

Omavalitsuseta omavalitsused

Eesti omamaise haldusvõimu taastamine NSV Liidu ja Saksamaa vahelise sõja tingimustes

I osa. Kohalike omavalitsuste ebaõnnestunud taassünd

Meelis Maripuu

Proloog

Eesti Vabariigi saatus järgnevateks aastakümneteks otsustati ära, kui Saksamaa ja NSVL kirjutasid alla MRP-le. 1940. aasta juunis okupeeris NSV Liit Eesti ning riik muutus *de facto* olematuks. NSV Liidu lepingupartneri Saksamaa *de iure* tunnustus anneksioonile jäi andmata, enne puhkes nende endi vaheline sõda. Nüüd lähtus Saksamaa nii NSV Liidu kui ka Eesti (jt. Balti riikide) puhul *debellatio* põhimõttest: neid riike ei käsitletud õiguslikus mõttes okupeeritud territooriumina, vaid need riigid loeti lõppeenuks, mitte edasi eksisteerivaks. See annab meile võtme Saksa okupatsiooni perioodi halduskorralduse mõistmiseks – tehti, mida taheti, sidumata end mis tahes kindlate reeglitega.

NSV Liidu okupatsioonivõim oli ühe aasta jooksul Eesti kohaliku omavalitsussüsteemi põhjalikult lammutanud. Säilinud oli küll veel administratiivne jaotus, mida ei jõutud asendada NSV Liidus kehtinuga, kuid omavalitsuse sisu oli likvideeritud. Lahti olid lastud kõik maavanemad ning suuremate linnade linnapead. 1940. aasta juulis lõpetati omavalitsuste volikogude tegevus ja sellega likvideeriti tegelik omavalitsuse alus – rahva

esindus. Järgmiseks jõudis järjekord esmatasandi omavalitsuste kätte, välja vahetati enamik vallavanemaid ja abivallavanemaid. Vaatamata ametist lahti laskmistele, pääses suurem osa kohalike omavalitsuste juhtivtegelasi 1940/41. aastal veel repressioonidest, sest arreteerimiste teravik oli esialgu suunatud riiklikul tasandil tegutsenud isikute vastu. Teadaolevalt tabasid repressioonid 248 vallavanemast vähemalt 42 ning 528 abivallavanemast 36.¹ Oli ainult üks mees, kes püsis ametis nii enne kui ka pärast riigipööret ja töötas hiljem edasi täitevkomitee esimehena – see oli Eesti ühe väiksema ja marginaalsema omavalitsuse juht, Prangli vallavanem Johannes Sumberg. Ja mitte ainult, Johannes Sumberg jätkas vallavanemana ka Saksa ajal, olles 12. septembrist 1941 Harju maavalitsuse poolt ametlikult kohale määratud.²

Mõistet „omavalitsus” või „kohalik omavalitsus” (KOV) kasutatakse järgnevalt valla-, maa- ja linnavalitsuste kohta, sõltumata sellest, et Saksa okupatsiooni tingimustes ei võimaldatud tegutseda omavalitsuste volikogudel, mistõttu ei olnud sisuliselt enam tegu kogukondlike omavalitsustega. Järgneva artikli näitlik materjal puudutab peamiselt

¹ I. Paavle. Kohaliku halduse sovetiseerimine Eestis: 1940–1950. Tartu, 2009, lk. 42–50.

² Johannes Sumbergi teenistuskiri. TLA, f. 884, n. 10, s. 192.

valla- ja linnavalitsuste tegevust, kuid üldised reeglid ja järeldused on laiendatavad ka maavalitsuste tegevusele. Metsavendade, Omakaitse ja partisanide nimetust kasutatakse järgnevalt ilma sisulise eristusega, sest vaadeldaval perioodil juulis-augustis 1941 ei olnud veel kujunenud kindlapiirilist Omakaitse organisatsiooni.

Saksamaa valmistub valitsema idaalasid

1941. aasta 22. juunil algas Saksa vägede sissetung Nõukogude Liidu võimu all olevatele aladele ning nende esialgne ülikiire edu vallandas Nõukogude tagalas, Balti riikides, Ukrainas ja Valgevenes, rahvuslike jõudude relvastatud võitluse võimul oleva režiimi vastu. Rahvuslikud jõud alustasid Nõukogude haldusasutustelt võimu ülevõtmisega kohati juba enne rindejoone üleminekut ning Saksa üksused kasutasid seda oma operatiivses sõjategevuses ära. Mis tahes poliitilised pretensioonid olid aga lubamatud, sest iseseisvate riikide taastamine vallutatud aladel ei kuulunud Saksamaa plaanidesse. Idasõjakäigu poliitiliste küsimustega tegelevad ametnikud andsid endale siiski selgelt aru, et Eestis võivad neid ees oodata mitmed probleemid. Välisministeeriumi eksperdid arvestasid reaalse võimalusega, et Eestis võib teatud perioodiks tekkida võimuvaa-kum ning sellises olukorras hakatakse looma provisoorsest administratiivset või isegi riiklikku juhtimist. Eestis nähti kolme võimalust, millega edasi liikuva Saksa üksused pidid arvestama:

- 1) vasakpoolsed kodanlikud ringkonnad moodustavad bolševike vaikival nõusolekul uue valitsuse;
- 2) bolševike poolt veel arreteerimata või vanglast vabastatud viimase kodanliku valitsuse (*letzten bürgerlichen Regierung*)

liikmed moodustavad Stockholmist ja võib-olla Helsingist saabuvate emigrantide abiga kvaasi-legaalse antibolševistliku valitsuse;

- 3) mõistlikud (*einsichtige*) eestlased võtavad enda kätte provisoorse võimukorralduse, soovimata edasisi poliitilisi arenguid ennetada.³

Oldi seisukohal, et kahel esimesel juhul võib need valitsused ilma olulise järelmõjuta võimult kõrvaldada, kuna mõlemad ringkonnad on oma varasema käitumisega rahva toetuse kaotanud. Kolmandal puhul oleks tegu tõeliselt ülesehitusele pühendunud eestlastega, kellega tuleks nii ehk teisiti koostööd teha, et mitte korrata 1918. aastal tehtud viga. Leiti, et eriti taktitundeliselt tuleb käituda, kui eestlased alustavad enne *Wehrmacht* 'i kohalejõudmist oma üksustega relvavõitlust, milleks neile võib tulla ka abi Soomest. Võis arvata, et *Wehrmacht* tervitab selliseid sündmusi ja sellist entusiasmi ei tohi mingil juhul terava vahelesegamisega (nagu see oli 1918. aastal) maha suruda, vaid tuleb Saksa huvides ära kasutada.⁴

Samas pidi *Wehrmacht* end eemale hoidma poliitikast ja takistama ka eestlastel sellega tegeleda. Mis tahes poliitilised otsused pidi hõivatud territooriumil langetatama Saksa asutuste poolt, kuid samas ei tohtinud eestlaste surumine Saksamaale paslikesse raamidesse toimuda liigse brutaalsusega.⁵ Eestisse jõudvad *Wehrmacht* 'i üksused pidid tagama sõjaväeadministratsiooni toimimise olukorras, kus tulevane idaministeerium oli ametlikult alles sündimata ning mingist ühtsest poliitikast ei saanud veel juttugi olla. Praktikas pidid sõjaväeasutused üldiste juhtnööride järgi toimides ise hakkama saama. Kui kohalik elanikkond jõudis enne Saksa üksuste saabumist hakata moodustama kohalikke või keskvõimu asutusi, oldi sündinud fakti ees. Sõjaväevõimud olid sellistel puhkudel sun-

³ Wilhelm Wrangell, Aufzeichnung 24.06.1941. Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA AA), R105190, Politische Abteilung, Baltikum Pol. XIII, l. 7–8.

⁴ Wilhelm Wrangell, Aufzeichnung 24.06.1941. PA AA, R105190, Politische Abteilung, Baltikum Pol. XIII, l. 7–8.

⁵ Oberkommando der Wehrmacht Amt Ausl./Abw 28.06.1941. PA AA, R105190, Politische Abteilung, Baltikum Pol. XIII, l. 56; Allgemeine Richtlinien für die politische und wirtschaftliche Verwaltung der besetzten Ostgebiete. Bundesarchiv (BA), R 90/29.

nitud võtma seisukohti küsimustes, milles ei olnud selgusele jõutud veel Berliiniski. Sellises olukorras sõltus lahendus paljuski konkreetsete juhtide enda poliitilistest vaadetest ja positsioonist.⁶

Eestis pidid Saksa sõjaväe- ja tsiviilasutused haldusvõimu taastamisel arvestama kolme kohapealse faktoriga:

- 1) NSV Liidu võimustusüsteemi lagunemisel omaalgatuslikult Eesti Vabariigi seaduste alusel tegevuse taastanud kohalikud omavalitsused (valla- ja maa- ning linnavalitsused);⁷
- 2) Eesti rahvuslike poliitringkondade ideed riikluse taastamiseks riikliku järjepidevuse kandja peaministri presidendi ülesannetes prof. Jüri Uluotsa eeldatavate volituste alusel;
- 3) saksasõbralike Eesti poliitikute, ametnike ja sõjaväelaste võimupüüded ja tegevus Hjalmar Mäe juhtimisel Saksa võimudele alluvates institutsioonides Saksa tagalas.

Esile toodud osapooled eristuvad oma tegevuses üksteisest selgelt, nende omavahe- lised suhted ja seosed läbisid Saksa okupatsiooni ajal väga erinevaid faase.

Omakaitse rollist halduskorra taastamisel

Saksamaa ja NSV Liidu vaheline sõjategevus kandus Eesti territooriumile 7. juulil ja vältas oktoobri teise pooleni. Seetõttu toimus haldusvõimu vahetumine eri piirkondades eri aegadel ning tingimustel. Lõuna- ja Kesk-Eesti (Valga, Pärnu, Tartu, vähemal määral Viljandi maakond) valdades võtsid metsavennad/Omakaitse kohati võimu üle juba enne Saksa üksuste saabumist. Omakaitse-poolsed võimuvõtmised jäävad piirkonda lõuna pool Emajõe-Võrtsjärve-Pärnu joont, kust Punaar-

mee taandus kiiresti ning organiseeritud kaitse- selahinguid pidamata. Rinne peatus mõneks ajaks sellel joonel ning metsavendade aktiivne tegevus jätkus põhjapoolsetes maakondades, eriti Virumaal, Lõuna-Harjumaal ja Läänemaal. Põhjapoolsetes maakondades puudusid aga Punaarmee suure kontsentratsiooni ning rinde aeglase edasiliikumise tõttu sobilikud tingimused võimu ülevõtmiseks enne Saksa üksuste tulekut.⁸

Nii lõuna- kui ka põhjapoolsetes maakondades oli kohalikel Omakaitse üksuste üle- matel oluline roll esmase korra ja administ- ratiivvõimu taastamisel. Omakaitse säilinud aruannete põhjal võib öelda, et kohalikud Omakaitse üksused etendasid kesket rolli vallavalitsuste tegevuse taastamisel Valga-, Tartu- ja Pärnumaal, vähemal määral Vil- jandimaal. Viru- ja Võrumaa Omakaitse materjalid ei sisalda eelloetletud maakon- dadega võrreldaval määral sellekohast infor- matsiooni. Harju-, Järva- ja Läänemaa (v. a. Hiiumaa osa) Omakaitse ajalooülevaated ei ole säilinud.⁹ See aga ei tähenda, et neis maa- kondades Omakaitse ei osalenud kohalike omavalitsuste taastamisel. Virumaa Oma- kaitse tegevuse ülevaade ei esita toimunut valdade ja linnade lõikes, kuid üldkokkuvõtte alusel võib samuti kinnitada, et Omakaitse oli Virumaal oluline roll kohaliku administra- tiivvõimu esmasel teostamisel ning kohalike omavalitsusasutuste töö taastamisel. Suure hulga valdade puhul märgitakse, et kohaliku eestiaegse vallavalitsuse ametisse kutsumine või asendajate määramine oli Omakaitse esi- mene samm pärast Punaarmee lahkumist.¹⁰

Näiteks andis Lõuna-Pärnumaa Vabas- tamise Võitlusgrupi juhatus kapten Villem Raidi juhtimisel 9. juulil piirkonna linna- ja vallavalitsustele sundmääruse, milles öeldi järgnevat: „Seadusliku korra ja julgeoleku

⁶ S. Myllyniemi. Die Neuordnung der baltischen Länder 1941–1944. Zum nationalsozialistischen Inhalt der deutschen Besatzungspolitik. Helsinki, 1973, lk. 54–55, 74–75.

⁷ Linnaseadus, RT 1938, nr. 43, art. 404; Maakonnaseadus, RT 1938, nr. 43, art. 405; Vallaseadus, RT 1937, nr. 32, art. 310.

⁸ Metsavennad Suvesõjas 1941. Eesti relvastatud vastupanuliikumine Omakaitse dokumentides. Koostanud T. Noormets. Riigiarhiiv, 2003.

⁹ Metsavennad Suvesõjas 1941.

¹⁰ Bolševistliku võimu kadumine ja uue korra loomine. ERA, f. R-358, n. 1, s. 27, l. 98–110.

loomiseks käsen: 1) Moodustada kohe Kilingi-Nõmme ja Mõisaküla linnade linnavalitsused ning Orajõe, Häädemeeste, Laiksaare, Tali, Saarde, Tihemetsa, Rajangu ja Abja valdade vallavalitsused omavalitsuste tegelastest, kes maad ja rahvast juhtisid enne 21. juunit 1940. a.”¹¹

Sarnaselt arenesid sündmused ka Pärnu linnas kolonel Viktor Koerni juhtimisel, kes ei piirdunud Omakaitse organiseerimistööga, vaid kuulutas end „Eesti Vabariigi Valitsuse volinikuks” ja seadis sihiks keskviimu kujundamise.

Esimeste Omakaitse üksuste tegevus 1941. aasta suvel oli oma olemuselt partisanisõda, kuigi riik ja armee olid *de facto* oma olemasolu lõpetanud. Partisanisõda kui sõjategevuse iseseisev vorm ei olnud seni pälvitud suurt tähelepanu ning paljude riikide lahingueeskirjades vastav osa puudus. Eesti kaitseväe lahingueeskirjades oli partisanisõda eraldi osana välja toodud ning seda käsitleti vaenlase tegevuse takistamisena ja kahjude tekitamisena tagalas. Nagu tellitult, ilmus vahetult enne iseseisvuse lõppu 1940. aastal ajakirjas Sõdur kolmeosaline artikkel partisanisõja põhimõtetest.¹²

Nii Omakaitse üksuste endi tegevuse kui ka nende administratiivviimu taastava rolli seaduslik alus on jäänud piisava selgusetu. Varasemates Eesti seadustes ei puudutata otseselt sõjaväelise ülema tegevust sõjategevuse piirkonnas, kus puudub keskviim. Avalikus kirjasõnas on levinud väide, et Omakaitse ülemad tegutsesid sarnastes olukordades vastavalt Eesti Vabariigi seadustele, näiteks populaarsel internetileheküljel „Saksa okupatsioon Eestis”: „Eesti Vabariigis kehtinud seaduste järgi kuulus sõjategevuse piirkonnas riigi kõrgem viim [seda ka tsiviilüksimustes] piirkonnas olevale kõrgemale sõjaväelasele.”¹³ Selliste väidete aluseks on suure tõenäosusega sündmuste kaasaegse, Pärnu linnaapea kohuse-



Viktor Koern. Repro

täitja advokaat Arthur Peetre kirjutis kogumikus „Eesti riik ja rahvas Teises maailmasõjas” (V kd.), kus ta Pärnu Omakaitse ülema Viktor Koerni tegevust kirjeldades ütleb: „Eesti seaduste järgi, neid laiendavalt tõlgendades (*autori rõhutus*), kuulub sõjategevuse piirkonnas kõrgem viim, ka tsiviilalal, piirkonnas opereeriva sõjaväeüksuse kõrgemale ülemale, antud juhul seega kol. Koernile. Ta oli kohustatud seda viimu kasutama nii kaua kui mõni kõrgem viim ei olnud teisi korraldusi teinud.”¹⁴ Võib eeldada, et hilisemad autorid on viimati tsiteeritud mõttekäigust ära jätnud täienduse „neid laiendavalt tõlgendades” ning ka meil ei pruugi Eesti Vabariigi toonasest seadusandlusest enam Omakaitse ülemate administratiivalasele tegevusele otsest seadusandlikku alust otsida.

¹¹ Lõuna-Pärnumaa Vabastamise Võitlusgrupi juhatuse sundmäärus 10.07.1941. ERA, f. 4062, n. 2, s. 7, l. 1.

¹² Lahingueeskirj. Kaitseväge Staabi VI osakonna väljaanne. Tallinn, 1932;

H. Roots. Partisanitegevus. – Sõdur 1940, nr. 4, 5–6, 7–8;

Vaata ka: Metsalahinguis kasutatavaist meetoditest ja viisidest. – Sõdur 1940, nr. 1, lk. 24–26.

¹³ Saksa okupatsioon Eestis. <http://www.hot.ee/laging/ajalugu-6.html> (11.02.2012).

¹⁴ A. Peetre. Sõjasuvi Pärnumaal. – Eesti riik ja rahvas Teises maailmasõjas. V kd. Stockholm, 1957, lk. 9.

Ohvitseride seas levinud arusaamade aluseks võisid olla ka kuni kaitseseisukorra seaduse vastuvõtmiseni 1930. aastal Eestis kehtinud Vene keisririigi üldise kubermanguseaduse lisad, kuid ka need ei kirjelda päris võrreldavaid olukordi.¹⁵

Olemasolev teadmine ei luba üheselt väita, et organiseerunud partisanigrupid võtsid kujunenud võimuvaakumi olukorras endale teadlikult kõrgema riigivõimu kandja rolli ja asusid korraldama valla- ja linnavalitsuste taastamist. Selgusetuks jääb, kuivõrd tegutsesid üksuste ülemad kohaliku administratiivvõimu taastamisel ohvitseridena Eesti seadusandlust „laiendavalt tõlgendades”¹⁶, mil määral toimus see Saksa sõjaväevõimude suuniste alusel või hoopis oma talupojamõistuse sunnil. Tõenäoline, et see sõltus suuresti kohalikest oludest: kas ja millal mõni Saksa üksus paikkonda saabus. Virumaa Omakaitse tegevuse ülevaates öeldakse selle kohta kokkuvõtlikult: „[– – –] lahinguliini möödudes jäi kohale vaid saksa sõjaväe võim, kes kohalikesse asjadesse segas end vaid niipalju, et määras isikud, kes pidid asju hakkama korraldama. Määratud isikud ühtlasi olid ka Omakaitse organisatsioonid [– – –].”¹⁷

Jõhvi linna puhul märgitakse otseselt ka sõjaväevõimude osa kohaliku omavalitsuse rakendamisel Omakaitse vahendusel: „Jõhvi linnas oli Omakaitse samuti esimene eesti asutus, mis hakkas korraldama ja organiseerima, kui bolševike võim 13.08.1941 oli langenud. Saksa abivõimud tegid kohe korralduse Omakaitsele, et kutsutaks ellu endine eesti-aegne linnavalitsus ja politsei.”¹⁸

Eestisse saabuvatele Saksa väli- ja asulakomandantuuridele antud juhtnöörid hõlmasid ka tsiviilülesandeid, sealhulgas kohaliku haldusaparaadi taastamist enne 1940. aasta juunit ametis olnud omavalitsusjuhtide toel.

Et kohale saabunud Saksa komandandid kinnitasid omapoolselt ametisse ka kõik juba tegutsevad omavalitsuste juhid, siis saabki väita, et kohalikud omavalitsused hakkasid tööle Saksa sõjaväevõimude korraldusel.¹⁹ Säilinud dokumentides kajastub sõjaväevõimude ja Omakaitse vaheline otsene side siiski harva. Samas, Omakaitse sagedane nimetamine n.-ö. korralduse andjana lubab mõelda, et alates Saksa sõjaväevõimude kohalejõudmisest Eestisse olid nad omavalitsuste taastamise delegeerinud Omakaitse juhtidele. Otsest dokumenteeritud kinnitust pole sellele seni õnnestunud leida.

Valla- ja linnavalitsuste rakendumine

Vallavanemate, linnavanemate ning linna-peade ametisse asumine oli võimuvaakumi olukorras elementaarse korra ja seaduslikkuse tagamiseks esmatähtis, hetkel isegi olulisem kui keskvalitsuse toimimine. Varasemate seaduste kohaselt valis valla- või linnavanema ja tema abid kohale volikogu. Volikogude töö oli lõppenud aga juba 1940. aasta suvel. Olukorras, kus Eestis puudus nii keskne riigivõim kui ka kohalik võim, olu olulisemad volikogude kompetentsi langevatest küsimustest vallavanemate ja linna-peade ning nende abide valimised; omavalitsuste maksude ja koormiste määramine (omavalitsuste kassad oli lahkunud võim tavaliselt tühjaks teinud); eelarvete vastuvõtmine.²⁰

Tegutsema hakanud omavalitsuste esimesed sammud on lünklikult dokumenteeritud, kuid olemasolevad dokumendid näitavad ilmekalt, et kohapeal anti endale aru olukorra tõsidusest ja vastavalt sellele seati tegevuse prioriteedid. Eriti ilmekas on see paikades, kus võimuvahetus toimus sõja esimeste päevade jooksul, näiteks tollasel Lõuna-Pärnu-

¹⁵ VSK II kd. Üldine kubermanguseadus §23 lisa; Julgeoleku seadus. VSK XIV kd. (1916. a. väljaanne).

¹⁶ Omaette küsimus on see, milliste seaduste „laiendavat tõlgendamist” Peetre silmas on pidanud.

¹⁷ Bolševistliku võimu kadumine ja uue korra loomine. ERA, f. R-358, n. 1, s. 27, l. 98–110.

¹⁸ Bolševistliku võimu kadumine ja uue korra loomine. ERA, f. R-358, n. 1, s. 27, l. 98–110.

¹⁹ Richtlinien für die Tätigkeit der Feld- und Ortskommandanturen 18.09.1941. Bundesarchiv-Militärarchiv (BA-MA), RH 22/254, l. 69–87.

²⁰ Vallaseadus, RT 1937, nr. 32, art. 310; Linnaseadus, RT 1938, nr. 43, art. 404.

maal pöördus Abja vallavanem 11. juulil valaelanike poole.²¹

„Uues olukorras, kus esialgu puudub keskvalitsus, on kõrgeima võimu teostamisele asunud kohalikud linna- ja vallavalitsused. Lähtudes sellest Abja aj. Vallavalitsus palub kuulutada kõigile kodanikele, et praegu tuleb piinlikult hoiduda tegudest, mis võivad tekitada omavahelisi arusaamatusi.

Endise võimu korraldused on kehtivad niikaua, kui neid pole seaduslikus korras muudetud ja sellepärast ei saa ega tohi võõrandatud maade ja majade omanikud praegu, omavoliliselt, hakata välja ajama maasaajaid või üürnikke. Millal või kuidas muudetakse maareformi teostamise ja hoonete võõrandamise seadused, seda tuleb ära oodata, sest kõik toimub omal ajal ja seaduslikus korras. Tahame oma elu uuesti korraldada, aga seda saame teha hoides korda. Omavahelised tülid ja kodusõda viiksid meid hävingule. Omavoli juhtumitest palun teatada politseile või vallavalitsusele. Olgu tähendatud, et uue Vabariigi Valitsuse moodustamist on oodata lähimail päevil.”²²

Ligikaudu kahe järgneva kuu jooksul jäid Omakaitse jms. formeeringute juhtide korraldused peamiseks aluseks kohalike omavalitsuste töö alustamisel. Näiteks 21. augustil seadis Kehtna Omakaitse ülem A. Telliskivi oma määrusega Kehtna vallavanemaks Mats Tambergi, kes varem ei olnud seda ametit pidanud (varasema vallavanema Eduard Saare saatus dokumendist ei selgu). Omakaitse ülem selgitas oma määruses põhjalikult sellise sammu tagamaad: valla täitevkomitee koosseis oli põgenenud koos Punaarmeeaga valla territooriumilt juba 5. augustil, ainsana kohale jäänud täitevkomitee sekretäri suhtes puudus vallarahval aga usaldus. Omakaitse juht loetles rea pakilisi ülesandeid, mis ootasid vallas lahendamist ning millega polnud

maavalitsuse tegevusse asumiseni võimalik oodata (Harju maakonna keskus Tallinn oli Punaarmee valduses 28. augustini). Seetõttu luges Omakaitse ülem oma 21. augusti määrusega täitevkomitee tegevuse tagantjärele alates 5. augustist lõpetatuks ning määras ametisse ajutise vallavalitsuse, kellele tehti kohustuseks kiiresti ametisse asuda. Vallavalitsuse moodustamine kinnitati hiljem üle Harju Maavalitsuse poolt.²³ Kohati alustasid maavalitsused tööd veel enne kui viimased vallavalitsused ning sellistel puhkudel sai nende kokkukutsumise aluseks maavalitsuse vastav korraldus, nagu näiteks Harjumaal Rae vallas.²⁴

Kohaliku omavalitsuse töö taastamisel ei olnud vältimatu tingimus Omakaitse esmane korraldus. Viljandi linn ja maakond hõivati Saksa vägede poolt 8.–9. juulil. Viimane eestlaegne linnapea Albert Vilms viibis linnas ja alustas 9. juuli hommikul kohe linnavalitsuse taastamist. Vilmsi mälestuste kohaselt võttis ta ise esimeste Saksa üksustega kontakti ning asus omal algatusel linnavalitsuse tööd taastama ning ka ametnikud ilmusid ise raekotta. Nii palju kui võimalik, komplekteeriti linnavalitsuse aparaat juba seal varem töötanud ametnikest. 14. juulil võttis kohaliku Saksa komandantuuri üle komandant Küppers (tõenäoliselt tegutses seal varem linna vallutanud Saksa üksuse määratud komandant) ning ta kinnitas Albert Vilmsi ajutiseks linnapeaks.²⁵ Sellesse ametisse jäi Vilms kuni Saksa okupatsiooni lõpuni.

Ka valdades esines kindlasti olukordi, kus omavalitsuse tegevus taastus ilma Omakaitse otsese korralduseta. Näiteks Harjumaal Hageri iseseisvusaegne viimane vallavanem Kustav Jänes näib olevat asunud omal algatusel 25. augustil taas vallavanema ametikohustuste täitmisele ning nimetas samal päeval vallaseaduse §-de 62 ja 84 põhjal ametisse

²¹ Abja vallavanema pöördumine elanike poole 11.07.1941. ERA, f. 3693, n. 1, s. 11, l. 8.

²² Lootus valitsuse moodustamisest tulenes ilmselt Viktor Koerni kui isehakanud „Eesti Vabariigi voliniku” samaaegsest tegevusest ja teadaannetest Pärnus.

²³ Mats Tambergi teenistuskiri. TLA, f. 884, n. 10, s. 196.

²⁴ Hans Põldmäe teenistuskiri. TLA, f. 884, n. 10, s. 155.

²⁵ Teadaanne. Viljandis 14. juulil 1941. Küppers, Päälik ja kohalik Komandant. ERA, f. 3142, n. 2, s. 4, l. 42; Albert Vilmsi mälestused. Viljandi Muuseumi aastaraamat 1998. Viljandi, 1999, lk. 187–198.

vallasekretäri ja kantseleiametniku. 2. septembril kogunes vallavalitsus oma esimesele ametlikule koosolekule samas koosseisus, nagu oli oma tegevuse lõpetanud 5. augustil 1940. Küll aga nimetatakse protokollis, et Omakaitse ülem on otsuse sisuga tuttav.²⁶

Omakaitse kui sisejulgeoleku tagaja teatav kontrollfunktsioon omavalitsuste tegevuse üle kestis kauem kui uue haldusaparaadi kujunemise periood. Näiteks Lääne maavalitsus tagastas septembri alguses Taebla vallavalitsusele maavalitsusele järelevalve teostamiseks esitatud koopia vallavolikogu protokollist märkusega: „Ärakiri esitada pärast Omakaitse juhi arvamuse saamist uuesti Maavalitsusele.”²⁷

On ka näiteid, kus vallavalitsuse tegevusse asumise otsese alusena nimetatakse Saksa sõjaväevõimude korraldust, kuigi jääb selgusetuks, kellelt ja millises vormis vastav korraldus saadi. 23. augustil NSV Liidu okupatsiooni alt vabastatud Keila vallavalitsuse protokollis nr. 1 28. augustist öeldakse järgmiselt: „Silmaspidades, et Saksa sõjavõimude poolt on tehtud Keila Vallavalitsusele korraldus Keila Valla Täitevkomiteelt asjaajamine ja varad üle võtta, seepärast ilmusin mina, ennem Nõukogude võimu maksma hakkamist ametis ja Nõukogude võimu poolt vallandatud Keila vallavanem Juhan Avamägi koos Keila Omakaitse esindaja kapten Hans Preismanniga Keila vallamajja üle võtma Valla Täitevkomitee asjaajamist ja varasi.”²⁸

Vallavalitsuse järgmisest protokollist kaks päeva hiljem võib aru saada, et kohalikku Omakaitse juhti Preismanni loetakse kõrgemaks kohalikuks võimuesindajaks, sest temale on vallavalitsuse protokoll esitatud kinnitamiseks.²⁹

Nõukogudeaegsed täitevkomiteed, kellelt

vallavalitsused idee poolest pidid asjaajamise üle võtma, olid uute omavalitsuste töö taastamise ajaks reeglina laiali jooksnud, NSV Liitu põgenenud vms. On siiski ka näiteid, kus kohale jäänud täitevkomitee liikmed andsid asjaajamise vahetult üle taastatud vallavalitsusele. Näiteks Harjumaa Rae vallavalitsus eesotsas Ants Kibuvitsaga asus 3. septembril ametisse Harju maavanema 2. septembri korralduse alusel ning esimesel koosolekul toimus asjaajamise ja valla kassa ülevõtmine valla täitevkomitee esimehelt Jaan Rekkilt.³⁰ Ka Virumaa Illuka valla kohta märgitakse kohaliku Omakaitse tegevuse ülevaates: „Ja Illuka vald oli vist ainsam, kus bolševistlikult valla täitevkomitee esimehelt võeti võim üle seadusepärase aktiga Omakaitse poolt.”³¹

Kohaliku haldusvõimu taastamiseks antud sõjaväevõimude kirjalike korralduste puudumisele ei ole siinjuures ühest seletust. Võimalik, et toimiti samal viisil, nagu on kirjas aasta hiljem Venemaa territooriumil tegutsenud väegrupi Nord väli- ja asulakomandantuuridele antud juhtnöörides. Seal on seoses omamaise administratsiooni ametisse panemisega toonitatud, et kirjalikke ametissenimetamise dokumente ei tohi välja anda.³² Selline lahendus jättis okupatsioonivõimule võimaluse omamaiseid haldustegelasi ilma mis tahes bürokraatlike takistusteta vajaduse korral välja vahetada.

Katsetest taastada volikogude tegevus

Vallavalitsuste kui kohalike omavalitsuste töö sisuline taastamine eeldas volikogude kui rahvaesinduse kokkutulemist. Säilinud on üksikuid volikogu koosolekute protokolle. Näiteks Kõnnu vald oli üks esimesi piirkondi

²⁶ [Hageri Vallavalitsuse] Protokoll nr. 1 02.09.1941. TLA, f. 185, n. 1, s. 3, l. 4;

Harju Maavalitsuse Administratiivosakond Hageri Vallavalitsusele 08.09.1941. TLA, f. 185, n. 1, s. 3, l. 7.

²⁷ Taebla vallavolikogu protokoll nr. 1 06.09.1941. ERA, f. 1098, n. 2, s. 20, pagineerimata.

²⁸ Keila vallavalitsuse protokoll nr. 1 28.08.1941. TLA, f. 207, n. 1, s. 250, l. 70.

²⁹ Keila vallavalitsuse protokoll nr. 2 30.08.1941. TLA, f. 207, n. 1, s. 250, l. 71–72.

³⁰ Hans Põldmäe teenistuskiri. TLA, f. 884, n. 10, s. 155.

³¹ Bolševistliku võimu kadumine ja uue korra loomine. ERA, f. R-358, n. 1, s. 27, l. 98–110.

³² Richtlinien für die Tätigkeit der Feld- und Ortskommandanturen. Der Kommandierende General von Roques 18.09.1942. BA, RH 22/265, l. 54p.

Harjumaal, mis vabanes Punaarmee okupatsiooni alt (hiljemalt 11. augustil). 13. augustil kogunes kirjalike kutsete alusel vallamajja kümneliikmeline valla ajutine volikogu ning valis endi hulgast vallavanemaks Arved Heinsoo ning kaks vallavanema abi. Miks ei asunud ametisse viimane okupatsioonieelne vallavanem Kaarel Heinver, kes oli pääsenud Nõukogude repressioonidest, siinkohal ei selgu. Koosoleku juhatajaks oli volikogu liige Rein Ojaveski, kuid ei ole selge, kas tema oli koosoleku kokkukutsumise initsiaator. Ka nõukogudeaegne valla täitevkomitee esimees Valter Eslon oli kohal ning andis kogu valla asjaajamise ning kassa aktiga üle uuele vallavalitsusele. 10. septembril teatati Harju maavalitsuse administratiivosakonnast, et vallavolikogu kokkukutsumine ilma ametivõimude korralduseta on enneaegne, kuid ametisse valitud vallavalitsuse jätkamisele kuni järgnevate korraldusteni ei nähtud takistusi.³³

24. augustil, poolteist nädalat pärast Kõnnu vallavolikogu koosolekut, kogunes Harjumaal Kolga valla viimase volikogu koosseis kirjalike kutsete alusel ja pidas reorganiseerimiskoosoleku. Kohal oli 13 liiget, puudujaid ei märgitud. Juba kutsel oli kirjas kolm päevakorrapunkti: vallavalitsuse liikmete valimine, vallakantselei töäjõudude valimine ja kohapeal algatatavad küsimused. Ühehäälselt valiti endi hulgast vallavanemaks Konstantin Tomingas ja kaks abivallavanemat ning vallasekretär. Varasem vallavanem Jakob Kalle oli 14. juunil sovetide poolt arreteeritud ja saadetud Sosva laagrisse, kus ta hukati. Muude pakiliste küsimustena arutas vallavolikogu nõukogudeaegsete uusmaasajate ning pärisperemeeste vahelisi maaküsimusi, saagikoristamist, peremeheta jäänud

varade hooldamist ja vallaelanikele tekitatud sõjakahjusid. Ka neis küsimustes võttis volikogu vastu asjakohased otsused. Kelle initsiatiivil või käsul volikogu kokku kutsuti, jääb koosoleku protokollist kahjuks selgusetuks. Sarnaselt Kõnnu vallaga informeeriti vallavolikogu otsustest tegutsema hakkavat Harju maavalitsust, mille administratiivosakonnast saadeti 10. septembril Kolga vallavalitsusele analoogselt Kõnnu vallaga volikogu tegevuse keelav teade.³⁴

Veelgi põhjalikuma sammu võttis ette Läänemaa Taebla vallavolikogu, mis kogunes esmakordselt pärast Punaarmee väljaajamist 6. septembril, kui Saksa väed olid pärast kaks kuud kestnud sõjategevust Mandri-Eesti vallutamise lõpule viinud. Volikogu kogunes 1940. aasta juunini ametis olnud vallavanema Jaan Tammeti korraldusel, kusjuures kaheteistkümneliikmelisest volikogu koosseisust poole moodustasid vallavanema kutsutud uued liikmed. Kuus varasemat liiget olid protokollisõnade järgi „lahkunud”, kuid lahkumise põhjus ei selgu. Ette oli valmistatud viiepunktiline päevakord: 1) vallavalitsuse moodustamine; 2) sekretäri kohusetäitja valimine; 3) revisjonikomisjoni valimine; 4) omaniketa taludele hooldaja määramine; 5) voliniku määramine maavolikokku. Kõigis punktides võeti vastu asjassepuutuv otsus, silmatorkavam oli neist viimane, millega valiti maavolikokku vallavolikogu liige Johannes Viilmaa.³⁵

Teadaolevalt olid enne seda juuli keskel nn. Eesti Vabariigi voliniku Viktor Koerni seadluse alusel toimunud Pärnumaa valdades ja III astme linnades³⁶ volinike valimised maavolikogusse ning maavolikogu jõudis pidada vähemalt kaks koosolekut (teiselt korral 15. juulil).³⁷ Ei ole teada, et teistes maakonda-

³³ Arved Heinsoo teenistuskiri. TLA, f. 884, n. 10, s. 42. Säilikus leiduvad dokumendid: Kõnnu vallavolikogu protokoll 13.08.1941; Akt Kõnnu vallavalitsuse asjaajamise üleandmise kohta 13.08.1941; Harju Maavalitsuse administratiiv osakond Kõnnu Vallavalitsusele 10.09.1941.

³⁴ Kolga vallavolikogu protokoll Nr. 1, (24.08.1941); Harju Maavalitsuse administratiiv osakond Kolga Vallavalitsusele, (10.09.1941), Konstantin Tomingase teenistuskiri, TLA, f. 158, n. 2, s. 2, l. 1–3.

³⁵ Taebla vallavolikogu protokoll nr. 1, (06.09.1941), ERA, f. 1098, n. 2, s. 20, pagineerimata.

³⁶ Vastavalt linnaseadusele liigitati III astme linnadeks alla 10 000 elanikuga linnad. Pärnumaa III astme linnad olid Kilingi-Nõmme, Mõisaküla, Sindi (Vabariigi Presidendi otsus nr. 15. 19. maist 1938. RT 1938, nr. 51, art. 483.

³⁷ Pärnu ja vabastatud Pärnumaa Eesti Voliniku määrus nr. 1. – Uus Elu, 10. juuli 1941, nr. 1;

Pärnu Maavalitsuse otsus Nr. 27. augustil 1941. a. ERA, f. 1097, n. 3, s. 441, l. 17; A. Peetre. Vaba Pärnu, lk. 38.

des oleks vallavolikogud hakanud valima liikmeid maavolikogudesse või maavolikogusid kokku kutsutud, seda enam olukorras, kus Saksa okupatsioonivõim oli end Eestis juba sisse seadnud ning tööd alustavad maavalitsused pidid olema juba teadlikud volikogude kokkukutsumise keelust. Kummaline on siinjuures Lääne maavalitsuse formuleeritud seisukoht selle otsuse suhtes. Kui muudel puhkudel teatati vallavalitsustele lihtsalt, et volikogude kokkukutsumine võimude vastava korraldusega on enneaegne (ja kokku kutsumata nad jäidki), siis käesoleval puhul lükati otsus tagasi põhjendusega, et maavoliniku valimine ei kuulu maakonnaseaduse alusel vallavolikogu kompetentsi,³⁸ kuigi just seda oli ka Pärnumaal tehtud.

Sealsamas Pärnus olid 8. juuli õhtul juba enne Koerni tegevusse astumist endise linnasekretäri K. Rumvolti kutsel kogunenud küüditamisest pääsenud viimase linnavolikogu liikmed ja kõrgemad linnaametnikud. Moodustati ajutine linnavalitsus, sh. kinnitati linnapeaks varasem linnavolinik Arthur Peetre, kuna viimane iseseisvusaegne linnapea oli Nõukogude võimude poolt arreteeritud. Koern kui Eesti Vabariigi volinik n.-ö. seadustas analoogselt maavolikoguga ka linnavolikogu tegevuse ning see kogunes teistkordselt 12. juulil, valides taas ametisse sama linnapea.³⁹ Muude linnade volikogude kogunemistest ei ole siinkohal andmeid leidnud.⁴⁰

Volikogu kokkukutsumine pidi seadusejärgselt toimuma omavalitsusjuhi (näiteks vallavanema) korraldusel või siis vähemalt poolte volinike, või siis mõne järelevalveorgani nõudel. Enamikul juhtudel omavalitsuste volikogud sõjaolukorras 1941. aasta suvel kokku ei tulnud. Miks? – sellele on raske anda ühest vastust. Säilinud materjalide alusel tehti selleks katseid nii esimeste hulgas Nõukogude võimu alt vabanenud omavalit-

sustes, kus tekkis võimuvaakum (Pärnumaa), kui ka Harju- ja Läänemaal, kus võim vahetus alles kuu või kaks hiljem. Selleks ajaks olid Saksa võimuesindajad juba ammu Eestis ja uus kord, volikogudeta omavalitsuste töökorraldus toimus lõunapoolsetes maakondades ammugi. Toodud näidete puhul ei olnud neljal juhul viiest võimalik kuni 1940. aasta juunini ametis olnud omavalitsusjuhti uuesti ametisse seada ning viiendal juhul otsiti muude küsimuste hulgas uut volinikku maavolikogudesse. Tõenäoline, et just õigusjärgse omavalitsusjuhi puuduolek oli oluline ajend volikogu kiirele kokkukutsumisele. Ja hiljem ei võimaldanud seda uued võimud.

Juba okupatsiooni algusest peale oli vallavalitsustele teatatud, et volikogusid ei tule kuni vastava korralduseni kokku kutsuda ning seni pidid omavalitsuste juhid vajaduse korral võtma vastu otsuseid ka „volikogu ülesannetes”. Vallavalitsuste otsused, ka volikogu ülesannetes tehtud, tuli kinnitamiseks saata maavalitsusele. Volikogude saatus lahendati Eesti Omavalitsuse sisedirektori 26. novembri 1941 määrusega, mis sätestas küll maa-, linna- ja vallavalitsuste tegutsemise vastavalt Eesti Vabariigi aegsetele maa-, linna- ja vallaseadustele, kuid üksnes sedavõrd, kui antud määrus ei sätestanud teisiti. Keskse muudatusena olid ära kaotatud omavalitsuste volikogud ning nende ülesanded ja pädevus pandi omavalitsuste juhtidele.⁴¹

Kohalike omavalitsuste tööle rakendamise ja väljakujunemise periood lõppes Saksa tsiviilvalitsuse ametisseasumisega detsembris 1941. Vallavalitsuste jaoks senise sõjaväevõimu asendumine Saksa tsiviiladministratsiooniga igapäevatöös midagi kardinaalselt ei muutnud. Rõhutati enne 21. juunit 1940 kehtinud vallaseaduse kehtivust ja samas varemgi teatatud volikogude kokkukutsumise keeldu ilma vastava korraldusega. Seniks olid volikogu funktsioonid üle kantud vallavane-

³⁸ Maakonnaseaduse §19 kohaselt valis maavolinikud maakonna valla- ja linnavanemate täiskogu maakonna valla- ja linnavanemate hulgast.

³⁹ A. Peetre. Vaba Pärnu, lk. 38.

⁴⁰ Volikogusid võis koguneda rohkemates omavalitsustes, kuid säilinud arhiivifondid on lünklikud, eriti sõja alguspäevade osas, ning siinse töö raames ei ole läbi uuritud kõigi omavalitsuste dokumente.

⁴¹ Verordnung über die Kreis-, Stadt-, und Gemeindeverwaltung, (26.11.1941), ERA, f. R-65, n. 1, s. 85, l. 1-3.

matele. Nüüd teatati vallaseaduse paragrahvi 61 punktile 4 viidates, et vallavanema otsuste vastuvõtmise juures tuli teha selget vahet, millised otsused on vastu võetud vallavanema enda ülesannetes ning millised volikogu ülesannetes. Otsused tuli küll kõik protokollida vallavalitsuse protokolliraamatus, kuid eraldi protokollidena. Volikogu ülesannetes tehtavate otsuste protokollide sissejuhatavas ossa tuli ära tuua ka koosoleku päevakord ning viidates vallaseaduse paragrahvidele 191 ja 194 tuli otsused esitada kinnitamiseks maavalitsusse.⁴²

Sellega oli volikogude kui omavalitsuste baasi likvideerimine saanud kinnituse ka Saksa tsiviilvõimudelt, kuid KOV-de senine tegevus rajanes enamjaolt Eesti Vabariigi seadustel ja okupatsioonivõimu *ad hoc* otsustel. Okupatsioonirežiimi seadusandlik raamistik selliseid institutsioone ette ei näinud. Sõjategevuse venimine tingis vajaduse väljakujunenud olukord legitimeerida ja faktiliselt okupatsioonivõimu täitevasutusteks muudetud KOV-d ka vormiliselt seondada Saksa haldusaparaadiga. 1942. aasta 7. märtsil andis riigiminister Rosenberg organisatsioonidekreedi, mis seadustas muu hulgas kohalike omavalitsuste töös välja kujunenud juhtimismudeli.⁴³ Okupatsioonirežiimi haldusstruktuuride korrastamine jätkus 1942. aasta 1. juulil jõustunud kogukonnaomavalitsuse sisseseadmise määrusega. Määruse paragrahv 1 kuulutas propagandistlikult tõelise omavalitsusliku korra taastamist:

„Maakonnad, linnad ja vallad, mis enne bolševistide-aegse õiguse järgi olid omavalitsuskorporatsioonid, on jällegi avalikõiguslikud maa-alalised korporatsioonid, kes end ise omaenda vastutusel valitsevad.”

Paragrahvid 2 ja 3 avasid määruse olemuse: „Maakondade, linnade ja valdade

tegevus peab olema kooskõlas kehtiva õigusega ja saksa ülemvalitsuse eesmärkidega.” Omavalitsuse tegelikust alusest, volikogust, ei olnud märkigi – omavalitsuse juht (määruses „omavalitsuskorporatsiooni juhataja”) pidi ametisse seatama kõrgemalseisva institutsiooni poolt nimetatuna ning ta pidi võimu teostama täielikul ja ainuvastutusel.⁴⁴ Olemuselt oli eelnimetatud raamseadus, mille rakendamiseks anti välja teostamismäärused. Oma sisult oli kohaliku omavalitsuse korraldamiseks antud määrus vastavuses Saksamaa 1935. aasta kogukonnaseadusega, kattudes teatud punktides sõna-sõnalt.⁴⁵ 1. juulil 1942 jõustus esimene Eestimaa kindralkomissari väljaantud teostamismäärus, mis kinnitas deklaratiivselt Eesti varasemate maakonna-, linna- ja vallaseaduste kehtivuse, kui ei määratud teisiti ning kui need polnud vastuolus Saksa riigi poliitiliste, sõjaväeliste ja majanduslike huvidega. Kahtluse korral kuulus otsustusõigus kindralkomissarile.⁴⁶ Sisulisi muutusi võrreldes juba kehtiva korraga oli siiski vähe, kuid esimest korda oli otsesõnu öeldud, et volikogusid uuesti ei moodustata, kusjuures seda ei seotud ka sõjaolukorra kestmise või mingi muu põhjendusega.

Uue institutsioonina moodustati omavalitsusjuhtide juurde sarnaselt Saksa kogukonnaseadusega ülevaltpoolt ametisse määratavad nõunike kogud: maanõunikud, raehärrad (mitte segamini ajada linnanõunikega, kes olid linnapea abid) ja vallanõunikud. Koosseisu suuruselt sarnanesid need kogud volikogudele ja neid on käsitletud ka volikogude aseainena, kuid määruses otsest seost ei esitata. Omavalitsusjuhid pidid nõuandjate seisukohad ära kuulama asjus, mis senise seaduse järgi kuulusid volikogude võimkonda, kuid mingit otsustusõigust nõuandjail ei olnud.

⁴² Vallavalitsustele Harjumaal 07.02.1942. TLA, f. 185, n. 1, s. 3, l. 2.

⁴³ Organisationserlass Ostland Nr. 3: Richtlinien für die Führung der Verwaltung im Generalbezirk Estland, den 7. März 1942. LVVA, f. P-70, n. 2, s. 18, l. 9–13; Durchführungsbestimmungen zum Organisationserlass Ostland Nr. 3. LVVA, f. P-70, n. 2, s. 18, l. 1–8.

⁴⁴ Kogukonnaomavalitsuse sisseseadmise määrus 15.05.1942. Amtsblatt (AB) 1942, nr. 32, lk. 387.

⁴⁵ Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935. <http://www.verfassungen.de/de/de33-45/gemeindeordnung35.htm> (11.11.2011).

⁴⁶ Kogukonnaomavalitsuse sisseseadmise määruse esimene teostamismäärus 20.06.1942. AB 1942, nr. 40, lk. 497–501.