

JURIIDILINE AJAKIRI

ÕIGUS

TOIMETUS:

A. Luiga, J. Loo, R. Rägo, M. Taevere, O. Tief.

Sisu:

Jans, J.: Kogukonna-, asutiste- ja era rendimaade korraldamise seadus, lk. 225—228. — Vaabel, J.: Põhiseaduse 34. paragrahvi ja IX peatüki maksuõiguslikud mõisted uuema maksuõigusteaduse seisukohalt, lk. 228—239. — IV õigusteadlaste päev Tallinnas, 21. ja 22. aprillil 1927. a. (Prof. S. Czakey referaat: Määruste andmise õigus Eesti põhiseaduse järel), lk. 240—251. — Riigikohtu tegevus, lk. 251—256. — Lisa: Riigikohtu otsused 1926. a., lk. 113—128.

Kogukonna-, asutiste- ja era rendimaade korraldamise seadus¹⁾

rahva suus „popsiseadus“.

(Jürg.)

Kontroversidest, mis „popsiseaduse“ käsitamisel esile kerkinud, oleks tegeliku elu seisukohalt tähtis vaadeida veel järgmisi.

Missuguse aja kohta maksab „popsiseaduse“ § 31. alusel korralduskomisjoni poolt määratud rendi tasumine?

Korralduskomisjonid hariliselt mingisugust tähtaega ei määra ja seetõttu jääb peremehe ja popsi vahelkord selgusetuks ning on koguni katseid tehtud popsi peremehe poolt nõutava rendi mittemaksmise pärast kohalt tsiviil korras välja tõsta ning seega tema õigust väljaeraldamise peale kustutada.

Kõne all oleva § 31. tekst selles osas, mis puutub ülesseatud küsimuse lahendamise, käib järgmiselt:

„Kuni maa- ja metsa rendi korraldamise käesoleva seaduse alusel on rentnikul õigus oma senist kohta kasutada rendi eest, mille suuruse üle jne. . . .“

Selge on korralduskomisjoni rendimääruse maksvuse lõpp: koha lõplik korraldamine „popsiseaduse“ alusel, kusjuures

lõpliku korraldamise tegevuse piirikiviks on viimane „popsiseaduses“ ettenähtud toiming, millele vahelkordade kindlaksmääramiseks midagi enam juure lisada ei ole (popsikoha kreposteerimine, lõplik kokkulepe komisjoni ees jne.). Korralduskomisjoni poolt määratud rendivahelkorra alguse küsimus on raskem ära tähendada. Kuid siinjuures on meele tuletada asjaolu, et „popsiseadusega“ likvideeriti väikemaapidajate rendilepingute pikendamise seadus, mis selleks oli antud, et popse maaomanikkude omavoli vastu kaitsa. Selle kaitsa võttis popsiseadus üle ja § 31. ongi selleks antud, et õiguslikku tühja kohta täita väikemaapidajate rendilepingute pikendamise seaduse maksvuse kaotamisest kuni vahelkordade lõpliku lahendamiseni popsiseaduse alusel. Korralduskomisjoni otsus rendi asjus on seega maksev „popsiseaduse“ jõusse astumise peale.

Küsimusele, kas rendi mittemaksmine popsiseaduse maksvuse ajal tuleb rendilepingu rikkumiseks lugeda „popsiseaduse“

1) Vaata „Õigus“ nr. 2—1927.

§ 3 p. b mõttes, on vastus eitav. „Popsiseadus“ on popsile kindlustanud rohkem kui rendi vahekorra, mille tõttu rendilepingut maksva eraõiguse mõttes enam ei ole. Seepärast ei saa ka rendilepingutingimuste täitmatajätmist olla. Korralduskomisjoni poolt määratav rent on ajutine tasu maa kasutamise eest, mida võib küll kohtuga sisse nõuda kuid mille tasumata jätmine ei või popsi õigust tema koha väljaeraldamise peale kustutada. Rendileping mainitud tagajärgedega võis rikutud saada ainult kuni 8. märtsini 1926. a. Popsi õigus oma koha peale „popsiseaduse“ järele võrdub obroki vahekorrale, või veel rohkem, sest aluseks on õieti sunnivaljaost, millest pops muidugi võib loobuda.

Oma arvamise tõenduseks juhin tähelepanu „popsiseaduse“ § 3. p. c-le, kus väljaeraldamise õiguse kaotus on tingitud kriminaalkohtu otsustest enne 1. jaanuari 1920 ja enne 1. jaanuari 1926. a. Mõlemad § 3. punktid b ja c on ühise sissejuhatusesega seotud, mis selgesti näitab, et seaduseandja ainult juriidiliste faktidega on arvestanud, mis enne seaduse andmist aset leidnud:

„Seda korralduse nõudmise õigust ei ole maakasutajal, kui:

..... b) kui maakasutaja kohtuotsuse alusel on kaotanud“ (mitte: kui kaotab).

Järgmine sagedane vaidlusküsimus korralduskomisjonides on nõudja kõrvaldamine kostja poolt ettekäändel, et popsi koha hoonete omanik olevat mitte palve sisseandja, vaid keegi teine isik või päranduse tomp, sest harilikult on popsi koha asutaja ise surnud ja praegusteks pidajateks pärijad, keda muidugi pärimise õigustesse vormiliselt pole kinnitatud. Paljudes juhumites on sarnase ettekäände tõttu popside palved koha väljaeraldamise asjus tagajärjeta jäetud. Minul on teada mitu juhtumist, kus maakorralduskomisjonid oma algatusel päranduse tomбу on lasknud moodustada, vaestelaste kohtutele ette kirjutades hooldajat määrata, kes siis asja harutusele on

kutsutud. Seesugune teguviis ei ole seadusepärase.

Kõigepealt tuleb arvesse võtta, et maksva eraõiguse järele pärimise õigustesse kinnitamist päranduse omandamiseks tarvis ei ole (B.E.S. §§ 2621—2638). Pealeselle on iganemise teel omandamise tähtaeg popsi koha hoonete kui vallasvara kohta B.E.S. § 854. järele üks aasta. Sellest järgneb, et popsi koha valija võib, kui ta pärimise õiguse alusel koha oma kätte on saanud, selle koha hoonete iganemise teel omanduseks tunnistamist nõuda, kui päranduse jätja surmast üks aasta mööda on lainud ja valdaja kohta on pidand, ilma et teised pärimisõigustelised oma õiguseid maksuma oleks pannud.

Korralduskomisjonid peavad aga kõige selle juures veel arvesse võtma, kas keegi teine pealekaebaja otsustamise all oleva popsi koha väljaeraldamise pärast palvet sisse on andnud või ei ole. Kui ei ole, siis on selge, et kõigi teiste võimalikkude pretendente õigused vaidluse all oleva popsi koha väljaeraldamise suhtes on kustunud ja korralduskomisjon ei või olemata, kustunud õiguste esitajaid asjast osa võtma kutsuda. Väljaeraldamist paluja popsi kaaspärija ei saa komisjoni ees oma õigusi maksvaks teha sellepärast, et kaebuse mitteestamisega nemad õiguse kaotanud on komisjoni ees asju ajada, sest korralduskomisjonis käsitatakse ainult popsikohtade väljaeraldamise küsimusi: milles pooltena esinevad ainult väljaeraldamist paluja ja maaomanik, kuna õigus ei ole ühtki muud isikut asja juure lasta.

Korralduskomisjonid ei ole ei tsiviil- ega administratiivkohus, vaid *ad hoc* toodud asutised eri küsimuste lahendamiseks. R. T. nr. 70 — 1926. a. avaldatud „popsiseaduse“ elluviimise määruste §14 on korralduskomisjonide asjaajamise korra aluseks pandud maakorralduse seaduse (R. T. nr. 23 — 1926) §§ 62—68, milledes need administratiiv- ja tsiviil-kohtupidamise seaduste paragrahvid üles on loetud, mis asja harutamisel korralduskomisjonides käsitlu-

sele tulevad. Kolmandaid isikuid nende järele „popsikomisjonis“ ette nähtud ei ole ja nõudja määrab ära sisseantud palveviisi. Maakorralduse seaduse § 68. järele algab puht administratiivkohtu toimetus Riigikohtule kaebuse andmisega. Sedasama kinnitab ka § 69, kus üteldakse:

„Maakorralduse peakomisjoni otsused on lõplikud. Nende täideviimist võib seisma panna ainult Riigikohtus.“

Sellest on selge, et asjatoimetus kuni maakorralduse peakomisjonini võrdub hariliku riigiasutise asjaajamisele, mitte kohtu asjatoimetusele, kuigi seejuures mõnedest kohtupidamise korra reeglitest tuleb kinni pidada. Kolmandad isikud võivad asja juure astuda alles Riigikohtus.

Kindel on, et niisugune järelalus seadusest raskendab korralduskomisjonide asjaajamist. Missuguses ulatuses on nad õigustatud popsihoonete omandusõiguse küsimust haratusele ja otsustamisele võima? Kas ei pea nad seda vaidluse korral saatma tsiviilkohtute otsustada?

Viimast seisukohta on ka komisjonide ees kaitstud. „Popsiseaduse“ mõte näib aga teist nõudvat. § 2. p. c seab tingimuseks, ei maade korraldamist võivad nõuda: „1) eramaade kasutaja, kui . . . tal korraldatava maa peal on oma eluhoone, 2) kui tema . . . on üles harinud uudismaana . . .“ Nende tingimuste täitmise küsimuse üle otsustamine kuulub korralduskomisjoni kompetentsi. Vastasel korral võidakse iga asja otsustamist komisjonis võimatuks teha. Korralduskomisjonide praksis on ka selles sihis läinud, et vaidluse all olevate hoonete omandusõiguse küsimust ilma tsiviilkohtuta otsustatakse. Küsimus oleks, missuguses ulatuses see lubatud on.

Seaduse mõte peaks olema, et korralduskomisjonid otsustavad omandusõiguse küsimuse lõplikult, kui kaebaja pops ja kostja maaomanik kumbki vaidluse all olevaid hooned endale nõuavad. Kolmandad asjast mitte osavõtvad isikud võivad oma õiguseid maksvaks teha ainult nõude kor-

ras harilikkude kohtute kaudu, ehk Riigikohtus kolmanda isikuna asja juure astudes. Asjast huvitatud pool võib neid seal ka asja juure kutsuda lasta. Kui kõrvaliste isikute poolt nõuet popsikoha hoonete omandusõiguse kohta pole avaldatud, ei saa korralduskomisjon maaomaniku vastuvaidlust arvesse võtta, sest see on puht negatiivne seisukoht, mida temal tõendada võimalik ei ole. Ainuke, mis korralduskomisjon võib teha, on, et ta Adm. Kp. S. § 20. põhjal kostja poolt ülesantud arvata-vatele omanikkudele teatab, et nendel oma õiguste kaotuse kartusel tarvis on teatud aja jooksul vastava nõudega tsiviilkorras esineda ja oma nõuet kindlustada lasta. Sarnane seisukoht on loogiline sellepärast, et maaeraldamise palve mitte-sisseandmist tuleb vaikivaks popsikoha omandusõigustest lahtitulemiseks pidada B. E. S. §§ 2939, 2943, 2947 jt. põhjal, sest popsi hoonete väärtus ripub suurel määral ära vastava maatüki kasutamise õigusest, mille „popsiseadus“ kindlustab.

Lõpuks tuleks kõne alla võtta mitme peremehe maadest koosneva popsikoha väljaeraldamine. Kas kuulub mainitud juhtumis väljaeraldamisele ainult see popsikoha osa, mille peal on majad, või terve koht?

Vastuvaidlemata on „popsiseaduse“ mõte see, et popsidele kindlustada nende kohtade kasutamine võimalikult senise kasutamise ulatuses, sest § 20 ütleb:

„Korraldamisele määratud maad eraldatakse senise kasutamise suuruses . . .“

Seaduseandja on nähtavasti unustanud ajaloolise tõsiasi, et popsikohad asutati harilikult kuhugi talu jne. piirile, mis koha kasutaja loomulikult viis mõttele naabripere-mehelt maad kasutamiseks juure paluda. Paljudes juhtumistes on see korda läinud. Seaduses aga seda asjaolu eriti arvesse võetud ei ole. Seaduse otstarbega on aga kooskõlas, kui terve popsikoht välja eraldatakse, olgugi et mitme peremehe vastu korraga otsus tuleb teha. Kui popsikoht oma mitmesugustes osades on ühe valla

plirides, siis ei tekita otsustamine protsessuaalselt nii suuri raskusi, kui üksikud osad asuvad mitme valla piirides ja kuuluvad otsustamisele mitmes komisjonis. Arvesse tuleb seejuures ka võtta, et iga osa kasutatakse eri lepingu alusel ja et mõne osa suhtes võib vastuvaidlusi teha hoonete puudumise põhjusel. Niiviisi on selge, et seesuguse popsikoha juriidilisest ühtlusest juttu ei ole, on faktiline ühtlus popsikoha pidaja kaudu.

Igal tingimusel on antud juhtumis raske „popsiseaduse“ tekstist muid aluseid leida juriidiliselt ebaühtlase popsikoha väljaeraldamiseks, kui toodud § 20. Seejuures on aga

selge, et seaduseandja faktilist popsikohta on mõelnud ja kui küsimus õigel ajal üles oleks tõstetud, arvatavasti tarviline parandus seadusesse sisse oleks viidud.

Lõpetades oma artiklit pean ütleva, et popside küsimust palju vähemate kulude ja sekelduatega lahendada oleks saadud, kui keerulise „popsiseaduse“ asemel lihtsalt obroki normid väikekohtade pidamise alal maksuma oleks pandud. Sellekohaseid ettepanekuid tehti, kuid millegi pärast arvasid seaduseandjad heaks küsimuse keerulisemat otsustamist paremaks pidada.

J. Jans.

Põhiseaduse 34. paragrahvi ja IX. peatüki maksuõiguslikud mõisted uuema maksuõigusteaduse seisukohalt¹⁾.

(Järg.)

On need otsused materjalsete efektidega, siis saavad ametkonnad täita seaduses näidatud ülesandeid ainult sel määral, kui võrd on lubatud selleks eelarve korras materjalseid võimalusi. Siia liiki kuuluvad kõik n.n. varanduslikud kulud, mis seotud on mitmesuguse varustuse muretsemise (laiemas m.), mitmesuguste avalikkude tööde ja riigi ettevõtete korraldamise ning valitsemisega (les dépenses de matériel: fournitures, travaux publics etc). Sama maksab ka mitmesuguste toetussummade kohta üldkasulikkudeks otstarveteks (näit. teatritele, heategevatele asutistele j. n. e.), millede saamiseks pole saajatel mingit nõude õigust (les subventions entraînant des dépenses facultatives) Rahvaesindusele on antud siin absoluutne otsustamisvõimalus ka eelarve korras. Kirjeldatud kulud moodustavad õigusliku kategoriseerimise alusel esimese liigi kulusid.

1) Vaata „Õigus“ nr. 7—1927. a.

Ülejäänud kulud on kohuslikud rahvaesindusele igal tingimusel; nende piiramine eelarve korras on võimatu. Neid saab muuta ainult nende tekkimise õiguslike aluste muutmisega; elustunud õigused jäävad maksuma aga igas juhtumis. Need kulud jagunevad järgmiselt.

1) Kulud, mis tingitud on riigilaenu obligatsioonist (les dépenses relatives au service de la dette publique). Nende kuludega on rahvaesindus absoluutselt seotud. „Sous aucun prétexte et pour aucun motif, il ne pourra y être porté atteinte: les dépenses du service de la dette publique sont obligatoires; le Parlement ne peut pas juridiquement refuser les crédits pour ces dépenses; il ne peut pas modifier unilatéralement les clauses du contrat d'imprunt“, (Jèze, Cours, Théorie générale du Crédit public, p. 294 s.).

2) Kulud, mis tingitud on tasuobligatsioonist, nagu vaevatasu või palk, paluk.

autasud j. n. e. (les dépenses de personnel traitements, pensions etc.)

Oletame: seadus või presidendi dekreet säeb üles tingimused, mis riigiteenistusega kaasas käivad. Täidab keegi kõik eeldavad tingimused, siis astuvad jõusse, ka kõik järelduvad tingimused: asjaomane isik omab kõik õigused, mis seaduses või dekreedis näidatud, näit. vaevatasu, paluki j. n. e. saamise õiguse. Ükski võim ei saa võtta talt neid õigusi. Kõik riiklikud organid, parlament kaasa-arvatud, on seotud nendega: „Tant qu'ils sont au service public, les fonctionnaires ont le pouvoir — organisé par la loi ou le règlement sur la fonction publique — de faire naître contre le Trésor public une créance à leur profit: traitements, pensions. Le Parlement est absolument impuissant, par le refus ou la réduction des crédits budgétaires, à empêcher directement les créances de prendre régulièrement naissance. Une fois nées, elles s'imposent au Parlement comme à tout le monde“, (Jèze, Théorie générale du budget, p. 25).

3) Seadustel põhjenevad abirahad (subventions entraînant des dépenses obligatoires: primes, garanties d'intérêts). Preemiaste õiguslikud efektid sarnanevad ülalkirjeldatud vaevatasu j. n. e. efektidele. „Moyennant l'accomplissement des conditions déterminées à l'avance et d'une manière générale par les lois et règlements, tout individu peut acquérir contre le Trésor public une créance proprement dite. Et ces créances, une fois nées, devront être payées, quelque élevées qu'elles soient... L'administration ne peut pas refuser de reconnaître le créance de prime; l'autorité budgétaire ne peut pas refuser les crédits (vt. Jèze, Dépenses publiques, p. 194). Samad efektid sidunevad kasude kindlustamisega (vt. Jèze, Dépenses publiques, p. 196 s.) Kasutades nüüd alusena seda klassifikatsiooni, suudame lahendada melle tarvilise küsimuse: kui kaugele ulatavad § 84 efektid?

Varanduslike kulude (dépenses de matériel) mahutamiseks § 84. alla pole mingit õiguspolitilist ega õigustehnilist alust. Nende kulude piiramiseks on tarvis piirata ametkondade otsustamisvõimalusi. See teostub eelarve korras. See ühelt poolt. Teiselt poolt ei oma seadused, mis määravad ametkondade ülesandeid ja nende ülesannete teostamisviise, vahenditult mingit kulutingivat efekti. Need pole mingid eriseloomulised „kuluseadused“. Nad on ligidalt seotud terve valitsemisaparaadi tegevusega; nad ei eraldu millegagi harilikku administratiivseaduste kompleksist. Sarnastena ei saa nad kuuluda § 84. alla. Vabad toetussummad üldkasulisteks otstarvetes (les subventions entraînant des dépenses facultatives) ei kuulu siia juba oma iseloomu tõttu.

Laenuobligatsiooni võimalikule tekkimisele säeb piire ette § 52, mis märgib eriväljenduses, et laenude tegemise otsustab riigikogu. Seda väljendust peab mõistma nii, et riigikogu annab valitsusele laenulepingu sõlmimiseks igakordse volituse ja kinnitab lõpuks juba sõlmitud lepingu. Missuguses ulatuses esineb see volitus, on politiline ja tehniline küsimus. Mil määral on siduv riigikogule valitsuse poolt sõlmitud leping, on õiguslik küsimus, mis tuleb lahendada põhiseaduse § 52. kohaselt kooskõlas laenulepingu õigusliku iseloomuga ja meie aja õiguslike kude põhimõtetega. See on aga eriküsimus ega vaja siin pikemat selgitust. Meile on tähtis vaid konstateerida, et laenuobligatsiooni tekkimine on säetud ripuvusse rahvaesinduse otsustamisest ja et § 52. kindlustab küllaldaselt rahvaesinduse otsustamisvõimalusi: ka sellest obligatsioonist tingitud kulude üle. Järelikult, nende kulude paigutamiseks § 84. pole mingit õiguspolitilist mõtet. Teiseks ei luba seda paigutamist nende kulude obligatiivsete aluste iseloom. Nende obligatiivseteks aluseks on laenuleping, mitte eriseadus. Laenulepingu kinnitamist ei saa

identifitseerida seadusega harilikus mõttes (vt. selle kohta Jèze, *Théorie générale du Crédit public*, VI-e éd., p. 294 ss.)

Jääb järele kaks liiki kulusid, mis võimaldavad ja nõuavad vormilist garantiid selleks, et nende tekkimise obligatiivsete aluste üle otsustamine kuuluks eranditult rahvaesindusele. Need on — kulud, mis tingitud tasuobligatsioonist ja seadustel põhjenevad abirahad.

Administratiivtehniliselt võiks ametkondade organiseerimine kuuluda valitsusele resp. presidendile (vt. Jèze, *Dépenses publiques*, p. 157 s.) Oletame, valitsus kujundab ametkondi oma võimupoliitika huvides ja otstarbetult üldiste nõuete seisukohalt, koormates asjata maksumaksjaid. Seesugused juhtumid on ajaloolised tõsiasi. Parlamentliku valitsemiskorra juures saab rahvaesindus kõrvaldada küll valitsuse võimupoliitika. Kuid valitsuse korralduste läbi maksvaks saanud õigused jäävad maksuma. Parlamendi võim ei suuda hävitada neid õigusi. Nii peab maksumaksja edasi kandma valitsuse ebatstarbekohaseist korraldustest tingitud koormaid (vt. Jèze, *Théorie générale du Crédit public*, p. 298). Seepärast tuleb ametkondade organiseerimine resp. tasumääramine anda rahvaesinduse kätte ja kindlustada seda põhiseaduses eriklauseliga. Meie põhiseadus teostab selle § 84-ga: palukit, vaevatasu ja muud tasu võib määrata ainult rahvaesindus. Selles väljenduses ei vaja lähemat selgitust paluki (pensions) ja vaevatasu (traitements) mõisted. Need on seotud isikliku teenistuse tingimusega. Mõiste „muud tasu“ tuleb aga tõlgitseda teleoloogilise hinnangu alusel. Siia tulevad mahutada kõigepealt autasud (les récompenses nationales et les allocations d'ordre politique, (vt. Jèze, *Dépenses publiques*, p. 157 s.). See liik kulusid seisab oma sisemise ilme poolest vaevatasu, paluki ja seaduslike abirahade vahel. Ka seaduslikud abirahad (subventions entraînant des dépenses obli-

gatoires) nõuavad oma õiguslike efektiivide poolest mahutamist selle paragrahvi alla. Seesuguste kulude piiramine eelarve korras on õiguslikult võimatu. Piiramisvõimalus eeldub võimalusest otsustada nende kulude obligatiivsete aluste üle. Ning siit järelidub siis nõue: nende kulude obligatiivsete aluste konstrueerimisõigus kuulugu eranditult rahvaesindusele! Selle nõude seisukohalt kuuluvad ka need kulud § 84-s tähendatud mõiste „muud tasu“ alla.

Kõigist neist harutlusist näeme, et IX peatükk pole oma õigusliku kandepinna poolest ühtlane.

Üksikute paragrahvide õiguslikud otsarbed ja efektid erinevad ning on sidumatud; paragrahvides toodud mõisted on üksteisest rippumatud. Õigusloogiliselt pole mingit tarvet nende paragrahvide ühendamiseks ühisesse peatükki. Nende ühendamine on tingitud tehnilisest nõudest: ühendada kõik paragrahvid, mis puudutavad valitsemisaparaadi materjalset tagapõhja. Peatüki pealkiri ei vasta paragrahvide õiguslikule kandepinnale ei sisuliselt ega vormiliselt. See pealkiri ei väljenda sisalduvate paragrahvide õiguslike otstarbeid ja iseloomu; ta ei oma sellega sisulist vastavust. Pealkiri kannab vormilist ilmet: loetleb üles üksikuid mõisteid, milledest räägitakse peatükis. Seesugusena on ta aga ebatäpne ja kitsas: ta ei loetle kõiki mõisteid, milledest räägitakse paragrahvides, vaid piirdub ainult kahe nimetusega. Kõik peatükki kuuluvad mõisted on aga õigustehniliselt sidumatud; pealkirjast väljajäänud mõisted ei mahu nimetatute alla. Ükski õigusloogika ei luba kaugemate sidestuste otsimisel välja minna pundulikust vormilisest pealkirjast. Seda enam lubamatu on katse teha see pundulik vormiline pealkiri määravaks momentiks paragrahvides sisalduvate mõistete ja paragrahvide õigusliku kandepinna ulatavuse hindamisel. Mõistele ja õigusliku kandepinna kindlaksmääramisel on mõõ-

duandev paragrahvi konstruktiiv ülesanne. Mingisugused välised ja kõrvalised momendid, nagu on seda ka pealkiri, ei saa siin avaldada mingit mõju. Pealkiri on rippuv vastavast õiguslikust kandepinnast ja mõistete ulatavusest, mitte ümberpöördukt. Ei ole need vastastiku kooskõlas, siis tuleb mõõduandvaks pidada viimaseid ja pealkiri tuleb lugeda ebatäpseks. See sugune ebatäpne pealkiri ei oma siis mingit tähendust. Nagu näidatud, on ka meie põhiseaduse IX. peatüki pealkiri ebatäpne ning kaotab seetõttu igasuguse tähenduse kaugemate tõlgitus-sidestuste otsimisel. Siin toodud vaade on üldtunnustatud, näit., saksa praksises ja teorias. Seal on küsimus, muu seas, üles tõusnud „Reichs-abgabenordnung'i“ nimetuse pärast. 13 dets. 1919 a. seadus kannab nimetust „Reichs-abgabenordnung“. Pealkirja järele peaks selle seaduse õiguslikud efektid maksma nii maksude kohta k. m. (Steuern), kui ka lõivude (Gebühren) ja tasu maksude (Beiträge) kohta. Seaduse otstarve ja konstruktiivülesanne määravad tema efektide maksvuse kindlaks aga ainult maksude kohta k. m. (Steuern). Sellekohaselt loetakse siis ka seaduse pealkiri ebatäpseks ning talle ei anta seaduse avaldussfääri määramisel mingit tähendust. Teda loetakse ainult seaduse väliseks, eraldavaks tunnusmärgiks (Vt. Becker, Die Reichs-abgabenordnung, V Aufl., Anm. 1 zu § 1). Teooria asub samal seisukohal. Üks parematest teooria edustajatest prof. Hensel'i kõrval, Dr. Mirbt kirjutab, näit.: „Die Bezeichnung des Gesetzes als Ordnung der Abgaben ist insofern falsch, als die A.O. nur für Steuern, nicht für Abgaben überhaupt gilt. Denn die Steuern sind nur eine Untergruppe des Oberbegriffs der öffentlichen Abgaben. Diese sind Geldbeiträge, welche öffentlich-rechtliche juristische Personen kraft ihrer Finanzhoheit von den diesen Unterworfenen erheben. Unter den Abgaben haben juristisch und finanziell die grösste Bedeutung die

Steuern, denen gegenüber die beiden andern Arten, Gebühren und Beiträge zurücktreten.“ (Grundriss, S. 5) — „Die Abgrenzung hat über das systematische Bedürfnis seine unmittelbare praktische Bedeutung darin, dass das Recht der A.O. nur für die Steuern und nicht für andere Formen der Einnahmen gilt“ (Grundriss, S. 7).

Kuna põhiseaduse IX. peatüki pealkiri on ebatäpne, tuleb kaugemate sidestuste otsimisel välja minna mitte sellest, vaid paragrahvide õiguslikust kandepinnast ja nende üksikmõistetest. Seejuures ei tohi unustada, et õigusteaduslike kätsetuste puhul tuleb opereerida piiritletud õiguslike mõistetega. Õigusloogika ridastab, lülistab ja eristab mõisteld. Nõuab mingi avaldus uut õiguslikku mõistet, siis peab see loodama ja piiritledama kõigi õigusloogika abinõudega ja olevate õiguslike tunnusmärkide abil. Ka teleoloogiline tõlgitsemine peab jääma sama nõude juurde. Vastasel korral võtab õiguslik käsitlus endalt pinna. Opereerida õiguslike harutlustel harilikust kõnekeelest võetud, õiguslikult piiritlemata mõistega, on õigusloogika vastane väärsamm. Sarnane väärsamm on püüd konstrueerida ülemmõistet „maksud“, mis sisaldaks: 1) maksusid finantsõiguslikus mõistes, 2) koormatusi (k. m.) administratiivõig. m. 3) tasusid administratiivõig. m., tuge nedes seejuures ainult peatüki pealkirjale. Teine sarnane väärmõiste on „otsekohesed või kindlad väljamaksud riigikassast“. Ülal näitasime riigi kulude jagunemist nende obligatiivsete aluste õigusliku iseloomu alusel. Näitasime ka, missugune liik kulusid kuulub oma iseloomu põhjal § 84. alla. Seletustest nägime samuti, et §§ 83. ja 84. vahel pole mingit sisulist ega ka vormiliku sidestust; nende ühendamine ühte peatükki põhjeneb tehnilisel alusel. Harutlus jäi meie aja õigusteaduses kasutatud mõistete juure. Riigikogu juhatus seletus säeb üles selle vastu õiguslike terminoloogiale tundmatu mõiste:

„otsekohene ehk kindel väljamaks riigikassast.“ Seejuures paistab, nagu peaks seesugune väljamaks olema erilises vahendituses sidestuses seadusega, mis tingib väljamaksu. Samane klassifikatsiooni alus on õigusloogikalt õigustamatu. Seadustehniliselt pole võimalik tõmmata mingit piiri „otsekoheste ehk kindlate“ ja järelikult, „kaudsete“ väljamaksude vahel. Peab eeldama, et ka Riigikogu juhatus kinni peab õigusloogika algetest nõuetest ja tarvitab sõna „väljamaks“ selle õiguslikus mõistes. Viimases tähenduses koosneb mõiste „väljamaks“ aga terve reast õiguslikest aktidest, kuhu kuuluvad: 1) obligatsiooni tingiva akti esile tulemine (engagement de la dépense); 2) obligatsiooni ametlik konstateerimine ja maksukäsu väljaandmine (constatation et ordonnance de la dépense); 3) maksukäsu täitmine (vt. ka Jèze, Théorie générale du Crédit public, p. 214). Seadus moodustab ainult avalikõigusliku obligatsiooni normatiivse aluse. Kuid sellel normatiivsel alusel pole mingit vahenditult väljamaksmise efekti, missugusel viisil ka ei järelduks obligatsiooni alus seadusest. „Väljamaks“ siduneb vahenditult ülainimetatud aktidega. Seepärast ei saa seadus olla mingisuguseks „väljamaksude“ õigusliku kategoriseerimise aluseks. Avaliku kulu mõiste õiguslik kandepind on kahekülgne. Üks pool sellest moodustab avalikõigusliku obligatsiooni (l'obligation juridique du patrimoine administratif). Ühes selle alustega, teine — „väljamaksu“ (la procédure de la dépense) ühes selle õiguslike aktidega. Jättes selgitamatu mõiste „väljamaks“, võeti ekslikult ühendavaks sidemeks seesuguste väljamaksude ja avalikkude maksude (finantsõig. m.) vahel — maksmise akt (tehnil. tähend. — maksimine, Zahlung, paiement). Nagu võis tähele panna juba eeltoodud, pole „maksimine“, kui selle all mõista maksukäsu täitmist avaliku kassa poolt, üldse mingi iseseisev õiguslik mõiste. Ta tuleb esile

osasuurusena mitmesugustes õiguslike kudes kombinatsioonides. Tema õiguslike efektte tingivad need õigussuhted ja õigusmõisted, millede koosseisus ta esile tuleb. Seesuguselt pole mingil tingimusel võimalik kasutada teda klassifikatsiooni vahendina.

Lähitutes sarnastest ja analoogilistest õiguslike selgusetuist mõistetest, mindi mõnelt poolt n. n. „finantsseaduste“ mõiste konstrueerimisele, mis pidi katma endaga meie põhiseaduse maksumõiste. Mõttekäik seejuures jääb selgusetuks. Näib, nagu eeldatakse „finantsseaduse“ mõistet üldhinnatuna. Mis on siis finantsseadused? Kõnekeeles räägitakse finantsõigusest kui õiguslike normide (Gesamtheit der Rechtsnormen) kogust, mis korraldavad riigi resp. avalikke tulusid ja kulusid. Järelikult, seadused, mis korraldavad avalikke tulusid ja kulusid, oleksid siis finantsseadused. Sarnane piiritlemine pole aga võimalik teaduslikult; teaduslikult ei saa konstrueerida finantsseaduste liiki sarnase mahuga. Võtame riigi tulud. Tuneme kahte liiki tulusid (riigilaenu ei saa pidada sisuliselt tuluks): 1) avalikõiguslikud tulud — maksud l. m. (Abgaben) ja 2) eraõiguslikud tulud — tulud avalikkudest ettevõtetest, omadustest jne. Esimeste juures eeldame selgeid tuluseadusi, mida võiks nimetada siis finantsseadusteks. Eraõiguslike tulude juures aga ei leia te seda mitte. Riigi maade ja metsade kasutamist, tema vallasvara ja ettevõtete eksploatatsiooni korraldavad seadused on harilikult administratiivseadused, mis ei puuduta üldse vastavaid rahalisi efekte. Tulude efektiseerumine sünnib siin eraõiguslike tulude toimingute alusel. Et kuulda autoriteedi arvamist, võib teha järeldusi prof. Jèze'i järgmisest lausest: „— les titres juridiques de ces recettes sont des actes juridiques dont la validité et les effets de droit sont tout à fait indépendants du budget: actes de vente, de location, donations, testaments etc“

(Théorie générale du budget, p. 24). Kust peale omavad nüüd sarnaseid tululiike korraldavad seadused finantsseaduse ilme? Kas siis lõppude lõpuks kõik riigiasutisi korraldavad seadused ühelt poolt ja paljud era- resp. kaubandusõiguslikud seadusnormid teiselt poolt ei osutu finantsseadusteks? Sama asi kordub ka kuludega. Kui võiks veel öelda, et tasu ja abirahade seadused (§ 84. kohaselt, nagu seletatud eespool) on finantsseadused, siis kuidas ütelda seda riigilaenust, ettevõtete ja varanduste eksploatatsioonist tingitud kulude õiguslikkude aluste kohta? Seadused etendavad siin sama osa, mis eraõiguslikkude tulude juures. Kust algavad siin finantsseadused? Viimaks, missugused seadused lugeda n. n. vabade toetussummade (subventious entrainant des dépenses facultatives) aluseks?

Teaduslikult pole võimalik leida siin mingit pidepunkti. Teoreetiline konstruktsioon läheb hoopis teises suunas. Kõigepealt eraldab finantsõigus endast normid, mis mõelduandvad finantsvõimu kui eraõigusliku subjekti tegutsemisele. „Das Finanzrecht hat ausschliesslich Normen zum Gegenstande, die die Finanzhoheit des Staates und das Verhältnis derselben zu den Einzelnen betreffen, wenn die Beziehungen des Staates als Privatrechtssubjekt ausser Betracht bleiben, in welcher letzterer Eigenschaft derselbe als Fiskus in eigentlichem Sinne den Privatrechtssubjekten in allgemeinen gleichgestellt ist und den Boden des Privatrechts betritt“ (Heinrich Konrad, Kurzgefasstes Grundriss des österr. Finanzrechts, 1910, S. 4). Järgmine kitsendus on tingitud sellest, et riigikulud korraldavad seadused ei oma mingit iseseisvat õiguslikku iseloomu; riiklikud kulud seisavad tihedas sidestuses neid põhjustavate või tingivate organite tegevusega. Nende süstemaatlik käsitlemine on võimalik ainult koos vastavate organite käsitlemisega. See valdab aga kogu valitsemisaparaadi funktsioonid.

Üks finantsõiguste aduse varasemaist loojaist, Freiherr Myrbach-Rheinfeld (Innsbruck'i ülik. prof.) kirjutab selle kohta: „Auch die öffentl. Wirtschaft zerfällt somit in eine Erwerb- und eine Aufwandswirtschaft. Die letztere kann systematisch nicht als etwas selbständiges betrachtet werden; die Verausgabungen stehen in notwendigem Zusammenhange mit den verschiedenen einzelnen Funktionen der Verbände, durch welche diese Verausgabungen bedingt sind. Für das Finanzrecht kommen sie gar nicht in Betracht, und aus dem Gesichtspunkte der Finanzpolitik auch nur insoweit, als dieselbe bestrebt sein muss, die durch die Ausgaben angestrebten Vorteile mit den Opfern, welche die Einnahmenbeschaffung verursacht, ins Gleichgewicht zu setzen (Finanzrecht, II Aufl. 1916, S. 5; on olemas ka prantsuskeelne tõlge). Finantsõigus jääb peatama, järelikult, ainult neile normidele, mis käsitlevad avalikõigusliku iseloomuga riigituluid. Edasi kitseneb finantsõigus seeläbi, et ta ei võta arvesse kõiki tuluid käsitavaid norme. Ta eraldab normid, mis käsitlevad seesuguseid tululiike, kus tulud esinevad kui kaasaskäivad nähtused üldistele ja otsekohestele valitsemisfunktsioonidele (wo „diese Einnahmen nur ein Akzidens solcher Verwaltungseinrichtungen sind, die unmittelbar den öffentl. Interesse dienen sollen“, Myrbach-Rheinfeld, S. 6). Nii jäävad finantsõiguse valdkonda veel avalikud maksud l. m. ja riigimajapidamise vormiline korraldus. „Das Finanzrecht beschränkt sich also auf Normen, welche die eigentliche Finanzeinrichtungen betreffen, nämlich jene, derer ausschliesslicher oder doch hauptsächlichlicher Zweck die Beschaffung und Verwaltung materiellen Mittel und die Ordnung des Haushalts ist“ (Myrbach-Rheinfeld, S. 4).

Neis piirides on finantsseaduse mõiste piiritletav ja selge. Laiendades seda, kaob selgus, kaob igasugune võimalus kindlate piiride tõmbamiseks. Seaduslikkuse piirid

kustuksid siis ülekaaluliste poliitiliste jõuüksuste igakordsete soovide omavolis. Riigikogu juhatus otsustaks igakord põhiseaduse avaldussfääri üle oma äranägemise järele. Seega asuks Riigikogu juhatus kõrgemale põhiseadusest. Mõisted, mis ei tugene kindlalele reeglile ja ei võimalda täpset ning selget piiritlemist, on venivad mõisted. Seesuguste venivate mõistete tarvitamine on seadustehnika seisukohalt lubamatu.

Kokkuvõttes tuleb järeldada järgmist:

1) Tõenäoliselt peab iga põhiseadus kasutama loogilise paratamatusega ajalooliselt kujunenud ja õigusteaduse poolt fikseeritud mõisteid. Vajab põhiseadus uusi mõisteid, siis peab ta neid konkreetiseerima ning piiritlema. Teleoloogiline tõlgitsemine võib esile tulla põhiseaduse mõistete fikseerimisel ainult seaduse üldiste põhimõtete ning õigusliku kandepinna piirides, jäädes seejuures selgesti piiritletud õiguslike mõistete juure.

Riigikogu juhatuse konstruktsioonid, selle vastu, on õiguslikult piiritlemata, seetõttu selgusetud ja õigusloogika seisukohalt osalt lubamatud. IX peatüki õiguslik kandepind jäetakse lahendamata. Sellele tugenetakse ilma tema õiguslikku otstarvet ja õigustehnilisi nõudeid selgitamata. Unte mõistete esile tõstmisel pole arvestatud peatüki paragrahvide konstruktiiv-ülesannetega. Sarnaste mõistete õigustehnilised eeldused ja järeldused on jäetud selgitamata.

2) IX peatüki paragrahvide konstruktiiv-ülesannete kohaselt esinevad selles peatükis järgmised mõisted:

§ 83-s — finantsõiguslik maksumõiste l.m. (Abgaben), mille alla kuuluvad maksud k.m. (Steuern), lõivud (Gebühren) ja tasumaksud (Beiträge);

ühise prädikaadi läbi maksumõistega vormiliselt ühendatud koormatuse mõiste k.m. (öffentl. Lasten i. e. S.).

§ 84-s — administratiivõiguslik kulu mõiste mahuga, mis sisaldab paluki (pen-

sions), vaevatasu (traitements), abirahade, preemiade (subventions entraînant des dépenses obligatoires), ja mitmet liiki antasude (récompenses nationales et les allocations d'ordre politique) mõisted.

§ 85-s — finantsõiguslik eelarvemõiste.

3. Õigusloogika piirides ja praeguse õigusteororia alusel pole võimalik ühendada § 83. ja § 84. mõisteid ühiseks maksumõisteks. Täendus „otsekohene väljamaks“ ei saa olla mingiks klassifikatsiooniliseks aluseks. Esiteks on see mõiste õigustehniliselt piiritlematu. Teiseks ei esine õigusteoorias seni tuntud mõiste „väljamaks“ seadusandliku mõistena. Ta on vaid koondav nimetus teatud administratiivsetele aktidele; sarnasena ei saa ta olla seadusnormide klassifikatsioonilise ühtlustamise aluseks. Maksuseadused f.õ.m. ja riigikassa väljamaksud adm. õ.m. on seega täielikult erinevad kategooriad. Finantsseaduse mõiste ei saa samuti olla § 83. ja § 84. mõistete ühendamise aluseks. Kõigepealt ei kuulu finantsseaduste alla § 83. tähend. koormatuste seadused. Kuid ka ülejäänud mõistetele ei saa ta olla ühendavaks aluseks. Hariliku kõnekeele mõiste järele on finantsseaduse mõiste piiritlematu ja veniv; seesugusena ei kõlba see mõiste üldse teaduslikuks klassifikatsiooni mõisteks ega ka praktiliseks kasutamiseks. Finantsõiguslikus mõistes sisaldab finantsseaduste koondmõiste ainult maksude l.m. ja riigimajapidamise vormiliku korraldamise seaduste mõisteid. See eraldab endast täielikult kulu mõiste.

4. §§ 83., 84. ja 85. paigutamine ühte peatükki on tingitud tehnilisest nõudest, ühendada ühte peatükki kõik paragrahvid, mis puudutavad valitsemise materjalset tagapõhja. Vormiliselt ega sisuliselt pole nende paragrahvide vahel mingit paratamatut sidet.

Iga paragrahv jälgib täiesti iseseisvat õiguslikku otstarvet; need otstarbed ei tingi vastastikku üksteisi. Järelikult: nendemõistete vahel puudub vormiline side.

Õigusloogika järele pole neis paragrahvides käsitletud mõisted mingis koordineerivas või subordineerivas sidestuses; nad on selle vastu, täielikult ühendamatud. Nende ühendamiseks pole õigusteoorias ainustki õigustavat alust. Järelikult: nende mõistete vahel puudub sisuline (materjalne) side.

5. IX peatüki pealkiri on defektne. Peatüki mõistete maht ulatab kaugemale kui lubab seda eeldada vormilik pealkiri. Mõõduandev peatüki resp. vastavate paragrahvide mõistete ulatavuse määramisel on paragrahvide konstruktiivülesanne ja õiguslik kandepind. Ei vasta pealkiri neile, siis ei anna ta vähemutki määravat jõudu. Eriti ei saa ta olla mõistete ühendamise aluseks. Teda tuleb vääristada sel puhul ainult kui välist eraldavat tähendust.

Sellest kõigest tuleb järeldada, et IX peatüki piirides ei saa esile tulla mingit muud maksuseaduse mõistet kui ainult see finantsõiguslik maksuseaduse mõiste, mis järeldub § 83.-st. § 83. garanteerib maksude (l. m.) pealepanemise ainult seaduse alusel; need seadused siis, millede alusel § 83-s tähendatud maksusid peale pannakse, on maksuseadused. § 84-st järelduvad selle vastu palukiseadused [vaeva-] tasu seadused j.n.e.

Selle põhjal on võimalik tõmmata paralleeli järelikult ainult § 34. maksuseaduse mõiste ja § 83. maksuseaduse mõiste vahel. Ja paralleeli tõmbamine põhjeneb loogilisel tõenäolikkusel, et seadus kasutab organisatoorselt ühtekuuluvates paragrahvides süsteemilikkuse nõuetes ühti ja samu mõisteid. § 83. ja 34. organisatoorne ühtekuuluvus pole aga kaheldev. § 83. toimetab kompetentside määramist vertikaalses ulatuses: maksude pealepanemist võib korraldada ainult seadus; muu õigusvõim ega eelarve akt ei saa olla aluseks maksuobligatsioonile. § 34. suhtub § 83-le rinnastavalt; ta jätkab kompetentside määramist maksude alal horisontaalses ulatu-

ses, seaduseandluse enda pinnal. Ta määrab kindlaks, koos § 52., seaduseandluskompetentsi maksude alal. Sellena on ta täiendav § 83-le. § 83. määrab, et maksusid võib peale panna ainult seaduse alusel; § 34 arendab mõistet edasi ja määrab, et need seadused, millede alusel maksusid peale pannakse, ei kuulu rahvahäälitusele. Nende seaduste loomine sünnib järelikult ainult § 52. kohaselt. § 52 on sellega siis järgmine lüli maksukompetentse organiseerivatest paragrahvidest; ta ütleb, kes loob neid seadusi, millede alusel maksusid peale pannakse.

Sellest järeldub: § 34. ja § 83. on sidetatud organisatoorselt. Loogilise tõenäolikkuse järele kasutab seadus organisatoorselt ühtekuuluvates paragrahvides süsteemilikkuse nõuetes ühti ja samu mõisteid. Selle põhjal tuleb lugeda võrdseteks § 34. ja § 83. maksuseaduste mõisted.

See võrdlus on sisulise mitte vormilise ilmega, seepärast ei oma paragrahv 83-s maksumõistega ühise prädikaadi alusel vormiliselt seotud koormatuse mõiste § 34-ga mingit suhet. Järelikult, § 34. tähendatud maksuseaduse mõiste on finantsõiguslik maksuseaduse mõiste l.m. (Abgabengesetze), mille alla kuuluvad maksuseadused k.m. (Steuergesetze), lõivuseadused (Gebührengesetze) ja tasumaksude seadused (Beiträgengesetze).

* * *

Dogmaatilis-positivistliku baasi nõrkuse tõttu püüdsid maksuseaduse mõiste laiendajad õigustada oma vaateid teleoloogiliste võtetega. Tugeneti riiklikkudele tarvetele, eelarvelisele paratamatusele jne. ning püüti kohandada neile nõuetele § 34. toodud maksuseaduse mõistet. Käesoleva kirjutise ülesanne pole selgitada küsimust, kas ja missugustes piirides on lubatud teleoloogilise tõlgitsemise (sisulises mõttes) rakendamine põhiseaduse mõistete määramisel. Võib aga öelda, et üheski juhtum ei tohi areneda see tõlgitsemine

siin seadusevaba tõlgitsemiseni (freie Rechtsfindung.) See tooks põhiseaduslikkusesse vahakordadesse täieliku ebastabiilsuse ja hävitaks põhiseaduse määrava jõu. Oma teistes vormides oleks teleoloogiline tõlgitsemine mõeldud ainult ses juhtumis, kui tõlgitsemist toimetaks kompetentne organ, kõrgem erikohus. Meie tingimustes ei tohiks teleoloogiline tõlgitsemine olla üldse lubatud. Meie põhiseaduse tõlgitsemist toimetab konstruktsiooni järele poliitiline, oma õiguslikkude ülesannete poolest aga administratiivne organ. Sama organi tõlgitsemine ei suudaks (teleoloogilise tõlgitsemise piirides s. m.) jääda püsiva suuna, kindlate reeglite, õigusteoreetiliselt ja õigustehniliselt õigustatud nõuete juure. Riigikogu juhatause tõlgitsemine libiseb kergesti poliitilisele pinnale ja võimaldab põhjendamata ning süvendamata otsuste esiletoomist.

Kuigi jätta kõrvale kompetentsi küsimus, ei pääse siiski mööda märkustest üksikute teleoloogiliste aluste kohta, mis toodud § 34. maksuseaduse mõiste ebamäärase täiendamise õigustamiseks.

Nelst käis läbi mingi vastolu tunnustamine rahvaseaduseandluse ja riigikoguseaduseandluse vahel. Toodi esile seesuguseid mõtteid, nagu: kui rahvas võtab vastu mingi seaduse, mis tingib kulusid, siis võib see sündida, et riigikogu ei võta neid kulusid mitte eelarvesse. See väljendus raputab tervet seda baasi, millele tugeneb meie aja õigusriik ning ignoreerib demokratiismi, rahvaülivõimu lähtepunkte. Õigusriigis valitseb põhimõte: seaduspäraselt elustunud õigused on maksavad; ükski riiklik organ ei saa neid tühistada ega nende täitmist takistada (vt. Jèze, Théorie g. du budget, p. 25, eespool tsiteeritud). Elustab rahvaseaduseandlisel teel vastuvõetud seadus seesuguseid õigusi, siis on ka eelarvet määrav võim seotud nende õiguste läbi. „Il est juridiquement impossible de ne pas voter les crédits nécessaires à l'acquittement des

dettes existant régulièrement. Et de fait, aucun gouvernement civilisé n'a jusqu'ici méconnu ce précepte. Ce principe fondamental étant sous-entendu dans tout pays civilisé, il faut dire que, dans tout Etat, il existe une limitation générale au pouvoir discrétionnaire des Parlements en matière de dépenses“ (Jèze, Théorie g. du budget, p. 113). Teiselt poolt on võimatu kujutada riigi organismis vastolusid tema üksikute organite vahel. Riiklike organite vastastikune rippuvus on riigivõimu ühtluse aluspõhjaks. Riiklike organite aktid on vastastikku siduvad. See on aksiom. Vastandlik olukord annaks üksikutele organitele streigiõiguse, mis halvaks riigi funktsioonide terviklust, võiks muuta fiktiivseks isegi terve riigi olemise. Riigikogu ja rahvas kui seadusandjad ei saa olla kaks vaenulist laagrit, kus üks ei tunnusta teist ega arvesta teise aktidega. Seesugune mõttekäit on absurdne. On ainumõeldav: mõlemate seaduspärased aktid on vastastikku siduvad. Kui riigikogu ei tunnustaks rahvaseaduseandluse läbi konstrueeritud kulusid eelarve korras, siis ei tarvitseks ta tunnustada ka muid rahvaseaduseandluse akte, mis muudavad, teisendavad või asendavad riigikogu poolt antud seadusi. Sarnane seisukord tooks seaduseandluse võimkonda anarhia kui paratamatu konsekventsi.

Teiselt poolt lasti § 34. palsta kui kaitset hädaohu vastu, mis rahvahääletus riigile võib tuua. Teoreetiliselt vaatepunktilt on seesugune väide põhjendamatu. § 34. otsarvet ei saa põhjendada mingi hädaohuga. See oleks selle baasi eitamine, mil asub terve meie põhiseadus. On võimatu rääkida rahvahääletuse hädaohust põhiseaduse juures mille järele „riigivõim on rahva käes (§1), — „riigivõimu kõrgemaks teostamiseks [Eestis] on rahvas ise oma hääleõiguslike kodanikkude näol“ (§ 27), ja võimu teostamine terves selle ulatuses läheb välja rahvast (§ 29). Kui isegi põhiseaduse muutmise on antud rahva kätte, ning sel-

lest ei kardeta mingit hädaohtu, siis ei tohiks rääkida rahvahääletuse hädaohust mingite teiste seaduste liigi alal. Meie põhiseaduses on rahvas riiki kandev faktor; meie põhiseaduse demokraatlikud printsiibid kingivad rahvale täieliku usalduse. Rahva kätte on usaldatud riigi aluspõhja korraldamine. On päevaselge, et pealsete korraldamises ei ole siis ammugi lubatav mingi usuldamatus. Demokraatlikkude põhimõtete järele ei tugene rahva võimu piiramine mitte sarnasele alusele. Siin maksab üldreegel: rahva otsustamist tuleb piirata seadustehnilistes nõuetes, kuivõrd need teevad paratamatuks rahva kompetentside ülekandmise rahva esindajate kätte rahva enda huvides. See reegel tingib ka § 34. otstarbe. See otstarve pole poliitiline, vaid seaduseandlus-tehniline. Mitte mingi hädaoht riigile, vaid seaduseandluse tehnilised nõuded tingivad teatud aktide väljaeraldamist rahvahääletamise võimalustest. Kui eraldatakse rahvahääletamisele panemise võimalusest näit. maksuseadused, siis nimelt nende tehniliste nõuete pärast. Maksuseaduse kui väga delikaatse (vt. eespool) seaduse õigustehniline konstruktsioon nõuab täpset ja suurt järelekaalumist. Poliitilised huvid pörkavad siin kokku erilise teravusega, neid on tarvis kooskõlastada, tasakaalustada. Otsustaja maksuseaduse üle peab tundma maksu väga keerulist sotsiaalset efekti. Harilikul kodanikul on raske neisse tungida ja neid hinnata. Seepärast võib seesuguse seaduse otsustamine rahvahääletuse teel anda vääri tulemusi. Rahvahääletusel „ja“ — „ei“ vormis otsustab arvuline enamus. Kokkulepped, vastolude pehmemdamised, parandused ja täiendused pole seadusprojektis võimalikud. Rahvaseaduseandlust ei saa tehniliselt organiseerida seesuguseks delikaatseks tööks. Kuna teiste seaduste efektid on harilikult üldiselt, on maksuseaduste omad sellevastu alati diferentseeritud grupiliselt. Jäävad seaduse efektid ko-

handamata üldistele elunõuetele, otsustab seaduse üle enamus lihtsas „ja“ vormis, ilma võimaluseta võtta arvesse ja hinnata vähemuse nõudeid (kui seda polenud tehtud tarvilisel määral kavas), siis võib sarnane seadus kujuneda rusuvaks vähemusele, võib hävitada isegi vähemuse eluvõimalused. Rahvas ei näe üle tervest elust, ei märka ega suuda hinnata kõiki tarbeid ka kõige paremal tahtmisel.

Päälekõige nõuab maksuseaduste arendamine veel kiiret tempot. Need seadused peavad arenema kooskõlas majandusliku ja sotsiaalse arenemisega. Kuud ja nädalad võivad tuua situatsioone, mis peavad leidma vastukaja maksuseadustes. Kahe kompetentse organi esinemine mõjuks takistavalt seaduseandluse tempo peale. Pääleegi on meil veel lahtine küsimus, missugusel määral ja mil viisil saab riigikogu muuta ja teisendada rahvalt antud seadusi. Seepärast peab andma sarnaste seaduste eest hoolitsemise asutise kätte, mis suudab läbi ja üle näha tervet ühiskonda, mis loob eeldusi kokkuleppepoliitika teostamiseks ja mille tegutsemistempo kiire ning pole takistatud vahe-segamiste läbi. Neile nõuetele vastab demokraatlik rahvaesindus, kui talle kindlustatakse vastavad tegutsemistingimused. § 34. kindlustab need tingimused ka maksuseaduste alal. Selle järele ei kujutleta mingit vastolu rahva ja rahvaesinduse vahel. Rahvaesindus funktsioneerib siin kui rahva alaline asjatundjate komisjon. Rahvas eraldab maksuseadused oma kompetentsist sellepärast, et ta ei saa tehniliselt neid käsitleda. See on paratamatus. Kuid see eraldamine on ühtlasi iga üksiku kodaniku huvides.

§ 34. tõlgitsejad jätsid paragrahvi positiivse otstarbe selgitamata. Nad ei püüdnudki näha selle paragrahvi otstarvet kooskõlas meie põhiseaduse üldiste demokraatlikkude lähtepunktidega. Teiselt poolt jätsid nad positiivselt piiritlemata soovitud laiendamise piirid. Räägiti kulude sea-

dustest abstraktselt või õige ebamääraste ja ebateoreetiliste piiritlemistega. Vastavaid õigustehnilisi aluseid ei võetud üldse arvesse. Nii ei saadud siis ka näidata, kas vastava tululiigi korraldamiseaduste paigutamine § 34. alla on teleoloogiliselt õigustatud ning nõutav. Õigustehnilised nõuded, mis oleks tulnud arvesse võtta, on tingitud üksikute kululiikide õiguslikust iseloomust. Õigustehnilisest seisukohast esineks küsimus järgmiselt: misuguste kululiikide kuulumine § 34. alla oleks mõeldav?

Õigustehniliselt seisukohalt ei kuuluks § 34. alla üldkasulikud toetussummad, kui neid kulusid määratakse praeguses korras ja kuni pole kohandatud nendele kuludele § 84. nõuded. Üldkasulikud toetussummad (les subventions entraînant des dépenses facultatives) on fakultatiivsed kulud, nende piirid pole kindlaks määratud üheski seaduses. Nende õiguslik alus on eelarve. Sellega kuulub otsustamine nende üle selle kompetentsi, kellele kuulub otsustamine eelarve üle. Meil on seeguseks asutiseks riigikogu.

Sama maksab ka riigilaenudest tingitud kulude kohta: need kuuluvad põhiseaduse järele ainuüksi rahvaesinduse kompetentsi. Põhiseadus määrab selgesti laenu tegemise eraldamise rahvahääletamise võimalustest. Laenu tegemine pole üksi mitte laenu vastuvõtmine, vaid ühtlasi ka laenu kustutamise ja protsentide küsimus, mis on juba kulude küsimused puhtal kujul (vt. eespool). Nende üle otsustab riigikogu korraga. Seejuures peab pidama meeles, et laenuleping on absoluutselt siduv (vt. eespool). Selle täitmist ei saa takistada ei eelarve ega muude otsuste korras. Ka põhiseaduse muutmise korras ei saa rahvas takistada jõusse astunud laenulepingu täitmist.

Varanduslike kulude iseloom on kahetülgne. Need kulud efekteeruvad ametkondade otsuste alusel. Ametkondade otsused omavad oma maksuse kahe õigusliku akti alusel: 1) seaduse alusel, mis

organiseerib vastavat tegevust ja 2) eelarve alusel, mis *act-condition*'ina määrab ametkondade otsuste rakendamispõhised. Punkt 1. tähendatud seadused organiseerivad ametkondade tegevust ja reguleerivad nende otsuste maksust (organiseerivad seadused; näit., hangete seadus, seadus mõne riigiettevõtte organiseerimise kohta jne.). Neil seadustel pole aga vahenditult mingit efekti. Kellelegi ei omastu neist vahenditult mingit õigust; ka ametkonnad ei oma õigust nende rakendamiseks. Eelarve konstrueerimisel pole nad tingimusteta siduvad. Nende rakendamine ripub võimalustest; eelarve kompetentsi kandvale organile on õigus ja kohus hinnata vastavaid võimalusi ja nõudeid. Nende seaduste rakendamisel on eelarve *act-condition*. Leiab eelarve kompetentsi kandev organ tarviduse ja võimaluse näit., mingi jaama hoone ümberehitamiseks ning määrab selleks vastava krediidi, siis on ametkonnad kohustatud kasutama seda krediiti vastavate seaduste alusel. Ametkondade otsused on sel alal maksivad ainult juhtumise, kui need avalduvad summaliselt eelarve krediidi piirides ja kui nad vastavad seadustes tähendatud nõuetele. Siia kuuluvate seaduste kuulumine rahvahääletuse võimaluse alla pole õigustehniliselt seisukohalt kaheldav. Need seadused moodustavad enamiku administratiivsetest seadustest ja puudutavad kogu valitsemisaparaadi tegevust ning korraldust. Administratiivseaduste eraldamine rahvahääletamisele kuulumise võimalustest pole tingitud põhiseadusest.

Teiselt poolt pole ka mingit õiguspoliitilist nõuet nende seaduste paigutamiseks § 34. alla. Siia liiki kuuluvad kulud efekteeruvad vaid ametkondade otsuste põhjal; viimased on aga seotud eelarve kui *act-condition*'i külge. Nii jääb riigikogu igas juhtumises faktiliselt neid kulusid otsustavaks organiks.

Õigustehniliselt seisukohalt oleks mõeldav ainult kahe viimase liigi kulude pal-

gutamine § 34. alla. Neid moodustavad tasuobligatsioonides tingitud kulud (les dépenses de personnel — traitements, pensions etc.) ja seadustel põhjenevad abirahad (subventions entraînant des dépenses obligatoires). Põhiseaduse § 84. järele kuuluvad need kulud korraldamisele ainult seaduste alusel (v. eespool). Neil seadustel on vahenditu obligatiivne efekt. Igale seaduse tingimused täitnud kodanikule omastub nõudeõigus riigi vastu, küsimata eelarvelisest korraldusest. Krediidide avamine nende kohustuste kustutamiseks on kohuslik: eelarve kompetentsi kandvale organile on need seadused absoluutselt siduvad. Sellest kõigest ei järeldu muidugi, et need seadused omaksid ka vahenditu väljamakse efekti. Väljamaks riigikassast nõuab, arusaadavalt, kõigi nende aktide täitmist, mis eespool näidatud. Riigikassa pole otsustav, vaid puhtal kujul täitev organ; tema toimetab väljamakse ainult teiste riiklikkude organite maksvate otsuste alusel, kooskõlas väljamaksu kohustuse obligatiivsete alustega. Dogmaatilis-positivistlikult seisukohalt pole mingit alust nende kulude paigutamiseks § 34. efektide alla (vt. eelpool).

Et põhiseadusliku maksuseaduse mõiste laiendajad ei pidestand omi teleoloogilisi harutlusi eriti nende kululiikide korraldamisseadustega, siis ei andnud nad ka mingit teleoloogilist alust vastavate seaduste paigutamiseks § 34. efektide alla. Küsimus, mille pidid lahendama teleoloogilised harutlused, lausub: Kas on õigustehnilist ja õiguspoliitilist nõuet nende kulude korraldamisseaduste eraldamiseks rahvahäletamisele kuulumise võimalusest. Küsimuse lahendamine teeniks esialgu muidugi ainult teoreetilist huvi, kuid oleks tähtis meie põhiseaduse väljaarendamiseks tulevikus.

Lõpuks ei saa imestuseta jätta märkimata üht vaadet, mis tahtis põhjendada õiguslikkudes otstarvetes mingit klassifikatsiooni kodaniku tegevusmotiivide ebasabiilsele pinnale. Vastavaks kriteeriu-

miks oli seejuures kodaniku „isiklik huvi“. Esiteks on sarnase argumendi kasutamine demokraatliku põhiseaduse seletamisel juba üldiselt väga kaheldav. Demokraatliku korra põhimõtteks on esmajärjekorras nimelt see, et kodanikule kindlustatakse võimalus ise kaitsta ja teostada oma huve seaduslikkuse piirides. Mitte valitsus või mõni muu organ ei otsusta enam politsei-riikliku mõõdupuuga kodaniku elunõuete üle, vaid kodanik ise. Demokraatlik kord pääseb maksvusele rahva spontaansete püüete survele. See kord maksab kodanikkude eneste ja nende huvide armust. Kodaniku huvi, mis on juhtinud demokraatliku korra juure, ei tohi selles korras olla mingiks kitsendavaks argumendiks.

Pääsjalikult ei luba selle mõiste kasutamist tema ebastabiilsus. Kus lõpeb „isiklik huvi“, kus algab „üldine huvi“. Ükski harutlus ei suuda siin üles säada üldreeglit, mis näitaks selgeid vahesid. Sarnane kriteerium tooks põhiseaduslikkudesse vahekorradesse täieliku ebastabiilsuse ja tõlgitseja äärmise omavoli võimaluse. Kindlad õiguslikud normid muutuksid siis varsti poliitilisteks postulaatideks. Meie tingimustes, kus põhiseadust tõlgitseb riigikogu juhatus, on seesugune hädasoht maksimaalne. Õigustehnikas, eriti avalikõiguses, pole seesugused kriteeriumid milgi tingimusel lubatavad (vt. Lolini, L'attività finanziaria, capitolo VI).

Kuid kõigest enam: see vaade pole kooskõlas sotsiaalpsühholoogiliste tõdedega. Kodaniku tegevuse motiiviks pole kunagi omakasutung puhtal kujul. Ühiskondlikkudes tegevussfäärides on kodaniku tegutsemismotiivid alati sünteetilise ilmega, mis on kokkupõimitud, nagu ütleb Lolini — „da sentimentali idealistici, sociali, patriottici, religiosi, partigiani, filantropici, egoistici; da interessi di partito, di classe; da pregiudizi ecc.“ (Lolini, L'attività, p. 421; vt. ka Gustave Le Bon, La psychologie politique et la defense sociale, 1910, p. 10).

Juhan Vaabel.

VI Õigusteadlaste Päev Tallinnas, 21. ja 22. aprillil 1927. a.

22. aprillil 1927. a.

Prof. S. Czekey referaat:

Määruste andmise õigus Eesti põhiseaduse järele.

I.

Rahva huvi kõrval õiguse loomisel seisab moodsas riigis veel teine samuti tähtis huvi: huvi õiguse loomise kerguse ja kohaldamisvõime vastu. Vähesed seadused suudavad teatava ala oludesse kuni peensuseni tungida ja kohast ja ajast tingitud muutuvusest ülevaadet saada ning selle jaoks luua õiglase korra. Seepärast on kõigi kultuurriikide õiguses iseenesest mõistetav, et seadusi edaspidiste määrustega ellu viiakse ja täiendatakse.

Prantsuse õpetuse järele seisab seaduse ja määruse vahe selles, et õigusmõjuvõime „vie civile“ alal omab püsivama ja kindlama iseloomu, valitsemise ehk administratiivalal aga „caractère provisoire et révocable“. Kui nüüd seadused kiiresti voolava sotsiaalse elu ja hulga detailnormide tõttu kuuluvad alalisele muutmisele, siis kannatab selle all mitte vähe õigusliku korra püsivus ja kindlus ning seaduste autoriteet. Kui võtame oma „Riigi Teataja“ kätte ja loeme sealt seaduse muutmise seaduste selle või teise seaduse muudetud paragrahvi, siis ei oleks vahest liialdus öelda, et uisapäisa väljaantud ja samuti jällegi muudetud ja täiendatud seaduste rohkuse all lämbume.

Nende kaalutluste põhjal olen oma esimese juhilause järgmiselt formuleerinud:

Selleks, et meie seadusõiguse stabiilsust säilitada, riigikodanikkude usaldust seaduste püsivusse suurendada, et elusuhete alalises muutuvuses seisvatele administratiiv-õigusnormidele kohast õigusloomiskorda kindlustada, oleks vajaline määrus-

õigus institutsiooniliselt väljaarendada.

II.

Õigusteaduse järele peab määrust autonoomsest normist (Salzung) valitsemiseeskirjast ja korraldusest teravalt lahutatama. Määrus on keskorganite tahteavaldus, kuna autonoomse normi lähtepunkti tuleb otsida kohalikku valitsemist teostavate omavalitsusasutiste juures. Määrus sisaldab üldiselt siduvaid õigusnorme (õigus- või üldmäärus), kuna valitsemiseeskiri enamasti muud ei ole kui üldistatud teenistuskäsk, mida võib välja anda igast teenistuskohast, kui sellele allub sõnakuulmiseks kohustatud alam ametnik. Määrus sisaldab üldisi ja abstraktseid norme, kuna korralduse aineks on individuaalsete ja konkreetsete vahetõrgete reguleerimine.

Kahjuks ei ole see vahe Eesti õiguse keeles veel sugugi läbi viidud. Määruste autonoomsete normide ja valitsemiseeskirjade jaoks tarvitatakse üldist väljendust „määrus“ mille all niisamuti üldmäärusi kui ka valitsemiseeskirju võib mõista. Sagedasti nimetab valitsus enese poolt väljaantud määrust lihtsalt „Vabariigi Valitsuse otsuseks“. Tuleb aga ette, iseäranis alguses väljaantud õigusallikate juures, et määrust nimetatakse „korralduseks“ olgugi, et seda väljendust praegu ainult „Verfügung“i jaoks tarvitatakse. Määrused avaldatakse mitmesuguste nimetuste all „Riigi Teatajas.“ Õiguslikku vahet kindlaks teha võib ainult teatava normi väljaandva asutise või normi sisu järele.

Enne revolutsiooniline Saksa riigiõiguse teooria määruste liigituse kohta õigusmäärusteks ja administratiivmäärusteks (Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen) on, kuigi ta mitte üldtunnustatud pole, siiski ülekaaluva enamuse juures vastuvõttu leidnud. Õigusmääruse oluline tunnus on

vastandiks administratiivmäärusele valitseva õpetuse järele see, et esimene õigusnormi sisaldab, viimane aga ainult valitsemiseeskirja. Selle liigituse juures mõistetakse õigusnormi all normi, mis käsu ja keeluga ennast õigussuhetesse, s. t. alamate vabadusse ja omadusse segab. Valitsemismäärus on valitsusasutise eeskiri alluvatele asutistele, kes teenistuskohuste täitmisel selle eeskirja järele peavad käima.

See valitseva õpetuse arusaamine ei ole selles mõttes õige, et ka administratiivmäärused õigusnormid on. Nad loovad objektiivset õigust mitte ainult sellega, et nad otsekoheselt alamate peale mõju avaldavad vaid ka siis, kui nad riigiaparaadi ringi jäävad. Materiaalse õigusesisaldavuse poolest on seega mõlemad liigid õigusmäärused. Seejuures on nad aga mõlemad administratiivmäärused, kuna mõlemad administratiivõiguse vallas ilmunud. Seepärast vaatab Prantsuse õigus tervet määrusõigust ühtlase õigusena. Vahet peab seega tegema mitte materiaalse õiguse sisaldavuse, vaid mõju võime ulatuse järele. Sel põhjusel oleme valitseva õpetuse liigituse kõrvale heitnud ja ülimal toodud seisukoha järele ainult üldmäärusi valitsemiseeskirjadest eristanud.

Eesti õiguskeeles on olemas isegi vene keelest laenatud väljendus, mis ettetoodud tähendusele peaaegu vastab. See on sõna „sundmäärus“ ehk „sunduslik määrus“, venekeelsest objazatelnoe postanovlenie. Sellega väljendatakse igatahes üldmääruses mõjule pääsva tahte üldist ja imperatiivset laadi. Kuid seda sõna tarvitatakse valitsuse määruste kohta ainult erandina. Harilikult tähendatakse selle sõnaga ära omavalitsusasutiste autonoomseid norme, mida Eestis ka määrusteks nimetatakse. Arvamine, et sõnaga „sundmäärus“ ainult niisuguseid määrusi äratähendatakse, mis karistuse ähvardust sisaldavad, pole mitte õige. Vaatamata hulga juhtumite peale on hiljuti rahaministri „sundmäärus“ mõnede riigikassa tähtede maksvusetsuks tunnistamise ja ilm-

bervahetamise kohta ilmunud, milles loomulikult igasugune karistuse ähvardus puudub.

Nimetus „sundmäärus“ on õieti tautoloogia, sest, kui normil puudub sunduslik iseloom, siis ei ole ta üldse mitte õigusnorm. Minu ettepanek oleks eesti terminoloogias tarvitada nimetust „üldmäärus“.

Valitsemiseeskirjade jaoks ei ole eesti keeles seni üldmaksvat nimetust. Kirjanduses tarvitatakse sõna „valitsuse eeskiri“, mis on saksa „Verwaltungsvorschrift“ täpne tõlge. Tegelikult ei ole see eristus aga läbi viidud; ühe liigi valitsemiseeskirjade jaoks tarvitatakse sõna „ringkiri“. Sel Preisi poliitseirliigilt laenatud vene väljendus on bürokraatiline kõrvalmaik. Moodne saksa keelne nimetus on „Dienstanweisung“. Eesti keeles võiks seda hästi edasi anda sõnaga „teenistuskäsk“.

Määrusi võib liigitada kolmest seisukohast välja minnes: A) vormilises mõttes, B) materiaalses ja C) õigusliku aluse järele.

ad A) **Vormiliselt**, s. t. väljaandja järele liigitatakse määrusi Eesti administratiivõiguses järgmiselt:

1. valitsuse määrusteks, mis vabariigi valitsuse poolt välja antakse ja riigivanema, ühe ministri ning riigisekretäri poolt alla kirjutatakse;

2. ministri määrusteks, mis üksikute ministrite poolt välja antakse ja nende ülesandel ministeeriumi kõrgemaametniku poolt (ministri abi) alla kirjutatakse;

3. alamate administratiivasutiste määrusteks, nagu politseimäärused, sadamakomisjoni määrused j. n. e.

4. autonoomsete asutiste määrusteks, nagu maade, linnade, kultuur-omavalitsuste, kaubandus- ja tööstuskoja määrused j. n. e. Neid nimetame aga teoreetiliselt autonoomseteks normideks.

ad B) **Materiaalselt**, s. t. sisu järele tuleb eristada järgmisi määruste liike:

1. Elluviimise ehk korraldavaid määrusi, mida võib nimetada ka teostamise ehk täidesaatvateks

määrusteks, milles valitsuse poolt antakse seaduse käsituse eeltingimised.

2. Seadusasenduse ja seadustäienduse määrusi, millega seadusliku normeerimise puudusi asendatakse või puuduslike seaduste defekte täiendatakse.

3. Erand- ehk seadust-seismapanevaid määrusi, mille kaudu valitsus sisemise või välise hädaohu korral põhiseadusliku volituse põhjal alamate põhija vabadusõigusi kindlustavaid seadusi ära muuta ja avaliku julgeoleku ja korra jalu- leseadmiseks tarvilikke abinõusid tarvitusele võtta võib.

4. Häda- ehk seadusjõuga määrusi, mida valitsus põhiseadusliku volituse põhjal võib välja anda juhtumeis, kui riigi huvid seaduslikku akti nõuavad, kuna võimalik ei ole seda nii kiires korras välja anda.

Viimast liiki määrusi ei tunne Eesti Põhiseadus, väljaarvatud § 81. ettenähtud kaitsevõgedesse puutuvad seadlused.

Ettetoodud andmete põhjal olen oma 2. juhtlause järgmiselt kokku võtnud:

Eesti õiguses oleks vajaline eristada teistest õigusallikatest ka oskussõnaliselt, kusjuures ka määruste sisuline liigitelu tuleks teostada.

III.

Samuti kui oskussõna õigusliku iseloomu äramääramiseks, puudub meil ka maksva õiguse sellekohane korraldus määruste väljakuulutamise kohta. Vananenud seaduse järele¹⁾ 30. detsembrist 1918. a. seaduste ja valitsuse määruste väljaandmise ja avaldamise korra kohta (R. T. nr. 1 — 1919. a. sead. nr. 1, V peatükk,

1) Tol ajal teostas Eesti Ajutine Valitsus mitte ainult valitusvõtmu, vaid Maanõukogu otsusel ka seaduseandlikku võtmu. (R. T. nr. 3 ja 4 — 1918. a.) — Vrdl. Madison. Üks vananenud seadus (Eesti Põhiseadus, V. aastak., 1925. a., lhk. 313 j.). — Sama? Administratiivsete määruste ja korralduste avaldamiseks (samas lhk. 675 j.).

§ 1 ja § 3 p. a.) sünnib määruste välja- kuulutamine samas „Riigi Teatajas“, milles seaduste avaldamine aset leiab. Maks- mahakkamise kohta puudub Eestis samuti praegustele õigusteoreetilistele põhi- mõtetele vastav seaduslik norm. Praegu nimetatud Ajutise Valitsuse seaduse järele hakkab määrus, kui selles teist tähtaega pole ette nähtud, „Riigi Teatajas“ avalda- mise päeval ja vastava numbri kohale jõud- mise järele maksuma. Siin on meil tege- mist vormilise ja materiaalse väljakuuluta- misega. Selle põhjuseks oli asjaolu, et see seadus seaduste määruste valitsemisees- kirjade ja korralduste väljakuulutamist kokku võttis. Kuid kahe esimese jaoks maksab ainult vormiline väljakuulutamine, kuna kaks viimast asjast huvitatuile peab kätte toimetatama (*publicatio* asemel siin *intimatio*).

Väljakuulutamine on määruse õigusliku kvalifikatsiooni juures olulisemaks elemen- diks. Kuna siin on tegemist õiguse loo- misega, siis ei ole määrus mitte üksikutele asutistele (nagu valitsemiseeskiri) või üksikutele isikutele (nagu korraldus) adres- seeritub, vaid tervele avalikkusele, mille tõttu väljakuulutamine on selle siduva jõu tähtsaks teguriks. Määrust, mida nõutaval viisil pole kuulutatud, ei või üldmääruseks pidada, vaid ta on oma sisu järele kas teenistuskäsuks või teist liiki valitsemisees- kirjaks. Väljakuulutamine on määruse juu- res samuti tähtis kui seaduse juures. Ta tähendab siin väljakuulutamist õiguse poolt ettekirjutatud vormis avalik-õigusliku vas- tutuse ja autentsuse juures. Seepärast oleks väga tähtis Eestis ette võtta mää- ruste väljakuulutamise seaduslik normee- rimine, nagu see hiljuti Saksamaal ja Preisi- maal sündis.¹⁾

1) Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 13. Oktober 1923 (RGBl. I, S. 959). Seadus hakkas maksuma süü 1. novembril 1923. a. — Vrdl. sellega Jastrow, Das Reichsgesetzblatt (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. LXXIX, 1925, S. 77 und S. 97 f.). — Schiller,

Määruste väljakuulutamiseviisi reform oleks Eestis seda soovitam, et üleval tähendatud ajutise väljakuulutamise korra 1919. a. vastavad vormilised normid tegelikult läbiviimatud on. Nende vormide järele on minister õigustatud määrusi välja andma; et neid aga maksuma panna, vajab ta teise valitsuse liikme, nimelt kohtumistri, kaastegevust. 30. detsembril 1918. a. vastuvõetud seaduse (R. T. nr. 1 — 1919. a., seaduse nr. 1, V peatüki § 3 p. b) järele alluvad kõik ministriumite poolt väljaantud administratiivsed korraldused kohtumistri kontrollile. II peatüki § 4 teeb kohtumistrile ülesandeks ja kohuseks selle järele valvata, et valitsuse võimu poolt väljaantud määrused: 1) selleks õigustatud allikast tuleksid, 2) maksva seaduse peal põhjeneksid, 3) Eesti Ajutise Valitsuse deklaratsiooniga kooskõlas oleksid ja 4) välistele ja sisemistele tehnilistele nõuetele vastaksid. Järelikult piirduks üksiku ministri määrusõigus sellega, et määrust kokku seada ja alla kirjutada. Kas ta välja kuulutatakse või mitte, s. t. kas ta õigusnormi iseloomu omandab või mitte, jääb kohtumistri otsusest olenevaks. Kohtumistri järelevalve peaks, seni kui „Riigi Teataja“ väljaandmine tema vastutuse all sünnib, ainult kontrollis avalduma, kuivõrd määruste väljakuulutamine vormiliselt ja tehniliselt väljakuulutamiskonnale vastab. See arvamine vastab nii Põhiseaduses kui ka administratiiv kohtukorras väljendatud põhimõtetele.

Järelikult tuleks üldmääruste juures enne avaldamist „Riigi Teatajas“ ära kaotada igasugune eelkontroll kohtumistri poolt.

Verkündigung und Inkrafttreten der Rechtsverordnungen des Reichs (Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge Bd. VIII, 1925, S. 283 f.). — Vaata veel Preis Gesetz über die Verkündigung von Rechtsverordnungen vom 9. August 1924 (GesS. 594), trükitud Helfritz, Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preussen seit Inkrafttreten der neuen Verfassung (Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart Bd. XIV, 1926, S. 270).

Edasi oleks tarvis üldmääruste maksimahakkamise tähtaeg normida. Soovitav oleks vormel: Üldmäärused hakkavad maksuma, kui nendes enestes muud korda ja tähtaega ei ole ette nähtud, järgmisel päeval peale väljakuulutamist. Nii on see Preisimaal, Ungaris 8. päeval. Näib, et Preisi kord määruse iseloomule rohkem vastab.

Et orienteerumist määruste suures hulgas võimaldada, peaks korraldatama määruste kogu, mis püsivamaid määrusi tagant järele iga aasta enesesse mahutaks. Ka seaduste jaoks oleks erikogu tarvis. Seejuures võiks „Riigi Teataja“ ühiseks avaldamisorganiks jääda.

Lõpuks peaksid üksikud ministriumid n. n. ametlikke teatajaid omama (sise-, kohtu-, raha- j. n. e. ministri teataja), milles valitsemiseeskirjad alluvatele asutistele teatavaks tehtaks.

Nende kaalutluste põhjal olen oma juhtlausetes 3. punkti järgmiselt formuleerinud:

Määruste avaldamiskord tuleks seaduslikult normida.

IV.

ad C) Määrusi õigusliku aluse järele. Kui riigi põhiseadus õiguslikku korda staatiliselt kujutab, siis on viimane dñaamiliselt ainult õiguse loomisprotsess. Riigikord annab primaarse õigusloomise harilikult ainult ühe organi kätte. Seda nimetatakse seaduseandjaks. Riigi kõrgem aremine viib aga mõõdapääsmata sekundaarsete õigusallikate maksmapanemisele. Vahekorra järele õigustloova võimuga liigitatakse seega õigusallikaid primaarseteks ehk otsekohesteks ja sekundaarseteks ehk kaudseteks. Sekundaarse õigusallika juure võib ainult primaarse õigusnormi kaudu jõuda. Primaarsete ja sekundaarsete, vast. otsekoheste ja kaudsete õigusallikate lahutamisel tuleb eristada riike painduva ja paindumata põhiseadusega. Viimastes, mille juure ka Eesti kuulub, ei moodusta harilik seaduseandlus mitte riigi

kõrgemat võimu, vaid on olemas n. n. „põhiseaduseandlus“. Neis riikides suhtub konstitutsioon ehk põhiseadus harilikule seadusele samuti kui teistes riikides seadus määrusele. Üldiste õigusnormide hierarhia paindumata konstitutsioonidega riikides moodustavad seega: konstitutsioon (põhiseadus), seadus ja määrus.

Et moodne riik üldiste normide loomist mitmesuguste organite vahel ära jagab, selleks on mitmesugused põhjused, ja nimelt: ajaliku tööjaotuse tarvidus, kohalik-territoriaalne jaotus j. m. Riigi edenemisega alaliselt tõusev tööjaotus seltskondlikus, kõigepealt aga majanduslikus elus on õiguse kujundamises määruse õigustehniliseks tarviduseks teinud.

Kuna primaarse õigusallika moodustab ainult otsekoheselt õigusvõimu poolt alamatele antud norm, siis on määrus alati tuletatud õigusnorm. Ta põhjeneb alati konstitutsiooni otsekohese või kaudse õigusnormi peal. Osalt sellest määruse iseloomust, osalt põhimõttest, et normiloov tegevus seaduseandvate organite spetsiifiliseks võimuks on, järeldub, et täidesaatvate organite määrusandev tegevus ainult esmalt nimetatud organite otsekohese volituse põhjal võib aset leida. Õigusnorm vajab seega kas seaduse vormi või seaduse alust. Seaduse alusega ühendamise konstruktsioon võib mitmel viisil sündida. Nii räägitakse volitusest, delegatsioonist, üleandmisest j. n. e., või kujutatakse volitavat seadust ette blankettõigusnormina, mille täitmine volitatud organi hooleks jäetakse.¹⁾ Vormilik-õiguslikult on õigusmäärus seega seaduse täidesaatmine nagu konkreetne administratiivakt. Materjaalõiguslikult aga mõjub õigusmäärus samuti kui seadus; sest volituse, delegatsiooni j. n. e. põhjal tõstetakse õigusmääruse läbi loodud norm vormilis-seadusliku normi kõrguseni.²⁾

1) Nli Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, 2 Aufl., Tübingen 1923, S. 557.

2) Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht, München, Leipzig u. Berlin 1923, S. 433.

Määrus on seega seaduslikult tingitud õigusallikas. Teda võib ainult seaduse alusel välja anda. Seda mõistet väljendatakse konstitutsioonides mitmet moodi. Mõned ütlevad: määrusi võib ainult „seaduste alusel“¹⁾ ehk „seaduste raamis“²⁾ välja anda, teised aga: „kooskõlas seadustega“.³⁾ Nende mitmesuguste väljenduste eelduseks on lihtne vormel, ja nimelt, et määruste väljaandmiseks seaduslik volitus nõutav on. Selle volituse vorm võib aga, nagu juba tähendatud, väga mitmesugune olla. Määruseandluse volituse mitmesugustest süsteemidest tuleb arvesse võtta järgmised pea ilnumisvormid:

1. Üldvolituse ja erivolituse meetod.

Üldvolitus, ka generaalvolituseks ehk -delegatsiooniks nimetatud, moodustab enamalt konstitutsioonis eneses sisalduvat üldist kompetentsi kindlaksmääramist. Selle kompetentsi kindlaks määramise sisu, olgugi et ta mitmet moodi väljendatud on, seisab selles, et administratiivasutised seaduste alusel oma võimupiirides võivad määrusi välja anda. Nii ütleb Eesti Põhiseaduse § 60, p. 7: „[Vabariigi valitsus] annab välja seadustega kooskõlas määrusi ja korraldusi.“ Seda üldvolitust tuleb üksikute seaduste teostamisklauselist teravalt lahutada. Teostamisklauseli õigustehniline funktsioon on ainult kindlaks määrata kompetents, misugune administratiivorgan (harilikult minister) vastava seaduse teostamiseks kompetentne on. Kui aga teostamisklauseli eesmärgiks on „põhiseaduslikult juba äramääratud määruseandlikku kompetentsi üksiku juhtumi jaoks konkretiseerida“⁴⁾, siis on see üleliigne kordamine. Samaseid juhtumeid leidub Eesti seadustes üsna sagedasti.⁵⁾ Nad jätavad mulje, nagu oleks

1) Austria põhiseaduse art. 18.

2) Sama Tšehhoslovakkia põhiseaduse § 55.

3) Eesti põhiseaduse § 60, p. 7.

4) Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien u. Berlin 1927, S. 181.

5) Peale mitmete teiste seaduste ütleb näit. 20. mail 1924. a. vastuvõetud Valla-, kriminaal- ja kaitses-

valitsuse üldvolitus määruste väljaandmiseks Eesti Põhiseadusele tundmatu. Erivolitus võib üldvolituse meetodi juures ainult ses juhtumis õigustatud olla, kui määrusandlus erijuhtumi jaoks ja erisuga mitte ainult õiguseks, vaid ka kohuseks tehakse.¹⁾

Erivolituse, ka spetsiaalvolituseks ehk -delegatsiooniks nimetatud, meetodi järele ei sünni määruse väljaandmine enam põhiseaduses sisalduva normi põhjal, vaid volitus antakse üksikutes eriseadustes.

2. Teise liigituse järele vaadatakse määruseandluse alusena määruste mitmesuguseid vahetuid seadusega. Räägitakse iseseisvatest ja volitatud määrustest.

Iseseisvate ehk konstitutsiooniliste määruste all, ka otsekohesteks, primaarseteks, originaarseteks ehk algelisteks nimetatud, mõistetakse niisuguseid määrusi, mida hariliku seaduse asemel otsekohevalt konstitutsiooni põhjal võib välja anda. Nad on iseseisvad ses mõttes, et nad pole tingitud seadusest, vaid et neid määrusandva organi „oma õiguse“ (*jure proprio*) ehk „oma

politsel ühendamise ajutise seaduse (R. T. nr. 68—1924 a.) § 2: „Kuni sellekohase politsel üldise korraldusseaduse maksmapanekuni antakse Vabariigi Valitsusele õigus tarvilikke määrusi maksmapanna ja korraldusi teha politsel keskasutuse, välis-, kriminaal- ja kaitsepolitsel kohalike asutuste kujundamiseks.“ — Samuti ütleb 5. märtsil 1926. a. vastuvõetud Riikliku maatajavara loomiseks võrandatud maade eest tasumise seaduse (R. T. nr. 26—1926. a.) § 13: „Vabariigi Valitsusel on õigus käesoleva seaduse elluviimiseks tarvilisi määrusi anda.“

1) Peale mitmete teiste seaduste ütleb 12. veebruaril 1925. a. vastuvõetud Vähemusrahvuste kultuur-omavalitsuse seaduse (R. T. nr. 31/32 — 1925. a.) § 30: „Eellähendatud alustel vähemusrahvuste kultuur-omavalitsuse asutuste ellukutsumiseks, nende liigete nimekirjade kokkuseadmiseks, kui ka nende kohta käivate seaduste täitmiseks ja neile rajatud vähemusrahvuste kultuur-omavalitsuse asutuste põhijoonte kujundamiseks ning tegevuse järelevalveks annab Vabariigi Valitsus tarvilikud määrused, vajaduse korraliga vähemusrahvuse kohta eraldi.“

võimu“ (*motu proprio*) põhjal välja antakse. Vahekorras seadusega räägitakse siin määrusest *praeter legem*.

Volitatud ehk delegeeritud määrusi antakse selle vastu välja hariliku seaduse põhjal. Neid nimetatakse korraldavateks ehk teostamis-, vahel ka elluviimis- ehk üldse seadust teostavateks määrusteks (Ausführungs-, Vollzugs-, Durchführung- oder gesetzvollziehende Verordnungen). Vahekorras seadusega liiguvad nad alati *intra legem*. Nende olemasolu on seega harilikust seadusest tingitud.

Esimesel juhul, kui volitus üldmääruste väljaandmiseks põhiseaduses eneses antakse, on ta kas üldist laadi või koondab teatavad üldiseloomuga määruste liigid. Paindumata põhiseadusega riikides võivad hädamäärused, erandmäärused ja teostamis- ehk täidesaatvad määrused niisugusteks liikideks olla. Painduva põhiseadusega riikides aga moodustavad ülaltoodud liikide kõrval seadustasendavad (-täiendavad) ehk iseseisvad määrused tähtsa liigi. Selle viimase liigi aluseks on küll ka alati konstitutsiooni kirjapanud või kirjapanemata õigusnorm. Nad ei ole mitte ainult riigi kõrgema õigusvõimu poolt piiratud vaid on ka sellest tingitud. Kuid nad ei liigu *intra* vaid *praeter legem*. (Nii eriti Inglismaal, Ungaris, Itaalias jne.)

Teoreetiliselt moodustatud määruste liike ei ole alati kerge praktikas lahutada. Nii konstitutsioonilised kui ka volitatud määrused näitavad igatahes kõige suuremat kvantitatiivset erinevust, mis kergesti võib omandada kvalitatiivse erinevuse ilme. Samuti võib piir täidesaatvate ja seadustäiendavate määruste vahel kergesti ära kaduda. Ka täiesti sisuvaene täidesaatev määrus võib ju seadust teatavas mõttes täiendada, ja teisest küljest sisaldab ka seadust täiendav määrus peaaegu juba mõiste poolt seaduse teostamist. Kuna aga teostamise määrus laiemas mõttes ka seadust täiendada võib, on ta vastandiks

seadustasendavale (-täiendavale) määru-
sele. (seega *praeter legem*) nii vormiliselt
kui ka materiaalselt seaduse läbi deter-
mineeritud. Sel põhjusel ei luba enamus
paindumata põhiseadusi seadustasendavaid
määrusi, millede õigusnormid ei ole seega
materiaalsele seadustega kaitstud, ilma et
nad aga vormilisi seadusi derogeeriks.
Isegi teooria näeb neis määrustes vahel
õigusliku korra kui terviku muutmist. Nii
ütseb Kelsen, et määrus, mis seni sea-
duse poolt korraldatud mateeriat normee-
rib, mitte *praeter legem* ei ole, vaid *contra
legem* on, kuna sellega õiguslikku korda
muudetakse.¹⁾ See arusaamine on aga
täiesti materiaal-õiguslik. Sellest seisu-
kohast välja minnes võiks neid õigusnorme
määrusteks *contra legem* laiemas
mõttes nimetada.²⁾ Vormilik-õiguslikult
aga, s. t. nende vahekorra järele seadusega,
pole neil derogatoorset jõudu.

Määrusest *contra legem* kitsa-
mas mõttes võib ainult juttu olla juhusel,
kui ta sisuliselt vormilise seadusega vast-
olus on. Ta moodustab seega erandi
õigusallikate põhiseaduslikust hierarhiast
ja vajab volitust niisuguses vormis, mis
ka põhiseadust võib muuta.

Säärane määrus *contra legem* võib
mitmesugustel alustel põhjeneda: 1. otse-
kohesel põhiseaduses sisalduval volitusel
(harilikult n. n. hädamääruste väljaandmi-
seks); 2. eriseadusel, mis aga paindumata
põhiseadusega riikides kvalifitseeritud peab
olema, et põhiseaduslik olla; või 3. sea-
dusvastasel, s. t. mitte seaduslikule volitu-
sele vaid hädaseisukorrale tugeneval va-
litsuse aktil.³⁾

1) Kelsen, Das Verhältnis von Gesetz und
Verordnung nach der tschechoslovakischen Verfassungs-
urkunde (Parlament, Praha, aastak. II, 1923, lhk. 393).

2) Samal arvamisel Krejčí, Navizení *contra
legem* [Määrus *contra legem*] (Knihovna spisů por
politiku a vědy státní. [Politika ja riigiteadust kir-
jutuse raamatukogu] k. 1). Eratrükk Parlament'ist
VL aastak. Praha 1927, lhk. 34 j.

3) Nü Duguit, Traité de droit constitution-
nel, 2-e édition, Paris 1921—24, t. IV, p. 779 et s.

ad 1. Eesti Põhiseadus ei tun-
nista põhimõttelikult määrusi
contra legem. Põhiseaduse § 60., p. 7
järele peavad valitsuse määrused „seadus-
tega kokkukõlas“ olema. Sel põhimõttel
on aga, nagu ülemaal tähendatud, vaatamata
praegu juba maksvuse kaotanud ajutise
valitsemise korra § 12-a¹⁾ peale, kaks
põhiseaduslikku erandit, mis Põhi-
seaduse §§-dest 26 ja 81 tuletatavad on.

Kuigi Põhiseaduse §-is 26, mis erand-
seisukorra juhuse ette näeb, ei näita määrus-
andvat õigust *contra legem* otsekoheselt ära,
võib seda aga niivõrd järeldada, kui võrd
eriseaduse väljaandmiseni, mis niisuguse
määrusandva õiguse looks, need vene sea-
duste sõjaseisukorra kohta käivad normid
Eestis kohaldatavad on, mis sisaldavad
eramääruste väljaandmise õigust.
See määrusandev õigus *contra legem* on
aga teatavate eeldustega seotud ja sisuliselt
piiratud.

Teise erandi moodustab Eesti Põhisea-
duse järele hädamääruste väljaand-
mise õiguse fragment, nimelt kaitseväge-
gedesse puutuvate seadluste ja määruste
väljaandmine Põhiseaduse § 21. alusel
ning 6. detsembril 1921. a. vastuvõetud
seaduse (R. T. nr. 1 — 1922. a.) alu-
sel. Kuna „Sõjaväe seaduste kogu“ ja
„Mereväe seaduste kogu“, mida seadluste
ja määruste kaudu derogeerida ja modifit-
seerida võib, seaduse iseloomu omavad,
siis esinevad viimased määrustena *Contra
legem*. Kuigi valitsus ilma tingimusteta
(s. t. ilma eelduseta, nagu see erandseisu-
korra väljakuulutamiseks tarvilik on) kaitse-
vägedesse puutuvate määruste *contra legem*
väljaandmiseks on volitatud, ei puudu sel
volitusel siiski tähtis sisuline kitsendus, kuna
see õigus ainult nende seadluste ja määruste
kohta käib, mis puutuvad ülemaal nimetatud
eriseaduses ülesloetud sõjaväe asjusse.

1) Vrdl. Anderkopp, Seadusline delegat-
sioon (Vaba Maa 1. juulil 1919. a.) — Csekey,
Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts, T. I,
Tartu (Dorpat) 1927, S. 96 f.

Ettetoodust selgub järelikult, et määruste jaoks *contra legem* Eesti Põhiseadus põhimõttelikult volitust ei sisalda; vastuoksa Põhiseadus heidab nad põhimõttelikult välja ja lubab ainult erandina teatavatel juhtumistel määrusandvat õigust *contra legem*.

Tekib aga küsimus, kas määruse *contra legem* väljaandmine eriseaduse volituse põhjal Eesti Põhiseaduse järele võimalik on. See on seega seadusandva võimu delegatsiooni küsimus, mis viimasel ajal teooriat ja praktikat sagedasti on huvitanud.

Valitsev õpetus mõistab seadusandva võimu delegatsiooni õigusinstituudi all võimaluse, mille järele seadusandvale organile õigus kuulub oma seadusandvat võimu teise riigiorгани peale veeretada. Ta tähendab seega põhiseaduse poolt kindlaksmääratud kompetentsfääride muutmist riigi kõrgemate organite vahel harilikku seaduse läbi, milleks seadusandja omast kompetentsist loobub.¹⁾ Teised kirjanikud räägivad jällegi „täidesaatmise volitusest“,²⁾ ehk „täidesaatmise kompetentsi laiendamisest“,³⁾ ning ka „kompetentsi determinatsioonist“.⁴⁾

Ükski nendest teooriatest ei seleta aga määruse *contra legem* õiguslikku alust ja mõjuvõimet, vaid ei erista neid selles mõttes iseseisvatest määrustest (*praeter legem*), kuna ta ka seda liiki määrusi, vahel isegi teostamise määrusi (*intra legem*), delegatsiooniga seletab.

Nende õpetuste järele võib delegatsioonist kahel viisil aru saada.

1) Vrdl. Anschütz, Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz, Leipzig 1891, S. 88. — Kelsen, Hauptprobleme, S. 557. — Giacometti, Ueber das Rechtsverordnungsrecht im schweizerischen Bundesstaate (Festgabe für Fritz Fleiner zum 60. Geburtstag 24. Januar 1927), Tübingen 1927, S. 388.

2) Carré de Malberg, Contribution à la Théorie générale de l'Etat, Paris 1920—22, t. I. p. 587.

3) Rolland, Le Pouvoir réglementaire du Président de la République en temps de guerre et la loi du 10 février 1918 (Revue de droit public, année XXV, 1918, p. 556).

4) Duguit, samas t. IV, p. 706 et p. 749.

Küsimus võib seista selles, kas delegatsiooniga volitatakse täidesaatvat võimu õigusnorme väljaandma, mis, olgu et nad ei ole vormilised seadused, siiski eelmiste seaduste vastu omavad derogatoorse jõu, nii et täidesaatva organi poolt delegatsiooni alusel väljaantud normi vaherkorda eelkäiva legislatsiooni normiga võiks põhimõtte järele ära tähendada: „*lex posterior derogat priori*“. Teiste sõnadega, kas seadusandlus võib oma spetsiifilist kompetentsi täidesaatmisele üle anda, s. t. viimast volitada välja andma niisuguseid määrusi, mis võivad derogeerida vormilisi seadusi (määrused *intra legem*).

See on seadusandva võimu delegatsiooni õige tähendus. Siin on seega tegemist juriidilise probleemiga, mida tuleb teravalt eristada teisest, kuigi suurem osa kirjanikke ei tee seda. See hoopis teine küsimus seisab selles, kas ja mil määral seadusandev võim võib volitada täidesaatvat võimu üldiste kuid sekundaarsete normide väljaandmisega normeerima materiaid, mis ei ole veel korraldatud üldiste kuid primaarsete normidega, s. t. kas täidesaatev võim võib välja anda määrusi *praeter legem*.¹⁾

Mis nüüd puutub Eesti riigiõigusse, siis on Eesti Põhiseadus rahva töö, kes on tunnistanud ennast suveräänseks ja nimeetanud ennast riigivõimu kõrgemaks kandjaks. Kuid Eesti rahvale kuuluv riigivõim on Põhiseadusega üle antud teatavatele riigi organitele. Seadusandva võimu, s. t. õigusloomise õigust, teostab Põhiseaduse § 35. järele §§-ides 29—31 ettenähtud eranditega rahva esindajana — Riigikogu. Viimase ülesanded on üles loetud otsekoheselt Põhiseaduse §§-ides 32—55 ja kaudselt §-is 60,

1) Nii õige Weyr, La question de la délégation de puissance législative (Revue internationale de la théorie du droit, année I, 1926/27, p. 82 et s.). ja Kreiči, Delegace zákonodárné moci v moderní demokracii [Seadusandva võimu delegatsioon moodsas demokraatias], Praha 1924, lhk. 125 j. — Sama, Nařizení contra legem, lhk. 34.

p. 1, 3, 4 ja 5. § 52. annab talle otsekoheselt kompetentsi seadusi välja anda. Et Riigikogu ei või seda kompetentsi omavoliliselt üle anda teisele organile, järeldub mitte ainult riigikorra iseloomust, vaid ka Põhiseaduse §-ist 86, kus öeldakse: „Põhiseadus on vankumatuks juhteks Riigikogu ning kohtu ja valitsuse asutiste tegevuses.“

Paindumata põhiseadusega riikide kohta on nii teooria kui ka praktika igal pool tunnustanud, et riigorgan ei ole õigustatud veeretama oma kompetentsi teise organi peale. Kui ühendada seda põhimõtet Eesti Põhiseaduse vaimu ja positiivsete normidega, siis võib jõuda järelduseni, et seadusandva võimu delegatsioon Eesti Põhiseaduse järele on võimata. See tähendab, et Eesti konstitutsioonilise õiguse järele ei ole lubatud, et seadusandlus volitaks delegatsiooni kaudu täidesaatvaid organe välja andma õigusnorme (määrusi), mis muudaksid maksvate seaduste eeskirju. Positiiv-õiguslikuks keeluks võiks olla ka veel Põhiseaduse § 60, p. 7, kus öeldakse, et määrused peavad olema seadustega kokkukõlas. See norm näitab selgesti seaduse eesõigustatud asendi. Vormilise seadusjõu hävitamine juba olemasolevate õigusnormide juures tähendaks vormilise õiguskorra koosseisu sissetungimist.¹⁾

Ettetoodust selgub, et paindumata põhiseadusega riikides, kus seega seadusandev kompetents põhiseaduse järele kuulub spetsiifilisele organile, seadusandjale, sea-

1) Seda on tunnustanud Riigikohtu seletuseta ütleb: „mis puutub Vabariigi Valitsuse poolt 12. apr. 1922. a. vastuvõetud teede korrashoidmise määruse muutmise ja täiendamise määrusesse (R. T. nr. 52 — 1922. a.), mille järele riigimets ja metsaalune maa teede korrashoidmise naturaalkohustustest vabastatud on ja annab ainult hinnata tarvismineva puumaterjali parvede, sildade, käsipuude jne. chitamiseks, siis tuleb tähendada, et ühtegi avalikku koormatust ei või kellegi peale panna muidu, kui seaduse alusel, ja et valitsuse määrusega ei tohi seadust muuta (Põhisead. § 83).“ Riigikohtu administratiivosakonna toimetis nr. 247 — 1925. a.)

dusandva võimu delegatsioon täidesaatvale, s. t. harilikku seaduse põhjal kompetentsi üleandmine tähendab konstitutsiooni rikku mist. Määruste *contra legem* väljaandmiseks on neis riikides seega konstitutsiooni muutev seadus nõuetav.

ad 3. Mis puutub lõpuks ilma seadusliku volitusega väljaantud määrustesse *contra legem*, siis on nad lihtsalt põhiseadusvastased, nii et organid, millele ülesandeks on järel katsuda määruste maksvust, peavad keelduma niisuguseid määrusi tunnustamast. Sääraste määruste õigustamiseks sagedasti abiks võetud hädaõigust ei või tunnistada milgi tingimisel õiguslikuks aluseks.¹⁾

Niisuguste põhiseadustega riikides, kus positiiv-õiguslikud määrused on lubatavad ainult seaduste teostamiseks, kus seega riigikord tunneb ainult täidesaatvaid määrusi,²⁾ esineb iga määrus, ka määrus *praeter legem*, mis võtab ette materiaalse õiguse muutmist, põhiseadusvastase määrusena *contra legem*, olgugi, et materiaalne determinatsioon võib volitusseadusega hooltsalt läbiviidud olla, ja see isegi siis, kui väljaantava määruse sisu on täpselt ära määratud. „Kui selle materiaali kohta, kirjutab Kelsen tabavalt, mis seni seaduslikult normeerimata, antakse välja täidesaatva organi määrus, siis ei ole see määrus *praeter legem* vaid *contra legem*.“

Eesti Põhiseaduses ei leidu aga positiiv-õiguslikke norme, mis piiraksid määrusandvat õigust selles suhtes, lubades ainult teostamise määruste väljaandmist. Kuna Põhiseaduse § 60, p. 7 sisaldab blankettvolitust, siis ei käi see mitte ainult teostamise määruste kohta, vaid ka n. n.

1) Vaata Carl Schmidt, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 1, Berlin u. Leipzig 1924, S. 83). — Hoerni, De l'état de nécessité en droit public fédéral suisse (thèse), Genève 1917.

2) Nii näit. Austria põhiseaduse art. 18, Tšehhoslovakkia põhiseaduse § 55 j.

seadustasendavate ja seadusttäiendavate, s. t. määruste kohta *praeter legem*, millele eesmärgiks on asju, mis, olgugi, et nad seadusandluse võimkonda kuuluvad, selle poolt pole üldse normeeritud, või on puudulikult normeeritud — normeerida ilma eriseadusliku volitusega määrusandluse teel. Selles suhtes erineb Eesti Põhiseadus suurema osa moodsate demokraatlik-vabariiklikkudest põhiseadustest, mis ei tunnista iseseisvaid ehk konstitutsioonilisi määrusi (*praeter legem*) ja annavad õigusloomisi ainult üksikutele juhtumistele eriseadusliku volituse põhjal täidesaatvale võimule. ¹⁾

Ettetoodud andmete põhjal minu uuesti formuleeritud neljas juhtlause käib järgmiselt:

Põhiseaduse § 60, p. 7 sisaldab Vabariigi Valitsuse üldvolitust määruste väljaandmiseks. See blankettvolitus käib nii teostamise määruste (*intra legem*), kui ka seadustasendavate ja seadusttäiendavate määruste (*praeter legem*) kohta. Ta teeb aga ka siin kaks erandit, lubades määruste *contra legem* väljaandmist erandmäärustena (§ 26) ja hädamäärustena kaitsevõlgedesse puutuvate seadluste näol. Tava, mille järelle Vabariigi Valitsusele an-

takse üksikutes seadustes erivolitused, ei ole Põhiseadusega kooskõlas.

V.

Jääb lõpuks veel selgitada küsimust, missuguse õigusliku konstruktsiooniga määruste väljaandmiseks võib volitada teisi täidesaatvaid organe kui valitsust. Lähtepunktiks on siin Põhiseaduse § 3, mis käib järgmiselt: „Eesti riigivõimu ei saa keegi teostada muidu, kui põhiseaduse või põhiseaduse alusel antud seaduste põhjal.“ Sellest järeldub, et Põhiseadus, mis §-is 60, p. 7 ette näeb ainult Vabariigi Valitsuse määrusandvat õigust, ei moodusta ainukest õiguslikku alust määruste väljaandmiseks. Ka teised harilikud seadused võivad seda ülesandeks teha teistele täidesaatvatele organitele.

Mitte ainult kohtute poolt õigeks tunnistatud kohtupraktika ei näita üksikute seaduste põhjal üksikute administratiiv-asutiste delegeeritud määrusandvat õigust, vaid leidub ka Põhiseaduses kohti, kust võib tuletada selle teguviisi põhiseaduslikkuse. Nii ütleb Põhiseaduse § 58: „Valitsus seisab koos riigivanemast ja ministritest. Viimaste arv, tööjaotus nende vahel, kui ka lähem asjaajamise kord määratakse kindlaks eriseaduses.“ Selle eriseaduse väljaandmiseni maksab aga Vene seadus ministriumite asutamise kohta (Svod Zakonov 1912. a. väljaanne I. k., II. j: 5. raamat, mis märkuses § 211 juure ütleb: „Kohuslikud määrused, instruksioonid ja korraldused, mis välja antakse ministri nõukogult, ministritelt, eriliste peavalitsuste juhatajatelt kui ka teistelt selleks seaduslikult volitatud asutistelt, ei või seadustega vastolus olla.“ (See norm paigutati ka sõna sõnalt Vene riigi põhiseaduste art. 122 23. aprillist 1906. a.). Sama kord pandi Eestis maksma 30. detsembril 1918. a. Vasutvõetud „ajutiste seaduste ja administratiivsete korralduste korra“ II. peatükis (R. T. nr. 1 — 1919. a.). Seda õiguslikku

1) Samal arvamisel Maddison, Administratiivsete määruste ja korralduste avaldamiskord (Eesti Politsileht, aastak. V, 1925, lhk. 675 j.). — Sama, Täidesaatva võimu õigusest määrusandlisel alal (samas lhk. 755 j.). — Sama, Vabariigi valitsuse liikmete õigusest määrusandluse alal (samas aastak. VII, 1927, lhk. 313 j.). — Sama, Vabariigi valitsuse õigused määrusandlisel alal (samas lhk. 330 j.). — Seaduste võimu delegatsioon (samas aastak. VI, 1926, lhk. 569 j. ja lhk. 585 j.). — Csekey, Le pouvoir réglementaire de l'Administration centrale particulièrement selon de droit estonien (Troisième Congrès International des Sciences Administratives, Rapport général présenté à la 3^e section, Bruxelles — Paris 1927, p. 15 et s.). Oma VI õigusteadlaste päeval Tallinnas esitatud seisukoha olen mina nagu eelolevast tekstist näha, modifitseerinud.

korda lõendavad ka: 2. jaanuaril 1919. a. vastuvõetud „Kohtuministeeriumi ajutine määrus“ (R. T. nr. 1 — 1919. a.), „Kohtuministri ringkiri vallakohtute ja ülemtalurahvakohtute tegevuse lõpetamise asjus“ 20. jaanuarist 1919. a. (R. T. nr. 1 — 1919. a.) 12. veebruaril 1919. a. vastuvõetud „Administratiiv-kohtukord“ (R. T. nr. 10 — 1919. a.) j. t.¹⁾

Samuti kuulub määrusandev õigus sellekohaste Vene endiste seaduste põhjal ka üksikutele omavalitsusasutistele, nii et Põhiseadus, käsitades omavalitsusüksusi, ei nimeta seda eriti.

Et üksikute administratiiv-asutiste poolt määruste väljaandmisel lõendada eriseaduslikku alust, on Vabariigi Valitsus 27. aprillil 1925. a. (R. T. nr. 75/76—1925. a.) järgmise otsuse vastu võtnud: „Kõigis «Riigi Teatajas» avaldamisele kuuluvates määrustes peab ära tähendama see vastav seadus või sundnorm (sundnormi nimetus, võimalikult selle vastav paragrahv ning «Riigi Teataja» või muu sundnormide kogu, milles see avaldatud), mille põhjal määrus välja antakse.“ Selle otsuse sõnastus ei ole õige, kuna ta pidi käima teiste täidesaatvate organite määruste kohta kui Valitsuse omad. Kui aga valitsus on vastu võtnud selle otsuse, arvamisel olles, et õigusliku aluse äratähendamine on nõutav ka valitsuse määruste juures, siis on ta Põhiseaduse vale tõlgitsemisest välja läinud. Sest ei või lõendada Põhiseaduse §-is 60, p. 7 sisalduva valitsuse määrusandva õiguse kitsendust õigusliku aluse suhtes, nii et siin kindlaks määratud volitus esineb Vabariigi Valitsuse üldvolitusena, mille aluseks on Põhiseadus ise, mille tõttu valitsuse määrused ei vaja õigusliku aluse äratähendamist.

Kui lugeda Põhiseaduse § 60, p. 7: „Vabariigi Valitsus annab välja seadustega

kokkukõlas määrusi ja korraldusi“, siis võiks arvata, et siin on kindlaks määratud valitsuse ainuõiguslik kompetents, et siin on tegemist *jus cogens*’iga, nagu Põhiseaduse punktides 1, 2, 3, 5 ja 6. Et üks Valitsusel on õigus esitada riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve kinnitamiseks Riigikogule (p. 1), et tal on ainuõigus sõlmida võõraste riikidega lepinguid (p. 3), kuulutada sõda ja teha rahu (p. 4), kuulutada kaitseseisukorda põhiseaduslikkudel tingimustel (p. 5) ning otsustada armuandmise palved (p. 8): et Vabariigi Valitsusel kõigi nende õiguste peale on monopol, selgub juba asjade iseloomust, mis ühe riigiorgani ainukompetentsiks peavad olema, et säilitada riigi mehhanismi ühtlase tegevuse. Põhiseaduse § 60, p. 2 sõnastuse järele võib ainult ametnikkude ametisse nimetamise ja vabastamise kompetents seadusega teistele organitele antud olla. Kuigi see seaduse tee otsekohene äranäitamine §-is 60, p. 6 ja 7 ei sisaldu, siiski ei või nendest Põhiseaduse normidest tuletada valitsuse monopoli seadusiniitsiatiiviks (p. 6) ja määruste väljaandmiseks vastuoksa. Siin on tegemist asjadega, mis ei pruugi kuuluda ainsa riigiorgani ainukompetentsi ja tegelikult Eestis ka ei kuulu. Et siin on tegemist Põhiseaduse dispositiivsete määrustega, lõendab juba asjaolu, et Riigikogu kodukorra §-i 38 norme, mis annavad seadusiniitsiatiivi õiguse ka üksikutele rahvasaadikutele ja Riigikogu rühmadele, ei või nimetada põhiseaduse vastasteks, kuigi Põhiseaduse § 60, p. 6 räägib ainult valitsuse sellekohastest õigustest.

Kui nende kaalutluste juure lisada juba eeltoodud asjaolu, et üldmääruste ja valitsemiseeskirjade terav lahutamine pole Eesti riigi- ja administratiivõiguses läbi viidud vaid määrusandva õiguse suhtes ühtlase mprantsuse arusaamine on läbitunginud: siis sellest peab järeldama, et ka kompetentsi üldmääruste väljaandmiseks

1) Teised lõendused ja pikemalt Maddisoni juures Vabariigi valitsuse liikmete õigustest määrusandmisel, lüh. 314.

võib anda kõigile neile administratiiv-asutistele eriseadusliku volitusega, millised asutised omavad kompetentsi valitsemiseeskirjade väljaandmiseks inhärentse õigusega oma organiasendi iseloomu tõttu, et teostada oma valitsemise ülesandeid.

Kuna üldvolitus üldmääruste väljaandmiseks on ettenähtud Põhiseaduses ainult Vabariigi Valitsuse jaoks ja kuna teiste administratiiv-organite jaoks ei või tuletada kompetentsi üldvolituste väljaandmiseks, samuti kui kompetentsi valitsemiseeskirjade väljaandmiseks, nende organiasendist: siis on nende organite õigusloomiseks määrusandval teel igal üksikül juhul seaduslik volitus nõutav, et täita Põhiseaduse § 3 nõudeid.

Nende uute kaalutluste põhjal minu uuesti formuleeritud viies juhtlause käib järgmiselt:

Kompetentsi määruste väljaandmiseks võib anda ka teistele administratiiv-organitele kui Vabariigi Valitsusele, kuid üldmääruste juures ainult eriseadusliku volituse põhjal, kusjuures see volitus peab antud olema määruses eneses. Vabariigi Valitsuse otsus 27. aprillist 1925. a. (R. T. nr. 75/76 — 1925. a.) tuleks selles mõttes korrektsuse poolest parandada.

25) Ohel arvamisel Meder omas väljapaistvas magistrilööds, administratiivõiguse alal, Die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung (masinakiri), Tartu 1927, S. 38 f.

Stefan Coeky.

Riigikohtu tegelus.

Üldkogu.

Kas käskotsused on süüteo sündmuse ja tema kordasaatmise kohta kaebaluse poolt ning süüteo iseloomu kohta sama viisil sunduslikud tsiviilkohtute süüteo tsiviiltagajärgede arutamisel, nagu seda Kr. Kp. S. § 30. järele üldkriminaal-kohtupidamise korras tehtud kohtuotsused?

Vastus eitav.

Krim. Kp. Sead. § 30. käseb: Kriminaalkohtu lõplik otsus neis küsimusis, kas süüteo sündmus on aset leidnud, kas see süütegü on kohtualuse poolt toime pandud ja missugune iseloom sellel süüteol, on kohustav tsiviilkohtule tähendatud süüteo tsiviilõiguslike tagajärgede arutamisel.

Tsiv. Kp. Seaduse § 5 annab kuriteo tagajärjel kahjukannatanud isikule õiguse esineda nõudmisega tasusaamise pärast oma äranägemise järele kas kriminaalkohtus

või tsiviilkohtus. On nõudmine tõstetud kriminaalkohtus, siis otsustab viimane sellele ühenduses süüdistusajaga sisuliselt ära. Ei ole aga nõudmine tõstetud krim. kp. korras tekkinud asjatoimetuses, siis jääb kahjukannatajale õigus tasunõudmisega esineda tsiviilkohtus. Teeb ta seda enne süüteoasja äraotsustamist kriminaalkohtu poolt ja on tarvis kriminaalse süüteo olemasolu kindlaks teha, siis paneb tsiviilkohtus tsiviil-asja toimetuse seisma kuni kriminaal-asja lõpliku äraotsustamiseni. Saab kaebalune pärastpoole kriminaalkohtu lõpliku otsusega süüdi mõistetud, mis süüdid võib ainult Krim. Kp. Sead. § 30. ettenähtud küsimuste lahendamise korral jaatavas mõttes, siis on ühes sellega ka jaatavas mõttes lõplikult kindlaks tehtud süüdimõistetud kohustus tema poolt kordasaadetud kuriteo tagajärjel tekkinud kahju eest tasu maksta (B. E. S. § 3284). Kriminaalkohtu sellekohane järe-

duš on tsiviilkohtule kohustav kuriteo tsiviilõigusliste tagajärgede lahendamisel. Sellespärast peab tsiviilkohtus kaebealuse süüdimõistmise korral kriminaalkohtu poolt piirduma konstateerimisega, et nõudmine on omas aluses tõendatud kriminaalkohtu otsuses sisalduvate vastustega Kr. Kp. S. § 30. ettenähtud küsimustele ning asjas ettepanud tõenduste põhjal kahju suuruse kindlaks määrama ja vastava tasu välja mõistma.

Kohtu käskotsuste tegemise kord („R. T.“ 1919. a. nr. 5 ja 1920. a. nr. 147/148) osutub erandiks üldkriminaal-kohtupidamise korrast ja juba seepärast ei kannata „kohtu käskotsuste seadus“ kui eriseadus laiendavat tõlgitsemist, vaid võib kohaldamist leida ainult temas eneses ettenähtud ainete kohta ja ulatuses. Kohtu käskotsuste seaduse § 1. põhjal võib rahukohtunik kriminaal-asjus, kus kõrgema karistusega rahaträhv või arest, kas üks neist või mõlemad koos, seaduses on ette nähtud, ilma et ta asja harilikku korra järele avalikul kohtuistungil arutusele määraks, kaebealust kohtu käskotsuse läbi süüdlaseks mõista ja talle karistust määrata, kui ta ettepanud süüdistusmaterjali põhjal kindlale äratundmisele jõuab, et ülesastumine ehk süütegu kaebealuse poolt on korda saadetud. Seega tehakse käskotsus väiksemate kriminaalasjade toimetamise lihtsustamise ja kriminaalse surve rutulise saavutamise eesmärgiga ilma kaebealuse väljakutsumiseta kohtuistungile, ilma tema seletuste ärakuulamiseta, ilma eelkäiva tõenduste järelekatsumiseta kohtus juurdlusel, mida üldse toime ei panda. Käskotsus üldse põhjeneb mitte kohtu poolt järelekatsumisega ehk kontrollitud tõendustele, vaid ainult kohtunikule, asjaalgataja politsei või ametiasutise poolt ettepanud süüdistusmaterjalile, mis ühekülgne võib olla. Niiviisi puuduvad käskotsusel tähtsamad kriminaalkohtu otsust kui niisugust iseloomustavad omadused ja tal ei või seepärast ka olla üldkriminaal-kohtupidamise korrast tehtud otsuse tsiviilkohtule kohustavat jõudu ja tähendust kuriteo tsiviilõigusliste taga-

järgede lahendamisel. Et see nii on, seda kinnitab kohtu käskotsuste seaduse § 6, mille põhjal käskotsus ei astu seadusejõusse, vaid „omandab“ ainult teatavatel tingimustel „seadusejõusse astunud kohtuotsuse maksvuse“, s. o. teiste sõnadega, kuulub täitmisele temas sisalduva karistuskäsu suhtes kriminaalkohtu otsuste täitmise kohta maksvas korras.

Vähe sellest, kohtu käskotsuste seaduse § 2 määrab, et kohus ei või käskotsust anda neil juhtumistel, kus kaebealuse vastu tasunõue on tõstetud kahjude ja kulude pärast, mis süüte läbi on tekkinud. Ei ole aga kohus sarnasel korral üldse, — isegi süüte kriminaal-õiguslike tagajärgede suhtes — õigustatud käskotsust andma, siis peaks kahtlemata olema, et käskotsus mingit mõju avaldada ei või kuriteost järgnevate tsiviilõiguslist laadi küsimuste lahendamise peale tsiviilkohtus tõstetud nõudmise äraotsustamisel.

On kohtule keelatud tsiviilnõudmise tõstmise korral käskotsusega ära otsustada kriminaalasja, siis seda vähem võib käskotsusel, kui ta on tehtud asjas, kus tsiviilnõudmist tõstetud ei olnud, praeguditsiaalset tähendust olla, Kr. Kp. S. § 30. ettenähtud küsimuste kohta.

Vastupidisele seisukohale asudes, tuleks mõõdapääsemata tunnustada, et tsiviilnõudmise mittetõstmise korral kriminaalkohtus võiks kohus lõplikult ära otsustada küsimuse, kas kuriteo tagajärjel kahjukannatanud isikul on õigus selle kuriteos süüdi mõistetud kaebealuselt tasu saada, kuna sama nõudmise tõstmise korral kriminaalkohtus, viimane seda küsimust käskotsuses üldse puudutada ja isegi kriminaalasja käskotsusega ära otsustada ei või. Säärane seisukoht ei vastaks kohtu käskotsuste seaduse tõsisele mõttele, mille järele käskotsuse aineks võib olla üksnes pisemate süütegude kriminaalõiguslike tagajärgede, kunagi aga nende süütegude tsiviilõiguslike tagajärgede ja viimaseid juba ette ära otsustavate küsimuste lahendamine.

Kõike seda arvesse võttes tuleb järeldada, et tsiviilkohus käskotsuse aineks olnud süüteo tsiviilõigusliste tagajärgede arutamisel on mitte ainult õigustatud, vaid ka kohustatud Kr. Kp. S. § 30. ettenähtud küsimuste iseseisvaks lahendamiseks asjaosaliste ja nende poolt esitatud tõenduste põhjal, olgugi, et käskotsus temas sisalduva karistuskäsu suhtes on omandanud seadusejõusse astunud kohtuotsuse maksvuse ja täide viidud.

(R. Üldk. t. nr. 51, 1927.)

Administratiiv-osakond.

Missugust momenti Administratiivkohtu otsuse ärakirja kättesaamisest valla omavalitsuse poolt tuleb kohtuotsuse kuulutamise päevaks arvata, kas päeva, millal kohtuotsuse ärakiri on valla omavalitsuse kantseleisse sisse tulnud või päeva, millal tähendatud ärakiri on vallasekretäri poolt vallaomavalitsuse liikmetele teatavaks tehtud?

Vastus: Adm. kohtu otsuse kättesaamise momendiks tuleb lugeda seda aega, millal ta valla omavalitsuse asutises vastu võetud.

Adm. Kohtukorra § 26. järele kuulatakse Administratiivkohtu otsused valla omavalitsuse asutisele ärakirja kättesaamise teel. Sama korra § 27. järele võib nii hästi rahukohtuniku kui ka rahukogu otsuste peale revisjonikaebuse- või -protesti teel riigikohtusse edasi kaevata ühe kuu jooksul otsuse kuulutamise päevast arvates. On avaldatud arvamist, et Adm. kohtu otsuste kuulutamise päevaks vallaomavalitsuse asutiste suhtes tulevat lugeda seda päeva, millal kohtuotsuse ärakiri on vallavalitsuse liikmetele vallasekretäri poolt teatavaks tehtud, sest vallaomavalitsusele adresseeritud kirjad võtvat vastu vallasekretär või tema abi, kes ei kuuluvat vallavalitsuse liikmete hulka, ilma et saadud kirjade sisuga vallavalitsuse liikmed otse-

kohe tutvuneksid, see arvamine ei ole juba sellepärast õige, et säärase korra juures kohtu otsuse kuulutamise tähtpäev, millest Adm. K. K. § 27. järele hakatakse kuuajalist edasikaebamise tähtaega arvama, oleneks täiesti sellest ära, millal vallasekretär heaks arvab saadud kohtuotsuse ärakirja vallavalitsusele teatavaks teha. Sääraseks korraks ei ole seaduslikku alust. Adm. K. K. § 26. järele, nagu ülal juba tähendatud, sünnib Adm. kohtu otsuste kuulamine valla omavalitsuse asutistele kohtu otsuse ärakirja kättesaamise teel. Tähendab kui Adm. kohtu otsuse ärakiri on vastavale valla omavalitsuse asutisele saadetud ja selles asutises selleks õigustatud isiku poolt vastu võetud, siis tuleb Adm. kohtuotsuse kuulutamise päevaks seda päeva lugeda, millal saadeti vastu võetud. Et valla omavalitsuse asutistele saadetavate kirjade vastuvõtmine lasub vallasekretäri peal, järgneb Riigikogu poolt 7. XII 1926. a. (R. T. nr. 97 — 1926) Sead. nr. 104 § 78-st, mispärast asjaolul, et vallasekretär ei kuulu vallavalitsuse liikmete hulka, ei ole käesoleva küsimuse otsustamisel mingit olulist tähtsust. Adm. kohtu otsuse kättesaamise momendiks tuleb lugeda seda aega, millal ta valla omavalitsuse asutises vastu on võetud. Millal ja kuidas vallavalitsus sissetulnud postiga tutvuneb, kuulub vallavalitsuse sisemisse korraldusse.

(R. Adm. t. nr. 780¹ — 1927.)

Kas omavalitsuse asutiste otsuste peale, millega neis asutistes teenivad mitte valitavad ametnikud on teenistusest vabastatud, võib adm. kohtu korras kaevata?

Vastus eitav.

Otsusega 23. V. 1922. a. Aleksander Sepp'a kaebasjus on Riigikohus juba seletanud, et Vene Kodanlise Teenistuse Seadus (V. S. K. III k) ei olnud laiendatud omavalitsuse asutises teenivate ametnikkude peale. Riigikogu poolt 18. dets. 1924. a.

vastuvõetud Riigiteenistuse seaduse (R. T. nr. 149 — 1924. a.) maksmata hakkamisega on Vene Kodan. Teenistuse Seadus oma maksvuse kaotanud. Kuid ka praegu maksev Riigiteenistuse seadus ei lahenda teenistusvahetuse omavalitsuse asutiste ja neis teenivate ametnike vahel, vaid määrab kindlaks teenistusvahetuskorrad riigi ja riigiametnike vahel. Ka ei ole meil seni erilist omavalitsuse-ametnike teenistusseadust välja antud, milles ette oleks nähtud omavalitsuse asutiste mittevõlitate ametnike teenistusest lahtilaskmise kord. Sellepärast tuleb järeldada, et omavalitsuse asutistes teenivad mittevõlitavad ametnikud on nimetatud asutistega teenistusepingulises vahetuskorras, mispärast neist vahetuskordadest tekkinud vaidlused kuuluvad Ts. Kp. S. § 1. põhjal lahendusele tsiviil-, mitte aga administratiivkohtu korras.

(R. Adm. t. nr. 755³ 1927.)

Tsiviil-osakond.

Vanemate kohustus laste ülalpidamiseks.

Vanemad on kohustatud lastele andma ülalpidamist, kuni lapsed nende võimu all seisavad (B. E. S. § 199). See vanemate kohustus on erinev kohustusest, mis neile B. E. S. § 1851 peale paneb. Kuna § 199. määrus vanemaid üldse kohustab oma laste eest hoolitsema, on § 1871 järele ellujäänud vanema kohustus, täisealistele lastele ülalpidamist anda, seotud surnud vanemast mahajäänud pärandusvara valdamisega ja kasutamisega, kuni selle vara jagamiseni pärijate vahel. Õigus pärandusvarast ülalpidamist saada on igal täisealisel lapsel. Siin juures ei saa vahet teha iseseisvale majapidamisele asunud (B. E. S. § 231) ja veel vanema võimu all (B. E. S. § 199) elavate täisealiste laste vahel. Rahukogu eksiib, kui ta kaevatud otsuses katsub seda vahet teha ja tunnistab, et § 1851. järele on ülalpidamise õigus ainult vanema võimu

all elavatel täisealistel lastel, kuni seda mitte ei olla vanemate võimu alt vabastanud lastel.

(Riigik. ts. osak. t. nr. 605 — 1927 a.)

Pärandusmaksu seaduse § 7. tõlgitsemine.

Pärandusmaksu seaduse § 7. järele antakse pärandusmaksu alla kuuluva varanduse väärtus üles pärijate ehk testamenditajate poolt. Kui ülesantud väärtus on vähem pärandusmaksu seaduse §§ 30—36 ettenähtud seaduslikust hinnast, siis arvatakse maks viimase pealt. On aga pärijaid mitu ja nende avaldused pärandusvara hindamise kohta lahkuminevad, siis tuleb pärandusmaksu väljaarvutamisel iga pärija suhtes aluseks võtta tema enese poolt ülesantud päranduse väärtus ühenduses §§ 30—36 määrustega. Iga pärija kohta on kohustav ainult tema enese, mitte aga tema kaaspärijate poolt ülesantud väärtus. Pärandusmaksu seaduses ei leidu määrust, mille järele kohus õigustatud oleks võtma pärandusmaksu kõigilt pärijalt ühe kaaspärija poolt ülesantud kõrgema hindamise põhjal, kui teised kaaspärijad on pärandusvara hinnanud madalamalt

(Riigik. ts. osak. t. nr. 628 — 1927. a.)

Korralduskomisjonis arutusel olev rendimaa eraldamise asi ei õigusta tsiviilkohtu seisma panema sama maa kohta käiva rendilepingu tähistamise nõuet.

Nõudja Karl Tamm taotas tema ja kostja Johan Sääliku vahel sõlmitud rendilepingut tühjaks tunnistada ja kostjat rendi maast välja tõsta. Rakvere-Paide rahukogu pani selle asjatoimetuse seisma, kuni sama rendi maa eraldamise asja äraotsustamiseni korralduskomisjonides. Rahukogu määruse peale antud Karl Tamme kassatsioonikaebuse leiab riigikohus rahuldamisväärtuse olevat järgmistel põhjustel:

1. Rahukogu poolt ettetoodud ts. kp. s.

§§ 77. ja 681. ei õigustanud rahukogu käesoleval korral seisma panema Karl Tamme nõudeasja Johan Sääliku vastu. Need paragrahvid käivad poolte surmajuhtumuste ja kokkulepete kohta.

2. Ei õigustanud rahukogu selleks ka mitte ts. kp. s. §§ 571 ja 69. Nende paragrahvide punkt 2. põhjal võib kohus asjatoimetuse küll seisma panna, kui samas või teises kohtus on toimetusel samade isikute vahel asi sama aine üle, või asi, mis seisab ligidases ühenduses tõstetud nõudmisega. Käesoleval korral on poolte vahel toimetusel asi küll sama aine üle, kuid mitte kohtus, vaid administratiivasutises, nimelt Narva maakorralduse komisjonis. Administratiivasutistes toimetusel olev asi ei õigusta ts. kp. s. § 571. p. 2. ja § 69. p. 2. põhjal kostjat ette tooma taandust ega kohut selle mõjul asjatoimetuse seismajätmiseks.

3. Rendimaade korraldamise seaduse (R. T. nr. 16 — 1926. a.) § 31. ei või takistuseks olla rendilepingust sõltuvaid vahetkordi arutada ja otsustada tsiviilkohtus, seda vähem, et tsiviilkohtu otsusest ära ripub (Rendimaade korraldamise seaduse § 3. p. 6.), kas korraldamise nõudmise õigust maa kasutajal üldse on või mitte (Riigikohtu ts.-osak. t. nr. 648 — 1927. a.). —

Igamisvalduse juriidiline alus.

Viljandi-Pärnu rahukogule antud nõudepalves seletasid Tõnis Vesik ja tema naine Ann Vesik, sünd. Vahkel, et surnud Jüri Vahkel lubanud suusõnal neile oma Kihnu saarel oleva talu „Vahkla“ nr. 9. Nõudjad pidanud seda talu Jüri Vahkele surmast saadik 1901. a. tänini kui omanikud ja paluvad selle talu peale tunnistada oma omandusõigust iganemise põhjal Jüri Vahkele teiste laste, kostjate, Reet Arget'i, Tiina Arget'i ja Liisa Tärk'i, sünd. Vahkele vastu. — Viljandi-Pärnu rahukogu lükkas selle nõudmise tagasi, leides et nõudmise lauseks pandud lubaduse, Jüri Vahkele suu-

sõnalise testamendi, olemasolu on jäänud tõendamatuks. Nõudjate edasikaebe peale rahuldab kohtupalat nõude. Oma otsust põhistab kohtupalat järgmiselt: „Tunnistajate seletusest on näha, et surnud Jüri Vahkel on lubanud Vahkla talu sellele omanduseks, kes võtab tema vanema tütre, Ann Vesiku.“ Edasi seletab kohtupalat, et Vahkel lubas talu tütrele Annele ja väimehele Tõnis Vesik'ule s. o. mõlematele nõudjatele. See lubamine sündinud Kihnu saarel valitseva kombe järgi ning nõudjad on seda lubamist lugenud küllaldaseks õiguslikuks aluseks, olenemata sellest, kas lubadust tunnistada testamendiks või kinkimiseks surma puhul. Kohtupalati arvamise järele on tähtsusetu küsimus, kas selle toiminguga juures täideti vormiliselt sellekohased seaduse määrused. Kohtupalat leiab, et nõudjatel B. E. S. § 834. põhjal küllalt alust oli oma valdust omanikkudena õigustatuks lugeda (*titulus putativus*). Jüri Vahkele'il olnud kahtlemata tahtmine omandusõigust talu peale, kombele vastavalt, üle anda nõudjatele. Kui niisuguse kombe täitmine ei vastanud ühe või teise seaduses ette nähtud toimingute liigi vormilistele tundemärkidele, siis ei võivat see kõigutada nõudjate head usku. — Kohtupalati otsuse vastu andsid kostjad Riigikohtule kassatsioonikaebuse. Riigikohus rahuldab nende kaebuse järgmistel põhjustel: Lubadus iseenesest ei ole veel mingi konkreetne juriidiline alus (B. E. S. §§ 829. ja 830. p. 2.) omandusõiguse üleminekuks. Lubaduste all mõistetakse igapäevases elus väga mitmesuguseid tehinguid, niihästi ühekülgeid (testamendid, *pollcitatio*), kui ka kahekülgeid (kinkimised surma korraks; elavate vahel, pärija nimetus j. n. e.). Nõudjad näevad Jüri Vahkele lubaduses — suusõnalist testamenti; pärastpoole, edasikaebuses kohtupalatile — kinkimist surma korraks. Millise tehinguga antud korral tegemist, otsustab muidugi asja sisuliselt lahendav kohus ettepanud tõenduste varal. Käesoleval korral on kohtupalat jätnud

hoopis järele katsumata milline juriidiline tehing leidub Jüri Vahkel'i lubaduses, ja üa seda veel ebamäärasemalt nimetanud Kihnu saarel valitsevaks kombeks. Seega on kohtupalat oluliselt rikkunud B. E. S. §§ 832. ja 830. p. 2., sest nõudjad on rajanud oma nõudmist Jüri Vahkel'i tahteavalduse (lubaduse) peale, mitte aga kombe peale. Seda tahteavaldust tuli kvalifitseerida ja vaadata, millistena nõudjad on astunud talu valdamisele, kas kui testamendi järgsed, või jälle lepingujärgsed pärijad, või koguni kui kingisaajad. Kas nõude aluseks pandud tehingu sõlmimisel täideti vor-

miliselt kõik sellekohased seaduse määrused, on väga oluline küsimus nõudmiste juures, mis iganemisel põhjenevad (B. E. S. § 832.). Seda ei või mitte ebatähtsaks lugeda, nagu arvab kohtupalat. Alles pärast tehingu tõelise iseloomu väljaselgitamist (testament, kingitus, pärijaks nimetamine L. t. s. § 984. järele, ja leidmist, et tehing B. E. S. § 832. üles säetud nõuetele ei vasta, oleks kohtupalat võinud võtta kaalumise alla B. E. S. §§ 834 ja 835. ettenähtud võimalusi nõude rahuldamiseks.

(Riigik. ts. osak. t. nr. 916 — 1927. a.)

TALLINNA KESK-
RAHUKOHTUKOHTU

1928. aastal ilmub
JURIIDILINE AJAKIRI
„ÕIGUS“

üheksandat aastat.

Toimetus: A. Luiga, J. Lõe, R. Rõgo, M. Taevere ja O. Tief.

Sisuks endiselt juriidilised artiklid, kodu- ja välismaa seadusandluse ülevaade, kodu- ja välismaa kohtute tegelus; eriti rõhutatakse Riigikohtu tegeluse käsitamist.

Lisana annab „Õigus“ 1927. aasta Riigikohtu otsused.

Lähemateks kaastõulisteks on Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õppejõud. riigikohtunikud, vanemad kohtutegelased jne.

Aasta jooksul ilmub 8 nummert. Numbri suurus ühes lisaga 48—64 lk. Tellimise hind: 4 kr. 50 s. aastas, 2 kr. 50 s. pooles aastas, üksik nr. 60 s.

On veel saada ajakirja eelmisi aastakäike hinnaga (ühes lisaga): 1920. a. — 1 kr. 50 s., 1921. a. — 3 kr., 1922. a. — 4 kr., 1923. a. — 4 kr., 1924. a. — 4 kr., 1925. a. — 4 kr. 50 s., 1926. a. — 4 kr. 50 s. ja 1927. a. — 4 kr. 50 s.

Toimetuse ja talituse aadress: Tartu, Aia tän. nr. 35, telef. nr. 81.

Vastutav toimetaja: F. Karlson.

Väljaandja: Tartu Õigusteadlaste Selts.

Toimetuse ja talituse aadress:
Tartu, Aia tän. nr. 35.

Tellimise hind: 4 kr. 50 s. aast. (8 nummert).
Üksik nummer 60 s.