käia ja kui seda tarvilisel määral ei anta, siis tõendatakse üleolevalt: rahagi puudub teil oma ülesannete täitmiseks, - vabastame teid neist ülesannetest, kuid sellega ühtlasi ka teie õigustest!"

Ka pärast uute valimisseaduste maksmapanekut 1926 a. lõpul kehtsid vaieldused maaomavalitsuse ümberkorraldamise küsimuse ümber. Tehti mitmesuguseid ettepanekuid ühe või teise lahendusviisi kohta, aga ühisele otsusele ei jõutud. Omavalitsus kisti erakondade võitluse pöörisesse ja muutus selle tõttu n.ö. poliitiliseks katsejäneseks. Ikka rohkem ja rohkem hakkas kuuldavale tulema avaldusi ning arvamisi, mis ühel ehk teisel põhjusel ei ole rahul maksva omavalitsuste korraldusega ning nõuavad selle muutmist, ümberkorraldamist ehk koguni osalist kaotamist. Küsimust arutati ja kaaluti ka Riigikogu ringkondades ja erakondade koosolekudel ning nõupidamistel, samuti üksikute tuntud riigi- ja seltskonnategelaste poolt, eriti aga ajakirjanduses.

Eriti hoogsalt võtab sõna Eugen Maddis on "Maaomavalitsuses" N 12 - 1929, päälkirja all "Hädaohud ja lootused":

"Meie seadusandlus omavalitsuse suhtes kaldub ikka enam ja enam kõrvale neist sihtidest, neist põhimõtetest, mis olid maksvad meie vabariigi rajamise ajal ja mis väljenduse leidsid meil jäädavas Põhiseaduses. Näib, nagu oleksid inimesed muutunud, nagu oleks teised tööle rakendatud. Varem kõneldi kohtade pääl, nüüd kõneldakse ministriumites ja nende komisjonides. - Keskvalitsus on võimu oma kätte haaramas. --"

Meie Põhiseadus on usaldanud omavalitsuste kätte riigivõimu tarvitamist valitsemise alal koha pääl, kuid jooksev seaduseandlus areneb teises suunas. Praegu ei varitse veel omavalitsust otsekohene hädaoht: ta positsioon on veel küllaldaselt kindlustatud; kuid olukord võib muutuda, kui ei olda valvel. Kas ei ole küllalt seadusi (maanteede seadus, jõuvankrite seadus, mäeseadus j.t.), kus omavalitsus on keskvalitsuse asutustele alluvateks organiteks tehtud? Kas see ei ole tundemärk, et hädaoht on liginemas? Kui sarnane tendents saab edasi kestma, on igatahes meie omavalitsuse laul lauldud."

Nii on kriitika poolt ja vastu kestnud viimase ajani. Veel 6. augustil 1930 kirjutab "Vaba Maas" (N 181) "Kodanik", päälkirja all "Uus elu ja uued inimesed maal. - Vallakohtutest ja maavalitsustest:"

"Meie maakonna omavalitsus, nagu ta loodud 1917 a. 30 märtsi seaduse järele, on liiga keeruline ja kallis värk meie olude jaoks. Maanõunikud valitakse parteilisel alusel, ja selle tõttu satuvad asju ajama mehed, kellel küll osav suuvärk, kuid tõsist tööd ei suuda teha. Kantseleid on aetud suureks. Ametnikke võetakse mitte nende töö tundmise ja oskuse järele, vaid parteilise kuuluvuse ning onupoja põhimõtteil. Rahva seas ei ole maavalitsused populaarsed. Oleks vist küll kõige õigem ning otstarbekohasem maanõukogud moodustada vallavanemaist. Siis oleks vallal ja maakonnal kindel side ning iga maaosa kasud saaksid tähele pandud. Täni pole meie maavalitsused siiski suutnud selliseid түsedaid tegelasi veel anda, kui endine vald."

Meie omavalitsuste kriisi põhjusi püüdis selgitada mag.jur. V.Meder oma ettekandes Akadeemilise Õigusteadlaste Seltsi koosolekul. 47) Kõneleja arvas, et kriis meie omavalitsustes on tingitud kolmest asjaolust ja nimelt poliitikat, majandusest ning vahekorrast riigi ja omavalitsuse vahel. - Omavalitsuse kriis poliitilistel põhjustel tuleb sellest, et omavalitsuste volikogud on samasugused nagu Riigikogu, ainult väiksemaulatuslised. Nad on samuti poliitilised esinduskogud, millede juures esile tulevad samad vead, mis Riigikoguski. Puudub ka eriteadlaste valitsemisaparatuur ning tööd juhivad isikud, kellele selleks vastav eriharidus puudub ning kes sinna on paigutatud

47)

"Maaomavalitsus" N 9 - 1930.

ühe või teise poliitilise erakonna poolt.- Omavalitsuse kriis majanduslikul põhjusel tuleb sellest, et raskused tekivad sissetulekute hankimisel. Praegu on nii riigil kui ka omavalitsusel sissetulekute saamiseks üks ja sama allik ning võib tekkida olukord, et üks neist võtab enesele rohkem, mille tagajärjel aga teisel vähemaga tuleb leppida. Omavalitsusel enesel aga nii suuri sissetulekuid ei ole, et kõiki oma nõudeid suudaks rahuldada. Pääle selle pannakse riigi poolt omavalitsustele uusi ülesandeid pääle, mida aga need oma ainelise kitsikuse tõttu ei suuda täita, kuna uusi sissetulekute saamise võimalusi aga ei näidata. Ka on meil omavalitsuse poolt toimetatav maksustamine rajatud vananenud süsteemile.- Kolmandaks kriisi põhjuseks on vahetõrge riigi ja omavalitsuste vahel. Siin tulevad eestkätt esile puudused järelevalves. Meil toimetab järelevalvet omavalitsuste järele riik, kuid see sünnib ainult selles ulatuses, kui palju üks ehk teine toiming on seaduslik, kuna otstarbekohasuse järelevalve täiesti puudub. Ka peaks omavalitsuste otsuste vastu õigus protesti tõsta olema veel teistel ministriumitel, mitte ainult Kohtu- ja sise-ministriumil.

## 2. Ettepanekuid ja sooviavaldusi.

Tekkinud olukorra lahendamiseks on aastate kestes tehtud rida ettepanekuid ja sooviavaldusi, mõned neist küllalt põhjapanevad ning tähelepanu vääriavad.

1. Juba Asutava Kogu päevil seadis A.K. liige J.Jans kokku ühise omavalitsuste seaduse eelnõu maakondade, linnade, valdade ja alevite kohta. Eelnõu võeti A.K. Omavalitsuse komisjonis kolmel lugemisel tehtud parandustega vastu 18. mail 1920. See eelnõu on esimene katse sellel alal Eesti Vabariigi tekkimisest saadik.

48)

Eelnõu sisaldas kokkuvõttes järgmist.

A. O m a v a l i t s u s e ü k s u s e d (kogukonnad) on maakond, vald, linn, alev. Viimased kolm üksust on territoriaalselt üksteisest eraldatud, sünnitavad n.n. algüksused; maakond aga on teise järgu omavalitsuse üksus, mis koosneb tema alla arvatud valdadest ja alevitest. Kogukondade territooriumi kindlaksmääramine sünnib välja minnes 1917 a. 30. märtsi administratiiv jaotusest, arvesse võttes hilisemaid piiride õiendusi, mis on sündinud hari-

48)

Vrdl. J.Jans'i kirjutis "Õiguses" N 7/8 - 1921, lhk.136-143.

likul alusel. Edaspidised kogukondade maa-ala muutused sünnivad: maakondade ja linnade suhtes - Vabariigi Valitsuse korraldusel valdade ja alevite suhtes - maakonna nõukogude (volikogude) korraldusel.

B. Kõik Vabariigi kodanikud kuuluvad vastavate kogukondade alla, väljaspool kogukonda ei või keegi olla. Kogukonna piirides asuvad isikud jagatakse kogukonna e l a n i k e k s ja kogukonna l i i g e t e k s.

Kogukonna elanikuks loetakse iga isik, kes on seaduslikul alusel kogukonna piiridesse elama asunud; selleks võivad olla ka välja- maalased.

Kogukonna liigeteks loetakse kõik Vabariigi kodanikud, kellel kogukonna piirides alaline elukoht; ta peab olema registreeritud kogukonna liikmeks.

C. Kogukonnad on juriidilised isikud; pääle selle on neil avalik-õiguslikul alal iseseisva asjaajamise õigus. Nende ülesandeks on valimiste korraldamine, määruste väljaandmine jne.; üksikasjalisemalt määratakse omavalitsuste kompetents kindlaks eriseaduste kaudu.

D. Kogukonnad võivad enestest moodustada sihtühisusi, neile omavalitsusliste volituste edasiandmise õigusega.

E. Kõigil Eesti omavalitsuse üksustel on kaks juhtivat organit: 1) kogukonna v o l i k o g u, 2) kogukonna v a l i t s u s.

Volikogu on kogukonna täisõiguslik esindaja; ta võib seaduste piirides kogukonna nimel kõiki otsusi teha.

Kogukonna valitsus on täidesaatev organ, kes töötab volikogu volitusel. Tema võimupiirid määratakse kindlaks omavalitsuse seaduse ja volikogu otsuste läbi; ta võib seaduste põhjal paljudes küsimustes iseseisvalt toimida. Kogukonna valitsuse eesotsas seisab v a n e m, kes on ka harilikult kogukonna seaduslik esindaja.

F. V a l d ei või olla väiksem kui 2000 elanikuga.

Vallavalitsus peab koosnema vähemalt kolmest liikmest: valla- vanem ja kaks abi.

V a l l a s e k r e t ä r valitakse kutseharidusega isikute hulgast.

K ü l l a v a n e m a d on kohtadel vallavalitsusele abiks.

G. J ä r e l e v a l v e olgu rajatud maksvale korrale, juurde arvatud täiendused, et väiksemate ametieksituste eest võib ametnike-

le administratiiv karistusi pääle panna ja mõnedes tähtsamates asjades (laenude tegemine, kontsessioonide andmine jne.) ka otstarbekohasuse järelevalvet teostada. Järelevalve asutustele olgu veto-õigus kogukonna volikogude otsuste suhtes, ilma kohtuta; selle vastu võivad vastavad kogukonna valitsused administratiiv kohtus kaebust tõsta.<sup>49)</sup>

Nimetatud eelnõu aluseks võttis A.K. Omavalitsuse komisjon järgmised põhimõtted.

Omavalitsuse seadus peab tegelikus elus väljakujunenud alustele tugema, et rasketes oludes võimalikult vähe energiat kulutada uue olukorra juurde üleminekuks. Ka on Lääne-Euroopa ja Ameerika ajaloost teada, et riikliste vormide valikul pole kunagi võidud teoreetiliste kaalumiste põhjal välja minna tabula rasa seisukohast, vaid on alati tulnud arvestada kõige elulisega, juba olemasolevaga. See põhimõte võeti kõige päält omavalitsuste üksuste kindlaksmääramise aluseks. Nende üksustena on Eestis olnud: maakond, vald, linn, alev. Tehti küll ettepanek kaotada maakonnad ja vallad ja nende asemele kutsuda ellu kihelkonnad; kuid Omavalitsuse komisjon lükkas selle ettepaneku tagasi. Leiti, et kihelkondade kõrval tuleb ikkagi luua niihästi valdade kui ka maakondade abiüksused: külavalitsused puht-täidesaatvate ülesannetega ja Rootsi eeskujul kihelkonna esimeestest koosnev maakonnavalitsus, kihelkondade poolt delegeeritud võimkonnaga. Maakonnad, vallad, linnad ja alevid olid kõne all olevas projektis mõeldud puht-territoriaalsete üksustena, endiste hingekirja kogukondade vastaselt: kes kogukonna maa-alale elama asub, see astub sellega kogukonna elanikuks; kogukonna maa-alalt lahkuja arvatakse kogukonnast välja. Territoriaalsuse põhimõtte läbiviimise kaasas käib ka kõikseisuslikkus: ilma vahet tegemata kõik kogukonna maa-alal asuvad isikud kuuluvad eelnõu järgi kogukondlikku ühiskonda. A.K. Omavalitsuse komisjon valis Eesti omavalitsuse korralduse aluseks Inglise-Ameerika süsteemi, mis ka tegelikult meil makse- Järelevalve küsimuses rõhutati tugevama kontrolli vajadust, omavalitsuse asutuste tegevuse otsekohese juhtimise mõttes keskvalitsuse poolt, kuid leiti, et omavalitsuse asutuste iseseisvuse piiramisega nende asjaajamises selle tõttu vaevalt midagi paraneb.

<sup>49)</sup> Sellekohase Omavalitsuse ajutise järelevalve seaduse (§§4-5) muudatuse kava esitas Vabariigi Valitsus Riigikogule 1921a., kus see sõnavõtmisel 11. okt. ja 1. det. 1920 selgunud seisukohtade tõttu ei leidnud vastuvõtmist, vaid anti üldkomisjoni, kuhu jäigi.

Hoopis selle vastu - kardeti, et säärase eestkostmise tõttu kiduneb kodanike isetegevus, väheneb kodanline distsipliin, oskus ennast ilma järelevalveta seaduslikkuse piirides hoida. Isetegevus ja distsipliin on seaduslikkuse tähelepanemise mõttes ühe ja sellesama nähtuse kaks külge. Pääle selle leiti veel, et omavalitsuse asutuste tegevusala tuleks määrata võimalikult lai, et sellega ära hoida rahva võõrdumist riiklusest, mis bürokraatliku asjaajamise juures paratamatu. Omavalitsuse ülesanded tunnustati samasugusteks riiklisteks ülesanneteks, nagu seda on teiste ametiasutuste kaudu teostatavad ülesanded. See põhimõte võeti ka meie põhiseadusesse.

Ülemaltoodud eelnõu anti seisukoha võtmiseks Vabariigi Valitsusele. Valitsus tunnistas eelnõu vastuvõtmatuks ja tegi Siseministeeriumile ülesandeks uus eelnõu välja töötada.

Novembri kuus 1922 esitas Vabariigi Valitsus Siseministeeriumi poolt väljatöötatud uued omavalitsuse seaduse eelnõud Riigikogule. Siseministeerium, välja minnes seisukohast, et ühtlaste normide loomine maa- ja linna omavalitsuste vahel nende lahkuminekute pärast pole soovitatav, seadis kokku üksikute omavalitsuste gruppide kohta eriseadused: maakonna, valla ja linna seadused, ja neile liiksaks, ühise omavalitsuste valimise seaduse kõikide omavalitsuste jaoks. Need eelnõud, eriti vallaseaduse eelnõu, said väga terava arvustuse osaliseks; selle tagajärjel võeti eelnõud tagasi. Siseministeerium jätkas töötamist eelnõude paranduse kallal.

2. Eesti Maakondade Liidu nõukogu koosolekul 18. ja 19. detsembril 1922 võeti vastu omavalitsuse seaduse eelnõu kohta muu seas järgmised põhimõtted:

1) Vabariigi Valitsus teostab valitsemist kohtadel omavalitsuste kaudu, välja arvatud riigivaranduste valitsemine, raudteed, post-telegraaf-telefon, riigimaad ja metsad; eriti kuuluvad omavalitsuste võimkonda rahvaharidus, tervishoid, hoolekanne, teed, põllumajandus, rahva julgeolek, hääkord jne.; samuti peaks alluma omavalitsustele kõigi otsekoheste maksude määramine. Maakonna välispolitsei peaks alluma maavalitsusele, misjuures maavalitsuse ja keskvalitsuse vahekorra politsei suhtes määrab ära eriseadus.

2) Kohalikel omavalitsustel on maksude määramise alal autonoomia, mida nad teostavad seaduses ettenähtud alustel, misjuures maksud tuleb määrata kõigi kogukonna kihtide pääle nende maksujõu kohaselt.

3) Valla- ja maakonna omavalitsused on kollegiaalsed asutused.

4) Omavalitsuse üksusteks on maakond, linn ja vald oma senistes piirides; alevid tuleb maakondadest lahutada, nii majandusliiselt kui ka administratiivselt; järelevalve suhtes kuuluvad alevid Siseministeeriumi alla.

5) Otstarbekohasuse järelevalvet omavalitsuse tegevuse üle ei pea olema; sellepärast tuleb seaduse eelnõus omavalitsuste varamanduste vööranduse kitsendused välja jätta. Omavalitsuste otsuste seaduslikkuse järelevalve kord jääb endiseks.

6) Külakümnikke instituut praegusel kujul tuleb likvideerida; nende asemele tuleb valida volikogude poolt külavanemad volikogude volituse tähtaja lõpuni, misjuures volikogudel on õigus neile tasu määrata.

7) Valimisõigus omavalitsuste valimisel olgu ühtlane Riigikogu valimiste õigustega; valimine peab olema otsekohene, mispärast nimekirja valimise asemel peaks võimalus olema isikuid valida.

2.<sup>a</sup> Eesti Maakondade Liidu nõukogu <sup>oma</sup> koosolekul 3. ja 4. juunil 1925 võttis osaliselt vastu ja aja jooksul täiendas järgmised põhilauseid.

1) Omavalitsuste seaduste väljatöötamisel tuleb väljaminna seisukohast, et aluseks tulevad võtta meil juba väljakujunenud vahekorrad, neid seadusega fikseerides ja muudatusi tehes neis asjades, mille muutmist tegelik elu nõuab, selle juures silmaspidades, et omavalitsuste korraldus põhiseaduse mõttele vastaks.

2) Iga omavalitsuse liigi jaoks tuleb oma eriseadus anda.

3) Omavalitsuse üksusteks on linn, maakond, vald ja alev oma senistes piirides.

4) Vallad alla 1000 elanikuga, kus geograafiline seisukoht seda lubab, tulevad liita teiste naabri valdadega. Keskmise valla suurus peaks olema 2000-3000 elan.

5) Maa piiride muutmine võib sündida asjaosaliste poolte nõusolekul. Mittenõusoleku puhul otsustab küsimuse Vabariigi Valitsus. Valdade liitmise ja nende piiride muutmise küsimus, kus liitumise alla kuuluvad vallad vabatahtlikult ei liitu ega oma piirid ei muuda, otsustab sunduslikult maavolikogu.

6) Alevid tulevad maadest lahutada, nii majandusliiselt kui ka administratiivselt; järelevalve suhtes kuuluvad alevid Siseminis-

50) "Maaomavalitsus" N 10 - 1925 ja N 13 - 1927.

teeriumi alla.

7) Kodanike kuulumine kuuluvus kogukondadesse peab omavalitsuse seaduses äramääratud olema.

8) Arvesse võttes maksvat meeleolu ja riigistamise tendentsi, riigiasutuste kätte ülesannete teostamise andmise püüet, teiselt poolt kaheastmelist omavalitsust, tuleks omavalitsusseadustes näitlik nimekiri tuua nende asjade kohta, mis teatud liigi omavalitsuste võimupiiri kuuluvad.

9) Riigivõimu teostatakse kohtadel omavalitsuste kaudu. Eriti kuuluvad omavalitsuste võimkonda (kompetentsi) rahvaharidus, tervishoid, hoolekanne, teed, post, telefon, põllumajandus, rahva julgeolek, hääkord jne. Nüüsama peaks alluma omavalitsusele kõigi otsekoheste maksude määramine; maa välispolitsei peaks alluma maavalitsustele, kus juures maavalitsuse ja keskvalitsuse vahekorra määrab ära seadus.

10) Kohalikele omavalitsustele tuleb kindlustada maksude määramise alal autonoomia.

11) Valla- ja maaomavalitsused on kollegiaalsed asutused. Valla- ja maavanemate ja liikmete erilised kohused ja õigused määratakse ära seaduses.

12) Omavalitsuse seadus peaks äramäärama volikogu ja valitsuse vahekorra.

13) Otstarbekohasuse järelevalvet omavalitsuse tegevuse üle ei ole.

14) Praegu maksev järelevalve teostamise kord tulevases omavalitsuses selles mõttes täiendada, et maavalitsustele õigus antakse vallaomavalitsustele nende otsusi tagasi saata ümberotsustamiseks, kui neis seaduse rikkumist on ette tulnud. Jääb vallaomavalitsus tagasisaadud otsuse juurde, siis protesteeritakse selle vastu praegu maksva korra järele.

15) Maavalitsuste otsuste vastu protesteerimine peab sündima Siseministri otsekohesel korraldusel.

16) Valimistest võtavad osa teatud omavalitsuste üksuste alalised elanikud.

17) Passiivne valimise õigus maa esituskogusse on ainult selle maa ja selle maa linnade alalistel valimisõiguslikel kodanikel, valla esituskogusse ainult selle valla kodanikel.

(p.17. teostatud 1926 a. seadustega).

18) Valimised toimetatakse iga nelja aasta järele.

19) Et omavalitsuste suured ülesanded vastavaid omavalitsus-tegelasi nõuavad, kuna praegune valimise viis sarnaste isikute valimist ei kindlusta, tuleb valimine viia enam individuaalsele alusele, ja selleks toimetada valimisi Soome süsteemi järele

20) Omavalitsuste täidesaatvad organid valitakse sama aja peäle, kui omavalitsuse esitusliik<sup>nd</sup>id asutused (volikogud).

21) Enne-tähtajalised uued valimised võivad ettevõetud saada valdades maavalitsuse ettepanekul maavolikogu kinnitamisel, maa-des Vabariigi Valitsuse ettepanekul Riigikogu kinnitamisel.

22) Omavalitsused võivad vabatahtlikult sihtühisusi luua, ehk eneses sihtringkondi ellu kutsuda.

23) Maa- ja vallavalitsuse liikmed peavad vähemalt 25 a. vanad olema.

24) Vallasekretär on alaline vallavalituse ametnik. Vabas-tamise kord tuleb seaduses ettenäha.  
(p. 24 teostatud 1926 a. seadusega).

3. Siseministerium, jätkates maaomavalitsuse seadus-eelnõude väljatöötamist, esitas 20. märtsil 1928 Vabariigi Valitsusele järgmise ettepaneku vallaomavalitsuse korralduse põhimõtete kohta . 51)

"Avaldada põhimõttelik nõusolek selleks, et vallaomavalitsuse seaduse eelnõu väljatöötamisel võetaks aluseks järgmised lähtekohad:

#### A. Vallaomavalitsuse üksuse

##### 1) Küllavõtte suuruse.

1) Vallaomavalitsuse üksuse suuruse määramisel tuleb arvestada esiteks sellega, et vallaomavalitsus oleks kättesaadav kohalikule rahvale ja teiseks sellega, et vallaomavalitsuse ülesannete koorem vastaks tema kandejõule.

2) Vallaomavalitsuse piiride muutmine, vallaomavalitsuste ühendamine ning kaotamine sünnib Siseministri otsusel vastavate maa-volikogude ettepanekul, kusjuures ära kuulatakse asjast huvitatud vallavolikogude arvamine.

Samuti sünnib ka ühe vallaomavalitsuse ajutine teise vallaoma-valitsuse külge liitumine.

#### B. Vallavolikogu valimised:

1) Vallavolikogu valimised toimetatakse, liikuvate nimekirja-de järgi.

2) Valimisteks moodustavad vallakomiteed koosnevad vastavate

51)

"Maaomavalitsus" N 8 - 1928, lhk. 114-117.

vallavolikogude poolt valitud isikutest rahukohtuniku eesistumisel; nimekirjade esitajatel on ainult sõnaõigus nende poolt esitatud nimekirjade asjus.

C. Vallaomavalitsuse kompetents.

Vallaomavalitsustel on kõik senised ülesanded.

D. Vallaomavalitsuse täidesaatvad organid.

1) Vallaomavalitsuse täidesaatvaks organiks on vallavolikogu poolt valitud vallavanem ning külavanemad, vallavolikogu valimisel või vallavanema määramisel.

2) Vallavanemaks võidakse valida ainult isikuid, kes vähemalt 25 a. vanad ning rahvakooli haridusega või vähemalt 5 a. omavalitsuste valitatavatel ametkohtadel olnud.

3) Vallavanemate võimkonda kuulub:

a) vallavalitsuse ametnike teenistusse määramine ja teenistusest vabastamine ning järelevalve nende tegevuse

üle;

b) üldjärelevalve vallaomavalitsuse valitavate ametnike tegevuse üle;

c) vallavolikogu otsuste volikogule uuesti otsustamiseks esitamine, kui vallavanemad leiavad, et otsused ei ole seadusepärased või on kahjulikud vallaomavalitsusele;

d) erilised õigused politsei alal.

4) Külavanemad teostavad kohtadel vallavanema ülesandeid seaduses ettenähtud alustel ja piirides ning vallavanema instruktsioonide kohaselt.

E. Järelevalve.

1) Järelevalve vallavalitsuste tegevuse seaduslikkuse üle koondada Siseministri kätte, kes seda teostaks isiklikult või kohapealsete organite kaudu.

Koondades järelevalvet siseministri kätte, anda temale valla- volikogu otsuste suhtes veto või seismapanemise õigus; siseministri otsuste vastu on vallavolikogudel õigus kaebust tõsta administratiivkohtu korras.

2) Vallavolikogud saadetakse laiali enne volituste tähtaja lõppu siseministri korraldusel; laialisaatmise põhjused tuleb seaduses täpselt ette näha.

3) Siseministril on õigus vallavanema asetäitjat määrata ainult ajutises järelevalve seaduses ettenähtud juhusel (vastutusele

võtmise), vaid ka siis, kui vallavanemat ei valita seaduses ettenähtud tähtajaks.

4) Vastavalt p. 1 ettenähtud järelevalve korral korraldada järelevalve ka vallavalitsuse ning vallavolikogude muu tegevuse üle.

5) Vallaomavalitsuse poolt täitmata jäetud ülesannete täitmine täidetakse vallaomavalitsuse kulul Siseministri korraldusel.

#### F. V a s t u t u s .

Vallavanema ja volikogu liigete vastutus sünnib distsiplinaar kohtu korras.

#### G. K o d a n i k e o s a v ö t t .

Vallavolikogu otsusel võidakse moodustada hääleõiguslikest kodanikest erikomiteesid, kes tegutsevad valla- või külavanema juhatusel.

#### H. V a l l a o m a v a l i t s u s e a m e t n i k u d .

1) Vallaomavalitsuse ametnike teenistusvahetuskord on avalikõiguslik, kuni vastava eriseaduse maksmapanemiseni määrab selle vahetuskorra kindlaks vastav vallavolikogu.

2) Kriminaal ja distsiplinaar vastutust kannavad vallavalitsuse ametnikud ühistel alustel valitsusasutuste ametnikega.

3) Vallasekretäriks nõutakse keskkooli haridus ning vallasekretäri eksami sooritamise, vallaomavalitsuse muudelt ametnikudelt vähemalt algkooli 6 aastasele kursusele vastav haridus."

Selle ettepaneku andis Vabariigi Valitsus Kohtu-, Teede- ja Töö-Hoolekandeministrile seisukoha võtmiseks. Nimetatud ministrid esitasid oma seisukohad, mille järele ettepanek anti Siseministrile tagasi.

4. Teine omavalitsustegelaste kongress 10. ja 11. novembril 1928 võttis maaomavalitsuste ümberkorraldamise sihtide ja nende tulevase konstruktsiooni kohta vastu järgmise resolutsiooni.

"Teine omavalitsustegelaste kongress, ärakuulates referaate ümberkorraldamise sihtide ja nende tulevase konstruktsiooni üle, konstateerib, et Eesti demokraatlikud maaomavalitsused on pidanud oma olemasolu eest võitlema, kusjuures, eriti viimasel ajal,

52) "Maaomavalitsus" N 19 - 1928, lhk. 302-303, ja "Meie maaomavalitsuste ümberkorraldamise Sihid" (E.M.L. väljaanne), lhk. 76-78.

on ilmsiks tulnud püüd maaomavalitsuste demokraatlist iseloomu kaotada ja seda asetada tsentraliseeritud valitsusvõimuga, tuues ette ümberlükatavaid põhjusi ja asjaolusid, mida võib maaomavalitsuste korralduse parandamisega kergesti muuta, jättes puutumata maaomavalitsuste senist demokraatlist iseloomu, sest maaomavalitsuste pea takistajateks on olnud: a) maaomavalitsuste võimu piirkonna puudulik normeerimine seadusandluses, b) vastolu suurte kohustuste ja väheste rahaliste abinõude vahel ja c) meie valimisviisist tingitud poliitilised vahekorrad.

Meie maaomavalitsused oma ajaloolise traditsioonilise alusega on rahvale käesoleva kultuurilise, majanduslise ja poliitilise seisukorra juures ka otstarbekonasuse seisukohalt kõige vastuvõetavamad, mispärast meie omavalitsuste üksused peavad jääma senisteks, s.o. linn, maakond, vald ja alev.

Jäädes praeguste aluste juurde, kuid tehes praeguses korralduses parandusi, peaks meie maaomavalitsuste tulevane korraldus tugenema järgmistele põhimõtetele:

- 1) Peab teostamist leidma põhiseaduses väljendatud põhimõte, et riigivõimu teostab kohtadel omavalitsus.
- 2) Omavalitsuste konstruktsioon peab vastama kohapääl teostavatele ülesannetele ning kohalikele oludele. Vastavalt tähendatud tingimustele peab maaomavalitsus olema kaheastmeline.
- 3) Omavalitsus, kui kohapäälse valitsemise vorm või viis, peab olema elujõuline ning tugev.
- 4) Omavalitsuse algüksuse kujundamisel tuleb arvestada, et kujundatav üksus oleks rahvale kättesaadav, ning et omavalitsuse kandejõud vastaks tema ülesannete koormale. Sarnaseks üksuseks oleks vallaomavalitsus. Väikesed ja elujõuetud vallad, kus geograafiline seisukord seda lubab, tulevad liita teiste naabri valdadega.
- 5) Omavalitsuste organid (korraldavad ning täidesaatvad) on valitavad ning koleegiaalsed.
- 6) Vallaomavalitsuste konstruktsioon ja vallaametnike maksev vahekord tuleb jätta seniseks, ilma lisainstituutide loomiseta, mis asjaajamise keeruliseks ja kalliks teevad.
- 7) Omavalitsuse korraldava ja täidesaatva organi vahekord tuleb nii korraldada, et viimane ei oleks korraldava organi lihtne käskudetäitja, vaid tal peab võimalus olema ka oma tahet maksma

panna, mispärast täidesaatva organi võimupiire tuleb laiendada, neid seaduses äramärkides, kuna volikogud annaks üldjuhtnöörid ja põhimõtted eelarve kinnitamisega. Korraldava organi koosseleku juhatajaks peab olema täidesaatva organi esimees.

8) Maaomavalitsuste, s.o. maa ja vallaesituskogude valimised tulevad viia enam individuaalsele alusele, mis võimaldaks vastavate isikute valimist ja aitaks vähendada erakondlist poliitikat.

9) Esituskogude valimises tuleb jätta aktiivse ja passiivse valimisõiguse asjus maksev kord.

10) Valimisi tuleb toimetada iga nelja aasta järele, korraldades maavolikogu ja valdade volikogude valimisi ühe korraga.

11) Vallavolinikkude ülemmäär tuleb vähendada.

12) Tarbekorral võivad korraldatavate organite laialisaatmised ja enne-tähtajalised valimised ettevõetud saada."

5. Eesti Maaomavalitsuste Liidu nõukogu moodustas 5. oktoobril 1929 komisjoni maaomavalitsuste seaduste põhilauseste väljatöötamiseks. See komisjon võttis need põhilausead Liidu nõukogu volitusel vastu 15. ja 16. oktoobril 1929,<sup>53)</sup> mille järele need esitati Kohtu- ja Siseministeeriumile.

Põhilausead käsitavad vallaomavalitsust kui esimese astme ja maaomavalitsust kui teise astme omavalitsust. Mõlemis osas on üksikasjaliselt ette nähtud ulatus ja piirid, kompetents ja valitsemise organid. Selles mõttes on need põhilausead täielikumad eelmistest.

Vallaomavalitsuse kompetentsina nõutakse tema praegust kompetentsi, mida aga täiendada järgmiselt: 1) maakorralduse ülesanded (ringkonnavalitseja ülesanded jne.); 2) algkoolide täielik ülevalpidamine ja korraldus; 3) hääkorra ja julgeoleku eest hoolitsemine; 4) posti- ja telefoni korraldusele kohapääl kaasaaitamine; 5) lahtine laste hoolekanne. Käsitäitjate organitena on ette nähtud külavanemad. Järelevalvet teostab: vallavalitsuse tegevuse üle - vallavolikogu tema poolt moodustatud revisjoni komisjoni kaudu, vallavolikogu tegevuse seaduslikkuse üle - maavalitsus. Mitteseadusepäraseid vallavolikogu otsused saadab maavalitsus ümberotsustamiseks tagasi; kui aga valla volikogu jääb oma otsuse juurde, siis maavalitsus protesteerib otsuse administratiiv kohtu korras.

<sup>53)</sup> "Maaomavalitsus" N 16 - 1929, lhk. 260-263.

Maaomavalitsuse kohta käivas osas on muu seas ette nähtud, et maavalitsus on kollegiaalne ja koosneb vähemalt kolmest liikmest, s.o. maavanemast, tema abist ja sekretärist, et maavolikogu juhatab maavanem või tema abi ja et maavanem ja maavalitsuste liikmed, kes peavad olema vähemalt 25 a. vanad, valitakse maavolikogu kestvuse ajaks. Maavanema võimkonda kuulub: 1) maaomavalitsuse esitamine, 2) maavalitsuse tegevuse ühtlustamine, 3) järelevalve maavalitsuse üldise tegevuse ja maavolikogu otsuste teostamise üle, 4) koosolekute juhatamine, 5) muud erikohused, mida eriseadused ehk maavolikogu tema pääle paneb. Järelevalvet maavalitsuse tegevuse üle korraldab maavolikogu tema poolt moodustatud revisjoni komisjoni kaudu. Maavalitsuste tegevuse seaduslikkuse üle teostab järelevalvet Kohtu- ja Siseminister, kellele antakse õigus maavolikogu mitte-seadusepärasteid otsusi ümberotsustamiseks tagasi saata; jääb maavolikogu teist korda oma otsuse juurde, siis protesteerib Kohtu- ja Siseminister otsuse administratiiv kohtu korras.

6. Uued põhilauseid esitas Kohtu- ja Siseminister Vabariigi Valitsusele 31. jaanuaril 1930, alljärgneva sisuga: <sup>54)</sup>

#### I. Vallaomavalitsuse üksuse suurus ja ümberkorraldused.

1) Normaali valla suurus on vähemalt 2.000 elanikku. Vallad alla 1.000 elanikuga, kus looduslised tingimused seda lubavad, liidetakse teiste valdadega. 1.000-2.000 elanikuga valdu võidakse likvideerida kokkuliitmise teel teiste valdadega, kui seda tingivad nende ebaotsustarbekohane asend, ebaloomulikud piirid ja raske majandusline olukord ja selleks ei tee takistusi erandline asend ning ebasoodne teedeühendus.

2) Vallapiiride muutmise, valdade kokkuliitmise ja uute valdade asutamise otsustab Kohtu- ja Siseminister maavalitsuse ettepanekul vallavolikogude seisukohta ära kuulates.

Alla 1.000 elanikuga valdade liitmise teiste valdadega otsustab Kohtu- ja Siseminister, ära kuulates vastavate vallavolikogude ja maavalitsuste arvamised.

#### II. Vallaomavalitsuse organid.

##### A. Vallavolikogu.

1) Vallavolikogu valimisi toimetatakse ühistel alustel Riigikogu valimistega. Soovitav oleks anda valijatele suurem vabadus isikute valimiseks.

2) Vallavolikogud valitakse 4 aasta pääle.

3) Vallavolikogu koosolekuid juhatab vallavanem.

<sup>54)</sup> Ameti-asutuste andmed ja "Maaomavalitsus" N 10-1930, lhk. 159-161.

## B. Vallavalitsus.

1) Vallavalitsus on kollegiaalne ja koosneb vähemalt kolmest liikmest - vallavanemast ja tema kahest abist. Abide arvu võib vallavolikogu tarbekorral suurendada kuni kolmeni.

Valdades alla 1.000 elanikuga võib panna vallavalitsuse kohused, Kohtu- ja Siseministri loaga, vallavanema pääle, kellele volikogu valib asetäitja.

2) Küsimused, mis kuuluvad vallavolikogu otsustamisele, tuleb seaduses üleslugeda. Kõikide muude küsimuste lahendamine kuulub vallavalitsuse või vallavanema võimkonda.

3) Küsimused, mis kuuluvad vallavanema lahendamisele, tuleb seaduses üleslugeda, kusjuures vallavanema võimupiire tuleb üldiselt laiendada. Kõik muud küsimused otsustab vallavalitsus.

4) Vallavolikogu otsusi võib vallavalitsus anda volikogule ümberotsustamiseks, kui ta leiab, et need ei ole seadusepärased või on kahjulikud valla- või üldhuvidele. Sama õigus on vallavanemal vallavalitsuse otsuste suhtes.

## III. Vallaomavalitsuse ametnikud.

1) Vallasekretär on alaline vallavalitsuse ametnik ja valitakse volikogu poolt. Vabastamise kord tuleb seaduses ette näha. Teised ametnikud määrab ametisse ja vabastab ametist vallavalitsus.

2) Vallaomavalitsuse valitavate ja nimetatavate ametnike distsiplinaar vastutus määratakse kindlaks ühisel alusel riigiteenijatega distsiplinaar seadustikus.

## IV. Külavanemad.

Vallavalitsuse ja vallavanema käsutäitjateks kohtadel on külavanemad. Külavanemad määratakse vallavalitsuse poolt senistel alustel. Külavanemate ametikestvus ja kohused olgu seaduses otsekohe ette nähtud.

## V. Järelevalve.

1) Otsekohene järelevalve vallaomavalitsuse tegevuse üle koondatakse maavalitsuste kätte.

2) Järelevalvet teostatakse: a) vallavolikogu ja vallavalitsuse otsuste seaduslikkuse ja b) vallavolikogu otsuste otstarbekohasuse üle, millised juhused seaduses täpselt ära tähendatakse.

3) Mitteseadusepäraseid vallavolikogu otsusi on järelevalve asutusel õigus vallavolikogule ümberotsustamiseks tagasi saata, väljaarvatud juhused, kui volikogu juhataja juba omalt poolt asja ümberotsustamiseks on annud. Jäeb vallavolikogu teist korda oma otsuse juurde, protesteerib järelevalve asutus otsuse administratiivkohtu korras.

4) Vallaomavalitsuse poolt täitmata jäetud ülesanded täidetakse järelvalve asutuse - maavalitsuse korraldusel vallaomavalitsuse kulul.

5) Vallavolikogud võidakse laiali saata enne volituste tähtaja lõppu Kohtu- ja Siseministri korraldusel; laialisaatmise põhjused tuleb seaduses otsukohe ette näha.

Need põhilauseid kinnitas Vabariigi Valitsus 8.märtsil 1930, järgmise otsusega (prot. N 17 p.V): "Kohtu- ja Siseministrilt esitatud Vallaomavalitsuse seaduse põhilauseid pooldada ning Kohtu- ja Siseministeeriumile teha ülesandeks valmistada nende põhilause alusel seaduse eelnõu." See eelnõu on ka kokku seatud ja augusti kuus 1930 laiali saadetud, ning ühisib veel arvustamisel.

### 3. Tehtud ettepanekute hinnang.

Püsima jäänud ettepanekutest on suurema arvustuse osaliseks saanud Siseministri ettepanek 20.märtsist 1928 ja Kohtu- ja Siseministri ettepanek 31.jaanuarist 1930, kui konkreetsemad ja reaalsemad kavad. Ka on arvustuse alla võetud uus Vallaomavalitsuse seaduse eelnõu. Need kõik on eelmiste ettepanekute ja sooviavalduste tulemused, mille tõttu ka ei ole tarvidust eelmiste juures enam peatuda.

Kokkuvõttes on nende hinnang järgmine.

1. S i s e m i n i s t r i 20.m ä r t s i 1928 a. e t t e -  
paneku hinnang. <sup>55)</sup>

#### A. Vallaomavalitsuse üksuse suurus.

1) Vallaomavalitsuse üksuse suuruse määramisel tuleks arvestada, päälähteliseks arvude arv, ka territooriumiga, nimelt arvesse võtta omavalitsuse üksusele kohaseid looduslikke piire: järvi, jõgesid, maanteid, raudteid jne; Eelne selle, - et vallal oleks teatud tsentrum, et vallavalitsus-vallamaja asuks valla keskkohas.

2) Vallaomavalitsuse piiride muutmise sel korral, kui muutmise puudub mitme maakonna piire, tuleks otsustada Vabariigi Valitsuse poolt, kuna see on kohalikus elus võrdlemisi suure tähtsusega sündmus.

Piiride muutmisel tuleks eriti tähelepanu pöörda valdade koondumisele teatud tsentrumite suunas, nagu vallaomavalitsuse üksuse suuruse määramiselgi.

#### B. Vallavolikogu valimised.

1) Vallavolikogude valimistel peaks võimalus olema üksikuid isikuid valida võimalikult ärarippumatult poliitiliste erakondade nimekirjadest. Kõik see oleneb aga sellest, kui võrt see on tehniliselt läbiviidav.

2) Valimiseks moodustatava vallakomitee eesistujaks võiks olla keegi vallavolikogu poolt valitud isikutest komitee koosseisus. Rahukohtunike <sup>55)</sup> Autori väited, ametasutuste andmed, üksikud arvustused ettekannetes, ajakirjanduses.

eesistumist ei peetud võimalikuks, sest valimiskomitee koosolekud on ühel ajal üle terve maa või vähemalt ühes maakonnas, ja rahukohtunikke pole nii palju; komiteed peaks järke ootama. Päälegi peaksid siis samad isikud otsustama ka kaebusi, kui neid valimiste päale antakse; nii tuleks rahukohtunikel ise otsustada oma tegevuse üle, mis võib esile kutsuda arusaamatusi ja takistusi kaebuste otsustamisel.

#### C. Vallaomavalitsuse kompetents.

Vastavalt mitmele uuele seadusele muutuvad ka vallaomavalitsuse ülesanded mitmel alal. Päale selle tuleks küsimus seada laiemas ulatuses, s.t. määrata, missugused küsimused oleks otstarbekohane veel anda vallaomavalitsuste võimkonda.

#### D. Vallaomavalitsuse täidesaatvad organid.

1) On väga küsitav, kas tooks paremusi vallavanema abide instituudi kaotamine ja selle asemele külavanemate ellukutsumine. On teada, et endisel ajal olid valdades vajalikud/kümnikud, kes erakorralistel juhtumustel aitasid vallavalitsusele korraldusi teha üksikutes valla nurkades. Kuid praegustes oludes, kus läbikäimine päev-päevalt hõlpsamaks muutumas, on vaevalt tarvidust niisuguste alaliste volinike järele veel olemas.

Jäab järele külavanemate instituut vallavanema abilistena. Siin aga peab tähendama, et vallavanema abiline peab olema mitte ainult tegelikult abiline, vaid ka juriidiliselt: ta peab olema vallavanema asetäitja õigustega nagu seda on vallavanema abid praegu. Kogu vastutus ja võimupiiride küsimus on sellega seotud. Kui külavanematele antaks vallavanema asetäitja õigused, siis ei ole uuendust saavutatud muus kui ainult nimetuses: on vallavanema abi nimetuse asemele võetud külavanema nimetus. Nimetus ei ole küll tähtis, kuid on küsitav, kas külavanema nimetus on kohane meie oludes, kus "küla" kui niisugust olemas ei ole; kui ei ole erilisi põhjendusi uuenduseks, siis peab vähemalt näitama, mispoollest praegune instituut - vallavanema abid - ei kõlba. Neid aga ka ei ole, - järelikult ei võiks olla tarvidust selle instituudi kaotamiseks.

Päälegi - see instituut on väga tarvilik just vallavanema asetäitmise õiguste pärast. Me teame, et vallavanem ei saa olla alati kohal, teiseks ei jõua olla igal kantseleipäeval vallamajas; neil kordadel peab teda asendama täisõiguslik asetäitja, kellel on õigus vallavanema eest allakirjutada. Selleks oleks vallavanema abi.

Me teame ka, et vallavanema abid valitakse võimalikult

igast valla osast, mis läbi iga osa või küla on vallavalitsuses esindatud.

Siseministri põhjendus, et vallavanema abide kaotamisel nende palgakrediidid vabaneksid vallavanema palga tõstmiseks, on vaieldav: vallavanema, vallavanema abi või külavanema amet on ja jääb ikka kõrvalametiks, ka auametiks, kusjuures igaüks peab oma majapidamist; kui juba tasu maksta, siis mitte ainult vallavanemale, vaid ka abidele - külavanematele. Vallavanemale tuleks muidugi maksta üksi niipalju kui abidele kokku. Nii umbes ka talitatakse praegu.

Pooldatakse üldiselt kollegiaalset vallavalitsust

2) Tsensuse nõudmine vallavanematelt on soovitatav.

3) a) Vallavanema võimkonna määramisel tuleks rohkem vastutavaks teha ka vallasekretäri, kes ometi on väga tähtis tegur valla valitsemises. Kui sekretär tegelikult otsustab palju küsimusi vallavalitsuses, siis fikseeritagu need õigused temale seaduslikult ja nõutagu temalt ka vastutust. Nii näiteks on ülearune nõuda vallavanemalt järelevalvet vallavalitsuse ametnike (vallasekretäri abide, kantseleiametnike, vallateenijate), tegevuse üle. Seda peaks teostama, nagu seda ka tegelikult teeb, vallasekretär. Ka peaks nende ametnike teenistusse määramine ja teenistusest vabastamine sündima, küll vallavanema poolt, kuid vallasekretäri ettepanekul, sellesama juhtiva jõu, kellel vallamajas iga päev tuleb neid ametnikke - teenijaid käsutada. Ei ole mõeldav, et nende teenistuskäigu muudatused sünniks ilma sekretäri algatuseta.

b) Siseministri ettepanekus ettenähtud üldjärelevalve vallaomavalitsuse valitavate ametnikkude tegevuse üle vallavanema poolt on "üldjärelevalvena" vaevalt teostatav: vallavanema abid ja vallasekretär on vallavanema järelevalve all nii kui nii, juba alluvuse korras; missugused mõistlikud põhjendused oleks aga vallavanemale "üldjärelevalve" äiguse andmine vallavolikogu ja revisjoni komisjoni liigete ning õpetajate suhtes, - see jääb arusaamatuks. Külavanemad oma piiratud ülesannetega ei võiks ju ka erilise järelevalve objektiks olla.

c) Valla-volikogu otsuste uuesti esitamine volikogule on keeruline toiming; selle asemel oleks lihtsam vallavanemal otsekohe volikogu koosolekul oma seisukoht avaldada otsuste seaduse-

pärasuse või kahjulikkuse suhtes.

Vallavolikogude otsuste tagasiandmine volikogule halvab ainult omavalitsuse tegevust ja rikub vahekordi. Ta võib kujuneda koguni vägipulga vedamiseks. Ka võib kahelda lähemate aastate jooksul nii mõnegi vallavanema otsustamisevõime üle volikogu otsuste seadusepärasuse üle.

Volikogu otsuste mittetäitmine, sihiga neid uuesti volikogule otsustamiseks anda, võib teatud kalduvustega isiku juures kurbi tagajärgi päevakorradele tuua, sest iga otsusele võib leida motive, et otsus vallaomavalitsusele kahjulik on. On õige, et mitteseadusepärased otsused asjata tööd teevad järelevalve asutustele, ja need ärahoida tulevad, kuid vallavanemale õiguse andmisega küsimust uuesti otsustamiseks volikogule anda, ei ole seda mitte ära hoitud, sest järelevalve asutus peab selle otsuse kohta nii kui nii seisukoha võtma, kuna ta ei või teada, kas vallavanem ka selles otsuses seadusega vastuolu näeb ja uuesti otsustamiseks volikokku annab. Teine asi on see, et saab ära hoida seadusevastased ja vallale kahjulikud otsused. Seda võib vallavanem volikogu koosolekul teha hoiatades sarnaseid otsuseid tegemast, mis pärast otstarbekohasem oleks vallavanemale kohuseks teha, kui ettepanekud sarnased on, hoiatada volikogu sarnaseid otsuseid vastuvõtmast.

d) Vallavanema varustamine eriliste õigustega politsei alal on suur vaieldav küsimus olnud. Riigikogus lükati kord juba vastav ettepanek tagasi. Vallavanemast, kui politseivõimust, kui järelevalve teostajat saaks rääkida alles siis, kui sisse seatakse omavalitsuse välispolitsei, kus tegelikult tegutseb vastav ametnik. Eitaval korral võivad vahekorrad vallavanemaga teravaks muutuda ja demokraatlikes korras mõeldav vallavanem oleks kadunud.

On asjata katse vallavanemaid püüda teha mingisugusteks universaal ametnikeks. Ehk kui seda tahetakse, siis antagu välispolitsei omavalitsuse võimkonda.

4) Neid ülesandeid, mida Siseministri ettepaneku järgi teostatakse kohtadel külavanemad, teostavad praegu vallavanema abid, ja võiksid seda ka edaspidi teha. Kui aga külavanemad peavad kohtadel teostama vallavanema ülesandeid: kodanike registreerimist, tunnistuste väljaandmist, - siis peaks neil ka kantseleid olema vastavate andmete ja raamatutega. See teeks aga kogu valla asjaajamise liig keeruliseks.

### E. Järelevalve.

1) Järelevalve vallaomavalitsuste tegevuse seaduslikkuse üle peaks jääma maavalitsustele, kelle ettepanekul Siseministril oleks veto õigus ainult niisuguste volikogu otsuste suhtes, mis riikliselt täitsa lubamatud või kohtu korras raskesti muudetavad.

Kuid teisest küljest arvatakse, et veto ei ole mõeldav ja et vallaomavalitsustel on kohtu kaudu raskem õigust otsida, kui Siseministril, juba sellepärast, et esimeste teadmiste tasapind on madalam.

2) Vallavolikogude laialisaatmist võiks Siseminister ette võtta ainult iseäranis erakorralistel juhtumustel, mil riigihuvid seda edasilükkamatult nõuavad. Arvatakse aga ka, et see õigus peaks kuuluma Vabariigi Valitsusele.

3) Vallavanema asetäitja määramine võiks kõne alla tulla siis, kui ei teostu asetäitja määramine valimise teel või vallavanema abide hulgast. Määramisega võib aga kohapäälseid vahekorraid halvendada. Võib ka ainult halvematelt inimestelt selleks nõusolekut saada. Inimene, kellel vallas lugupidamine, valitakse riigi, ja kui teda ei valita, siis määramiseks ei anna ta nõusolekut.

4) Järelevalve vallavalitsuse ning vallavolikogude muu tegevuse üle peaks ka jääma maavalitsustele.

5) Samuti peaks vallaomavalitsuste täitmata jäetud ülesanded teostatama vallaomavalitsuse kulul - maavalitsuse korraldusel.

### F. Vastutus.

Vallavanema ja volikogu liigete vastutus distsiplinaar kohtu korras tuleks ettenäha distsiplinaar seadustikus. Enne seda ei saa vallaametnikke distsiplinaar karistuse alla anda.

### G. Kodanike osavõtt.

Erikomiteed võivad mõnel juhtumusel tarvilikud olla, vallavolikogu otsusel, ainult vallavanema või tema abi juhatusel. Kuid need komiteed on mõeldavad ainult ajutiselt, teatud ülesande lahendamiseks, võimalikult kindlaksmääratud tähtajal. Üldiselt aga erikomiteesid ei pooldata; erikomitee külavanema juures on Venelt laenatud ja jääb juba kõlbmatuks tunnustatud külakoosolekute põhimõtteks.

H. Vallaomavalitsuse ametnikud. alla hääle suure-

1) Kuni vastava eriseaduse maksmapanekuni peaks vallaomavalitsuse ametnike teenistuse vahekorra määrama mitte vastav vallavolikogu, vaid Siseministeerium. See vahekorrad peaks olema ühtlane üle riigi. Omavalitsuse ametnikud tuleks asetada riigiametnikuga ühtlasse seisukorda.

2) Vastutuse kandmine ühistel alustel valitsusasutuste ametnikega on õiglane. Kõikides, see teab, et isegi sõimanimedeni on mindud vöö-

3) Hariduse nõudmine valla ametnikelt on tarvilik, kuid selle aset võib täita ka eeskujulik teenistus, kogemused ning vilumus.

2. Kohtu- ja Siseministeeriumi 31. jaanuari

1930 a. ettepanekult jaalste lulele järgmine-  
n u d V a l l a o m a v a l i t s u s e k s e a l d u s e e e l l -  
56)

Siin tuleb kõigepäält märkida sooviavaldus, mis on maksev ka eelmise ettepaneku kohta. Nimelt, oleks tähtis käsitleda korraga nii valla-, kui ka maaomavalitsuste ümberkorraldust, kuna need mõlemad on üksteisega niivõrt seotud, et ainult ühe käsitlemine oleks kogu maaomavalitsuse ümberkorralduse küsimuse seisukohast liigiosaline ja ühekülgne. Sellepärast oleks soovitav näha ühel ajal vallaomavalitsuste ümberkorralduse kavaga ka maaomavalitsuste ümberkorralduse kava. Kohtu- ja Siseministeerium peaks ka selle esitama lähemaltajalitsusega vaid niisugustel korraldel, kus sellega

Uksikutes osades saame selle ettepaneku kohta järgmise hinnangu, mis on maksev ka selle ettepaneku põhjal koostatud seaduse eelnõu kohta.

I. Vallaomavalitsuse üksuse suurus ja ümberkorraldused.

1) Valla suuruse kohta on arvamised väga lahkuminevad. Kuigi normaalse valla elanike arv peaks olema vähemalt 2000, siiski on küsitav, kas valla suuruse määramiseks on küllaldaseks aluseks elanike arv; võib olla peaks selleks samuti mööduandvad olema muud tingimused, nagu ajalooline kujunemine, koondumine teatud tsentrumite suunas jne. Pääle selle võib küsida, miks ei või ka liig suuri valdu väiksemaks teha? Sellega aga jõuaksime üldise valdade ümberkorralduseni. Põhjalikult kaaludes ja kõikide asjaosaliste arvamisi ära kuulates võidakse ehk mõndagi hääd tagajärge kätte saada. Üldine ümberkorraldus, võib olla, vastab ka enam rahva tahtele. Tuleb arvesse võtta, et üldiselt on valitsemas mitte liitumise, küll aga lahkulöömise tendents. Mis puutub väikeste valdade elu- jõusse, siis võib tähendada, et on olemas väikseid valdu, kus maks on väiksem kui suurtes; päälegi, kui ollakse väikse valla pooldajad, siis makstakse häämeelega "oma valda", kus selle eest jälle muud pare- mused, nagu vallamaja lähedus j.n.e. Ei peaks vist midagi selle vastu  
66) Autori arvamus.

olema, kui kodanikud ise tahavad ise oma väikse valla hääks suuremaid kulusid kanda. Selle vastu ei räägi ka demokraatlik riigikord. Kogu seda küsimust tuleb algetada suure ettevaatusega. "Oma" vald ja vallamaja - need asjad on valla elanikel küll niivõrt tähtsad, et ollakse valmis nende pärast suuri lahinguid lööma. Mäletame seda endistest kui ka hilisematest aegadest. Kes on jälginud maarahva elu vallaküsimuses, see teab, et isegi söimunimedeni on mindud võõravalla elanike adressil; ka keelemurraku järgi tehakse vahet ühe või teise vallainimese vahel.

On veel küsitav, kas on tarvis valla suurust määrata põhilause-tes või seaduses. Oleks vast küllalt sellest, kui seadus määrab kindlaks vallapiiride muutmise korra ja kindlustaks ka vallaelanike endi kaasärääkimise võimaluse. Sellega oleks asja edaspidine käik võimaldatud.

Nagu näha Kohtu- ja Siseministri ettepaneku juurde lisatud andmetest, on ministeerium valdade ümberkorralduse küsimuse lahendamiseks hulk eeltöid juba ära teinud. Kogutud andmed sisaldavad ka juba maavalitsuste arvamisi iga liitmise alla tulla võiva valla kohta. Need andmed on väga tarvilikud edaspidisteks sammudeks.

2) Vallapiiride muutmine ja valdade liitmine võiks teostuda Kohtu- ja Siseministri otsusega vaid niisugustel korradel, kus sellega ollaks üldiselt nõus; ühe või teise poole mitte nõusoleku puhul peaks aga võimalus olema Vabariigi Valitsuse lõpulikku otsust paluda. Samane kord peaks olema ka sel korral, kui muutmine puudutab valla üleviimist ühe maa piiridest teise.

## II. Vallaomavalitsuse organid.

### A. Vallavolikogu.

1) Vallavolikogu valimiste küsimuses on üksmeelsele otsusele jõutud, et soovitav on anda valijatele suurem vabadus isikute valimiseks. Kuid kogu küsimuse raskuspunkt seisab selles, missuguste abinõudega kindlustada seda vabadust. Kohtu- ja Siseministeerium on võtnud põhilause-tesse selle soovi sisse, kuid seletuskirjas kahtleb, kas meil on mõtet tarvitusele võtta Vürtenbergi või Soome süsteemi isikute valimise kindlustuseks, kuna puudub usk "metsikute" kandidaatide valimise võimalusse, nende kasuks töötada võiva ajakirjanduse puudumisel. Selle seisukohaga ei saa kuidagi ühineda. Ei tule unustada, et on tegemist v a l l a valimistega. Kus aga leidub meil ajalehti, kes hakkaks üldse iga üksiku valla kandidaatide nimekirju propageerima? Neil pole selleks küllalt huvi ega ruumi. Teine asi on

maa- või Riigikogu valimistega; sääl on tegemist suuremate üksus- tega. Valdades aga, nagu teame, kus iga valija teab ja tunneb kõik kandidaadid, ei ole pea mingit tähtsust ajalehtede kihutustööl: kiida või laida - valija juba teab keda ta valib. Meie valija auks aga peab koguni tähendama, - mida ka ajakirjandus viimastel valimistel on mitmekordselt ära märkinud, - et isegi maa- ja Riigikogu valimistel aja jooksul ikka enam ja enam ajakirjanduse kihutustöö mõju hakkab vähenema. See näitab meie kodaniku, valija teadlikkuse tõusu; see näitab ka, et meie kodanikud saavad ikka enam ja enam küpseks iseseisvaks mõtlemiseks, tegutsemiseks ning valitsemiseks. Pääle selle - igas vallas ja igas erakonnas võidakse ilma ajalehe- tagi küllalt kihutustööd teha. On teada, et juba vene ajal valla- valimistel käisid ringi käega kirjutatud ja koguni paljundatud kandidaatide nimekirjad, mida asjast huvitatud valijatele kätte toimetasid ja soovitasid. Ka siis olid juba olemas abimehed nagu inglise "piitsutajad". Ja ajalooost teame, et ka meie maal on aja- lehe aset täitnud ennegi inimesed, eriti mungad.

Arvestades sellega, tuleb kindlasti pooldada isikute valimi- seks täieliku vabaduse andmist, kõigi abinõudega, vaatamata sellele, kas valijad seda vabadust kasutavad suuremal või väiksemal määral.

Sunduslik nimede allakriipsutamise ei annaks soovitud taga- järgi, kuna see protseduur liialt sarnaneb Riigikogu valimiste toimingule, kus aga, nagu teame, valimise seaduse viimase muudatuse põhjal vähemalt viiesaja allakriipsutuse nõudmine on võtnud alla- kriipsutuselt esialgse veetlevuse.

2) Vallavolikogude valimine võiks sündida nelja aasta tagant vaid sel tingimusel, et ka maa- ja Riigikogu valimised teostataks mitte sagedamini kui nelja aasta tagant.

3) Vallavanem on seni juhatanud vallavolikogu koosolekuid, nagu ka vallasekretär on neid protokolleerinud; see kord on nii vastuvõetav olnud ja võib sellepärast ka edaspidiseks nii jääda.

#### B. Vallavalitsus.

1) Vallavanema abide arvu piiramine on põhjendatud kulude kokkuhoiu mõttes, kuid kas see piiramine peab just ulatuma kolme abini, - see on iseküsimus. Eitades kümnike või külavanemate ins- tituuti, tuleb asuda seisukohale, et vallavanema ülesandeid täi- daksid kohtadel tema abid, kes saavad palka ja on kohustatud selle eest täitma ka need kohustused, mida külavanema pääle tahetakse panna. Selles mõttes peaks vallavanema abid olema valitud nii, et

iga teatud osa vallast oleks ühe vallavanema abi näol vallavalitsuses esindatud; selle põhimõtte järgi on, nagu teada, mõnes vallas käidud juba vene ajal. Siin aga tuleme selle järelduse juurde: mida suurem vald, seda rohkem peaks olema vallavanema abisid. Kuigi, nagu näitavad Kohtu- ja Siseministeeriumi andmed, praegu suurtes valdades Saaremaal ja Petserimaal ei ole üle kahe vallavanema abi ja vastupidi, väikestes valdades mujal on abisid rohkem, siiski oleks kergesti võimalik vallavanema abide arvu määrata valla suuruse, rahva arvu järgi. Kui võtta näiteks iga 1000. elaniku kohta üks abi, valdades üle 5000. elaniku aga mitte üle viie abi, siis saaksime abide arvu ülemäära 3. asemel 4 - 5. Kuna seni on valdu 7 - 8, koguni 10. abiga, siis see tagasitömbamine 10. päält 5-ni on juba küllalt suur samm koondamiseks ja kokkutömbeks. Neis valdades, kus abide raioonid osutuvad selle arvu ja vahekorra juures võrdlemisi suurteks, võiks ühtlase tasuvuse mõttes abide palk olla veidi suurem.

Täiesti mõttetu on aga kavatsus, valdades alla 1000. elanikuga kollegiaalse vallavalitsuse kohuseid panna ühe isiku, vallavanema pääle. Selle vastu räägivad asjaolud, et esiteks need vallad, tuleb uskuda, ise seda ei soovi, sest nad, kuigi väikesed, tahavad siiski olla sarnased teistega, kuigi suurematega; teiseks: on kord vald, vallavanem, sekretär ja teised valla valitsemiseks tarvilikud abinõud, miks siis ei või olla ka üks vallavanema abi. Seesama vallavanema "asetäitja", keda volikogu valib, ongi juba üldise õigusliku mõiste järgi pea sama-vääriline "abiga". Ei ole mingit mõistlikku põhjendust abi nimetust vahetada asetäitjaga.

2,3) Valla volikogu ja vallavanema ülesannete üleslugemine tuleb küll seaduse hooleks jätta, kuid esitatud põhilausetes oleks tulnud lähidaltki tähendada, millised nimelt need ülesanded on. Ilma selleta ei saa seisukohta võtta ühe või teise ülesande otstarbekohase jaotamise üle.

4) Volikogu otsuste tagasiandmine ümberotsustamiseks vallavalitsuse poolt võiks aset leida mitte hiljem kui 7.päeva jooksul, - et ära hoida asjade venitamist. Et neid tagasiandmisi oleks võimalikult vähem, tuleks ette näha vallavalitsusele otsekohe volikogu koosolekul otsuste suhtes oma seisukoha avaldamise võimalus ja isegi sunduslikkus; ka peaks mööduandvaks tehtama vallavanema kui volikogu juhataja õigus juba volikogu koosolekul keelata seadusevastaste või kahjulike otsuste tegemist. Ümberotsustamise protseduur venitab tuntavalt asjaajamist.

Sama õiguse võib anda vallavanemale ka vallavalitsuse otsuste suhtes, kuid ilma ümberotsustamise nõudmiseta; vallavalitsuse otsuste tegemisel aitab väikse hääletajate arvu juures esiteks vallavanema ülekaalu kätte saada tema hääle mõju häälte poolekslangemisel; kui see ei aita, siis tuleb vallavanemale anda õigus säärased otsused täideviimata jätta, sellest volikogule ette kandes.

### III. Vallavolitsuse ametnikud.

1) Vallasekretäri küsimus on osaliselt juba lahendatud Riigikogu poolt, 7. dets. 1926 vastuvõetud Vallavolikogude valimise ja vallavolikogude ning vallavalitsuste korraldamise seadusega (RT 97-1926). Kavas ettenähtud kord on sellega kooskõlas ning võib seletuskirjas tähendatud suunas lõpulikult kindlaksmääratud saada.

2) Vastutuse määramisel on arvesse võetud varem tehtud soovivaaldused.

### IV. Külavanemad.

Kuigi külavanemate instituut on mõeldud senise künniku instituudi asemele ja sellega oleks nagu teatud alus sääraste ametmeeste olemasoluks, siiski tuleb seda kavatsust lugeda mitte küllalt põhjendatuks. Nagu juba tähendatud Siseministri 20.III.1928 a. ettepaneku hinnangus ja ka käesolevas hinnangus vallavanema abide küsimuses, on otstarbekohasem vallavanema ülesannete täitmine kohtadel panna vallavanema abide pääle, kuna siis külavanemate instituut osutub ülearuseks. Tähtis on, et kohtadel oleksid vallavalitsuse organiteks, vallavanema asemikeks otse vallavolikogu poolt valitud isikud, usaldusmehed. Siis on lähem side olemas valla keskväimu ja iga kaugema osa vahel. Tuleb ka vahet teha seniste künnike ülesannete vahel: neist on ainult väike osa otsekoohese vahitsemise iseloomuga (teeperandus, mobilisatsioon, hääkord ja julgeolek), kuna suurem osa on lihtsalt valla käskjala või vahimehe toimingud, mida nimetatakse üldiselt käsuandmiseks. Esimesed ülesannetest peavad kuuluma, oma tähtsuse poolest, vallavanema ja tema abide ülesannete hulka, teised jäägu valla käskjala või vahimehe hooleks. Hästi korraldatud valdades on see ka praegu nii. Kui tekib kartus, et vallavanema abide piiratud arvu juures osutuvad abide raioonid suuremates valdades liig suurteks, siis võib parem abide arvu ülemmäära suurendada, enne kui külavanemate instituuti ellu kutsuda. Parem on olemasolevat instituuti reformida,

enne kui uut, lisainstituuti luua. Selle juures tuleb aga kindlasti kinni pidada sellest põhimõttest, mida ka juba ülemal tähendatud, - et abid valitakse võimalikult vallaosade järgi. Olukord, kus vallavanema abid on valitud erakondade järgi, võib olla koguni kõik ühest valla osast, kohtadel aga tegutsevad "külavanemad", ei ole otstarbekohane: see jätab abid ainult vallamajas "vallapäeval" käijateks, kuna kohtadel jääb nende osa üsna passiivseks. Seega võib jõuda tagajärjeni, et valdu valitsevad kohtadel mitte volikogu poolt valitud usaldusmehed, vaid vallavalitsuse, õigemini vallasekretäri poolt ehk isegi kohuste üleandmise teel juhuslikult määratud talupidajad või teised vallaelanikud; säärasel korral on raske kindlaks teha, kes on koha pääl vastutav esindaja, kelle järele, nagu teame tegelikust elust, on kohtadel sagedane ja peaaegu alaline tarvidus.

Võidakse ehk arvata, et suuremates valdades ei jõua üks käskjalg või vahimees rutulisi üldiseid käskke kogu vallale küllalt kiiresti laiali kanda ja selleks on tarvis kohtadelt inimesi abiks võtta; eks need olekski külavanemad. Kuid selle kohta peab tähendama, et ka käsuandmise küsimust ei tule siduda külavanemate instituudi küsimusega. Käsuandmiseks võib vald olla jagatud raioonidesse, vallavanema abide arvu järgi; vallamajast saadetakse, kui on tege mist üldise korraldusega, käsud vallavanema abide kätte, kes oma raionis lasevad talupidajaid korda mööda ehk ringkirja talu-talult edasiandmisega käskke anda, milline toiming viimaste poolt ei ole muud kui naturaalkohustus; allkirjad aga, kui on ring läbi, tulevad kokku vallavanema abi juurde, kust valla käskjalg, kes vahepeäl omakorda on ringi teinud vallavanema abide juures, need vallamajja viib. Rõhutada tuleb just vallavanema abi kui vallavalitsuse liikme osavõtu tarvidust neist toimingutest, mitte küll rohkem kui ehk ühe allkirja võtmisega temalt, käsu edasisaatmiseks või käsuandjate järjekorra määramiseks, kuid seda enam tema kaasatõmbamise vajadusest ametikohuste teadlikkuse ning vastutuse mõttes.

Mis puutub käsuandmise tehnikasse üldiselt, siis tuleb tähendada, et käsuandmise osav teostamine väga palju oleneb vallasekretäri korraldusvõimest. Ka tuleb arvesse võtta aegade kestes arenenud sideasjandust (postiagentuurid, kirjatalud, telefonid), mis ka omalt

poolt veelgi aitab tösta käsuandmise üldist tehnikat.

Kõik see aga näitab külavanemate instituudi ülealusust ning laseb lugeda seda vaid endistest oludest pärandatud kümnike instituudi kajastuseks.

1. Kokkuvõtteid ja põhjendusi.

V. Järelevalve.

Järelevalve küsimust on põhjalikult kaalutud, arvesse võttes kõiki sooviavaldusi ja praktilisi põhjendusi, mille tagajärjel on kava järelevalve osas kõigis punktides vastuvõetav. Volikogu otsuste ümberotsustamiseks tagasisaatmine peaks veelgi vähendama seadusevastaste otsuste ja sellega ka protestide arvu.

---ooo000ooo---

Politiilisest seisukohast loetakse omavalitsus kõige täielikuks kohalikeks vabadussaks. Kõige laialisem on sajade ulatus, mis on kohaliku omavalitsuse käes, seda demokraatlikum on kogu riigikord. Omavalitsuste kaudu loodetakse riigi jõudu suurendada ja rahvast järjele järjele tösta.

Parimad välismaade omavalitsustega, näeme, (Euroopa ei ole) on Saksamaa - riiki, kus puudub omavalitsus. Kõige demokraatlikumad seadused ootuvad Inglismaa tema vabade seadustega ja Põhja-Ameerika Ühendriigid, kus kohalik omavalitsus on täielikult demokraatlikum. Prantsusmaa departemang on dekontsentreeritud keskvalitsusele ja kohaliku omavalitsuse raioon, kus prefekt keskvalitsuse kohaliku agendina ootub kohalike omavalitsuslike organite üle. Sama teel on valitsusid ka Saksamaa provintside, maakondade ja teiste allüksustes, kus presidendid j. t. juhid on suurel määral keskvalitsuse agentideks, mille juures on viimastel aastatel tekkinud kohalike esinduskogude apolitiseerimise vool. Teistest riikidest on Rootsis kaheastmeline omavalitsuse korraldus, (maakonnad ehk länid ja kihelkonnad); Soomes ainult alam omavalitsuse ühikud ehk kihelkonnade (kunnad) näol, kuna ülevalt kohaliku administratiivseks valitsuseks länid (kuberneri) oma ametiga. Lätis tegutses 1927 a. reorganiseeritud maomavalitsus kaheastmeline kogu meilgi praegu, kuid maomavalitsuse seisus on määratud ministri poolt, väljaspool rahva valimisi.

V. Autori ettepanekud.

1. Kokkuvõtteid ja põhjendusi.

Eesti maaomavalitsuse reformi juhtnõõride aluseks tuleb võtta kokkuvõttes kogu ülemalkirjeldatu keskmine läbilõige, vastavalt meie oludele.

Tuleb arvesse võtta, et omavalitsus on kohapäälse seltskonna enesevalitsus, kuid riikliku teooria järgi omavalitsuse asjad on ka riigi asjad, kuigi ainult kohaliku tähtsusega; riik annab seega osa võimust omavalitsuse teostada. Omavalitsuse asutusi tuleb, riigi organitest lahus hoida. Riigivalitsus ja omavalitsus täiendavad üksteist vastamisi.

Poliitilisest seisukohast loetakse omavalitsus kõige täielikumaks kodanliseks vabaduseks. Mida laialisem on asjade ulatus, mis on kohaliku omavalitsuse käes, seda demokraatlikum on kogu riigikord. Omavalitsuste kaudu loodetakse riigi jõudu suurendada ja rahvast kõrgele järjele tõsta.

Tutvunedes välismaade omavalitsustega, näeme, (Euroopas ei ole ühtki õiguskorda - riiki, kus puuduks omavalitsus. Kõige demokraatlikumateks maadeks osutuvad Inglismaa tema vabade asumaadega ja Põhja-Ameerika Ühendriigid, kus kohalik omavalitsus on täielikult demokraatiseerunud. Prantsusmaa departemang on dekontsentreeritud keskadministratsiooni ja kohaliku omavalitsuse raioon, kus prefekt keskvalitsuse kohaliku agendina osutub kohalike omavalitsusliste organite ülemuseks. Sama iseloom on valitsenud ka Saksamaa provintssides, maakonnades ja teistes allüksustes, kus presidendid j.t. juhid on suurel määral keskvalitsuse agentideks, mille juurde on viimastel aastatel veel tekkinud kohalike esinduskogude apolitiseerimise vool. Teistest puudutatud riikidest on Rootsis kaheastmeline omavalitsuse korraldus, (krahvkonnad ehk läänid ja kihelkonnad); Soomes ainult alam omavalitsuse üksus valdade ehk kihelkonnade (kunnad) näol, kuna ülemaat kohaliku administratiiv üksust valitseb läänihärra (kuberner) oma ametkonnaga. Lätis tegutseb 1927 a. reorganiseeritud maaomavalitsus kaheastmes nagu meilgi praegu, kuid maavalitsuse esimees on määratud Siseministri poolt, väljaspool rahva valimisi.

Kindlamad ja kõige enam põhjendatud alused leiame Eesti maaomavalitsuse ajaloolisest arengust. Peab ammu tunnustatud tööna meeles pidama, et parema kättesaamiseks tuleb arvesse võtta senist omavalitsuslist korda ja selle ajaloolist arengut. Kahtlematult peab meie omavalitsuse tegevus põhjenema teatava piirini mineviku päranduse austamisel, millest tuleb lugu pidada. Kuid iganenud asutused tuleb siiski likvideerida. Seda tuleb aga teha, nagu Montesquieu tähendab üldiselt seaduste muutmise kohta, "väriseva käega", et mitte ei purustataks ilmaaegu seda, mis vaid pääliskaudse otsustamise järgi näib iganenud olevat. Seda suurema jõuga peab aga purustama niisuguseid asutusi, mis on halvad olnud juba oma tekkimisest saadik või mis uue korraga sugugi ei suuda leppida. Niisugused asutused tuleb kohe juurtega välja kiskuda. Terve ajalooline areng ei ole muud kui alalhoidluse ja purustuste vaheldus.

Vana-Eesti iseseisvuse ajast näeme, et "paremad" ja "vanemad" teostasid nende käes seisvat võimu sellekohaste kokkutulemistega kaudu; tähtsamaid küsimusi otsustas vanemate kolleegium. Arvatakse, et niisugused kokkutulemised leidsid aset igas maakonnas emaette; sääl otsustati selle maakonna üldised küsimused. Nende küsimuste hulka kuulusid peamiselt maakaitse korraldamine, kohtupidamine jne.

Romaani-Germaani ajal hävitati uute võimude sissetungimisega Vana-Eesti esinduskogud, mis muutusid järk-järgult feodaalseteks esinduskogudeks. See oli Põhja-Eestis vasallide kogu (universitas vasallorum), kes teostas avalikku võimu jällegi sellekohastel kokkutulemistel (placitum, Landtag). Neil maapäevadel võidi otsustada kõiki küsimusi, mis päevakorra kerkisid ja mida vasallid ise või kuningas-hertsog või viimase esindaja olid esitanud. Pääle maapäeva teostasid Capitanus Revalia juures tegelikku ja lähemat võimu maanõunikud (consules terrae), kes moodustasid 12. liikmelise maanõukogu. Piiskopkondades olid piiskopidele võimu kaasteostajateks toomkapitlid, kuna rüütliid (vasallid) moodustasid piiskopkonna nõukogu (Stiftsrat). Ordu maadel tegutses ordumeistri juures ordukapitel, mis koosnes ordumeistri, maamarssalist ja kohalikust vogtist; ordukapitli arutusele kuulusid ordumeistri ettepanekud. Komtuur- ja vogtkondades olid väikekapitlid. Kapitlite otsustel oli alguses nõuandev, hiljem kohustav jõud.

Poola-Leedu ajal pandi Lõuna-Eestis kohalike seisuste omavalitsuslisele korrale kindel juriidiline alus, Sigismund Augusti Privileegiumiga. Rüütelkonna ühinemine tõi maa omavalitsusse ühtluse, mis

Poola ajal puudus. Omavalitsuse mõte leidis üldist pooldamist, kuid Poola valitsuse poliitika oli sihitud omavalitsuse vastu. Stefan Batkory seadis küll 1581 omavalitsuse korralduse sisse, maakonvendi näol, kuid see korraldus muudeti hiljem ajutiste koosolekute sisseseadmisega (seimikud-Poola eeskujul). Üldiselt takistas omavalitsuse arengut tol ajal kestnud alaline sõda.

Rootsi ajal Põhja-Eestis aadlil hoidusid alal maapäev ja maanõukogu ning juurde tekkis veel rüütelkonna komisjon; ka Lõuna-Eestis organiseeriti uuesti maapäev ja maanõunike kolleegium, kuid need likvideeriti ajajärgu lõpuks sekelduste pärast.

Vene ajal leidsid tunnustamist senised mõisnike maapäevad ja maanõunike kolleegium; XIX. sajandil uuendati maapäevade korraldust. Kuid väikemaapidajate esindus puudus neil maapäevadel endiselt. Talupoja seisuse omavalitsusliku korralduse loomise katseid sisaldasid küll 1802 ja 1804 a. talurahva seadused, kindlama seisusliku korralduse andsid talurahvale 1816 ja 1819 a. seadused, kuid kogukonna tegevus seisis mõisahärra järelevalve ja eestkostmise all. Alles 1866 a. 19. veebruari seadus vabastas talurahva mõisniku eestkostmise alt ning andis talle omavalitsuse õiguse. Valla kogukonna valitsemine anti valla täiskogu ja volikogu, vallavanema ja tema abide ning vallakohtu kätte.

Üldise uue Eesti omavalitsuse töö aga 1917 a. revolutsioon. Vene Ajutise Valitsuse 30. märtsi 1917 a. määrusega asutati maakondadesse ajutised maakonna nõukogud, kellel anti õigus asutada täidesaatvaid organeid, mis ka loodi. Maaomavalitsuse allüksusena jäi püsima endine vald, kuid see sai kõikseisuslikuks ning senise valla territooriumi alla läksid ka mõisa j.t. maad.

Eesti Vabariigi Põhiseadus kindlustas §§-des 75 -77 maksva seiskorra. Esimene neist paragrahvist määrab omavalitsuse üldiselt, teine esinduskogude valimise viisi, kolmas - maksude võtmise. Nende paragrahvide alusel võiks meie maaomavalitsus küllaldaselt areneda.

Kuid tegelik elu näitab, et maksva korraga ei olda rahul, maaomavalitsus loetakse nagu mingiks koormaks; eriti maaomavalitsuse aparaat loetakse kalliks. Maaomavalitsuse reform on saanud päevaküsimuseks.

Reformi algatusi on ka tehtud, nagu seda ülemal üksikasjalisemalt käsitletud. On tehtud mitmesuguseid ettepanekuid ning sooviavaldusi. Need aga on suuremalt osalt osutunud vastuvõtmatuteks ning jäänud vaid ebaõnnestunud katseteks. Päevakorras on veel Vallaomavalit -

suse seaduse eelnõu Kohtu- ja Siseministri viimase esitisena. Kuid võib arvata, et ka see leiab küllalt põhjalikku arvutust, mille tagajärjeks võib olla ka selle eelnõu seismajätmine või tagasivõtmine.

Et anda püsivaid põhjendusi kõige otstarbekohasema maaomavalitsuse reformile, tuleb selgusele jõuda, millised on need põhjused, mis on takistanud üldiselt nii väga soovitud parema korra makspanekut. Seisukorra parandamiseks tuleb kõrvaldada need takistavad põhjused, tuleb näidata õige tee nende kõrvaldamiseks. See õige tee peab ka andma kõige kindlamad põhjendused Eesti maaomavalitsuse reformile.

Uheks takistavaks põhjuseks on olnud, ja, võib olla, saab veel kaua olema, meie maaomavalitsuse küsimuses ajaloolise arengu mitte küllalt hindamine. On liig sageli toodud mõtteid ning sooviavaldusi, mis selles küsimuses lähevad täitsa kõrvale ajaloolisest loomulikust käigust. Unustatakse, et ajalugu on ometi ka rahva ellu sügavad jäljed jätnud, et rahva keskel püsivad arusaamised ning kombed, mis aastakümnete ning isegi aastasadade jooksul on püsinud puht ajaloolistel põhjustel. Ajalugu on ometi juhtivaks teguriks isegi rahva hingeelule, mis ei jäta mõju avaldamata ka omavalitsuse korrale. Tuleb asuda õigemale seisukohale meie ajaloo hindamises, tuleb otsida vanu sidemeid meie mineviku omavalitsusega ning nende põhjal uuendada meie praegust omavalitsust. Kuid arusaadavalt tuleb selle juures kohaneda ka uute oludega, lühidalt - leida kuldne kesktee. Meie rahvas on aastasadade jooksul läbi elanud suuri raskusi ja vintsutusi, kuid sellele vaatamata tuleb püüda püsivama omavalitsuse poole. Meil puuduvad küll traditsioonid, kuid kombed ja oma arusaamised on meil siiski. Tuleb ära heita see möödupuu, mis möödab kõiki meie kavatsusi mingi revolutsioonilise, liig uuendusliku hooga. Oleme küll omariikluse mõttes veel lapsekingades, kuid siiski peaks meist kaduma see lapselik uuendushoog, mis on omane kõigile algajaile. Tuleb kord vabaneda sellest revolutsioonilisest palavikust, mis meid on haaranud juba enne Vabariigi algpäevi ning vangis pidanud kogu esimese aastakümne kestes. Kui hakkame kainemalt mõtlema, arvestades nii minevikuga kui ka tegeliku olukorraga, siis peaks ka meie maaomavalitsuse reform muutuma võrdlemisi kergesti läbiviidavaks.

Teiseks takistavaks põhjuseks - ja see on meie veel nõrgem külg - on kõigile arusaadavalt meie poliitiline ebaküpsus. See on meie omavalitsuse küsimuses poliitilise külje liig tugev allakriip-

sutamine - küll mitte avalikult, kuid seda enam salaja. Teame ju kõik, mis on mängus näiteks maavalitsuste kaotamise küsimuses: erakondade huvid. Huvitav selle juures on see, et peaaegu kõik erakonnad ise hädaldavad, näiteks, oma häälekandjates maavalitsuste kulukuse ning ülearususe üle, kuid samal ajal üksikud erakondade tegelased jätkavad kõigis paigus maavalitsuste "pooldamist". On ilmne, et siin peitub kogu küsimuse "sõlm". Iga erakond on niivõrt teadlik, et "oma meeste" kaudu maaomavalitsuses on soodne võimalus oma huvide kaitseks ning arendamiseks, kuid teisest küljest ei saa ka salata, et reform on hädavajalik; see aga võib tuua kaasa tähendatud võimaluste piiramise ja kogu ni kaotamise. Sellepärast on ka seisukorra parandamine nii kaua viibinud. See ei või aga ometi nii enam edasi kesta. Tuleb kord asuda kainemale seisukohale, jätta kõrvale erakonna huvid ja seada esiplaanile riiklikud huvid. PÄÄLE selle - ei tarvitse veel karta, et erakonna huvid selle läbi möödapääsematult kannatavad; vastupidiselt - ka erakonna huvid võivad sellest aina kasu saada, sest erakonna huvid peavad olema riigi huvid, ja lõppude lõpuks - mis ongi riik muud kui üks suur erakond. Peame kõik igakülgselt kaasa aitama omavalitsuse reformile, nõudma selle kiiremat läbiviimist. Tuleb ka Riigikogus ning teistes esinduskogudes piinlikumalt enam üldriiklike huvide suunas peatuda omavalitsuse küsimuste juures, eriti kulude ja maksuküsimustes. Omavalitsuse küsimused tuleb teha enam üldriiklikeks küsimusteks, neid mitte lugeda nii väga iga maakonna või valla omake asjaks. Ei tule lubada näiteks niisugust asja, kus üks maavalitsus laseb määrata oma liigetele erakorraliselt kõrgeid palgaid, mis rikuvad vastavat tasakaalu teistega, kuigi need palgad on määratud "korterirahade" näol. Kõiki niisuguseid asjaolusid tuleb arvesse võtta maaomavalitsuse reformi teostamisel.

Kolmandaks takistavaks põhjuseks, õigemini tingimuseks, mida tuleb ülesseada parema korra kättesaamiseks, on küsimus, mis pundutab enam meie üldist riigikorda, kui eriti omavalitsust. See on meie tegelaste osavõtt mitmest esinduskogust. See on küll asjaolu, millele võidakse väga palju vastu vaielda ja

mida ehk küll ei loeta küsimuses otse mööduandvaks, kuid mis siiski väärrib tähelepanu, ja seda nimelt järgmistel põhjustel.

Nii kui meil on kuhjunud kapitalid, nii ka võim, rahva osavõtt valitsemisest on koondunud piiratud arvu kodanike kätte. Kapitalide kuhjumine toob ummiku rahvamajandusse, võimu koondamine piiratud arvu isikute kätte viib valitsemise kriisini. Valitsemine jääb üksikute asjaks, suuremad hulgad jäävad kõrvale; nende osavõtu puudumisega nad muutuvad üksikõikseks valitsemise vastu, võib kaduda koguni nende poolehoid. Sellega võib jõuda järelduseni, et res publica ei ole enam res populi. Need vähesed, "valitsusringkonnad", kes võimu juurde jäänud, püüavad endile toetust leida vaid erakondadest ja päämiselt ajakirjandusest. Uhed ja needsamad "tegelased" istuvad ja toimivad nii Riigikogus kui ka omaavalitsuste esinduskogudes. On näit. mõnes küsimuses valla-, alevi-, linna- või maavolikogudes valitsemas arvamine, mis paistab kodanikele mitte vastuvõetav, siis ei ole loota selle küsimuse otsustamisel Riigikogus teistsuguse, võib olla õiglasema otsuse saamist, sest sääl istuvad samad isikud, kes otsustasid küsimuse volikogudes. Kujutetagu ette, kui sarnane olukord valitseks kohtutes: ühe asja otsustaks üks ja sama koosseis nii esimeses kui teises astmes? Sääl loetaks seda käega katsutavaks õiglusetuseks. Omaavalitsuse esinduskogudes on see veel enam tarvilik kui kohtus, sest kohtu toimingud baseeruvad enam-vähem kindlatel normidel ja kohtuniku isiklik arusaamine ning vabakaalutlus on tuntavalt piiratud, kuna esinduskogudes ja poliitilistes küsimustes domineerib pääasjalikult ainult isiklik arusaamine ja vabakaalutlus. Need viimased annavad aga võimaluse tegutseda lihtsalt tahte ning õigluse piirides. Teame aga, et iga inimese tahe võib olla hääd ning kuri, ja õigluse mõiste kipub sageli jääma isiklike või parteipoliitiliste huvide varju. Sellepärast on hädavajalik leida abinõu seisukorra parandamiseks. Täleb kõrvaldada üksikute ülevõimu hädaoht ja võimaldada laiematel hulkadel esinduskogudest osa võtta. Uhe esinduskogu liige ei peaks enam

57) Näit. N. Kõrre "Reformatsioon" ja "Eesti Omaavalitsustegelaste kongressil 21.-23. oktoobril 1905, ja teinud teisi."

osa võtma teisest esinduskogust: kes istub Riigikogus, see loobugu maavolikogust, ja vastupidiselt; ka vallavolikogud tuleb arvesse võtta. Pääle selle: esinduskogu liige, kes on valitud või määratud mõnele täidesaatvale kohale, loobugu esinduskogust ja andku aset järgmisele kandidaadile; samuti riigi- või omavalitsusteenijad, kes on valitud esinduskogu liikmeks, loobugu teenistusest. Kui nii on suurendatud valitsemisajadest osavõtjate kodanike arv, siis res publica on res populi. Selle juures peaksid valitsemisest osavõtjad loomulikult olema "paremad ja vanemad", nagu need olid juba Vana-Bestis.

Kõiki neid nõudeid silmas pidades ja takistavaid põhjusi kõrvaldades asume julgesti ja kindlasti reformi teostamisele. Võtame põhjaliku arutluse alla Põhiseaduse vastavad paragrahvid ja vaatleme, milline peab olema meie maaomavalitsus, millisena on teda tahtnud näha Põhiseadus.

Palju arutlusi on tekitanud Põhiseaduse § 75: "Omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi." On kaalutud pääasjalikult küsimust, kas meie omavalitsuse aluseks on tahetud võtta kogukondlik - ühiskondlik või riiklik teooria, kuid ka küsimust, kas anda prioriteet kohtadel omavalitsuse, või riigi asutustele.<sup>57)</sup>

Nende Põhiseaduse paragrahvide arutamise käigust Asutava Kogu Omavalitsuse ja Põhiseaduse komisjonides nähtub, et meie omavalitsuse aluseks on võetud riikliku teooria põhimõte, Põhiseadus on omavalitsuse küsimuses asunud riikliku teooria seisukohal, Põhiseaduses taheti väljendada detsentralisatsiooni põhimõtte täielikku läbiviimist. Üldise reeglina ei ole keskvalitsusel Põhiseaduse § 75 järgi kohtadel oma asutusi. Valitsemine sünnib sääl rahva poolt valitud valitsemisaparaadi - omavalitsusasutuste kaudu. Sellest väljamineks kuuluvad omavalitsusasutuste kompetentsi ka kõik ülesanded, mis sisaldavad kohapäälse valitsemise mõistet, ja kõik riiklikud ülesanded, mis nõuavad teostamist kohtadel. Põhiseadusega on omavalitsustele võimaldatud kõige laiemal kompetentsi piirid, milledesse

57) Näit. E. Madisson'i referaat I. Besti Omavalitsustegelaste kongressil 24.-26. oktoobril 1924, ja palju teisi.

ei pea kuuluma vaid need ülesanded, mis peaksid jääma eriasutuste kompetentsi. Seda näitab Põhiseaduse § 75. tekst, mis küll redaktsiooniliselt, sõnade järjekorra poolest puudulik, kuid süstemaatilise tõlgitsemise kaudu küllalt selge. Tuleb järeldada, et omavalitsuse kompetentsi kuuluvad kõik riiklikud ülesanded, mis nõuavad kohtadel teostamist. Piirata võib nende kompetentsi ainult seaduseandlisel teel eriasutuste loomisega, millede pääle pannakse mõnede riiklike ülesannete teostamine. Sellega on tahetud anda prioriteet kohtadel omavalitsusele. Muidugi eriasutuste loomisele on siiski raske piiri tõmmata.

Kergib küsimus, kas on meil aga tegelik olukord nii välja kujunenud. Kas on antud prioriteet kohtadel omavalitsustele? Sellele tuleb vastata, kui jälgida viimaste aastate seaduseandlust, et piir riigi ja omavalitsuse asutuste ülesannete vahel on olnud väga muutlik: on järgnenud rida seadusi (näit. maanteede seadus j.t.), mis seda piiri tuntavalt nihutavad. Selle tõttu on ka prioriteedi küsimus kujunenud mitte kergesti otsustatavaks.

Lähemale jõuame sellele küsimusele asutuste ülesannete küsimuse lähema vaatlemisega. Meie seaduseandlus on nähtavasti asunud seisukohale, et omavalitsuse ülesanded on riiklikud, kohaliku valitsemise ülesanded, ja et ei ole põhimõttelist vahet ülesannete vahel, mis täita keskvalitsusel, ning ülesannete vahel, mis peavad kuuluma omavalitsuste kompetentsi. Peab aga tähendama, et teatud vahe on siiski olemas: ühed on ülesanded, mis antakse keskvalitsuselt omavalitsustele n.ö. tehniliseks teostamiseks, teised aga olenevad kohalike elanike nõuetest ja vajavad kohapäälset otsustamist, kas ja kuidas neid täida saata. Esimeste ülesannete hvides näib paljudele soovitav olevat, et neid teostaks kohtadel riigiametnikud, kes käivad üksik-asjades ühiste juhtnõõride järele, tegutsevad kiiresti ja asjalikult. Kohalike elanike nõudeid ja vajadusi ei suuda aga riigiametnikud mitte nii hästi tabada ega lahendada, kui seda teevad elanike eneste poolt valitud ja usaldatud omavalitsuse tegelased. Kindlam seisukoht oleneb iga üksiku ülesande iseloo-

gruppide teinudjatest ja mille koosseis on mitmekesine ning selle-  
must ja selle otstarbekohasemast teostamise võimalusest. Nende  
üleannete ülekanndmisega ühele või teisele poole suureneb ning  
väheneb vastavalt ühe või teise asutuse tegevuspiir ja sellega  
ühenduses ka tema ülevalpidamise raskus, mis paralleel ülesanne-  
te liitumisel peake enesega kaasa tooma tuntava kokkuhoiu asutu-  
se ülevalpidamise kuludes. Ei tule selle juures arvestada  
ainult otsekooste kuludega, vaid ka kaudsetega, sest mõnikord

küll otsekooste väikseid kulusid nõudev, kuid halvastitõttav asu-  
tus võib kaudselt kallimaks minna, kui otse rohkem kulusid  
nõudev, kuid ajakohaselt tegutsev ametasutus. Paljud ülesanded  
(politsei, riigimaad ja metsad), nagu see ka vaieluse all, võik-  
sid olla ühest vaatepunktist riigi, teisest omavalitsuse asu-  
tuste käes. Omavalitsuse arenemiseks on tarvilik võimaldada te-  
male võimalikud laialised ülesanded ja avaram tegevuse vabadus.  
Ei tule piirduda ainult omavalitsuste asutustega, vaid kogu  
riigi valitsemisaparaadi tegevus tuleb arvesse võtta. On isegi  
mõeldav näit. posti-telegr.-telefoni asjanduse majanduselise  
osa üleandmine omavalitsustele, eriti postivedu maal ja liinide  
ehitamine.

Nii asutuste ülesandeid määrata püüdes jõuamegi järelduseni,  
et meie maaomavalitsus tuleb reformida välja minnes pääasjalikult  
kohaliku valitsemise otstarbekohasusest, ~~XX~~ ratsionaalsusest. Sel-  
le võimaluse on meile jätnud ka Põhiseadus.

Jääb järele vaid küsimus, milline peaks siis kõigi tarvili-  
ke ülesannete täitmiseks olema meie maaomavalitsus oma organi-  
satsiooni poolest?

On selge, et kohaliku omavalitsuse organisatsioon peab koos-  
nema vähemalt kahest üksteisel aeuvast kihist, mis tihedasti puu-  
tuvad kokku. Esimeseks, alamaks kihiks on väikeste rakukeste võrk,  
mis haaravad väikseid maa-alasid (vallad). Säärase algraku piirides  
suurem osa kodanikke tunnevad üksteist hästi kui naabrid, kohalikud  
tarvidused kujunevad väga lihtsateks, ja nende rahuldamine ei nõua  
suurt vaeva ega keerulikkust. Nende väikeste üksuste kogudes otsus-  
tatakse pääasjalikult ja esijoones kohalikud tarbed, kohaliku hää-  
korra ja huvide küsimused, kuna riigi huvid, mis seadusega antud  
kohaliku omavalitsuse organite hooleks ja kaitse alla, otsusta-  
takse suuremate üksuste kogudes, mis koosnevad mitmesuguste elanike

gruppide esindajatest ja mille koosseis on mitmekesisem ning sellepärast ka enam kõlbulik laialisemate ning põhimõtteliste küsimuste arutamiseks. Kohaliku omavalitsuse väiksed organid arutavad harilikult kohaliku hääkorra, tervishoiu ja teede korrashoiu küsimusi ning lahendavad neid ühiskondliku elu igapäevaseid ülesandeid, millede lahendamiseta igapäevase elu peensused võivad saada kodanikele ähvardavaks ja nende harilike asjade rahulikku toimetamist takistavaks.

Meie omavalitsus on praegu kaheastmeline. Ta on selleks kujunenud n.ö. ajaloolises käigus. Tähtsaks päevaküsimuseks on viimasel ajal saanud nende astmete, eriti maavalitsuste olemasolu küsimus. On liikunud mõte, kas mitte moodustada üheastmeline omavalitsus, (vallad) otse keskvalitsuse järelevalve alla ja kaotada maavalitsused. Teoreetiliselt oleks see küll mõeldav, kuid praktiline teostatamine on küsitav: esiteks oleme sellega hiljaks jäänud, sest tosin aastaid on meie omavalitsuse elus ka juba oma ajalugu, ajaloolist kujunemist aga tahame austada; teiseks on praeguste maavalitsuste ülesannete jagamine valdade ja keskvalitsuse vahel seotud nägematute üksikasjadega ning takkivate raskustega. Võib tekkida olukord, kus ei leidu asutust, kelle pääle panna üht või teist keskmist ülesannet, mis valla ülesandena on liig suur, keskvalitsuse ülesandena aga liig väike. Siin kergib ka küsimus, mis siis kaotatavate maavalitsuste asemele panna. Kihelkonnad? Kihelkondade mõte, nagu nägime ajaloolises arengus, ei ole uus. Meil on olnud kihelkonnad juba Vana - Eesti ajal, kuid hiljem kiriku- ja mõisavõimu organitena, ning Vene aja lõpul (1915) Eestimaa rüütelkonna sellekohases kavas uuendatud kujul ette nähtud. Ka Asutava Kogu Omavalitsuse komisjonis oli kihelkonna kui üheastmelise omavalitsuse küsimus arutusel; sääl ei pooldatud kihelkonda. Kaheastmelise omavalitsuse juures peaks kihelkonna mõte suuremat poolehoidu leidma, kuna sääl ei ole abiüksuste asutamist enam tarvis; ka tooks omavalitsuse tegevuse koondamine kihelkondadesse uut elu ja lisaväärtusi maale, üksikutesse nurkadesse, mis aitaks ehk ka tuulutada viimastel aegadel üldiselt tekkinud umbset õhkkonda. Kuid kõik need ümberkorraldused, mis seotud uue süsteemiga, ei ole mitte nii lihtsad, et võiks otsustada kohe maavalitsuste kaotamise ja kihelkondade asutamise. Kihelkonna üksuste kindlaksmääramine, neile tsentrumite leidmine, piiriõiendused, ülesannete jagamine, vastavate normide muut-

misega - see kõik on niivõrt suur ja pikaajaline töö, et tekib kartus, kas see ei lähe viimaks kallimaks, kui seniste maaomavalitsuste ülevalpidamine reformeeritud kujul. Ja kuhu jäävad siis seni- sed maakonnad ehk maad? Miks ei või edasi jääda maakondlik oma- valitsus? Nende kaotamine võib tunduda liig revolutsiooniline, võib tuua tühjuse tunde. Kõike seda ja ka ajaloolist arengut ning praegust seisukorda arvesse võttes tuleb asuda seisukohale, et meie maaomavalitsuse küsimuses on otstarbekohane jääda kaheastmelise omavalitsuse juurde, mis oleksid ja ka praegu on: vallaomavalitsus ja maa (konna)-omavalitsus.

Ka Põhiseaduse seisukohalt on seniste omavalitsuste alles- jätmine täitsa põhjendatud. Põhiseadus ei keela omavalitsuse üksus- te asutamist nii kuidas see on otstarbekohasem. Nagu näha As.Kogu komisjonide protokollidest, on sääl omavalitsuste üksuste küsimuses asutud seisukohale, et uues omavalitsuse korralduses tuleb aluseks võtta praegu olemasolevad omavalitsuse üksused, vald ja maakond, mis ajalooliselt meie maal välja kujunenud ja majanduslikele ning kultuurilistele ülesannetele vastavad ja et valla- ja maa(konna)- omavalitsused tulevad uues omavalitsuse seaduses moodustada pää- joontes sarnasel kujul, kui nad praegu on; omavalitsuse üksuste nimetusi Põhiseadusse võtta ei peetud tarvilikuks.

Olles täitsa kindlal arvamisel, et senised omavalitsuse üksus- sed tuleb jätta alles, tuleb siiski nende üksuste tegutsemist re- formeerida.

Ka teistes maades on omavalitsuse reformi küsimusele pühenda- tud palju tähelepanu ja on ka juba sellel alal tagajärgi saavutatud. Pääle Läti, Soome, Saksamaa ja teiste maade on üheks uuemaks Ungari haldusreform 1929 a.<sup>58)</sup> See reform on teostatud Administratsiooni korraldamise seadusega (seadus-artikkel XXX: 1929). Ka see on kauaaegsete püüete vilj, mis on olnud aastakümnete jooksul "hal- dusreformi" loosungi all käimas. See seadus on lahendanud õieti ainult tähtsamaid komitaadi (maakonna) ja osalt ka vallavalitsuse küsimusi; ta ülesandeks on olnud täita autonoomse halduse teatuid tühikuid, teha seda elujõuliseks ja edasi ehitada moodsa riigi- arenemise mõttes. Ungari administratiiv aparadi aluseks on üle 900 aasta vana komitaadi süsteem, mille alamateks üksusteks on

58) vt. Prof.dr. Stefan Csekey kirjutised "Õiguses" No.5 - 1930 ja "Postimehes" No.198 - 1930.

vallad. Reformiga on ette nähtud komitaadi autonoomia kogude uuesti korraldamine, milles on uudiseks munitsipaalkomisjoni laialisaatmise õigus teatud juhtudel.

Saksamaal on viimasel ajal ikka enam ja enam püütud omavalitsusi poliitiliste erakondade mõjupiirkonnast välja kiskuda. Selleks on otsitud ja ka leitud mitmesuguseid abinõusid, näit. maanõuniku volituste kestvuse pikendamine mitme nõukogu kestvuseni, kreisikogu mõju vähendamine jne. Kõige tähtsam on aga kreisikogu moodustamise viisi muutmine sel teel, et selle liikmed valitakse mitte otsekohe maakonna elanike, vaid valla- ja külakogude poolt; sellega ei loeta kreisikogu enam poliitiliste erakondade esinduskoguks.

Sedasama sihti taotleb ka meilgi esile kerkinud n.n. sihtühingute probleem.<sup>59)</sup> "Uhe kava järgi oleks maavalitsus sunduslike üheastmeliste maaomavalitsuste sihtüksuste keskkohaks maakonnas, selle keskkoha korraldavaks organiks oleks sihtühingu liigete valdade esindajate kogu; täidesaatva võimu esindajaks maakonnas oleks maavanem, kelle juurde võiks veel sihtühingu liigete poolt valitud saada nõukogu. Sellega oleks maavalitsus kui teise astme omavalitsus vormiliselt kaotatud, tegelikult aga oleks selle sihtühingu ülesanded umbes samad mis praegu maavalitsusel; kõrvaldatud oleks ainult kõikvõimas kolleegium maavalitsuse näol ja maakonna parlament - volikogu; selle asemel oleks täidesaatva võimu esindaja ja vastutav isik maavanem, kuna sundmäärusi annaks mitte erakonna keskbüroodest juhitud parlament, vaid tegelikud omavalitsuste huvide tundjad ja kaitsjad - valdade esindajad. - Teise kava järgi liituksid omavalitsuse üksused sihtühinguteks üksikute ülesannete täitmiseks (haridus, tervishoid, hoolekanne j.m.). Selle kava järgi sihtühingute loomisega ei oleks veel midagi lihtsustatud: kõik olemasolevad omavalitsuse üksused jäävad alles; nad ainult liituvad ja loovad selle liitumisega veel uue aparaadi juurde. - Üldine maaomavalitsuste liitumine aga, nagu teada, on meil teostunud ühiselt nii esimeses kui teises astmes (Besti Maaomavalitsuste Liit).

Jäädes selle juurde, et reformida tuleb meie maaomavalitsuste tegevust nende konstruktsiooni suurema muutmiseta, kuid lihtsustamisega, ülesannete otstarbekohasema jaotamise ja teiste väikse-

<sup>59)</sup> O. Suursööt. Maaomavalitsus-sihtühing? "Maaomavalitsus" N 3-1928 ja E. Maddison. Sihtühisuste probleem meie omavalitsuste elus. "Maaomavalitsus" NN 12 ja 13 - 1928.

mate paranduste abil, tuleb veel märkida järgmist. Ei ole tähtis, kas omavalitsus on ühe- või kaheastmeline; see on puht otstarbekohasuse küsimus. Ülemalavaldatud põhjendustel ja arvesse võttes enamuse taht tuleks aga jääda praeguse kaheastmelise maaomavalitsuse juurde, seda täiendades, parandades, võimalikult lihtsustades ja ajakohaste elunõuetega kokkukõlasse viies. Meie maksev maaomavalitsuse konstruktsioon on kujunenud tegeliku elu tarvidustest ja nõuetest, ja peaks sellepärast vastama kogu ülemalkirjeldatu keskmisele läbilõikele, väikeste, kuid paratamatute kõrvalekaldumistega. See peaks lepitud ka kõige nõudlikumaid kodanikke, kuna reform aitaks kaasa valitsemisaparaadi lihtsustamisele ja kulude vähendamisele. Tuleb välja minna seisukohast, mis on odavam, otstarbekohasem ja rahvale kättesaadavam. Juhtivad ülesanded tuleb teostada keskkohas, tegelik töö - kohtadel. Riiklikud ülesanded kohtadel leiavad kõige paremini teostamist, siis, kui nende teostamisest võtavad osa laialised rahvahulgad, kellele seda võimaldatakse esinduskogude valimisega, nagu see ette nähtud Põhiseaduses. Rahvas ise ka suhtugu häätahlikumalt igasse mõistlikult põhjendatud algatusse, aidaku kaasa halva korra parandusele. Ei tule unustada, et rahva enese kaasabita ja kaasaelamiseta ei saa ka kõige paremgi kord anda paremaid tagajärgi.

## 2. Vallaomavalitsuse reform.

Vallaomavalitsuse olemasolu tarviduses ei saa olla kahtlust. Vald on meil omaseks saanud ja peab selleks ka jääma. On vaid küsimus, kuidas reformida vallaomavalitsust. Seda tahamegi lähendada alljärgneva. Kogu ülemaltoodu keskmise läbilõike ja järgnenud kokkuvõtete põhjal saame järgmised vallaomavalitsuse reformi juhtnöörid.

### § 1. Vallaomavalitsuse üksuse korraldus.

Vallaomavalitsuse üksuse määramiseks ei tule ette võtta mingit üldist korraldust. Iga valla arenemine tuleb jätta tema enese tahte küsimuseks; ka senist, ajaloolist arenemist tuleb võimalust mööda arvesse võtta. Ei pea olema mingit möödupuud ega üldist keskmist, mis määraks valla suuruse kuidagi seotult tema elanike arvuga. Pääsasi on, et oleks rahvas, kes moodustab teataval maa-

alal valla; see rahvas koosneb laiemas mõttes kõigist vallas elavatest kodanikest, ka väljamaalastest, kitsamas mõttes - ainult Eesti vabariigi kodanikest, veel kitsamas - ainult hääleõiguslikest kodanikest. Põhimõtteks vallaomavalitsuse üksuse määramisel võiks olla, nagu juba ülemal rõhutatud, koondumine teatud tsentrumite suunas ja looduslikes piirides. Tsentrumitest välja minnes tuleb lugeda mõeldavaks mitte ainult väikeste valdade liitmist, vaid ka suurte lahutamist, - muidugi kui vallad seda ise soovivad. Arusaadavalt tuleb selle juures tingimuseks seada, et vald suudaks ennast üleval pidada.

Valla piiride muutmine, kui küllalt tähtis küsimus kohalikus elus, võiks teostuda, vastavate vallavolikogude seisukohti ära kuulates:

a) kui muudetakse valdade piire ühe maakonna piirides - maavolikogu otsusel, Kohtu- ja Siseministri kinnitusel;

b) kui muutmine puudutab mitme maakonna piire ja seda pooldavad kõik asjaosalised maavolikogud - Kohtu- ja Siseministri otsusel;

c) kui muutmine puudutab mitme maakonna piire ja seda ei poolda mõni asjaosaline maavolikogu - Vabariigi Valitsuse otsusel, Kohtu- ja Siseministri ettepanekul.

Kui piiride muutmine või mõni muu põhjus toob endaga kaasa uute valdade asutamise või olemasolevate kaotamise, siis otsustab küsimuse Vabariigi Valitsus, Kohtu- ja Siseministri ettepanekul, kaotamise korral ära kuulates ka vastavate valla- ja maavolikogude seisukohti.

## § 2. Vallaomavalitsuse ülesanded.

Seniste reformikavade üheks olulisemaks puuduseks tuleb lugeda üldiselt maaomavalitsuse ülesannete liig pöördumist käsitlemist. Ülemal toodud ettepanekutes on ülesannete küsimus leidnud käsitlemist enamalt jaolt vaid üldistes lausetes. Siseministri ettepanekus 28. märtsist 1928 (vt. IV, 2,3) on vallaomavalitsuse kompetents määratud lausega: "Vallaomavalitsustel on kõik senised ülesanded." Kohtu- ja Siseministri ettepanekus 31. jaanuarist 1930 (vt. IV, 2,6) on vallavolikogu ja vallavanema lahendamisele ning otsustamisele kuuluvad küsimused jäetud "seaduses üleslugeda";

vallaomavalitsuse ülesandeid üldiselt ei ole puudutatud. Eesti Maaomavalitsuste Liidu nõukogu poolt 5. oktoobril 1929 moodustatud komisjoni põhilausetes (vt. IV, 2, 5) on ülesandeid juba nimetatud, vallaomavalitsuse praeguse kompetentsi täiendusena, maaomavalitsuse kohta iseseisvalt ja võrdlemisi põhjalikult. Kuid Kohtu- ja Siseministeeriumi poolt augusti kuus 1930 esitatud Vallaomavalitsuse seaduse eelnõus on vallaomavalitsuse ülesanded juba üksikasjaliselt üles loetud.

On arusaadav, et ilma ülesannete loetlemiseta ei saa reformi küsimust üldse lahendada: on raske otsustada ühe või teise instituudi otstarbekuse või vajalikkuse üle. Ülesannete leidmine ja jagamine tuleb lugeda reformi pääküsimuseks. Sellepärast püüame siin erilist tähelepanu pöörata ülesannete küsimusele, misjuures tuleb olla teadlik ka selles, millised ülesanded peavad aset leidma reformi teises, maa(konna)omavalitsuse osas.

Nii siis, arvesse võttes kohaliku valitsemise tarvidusi, on vallaomavalitsuse ülesanded:

- 1) hoolitsemine avaliku korra ja julgeoleku eest, ka igasugu kahjude ja õnnetuste ärahoidmise eest;
- 2) Vallas asuvate kodanike liikumise ja seisukordade registreerimine;
- 3) osavõtt kaitseväeteenistuse korraldamisest ja selle teenistuskohuse täitmise järelevalvest;
- 4) kodanike vahakordade lahendamine ja neile juriidilise abi andmine; vallakohtute korraldamine, tarvidust mööda nõutava reorganiseerimisega ja makeva kohtukorralduse muutmisega;
- 5) kõigi üldiste esinduskogude valimiste korraldamine kohtadel;
- 6) hoolitsemine rahvahariduse eest, osavõtuga koolide asutamisest ja ülalpidamisest, eriti algkoolide korraldusest ja täielikust ülalpidamisest; koolikohustuse järelevalve; pääle selle hoolitsemine ka muude hariduslike ja üldkasulike asutiste, nagu rahvamajade, raamatukogude j.n.e. ellukutsumise ja tegevuse eest;
- 7) ühiskondlik hoolekanne - laste, vanade ja jõuetute ning vaeste eest;
- 8) rahva tervishoiu korraldus, arstiabi ja ravimispaikade

kättesaadavamaks tegemine; pääle selle hoolitsemine üldise puhtuse eest, ka hoolitsemine aedade, parkide ja suvituskohtade eest; ka veel avalike matmispaikade asutamine, korraldamine ja valitsemine;

9) kohaliku tähtsusega teede ja nende päraldiste ehitamine, korrashoid ja parandamine, vastavalt Maanteede seaduse nõuetele;

10) Vallaomavalitsuse varade valitsemine ja valla jaoks ettenähtud koormatiste ning maksude korraldus;

11) kaubanduse ja tööstuse, põllutöö ja toidluse huvides kohalike ettevõtete asutamine ja arendamine;

12) riigiasutuste ja teiste omaavalitsusasutuste üksikute korralduste täitmine kohtadel, eriti koormatiste ja maksude korraldamisel;

13) maakorralduse alal - riigi tagavara ja võõrandatud maadest asutatud talukohtade korraldustööde lõpuleviimine ja nende kasutajatega vahekorjade lõpulik kindlaksmääramine, seniste ringkonnavalitsejate ülesannete osaline jätkamine;

14) posti-telegraafi-telefoni korralduse alal - maaposti korraldus, eriti postiagentuuride, kirjatalude ja nendega seotud postiveo korraldamine, pääle selle telefoni kõnepunktide korraldamine ja kohalike liinide ehitamine, Posti-telegraafi-telefoni valitsuse tehnilise järelevalve all.

Punktides 13 ja 14 tähendatud ülesanded on vallaomavalitsusele üued, kuid tööpoolest küllalt lähedased. Nii on vallaomavalitsuse tegevusele väga lähedal maakorraldus kohtadel; kohalikest komisjonidest võtavad osa valla esindajad j.n.e. Postiagentuuride ja telefoni keskjaamade asutamine vallamajadesse ja sellega seotud ülesannete panek vallasekretärile aga näitab, et see tegevus on vallaomavalitsuse tegevusega seotud nii funktsionaalselt kui ka territoriaalselt; jääb järele vaid veel seda ühendada orgaaniliselt. See tooks ühtlust nii tegevusse otse ja vallaametnike seisukorda, kui ka järelevalvesse. Telefoni liinide ehitamises aitaksid vallad kaasa maaomavalitsusele, kelle kätte jääks posti-telegraafi-telefoni kohaliku tegevuse korraldamine.

### § 3. Vallavolikogu korraldus.

Vallavolikogu võib edasi tegutseda üldiselt senistel alustel. Tuleb revideerida vaid volikogu valimistel võimaliku isikuvalimise vabaduse, passiivse valimisõiguse ja volikogu volituste kestvuse

küsimusi, ja neid korraldusi reformida.

Senistes kavades on vallavolikogu suhtes kõige rohkem käsitlemist leidnud volikogu valimistel võimaliku isikuvalimise vabaduse küsimus. On tunnustatud soovitavaks anda valijatele suurem vabadus isikute valimiseks, kuid kaheldakse, kas leidub küllalt abinõusid selle vabaduse võimaldamiseks. Need kahtlused aga osutuvad mitte küllalt põhjendatuks, nagu sellele juba ülemal üksikasjalisemalt tähelepanu juhitud. Isikuvalimise vabaduse võimaldamine on ometi kergesti teostatav; on tarvis kõigepäält kaotada nimekirjade sunduslikkus; see on päätingimuseks. Nimekirjade sunduslikkus kadugu, kuid soovijatele jäetagu võimalus siiski nimekirju tarvitada; selle juures võib valija, kes soovib, nimekirjades allakriipsutada üht kandidaati, kui ka juurde lisada, teatud arvu piirides, "metsikuid" kandidaate, -kes ei figureeri üheski nimekirjas. See on põhimõttes Soome süsteem, kuid muudetud ja täiendatud allakriipsutamise ning "metsikute" juurdelisamise võimaluse poolest. Üldiselt olgu vaid nõudeks, et iga valija annaks valimistel nimekirja või sedeli, millel oleks selgesti kirjutatud või trükitud nõutav arv kandidaatide nimesid (eesnimi, perekonnanimi; pääle selle, kui tegemist mitme samanimelisega, võib olla ka isanimi või talunimetus). Individuaalselt kirjutatud sedelite juures langeb allakriipsutamise ja "metsikute" juurdelisamise tarvidus loomulikult ära. On need nõuded täidetud, siis sellega on isikuvalimise vabadus kätte saadud kõige laiemas mõttes.

Passiivse valimisõiguse küsimuses tuleb seada tingimuseks, nagu see juba ülemal üksikasjalisemalt põhjendatud, et vallavolikogusse võib valida ainult neid, kes ei ole juba maavolikogu või Riigikogu liikmed, ehk, mis annab samad tagajärjed, kandideerida ja valitud saada võib ainult ühedel valimistel, ja ainult ühes valimisringkonnas. Ka peavad vallavolikogu liikmed, kes valitud või määratud täidesaatvatele kohtadele, loobuma volikogust; samuti peavad riigi või omavalitsuse teenistuses seisvad isikud volikogusse valimise puhul lahkuma teenistusest;

Vallavolikogu volituste kestvus tuleb pikendada, nagu tuleks pikendada ka kõigi teiste esinduskogude, ka Riigikogu volituste kestvust, nelja aasta pääle. Põhjendused selleks on väga arusaadava

vad ja õiged; liig sagedased valimised ei lase küllalt töösse süveneda, teevad liigset kulu ja tüütavad rahva ära; pääle selle kujuneb meie rahva poliitiline meelsus ikka enam ja enam kindlaks, mille tõttu ei ole ette näha sagedaid seisukordade ümberhinnanguid ega pole ka tarvidust sagedasteks valimisteks. Volikogude laialisaatmised ja uued valimised enne tähtaega olgu lubatavad seaduses/<sup>ettenähtud</sup>põhjustel.

Jättes senistele alustele vallavolikogu liigete arvu, samuti seaduse määrata üksikasjalisemad küsimused volikogu asjaajamises, tuleb veel märkida vallavolikogu võimkonda kuuluvad küsimused. Need on:

1) vallaomavalitsuse üksuste korraldamisel ja piiride muutmisel volikogu seisukoha avaldamine; valla administratiivse jaotuse ja vallamaja asukoha küsimused;

2) vallavalitsuse, revisjonikomisjoni ja teiste tarvilike komisjonide, esindajate ning volinike, kui ka vallakohtu liikmete arvu kindlaksmääramine, nende ja vallasekretäri valimine ja neile tasu määramine;

3) valla täidesaatvate organite ja ettevõtete asjaajamise ja valitsemise korraldus, nende tegevuse ja aruannete kontrollimine;

4) valla eelarvete ja rahaliste ning naturaali koormatiste kavade läbivaatamine ja kinnitamine; seaduses ettenähtud maksude määramine;

5) vallaomavalitsuse korraldusel olevate kapitalide ja muude varade valitsemise korra kindlaksmääramine, erikapitalide ja ettevõtete asutamine/<sup>ja</sup>nende kasutamise korraldamine; vallaomavalitsuse tarveteks laenude tegemise otsustamine;

6) kinnisvarade omandamine, võõrandamine, pantimine, rentimine pikemaks ajaks; suuremate lepingute kinnitamine; muud tähtsamad majanduslikud küsimused;

7) kohtuprotsesside algatamine ja selleks volinike valimine, nii vallaametnike ja teenijate kohtulikule vastutusele võtmiseks kui ka tsiviilnõudmisteks, mis ei kuulu vallavalitsuse otsustamisele;

8) muud sellekohaste seadustega vallavolikogu pääle pandud ülesanded, ka arvamise avaldamine volikogule esitatud küsimustes;

9) nõupidamine, palvete ja soovide avaldamine kõigis valla huvisid puudutavates küsimustes, nende palvete ja soovide esitamine vastavatele asutustele selleks valitud esindajate ning volinike kaudu.

#### § 4. Vallavalitsuse korraldus.

Vallavalitsus jäägu kollegiaalseks, koosnedes vallavanemast ja vallavanema abidest. Viimaste arv määratakse vallavolikogu poolt valla suuruse, rahvaarvu järgi; keskmiselt iga 1000 - 1200 elaniku kohta üks vallavanema abi, kuid ühes vallas kokku mitte üle viie. Vallavanema ja abid valib vallavolikogu nende vallaelanike seast, kellel on õigus olla valitav vallavolikogu liikmeks ja kes on vähemalt 25 a. vanad. Vallavanema abid tuleb valida nii, et iga valla osa oleks vallavalitsuses esindatud ühe vallavanema abi kaudu. Iga vallavanema abi on oma tegevuspiirkonnas vallavanema asetäitjaks. Vallavanema ja abide volituste kestvus võrdugu volikogu volituste kestvusele. Vallavalitsuse ülesandeks on kogu valla valitsemine kitsamas ja konkreetses mõttes, vallavolikogu lähema kontrolli all, eriti: kõik korraldav hoolitsemine valla avaliku korra ja julgeoleku, kodanike liikumise ja perekonna seisu registreerimise, kõigi üldiste esinduskogude valimise, rahva hariduse, hoolekande, tervishoiu, majapidamise, maakorralduse, veejuhtimise, ühendusteede jne. alal, mis pole pandud vallavolikogu või teiste kohalike asutuste või ametnike pääle, kui ka maksude ja tulude sissenõudmine ning sellekohaste seaduste põhjal vallavalitsuse pääle pandud eriülesanded; vallavalitsuse algatuseks on ettepanekute esitamine vallavolikogule, viimase otsustamisele kuuluvates küsimustes, eriti vallavalitsuse poolt kokkuseatud eelarvete, aruannete, kui ka koormatiste kavade kinnitamise kohta, pääle selle igasugu ettepanekute esitamine valla elu korraldamiseks ning arendamiseks ja üldse kõigi vallaomavalitsuse ülesannete lahendamiseks ning teostamiseks. Oma otsused vallavalitsus teeb koosolekul, mida juhatab vallavanem või tema äraolekul üks abidest; otsused protokolleeritakse. Vallavalitsus viib täide ka volikogu otsused.

V a l l a v a n e m on kogu valla esindaja ja vallavalitsuse juht. Tema ülesandeks on eriti: 1) valla avaliku korra ja julgeoleku järelevalve, eriti looduslike õnnetuste, tulekahjude ja veeuputuste puhul; kaasaavitamine kohtu- ja politseivõimudele hääkorra jaluleseadmisel, süütegude selgitamisel ja süüdlaste kinnipidamisel; 2) vallavalitsuse ja valla asutiste tegevuse juhtimine, järelevalve ja revideerimine; 3) vallavolikogu ja vallavalitsuse koosolekute kokkukutsumine ning juhatamine; 4) esinimine valla nimel, nii vallas kui ka väljaspool valda - kõigis riigis, omavalitsuses ja eraasutistes, kus on tarvilik valla esinduse osavõtt, ilma erilise volitusega; 5) valla varade valitsemise, alalhoiu, kasutamise ja üldise valla majapidamise ning ettevõtete korraldamine; 6) hoolitsemine valla eelarve täitmise, valla tulude ja maksude sissenõudmise, koormatiste täitmise eest; valla nimel lepingute sõlmimine ja täitmine; 7) isiklik osavõtt valla maade, veekogude, teede, sildade ja nende päraldiste, ning posti-telefoni ühenduste korrahoiu järelevalvest ja korraldustööst, kuiivõrt need pole pandud teiste sellekohaste asutuste või isikute päle; 8) kõigi üldiste korralduste täitmise järelevalve, eriti kaiteväe teenistuse korraldamisel ja selle teenistuskohuse täitmisel; 9) mitmesugused sellekohaste seadustega vallavanema päle pandud ülesanded, mis nõuevad vallavanema osavõttu.

V a l l a v a n e m a a b i d, igaüks oma tegevuspiirkonnas, on vallavanema ülesannete täitjaks kohtadel, vallavanema järelevalvel ja vastutusel. Vallavanema abide tegevuspiirkonnad määrab vallavolikogu, üksikud ülesanded neile jagab vallavalitsus. Eriti on vallavanema abide ülesandeks: vallavalitsuse korralduste, käskude ja teadete avaldamine ning statistiliste ja muude andmete kogumine, oma piirkonnas, vallateenijate või kohalike elanike kaasabil, päle selle teade ja muude korrahoiu tööde korraldamine, igasugu sündmustest, nakkushaigustest ja õnnetustest vallavalitsusele teatamine, elanike kokkukäsitamine tulekahju, veeuputuse või muude looduslike õnnetuste vastu võitlemiseks, ning üldise vallavalitsuse esindamine oma tegevuspiirkonnas, kus see tarvilik.

V a l l a s e k r e t ä r on vallavalitsuse teenistuses kirjatoimetamise, arvepidamise ja üldse kantsleia asjaajamise korraldamiseks ning juhtimiseks. Vallasekretäri valib ametisse vallavolikogu määramatuks ajaks; ta on alaline vallavalitsuse ametnik. Tal peab olema võimalikult keskkooli haridus või vähemalt 5 a. praktika ja vallasekretäri kutse, mis omandatud sellekohase komisjoni ees. Pääle üldise asjaajamise, kirjavahetuse ja töökorralduse on vallasekretäri ülesandeks isiklikult: vallavolikogu ja vallavalitsuse otsuste protokolleerimine, igasugu dokumentide valmistamine, salajane kirjavahetus, perekonnaseisu registreerimine, seaduste, määruste ja korralduste ning vallavolikogu ja vallavalitsuse otsuste kodanikele teatavakstegemine, pääle selle muud sellekohastes seadustes ettenähtud ülesanded.

A b i j ö u d vallavalitsuse teenistuses on vallasekretäri abilised - kantsleiametnikud ja vallateenrid - käskjalad, vahimehed. Nende kohad ja arvu määrab vallavolikogu tarvidust mööda ning vastavate normide kohaselt; teenistusse määratakse abijöud vallavalitsuse otsusega vallasekretäri ettepanekul. Vallasekretäri abiliste - kantsleiametnike ülesandeks on otsene kirjatoimetamine, arvepidamine ja üldise kantsleia asjaajamine, vallasekretäri juhatusel ning vastutusel. Vallateenrite ülesandeks on vallamaja ja ruumide korrashoid ning valve, koosolekute korrapidamine, vahialuste valve, vallavalitsuse käskude, korralduste ja kutsete laialitoimetamine ning teadete kogumine, kirjandmine jne., vallavanema, tema abide ja vallasekretäri lähemal korraldusel.

#### § 5. Vallaomavalitsuste ülalpidamine.

Vallaomavalitsuse ülalpidamise kulud kaetakse rahalistest sissetulekutest: sellekohastes seadustes ettenähtud maksudest, toetusrahadest ja muudest sissetulekutest valitsuse ning teiste omavalitsuse asutuste poolt, protsentidest ja sissetulekutest valla kapitalidest ja muudest varandustest ning ettevõtetest, pääle selle mitmesugustest juhuslikest sissetulekutest. Valdadele antakse nende väljaminekute katteks eriseadustes ettenähtud osa sissetuleku ja liikumata varanduste maksudest. Pääle selle on vallaomavalitsus õigustatud võtma oma väljaminekute katteks

vallavolikogu otsuse põhjal järgmisi maksusid: isikumaksu, liikumata varanduste maksu, tööstusmaksu, maksu aurumasinatelt, naftamootoritelt ja jalgratastelt, maksu sõiduhobustelt ja sõiduriistadelt, veoärimaksu, laada- ja turuplatside maksu, kantseleimaksu.

Vallaomavalitsuse tulude ja kulude kohta seatakse kokku iga aasta pääle eelarve, millesse võetakse kõik eelarve aasta kulud ja tulud. Kuludena võetakse eelarvesse esiteks summad kõikide kohustuste täitmiseks, mis seaduste põhjal on valla ülesandeks, siis summad ettenägemata kuludeks ja tagavara kapitaliks; nende kulude katmisest vabaks jäänud tulud määratakse muudeks valla tarvidusteks. Pääle korraliste kulude ja tulude võib eelarve sisaldada ka erakorralisi kulusid ja tulusid; aasta kestes tekkivate lisakulude katmiseks aga võib saada summasid lisaeeelarve korras. Eelarveid kuuluvad maavalitsuse kinnitamisele.

Vallaomavalitsus võib ka teha laenusid seesugusteks otstarveteks, mis toovad vallale kestvat majanduslikku kasu või soodustavad tähtsate üldhuvide arendamist, ja ainult sel korral, kui nendeks otstarveteks ei jatku vallaomavalitsuse tuludest.

#### § 6. Vallaomavalitsuste järelevalve.

Vallaomavalitsuste tegevuse järelevalvet teostavad vastavad maavalitsused Kohtu- ja Siseministeeriumi ülesandel üldiselt ja teiste ministeeriumite volitusel eriti, neile kuuluvatel aladel. Teenistusvalvet, sisemises korras, teostavad vallavanem ja revisjoni komisjon. Järelevalve, nii riigivalve kui ka teenistusvalve, on üldiselt vallaomavalitsuse tegevuse seaduslikkuse, kuid mõningates aktide suhtes ka otstarbekuse üle.

T e e n i s t u s v a l v e teostamiseks tuleks anda vallavanemale, pääle vallaomavalitsuse ja valla asutiste tegevuse järelevalve ja revideerimise, ka õigus volikogu koosolekul keelata seadusevastaste ja üldse kodanike, riigi või omavalitsuse huvidele kahjulike otsuste tegemist ja koguni sääraste küsimuste arutuselevõtmist. Seda keeldu vallavanem teostaks sellekohase suulise teadaandega säälsamas koosolekul, selle teadaande protokolleerimisega. Kui aga vaatamata sellele volikogu

häälteenamusega otsustab küsimuse arutusele võtta ning ka teeb otsuse asjas eneses, siis on vallavanemal õigus nõuda järelevalve asutuselt säärase küsimuse ümberotsustamise korraldust. Vallavanemale tuleks anda ka õigus vallavalitsuse koosolekul avaldada keeldu seadusevastaste ja kahjulike korralduste ning otsuste tegemise ja säärase küsimuste arutuselevõtmise vastu. Kui aga vallavalitsus sellele vaatamata häälteenamusega otsustab küsimuse arutusele võtta ning ka teeb otsuse asjas eneses, siis peaks vallavanemal olema õigus säärase otsuste täideviimine seisma panna ja küsimus volikogule lõpulikku otsustamiseks tette kanda.

Revisjoni komisjon teostab teenistusvalvet vallavalitsuse tegevuse ja aruannete kontrollimiseks. Revisjoni komisjonil on õigus nõuda nii vallavanemalt kui ka kõigilt teistelt vallaametnikelt ning teenijatelt nende ametialalise tegevuse kohta andmeid ning seletusi. Revisjoni komisjoni ettepanekul on vallavolikogul õigus nõuda vallaametnikelt ja teenijatelt vallale tehtud kahjude tasumist, mis on tekitatud nimetatud isikute seadusevastaste või otstarbekohatute toimingute tagajärjel ja mida oleks võidud küllaldase hoole ning ettevaatuse juures ära hoida.

R i i n g i v a l v e teostamiseks on vastaval maavalitsusel õigus oma ametnike kaudu igal ajal revideerida vallaoma- valitsuse asutiste asjaajamist, pärida neilt seletusi ja nõuda asjasse puutuvate andmete, dokumentide või nende ära kirjade esitamist. Vallavolikogu protokollidest saadetakse ära kirjad maavalitsusele 7 päeva jooksul pärast volikogu koosolekut. Maavalitsuse kinnitamisele kuuluvad tähtsamad vallavolikogu otsused, nagu eelarve, kinnisvarade võõrandamine ja pantimine, laenu tegemine, pikemaajaliste lepingute sõlmimine j. t., mis seaduses ette nähtud. Vallavolikogu otsused, mis osutuvad seadusevastasteks, võib maavalitsus saata vallavolikogule tagasi ümberotsustamiseks, kuid võib ka nende vastu avaldada protesti administratiiv kohtu korras; tähtsamates või vaieldavates küsimustes võib otsekohe tõsta protesti administratiiv kohtu korras. Ümberotsustamiseks tagasiantud või administratiiv kohtu korras

protestitud otsused võib seisma panna kuni nende ümberotsustamiseni või administratiiv kohtu otsuseni.

Kui revideerimisel või muul viisil on vallaomavalitsuse asutuste tegevuses leitud seaduserikkumist, siis maavalitsus teatab sellest vallavalitsusele, nõudes seadusliku korra makspanekut määratud tähtaja jooksul; selle nõudmise mittetäitmise korral antakse protest administratiiv kohtule, kuna protestitud tegevuse võib kuni kohtu otsuseni seisma panna. Kui aga selle juures on leitud vallaomavalitsuse ametisikute tegevuses süüteo tunnuseid, siis teatab maavalitsus sellest vastavale kohtuvõimule süüdlaste vastutusele võtmiseks. - Vallaomavalitsuse poolt täitmata jäetud ülesanded täidetakse maavalitsuse korraldusel, vallaomavalitsuse kulul.

Vallaomavalitsuste järelevalvet tuleb teostada nii, et kohtadele sõitja järelevalve ametnik revideeriks vallaomavalitsuse tegevust kõigil aladel, peamiselt kantselei, asjaajamist ja arvepidamist. Nii näiteks peaks üks ametnik revideerima nii vallavalitsuse asjaajamist üldiselt, kui ka vallas asuvate postiagentuuride j.t. tegevust, selleks saades tarvilikke juhtnõure maavalitsuselt.

#### § 7. Vallaomavalitsuste liitumine.

Vallaomavalitsuse üksused võivad üksikute ülesannete täitmiseks liituda sihtühinguteks. Need sihtühingud on mõeldavad vaid ühe maakonna ulatuses ja peamiselt niisugusteks ülesanneteks, mis on tarvilikud ainult maakonna üksikutes osades, ulatudes üle mitme valla; kui ülesanded ulatuvad üle terve maakonna, siis jääb nende teostamine vallaomavalitsuse asjaks üldistel alustel. Sihtühingute ellukutsumist võivad põhjustada näiteks: suuremate koolide asutamine ja ülalpidamine, muude hariduslike ja üldkasulike asutiste, nagu rahvamajade, raamatukogude jne. ellukutsumine ja nende tegevuse eest hoolitsemine; kohaliku arstiabi korraldamine, eriti aga avalike matmispaikade, mis on mitme valla tarvituseks, asutamine, korraldamine ja valitsemine; hoolekande ülesannete teostamine ja ühiste hoolekande asutiste ellukutsumine; kaasaaitamine maaparanduse ja veekogude kohalikele korraldustöödele ning ka ühenduste ühisele korrashoiule,

maaposti korraldusele ja telefoniühenduste loomisele.

Sihtühingutest võtaksid osa, peäle vallaomavalitsuste, ka kohalikud aleviomavalitsused, kuid <sup>ka</sup> riigi- ja eraasutised, kes on huvitatud vastava ühingu sihtidest või kelle osavõtt ühingu ning üldsuse huvides tarvilik. Selles mõttes peaks ka ühingutel olema õigus tarvilikel korradel sundida vastavaid asutisi ühingutest osa võtma. Kuid tuleks sunduslikuks teha mitte ainult osavõttu, liikmeks astumist, vaid ka ühingute asutamist, kui need peavad täitma niisuguseid ülesandeid, mis seaduse järgi kõigile riigi- või omavalitsusasutistele kohuseks tehtud, ja kui nende loomine on üldsuse huvides tarvilik.

Vallaomavalitsuste osavõtuga ettenähtud sihtühingute asutamise otsustab, vastavate vallavolikogude seisukohti ärakuulates; kui asutamist pooldavad kõik osavõtjad vallad - maavalitsus, kui aga mõni osavõtjatest valdadest ei poolda ühingu asutamist. Kohtu- ja Siseminister.

### 3. Maaomavalitsuse reform.

Alljärgnevalt leiab käsitlemist maaomavalitsus kitsamas mõttes, s.o. maa(konna)omavalitsus kui teise astme omavalitsus.

Maaomavalitsuste olemasolu, kuigi mitmelt poolt vastuseismist leidnud, tuleb lugeda kindlasti põhjendatuks. Ülemaltoodud põhjendused ja üldine ülesannete jaotus tõestavad seda üksikasjalisemalt. Nende põhjal tahame ka lahendada maaomavalitsuse reformi küsimuse, misjuures tuleb päda võimalikult enam kinni pidada kogu ülemaltoodu keskmisest läbilõikest, sellest kõrvale kaldudes vaid meile kategoorilisteks kujunenud omapärasustes. Nii saame järgmised maaomavalitsuse reformi juhtnöörid.

#### § 1. Maaomavalitsuse üksuse korraldus.

Maaomavalitsuse üksuste aluseks on senised maakonnad oma ajalooliselt kujunenud piirides. Maa(kond) koosneb: laiemas mõttes - kõigist maa(konna) piirides asuvatest valdadest, alevitest ja linnadest; kitsamas mõttes - ainult valdadest. Järelevalve suhtes kuuluvad ka alevid maa(konna) koosseisu kitsamas mõttes, kuna on otstarbekohane järelevalvet alevite üle teostada maavalitsustel.

Maa(konna) piiride muutmine, mis on küllalt tähtis küsimus juba sellepärast, et ta võib põhjalikult teisendada ajalooliselt kujunenud maakondade piire, võiks teostuda, muutmisest puudutatud vallavolikogude seisukohti ärakuulates:

a) kui muutmist pooldavad kõik asjaosalised maavolikogud - Kohtu- ja Siseministri otsusel;

b) kui muutmist ei poolda mõni asjaosaline maavolikogu - Vabariigi Valitsuse otsusel, Kohtu- ja Siseministri ettepanekul.

Kui piiride muutmine või mõni muu põhjus toob endaga kaasa uue maa(konna) asutamise või olemasoleva kaotamise, siis otsustatakse küsimus seaduseandlisel teel, kaotamise korral ärakuulates vastavate maavolikogude seisukohti.

## § 2. Maaomavalitsuse ülesanded.

Maaomavalitsuse ülesannete määramisel ei pääse mööda riigiasutuste ülesannete üksikasjalisemast käsitlusest. Vähe on sellest, nagu see senistes kavades aset leidnud, kui näidata ainult, millised ülesanded riigiasutustelt ära võtta ja omavalitsustele anda. Tarvis on näidata, millised ülesanded üldse on riigiasutustel kohtedel, kuna need ja omavalitsuse enese ülesanded kokku moodustavad kohaliku valitsemise, - mille ülevaade siinkohal on hädavajalik. Selle juures tuleb arvesse võtta ka linna- ja aleviomavalitsuste ülesannete täienemise võimalust. Peame ka meeles, et ülemal avaldatud teooriate järgi riigiasutused ja omavalitsuse asutused täiendavad üksteist vastamisi.

1. Enne maaomavalitsuse ülesannete üksikasjalist määratlemist vaatleme, mis ülesanded on maksvate seadustega pandud riigiasutustele kohaliku valitsemise alal ja missugused neist võiks anda omavalitsustele.

Riigiasutuste ülesanded, mis puudutavad otse kohalikku valitsemist, on:

a) Hariduse- ja Sotsiaalministeeriumi alal - avalike alg-, täiendus-, kesk- ja kutsekoolide ning raamatukogude võrgu üldkorraldamine ja valve avalike raamatukogude üle, riiklike alg-, kesk-, kutse- ja erikoolide valitsemine, valve õppe- ja kasvatusasutuste

60) Vt. Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumite korraldamise seadus (RT 28 - 1929, art. 182) ja Vabariigi Valitsusele alluvate asutuste koosseisude määrus (RT 63 - 1929, art. 439).

ning kohalike koolivalitsuste tegevuse üle; Tervishoiu ja ravitusasutiste korrahoold ja ülalpidamine (vaimuhaigemajad, sanatooriumid, leprosooriumid), hoolekande asutiste korraldamine ja ülalpidamine (lastekodud, lastekodu-sanatoorium, nõdramoistlike kodu, pimedate kodu ja eksternaat, invaliidide ühiselumaja);

b) Kohtu- ja Siseministeeriumi alal - omavalitsuste korraldamine ja järelevalve, perekonnaseisu registreerimise korraldamine; ühingute, seltside ja nende liitude registreerimine, rekviireerimise ja sõjakahjude ning kodakondsuse asjade lahendamine; avaliku korra ja julgeoleku kaitse ning hääkorra eest hoolitsemine (politsei); kohtuasutuste korraldamine;

c) Majanduseministeeriumi alal - otsekohese, aktsiisi ja tolli maksustamise teostamine ning muude maksude sissenõudmine ja monopolide valitsemine (maksuametid, aktsiisiringkonnad ja tolliametid, riigi viinatehased ja laod);

d) Põllutöministeeriumi alal - maakorraldus kohtadel, põllutöö-, karjakasvatuse-, kodumajanduse- j.t. sarnased koolid, loomatervishoiu korraldus; riigimaade ja metsade valitsemine kohtadel;

e) Teedeministeeriumi alal - maanteed ja sildade ehitamine ja nende korrahoold ning avalike tööde korraldamine, jõuvankrite asjanduse ning ehitustegevuse edendamine ja järelevalve; posti-telegraafi-telefoni kohalik tegevus.

Loetletud ülesannetest võiks omavalitsustele üle anda (välja arvatud Tallinnas asuvad alad, mis jätta otse vastava ministeeriumi korraldada):

a) Hariduse- ja Sotsiaalministeeriumi alal:

1) kõigi kesk-, kutse- ja täienduskoollide korraldamine ja ülalpidamine, misjuures algkoolide, ülalpidamine on valla-, linna- ja aleviomavalitsuse ülesandeks, üldine koolitegevuse järelevalve ja koolivõrgu üldkorraldamine aga jääb ministeeriumi ülesandeks;

2) hariduslike ja üldkasulike ettevõtete, nagu rahvamajade, raamatukogude jne. asutamine, toetamine ja nende tegevuse järelevalve, misjuures nende tegevuse otsene juhtimine on valla-, linna- ja aleviomavalitsuse ülesandeks, nende võrgu üldkorralda-

mine aga jääb ministeeriumi ülesandeks;

3) haigemajade, sanatooriumite ja leprosooriumite, apteekide ja teiste tervishoiu asutiste asutamine, korrashoid ja ülalpidamine, ministeeriumi järelevalve all, eriti tervishoiu ja ravitsusasutiste kättesaadavamaks tegemine;

4) lastekodude, lastekodu-sanatooriumite, nõdramõistuslike kodude, pimedate kodude ja eksternaatide, invaliidide ühiselamajade j.t. sarnaste asutamine, korrashoid ja ülalpidamine, ministeeriumi järelevalve all.

b) Kohtu- ja Siseministeeriumi alal:

1) maaomavalitsuste ülesandeks teha maa- ja vallaomavalitsuste üksuste korraldamine ülemaltähendatud(2, § 1 ja 3, § 1) korras; valla ja aleviomavalitsustetegevuse järelevalve Kohtu- ja Siseministeeriumi kui ka teiste keskasutuste volitusel;

2) perekonnaseisu registreerimise korralduses ministeeriumi tegevusele kohtadel kaasaaitamine, samuti kui kaasaaitamine ühingute, seltside ja nende liitude registreerimisel ning rekvisiitide registreerimise, sõjakahjude ja kodakondsuse asjade lahendamisel ;

3) avaliku hääkorra ja julgeoleku eest hoolitsemises, pääle muu, üldistele politseikorraldustele kaasaaitamine ja nende korralduste elluviimisel ministeeriumile igakülgsed andmed ning arvamide teatamine, ka politseiteenistusse määratavate isikute kohta kohaliku omavalitsuse arvamide avaldamine;

4) kohtuasutuste korralduses, pääle hoolekande- ja valla-kohtute korraldamise, kaasaaitamine kohtu-, politsei- ja vangistus asutustele ruumide ja sisseseadete leidmiseks ning korrashoiuks.

c) Majanduseministeeriumi alal:

1) oteekohese maksustamise teostamises maksuametid liita maaomavalitsuste majandusosakondadega, maksuinspektorid aga jätta Maksudevalitsuse koosseisu ja alluvaks Maksudevalitsuse direktorile, misjuures kogu nende osakondade tegevus anda Majanduseministeeriumi järelevalve alla;

2) aktsiisi maksustamise teostamises kaotada aktsiisiriingkonnad, kelle kantselleiline asjaajamine ja arvepidamine anda maaomavalitsuste majandusosakondade ülesandeks, aktsiisilinepektorid aga jätta Maksudevalitsuse koosseisu ja alluvaks Maksudevalitsuse direktorile, misjuures aktsiisi maksus-

tamine jätta Majanduseministeeriumi erilise järelevalve alla;

3) tolli maksustamise teostamises liita tolli-  
ametid piirivalve kohalike asutuste  
tega, luues Piirivalve- ja Tollivalit-  
suse Kaitseministeeriumi alluvusse, maksu-  
de arvestamise osas aga Majanduseministeeriumi järelevalve alla;  
kohalike omavalitsuste ülesandeks jätta kaasaaitamine piirival-  
ve- ja tolliasutustele ruumide ja sisseseadete leidmiseks ning  
korrashoiuks;

4) monopolide valitsemises arendada monopoli seaduste  
müügi andmist omavalitsuste korraldusse, samuti jätta omavalit-  
suste ülesandeks, kaasaaitamine riigimonopolide teostamiseks  
vajalike vahendite, ruumide ja sisseseadete leidmiseks ning  
korrashoiuks.

d) Põllutööministeeriumi alal:

1) maakorraldus kohtadel jagada maa- ja vallaomavalitsuste  
vahel, viies maakorralduse komisjonid ja maakorraldajad maavalit-  
suste juurde, muutes vastavalt nende komisjonide koosseisu,  
kuid jättes komisjoni esimeheks siiski rahukogu alalise liikme;  
endiseks jääks ka vahetõde Maakorralduse peäkomisjoniga, mis  
endiselt asuks Põllutööministeeriumis juures; riigimaade ring-  
konnavalitsejate ülesannete jätkamine anda, nagu juba ülemal  
tähendatud, vallaomavalitsuste ülesandeks;

2) maaparandustööde, nagu maade kultiveerimine, soode  
kuivatamine ja jõgede reguleerimine, mille teostamiseks Põllutöö-  
ministeeriumil peaks olema üldine kava, tuleks teostada maaoma-  
valitsuste kaasabil;

3) põllutöö-, karjakasvatuse-, kodumajanduse- j.t. sarnased  
koolid anda vastavate maa- või linnaomavalitsuste korraldusse  
ja ülespidamisele, ühistel alustel üldhariduslike koolidega,  
Põllutööministeeriumi järelevalve all, jättes riigi kätte vaid  
riigi seemnekontrolljaama, riigi põllutöö-katsejaama, Tori  
hobusekasvatuse, Tooma sooharimisekooli, seakasvatuse katsejaama  
ja Voltveti metsakooli;

4) loomatervishoiu korralduses viia maakonna ja jaoskonna  
loomaarstid vastavate maavalitsuste koosseisu, jättes aga nende  
tegevust Põllutööministeeriumi loomatervishoiu osakonna järele-  
valve alla.

Riigimaade ja metsade valitsemine kohtadel, kuigi oleks ker-geesti üleviidav omavalitsuste ülesandeks, siiski juba selle täht-  
suse pärast, mis maa ja mets omavad riigivaranduste hulgas, peab  
nende valitsemine jääma riigiasutuste ülesandeks. Tuleks vaid soo-  
vida, et riik oma maadel arendaks enam eeskujulikke põllumajapida-  
misi, andes harilikud majapidamised maasoovijatele põlisele ren-  
dile või pärisomanduseks; metsade valitsemisel aga tuleks võtta  
revideerimisele metsaülemate ja metsnike suuri rahalisi välja-  
minekuid nõudvad koosseisud, mis tuleks reformida maakohtadega  
tasutavate ametite põhimõttel, - seda enam, et metsaülematel  
ja metsnikel on juba need kohad olemas ja ka nende juurdeloomine  
ei ole raske.

e) Teedeministeeriumi alal.

1) Maantee- ja sildade ehitamine ja korrashoid on Maantee-  
seaduse ja sellele järgnenud määruste ning korralduste põhjal  
antud omavalitsuste teostada, Teedeministeeriumi järelevalve all.

2) Jõuvankrite asjanduses on Jõuvankrite seaduse põhjal  
pandud omavalitsustele jõuvankrite registreerimine ja nende lii-  
kumise korraldamine ning järelevalve, kuna üldjärelevalvet teos-  
tab Teedeministeerium, omavalitsuste ja politsei kaasabil ning  
koostööl; ka suuremate liinide pidamise lepingud liinipidajatega  
on seni sõlminud ministeerium. Liikumise arenedes on viimasel  
ajal eriti esile kerkinud reisijate ja kauba vabaveo küsimus, s.t.  
üksikute, mitte kestvate vedude korraldus, millega võimaldataks  
igal autoomanikul vedada reisijaid ning kaupu kõigil maanteedel,  
kinni pidamata teatud liinist; küsimuse lahendamiseks on Teede-  
ministeeriumis välja töötatud selle vabaveo korralduse kava,  
mis on veel kokkukõlastamisel maavalitsuste arvamistega, ning  
soovidega. See küsimus, arusaadavalt, toob enesega kaasa mitmed  
teised küsimused, nii jõuvankrite maksustamise reformi küsimuse  
kui ka, võib olla, koguni mõnede suuremate, linnadevaheliste ja  
raudteedega konkureerivate liinide (näit. Tallinn-Pärnu) riigi  
kätte võtmise küsimuse.

3) Posti-telegraafi-telefoni kohalikus tegevuses, nagu juba  
tähenstatud vallaomavalitsuse ülesannete määramisel, on otstarbe-  
kohane anda omavalitsuste kätte maaposti korraldus ja kohalikud  
telefoniühendused, Posti-telegraafi-telefoni valitsuse järele-

valve all. Nende alade otsene tegevus oleks vallaomavalitsuste ülesandeks, kuid postiagentuuride, kirjatalude ja maatelefoni keskjaamade ning kõnepunktide võrgu kindlaksmääramisel võiksid maaomavalitsused tuntavalt kaasa aidata. Ka Posti-telegraafi-telefoni valitsuse koosseisus olevate maakondade telegraafi-telefoni võrkude ülemate tegevus tuleks lähemalt siduvusse viia maaomavalitsuste tegevusega, eriti maaomavalitsuste teede osakonna tegevusega.

4) Ehitustegevuse edendamises ja järelevalves on Teedeministeeriumi tegevus samuti seotud omavalitsustega. Nii teostatakse harilike ehitusprojektide kinnitamine linnades omavalitsuste poolt, avalike ehitiste, nagu kirikute, teatrite, kinode jne. projektid ja linnaplaanid aga kinnitab Teedeministeerium vastavate omavalitsuste ettepanekul. Uue Ehitusseadusega, mis praegu eelnõuna arvustusel, leiab meie ehitustegevuse küsimus mõndagi uuendust.

5) Avalike tööde korraldamine, kuigi seadustega reguleerimata, siiski viimastel aegadel iga aastaste krediidi lubamistega Riigikogu poolt on teostatud Teedeministeeriumi poolt osalt riigi-, osalt omavalitsusasutuste kaudu, ministeeriumi järelevalve all.

2. Liites loetletud ülesandeid maaomavalitsuste seniste ülesannetega, oleks maaomavalitsuste ülesanded kokkuvõttes ja pääjoontes järgmised.

a) Administratiiv alal:

1) maakonna üldine valitsemine omavalitsuslikul alusel, riikliku teooria põhimõttel, oma esinduskogude osavõtul ja riigi keskasutuste järelevalvel;

2) maa-, valla- ja aleviomavalitsuste üksuste korraldamine seaduses ettenähtud korras;

3) valla- ja aleviomavalitsuste tegevuse ühtlustamine ja järelevalve Kohtu- ja Siseministeeriumi kui ka teiste keskasutuste volitusel;

4) hoolitsemine avaliku hääkorra ja julgeoleku eest maal, ka looduslike õnnetuste ärahoidmise eest, kaasa aidates üldistele politseikorraldustele ja teatades nende korralduste elluviimisel ministeeriumile igakülgeid andmeid ning arvamisi, pääle selle

avaldades kohaliku omavalitsuse arvamist ka politseiteenistusse määratavate isikute kohta;

5) kaasaaitamine ministeeriumi tegevusele kohtadel perekonna- seisu registreerimise korralduses, samuti ühingute, seltside ja nende liitude registreerimisel ning rekvireerimise, sõjakahju- de ja kodakondsuse asjade lahendamisel;

6) kaasaaitamine kaitseväeteenistuse korraldamisel, eriti mobilisatsioonide teostamisel ja teenistuse kohuste täitmise järelevalvel;

7) kodanikele juriidilise abi korraldamine; hoolekande- ja vallakohtute korraldamine, kui ka kaasaaitamine kohtu-, politsei- ja vangistusasutustele, samuti piirivalve- ja tolliasutustele ning muudele riigi ettevõtetele ruumide ja sisseseadete leidmiseks ning korrashoiuks;

8) kõigi üldiste esinduskogude valimiste korraldamine maa- kondades;

9) riigi keskasutuste ~~muude~~ nõudmisel, sellekohaste sea- duste põhjal, mitmesuguste administratiiv iseloomuga ülesannete täitmine.

b) Hariduse ja sotsiaal alal:

1) hoolitsemine rahva hariduse eest koolide kaudu kui ka väljaspool kooli; maal asuvate kesk-, kutse- ja täienduskoolide korraldamine ja ülalpidamine, järelevalve ka maal asuvate alg- koolide üle; kaasaaitamine ministeeriumile üldises koolitegevu- se järelevalves ja koolivõrgu üldkorraldamisel;

2) hariduslike ja üldkasulike ettevõtete, nagu rahvamajade, raamatukogude jne. asutamine, toetamine ja nende tegevuse järele- valve, kui ka nende võrgu üldkorraldamisel ministeeriumile kaasa- aitamine;

3) kaasaaitamine maa piirides asuvate kultuuri- ja mainsuse- varade kaitse korraldusele kui ka kultuuriväärtuste arendamisele üldse;

4) hoolitsemine rahva tervishoiu eest; haigemajade, sana- tooriumite ja leprosooriumite, apteekide ja teiste tervishoiu asutiste asutamine, korrashoid ja ülalpidamine, ministeeriumi järelevalvel, eriti tervishoiu ja ravitsusasutiste kättesaada- vaks tegemine;

5) aretlise personaali korraldus, kohtadele asetamine ja järelevalve, sellekohaste seaduste, määruste ja korralduste põhjal ning ministeeriumi üldjärelevalve all;

6) maa piirides asuvate avalike väljade, parkide ja surnuaedade korrashoid, kohalike valla- ja aleviomavalitsuste kaasabil;

7) üldine hoolekanne sellekohaste seaduste põhjal; laste- ja vanadekodude, varjupaikade, invaliidide ühiselumajade, töömaja- ja lastekoolide, j.t. sarnaste asutamine, korrashoid ja ülalpidamine, ministeeriumi järelevalve all.

c) Majanduse alal:

1) üldine maaomavalitsuse majapidamise korraldamine, asutuste ja varade valitsemine; kaubanduse-, tööstuse j.t. majanduslike ettevõtete asutamine ja korraldamine; üldine toitlusolude reguleerimine ja maaelanike tarvete eest hoolitsemine, eriti raskematel aegadel;

2) koormatiste ja maksude määramine maaomavalitsuse kasuks, sellekohaste seaduste põhjal, kui ka riigi hääks võetavate otse- ja vahendlike maksude korraldus seniste maksuametite ülesannetes, maksuinspektorite juhatusel ja kaasabil, Majanduseministeeriumi järelevalve all;

3) aktsiisi maksustamise teostamiseks seniste aktsiisi ringkondade kanteleiline asjaajamine ja arvepidamine, aktsiisiinspektorite juhatusel ja kaasabil, Majanduseministeeriumi erilise järelevalve all;

4) monopolide valitsemises monopoli saaduste müügi korraldus omavalitsuste kaudu, samuti riigimonopolide teostamiseks vajalike vahendite, ruumide ja sisseseadete leidmine ning korrashoid;

5) kaasaaitamine riigi keskasutuste maksudekorraldustele kohtadel üldse ja kõikide maksude sissenõudmise ning tasumise korra lihtsustamiseks, pääle selle valla- ja aleviomavalitsuste koormatiste ning maksude ühtlustamine ja kogu nende korralduste järelevalve.

d) Põllumajanduse alal:

1) üldine põllumajanduse edendamine ja kaasaaitamine maa-reformi teostamise lõpuleviimiseks; maakorralduse tööde teostamine maakorralduse komisjonide kaasabil; Maakorralduse pää-

komisjoni järelevalvel;

2) kaasaaitamine maaparanduse, nagu maade kultiveerimise, soode kuivatamise ja jõgede reguleerimise töödele, mille teostamiseks Põllutööministeeriumil olgu kindlaksmääratud üleriikline kava, tööde tegelik läbiviimine aga sündigu maaomavalitsuste kaudu;

3) maal asuvate põllutöö-, karjakasvatuse-, kodumajanduse j.t. sarnaste koolide korraldamine ja ülalpidamine, ühistel alustel üldhariduslike koolidega, Põllutööministeeriumi järelevalve all;

4) loomatervishoiu korraldus maakonna ja jaoskonna loomaarstide abil, Põllutööministeeriumi loomatervishoiu osakonna järelevalvel.

e) Teede, ühenduste ja avalike ehituste alal:

1) maanteede ja sildade ehitamine ja korrashoid Maanteede seaduse ja sellele järgnenud määruste ning korralduste põhjal, Teedeministeeriumi järelevalve all;

2) jõuvankrite registreerimine ja nende liikumise korraldamine ning järelevalve; reisijate ja kauba vabaveo korralduse arendamine ja tarbekorral mõnede liinide otsene eksploateerimine, Teedeministeeriumi järelevalvel, politseiorganite kaasabil;

3) maaposti korraldus ja kohalikud telefoniühendused, vallaomavalitsuste ja maakonna telegraafi-telefoni võrkude ülemate kaasabil, Posti-telegraafi-telefoni valitsuse järelevalvel;

4) üldine ehitustegevuse arendamine ja korraldamine, Ehitusseaduse ja sellega kaasaskäivate määruste ning korralduste nõuete kohaselt, Teedeministeeriumi järelevalve all;

5) avalike tööde korraldamine, osalt tööpuuduse kõrvaldamiseks, osalt üldiste tarviduste rahuldamiseks, selleks vastavalt ettenähtud krediitide piirides, Teedeministeeriumi järelevalve all;

### § 3. Maavolikogu korraldus.

Maavolikogu ja üldse maaomavalitsuse organite korralduses on esile tõstetud peamiselt kaks küsimust. Need on: 1) kas maaomavalitsuse organid on üldse tarvilikud ja 2) kui on - kas siis volikogu mitte moodustada valdade esindajatest - vallavanematest.

Esimeses küsimuses tuleb asuda kindlale seisukohale, et maaomavalitsuse organid on tarvilikud, - nagu see ka ülemal

üksikasjalisemalt põhjendatud.

Teises küsimuses - kas maavolikogu mitte moodustada vallavanematest - tuleb tõestada, et vallavanemate kogu ei too paremusi ja et praegune kord peaks väikeste muudatustega küllalt rahuldav olema. Seda tõestust aitab kergendada juba üldine põhimõte, et omavalitsuse kui niisuguse päätingimuseks ja tunnusmärgiks on just esinduskogud, mis valitud otse rahva poolt, mida näeb ette ka meie Põhiseadus (§ 76: "Omavalitsusüksuste esituskogud valitakse ... otsekoheisel ..... hääletamisel ..."), vallavanemate kogu ei saa lugeda aga mitte otse rahva poolt valitud esinduskoguks. Vallavanemad on ja jäävad ikkagi täidesaatvaks võimuks, mida ei tule segada esinduskogudega.

Kas vallavanemate kogu tooks paremusi - selle üle võib palju arutleda ja vaielda, kuid vaevalt suudetakse paremuste võimalusi tõestada. Küll aga võib, selle vastu, kindlasti öelda, et loodetavate paremuste asemel saame juurde veel ühe katseinstituudi, mille elluviimine nõuab (mitmekülgseid, põhjalikke normide muudatusi ja põhimõtete ümberhinnanguid. Arvestades üldise meeleoluga, tuleb ette näha, et vallavanemate kogu ei leia nii kergesti üldist poolehoidu, selle küsimuse ümber võivad kerkida aastate pikkused vaieldused - nagu see on seni kestnud kogu maaomavalitsuste küsimuse ja isegi Põhiseaduse muutmiseiga seotud mitmete küsimuste ümber. Selle tagajärjel võib viibida kogu maaomavalitsuse reform ja sellega seotud paremuste tulek.

Parem on juba jääda praeguse korra juurde, püüdes parandusi tuua ülemalavaldatud põhimõtete kohaselt. Jättes vallavanemad oma otsekoheste ülesannete täitmisele, tuleb püüda maaomavalitsuse tegevusele kaasa tõmmata laiemaid ringkondi. Selleks tuleb, nagu vallavolikogu valimistelgi, seada tingimuseks, et maavolikogusse võib valida ainult neid, kes ei ole vallavolikogu või Riigikogu liikmed ehk, veel täpsemalt, kandideerida ja valitud saada võib ainult ühedel valimistel ja ainult ühes valimisringkonnas. Ka peavad maavolikogu liikmed, kes valitud või määratud täidesaatvatele kohtadele, loobuma volikogust; samuti peavad riigi või omavalitsuse teenistuses seisvad isikud volikogusse valimise puhul lahkuma teenistusest.

Nagu vallavolikogu valimistelgi, nii ka maavolikogu valimistel tuleb võimaldada valijatele anda suuremat vabadust isikute valimiseks, olenematult poliitiliste erakondade nimekirjadest. Selleks tuleb, nagu vallavolikogu valimistelgi, kaotada nimekirjade sunduslikkus, jättes soovijatele nende tarvitamise võimaluse; valijatel olgu õigus nimekirjades allakriipsutada üht kandidaati, kui ka juurde lisada "metsikuid". Makeev olgu üldiselt vaid nõue, nagu vallavolikogu valimistelgi, et iga valija annaks valimistel nimekirja või sedeli, millel oleks selgesti kirjutatud nõutav arv kandidaate. Sellega oleks ka maavolikogu valimistel isikuvõimendamine kätte saadud.

Maavolikogu volituste kestvus tuleb pikendada, ühes kõigi teiste esinduskogude volituste kestvuse pikendusega, nelja aasta peale. Põhjendused selleks on samad mis teistegi esinduskogude juures: lühikese ajaga töösse mitte küllalt süvenemine, sagedased valimised teevad liigset kulu ja tüütavad rahva ära. - Volikogude laialisaatmised ja uued valimised enne tähtaega olgu lubatavad seaduses ettenähtud, eriliselt mõjuvatel põhjustel.

Maavolikogu võimkonda kuuluvad küsimused:

- 1) maa-, valla- ja aleviomavalitsuste üksuste korraldamisel piiride muutmise jne. küsimuste arutamine ja otsustamine;
- 2) maavalitsuse, revisjoni komisjoni ja teiste tarvilike komisjonide liigete, esindajate ning volinike valimine ja neile tasu määramine;
- 3) maaomavalitsuse täidesaatvate organite ja ettevõtete asjaajamise ja valitsemise korraldus, nende tegevuse ja aruannete kontrollimine;
- 4) maavalitsuse eelarvete läbivaatamine ja kinnitamine; maksude määramine sellekohastes seadustes ettenähtud korras;
- 5) maavalitsuse korralduses olevate kapitalide ja muude varade valitsemise korra kindlaksmääramine, erikapitalide ja ettevõtete asutamine ja nende kasutamise korraldamine; maakonna tarveteks laenude tegemise otsustamine;
- 6) kinnisvarade omandamine, võõrandamine, pantimine, rentimine pikemaks ajaks; suuremate lepingute kinnitamine; muud tähtsamad majanduslikud küsimused;

7) määruste ja korralduste andmine sellekohaste seaduste põhjal ja üldisel õiguslikul alusel;

8) mitmesugused sellekohaste seadustega maavolikogu pääle pandud ülesanded ja volikogu enda poolt tõstetud küsimused ning sooviavaldused.

Maavolikogu koosolekute juhatamise suhtes on täitsa õigustatult tõstetud küsimus, kas seda mitte panna maavalitsuse esimehe - maavanema pääle. On toodud põhjenduseks selle poolt, et sagedasti raisatakse palju aega maavolikogu juhataja valimisega, tehakse sellest suur rühmadevaheline kauplemine jne. Selle kõrvaldamiseks oleks lihtsamaks ja mõjuvamaks abinõuks, jätta volikogu koosolekute juhatamine maavanema ülesandeks. Samuti jääks ka volikogu protokollide kirjutamine maavalitsuse sekretäri ülesandeks. - Need ettepanekud peaks olema vastuvõetavad.

#### § 4. Maavalitsuse korraldus.

Jaatades maaomavalitsuse organite, ka maavalitsuse olemasolu tarvidust, tuleb vaid kindlaks määrata maavalitsuse korraldus, organisatsioon ja ülesanded.

Esitatud põhimõtete kohaselt tuleb lugeda põhjendatuks ka kollegiaalse maavalitsuse olemasolu. Maavalitsus, nagu valla-valitsuski, peab olema kollegiaalne, koosnedes maavalitsuse liigetest, kelledest üks on maavalitsuse juhiks - maavanemaks ja teine tema abiks. Maavalitsuse liigete arv, ühes arvatud maavanem ja tema abi, võib olla kolm kuni viis, maavolikogu määramist mööda. Maavanema, tema abi ja maavalitsuse liikmed valib maavolikogu nende kodanike seast, kel on õigus olla valitav maavolikogu liikmeks, kuid kes on pääle selle vähemalt 25 a. vanad ja omavad kõrgema või vähemalt keskkooli hariduse ning viimasel korral kauaaegse praktika administratiiv tegevuses. Maavalitsuse liigete volituste kestvus peab võrduma maavolikogu volituste kestvusele.

Maavalitsuse asjaajamine jaguneb osakondadeks, mida juhivad maavalitsuse liikmed. Osakondade juhtimisest võtavad osa ka maavanem ja tema abi, misjuures üks maavalitsuse liige võib ka mitut osakonda juhatada. Osakonnad asutatakse üksikute valitsemisalade järgi, mille kohaselt võib kõigi maavalitsuste kohta, osakonnad ja nende ülesanded järgmiselt kindlaks määrata. Need

oleksid ja tegutseksid:

1) A d m i n i s t r a t i i v o s a k o n d - maakonna üldise valitsemise, järelevalve, avaliku hääkorra ja julgeoleku, mitmesuguste üldiste korralduste, esinduskogude valimise jne. alal;

2) H a r i d u s e - j a s o t s i a a l o s a k o n d - rahva hariduse, hariduslike ja üldkasulike ning kultuuriliste ettevõtete, rahva tervishoiu ja hoolekande alal;

3) M a j a n d u s e o s a k o n d - maaomavalitsuse majapidamise, koormatiste ja maksude, majanduslike ettevõtete ja monopolide alal;

4) P ö l l u t ö ö o s a k o n d - põllumajanduse, maa- korralduse, maaparanduse, põllumajandusliku hariduse ja looma- tervishoiu alal;

5) T e e d e o s a k o n d - maanteede ja sildade, jõu- vankrite liikumise, maeposti ja kohalike telefoniühenduste, ehi- tustegevuse ja avalike tööde alal.

Osakonnad teostavad maavalitsuse ülesandeid maavolikogu lähema kontrolli ja Kohtu- ja Siseministeeriumi ning vastavate alade järgi ka teiste ministeeriumite järelevalve all, sellekohastes seadustes ettenähtud ulatuses. Maavalitsuse algatuseks on ettepanekute esitamine maavolikogule viimase otsustamisele kuuluvates küsimustes, eriti maavalitsuse poolt kokkuseatud eelarvete ja aruannete, maksustamise kavade, määruste ja korralduste kinnitamise kohta, pääle selle igasugu ettepanekute esitamine maaomavalitsuse ülesannete lahendamiseks ning teostamiseks. Maavalitsus viib ka maavolikogu otsused täide. Ta teostab ka järelevalvet valla- ja aleviomavalitsuste üle. Oma otsused maavalitsus teeb koosolekutel, mida juhatab maavanem või tema abi; otsused protokolleeritakse.

Maavanem on kogu maakonna esindaja ja maavalitsuse juht. Tema ülesandeks on eriti: 1) maa avaliku korra ja julgeoleku järelevalve, eriti segastel aegadel, sündmuste ja õnnetuste puhul, politseivõimude kaasabil; 2) maavalitsuse ja selle asutiste tegevuse järelevalve ja ühtlustamine ning vallaomavalitsuste üldise olukorra silmaspidamine; 3) maavolikogu ja maavalitsuse koos-

olekute kokkukutsumine ning juhatamine; 4) esinemine maavalit-  
suse nimel avalikel esinemistel, seutustes ja toimingutes;  
5) mitmesuguste üliste korralduste täitmise järelevalve ja veel  
sellekohaste seadustega maavanema pääle pandud ülesanded.

Maavalituse liikmed - osakonna juha-  
tajad juhivad igäüks temale usaldatud osakonna tegevust, seadu-  
ses ettenähtud ulatuses; nad peavad igäüks oma osakonna alal  
hoollitsema valla- ja aleviomavalitsuste vastava tegevuse järele-  
valve ja juhtlustamise eest, tarbekorral vastavatelt keskasutustelt  
juhatust ja nõu küsides.

Maavalituse sekretär - on maavalituse  
teenistuses kantsleil asjaajamise, kirjavahetuse ja arvepidamise  
korraldamiseks ning juhtimiseks. Maavalituse sekretäri valib  
ametisse maavolikogu määramatuks ajaks; ta on alaline maavalitsu-  
se ametnik. Ta peab olema kõrgema haridusega, õiguseteadlane,  
hästi ettevalmistatud administratiiv ja eriti omavalituse alal.  
Pääle üldise asjaajamise, kirjavahetuse ja töökorralduse on  
maavalituse sekretäri ülesandeks isiklikult: maavolikogu ja  
maavalituse otsuste protokolleerimine ja neile käigu andmine,  
tähtsamate dokumentide valmistamine, salajane kirjavahetus,  
juriidilised küsimused ja määrusekavade läbivaatamine ning muud  
sellekohastes seadustes ettenähtud ülesanded.

Maavalituse ametnikud ja tee-  
nija d määrab maavalitus sellekohaste koosseisude ja eel-  
arves ettenähtud palgakrediitide piirides. Nende ülesanded  
määratakse kindlaks sellekohase tööjaotusega, seaduses ette-  
nähtud korras.

Siinkohal tuleb mainida üht demokraatliku omavalituse  
nõuet, mille täitmisest tuleb tingimatult kinni pidada. See on  
nimelt omavalituse ametnike ja teenijate lähem osavõtt üksiku-  
te alade juhtimisest. On tähtis, et omavalituse teenistuses  
seisavad isikud kutsutaks osa võtma nende alla usaldatud alade  
juhtimisest, nii et nad ei jääks lihtsalt käsutäitjateks. Sel  
tingimusel, kus kõigi asjade üle korraldab üldine täidesaatev  
organ, mille igale liikmele on usaldatud mingi erida juhtimine,  
on võimalik ülemalavaldatud nõuet täita vaid sel teel, et iga

osa-konna eriteadlased, nagu insenerid, juristid, arstid, asja-  
ajajad ja raamatupidajad, inspektorid ja nõunikud, kuigi mitte  
valitud maavolikogu poolt, võtaksid sõnaõigusega pea vastava ala  
asjade arutamises komisjonides ja ka maavalitsuse koosolekutel,  
ühes maavalitsuse sekretäri-ga. Nende osavõtt peaks kaasa aitama  
küsimuste asjatundlikumale käsitlemisele, pääle selle tooks see  
enese-ga kaasa teadmise, et need ametnikud ja eriteadlased, kelle-  
le on usaldatud küllalt tähtsad ülesanded, ei tunne siis endid  
kogu oma-valitsuse töös enam ainult mingite käsutäitjatena, vaid  
ka kaasaraäkijatena. Kõik see aitab tõsta ka nende viimaste hää-  
tahet ühises töös ning kogu oma-valitsuse kollegiaalsust - kui  
demokraatliku oma-valitsuse kindlat tunnusmärki.

#### § 5. Maaomavalitsuste ülalpidamine.

Maaomavalitsuste ülalpidamise kulud kaetakse rahalistest  
sissetulekutest; sellekohastes seadustes ettenähtud maksudest,  
toetusrahadest ja muudest sissetulekutest valitsuse ning teiste  
omavalitsuse asutuste poolt, protsentidest ja sissetulekutest  
maaomavalitsuse kapitalidest ja muudest varandustest ning ette-  
võtetest, pääle selle mitmesugustest juhuslikest sissetulekutest.  
Maaomavalitsustele antakse nende väljaminekute katteks eriseadus-  
tes ettenähtud osa sissetuleku, liikumata varanduste ja teistest  
maksudest. Pääle selle on maaomavalitsus õigustatud võtma oma  
väljaminekute katteks maavolikogu otsuse põhjal ja vastavate  
keskasutuste kinnituse-l järgmisi maksusid: kinnievaramaksu,  
tulumaksu, trahterimaksu, maksu tööstuse ja kaubanduse ettevõtte-  
te äritunnistustelt, maksu liikumise abinõudelt veeteedel, maksu  
autodelt, mootorjalgratatestelt, juhtidelt ja mootorpeatidelt,  
maksu laskeriistadelt ja jahipidamise lubadelt, laada- ja turu-  
platside maksu, löbustusemaksu, suvitajate maksu, kantseleimaksu.  
Veel võetakse maksu maavalitsuse teedekapitali hääks Maanteede  
seaduse põhjal: lisa-kinnievaramaksu ja lisa-põhiõrimaksu.

Maaomavalitsuse maksude küsimus tuleks lahendada sellekoha-  
se uue üldseaduse-ga, arvesse võttes maaomavalitsustele lisaks-  
tulnud ülesandeid; tuleks jõuda selgusele, kas maaomavalitsuste  
tulud on jagatud vastavalt ülesannetele ja missuguses sihis peaks

tuluallikate uut jagamist ette võtma.

Maaomavalitsuse tulude ja kulude kohta seatakse kokku iga aasta pääle eelarve, millesse võetakse kõik eelarve aasta kulud ja tulud. Kuludena võetakse eelarvesse esiteks summad kõikide kohustuste täitmiseks, mis seaduste põhjal on maaomavalitsuse ülesandeks, siis summad ettenägemata kuludeks ja tagavara kapitaliks; nende kulude katmisest vabaks jäänud tulud määratakse muudeks maaomavalitsuse tarvidusteks. Pääle korraliste kulude ja tulude võib eelarve sisaldada ka erakorralisi kulusid ja tulusid; aasta kestes tekkivate lisakulude katmiseks aga võib saada summasid lisaelarve korras. Eelarved kuuluvad pärast vastuvõtmist maavolikogu poolt Kohtu- ja Siseministri kinnitamisele.

Maaomavalitsus võib teha laenusid seesugusteks otstarveteks, mis toovad maaomavalitsusele kestvat majanduslikku kasu või soodustavad tähtsate ülihuvide arendamist, ja ainult sel korral, kui nendeks otstarveteks ei jatku maaomavalitsuse tuludest.

#### § 6. Maaomavalitsuste järelevalve.

Maaomavalitsuste tegevuse järelevalvet teostab Kohtu- ja Siseministeerium üldiselt ja teised ministeeriumid eriti, neile kuuluvatel aladel. Teenistusvalvet teostavad maavanem ja maavolikogu poolt valitud revisjoni komisjon. Järelevalve, nii riigivalve kui ka teenistusvalve, on üldiselt maaomavalitsuse tegevuse seaduslikkuse, kuid mõningate aktide suhtes ka otstarbekuse üle.

**T e e n i s t u s v a l v e** teostamiseks peaks maavanemal, pääle maavalitsuse ja selle asutiste tegevuse järelevalve ja ühtlustamise, olema õigus avaldada keeldu maavolikogu koosolekul seadusevastaste ja üldse kodanike, riigi või omavalitsuse huvidele kahjulike otsuste tegemise vastu. See keeluavaldus tuleks koosolekul protokolleerida. Kui maavolikogu sellele vaatamata häälteenamusega teeb asjas otsuse, siis peaks maavanemal olema õigus nõuda sääraste otsuste ümberotsustamise korraldust. Maavanemale tuleks anda ka õigus maavalitsuse koosolekul avaldada keeldu seadusevastaste ja kahjulike otsuste tegemise ja sääraste küsimuste arutuselevõtmise vastu. Kui aga maavalitsus

sellele vaatamata häälteenamusega otsustab küsimuse arutusele võtta ning ka teeb otsuse asjas eneses, siis peaks maavanemal olema õigus määraste otsuste täideviimine seisma panna ja küsimus volikogule lõpulikult otsustamiseks ette kanda.

Revisjoni komisjon teostab teenistusvalvet maavalitsuse tegevuse ja aruannete kontrollimiseks. Revisjoni komisjonil on õigus nõuda nii maavanemalt kui ka kõigilt teistelt maavalitsuse ametnikelt ning teenijatelt nende ametialase tegevuse kohta andmeid ning seletusi. Revisjoni komisjoni ettepanekul on maavolikogul õigus nõuda maavalitsuse ametnikelt ja teenijatelt kõigi kahjude tasumist, mis on tekitatud nimetatud isikute seadusevastaste või otstarbekohatute toimingute tagajärjel ja mida oleks võidud küllaldase hoole ning ettevaatuse juures ära hoida.

R i i g i v a l v e teostamiseks on Kohtu- ja Siseministeeriumil ja teistel ministriumitel õigus neile kuuluvatel aladel oma ametnike kaudu revideerida maaomavalitsuse asutiste asjaajamist, pärida neilt seletusi ja nõuda asjusse puutuvate andmete, dokumentide või nende ärakirjade esitamist. Maavolikogu protokollidest saadetakse ärakirjad Kohtu- ja Siseministeeriumile ja teistele vastavatele ministriumitele 7. päeva jooksul pärast volikogu koosolekut. Kohtu- ja Siseministeeriumi sisulise kontrolli alla kuuluvad maavolikogu poolt vastuvõetud sundmäärused, valdade ja maakondade piirimuutmise küsimused, maavalitsuste eelarved j.t., mis seaduses ette nähtud. Teiste ministriumite kontrolli alla kuuluvad sellekohastes seadustes ettenähtud küsimused. Maavolikogu otsused, mis osutuvad seadusevastasteks, võivad Kohtu- ja Siseministeerium kui ka teised, järelevalvet teostajad ministriumid neile kuuluvatel aladel saata maavolikogule tagasi, ümberotsustamiseks, kuid võivad ka nende vastu avaldada protesti administratiiv kohtu korras; tähtsamates ja vaieldavates küsimustes võib aga ka otsekohe tõsta protesti administratiiv kohtu korras. Teiste ministriumite kontrolli alla kuuluvates või ühistes küsimustes kuulab Kohtu- ja Siseministeerium enne ümberotsustamise või protesti algatamist ära vastava ministriumise seisukoha. Ümberotsustamiseks tagasiantud või administratiiv kohtu korras protestitud otsused võib seisma panna kuni nende ümberotsustami-

seni või administratiiv kohtu otsuseni.

Kui revideerimisel või muul viisil on maaomavalitsuse asutiste tegevuses leitud seaduserikkumist, siis vastav ministeerium teatab sellest maavalitsusele, nõudes seadusliku korra makspanekut määratud tähtaja jooksul; selle nõudmise mittetäitmise korral antakse protest administratiiv kohtule, kuna protestitud tegevuse võib kuni kohtu otsuseni seisma panna. Kui aga selle juures on leitud maaomavalitsuse ametisikute tegevuses süüteo tunnuseid, siis teatab vastav ministeerium sellest kohtuvõimudele süüdlaste vastutusele võtmiseks. - Maaomavalitsuse poolt täitmata jäetud ülesanded täidetakse vastava ministeeriumi korraldusel, maaomavalitsuse kulul.

Maaomavalitsuste järelevalvet tuleb teostada nii, et kohtadele sõidaksid revideerima järelevalve ametnikud Kohtu- ja Siseministeeriumist üldise järelevalve alal, teistest aga neile kuulvatel aladel. Nii teostaksid revisjoni: üldiselt ja administratiiv alal eriti -/hariduse ja sotsiaal alal Hariduse- ja Sotsiaalministeeriumi ametnikud, majanduse alal - Majanduseministeeriumi, põllutöö alal - Põllutööministeeriumi ja teede alal - Teedeministeeriumi ametnikud.

#### § 7. Maaomavalitsuste liitumine.

Nagu vallaomavalitsused, nii ka maaomavalitsuse üksused võivad liituda sihtühinguteks üksikute ülesannete täitmiseks. Nende sihtühingud on mõeldavad peamiselt niisugusteks ülesanneteks, mis tarvilikud riigi üksikutes osades, ulatudes üle mitme maakonna; kui ülesanded ulatuvad üle terve riigi, siis jääb nende teostamine iga maakonna asjaks üldistel alustel. Maaomavalitsuste vaheliste sihtühingute ellukutsumist võivad põhjustada samad ülesanded, mis vallaomavalitsusteski, kuid laiemas ulatuses. Nende juurde tuleb veel eriti: suuremate erikoolide korraldamine ja ülalpidamine, laiaulatuslikumate hariduslike ja üldkasulike ettevõtete asutamine ja toetamine, suuremate haigemajade, sanatooriumite, varjupaikade jne. asutamine, korrahoid ja ülalpidamine; kaasaaitamine üle mitme maakonna ulatuvate maaparandus-töödele ja veekogude korraldamisele, peäle selle põllutöö j.t. sarnaste koolide korraldamine ja ülalpidamine; ühendusteede ja neil

liikumise ühine korraldamine, eriti suurematel liinidel, ja maaposti ning telefonivõrkude korraldamine mitme maakonna vahel.

Neist sihtühingutest võtaksid osa, peäle maaomavalitsuste, ka linnavalitsused, kuid <sup>ka</sup> riigi- ja eraasutised, kes on huvitatud vastava ühingu sihtidest või kelle osavõtt on ühingu ning üldsuse huvides tarvilik. Ühingutel peaks ka olema õigus tarvilikel kordadel sundida vastavaid asutisi ühingutest osa võtma. Peäle selle tuleks sunduslikuks teha mitte ainult osavõttu, liikmeks astumist, vaid ka ühingute asutamist, kui need peavad täitma niisuguseid ülesandeid, mis seaduse järgi kõigile riigi- või omavalitsusasutistele kohuseks tehtud, ja kui nende loomine on üldsuse huvides tarvilik.

Maaomavalitsuste osavõtuga ettenähtud sihtühingute asutamise otsustab, vastavate maavolikogude seisukohti ärakuulates: kui asutamist pooldavad kõik osavõtjad maaomavalitsused - Kohtu- ja Siseminister, kui aga mõni osavõtjatest maakondadest ei poolda ühingu asutamist - Vabariigi Valitsus, Kohtu ja Siseminis tri ettepanekul.

Kuna sihtühingud täidavad riigi ükeikutes osades ühiseid ülesandeid, üle terve riigi ulatuvad ülesanded aga jäävad iga maakonna asjaks, maavalitsused aga, kui teise astme omavalitsused, on otseses läbikäimises nii Kohtu- ja Siseministeeriumiga kui teiste ministeeriumitega, - siis kergib küsimus, kas ongi enam tarvidust ülemaalise omavalitsuste liidu järele. Senise Maaomavalitsuste Liidu ülesandeks on, tema põhikirja § 1 järgi, "hoolitseda Eesti maakondade ja valdade majanduslike ning kultuuriliste ülesannete võimsama täitmise eest, ühtlustada maaomavalitsuste tegevust ja kaitsta nende ühiseid huvisid ning laiendada omavalitsustegelaste teadmisi." Tuleb küsida, miks neid ülesandeid ei või täita need ministeeriumid, kes on huvitatud neile kuuluvatel aladel vastavate ülesannete korralikust täitmisest kohtadel, ja kokkuvõttes Kohtu- ja Siseministeerium kui omavalitsuse asjade ülemkorraldaja üldse? Riikliku teooria põhimõtete järgi, mis meil valitsemas, on omavalitsuse asjad ka riigi asjad, ja sellepärast ei tule karta, et omavalitsuste ühiste huvide kaitse ei leiaks küllaldast kindlustust riigiasutuste hoolitsusel. Nende tegevuse ühtlustamine ja omavalitsuse tegelaste teadmiste

laiendamine on samuti hõlpsam riigiasutustel, teaduslike asutiste kaasabil, kes omavad selleks tarvilikud abinõud ja jõud. Ja et omavalitsuste ülesannete täitmine oleks "võimsam", - selle eest aitab hoolitseda juba nii teenistusevalve kui ka riigijärelevalve. Jääks vaid järele, moodustada Kohtu- ja Siseministeeriumi juures mingi keskkogu, mis oleks ministeeriumile nõuandvaks organiks maakondade ja valdade ülesannetesse puutuvate küsimuste lahendamisel. Selleks võiks luua **M a a v a n e m a t e N ö u k o g u**. See nõukogu asendaks aga ka senise Maaomavalitsuste Liidu, jättes viimase paratamatult ülearuseks ning likvideeritavaks.

Maavanemate Nõukogu korraldus tuleks luua sellekohase seadusega, mis määraks ka Nõukogu ülesanded üksikasjalisemalt.

Maaomavalitsuste liitumine ettepanud kujul oleks ka kokkukõlas nende liitumise korraga teistes riikides. Kus liitumine on ette nähtud, sääl on ta teostunud: algüksuste suhtes - üldise liitumisega, teiste, vahepäälsete üksuste suhtes - liitumisega sihtühingutesse. Ka Rootsis ja Soomes, kus puudub teise astme omavalitsus, on maakogukonnad kui algüksused liitunud ülemaalisteks liitudeks, mis aga lähevad lahku meie senisest Maaomavalitsuste Liidust sellepoolest, et neis puuduvad <sup>ühe või</sup> teise astme omavalitsused. Teise astme omavalitsuse aset aga täidavad Rootsis ja Soomes krahvkonnad, kubernerid, Rootsis osalt ka Landstingid.

Ka laiemas, rahvusvahelises ulatuses on nii omavalitsuste kui ka riigiasutuste ja teiste ühingute liitumine arenemas samas suunas. Seda näitavad ka III. rahvusvahelisel administratiivteaduste kongressil (23. juunil 1927 Pariisis) vastuvõetud soovivaldused, <sup>61)</sup> milledest järgmised väljavõtted:

## 2. s e k t s i o o n.

"II. Et tuleks kõigiti (de plus en plus) ergutada omavalitsuste algüksuste (communes) liitumist ning seda kergendada:

a) ja nimelt nii nagu nemad arenevad:

1) maal - väikeste omavalitsusalgüksuste (communes rurales) koondus (Prantsusemaal kantoni ulatuseni);

2) suurtes koondustes, (dans les grandes agglomérations), mis koosnevad keskkohast ja ümbruskonnast, tähtsama linna (la cité principale) ja ümbruslinnade (cités satellites) koondamine sündikaati kõikide neile ühiste (d'intérêt intercommunal) ülesannete teostamiseks.

61) Eugen Maddison'i andmetel - "Maaomavalitsus" N 19-1927 ja N 2 - 1928.

b) Et teatavatel juhtumistel oleks omavalitsusalgüksustele koondamine ühinguisse ja sündikaatidesse sunduslik.

III. Et riiklistel asutustel (les établissements publics) oleks samuti nagu omavalitsustelgi (communes et les départements) võimaldatud koonduda ühinguisse või sündikaatidesse, et nemad teatavatel tingimustel võiksid ühineda (adhérer), olgu omavalitsuste ühingute või sündikaatidega, olgu ühingute või sündikaatidega, kes koosnevad (englobant) mitmesuguste kategooriate territorialüksustest (des personnes territoriales), nagu "Sindicatos hidrograficos" Hispaanias või "Confederazione die enti Antarchisi" Itaalias."

Pääle selle:

"V. Et keskvalitsuse ja omavalitsuse algüksuste (entre l'Etat et la commune) vahelüliliste (entermédiaires) asutuste loomisel tuleks võimalikult arvestada autonoomia ajalooliste traditsioonidega."

### 3. s e k t s i o o n.

"II. Kongress leiab, et riigi administratiivnõukogu või vastava nõuandva organi olemasolu oleks kasulik keskvalitsuse töös (au bon fonctionnement de l'État)."

Need sooviavaldused peaks ka meil olevad mööduandvad.

### 4. Kokkuhoiu võimalusi.

Kokkuhoiu all tuleb siin mõista mitte ainult otse rahalist kokkuhoiu, vaid ka kaudset, nägematut kokkuhoiu ning üldist tervenemist. Et esitatav reform tahab olla võrdlemisi laiaulatuslik ja põhjanev, siis on ka raske ette ära näidata kõiki kokkuhoiu võimalusi. Püüame seda siiski allpool teha enam-vähem lähemalt igal alal. Need võimalused aga peaksid andma, pääle otsese rahalise kokkuhoiu, ka väga mõjuvat kaudset kokkuhoiu ning tervenemist. Ei tule leppida ainult otsese kokkuhoiu mõne miljoniga, vaid tuleb silmas pidada, milliseid kaudsemaid tagajärgi võiks anda üks või teine reformi - ettepanek. Veel enam, tuleb pidada meeles, mida juba ka ülemal mainitud, et mõnikord võib otse küll väikseid kulusid nõudev, kuid halvasti töötav ametasutus kaudselt kallimaks minna kui otse rohkem kulusid nõudev, kuid otstarbekohaselt tegutsev asutus. Sellepärast on

tarvilik kõigi nende ettepanekute vastuvõtmisel ja elluviimisel võtta vastu ka mõned üldised tingimused, mis peavad kategooriliselt kaasa käima reformi teostamisel ja ilma milleta võib mõni- gi hää algatus tunda halvemaid tagajärgi kui seda oli endine kord.

Esimeseks tingimuseks on nõuded, mis peaksid olema makevad nii riigi, kui ka omavalitsuse asutuste valitsemises; need on selgesti väljendatud juba ülema-1 nimetatud III. rahvusvahelisel administratiiv-teaduste kongressil (23. juunil 1927 Pariisis) vastuvõetud sooviavaldustes<sup>62)</sup>, millest järgmine väljavõte:

5. s e k t s i o o n.

I. Kõigilt kandidaatidelt ametkohtadele (aux emplois publics) tuleb nõuda nii üldist kui ka kutselist ettevalmistust; see ettevalmistus peab kestma kogu teenistusesolemise aja jooksul.

II. On tähtis tegelikult alal hoida või kõvendada ametkonda- de juhatajate võimu (l'autorité); selle võimuga koordineerub (a pour contre partie) vastutus.

III. Ametnike streigid ei ole lubatavad (totolérées). Selle- pärast peavad tunnustatud ametnike ühingud keelduma (doivent s'interdire) streigi sihtide tagaajamisest.

IV. On olemas ka administratiiv-teadus, mille poolt avaldatud seadused on samuti kindlad (sures), kui kõige kindlamed ühiskond- likud (sociales) seadused, mille mittetunnustamine ükstepuhas määsuguse ettevõtte juhatamisel ei ole hädaohuta.

V. Nende seaduste hulgas leidub käsutamise ühtluse (de'unité de commandement) seadus: see seadus nõuab, et ametkonna juhi võim ei oleks halvatud (contrecarrée) seadusandluskogu liigete või ametnike ühingute vahelesegamisega.

VI. On võimalik tõsta ametkondade töö viljakust, tarvitusele võttes mõnd uuendust, mis on katsutud tööstuses, varemalt kind- laks tehes, et asjaolud, mis nende tarvitusele võtmist lubanud, on ametkonnas olemas; üheks kõige hädatarvilikumaks abinõuks oleks büroo-masinate tarvitamine.

Töövilkakuse tõstmisel oleks tagajärg<sub>k</sub> (un double resultat), mis kasulik ühel ajal valitsejatele kui ka ametnikele."

Kuna need avaldatud soovid tuleb lugeda rahvusvaheliselt tunnustatuks, ja ka meil ei saa olla midagi nende vastu, siis

62) Eugen Maddison'i andmetel - "Maaomavalitsus N 2-1928.

tuleb neid võtta kui kategoorilist tingimust ka meie maavalitsuse reformi teostamisel.

Teiseks tingimuseks on sooviavaldus, mis puudutab küll alles katse ajajärgus olevat küsimust, kuid mille vastuvõtmine ettevaatliku ja kavakindla tegutsemise juures võib aegade kestes endaga kaasa tuua mõjuvad abinõud nii riigi, kui ka omavalitsuse asutuste asjaajamise lihtsustamiseks. See sooviavaldus nõuab valitsusasutuste ratsionaliseerimist, mida küll nõuab ka juba ülemaltoodud sooviavalduste viimane punkt (VI).

Valitsusasutuste ratsionaliseerimine, nagu teada, lähtub kolmest põhimõttest: 1) selle inimmaterjali omaduste parandamisest, kelle kaudu asutus funktsioneerib, 2) administratiiv asutuste funktsioonide peenendamisest ja nende struktuuri otstarbekohasest ehitusest, ja 3) asutuse töö enese plaanikindlast korraldusest. Struktuuri põhimõttes pakuvad suuremat huvi asutuste asjaajamise lihtsustamiseks n. n. funktsionaalse süsteemi käsitlemise katsed, mis esimesena leidis käsitlemist tööstuses ameerika inseneri Taylor'i poolt. - Valitsusasutuste ehituse funktsionaalne tüüp on iseloomustav funktsioonide jagamise poolest ja ka sellepöolest, et iga funktsiooni teostamine on pandud eri tööliste pääle. Asutusel ei ole vahepäälseid astmeid "funktsionaalsete meistrite" või sekretäride - ettekandjate ja asutuse juhi vahel teatud ühesisuliste küsimuste ringis. Saksamaal sääraseid funktsionäärid, kes on kutsutud asutuse teatud funktsioonide juhtimisele, nimetatakse *detsernentideks* (decerno - juhtima, lubama), Inglismaal - abisekretärideks (Assistant Secretaries). Detsernent on asutuse tööjaotusega tema pääle pandud funktsioonide iseseisev juhtija ("lubaja"); ta juhib teatud funktsiooni, aga mitte asutuse osa. Valitsusasutuse tehnilised abiosad kujunevad endistest valitsustest, osakondadest, jaoskondadest, ja moodustavad terve asutuse jaoks üldise büroo ning kontori, mis on terve asutuse teenistuses. - Funktsionaalne süsteem annab võimaluse asetada igit meest õigele kohale ("the right man in the right place"), vastavalt tema eriteadmistele ja kogemustele.

Kolmandaks ja viimaseks üldiseks tingimuseks on nõue, mis puudutab mitte nii väga kokkuhoidu otseselt, vaid seda küll kaudselt, veel enam aga meie riigiasutustes valitsevat üldist korda, kuid mis aegade jooksul võib ka sisse juurduda omavalitsuse asutustes, kui sellele aegsasti ei tehta tõkkeid. Selle nõude täitmine ja puudutatava korra parandamine peaks aitama endaga kaasa tuua üldist tervendamist. See "kord" on nimelt mitmeameti pidamise tööbi, mis on haaranud meie üksikuid tegelasi mitte ainult esinduskogudes, vaid ka teistel aladel. Kahjuks leidub meil üsna nimekaid härrasid, kes ei häbene vastu võtmast palga "kümnest kohast". Samal ajal aga on haritlaste ja teiste inimjõudude keskel valitsemas kibe tööpuudus. Nagu juba tähendatud ülenuel, esinduskogude kohta, võib ka säärane ametkohtade koondamine üksikute kätte viia raske kriisini, küll haritlaste üleproduktiooni, küll ühede rahvasklasside rikastumise, teiste vaesenemise näol. See mitmeameti pidamise, õigemini mitme sissetuleku soetamise tööbi on päälle otsesekohese, avaliku mitmekoha pidamise veel hävitavamalt levinud salajase, varjatud mitme sissetuleku soetamise näol; eritasud ja lisatasud juba kindlat kuupalka saajatele isikutele, küll preemiadena, küll "tükitöö", küll "ületunni töö" eest, Riigi eelarves figureerivad selleks igal aastal soliid summad. Eriti on siin liiale mindud seaduste ja määruste väljatöötamise alal, kus juba kindla palgaga kindlustatud isikutele võimaldatakse nii teha juurde veel teine või isegi kolmas kuupalk, - samal ajal kus leidub kohaotsijaid juriste, kes teeksid tarvilikud lisatööd sama hästi ära ja saaksid sellest tasust oma terve ülalpidamise. Asjasse saaks parandust tuua sellega, et riigi ja omavalitsuse asutustes tuleb sääraksele mitmeameti pidamisele ja mitme sissetuleku soetamisele teha lõpp. Tuleb kaotada igasugu eri-, lisa- ja muud tasud kindlapalgalistele ametnikele ja selle asemel võtta tarvilike lisatööde tegemiseks abijõude uute inimeste näol. Siis peaks ka üldiselt tervenema kogu meie ühiskondliku tulukuse ja tööjaotuse küsimus.

Kõigi nende ettepanekute, nõuete ja tingimuste täitmisega saaksime kätte üldise, otsese ja kaudse kokkuhoiu, kuid ka loode-

tava üldise tervenemise.

Uksikutel aladel püüame näidata kokkuhoiu võimalusi järgnevalt.

Vallaomavalitsuste kohta ei saa öelda, et neil üldse oleks suuri raiskamisi, mille vältimiseks tarvis reformi ning kokkukoidu. Valdade majapidamine on nii kui nii piiratud, laiutamisest ei saa juttugi olla. Valla kui omavalitsuse algüksuse valitsemine ja ülalpidamine sünnib niivõrt rahva lähedusel osavõtul, et iga liigse kulu tegemine või maksu määramine tekitaks otsekohe kogu valla vastuseisu, ja selle tõttu ka ei saa valdades ebakohast majapidamist üldse ette tulla.

Sellest olenevalt langeb ka ära kokkuhoiu võimaluste käsitlemine vallaomavalitsuste suhtes otsekoheeses mõttes ja laiemas ulatuses. Jääb järele vaid käsitleda mõnd kokkuhoiu võimalust kaudes mõttes ja kitsamas ulatuses, veel enam aga üldise tervenemise suunas.

Nii vallaomavalitsuse üksuse korraldamisel, rõhku pannes sellele, et iga valla arenemine tuleb jätta tema enese tahte küsimuseks ja valla piiride muutmine võiks teostuda mitte ilma vastavate vallavolikogude seisukohti ärakuulamata, samuti andes piiride muutmise otsustamise sel korral, kui muutmise puudutab mitme maakonna piire ja seda ei poolda mõni asjaosaline maavolikogu või kui piiride muutmise või mõni muu põhjus toob endaga kaasa uute valdade seutamise või olemasolevate kaotamise, Vabariigi Valitsusele, - võib kätte saada mitte niivõrt kokkukoidu, ei otseses ega kaudes mõttes, kui just tõuget üldiseks tervenemiseks, mida peab tooma see teadmine, et kodanik, kohalik rahvas ise räägib kaasa oma elu ja valitsemise korraldamisel, ja et kui tema tahe ei pääse mõjule, siis küsimuse lõpulik otsustamine ei piirdu ainult järgmise astme sanktsiooniga, vaid toimub vabariigi kõrgema täidesaatva võimu autoriteetliku lõpuotsusega. See teadmine, et kõik astmed läbi käidud ja kõik tehtud mis võimalik, rahuldab kodanike täiemal määral ja aitab ära hoida liigseid kaebusi ning üldist rahulolematust.

Vallaomavalitsuse ülesannetest, mis enamalt jaolt endised, ei saa midagi kaotada ega sellega ka kokkukoidu saavutada. Küll aga tuleb ülesandeid juurde. Nii näiteks matmispaikade seutamine,

korraldamine ja valitsemine on valdadele uus ülesanne, mis usuühingute loiuksjäämisega tuleb valdadele juurde. Kuid kui vaa-  
delda lähemalt surnuaedade korrashoiu ülesandeid, siis võib ker-  
gesti veenduda, et need ülesanded ei ole suured ega rasked. Vastu-  
pidiselt, selle asemel, et endistel alustel, kihelkonna korral-  
duses ühiselt korras hoida matmispaiku, pole nüüd muud uut, kui  
ainult samade surnuaedade korraldamine võtta valdade ülesandeks,  
eriti sihtühingute abil. Sel kujul aga osutub see ülesanne ker-  
gemaks juba sellepoolet, et kuna kirik riigist lahutatud ja usu-  
ühingutesse liitumine ei ole sunduslik, siis surnuaia korrashoid  
ei tarvitse enam seotud olla kirikuga ega kogudusega ning nende  
ülalpidamisega, mis on juba raskem ülesanne. Sellest viimasest  
vabanedes on aga vallad juba nii kui nii kokkuhoidu saavutanud.  
Järelejäänud surnuaedade korrashoiu kulud on väiksem osa endise  
kihelkonna ülalpidamise kuludest.

Täitsa uuteks, juurdetulevateks osutuvad ülesanded maa-  
korralduse alal - riigi tagavara ja vöörandatud maadest asutatud  
talukohtade korraldustööde lõpuleviimine ja nende kasutajatega  
vahekordade lõpulik kindlaksmääramine, - seniste ringkonna-valit-  
sejate ülesannete osaline jätkamine - toovad vallavalitsusele  
küll tööd juurde, kuid see töö on niivõrt väike ja ajutine, et  
selle tõttu tööjõu juurdevõtmist küll tarvis ei ole. Talukohtade  
korraldustööd peavad lähemas tulevikus lõpule jõudma, maa kasuta-  
jatega määratakse vahekorrad lõpulikult varsti kindlaks, - sel-  
lega on maakorraldustöödel kohtadel lõpp. Pääle selle tuleb sil-  
mas pidada kaudest kokkuhoidu, mis saadakse selle läbi, et maa-  
saajad ei tarvitse ette võtta pikki sõitusid kaugele ringkonna-  
valitseja juurde, vaid võivad asjad joonde ajada oma valla-  
majas, jne.

Posti-telegraafi-telefoni korralduse alal küll suureneb  
vallaomavalitsuste osavõtt maaposti korraldusest, kuid see üles-  
anne ei too jällegi uute jõudude juurdevõtmise tarvidust. Vallad  
on olnud enne ja jäävad ka tulevikus postiagentuuride ja kirjatalu-  
de sisseseadmises kaasaraäkijateks; selle tõttu ka nende töö  
ei suurene. Peaks<sup>küll</sup> aga lõppema see ebaloomulik olukord, kus posti-  
agentuuride juhatajad - vallasekretärid on eesõigustatud seis-  
paiga

korras võrreldes teiste vallasekretäridega, kuna nad saavad tasu postiagentuuride juhatamise eest niisugusel määral, mis rikub tasakaalu vallasekretäride otseste palgamääradega. Postivalitsus on osanud oma "töönormid" seada nii, et vallasekretär saab postiagentuuri juhatamise eest, mis on tema otsekooste ülesannete kõrval, võib olla, vaid üks kümnendik kogu vallasekretäri tööt, tasu mõnes juhtumis isegi sama palju, kui on tema otsene palk. Pääle selle on vallasekretärid praegu postiagentuuride juhatajaks mitte ~~ex~~ officio, vaid isiklikult, seistes selles osas vahekorras otse Postivalitsusega. Vallavalitsus kui niisugune on asjast osa võtnud ainult ruumide lubamisega, kõik muu on vallasekretäri eraasi, eri-vahekorras Postivalitsusega. On selge, et siin on loodud vahekorrad, mis ei ole üldistes huvides kasulikud. Selle ebaloomuliku olukorra peaks lõpetama postiagentuuride ja kirjatalu andmine otse vallavalitsuse hooleks, tema ametnike teenida ~~ex~~ officio, volikogult määratava tasu eest, üldiselt õiglaste normide põhjal. Vallavalitsuse väljaminekud võivad selle läbi ehk tõusta mõnes summas, mis ei ole nimetamisväärt, kuid selle eest Postivalitsuse väljaminekud vähenevad palju tuntavamalt, kaovad lubamatud eri vahekorrad ja tõuseb postiagentuuride juhatajate vastatus otse vallavalitsuse ees. See kõik toob kaasa ka üldise tervenemise.

Samad motiivid maksavad ka maa telefoni korralduse kohta. Siin on küll keskvalitsuse - Postivalitsuse tehniline järelevalve enam vajalik ja seda tuleb teostada intensiivsemalt maa-valitsuse tehnilise personaali abil, kuid see ei vähenda kokkuhoiu võimalusi. Siinkohal tuleb peatuda ühe küsimuse juures, mis puudutab postikorraldust vaid kaudselt, kuid mis oleks üheks üldiseks asjaajamise lihtsustamise ja kokkuhoiu abinõuks. See on kohalike punktide kasutamine elanikega läbikäimiseks kohtadel ja sellest politseiametnike vabastamine. Praegu sünnib see läbikäimine nii, et igasugu ametasutuste, kohtu ja teiste asutuste teadaanded saadetakse elanikele kas politsei või vallavalitsuse kaudu; nende hulka kuuluvad ka maksunõudmised. Nende teadaannete ja nõudekirjade väljasaatjad aga, võib olla, ei oska ette kujutada, kui palju toob kohtadel tööd niisuguste teadaannete või nõudekirjade

edasitoimetamine. See töö ei ole politsei ega vallavalitsuse otsene ülesanne, vaid lisatöö, mis nõuab küllalt aega ja tüli. Suur kokkuvõtte oleks saavutatud, kui vabastataks politseiasutused ja vallavalitsused igasugu kutsete ja teadaannete ning maksunõudmiste edasitoimetamisest. Tuleb palju odavam, saata kutsed, teadaanded ja maksunõudmised kodanikele kätte postikaudu, - neil kordadel aga, kus on tarvis veenduda saadetise kättesaamises, võib seda teha tähtsate kirjadega. Otstarbekohane maaposti kofraaldus aitab ka selleks kokkuvõtteks kaasa.

Vallavolikogu korralduses annaks kokkuvõtte valimisnimekirjade kaotamine ja volikogu volituste kestvuse pikendamine nelja aasta päälle. Kaudset, tervendavat mõju aga avaldaks isikuvalimise vabaduse võimaldamine ja passiivse valimisõiguse piiramine mitmest esinduskogust osavõtu keelu näol.

Vallavalitsuse korralduses peaks üldiselt kokkuvõtte andma ja tervendavat mõju avaldama valla valitsemise ühtlus kollegiaalse vallavalitsuse poolt ühest keskusest, kuid vallavanema abide ühtlasel toetusel, nende piirkondades. Vallasekretärile asjaajamise lihtsustamise võimaluse andmine, sellekohaste juhtnõuete kohaselt, peaks ka kaasa aitama üldisele kokkuvõttele.

Vallaomavalitsuste tegevuse järelevalves peaks väga mõjuvalt kaasa aitama üldisele kokkuvõttele vallavanema õigus volikogu ja vallavalitsuse koosolekutel keelata seadusevastaste ja kahjulike otsuste ning korralduste tegemist ja üldse säärase küsimuste arutusele võtmist. Samuti peaks mitmekülgset kokkuvõtte andma volikogu seadusevastaste otsuste ümberotsustamiseks andmine ilma protesti tõstmiseta administratiiv kohtu korras. Pääle selle annaks kokkuvõtte ja ühtlustaks tegevust riigi järelevalve koondamine ühe isiku kätte, kuna jääks ära mitme isiku väljasõit kohtadele.

Sihtühingud peaksid aitama koondada omavalitsuse ühistegevust üksikute alade suunas. Sellega jääks ära vallaomavalitsuste koormamine kõrvaliste erialadega; seda enam saaksid vallad aga end pühendada oma otsekohestele, üldistele ülesannetele.

M a a o m a v a l i t s u s t e korralduses tuleb aga tegemist teha kokkuvõtte küsimusega hoopis laiemas ulatuses. Siin peab kokkuvõtte ette nägema mitte ainult omavalitsuses, vaid ka riigi-

valitsemises üldse. Kokkuid üksikutel aladel peab olema nii otsene, kui ka kaudne, ja selle kaasas peab ka käima üldine tervenemine.

Maaomavalitsuse üksuse korraldamisel, nagu vallaomavalitsuse üksuse korraldamiselgi, võib kätte saada mitte niivõrt kokkuidu, kui just üldist tervenemist, mida peab tooma juba see teadmine, et omavalitsused ise saavad kaasa rääkida oma üksuste korraldamisel, mis on küllalt tähtis küsimus. Seda kaasarääkimist võimaldaks tingimus, et maa(konna) piiride muutmine sünniks, kui muutmist ei poolda mõni asjaosalise maavolikogu, Vabariigi Valitsuse otsusel, kui aga muutmine või mõni muu põhjus toob endaga kaasa uue maakonna asutamise või olemasoleva kaotamise, siis küsimus otsustatakse seaduseandlisel teel. Rahvaesinduse osavõtt sellest korraldustööst peaks aitama rahuldada kodanikke ja ära hoida kaebusi ning rahulolematust.

Administratiiv alal peaks üldist kokkuidu tooma pääasjalikult kaasaaitamine ruumide ja siseseadete leidmiseks ning korrashoiuks kohtu-, politsei- ja vangistusasutustele, samuti piirivalve- ja tolliasutustele ning muudele riigi ettevõtetele. Maaomavalitsusele toob see küll tööd juurde, kuid selle eest vähenevad, tuntavamalt vastavad väljaminekud üksikute ministriumite aladel, kus ei ole enam tarvis igasse linna saata oma inseneri ja majanduseülemat, vaid küllalt on sellest, kui kohalik maaomavalitsus aitab selle asemel kaasa kohalikele kohtu-, politsei- ja vangistusasutustele ja teistele asupaikade leidmiseks ning korrashoiuks pääasjalikult majandus-tehnilisest küljest, maaomavalitsuse teenistuses olevate jõudude abil.

Hariduse ja sotsiaal alal peaks tooma kokkuidu ja ühtlust kõigi maakonnas asuvate koolide majandusliku külje eest hoolitsemine, kus see osalt on juba nüüd maaomavalitsuste ülesandeks. Lihtsam on maaomavalitsustel teostada neid lisaülesandeid kohtadel, kui korraldada seda ministriumist kulukate väljasõitudega. Ministriumi ülesanded peaksid aga selle võrra vähenema, kuna tema ülesandeks jääb vaid üldine koolitegevuse järelevalve ja koolivõrgu üldkorraldamine. Samuti peaks ministriumi ülesandeid vähendama hariduslike ja üldkasulike ettevõtete, nagu rahvamajade, raamatukogude jne. täielik jätmine omavalitsuse hoolde, mis küll

ka nii juba ongi, kuna ministeeriumi ülesandeks jääks vaid nende võrgu üldkorraldamine. Eriti peaks aga üldist kokkuhoidu andma haigemajade, sanatooriumite ja leprosooriumite, apteekide ja teiste tervishoiuasutiste asutamise, korrashoiu ja ülespidamise andmine omavalitsuste hoolde, kuna need on omavalitsustele igati lähemal, kaudseid paremusi aga andma tervishoiu ja ravitsusasutiste kättesaadavamaks tegemine. Kindlasti toob aga kokkuhoidu lastekodude, igasugu teiste kodude ja ühiselumajade asutamise, korrashoiu ja ülalpidamise andmine omavalitsuste hoolde, mille korraldus juba puhtmajanduslikult peaks omavalitsustel olema hõlpsam.

Majanduse alal oleks põhjapanevamaks kokkuhoiu abinõuks maksuametite liitmine maavalitsuste majanduseosakondadega. Esi- teke annaks kokkuhoidu juba ühine majapidamine: ühised ruumid, ühine teenistus jne. Teiseks kaotab ühine asjaajamine kirjavahe- tuse pidamise tarviduse seniste maksuametite ja maavalitsuste vahel, kuna maavalitsused oma aparaadiga juba korraldaksid andme- te kogumise jne.; ka keskasutustega, ministeeriumitega ei oleks enam paralleelset kirjavahetust maavalitsuste ja maksuametite poolt. Kolmandaks peaks koondumist ja ühtlust tooma kogu maksu- asjanduse korraldamine maakonnas üldse ühest keskkohast; ka peaks vähenema ametkondade vaheline komisjonitamine. Sellega seo- tult peaks ka kodanikule muutuma hõlpsamaks maksuküsimuste la- hendamine, kuna tal neis küsimustes oleks tegemist senise mitme asutuse asemel maakonna linnas ainult ühega - maavalitsuse majan- dusosakonnaga. Ka teenijate koosseisudes peaks liitmine tooma kokkuhoidu, kuna kantseleide liitmisega väheneksid mitmed paral- leel tööd ja asjaajamise lihtsustamisega jääksid ära mitmed üle- arused tööd. Need kokkuhoiu võimalused on mõeldavad nii otse- kohese, kui ka aktsiisi maksustamise teostamises.

Tollimaksustamise teostamine jääks riigiasutuste ülesandeks, mis siin lähemat käsitlemist ei leia, kuid möödaminnes võib siiski näidata, millist kokkuhoidu annaks tolliametite liitmine piirivalve kohalike asutustega. Nagu teada, on piirivalve ja toll ühedeks kulukamateks asutusteks, kuid mõlemad teenivad peaaegu paralleelselt üht ja sedasama ala: piirivalve teostab piirikait- set ja ka tollikaitsset, toll aga õieti küll peaks ainult tolli-

maksustamist teostama, kuid ta teeb seda mitte ilma arvurikka tolli ametnike ja valvurite koosseisuta. Ometi aga peaks täitsa mõeldav olema tollikaitse ja valve korraldamine ainult piirivalve poolt, kes siis juba ka võiks teostada tollimaksustamist üldse. Kui selle juures tuleks piirivalvet suurendada, ütleme, praeguste tolliasutuste koosseisust ühe kümnendiku osas, siis samast koosseisust võiks aga vabaneda üheksa kümnendikku. See tooks suure kokkuhoiu juba otseselt; juurde aga tuleb veel kokkuhoid, mis saadakse ühe juhtimiskeskuse ja majapidamise loomisest seniste kahe asemele. Kaudselt aga tooks see kõik palju ettenägematuid paremusi nii üldise korra kui ka eriti tollikaitse kindlustamise mõttes.

Monopolide valitsemises tooks monopolide saaduste müügi laiendamine omavalitsuste kaudu kokkuhoidu sellega, et jääks ära keskasutuste kulukas läbikäimine üksikute müüjatega, samuti müüjate sõidud keskasutustesse jne.

Põllutöösakonna alal peaks kokkuhoidu andma maakorralduse komisjonide ja maakorraldajate üleviimine maavalitsuste juurde. Sellega liituksid kantseleid ja isiklik koosseis, asjaajamine muutuks ühtlasemaks, kuna kogu maakorralduse tööd kohtadel peaksid sündima kooskõlas maavalitsuse teiste ülesannete täitmisega, nende kavatsustega ja sihtidega. Kodanike seisukohast oleks liitmine see/väga tervitatav veel sellepolest, et ~~kiitakse~~ siis muutub läbikäimine kõigi maakonna asutustega ühtlasemaks, kuna läbikäimine maakorralduse asutustega kui maavalitsuste organitega tundub kodanikele lihtsam ja omasem. Kohalike omavalitsuste kaudu saavad ka kodanikud lähemalt jälgida maakorralduse töid; siis on neil ka võimalik kergemini selgusele jõuda seni Põllutööministeeriumi ametnike poolt toimetatud korraldustööde väärnähtuste põhjustes ja hõlpsam kaasa aidata nende kõrvaldamisele.

Maaparandustööde korraldamine maavalitsuste kaudu tooks kokkuhoidu sellega, et nii tööde väljaandmine, kui ka nende teostamise järelevalve ja vastuvõtmine on kõik puht kohalik töö, mis kasulikum korraldada kohtadel kui keskkohast. Keskasutuse hooleks jääks vaid üldine tööde kava kokkuseadmine ja arendamine.

Põllutöö, karjakaevatus ja majapidamise koolide korraldus ja ülalpidamine võib olla kõige otstarbekohasem ainult omavalit-

suste käes, samadel alustel nagu üldhariduslikud koolidki, selle vahega, et alluvad Põllutööministeeriumi järelevalvele. See peaks andma kokkuhoidu ka nende koolide ülalpidamises, kui osatakse koolide majapidamist korraldada kokkuhoidlikult. Mõned erikoolid, nagu Tori hobusekasvatuse kool, Tooma sooharimise kool ja Voltveti metsakool, ka katsejaamad, nagu riigi seemne-kontrolljaam, riigi põllutöö-katsejaam ja seakasvatuse katsejaam, ei tooks kasu omavalitsuse käes, kuna nad selleks liig eriteaduslikud; sellepärast on kasulikum need jätta riigi kätte.

Loomatervishoiu korralduses on kasulikum maakonna ja jaoskonna loomaarstid viia maavalitsuste koosseisu pääasjalikult sellepärast, et siis on maavalitsustel kergem reguleerida loomatervishoiu korraldust, mis juba iseenesest on kohalik asi.

Maanteede ja sildade ehitamise ja korrashoiu alal tuleb kokkuhoiu küsimuses olla eriti tähelepanelik, kuna siin on tegemist väljaminekutega, mis kaetakse suurte summadena, mille jagamine üksikasjaliselt ei ole ette nähtud riigi üldises eelarves, vaid eri-eelarvetes. Tuleb silmas pidada, et pääosa teedekapitalist läheks maanteede ja sildade ehitamiseks ja korrashoiuks otseselt, kuna maanteede masinate muretsamiseks ja isikliku koosseisu palkadeks tuleb määrata tarvilikud summad ainult hädevajalikkuse piirides. Siis oleks võimalik saavutada ühest küljest mõjuvat kokkuhoidu, teisest aga intensiivsemat teeparandust ja sellega ühtlasi ka maanteede seisukorra üldist ja rutulist paranemist.

Jõuvankrite asjanduses ei ole praegu selget ülevaadet auto-liinide ekspuataerimise tulukusest. Riik saab ettevõtjatelt — liinipidajatelt: jõuvankrite maksu otseselt ja bensiinimaksu kaudselt. Erilist liinimaksu, nagu see oli varemalt, enam ei võeta. Liinipidaja võtab sõitjatelt maksu normides, mis harilikult kinnitatakse Teedeministeeriumi Maanteede ja ehituse osakonna poolt. Pääle selle saavad need liinid, kus toimetatakse ka posti-vedu, selle postiveo tasuks Postivalitsuselt võrdlemisi mõjuka toetuse sellekohase <sup>kilogramm/</sup> kilomeetrimaksu näol. Senistest kogemustest on jäänud mulje, et kogu jõuvankrite liikumise ekspuataerimine eraalgatuse alusel võib aegade jooksul kujuneda ebasoodsaks riigile. Eriti hakkab see ennast tunda andma neil liinidel, kus auto kipub võistlema raudteega. Sääli peaks tervendavaks abinõuks

olema nende liinide võtmine riigi kätte, omavalitsuste kaasabil. Siis selguks ka liinide eksploateerimise tulukus üksik- asjalisemalt. Avanevad tagajärjed võivad endaga kaasa tuua, võib olla, ka jõuvankrite maksustamise reformi päevakorrade võt- mise, vähemalt nende sõidu- ja veotariifide kindlaksmääramise, võib olla umbes samasuguses korras, nagu see sünnib raudtee ja teiste tariifide suhtes. Sellega ühes omaks kogu jõuvankrite asjandus, mis on meil veel arenemas ühes paranevate maanteedega, püsivama ja ühtlasema ilme. Ka peaks see kõik juurde tooma tun- tavaid tuluallikaid riigile.

Posti-telegraafi-telefoni kohalikus tegevuses peaks maaposti korralduse ja kohalike telefoniühenduste andmine omavalitsuste kätte endaga kaasa tooma, pääle kokkuhoiu võimaluste majapida- miste koondamisega jne., kaudseid paremusi postiagentuuride, kirjatalude ja maa telefoni keskjaamade ning kõnepunktide võrgu asjatundlikuma kindlaksmääramisega, sellega tuues seda ala ka lähemale rahvale, kes on huvitatud maaposti ja kohalike tele- foniühenduste otstarbekohasest korraldusest.

Maavolikogu korralduses annaks kokkuhoidu valimisnimekirjade kaotamine ja volikogu volituste kestvuse pikendamine nelja aasta pääle. Tervendavat mõju üldiselt avaldaks aga isikuvalimi- se vabaduse võimaldamine ja passiivse valimisõiguse piiramine mitmest esinduskogust osavõtu keelunäol. Ka peaks häid taga- järgi andma maavolikogu koosolekute juhatamise andmine maavanema kätte. See peaks aitama välja ajada maaomavalitsustest osaltki seda poliitikat, mis on riigivalitsemises üldiselt tarvilik kunst, kuid mis omavalitsuses kipub segama sageli kogu omavalit- suse mõistlikku teguts emist.

Maavalitsuse korralduses peaks uut hoogu ja tervendavat mõju maaomavalitsuse tegevusse tooma esiteks maavanema mõjuvõimu esiletõstmine ja teiseks maavalitsuse teiste liigete haridus- liku või kogemusliku teensuse nõudmine. Kui on õige mees õigel kohal, siis see avaldab nii otseselt kui kaudselt määratud mõju, mitte ainult kokkuhoiu suunas, vaid kogu süsteemis. Esijoones on see tähtis maavalitsuse sekretäri suhtes. Kuna sekretäri ülesandeks on kantselei asjaajamise, kirjavahetuse ja arvepida- mise korraldamine ning juhtimine, mis kõik nõuab asjatundlikku

käsitlemist ja pikemat ettevalmistust, siis saab seda ainult kestva teenistuses rahuldavalt teha. Sellepärast on loota paremusi kogu asjaajamise korralduses vaid niisuguse sekretäri abil, keda maavolikogu valib ametisse määramatuks ajaks ja kes on selle juures kõrgema haridusega, õigusteadlane, hästi ettevalmistatud administratiiv ja eriti omavalitsuse alal. Kui need tingimused täidetakse, siis järgnevad sellele iseenesest kokkukoid ja muud paremused.

Maaomavalitsuste tegevuse järelevalves peaks kaudsele kokkukoiule kaasa aitama maavanema õigus maavolikogu ja maavalitsuse koosolekutel keelata seadusevastaste ja kahjulike otsuste tegemist. Mitmeti peaks kokkukoidu andma ka maavolikogu seadusevastaste otsuste ümberotsustamiseks andmine järelevalve asutuse poolt, ilma protesti tõstmiseta administratiiv kohtu korras. Asjatundlikumale tööle aga aitaks kaasa maaomavalitsuste järelevalve teostamine mitte ühe isiku poolt, nagu see on otstarbekohane vallaomavalitsuste juures, vaid erialade järgi: iga ministeerium oma ametnike kaudu.

Sihtühingud peaksid aitama koondada ka maaomavalitsuste ühistegevust üksikutel aladel. See tooks kaasa nende vabastamise kõrvalistest ülesannetest ja võimaluse endid seda enam pühendada oma üldistele ülesannetele. Sellega ühenduses kaoks ka, kui likvideerub Maaomavalitsuste Liit, otsesed ja kaudsed kulud, mis seotud Liidu olemasoluga ja \* temast osavõtuga.

Täpsemalt selguvad kokkukoiu võimaluste üksikasjad reformi teostamisel ja eriti ülesannete otstarbekohasel jagamisel, mille tagajärjel peab muutuma ka üldine riigiasutuste korraldus ja sellele vastavalt ka isiklik koosseis nii riigi, kui ka omavalitsuse asutustes. Otstarbekohane asutuste ja koosseisude korraldamine peaks andma üldist kokkukoidu.

Reformi teostamine toob aga ka kaasa terve rea normide, seaduste, määruste ja korralduste muutmise vajaduse, mis kõik kokku peaks olema lähema tuleviku ülesanne.

---ooo000ooo---

Kasutatud allikaid ja kirjandust.

- 1) Prof. N. M a i m'i loenguid riigiõiguse alal ja sääl näidatuid: Jellinek, Kokoskin j.t.
- 2) Prof. St.v. C s e k e y loenguid administratiiv õiguse alal ja sääl näidatuid: Die Quellen des estnischen Verwaltungsrecht.1927, Jellinek, G. ja W., Fleiner, Hatscek, Merkl j.t.
- 3) Prof. A. I. J e l i s t r a t o v. Administratiivnoje pravo. 1929.
- 4) Prof.dr. Franz L i e b e r. On civil liberty and self-government.1859 (ka K. Päts'i tõlge 1908).
- 5) A. D a m a s c h k e. Aufgaben der Gemeindepolitik.1904 (ka K. Päts'i tõlge 1906).
- 6) V.V. P o g o s s k i i. Mestnoje samoupravlenie na demokratičeskikh načalah. Moskva,1917.
- 7) Percy A s h l e y. Local and Central Government. 1906.
- 8) J. R e d l i c h & F.W. H i r s t. English Local Government. 1903.
- 9) Handbook of Local Government for England and Wales. 1920.
- 10) John A. F a i r l i e. Local Government in the United States.
- 11) Prof. dr. Fritz S t i e r - S o m l o. Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrecht in Preussen. 1919.
- 12) Dr.jur. Hugo K i n n e. Die Autonomie der Kommunalverbände in Preussen. Berlin, 1908.
- 13) Dr. jur. Erich M e r k e l. Der Gemeindebeamte. Leipzig,1921.
- 14) Dr.jur. Hans P e t e r s. Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen. Berlin, 1926.
- 15) P. P. G r o n s k i i. Obsčinnnoje upravlenie v glavneiših gossudarstvah Germanii. Petrograd, 1916.
- 16) M.A. S i n o v j e f f. Opöt issledovanija semskago ustroistva Lifländskoi gubernii. 1895.
- 17) N. M a i m. Omavalitsuse arenemiselugu Liivimaa mannermaal.1912.
- 18) Prof. J. U l u o t s'a loenguid Eestimaa õiguse ajaloo alal ja sääl näidatuid: Bunge j.t.
- 19) Ajaloolisi allikaid (eriti "kihelkonna" küsimuses): Chronicum Livium, Liber Census Daniae, Balthasar Russov, Eisen, Jung, Kampmann, Kruus, Prants, Reiman, Saal j.t.

- 20) Das Schwedische Land- und Stadtrecht. Riga, 1709.
- 21) Rootsi ja Soome saatkondade andmeid.
- 22) Položenie 19. fevraljä 1866 o volostnom obsčestvennom upravlenii v Ostseiskih guberniah.
- 23) Položenie 9. juljä 1889 o preobrasovanii krestjänskih prissutstvennöh mest Pribaltiiskih gubernii.
- 24) Eestimaa omavalitsuse üleüldised määrused ja omavalitsuse ülesannete eraldamine Eestimaa mõisnikuseisuse asutustest. Tallinn, 1915.
- 25) Verordnungsblatt für Liv- und Estland, 1918.
- 26) Sobranie usakonenii i rasporäženii Pravitelstva, 1917.
- 27) E. M a d d i s o n ja J. K a i v. Sundnormide kogu maaomavalitsuse kohta. 1926.
- 28) Esimene Eesti omavalitsustegelaste kongress 24-26. oktoobril 1924. E. M. Liidu väljaanne, 1925.
- 29) Ajakirju: "Maaomavalitsus", "Õigus", "Politseileht".
- 30) Riigi Teatajas ilmunud seadusi j.m.
- 31) Ametasutuste ja arhiivide andmeid, protokolle j.n.e.
- 32) Ajakirjanduses ilmunud kirjutusi.

Auhinna.ksi

473653<sup>1</sup>

TÜ RAAMATUKOGU



1 0300 01067409 3