

**JURIIDILINE AJAKIRI****ÕIGUS****SISU:**

Prof. J. Uluots: Riigikogu juriidiline laad ja funktsioonid, lk. 138. — Vann. adv. A. Reif: Riigikogu töökorraldus, lk. 161. — Prof. A. Piip: Riigivanema ameti ja vabariigi valitsuse juriidiline laad ja funktsioonid, lk. 174. — Eugen Maddisson: Presidendi instituudi sisseseadmise küsimus Eestis, lk. 183. — Prof. J. Uluots: Kohtuvõimu korraldus põhiseaduses, lk. 211. — Põhval ettekantud referaatide teesid, lk. 223. — Riigikohtu tegelus, lk. 225. — Lisa: Riigikohtu 1927. a. otsused, lk. 33–80.

**Hind 180 s.**

## JURIIDILINE AJAKIRI

## ÕIGUS

TOIMETUS:

A. Luiga, J. Lõo, R. Rägo, M. Taevere, O. T...

Sisu:

VII Õigusteadlaste päeva protokollid.



## VII Õigusteadlaste päev

Tartus, 12. ja 13. aprillil 1928. a.

Päevast osavõtjaid oli ilmunud kokku 112: Tartust 85, Tallinnast 13, Viljandist 3, Elvast 3, Väike-Maarjast 2, Võrust, Tapalt, Paidest, Haapsalust, Rakverest ja Mustveest igasthest üks.

Elukutsete järele jagunevad osavõtjad: kohtunikke 41, advokaate 38, ülikooli õppejõude 6, prokuröre 6, kohtuameti kandidaate 8, riigiametnikke 8, notareid 1, ülikooli stipendiaate 1 ja kutseta õigusteadlasi 3.

1. Kell 10,45 avas päeva korraldava toimikonna nimel A. Palvadre järgmise kõnega:

Mu daamid ja mu härrad!

Eelmisel õigusteadlaste päeval avaldatud soovide kohaselt on tänavuse päeva töökava pühendatud riigiõiguslikele probleemidele.

Riikliku iseseisvuse rajamise protsess on küllalt selgesti näidanud, et Eesti rahvas omab positiivset riiklikku instinkti ja suurt loomis- ning korraldusvõimet.

Kuid riikliku elu korraldamine ei vaja

üksnes loomulikke mõistust ja tervet instinkti, vaid selleks on vaja ka oskust ja vilumust.

Õigusteadlaste kaasabi on siin hädatarvilik.

Tänavuse õigusteadlaste päeva ülesandeks on selgitada meie riigikorra õiguslike aluseid, mis Asutava Kogu poolt määratud, selgitada, kas neil õiguslike alustel on võimalik takistamata ja otstarbekohaselt riikliku elu korraldamist jätkata, või tuleb neid aluseid muuta. Tarvis on otsusele jõuda, kas esinenud raskused riigivõimu organite funktsioneerimisel on orgaanilised, s. o. tingitud meie riigikorra põhialustest, või on nad juhuslikud, s. o. tingitud ainult oskamatuses liikuda õigetele rööbastel.

Viimasel puhul oleks tarvis ka üles seada õiged tähised korrapäraseks liikumiseks.

Probleemid, mille lahendamisele asub tänavune õigusteadlaste päev, on ülitähtsad ja nende lahendamisele võib lähema-

tulevikus asetuda kogu rahvas. Õigusteadlaste asjalikud arvamused võivad seepärast kujuneda tähtsaks teguriks meie riigikorra edaspidises arengus.

Asugu õigusteadlaste päev ülesseatud probleemide lahendamisele heatahtlikult, objektiivselt ja täie tõsidusega.

Kujunegu päeva töö tulemused auks õigusteadlaste perele ja kasuks rahvale.

Korraldava Komitee nimel tervitan kõiki kokkutulnud päeva osalisi ja soovin päevale edu tema töödes:

Kuulutan VII õigusteadlaste päeva avatuks.

Olikooli Õigusteaduskonna nimel tervitas päeva

prof. J. Uluots, soovides päevale edu ja head kordaminekut.

Telegraafi teel olid päevale tervitusi saanud kohtuminister ja Vannutatud Advokaatide Nõukogu.

2. P. Karlson esines korraldava toimkonna nimel ettepanekuga kujundada päeva juhatus järgmiselt:

Juhatajaks A. Palvadre, abideks A. Rei, K. Baars ja K. Gran.

Sekretäriks J. Pirn, abideks O. Meoma, J. Mõtte, E. Rosenbach, V. Märtsen, J. Roht, J. Horn, A. Kiršenberg ja K. Einman.

Laekahoidjaks A. Press, abiks A. Link.

Ettepanek võeti ühel häälel vastu.

3. Riigikogu juriidiline laad ja funktsioonid — refer. J. Uluots.

Ref. algus kl. 11,5. Juhatab K. Baars.

## Riigikogu juriidiline laad ja funktsioonid.

Prof. J. Uluots.

Kõrgesti austatud koosolijad, daamid ja härrad. Eesti vabariik on võrdlemisi noor. Meie kõik teame, et vabariigi 10 a. juubelit alles hiljuti pühitsesime. Loomulik ja arusaadav, et ka kõik Eesti vabariigi asutised peaksid osutama sama noorteks, nagu terve ise. Sellele notoorsele faktile osutub teatavaks vastandiks Eesti vabariigi rahvaesinduse asukoht. Tallinna Toompea loss avaldab esimesel pilgul seesugust ürgaegset, keskaegset ilmet, et tahes või tahtmata tuleb küsida, mispärast on Eesti vabariigi noor rahvaesindus paigutatud seesugusesse vanasse hoonesse. On siin tegemist mingisuguse juhusliku kokkusattumisega või on seesugune vanaaegne välispidine vorm teatav Eesti rahvaesinduse enese sümbol?

Loomulik ja arusaadav, et Eesti rahvaesinduse igakülgeks kindlakstegemiseks on tarvilik tähele panna ka selle asutise ajaloolist saabumist, samuti kui tema dogmaatilist iseloomu ja ta ostarbekohasust poliitilises mõttes. Kõiki neid küsimusi puudutangi oma tänases ettekandes. Ajavahehus ja ettekande enese iseloom tingi-

vad, et kõiki neid praegutoodud küsimusi saan käsitleda ainult teatavates üldjoontes<sup>1)</sup>. Teised referaadid, mis käesoleva õigusteadlaste päeva kavas ette nähtud, aitavad üksikuid küsimusi ka üksikasjalisemalt selgitada. Nii siis, milline on Eesti riigikogu ajalooline tagasein?

### I.

Eesti riigikogu ajaloolist minevikku vaadeldes tuleb meil tagasi minna võrdlemisi kaugesse minevikku ja nimelt XII sajandi algusse. Tol ajal jagunes kogu Eesti territoorium teatavateks territoriaalseteks ühikuteks, mille eestikeelsed nimed pole meil täpsalt teada, kuid mis vististi kandsid „maade“ ehk „maakondade“ nime. Seesuguseid „maakondi“ oli 8. Rahvas, kes nende maakondade piirides elas, jagunes omakorda — kui mitte juriidiliselt, siis vähemalt tegelikult — mitmesse kihti<sup>2)</sup>.

1) Samas ulatuses on toodud ka allikad.

2) Maa ja rahva jaotuse kohta vt. P. Johansen, Siedlung und Agrarwesen der Esten im Mittelalter, Tartu 1925, lk. 1 jj., 5 jj.

Arvamus, nagu oleksid vanad eestlased olnud ühiskondlikult üksteise sarnased, kuulub seega enamvähem fantaasia, mitte tõsiasjade piirkonda. Vastavalt praegutoodud territooriumi jaotusele ja rahva koosseisule oli otsustavaks poliitiliseks ühikuks vanas Eestis eeskätt iga maakond omaette ja seejuures eeskätt teatavad kihid poliitiliselt juhtivad. Nendeks kihtideks olid n. n. meliores ja seniores — „paremad“ ja „vanemad“. Asjaolud, milles ilmsiks tuleb paremate ja vanemate tegevus, samuti seisukord kaasaegsete naabrite juures, näitavad, et Eesti vanemad ja paremad kehastasid eeskätt kõike sõjavõimelist elanikkonda<sup>3)</sup>. Iga maakonna sõjavõimelised mehed moodustasid paremate ja vanemate näol iga vastava maakonna ja kogu Eesti sõjalise ja poliitilise „pea“<sup>4)</sup>. Paremad ja vanemad teostasid nende käes selvsat võimu sellekohaste kokkutulemistega kaudu. Ladinakeelses kroonikas nimetatakse seesuguseid kokkutulemisi „conventiones“ ehk „placita“<sup>5)</sup>. Vastavate kokkutulemistega eestikeelne nimi on teadmatu<sup>6)</sup>. On võimalik, et need kokkutulemised kandsid võib-olla sama nime, mis hilisema ajani veel on vastava asutise „käräjät“ nime all Soomes tuttav. Olgu kuidas on, igatahes saame me allikate puudulikkusele vaatamata ometigi üldjoontes kindlaks teha, missugused ülesanded olid nendel kokkutulemistel.

Nendel kokkutulemistel otsustati kõige pealt välispoliitilised küsimused, eeskätt

3) Chr. Liv. XII, 6: post meliorum suorum occisionem, Letthorum ram magnum ceperant habere timorem.

4) Chr. Liv. XV, 3: Caput Estonie cecidit, id est seniores osilie et seniores Rotaliae et aliarum provinciarum.

5) Chr. Liv. XX, 2: ad placitandum in Raigele conventre solebant. Ibid. XXVI, 3: Osiliani veri de omnibus villis ac provinciis convenientes Ibid. XIII, 5: Estones de tota Ugauniu... convenerunt ad placitum.

6) Sõjameeste kogumispunkti nimetati „majake“ nähtavasti mitte niipalju eestlaste, kui just lätlaste ja vahvate liivlaste juures, vt. Chr. Liv. XV, 7; XXIII, 7 ja 9.

rahutegemine ja sõjapidamine; edasi liitude loomine, niihästi üksikute maakondade kui ka mitmete maakondade vahel<sup>7)</sup>. Peale selle tundub mitmete andmete kaudu tõendatuna, et nendel konventsioonidel otsustati ka mitmesugused administratiivküsimused, iseäranis, arvatavasti kindluste, n. n. maalinnade, ehitamine<sup>8)</sup>.

Vastavalt teiste toleaeagsete, samasugusel ühiskondlikul korral asuvate rahvaste ja ka Eesti enda kohta käivate allikate põhjal tuleb jõuda arvamusel, et nendel kokkutulemistel võidi otsustada ka õigusemõistmise küsimusi<sup>9)</sup>. Ühtlasi on aga selge, et õigusemõistmine oli jäetud siiski eeskätt „vanemate“ kätte<sup>10)</sup>. Nii on seega asjaolud selgunud selles mõttes, et XIII sajandi alul, eestlaste toleaeagse iseseisvuse loojenemisel, olid igas Eesti maakonnas sellekohased koosolekud relvastunud või relvastusvõimeliste meeste näol, kelle käes oli otsustada selle maakonna üldised küsimused, niihästi sisemised kui välimised.

XIII sajandi esimesel poolel jaotati Eesti maa-ala sissetunginud võõraste poolt ära, kusjuures mitte enam kaheksaks, vaid neljaks osaks. Ühiku etteotsa asus maahärra — kas vürst või hertsog, nimelt kahes stiftis, kummaski vürst-piiskopi või jällegi vürst ordumeistri näol, ordunail — ordumeister, Harju-Virumaal Taani kuningas Eesti hertsogi nime all.

Esimesel pilgul tundub nagu oleks uute võimude sissetungimisega ka senised Eesti esinduskogud oma tähenduse täielikult kaotanud, ometi näitab lähem uurimine, et seesugune arvamus ei vasta tõeludele, või õigemini, vastab ainult osaliselt. Allikad näitavad, et ainult Kesk- ja Kagu-Eestis

7) Chr. Liv. XII, 6; XIII, 5; XV, 2 ja 7; XIX, 1; jt.

8) Maalinnadest ja nende ehitusest vt. E. Laid, Eesti muinaslinnad, Tartu 1923, eriti lk. 10 jj.; millest selgub, et eriti seesuguste ehitiste loomiseks, nagu Valjala, Varbola jt. „maalinnad“, tuli teha suuri ja organiseeritud jõupingutusi.

9) Vrd. Chr. Liv. XIII, 5; XXVI, 7.

10) UB. III, 169.

Vana-Eestiesinduskogude hävitaminejärsku teostus. Nimelt Sakala ja Ugaunia kohta säilinud andmed näitavad, et neil maaladel Eesti esinduskogusid 1224. aastast alates enam alale ei jäetud ja kogu poliitiline võim läks üle sissetungijate kätte<sup>11)</sup>. Sedasama tuleb arvata Järvamaa kohta<sup>12)</sup>.

Hoopis teissuguseks osutus arenemine, nähtavasti erilliste tingimuste tõttu, Lääne-Eestis. Veel 1241. a. näeme, et Läänemaal funktsioneerivad maahärra abilistena ühelt poolt Eesti vanemad, *seniores*, ja teisest küljest samal ajal, Eesti vanematega samases õiguslikus seisukorras, kohalikud suuremad vasallid<sup>13)</sup>.

Sama dokument näitab, et Saaremaal põlnud sel ajal, s. o. 1241. a. Vana-Eesti vanemad, ja arvatavasti ka paremad, Saaremaa valitsemisest veel mitte kõrvaldatud, Maahärra võim veel 1241. a. hiljem osutus rohkem teoreetiliseks kui tegelikuks võimaks, sest ainult Eesti vanemate nõuande järele võis ta kohut mõista<sup>14)</sup>. Hilisemad andmed — 1255. a. näitavad, et Vana-Eesti vanemad ja seega vististi rahvaesinduskogud Saaremaal ka siis veel edasi püsima jäid<sup>15)</sup>. Ainult XIII sajandi lõpul ehk osutus seisukord Saare- ja Läänemaal seisuguseks, nagu varem Kesk- ja Kagu-Eestis. Ühtlasi aga on näha toodud andmetest, et järkjärgult kujunesid Saare- ja Läänemaal senised Vana-Eesti esinduskogud ümber feodaalseteks esinduskogudeks.

Mitmes suhtes mõlema toodud äärmuse vahel ja ühtlasi ajalooliselt tähtsaks osutus käesoleva instituudi arenemine Põhja-Eestis, Harju- ja Virumaal. Seal on Eesti vanemad veel tegevad 1225 - 6. a. ja mitte ainult oma senise õiguse põhjal, vaid neid nimetatakse ka paavsti esindaja poolt koha-

likkudeks kohtunikkudeks<sup>16)</sup>. Kohtunikud — *judices* — keskaja ladina keeles ei tähenda mitte ainult kohtunikke, vaid ka valitsejaid. Järelikult muutusid senised Eesti vanemad ka paavsti agentideks. Varsti aga, 1227—8. a., võidetakse Harju- ja Virumaa Mõõgavendade ordu kaudsel ja otsesel kaasabil ära. Tagajärjeks on see, et Harju- ja Virumaa üle otsustajateks kujunevad ordu poolt kohale määratud võimukandjad<sup>17)</sup>. 1238. a. läheb Harju- ja Virumaa Taani kuninga kätte sellekohase leppe alusel<sup>18)</sup>. Tagajärjeks on see, et 1238. a. alguses kujuneb P.-Eestis võrdlemisi tihe vasallide kogu. See kogu koosneb rahvuslikult omal ajal (1227—1238) paavsti esindajate ja ordu poolt sisse toodud sakslastest ja teatavast osast Taani kuninga poolt määratud taanlastest ning ka eestlased ei puudu nende seas<sup>19)</sup>. Meid aga ei huvita praegusel korral nende vasallide rahvuslik koosseis, vaid õiguslikseisukord. Põhja-Eesti vasallid esindavad endis faktiliselt ka niisama sõjamehi, nagu Vana-Eesti paremad ja vanemad seda olid. Vastavalt nimetatakse neid ka samuti *meliores* — paremad<sup>20)</sup>. Need *meliores* erinevad aga Vana-Eesti *meliores*-test ses mõttes, et nende olemasolu on tingitud sellest, kuivõrt kuningas on neid oma teenistusse võtnud ja neile tasu — feoodi — andnud. Ühtlasi on huvitav tähele panna, et varsti nende Harju-Viru vasallide — *parentate* — seas tuleb ilmsiks eriline kõrgem kiht vanemate näol. Nagu

16) Chr. Liv. XXIX, 7: statuit et eis seniores et indices in omnibus provincialis sula.

17) Vrd. H. Hildebrand, op. c., õiguskirj nr. 21 pp. 9, 13—22, 49—50.

18) U. B. I. 160.

19) Ülevaate Harju-Virumaa vasallide kohta annab n. n. Liber Census Daniae umbes 13. sajandi keskpaiku. Vt. U. B. I, 472: Älteste Estländische Landrolle. Et sel ajal nende vasallide seas eestlasi leidus, ei ole kahtlust. Nõnda on vasallide seas keegi Villplemp (L. C. D., 48a), kelle poeg Johannes oma feoodumi 1277 ära müüs Dünamünde kloostrile (U. B. III, 143a).

20) U. B. I, 352.

11) Chr. Liv. XXVIII, 8 ja 9.

12) Vrd. H. Hildebrand, Livonica, Riga 1887; õiguskirj nr. 21 pp 21; 19; 50.

13) U. B. III, 169.

14) U. B. III, 169; de seniorum terrae consilio indicabit, quae fuerint indicanda.

15) U. B. I, 285.

Eesti „vanemad“ Taanimaal<sup>21)</sup>, on Harju-Viru „vanemad“ oma maahärra nõuandjad, *consilarii regis*, kohtuasjades, seega tolle-aegse arusaamise järele ka valitsemis- asjades<sup>22)</sup>.

Nii siis, teatavates üldjoontes on Põhja-Eesti vasallid XIII sajandil oma ühiskondlik-õigusliku loomu poolest sugulased ja järeltulijad Vana-Eesti *mellores*'tele ja *seniores*'tele. Teisest küljest on neil samadel vasallidel ka teataval määral võimu alus ühine Vana-Eesti paremate ja vanemate omaga. Nimelt vasallid XIII sajandi keskpaiku tehes otsuseid ja korraldades õiguslikke küsimusi, ei teotse enda õigusega. Iga vasall on vastavas tegevuses mõeldav ainult selle rahvaga koos, kelle eesotsas ta seisab: ta on viimaste esindaja<sup>23)</sup>. Samal alusel kõik Harju-Viru vasallid kokku loevad endid kogu vastava maa ja rahva huvide esindajaiks<sup>24)</sup>. Kõik see näitab, et XIII sajandi keskpaiku vasallid pole mitte iseenesest, oma õigusega teotsevad isikud, vaid nad teotsevad ainult antud piirkonnas elutsevate isikute esindajaina.

XIII saj. lõpul ja XIV sajandi alul hakkab see senine demokraatlik võimu alus aga vähenema. See tuleb ilmsiks selles, et tähendatud ajajärgul ei pea vasallid oma võimu aluseks enam rahvast. Nad muutuvad mitte rahva esindajaiks, vaid rahva valitsejaiks oma enda õiguste põhjal, mida nad tarbekorral ühiselt töötavad kaitseda<sup>25)</sup>. Tagajärjeks on see, et peale seda, kui rahvas äsjamainitud teel täielikult vasallide kõikvõimu alla sattus — see sündis lõplikult pärast 1343. a. — vasallid jäid poliitiliselt mõeldavaks rahvaks. Ainult nemad olid õigustatud ka

sellekohaseid otsuseid tegema kogu maa ja rahva nimel, kuid enda õigusega.

Vasallid kokku moodustasid vasallidekogu — *universitas vasallorum*<sup>26)</sup>. Nagu vanas Eestis, toimus vasallidekogu poolt avaliku võimu teostamine sellekohastel kokkutulemistel, mis kannavad ladina keeles nimetust „*placitum*“ ehk „*placitum generale*“<sup>27)</sup> ja hiljemini saksa keeles „Landtag“. Neil maapäevadel otsustati ja võidi otsustada kõiki küsimusi, mis päevakorrade kerkisid ja mida vasallid ise või kuningas-hertsog või viimase esindaja olid esitanud<sup>28)</sup>. Tähtsam on käesoleval korral küsimus maapäeva tähendusest, õiguslikust ja poliitilisest. Formaalselt oli riiklik võim kuninga-hertsogi käes. Kuid tegelikult polnud see nii. Üks dokument 1242. a. näitab, et juba sel ajal kuningas oli ja tundis end seotud olevat vasallide nõusolekuga<sup>29)</sup>. Selle tõttu võime oletada, et Taani kuningas juba algusest peale oli piiratud oma tegevuses Harju-Virumaal vasallide esinduskoguga. See on ka arusaadav. Meie nägime, kuidas samal ajal ja hiljemini oli maahärra võim Lääne- ja Saaremaal seotud alul Vana-Eesti esinduskoguga ja hiljemini viimasest ümberkujuneva feodaalse esinduskoguga. See asjaolu ja eeskuju pidi mõjuma eriti just Põhja-Eestis, sest asjaolude sunnil tuli kuningal leppida oma võimu piiramisega ja vasallidel oli õigus kuninga võimu piiramist nõuda Eesti „maa-õiguse“ alusel<sup>30)</sup>. Vasallide maapäev ja kuninglikkude nõunik- kude kolleegium omandasid aga XIII sajandi lõpul ja XIV sajandi alul seesuguse

26) Bunge, op. c. lk. 133 jj. ja seal toodud algallikad.

27) U B. II, 621.

28) Maapäeva võimkonda kuuluvatest asjadest vt. Bunge, op. c. lk. 139 jj.

29) U B. I, 422.

30) Teatavasti seletatakse Harju-Viru vasallide võimu saabumist ja kasvu eriti sellega, et Harju-Viru oli Taani riigi keskusest kaugel ja kuningas oli sunnitud toetuma sellele abile, mis kohalistelt vasallidelt saadi, vt. näiteks, Baron Georges

21) Vt. ülemaal märkus 14.

22) Fr. G. v. Bunge, Das Herzogthum Estland, Gotha 1877, lk. 136 jj.

23) U B. III, 299.

24) U B. I, 387: nos utique utilitati terrae et commodo neophitorem intendentes.

25) U B. I, 491.

võimu, kus kuninga võim osutus fiktiivseks<sup>31)</sup>. Tagajärjeks oli see, et XIV saj. algupoolel ühelt poolt Taani kuningad soovisid Eestimaad, s. o. Harju-Virumaad koguni võõrandada<sup>32)</sup>, sest tegelikult kuninga võim ometi seda maad ei katnud, ja teisest küljest vasallid surusid eespool tähendatud alustel rahvale peale majanduslikult ja poliitiliselt.

Selle tagajärjeks oli kõigile tuntud 1343. a. revolutsioon. See revolutsioon näitab, et tol ajal Harju-Viru ja Saare-Läänemaal polnud veel kustunud endine demokraatlik poliitiline iseteadvus ning teisest küljest näitab ta tühtlasi, et vasallid olid kujunenud küllalt tugevaks korporatsiooniks, kes oskas astuda samme oma seisukorra kindlustamiseks. Viimane asjaolu tuleb ilmsiks selles, et 1343. a. Põhja-Eesti vasallid astuvad ühendusse Saksa orduga. Saksa ordu poolt vallutatakse Põhja-Eesti<sup>33)</sup>. Vasallide taktika aitab kaasa, et ordu, kes seni oma teistel maadel Baltikumis kunagi kuski vasallide esinduskogusid ei sallinud, Harju- ja Viru vasallidele ometi vastu tuleb. 1346. ja 1347. a. kinnitatakse viimastele kõik nende senised „vabadused ja armud“<sup>34)</sup>. Vastavalt sellele teetsesid edasi senine vasallide-maapäev ja maanõunikkude-kolleegium orduaja lõpuni, s. o. veel 1561. aastani. Ainult veel suuremal määral arenes Harju-Viru vasallide riigisõiguslik seisukord. Ühelt poolt kindlustatakse vasallidele n. n. Jungingeni armukirja kaudu 1397. a. feodide pärimine

Wrangell, Die Harrisch-Wierische Ritterschaft, Reval 1914, lk. 2; Axel v. Gernet, Das Harrisch-Wierische Ritterschaft, Reval 1893, lk. 4, 8. Seda seletust tuleb pidada õigeks. Aga see seletuses on tühik, sest pole tõestatud, miks Harju-Viru vasallide poliitiline korraldus kujunes just niisuguseks, nagu ta kujunes. Tekstis avaldatakse arvamus selle tühiku tähtsuseks.

31) Vrd. Bunge, op. c. lk. 139 jj.

32) Bunge, op. c. lk. 46 jj., 58, 60 jj.

33) Vallutamise üksikasju vt. J. Luiga, Eesti vabadusvõitlus 1343—1346, Tallinna 1924, lk. 49 jj.

34) U B. II, 859, 873, 874.

viienda põlveni. Sellega oli maahärral-ordumeistril võetud võimalus ennast segada vasallide majanduslikku tegevusse. Teisest küljest vasallide majanduslik vabadus aitas kaasa, et nad oma majanduslikule aluspõhjale tuginedes ka poliitiliselt veel iseseisvamalt võisid käituda<sup>35)</sup>.

Üldkokkuvõtte, mis me sellega Põhja-Eestist, õigemini Harju-Virumaast, võime öelda 1561. aastaks, on see, et kogu tähendatud maa-ala kujutab enesest teatavat aristokraatset vabariiki. Ainult nominaalselt teotseb maahärra-ordumeister, tegelikult on kõik võim aga koondunud vasallide esinduskogu ja selle poolt määratud organite kätte.

Harju-Viru vasallide seisukord oli ideaaliks, mille poole püüdsid kõik teised vasallid Eestimaal ja kogu Baltikumis. Ainult osaliselt läks neil korda oma soove teostada<sup>36)</sup>. Selle asemel XVI sajandi keskpaiku variseb kokku senine poliitiline korraldus Eestis. Lõuna-Eestis ja Põhja-Latvias ning ka praeguses Lõuna-Latvias puruneb senine kord täiesti ja varemetele asuvad uued poliitilised kujundid. Mitte nõnda ei sündinud Põhja-Eestis, eeskätt Harju-Virumaal.

1561. a. astusid Harju-Viru vasallid Rootsi kuningaga ja ta esindajatega lähemasse vahekorra. Selle vahekorra tagajärjeks osutus leping, mille põhjal Rootsi kuningas kinnitas Harju-Viru vasallidele kõik nende õigused ning vabadused, mis nendel oli antud Taani kuningate ja ordumeistrite poolt. Sellele 1561. a. dokumendile lisandus 1584. a. teine määrus, mille põhjal laiendati Harju-Viru vasallide õigu-

35) „Jungingeni armukirja“ väljaandmise tingimusi, teksti ja tähendust vt. A. v. Gernet, op. c., lk. 78—88.

36) Ülevaate vasallide esinduskogude ja organite arenemise kohta Saare-Lääne, Tartu ja Riia stiftides annab Axel von Gernet, Die Anfänge der Livländischen Ritterschaft, Reval 1895, lk. 1—135. Ülevaade on siiski võrdlemisi puuduik, eriti Saare-Lääne vasallide esinduskogu tekkimise suhtes. Ordu-maadel teatavasti vasallide-maapäevi üldse polnud

sed ka Järva- ja Läänemaale<sup>37)</sup>. Sest ajast peale moodustavad need neli Põhja-Eesti maakonda ühe poliitilise terviku, „Eesti vürstiriigi“ (Fürstentum Esten). Selle poliitilise ühiku kohaliseks esinduskoguks on senisest Harju-Viru esinduskogust kahe uue maakonna esinduse võrku laienenud Eestimaa maapäev, koosnev endistel alustel kohal maapidajast-rüütlastest. Mõningate muudatustega ja täiendustega on maapäeva ja tema organite käes endisel viisil kohaline riiklik võim, kuivõrt kuninglik keskvalitsus seda ei piira<sup>38)</sup>.

Ka Rootsi ajal on Põhja-Eesti oma asjainimitud esinduskoguga ja asutistega eeskujuks teistele Eesti osadele. Eriti Liivimaal püütakse talitada selle eeskjuu järele, mis ka teatavaid tagajärgi annab. Kuid Rootsi aja lõpuks hävib siiski Liivimaa maapäev ja tema organid<sup>39)</sup>. Niisugune oli seisukord Rootsi aja lõpuks, s. o. 1710. aastal.

Vene vallutamise ajal 29. septembril 1710. a. kinnitati Vene esindaja kindral Baueri ja hiljemini keisri enda poolt vasallkonnale-rüütellkonnale need õigused, eesõigused ja vabadused, mis seni olid või ka muud sellekohased aadli sooviavaldised<sup>40)</sup>. Eriti kinnitatakse senine maapäev, maanõunikkude-kolleegium ning võimalus valida kohtunikke ja muid võimukandjaid<sup>41)</sup>. Põhja-Eesti oli sellega alal hoidnud kõik selle vanast ajast päritud seisukorra, mis seni oli kujunenud. Põhja-Eesti osutus seega XVIII sajandil endisel

37) Fr. G. v. Bunge, Einleitung in die liv-, esth- und kurl. Rechtsgeschichte, Tallinna 1849, lk. 196 jj.

38) O. Schmidt, Rechtsgeschichte Liv-, Est- und Curlands (Dorp. Inr. Stud., B. III, Tartu 1894), lk. 259.

39) O. Schmidt, o. c., lk. 259 jj.

40) Poln. Sobr. Sak. I, 2299; vt. ka B. Baron Osten-Saken, Zur Kapitulation des estländischen Ritter und Landschaft, Tallinna 1910 ja Bunge, Einleitung, lk. 269 jj.

41) Eelmises märkuses tähendatud akordpunktid VIII, VI, V, IV.

viisil aristokraatseks vabariigiks, õigemini autonoomseks „maariigiks“, kus Vene keiser valitses maad ainult konstitutsioonilise monarhina, kohalise esinduskogu ja viimase poolt ametisse seatavate organite kaudu. Veel rohkem, XVIII sajandil läks Põhja-Eesti aadlikul esinduskogul korda oma kätte võtta ka kiriku valitsemist, mille tõttu aadel luges end ülempiiskopiks kiriku üle<sup>41)</sup>. Niisugune seisukord kestis üldjoones 1845. aastani, mil senised seadused ja määrused kodifitseeriti<sup>42)</sup>. Viimaste alusel jäi edasi teotsema senine aristokraatlik esinduskogu oma organitega<sup>43)</sup>.

Vene aja algusest peale hakkasid uuesti teotsema aristokraatlikud esinduskogud ka Liivimaal ja Eestimaal<sup>44)</sup>.

XIX sajandi lõpupoole aga tuleb rohkem ilmsiks niisuguseid faktoreid, mis hädaohtlikuks muutuvad aastasadade jooksul kujunenud Põhja-Eesti, aga ka Liivija Saaremaa esinduskogudele. Need tegurid on kahesugust laadi.

Esimene tegur on see, et Vene keisririik oli mitte ainult Eestimaale, vaid ka teistele piirimaadele kindlustanud ainult teatavatel asjaoludel autonoomia<sup>45)</sup>. Juba Katarina II leidis, et seesuguste provintside olemasolu pole tarvilik ja neid tuleb võimalikult ruttu venestada nõnda, et nad „loobuksid vaatamast nagu hundid metsa“<sup>46)</sup>.

Tagajärjeks oli see, et Katarina II ajal, 1782.—1783. a., tõesti ka Eestis sisse seati Vene üldine kubermangukorraldus<sup>47)</sup>. Kuid

41) Poln. Sobr. Sak. I, 2299 (p. 33), 4781, 5548, 8574, 8756.

42) Poln. Sobr. Sak. II, 19. 159; Bunge Einleitung, §§ 109—113.

43) Balt. Sead. kogu II, §§ 32—50, 202—275, 447—497; I, §§ 848—996.

44) Bunge, Einleitung, lk. 269 jj.; Balti sead. kogu II, §§ 52—201; I, §§ 294—435; A. v. Tobien, Die Livländische Ritterschaft B. I, Riga 1925.

45) Bar. V. E. Nolde, Otšerki ruskavo gosudarstv. prava, Peterburi 1911, lk. 287 jj.

46) Nolde, op. c., lk. 305.

47) Poln. Sobr. Sak. I. 15.620, 15.780, 15.781, 15.881, 15.979 jt.



see samm osutus ajutiseks. Katarina poolt kaotatud kohalikud autonoomsed asutised seati Eestis uuesti jalule 1796. a. Paul I poolt<sup>48)</sup>.

Nikolai I ajal tekivad uuesti hädaohud tsentraalvõimu poolt kohalikule aristokraatlikule autonoomsele korrale. Esimene auk lüftakse seal, kus on võim omandatud kõige hiljem — kiriku asjades. 1832. a. kindlustatakse aadlile kiriku valitsemises ainult osaliselt need õigused, mis ta XVIII sajandil omandanud<sup>49)</sup>.

Veel suuremad hädaohud tulevad ilmsiks Aleksander II ajal. Jäeti välja andmata Balti seaduste kogu kavatsatud IV ja V osa, mis pidi sisaldama tsiviil- ja kriminaalkohtupidamise seadusi<sup>50)</sup>.

Aleksander II jättis hoopis kinnitamata kõik need privileegid, millel senine aristokraatlik autonoomia Eestis põhines. Vene natsionalistlik ja tsentralistlik vool pääses riigi keskvalitsuses kui ka kohapealsete administraatorite seas mõjule. Sellelt seisukohalt osutus poliitiline korraldus Eestis ja üldse Baltikumis konstitutsiooniliseks korraks, mis polnud kokkukõlas Vene absoluutse monarhismi põhimõttega<sup>51)</sup>. Põhja Eesti kuberner vürst Šahovskoi ütleb otsekoheselt, et „arvata, nagu oleks Eestis olemas keskvalitsuse võimu, on lausa endapetmine: niisugust võimu ei ole“<sup>52)</sup>.

Seesuguse tendentsiga läbi imbunud keskvalitsusel ja tema kohalistel agentidel läks korda muudatusi tuua. 1888. a. ja hiljemini nagu teada kõrvaidatakse kohaliku aristokraatliku esinduskogu poolt valitsetavad ja viimastest sõltuvad kohtu- ja politseiasutised ning seatakse sisse Vene üldkohtu- ja politseiasutised<sup>53)</sup>. Järkjär-

gult toimub samas sihis pööre ka koolide alal.

Huvitav on see, et Vene keskvalitsuse teotsemine esialgu teatavat poolehoidu leidis — ja poolehoidu soovis ka leida — kohaliku rahva poolt. Russifikatsioon toimus esialgu õieti kohaliku rahva lipu all. Varsti aga tuli siin teatav muudatus: tekkis iseenesest küsimus, kui kaugele võib rahvameelsuses minna ja kas lõppude lõpuks piiramata isevalitsusele ei osutu hädaohtlikumaks demokraatlik rahvas kui aegade jooksul kujunenud aristokraatlik esinduskogu. Seesugusel kartusel olid oma alused. XIII sajandist, nagu nägime, suruti rahvas seisukorda, milles temal õieti polegi enam õigusi, vaid peaaesjalikult ainult kohustised kanda. See seisukord, mõningate vahepealsete muutustega eeskätt Rootsi ajal, kestis edasi 1816. a.-ni P.-Eestis ja 1819. a.-ni Lõuna-Eestis<sup>54)</sup>. 1849., 1856., 1860. ja 1865. a. seadused<sup>55)</sup> aitavad kaasa sellele, et talupojad ka majanduslikult hakkavad saama iseseisvaks. — Majandusliku iseseisvuse tagajärjel tekib rahvuslik iseteadvus. See iseteadvus avaldub majanduslikes ettevõtetes, laulupidudes, kirjanduses ja muudes vastavates eluavaldistes<sup>56)</sup>. Iseteadvuse kasvamine, majandusliku võimu ja tegevuse suurenemisega tõuseb ka tahe asuda poliitilisele tegevusele. Juba varem oli see tahe leidnud teostamist. Valla-omavalitsustest 1904. a. alates levib ta linna-omavalitsustele. 1906. a. valitakse kohaliku rahva esindajad juba Vene riigi keskasutisse — riigiduumasse. Kõigest sellest pidi vististi järgnema,

54) Poln. Sobr. Sak. I, 26277; 26278; 27.734—27.736.

55) Poln. Sobr. Sak. II, 23.385; 30.693; 36.312; 41.820. Üksikasju vt. A. v. Gernet, Geschichte und System der bäuerlichen Agrarrechts in Estland, Tallinna 1901; Alexander Tobien, Die Agrargesetzgebung Livlands im 19. Jahrhundert. B. I. Berlin 1899; B. II, Riga 1911.

56) Vt. mõningaidki üksikasju Heinrich Rosenthal, Kulturbestrebungen des estnischen Volkes, Tallinna 1912.

48) Poln. Sobr. Sak. I, 17584.

49) Poln. Sobr. Sak. II, 5781, eriti §§ 293—294, 309 jj.

50) Vrd. Bunge, Einleitung, lk. 395.

51) Is arhiva knäsa C. V. Šahovskavo m. I, Peterburi 1909, lk. 131.

52) Is arhiva, m. I, lk. 229.

53) Poln. Sobr. Sak. III, 6308; 6168.

et ka senine aristokraatlik autonoomne esinduskogu — maapäev — nagu ta oli järele jäänud oma kompetentsis väga purustatud kujul, tuli asendada mingisuguse rohkem demokraatlikuma esinduskoguga. Sellekohased sooviavaldised läksid õige mitmekesiseks peale 1906. aastat<sup>57)</sup>. Kõigil neil sooviavaldistel pole aga praktilisi tulemusi. Viimati teeb Põhja-Eesti aadel ühes eesti soost tegelastega katsed ellu kutsuda uut Põhja-Eesti jaoks määratud esinduskogu. Sellekohased eelnõud seatakse kokku 1916. aastaks ja saadetakse Vene keskviimule selleks, et Põhja-Eesti talurahva vabastamise 100-aastaseks juubelipäevaks sisse seataks uus kohalik esinduskogu. See eelnõu ei leia poolehoidu. Samal ajal esitatakse Vene riigiduumasse samas asjas mõned teised eelnõud, mis koostatud rohkem Vene semstvo eeskujul. Kuid ka need eelnõud ei leia teostamist<sup>58)</sup>.

Nii siis näeme, et Vene veebruarirevolutsioonini 1917. a. on P.-Eestis püsinud üldistes joontes õieti samasugune aristokraatlik esinduskogu oma sellekohaste organitega, ja XIX sajandi lõpupoolel kärbitud kompetentsiga, nagu ta oli alguse saanud XIII saj. keskpaiku sellekohases ühenduses Vana-Eesti esinduskogudega.

1917. a. veebruarirevolutsiooni lahtipuhkemise järel leidsid Eesti seltskonnategelased olevat aja kätte jõudnud, kus on võimalik oma poliitilisi soove suuremal määral teostada. Läbirääkimised märtsikuul 1917. a. Tartus tõid enesega kaasa seda, et vastav eelnõu esitati 17. märtsil 1917. a. Vene Ajutisele Valitsusele<sup>59)</sup>. See eelnõu on iseloomustav selle poolest, et tema järele tuleb luua uus esinduskogu, nimelt ajutine nõukogu Eestimaa kindral-

komissari juures, mille kompetentsi, peale muu, kuulub seniste aadlik-maakondlikkude asjade ja varade ülestitlemine valitsemiseks<sup>60)</sup>. Vene siseministeeriumis tehti sellele eelnõule ja vastavale määrusele ajalooliselt seisukohalt võrdlemisi oluline ja üksikasjaline täiendus selles mõttes, et uus esinduskogu ei pidanud olema mitte ainult uus, vaid tihtilasi ka vana jätkaja. Nimelt kõik üldine kompetents, mis senisele esinduskogule ja tema organitele kuulus, läks üle uuestiasutatavale esinduskogule ja temale alluvatele asutistele. Ainult pidid jääma seisma endised aadlikud asutised niivõrt ja niipalju, kuivõrt neil oli puhtseisusliikude ja usutunnistusliikude asjadega tegemist<sup>61)</sup>. Nii siis näeme, kuivõrt 1917. a. määrused ja seadused uue Eesti esinduskogu loomisel teatava kontinuiteedi, vähemalt kompetentsi mõttes, endise kohaliku aristokraatliku omavalitsuse ja uuesti asutatava demokraatliku esinduskogu vahel löid.

Ma ei tarvitse nüüd enam pikemalt peatuda 1917. a.-l loodud uute asutiste koosseisu ja funktsioonide juures, ma eeldan, et suuremal osal on veel kõik väga hästi meeles ja teada. Täheandan ainult niipalju, et senise P.-Eesti nelja maakonna asemele loodi uus territoriaalne ühik, millesse olid ühendatud ka Lõuna-Eesti maakonnad. Kogu selle maa-ala elanikkond moodustas valijatekogu, kes oli õigustatud valima oma esindajad n. n. ajutisse kubermangu maanõukogusse. Edasi, maakonna kubermangu nõukogu oli õigustatud ühes

60) Eelnõu §§ 3 ja 4b ja vrd. Ajutise Valitsuse määrusega Eestimaa kubermangu administratiivse valitsemise aja kohta 30. märtsist 1917, III, 5 p. f.

61) Eestimaa koh. adm. valits. ja kohal. adm. valitsuse ajutise korralduse kohta käiva Ajutise Valitsuse määruse 30. märts. 1917. a. elluviimise reeglid §§ 25—26 (vt. nende reeglite kui ka eelmise märkuse toodud määruse eestikeelset tõlgat: E. M a d d i s s o n ja J. K õ i v, Sundnormide kogu maomavalitsuse kohta. Rakvere 1926. a. lk. 10 ja 18—19). Elluviimise reeglite väljatöötamise käigust vt. prof. A. Piip, Maapäeva seadused, koguteoses: Mälestused iseseisvuse võitluspäevilt, eriti lk. 59 jj.

57) Tartu ülikooli raamatukogu: Vene siseministeeriumi arhivaalid Baltimaade omavalitsuse asjades.

58) Vt. eelmises märkuses toodud arhivaale.

59) Tartu koosolekust vt. Mälestused iseseisvuse võitluse päevilt, I köide, Tallinna 1917, lk. 8 jj., 11 jj., 69 jj., 73 jj. Eelnõu on märkus 57 tähendatud arhivaalides.

komissariga valitsema kõiki kohalikke asju. Olenes õieti asjade käigust, missuguse osa pidi kubermangu komissar oma kätte saama ja kuivõrt kõik valitsemine pidi minema kubermangu ja tema organite kätte (62).

1917. a. määrused ei jäänud ainult paberlikuks toimetuseks. Nagu teada, 1917. a. suvel teostati valimised ja loodi vastavad organid. Sügisel olid vastavad organid tegevuses. Siis aga sündisid mundatused. See riiklik võim, mis seni 200 aastat Vene keskvalitsuse näol Eesti üle valitsenud, kadus kommunistliku riigipöördega.

Eesti maanõukogul — Maapäeval — jäi sellega üle ainult — kas faktilist olukorda konstateerida ja ennast kohal kõrgemaks võimuks tunnistada või ühe või teise riigiga ühendusse astuda. Eesti Maapäev 15./28. novembril 1917. a., nagu teada, asus küsimuse lahendamisel esimese võimaluse seiskohast, s. o. tunnistas enda kõrgemaks võimuks. Edaspidi korraldas Maapäev täidesaatvad organid ja ühtlasi viimaste kaudu ka kohtuvõimu, lõi esialgse Eesti riikliku korralduse. 1919. a. kevadel sama Maapäev andis aset Asutavale Kogule. 1920. a. lõpul valitud Riigikogu asus Asutava Kogu asemel tegevusse.

Praegutoodud andmed näitavad seda, et Eesti maa-alal on olnud olemas õieti vahetpidamata aastasadade jooksul, ürgaegadest alates praegusajani, teatav esinduskogu või mitu esinduskogu. Neist mitmeist esinduskogudest on aastasadade jooksul vahetpidamata püsinud ainult esinduskogu Põhja-Eestis, nimeilt kaua aega Harju-Virumaa esinduskogu, hiljemini „Eestimaa“ esinduskogu ja 1917. a. alguses natsionaalse Eesti esinduskogu näol. Samal ajal on esinduskogude iseloom Eesti maa-alal muutunud. Vanal ajal need kogud koostusid eeskätt sõjameestest, keskajal samuti sõjameestest, kuid juba rohkem ja rohkem seisusliku iseloomuga, hiljemini muutus vastav kogu Põhja-Eestis täiesti seisuslikuks koguks, kuid kes ka kogu maa

heaolu eest peab hoolitsema. 1917. a. astub selle aristokraatliku seisusliku esinduskogu asemele demokraatlik rahvaesinduskogu ja mitmesuguse nime all on see rahvaesinduskogu kestnud praeguse ajani. Samal ajal, sajandi kestel, on muutunud ka käesolevate esinduskogude kompetents. Kui nüüd praegutoodud ajaloolist ülevaadet arvestada, siis tundub õigustatud olevat arvamus, mille järele mitte ainult juhusliku kokkulangemise tõttu, vaid oma ajaloolise arenemise õigustusel asetseb Eesti riigikogu vanas hoones, Toompea lossis.

Kui nüüd praegutoodud esinduskogu arenemisprotsessi Eestis võrrelda mõningate teiste rahvaste omadega, siis näeme, et selles asjas on palju ja palju ühist. Peaaegu kõikide kultuurrahvaste juures teataval ajajärgul võine leida samasugust relvastunud esinduskogu, nagu Vana-Eestis. - Terve rea Euroopa rahvaste juures võime märkida keskajal samasugust vasallide ja hiljemini seisuslike esinduskogude kujunemist, nagu me seda märkame keskaegses ja hilisemas Eestis. Ainult siin lõpeb sagedasti võrdlemisvõimalus. Seal, kus absoluutne monarh täieliselt võimule pääses, seal lõpetas ta ka seisusliku esinduskogu (63). Eestis aga näeme, Aleksander III tahtis seda ka teha, kuid lõplikult seda taht ei viidud: seisuslik esinduskogu kestis demokraatliku esinduskoguni.

Kui nüüd edasi võrrelda Eesti esinduskogude lugu kahe selle rahva esinduskogudega, keda peetakse tüüpilisteks ajaloolisteks esinduskogude loojateks, s. o. Inglise ja Ungari rahva omadega, siis näeme ka siin teatavaid paralleele. Inglise parlamendi idud ulatuvad vähemalt XI sajandisse. Kuid on huvitav tähele panna, et see parlament kahe sajandi jooksul, eriti XIII sajandil, on äärmiselt sarnane Eesti

63) Vt. näiteks, Saksa kohta O. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht B. I, Berlin 1868, lk. 817 ja Georg v. Below, Territorium und Stadt, München — Leipzig 1900, lk. 182.

62) Vrd. A. Piip, op. c. lk. 58.

samaaegse, eriti Harju-Viru esinduskoguga. Nagu Inglismaal koosneb see „parlament“ vasallidest ja hargneb kuninga lähemateks nõunikukudeks ja suureks konsiliumiks<sup>64)</sup>, nõndasama, nagu nägime, sündis see Eestis. Inglismaal algab aga juba XIII sajandi lõpul — 1295. aastast peale teissugune arenemine, ka teiste rahvakihtide esindajate osavõtmise kaudu parlamendist. Eestis aga tuli seesugust sündmust oodata sajandeid.

Ka Ungari parlamendi ajalugu näitab, et sajandite jooksul ka seal võtavad eeskätt aadlikud osa kuninga juures olevast esinduskogust. Selles mõttes on paralleel Eesti ja Ungari vahel täieline, isegi ka selles suhtes, et Ungari aadlimehed peavad isiklikult ilmuma koosolekule. Ainult XVI saj. võimaldatakse ja viimati kohustatakse alamaid aadlimehi oma esindajad valima ja mitte koosolekule ilmuma. Selles mõttes hakkab Ungari esinduskogu maad andma rahvaesinduskogule, milleks ta 1848. a. lõplikult muutub<sup>65)</sup>. Eesti meie aga seda enne 1917. aastat ei näe.

Lõpptulemus, millele jõuame, on sellega see, mille võib leida esitatud teesidest esimese teesina, nimelt: „Vastupidiselt harilikule arvamusele riigikogu, kui riigiõiguslik esinduskogu, oma ajalooliste juurte poolest ulatub kaugesse minevikku ja on viimases suhtes võrreldav kõigi vanemate rahvaesinduskogudega Euroopas.“

## II.

Eelmistes seletustes püüdsin anda ülevaadet, vähemalt üldjoontes, selle kohta, mil moel praegune riigikogu on saanud. Jääb üle vaadelda, missugused on ta juriidiline iseloom ja funktsioonid.

64) Julius Hatschek, Englische Verfassungsgeschichte, München — Berlin 1913, lk. 25, 65 jj.; 207 jj.; vt. ka J. Hatschek, Englisches Staatsrecht, B. I, Tübingen 1905, lk. 233 jj.

65) Akos v. Timon, Ungarische Verfassungs- und Rechtsgeschichte, Berlin 1909, lk. 195 jj., 604 jj., 616 jj.; vt. ka Geiza von Ferdinandy, Staats- und Verwaltungsrecht des Königreichs Ungarn, Hannover 1909, lk. 3 jj., 110.

Mis pautub Eesti riigikogu juriidilise iseloomu käsitlemisse, siis sel alal pole me piiratud ainult oma riigikoguga. Teatavasti on meie riigikogu tüüpiline rahvaesinduskogu, nagu seda võime leida igal pool. Järelikult kõik need seletused, mis üldiselt praeguse aja rahvaesinduse ja ta juriidilise iseloomu kohta üles seatud, annavad võimaluse ka Eesti riigikogu juriidilist iseloomu lähemalt ära määrata.

Tuleb ilmsiks, et on olemas tõsiasjad, mille kohta üldse suuremat kahtlust ei ole. Nimelt 1) ei ole praeguse rahvaesinduskogu liikmed vastavate kogude liikmed mitte oma õigusega. Välja arvatud ainult mõningad teise kambri liikmed, kes osutuvad pärivuslikult või muul teel rahvaesinduse liikmeks, pole iseäranis demokraatlikus rahvaesinduskogus liikmed mitte oma õigusega, vaid nad on ainult teiste poolt läkitatud, nad on valitud või määratud liikmed. 2) Praegused rahvaesindused moodustavad omaette mitte korporatsiooni, vaid teatava kolleegiumi. Varemini moodustasid nad nii meil kui ka sagedasti mujal omaette korporatsiooni; see oli omaette juriidiline isik oma kassa ja organisatsiooniga. Praeguse aja rahvaesindus aga ei ole omaette juriidiline isik, ei ole tal ka omaette kassat, vaid raha, mida ta kasutab, on riigi, kui riisuguse raha, jne. jne. Kõik see ütleb seda, et praeguse aja rahvaesindus pole mitte korporatsioon, vaid kolleegium. 3) Rahvaesindus, valitud liikmete kolleegiumi näol, kuulub mitte eraõiguse valdkonda, vaid avaliku õiguse valdkonda.

Need praegutähendatud kolm tunnust on ka ainukesed, mis ei tekita vastuvaidlemist. Kui tahetakse kaugemale minna, siis tekib juba terve rida vastolusid ja lahkuminevaid arvamusi. Need arvamused võime jagada kõige pealt kahte suurde liiki: 1) realistlik ja 2) juriidiline õpetus rahvaesindusest.

Realistliku õpetuse iseloomustavaks jooneks rahvaesinduse käsitlemisel on see, et

püütakse eeskätt lähele panna neid fakte, mis tulevad ilmsiks rahvaesinduse valimisel ja tegevusel.

Mis puutub valimisse, siis kõige pealt tähendatakse selle kohta, et ei tule õieti kunagi ette rahvaesinduse valimist rahva poolt. Nimelt kuski pole olemas, vähemalt peaaegu kuski pole olemas üht valimisringkonda, ning valitakse mitte terve rahva poolt, vaid rahva ühe teatava osa poolt. Seda osagi ei saa aga kindlaks teha mõningate valimisviiside juures, — iseäranis proportsionaalse valimisviisi juures: valitud mees ise ei teagi, kes tema poolt hääletas, vaid teab ainult, et teatav hulk on tema poolt hääletanud. Kõik see toob enesega kaasa seda, et ei võivat olla rahvaesindaja ja ta valija vahel õieti mingisugust sidet. Veel rohkem, valitava isiku kindlakstegemine polevat mingisugune toiming, mis rahva poolt teostatakse, vaid eriti proportsionaalse valimisviisi juures poliitiliste parteide keskasutised seavad üles vastavad kandidaadid ja rahval jääb üle ainult kas nõus olla või mitte olla, või üldse mitte valimisele minna. Nii siis isegi valimise protseduur iseenesest praegusel ajal ei tingi seda asjaolu, et rahvaesindaja oleks tööpoolest ja tingimata rahva esindaja<sup>66)</sup>. Üldise hääletamise tagajärg on — ütleb Gumplovicz — valimistegijate, mitte valijate tahteavaldis; valijad on ikka ainult hääleloom (Stimmvieh)<sup>67)</sup>.

Aga ka rahvaesinduse tegevuses ei olevat märgata seda, millest võiks rääkida kui rahvaesindusest. Tegelikult on parlament sagedasti ainult teatavate isikute kogu, kellel on teatav võim avalikke asju ajada, on ainult oligarhia. See oligarhia, paremal korral, teotseb teatava rahva kihi huvides ja on valitseva klassi valitsemise üks avaldistest. Ka paremal korral võib rahvaesindus esindada üht või teist rahvakihti, ühe

või teise rahvakihi huviseid ja neid huviseid ühel või teisel määral kokku sobitada, kokkukõlastada. Halvemal korral aga n. n. rahva esindajad ei tee aga õieti midagi muud, kui sagedasti peavad eeskätt silmas iseenda huviseid — või nende isikute huviseid, kellega neil on lähem suhtlemine. Veel rohkem: ei või olla, et rahvaesindajad ainult rahvast esindavad ja seejuures iseend unustavad: nad pole ju harilikult mingisugused geeniused, kes varustatud mingisuguste eriliste aatelite omadustega, vaid keskpärased inimesed, kelle intellektuaalsed ja moraalsed omadused võivad jätta palju soovida<sup>68)</sup>.

Nii siis mainitud realistlikult vaatepunktilt ei ole rahvaesinduskogu midagi muud, kui teataval viisil korraldatud isikutekogu, kes halvemal korral oma või oma lähemate huvide eest valvel seisab ja paremal korral püüab ühiskonna või teatavate huvide rühmi kaitsta ning rahuldada.

Realistliku õpetuse hindamisele üle minnes peab tähendama, et see teooria sagedasti võib tegeliku elu nähtusi tabavalt kirjeldada ja selles mõttes asjade faktilisele seisukorrale vastata. Nõnda näit. võib valimine tõesti olla nõnda korraldatud, et ta ei ole valijate tahteavaldis, ja ka rahvaesindajad tööpoolest võivad neid ülesandeid mitte teostada, mis nendele pandud, vaid eeskätt hoolitseda oma huvide eest. Selles mõttes võib tähendatud teooria kogu ni tihhti olla, et ta rahvaesinduse üheks ülesandeks peab esindada rahvahuviseid ja leida neile riigiparaadi kaudu rahuldamist. Kuid on see õpetus küllaldane rahvaesinduse juriidilise iseloomu selgitamiseks? Selles seisab selle teooria nõrkus, et ta õieti juriidiliselt midagi ei seleta, mis on tarvis seletada.

Kui ainult realistlikult vaatepunktilt õiguslikke vahakordi käsitada, siis peaksime samal viisil kõiki õiguslikke instituute ja õiguslikke vahakordi käsutama. Ostu-müügi lepingu juures, näit., peaksime

66) Vt. näit. N. Maimi, *Parlamentarism i suverennoe gosudarstvo*, Tartu 1927, lk. 132-3.

67) Ludvig Gumplovicz, *Allgemeines Staatsrecht*, 3-tte Aufl. Innsbruck, 1907, lk. 327.

68) Vrd., näit. N. Maimi, *op. c.* lk. 145 jj. ja 193.

kirjeldama, kuidas ostja ja müüja püüavad oma huvisid teostada ja kokkukõlastada ning seejuures teineteist sagedasti tüssata ja petta. Kuid kas seesugune kirjeldus tähendaks, et temaga peaksimegi piirduma ja vastavad osad tsiviil- ja kaubandusõiguses, nagu nad praegu olemas, seesuguse kirjeldusega asendada? On endastmõistetav, et seesugune kirjeldus ei ole küllaldane ning ostu-müügi lepingut on tarvis käsitleda kahtlemata ka puhtõiguslikult vaatepunktilt. Samuti võiksime kirjeldada, kuidas ja misuguste soovidega ja tagamõtetega tegelikus elus pärimine sünnib, testamendi tühistamise protsesse teostatakse, hooldajad oma ülesandeid täidavad, abielusid sõlmatakse jne. Aga kas see peaks tähendama, et peaksime üldse loobuma pärimist kui õiguslikku instituuti, testamenti kui erilist õiguslikku akti jne. jne. õigusteadlikult, juriidiliselt, üldse käsitlemast ja analüseerimast ja rahulduma realistliku kirjeldusega?

Ma loodan, neist seletustest jätkub tõenduseks väitele, et ainult realistliku kirjeldusega ja sooviavaldistega õiguslike instituutide suhtes ei saa me rahulduda. Seepärast ei tarvitse mul pikemalt peatuda ka realistlike õpetuste üksikasjadel, niipalju kui nad käivad rahvaesinduse kohta.

Mis puutub juriidilisse õpetusse rahvaesinduse juriidilise iseloomu kohta, siis jaguneb see omakorda veel mitmesse alaliki. Kõigil neil on seejuures ühine see, et nad püüavad juriidiliselt vaatepunktilt rahvaesinduse juriidilist iseloomu lähemalt ära määrata.

Kõige algelisemaks ja selgemaks, aga ühtlasi kõige elementaarsemaks juriidiliseks õpetuseks rahvaesindusest oleks n. n. fiktsiooniteooria. Selle teooria järele pole rahvaesindus õieti midagi muud, kui mingisugune kolleegium, mida seaduseandja on fiktiivselt asetanud rahva enese asemele. Valitsejal on nimelt tähtis rahva poolehoidu leida seaduste andmisel ja maksude määramisel. Teisest küljest, ka kodanikul

on huvitav, et ta pole mitte ainult kohustetäitja, maksu maksja ja seadustele alistuja, vaid et ta ka kuidagiviisi ise osa võtab riiklike toimingutest. Praegutähendatud fiktsioon võimaldab rahval rahulduda sellega, et ta oma esindajad-seadusi loovad ja makse määravad. Valitsejal on see fiktsioon veel rohkem kasulik, sest see kergendab valitsemise teostamist<sup>67)</sup>.

Selle teooria punduseks aga on eeskätt see, et ta, nagu iga fiktsiooniteooria, tahab rajada õiguslikku instituuti ainult mingisugusele pettepile. Kui nüüd rahvaesindus on teotsemas rahva asemel, siis tuleks selgitada, mil viisil rahvaesindus võib tõesti rahva asemel ja rahvana teotseda. Fiktsiooniteooria õieti ainult tõstab küsimuse, mitte ei lahenda küsimust, ainult katab küsimust firmaga, kuid ei tungi küsimuse enese sisse.

Lähemalt püüab küsimust sisuliselt selgitada n. n. rahvaorgani-teooria. Selle teooria seisukohalt on rahval olemas alati teatav instinktide kogu, mis hindab seda, kui võrd teatav toimetuse riigivalitseja poolt on rahvale soodus või mitte. Rahval on olemas oma eetiliste arusaamiste kogu — „rahvavaim“, „rahvamõistus“, mis elab mitte ainult praeguses, käesolevas põlves, vaid on omandatud minevikust ja antakse edasi tulevikku. Riigielu korraldamisel on tähtis neid rahva hingelisi elemente tabada ning vastavalt sellele rahva elu juhtida. Selleks, et tõesti võimalus oleks rahvas peituvaid eetilisi jõude riigielu juhtimise korraldamisel kasutada, on tarvilik sellekohane organ. Rahvaesindus vastavalt si ole ka muud, kui rahvaorgani ja nimelt rahvas peituva latentse energia esindaja. Rahvaesinduse kaudu on võimalik seda energiat kasutada riigielus — ning selles seisabki rahvaesinduse õiguslik sisu ja tähendus<sup>68)</sup>.

67) Karl Ricker, Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung, Leipzig 1893, lk. 53 jj.

68) Vt. Ricker, op. c. lk. 49 jj. ning seal tsiteeritud autoreid.

Kui nüüd asuda vaatlema käesolevat teooriat kriitiliselt, siis leiame, et ta eeldab teatavat dualismi. See dualism seisab selles, et ühelt poolt eeldatakse mingisugust valitsejat ja teiselt poolt valitsetavat rahvast. Rahvariiklikus riigiehituses aga vaevalt on konstrueeritav seesugune dualism ja juba selles mõttes on see teooria puudulik. Olulisem on aga see, et selle teooria kaudu ei ole täpsalt selgitatav, millisel viisil ja missugusel alusel rahvaesinduse kaudu tõesti võimalik on rahva latentset jõudu riigi elu korraldamisel kasutada ja millisel viisil rahvaesindus üldse saab olla rahva organiks. Ka see teooria ei saa seega olla küllaldane.

Kolmandaks teooriaks käesolevas küsimuses oleks n. n. riigiorganite-teooria. See teooria on saanud eeskätt juriidiliste isikute uurimisest üldse. Iseäranis saksa õpetlane Otto Gierke oma uurimustekaudu on aidanud kaasa arvamuseks, mille järele juriidiline isik ei saa teotseda muidu, kui ainult oma organite kaudu. Need organid, kas üksikute või isikute kogu näol, teotsevad vastava juriidilise isiku põhikirja alusel. Gierke poolt juriidiliste isikute vaatlemise kaudu saadud andmed juriidilise isiku organite kohta viidi riigile üle. Iseäranis põhjalikult on riigiorganite küsimust teoreetiliselt käsitelnud saksa õpetlane Jellinek. Tema arvamuse järele on riik samaugune juriidiline isik, nagu terve rida teisi juriidilisi isikuid, ainult teatavate iseärasustega. Vastavalt sellele saab riik oma teguvõimet avaldada oma organite kaudu. Küsimus seisab selles, missugused on need organid. Jellinek'i arvamuse järele on siin võimalik tähele panna: 1) otseseid ja 2) kaudseid organeid. Otsesed organid on need, mis ise juba põhiseadusega antud ja teotsevad harilikult põhiseaduses ette nähtud korras; kaudsed on kõik need, mis otsese organite poolt lunakse ja korraldatakse. Teisest küljest jagunevad organid veel kahte liiki: primaarseteks ja sekundaarseteks. Sekundaarsed organid on ise

organi vahekorras teise, s. o. primaarse organiga ja esindavad primaarset organit nõnda, et viimane ise tegevusse ei astu. Sekundaarsete organite tegevus on seega tegevus, mille kaudu vahenditult asendatakse primaarsete organite tegevus. Rahvaesindus, Jellinek'i arvamuse järele, pole muud, kui riigi sekundaarne organ, rahvas ise — riigi primaarne organ, mõlemad aga on riigi otsesed organid. Teatavate ülesannete täitmisel ei saa rahvas teatavatel põhjustel ise teotseda ja rahvaesindus esineb sel puhul tema asemel sekundaarse organina. Ühtlasi olevat selge, et säärasel puhul rahvaesindus sekundaarse organina on kõige lähemas õiguslikus ühenduses oma primaarse organiga<sup>69)</sup>.

See Jellineki poolt üles seatud teooria pole jäänud vastu vaidlemata. Oiles küll loogiline ja järjekindel, tekitab ta ometi kaks küsimust. Kui otsesed riigiorganid põhiseaduse (Verfassung) enda poolt on antud, siis kes on põhiseaduse andnud, eriti kas rahvas või rahvaorganid ei ole otsesed riigiorganid, kus nad põhiseaduse on andnud, teda täiendavad või muudavad? Teiseks on õigusega küsitav, missugune on see õiguslik side, mis ühendab rahvast ja rahvaesindust ja lubab viimast esimese asemel teotseda<sup>70)</sup>? Sellega jõuamegi järgmise teooria juurde.

Viimaseks teooriaks käesolevas küsimuses oleks n. n. esinduse- ehk volitusteooria. Esindus juriidilises mõttes, nagu teada, seisab üldiselt selles, et üks isik või isikutekogu oma tegudega asendab teise isiku tegevust. Niisugune on esinduse mõiste kõige pealt eraõiguses. Seesama esinduse mõtte volituse alusel on leidnud rakendust ka rahvaesinduse ajaloos. Nii Inglismaal kui mujal on olnud aegu, kus viisiks oli üksikute kommuunide — valijate — poolt saata esindajaid

69) Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 4-ter Neudruck, Berlin 1922, lk. 544, 546, 584 jj.

70) Vrd. Leon Duguit, Traité de droit constitutionnel, I, Paris 1911, lk. 345—346

rahvaesindusse sellekohaste eriliste volitustega varustatult. Valija või valijate poolt antud volikirja — mandaadi — põhjal ja ulatuses võis rahvaesindaja — volinik — rahvaesinduskogus üles astuda ja otsuseid teha<sup>71)</sup>. Seesugune sunduslik volikirja — imperatiivne mandaat —, millega rahvasaadikud igaks omaette varustatud, võis parolüseerida rahvaesinduskogu tegevust, sest see ei võimaldanud iga kord nende küsimuste lahendamist, mis rahvaesinduses võisid esile kerkida. Imperatiivsete mandaatide pundulikkus kerkis eriti teravalt üles Prantsuse revolutsiooni eelõhtul 1789. a. ja tekkis tõsine tarve leida rahvaesinduse teotsemiseks uut õiguslikku alust<sup>72)</sup>. Vastava uue teooria isaks osutus tolleaegne väljapaistev Prantsuse tegelane Sieyès. Olles ühel arvamusel Rousseau'ga selles, et ainult rahvale kuulub suveräänne võõrandamatu võim, arvab Sieyès, vastupidiselt Rousseau'le, et rahvas võib endale valida ka esindajaid, kelle volitused rahvas ise määrab ja kes seega teostavad rahvale kuuluvat õigust oma volituste piirides. Selles mõttes on aga rahvasaadik mitte oma valijate mandaadiga, vaid kogu rahva või n. n. esindusliku mandaadiga. See seisab selles, et rahvasaadik otsustab riiklikke küsimusi, mis kuuluvad tema otsustamisele, ilma et ta oleks seotud oma lähema valijaskonnaga, vaid ta otsustab neid kogu rahva nimel. Teisest küljest rahvas ise valimise kaudu on andnud talle rahva nimel talitamise õiguse. See mandaat on nii siis alus, mis võimaldab rahvaesindajal teotseda kogu rahva nimel<sup>73)</sup>. Mainitud teooria, ja nimelt esindusliku volituse oma, on teatavatel maadel, eriti romaani maadel, mõningate kodifikatsioonidega püsinud kuni tänapäevani<sup>74)</sup>. Kuid see teooria on leid-

nud ka vasturääkimist. Kõige pealt on vasturääkimised ilmunud realistiliku õpetuse pooldajate leeris. Nad seletavad, nagu eespool juba mainitud, et mingisugusest rahvavalitsusest ega rahva poolt valimisest ei saa olla juttugi rahvaesindajate valimise ega viimaste tegevuse juures. Kuid me juba nägime, et see teooria pole küllaldane. Juriidiliste teooriate toetajate poolt tuuakse vastuväitena ette eeskätt seda, nagu poleks rahvaesindus oma volitajate — rahva suhtes seesuguses voliniku vahekorras nagu eraõiguses volinik volitaja suhtes<sup>74)</sup>. Kuid see vastuväide läheb märgist mööda, sest representatiivse mandaadi õpetuse seisukohast on rahvaesinduse ja rahva vahekorra käsitlemisel tege- mist just mitte eraõigusliku, vaid avalik-õigusliku mandaadiga. Teisest küljest pole millegagi tõendatud, et volituslikud vahekorrad avalikus õiguses ei võiks olla mingisuguste kinnistustega ja iseärasus- tega võrreldes volituse vahekorraga era-õiguse alal. Arvata võiks veel, et esindus-liku mandaadi seisukohast luuakse dualism riigi kui juriidilise isiku ja rahva kui eri- lise juriidilise isiku vahel. Kuid ka see vahekord osutub lähemal vaatlemisel asja- tuks. Eriti riigikogu konkreetne vaidle- mine tõendab seda kõige paremini.

Olles sel viisil kirjeldanud tähtsamaid teooriaid rahvaesinduse iseloomu kohta, võime asuda Eesti riigikogu juriidilise laadi käsitlemisele.

Siin pole kõige pealt kahtlust selles, et ka Eesti riigikogul on kolm seda oma- dust, mis rahvaesinduskogudel praegusel ajal üldiselt tähele paneme. 1) Tema liik- med on valitavad ja mitte oma isikuga teotsevad, 2) ta on kolleegium, praegu 100 isikust koosnev (phs. § 36); 3) ta teostab riiklikku võimu põhiseaduse alusel (phs. §§ 35, 52 jt. ning 3) ja on seega avalikõiguslik kolleegium.

Organiteteooria seisukohalt on aga selge,

74) Vt näit. Rieker, op. c. lk. 48 ja seal tsiteeritud autoreid.

71) Jellinek, op. c. lk. 571 jj.

V. M. Ustinov, Utšenie o narodnom pred- stavitelstve t. I, Moskva 1912, lk. 21 jj., 203 jj.

72) Jellinek, op. c. lk. 575 jj., Ustinov, op. c. lk. 299 jj.

73) A. Esmein, Elements de droit constitu- tionnel, ed. 5, Paris 1909, lk. 80 jj., 260 jj., 843.



et kolleegium, mis teostab riigivõimu ja mille kaudu riigivõim ilmsiks tuleb, on ühtlasi riigiorgan. Selles mõttes riigikogu on Eesti vabariigi organ. Võrdluseks ja täienduseks võiks tähendada, et Eesti põhiseaduse normide järele mitte ainult riigikogu, vaid ka terve rida teisi riiklikke asutisi on riigiorganid. Nõnda, põhisead. § 57. järele — vabariigi valitsus, § 68. järele — riigikohus, § 27. järele rahvas ise oma hääleõiguslike kodanikkude näol.

Eesti riigikogu üheks iseloomustavaks jooneks on aga see, et riigikogu on riigiorgan, mis peab teotsema alaliselt. Selles asjas erineb Eesti riigikogu tervest reast teistest rahvaesindustest. Seal, kus täidesaatva võimu organi seadmine ei olene täiel määral rahvaesindusest (vrd. phs. § 59), kus kohtuvõimuorganite loomine ei sõltu rahvaesindusest (vrd. phs. § 69), kus terve rea aktide teostamine ei toimu rahvaesinduse kaudu (vrd. phs. §§ 34, 68, 82, 26 jt.), seal ei tarvitse rahvaesindus olla alaline ja võib teatavatel juhtudel ja aegadel ka pünduda. Eesti riigikogul aga, nagu edaspidi üksikasjalisemalt näeme, on terve rida niisuguseid funktsioone, mis teevad tema alalise olemasolu paratamatuks. Vastavalt sellele ütleb ka põhisead. § 39: „Iga kolme aasta tagant võetakse ette uued riigikogu valimised. Riigikogu liikmete volituste algus arvatakse riigikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamise päevast.“ Otseselt pole seega öeldud, et senise riigikogu liikmete volitused edasi kestavad kuni uue riigikogu liikmete volituste algupäevani, kuid teisest küljest pole ühtlasi määrust, mille järele eelmise riigikogu liikmete volitused lõpeksid varem kui uue riigikogu liikmete volitused on alanud. Järelikult peab arvama, et nad kestavad viimaste alguseni. Eesti riigikogu on seega alaline riiklik organ, mille riiklik koosseis ainult võib muutuda, kuid mis ise ei katkesta oma olemist ja tegevust. See süstemaatilise seletamise kaudu saadud seletus leiab täielikku tõe-

dust ka ajaloolise seletamise abil, nimelt Asutava Kogu põhiseaduse komisjoni protokollides ja Asut. Kogu neis koosolekul avaldatud arvamustest<sup>75)</sup>. Nii ei saa tekkida kahtlust selles, et riigikogu on alaliselt olemasolev riiklik organ.

Üldmainitud asjaoludega pole veel sügugi riigikogu iseloom ta üksikasjalisemas olemises kindlaks tehtud. Tekib nimelt küsimus, mis alusel on riigikogu tegev riigiorganina? Selle lahendamisel on kõige pealt otsustav põhiseaduse § 1: „Eesti on iseseisev, rippumatu vabariik, kus riigivõim on rahva käes“. See on ainuke § Eesti põhiseaduses, kus mitte ei räägita sellest, et vastav isik või asutis võimu teostab, vaid põhiseaduse § ütleb otsekohe, et „võim on rahva käes.“ Rahvas, phs. § 1. mõttes, ei ole seega mitte ainult võimu teostaja, vaid substraat, kelle käes ja valvamisel on riigivõim ise. Kui sellest phs. § 1-est järeldust teha, siis peab kõige pealt küsima, milles avaldub see rahva käes olev võim? Phs. §§ 87—89) annavad selle küsimuse kohta selgituse: „Põhiseaduse muutmise algatamise õigus on rahval rahvaalgatuse korras kui ka Riigikogul harilikus korras“ (§ 87). „Rahvas otsustab rahvahääletusel põhiseaduse muutmise, olgu see algatatud kas rahvaalgatuse korras või riigikogu poolt“ (§ 88). Nii tuleb seega ilmsiks, et rahvas ainult ja üksi on otsustaja selle üle, missugune on põhiseadus ja missugused muutused põhiseaduses teha. Et sellel põhiseadust otsustaval kogul tarvilik aeg oleks otsuse kaalumiseks, öeldakse veel: „Põhiseaduse muutmise eelnõu peab rahvale teada antama vähemalt kolm kuud enne rahvahääletuse päeva“ (§ 89). Täielik riigivõimu substraat Eesti vabariigis on seega ainult ja üksi rahvas ise.

Mis tagajärg on aga sellel, et rahvas, kelle käes seisab võim, annab põhiseaduse?

75) Riigikogu arhiiv: A. K. põhiseaduse komisjoni protokollid, nr. nr. 61, 76 jt. Asutava Kogu protokollid, IV Istungjärk, lk. 827.

Seda seletab phs. § 86: „Põhiseadus on vankumatuks juhteks Riigikogu ning kohtu ja valitsusasutuste tegevuses“. Järelikult see seadus, mis kannab põhiseaduse nime ja antakse rahva poolt, on ühtlasi selleks normidekoguks, mis ära määrab kõikide teiste Eesti riigi organite tegevuse ja võimu. Vastavalt sellele ütleb p.-s. § 3: „Eesti riigivõimu ei saa teostada keegi muidu, kui põhiseaduse või põhiseaduse alusel antud seaduste põhjal.“ Nii siis põhiseaduse ainuõigustatud väljaandjana tuleb ilmsiks rahvas kui riigivõimu substruktiivne, riigivõimu kandjana.

Meil jääb siiski küsimus, millena esineb rahvas põhiseaduse väljaandjana ja riigivõimu kandjana? Kas on ta mingisugune riigiorgan või ei ole? Nagu nägime, esindusliku mandaadi teooria ja organiteooria pooldajate teineteisele tehtavad etteheited just puudutavad mainitud küsimust. Phs. § 27. järele on „riigivõimu kõrgemaks teostajaks rahvas ise“, järelilikult, rahvas võib riigiorganina esineda. Kui aga teiselt poolt phs. § 1. ütleb, et „riigivõim on rahva käes“, siis, olles samal ajal organ, on rahvas seega lahkuminev kõikidest teistest riigiorganitest. Milles seisab see lahkumine, sest tema „käes“ on võim? Tema ise määrab ka ära, millises ulatuses ta oma võimu teostab ja missuguses ulatuses ta oma võimu teistele riigiorganitele jätab. Kõik teised riigiorganid — riigikogu, vabariigi valitsus, riigikohus — teostavad seega riigivõimu ainult niipalju, kui võrt rahvas seda põhiseadusega määranud. Rahvas on seega riigiorgan *sui generis*, ta on ainuke ja absoluutne enda äranägemise järele teotsev organ; kõik teised organid saavad oma võimu rahva käest ja tarvitavad seda võimu vastavate määruste järele.

On nüüd rahvas see, kellest oleneb, missugused ja millist võimu teised riigiorganid teostavad, siis tuleb küsida, millisel alusel ja millise tiitli põhjal nad neile määratud võimu teostavad. Organiteooria

pooldajad räägivad harilikult sel puhul, et rahvaesindus ja teised riigiorganid teostavad neile antud võimu põhiseaduse põhjal. Kuid Eesti põhiseadus, nagu nägime, on ainult normidekogu, millega volitatakse riigiorganeid teotsema. Nii siis põhiseaduse §§ 1, 86—89, 27 ja teiste põhjal võime öelda, et kõik teised riigiorganid teostavad Eestis riigivõimu nende volituste põhjal ja ulatuses, mis rahvas põhiseaduse kaudu nendele on määranud.

Jääb järele küsida, kas tõepoolest riigikogu on põhiseaduse järele mingisugune rahva volinik või pole ta seda mitte? Terve rida paragraafe lasevad seda küsimust vastava sõnastuse kaudu positiivselt vastata. Kõige pealt öeldakse phs. § 35.: „Rahvaesitajana teostab riigi seadusandlikku võimu Riigikogu.“ Riigikogu esindab seega rahvast, on rahva asetäitja temale määratud võimupiiri ulatuses. On aga see nõnda, siis millised on need õiguslikud sidemed, mis riigikogu seovad rahvaga, esindajat esindatavaga? Phs. § 39 ütleb: „Riigikogu liikete volituste algus arvatakse Riigikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamise päevast.“ Järelilikult riigikogu liikmetel on olemas sellekohased volitused, — see on see, mille tõttu riigikogu võib rahvast esindada. Phs. § 40 ütleb: „Riigikoguliige... lahku... volitusi maha pannes.“ Järelilikult, riigikogu liikmetel on jällegi olemas volitused. Phs. § 49 ütleb: „Riigikogul on õigus oma liikmetele määratud vangistust edasi lükata kuni Riigikogu istungjärgu vaheajani või volituste lõpuni.“ Viimati ütleb phs. § 50: „Riigikoguliikmed vabastatakse nende volituste kestusel riigikaitseteenistusest.“

Kõik need §§ näitavad kahtlemata, et riigikogu liikmetel on olemas mingisugune volitus, nad teotsevad sellekohase volituse põhjal.

Jääb järele küsida, missuguse volitusega on meil siin tegemist, kas esindusliku või imperatiivse volitusega? Phs.

§ 45 lausub: „Riigikogu liikmed ei ole seotud mandaatide läbi.“ Järelikult ükski riigikogu liige pole seotud eriliste volitustega, imperatiivsete mandaatidega, eriti kui nad on antud ka valijate poolt. Selles mõttes on Eestis seega vastu võetud esindusliku mandaadi mõiste. On aga see nõnda, siis kas ei järgne sellest see vastuväide esinduslikule mandaadile, millest juba oli eespool juttu? Nimelt kas pole lõppude lõpuks riigikogu liikmed, oma esinduslikule mandaadile vaatamata või just selle tõttu rahvast, valijatekogust, eraldatud? Kas on olemas ka mingisugune side, mis valijaid ja valitud teineteisega seob? Sellele võib vastata jaatavalt. Phs. § 31 ütleb: „Rahvaalgatamise korras on 25.000 hääleõiguslikul kodanikul õigus nõuda, et seadus antaks, muudetakse või tunnistatakse maksvusetuks. Sellekohane nõudmine antakse väljatöötatud seaduseel-nõuna Riigikogule. Riigikogu võib eel-nõu seadusena välja anda või tagasi lükata. Viimasel juhtumisel pannakse eel-nõu rahvale ette vastuvõtmiseks või tagasilükkamiseks rahvahääletamise korras. Tunnistab rahvahääletusest osavõtjate enamus eel-nõu vastuvõetuks, omandab ta seadusliku jõu.“ Järelikult, Eestis on rahvaalgatamise tõttu võimalik vallval rahval avaldada oma valitavatele teatavat survet, vähemalt selgusele jõuda, kuivõrt ja millisel määral rahvaesindus oma tegevuses on kokkukõlas valijate enamusega. Eesti rahvaesindajad pole seega seotud rahvaga mitte ainult põhiseaduse ja põhiseadusliku volituse kaudu, vaid nad on põhiseaduse määruse tõttu ka konkreetselt rahva volinikud. Volitav rahvas võib kontrollida volinikkude tegevust, kuivõrra see puutub seaduseandlusse.

Edasi, mitte ainult rahval endal, vaid ka riigikogu teataval osal on õigus rahvale kontrollimiseks võimalust anda. Nimelt phs. § 30. põhjal on vähemalt ühel kolmandikul riigikogu liikmetest õigus nõuda, et riigikogu poolt vastu võetud

seadus jääks välja kuulutamata kahe kuu kestel ja selle aja jooksul on 25.000 hääleõiguslikul kodanikul õigus nõuda, et nimetatud seadus esitataks rahvale vastuvõtmiseks või tagasilükkamiseks. Järelikult ka riigikogu vähemusel, ka nendel liikmetel, kes on sunnitud olnud opositsiooni jääma, on võimalik apelleerida valijate poole ja viimastest oleneb, missuguse seisukoha nad oma volinikkude suhtes võtavad.

Viimati on kõige huvitavamaks §-iks käesolevas küsimuses phs. § 32. Sissejuhatusena selle §-i mõistmiseks tuleb tähendada, et eraõiguslikus vahekorras, nagu teada, volinikku ja volitajat siduv volikirjaga võib voliniku äranägemise järele volitajalt võetud saada. Selles seisab volitaja täiseasuse avaldis ja tema kontrolli sanktsioon voliniku suhtes, et ta viimaselt volitused võtta võib. Kui volitaja ei saa volikirja ära võtta, siis, järelikult, on ta hooldamise all.

Eesti phs. § 32. järele on aga rahvale võimalus antud ka volitusi riigikogu konkreetselt koosseisult võtta, kui viimane ei teotse volitajaga kokkukõlas. Phs. § 32 kõlab järgmiselt: „Kui rahvas lükkab tagasi Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse või võtab vastu Riigikogu poolt tagasilükatud seaduse, kuulutatakse välja uued Riigikogu valimised, mis võetakse ette hiljemalt 75 päeva pärast rahvahääletamist.“ Järelikult rahvas võib volituste andjana riigikogu konkreetselt koosseisult volitused võtta ja valimiste kaudu uued volinikud määrata. On aga endastmõistetav, et rahvas põhiseaduse §§ 87—89 alusel ka igal ajal võib põhiseaduse muutmise korras konkreetselt riigikogu koosseisult tema volitused võtta ja teistele määrata või olemasoleva koosseisu seniseid põhiseaduslikke volitusi muuta.

Kõik need andmed seega näitavad, et Eesti riigikogu liikmed ja samuti riigikogu tervikuna toimivad teatavate volituste põhjal, mis rahva poolt antud. Need andmed

tõendavad, et Eesti rahvas põhiseaduse kaudu määrab ära need organid, kes tema volinikkudena riigivõimu teostavad. Vastavalt sellele pole riigikogu muud, kui rahva volinikkude kogu. Neile volinikkudele määratakse loomulikult põhiseaduse kaudu vastavad ülesanded, vastavad funktsioonid.

Kokkuvõtteks eeltoodust kõlbaks esitatud teesidest teine tees: „Vaatamata mitmesugustele arvamustele rahvaesinduse õigusliku laadi kohta, tuleb riigikogu oma laadi poolest iseloomustada kui alalist kollegiaalset riiklikku asutist (organit), mis koosneb rahva volinikkudest põhiseadusega määratud riiklikkude ülesannete (funktsioonide) täitmiseks.“

### III.

Jäeb järele küsida, missugused on siis rahvaesinduse vastavad funktsioonid või ülesanded? Phs. § 35. öeldakse: „Rahvaesitajana teostab seadusandlikku võimu Riigikogu.“ Kahtlemata on see ütlus alla kriipsutatud konkreetse ilmega, mitte abstraktse iseloomuga. See tuleb ilmsiks, kui tähele panna. phs. 52. Seal öeldakse: „Riigikogu annab välja seadusi, määrab riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve, otsustab laenude tegemise ja muud asja põhiseaduse alusel.“ Järelikult mitte ainult seaduseandmine, nagu laseb oletada § 35, mitte ka riigi eelarve määramine ja laenude tegemine, nagu lisandab § 52, vaid kõik vastavad asjad põhiseaduse määramise ulatuses kuuluvad riigikogu funktsioonide hulka. Põhiseaduse vaatlemine tema tervikus võimaldab seega ülevaadet riigikogu funktsioonidest. Vaatame viimaseid nüüd lähemalt. Kõige esimeseks riigikogu ülesandeks on tema enda konstrueerimine, enda korraldamine. See toimetus on paratamatu. Nagu iga kollegiaalne asutis, peab ka riigikogu määrama oma juhataja, komisjonid ja muud agendid, sest vastasel korral ei saa ta üldse toimida. Kuid Eesti riigikogu vastaval sisemisel korraldusel ja seda korraldust nor-

meerival määrusel on veel erilne tähtsus. Me varsti näeme, et riigikogu sellekohased ülesanded on võrdlemisi väga laia ulatusega. Kõikide nende funktsioonide täitmist saab riigikogu teostada ainult oma vastava sisemise korra järele. See sisemine kord osutub selle tõttu erilisel tähtsaks. Riigikogu enda tegevus, eriti seaduseandluse alal, vabariigi valitsuse ja temale alluvate ametkondade tegevus, kohtute korraldus, kui ka Eesti riigi sisemine ja väline poliitika oleneb suurel määral sellest, kuidas on moodustatud riigikogu enda sisemine kord. Sellega on täiesti arusaadav ja seletatav phs. § 44. määrus, mille järele riigikogu kodukord avaldatakse seadusena. Riigikogu kodukord on seega põhiseaduse esimene ja suurem üksikasjalisem täiendus. Seda asjaolu tuleb praktilise poliitika seisukohalt väga tõsiselt hinnata. Kui riigikogu kohta mingisuguseid etteheiteid tehakse, siis on see eeskätt seletatav sellega, et Eesti riigikogu kodukord ei ole otstarbekohasuse mõttes veel välja arenenud ja välja töötatud.

Teiseks riigikogu funktsiooniks on §§ 35. ja 52. järele seaduste andmine. Riigikogust enesest oleneb, kuidas ta oma kodukorra järele seaduste väljaandmist lähemalt korraldab. Meie sellel küsimusel pikemalt ei peatu, sest vastav teine referaat on ette nähtud. Täheandan ainult niipalju, et Eesti põhiseaduse järele on riigikogule kohuseks tehtud teatavate juhtumite jaoks piirduda mitte raamseadusega, mida administratiivne võim oma äranägemise järele lähemalt tähendab, vaid välja anda seadusi. Nii-sugusteks seadusteks on: riigikogu kodukord (phs. § 44), ministrite arv, töö jaotus ning lähem asjaajamise kord (phs. § 58), vabariigi valitsuse õigused kaitsevägedesse puutuvate seaduste ja määruste väljaandmise alal (phs. § 81), riigikogu valimise seadus (phs. § 36), rahvahääletamise alused ja kord (phs. § 33), kaitseisukorra ala (phs. § 26), kaitseväge ülejuhataja võimupiirid (phs. § 80) jne. Eesti põhiseaduse järele on seega terve rida alasid, kus

riigikogu on kohustatud seadusi välja andma ja kus ta pole õigustatud jätma vahekordi korraldada administratiivmääruste kaudu. Neil aladel võib riigikogu muidugi ka mingisuguseid üldisi seadusi või raamseadusi välja anda, jättes vabariigi valitsusele või muule organile administratiivmääruste kaudu vastavaid alasid üksikasjaliselt korraldada.

Kolmandaks riigikogu ülesandeks on, psh. § 59. järele, vabariigi valitsust ametisse kutsuda ja teda sellest vabastada. Kes kedagi ametisse kutsub või ametist vabastab, on ühtlasi vastutav vastavate toimingute suhtes. Samuti vastutab ametisse kutsuja lõppude lõpuks ka selle eest, mis ametisse kutsutav korda saadab. Tõsi küll, psh. § 60. järele vabariigi valitsus juhib sise- ja välispoliitikat, hoolitseb riigi välise puutumatus eest jne. Kuid teisest küljest on aga riigikogu see, kes valitsuse koosseisu ära määrab ja § 64. järele peab vabariigi valitsusel olema riigikogu usaldus. Järelikult on riigikogu see, kelle poolt määratud isikute kaudu ja kelle usaldusel toimub kogu riigi poliitilise elu juhtimine.

Neljandaks ülesandeks on riigikogul kõrgemat kohtuinstantsi riigikohtu näol korraldada, sest psh. § 68. järele riigikogu valib riigikohtu liikmed.

Viiendaks on olemas terve rida akte, mis administratiivse loomuga ja mis põhiseaduse järele kuuluvad riigikogu kompetentsi (psh. §§ 52; 60 pp. 1, 3, 4, 5; 82; 34; 67). Täheandan ainult niipalju, et terve rea seesuguste aktide suhtes võivad tekkida kahtlused selle üle, kas niisugusel korral on tegemist seadustega või administratiivsete aktidega. Seesuguste aktide hulka kuulub näiteks riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve kinnitamine. Psh. § 52. järele võib arvata, et riigi eelarve pole mitte seadus, vaid mingisugune muu akt. Seda laseb oletada ka veel põh. § 60. p. 1, mille järele vabariigi valitsus

koostab riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve ja esitab selle riigikogule ainult kinnitamiseks. Vastuväiteks võib olla toodud psh. § 85, kus öeldakse, et seaduseandlikul teel võib eelarve maksvust jaoliselt pikendada kuni uue eelarve vastuvõtmiseni. Kui aga eelarvepikendamine võib sündida ainult seaduslikul teel, kas pole siis pikendatav eelarve ise ka mitte seadus? Ma jätan selle ja mõned teised küsimused üksikasjaliselt otsustamata, arvestades oma referaadi iseloomu. Kuid juba loendatud aktide mitmekesisusest ja tähendusest selgub, et üldiselt riigi ja kodanike õigustesse kõige tõsisemalt puutuvad aktid teostatakse riigikogu otsesel kaastegevusel. Juba see näitab, kui otsustav tähendus on riigikogul otseselt riigivalitsemise alal.

Kuueandaks on Eesti põhiseaduse § 55. järele riigikogule tehtud ülesandeks valvata riigi asutiste ja ettevõtete majandusliku tegevuse ja riigi eelarve täitmise järele tema poolt ametisse seatavate vastavate asutiste kaudu. Sellega lasub riigikogul kohustis selle järele valvata, et riigi eelarve summasid seadusepäraselt tarvitatakse ja riigi majapidamine toimub seaduslikul teel.

Viiimati, seitsmendaks, tuleb täheandada, et psh. § 56. järele igal riigikogu liikmel on õigus riigikogu koosolekul küsimustega valitsuse poole pöörduda ja  $\frac{1}{4}$  riigikogu seaduslikust koosseisust võib valitsuselt aru pärida, millele tuleb anda seletus. Sellega võimaldatakse riigikogule täielik poliitiline kontroll kogu täidesaatva võimu tegevuse üle.

Praegu toodud lühike ülevaade riigikogu funktsioonide kohta näitab, et riigikogul on Eesti vabariigis kärmiselt tähtsad ülesanded täita ja nende ülesannete otstarbekohasest ning õigest täitmisest oleb otsustaval määral Eesti vabariigi ja tema rahva heaolu.

Riigikogu funktsioonide võrdlus võõrasmaade rahvaesinduste sellekohaste funktsioonidega võimaldab võrdlevalt hinnata riigikogu funktsioonide suhtelist tähendust.

Kõige pealt, mis puutub alltähendatud esimesse funktsiooni, siis oma kodukorra määramine on küll kõikidele parlamentidele ülesandeks. Kuid ka kodukorra ja kodukorra vahel on vahe. Kui rahvaesinduse ülesandeks pole vabariigi valitsust ametisse kutsuda, või kõrgema kohtu liikmeid valida, kui rahvaesindus pole atnuke instants, kes seaduste vormilise või ka sisulise külje eest vastutav jne. jne., siis loomulikult ka rahvaesinduse kodukord võib olla vähem mahutusrikas ja vähem riikliku tähendusega. Eesti riigikogu sisemise töö korraldamisel tuleb aga kõiki vastavaid ülesandeid silmas pidada ning sellekohaselt koostada ka oma kodukord.

Teine funktsioon — seaduste andmine — on kahtlemata omane kõigile rahvaesinduskogudele. Kuid ei või pilgukski silmast lasta, et niihästi konstitutsioonilistes monarhiates kui presidendiga vabariikides on siiski võimalus seadust, mis rahvaesinduse poolt kas vormiliselt või sisuliselt halvasti antud, mitte veel jõusse lasta minna, vaid seda jätta seisma või tagasi lükata parandamiseks või täiendamiseks. Seesugune parandamine ja täiendamine on seda enam võimalik ja koguni paratamatu riikides, kus parlament koosneb kahest kojast. Meil Eestis aga veto-õigusega varustatud instants seaduste andmisel puudub, rääkimata teisest kojast. Rahvahääletamise kaudu vastu võetud seaduste revideerimine, protseduuri raskepärasuse tõttu, ei saa anda sagedaid tagajärgi. Nii on seega ka seaduseandmise alal Eesti rahvaesinduse ülesanded vastutusrikkamad, kui läbilõikes muude maade parlamentidel.

Kolmas ülesanne — vabariigi valitsuse moodustamine — sünnib parlamentaarselt valitsetavates riikides küll rahvaesinduse lähemal kaastegevusel. Kuid vormiliselt ja ka riikliku vastutuse mõttes on äärmiselt

vähe neid parlamente, kes ise täidesaatva võimu organi kujundanud. Ka selles suhtes ületab seega Eesti riigikogu funktsioon parlamentide üldise läbilõike funktsiooni. Sedasama tuleb öelda neljanda funktsiooni, s.o. kõrgema kohtu, ning teatava määran viienda funktsiooni — administratiivsete aktide teostamise asjus. Ka kuues funktsioon — riigi majapidamise majanduslik kontroll — ei kuulu harilikult parlamendi otsuste ülesannete hulka. Ainult eeltähendatud seitsmes funktsioon — poliitiline kontroll riiklikkude agentide tegevuse suhtes — on seesugune, mis harilikult läbilõikes on omane rahvaesindustele üldiselt.

Kõik toodud näitab, et Eesti põhiseaduse järele Eesti rahvaesindus varustatud suhteliselt suuremate ja laiaulatuslikumate funktsioonidega, kui seda võime tähele panna rahvaesinduste läbilõikes. Vastavalt sellele ongi redigeeritud referaadi kolmas tees: „Riigikogu funktsioonid jagunevad liikidesse: 1) enda sisemine korraldamine; 2) seaduste andmine; 3) valitsemisvõimu kõrgema organi ning vabariigi üldesinduse korraldamine; 4) õigusemõistmise kõrgema organi korraldamine; 5) kaastegevus tähtsamates põhiseaduses eraldi loendatud administratiivaktide teostamises; 6) valve riigi majapidamise üle; poliitiline valve kogu riiklikkude asutiste tegevuse üle. Võrreldlikult rahvaesinduste funktsioonide läbilõikega on riigikogu funktsioonide arv ja tähendus üle viimase.“

#### IV.

Jääks järele veel käsitleda Eesti rahvaesindust otstarbekohasuse seisukohalt. Olen sunnitud aja vähesuse tõttu selles asjas samuti minimaalsusega piirduma.

Mis puutub otstarbekohasuse küsimusse, siis siin tahaksin eeskätt märkida teatavat põhimõttelist seisukohta. Nimelt, ainult head seadused ei tee ühtegi riiki tugevaks ja vägevaks, kui pole vastavaid inimesi. Ja ümberpöörduvalt, ei o'le ühtegi vähegi rahuldavat seadust, mis ei võimal-

daks inimestele jõuda paremale ja kõrgemale arenemisastmele, kui aga selleks on inimesed. Selles mõttes on seega igal seadusel ja igal asutisel, mis seaduse põhjal teotseb, teatav suhteline tähendus. Aga seaduse ja seadusliku asutise hindamisel tuleb nimelt arvestada seda, missugused nõudmised ta inimeste suhtes üles seab ja kui võrra on olemas inimesi, kes suudavad nõudeid täita. Ainult seesuguse hindamise puhul tuleb ilmsiks seaduse ja vastava seadusliku asutise praktiline otstarbakohasus või otstarbekohatus.

Kui mainitud põhimõttelisest seisukohast lähtudes Eesti riigikogu ja sellekohaseid põhiseaduse norme hinnata, siis ei saa kõige pealt jätta tähele panemata asjaolu, millest juba ülalpool kõneldud. Nimelt Eesti riigikogule on antud ülesanded, mis ületavad rahvaesinduste ülesannete läbilõike nii arvuliselt kui tähenduslikult. See asjaolu toob endaga kaasa seda, et riigikogu liikmed ei pea keskmiselt ka olema läbilõike rahvasaadikud, vaid nad peaksid põhiseaduse nõude kohaselt ja riigikogu ülesannetele vastavalt olema oma omaduste poolest üle keskmise. Seega ei taha ma öelda, et riigikogu liikmed peaksid olema üliinimesed või üliarahvasaadikud. Ma tähendan ainult, et seisukoht ja seisukohaga seotud ülesanded toovad endaga kaasa vastavatele isikutele ka sellekohased nõuded ja neid nõudeid tuleb rahuldada. Vastasel korral ei jää praktilised tagajärjed avaldumata. Missugused on siis need nõuded, mis Eesti põhiseaduse seisukohalt riigikogu liikmetele üles seatakse, ja missuguseid vastavaid omadusi riigikogu liikmetel eeldatakse?

Meie nägime eespool, et riigikogu oma õigusliku laadi poolest on rahva volinikkude kogu. Võõraid asju, nimelt rahva asju, ajavad riigikogu liikmed riigikogus, mitte omi asju. Nad teostavad rahva poolt põhiseaduse kaudu usaldatud riiklikku võimu, mitte oma õigust. Esindusliku mandaadi põhjal teotsevad nemad,

mitte mingisuguse erigrupi volitusel. See õiguslik seisukord kohustab riigikogu liikmeid vastavalt ka käituma. Kuid meie nägime juba eespool, realistlikku õpetust rahvaesinduse kohta käsitledes, kuidas esinduskogude liikmed mujal kipuvad siiski uppuma omavahelistesse, riiklikkudesse ja grupilistesse huvidesse ning intellektuaalsed ja moraalsed sidemed sagedasti puuduvad sellekohase hädaohu kõrvaldamiseks. On Eestis selles asjas õiguslikult parem seisukord? Välismaadel, nagu nägime, on keskest läbi mõõtes parlamentides vähem asju ajada, kui Eestis. Vastavalt sellele r o h k e m jõupingutusi, mitte vähem, nõuab rahvasaadiku seisukord Eestis oma kohustiste täitmiseks. Sellele lisandub veel teine asjaolu. Välismaadel sagedasti on veel kuningas või president, kes oma võimuga, vähemalt formaalselt, on õigustatud teatavat rahustavat ja tasakaalustavat mõju avaldama rahvaesindusele kui tervikule ja tema üksikutele osadele. Seesugust mõju avaldavat instantsi Eestis pole. Eesti rahvaesindus on selles mõttes rohkem hooldevaba, rohkem täisealine. Kuid teadupärast eeldab hooldevabadus ja täiseasus seda, et hooldevaba ja täisealine inimene oma tegevuse motiividest ja tagajärgedest endale alati aru annaks ja vastavalt talitaks. Selles mõttes nõuab seega Eesti põhiseadus riigikogu liikmetelt kõrgendatud määral endavallitsemisvõimet. Tõsi küll, meie nägime, et ka Eestis on riigikogu ja riigikogu liikmed teatava kontrolli all, nimelt volitava rahvakontrolli all. See on kahtlemata asjaolu, mis riigikogu liikmete ülesannete täitmist ja endakontrolli teataval määral kergendab. Kuid ei või parata, et ka see kergendus, nagu sagedasti ühiskondlikud korraldused, on suhtelist laadi ja seega ainult teatavatel tingimustel olemas. Rahva kontroll on võimalik ja mõjuv, kui riigikogu liikmed tööpoolest ka ise oma volinikkudele õieti ja objektiivselt aru annavad oma tegevusest ja kogu riiklikkude asjade ajamisest. Kuid on see kerge ülesanne? Rahvaste ajajugu näitab,

et võimu teostajate sõnalised aruanded rahvale osutuvad sagedasti eksikkudeks, vildakuteks või puudulikkudeks. Terve rida intellektuaalseid ja eetilisi inimlikke omadusi on sel puhul mõõduandvad. Ja kust peab siis volitav rahvas kontrollimiseks andmeid saama, kui tema volinikud advokaadid seda temale ei ütle, mis nad teavad? Neil maadel, kus olemas rahvaesinduse laialisaatmise võimalus täidesaatva võimu poolt, esinevad vähemalt põhimõtteliselt laialisaatja ja laialisaadetav oma aruannetega ja ettekannetega rahvale. Meil Eestis seesugust instituuti ei ole. Järelikult ka oma vahekorras rahva vastu nõutakse Eesti riigikogu liikmetelt suuremat kui keskpärast endavalitsemisvõimet, tõsist ja vankumata tahet „tõe ja õiguse“ põhjal rahva ees esineda.

Eespool nägime, et Eesti riigikogul on tarvilik otstarbekohaselt korraldada oma enda sisemist korda ja asjaajamist, luua vabariigi valitsust, kes omakorda korraldab administratiivse aparadi, luua kõrgemat kohut, kes omakorda määrab ja korraldab alamad kohtud, luua ja korraldada majanduslikku kontrolli riigi majapidamise üle ning viimati teostada mitmesuguseid ja äärmiselt tähtsaid administratiivseid akte. Riigikogu on seega meie riigi ja rahva elu korraldamises keskese tähendusega. Kuid need põhiseadusega määratud tähtsad ülesanded ei teostu ilma vastavate inimesteta. Need ülesanded eeldavad ja nõuavad riigikogu liikmetelt jällegi vastavaid omadusi. Riigikogu liikmetel peavad olema sellekohased organiseerimisvõimed, vastasel korral annavad ennast tunda sellekohased puudused kogu Eesti vabariigi ja tema rahva elu korraldamisel. Ka selles suhtes ei ole Eesti rahvasaadikute seisukord mitte eesõigustatud võrreldes võõraste riikide rahvasaadikute omaga. Meie nägime juba, kuidas teistes riikides on parlamendi läbilõikes vastavaid funktsioone vähem kui Eestis. Eestis pole seega küllaldane, kui rahvaesindus on ainult rahva eluliste ins-

tiinktide avaldajaks, „rahva vaimu“ ja rahva huvide väljendajaks, rahva soovide ja tahete eksponeerijaks. Eesti riigikogu on ise ka see, kes peab leidma teed ja viisid nende instiinktide, vaimu, huvide, tunnete ja tahete teostamiseks. Ta peab ise oskama leida korraldused ja isikud, kes jõuavad täita vastavad ülesanded. Ka selles mõttes on seega Eesti riigikogu ülesanded kõrgemad, kuid riigikogu liikmetelt nõutavad organiseerimisvõimed ka kõrgemad, võrreldes parlamentide ja rahvasaadikute läbilõike omadega.

Viimati ja kolmandaks tuleb tähendada, et siiski pole veel küllaldane, kui riigikogu liikmetel oleksid küll endavalitsemis- ja organiseerimisvõimed tarvilisel määral arenenud. Juba endadistsipliin riiklikes asjus eeldab, et vastaval isikul on arusaamist riiklikest asjust ja oskust nende ajamisel. Hoopis suuremal määral on seesugust arusaamist ja oskust veel tarvis organiseerimistöös. Organiseerija peab teadma nõudeid ja ülesandeid, mis on täita teataval korral teataval kohal. Ta peab olema ka võimeline otsustama, kuivõrra teatav määrus on kõlblik sellekohaste ülesannete täitmiseks. Kõigest sellest, mis eespool toodud, järgneb, et vastavad omadused ja oskused Eesti riigikogu liikmetel ei peaks puuduma. Nagu vastavad ülesanded riigikogul on kõrged, peavad sellekohased omadused riigikogu liikmetel olema suured.

Vastuväiteks praegu toodud mõttekälgule oleks vahest ainult see, et Eesti riik on väike, tema ühiselulised ja riiklikud vahekorrad vähe komplitseeritud ja vastavalt sellele ka riigi ja rahva elu korraldamine võrdlemisi kergem kui suurtes riikides. Sel määral, järelikult, ka riigikogu ülesanded ja riigikogu liikmetelt nõutavad omadused, olgugi formaalselt ja seaduse seisukohalt suured, on tegelikult siiski väikesed. See oleks tõsine trööst, kui ta tõestamist leiaks. Kuid, kahjuks, on seda viimast raske leida. Väikese riigi valitsemine ülaltähendatud



mõttes on kahtlemata kergem kui suure riigi oma. Selles ulatuses on see vastu- väide õige. Kuid teisest küljest varitseb väikese riigi olemasolu siiski terve rida hädaohte, mida suures riigis nii kergesti ei tunta või üldse ei tunta. Rahva- ja riigimajanduse otstarbekohane korraldamine, välise sõltumatuse alahoidmine, sisemine jõukohane riigiaparaadi loomine ja terve rida teisi asjaolusid on seesugused, mis väikeses riigis on sagedasti ja harilikult palju raskemad kui suurtes riikides. Vastavalt sellele kõneleb ka elukitse. Suured riigid langevad ja hävivad harilikult palju harvem ja väikesed sagedamalt või kiiremalt. Kuidas saab siis end trööstida sellega, et väikese riigi korraldamine ja valitsemine on kergem suure riigi omast. Ja lõppude lõpuks, mis on suur ja väike riik riikide ja rahvaste saatuse loos? Suured riigid võivad tükkideks puruneda ja kaduda, kui nende valitsemine ja korraldus on halb. Väikesed riigid aga võivad elujõuliseks saada ning suureks ja vägevaks kujuneda, kui jätkub sisemist edukust ja tublidust sellekohaseks arendamiseks. Igatahes pole ühtegi riiki, kes algusest peale oleks vägev ja tugev olnud, vaid väikesest algavad ka siin suured asjad nagu harilikult.

Nii siis ma jään selle juurde, et vastavalt põhiseaduse määrustele on Eesti riigikogu liikmeilt nõutavad: 1) kõrgendatud endavalitsemine, 2) kõrgendatud organiseerimisvõime ja 3) kõrgendatud oskus riiklikkude asjade ajamiseks. Nagu Vana-Eestis, peaksid ka riigikogus olema, vastavalt muutunud asjaoludele, ka meie aja vastavate omaduste poolest „vanemad ja paremad“. Aga on see nõnda? Ma ei taha sellekohaste üksikasjade vaidlemisele praegu üle minna, vaid viitan ainult neile tagajärgedele, mis võiksid tulla, kui põhiseaduse nõuded kõnesolevas asjas täitmist ei leiaks.

Kujutame ette, et riigikogu liikmetel ühel või teisel põhjusel neid kõrgendatud

omadusi ei oleks, millest ülalpool jutt. Tagajärg oleks see, et tahes või tahtmata peaksid riigielus ilmsiks tulema sellekohased languse tunnused. Muidugi mõista, et languse tunnused võiksid rahva seas ellu kutsuda seesugused reaktsioonid, mille tõttu valitakse uued isikud endiste asemele. Aga meie võime kujutella, et ka järgnevatel ja edasi järgnevatel valimistel ei tule paremusi. Ja milline on siis tagajärg? Kui rahvas on elujõuline, siis tahtes või tahtmata tekib temas arusaamine, et midagi tuleb senises korrast muuta. Eriti võivad rahvas tekkida soovid riigikogu ennast, ta juriidilist laadi ja funktsioone muuta. Ei ole aga riigi languse tõeliste tunnuste puhul rahva seas vastavat reaktsiooni olemas ei ühes ega teises suunas, ei riigikogu koosseisu ega riigikogu enda muutmise suunas, siis võib riiklik olemine minna täielikult allamäge.

Eestlastel, nagu ta sonine ajalugu näitab, on olemas aga kahtlemata teatavaid terveid instinkte riigielu korraldamiseks. Järelikult mõelda, et rahvas märkamata jäta riigielu languse tõelised tunnused, oleks seega vististi ennatlik oletus. On see aga nõnda, siis embakumba: kas meie riigikogu peab meeles oma riiklikke ülesandeid ja riigikogu liikmed neilt põhiseaduse järele nõutavaid omadusi ning ühtlasi riigikogu oma praeguse laadi ja funktsioonidega osutub praktilise politika ja riigi- ja rahvaelu edasiarendamise ja edastvilmise mõttes otstarbekohaseks asutiseks, või jälle vastavate omaduste puudumisel tahtes või tahtmata tekivad sellekohased soovid riigikogu muutmiseks tema laadi ja funktsioonide poolest.

Olgu kuidas on, üks aga on selge: riigikogu on tähtsamaid asutisi Eesti riigis ja sellest asutisest oleneb otsustaval määral meie riigi heaolu praegusel ajal. Ühtlasi selgub eeltoodust, et teatav omapärane järjekindlus meie põhiseadusel kõnesolevas suhtes ei puudu, tuleb ainult tege- likult täita tema nõudeid. Selles mõttes paistab mulle, et riigikogu praegune laad ja

funktsioonid iseenesest ei tee tarvilikuks põhiseaduse muutmist, küll aga siis, kui rahvas valijana ja riigikogu liikmed valitud volinikkudena ei jõua põhiseadusega nendele pandud kohustisi täita. Vastavalt kõlab ka minu neljas tees: „Riigikogu laadi ja funktsioonide iseärasuste tõttu on riigikogu liikmetelt tegelikult nõutav kõrgendatud endavalitsemine, kõrgendatud organiseerimisvõime ja kõrgendatud oskus riiklike asjade ajamises. Nende omaduste puudulikkuse korral võivad paratamatult tekkida soovid riigikogu laadi ja funktsioonide muutmise sihiks.“

Sellega, austatud koosolijad, olen ma oma ülesanded täitnud. Olen katsunud selgitada Eesti rahvaesinduse ajaloolist tagaseina ja saamislugu, olen peatunud Eesti

riigikogu juriidilisel iseloomul, olen püüdnud selgitada riigikogu funktsioone ja neid võrrelda teiste parlamentide funktsioonidega ja olen teinud katsed ka vastata küsimusele, kuivõrt on praegune riigikogu oma laadiga ja funktsioonidega otstarbekohane.

Need oma ülesanded täitnud, olen ma katsunud omalt poolt kaasa aidata, kuigi vähesel määral, ühe tähtsama organi selgitamiseks meie riiklikus elus.

Ref. lõppes kl. 14,5.

A. Palvadre ettepanekul otsustati pidada 10 min. vaheaeg, siis ära kuulata A. Rei referaat ja läbirääkimised mõlema referaadi kohta avada korraga ning peale lõunavaheaga.

4. Riigikogu töökorraldus — ref. A. Rei.

Ref. algus kl. 14,20.

## Riigikogu töökorraldus.

Vann. adv. A. Rei.

Missugune suur tähtsus on seadusnormide vormilisel või tehnilisel küljel, seda pole siin, õigusteadlaste päeval, tarvis hakata seletama. Eks ole ju õigusteadlastel, kelle igapäevaseks kutsetööks on maksimate seaduste tõlgendamine ja käsitlemine, kõige rohkem võimalust tähele panna, millised suured haibused tekivad sellest, kui seadused on ebaselged, ebatäpsad, halvasti läbi mõeldud ja selle tõttu ebaloomilised, täis vastolusid, ühe sõnaga — halvasti redigeeritud, tehniliselt puudulikud. Eks kinnita meie igapäevased kogemused igalsammul R. v. Iheringi sõnu, et õiguse tehniline puudulikkus pole mitte paljas osaline puudulikkus, mitte paljalt õiguse ühe külje hooletusse jätmise, vaid et ta kujutab endast kogu õiguse puudulikkust, mis õigust kõigis tema otstarvetes ja eesmärkides takistab ja kammitsas hoiab. Ei ole vahest üleliigne meelde tuletada, et sellest Iheringi teosest, kust need sõnad võetud, ja mis on pühendatud õiguse kõige

tähtsamatele põhiküsimustele, nimelt tema tuntuimast teosest „Geist des römischen Rechts“, on rohkem kui pool pühendatud juriidilise tehnika ja juriidilise kunsti käsitlemisele.

Samuti oleks üleliigne hakata esitama tõendusid selle kohta, et praegune Eesti seaduseandlus oma tehnilise külje poolest — pehmelt öeldes — jätab palju soovida. See tõsiasi on nii üldiselt tuttav, et ta tõepoolest põhjendamist ei vaja.

Olgu mõõda minnes tähendatud, et mitte üksnes meil ei kaevata selle üle, et uued seadused on tehniliselt väga puudulikud ja et seaduseandlus ei seisa aja nõuete kõrgusel. Sama häda üle kaevatakse ka teistes riikides, muu seas näiteks isegi sääraustes vanades ja kõrge kultuuriga suurriikides, nagu Inglismaal ja Prantsusmaal. Näiteks kirjutas tuntud inglise jurist Sir Frederick Pollock Inglise seaduseandluse kohta läinud sajandi kaheksakümnen datel aastatel:

„Parlamendis võetakse vastu sääraseid akte ja norme, millele on täiisa võimatu anda mingit kindlat tähendust, mis kutsuvad esile ettenägematu ja absurdseid järeldusi, või mis, kuigi nad on vastu võetud kahtluste lahendamiseks, tekitavad üksnes uusi kahtlusi lisaks vanadele“.

Sama teravaid otsuseid leiame prantsuse autoritel Prantsuse seaduseandluse kohta märksa lähemast ajast.

Nii kirjutab näiteks üks prantsuse autor M. Villey 1918. aastal oma raamatus: „Prantsuse konstitutsiooni pahed“: „Meie seadused, mis omal ajal olid eeskujuks teistele rahvastele, on nüüd otse armetult halvad (lamentablement faites): mõttelt tumedad, segased, tihti peale iseenesega vastolus. Nende tõlgendamine ajab meelt heitma“. Üksmeelselt kaevatakse, et seaduseandlik töö ei taha kuidagi edeneda: mõne seaduseelnõu kallal nähakse aastakümneid vaeva, ja kui lõppeks eelnõu saab seaduseks, siis tuleb teda juba järgneval aastal parandada ning muuta<sup>1)</sup>. Seega ei kannata mitte üksnes Eesti seadused „muutmisseaduste“ tõbe . . .

Prantsusmaal on asjatundjad muu seas tähele pannud järgmise huvitava asjaolu:

Võrdlemisi kõige rahuldavamal kõrgusel tehniliselt läbitöötamiselt ning redaktsiooniliselt viimistlemiselt seisavad administratiivmäärused, mida Riiginõukogu (Conseil d'Etat<sup>2)</sup>) välja annab. Järgmisele ko-

1) Näiteks teatas Poincaré 5. veebruaril 1923. a. Prantsuse saadikutekojas, et kohtupidamiseseaduste reformi kohta on Prantsuse parlamendis aastate kestel valmistatud 76 esitist . . . Reform ise on aga seni teostamata.

2) Prantsuse riiginõukogu on kõrgeim nõuandev kolleegium, mille ülesandeks on läbi vaadata tähtsamaid valitsuse üldkorraldusi administratiivalal ning avaldada nende kohta oma asjatundlikku arvamust. Joseph-Barthelemy iseloomustab riiginõukogu järgmiselt: „See on juriskonsultide ja tehniliste asjatundjate nõukogu, kes on valitsusele abiks üldise valitsemise alasse puutuvate kõige kõrgemate probleemide lahendamisel. Tema ei otsusta midagi. Tema on vabariigi presidendi kõrval valitsemise tarkuse, kogemuste, administratiivteaduse kehastu-

hale võib paigutada sääraseid seadused, mis käsitavad võrdlemisi kõrvalise tähtsusega ja rohkem tehnilist laadi küsimusi ning mis selle tõttu ei ärata parlamendis suuremat tähelepanu ega ei tekita palju vaidlusi ning libisevad seepärast suuremate muutusteta parlamendist läbi. Tehniliselt kõige halvemateks osutuvad just need seadused, mida parlamendis kõige rohkem kaalutakse, muudetakse ning parandatakse.

Ja nii pole lugu mitte üksnes Prantsusmaal. Analoogilisi nähtusi on tähele pandud ka mujal.

Kas ei järgne sellest, et praegusaja parlament ei kõlba seaduseandliku asutisena kuhugi?

Tõepoolest kuulemegi viimastel aegadel väga laialt kõneldavat parlamentarismi ja demokraatia kriisist. Pealiskaudselt otsustades näib, nagu poleks need jutud üsna alusetu. Eks ole ju parlament esmajoones seaduseandlik asutus. Kui aga seaduseandlikud normid osutuvad seda halvemateks, seda puudulikumateks, mida rohkem võtab parlament osa nende väljatöötamisest, nendele lõpliku kuju andmisest, — kas ei tule siit järeldada, et nüüdisaja demokraatlikult valitud parlament organina ei vasta sellele funktsioonile, mille jaoks ta eeskätt loodud, nimelt seaduseandlikule tegevusele?

Kas ei järgne sellest, et parlamentarism tuleb iganenud vormina nurka heita ning mõne teise korraldusega asendada, mis võiks paremate tagajärgedega täita neid funktsioone, mis praegusel ajal lasuvad parlamendil?

Küsimust põhjalikumalt kaalutelles leiame, et lugu pole siiski mitte nii.

Enne kui hakata parlamentarismi ja demokraatlikku valitsemisviisi kergel käel kolikambrisse heitma, tuleb püüda jõuda

seks“. Üheks riiginõukogu tähtsamaks ülesandeks on valitsemise alal välja antavate üldmääruste ja korralduste läbivaatamine ning redigeerimine. Peale selle on riiginõukogu kõrgeimaks administratiivkohtuks.

selgusele, kas on tõepoolest praegusaja seaduseandluse puudustes ja vigades süüdi parlamentarism ja demokraatia kui niisugused, või on ehk nende vigade põhjuseks lihtsalt ebaotstarbekohane töökorraldus, puudulikud töötamiseetodid, mida võiks väga hästi asendada paremate korraldustega ja meetoditega, ilma et tarvitseks parlamentaarsest demokraatiast loobuda?

Sellele küsimusele ei või minu arvates olla kaht vastust.

Kui praegusel ajal pea kõigis maades põhjendatult kaevatakse selle üle, et seaduseandlik aparaat töötab halvasti, et uued seadused on oma tehniliselt läbitöötamiselt väga puudulikud jne., siis on selles süüdi peamiselt just ebaratsionaalne seaduseandliku töö korraldus. Seaduseandluse ülesanded lähevad päev-päevalt ikka keerulisemateks ja raskemateks, kuna riiklik elu ikka enam differentseerub ja riigivõimu ülesanded järjest laienevad ja muutuvad mitmekesisemateks. Parlamendi seaduseandliku töö korraldus ja meetodid aga on jäänud üldjoontes samadeks, mis nad olid tol ajal, kui riiklik elu oli hulga vähem differentseeritud ja riigivõimu ülesanded üldse, ning seaduseandja omad eriti, olid võrratult lihtsamad. Ei ole siis imestada, et parlamentide tegevus seaduseandlikul alal ei suuda rahuldada praeguse aja nõudeid, vaid teenivad valjut kriitikat.

Kuid mitte millestki ei järgne, et demokraatlikult valitud parlament ei võiks oma seaduseandlikus töös võtta tarvitusele teissuguseid meetodeid ning teissuguseid töökorraldusi, mis vastaksid rohkem praeguse aja keerulisemateks muutunud tingimustele ja nõuetele. Hoopis vastupidi, — meile näib, et see on tingimata tarvilik just parlamentarismi ja demokraatia enda huvides.

Heade seaduste väljatöötamine on üks keerulisemaid ning raskemaid ülesandeid, mida inimese mõistusel üldse tuleb lahendada. Missugused eeldused on selleks nõutavad — selle kohta tsiteerin sama Sir Fre-

derick Pollocki sõnu. Samas eespool mainitud raamatus („Some Defects of the Common Law“) kirjutab Pollock muu seas:

„Et rahuldaval viisil teotseda seaduseandjana mingisugusel alal, seks on nõutav terve rida omadusi ning eeldusi. Kõige pealt peab seaduseandja olema täpsalt tuttav olemasolevate seadustega vastaval alal. Sama selgesti peab ta mõistma, mis suhtes pole ta maksva õigusega rahul ja mis põhjustel. Edasi peab ta olema loonud endale selge kujutluse nendest muudatustest seaduse tegelikkudes tagajärgedes, mis ta tahab esile kutsuda . . . Edasi peab seaduseandja oskama väljendada oma tahet vastavalt, tabavalt ja selgelt, nõnda et võimalikult igaüks, kes on kohustatud selle seaduse käsku täitma, kuid igatahes igaüks, kes peab seda seadust käsitlema, võiks täieliku selgusega aru saada, mida seaduseandja nimelt öelda tahtis . . . Nõutav tehniline oskus sisaldab terve rea elemente. Kõige pealt peab oskama oma mõtet selgesti väljendada, mis oskus pole kaugeltki nii üldine, nagu paljud arvavad. Peab olema tuttav vastavate tehniliste oskussõnadega, kuid peale selle tuleb arvestada ka seda, kuidas seaduse keelest need aru saavad, kel tuleb teda tõlgendada. Kõigele sellele tuleb veel lisandada teaduslik kujutlusvõime, mis suudab ette näha kaalutava seadusenormi mitmesuguseid tagajärgi tegelikus elus, arvesse võttes mitmesuguseid isikuid ja tehninguid, mida see seadusenorm riivab.“

On liigne tähendada, et vähemalt üheksal kümnendikul parlamentide liikmetest puuduvad Sir Pollocki poolt formuleeritud hea seaduseandja eeldused. Kas pole see jällegi selgeks tõenduseks, et nüüdisaja demokraatlikult valitud parlamendid ei kõlba seaduseandjaks?

Hea seaduseandja omaduste ja eelduste loendamisel jätab Sir Pollock käesolevas tsitaadis ühe väga tähtsa eelduse nimetamata. See eeldus on nimelt järgmine: ühtlasi on tarvilik, et seaduseandjal oleks selge kujut-

lus ning õige arusaamine selle kohta, milliseid seaduseandlikke uuendusi laiad rahvahulgad käesoleval momendil nõuavad, kas need uuendused on riikliku arenemise huvides vajalikud, kui suurte kuludega ja raskustega on nende uuenduste teostamine seotud, kas on nende vajalikkus ja kasulikkus nii suur, et nad suudavad ettenähtavad kulud ja raskused üles kaaluda jne. jne. Ühe sõnaga: väga tähtsaks ja oluliseks momendiks seaduseandliku töö juures on seaduseandluse hindamine sisulise otstarbekohasuse vaatepunktilt, arvestades riigi ja rahva silmapilgu vajadusi.

Kuid just niisugune seaduseelnõude hindamine sisulise otstarbekohasuse seisukohalt, või — teiste sõnadega — nende hindamine poliitiliselt vaatepunktilt — ongi parlamendi funktsioon. Selleks on parlament loodud ja kutsutud, ja selle funktsiooni teostamiseks on ta ka üldiselt enam-vähem kompetentne, vastavalt iga rahva ajaloolise arenemise astmele ja kultuurilisele tasapinnale.

Kui oleks võimalik seaduseandlikku tööd nõnda korraldada ja ära jaotada, et seaduseelnõude kaalumine nende sisulise otstarbekohasuse vaatepunktilt oleks täitsa lahutatud nende tehnilisest läbitöötamisest ja vormilise külje viimistlemisest, siis peaks parlament selle viimase töö eneselt võimalikult hoopis ära lükkama mingile teisele asutisele, kes selleks kohasem ja kompetentsem, püües oma tegevust üksnes seaduseelnõude sisulise kaalumise, s. o. poliitilise hinnanguga.

Kahjuks on aga seaduseelnõude puhul, samuti nagu teistelgi aladel, — sisu ja vorm teineteisega seevõrra tihedalt seotud, et neid võib üksnes abstraktsioonis lahus vaadelda, kuna aga tegelikus töös on sootuks võimatu neid teineteisest lahutada. Tahes või tahtmata peab parlament otsustava seaduseandliku võimuna andma lõppotsuse niihästi seaduste sisu kui ka vormi kohta. Ta ei saa piirduda üksnes uute seaduseelnõude sisuliste põhimõtete ja raami kindlaksmää-

ramisega, vaid ta peab vastu võtma seaduse täpsa teksti tema lõplikul kujul, andes igale normile kindel redaktsioon ja valides kõigest võimalikkudest konstruktsioonidest ja väljendusviisidest need, mida tema peab kõige õigemaks ja paremaks.

Kuid tähendasime eespool, et vähemalt üheksal kümnendikul nüüdisaja parlamentide liikmetest puuduvad need eeldused, mida oleme õigustatud nõudma healt seaduste redigeerijalt. Kas pole niisuguses olukorras möödapäästamatu, et praegusaja parlamentide poolt vastu võetavad seadused osutuvad vormilt äärmiselt puudulikkudeks ja ebaõnnestunuiks?

Oleks tõesti möödapäästamatu, kui parlament ise peaks oma üksikute liikmete ja komisjonide kaudu sooritama kogu seaduseandliku töö terves ulatuses esimesest algstaadiumist lõpuni, ilma et ta seejuures kasutaks mingisuguste eriliste organite tehnilist abi ja kaastööd, näiteks — tarvilikkude andmete kogumiseks ja läbitöötamiseks, kavade ning eelnõude koostamiseks ja ümbertöötamiseks jne. jne.

Seaduseelnõude koostamine nõuab aga enamasti nii suuri ja laialdasi eeltöid, et harilikult on sootuks võimatu seda parlamendil endal oma üksikute liikmete ja komisjonide kaudu teostada. Seepärast on ka igal pool parlamentaarsetes riikides seaduseelnõude väljatöötamine üheks valitsuse ülesandeks (erandiks on Põhja-Ameerika Ühendriigid nende omapärase võimudejaotuse tõttu). Praegusaja rahvaesinduslikes riigis mängivad parlamendi liikmete algatatud seaduseelnõud igal pool võrdlemisi väga tähtsusetut osa, võrreldes valitsuse esitatud eelnõudega. Rõhuv enamuse parlamendi aktidest ja seal hulgas igatahes kõik enam-vähem olulise tähtsusega seadused, on ikka valitsuse algatatud, kes on lasknud teatavaid asutisi koguda kõik tarvilikud andmed ja läbi töötada ning nende põhjal koostada vastavad eelnõud.

Kuna aga seaduseelnõude sisu ja vorm, nagu eespool tähendatud, moodustavad lä-

hutamatu terviku, siis ei saa ka valitsusvõim teisiti, kui peab parlamendile esitama täiesti välja töötatud seaduseelnõud lõplikus redaktsioonis. Valitsuse asi on hoolt kanda, et tema poolt esitatavad eelnõud oleksid kõigekülgselt läbi kaalutud ning tehnilistele nõuetele vastavasse vormi valatud. On täitsa lubamatu, kui valitsus esitab parlamendile mitte küllalt läbi mõeldud ja puudulikult redigeeritud eelnõud, eeldades, et parlament nad oma komisjonides ja pleenumis ümber töötab ning ära parandab. Lubamatu on see seepärast, et seaduste vormilise külje eest hoolitsemine on just niisugune töö, milleks parlament eespool tähendatud põhjustel pole kohane organ. Seaduseandlikku tööd on vaja püüda nii korraldada, et parlamendi arutluste raskuspunktiks oleks seaduseelnõude sisuline hindamine poliitiliselt vaatepunktilt, kuna nende tehnilise külje eest püüaks hoolt kanda peamiselt valitsus sellekohase eriorgani kaudu. Niisugune oleks õige vahekord ja õige tööjaotus valitsuse ja parlamendi vahel seaduseandluse suhtes.

Seaduste tehnilise külje läbitöötamine ja viimistlemine nõuab osava ja suurte kogemustega eriasjatundja-õigusteadlase kätt. Pole mõeldav, et parlamendid võiksid kunagi koostuda säärastest eriasjatundjatest-juristidest. Ja isegi kui see olekski mõeldav, siis poleks see soovitatav, sest parlament pole mitte õpetatud seadusetundjate ja kodifikaatorite komisjon, vaid rahva poliitilise tahte avaldaja. Kõll on aga vastupidine ekstreem mõeldav, nimelt — et demokraatlikult valitud parlamendis ei leidu ainustki õigusteadlast. Ja seesugune ekstreem pole mõeldav mitte üksnes teoreetiliselt, vaid ongi minu teada vähemalt ühel puhul juba aset leidnud. Nimelt oli mul juhus aasta viie eest ühest suurest ja hästiinformeeritud välismaa ajalehest lugeda, et üks aasta peale autonoomse Iirimaa parlamendi tegevuse alustamist valiti järelvalimistel sellesse parlamenti esimene õigusteadlane. Esimese tegevusaasta kestel pol-

nud ses parlamendis ainustki juristi. On päevselge, et kui me ei taha jätta seaduste tehnilis-vormilist külge hooletusse, siis on hädatarvilik, et seaduseelnõude arutamiseks parlamendis ühel või teisel viisil osa võtaksid eriasjatundjad-õigusteadlased, kelle eriliseks ülesandeks oleks juriidiliste nõuandjatena ja ekspertidena aidata parlamendil tarvilikku hoolt kanda seaduste tehnilise külje eest.

Inglismaal on juba 1869. aastast peale olemas sellekohane eriorgan, kelle ülesandeks on valitsuse poolt algatatud seaduseelnõude väljatöötamine ja seaduseandluse vormilise külje eest hoolitsemine üldse. See on nõndanimetatud „Parlamentlik nõuandja riigikassa juures“ (Parliamentary Counsel to the Treasury). Nõuandjal on üks abi, kaks assistenti kõrgemate advokaatide (barrister'ide) hulgast, väike kantselei kolme kiirkirjutajaga jne. 1913/14. a. eelarve järgi kulutas riik tervele sellele asulisele 7700 naelsterlingit. Parlamentlikul nõuandjal on õigus üksikute eelnõude väljatöötamiseks appi kutsuda praktiseerivaid juriste ka väljastpoolt, makstes neile töötasu vastavalt tehtud tööle avatud krediitide piirides.

Nõuandja asub riigikassa, s. o. rahaministeeriumi juures. Nõuandja käest lähevad läbi kõik seaduseelnõud, mis valitsus parlamendile esitab, ükskõik missuguse ministeeriumi alasse nad ka ei puutuks<sup>1)</sup>. Nõuandja ülesanne on muu seas rahaministeeriumi tähelepanu juhtida sellele, missuguseid uusi väljaminekuid võiks kavatsesetav uus seadus tekitada. See ongi üheks põhjuseks, mispärast parlamentliku nõuandja instituut on asetatud rahaministeeriumi juurde. (Teiseks põhjuseks on asjaolu, et n. n. esimeseks riigikassa lordiks, — first lord of the Treasury, — on harilikult peaminister, mille tõttu parlamentlik nõuandja, riigikassa juures asudes, on ühtlasi kõige

1) Erandi sellest reeglist moodustavad Šotimaasse puutuvad eelnõud. Samuti ei käinud Iirimaa puutuvad eelnõud parlamentliku nõuandja käest läbi. Nüüd on teatavasti Iirimaa oma autonoomne parlament.

lähemas ühenduses valitsusejuhiga). Parlamentlikeks nõuandjaiks on olnud väga targad, põhjalikkude ja suurte teadmistega õigusteadlased.

Parlamentlik nõuandja jälgib seaduseelnõu käiku ka parlamendi komisjonis ja pleenumis, võttes seisukohta kõigi paranduste suhtes, mis parlamendis tehakse, ja muretsedes ministrile tarvilikke andmeid ning väiteid valitsuse seisukoha kaitsemiseks. Sama parlamentliku nõuandja käest käivad läbi ka valitsuse poolt seaduste täitmiseks välja anda kavatsetavate määruste eelnõud. Samuti saadab valitsus enamasti kõik parlamendi liikmete algatatud eelnõud parlamentliku nõuandja kätte arvustavaks läbivaatamiseks ja oma arvamuse avaldamiseks.

Inglismaal ollakse arvamusel, et parlamentliku nõuandja instituudi asutamine ja tegevus on tunduvalt kaasa aidanud seaduseandmise vormilise külje paremale järjele tõstmiseks. Seda konstateeris üks parlamendi poolt valitud erikomitee juba 1875. aastal, kes luges oma kohuseks märkida, et „parlamendi aktides on viimasel ajal stiil paranenud, niihästi üksikute paragrahvide paigutamise, kui kogu seaduse eriosadesse jaotamise suhtes, samuti ka nende keele suhtes, mis oma lihtsuse ja selguse poolest seisab palju kõrgemal, võrreldes endise aja aktidega, mis olid sõnarohked ja keeleliselt tumedad“.

Eri-asjatundjate-õigusteadlaste osavõtt seaduseandlikust tööst pole ka meil tundmatu. Kohtuministeeriumi kodifikatsiooniosakonna näol on ka meil vastav eriorgan olemas, kelle käest valitsuse eelnõud läbi lähevad ja kes oma esindajate kaudu ka riigikogu komisjonide tööst teatavas ulatuses osa võtab. Kahjuks pole aga selle komisjoni koosseis küllalt suur, et tema võiks süstemaatiliselt jälgida kõigi seaduseelnõude käiku riigikogus algusest lõpuni. Jõudude vähesuse tõttu ei saa komisjon oma esindajate kaudu osa võtta kõigi komisjonide istungitest ja kõigi eelnõude arutamisest. Eelnõude läbivaatamisest riigikogu pleenumis aga ei võta komisjoni esindajad üldse osa. Seega lõpeb spetsialistide-õigusteadlaste osavõtt seaduseelnõude arutamisest kolmanda lugemisega riigikogu komisjonis. Tagajärg on see, et pleenumis võidakse teha ja vastu võlfa „parandusettepanekuid“, mis võivad seaduseelnõu konstruktsiooni ja loogilise ühtluse täitsa ära lõhkuda, temasse ilmseid ja jämedaid vastolusid tuua, tema redaktsiooni rikkuda jne. jne.

Et seda nii palju kui võimalik vältida, seks on tarvis kodifikatsioonikomisjoni koosseisu seevõrra suurendada ja tugevamaks teha, et komisjonil oleks võimalik põhjalikumalt läbi töötada ja ette valmistada riigikogule esitatavaid seaduseelnõusid ning ekspertidena ja juriid. nõuandjatena osa võtta kõigi eelnõude läbivaatamisest riigikogu komisjonides, kui ka pleenumis kuni seaduse lõpliku vastuvõtmise momendini. Seejuures oleks vististi otstarbekohane, et komisjoni eesotsas seisaks komisjoni juhataja, kes komisjoni tegevust juhiks ja tema eest oleks vastutav, nagu Inglise „Parliamentary Counsel to the Treasury“.

Peale selle oleks vististi otstarbekohane riigikogu kodukorda nõnda muuta, et kolmanda lugemisega riigikogu pleenumis eelnõu poleks veel lõplikult vastu võetud, vaid läheks juriidiliste ekspertide kolleegiumisse lõplikuks kaalumiseks, misjuures see kolleegium peab põhjalikult ja igakülgselt selgitama, kas eelnõus ei leidu vigu ja vastolusid ja kas ei teki mõnesuguseid raskusi seaduse tegelikul elluviimisel. Kui niisuguseid vastolusid ja raskusi leidub, siis peaks riigikogul olema võimalus asjatundjate kolleegiumi poolt näidatud puudusi kavatsetavas seaduses ära parandada. Kas see asjatundjate kolleegium peab asuma kohtuministeeriumi juures, nagu meie praegune kodifikatsiooniosakond, või rahaministeeriumi juures, nagu „parlamentlik nõuandja“ Inglismaal, või veel mõne kolmanda riikliku asutise juures — seda võib muidugi kaaluda.

Kuid kas ei tähenda see demokraatliku valitsemiskorra kärpimist ja piiramist, kui

Kuid kas ei tähenda see demokraatliku valitsemiskorra kärpimist ja piiramist, kui

parlament kui seaduseandlik võim tahab seaduseelnõude vormilise külje eest hoolitsemise panna valitsuse käsutuses seisvale organile, võimaldades sel organil väga aktiivselt osa võtta seaduseelnõude arutamisest parlamendi komisjonides kui ka pleenumis?

Arvame, et lugu on otse vastuoksa. Mida suuremal määral läheb korda seaduseelnõude vormilise külje eest hoolitsemist veeretada eriasjatundjate-juristide õlale, kes on selleks kompetentsemad, kui riigikogu liikmed (ja aastate kestel seaduseelnõude redigeerimise tööd tehes omandavad need asjatundjad järjest suuremad kogemused ja vilumuse sel alal), — seda enam võib riigikogu koondada kogu oma tähelepanu seaduseelnõude sisulisele hindamisele poliitiliselt vaatepunktilt, mis on tema tõeline ülesanne ning seda paremini suudab ta täita seda oma erilist funktsiooni. Kuivõrra seaduseandliku töö otstarbekohasema korralduse tagajärjel uued seadused osutuvad tehniliselt paremateks, seevõrra on ka vähem põhjust parlamendi seaduseandliku töö mahategemiseks ning halvakspanemiseks, mis aitab tösta parlamendi autoriteeti ja suurendada demokraatlikust korrast lugupidamist rahva seas.

Ref. lõppes kl. 14,55.

Lõunavaheaeg määrati kuni kl. 17.

Peale vaheaega kl. 17,20 algasid läbirääkimised ettekantud kahe referaadi üle.

Juhataja kohal K. Baars.

Esimesena võttis sõna K. Trakmann, kes seletas:

Prof. Uluotsa esimese teesi vastu ei saa palju väelda, sest see käsitab ajalugu. Ainult niipalju tuleks tähendada, et meie keskaegne rahvaesindus oli aristokraatne, kuna Rootsi ajal ta oma suveräniteedi kaotas ja püsis veel ainult kohalise omavalitsusena.

Neljandas teesis on referent üles seadnud nõudmise, et riigikogu liikmed omaksid kõrgendatud enesevalitsemist, kõrgendatud organiseerimisvõimet ning kõrgendatud oskust riiklike asjade ajamises. Siin tuleb tähendada esiteks, et kõrgendatud enesevalitsemine on küll teoreetiliselt mõeldav, tegelikult aga teostamatu. Mis puutub kõrgendatud organiseerimisvõimesse, siis organiseerimine polegi seaduseandliku asutise, vaid valitsuse ülesanne.

Eriti võib seda tähele panna sõjaväe alal. Riigikogu annab ainult üldise poliitilise suuna. Kõrgendatud oskuse kohta riiklike asjade ajamises tuleb aga tähendada, et kõrgendatud oskus on eriteadlastel.

Et riigikogu liikmed pole eriteadlased, siis järelikult ei oskagi nad ajada riiklike asju ega kõlba seepärast ka riigikogusse, kelle liikmeteks võivad olla ainult elukutselised poliitikud ning juristid. Säärane nõudmine pole seepärast millegagi põhjendatud.

Need referendi poolt üles seatud nõuded on ainult teoreetilise tähtsusega, mis ei leia praktilist teostamist. Järeldus aga, et nende omanduste puudulikkuse korral võivad paratamatult tekkida soovid riigikogu laadi ja funktsioonide muutmise sihis, pole otseselt sellest tingitud.

A. Rei referaadil peatudes tuleb tähendada kõige pealt, et riigikogu ülesanne on ikkagi kõige pealt üldise poliitilise suuna määramine. Referent kritiseerib seaduseandlikku töökorraldust juristi seisukohalt. Tuleb tähendada, et seaduseandlus ei käi alati ühte ja sama rada, on erandeid, nagu näiteks tänavune kaitseväge teenistuse seadus. Referent arvab, et seaduseelnõude ettevalmistamine peaks antama eriteadlastest koostuva organi kätte. Umbes samalaadiline organ on meil olemas, nimelt kohtuministeeriumi kodifikatsiooniosakond. Tegelikult see palju siiski ei saa aidata, sest riigikogu võib ise teha esitatud seaduseelnõus muudatusi. Ka seletab referent, et selle organi esindajad peaksid osa võtma seaduseelnõude arutamisest riigikogu komisjonides ja pleenumis. Esindajate osavõtt komisjonides oleks veel mõeldav, kuid osavõtmise pleenumist pole võimalik, sest säärasel juristil puudub riigikogus seljatagune, kuna ta pole rahva esindaja. Pealegi, kui oleks säärane ametnik, siis võiks ta takistada riigikogu tööd ja tarvitades vetoõigust keelata seaduseandmist, olgugi, et seaduseandmine on tingitud poliitika või otstarbekohasuse seisukohast.

Vetoõiguse võiks niisugusel puhul anda ainult mõnele kõrgemale poliitilisele võimule, mis jällegi vastaks demokraatlikule riigikorrale. Lõppeks tuleb öelda et Vene seadused on tehniliselt head, poliitiliselt aga mitte. Meie seadused pole tehniliselt head, sest meil puuduvad vastava eriharidusega ametnikud. Peame seepärast oma seadusi rohkem sisuliselt hindama. Meil tuleks seadusi laiemalt seletada, et kindlaks teha seaduseandja taht. Selleks tuleks eeskujuks võtta Inglise ja Prantsusmaa kohtuid, kes seadusi väga laialt seletavad. Antagu see võimalus ka meie kohtutele, pealegi, kus meie seadused on enam poliitilise laadiga.

E. Maddison:

Referent prof. Uluots püüdis selgitada kontinuiteeti vanade esinduskogude ja praeguse riigikogu



vahel. Minu arvates oleks raske lõendada nende õiguslikku kontinuiteeti. 1917. a. lõppes endine seisuslik omavalitsus ja tekkis uus, mis oli rajatud demokraatlikule alusele. Viimasele läksid üle Landrati ja kubermanguvalitsuse funktsioonid.

Mis puutub hra referendi poolt teise teesi juures esitatud teooriasse, siis võiks meie riigikogu õigusliku laadi iseloomustamisel kalduda nii ühe kui ka teise poole, kuid minu arvates on asi palju lihtsam. Meie põhiseaduse loojad ei arvestanud ühtki teooriat. Nad ütlesid lihtsalt: rahvas on peremees, kuid tema ei saa ise teostada oma tahet, seepärast valib tema oma volinikud riigikogusse, kes teostavad tema tahet.

Mis puutub neljandasse teesisse, siis olen hra referendiga täiesti ühel arvamusel. Seepärast pean vastu vaidlema hra Trakmannile, kes ei pea tarvilikuks rahvaesindajatelt teatavate omaduste nõudmist. Minu arvates võib rahvaesindajatelt küll nõuda teatavaid omadusi, nagu nad referaadil neljandas teesis on loendatud. Sest kui rahvas valis enesle volinikke, siis arvestas ta seda, et tema volinikkudel on need omadused. Seepärast on riigikogu liikmetelt nende omaduste nõudmine ka täiesti õigustatud.

Üle minnes hra Rei referaadile, tahan peatuda sellel, kuidas meil valmistatakse seadusi. Siin paistab, nagu süüdistaks hra referent riigikogu, mis pole küll päris põhjendatud. Võiks küll rääkida seaduste tehnilistest puudustest kuid mitte poliitilistest. Nimelt võib igas rahvaesinduses kujuneda üks või teine seadus sääraseks, et üksikud paragrahvid teevad ta vastuvõtmataks. Meie seaduste tehnilised puudused aga olenevad sellest, et oleme väike rahvas ja elame kokkuhoiu tähe all ega suuda seetõttu kõike nii teha, nagu oleks tarvis.

Välismaal on seaduseelnõude ettevalmistusele iga küsimuse kohta erilõpetlane. Meil toimub seaduste ettevalmistus kohtuministeeriumi kodifikatsiooniosakonnas, kus ainult paar isikut ametis. Kuid ei või ju kodifikatsiooniosakonna liikmetelt nõuda, et nad oleksid entsüklopedistid. Teisest küljest ei või meie, nagu juba tähendatud, ainelistel põhjustel asja nii korraldada nagu see välismaal on korraldatud.

Kuid on ka muid asjaolusid, mis aitavad kaasa, et pannakse maksma seadusi, mis on tehniliselt väga puudulikud. Mõned tähtsad eelnõud valmistatakse ministritevahelises komisjonis, kus sagedasti pole ainult juristi. Riigikogu üldkomisjoni, kus seaduseelnõud vaadatakse läbi tehnilisest küljest, ei anta aga kõiki seadusi, vaid ainult tarviduse järele.

Seaduste tehniliste puuduste kõrvaldamiseks pole tarvis laua uut korda, vaid tuleks ainult pisut tumber korraldada praegu maksvat süsteemi.

Kodifikatsiooniosakond, mis esitab seadusi vabariigi valitsusele, peaks alles jääma, kuid selle osakonna istungiteist peaksid võtma osa ministeeriumide esindajad — jurildilised jõud. Praegu töötavad kodi-

fikatsiooniosakond ja ministeeriumid täiesti eraldi: nende vahel puudub igasugune koostöö.

Iga ministeerium peaks ise esitama oma ala kohta käivad eelnõud, kuid meil juhtub, et ministeerium saab tutvumiseks oma ala kohta käiva eelnõu, mis on välja töötatud teises ministeeriumis.

Välismaal, Inglismaal ja Prantsusmaal, on seaduseelnõude väljatöötamine antud erilliste asjatundjatest koostuvate organite kätte. Näiteks, Prantsuse conseil d'état, mille ülesandeks seaduste väljatöötamine, on isegi Prantsuse põhiseaduses ette nähtud. Säärane instituut, olgugi et ta ei suuda läita oma ülesannet eriti administratiivasjus, tuleks ka meil sisse seada seaduseelnõude ettevalmistamiseks.

Prof. S. Csekey:

Ungari rahvas on pidanud ennast alati juristide rahvaks. Õnnetu abtelu ajal Austriaga oli meil alataa vaidlust päevakorras, mis kandsid suuremalt osalt riigiõiguslikku laadi.

Nüüd aga peetakse Budapestis k. a. 26.—29. aprillini XII Ungari Õigusteadeilaste Päeva — viimane leidis aset 1911. a. —, mille päevakorras puuduvad täiesti riigiõiguslikud küsimused. Pole huvita siin märkida, et meil üle tuhande aasta kestnud riigis on olnud ainult kaksteist õigusteadeilaste päeva. See on seletav sellega, et meil peetakse seda päeva suureks sündmuseks, millele mitu aastat ette valmistatakse kõik referaadid avaldatakse juba aegsasti iseseisvate köidetena trükkis ja saadetakse osavõtjatele tutvumiseks koju. Päeval enesle töötatakse mitmes sektsioonis. Kõnede aeg on piiratud ühe tunniga jne.

Vastandiks Ungarile on Eestis praegu ainult riigikorra küsimused päevakorras. Selle põhjust tuleb otsida asjaolus, et Eesti riik on veel noor ja selle riigikord alles arenemistmel ning on arenemisvõimeline.

Prof. Uluots tõmbas huvitava paralleeli Ungari ja Eesti seaduseandlike kogude vahel. Ungari riigipäev on arenenud XIII sajandi kuninglikust nõukogust. Ta oli aga juba tol ajal rahva poliitiliseks esinduseks, s. t. aadli esindajaks. Tänapäeva parlament on pikaajalise riigikorra arenemise saavutus. Kuid minu arvates on Eesti seaduseandlik kogul vähe ühist keskaja esinduskogudega. Oleks raske lõendada praeguse riigikogu ja XII sajandi esinduskogude kontinuiteeti. Kõik vaheaja esinduskogud olid ainult kohaliku omavalitsuse, mitte aga üldise seaduseandluse organiteks.

Mis puutub nüüd riigikogusse, siis iseloomustas prof. Uluots teda tabavalt kui alalist kollegiaalset riiklikku asutist, mis koostub rahvavolinikkudest põhiseadusega määratud riiklike ülesannete (funktsioonide) täitmiseks. Riigikogu funktsioonidesse tahaksin natuke süveneda ja anda nende teaduslik ilgitus. Kõige pealt võib jagada neid funktsioone kahte peagrupid: 1) seaduseandlike funktsioonideks ning 2) valitsemisfunktsioonideks.

Seaduseandlikud funktsioonid sisaldavad seaduse andmist vormilises mõttes (põhis. § 52), seejuures ka lepinguid välisriikidega (põhis. § 60. p. 3) ning sõjakonulutamist ja rahutegemist (põhis. § 60. p. 4). Et rahutegemine toimub seaduseandlikul teel, näitab Tartu rahu, mis ratifitseeriti seadusena, kuid mis puutub sõja kuulutamisse, siis arvan, et Eesti kuulutaks sõja küll ainult otsusega, mis nõuab üht lugemist, mitte aga seadusega.

Valitsemisfunktsioonid, nagu :

I. Riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve kinnitamine (põhis. §§ 52 ja 60. p. 1).

Siin näib, nagu vaadataks eelarvet seadusena vormilises mõttes, kuid seaduseks seda ei nimetata. Põhiseadus ei sisalda norme, kuidas eelarvet kinnitatakse.

Praegu tehakse seda seaduseandlikus korras, kuid võib olla võimalik, et tulevikus tarvitatakse selleks teist teed.

II. Otsused laenude tegemise üle (ps. § 52).

III. „Muud asjad“ mida riigikogu kodukorras VI peatükk „esitiseks“ nimetab, nagu :

1. vallmised (vahel ka otsuste näol) ja nimelt :  
a) sisemisse asjaajamisse puutuvad valimised (ps. § 43. ja kk. interim);

b) vabariigi valitsuse ametissekutsumine (ps. § 52);

c) riigikohtu liikmete valimine (ps. § 69);

d) riigi kontrollaparaadi sisseseadmine (ps. § 55.);

2. otsused (vahel ka „riigikogu juhatuse teadaannete“ näol), ja nimelt :

a) sisemisse asjaajamisse puutuvad otsused ;

b) vab. val. ametistvabastamine (ps. §§ 59. ja 64.);

c) kaitseseisukorra väljakuulutamise ja lõpetamise kinnitamine (ps. § 60. p. 5 ja § 34);

d) otsused vabariigi valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise üle (ps. § 67);

e) mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamine (põhis. § 34 ja 82).

#### A. K l i i m a n :

Hra referent prof. Uluotsal oli tähta kaks ülesannet: määratella riigikogu õiguslik ilme ja piiritlea riigikogule põhiseaduse põhjal omistatavad funktsioonid. Vaadeldes vastavaid teese, võime selt seisukohalt väita, et neist on tähtsamad teine ja kolmas tees. Teine tees tahab lahendada küsimust, mis riigikogu on omalt juriidiliselt struktuurilt ja kolmas püüab loendada riigikogu õiguslikke ülesandeid.

Kuid pidades silmas seda, et teine tees määritleb üksnes riigikogu kui seaduseandja- ja rahvaõndusatusise üldilme, näidates talle koha teiste riiklikude organite keskel, ja et kolmas tees esitab meile selle teo sfääri, mis annab riigikogule tema õigusliku sisu ja jõu, siis peame otsima kogu referaadi peaväärtust ja põhituuma loomulikult peaaegjaliselt kolmandast teesist.

Teise teesi laad on dogmaatilis-teoreetiline, ning võib olla isegi küsimus, kas seal antud definitsioon iseendast tarvitseki esineda ilmtingimata just teesina. Sest praktilise tähtsusea teoreetilis-dogmaatiline definitsioon võiks jääda ka uurija kujutlusse, ajupildisse. Tema olemasolu on aga referendil tingimata vajalik, olles heuristlikuks põhimõtteks kolmanda teesi sisu kindlaksmääramisel.

Sisult referaadi olles täiesti läbitöötatud ja teaduslikult lõplik, ma ei tahagi öelda midagi esitatu vastu. Küll oleks aga usna väike sõnake lausuda esitatud referaadi vormilise külje kohta, ja nimelt selle eespool rõhutatavalt esile tõstetud kolmanda teesi väilimuse suhtes.

Kolmanda teesi sisust nähtub, et seal esitatud riigikogu funktsioonide ridastik pole kahjuks koostatud nii, et ta täidaks oma ostarvet ning oleks kuidagi viisi kasutatav. Et, nagu on ülemaal juba tähendatud, referaadi pearõhk langeb riigikogu funktsioonide käsitlesele, siis oleks tohtinud oodata, et just see osa oleks uuritud erilise täpsuse ja suurima tähelepanuga. Antud kujul ei rahulda aga funktsioonide käsitus ei teadusliku klassifikatsiooni seisukohalt ega üksikute loendatud funktsioonide täpsa sisustamise mõttes.

Vaatleme kas või kolmanda teesi punkt 1. ja 2. all esitatud riigikogu ülesandeid. On selge, et esimesena loendatud funktsioon: „enda sisemine korraldamine“ mahutab teisena tähendatud funktsiooni: „seaduste andmine.“ See on mõeldav siis nii, kui referent on seaduste all mõistnud seadusi sisulises mõttes, kui ka siis, kui ta aktsepteerib seaduste mõiste ainult vormilises mõttes. Pidades silmas seda, et ka riigikogu kodukord antakse ja samuti moondatakse seadusena, saab tulla vaid ühele arvamusele: hra referent on mõelnud sõna „seaduste“ all p. 2. tees 3. seadusi sisulises mõttes, mis parlamendi funktsioonide klassifikatsiooni nõuete kohaselt oleks iseendast õige. Kui aga siiski vahest on tarvitatud seda sõna siin vormilises mõttes, siis pole veel selgi juhul kõrvaldatud korrektses liigitelus sallimatu liikide ristlemine. Vormiliselt on seadus ka riigikogu kodukordki, mis seega kuuluks kolmanda teesi teise punkti, aga mitte esimese alla. Nii jääks veel ael viimasel juhul esimese funktsiooni ülesandesse üksnes see osa riigikogu enesekorraldamisest, mis ei toimu mitte vormiliste seaduste kaudu. Nii esimese kui teise funktsiooni sisud pole ei esimesel ega viimasel juhul tarvilisel määral eraldatud.

Juba ülalöeldust on selgunud, et referendi esitatud riigikogu funktsioonide liigitelus üksikute funktsioonide piirid on tõmmatud nii ebakindlalt, et neid peab alles otsima. Selle man on liigitelu üksikute punktidega osutatud piire võimalik mõista kord nii, kord teisiti. Nii on lugu, näiteks, mainitud esimese funktsiooniga. Asi seisab nimelt selles, et riigikogu

„enda sisemine korraldamine“ toimub niivõrd konkreetselt üksikjuhtusid lahendavate aktide kaudu kui ka üldisi norme loovate toimingute (seaduste) kaudu.

Ent mitte ainult üksikute funktsioonide sisude piiritlematus ja ristlemine pole kolmandas teesis antud klassifikatsiooni põhisaheks. Üldise, kõigile funktsioonile ühise liigitus-aluse puudumine ei luba võtta kolmandat teesi teadusliku klassifikatsioonina.

Kõrvutades üksikuid punkte, nähtub, et on asetatud ühele pinnale liigid alaliikidega, nagu see väljendatud punktides 2. ja 4. See asjaolu juhib meid valele arusaamisele sellest, mis on tahetud neis punktides öelda, nagu näiteks mitmemõistelise „seaduse“ tõlgendamise asjas. Teiseks on väga segav ka see, et isegi liikide üldrühmitised esinevad liikide ja alaliikide kõrval, nagu, näiteks, 2. ja 1. ning 4. punkt 5. suhtes. Viimases räägitakse riigikogu tegevusest, milles ta esineb mitte enam iseseisva organina, vaid ühe teise riigiorgani liitosana.

Lõppeks segas funktsioonide ülevaatlikkust õige fundovalt nende liigitelu hüplikkus. Ei ole sammutud teaduslikult määratud vaatlemisteed, s. o. ei ole järkjärguliselt mindud funktsioonide üldrühmitiste mant liikide manuu, liikide mant alaliikide manuu. Ent on võetud juhuslikult see või teine funktsioonide liik, tema sisustatud, häpatud siis üles rühmitse juurde ning sealt kohe alla alaliikide manuu.

Kui juurelda põhjust, miks hra referent on loobunud teaduslikust klassifikatsioonist ning esitanud selle asemel lihtsa rahvaliku loetelu, tohime vaid seda mõelda, et ta on arvanud selle olevat tarviliku puhtpraktilisel, kas pedagoogilisel või mõnel muul motiivil. Et see keeldumine on olnud täiesti teadlik, nähtub juba kolmanda teesi sõnastusest. Nimelt tahetakse esitada mitte funktsioonide liigitelu, vaid ainult „tähtsamaid liike“.

Täppis teaduslik funktsioonide klassifikatsioon on aga kõnesoleva referaadi ülesande seisukohalt esmajärgulise tähtsusega ning tingimata tarvilik. Vastasel korral jääks riigikogu õigusliku ilme määritlemisel olulise osa hoopis puudulikkus ja selgusetuks. Ma julgengi seepärast selle sõnavõttega hakata kolmandas teesis väljendatud funktsiooni väliselt ümber korraldama, tehes ühtlasi õige väikese sisulise paranduse ja mõningaid lisandeid seks, et oleksid tähistatud mitte ükski tähtsamad, vaid kõik olevad ja meie õigusliku korra juures tulevikus võimalikud funktsioonid täies ulatuses.

Arvestades riigikogu funktsioonide vaatluse man vastavaid põhiseaduse paragraafe, teeme kindlaks, et riigikogul on kaks suurt funktsioonide erirühma, mis jaotuvad liigesse, millised omakord jaotuvad alaliigesse. Mainitud paragraafid osutavad kõige pealt, et teatavate ülesannete valdas riigikogu talitseb juriidiliselt täiesti sõltumatult; s. l. teatavate küsimuste lahendamisel ta esineb omaette iseseisva organina.

Nii, näiteks, ta ei olene seaduste andmise, endakorraldamise, ega teiste asutiste loomise ja korraldamise töös mitte ühestki teisest riiklikust asutisest.

Nende sõltumatute toimingute kõrval tal on täita terve rida teisi ülesandeid, kus ta ei esine mitte enam iseseisva organina, vaid oneneb juba mõnest teisest avalikust institutsioonist. Olgu see teine siis tema kõrval kas küsimuse algataja või otsustaja. Vastavalt sellele on siis riigikogu osatoiming küsimuse otsustamine või algatamine. See riigikogu sõltumine teisest institutsioonist seisab selles, et mõningad avaliku elu küsimused ilma selle institutsiooni kaastöömängula kas ei algatu või ei otsustu (põhiseaduse muutmise). See funktsioonide valdkond, kas riigikogu teotsemisest sõltumata ühenduses mõne teise organi teotsemisega, annab meile tema sõltuvate funktsioonide kogu.

Iseseisvate funktsioonide alal riigikogu teotstab üldnorme loovaid akte. Viimased esinevad kas materiaalsete seaduste n. n. „materiaalsete määruste“ vormis. Olgu peetud meeles, et sisulised seadused on need üldnorme loovad aktid, mis puudutavad kodanikke, ja sisulised määrused need, mis käsitlevad riigiasutisi. Jäagu siinkohal arutlemata, kas see kirjanduses üldtunnustatud vahega on õigustatud või mitte.

Nende üldisi norme loovate funktsioonide kõrval asetame teise liigi riigikogu funktsioone, mis sisaldavad „üksiknorme“ loovats toiminguis. Siia kuuluvad kõik aktid, mis konkreetseil juhtudel puudutavad avalikke asutisi. Peale selle kõik need üksiknorme sisaldavad aktid, mis puutuvad üksikuisse kodanikesse.

Selle funktsioonide suure erirühmitse kõrval esineb neid teine erirühmitis sõltuvate funktsioonide nime all. Siingi on tegemist kahe ulatuslikuma eriliigiga:

Üldnorme loovad sõltuvad funktsioonid on niisugused, kus riigikogu, esinedes vaid üldnorme loovate aktide kaastöömijana, — on kas küsimuse otsene algataja (nagu põhiseaduse muutmise juures) või vahendiline algataja (lühikes tagasi 25 tuhande hääleõigusliku kodaniku nõudmise ning algatades seega rahvahääletuse), või jälle otsustaja. Neid sõltuvaid funktsioone on, teiseks, ka niisuguseid, kus riigikogu on olenev, näiteks, vabariigi valitsusest teatavate konkreetsete aktide tekitamisel.

Vastavalt ülalsetatule moondame referendi kolmanda teesi nõndaviisi:

Riigikogu funktsioonid jaotuvad järgmisesse rühmitisesse ning põhi- ja alaliigesse:

A. Iseseisvad funktsioonid:

1. abstraktseid norme loov funktsioon:

- a) materiaalseid seadusi loov funktsioon;
- b) materiaalseid määrusi loov funktsioon:
  - a) enda sisekorraldust käsitlev funktsioon;
  - β) teiste asutiste sise- ja väliskorraldusse puutuv funktsioon;

2. konkreetseid norme loov funktsioon:

- a) avalikke asutisi käsitlev funktsioon:

a) kreariv funktsioon;

β) valve funktsioon;

b) kodanikesse puutuv funktsioon.

B. Sõltuvad funktsioonid:

3. abstraktseid norme loov funktsioon:

a) algatusfunktsioon:

a) otsene algatusfunktsioon;

β) vahendiline algatusfunktsioon;

b) otsustav funktsioon;

4. Konkreetseid norme loov sõltuv funktsioon.

Antud klassifikatsioon on ühepinnaline, aste-asteline, ülevaatlik ja selge. Üksikud liigitelulülid on temas sisult täiesti kindlapäiriliselt määrateldud ning segimine nende vahel on hoopis võimatu. Liigitelu ise on nõnda koostatud, et tema sisu avamiseks pole vaja teostada mingit interpretatsiooni, ja teda on kerge arvustada. Selle vastu referendi kolmas tees on oma välisest lihtsusest hoolimata keeruline ja ülevaatlikuseta. Tema üksikute punktide sisu mõistmiseks ja preciseerimiseks on vaja võtta ette keerulisi loogilisi operatsioone, mis initsiaalsetel on väga raske teha. Ka sellekujulises teesis leiduvaid vigu saab otsida üles ainult asjasse põhjalikult pühendunu. —

Mu eelkõneleja hra prof. Csekey, referendi kõnesoleva teesi kujuga mitte rahuldudes, esitas oma klassifikatsiooni, mille kohta esitaja juba ise tähendanud, et ta kõiki teaduslikke nõudeid ei rahulda. Väliselt esitatud teaduse veenvas vormis, lonkab see liigitelu sisuliselt tõepoolest raskesti. Prof. Csekey klassifikatsiooni esimene osa hõlmab samu toiminguid, mis sisalduvad selle teises osaski. Seega ei ole suudetud tõmmata tarvilist piiri ometi mitte funktsioonide erihümmitiste vahel. Kaitsen seepärast oma liigitelu loomulikult ka prof. Csekey esitatu vastu. —

Minu antud funktsioonide klassifikatsioon selgitab ka riigikogu juridilist ilmet. Temast nähtub, et riigikogu pole mitte üksnes iseseisev organ, vaid ka veel liitosa teistest riigilorganeist. Seega on ta rohkem kui organ (organ + liitosa teistest organeist). Sellele tähelepanekule vastavalt peaksime ka hra referendi teises teesis antud riigikogu definitsioonist tõmbama maha sõna „organ“, mis suletud seal klambrisse. Teise teesi ülejääva osaga võiks leppida, olgugi, et antud definitsioon ei ole puhtdogmaatiline, sisaldades sotsioloogilisi momente. —

Mis puutub aga lõppeks esimese teesi väiteisse, siis isiklikult ei julgeks küll võtta ette tõestamist, nagu oleks meie tänapäeva riigikogul õiguslikke juuri juba kaugemas minevikus. Referaadi sisust selgus, et riigikogule võib lasta isegi kaugemast minevikust eelkäijaina mõningaid temalaadilisi juriidilisi ja sotsioloogilisi ühikuid. Kuid ei näi olevat mingit võimalust tõestada, nagu oleks riigikogul nende ajalooliste ühikutega õiguslik kontinuiteet. Kontinuiteet on olemas vaid seal, kus üks norm annab muuseas enese muundamisnormi ning vlimane omakorda enda

muundamisnormi. Õiguslik kontinuiteet seisab ikkute õigusnormide ja nende komplektide pidevas aheldamises. Säärast pidevat õiguslikku seost leida meie riigikogule kaugemast minevikust pole küll võimalik.

Palvadre:

Prof. Uluotsa referaat on laiaulatuslik, kusjuures on üles seatud rida teoreetilisi küsimusi. Käsitelles riigikogu funktsioone, pole referent kahjuks lähemalt selgitanud küsimust, millepoolest riigikogu erineb teiste maade seaduseandlikest asutisist. Ideaalsed nõuded parlamendi liikmete omaduste kohta pole kuski teostatud. Kuna referent omalt poolt ka nime tamata jätab, missugused funktsioonid tuleks riigikogult ära võtta nende omaduste puuduse korral riigikogu liikmetel, siis jätab referaat selles üldse ebamäärase mulje.

A. Rei referaadil on peamiselt praktiline iseloom ning selle heaks küljeks tuleb lugeda heatahtlikku suhtumist riigikogu töösse. Referent ei aseta riigikogu tema töötulemuste puudulikkuse tõttu mingisugusesse eriseisukorda, vaid näitab, et ka teiste riikide parlamentide töötulemused on tihti väga puudulikud, mis tingitud parlamentide töökorraldusest. Kahjuks ei käsitelnud aga referent kõiki abinõusid riigikogu töövääruse tõstmiseks, sest olgugi, et õigusteadlikud küsimused on esmajärgulise tähtsusega, on samuti sisulist laadi tähtsad küsimused. Üheks abinõuks tehniliste puuduste kõrvaldamiseks seaduseelnõudes loeb hra Rei täiesti õieti sellekohast eriteadlastest-õigusteadlastest koostuvat komisjoni. Kuid sagedasti antakse seadused välja, ilma et teataks, missugused taskused ja kulud selle seaduse tagajärjel võivad tekkida. Asjatundjate komisjon peaks ka neid küsimusi juba ette valgustama. Riigikogu töökorraldus ei peaks võimaldama kergel käel muuta eelnõusid, mis asjatundjate poolt tehniliselt ja sisuliselt läbi kaalutud. Muutuste mõju ulatus peab riigikogule olema enne muutmise otsustamist täiel määral selge. Mis puutub komisjonide vetoõigusse, siis pole referent seda üldse soovitanud ega olegi seda tarvis. Komisjonide ülesanne on hoolitseda, et riigikogul oleks põhjalik ja õige ülevaade küsimuste kohta, mis tema otsustamisele tulevad, et tema nende üle otsustamisel alati teadlik oleks. Otsustab ja vastutab oma töö eest riigikogu ise.

R. Lesta:

Üldiselt olen nõus hra referent Uluotsa väidetega ja tahan ainult peatuda lühidalt referaadi neljandal teesil. Selle teesi esimese lausega, et riigikogu liikmetelt on nõutavad kvalifitseeritud omadused, ühinen täiesti. Kuid järeidustega, mida teeb hra referent nende omaduste puudumisest, ei või mina olla päri. Lelan, et siln on vaadatud asja liiga pessimistlikult. Ei maksa kohe mõelda riigikogu laadi ja funktsioonide muutmisele, kuna leidub ka muid teid asjaolude

parandamiseks. Vastuse küsimusele, missugused peavad olema need teed, leiame just hra Rei referaadist.

Rei lõppsõna:

Kui minu referaadi kohta on tähendatud, et ta on liiga kitsas ega näita kõiki võimalusi, kuidas tösta riigikogu töö kvaliteeti, siis on see õige. Oleks võinud muidugi rääkida palju rohkem ja valgustada küsimust mitmekülsemalt, kuid see polnud minu ülesandeks.

Minu aineks oli ainult küsimus, kuidas saaks riigikogu abi juriidilistes küsimustes. Püüdsin ka selle osaga ega harutanud küsimust, kuidas võiks ka muude alade asjatundjad riigikogu tööle kaasa tömmata. See oleks teinud aine liiga laialtulatlikuks.

Hra Trakmanni arvamus, nagu oleks mina tahtnud anda asjatundjatele juristidele harutustel komisjonides ja ka pleenumis mingisuguse vetoõiguse, on ekslik, nagu seda ka hr. Palvadre juba ära märkis. Minu arvates need asjatundjad peaksid alati jääma ainult nõuandjateks. Kui nad vaataksid läbi eelnõusid veel peale kolmandat lugemist ja juhiksid tähelepanu eelnõu puudustele, poleks nende arvamus riigikogule muidugi mitte kohustav. See annaks aga riigikogule võimaluse kõrvaldada seadusest need puudused ja vead enne seaduse väljakuulutamist.

Oma referaadis mina kedagi ei süüdistanud riigikogu seaduseandliku töö halvas korraldamises. Minu eesmärk oli ainult puhtpraktiline — ära näidata võimalusi, kuidas riigikogu saaks töötada paremini. Poliitilisi puudusi sel teel muidugi seadustest kõrvaldada ei saaks, küll aga tehnilisi.

Ka välismaal näeme väga sarnast korraldust. Näit. Inglismaal on Counsil of the Treasury ülesandeks juhtida seaduseandliku kogu tähelepanu sellele, missuguseid kulusid võib tekitada maksmapandav seadus. Samuti peaks ka meil riigikogu enne seaduse maksmapanemist tutvuma niisuguste praktiliste raskustega. Arvan, et säärase koostöö juures tõuseks meil riigikogu seaduseandliku töö kvaliteet.

Ülloots:

Oma ettekande ajaloolise osa käsitlemisel ei suutnud mina, nagu juba ettekande algul tähendasin, minu käsutuses seisva aja lühiduse ja ka ettekande iseloomu tõttu vastavaid üksikasju esitada. Teisest küljest on Eesti pinnal olnud poliitiliste korralduste, eriti ka poliitiliste esinduste ja viimaste organisatsiooni ja kompetentsi küsimused, väga mitmes suhtes alles tarviline määratlus selgitamata ja uurimata ning olemasolevadki uurimused sagedasti unustusse vajunud ning laiematele hulkadele teadmata. Neil põhjustel on arusaadav, et minu ettekande tähendatud osa kohta mõningate härrade oponentide poolt mõningaid lahkaryamusi või kahtlusi avaldati. Kahjuks puudub minul ka praegu aeg ja võimalus vastuvaidluste korras sellekohaste küsimuste üksikasjadel pike-mall peatuda. Täheandan ainult niipalju, et Vana-Eesti esinduskogud, kõikide olemasolevate andmete järele

otsustades, olid samasugused esinduskogud, nagu meie vastavatel tingimustel ja kultuuriastmetel peaaegu igal rahval võime tähele panna. Võrdluseks olgu tähendatud ainult Vana-Rooma ja vanade germaanlaste sellekohased esinduskogud. Eesti esinduskogud XIII sajandi keskpaigast 1917. aastani olid muidugi kõige üldisemas mõttes autonoomse provintsi või autonoomsete provintside esinduskogud ning sellelt vaatepunktilt vaadatuna mitte ehk päris võrdsed suveräänsete riikide omadega praegusaja mõttes. Kuid ma pean ühtlasi siiski kõige tõsisemalt toonitama, et ka praegusajagi mõisteid seisukohast pole täpsalt tõestatav ja kvalifitseeritav, kust algab suveräänne riik ja lõpeb autonoomne provints. Tuleta me ainult meelde osariike praegustes liitriikides, dominiioone praeguses Briti Impeeriumis ning n. n. „riiklike fragmente“ ilmaõjaceses riikideperes. Veel vähem on õige ja on võimalik praegusaja autonoomsete provintside ja suveräänsete riikide mõistet ilma ühegi muutuse ja täienduse ajaloolisse minevikku üle kanda. Teisest küljest tuleb aga toonitada, et esinduskogude kompetents ka pole seesugune mõiste, millega ainult ja üksinda mõõtes meie igal üksikul juhtumisel võiksime konstateerida esinduskogu olemasolu või mitteolemasolu. Juba praegusel ajal on esinduskogude kompetents oma mõiste ja praktilispoliitilise ulatuse poolest äärmiselt painduva iseloomuga. Veel rohkem mitmekesisust esilab selles asjas ajalooline minevik. Ka ajaloolisteks tunnustatud esinduskogude kompetents esitab oma kujunemissoos äärmist mitmekesisust. Neilt seisukohalt vaadatud, näib mulle, et saa eitada Eesti esinduskogu olemasolu XIII sajandi keskpaigast 1917. a.-ni, s. o. Eesti suveräänse riigi esinduskogu saabumiseni. Mis puutub viimati Eesti pinnal aset leidnud esinduskogude kontinuiteedi küsimusse, siis oma ettekandes olen püüdnud selle kontinuiteedi olemasolu kohta teatavaid tõendusid esitada. Ainult üksikasjalisemal, eriti monograafilisel käsitlemisel võiks vastavaid tõendusid ja kaalutiemisi esitada suuremal määral. Täheandan ainult niipalju, et ka kontinuiteedi küsimuse käsitlemise eelduseni peab olema teatav objektiivne lähtekoht, mitte aga mingisugune parteipoliitiline või mõni teine kitsam lähtekoht, missugused, kahjuks, Eesti mineviku käsitlemise suhtes väga sagedasti on aset leidnud. Olgu kuidas on, tuleb siiski tähendada, et minu poolt esitatud esimene tees ainult „ajaloolistest juurtest“ kõneleb ja vähemalt sellel viisil väga tagasihoidlikul kujul esitatud väide tõiseid vasturaakimisi ei peaks esile kutsuma.

Teise teesi vastu öieti, niipalju kui aru sain, tõeliselt ei vaieldud. Ainult niipalju tähendati, et Asutavas Kogus ja vastavas komisjonis on rahvaesinduse kohta käivate määruste väljatöötamisel mitte seevõrra riigioiguslikest mõistest, vaid mingisugusest lihtsamast seisukohast välja mindud. Mulle tundub, et see-

sugune väide Asutava Kogu ja põhiseaduse komisjoni tegevuse kohta oma üldsuses siiski mitte õige pole. Isegi vastavad protokollid, olguigi väga puudulikud, näitavad ometi, et põhiseaduse väljatöötamisel riigiõiguslikest mõistelist lausa lase polnud, rääkimata sellest, et just sagedasti võrdlused riigiõiguslike kütsumuste üksikasjade protokollides pole tähendatud. Aga oletame ka, et põhiseaduse väljatöötamisel poleks riigiõiguslike mõistetega opereeritud või tarvilisel määral opereeritud. Seadus on siiski loodud, vastav instituit riigikogu näol on olemas ning teadusliku käsitluse ülesandeks on seda instituiti, peale muu ka tema õiguslikku iseloomu, kindlaks määrata.

Kolmanda teesi suhtes on kerkinud kõige rohkem vastuväiteid, kuid ma pean kahjuks tähendama, et ka selles teesis minul siiski käesoleval korral midagi muuta pole. Kõige pealt pean tähendama, et teatavaid nähtusi, käesoleval korral riigikogu funktsioone, võib klassifitseerida muidugimõista mitmesugustel alustel ja samuti võib ka iga vastavat alust ja selle tõttu kujunevat klassifikatsiooni kriitiseerida. Sellelt seisukohalt lähtudes võib muidugi oletada, et v o i d a k s e riigikogu funktsioone klassifitseerida, ainult loogiliste andmetega opereerides ja sellekohastele tulemustele jõudes. Niipalju kui härrade oponentide klassifikatsioon selles asjas täna jõudsin jälgida, ongi nemad eeskätt asunud seesugusele klassifikatsiooniteele. Kuid kahtlemata on ka seesugune klassifikatsioonivõit ikkagi subtelise, mitte absoluutse tähendusega. Seda näitab see, et mõlemad härrad oponentid on jõudnud, nagu mulle näib, mitte ühesugustele, vaid erinevatele tulemusile. Mis puutub minu poolt valitud klassifikatsioonialusesse, siis lähtusin mina vastavate funktsioonide jagamisel funktsioonide eneste iseloomust ja nende vastavast riiklikust tähendusest meie riikliku aparadi ehituses ja tegevuses. Ja ma tahaksin mõelda, et mu seesugune lähtekoht on õigustatud. Iga klassifikatsiooni tähendus ja eeskätt ka teaduslik tähendus seisab selles, et klassifikatsiooni kaudu saavutatakse käsiteldavate nähtuste üle ülevaatlikkus ja ühtlasi omandatakse võimalus iga saavutatud liigi kohta, vastavalt liigi iseärasustele, teha sellekohaseid järeldusi. Vastasel korral kaob üldse klassifikatsiooni tähendus. Minu poolt esitatud klassifikatsioon aga kahtlemata annab teatava ülevaatlikkuse riigikogu funktsioonide kohta ja eriti võimaldab veel üksikasjalisi järeldusi ja tarkekorrald alijaotusi saavutatud funktsiooniliikide igatühe kohta eraldi, eriti just nende funktsioonide tähenduse ja ulatuse seisukohast meie riiklikus ehituses ja viimase tegevuses. Sellest seisukohast ei saa ma eitada esitatud klassifikatsiooni tähendust ja ka mitte teaduslikku, nagu härra Kliiman seda soovitas. Pealegi pole mulle praegu selge, kui võrra oponentide poolt esitatud klassifikatsioonid võimaldavad suuremat ülevaatlikkust käsiteldavate nähtuste kohta, eriti on aga väga küsitav, kui võrra neis

klassifikatsioonides osutuvad üksikud funktsioonide liigid võimaldavad teha suuremal määral järeldusi vastavate liikide iseärasuste ja tähenduse kohta meie riigi ehituses ja tegevuses. Kuni seda pole sündinud, luban endale jääda oma kolmanda teesi juurde.

Neljanda teesi kohta tegi härra Palvadre väga tugevaid märkusi. Võib-olla olid need märkused välja kutsutud sellest ja selles mõttes õigustatud, et ma ajapuudusel olin sunnitud nii kolmanda teesi lõpul kui ka neljandas teesis olevaid väiteid oma ettekandes põhjendama liiga lühidalt. Sellest seisukohast luban endale vastavaid väiteid veel kord kokkuvõttel pühjendada, toonitades nimelt seda, milles Eesti riigikogu erineb teiste parlamentide keskmisest läbilõikest: 1) Oma kodukorras peab riigikogu määrama ja korraldama terve rea niisuguseid funktsioone mida teistel parlamentidel pole olemas või sellisel määral pole olemas, nagu muudel parlamentidel läbilõikes. 2) Seaduseandluses kannab riigikogu täielikku ja absoluutset vastutust ega ei saa tema jagada seda vastutust niisuguste instantsidega, nagu seda on riikides, kus olemas teine koda või veto-õigusega varustatud riigipea (monarh, president). 3) Täidesaatva (valitsusliku) võimu organtseerimine lasub täielikult riigikogul, kuna parlamentidel läbilõikes seda funktsiooni pole. 4) Kõrgemakohtulise organi kujundamine on riigikogu ülesanne, kuna parlamentide läbilõikes ei või seda tähele panna. 5) Riigikontrolli aparati on Eestis täielikult riigikogule alluv asutus, kuna parlamentide läbilõikes seda ei leia. 6) Ka administratiivaktide teostamine lasub riigikogul rohkem, kui seda on parlamentidel läbilõikes. Viimati 7) ei tohi siiski unustada, et Eesti riigikogu pole võimalik ka laiali saata, nagu seda sagedasti võib näha muude riikide ehitustes. On aga see nõnda, nagu see näid lühidalt esitatud, siis minu arusaamise järgi iseandast järgnevad neljandas teesis tähendatud väited riigikogu ja tema liikmete omanduste kohta. Kui riigikogul on rohkem võimu ja vähem kontrolli kui parlamentide läbilõikel, siis peab temal olema vastaval määral ka rohkem endadistsipliini, endavalitsemisvõimet. Kui riigikogul on rohkem, kui parlamentidel läbilõikes, võimu kogu riigile korraldada, vastavaid riigiorganeid luua jne., siis peab temal vastaval määral rohkem olema ka korraldamisvõimet. Ja viimati, kui riigikogul on rohkem kui parlamentide läbilõikel riiklike funktsioone, siis loomulikult ja paratamatult peab temal olema vastaval määral ka rohkem oskust riiklike asjade ajamiseks. Ma loodan, minu neljas tees oma vastavas osas peaks olema seega põhjendatud. On viimati rõhutatud selle teesi viimase osa ebamäärasust. Kuid mulle näib selge olevat, et ka see osa teesist järgneb paratamatult eelmistest seletustest. Ma ei saa nimelt kujutella seisukorda, et mingisugune asutus, kellele on antud teatavad väga tähtsad ülesanded riigi elus, saaks

rahuldavalt olla ja püsida ka siis, kui tema neid ülesandeid oma vastavate omaduste tõttu ei suuda täita. Mitte ainult monarchia ei lange või muutu, kui monarh on võimetu vastavate ülesannete täitmiseks, vaid sama maksab samal määral kõikide võimukandjate kohta, eeldusega, et vastav rahvas ise on riigi loomiseks ja edasipüsimiseks võimeline. Seda minu arusaamise järele täiesti elementaarset tõde rakendabki neljanda teesi lõpp ka Eesti riigikogu kohta. Kuid ühtlasi ei pruugi seda teesi lõppu võtta kuidagiviisi traagilisena. Ma tahtsin ainult toonitada, et Eesti põhiseaduse muutmine, niipalju kui see puutub riigikogusse, võib tarvilikuks osutuda ainult siis, kui riigikogu ei jõuaks neid ülesandeid täita, mis temale pandud, ja ühtlasi Eesti rahvas on küllaldaselt riigivõimeline rahvas. Järelikult, riigikogu ülesandeks on

kõige pealt oma võimeid tõsta põhiseaduse nõuete kohaselt ja rahval on ka ülesandeks väärilisi volinikke riigikogusse saata. Kui need kaks tegurit põhiseaduse nõuete kohaselt töötavad, langeb iseendast tarve põhiseaduse muutmiseks. Selles seisabki neljanda teesi tuum ja ka selles teesis pole minul seega midagi muuta.

Ettekantavate referaatide teeside kokkuseadjaiks valiti komisjon, mis koosneb referentidest ja oponentidest.

Teesid otsustati vastu võtta päeva lõpul.

Komisjoni kutsus kokku päeva juhatus.

5. Riigivanema ameti juriidiline laad ja funktsioonid — ref. A. Piip.

Ref. algus kl. 20,45.

## Riigivanema ameti ja vabariigi valitsuse juriidiline laad ja funktsioonid.

Prof. A. Piip.

Minu ülesanne on ühelt poolt raske, teiselt poolt aga kerge. Juba see, et hra Uluots ja hra Rei nii põhjalikult käsitlesid ning valgustasid meie riigikorda, teeb mu ülesande niisuguseks. Nii sisaldavad need referaadid iseenesest suure osa teemist, mis on tehtud minule ülesandeks. Pean ka tähendama, et Õigusteadlaste Päeva korraldava komisjoni poolt mulle tehti pärastpoole ülesandeks teemi natuke laiendada ja kõnelda mitte ainult riigivanemast, vaid ka vabariigi valitsuse juriidilisest laadist ja funktsioonidest.

Nii siis minu esitatud teesidele tuleksid kaks teesi juurde:

Tees VI: Meie vabariigi valitsusel on omaette kindel iseseisev kompetents ning ta pole riigikogu täidesaatev komisjon;

Tees VII: Oma *jus administrandi* piirides on vabariigi valitsus võrdne riigikoguga ja riigikohtuga oma aladel, kuid vabariigi valitsuse juht on õigusega ka riigipea.

Pole kahtlust, et kogu praegune riigiõigus ja riigiteooria suurel määral on päritud riigimõistest, nagu see välja kujunes

absoluutse monarhia arenemisel. See väljendub ühelt poolt riigi üldise sihi ja laadi isoleerimisel, mille ülesandeks traditsiooniliselt peetakse riigivõimu absoluutset sõltumatust igast teisest võimust siin maa peal, s. o. suveräniteedist ja kus seatakse selle võimu peatülesandeks sundi, mis tuleb avaldada üksiku kodaniku tahte vastu, et teda painutada organisatsiooni või riigi, kui teraviku, huvide ja vajaduste alla. Jätakse sootuks tähele panemata, et iga üksiku inimese seisukohast riigi *raison d'être* pole ju muud, kui just sotsiaalne moment ehk riigivõimu suveräänsuse ühendav moment ning mitte sunnimoment, nagu seda õieti toonitab prof. Maim oma uuemas raamatus parlamentarismist ja suveräänsusest riigist.

Kui meie ses mõttes edasi läheksime, siis tuleksime lõppeks põhimõttele, et kogu riigi võimu ja aparadi konstruktsiooni puhul pole tähtis mitte vorm, vaid sisu, mida kodanikud riigile annavad ja mida nad riigilt saavad.

Peatudes üksikult teesidel, mis ma üles seadnud, tuleb kõige pealt asuda riigipea

mõiste selgitamisele. Peab tähendama, et praegumaksva Jellinek'i klassifikatsiooni järele vabariigid jagunevad kolme liiki riigi tüpus oleva võimu järele, nimelt: esimene tüüp on presidentlik ehk Ameerika vabariik, mille kujud on Ameerika vabariigid ja kus täidesaatev võim vastutatamata presidendi käes; teine tüüp — parlamentlik vabariik, mille esindajaks on Prantsusmaa ja kus võimu keskpunkt on parlamendil, mille liikmete hulgast president peab valima oma ministrid, ning kelle ameti kestus on parlamentariidil usaldusest, ning kolmas tüüp — kollegiaalne vabariik, mille tüpuks kollegiaalne valitsus ning mille esindajaks on Šveits ja Hansa linnad.

Nii hea või halb kui ta ka on, aga see Jellinek'i teooria on niivõrt moodsasse riigiteadusesse juurdunud, et kool peab säärast jaotust endastmõistetavaks ja dogmaatiliseks ainuõigeks. Tõepoolest pole aga see Jellinek'i jaotus ainuõige, ja nimelt seepärast, et riigipea mõiste, mille järele Jellinek on vabariike klassifitseerinud, ise pole veel küllalt selge. Üldse peab tähendama, et riigipea mõiste on oma tähenduse saanud absoluutse või vähemalt monarhistliku riigivõimu kontseptsiooni mõjust. See monarhistliku tendentsi mõju on siiski sedavõrt elav, et ka praegusel ajal vabariike ei taheta muidu mõista, kui ikka peab olema siin oma riigipea. Sageli arvatakse, et tingimata peab olema isiklik pea, et ilma selleta nagu ei oleks riiki olemaski. Tuletaksin meelde vaidlusi, mis meie ajakirjanduses ning eelmisel Õigusteadlaste Päeval esile tulid, kus toonitati, et riigimõiste vajab tingimata riigipead ja nimelt isiklikku pead.

Minu arusaamise järele pole riigipea mõiste sugugi nii vajaline riigile ja isegi õigem on riiki kujutella üldse ilma ühegi peata. Kui on kord olemas sõnade küljes rippumine, siis tuleb säärast eelarvamust siiski arvestada ning vaadata meie riigipea kontseptsiooni ka traditsioonilise õpetuse seisukohalt.

Kõige pealt, nagu juba tähendasin, riigi-

pea mõiste ise pole sugugi selge. Vaatleme siin mõningaid definitsioone.

Kõige lihtsam ja selgem selles mõttes on šveitsi õpetlase dr. Waldkirchen'i oma (raamatus: „Das Völkerrecht“, 1926): „Staatshaupt ist dasjenige Organ des Staates, das die oberste und allgemeine Vertretungsbefugnis im zwischenstaatlichen Verkehr hat.“ See on väga lihtne ja vormiline mõiste selletus. Sarnane, kuid enam mitte nii selge, on Dr. Walther'i definitsioon tema eriraamatus „Das Staatshaupt in der Republik“ (Breslau, 1907), kus öeldakse: „Unter dem Staatsoberhaupte versteht der Sprachgebrauch die an der Spitze des Staates stehende Einzelpersönlichkeit“. Pandagu tähele „Sprachgebrauch“! ja siin me näeme juba „Einzelpersönlichkeit“, üksiku isiku nõuet. Me võiksime edasi minna ja tsiteerida Heilborn'i („Das Völkerrecht“, Leipzig, 1904), kes aga ütleb: „In Republiken ist Staatsoberhaupt entweder eine physische Person oder ein Kollegium.“

Jellinek omalt poolt toonitab: „Staatsoberhäupter in der modernen demokratischen Republiken sind stets unmittelbare, aber sekundäre Staatsorgane; Monarchen hingegen sind primäre Staatsorgane.“ Riigipead vabariikides on sekundaarsed riigiorganid, monarhid aga on alati primaarsed riigiorganid — teiste sõnadega: riigipea monarhias on talle kui vabariigis.

Me näeme nii, et juba algmõisted kõigi mainitud tuntud ja mõõduandvate teadlaste vahel erinevad riigipea asjus. Ühed teevad vahet esiteks monarhide ja presidentide vahel, teised seevastu ei tee üldse vahet. Sama erinevus valitseb ka teiste õigusteadlaste vahel. Fauchille ja teised toonitavad, et vabariigi president ja monarh on juriidilise laadi pooltest ühtlased. Martens ütleb samuti, et oma rahvusvahelises suhtlemises on presidendid ja monarhid täiesti üheõiguslikud.

Teine probleem on see, kas riigipea peab olema üksik isik või võib selleks olla ka kollektiiv? Walther ja Jellinek ütlevad, et



riigipea peab olema tingimata üksikisik — Einzelperson. Waldkirchen kinnitab teisiti ning arvab, et riigipea võib olla niihästi üksikisik kui ka kollektiivne: riigipea kogu seisukorra ja kes nimelt on riigipea, määrab siseõigus: „Dem Landesrechte steht es frei, als Staatshaupt für den völkerrechtlichen Verkehr eine einzelne-natürliche Person (Monarch oder Präsident) oder eine mehrzahl-natürliche Person (Bundesrat, Senat, Regenschaftsrat oder ein anderes Kollegium) zu bezeichnen. Es ist völkerrechtlich unerheblich ob das Staatshaupt eine Einzelperson oder eine Behörde sei. In Wirklichkeit ist Staatshaupt in den meisten Staaten eine Einzelperson. In Republiken sind es auch etwa durch ein Kollegium gebildet“.

Kui hakkame üksikasjaliselt vaatlema maksvaid põhiseadusi, siis näeme, et riigi tipus (an der Spitze) on kord kollektiiv, kord üksikisik. Et vastolust pääseda, soovivad mõned õpetlased vahet teha riigipea ja riigi tipu vahel. Seesama Walther, kes toonitab, et riigipeaks võib olla ainult üksik isik, tunnistab paar lehekülge allpool, et see polevat mitte „Sprachgebrauch“i, tegelikude olude vastu, kui Šveitsi „Bundespräsident“ ja Hansa „Bürgermeister“ on riigipead. Teiste sõnadega, otsides riigipead neis riikides, kus Jellinek'i arvamuse järele pole mitte riigipeaks üksikisik, vaid kollektiiv, arvab Walther siiski olevat leidnud seal isiklikku riigipead, muu seas Šveitsis „Bundespräsidentii“ näol, kelle võim aga on äärmiselt piiratud ja kes sõna tõsisel mõttes oma kolleegide — liidunõukogu liikmete hulgas on *primus inter pares*.

Kuid teiselt poolt öeldakse täiesti õigusega, et riigi täidesaatva võimu ja riigi presidendi mõisted on õige ligidalt seotud. Nii tähendab prof. Maim oma dissertatsioonis, et „valitsuse all meie mõistame täidesaatva võimu organis vastutavat, juhtivat, aktiivset organit, erandiks vastutamatus ja mitteaktiivsest organist — riigipeast“. Näeme, et riigipea on loetud täidesaatva võimu üheks organiks, mis valitsusest eraldatud. Kas on

see õige või mitte, see on juba teine asi. Mina pole sellega nõus. Ma tsiteerisin prof. Maimi ainult, et näidata illustratsiooniks oma esimesele teesile, kui ebaselged ja erinevad on õpetlaste mõisted riigipea kohta teoreetiliselt.

Ma ei taha küll üksikasjadesse tungida, aga siiski tuleb mõne sõnaga peatuda isikliku riigipea küsimusel. Isiklikke riigipead on praegusel ajal oma võimu poolest mitmesuguseid. Ühelt poolt on kogu täidesaatev võim koondatud ühe isiku kätte, nagu Ameerika presidendi ametis, kes on ühelt poolt riigi üldine esindaja, kuid teiselt poolt ka valitsuse tegelik juht. Ameerika president on konstrueeritud ühelt poolt Inglise kuninga järele, teiselt poolt aga kohapealse koloniaalse kuberneriga järele. Vähendati Inglise kuningat selleks, et saada Ameerika presidenti ja nimelt võeti kuningalt kõik ära, mis kuningat väga oreoolseks tegi — võeti ära ta aupaiste selle läbi, et 1) president Ameerikas on valitud ainult kindlaks ajaks, 2) võeti temalt ära suur palk, nii et ta ei suuda pidada hoovkonda ja 3) võeti „kuningalt“ ära ordenite ja aadlititlite andmise võim. Niiviisi vähendades „kuningat“ saadigi see, mida me tunneme Ameerika presidendi nime all.

Teiselt poolt peeti mitmesugustel motiividel tarvilikuks selle presidendi kätte usaldada kogu täidesaatev võim. Ühed motiivid on meile väga tuttavad, — need, mida võime kõikidest meie lehtede kirjutistest lugeda, kes on presidendi instituudiva poolt. Seal loeme, et arvati, et üksikisik on palju efektiivsem oma tegevuses, et eriti on vaja isiklikku riigipead sõjapidamiseks ja rahu ajal riigielu korraldamiseks. Kuid peapõhjus seis selles, et tol ajal oli olemas üks isik, kes tõesti võis Ameerika ideaali kehastada, see oli George Washington. Arvati, et president saab olema parteidest kõrgemal, et tema lialgi parteide tüüldesse ei lähe, et tema suudab alati kogu rahva ees mõelda ja rahva heaolu eest hoolitseda, mis president George Washingtoni suhtes küll õige oli.

Kuid juba 1796. aasta valimistel selgus, et see lugu ei jää kaugelki nii. Tekkisid kaks suurt ajaloolist parteid, mis praegugi veel olemas, ja saadi aru, et need ilmusid valimistele kahe võistlejana. Sellest ajast peale Ameerika isiklik riigipea — president — pole ialgi enam olnud kogu riigi esindaja ja parteidest kõrgemal seisev isik, vaid enamuse partei liider, juhataja ja teotsenud oma partei tegelasena — kord rohkem, kord vähem. Meie võime arutada väga mitmeti, kuid tegelikult on olukord seal niisugune, et ka Ameerika presidendi loojate mõte ei teostunud, samuti kui ei teostunud nende teine mõte, et presidendi valimine tuleks anda mitte rahvale, vaid enam kvalifitseeritud ja arusaavamale erilisele valimiskogule. Ka see valimiskogu muutuks fiktsiooniks, sest et valimiskogu liikmed valitakse presidendi tähe all. Nii et midagi neist tagatistest, mis loodeti saada presidendilt, kui parteidest kõrgemal seisvast isikust, pole saavutatud.

Teiselt poolt on kahtlemata isiklikul presidendil võimalus kiiremalt teotseda. Üksikutel juhtumitel, kuid mitte alati ja ühesuguse huviga, pole suuremates vabariikides olnud puudu tendentsist presidendi võimu tõsta. „C'est roi sauf le nom et la durée“, ütleb presidendi kohta Esmein („Elements de droit constitutionnel“).

Mis puutub teistesse presidenditüüpidesse, siis on nende isiklik võim väga väike.

Ma arvan, et toodud näidetest on küllalt selgunud, et riigipeade mõiste on ebakindel teaduslikult, et presidendid on praktiliselt mitmekesised oma laadilt ja kujult, ning et teoreetiliselt võttes riigi olemasolemiseks pole riigipead sugugi vaja.

Üldiselt muidugi tuleb ühes lord Bryce'ga („The American Commonwealth“, N. 4., 1920) iga presidendi funktsioonid jagada nelja gruppi: 1) välisasjad, 2) siseasjad, 3) seaduseandlus ja 4) ametnikkude määramine. Kui vaataksime nende üksikute tegevuste suhtes presidentide või riigipeade funktsioone, siis näeksime, et ka need teineteisest märksa erinevad.

Esimene funktsioon, mis on igal riigipeal, koostub riigi välisesindusest. Seejuures on huvitav, et üksikud teadlased ütlevad, et riigipea rahvusvahelise õiguse mõttes ei tarvitse sugugi ühtida siseriikliku riigipea mõistega: „das Staatsoberhaupt im völkerrechtlichen Sinne braucht mit dem Staatsoberhaupt im staatsrechtlichen Sinne nicht identisch sein“ (Waldkirchen). Illustratsioonina esitatakse Saksa keiseririik, kus 1871. a. konstitutsiooni järele (art. XI) Saksa keiser oli kogu Saksa ühendatud riikide esindaja väljaspool, ta oli rahvusvahelises mõttes riigipea, kuna siseõiguslik riigipea Saksamaal oli teine, ja nimelt „Bundesrat“, — kelle kätte oli antud kogu siseriiklik võim.

Välisõigusliku riigipea funktsioonid aga olenevad siseõigusest. Nii tähendab ka Waldkirchen: „die Befugnisse des Staatshauptes im völkerrechtlichen Verkehr hängen grundsätzlich vom Landesrechte ab.“

Keda küsimus pikemalt huvitab, sel muidugi maksaks uurida sellekohast rikkalikku kirjandust. Meid ei huvita üksikasjad, vaid ainult üksi konkreetne küsimus: kuidas meie riigivanem üldises läbilõikes suhtub teiste riigipeadega välisesinduslikult.

Üldiselt on riigipea rahvusvaheline seisukord iseloomustatud kahe algmõistega: 1) esindus, ja sellega ühendatud auõigused, ning 2) tema juriidiline eriseisukoht ehk puutumatus.

Mis puutub esimesse, s. o. *jus representationes omnimodae*, siis riikidevahelises suhtlemises riigipea seisukoht väljendub selles, et temalt ei nõuta ühtegi volitust, kui ta riigi nimel teotseb, — igalt teiselt isikult, ka välisministrilt, nõutakse rahvusvahelisel teotsemisel volituste esitamist. Riigipea aga teotseb ilma sellekohase volitusega. Tema tahteavaldus loetakse riigi tahteavalduseks; kuidas ta seda tahet saavutab ja väljendab, see ei lähe rahvusvaheliselt üldse teistele riikidele korda. Muidugi oletatakse, et niisugune vastutav isik, nagu

seada on riigipea, oma tahte moodustab vastavalt oma riigi seadustele, nagu see ka toimub praegusel ajal, kus peaaegu ilma erandita — Afganistani kuningas vahest välja arvatud — riigipea kujundab oma tahet parlamendist olenev. Parlament on see, kes välissuhteid kontrollib — ja eriti peale Ilmasõda igal pool. Ameerikas küll juba varem, sest Ameerika põhiseaduse järele president ei või sõlmida ühtegi välislepingut, ega ka ühtki saadikut või muud välisametnikku määrata ilma senati sellekohase nõusolekuta.

Nii siis riigipea esimene funktsioon on riigi välisesindamine, kusjuures tema tahte formeerimine oleneb siseriiklikust konstitutsioonist. Ameerikas on seks vaja senati nõusolekut, meil on seks vaja veidi keerulisemat teed. Kõige pealt teame põhiseaduse § 61-st, et riigivanem esindab Eesti vabariiki; teiseks teame ka, et § 60. titleb: vabariigi valitsus juhib välispoliitikat, ja kolmandaks teame veel p. s. § 60. järele, et riigikogul on teatud kontrolli õigus ja osavõtu õigus välispoliitikast. Riigivanem, kui ta tahab meie riigi tahet väljendada, peab kõik need asutised arvesse võtma — nii vabariigi valitsuse kui ka riigikogu seisukoha. Kuid ses suhtes pole meie riigivanem mitte erand, kuna näiteks Prantsuse president ei või ka omast peast riigi nimel väljendada, mis ta tahab, vaid tal on vaja selleks valitsuse nõusolek, kuna aga valitsus nõuandmise puhul peab arvestama parlamendi tahet. Sellest järgneb, et *jus representationes omnimodae* väljendamises sarnaneb meie riigivanem teiste riigipeadega.

Saadikute akkrediteerimine toimub harilikult kas valitsuse või riigipea juurde; praktika tunneb nii üht kui teist moodust. See oleneb suuresti riigipeast: kas talle meeldib, et akkrediteerimine toimub tema juurde või mitte. Kuid see on eriküsimus, millel ma pikemalt ei peatu. Lugu on aga üldiselt säärane, et meie riigivanema juurde — nii nagu teiste presidentide juurde — akkrediteeritakse saadikuid, ja riigivanemad on need, kes saadikute akkrediteerimise kirja-

dele, millega saadikud välismaale saadetakse, alla kirjutavad välisministri kontrallkirjaga, kuna saatmise tahe peab toimuma teiste organite (vabariigi valitsuse) kaudu, mis ka pole erand, sest isegi Inglise kuningas ei saa ilma peaministriga nimetada kedagi oma saadikuks.

Huvitav on, et selles mõttes meie valitsuse uuestikorraldamise kava, mis välja töötati vabariigi valitsuse poolt, näeb ette, et saadikuid akkrediteeritakse ka riigivanema juurde ning et riigivanem nimetab saadikud.

Samuti on riigipea funktsiooniks lepingute sõlmimine. Selles asjas on praktika mitmesugune. Mõnel pool sõlmitakse lepinguid presidendi, mõnel pool aga valitsuse nimel. Meie praktika on siin erinev. Me sellel küsimusel palju ei peatu, tähendame vaid, et meil on sõlmitud välislepinguid riigi või valitsuse, siis jälle — Chef d'Etat ja riigivanema nimel ning korra isegi riigivanema — presidendi nimel. Ühtlust ses asjas on tarvis. Kuid esimene valitsuse ümbermoodustamise kava nägi õieti ette, et lepingud tuleksid sõlmida riigivanema nimel, mis redaktsioon aga pärast muudeti ja küsimus on praegu kavas lahtine.

Peale selle on riigipeal mõned erilised auõigused. Peaministrile ei kirjuta ükski monarh kui omasarnasele, oma sõbrale, vennale, mis kirjutusviisi tarvitatakse ainult nende suhtes, keda peetakse riigipeaks. Võttes aga riigivanema ametlikku korrespondentsi, siis näeme, et mitte ainult presidendid ei pöördu tema kui „mon ami“ poole, vaid seda teevad ka kuningad, mis tõendab, et teised vastuvaidlematud riigipead tunnistavad ka meie riigivanemat riigipeaks. Ja nende suhtumine on vastuvaidlemata mõõduandev.

Eriline riigipea privileegium on puutumatus. Ka selles mõttes sarnaneb meie riigivanem täiesti teiste riigipeadega, sest et tema naudib väljaspool sellist puutumast, nagu mujal riigipead.

Mis puutub siseasjadesse, siis on presidendi funktsioonid labilõikes väga mitme-

sugused, kuid üldiselt arvatakse, et siia kuuluvad kõige pealt: sundnormideõigus, armuandmiseõigus, kiriklikud ja sõjaväelised auõigused, edasi: seaduseandluses algatuse-, seaduste arutamises osavõtmise, sanktsiooniõigus, vetoõigus, kambrite kokkukutsumise, laialisaatmise ning puhkeaja andmise õigus ehk, nagu ameeriklane ütleb, *checks and balances*, s. o. tasakaalu alaldamine.

Siia kuuluvad, nagu nägime, terve rida funktsioone, mida aga pole kaugeltki kõigil riigipeadel — presidentidel, vaid ühel suuremal, teisel vähemal määdul. Mis puutub meie riigivanemasse, siis peab ütlema, et tema funktsioonid siseõiguse alal on tõesti väga piiratud. Ei ole tal iseseisvalt peaaegu ühtegi neist õigustest praegusajal olemas, kuid tema, kui valitsusepea meie põhiseaduse järele, juhib ja ühtlustab valitsuse tegevust, juhatab valitsuse istungeid, võib aru pärida jne.; muidugi tema sõna on eriliselt otsustav ka armuandmise küsimustes valitsuses. Kuid säärane sõltuvus valitsuse enamusest pole mitte ainult meie riigivanemal eripahe, vaid samuti sõltuv kabinetist on Inglise kuningas. Inglise kuningal on küll näiteks juriidiliselt täieline õigus armu anda, kuid paljud vist mäletavad võitlust King George'i ja Lloid George'i vahel, kus kuningas oli lubanud iirlasele Mc Swinney'le armu anda, kes oli juba 40 päeva pidanud näljastreiki, kuid Lloid George oli selle vastu ning kuningas pidi oma lubaduse tagasi võtma ja Mc Swinney surigi 59-päevase näljastreigi tagajärjel. Teiselt poolt on meil säärane taba, et ühtegi armuandmist vastu riigivanema tahtmist ei tehta.

Mis puutub seaduseandlusse, siis sellest on muudes esitatud referaatides kõneldud; kuivõrt esitatud parandusabinõud on otstarbekohased või mitte — on teine küsimus. Mina isiklikult ei näe selles väga suurt puudust et meie riigivanemal pole vetoõigust, isegi, et tal pole parlamendi laialilaskmise õigust. Prantsusmaal tarvitatakse neid mõlemaid õigusi väga vähe ja Ameerika üldse ei tun-

nusta presidendi õigust parlamenti laiali lasta. Lõppeks on säärane õigus presidentil ka Lätis ja Leedus olemas, kuid kordagi pole seal seal presidendid parlamenti laiali saatnud, sest neil mail puudub see psüühiline arusaamine ja äratundmine rahvamassides, et lahtilaskmise juures õigusepärastalt talitatakse. Rahvaesinduse laialilaskmises nähakse ikkagi mingit vägivaldset akti rahvavalitsuse vastu, temas ei nähta mitte rahva tahtmise kontrollimist, vaid vaenulikku akti. Muidugi teatud maades, näiteks Inglismaal, on vaade parlamendi laialilaskmise suhtes sootuks teine. Kuid seal on terve rida muid momente, mis keelavad praktikas seda õigust kurjasti tarvitamast.

Mis puutub kolmandasse momenti, riigipea ja valitsuse konstrueerimisse ja suhtumisse parlamendiga, siis on viisid väga mitmekesised: mõnes kohas valitakse riigipea kas otseselt rahva poolt, nagu Saksamaal, kaudselt rahva poolt, nagu Ameerika Ühendriikides, n. n. rahvuskogude, s. t. parlamendi mõlema koja liikmete üldkoosolekul, nagu Prantsuse-, Poolamaal, või lihtsalt parlamendi poolt, nagu Lätis ja Leedus. President resp. riigipea võib olla parlamendist sõltumatu, nagu Ameerikas, piiratud vastutavusega, nagu Lätis ja Leedus, või jälle, nagu meil, täieliku vastutavusega. Võib muidugi väga palju vaielda, kuivõrt otstarbekohane on säärane praktika, säärane rippuvus, et riigipea oleneb parlamendist. Kuid see on otstarbekohasuse küsimus, mis sugugi ei tähenda, et riigivõimu konstruktsioon teoreetiliselt oleks nii halb. Tuletaksime meelde suurt „probleemi“ Toompeal, kas on riigivanemal õigus vahisõdurit või auvahti ära võtta riigikogu ukse eest või mitte, ja kuidas peaaegu sisesõda pidi seepärast lahti minema. Peale selle on parlamendi, vabariigi valitsuse ja riigipea vahekorra küsimus organiseeritud meie juures põhiseaduse järele, minu arvates, väga reaalsel ja poliitiliselt ning väga otstarbekohaselt selles mõttes, et vabariigi valitsusel peab olema riigikogu usaldus. Mis-

sugune see usaldus peab olema, kas kvalifitseeritud või lihtne, on täiesti lahtine probleem. Toonitatakse ainult: valitsus ning ta üksikud ministrid lahkuvad ametist, kui riigikogu avaldab neile otsesest umbusaldust.

„Kaja“ tõi äsja huvitava artikli meie valitsuse parlamentliku vastutavuse küsimuse kohta, kus ta püstitas oletuse, et meil maksvat kolm tõlgendamist: üks härra Pätsi oma, mille järele riigivanem on esijoones riigipea ( $\frac{2}{3}$  presidenti!). Selle tõlgendamise järele valitsuse uuendamine toimub mitte kollektiivselt, vaid individuaalselt: kui mõni üksik minister riigikogu usalduse kaotab, siis ei lahku mitte terve valitsus, vaid see minister, kellega rahul ei olda. Selles mõttes polegi meil puhtparlamentaristlikku valitsemisüsteemi maksuma pandud. Ma isiklikult ei arva ka mitte, et praegune parlamentarism maailma ideaaliks jääb, vaid siin tuleb olevale parlamentarismile lisandada väga suured korrektiivid, peasjalikult just kollektiivse vastutavuse asemel individuaalset, üksiku ministri vastutavust sisse tuues. Teine tõlgendamine olevat end. riigivanemal Teemandil. Tema pooldanud puhtkollektiivset vastutavusestüsteemi, nagu teisedki riigivanemad peale K. Pätsi. Nii rekonstrueeris J. Teemant siseministri kohustetäitja kriisi pärast terve kabineti kollektiivse lahkumise kaudu. Seda oleks võidud teha palju lihtsamalt — ühe isiku tagasiastumisega ja tema asemele uue ministri nimetamisega. Kolmas tõlgendamine olevat säärane, kus valitsus üldse käed puhtaks peseb ning rahvaesindusele ütleb: tehke mis tahate, mina ütlegi mõju teisse ei avalda jne., nõnda ei saa teie mulle ka usaldust või umbusaldust avaldada.

Nii näeme, et siiski riigipea ja parlamentliku valitsuse praktika seisukohast ka läbilõikes pole meie praktika midagi iseäralikku, küll aga oleks vaja teatud viisil rohkem hoogu riigivanema ja valitsuse võimu paremaks väljaarendamiseks. Seda saavutaksime, kui meil oleks kindel tahe tuge-

vamaks teha täidesaatvat võimu, kui meil tekiks psühholoogiline vajadus püsiva valitsuse järele. Eesti parlament pole veel ühelegi valitsusele nõutavat otsesest umbusaldust avaldanud, — iga valitsus on katsunud enne ära minna, nagu pidades häbitavaks saada „umbusalduse osaliseks. Psühholoogiline meeleolu on seega sootuks teine ega taheta otsustavat võitlust vastu võtta. Minu arvamuse järele, kui meil on psühholoogilist vajadust tugeva valitsuse järele, siis annab praegune põhiseadus ja täidesaatva võimu konstruktsioon meile võimaluse luua tõesti tugevat valitsust. Põhiseadus ütleb, et vabariigi valitsus juhib riigi sise- ja välispoliitikat jne., tema on parlamendi liider ja juht. Kui parlamendil on säärane instinkt ja rahval säärane tundmine, et püsiv valitsus võib teotseda otsustarbekohasemalt, siis oleme kindlad, et negatiivsed nähtused kaovad.

Nii siis, rahvusvaheliselt võttes on Eesti riigivanem täiesti võrdne iga teise riigipeaga ja meie valitsuse konstruktsioonis pole midagi erilist, mis meie riigikorda välja tõstaks mingi anomaalsusena riikideperes. Ümberpöörduvalt, mitmed välismaalased, näit. Clark Inglismaal ja Graham P. Ameerikas peavad meie valitsuse konstruktsiooni väga otstarbekohaseks ja eeskujulikuks antud oludel.

Peatuksin vaid siseõiguslikult riigipea funktsioonide juures, milleks on: 1) ametnikkude määramine, mis meil on praegu vabariigi valitsuse käes. Riigivanemal tõesti niisugust erifunktsiooni ei ole, kuna teised presidendid harilikult ametnikke määravad. 2) Sõjaline ülemjuhatus, kus riigivanema funktsioonide väljakujunemine on embrüo staadiumis. Meie põhiseadus on jätnud kogu sõjaväelise konstruktsiooni vabariigi valitsuse hooleks. Kuidas viimane sõjaväelise organisatsiooni kujundab, see on küsimus, mis peamiselt oleneb otstarbekohasusest. Me teame, et vabariigi valitsus on sõjavägede ülemjuhataja, aga otsekoheselt pole seda öeldud, kuidas ta seda teostab. Vabariigi

valitsus võib oma seadlustega sõjaväekorda muuta. Pole olemas ühtgi keeldu, et vabariigi valitsus eriseadlustega ei võiks nimetada vägede ülemjuhatajaks rahu ajal riigivanemat personaalselt, kuna sõja ajal ülemjuhataja nimetamise küsimus meil, nagu igal pool, allub erireeglitele.

Me näeme, et rahvusvaheliselt on Eesti riigivanem personaalne riigipea, — olgugi, et personaalsus pole riigipea suhtes oluline, kuid arvestades meie riigivanema erilist seisukohta, tema põhiseaduses ettenähtud *jus representationes omnimodae't*, peab kahtlemata mainitud teesi tunnustama, et rahvusvaheliselt meil on olemas tõelik riigipea, kelle tahte formeerimise protsess on küll keeruline, kuid kellel on küllalt analoogiaid rahvusvahelises elus.

Riigivanem kuulub valitsuse hulka. P.-s. § 58. ütleb: Eesti valitsus koostub riigivanemast ja ministritest. Kuid ka siseõiguslikult on riigivanemale antud eriline seisukoht just selle läbi, et ta juhib ja ühtlustab vabariigi valitsuse tegevust ja võib aru pärida üksikutelt ministritelt nende tegevuse kohta. Selle järele pole meie riigivanem mitte *primus inter pares*, vaid ülemus, kes ministritelt võib aru pärida ja kellele ollakse kohustatud alluma. See on interpellatsiooni õigus ja selle interpellatsiooni õigusega käib kaasas ka rahulolemise, usalduse või umbusalduse avaldamise küsimus. Kui riigivanemal on säärane aru pärimise õigus valitsuses eneses, siis on riigivanemal juriidiliselt õigus nõuda, et teatud valitsuseliige, kelle vastu riigivanemal puudub usaldus, valitsusest lahkuks ja riigivanem on ise õigustatud mainitud valitsuseliikme valitsusest lahkumise ettepanekut riigikogule tegema. Kui riigikogu ettepanekut vastu ei võta, siis on konflikt juba riigivanema ja riigikogu vahel. Teiseks, riigivanem juhib valitsuse tegevust, s. t. riigivanem on see, kes tooni annab, kes sihi määrab. Tal on valitsuses algatamisõigus, tal on ka valitsuses vetoõigus — kui keegi minister tuleb küsimusega, siis riigi-

vanemal on selle kohta vetoõigus ja ta pole kohustatud iga küsimust esitama vabariigi valitsusele, sest muidu ei jääks juhtimisõigusest reaalselt midagi järele. Tegelik praktika näitab meile, et tõesti ühtki riigivanema seisukoha vastast küsimust pole valitsusse tulnud ega saagi tulla ning minu arvates on küllalt alust olemas, et juriidiliselt ta ei saakski tulla. Kujutleme nüüd sugust juhtumit, et kaubandusminister tuleb ja ütleb, et võtke tollid masinatelt ära ja rahaminister ütleb, et tõstke tollisid masinatelt — kaks risti teineteise vastu käivat ettepanekut. Minu arvates on riigivanemal täielne õigus mitte kaht ristikäivat otsust valitsusele esitada, vaid üht neist või mõlemaid kõrvale jätta ning elimineerida ja valitsusele isegi kolmandat kompromissettepanekut esitada.

Nii näeme, et ka siseõiguslikult on riigivanem välja tõstetud teiste ministrite hulgast ja talle on antud suuremal ulatusel funktsioonid, mis harilikult riigipeadel, näit. Prantsuse presidendil on kabineti tööde juhtimise suhtes.

Siin võiks vahest veel puudutada valitsuse liikmete valimise korda. Põhiseadus ei fikseeri küllalt selgesti seda korda, ta ütleb vaid, et valitsus kutsub ametisse ja vabastab sellest riigikogu. Kuidas ta seda teeb, see kord on jäetud lahtiseks ja tuleb nähtavasti korraldada seaduseandlikul teel või riigikogu kodukorras. Meil on tegelikult välja kujunenud, et valitakse riigivanem ning riigivanem peab leidma endale kaaslased, mis on väga keeruline protsess, tuntud „lehmakauplemise“ nime all. Kuid see pole nii mitte ainult meil, vaid igal pool, kus eriline president ametis, ka Saksamaal ja Prantsusmaal, eriti viimases. Me tõesti võime lugeda tõendatuks teesi, et ka siseõiguslikult on riigivanem mitte *primus inter pares*, vaid täidesaatva võimu erilaadiline pea.

Nüüd veel paar märkust minu viimaste teeside kohta. Põhjalikku arutamist ja revisjoni nõuab teadus võimude jaotamisest

ja küsimus on, kas me võime tõesti öelda, et riigikogu on puhtseaduseandlik asutis? Prof. Czekey näitas selgesti, et meie riigikogu pole mitte puhtseaduseandlik asutis, ja nii see klassiline võimude vahekorra teooria tuldse ei saa meil arutusele tulla. Kuid sellele vaatamata, et meie põhiseadus ütleb, et valitsemise võimu teostab Eestis vabariigi valitsus, peab nõus olema, et mõnigi punkt pole siiski küllalt selge. Meil toonitatakse sagedasti, et vabariigi valitsus on riigikogu komisjon. Et see iseenesest oleks pahe, selle üle võiks ka vaielda, sest on õpetlasi, kes ütlevad, et valitsus peab muutuma parlamendi komisjoniks. Kui lugu meil tegelikult pole aga nõnda ja kui meil kõneldakse, et vabariigi valitsus on riigikogu komisjon, siis eksitakse. Juriidiliselt loeme põhiseadusest sootuks midagi muud, sest § 57. ütleb, et valitsemise võimu teostab Eestis vabariigi valitsus, s. o. võimu, mis on eraldatud parlamendi võimust.

Dogmaatilisel võttes pole meie valitsus mitte riigikogu täidesaatev komisjon, olgugi, et ta riigikogu usaldust vajab. Aga seda vajavad ka kõik teised parlamentaarsed valitsused. Meie vabariigi valitsusel on omaette kindel kompetents, mille kohta riigikogul pole midagi öelda, nagu ametnikkude nimetamine, seaduseandliku initsiatiivi õigus, sundmääruste andmine, armuandmine jne. Need on kõik iseseisvad riiklikud funktsioonid, mis näitavad, et vabariigi valitsus pole kaugeltki riigikogu täidesaatev komisjon, milleks teda need kujutavad, kes on oma ülesandeks seadnud meie riigi konstruktsiooni muuta, et sisse tuua kõvendatud isiklikku elementi presidendi näol, kes valitakse kindlaks ajaks, kes oleks sõltumatu riigikogust nii oma valimise kui ka ametikestuse ja valitsemisviisi (usalduse) suhtes.

Edasi, ma arvan, et on samuti küllalt selge, et oma *jus administrandi* piirides on vabariigi valitsus samuti sõltumatu, kui seda on riigikogu oma seaduseandlikes funktsi-

oones ja nagu seda on kohtuvõim õigust mõistes, mis tähendab, et nende ülesannete juhteks on vaid maksev seadus, kuna iga seadus peab olema kokkukõlas põhiseadusega.

Kui me oleme nüüd jõudnud arusaamisele, et vabariigi valitsus on meil tõesti iseseisev võim, siis riigivanema seisukoht saab ka veel selgemaks, sest harilikult toonitatakse, et riigipea peab olema kogu riigi esindaja. Kuid arvestades, et meie valitsus pole mitte riigikogu komisjon, vaid täiesti iseseisev võim, kes oma algatusega mõjustab seaduseandlust, kes küll mingisugust mõju ei saa avaldada kohtule, — kuivõrt see on otsustarbekohane, see on teine küsimus, — kuid kohtu majanduslik külg on jäetud vabariigi valitsuse hooleks. Ja kui, arvestades säärast vabariigi valitsuse ja riigivanema võimu universaalsust, võime öelda, et riigivanem pole mitte ainult täidesaateva võimu pea vaid tõesti kogu riigi esindaja või tavalise terminoloogias järele riigipea.

Me teame, et praegusel meie valitsuse konstruktsioonil on väga palju ja mitmesuguseid puudusi. Võib-olla poleks mõnesid puudusi olnud, kui oleksime saanud paranduseks enam vilunud aparaadi kui me seda saime. Sest tuletame meelde, kuidas me oma riigiaparaadi lõime, missugustest väikestest ametitest pidime ametnikke suurtele ametitele üle viima. Arusaadav, et selle tõttu tuli nii mõnigi defekt meie riigi elusse. Meil puuduvad sagedasti ka perspektiivid, kauged sihtjooned, meil puudub vahel isegi see, mis kõige olulisem — teovõime, teotahe, oleme inertsed ja lisaks sellele oleme teineteise vastu väga umbusklikud. Mis meie riigiaparaadis erilisel laialine on, see on just umbusaldusest järgnev järelevalve. Missugust järelevalvet me ei leia? Leidub ülemuse järelevalvet, riigikontrolli järelevalvet, siis riigikogu 100 liikme alaline järelevalve, kes riigikogus istuvad, ajalehtede kontroll ja nii edasi, kontrolli kontrolli peale. Lõpude lõpuks, mis me siis sellelt vaeselt riigiametnikult võime nõuda? Tal jääb ainuke-

seks huviks vaadata, et ta sisse ei kukuks, ning loova töö tegemiseks ei jää tal aega. See asjaolu on meie riigiparaadis kõige suurem pahe. Meil puudub julgus selle tõttu tööd teha; meil keegi ei lähe sellele välja, et teha midagi uut ja loovat, vaid ümberpöörduvalt: meil hoolitsetakse, et ikka leida, mis paha on tehtud ja tegijale naha peale käia. Loovat tööd ja teeneid hinnatakse vähe. See on meie riigiametniku nii hellaks teinud, et ta ei julge midagi teha; ja seepärast meie impotentsus pole mitte selles, et aparaat ise oleks halb, vaid selles, et me oleme mitmesuguste pahedega seotud, millest me peame saama lahti.

Ma olen kindel, et meie rahva reaalne terve tuum ja elukogemused ka sellest pahest üle aitavad, et meie leiame selle õige riikliku konstruktsiooni, mis meid arenemisele edasi viib. Muidugi, mõõduandev on jõudude vahekorid ja reaaluvid, kuid ka teoreetiline kaalutus pole siin sugugi asjatu.

Riigikogu reformi on vaja, kas just niisugust või teissugust, nagu eelmised refe-

rendid soovitasid, kuid riigikogu aparaat pole nii eksimatu ja ladus töötamises, kui arvatakse. Hea asi on veel see, et riigikogu sellest ise aru saab ja parandusi otsib.

Kokku võttes, meie põhiseadus on arvestanud maa väiksust ja rahva tahtmise iseärasusi, *mutatis mutantis*, muutes mis vaja üldises vabariiklikus organisatsioonis, ning on andnud seejuures elastilise kava, mis aja tarviduste kohaselt annab võimaluse kas arendada kollegiaalset külge või suunduda täidesaatva võimu personaalsele teostamiskujule, seega luues usalduse ja teovõimsuse tasakaalu.

Ref. lõppes kl. 22, 5.

Järgmisel päeval, s. o. 13. aprillil, otsustati päevakorra p. 7. vahetada p. 6-ga, ning läbirääkimised prof. A. Piibu referaadi kohta avada peale E. Maddisoni referaadi ettekandmist ja koos viimasega.

Esimene päev lõppes kl. 22,15.

13. aprillil.

Juhatab A. Palvadre.

6. Presidendi instituudi sisseseadmise küsimus Eestis — ref. E. Maddison.

Ref. algus kl. 10,40.

## Presidendi instituudi sisseseadmise küsimus Eestis.

Engen Maddison.

Kui asutakse ümberehitamisele, siis on selleks harilikult küllaldased ning õigustatud põhjused: kas on ehitis väike, ruumid kitsad ja madalad, või ei vasta ehitis ajanoetele, või on muutunud elamiseks kõlbmatuks jne. jne. Ilma põhjusteta ümberehitamisele asumine oleks asjatu raha ja jõudude kulutamine, oleks mõttetu väärtuste hävitamine.

Sama tuleb öelda ka riikide põhiseaduste kohta: nende muutmisele või uuendamisele asumine oleks mõttetu ja hädaohtlik ettevõtte, kui see poleks tingitud neis enestes peituvatest ülepäästamatuisist puudusist, mis tuleks kõrvaldada, et riigi vanker võiks veereda korralikult, või kui see poleks tingitud elu ja seaduse kokkukõlastamise vajadusest.

Kuid ümberehitamist õigustavad põhjused pole veel küllaldased selleks, et asuda otseselt ümberehitamisele: on vaja veel ette võtta igasuguseid uurimisi, on vaja kõige pealt selgusele jõuda, mis oleks vaja ümber ehitada, kas lubab ehitis üldse ümberehitamist, jne. Sellest olenevad ümberehitamise tagajärjed. Kui näit. on asunud ümberehitamisele, ilma et oleks selgitatud, kas ehitis kannatab ümberehitamist, ei või olla kindel, et see ümberehitamise tagajärjel ühel päeval ei varise kokku.

Sedasama ei tohiks silmade vahele jätta ka põhiseaduste puhul — iseäranis, kui arvestada, et siin taganeb objektiivsus subjektiivsuse ees, et siin käib äge võitlus, on mängus erakondade huvid, ou kaalul nende võit või kaotus. Esitaksin prof. Rudolf



Hübner'i sõnad: "handelt es sich... um eine Aus- und Umgestaltung der Verfassung, so wird jede Massnahme auf das sorgfältigste daraufhin erwogen werden müssen, ob sie mit der Natur gerade dieses Staatswesens vereinbar ist. Längst ist man zu der Einsicht gelangt, dass nichts törichter und gefährlicher ist, als Einrichtungen aus der Fremde deshalb zu übernehmen, weil sie sich dort bewährt haben" („Die parlamentarische Regierungsweise Englands in Vergangenheit und Gegenwart", Tübingen, 1918).

Meil on põhiseaduse muutmise küsimus päevakorral Asutava Kogu ajast saadik, kuigi, nagu öleti tähendab Dr. Karl Zuchard, „ein Werturteil über eine Verfassung erst eigentlich Sinn hatt, nachdem die Verfassung in Jahrzehnten erprobt worden ist" („Moderne Staatsverfassung", Leipzig, 1919).

Muutmise vajadust põhjendatakse sellega, et maksva põhiseaduse järgi on ülevõim seaduseandliku kogu — riigikogu käes, mille tagajärjeks on valitsuse nõrkus ja sagedased raskesti lahendatavad kriisid. Et kõrvaldada mainitud nähtust, tuleks seaduseandluskogu ning valitsus viia tasakaalu, mis oleks võimalik, kui põhiseadus rahva poolt valitava seaduseandluskogu kõrval ette näeks rahva poolt valitavat ja poliitiliselt vastutamatut presidenti, kellele peale igasuguste muude õiguste kuuluks ka suspensiivse veto õigus ning õigus seaduseandluskogu laiali saata, kui selle koosseis tema arvates ei vasta enam avalikule arvamusele. Teiste sõnadega, tuleks teostada võimude tasakaalu teooria, mille silmapaistvamateks esindajateks on Prantsusmaal — Leon Duguit ja Saksamaal — Redslob, kelle 1918. a. ilmunud töö „Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form" on leatavasti andnud palju kõneainet. Seega oleks meil, Redslob'i sõnade järgi, maksma pandud „die parlamentarische Regierung in ihrer wahren

Form" ehk „der wahre Parlamentarismus", olgugi et Redslob ise kahtleb, igatahes ei anna ta sellele otsesest vastust, kas säärane valitsemiskord on vabariigis üldse mõeldav.

Parlamentaarse korra kodumaaks on Inglismaa: see tekkis seal võitluses rahvaesinduse ja kuninga vahel, tekkis kuninga võimu piiramise teel. Rahahädas olev kuningas pidi taganema rahvaesinduse ees, pidi taganema nii seaduseandluse kui ka valitsemise alal, kuid temal, kui rahvast sõltumatul riigivõimu subjektile, kui kuningal, jäi alles rahvaesinduskogu laialisaatmise õigus ja ajaloolise varana, mida enam ei tarvitata, ka absoluutse veto õigus; need õigused jäid temal alles, mitte kui õigused rahvaesinduse, vaid kui õigused rahva enese vastu. Järelikult parlamentaarne kord eeldab monarhi olemasolu, olgu ta kas „Jumala armust", või rahva tahtel, kui ta ainult on monarh — keiser, kuningas, vürst. Vabariigis aga pole säärast kuningat, ei ole säärast rahvast olenematut võimukandjat, seepärast puudub ka teoreetiline alus rahvaesinduse laialisaatmise õiguse, kui säärase õiguse, konstrueerimiseks, mida ei teosta rahvas ise, vaid mõni teise astme riigiorgan, näit. president.

Samal arvamusel on nähtavasti ka prof. Hatschek, mida kiinnitab järgmine väljavõtte tema tööst „Allgemeines Staatsrecht": „See „droit de dissolution"; laialisaatmise õigus... pole igatahes iga vabariigi orgaaniliseks osaks... Seepärast ütles ka Prantsuse põhiseaduse arutamise ajal rahvasaadik Bertault: „vastutamatus ja laialisaatmise õigus on osa kuninga õigustest. Mina saan neist täielikult aru, kui riigi suveräniteet endale väljenduse leiab diktatias... kuid ma ei saa põhimõtteliselt aru, kuidas võidakse ühendada demokraatiat laialisaatmise õigusega".... Tegelikult Loke'i ajast on parlamendi laialisaatmine tunnustatud monarhi prerogatiiviks. Prant-

susmaal püüti selles etteheltes peituvat tõtt sellega pehmendada, et laialisaatmise õiguse teostamine presidendi poolt pandi senati nõusoleku alla“.

Sellega on, minu arvates, ka seletatav, miks Põhja-Ameerika Ühendriigid, olles täitsa Montesquieu kuulsa võimudejaotamise teooria mõju all ja püüdes kõigiti kopeerida inglise parlamentaarset korda, põhiseaduses presidendile siiski rahvaesindajate kogu laialisaatmise õigust ei andnud. Sama tuleks öelda ka Prantsuse 1875. a. põhiseaduse kohta, mis annab küll selle õiguse presidendile, kuid seob selle õiguse teostamise senati (s. t. seaduseandluskogu ühe osa) nõusolekuga. Ka Saksamaa põhiseadus annab selle õiguse presidendile, kuid osalt tasakaalustab seda õigust rahvaesinduse õigusega nõuda rahvahääletamist selles, kas president võib jääda ametisse edasi või peab lahkuma. Nii siis: põhiseaduse muutmise teel tahetakse meil maksa panna õiget parlamentaarset korda.

Missugune on siis praegune kord? Põhiseaduse komisjoni üldaruandja A. Anderkopp tähendas selle kohta Asutavas Kogus (Asut. Kogu prot., 4. istungjärk, lk. 557) järgmiselt: „missugust nime säärane valitsemisviis kannaks, pole riigiõigus veel kindlaks määranud, kuid vististi võiks teda nimetada poolparlamentarismiks“. Et selle kohta ei valitsenud täieline selgus Asutavas Kogus, kinnitab ka järgmine väljavõte A. Anderkoppi kõnest: „Kui meil peaks olema see põhimõte enam-vähem tähtis ja mõõduandev, et riigivõimud tuleksid võimalikult eraldada, juba siis on Šveitsi riigikord meile täielikult vastuvõetav. Meil jääb aga järele siis kolm järgmist võimalust: kas asutada demokraatlik vabariik säärasel dualistlikul alusel, nagu see on teostatud Ameerikas, või katsuda maksa panna nähtus ajaloo, mida tunti umbes 130 aastat tagasi Prantsusmaal ja mis nüüd jällegi Venemal maksvus on, kuigi osaliselt, see on konvendisüsteem . . . Ameerika — see võimude eraldamise eeskuju —

on sellele põhimõttele andnud vaesusetunnistuse, on valitsuse ja kongressi lähemat koostöödamist hakanud nõutama . . . Vastandina praegusele Ameerikale esineb Prantsusmaa 1789. a. revolutsiooni aastatel oma konvendisüsteemiga, kus kogu riigivõim oli koondatud rahvaesinduse kätte . . . jääb järgi ainult üks võimalus, see on, kus valitsus oleks täielikult ühenduses rahvaesindusega, kuid seejuures mõlemad töötaksid niivõrt iseseisvalt, et valitsusel oleks võimaldatud tema ühtlase, iseseisva politika ajamine, seni kui rahvaesinduse poolt pole antud teissuguseid näpunäiteid. Kuid see näpunäidete andmine ei toimuks seejuures mitte nii, et valitsus on sunnitud neid juhtnõure täitma, mida rahvaesindus talle peale paneb, vaid valitsus võib, kui tahab, neid täita, kuid võib ka täitmata jätta ja ära minna. Säärasel korral astub valitsemist teostama uus valitsus, kes on nende juhtnõutetega päri, mida rahvaesinduse enamus on riigi valitsemises soovitavaks pidanud. See on nõndanimetatud parlamentaarne kord, millel ka meie põhiseaduse komisjon jäi peatuma“ (ibid. lk. 552—554). Et see kord pole parlamentaarne, seda kinnitas Asutavas Kogus ka akl. K. Päts, öeldes: „pean tähendama, et minu arusaamise järele meie selle seaduseelnõu alusel loodud riigikorda parlamentarseks nimetada ei võiks, olgugi et siin on otsekohe öeldud, et valitsus vastutab seaduseandliku kogu ees, et ta peab riigivolikogu või seaduseandliku kogu ees tagasi astuma, kui temale umbusaldust avaldatakse. See on ju üks külg parlamentarismis, teine külg on aga tingimata see, et valitsusel on seadusandliku asutise kõrval teatav iseseisvus, tema ei saa ju otseselt muidugi seaduseandlust oma järele talutada, kuid ta võib teda teataval viisil juhtida, kas oma vetoõiguse näol seadust seisma pannes, või on valitsusel võimalus kontrollida seaduseandlikku kogu ja see kontrolli-

võimalus saab omale juriidilise väljenduse selles, et valitsusel on võimalik selleks kaasa mõjuda, kui ta arvab, et rahva vaated seaduseandliku kogu tegevusest erinevad, et uued valimised teostataks, mille tagajärjel selguks, kas rahvaenamus on nõus temaga või seaduseandliku kogu tegevusega. See on parlamentarismi tunnus..... Seda tunnust põhiseaduses pole. Meil on seaduseandliku kogu tegevus valitsuse mõjuavaldusest vaba, valitsus ei saa kuidagi oma otsust seaduseandliku kogu omaga kõrvutada, ta ei või oma seisukorra kaitseks ka rahva poole pöörduda. Seaduseandliku kogu laialimineku võimalus on nimelt rahva enese algatusest sõltuv. Kui rahvahääletamisel selgub, et enamus pole seaduseandliku kogu tegevusega rahul, siis peab seaduseandlik kogu laiali minema, peab rahvale alla andma. Rahva kätte, mitte valitsuse algatusel, vaid rahva enese algatusel on jäetud kõrgemad võimuavaldised, nii et siin selle poolest meie lahkumineku leiame teiste riigikordadega, ja mulle paistab, et see valitsemisviis, mis parlamentarismi alusele rajatud, oma lihtsuse ja iseloomu poolest kõige lähem on mõnele Šveitsi kantonaalvalitsusele" (ibid. lk. 609—610). K. Pätsil oli õigus nii selles, et see kord pole parlamentaarne kord, olles sellega ühel arvamusel parlamentaarsete demokraatia isaga, Prevost-Paradol'iga, kes oma 1869. a. ilmunud töös „La France nouvelle" riigipea õiguses parlamenti laiali saata parlamentaarset korra üht tunnust nägi, kui ka selles, et see kord kõige lähem on mõnele Šveitsi kantonaalvalitsusele, s. t. otsesele demokraatialle, kus „rahva kätte... on jäetud kõrgemad võimuavaldised". Sellele räägiks nagu vastu aruandja A. Anderkopi sõnad: „iseenesest tekkis küsimus, kui me rahvaalitsuse tahame maksmata panna, kas suudame me seda teha otsese demokraatia kujul, või tuleb meil peatuda esitatud demokraatial. Siin oli vastus üks: korral, kus rahvas ise oma kodanikkude

näol kokku tuleks küsimusi otsustama, mis riiklikus elus ja tema enda saatuses otsustada, ei saa jääda peatuma... kõige pealt meie rahvaarvu silmas pidades, mis võimalust ei anna talle ühte kohta koondata; teiseks aga seda arvesse võttes, et meie maa pole oma pinna poolest mitte väike ning rahvas elab võrdlemisi laial pinnal, mis takistab tema kokkukogumist. Seepärast jõudis ka põhiseadusekomisjon kindlale otsusele, et meie otsest demokraatiat maksmata panna ei saa, et see tehniliselt meie maa suurust ja rahvaarvu arvestades on teostamatu, et meil tuleb esitatud demokraatia põhimõttel tahtes või tahtmata jääda peatuma" (ibid. lk. 542—543). Kuid see on ainult osalt õige ning aruandja kinnitab ise edaspidi, et „see esitatud demokraatia on lähedalt seotud kahe põhimõttega, mis otsese demokraatia instituudid (rahvahääletus ja rahvaalgatus E. M.) esitatud demokraatiaga kokkukõlastab" (ibid. lk. 545).

Mina isiklikult iseloomustaksin seda pisut teisiti ja ütleksin, et põhiseadusega maksmata pandud kord on rahva suveräniteedi põhimõttele rajatud otsene demokraatia, milles hädaabinõuna ja rahva alalise kontrolli all (rahvahääletuse ja rahvaalgatuse abil) on tarvilikuks leitud ellu kutsuda rahvaesinduskogu, kes rahvavolinikuna teostab seaduseandlikku võimu ning valib usaldusmehi valitsemisvõimu teostamiseks.

Selle põhjenduseks luban endale tuua veel mõned väljavõtted Asutava Kogu protokollidest ja nimelt põhiseaduse kahe kaasaruandja — K. Ast'i, kes oli vabariigi valitsusele pühendatud peatüki aruandjaks, ja L. Oleski kõnedest. K. Ast tähendas põhiseaduse eelnõu I lugemisel muu seas järgmist: „erakonnad avaldasid oma seisukohti, kuid kuidas keegi demokraatiat mõistis, see on teine asi... Asutavas Kogus esindatud parteiline enamus mõistis seda kui tõe-

pärast rahvavalitsust, nagu ta meil praegu komisjoni poolt välja töötatud põhiseaduse eelnõu on. Meie võime igatahes konstateerida, et seal aluseks on võetud puhtakujuline rahvavalitsus ja see õieti ongi kõige väärtuslikum. . . . Terve seaduseelnõu on üles ehitatud sellel alusel . . . komisjon peatus põhimõttel, nimelt et riigi valitsus on valitav seaduseandliku koja poolt, temaga otseses ühenduses seisab, kõige tihedamas kontaktis töötab ja alalises suhtlemises omavaheliste huvide suhtes seisab“ (ibid. lk. 590 ja 592). Põhiseaduse V peatükki II lugemisel ette kandes kinnitas K. Ast eespool märgitud mõtteid, tähendades küsimuse kohta, kas peab täidesaatev võim Eestis seisma ühe isiku, või kolleegiumi käes, et „otsustati siiski jääda selle eelnõu korra juurde, mida praegu Asutavale Kogule ette kannan. Motiivid . . . olid lühidalt kokkuvõttes järgmised: Eesti on rahvavalitsuslik riik, kus mitte ainult seaduseandlus rahva valve all ei saa olla rahvakogu käes, vaid kus kogu valitsemine, kogu valitsuslik tegevus kindlas tasakaalus peab olema rahvast esindava kogu tahtmise ja tarvitusega; see kogu näitab iseendast rahva tahtmist. Pealegi arvas komisjon, et täidesaateva võimu koondamine ühe isiku kätte oleks rahva suveräänsuse õiguse kärpimine, kuigi see üksik isik võiks olla rahva poolt valitud ja tema teatud vaheaegade järel uuesti rahva hindamise alla tulla võiks uutel presidendivalimistel. Presidendi juurde oleks võinud komisjoni enamus ainult sel juhtumil peatuma jääda, kui me oleksime soovinud vana Ameerika föderalistide või Montesquieu-aegsete riigiteooriate juurde jääda, mis nõuavad, et täidesaatev võim täitsa kindlalt eraldatud oleks seaduseandlikust võimust jne. (ibid. lk. 885-886).“

L. Olesk tähendas: „see põhiseadus on välja töötatud ühte seisukohta järjekindlalt läbi viies. See seisukoht on: rahvas ja

riik on üks. See seisukoht on iseenesest uus. Siitamaale, kus meie riike ja rahvaid tunneme, oleme meie ikka sellega harjunud, et riigivalitsuse ja rahva enese vahel vahet teeme. Riigivalitsus oleks nagu kohustatud rahva heaolu eest paremini hoolitsema, kui teeks seda rahvas ise. Meie põhiseadus säärast seisukohta ei tunnusta. Meie riik on rahva enese loodud, rahvas ise on näidanud, et tema asju ajada võib ja suudab. Selt seisukohalt on siis meie põhiseadus välja läinud ja seda seisukohta ka järjekindlalt kinni pidanud. Muidugi otsesest demokraatiast, mis miljonitesse puutuks, otseselt teostada ei saa, sest rahvaesindus ei saa teha riigivalitsemise tööd, vaid peab selle töö täidesaateva organi — valitsuse kanda andma, mis rahvaesindus ise loob. Kaugemale minna pole mingisugust põhjust, pole mingisugust organit enam olemas, mis süstemaatiliselt seda valitsust veel kroonima peaks, nagu see teistes riikides tuntud on kas kuninga, vürsti, keisri või presidendi nime all. Minu arusaamise järele oluliselt kuninga, vürsti, iseseisva monarhi, presidendi . . . vahel mingisugust vahet ei ole. Kui meid president esindab, siis riigiteaduse mõtte järele esindab ta riigivõimu vastukaaluks rahvavõimule. Meie rahvas aga säärast riigivõimu ei tunne ja seepärast ei saa minu seisukohalt presidendi küsimust kuidagi jaatavalt otsustada, vaid võib ainult otsustusele tulla, et kõrgem võim on rahvas ise ja rahvaesindus on see, kes seda võimu teostab, tegelelikku ellu viib. Mingisuguseid konflikte riigivõimu ja rahvavõimu vahel olla ei saa. Mis rahvas tahab, seda peab ta saama. Rahvas avaldab oma arvamust, esiteks valimiste läbi ja teiseks rahvahääletamise, referendumide läbi“ (ibid. lk. 599—600).

Eespool toodud read tuletavad meelde prof. Gerhard Anschütz'i poolt saksa põhiseaduse puhul öeldud sõnu: „Damit gelangen wir . . . an den Kern des demokratischen Staatsprinzips, der demo-

kratischen Staatsansicht; das ist der Gedanke der Einheit von Staat und Volk. Der Staat ist keine jenseits von uns stehende Anstalt, sondern wir selbst, die Genossenschaft des ganzen Volkes, sind der Staat; der Staat, das sind wir, ... Wir, Volk, sind nicht mehr Objekt einer Staatsgewalt, die ihre Macht von irgendeinem „Oben“ herleitet, wir sind selbst zum Subjekt der Staatsgewalt geworden. Staatsgewalt ist Volkswille und die „Obrigkeit“, will sagen die Gesamtheit der für Ausübung der Staatsgewalt berufenen Volksgenossen, ist nur dienendes Glied, Organ des Volkswillens, ein Organ, dessen Macht nur im Volkswillen wurzelt und wurzeln kann. Der Staat ist keine im Verhältnis zu uns transzendent, sondern eine uns immanente Macht, der wir alle unterworfen, an der wir aber auch alle beteiligt sind, die unser aller eigenste Angelegenheit darstellt („Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung“, Tübingen, 1923). „Et meie põhiseadusega maksma pandud kord on täielises suguluses saksa osariikides maksma pandud riigikordadega, siis lubatagu tsiteerida veel prof. Otto Koellreuter'it, kes, olgu tähendatud, pooldab rahvaesinduse laialisaatmist valitsuse poolt. Ta ütleb: „Werfen wir nun einen kurzen zusammenfassenden Überblick auf die Ausgestaltung des parlamentarischen Systems in den deutschen Ländern, so sehen wir, dass nur ein Problem dieser Regierungsform in ihnen eine klare Lösung gefunden hat, das Prinzip der verantwortlichen Regierung. Die parlamentarische Regierung muss die Geschäfte im Einvernehmen mit dem Parlament führen, weil sie noch dem demokratischen Prinzip dem Volke verantwortlich sein muss. Das Parlament als Repräsentant der Volksgesamtheit bildet hierfür nur die Brücke, die Vermittlung zwischen Regierung und dem Volk. Nur dieses Prinzip der Verantwort-

lichkeit ermöglicht es dem Volke durch die Wahl zum Parlament auch die Regierungsbildung entscheidend zu beeinflussen. Und deshalb ist die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung eine notwendige und unabweisable Folgerung der Demokratie. Der in allen deutschen Verfassungen wiederkehrende Satz, die Staatsgewalt geht vom Volke aus, bedeutet eben, dass das Volk auf die Zusammensetzung der Regierung, die seine Geschicke leiten soll, bestimmenden Einfluss hat, dass es also auch die Mittel haben muss, sich einer Regierung, die dem Volkswillen nicht entspricht, wieder zu entledigen. Das ist der Sinn des Volkstaates“ („Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen“, Tübingen, 1921).

Tagasi tulles minu poolt meil riigikorra kohta antud iseloomustuse juurde, leiame, et selles on väljendatud järgmised, presidendi instituuti täiesti eitavad põhimõtted ja nimelt: rahva suveräniteet, otsene demokraatia, kollegiaalne valitsus, rahvaesinduse ja valitsuse koostöö, mis omalt poolt on ainult järeldused puhtakujulisest rahva-valitsusest ehk demokraatiast.

Kuuleme aga, mis selle kohta ütleb prof. Hans Kelsen: „In den aus autokratischen Monarchien entstandenen Demokratien ist man geneigt, die demokratische Forderung als erfüllt anzusehen, wenn die Legislative sich unter Teilname des Volkes vollzieht. Die Lehre von der Trennung der Gewalten hat lange als Damm gegen jedes Uebergreifen des demokratischen Prinzips über den Bereich der Gesetzgebung gewirkt. Das gilt insbesondere von den Konstitutionellen Monarchien und den ihnen nachgebildeten Republiken, wie den Vereinigten Staaten von Amerika und Frankreich. Letzteres hat eine ausgesprochen monarchische Verwaltungsorganisation. Nur

theoretische Kurzsichtigkeit oder politische Absicht konnte das Prinzip der Trennung der Gewalten als ein demokratisches ausgehen. Von Montesquieu angeblich der englischen Verfassung entnommen, wo man es damals vergeblich gesucht hätte, wird es zwar als eine Garantie der Freiheit gerechtfertigt. Sein eigentlicher Sinn aber dürfte wohl der sein, dem aus dem Absolutismus in die Beschränkung des Konstitutionalismus verdrängten Monarchen ein letztes Uebergewicht über die im Parlamente konzentrierte Gewalt des Volkes zu sichern. Denn wie sich nun einmal das Spiel der Kräfte im Staate gestaltet, hat diese Gewaltentrennung zur Folge, dass das vielköpfige Gesetzgebungsorgan, in dem das Volk repräsentiert wird, keineswegs als das höchste sich geltend machen kann. Ist die vollziehende Gewalt einem Monarchen übertragen und ganz im Widerspruch zu ihrem Begriffe der Legislative statt unterstellt gleichgeordnet, dann tritt dieser Monarch erfahrungsgemäss als überordnete Macht der an der Gesetzgebung mitbeteiligten Volksvertretung entgegen. Hier zeigt sich eine politische Ueberschätzung der Gesetzgebungsfunktion. Es ist beinahe eine Ironie der Geschichte, wenn eine Republik wie die Vereinigten Staaten von Amerika das Dogma der Gewaltentrennung glaubig übernimmt und gerade im Namen der Demokratie auf die Spitze treibt. Allerdings ist die Stellung des Präsidenten der Vereinigten Staaten bewusst nach jener des Königs von England nachgeahmt. Wenn in der sogenannten Präsidentschaftsrepublik die Vollziehende Gewalt auf einen Präsidenten übertragen wird, der nicht aus der Volksvertretung hervorgeht, sondern unmittelbar durch das Volk gewählt ist, und wenn auch in anderer Weise die Unabhängig-

keit des mit der vollziehenden Gewalt betrauten Präsidenten gegenüber der Volksvertretung gesichert wird, so bedeutet dies — so paradox es auch erscheinen mag — eher eine Schwächung als — wie vermutlich beabsichtigt — eine Stärkung des Prinzipes der Volkssouveränität. Denn wenn dem nach Millionen zählenden Volke der Wähler nur ein einziger als Gewählter gegenübersteht, dann muss der Gedanke einer Repräsentation des Volkes den letzten Schein von Berechtigung verlieren. Was in einem alle Volksparteien umfassenden vielköpfigen Parlamente vielleicht noch möglich ist: dass sich aus dem Zusammenwirken aller dieser Kräfte etwas wie ein Volkswille bilde, ist bei dem durch unmittelbare Volkswahl berufenen und daher vom Parlamente ganz unabhängigen, durch den ungeheuren und nicht aktionsfähigen Gesamtkörper des Volkes aber nicht kontrollierbaren Präsidenten ebensowenig möglich wie bei dem erblichen Monarchen. Ja, die Chancen einer wen auch nur zeitlich begrenzten — Autokratie sind dort unter Umständen noch grösser als hier. Die Art der Berufung spielt keine entscheidende Rolle. . . Die autokratische Repräsentationsformel und die Pseudodemokratie eines gewählten Cäsars unterscheiden sich nicht allzusehr von einander . . . . Es ist nur der Konsequente Ausdruck der Volkssouveränität, wenn die Regierung . . . auch formell vom Parlamente gewählt wird. . . Das aber neben Parlament und Kabinet überhaupt ein Staatsoberhaupt, sei es auch nur ein republikanisches, für kurze Funktionsdauer gewählten Staatsoberhaupt, besteht, ist an sich schon eine Schwächung der Demokratie“ („Vom Wesen und Wert der Demokratie“, Tübingen, 1920).

Sellest jäeldame, kui presidendi olemasolu on rahva suveräniteedi, demokraatia kitsendamise, nii ei ole ta selle põhimõttega kokkukõlas, iseäranis ei ole kok-

kukõlas aga säärase demokraatiaga, kus rahvas ise otsese demokraatia instituutide (referendumi ja rahvaalgatuse) abil teostab järelevalvet tema poolt valitud rahvaesinduse üle. Teostades järelevalvet, esineb rahvas suveräänina: ta saadab lalali oma esinduse; võtab tagasi antud volitused, ja tarvitab absoluutse „veto“ õigust, tagasi lükates rahvaesinduse poolt vastu võetud seadusi. Usaldades järelevalvet presidendile kitsendaks ta sellega oma suverääniteeti; teostades aga järelevalvet ainult rahvaesinduse valimise kaudu, looks ta parlamendi absolutismi, mis on samuti vastolus demokraatia mõistega. Järelikult ta peab seda teostama ise.

Meil on maksuma pandud puhtakujuline demokraatia. Et puhtakujulise demokraatia valitsemisorganiks võib olla ainult kolleegium, see selgub juba ülaltoodust ega vajaks enam põhjendamist, kuid arvatavasti ei vaidle keegi selle vastu, et riik, jättes kõrvald tema juriidilist definitsiooni, on sotsiaalsühholoogiline nähtus, et ka riigivõimu juured ulatuvad rahva sühholoogiasse. Kui see aga nii on, siis on ka demokraatial oma juured rahva sühholoogias. Ja, tõesti, demokraatiaga on lahutamata seotud kujutus, et riiklikke asju tuleb ajada ühiselt, omavahel nõu pidades; seal, kus see võimatu, tuleb neid ajada volinikkude kaudu, kes samuti omavahel nõu peavad, samuti ühiselt toimetavad. Üksik isik poleks selle kujutluse seisukohalt enam volinik, vaid käskija, ülemus. Juriidiliselt tähendaks see, et demokraatias on riigi valitsemine rajatud kollegiaalsele põhimõttele. Prof. J. Hatschek („Allgemeines Staatsrecht“) ütleb selle kohta: „Käesoleva aja demokraatia peadogmaks on põhimõte, et täidesaatva võimu, kui ka tähtsamate riigiasutiste eesotsas peab olema võimalikult mitte üksik isik, vaid mitmete isikute koondis, sest üksik võib osutada hädaohtlikuks

rahvavabadusele, kuna aga kolleegium, või õigemini, selle üksikud liikmed, olles „täidesaatva võimu eesotsas, üksteist piiravad“. Selle põhimõttega esines juba Calvini riigi teooria, mis, nagu teada, on praeguse demokraatia üheks juureks. Calvin ütleb oma „Institution chrétienne“ (IV, XX, 8), et ta eelistab säärast riigikorda, kus mitmed valitsejad ühiselt teostavad ametit, teineteist aidates, nii, et kui üks neist tõuseks liiga kõrgele, oleksid teised tema tsensorid ja peremehed („où plusieurs gouvernants ensemble, aidant les uns aux autres, s'avertissent trop de leur office, de sorte, que si quelqu'un s'éleve trop haut, les autres lui soient comme censeurs et maîtres“). Samal seisukohal asus teatavasti ka Oliver Cromwell; sama seisukohta pooldasid ka prantsuse revolutsiooni isad, näit. (Sieyès) kes tähendas, et vabariik on olemas ainult sel juhtumil, kui täidesaatva võimu eesotsas on täidesaatev nõukogu. Seda arvab, nähtavasti, ka prof. Robert Piloty („Autorität und Staatsgewalt“, Tübingen, 1905), kui ta kinnitab, et „absolute Formen der Republik kommen heutzutage kaum vor, selbst die Schweiz kann trotz Referendum und Mangel der Präsidentschaft kaum dazu gerechnet werden.“

Ka ajalugu tõendab meile, et neil juhtumitel, kus rahvas on võimule pääsenud, on kas täidesaatev võim korraldatud kollegiaalselt või on seda vähemalt kaalutud, on selle üle valeitud. Näit. kui Inglismaal langes kuningas Karl I, võttis parlamendi alamkoda riigivalitsemise oma kätte ning täidesaatevaks organiks oli parlamendi liikmete hulgast valitud nõukogu; inglise asumaades (Ameerikas) olid kõrgemad riigiasutised korraldatud kollegiaalselt; Prantsusmaal kõnelevad sellest konvent ja direktorium; Belgias 1830. a. revolutsiooni ajal asus riigi eesotsa ajutine valitsus; kollegiaalse valitsuse poolt kõneldi Põhja-Ameerika Ühendriikide põhiseaduse koostamisel ja ainult traditsioonide, vabadussõjas üle elatud pettumuste ja vabadussõja kangelase Washingtoni, kui ka Hamiltoni isiku tõttu

jäädi peatuma presidendile, kuid olgu tähendatud, et sama Washington oleks võinud vabadussõja lõpul oma ohvitseride abil ka kuninga krooni omapähe asetada; kollegiaalse valitsuse küsimus oli kõne all Prantsuse nii 1849. a. kui ka 1875 a. põhiseaduste eelnõude arutamisel; kollegiaalsetest valitustest kõneleb ka lähem minevik (Saksamaa 1918. a. ja Venemaa 1917. a. revolutsioonid); kollegiaalse valitsuse küsimus oli kaalumisel samuti Saksamaa rahvuskogus (Nationalversammlung), kuid otsustati eitavalt, sest leiti, et suurele riigile on kollegiaalne valitsus vastuvõtmatu; kollegiaalse valitsuse juurde on peatuma jäänud saksa osariigid nagu Preisimaa, Baaden, Saksen, Baieri, Württemberg j. t.

Kas ei kõnele sellest ka meie ajalugu? Tuletatagu ainult meelde, mis kõneles läinud aastal õigusteadlaste päeval prof. Uluts, tuletatagu meelde ka Maavalitsust, Päästekomiteed, Ajutist Valitsust (I ja II koosseisus), ajutise valitsemise korra põhjal valitud vabariigi valitsusi ning järgmisi. Kui kollegiaalse valitsuse põhimõte ei ole igal pool teostamist leidnud, siis ei tähenda see seda, et demokraatia seisukohalt, nagu seda arvab näit. prof. Gribovski („Обзор лекцій по государственному праву“, Riia, 1922) ja ühes temaga paljud teised, nagu Duguitt, pole põhimõtteline küsimus, kas täidesaatva võimu teostab üksik isik või kolleegium, vaid seda, et teatavatel põhjustel on kõrvale kaldutud puhtakujulisest demokraatiast. Rahvaesindus pole meil seks loodud, et rahvas võiks sel teel riigivõimu teostamisest osa võtta, vaid selleks, et kergendada rahvale temale kuuluva riigivõimu teostamist. Rahvaesindus on rahvale tehniline, on niidelda hädabinõu, mille ta iga kord kõrvale heidab, kui ta riigivõimu teostamise vahenditult oma kätte võtab. Rahvaesindus on kutsutud rahvast asendama, teda esindama

kõigil riigivõimu teostamise aladel: rahvaesindus annab välja seadusi, s. t. ta teostab riigivõimu seaduseandliku funktsiooni; rahvaesinduse seab ametisse ja vabastab sellest vabariigi valitsus, s. t. ta teostab riigivõimu valitsemise funktsiooni, ise ei saaks ta kõiki teostada, nagu ei suuda seda ka rahvas. Kuid kui seal, kus rahvas ise teostab seaduslikku võimu, ise seab ametisse täidesaatva organi, on endastmõistetav, et tema ja tema poolt ametisse seatud täidesaatva organi vahel valitseb üksmeel, valitseb usaldus, et mõlemate tegevus on rajatud koostöö põhimõttele, siis ei või see teisiti olla ka seal, kus rahvaesindus ainult asendab rahvast, asendab suverääni riigivõimu funktsioonide teostamisel, sest ei ole teoreetiliselt mõeldav, et rahvaesindus seaks ametisse valitsuse, millega temal oleks raske koos töötada. Mis tähendaks aga presidendi instituudi ellukutsumine (iseäranis kui president oleks valitav rahva poolt, s. t. täiesti sõltumatu rahvaesindusest)? See tähendaks — rääkimata sellest, et siis enam ei võiks juttu olla puhtakujulisest demokraatiast — rahvaesinduse asetamist kahtlustatava seisukorda ja rahvaesinduse ja valitsuse koostöö kui mitte eitamist, siis igatahes selle raskendamist, sest missugune võiks olla see koostöö, kui rahvaesindus töötaks kogu aja selles teadmises, et teda võidakse presidendi äranägemise järgi igal ajal laiali saata.

Kuid kas on meil üldse president vajalik? Nagu ajalugu ja tegelik elu õpetavad, on presidendid ametisse seatud seal, kus kõvad olid monarhistlikud traditsioonid ja voolud. Põhja-Ameerika Ühendriikidest kõnelesin juba; võiks nimetada Kesk- ja Lõuna-Ameerika riike, Prantsusmaad ning uuema aja sännitisi: Saksamaad, Poolat, Leedut, Lätit, Soomet; Ungari, teatavasti, ei tahagi loobuda kuningast. Kuid mida kuuleme ja mida näeme seal? Näeme ägedat võitlust rahvaesinduse ja täidesaatva organi vahel, me kuuleme seal (välja arvatud Põhja-Ameerika Ühendriigid ning tema



eeskujul korraldatud teised Ameerika riigid) parlamentarismi kriisist, nagu kuuleme sellest ka seal, kus alles olid jäetud kuningad, kuid loodi parlamentarism. Seal (näit. Itaalias ja Hispaanias) tõusevad isikud, kes absolutismi poole tüürivad. Lähem tulevik arvatavasti toob samasuguseid nähtusi ka mujal (seda kinnitab juba osalt Leedu saatus).

Meil ei ole ei kuningat, ei presidenti, ega parlamentarismi. Meie riigikord pole laenatud, ei ole kunstlikult loodud kord. Ta on välja kasvanud demokratismi vaimus kasvatud rahva psühholoogiast ja selles on tema tugev külge: ta on samuti tugev, kui Põhja-Ameerika Ühendriikide kord, sama tugev kui Inglise riigikord, sama tugev, kui Šveitsi kord, sest ta on rahva enese saavutus, mille parimaks tõenduseks on meie põhiseaduse loomise lugu. Ei ole isikut, kes võiks end nimetada põhiseaduse eelnõu autoriks: ta valmis ise, valmis läbirääkimiste tagajärjel. Temal on küll isad, nagu neid ka on Põhja-Ameerika Ühendriikide 1787. a. põhiseadusel, temal on ka väljaandja — Asutav Kogu, kuid ei ole temal teist nimelist autorit, kui eesti rahvas ise. Meie riik tekkis teatavasti omavalitsusest, seepärast kannab ta omavalitsuse riietust, kannab seda, nagu kannavad seda ka Šveitsi kantonid ning Saksa osariigid linnad (Bremen, Hamburg, Lübeck, ka Danzig). On ka tõde, et pole ideaalset riigikorda, kuid on samuti tõde, et hea on see riigikord, mida rahvas ise oma riigile on määranud. Seda on teinud eesti rahvas, on teinud Vabadussõja, s. t. kõige suurema vaimustuse ning kõige suurema jõupingutuse ajal, kuid ainult neil aegadel moodustab rahvas tegelikult täielise ühiku, avaldab oma geeniust, on ettenägija. Ja tõesti rahvas ei ole eksinud põhiseaduses väljendatud riigikorral peatuma jäädes; ta on loonud riigikorra, milles puuduvad surma tunnused, on loonud riigikorra, mis värske ning paindub, kui elu; olgu ainult isikud, kes oleksid tõesti kutsutud loodud riiki valitsema.

Kuid on omane inimestele laita seda, mis nende pärast, olgu see nii hea, kui tahes, ja kiita seda, mis kaugel, teistel, olgu see halb või isegi mäda. Samasugune lugu on ka presidendiga. Seda instituuti soovitavad, kaitsevad ning ülistavad paljud. Et seda teevad need, kes hiljuti samasuguse agarusega olid väljas konstitutsioonilise monarhia pärast, näit. suurem osa saksa õpetlastest, ei ole imestamisväärne, sest neil puudub usk rahvasse, puudub isegi usk iseendasse, olles harjunud elama kuningriikides, mille järele on ka kujunenud nende psühholoogia, nende ilmavaade, nende vaimuilm. Aga meil, kus loodud rahvariik, kus see loodud sõjariistus võitluses, ühisel tahtel, ilma kuningaleta, oma jõu ja mõistusega, kust otsida meil aluseid presidendi instituudi maksmapanemiseks?

Õeldakse — tugeva valitsuse vajaduses. Kuid kus leida tõendusi veendeks, et presidendi instituut tähendaks tugevat valitsust. Tõendusi selleks võiks leida paljude õpetlaste — näit Leon Duguit, Redslobi, raamatutes, kuid puuduvad iga sugused ajaloolised tõendused, puuduvad juba seepärast, et presidentide tegelik õitseage algas hiljuti, pärast ilmasõda ja revolutsiooni, kui olid purustatud kuningate troonid ning langenud kroonid. Eelmise aja parlamentaarse riigi, nimelt Prantsusmaa president ei võinud küll seda tõendada. Kui sellega võis uhkustada Põhja-Ameerika Ühendriikide president, siis selle tõttu, et ta oli üksi valitsus ja et tal puudus õigus rahvasaadikute kogu laialisaatmiseks, või teiste sõnadega — selle tõttu, et Ühendriikide põhiseaduses olid kõrvaldatud võimalikkude konfliktide allikad. Parlamentaarsetes riigis, ja sellest on jutt, ei tähenda president valitsuse tugevust, vaid vastuoksa tema olemasolu tähendab selle killustamist, nõrgendamist. Ta ei ole seal üksi valitsus, üksi täidesaatev organ: ei — tema kõrval teotseb veel kolleegium, ministrite kabinett või nõukogu; Saksamaa 11. augusti 1919. a. põhi-

seaduse järgi on see „Reichsregierung“, põllumeestekogude riigikogu rühma poolt riigikogule esitatud põhiseaduse muutmise seaduseelnõus on see „vabariigi valitsus.“ Parlamentaarses riigis ei või see ollagi teisti, sest parlamentaarne kord just tähendab seda, et riigipea — olgu see kuningas või president — ei teosta valitsemisvõimu funktsioone ükski, vaid ta on sunnitud selleks veel võtma ministrid rahvaesinduskogu enamuse usaldusega varustatud isikute seast, kes, moodustades kolleegiumi, ka vastutavad tema eest rahvaesinduskogu ees. Kuid kas säärane täidesaatva organi killustamine ei tähenda võitlust, maskeeritud sõjaseisukorda? Kahtlemata ta on kahe suverääni (rahva ja monarhi) võitluse tagajärg, ta on kompromiss, vaheerahu demokraatia ning kuninga vahel. Ministrite kabinet või nõukogu on rahva poolt ametisse seatava valitsuse, kuningas „Jumala armust“ rahva jaoks määratava valitsuse kehas. Kuid võitlus kestab edasi, olgugi, et suveräänid on väliselt omavahel kokku leppinud. Itaalias ja Hispaanias, kus parlamentarism oli ainult võõrsilt toodud taim, on alla andnud rahvas, kuid ei ole võitnud ka kuningas, ning võimule on pääsenud kolmas — diktaator. Klassilises parlamentaarses riigis — Inglismaal — vastuoksa kasvab rahva võim, olgugi et seni ainult rahvaesinduse võimu laiendamise näol, iseäranis on see võim kasvanud maailmasõja ajal, s. t. kui rahvamassid olid liikuma pandud (näit. parlamendi, nii ülem- kui ka alamkoja vetoõigus kuninga teatavate korralduste vastu). Et see võitlus kestab, on täiesti loomulik, sest ei või paari panna, mis selleks ei kõlba.

Iga kompromiss on juba nute konfliktide allikaks. Olid kuningas ja rahvas vastamisi seotud — olid konfliktid nende vahel; tekkis rahvaesindus, tulid juurde veel konfliktid selle ja kuninga vahel; imperatiivsete mandaatide äräjätmisega liitusid nendega veel konfliktid valijate või rahvaesindajate vahel; ministrite kabineti tekki-

misega suurenesid veel enam konfliktide võimalused. Nende vältimiseks on kuningale kuuluv rahvaesinduskogu laialisaatmise õigus (mis juba iseenesest üheks konfliktide allikaks), rahvaesinduskogu uued valimised ja . . . revolutsioon. Kui säärane olukord on veel õigustatud seal, kus riigi eesotsas kuningas ning rahvas seas veel kõvad monarhistlikud traditsioonid, siis millega õigustada selle asetamist sinna, kus rahvas on kuningatele selja pööranud, või kus rahvale omad kuningad täiesti tundmatud? Tugeva valitsuse vajadusega? Kuid kas võib säärane, alaliste konfliktide võimalustest kubisev olukord olla soodsaks pinnaks tugevale valitsusele? Valitsus on tugev, kui valitseb kokkukõla tema ja rahva enamuse vahel. Kuid millega saavutada kokkukõla seal, kus rahva ja tema esinduse ning neist (olgugi, et rahvast ainult ajutiselt) mitte sõltuva riigipea vahel ainsaks ning kõikuvaks sillaks pole isegi mitte rahvaesinduse poolt valitavat valitsust või ministrite nõukogu? Vastust selle küsimusele ei leidu, sest need abinõud, millest alati jutt (veto ja rahva esinduskogu laialisaatmise õigus), on ise konfliktide allikas. Ei peaks kunagi unustama, et rahvaesinduskogu, mille võimu vastu tahetakse asetada presidendi võimu, on juba seepärast presidendist üle, et tema on ühtlasi seaduseandluskõgu, on presidendi ja valitsuse tegevuse, nii palju kui see põhiseaduses pole ette nähtud, kindlaksmääraja. Kui aga tahetakse rahvaesindust asetada mõnele alamale astmele, siis pole kahtlust, et lõppude lõpuks ikka rahvaesindus võidule pääseb. Võtke, näit. Saksamaa „Reichstag“: mis oli ta Bismarcki ajal ja milleks ta muutus novembrirevolutsiooniga; võtke rahvaesindust Prantsusmaal, alati — iseäranis Napoleon III ajal — on tahetud teda alla suruda, kuid kes muu, kui tema, on alati võitnud; samuti oleks see õige ka Vene riigiduuma kohta. Kas ei tõenda sama

ka Soomes päevakorrale tõusnud parlamendi poolt valitava presidendi küsimus (praegu valitakse ta rahva poolt kaudsete valimiste teel)? Aga Põhja-Ameerika Ühendriigid? Kas arvatakse, et seal ei ole rahvaesinduse võimu kasvu. Seal on ju võimud, teatavasti, tasakaalustatud, kuid seal kasvab samuti kongressi võim, kasvab rahvasaadikute kogu komiteede — iseäranis aga tähendatud komiteede juhatajate ning speaker'i näol, keda prof. James Bryce järgi võiks võrrelda Inglise esimese ministriga.

Rahvaesinduse võimule pääsemine aga tähendab rahvaesinduse tahtelkollegiaalse valitsuse ametisse seadmist. Kuid kui pole veel välja jõutud sinna, et selle valitsuse kõrval pole vaja kuninga varju — presidenti, siis on selleks mõõduandvad peasjalikult monarhistlikud traditsioonid, iseäranis riikide esindamisel, kus on vanast ajast kombeks "cousin'ide" suhtlemine.

Presidendi küsimust kaaluti teatavasti ka Saksa osariikide põhiseaduste arutamisel, muu seas Württembergis. Selle kohta kirjutab prof. Wilhelm von Blume („Das öffentliche Recht der Gegenwart“, Jahrbuch 1920. B. IX): „grössere Schwierigkeiten als die Frage: Monarchie oder Republik? brachte die Frage, ob für den Aufbau der Organe des Staates der Grundsatz der Gewaltenteilung massgebend sein sollte oder nicht. Wurde sie bejaht, so müsste ein vom Parlament unabhängiges Regierungsorgan gebildet werden, das entweder ein Staatspräsident oder ein — vielleicht nach Schweizer Vorbild gestaltetes — Kollegium sein konnte. Indessen musste erwogen werden, dass kurz vor der Revolution das System der parlamentarischen Regierung sich durchgesetzt hatte... Zwar konnte der französische Parlamentarismus nicht den Wunsch der Nachahmung erregen und das geschichtlich gewordene englische System, zumal es die Monarchie voraussetzte, nicht ohne weiteres nach Deutschland ver-

pflanzt werden. Aber die Vorstellung, dass das parlamentarische System die politische Ueberlegenheit dieser Staaten begründet habe, war so festgewurzelt, dass der Gedanke einer anderartigen Organisation des Staates von vornherein keine Aussicht auf Verwirklichung hatte... Allerdings war damit nicht die Frage beantwortet, ob nicht ein, sei es vom Volke, sei es vom Landtage gewähltes Staatsoberhaupt neben das Parlament gestellt werden sollte. Ein dahinzielender Antrag wurde von der Bürgerpartei im Verfassungsausschuss und in der Volksversammlung gestellt... Man forderte den Staatspräsidenten als Gegengewicht gegen die Macht des Parlaments, überschätzte aber doch wohl die Rolle, die neben einem parlamentarischen Ministerium für einen Staatspräsidenten übrig bleibt. Für die Stellungnahme der Regierungsparteien war ausschlaggebend, dass die wichtigste Aufgabe, die im Reiche dem Staatsoberhaupte zukommt: die der Vertretung des Staates nach aussen, in den Einzelstaaten ganz zurücktritt, und, dass das Nebenwirken eines Staatspräsidenten und eines Ministerpräsidenten nicht nur unnötige Kosten, sondern möglicherweise auch unnötige Reibungen verursachen würde. Man entschloss sich also, von der Einführung eines besonderen Staatspräsidenten Abstand zu nehmen.“

Seda kõiki nähes ja teades, oleks mõtetu ettevõtte presidendi instituudis ka meil midagi head loota või otsida. President on kuninga vari; temale antavad õigused (vetoja parlamendi laialisaatmise õigus) on abinõud, mis õigustatud monarhi suveräniteedi alusel üles ehitatud riikides; terve see võimude tasakaalustamise teooria on monarhiaes alguse saanud ning monarhiatest võrsunud riikides välja kujunenud teooria. Ta ei arvesta sugugi seda, et suveräänid on muutunud, ei arvesta, et monarh-suverääni on kõrvalda-

nud rahvas-suverään; ta ei taha olla isegi loogiline ja teha sellest muutusest vastavaid järeldusi, mis aga oleks väga lihtne teha, vastates küsimusele: kui tähendatud õigused (veto- ja laialisaatmise õigus) kuulusid monarhile, kui suveräänile, siis kellele võiksid nad kuuluda, kui suverääniks on nüüd rahvas. Seda oli, näit., isegi säärane tasakaaluteooria levitaja, kui Redslöb, silma vahele jätnud, kuid mida pani tähele Dr. Preuss, ettenähes Saksamaa põhiseaduse eelnõus rahvaesinduse õigust anda rahvale otsustada, kas president ametisse jääb või mitte (vastandina presidendi laialisaatmiseõigusele). Kuid ka siin ei saaks tegelikult kõnelda tasakaalust, sest kus on see tasakaal, kui üks isik — üks riigi organ s a a d a b otsekohe laiali teise, kuna viimane võib ainult rahvalt küsida, kas see esimene — üksikisik peab minema. Tasakaal oleks saavutatud ainult sel juhtumil, kui mõlematel riigiorganitel — rahvaesindusel ja presidendil või valitsusel — oleks antud ainult õigus rahvalt selle kohta otsust nõuda.

Nagu tähendasin, tasakaaluteooria pooltajate poolt soovitavad abinõud on vanast ajast — monarhiast pärit; demokraatia — uuem aeg — tunneb muid kontrolliabinõusid, s. o.: rahvaalgatust ja rahvahääletust. Kui näit. Põhja-Ameerika Ühendriikides ja selle osariikides ohtrasti tarvitatakse vetoõigust, siis sel põhjusel, et seal puudub veel säärane institut, kui rahvaalgatus.

Igatahes uuem aeg on demokraatia ja selle teooria päralt. Seda tõendavad uuema aja põhiseadused. Kui prof. M. Kovalevski võis omal ajal kirjutada: „Двадцатому столѣтiю предстоит, таким образом, рѣшить все еще открытый вопрос об относительных преимуществах ограниченной монархии и парламентаризма, парламентаризма и прямой демократii, оживающей в формѣ референдума и народнаго почина в дѣлѣ законодательства“. („Общій ход развитiя политической мысли во второй

половинѣ XIX вѣка“, С.-Петербург, 1905), siis on see nüüd teada, isegi osalt juba teostatud. Demokraatia sammub võidurikalt, ja kuidas teda ka ei takistataks, ta murrab endale edasi tee. Õheks sääraseks takistuseks oleks ka president. Olles vastolus demokraatia põhimõtetega, osutuks ta ühtlasi meile tundmatute konfliktide allikaks — iseäranis sel korral, kui ta meil sisse seatakse tasakaaluteooria õnnistusel riigikogule esitatud kava järgi. Konfliktid aga tähendavad võitlust, kuid võitluses on võitjaid ja allajäänuid. Kes osutub võitjaks — on selge, iseäranis meil: see oleks demokratism, kuid selle üheks põhimõtteks on kollegiaalsus, mispärast on ka õigustatud küsimus, kas on üldse vaja sellele võitlusele valmistada pinda, kui me jälle sinna tagasi jõuame, kus praegu oleme, s. t. kollegiaalse valitsuse juurde.

Meil on kollegiaalne valitsus, mis ametisse seatakse rahvaesinduse poolt. Kas on see meie põhiseaduse nõrk või tugev külg? Minu arvates on see tema tugev külg. Kui juba parlamentaarne Inglismaa tõendab meile, et ka kuninga poolt (kuigi ainult vormiliselt) ametisse seatav valitsus on parlamendi sulasest muutunud tema peremeheks, siis mida tuleb oodata valitsuselt, mis otseselt rahvaesinduse poolt ametisse seatud? Oleks täiesti asjatu püüda tõendada, et Inglise valitsus on parlamendi peremees seepärast, et kuningal on seal parlamendi laialisaatmise õigus. Laialisaatmise õigus on kontrolliabinõu, mida meil täiesti asendavad rahvahääletus ja rahvaalgatus, s. t. rahva enese kontrolliabinõud. Kahtlemata võib see abinõu kaasa aidata, et valitsus oleks tugev, püsiv ning iseseisev, kuid ta on siiski kõrvaline, ainult kaasmõjuv abinõu. Inglise kabinett on parlamendi peremees seetõttu, et ta moodustatakse parlamendi enamusse kuuluvaist parlamendiliikmetest ning et temal on selle enamuse usaldus. Juba Prantsuse parlamentariismi isa Prevost-Paradal kirjutas 1868 a.: „Oleks vaja kaaluda, kas poleks kõhane

anda rahvasaadikute kogule (ministrite) nõukogu presidendi formaalne nimetamise õigus; säärasel viisil valitud president valiks ise enesele kaastöölisi ja temal oleks just säärase ametissevalimise tõttu suurem autoriteet, kui varem, nii (riigi) presidendi kui ka oma kaastööliste ees. Nõukogu president muutuks sel korral rahvasaadikutekogu juhiks, selle liidriks selle sõna täielises mõttes; seejuures oleks tema seisukord paremini määratud, kui Inglismaal\* („La France Nouvelle“). Samuti kirjutas palju hiljem 1894. a. Auguste Vacquerie, tähendades: „et vabariigi presidendil on raske moodustada ministeeriumi (valitsust), mis oleks vastuvõetav rahvasaadikutekogule, kusjuures isegi need, keda tema vastu võtab, varsti hakkavad temale mitte meeldima, et nende olemasolu oleneb rahvasaadikutekogu nõusolekust, kas poleks siis lihtsam, et ta ise neid moodustaks, neid võtaks oma maitse järele, neid valiks, nagu ta valib oma presidendi, oma sekretärid, oma kvestorid“ („La formation des ministères“)? Seejuures Vacquerie ei salga, et säärane valitsuste moodustamise viis teeks täiesti üleliigseks vabariigi presidendi olemasolu. Kui mõned säärasele valitsuse moodustamise viisile vastu vaidlevad (näit. prof. A. Esmein), siis just seetõttu, et selle loogilise järelduseks on presidendi ameti kaotamine, mis nende arvates aga tähendaks parlamendi despotismi kasvamist; see on nende seisukohalt täiesti arusaadav, sest, hinnates rahvast ainult valijate massina, nemad üldse ei peatu rahva, kui suverääni, muudel õigustel (rahvahääletus, rahvaalgatus).

Kollegiaalne valitsus ilma monarhita või presidendita oli seni teatavasti ainult Šveitsis. Tema olemasolu Šveitsis leiti täiesti õigustatud olevat. Šveitsi föderatiivse nõukogu kohta ütles näit. prof. Dicey, et see on parim täidesaatev võim, mis üldse olemas; tema ühendab eneses nii parlamentaarse kui ka mitteparlamentaarset täidesaateva võimu paremused; tema

teotseb alalises kokkukõlas rahvaesindusega ja tema seisukord on, olgugi et ta nimetatakse seaduseandluskogu poolt, kindlam kui parlamendi kabineti või valitava presidendi oma“. („Основн. госуд. права Англии“, Moskva, 1907 a.). Prof. Dicey arvamust jagavad Lawrence, Lowell, Dupriez ja teised. Iseloomustades sel kombel kollegiaalset valitsust Šveitsis põhjendavad nad oma arvamust sellega, et seaduseandluskogu ja valitsuse vahel Šveitsis valitseb täieline kokkukõla, et valitsus pole seal muud, kui seaduseandluskogu täidesaatev komitee, kui seaduseandluskogu agent, ametnikkudekogu, et valitsus ei aja seal iseseisvat politikat, vaid esineb ainult nõuandjana ja käskude täitjana, et valitsus valitakse seal kindla aja peale jne. Olgu need põhjendused õiged või mitte — ma ei mõtle nendel pikemalt peatuda — kuid üks on õige, et valitsus on tugev Šveitsis seetõttu, et ta valitakse seaduseandluskogu poolt, teotseb sellega käsikäes ning kasutab selle täielist usaldust. See asjaolu, et valitsusel Šveitsis on võimalik vähem iseseisvust, kui mujal valitsustel, samuti ka see, et ta valitakse kindlaks ajaks, pole minu arvates nii mõõduandvad, kui mõeldakse. Mõõduandev on usaldus, mida osutatakse valituile. Puudub usaldus, ei aita ükski seadus, on aga usaldus, siis laieneb ka iseseisvus ning sulased muutuvad peremeesteks. Kas näit. võib keegi selle vastu väelda, et föderatiivse nõukogu liikmed Šveitsis on muutunud seaduseandluskogu juhtideks seaduseandluse alal, või kas ei tunta ka Šveitsi valitsuse liikmete lahkumist enne volituste tähtaja lõppu poliitilistel põhjustel (minu teada oli kaks säärast juhtumit). Teiselt poolt tõendab aga meile Šveits ka seda, et volituste kindlat tähtaega üldse poleks vaja, sest kellel usaldus, see valitakse alati tagasi. Lowell'i teada oli 50 aasta jooksul ainult kaks juhtumit, kus need, kes oleksid tahtnud jääda valitsusse, jäid sinna uuesti valimata. Teatavasti ei kindlusta kindel

tähtaeg ka Prantsuse presidenti. Järelikult on usaldus valitsuse ja seaduseandluskogu koostöö tingimus, on usaldus valitsuse ametis püsivuse tingimus, on usaldus valitsuse iseseisva tegevuse laienemise ning võimude kasvamise tingimus. Usaldus aga on alati valitult valija poolt, see on endast mõistetav. Kas on selleks vaja paremat tõestust kui näit. Inglise kabineti olemasolu: ta on varju jätnud kuninga, on sõnakuulelikuks teinud ka parlamendi, julgub viimane vastu panna, sunnib ta kuningat oma roostetanud mõõka (lailisaatmiseõigust) tema vastu tarvitama. Kahtlemata, tema võim ei oleks vähem, kui poleks kuningat ning järelevalvet teostaks vahenditult rahvas.

Ei või olla rahvaesindust rahva usalduseta; ei või olla valitsust rahvaesinduse usalduseta. Kas viimasel on ka riigipea (kuninga või presidendi) usaldus, sellel asjajolul ei ole olulist tähtsust. Seni kui rahvaesinduse tegevus pole katkestatud rahva poolt, on temal rahva usaldus; seni kui rahvaesindus ei ole valitsust ametist vabastanud, s. t. ei ole temalt otseselt oma usaldust ära võtnud, on valitsusel rahvaesinduse usaldus. On aga temal see usaldus, siis on temal ka rahva usaldus. Milleks siis veel president või kuningas? Kas selleks, et katsuda, kas rahvaesindusel on veel rahva usaldus? Kuid seda peab avaldama otseselt rahvas, aga mitte otsustama üksikisik, rahvaesindust, kelle kohta veel teadmata, kas tal puudub rahva usaldus, laialisaates. Seda võib otsustada rahvas ise — ja mitte tagantjärele, siis kui rahvaesindus juba laiali läinud, vaid ta peab laialimineku nõudma oma otsusega. Meil läks kord rahvaesindus laiali, kuid kas võib laialiläinud rahvaesinduse koosseisu kohta öelda, et temal puudus rahva usaldus. Ei. Ta läks lahku rahva arvamusega usuõpetuse asjus, kuid oma usaldust ei olnud rahvas temalt võtnud,

mida tõendab rahvaesinduse uus koosseis (II riigikogu). Seenäitab, et isegi neil juhtumitel, mil rahvas tegelikult mõnes küsimuses on oma esindusega lahku läinud, on raske ette ära otsustada, kas rahvas ühtlasi soovib endale kateist esindust. Rahva ja tema esinduse vahekorid on usaldusvahekorid ning säärast vahekorida võib katkestada ainult volitaja, ainult rahvas ise. Selle vahekorra katkestamine kolmanda isiku poolt, katkestamine ilma volitaja arvamuse kuulamata on mõeldav, nagu varem tähendasin, riigis, kus „Jumala armust“ kuningale on vastu seatud rahvas oma esinduse näol, kuid mitte rahvariigis, mitte demokraatias, kus suverääniks rahvas. Demokraatia nõuab rahvaesinduse ja valitsuse koostööd, eeldab nende vahel usaldusvahekorra, aga mitte vastolu, sest teatavasti on mõlemate — rahvaesinduse ja valitsuse — võimu allikaks üks ja sama allikas — rahvas.

Ma tsitseerisin prof. Dicey arvamust Šveitsi föderatiivse nõukogu kohta. See arvamus peaks veel enam maksma Eesti kohta, iseäranis kui arvesse võtta, et meil vabariigi valitsus on palju iseseisvam oma tegevuses, kui Šveitsi föderatiivne nõukogu, et temal on palju laiem kompetents, kui viimasel, ning tema ametispüsimine on samuti kindlustatud.

Vabariigi valitsus on „valitsemise võimu“ teostaja, s. t. ta on seda sama, mis mujal president või kuningas + ministrite nõukogu või kabinett. Kui demokraatiavalitsus on ta kolleegium, mis koostub riigiväenemast ja ministritest. Teda kutsutakse ametisse ja vabastab sellest riigikogu, s. t. põhiseadus nõuab rahvaesinduse ja valitsuse koostööd ning asetab nad usaldusvahekorra. Valitsust ei kutsuta ametisse kindla aja peale — vaid ta püsis ametis seni kui ta pole sellest vabastatud, s. t. et ta võib püsida ametis ühe, kahe, mitme riigikogu volituste ajal või ta on, nagu ütles Bremen 18. V. 1920. a. põhiseadus, valitud aui „unbestimmte Zeit“. Ta ei lahku ühes rahvaesindusega, nagu Šveit-

sis või mõnes Saksa osariigis, vaid siis kui ta ise arvab heaks lahkuda või teda vabastatakse. Kuid põhiseadus ei takista ka säärase korra maksmapanemist, nagu Šveitsis. Ta on selles suhtes samuti „ametnikkude valitsus“, nagu Šveitsi föderatiivne nõukogu. Ta on „parlamentaarne valitsus“, samas mõttes kui Šveitsi föderatiivne nõukogu; mõlemad seatakse ametisse rahvaesinduse-parlamendi poolt, kuid ta pole parlamentaarne valitsus tehnilises mõttes, nimelt riigipea poolt ametisse kutsutud ning parlamendi ees riigipea eest poliitiliselt vastutav valitsus. Selleks ei tee teda igatahes põhiseaduse § 64, mille järgi „vabariigi valitsusel peab olema riigikogu usaldus“ ning mille järgi „lahkuvad ametist valitsus või tema üksikud liikmed, kui riigikogu neile avaldab otsest umbusaldust“. See paragrahv oleks võinud tõesti puududa põhiseaduses, sest kui põhiseaduse § 59. järgi vabariigi valitsuse kutsub ametisse ja vabastab sellest riigikogu, siis on sellega ka kõik öeldud: ei ole mõeldav, et riigikogu seaks ametisse valitsust, kelle suhtes temal puuduks usaldus, või etta ei vabastaks ametist valitsust või valitsuse liiget, kes tema usalduse on kaotanud.

§ 64. põhiseadusse võtmine on, minu arvates, seletatav tahtmisega luua parlamentaarset valitsust ning võib-olla mõnede eeskujude — Saksa osariikide põhiseaduste — olemasoluga. Sel paragrahvil oleks veel oma *raison d'être*, kui valitsuse ametisse-seadmise toimuks nii, et riigikogu valiks riigivanema, kes pärast valimist esineks riigikogu ees tema poolt kutsutud ministritega. Igatahes on vabariigi valitsus selle tõttu, et ta seatakse ametisse ning vabastatakse sellest rahvaesinduse — riigikogu poolt, „ametnikkude valitsus“, nagu seda ka näit. oli ministrite nõukogu Venemaal või „Reichsministerium“ Saksamaal, kus teatavasti ministrid nimetas ja vabastas ametist monarh, kelle ees nad olid ka vastutavad. Seal valitses usaldus monarhi ja tema

poolt kutsutud ministrite (ametnikkude) vahel; kuid nad olid siiski seal ainult ametnikud, sest oli veel monarh, kes neid kattis oma isikuga, kellele kuulus ka võim. Meil aga on vabariigi valitsus „ametnikkude valitsus“ ainult ametisse määramise ning sellest vabastamise mõttes, muidu aga on vabariigi valitsus „valitsemise võimu“ teostaja

Vabariigi valitsus juhib riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb riigi välise puutumuse, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest. Ta teostab seda kõike täiesti iseseisvalt, teostab seda seni kuni pole uut tema asemele valitud. Ta koostab riigi sisetulekute ja väljaminekute eelarve ja esitab selle riigikogule kinnitamiseks. Seda täpsalt võttes oleks riigikogul ainult kaks võimalust: kinnitada temale esitatud eelarve või jätta see kinnitamata, muudatusi ei saaks ta põhiseaduse järgi ette võtta. Ta teeb Eesti vabariigi nimel lepinguid võõraste riikidega ja esitab need riigikogule kinnitamiseks; jälle — riigikogu kinnitab või jätab kinnitamata. Ta kuulutab välja kaitseisekorra nii üksikuis riigiosades, kui ka kogu riigis ja esitab selle riigikogule kinnitamiseks; ei ole ka selles riigikogul suuremaid õigusi. Ta nimetab ametisse ja vabastab sellest kaitseväelasi ja kodanikke ametnikke, kuivõrra see ülesanne ei ole usaldatud seaduste järele teiste ametasutiste kätte, järelikult pole ka siin riigikogul kaasarakimist. Temale kuulub kaitsevägede juhtimine, tema määrab älemjuhataja, temal on põhiseaduses ette nähtud (ning ainult meie oludes mõeldavatel juhtumitel) õigus mobilisatsiooni välja kuulutada: tema kuulutab sõja ja teeb rahu, kuigi riigikogu vastava otsuse põhjal, kuid tegelikult on sellel otsusel sama tähtsus, mis eespool tähendatud kinnitamistel; tema annab välja seadustega kokkukõlas määrusi ja korraldusi ning kaitsevägedesse puutuvaid seadlusi ja määrusi, s. t. ta on kutsutud teatavatel juhtumitel

asendama seaduseandluskogu; tema otsustab armuandmispalved; tema esitab seaduseelnõusid riigikogule. Võib tekkida isegi küsimus, kas seaduseelnõude esitamine pole isegi tema ainuõigus, sest IV peatükis, mis kõneleb riigikogust, ei leidu ühtegi paragrahvi, misselle küsimuse lahendaks otsekohe riigikogu ning riigikogu liikmete kasuks. Et see õigus siiski kuulub ka riigikogule ning riigikogu üksikutele liikmetele, seda tuleb ainult järeldada ja nimelt § 35-st, mis kõneleb, et seaduseandlikku võimu teostab riigikogu, § 44, mille järgi riigikogu annab välja oma kodukorra, § 52, kus ette nähtud, et riigikogu annab välja seadusi, ning § 87, kus öeldud, et põhiseaduse muutmise algatamise õigus on rahval rahvaalgatuse korras, kui ka riigikogul harilikus korras.

Kui hakata kõiki neid õigusi, mis vabariigi valitsusel, võrdlema õigustega, mis mujal riigipeadel ühes parlamentaarsete ministriumidega või näit. Põhja-Ameerika Ühendriikide presidendil, siis peaksime küll tunnustama, et meie vabariigi valitsusel on laiemad õigused. Puudub temal ainult veto- ja rahvaesinduse laialisaatmise õigused, kuid, nagu juba tähendasin, ei tarvitata, näit. Inglismaal, vetoõigust juba 1707. aastast peale, ning Ameerika presidendil pole rahvaesinduse laialisaatmise õigust. Need õigused võivad rahvariigis kuuluda ainult rahvale, kes neid ise teostab, oma organitelt aga nõudes ainult koostööd ning vastastikust usaldust. Võib-olla on meie põhiseadus rahvale vähe kontrollabinõusid andnud (rahvahääletamine ja rahvaalgatus seaduseandluse alal), et rahvaesindus peaks laiali minema mitte ainult neil juhtumitel, mil rahvas lükkab tagasi riigikogu poolt vastu võetud seaduse või võtab vastu riigikogu poolt tagasi lükatud seaduse, vaid kõigil neil juhtumitel, kui rahvas heaks arvaks rahvaesindust koju saata. Isiklikult arvan, et meie riigi põhiseaduslik korrd peaks arenema just selles suunas, nagu seda on

näit. teinud mõned Saksa osariigid ja Šveitsi kantonid, kuid leian, et esialgu ka neist kontrollabinõudest, mis põhiseaduses ette nähtud, jätkub, iseäranis, kui arvesse võtta, et meie põhiseadus tunneb veel üht kontrollivõimalust, mida ei tunne näit. Saksa osariigid ning Šveitsi kantonid — kohtute kontrolli seaduste põhiseadusepärasuse üle. Nendes kontrollabinõudes võib kahelda, kas võib rahvaesindus sellise lühikese aja jooksul (volituste aeg 3 aastat) üldse vastollu sattuda rahvaga.

Nii siis, põhiseadusega on vabariigi valitsusele kindlustatud laialdane tegevuspiirkond; seejuures pole ta rahvaesinduse — riigikogu — lihtne käskude täitja, ei ole selle käsualune. Just vastuoks, põhiseaduse järgi on algatus alati vabariigi valitsuse käes: tema teeb, tema otsustab, tema korraldab, rahvaesindus ainult kiidab heaks või ei kinnita. Meie rahvaesindust nimetatakse tihti „majesteediks“, kuid selles on palju rohkem ironiat, kui tõtt; see tuletab meelde „Tema Majesteeti Inglise kuningat“, kes varustab oma allkirjaga oma sulaste — ministrite — korraldusi. Kuid seal on see rahva võidu tagajärg kuninga üle, on nii öelda kuninga vangistamise tagajärg; meil aga endastmõistetav nähtus. Demokraatia nõuab koostööd üldsuse heaks ning varustab usaldusega neid, kes selleks kutsutud. Et see usaldus suur, seda tõendavad minu poolt toodud katkendid põhiseadusest; seda tõendab ka see asjaolu, et meie põhiseadus ei nõua vabariigi valitsuselt vande andmist, mida aga nõutakse parlamentaarsetelt riigipeadelt, ei nõua ka perioodilist aruandmist, nagu seda on kohustatud tegema Põhja-Ameerika Ühendriikide president või Šveitsi „Bundesrat“. Kui ta ise seda teeb, on hea, muidu aga võidakse tema poole pöörduda ainult küsimustega ning arupärimistega üksikutes asjades. Ta on usaldusvalitsus ning sellena tugev ning püsiv. Tema võim kasvab, kasvab alatasa, sest tema käes on algatus, kuid tema käes on ka riigi mate-



Seaduseandliku kogu nimetus	Vabariigi valitsuselt		Rühmadeit		Asutava Kogu ja riigikogu liikmetelt		Komisjonidelt		K o k k u	
	S e a d u s e		e e l n õ u s i d		S e a d u s e		e e l n õ u s i d		K o k k u	
	Saadud eel-nõudest		Saadud eel-nõudest		Saadud eel-nõudest		Saadud eel-nõudest		Saadud eel-nõudest	
	saa-dud	vastu võetud	saa-dud	vastu võetud	saa-dud	vastu võetud	saa-dud	vastu võetud	saa-dud	vastu võetud
1) Asutav Kogu . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2) Seaduseandlik delegatsioon.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3) I riigikogu . . . . .	334	210	30	6	31	3	16	411	136	6
4) II riigikogu . . . . .	467	346	21	6	76	26	12	576	385	26
5) III riigikogu (seisukord 20. III)	211	141	23	2	25	6	5	264	152	42
Kokku										

riaalne võim — raha, kaitsevägi, politsei, terve ametnikkudepere.

See pole lihtne teoretiseerimine, vaid riigikogu ja vabariigi valitsuse vahelkordade kujutamise objektiivne käik. Vabariigi valitsus on põhiseaduse järgi kui ka tegelikult riigikogu — rahvaesinduse — juht. Seda näit. tõendavad järgmised andmed seaduseandluse alal:

Vabariigi valitsuse võim kasvab rahvaesinduse arvel, kasvab rahvaesinduse enese nõusolekul. Põhiseaduse (§ 52) järgi on laenude tegemine rahvaesinduse võimkonda antud, kuid kes, kui mitte riigikogu ise loobus sellest välislaenu asjas (vt. Riigi Teataja nr. 58 — 1927 a., sead. nr. 69) vabariigi valitsuse soovil vabariigi valitsuse kasuks.

Põhiseaduse järgi (§ 85) tuleb iga aasta jaoks koostada riigi sissetulekute ja väljaminekute üldine eelarve, kusjuures seile, s. t. konkreetse eelarve, maksvust võib jaoliselt pikendada seaduseandlikul teel kuni uue eelarve vastuvõtmiseni; järelikult, kui eelarve ei ole veel vastu võetud, peab vabariigi valitsus igal üksikul juhtumil paluma selle maksvuse osalist pikendamist, kuid mis ütleb selle kohta riigi eelarve seadus (R. T. nr. 185/186 — 1925 a., nr. 10.)? Ta ütleb: „kui riigi eelarvet ei jõuta eelarveaasta alguseks vastu võtta ega maksuma panna, siis võib rahaministri korraldusel järgmise eelarveaasta kulude arvel eelkrediitidena tarvidust mõõda teha kulusid kuni ühe kaheteistkümnendiku osani kuu kohta eelmise aasta eelarve-summadest, kus arvesse on võetud lisaelarved. Erakorralisel juhtumisel võib teatud väljamineku arvel üle ühe kaheteistkümnendiku kulusid teha ainult Vabariigi Valitsuse otsusel ja riigikontrolööri teadmisel“ (§ 47); „riigiasutused võivad eelkrediite tarvitada ainult nende jooksvate kulude katteks, mis esinevad kulude paragrahvidele vastavalt nii eelmise aasta eelarves kui ka eelseisva aasta eelarve-eelnõus ja ainult selle summa

määrani, kumb neist väiksem. Kulused, mis eelmisel eelarve-aastal ei olnud ette nähtud, võib teha vabariigi valitsuse loaga ainult siis, kui see on mõõdapääsemata tingitud sellekohaste seaduste täitmisest" (§ 48). Kas see ei tähenda vabariigi valitsuse võimu kasvu riigikogu arvel? Seda kasvu tõendavad ka mõned teised eelarve seaduse paragrahvid, näit. § 34.

Põhiseaduse (§ 82) järgi otsustab kaitsejõudude mobilisatsiooni väljakuulutamise riigikogu, välja arvatud samas paragrahvis ette nähtud juhtumid, kuid kaitseväge teenistuse seadus (R. T. nr. 43 — 1926 a., sead. nr. 79) kõneleb vabariigi valitsuse õigusest sõjaministri ettepanekul teostada reserv- ja maakaitseväge laste katsemobilisatsioon (§ 136) ning sõjaministri äränägemisel igal ajal tegelikku kaitseväge teenistusse kutsuda käsutusvæes olevaid kodanikke, kas kõik või osakaupa ja ühes nendega ka vastava arvu reservväe ohvitseri ja allohvitseri (§ 28). Kas see ei tähenda sama, mis mobilisatsioon? Kas see ei tähenda vabariigi valitsuse — isegi selle üksikute liikmete — võimu kasvu riigikogule põhiseadusega kindlustatud võimu arvel? Kas võib kõnelda, et vabariigi valitsusel pole võimu, kui tema käes on raha ja kaitsevägi, kui temal on olemas see, mille puudus näit. Inglismaal painutab kuninga võimu rahvaesinduse võimu alla?

Põhiseaduse § 81. järgi, on vabariigi valitsusel õigus välja anda eriseaduses ette nähtud alustel ja korras kaitseväge d e s s e puutuvaid seadlusi ja määrusi, kuid riigikogu poolt vastu võetud eriseadusele (R. T. nr. 1. — 1922 a. sead. nr. 1) tuginedes on vabariigi valitsus loonud ka kaitseväelise ühiku.

Põhiseaduse (§ 84) järgi ei tohi kellelegi riigi kulul painukit, vaevatasu või muud tasu määrata muidu kui sellekohase seaduse põhjal, kuid vabariigi valitsus kustutas Eesti panga peakoosolekuna mõnede isikute võlad miljoniteviisi, kusjuures

„vaevatasu“ saanud isikute nimed on rahvaesindusele „saladus“.

Aga niinimetatud „raamseadused“ — kas need ei tähenda riigikogu usaldusel põhineva vabariigi valitsuse võimu kasvu? Võtame, näit., maaseaduse, mille teostamine on pandud vabariigi valitsusele! See on neist kõige tähtsam, kuid neid on palju; neid on vähema ja suurema tähtsusega (näit., vähemusrahvuste kulturomavalitsuse seadus); võib isegi öelda, et vähe leidub meil seadusi, kus seaduseandja poleks teataval määral delegeerinud oma võimu vabariigi valitsusele.

Kui kaugele see delegatsioon võib ulatuda, seda tõendab kõige piltlikumalt välis-, kriminaal- ja kaitsepolitsei ühendamise ajutine seadus („R. T.“ nr. 68 — 1924. a., sead. nr. 28), mille järgi politsei sellekohase üldise korraldusseaduse maksmapanekuni antakse vabariigi valitsusele õigus tarvilikke määrusi maksuma panna ja korraldusi teha politsei keskasutise välis-, kriminaal- ja kaitsepolitsei kohaliste asutiste kujundamiseks (§ 2). Siin tuleb tähendada, et politsei oli korraldatud seadustega (Asutava Kogu poolt vastu võetud politsei- ja kriminaalpolitsei korraldused „R. T.“ nr. 4/5 — 1920. a., sead. nr. 20 ja 21, ja vabariigi valitsuse poolt ajutise valitsemiskorra § 12-da põhjal vastu võetud kaitsepolitsei korraldus „R. T.“ nr. 61/62 — 1920. a., sead. nr. 182).

Aga eelleping Rootsi tikustrustiga tikumonopoli asjus — kas see pole rahvaesinduse asetamine fakti ette? Ja kaitseväge de ülemjuhataja määramine 1. detsembril 1924. a. mobilisatsiooni väljakuulutamisetä kui ka sõjata? Ja kaitseisukorra kestmine 1. detsembrini 1924. a. ilma rahvaesinduse kinnitamiseta („R. T.“ nr. 145 — 1924. a.) ning selle kestmine tähtaega määramata 17. novembrini 1926. a. („R. T.“ nr. 89 — 1926. a.).

Kõik see tõendab riigikogu peaaegu piiramatut usaldust vabariigi valitsuse vastu. See usaldus läheb isegi nii kaugele, et riigikogu volitab vabariigi valitsust välja töötama riigikogu valimiste seadust, saadab vabariigi

valitsusele seisukoha võtmiseks põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, volitab vabariigi valitsust maksma panema määrusi, mis puudutavad riigikogu, kohtute ning riigikontrolli sisemist korraldust (rahalise autasu seadus „R. T.“ nr. 183/184 — 1925. a.) ja vabariigi valitsuse poolt selle seaduse põhjal maksma pandud juhtnõupid („R. T.“ nr. 22 — 1928. a.).

Võiks jätkata lõpmatuseni säärate nähtuste esitamist, kuid aitab ka neist. Küsiksin siiski, kas võib pärast seda imestada selle üle, et vabariigi valitsus, tundes oma võimu, löi hiljuti kahtlema, kas rahvaesandus võib üldse läkitusega pöörduda rahva, s. t. oma volitaja poole. Ei — imestamiseks pole siin põhjust: see on usaldusele põhineva võimu kasvu loogiline käik, on usalduse loomulik tagajärg: vabariigi valitsus on rahvaesinduse juht ning sellena kasvab tema võim.

Kui seejuures vahelduvad vabariigi valitsuse koosseisud, siis on see täitsa loomulik. Nagu igal kuningal ning igal presidendil on oma iga, on ka vabariigi valitsuse igal koosseisul oma iga. Kuningad surevad, lahkuvad troonilt või neid kukutatakse, samuti presidendid; kuid jääb kuningas, jääb president — „le roi est mort, vive le roi“. Samuti ei ole igavesed ka vabariigi valitsuse koosseisud, kuid jääb vabariigi valitsus, jääb organina, jääb seni, kuni maksab põhiseadus. Normaalsetel oludel on kuningas surmani, president „Valges majas“ või „Palais des Elysées“ volituste tähtaja möödumiseni, vabariigi valitsus ametis kuni sellest vabastamiseni riigikogu poolt. See aeg võib põhiseaduse järgi olla pikem, kui mõne kuninga valitsemise aeg, ta oleks igatahes pikem, kui Prantsuse presidendi ametiaeg (7 aastat). Kui tegelikult see aeg on olnud lähem, isegi üsna lühike, siis ei peitu selle põhjused mitte põhiseaduses, vaid mujal ja neid ei suudaks kõrvaldada ei president ega isegi kuningas. Kas on meil ükski valitsus vabastatud rahvaesinduse poolt või vä-

hemalt rahvaesinduse otsese umbusalduse osaliseks saanud? Seda pole olnud. Vabariigi valitsused on seni iselahnud, on ise ohjad maha pannud. Vabariigi valitsused on lahkunud mitmel põhjustel, — on lahkunud näit. selle tõttu, et on muutunud rahvaesindused (Maapäev, Asutav Kogu, riigikogu), et on muutunud rahvaesinduse koosseis (riigikogu I, II ja III koosseis), ja lahkudes ametist on lahkunud valitsused tahtnud rahvaesindusele jätta vabad käed; on lahkunud selle tõttu, et koalitsiooni kuuluv erakond on ära kutsunud oma esindajad valitsusest, kusjuures riigivanem pole isegi katsunud teisi kutsuda; on lahkunud, et anda aset laiale koalitsioonile (seinast seinani); on lahkunud, et uuesti sündida (III h-ra J. Teemandi valitsus) jne. jne.

Neid lahkumisi hinnates tuleks öelda, et tegelikult meie seni ei tunne n. n. valitsusekriise: on olnud vabariigi valitsuse vabatahtlikud ning häbelikud lahkumised, vabatahtlikud taganemised ja lagunemised. Kuid mis on sellel ühist põhiseadusega? Võiks olla juttu isikutest, keda valitakse valitsusse, võiks kõnelda erakondadest, kust neid võetakse, kuid mitte põhiseaduse puudulikkusest. Ei või, näit. süüdistada põhiseadust, et valitsusse ei lähe heameelega rühmade liidrid, juhid, või et meil tegelikult puuduvad veel rühmade liidrid või juhid või puuduvad isegi veel kristalliseerunud kodanlikud erakonnad. See kõik ei puutu põhiseadusse ning seda kõike ei paranda ka ükski ükspuhake poolt valitud president. Järelikult on jutt meil sagedasti korduvatest valitsusekriisidest ja põhiseaduses peituvate kriiside põhjustest täiesti alusetu.

Edasi kõneldakse, et põhiseaduse järgi on meil raskendatud vabariigi valitsuse moodustamine, mis muutub lõppude lõpuks isemoodi „lehmakauplemiseks“. Kuid kas on ükski „koalitsioon“ võimalik kauplemiseta või kokkuleppeta? Kas saab kõrvaldada kauplemist president, ametisse seades parlamendi ees vastutavat

ministrite nõukogu või kabinetti? Selle peale vastatakse — tõsi, ta ei saa seda kõrvaldada, kuid valitsuse moodustamine sünnib kiiremini. Aga tõendused? Inglismaa, Prantsusmaa. Jah — tõesti, kuid seal on oma põhjused, mis sugugi ei olene kuningast või presidendist, vaid poliitilise elu tempost, kujunenud traditsioonidest, erakondade vahekordadest jne. jne.

Meie põhiseadus ütleb: „vabariigi valitsuse kutsub ametisse ja vabastab sellest riigikogu“ (§ 57). „Kutsub... ja... vabastab,“ mis see tähendab? See tähendab, et riigikogu ühel ajal vabastab ühe, ning kutsub ametisse teise vabariigi valitsuse — samuti nagu see toimub harilikult ametnikkude nimetamisel. Nii on see põhiseaduse järgi. Kas võib säärast kiirust isegi teoreetiliselt kujutella seal, kus president peab enne järele kuulama, kas tema poolt ametisse seataval valitsusel on parlamendi usaldus?

Et põhiseaduse järgi peaks vabariigi valitsuse moodustamine toimuma säärase kiirusega, seda tõendab muu seas see asjaolu, et põhiseadus kõneleb küll sellest, et „üksiku ministri lahkumise puhul täidab tema kohuseid uue ametisse astumiseni üks vabariigi valitsuse liikmetest valitsuse määramisel,“ kuid ei kõnele, nagu seda teevad mõned saksa riikide põhiseadused, sellest, et „sind alle Minister zurückgetreten, so haben sie bis zur Bildung eines neuen Ministeriums die Geschäfte weiter zuführen“ (Baieri § 66, Badeni § 53 teine lõige, Württembergi § 29, Hesseni § 38 teine lõige j. t.). Seda teeb riigikogu kodukord, kuid redaktsioonis, mis täiesti erineb põhiseaduse § 57-s väljendatud mõttest. Kodukorra § 101 ütleb: „Vabariigi valitsus vabastatakse ametist peale uue valitsuse ametissekutsumist.“ Kui võtta seda redaktsiooni täpsalt, siis on meil valitsuste vahetusel ühel ajal kaks valitsust: uus alles valitud ning vana. § 101 peaks kõnelema ameti üleandmisest, aga mitte ametist vabas-

tamisest. Nähtavasti on selle kui ka kodukorra peat. XI („Vabariigi valitsuse ametisse kutsumise kord ja ametist vabastamise kord“) teiste paragrahvide redigeerimisel rohkem silmas peetud põhiseaduse § 64, mille järgi „Vabariigi valitsusel peab olema riigikogu usaldus“ ning „Valitsus või tema üksikud liikmed lahkuvad ametist, kui riigikogu neile avaldab otsust umbusaldust“, kui § 57. Kodukorra §§ 102. ja 103. järgi teostub vabariigi valitsuse lahkumine ainult valitsuse teadaande põhjal, ehk, kui lubatud öelda, „no променю“.

Nagu juba tähendasin, on § 64. olemasolu § 57. juures täiesti üleaarne, sest kui valitsus või tema üksik liige on otsese umbusalduseavaldise osaliseks saanud, siis on endastmõistetav, et valitsus või tema üksikliige lahkub, teades, et, kui ta ei lahku, teda niikuinii vabastatakse ametist. Sel seisukohal asub näit. Badeni põhiseadus. Seal ei leidu midagi usaldusest, sest on maksima pandud sama kord, mis meie põhiseaduse § 57. ette nähtud. „Das Staatsministerium,“ ütleb Badeni põhiseadus „besteht aus den Ministern, deren Zahl und Geschäftskreis durch Gesetz geregelt wird (kas see ei tuleta meelde meie põh. s. § 58?). Die Minister werden... vom Landtag gewählt (§ 52)... Der Landtag kann jederzeit durch einen Beschluss, die Mitglieder des Staatsministeriums oder einzelne desselben abberufen“ (§ 53, esimene lõige). Et see seisukoht õige, seda kinnitab ka Hesseni põhiseadus, kus rahvaesindusele pole antud valitsuse vabastamise õigust, mille tõttu seal ka ette nähtud meie põhiseaduse § 64. vastav kord. Hesseni põhiseaduse § 38 ütleb: „Die Mitglieder des Gesamtministeriums bedürfen... zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Landtags. Versagt der Landtag durch einen ausdrücklichen Beschluss dem Gesamtministerium das Vertrauen so tritt es zurück... Der Landtag kann jederzeit die Abberufung einzelnes Mitglieder des Gesamtministeriums verlangen (viimast see-

pärast, et ametisse kutsumine sünnib osariigi ministeriumi eesistuja poolt, keda nimetatakse „Staatspräsident“).

Et aga meil põhiseadus kõneleb ka vabariigi valitsuse lahkumisest otsese umbusalduse avaldamise taajärjel, siis oleks võidud ka seda ette näha kodukorras, kuid mitte üksinda, nagu seda teeb maksev kodukord, mille tagajärjel meil praegu välja kujunemas meie põhiseadusele täiesti tundmatu parlamentarism, vaid vabariigi valitsuse hariliku lahkumisviisi kõrval. Kuid olgu, kuidas on: ei ole meil seni ükski valitsus lahkunud selle tõttu, et teda oleks riigikogu vabastanud, või selle tõttu, et ta oleks sunnitud lahkuma otsese umbusalduse avaldamise tagajärjel. Meie teada on kõik seni üles tõstetud usaldusküsimused saanud tarvilise enamuse.

Kuid pöördume tagasi vabariigi valitsuse ametisseadmisel. Nagu tähendatud, peaks see põhiseaduse järgi sündima kiiresti: samal koosolekul, kus üles võetud vabariigi valitsuse vabastamise küsimus, või sama kiiresti, nagu näit. peaks sündima linna- või maavalitsuse ametissekutsumine. Tegelikult see küll nii ei toimu, kuid kas võib selles süüdistada põhiseadust? Teatavasti teostab põhiseadust selles osas riigikogu kodukord. Põhiseadus on siin jätnud riigikogule vabad käed, kuid selle tingimusega, et asi oleks nii korraldatud, et poleks viivitust. Mäletavasti tähendas ka põhiseaduse komisjoni aruandja Akl. K. Ast, § 58. ette kandes, et „põhiseaduse komisjon arvas . . . redigeerida paragrahv niiviisi, et riigivolikogul oleks võimalik igasugust teed tarvitada“. Ei või öelda, et riigikogu, vastu võttes kodukorda, oleks valinud õnneliku tee, tehes riigikogu esimehe ülesandeks esineda ettepanekuga vabariigi valitsuse koostamise asjus (kodukorra § 103) või teiste sõnadega: panes tema peale valitsuse moodustamist. Riigikogu esimees ei ole riigipea — president; ei ole temal ka näit. Mecklenburg-

Strelitz'i Landtag'i presidendi õigusi (viimane nimetab ministrid). Ta on riigikogu usaldusmees — ainult selle esimees. Ei leiaks näit. tema poolt kutsutud valitsuse koossels vastuvõtmist riigikogu poolt, tähendaks see temale umbusalduse avaldamist, mille tagajärjeks oleks tema lahkumine ametist. Seepärast on praksis leidnud väljapääsutee „riigivanema kandidaadi“ näol. Kuid sama praksis näitab, et säärane põhiseadusele ning kodukorra täiesti tundmatu instituut on üheks põhjuseks, et valitsuse moodustamine meil venib.

Et valitsuse moodustamist kiirustada, selleks oleks mitu teed. Kõige lihtsam oleks see, et valitsus koostuks kõikide rühmade esindajatest proportsionaalselt nende arvulisele suurusel, kuid säärane moodus on raskesti teostatav, sest põhiseaduse seisukohalt on valitsus oma tegevuses solidaarne ning poliitiline juht, mis oleks aga võimatu, kui temas oleksid esindatud täiesti vastupidised poliitilised voolud. Valitsuse moodustamine võiks ka sündida sel teel, et riigivanema ning ministrite kandidaadid riigikogu koosolekul üles seatakse ja seal kohe hääletusele tulevad, nagu see toimub igasugustes organisatsioonides juhtivate organite valimistel. Nähtavasti sel teel toimubki näit. valitsuse moodustamine Baden is (Die Minister werden . . . vom Landtag in öffentlicher Sitzung gewählt<sup>\*)</sup>). Kuid võib kahelda selles, et sellisel teel moodustatud valitsuse liikmed kaua koos töötavad. Arvatavasti ongi sel põhjusel näit. Mecklenburg-Schwerin'i põhiseaduses ette näinud minister-presidendi valimise ja teiste ministrite vahel kahepäevalise tähtaja, kuid, nähtavasti, on ka siin terve algatus rahvaesinduse — Landtag'i käes. Kõige otsustabekohasem moodustamisviis oleks, minu arvates, järgmine: riigikogu valib kas vanematekogu poolt esitatud või otse riigikogu koosolekul üles seatud kandidaatide seast riigivanema, kes ka kutsub ametisse teised ministrid, sellest riigikogule kas lihtsalt teatades (analoogiliselt Würt-

tembergi ja Gruusia põhiseadustega) või temale kinnitamiseks ette pannes (analoogiliselt Hesseni ja Baieri põhiseadustega).

Nii siis, kuna igas tsiteeritud põhiseaduses valitsuse või ministeeriumi moodustamise viis otseselt ette nähtud, jätab meie põhiseadus siin harilikule seaduseandjale täiesti vabad käed. Kas on see tema nõrk või tugev külg? Minu arvates on see tema tugev külg, sellega läheneb meie põhiseadus n. n. painduvatele põhiseadustele, jäädes ühtlasi paindumatuks põhiseaduseks.

Eespool püüdsin selgitada, et meil oleks erilist põhjust kaevata, et meie valitsused langevad liiga kergelt. Nema d on langenud, sest nad on tahtnud langeda. Kuid oletame, et tulevikus nad saavad langema riigikogu muutliku meeoleolu tagajärjel. Tekib küsimus, kas saab siin midagi ette võtta, mis valitsuse langemisi, kui mitte võimatuks ei teeks, siis igatahes raskendaks. Kui saab — kas on selleks vaja muuta põhiseadust või võib selleks abinõusid leida ka harilikul seaduseandlikul teel? Minu arvates on kõik lahendatav harilikul seaduseandlikul teel, põhiseadust täiesti puutumata jättes. Kui mõned põhiseadused on vajaliku leidnud olevat neid abinõusid otseselt ette näha, siis ei saa seda lugeda nende tugevaks küljeks. Tuleb vajadus neid muuta, on otseselt päevakorral põhiseaduse kriisi küsimus. Meil säärased kriise ei saa tekkida, sest meie põhiseadus on ka selles küsimuses riigikogule vabad käed jätnud. Riigikogu võib kõike seda korraldada oma kodukorras. Missugused oleksid siis need abinõud?

Selle kohta ütleb näit. Mecklenburg-Strelitz'i põhiseadus: „jeder Staatsminister oder das Staatsministerium in seiner Gesamtheit ist zum Rücktritt verpflichtet, wenn der Landtag zweimal in derselben Angelegenheit sein Misstrauen gegen ihre Amtsführung beschliesst, Über einen Misstrauensantrag darf jedoch zum ersten-

mal nicht eher als am dritten Tage nach seiner schriftlichen Ankündigung, das zweitemal nicht eher als nach Ablauf von weiteren sieben Tagen beschlossen werden“ (§ 16); Thüringeni põhiseadus: „Der Landtag kann mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten in namentlicher Abstimmung jedem Mitglied der Landesregierung das Vertrauen entziehen... Der Antrag muss von mindestens einem Drittel der Abgeordneten gestellt und mindestens sechs Tage vor der Beratung auf die Tagesordnung gesetzt werden“ (§39); Preisi põhiseadus —: „Der Landtag kann ein Staatsministerium oder einem einzelnen Staatsminister durch ausdrücklichen Beschluss sein Vertrauen entziehen... Der Antrag auf Herbeiführung eines solchen Beschlusses muss von mindestens dreissig Abgeordneten unterzeichnet sein. Über den Antrag darf frühestens am zweiten Tag nach seiner Besprechung abgestimmt werden... Über die Vertrauensfrage muss namentlich abgestimmt werden. Der Beschluss auf Entziehung des Vertrauens ist nur wirksam, wenn ihm mindestens die Hälfte der Abgeordneten zustimmt, aus denen zur Zeit der Abstimmung der Landtag besteht“ (§57); Baieri põhiseadus: „Das ausserordentliche parlamentarische Mittel ist die Kundgabe des Misstrauens... Der Antrag auf eine solche Kundgebung bedarf der Unterstützung von mindestens dreissig Abgeordnete ist dem Ministerpräsidenten sofort schriftlich mitzuteilen und innerhalb fünf Tagen zur Beratung zu bringen... Der Beschluss ist Gültig, wenn mindestens die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl zustimmt. Es ist eingehend zu begründen“ (§55).

Põllumeestekogude riigikogurühma poolt riigikogule esitatud eelnõu (§§ 79 ja 80)

on Thüringeni põhiseaduses ette nähtud moodusel peatuma jäänud, kuid mitte järjekindlalt — sest eelnõu järgi võib juhtuda, vabariigi valitsus langeb, kui tema vastu on hääletanud 51 riigikogu liikmest 26 (Eelnõu ütleb: „selle avaldamiseks on tarvis, et riigikogu koosolekust selle küsimuse otsustamisel osa võtaksid üle poole riigikogu liikmetest (näit. 51 - E.M.) ja et üle poole neist osavõtjatest (järelikut näit. 26 - E. M.) nimelisel hääletamisel vabariigi valitsusele umbusalduse avaldamise poolt hääletaksid.“ Seejuures peab aga umbusalduse avaldamise ettepanek ise olema vähemalt ühe kolmandiku (s. t. 34 - E. M.) riigikogu liikmete poolt alla kirjutatud. Teatav järjekindluseus. Ühtlasi näeb tähendatud eelnõu ette, et umbusalduse avaldamise ettepanek antakse komisjoni, kes seitsme päeva jooksul esineb oma seletusega umbusalduse avaldamise ettepanekus esitatud põhjenduste kohta.

Võib veel muid moodusi leida — kuid igatahes on selge see, et neid võib ning tuleb ette näha kodukorras, mis samuti konstitutsiooniline seadus, kuid selle vahega, et ta maksma pannakse harilikku seaduseandja — riigikogu — poolt.

Edasi leitakse, et vabariigi valitsusel puudub võimalus reguleerida seaduseandlikku tööd, mille tõttu oleks presidendi ametiseseadmine mõõdapäästamatu. Selle kohta loeme põllumeestekogude riigikogurühma eelnõu seletuskirjas järgmist: „kuigi näiteks Soomes on presidendil vetoõigus, näeb käesolev eelnõu ainult ette, et Eesti presidendil õigus on seadust, kui see tema arust kas rahvaenamuse soovidele ei vasta või puudulikult kokku on seatud, riigikogule tagasi saata tarviliste tähenduste ja põhjendustega. See õigus peab presidendil lihtsalt juba sel põhjusel olema, et meie seaduseandlik aparaat on seni puudulikult töötanud, isegi seadusi vigadega ja vastoludega redigeerides, mispärast meil juba väljakuulutatud seaduste muutmise ja isegi

nende muudatuste muutmise on saanud hariliseks nähtuseks.“

Siin on tegemist liialdusega. Et meil on palju puudulikke seadusi ning palju „muutmise seadusi“, see on tõsi, kuid põhjendada seda sellega, et see kõik on selle tagajärg, et vabariigi valitsusel puudub võimalus reguleerida seaduseandlikku tööd, oleks minu arvates ekslik. Mina ei hakka siin kõiki põhjusi esitama, kuid ütleksin ainult, et vabariigi valitsus on 99 juhtumil sajast ise olnud kaastegev.

Kuid oletame jälle, ja nimelt, et vabariigi valitsusel tõesti puudub seaduseandliku töö reguleerimise võimalus. Kas on see puudus kõrvaldatav ja kuidas? Öeldakse: „jah, on kõrvaldatav, kuid seatagu ametisse president.“ Mina ütleksin: „jah, on kõrvaldatav, kuid parandatagu või täiendatagu riigikogu kodukorda“. Kodukorra § 57. järgi loetakse seadus riigikogu poolt vastuvõetuks, kui kõik redaktsiooni kohta tehtud ettepanekud on riigikogus hääletamisega otsustatud. § 55. märkuse järgi võib riigikogu ka otsustada seadust vastu võtta ilma redaktsioonikomisjoni kätte andmata. Sel juhtumil seadus loetakse vastuvõetuks peale sellekohase otsuse tegemist kolmanda lugemise lõpul (§ 57). Minule näib, et pole mingit takistust selleks, et seadus saaks uuesti arutamisele võetud, kui vabariigi valitsus seda nõuaks enne seaduse lõplikku vastuvõtmist. Mis eriti puutub seaduste puudulikkusse, siis on see samuti kõrvaldatav kodukorra täiendamise teel; näit. andes riigikogu koosoleku juhatajale õigus keelduda hääletamisele panemast ettepanekut, mis on vastolus varem vastuvõetuga, või laiendades redaktsioonikomisjoni võimupiire, näit. volitades teda seadust mitte ainult keeleliselt läbi vaatama, vaid ka kõrvaldama seaduses muid eksitavaid puudusi.

• Lõpetades sellega oma ettekannet, arvan, et olen jõudumööda suutnud põhjendada minu poolt üles seatud teese.

Määrati veerandtunniline vaheaeg, millele järgnesid läbirääkimised.

Juhataja kohale asus K. Grau, kes avaldas järgmise juhatusse ettepaneku:

Ajavähesuse pärast piirata kõnelejate kõneaega 15 minutini.

Ettepanek võeti vastu.

Läbirääkimistel sõnas A. Kliiman:

Mul on öelda üsna väike sõnake „riigivanema ameti juriidilist laadi ja funktsioone“ käsitleva referaadi nii vormilise kui sisulise külje kohta. Vormiliselt tahaks puudutada käsitluse käiku ja viisi, sisuliselt tahaksin aga esitada referendi väidetele diametraalselt vastandseisukoha.

Käsitluse välisest küljest esitan ajanappuse pärast ainult paar märget, millised aga küllaldaselt suudavad selgitada, et referendi kasutatud käsitlusviis ja mõttekäik antud juhul ei saa ega või meid viia sihile.

Hra. referent, pidades riigipea-mõistet mittevajalikeks, asub eesti riigivanema õigusliku ilme määritlemisele sel teel, et võtab ühe arvatava riigipea siit ja sealt mitmesuguste õiguslikkude riigikordadega maist ning võrdleb nende kompetentsi riigivanema omaga. Valides ja võrreldes riigipäid induktiivselt, ei märkagi arutleja, et tal selleks toiminguks peab olema ja ongi juba olemas mingi üldine kujutus riigipeast, mis tal täidabki teritum comparisonis'e aset. Ent viga ei seis sellel, et on hakatud võrdlema arvatavate riigipeade kompetentsi eesti riigivanema omaga, vaid selles, kuidas seda võrdlust toimetatakse.

Ma konstateerin, et referent on kogu selle osa käsitlemisel seisnud ühe jalaga poliitilisel ja teisega dogmaatilisel pinnal. Hra referent on võtnud Eesti riigivanema kompetentsi teatavad jooned meie põhiseadusest, kuna samal ajal mitmesuguste riigikordadega välismaade riigipeade kompetentsi aga vaadeldakse nii kuidas ta avaldub tegelikus elus. On ju täitsa kaks ise asja norm ja normi rakendus elus. See on sedavõrt selge, et selle juures peatudagi ei maksa.

Kui tahetakse võrrelda mingsuguste organite faktilist kompetentsi, siis, — kui see toiming peaks juristi-dogmaatikut kuidagi huvitama, tuleb võtta mõlemi võrreldavate üksuste tegeliku elu avaldisi, aga mitte nii, et vaadeldakse ühe dogmaatilist sisu ja teise poliitilist. Kui esinebki sarnase ebameetodilise hinnangu juures käsiteldavate organite kompetentside võrdlus, siis see on ainult ühe ühiku dogmaatilise sisu juhuslik ühtesattumine teise ühiku poliitilise sisuga. Säärne kompetentside „võrdsus“ ei kõnele sõnakestki nende üheväärikkuse poolt ega vastu.

Hra prof. Piip, kõrvutades välismaade isesugustele põhimõtetele rajatud riigipeade poliitilist võimu riigivanema põhiseadusliku õigusvõimuga, on võrrelnud absoluutselt võrdlematuid suurusi. Et referendi väitel oleks hinnatavat kaalu, oleks olnud vaja asuda

ühilasesse vaatenurka ja silmitseda välismaa arvatavaid riigipäid samuti dogmaatilisel nagu Eesti riigivanematki.

Teiseks referendi mõttekäigu iseärasuseks on tema riigipeamõiste (õigeminl — kujutluse) dualistlik käsitamine. Nimelt võrreldakse riigipäid ja riigivanemat siseõiguslikult ja rahvusvaheliselt. Seejuures langetatakse pearõhk rahvusvahelisse esindusfunktsiooni, mis pida- vat referendi teise teesi järgi olema ainukene kõigile olevale riigipäile ühtlane ametifunktsioon (!) Ajanappuse pärast ma ei saa sellegi märkme juures pikemalt peatuda, tähendan vaid seda, et kuidas ka ei piiritledaks rahvusvahelise õiguse ja riigioiguse vahet, kunagi ei saa seda piiri nii konstrueerida, et riigipea olulisi funktsioone saaks otsida rahvusvahelisest õigusest. Milliseid ütesandeid ka seoks riigivanemaga rahvusvaheline õigus, riigivanema juriidilist ilmet ja jõudu võime hinnata üksi ainult meie oma põhiseaduse normistiku põhjal. Si- seriikkude asutiste ja ametnikkude varustamisel õiguste ja kohustistega ei ole rahvusvahelisel õigusel sõnakestki rääkida kaasa.

Et mul võimalik ei ole referaadi välise külje üksikasjusse tühirida, piirdun ülemalesitatud paari tõl- asjaga, mis küllaldaselt näitavad, et referendi kasu- tatud käitlusviis ei võimalda tulla mingile teadusli- kus mõttes etteheidetevabale seisukohale. Mis puu- tub sisulisse külge, siis pean esitama referaadist dia- metriaalselt erineva vaatekoha. Millist teaduslikult lubatavat tõestamisviisi ka ei tarvitataks, arvan ma, võib tulla riigivanema suhtes vaid ühele arvamusele, s.o. ta ei ole riigipea.

Vaadeldes riigipäid, leiame, et nad kõik on oma- ette ühikud, organid, mis selsavad valitsusest eralda- tuna ning valitsusest oma jõuastmelt ülalpool. Et mitte tekitada asjata poleemikat, ei ole tarvis hakata siin defineerima, kas riigipea peab olema kollegiaalne või ainuisikuline organ, isegi seda ei ole vaja siin- kohal mainida, et ta on organ. Jätkub rõhutamisest, et riigipeale on alati omane see, et ta on esiteks omaette ühik ja teiseks valitsuse võimust ülalpool seisev ühik.

Asudes riigivanema õigusliku ilme selgitamisele, loeme põhiseaduses (57. §), et valitsemise võimu teostab Eestis vabariigivalitsus, kuhu koosseisu kuulub riigivanem (58 §), kes esitab Eestis vabariiki, juhib ja ühtlustab vabariigi valitsuse tegevust, juhatab valitsuse istungeid ja võib pärida aru üksikult ministreilt nende tegevuse üle (61. §). Sel- lest nähtub, et riigivanemast luuakse eriuhik, oma- ette organ, kuid mitte niisugune, mis selsaks väl- jaspool valitsust, vaid just valitsuse enda seesmuses. Et riigivanemal on õigus pärida aru üksikult minist- reilt, siis selle võimu tõttu eristatakse tema muist valitsusliikmeid, s.o. ministreist ja tõstetakse nen- dest üle kõrgemale. Sellega ei ole riigivanem mi- nistrite suhtes mitte primus inter pares, vaid esineb



nende tegevust kontrolliva organina. Ent juhtides valitsuse istungeid, esineb ta vabariigivalitsuse teotsemist juhtiva organina ning on ses funktsioonis kindlasti juba tavalise kabineti-visiraadi omadustega primus inter pares. Riigivanem aga esindab Eesti riiki ka rahvusvaheliselt ning astub välja ka siseriiklikes esindusküsimusis. Sel alal on ta juba riigivalitsuse n. n. välisorgan, s. o. ei toimi enam valitsuse teotsemise võimaldamiseks, vaid, kui erioiguste ja kohustistega valitsusilise nagu iga ministri, suundab oma toimingu väljapoole valitsust.

Sellega on riigivanem eriliste funktsioonidega varustatud lihtne valitsusilise ning, jäädes valitsuse seemusse, ei ole ta oma õiguslikult ilmet mitte riigipea.

Kokkuvõttes saame referendi 5+2 teesi asemel kaks järgmist vastavalt riigivanema ameti juriidilisele laadile ja funktsioonele:

1. Riigivanem, kuuludes vabariigi valitsuse koostisse, ei ole põhiseaduslikult mitte riigipea.

2. Oma funktsioonide iseloomult riigivanem on kolmekujuline:

- a) valitsuse teotsemist juhtiv organ;
  - b) ministrite tegevust kontrolliv organ ja
  - c) vabariigi valitsuse välisorgan
- a) siseriiklikes funktsioones  
b) välisriiklikes funktsioones.

A. Palvadre: Prof. Uluots rõhutas põhilausest: head inimesed võivad ka halbade seaduste juures asju hästi korraldada, kuna aga halvad inimesed ka heade seaduste puhul asja rappa ajavad. Lähtudes sellest seisukohast esitas tema kõrgendatud nõuded riigikogu koosseisu kohta, et rahval riigikogu tööst rohkem kasu oleks. See põhilause eeldab ka heatahtlikku suhet seadustesse. Härra Trakmann omalt poolt väitis, et seaduste tõlgendamisel peame meie rohkem heatahtlikud olema seaduste eneste suhtes. Meie põhiseaduse suhtes me aga seda ei ole. Meil on harilikult viisiks tema mahategemine, ilma et seejuures katsuksime aru saada, kuidas tuleks põhiseaduses leiduvatest puudustest ja raskustest heatahtlikult üle saada. Prof. Uluots lõi ette, et meie riigikogu juured ulatuvad kaugemale minevikku. Härra Maddison väitis jälle, et meie riigikogu funktsioonid kujutavad endast loogilist järeldust riigivõimu funktsioonidest demokraatlikus riigis. Nende mõlemate referaatide väärtuseks on see, et nad on meile asjalikult näidanud, et meie põhiseadus vastab meie elu nõuetele ja on teoreetiliselt põhjendatav. Seepärast pole vaja esitada mingisuguseid nõudeid tema parandamiseks ja muutmiseks praegu. Referaatidel üksikasjaliselt mitte peatudes tähendan ainult, et prof. Uluotsa ja härra Maddisoni referaat on meile üles seadnud printsipiidid, mida meil oleks tarvis tulevikus meie riikliku arenemise teel silmas pida. Prof. Piibu referaat seab üles kolm põhilause: 1) Meie riigivanem

on tõeline riigipea ja esindab riiki rahvusvaheliselt, 2) meie riigivanem pole mitte *primus inter pares*, vaid tema amet on erilaadiline: ta juhatab vabariigi valitsuse tegevust, pärib üksikutelt ministritelt nende tegevuse üle aru, sunnib üksikuid ministreid ametist lahkuma jne., ühe sõnaga: ta on erilaadiline ütemus; 3) põhiseaduse järele pole vabariigi valitsus mitte riigikogu täidesaatev komisjon, vaid tal on omaette kindel kompetents ja riigivanem on tegelik vabariigi valitsuse juht. Selle mõtte arendamisega saame üle nendest raskustest, mis põhiseaduse puudustena harilikult ette tuuakse. Ka härra Maddison väitis, et vabariigi valitsuse võim on väga suur ja kasvab tulevikus veelgi. See kõik näitab suunda, milles vabariigi valitsuse ja riigikogu vahetork tulevikus areneb ja arenema peab. Prof. Piip tuletas meelde „Kaja“ artiklit riigivanema ameti eritõlgendamise riigivanemate K. Pätsi, J. Teemandi ja J. Tõnissoni poolt. Selles artiklis pole küsimust küllalt asjatundlikult selgitatud ja etteoodud väiteid ei ole õieti hinnatud. Esimeses näites on riigivanem ära unustanud, et vabariigi valitsus peab olema kõige lähemas ühenduses riigikoguga ja et vabariigi valitsus peab tegelikult riigikogu tööd juhtima, kuna riigivanem omakorda on valitsuse juht. Teise näite kohta tuleb tähendada, et kui valitsuse üksikule liikmele riigikogus umbusaldust avaldatakse, siis peab tõelikkult ka riigivanem ühes kogu valitsusega tagasi astuma, kui see valitsuse liige on teotsenud riigivanema ja kogu valitsuse toetusel või ülesandel. Kui aga umbusaldust avaldatakse üksikule valitsuse liikmele, kes omapead, omal isiklikul vastutusel, on teotsenud, siis ei ole riigivanema ja kogu valitsuse lahkumine kohustuslik. Kolmanda näite kohta tuleb öelda, et valitsus peab küll oma algatatud seaduse eelnõu kaitseks välja astuma, kuid võib ka öelda, et ta sellest asjast veel usaldusküsimust ei tee. Kolmas näide iseloomustab rohkem meie seaduseandmise puudulikkust, kui riigivanema ameti eritõlgendamise viisi, kus juures selle puudulikkuse eest on vastutav valitsus, kui vastu võetakse seadused, ilma et riigikogu oleks vabariigi valitsuse poolt küllaldaselt informeeritud nende seaduste vastuvõtmise tagajärgedest ja ulatusest.

R. Lesta: Referent Maddison jõudis presidendi instituu di suhtes eitava seisukohale, mida ka pooldan. Referent lõi oma väidete põhjenduseks ette argumente, kuid neid oleks võinud olla veelgi rohkem, siis oleks ka selgitatud küsimus, et selle instituu di sisseseadmine pole kokkukõlas rahva suverääniteedi põhimõtetega. Et lahendada küsimus, kas meie põhiseadus on halb või mitte, selleks tuleks minna Montesquieu õpetuse juurde. Iga seadus on halb siis, kui ta elunõuetele ei vasta. Võtame meie põhiseaduse kvintessentsi ja võtame ka elust selle ning vaatame, kuid nad sobivad! Põhiseadus on kogu meie elu konstrueeriv seadus ja temaga on maksmata pandud

rahva suveräniteet. John Locke ja teised filosoofid on püstitanud õpetuse rahva suveräniteedist. Meil on neile õpetusile vastav rahva suveräniteet olemas. Rahva suveräniteedi otstarve on kindlustada iga kodanikule, ka vähemusele, — tema õigused. Kas see suur põhimõte vastab meie ajalooliselt kujunenud elule? Tuleb kosta — ja. Enne germaanlaste sissetungi mele maale oli see põhimõte meil juba maksev. Edasi kestis alaline võitlus kuni hilisema ajani meie maal ikka sama printsipi pärast. Peale 1917. a. revolutsiooni jätkati seda võitlust teises suunas — Vene vastu — ja on võidetud. Locke'i arvates ei ole rahva suveräniteet üldse võõrandatav, kuid härra Maddisoni referaat sihib sinna poole, et rahva suveräniteeti kitsendada. Seda aga ei saa ega tohi ning selle vastu vaidlen. See idee oli olemas juba enne Locke'i ja oli ka Eestis enne germaanlaste sissetungi. Igal maal, kus rahvas mõelda oskab, ei saa enam rahva suveräniteedi juurest tagasi astuda selle kitsendamise mõttes. Meie põhiseaduse vastu peaks suuremat respekti tundma ja mitte teda nõnda üksikõikselt ja ilma parema näitamata maha tegema. Ühinen täiesti ka prof. Piibu arvamusega, et praegusil olukorral puudub meil oluline vajadus presidendi instituudi sisseseadmiseks. —

Prof. Uluots: Ei saa kõigi härra Maddisoni poolt toodud väidetega nõus olla, eriti just 1. ja 2. teesiga. Härra Maddisoni tähendatud teeside järele peaks teistes presidentidega riikides olema alalised konfliktid. Seda aga ei ole. Selles mõttes on esimene, eriti teine tees liiga julgelt üles seatud. Presidendi instituudi sisseseadmine pole muidugi kokkukõlas meie põhiseadusega, kuid ta oleks siis kokkukõlas, kui ta põhiseaduslikus korras sisse seatakse. Selles mõttes vastav tees ei talle midagi. Mis puutub praegusse põhiseadusse, siis pole ta osutunud halvaks. Ainult tema teostamine pole küllaldane. Me peaksime katsuma teda arendada ja täiendada, et ta meie elu-oludele täiesti vastaks. Teesi 3. ja 4. järele jõuame otsusele, et põhiseadusega on selleks antud rahvale laialdane volitus, nimelt kõiki vastavaid raskusi ja puudusi harilikul seaduseandlikul teel kõrvaldada. Prof. Piibu referaadi kohta, tähendan, et riigivanem ei ole mitte ainult rahvusvahelises mõttes riigi tipuks, vaid ta on ka siseriiklikult riigi juhtiks. Riigivanem juhib vabariigi valitsuse kaudu kogu riiki, viimasel on selleks usaldus riigikogul ja sellel omakorda rahvalt. Seda põhimõtet ei ole seni millegipärast täielikult teostatud. Härra Maddison arvab, et vabariigi valitsuse võim on senini põhiseadusega kokkukõlas olnud ja isegi kasvanud; seda aga ei ole. Tihti on lastud asjadel riigikogus kujuneda nõnda, kuidas nad kujunevad. Riigivanem ei ole meil seni täiel määral olnud riigikogu poliitiliseks juhtiks. Selles on süüdi riigikogu ise. Riigivanemaks ja vabariigi valitsuse eisteks liikmeteks on sageli kutsutud mitte partei-

liidrid, vaid isikud, kes riigikogu juhtima ei hakka või ei hakkaks, vaid kes parteide ja nende liidrite käskusid täidaksid. Seepärast ei ole vabariigi valitsus sageli olnud mitte riigikogu juht, vaid juba ennem riigikogu poolt juhitud komisjon. Selle pahe kõrvaldamiseks on tarvis, et mõlemad, nii vabariigi valitsus, kui ka riigikogu, põhiseadust täidaksid. Selleks olekski riigikogu liikmeil tarvilik kõrgendatud organiseerimisvõime. Vabariigi valitsuse üldine tegevus ei saagi sageli praeguse faktillise korra juures olla parem, kui ta on. Nõnda näiteks on meil praegu veel, kui ma ei eksin, ministeerium ja võrdlemisi väga tähtis, kus ei leidu ühtegi juristi. Ei saa niisuguses olukorras vabariigi valitsuselt rohkem nõuda, kui ta võib ja kui tal tööriistad ulatuvad. Ning milles seisab põhjus? Niisugustel kordadel tuleb sageli arvestada mitte valitsuse tahet, vaid iga üksiku ministri tahet ja viimane oleneb omakorda tema parteist ja nimest. Tegelikult ei ole meil seega riigivanema instituut, ega ka vabariigi valitsuse seisukord säärasena välja kujunenud, nagu ta põhiseaduse järele olema peaks. Põhiseaduse järele peab riigivanem olema isik, kes tegevalt juhib vabariigi valitsuse ja viimase kaudu kogu riigi poliitikat riigikogu usaldusel. Tegelikult kipub vahakord just vastupidiselt arenema. Tõsi küll, 10 aastat ei ole veel vahet küllaldane aeg, et vastavad instituudid oleksid võinud lõplikult välja areneda, kuid ta on siiski pikk küllalt, et teatavad arenemistendentsid ilmsiks tuleksid. Just viimaste suhtes ei ole aga sellekohast selgust märgata. Kahtlemata ei saa seda tendentsi määrata üksinda riigivanem ja vabariigi valitsus, vaid eeskätt ja eriti ka riigikogu. Kahjuks ähvardab riigivanema instituuti veel uus hädaoht, nimelt ministeeriumide korraldusseadus, mis on teoksil. Sellesse on paigutatud ka riigivanema kohta käivad määrused. Need määrused ei tee aga seda instituuti mitte tugevamaks, vaid hoopis vastupidi. Selle seaduse eelnõu oma praegusel kujul püüab vähendada riigivanema võimu ja võtta talt õigusi ja ülesandeid, mis põhiseadusega riigivanemale on täita antud. Riigivanema instituut ei vaja meil praegu võib-olla mingit määrustamist seadusega, aga kui seda tehakse, siis on riigikogu ülesandeks põhiseadust oma tegevuse juures respektida ja mitte põhiseadusega vastollu sattuvaid seadusi luua. Selles küsimuses oleks põhiseadusest mittekiinnipidamine mitte ainult analoogiline võõra riigi aumärkide vastuvõtmisega, vaid tema tähtsus oleks palju sügavam.

Prof. Piip: Oponendiks on osutunud ainult noor kolleeg. Ta andis riigipea definitsiooni, kuid see ongi tema nõrkus. Mina tõin oma referaadis hulga riigipea definitsioone selleks, et ainult näidata, kui võrdt amorfne on see mõiste. Avaldan tänu härra Palvadrele, kes seda kolme põhimõtet paremini selgitas, kui ma ise seda tegin. Rahvusvaheliselt on meie riigivanem personaalne riigipea, kuid siseõiguslikult

mitte *primus inter pares*, vaid vabariigi valitsuse juht. Juhi osa on otstarbekohaselt kirgesid taltsutada. Meil valib pool parlamenti riigivanema ja oleks seepärast soovitav, et oleks ainult kaks parteid. Ja tegelikult on ka: koalitsioon ja opositsioon, kuid puudub ka koalitsiooni juht säärasena, kui Bonar Law oli seda Inglismaal. Seda ei ole meil seni veel jõutud teostada. Juhi ülesanne pole mitte mõnele riigikogu liikmele komplimente öelda, mida paber ei kannu ja selleks on küll juhil tugevat enesedistsipliini vaja. Härra Maddison on küsimuse peale vaatanud *de lege ferenda* seisukohalt, kuna mina olen püsinud seisukohal *de lege lata*. Meie presidendi instituudi vajaduse nõue on sama vana, kui meie põhiseaduski. Rahvaerakond oli alul presidendi poolt, kuid Poska asus presidendi instituudi vastu, lähtudes just soovist võimaldada tugeva valitsuse loomist, öeldes, paneme presidendi valitsusse enesesse. Ka tööerakonnas olid lahkuminekid: Anderkopp ja Strandmann olid poolt, kuid Olesk ja Seljamaa — vastu. Ka mina olin vastu peaaegu samadel motiividel, mis Poskagi. Kokkuvõttes ei ole praegu vajadust põhiseadust muuta, vaid on küll vajadus ainult vabariigi valitsuse aparadi tehnieerimiseks. Selleks ei ole aga mitte sugugi tarvis meie riigi raami — põhiseadust muuta, vaid ainult olemasolevale raamile anda õige kohaldamine.

E. Maddison vastab prof. Uluotsale. Mina pole kaitsenud seisukohta, nagu poleks põhiseaduses presidendi instituuti ette nähtud. Kas presidendi instituut piirab rahva suveräniteeti või mitte, selle üle võivad vaated olla lahkuminevad. Prof. Uluotsa väide, et minu teine tees on liiga julgelt üles seatud, on ka julge, sest tegelikult on viga ainult selles, et see tees on vähe põhjendatud referaadis. Jätsin selle teemata eeldusel, et need allikad, millega seda teesi võib põhjendada, on kõigile isegi teada. Näiteks kontrasigneerimised vastava ministri poolt ja president ei kirjuta üldse mõnele paberile alla. Peale selle võiks näiteid tuua ajaloost: Läti presidendi ja ühe ministri vahekord, siis Inglismaa ja Prantsusmaa. Kokkuvõttes jään oma seisukoha juurde.

A. Palvadre ettepanekul otsustati viimane referaat kuulata peale lõunavaheajaga, enne seda aga päevakorda ses mõttes muuta, et p. p. 8. ja 9. enne referaati läbi arutada.

A. Palvadre tõstis üles küsimuse, kas ei oleks otstarbekohasem avaldada Õigusteadiaste päeva protokolle eriraamatuna, kuna senine kord — „Õiguses“ avaldamine —, ei ole soovitav, sest seal ilmub protokoll väga katkendlikult? Ülestõstetud küsimust pooldas E. Maddison; tähendades, et teistes riikides (näiteks Ungaris) niisugused sündmused kõik eribrošüüridena avaldatakse. Soovitas kirjastamise summade saamiseks pöörduda riigivanema poole, kes loodetavasti ei keeldu toetust andmast. Toetuseta olevat, kõneleja arvates, raske meie oludes kirjastamist teostada.

R. Lesta pooldas eriraamatu väljaandmist, kuid kulude suhtes soovitas pöörduda Eesti Kirjanduse Seltsi poole, kes riigi toetusega töötab ja kellel seepärast kergem on väljaandmist korraldada.

R. Rägo ei ole nõus kahe eeskõneleja soovitusetega eriraamatu kirjastamise kulude suhtes. Leiab, et protokollide kirjastamine iseenesest nii raske ei ole kui arvatakse, ning ei toetuse palumine on õigusteadiastele küllalt piinlik.

Teeb ettepaneku paluda Tartu Õigusteadiaste Seltsi, et see ilmutaks Õigusteadiaste päeva protokollide teiste õigusteadiaste seltside abiga.

A. Piip toetas ettepanekut täiel määral.

A. Palvadre tähendas, et korraldaval toimkonnal on tähtis saada vastavat otsust eriraamatu väljaandmise kohta. Loodab, et kulude saamine komisjonile ülepeastamatuid raskusi ei sünnita.

Otsustati: 7. Õigusteadiaste päeva protokoll avaldada eriraamatuna ja väljaandmise korraldamine anda Tartu Õigusteadiaste Seltsi hoolde.

Järgmise Õigusteadiaste päeva aja ja koha kindlaksmääramise küsimuse kohta võttis esimesena sõna A. Kliiman, kes, puudutades päeva seesmist korraldust, leidis, et praegu kasutatav referentide-lektorite süsteem ei ole sugugi kohane Õigusteadiaste päeva eesmärkide taotluseks.

Soovitas referentide süsteemi asemele tarvitusele võtta ühistööle rajatud oponentide süsteem, mis võimaldavat otstarbekohasemalt täita päeval oma ülesannet — kogu juristide perega uurida ühiselt ja lahendada Eesti õigusliku elu põletavamaid päevaküsimusi.

Oponentide süsteemi järele olevat vaja, et oleks referendi kõrval kaastöötajaks ka oponent. Ainult sel juhul, kui referendi ja oponenti vaatekohad on subtsentraalsed, kõik seisukohad pole loogiliselt kaaluteldud, valib selle ilmsiks tulemisel korraldav komitee veel teise oponenti eelmisele lisaks.

Et referentide süsteemist täiesti erinev oponentide süsteem on raskem rakendada, ei peaks kedag kohutama. Tema elluviimiseks on väga mitmeid teid olemas; näiteks, pikalevenimise ärahoideks võiks piirata esinejate aega minimaalseni, üles seada teatavaid nõudeid referaatide teeside laadi kohta jne.

Soovitas praeguse referentide ja kaasreferentide iseseisvate referaatide asemele võtta referentide ja oponentide süstemaatilist ühistööd.

R. Lesta arvates oleks otstarbekohasem, kui referendid avaldaksid õigusteadiaste päeval ettekandmisele tulevad referaadid juba varem, siis saaksid oponentid põhjalikumalt asjasse süveneda.

R. Rägo arvates on Õigusteadiaste päeval teatavaid puudusi ja ehk rohkemgi kui h-ra Kliiman esitanud. Nende kõrvaldamiseks oleks tarvilik järgmise Õigusteadiaste päeva päevakorda erireferaadina võtta Õigusteadiaste päevade korraldamise küsimus. Teeb sellise ettepaneku.

F. Karlson pooldas R. Lesta poolt üles tõstetud küsimust ja arvas, et asjast saaks üle sel kombel, kui referaadid enne ettekandmist „Õiguses“ avaldataks. Ettetoodud avaldist soovitas päeval vastu võtta soovivaldaisena.

F. Karlsoni sooviavaldise vastu rääkisid A. Palvadre, J. Uluots ja K. Grau, kelle arvates sellist sooviavaldist eriti vastu võtta ei ole tarvilik. See võiks jääda korraldava toimkonna hooleks, kes võimaluse korral püüaks seda teostada.

Hääletamisel võetakse R. Rägo ettepanek hääleteenamusega vastu.

F. Karlsoni sooviavaldis sai poolt 6 häält.

Järgmine õigusteadlaste päev otsustati pidada Tallinnas 1929. aasta kevadpühade nädalal, pühadele järgneval neljapäeval ja reedel.

A. Palvadre soovitas päeva korraldus anda Tallinna Õigusteadlaste Seltsi hooleks, ning mitte valida korraldavat eritoimkonda, sest senine korraldus on näidanud, et toimkonna liikmed teistest linnadest ei ilmu toimkonna koosolekuile ja tarvilikud korraldused on ikka tehtud Tallinna või Tartu Õigusteadlaste Seltsi juhatusel poolt.

Ettepanekut toetasid R. Rägo ja E. Vahtramäe.

Ettepaneku vastu oli F. Karlson, kes soovitas jääda endise korra juurde, mille järele korraldava toimkond moodustatakse kohapealsest õigusteadlaste seltsi juhatusel ja teiste rahukogu ringkondade esindajatest.

J. Uluots pooldas F. Karlsoni ettepanekut ses mõttes, et järgmine päev korraldataks veel endise korra järele, kuna selle (järgmise Õigusteadl. päeva) pävakorda juba võeti Õigusteadl. päevade korraldamise küsimus.

E. Madisson ja K. Trakman ühinesid F. Karlsoni ettepanekuga.

Hääletamisel võeti A. Palvadre ettepanek rõhuva hääleteenamusega vastu.

Otsustati jätta korraldavaile toimkonnale, Tallinna Õigusteadlaste Seltsile, koopteerimis õigus ja teatada temale otsusest.

Määrati lõunavaheaeg.

Kl. 18. jätkub koosolek.

Juhataja kohal K. Grau.

Kohtuvõimu korraldus põhiseaduses — ref. J. Uluots.

Ref. algus kl. 18,5.

## Kohtuvõimu korraldus põhiseaduses.

Prof. J. Uluots.

I.

V. a. koosolijad, daamid ja härrad. Meie praegusel ajal, oleme kahtlemata harjunud sellega, nagu peaksid kohtuasutised seisma eraldi teistest asutistest. See n. n. võimude jagamise põhimõtte esitamine riigiorganite korraldamisel on aga võrdlemisi hilise daatumiga. Selle vastu ajalooline minevik näitab, et kohtute tegevus polnud eraldatud administratiivsest ja sagedasti ka seaduseandlikust võimust. Seda „võimude ühendamise“ nähtust võime tähele panna antiikilmas ja igal pool ka keskajal. Sellest võimude ühendamise printsiibist ei ole eraldi seisnud ka Eesti minevik. Vaid selle vastu. Meie võime öelda, et 1889. a. -ni Eesti territooriumil olid kohtuasutised harilikult varustatud ka administratiivsete ja mõnikord ka eriliste normide andmise funktsioonidega. Huvitaval viisil leiame, et eeskätt ainult vallakohtud, iseäranis XIX saj.

teisel poolel, olid sellest printsiibist eraldi korraldatud. Sel ajal kui Eestis ja tolleaegses kogu Venes veel kohtu- ja administratiiv-asutised olid ühendatud, oli Lääne-Euroopa maadel juba teissugune arusaamine riigiorganite funktsioonide jagamise kohta omane.

Ma ei hakka selle uue, n. n. võimude jagamise, vaate kerkimist ja sellekohaseid arvamusi siin üksikasjaliselt ette kandma. On küllalt, kui tähendan, et Montesquieu algatusel XVIII ja XIX sajanditel, iseäranis viimase esimesel poolel, kujunes peaaegu üldtunnustatud aksioomiks, et seaduseandlik võim, valitsemisvõim ja kohtuvõim ei või olla ühendatud, vaid iga sellekohase funktsiooni jaoks peab olema ka eriline organ. Ka Vene keisririik, olgugi absoluutne, asus viimati — XIX sajandi teise poole alul — kohtukorralduse alal võimude eraldamise printsiibi teostamisele, olgugi mitte päris

lõplikult, kuid võrdlemisi väga sirgjoonelisel kujul. 1864. a. kohtu seaduse näol leidis kohtuvõimu eraldamine administratiivsest võimust ja ka seaduseandlikust võimust teostamist. Need Vene kohtuasutised, mis 1864. a. seadusega Vene keisririigis ikka rohkem ja rohkem maksuma pandi, toodi viimati üle ka Baltikumile ja eriti Eestisse.

1889. a.-l sündis seega kohtukorralduse alal oluline muutus ka Eestis. Senised administratiivsete funktsioonidega ühenduses olnud kohtuasutised kõrvaldati ja ainult kohtumõistmise õigusega varustatud kohtuasutised seati sisse. Nõnda kestis seisukord kuni Eesti vabariigi tekkimiseni.

Eesti vabariigi algupäevil, Ajutise Valitsuse ja Asutava Kogu ajal, üldiselt võeti üle Vene kohtukorraldus ainult mõningate, kohalikkudest asjaoludest tingitud, muutuste ja täiendustega. Asutava Kogu põhiseadusekomisjonis loomulikult tekkis omakorda küsimus selle üle, missugusele seisukohale n. n. võimude jagamise asjas Eesti põhiseaduse loomisel asuda. Üldiselt valitses kogu komisjonis see arusaamine, et ka Eesti vabariigis tuleb võimude jaotamine täielikult teostada. Sellekohased vaated ei leidnud õieti kellegi poolt vastuvaidlust.

Tõsi küll, esialgu arvati, et kohtuasutistele, nimelt kõrgema kohtule võidavat veel panna ka seaduste väljakuulutamise ja seaduste algteksti alaldamise funktsioonid.<sup>1)</sup> Kuid lõplikult, põhiseaduse III lugemisel komisjonis, kõrvaldati kohtute ülesannetest seaduste väljakuulutamise ja seaduste algteksti alaldamise funktsioonid ja jäeti sel-

<sup>1)</sup> E. V. põhiseaduse e e l n õ u (esimese lugemise ajal komisjonis, 1 parandus) § 71: „Riigikohus hoolitseb ja valvab rutulise ja õiglase kohtumõistmise üle kõigis riigi kodanlikes ja õiguslikes, üldistes ja erikohtutes. Riigikohus hoiab alles seaduste ja rahvusvaheliste lepingute algkirjad ning kuulutab välja seadused; tema valvab põhiseaduse täitmise järele, neid seaduseandlike akte, mis põhiseaduse vastases, välja kuulutamata jättes ning põhiseaduse vastaseis vabariigi valitsuse ja ametkohtade korraldusi tühjaks tunnistades.“ Vt. riigikogu arhiiv: Asut. Kogu põhiseaduse komisjoni protokollid: Disad.

lega kohtutele eeskätt ainult õigusemõistmise funktsioon. Niisugustele põhimõtetele rajatud esinebki praegune maksev põhiseadus. Tarvis selles asjas ainult tähele panna phs. IV peatükki, kus räägitakse riigikogust, V peatükki, milles kõneldakse valitsusest ja VI peatükki, milles käsitletakse kohut. Juba seega põhiseaduse välispidise korraldamise, süstematiseerimise seisukohast katsutakse väljendada mõtet, et ka Eestis seaduseandlik, valitsemis- ja kohtuvõim on igaüks vastavate erioorganite kätte usaldatud. Tõsi küll, meie oleme käesoleval Õigusteadl. Päeval näinud, et seaduseandluse ja valitsemise funktsioonid tõepoolest teineteisest täielikult pole eraldatud. Mis aga puutub kohtutesse, siis ei jäta vastavad §§ mingisugust kahtlust selle üle, et kohtud on eraldatud teistest riiklikkudest organitest, millel on muud ülesanded.

Niipalju, kui praegutoodud asjaoludest selgub, võiksime seega teha järelduse, et Eesti põhiseaduse järele kohtulikkude funktsioonide teostamine on antud selleks eriti määratud asutiste, riigioorganite, ja nimelt kohtute kätte. Seda praegutoodud põhimõtet väljendangi mina oma esimeses teesis.

## II.

Seades seega ülesandeks Eesti vabariigi organite seas just üht liiki organeid — kohtute näol — eraldada kõigist teistest, kerkis põhiseaduse loomisel endastmõistetavalt küsimus: millisel määral ja kui suures ulatuses põhiseaduses endas kohtukorralduse ja kohtutegevuse üksikasju määrustada? Põhiseaduse esialgsetes eelnõudes olid selle kohta üksikasjalisemad normid üles seatud.<sup>2)</sup> Võrreldes praeguse põhiseadusega oli neis ka üksikasjalisi norme kohtukorralduse kohta. Põhiseadusekomisjonis peeti aga liigseks liiga üksikasjaliselt kohtukorraldust ja kohtutegevust põhiseadusega määrata. Seepärast praegu maksva põhiseadusega on ainult teatavad juhtnöörid kohtukorralduse

<sup>2)</sup> Vt. märkuses 1 tähendatud e e l n õ u §§ 69—80.

ja kohtutegevuse suhtes üles seatud. Ma katsungi nüüd märkida neid norme, mis Eesti põhiseaduses kohtukorralduse ja kohtutegevuse kohta leidub. Ühes sellega selgub, kui suur tegevusväli kohtukorralduse ja kohtutegevuse määrustamisel on jätud harilikule seaduseandlusele.

Kohtute juriidilisele iseloomustamisele on otsustava tähendusega p.-s. § 68: „õigusemõistmist Eestis teostavad oma tegevuses sõltumatud kohtud.“ Praegutoodud §-i ajalooline seletamine ei jäta kahtlust, et sõnadega: „oma tegevuses sõltumatud kohtud“, on tahetud tähendada kohtute iseseisvust. Seejuures esineb kohtute iseseisvus ehk sõltumatus kahes suunas: 1) selles suunas, et kohtud ei ole oma tegevuses sõltuvad ühestki teisest põhiseaduses ette nähtud mittekohtulisest riigiorganist, 2) „oma tegevuses sõltumatud kohtud“ tähendab aga ka seda, et iga kohus omaette on sõltumatu ka teisest kohtust ega pruugi saada ettekirjutusi teiselt kohtult. Järelikult iga kohus on oma tegevuses sõltumatu. Ühtlasi öeldakse:

„Õigusemõistmist teostavad kohtud.“ Järelikult, õigusemõistmise alal on kohtud varustatud praegutähendatud sõltumatusega. Jääb järele küsida, missugused on need kohtud, millele põhiseadus seesuguse sõltumatu tegevuse õigusemõistmise alal kindlustab? Phs. §§ 69—74 näitavad, et kohtud kõik jagatakse põhiseaduse seisukohalt kahte liiki. Nimelt § 74. räägitakse, et erakorralised kohtud on lubatud sellekohase seaduse piirides ainult kolmel tingimusel: sõja ajal, kaitseseisukorras, ning sõjalaevadel. Tähendab kõik teised kohtud on erakorraliste kohtute vastandid — võiksime neid nimetada korralisteks kohtuteks.

Mis puutub korralistesse kohtutesse, siis nende seas märgib põhiseadus ära ainult üht kohut, s. o. riigikohut. Kõik teised korralised kohtud pole põhiseaduses määratud. Järelikult on korralikkude kohtute süsteemi määramisel jätud harilikule seaduseandlusele võrdlemisi vaba tegevus. Kuid kui suur on see vabadus?

Eriti tuleb küsida, kas seaduseandja kohtuid korraldades on sunnitud ainult looma mingisuguseid ühtlasi kohtuid, või on ta õigustatud kujundama ka mõningaid erikohtuid? Erikohtute sekka kuuluvad olemasolevad sõjakohtud. On need tõepoolest niisugused kohtud, mis Eesti põhiseaduse järele on lubatud? Peale selle on mitmesuguseid eelnõusid olemas selles suunas, et peale olemasolevate luua veel muid erikohtuid, nagu kaubandusekohtuid, võib-olla tööstuskohtuid jne.

Peab ütleva, et praegune põhiseadus ses asjas mingit kindlat vastust ei anna. Põhiseaduse ajalooline seletamine aga näitab, et põhiseaduse esialgsetes projektides tunnustati sellekohaseid harilikke ja erikohtuid.<sup>3)</sup> Kui nüüd hiljemini vastav määrus välja jäeti, siis ei selgu kuski, et põhiseadusekomisjonis oleks tahetud erikohtuid kõrvaldada, vaid peab arvama, et põhiseaduse koostajad erikohtuid tunnustasid, aga ei soovinud neid eriliselt põhiseaduses tähendada. Sellest tuleks järeldada, et kohtute süsteemi loomisel seaduseandjale võimalus on antud peale üldiste kohtute luua veel erikohtuid. Oleneb sellest, kuivõrt otstarbekohased seesugused erikohtud oleksid, iseäralist põhiseaduslikku takistust ei paista erikohtute loomiseks olevat.

Põhiseaduses on olemas ainult üks määrus, mis harilikude kohtute süsteemi suhtes teatava tähendusega. Phs. § 69. on öeldud, et „ülemat kohtuvõimu Eestis teostab riigikohus.“ Järelikult grammatilisel selgetusel peab tunnustama, et kõik teised kohtud peavad alistuma riigikohtule, sest muidu poleks viimasel „ülemat kohtuvõimu.“ Endastmõistetavalt tekib küsimus, mis selle alistumisega alamate kohtute seisukohalt või riigikohtu enda seisukohalt mõista? Põhiseaduse esialgne eelnõu ja vastavad tekstid näitavad, et ülema kohtuvõimuga mõisteti ühelt poolt kohtutegevuse alal ülemat võimu ja teiselt poolt kohtutegevuse

3) Vt. märkuses 1 toodud eelnõu § 71 ja laamal toodud § 70.

järelevalve alal ülemat järelevalvet.<sup>4)</sup> Peab seepärast arvama, et „ülema kohtuvõimu“ all tuleb mõista seda, et 1) riigikohtule peavad kõik teised kohtud alistuma kas kassatsioonile või revisjoni korras ja 2) et riigikohtul on ka võimalus teiste kohtute tegevuse üle valvet, teatavat kontrolli teostada.

Rohkem kui kohtuliste organite ja nende süsteemi juures peatub põhiseadus kohtunikkude eneste juures. Süstemaatilise järjekorra järele tuleks meil vaadelda, missugustel tingimustel ja viisil kohtunikud ametisse seatakse, missugusel viisil neid ametist vabastada võib, ja missugune isiklik-õiguslik seisukord on kohtunikul.

Mis puutub kohtuniku ametisse, siis selles asjas on olemas täppis määrus eeskätt riigikohtunikkude kohta. Phs. § 68. öeldakse, et riigikohtunikud valitakse riigikogu poolt. See põhiseaduse määrus on sedavõrt vastuvaidlematu, et seega mingisugust kahtlust ei saa olla selles, et riigikogu poolt valimise akti teostamise kaudu riigikohtunikud võivad olla ametisse seatud. Küsimus seisab ainult selles, kas riigikogu, riigikohtunikkude valimist toimetades, võib ilma mingisuguse eelprotseduurita riigikohtunikkude valimisele asuda või mitte? Põhiseaduse komisjonis selle peatüki väljatöötamisele tõsteti see küsimus ka üles. Iseäranis tolle aegne kohtuminister seletas, et riigikogule ei peaks jäetama võimalust ainult oma äranägemise järele riigikohtunikke valida, vähemalt teatav eelprotseduur peaks olema, olgugi, et selle eelprotseduuri määrustamine võib jääda harilikku seaduste hooleks.<sup>5)</sup> Neil põhjustel tuleb arvata, et ei oleks meie põhiseadusevastane, kui riigikogu tegevus riigikohtunikkude valimise suhtes eriliste seadustega ära määrataks. Endast-

4) Märkus 1 tähendatud eelnõu § 70: „Ülemat kohtuvõimu vabariigis teostab riigikohtunikkudest koostuv riigikohus, kelle ülevalve alla käivad õiguse mõistmise ja seaduste täitmise suhtes kõik vabariigi ületõlised ja erikohtud, valitsuse ja omavalitsuse asutised ja ametkohad.“

5) Vt riigikogu arhiiv: As. Kogu põhiseaduse komisjoni protokollid, nr. 81.

mõistetav, et seejuures võivad kerkida mitmesugused üksikasjalised küsimused. Eriti võidakse ses suhtes küsida, kas riigikohtunikkude kandidaatide esitamine riigikogule peab jääma ainult riigikohtu, või mingi muu organi hooleks. Uue kohtukorralduse väljatöötamise komisjonis on sellekohased küsimused üles kerkinud ja otsused ka tehtud<sup>6)</sup>. Minul on ainult tähtis seda selgitada, et põhiseaduse järele riigikogu poolt riigikohtunikkude valimine võib eeldada teatavat eelprotseduuri ja valimisvabadus võib sel teel leida ühel või teisel määral kitsendamist.

Mis puutub teiste kohtunikkude ametisseadmisega, siis phs. § 70. annab ka selle kohta teatava selgituse. Seal öeldakse: „Kohtunikke, kui nad seaduse järele pole valitavad, nimetab ametisse riigikohus.“ Järelkult kõikide teiste kohtunikkude, peale riigikohtunikkude, ametiseseadmine võib sündida kahel teel: kas riigikohtu poolt ametissenimetamise teel või valimise teel. Mis puutub nimetamisse, siis võivad vastava seadusega ka üles seatud olla tingimused, mille olemasolul nimetamine toimub. Sõna „nimetama“ ei tähenda igatahes seda, et alamate kohtunikkude ametisse määramine peaks olenema ainult riigikohtu äranägemisest, vaid et siin ka teatav eelprotseduur — kandidaatide esitamine jne. — aset võiks leida.

Hoopis raskem on vastata küsimusele, mida tuleb nimetada phs. § 70. tähendatud kohtunikkude ametisse „valimiseks?“ Selle all võiks kõige pealt mõista seda, et kohtunikkude valimine peaks sündima ainult rahva poolt. Sõna „valimine“ aga on võimalik interpreteerida ka muul viisil. On võimalik, et „valimine“ võiks sündida mingisuguse omavalitsuseasutise või mingisuguse

6) Uue kohtukorralduse alused, kohtum. kodif. osakonna väljaanne 1924, lhk. 24: „Riigikohtu esimees, osakondade esimehed ja riigikohtunikud valitakse riigikogu poolt vabariigi valitsuse poolt ülesseatud kandidaatide hulgast.“ Sealsamas ka sellekohased põhiseadused.

huvide esinduse poolt, näit. kaubandus-tööstuskoja poolt. Kõige huvitavam on küsimus siis, kui meil on tegemist erikohtutega. Phs. § 70. järele võib küsida, kes peab praegusel ajal sõjaringkonnakohtunikud ametisse määrama, kas peab seda tegema riigikohus, või võib seda teha mingi teine asutis? Teine asutis, kui ta seab ametisse vastavad kohtunikud, kas ta „valib“ siis phs. § 70. mõttes sellekohased kohtunikud? Phs. § 79. öeldakse: „Riigi kaitseks moodustatakse kaitseväed, mille korraldus määratakse kindlaks eriseaduses.“ Võiks mõeldagi, et sõjakohtud kuuluvad kaitseväe korraldusse ja kui niisugused, võidakse nende kohta anda eriseadused p.-s. § 79. alusel. Kuid milline peab siis nende kohtute ühendus olema riigikohtuga või valimisega nõnda, et nad üldse põhiseaduse seisukohast kohtud oleksid ja põhiseadusega kokkukõlas teotsevad?

Mis puutub kõikidesse võimalikkudesse erikohtutesse, siis ka sel puhul tuleb tegemist teha phs. § 70-ga nõnda, et vastavad kohtunikud ametisse määratakse kokkukõlas tähendatud §-ga ka „nimetamise“ või „valimise“ kaudu.

Nii siis phs. § 70-das tähendatud sõnad: „kui nad seaduse järele ei ole valitavad“, tekitavad lahkavamuksi selle üle, kes vastavalt valimisi toime panna võib. Ei põhiseaduse süstemaatiline, ega ka ajalooline seletamine ei anna sellele küsimusele täpsat vastust.

Mis puutub kohtunikkude ametist vabastamise, siis ei ole p.-s. määrused selles asjas mitte täiesti täpsad. Kõige pealt tekib küsimus, kas Eesti põhiseaduse järele võib kohtunik olla määratud ametisse teatavaks tähtjaks või peab ta olema määratud ametisse eluajaks? Sellele põhiseaduse tekst selget vastust ei anna. Põhiseadusekomisjoni protokollid ka ei võimalda vastuseandmist. Järelikult peab arvama, et ka selle küsimuse käsitamisel on harilikule seaduseandlusele jäetud teadav vabadus. Kuid vabadus kui suures ulatuses? Phs.

§ 72 ja 73 teeb ka vandekohtunikke kohtunikkude väärseteks, ainult nad eraldatakse kõrvaliste ametite suhtes teistest kohtunikkudest. Vandekohtunik aga õieti oma loomu poolest ei saaks eluaegne kohtunik olla. See toob kaasa mõtte, et põhiseaduse järele kohtunikuamet võidakse ka tähtajaliseks teha. Vastuvaidlemiseks kohtuniku tähtajalise ametisemääramise kohta võib tuua põhiseaduse § 68. ja nimelt kohtuniku tegevuse sõltumatuse põhimõtte, nimelt sellest seisukohast, et kohtuniku määramine ametisse tähtaja peale ühel või teisel määral riivaks kohtuniku sõltumatust tema tegevuses. Nii siis kohtuniku tähtajaline kui ka tähtajatu määramine leiab üht või teist toetust põhiseaduses, kuid igatahes mitte täpsat vastust.

Hoopis täpsamalt on määratud teine juhtum kohtuniku tegevuse lõpetamise suhtes, nimelt ametist tagandamise küsimus. Phs. § 71 ütleb: „Kohtunikke võib tagandada ametist ainult kohtu teel.“ Nii siis täppis määrus näib olevat antud, kuid mis tähendavad sõnad „kohtu teel“? Kõige pealt võiks arvata, et kuna riigikohus kohtunikke ametisse nimetab, siis vahest „kohtu teel“ tähendaks seda, et riigikohus samal teel ja alusel, s. o. ametissenimetava asutisena ka kohtunikke võib ametist tagandada. See seletus pole aga mitte võimalik. Esiteks pole kõik kohtunikud riigikohtu poolt ametisse nimetatavad, vaid on peale selle ka valitavaid kohtunikke — kõige pealt riigikohtunikud ise. Toodud seletuse seisukohast ei saaks seega valitud kohtunikke üldse ametist tagandada. Teiseks ei sünniks seesugune tagandamine õieti mitte kohtu teel, vaid administratiivsel teel. Viimast tagandamisviisi aga põhiseaduse § 71 just ei luba. Nii siis tuleb otsusele jõuda, et sõnad „kohtu teel“ tähendavad seda, et kohtunikkude ametist tagandamine võib sünnida ainult kohtuasutise poolt, kus viimane toimib õigustmõistva asutisena. Kuid sellega ei ole veel öeldud, kas vastav kohus teotseb phs. § 71. puhul kriminaal- või



distiplinaarkohtuna. Kui selle küsimuse lahendamisele asuda, siis näeme, et phs. esialgsetes eelnõudes — I ja II lugemisel komisjonis — oli täpsalt tähendatud, et kohtunikke võib ametist tagandada tema poolt korda saadetud süütegude korral vastava kohtuotsuse põhjal.<sup>7)</sup> Selle tõttu tuleb arvata, et põhiseaduse esialgsete eelnõude järele oli ette nähtud tagandamine ametist kriminaalkohtu teel. Põhiseaduse III lugemisel komisjonis otsustati aga maha tõmmata sõnad „tema poolt korda saadetud süütegude korral vastava kohtuotsuse põhjal“ ning asendati see sõnadega: „kohtu teel“. Teiseks, missugustel motiividel põhiseaduse komisjon sel puhul talitas? Kahjuks ei ole komisjoni protokollides selle kohta seletusi olemas ja puudub seega võimalus täpsat vastust saada ajaloolise seletamise seisukohast. Paistab ainult võimalik olevat, et oleks siin ainult redaktsiooniline parandus tehtud, siis seda arvatavasti ehk ka oleks märgatud. Oletada seega võib, aga mitte tõendada, et esialgse teksti asendamise kaudu uuega taheti ehk teha rohkem kui ainult redaktsioonilist parandust. Olgu kuidas on, praktiline tagajärg on see, et põhiseaduses on ainult sõnad: „tagandada ametist kohtu teel“ ning laiendava seletuse kaudu võidakse mõelda, et „kohtu teel“ tähendab niihästi kohtu teel kriminaalasjaparutamise korras kui ka kohtu teel distiplinaarasjaparutamise korras. Kas see seletus on õige, on iseküsimus. Phs. § 71 lõige 2 korraldab kohtunikude ümberpaigutamise küsimust. Seal öeldakse: „Kohtunikke võib vastu nende tahtmist paigutada ühest kohast teise ainult seaduse täitmisest tingitud juhtumitel.“ Järelikult on ka siin jäetud harilikule seaduseandlusele määrata, missugustel tingimustel võib koh-

tunikke vastu nende tahtmist ühest kohast teise paigutada.

Olles sel teel selgitanud, niipalju kui põhiseadus seda võimaldab, teatavad juhtnõõrid kohtunikude ametiseseadmise ja sellest tagandamise suhtes, jääb üle veel kolmas küsimus, nimelt kohtuniku isiklik teenistusõiguslik seisukord. Phs. § 72 ütleb: „Kohtunikud ei või pidada peale seadustes ettenähtud juhtumite kõrvalist palgalist ametit.“ Selle §-i interpretatsioon ei jäta kahtlust selle üle, et üldise reeglina kohtunikud ei või pidada kõrvalist palgalist ametit. Sellest keelust järgneb, et seaduseandjal on teatav kohustus hoolitseda selle eest, et kohtuniku palk ka kohtunikule väärilist ülespidamist kindlustaks. Ka kohtuniku tegevuse sõltumatuse eeltingimuseks on see, et ta oleks ülespidamise suhtes kindlustatud. Teisest küljest aga lubab siiski phs. § 72 seaduseandjal võimaldada kohtunikule pidada kõrvalist palgalist ametit; kui ma ei eksi, siis mõeldi komisjonis eriti niisuguseid juhtumeid, kus iseäranis kasulik võib olla kohtuniku kõrvalamet, näit. õpetöös. Järelikult teatavatel erijuhtumitel võib võimaldatud olla kohtunikul kõrvalist palgalist ametit pidada. Põhiseadus ütleb: „palgalist ametit.“ Järelikult kui amet ei ole palgaline, on auamet, siis seesugune kõrvalamet kohtunikule keelatud ei ole.

Põhiseadus korraldab eeskätt küsimust, kui kohtuniku tegevus on tema peamet ja kui teine tegevus talle kõrvalametiks. Aga mis on siis, kui keegi on mingisuguses teises ametis ja kohtuniku amet on talle kõrvaliseks ametiks? See paistab ehk alguses olevat lausa akadeemiline küsimus, kuid ometi pole ta seda. Asjalugu on nimelt see, et kohtukorralduse komisjoni poolt on mõeldud luua riigikohtus mitmesuguseid osakondi ja peale selle ka n. n. „riigikohtu erikoosolek.“ Selles viimases on ette nähtud liikmetena: riigikohtu esimees, riigikohtu osakondade esimehed ja kolm riigikogu ja kaks vabariigi valitsuse

7) Märkus 1. toodud tähendatud eelnõu § 74: esimesel lugemisel komisjonis vastu võetud eelnõu § 78 ja teisel lugemisel komisjonis vastu võetud eelnõu § 78. — Vt. märkus 1. (lk. 212) tähendatud arhiiv ja protokollid.

liiget, kes selleks riigikogu poolt valitakse,<sup>8)</sup> et vabariigi valitsuse liige on seotud teatava ametiga ja tema olemine riigikohtunikuks saab talle olla ainult kõrvalametiks. Vähemal määral ehk võib seda väita riigikogu liikmest, kes oleks riigikohtunikuks. Sama küsimus tekib muidugi sel puhul, kui võimaldatakse mingisuguseid erikohtuid, kusjuures nende kohtute liikmed ei oleks määratud kroonu kohtunikudeks, vaid lastakse pidada muud alalist ametit. Nii siis pole tähendatud küsimus mitte ainult akadeemilise iseloomuga, vaid ta on ka puhtpraktilise tähendusega. Kuidas tuleks teda lahendada? Põhiseaduses on ette nähtud ainult üks juhtum, kus arvama peab, et kohtuniku amet võib olla ka kõrvalamet. Nimelt, phs. § 73. ütleb: „Sellekohaste seaduste alusel ja korras alluvad üksikud liigid kriminaalasju vandekohtule. Vandekohtunikke ei seo eelmise paragrahvi nõuded.“ Ei või arvata, et vandekohtunikud oleksid mingisugused kroonukohtunikud, et see amet oleks neile peamet, vaid vandekohtuniku amet on neile teatav kõrvalamet. Vandekohtuniku suhtes on põhiseadus sellega kohtuniku ameti pidamist kõrvalametina lubanud. Kas peab selle tõttu mõtlema, et ka teistes juhtumites see võimalik oleks, eriti, kas riigikohtu erikoosoleku jaoks võib riigikohtunikudeks määrata isikuid, kes kohtuniku ametit peavad kõrvalametina? Pean ütlema, et põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollidest selle kohta erilisi andmeid leida ei olnud. Jääb ainult järele põhiseadust süstemaatiliselt interpreteerida. Ja missugused võiksid siis olla need alused, mille tõttu kohtuniku amet võiks olla kellelegi ainult kõrvalametiks? Vastavas eelnõus vabariigi valitsuse ja riigikogu liikmete määramise kohta riigikohtu erikoosoleku liikmeteks motiveeritakse ettepanekut otsustarbekohasuse seisukohast, kuid jäetakse lahtiseks ja üksikasjaliselt lahendamata ettepaneku kokkukõlavus põhiseaduse

§ 72-ga<sup>9)</sup>. Ometi tekitab just ettepaneku kokkukõlavus põhiseadusega tõsisel kahtlusi. Nõnda võib küsida, kas kohtunik, eriti riigikohtunik, saab olla ainult kohtunik teatavates asjades, teatavatel juhtumitel, või jälle peab kohtunik olema ka alaliselt tegevuses?

Nagu teada, Vene senatis oli viisiks, et mõned senatorid olid присудствующие ja teised не присудствующие. Kohtukorralduse uue kava järele tahetakse ka meil luua midagi umbes säärast. Kuid põhiseaduse

9) Motiivid on järgmised: „Kuna põhiseaduse järele riigikohtust kõrgemat kohtuvõimu olla ei või, siis on teatavate asjade jaoks, mille harutamine riigikohtu harilikus koosseisu kompetentsi ei peaks või ei võiks kuuluda, moodustatud erikoosolek, kuhu kuuluvad peale riigikohtu enese presiidiumi veel ajutiste või mittealaliselt teotsevate riigikohtunikudena riigikogu valikul kolm riigikogu ja kaks vabariigi valitsuse liiget. Esimesed tuleksid valida iga uue riigikogu kokkutulekul, teised — iga uue valitsuse ametissekutsumisel. Need riigikohtunikud ei kuuluks mitte üldkoosoleku ja osakondade koosseisu.“ Komisjon arvas, et riigikohtunikude eneste seisukohalt oleks soovitam, kui nemad ise ja ainuüksi ei oleks kohustatud oma lähemate ametvendade üle kohut mõistma ja et need aga antaks erikoosoleku kompetentsi, mille koosseisu kuuluksid ka mittealaliselt teotsevad riigikohtunikud vähjastpoolt; loomulikult tuleks siis selle erikoosoleku kompetentsi anda ka vabariigi valitsuse liikmete ametalalised süüteod. Mis puutub nüüd kohtunikude ja kohtuuriijate ametisse nimetamise ja ametist vabastamise, siis annab komisjon põhiseaduse § 68. väljakuulutatud kohtute sõltumatuse põhimõttest niilviisi aru, et seda sõltumatust tuleb kohtutele kindlustada mitte ainult väljastpoolt kohtuvõimu olevate riigivõimude vastu, vaid ka kohtute eneste vahel teineteise vastu, mille tõttu ülem kohtuaste ei peaks saama alluvale kohtuastmele muud survet avaldada, kui ainult edaskäbe, järelevalve ja distsiplinaarkorras. See põhimõte, samuti ka tasakaal kohtute eneste vahel oleks rikutud, kui näit. riigikohus oma harilikus koosseisus teostaks ametisse nimetamisi. Sest kelle käes on ametissenimetamise võim, selle käes ka abinõu kaudse surve avaldamiseks. Seda arvesse võttes arvas komisjon otstarbekaks ka neid asju anda erikoosoleku kompetentsi. Erikoosoleku koosseisu iseärasuste tõttu ei peaks maad leiduma ka arvamustel, nagu toimetataks kohtunikude ja kohtuuriijate ametisse nimetamisi ja ümberpaigutamisi sõpruse, suguluse jne. tõttu. — vt. märkus 6 tähendatud „alused“, lk. 17 ja 18.

8) vt. märkus 6 tähendatud alused lk. 17.

seisukohalt on raske arvata, et riigikohtunikud mitte ei pruugi oma kohtuniku funktsioone alaliselt täita, vaid võivad ka ära olla ja ainult teatavatel juhtumitel tegevusse astuda. Asjaolu, et vandekohtunikkude suhtes on tehtud erand, sunnib arvama, et teiste kohtunikkude suhtes see ei peaks lubatud olema. Edasi, põhiseaduses on püütud läbi viia kohtu, valitsuse ja seaduseandluse funktsioonide jaotamist sellekohaste riigiorganite näol. Uue kava järele ei ole küll vastavad riigiorganid ise kokku liidetud, vaid on loodud isiklik unioon: riigikogu liige, samuti ka vabariigi valitsuse liige võib ühtlasi olla riigikohtunikuks. Kuid on see võimalik? Loogiliselt edasi mõeldes, võiksime kujutella, et kõik vabariigi valitsuse liikmed oleksid ühtlasi riigikohtunikud ja ka riigikogu liikmed. Mis jääks siis niisugusel korral „võimude jagamise“ põhimõttest, mis Eesti põhiseaduses vähemalt valitsusliku ja kohtulise võimu suhtes näib olevat kindlalt läbi viidud. Nagu selgub, ei ole seega kõnesolevat küsimust nõnda kerge lahendada, kui see vahest esimesel pilgul võiks paista.

Kõik need kohtud ja kohtunikud, kellest eespool kõnelesin, kuuluvad ainult ja üksinda n. n. korraliste kohtute hulka. Neile kohtunikkudele ja kohtutele näibki eeskätt kindlustatud olevat sõltumatus nende tegevuses õigusemõistmise alal jne.

Kõige viimane paragrahv kohtusse puutuvast peatükis põhiseadusest käsitleb n. n. erakorralisi kohtuid. Põhiseadus ise ei ütle, mida viimaste all mõtlema peame. Jääb järele loogilise interpreteerimise teel selgusele jõuda, mis tuleb mõelda erakorraliste kohtute all. Kui kohtud üldse õigusemõistmist sõltumatult oma tegevuses teostavad, siis jääb järele arvata, et erakorralised kohtud võivad kuidagi teisiti teotseda. Kui kohtunikud korralistes kohtutes on valitavad või riigikohtu poolt ametisse nimetatavad, siis järgneb, et kohtunikud erakorralistes kohtutes ka selles asjas võivad teistel alustel ametisse seatavad

olla. Samuti tuleb arvata, et erakorraliste kohtute liikmetel on eriline seisukord ka kõrvalameti asjus ja ametist vabastamise ning tagandamise suhtes. Kuid üldiselt on põhiseaduse määrused ka erakorraliste kohtute korralduse ja tegevuse suhtes väga üldised ja ka siin on jäetud harilikule seaduseandlusele võrdlemisi suur vabadus. Phs. § 74. määrab ainult: „Erakorralised kohtud on lubatud sellekohase seaduse piirides ainult sõja ajal, kaitseseisukorras ja sõjalaevadel.“ Nii on seega harilik seaduseandlus selles asjas piiratud ainult sellega, et 1) eriseadusega peab erakorraliste kohtute süsteem ja tegevus olema määrustatud ja määrustamine ei või sõndida adm. määrustega või seadlustega ja 2) võivad need kohtud teotseda ainult põhiseaduses määratud ajal ja kohal.

Sellega olen ma esitanud ülevaate põhiseaduse määrustest, niipalju kui nad puutuvad kohtutesse, korralistesse ja erakorralistesse. Nagu näeme, pole need määrused mitte väga üksikasjalised. Siiski on nad, nagu põhiseaduse määrused kunagi, seesugused, millest tingimata tuleb kinni pidada ja mida keegi ei saa muuta muidu, kui põhiseaduse muutmise korras. Nad on siduvad seaduseandjale ja teistele riigiorganitele. Seejuures on üks osa neid norme siiski niisuguseid, mis võimaldavad teatavate küsimuste lahendamisel interpreteerimist ühel või teisel viisil ja oleneb sellest, missugune interpretatsioon neile antud. Üldiselt on aga seaduseandjale jäetud võrdlemisi suur tegevusvabadus kohtukorralduse, kohtunikkude seisukorra jne. määrustamisel.

### III.

Peale kohtute niisugusel kujul ja näol, nagu neid ette kandsin ja nagu põhiseadus neid näeb, on aga olemas terve riiklikke asutisi, mis sagedasti kannavad ka kohtute nime või ei kanna küll kohtu nimetust, kuid siiski loetakse või on loetud kohtuvõimudeks. On seesugused asutised põhiseaduse mõtte järele ka „kohtud“?

Seesuguste asutiste hulka tuleb arvata kõige pealt hoolekandekohtuid. Nende ülesanne on selle eest muretseda, et isikud, kes ise pole teovõimsad, saaksid omale hooldajad ja et hooldajad seadusepäraselt talitaksid. Ei süstemaatilise ega teoreetilise seletuse seisukohast saa olla kahtlust selle üle, et need asutised seega mitte õigusemõistmist, vaid administratsiooni teostavad. Eesti põhiseaduse seisukohalt tuleb seetõttu tunnustada, et hoolekandekohtud, olgugi et nad kannavad kohtu nimetust, põhiseaduse mõttes siiski kohtud pole, vaid on administratiivsed asutised. Nad võivad seega küll oma nime alal hoida, kuid nende kohta ei saa rakendada norme, mis põhiseaduses on ette nähtud kohtute kohta.

Samuti kuuluvad kõnesolevate asutiste liiki niisugused asutised, mille ülesandeks on mitte sedavõrt isikut tervena hooldada ja aidata kui abiks olla kordasaatmisel, mida eraisikud toime panevad. Siia kuuluvad: 1) notarid. On selge, et notari tegevus, olgugi varem all aegadel *jurisdictione voluntaria* nime all tuntud, ometi ei sisalda õigusemõistmist, vaid erilist kaasabi toimingute kordasaatmisel. 2) Kinnistusasutised (krepoti- ehk hüpoteekasutised). Olgugi kohtuga lähemas ühenduses, teostavad need asutised ometi mitte õigusemõistmist, vaid samuti kaasabi toimingute kordasaatmisel. 3) Perekonnanõu-ametnikud: tegevuse juriidiline iseloom eriti abiellu sõlmimisel lähemalt sugulane eelmiste asutiste tegevusega. 4) Juriidiliste isikute registreerimise asutised. Vastavad ülesanded on küll sagedasti antud kohtute kätte, kuid tegevus ise sarnaneb p. p. 2 ja 3 tähendatud asutiste omadega. Kõik need praegutähendatud asutised ja muud säärased oma tegevuse iseloomu tõttu ei teosta õigusemõistmist ega kuulu seega põhiseaduse mõttes kohtute hulka.

Oma tegevuse poolest kohtutega lähemas ühenduses kui eelmised asutised või ametkohad on prokuratuur. Prokuratuuri ajaloolise tekkimise ja tema praeguse aja

ülesannete juures ei pruugi peatuda üksikasjaliselt. Ikka on olnud ja on prokuratuuri tegevuse tuumaks järelevalve selle üle, et teatavad teod või üldse tegevus seaduspärased oleksid ja sel puhul, kui vastav tegu või tegevus seadusevastaseks osutub, teo kordasaatja vastu sellekohaseid abinõusid tarvitama ja teda vastutusele võtma. Prokuröri tegevus ei sisalda seega mitte jurisdiktsiooni selle sõna otsekohesest mõttes, vaid ta on ainult eeltoimetus õigusemõistmise algamiseks ja kaasabi riigi poolt õigusemõistmisel. Selles mõttes prokuratuur ei kuulu kohtute hulka ega ole rakendatavad tema suhtes need kindlustised, mis põhiseadusega ette nähtud kohtunikudele. Ka ajalooline seletamine täiendab ainult seda, mis praegu tähendatud. Asjalugu seisab nimelt selles, et põhiseaduse komisjonis tekkisid kaunis tõsised ja pikaldased vaidlused selle üle, kas mitte prokuröri asetada samasse seisukorda, nagu kohtunikud. Mõningad liikmed leidsid, et ka prokurörid peaksid olema varustatud samasuguste kindlustistega, nagu see kohtunikute suhtes tarvilik. Teised aga väitsid, et prokuröri ülesanded on teissugused kui kohtuniku omad<sup>10)</sup>. Prokurör peab eeskätt valvama seaduste täitmise järele. See valve on aga üldiselt pandud vabariigi valitsuse peale. Kui nüüd prokuröri mitte lugeda vabariigi valitsusele alistuvaks, siis peaks vabariigi valitsuselt ka võetama ülesanne seaduste täitmise eest hoolitseda. Kuid niisugusel puhul tekib küsimus, milles siis vabariigi valitsuse ülesanne seisab, kui ta ka rahu ja korra alalhoidmise eest ei vastuta ja seaduste täitmise eest ei pea hoolt kandma? Või peaks vabariigi valitsuse käsutusse seatama mingisugune paralleelne prokuratuur? Põhiseaduse komisjonis iseäranis kohtuminister toonitas III lugemisel seda, et prokurör ometi peaks olema teatavas alistavas suhtes vabariigi valitsusega ja teda ei peaks seatama jse-

10) vt. märkus I (lk. 212) tähendatud protokolle, näit. nr. 79. ja 80.

sugusele seisukorrale kohtunikkudega. Tagajärjeks oligi see, et sellekohased ettepanekud prokuratuuri iseseisvustamise suunas komisjoni poolt tagasi lükati. Nii süsteemaatliku ajaloolise seletamise seisukohalt ei saa seega jõuda teisele järeldusele, kui et prokuratuur pole mitte seesugune asutis, mis kohtuna esineks ega saa ka prokuröride suhtes rakendada neid põhiseaduse norme, mis on üles seatud kohtunikkude suhtes.

Teatavaks paralleelseks nähtuseks prokuratuurile on, nagu teada, kohtuliku kaitse korraldus. Selle viimase suhtes põhiseaduse komisjonis mingisuguseid erilisi vaidlusi ei tekkinud. Tundus nähtavasti iseenesest selge olevat, et advokatuuri korraldust põhiseadusse üles võtta ei pruugi ja et nad kohtunikkudena põhiseaduse mõttes ei esine, olgugi ka advokatuur samuti nagu prokuratuur kohtute juures teotseb ja nende mõlemate kohta käivad määrused veel praegugi kohtuasutiste seaduses figureerivad.

Nii siis on olemas terve rida riiklikke organeid ja ametkohte, mis varematal aegadel ja osalt veel ka praegusel ajal kohtuteks nimetatakse ja mis oma tegevuse iseloomu poolest ometi õigusemõistmise teostajatena ei esine. Kõik need n. n. riikliku kaasabi instituudid ei kuulu Eesti põhiseaduse järele kohtute hulka. Teisest küljest, ka prokuratuur ja advokatuur, olgugi kohtute juures teotsevad ja õigusemõistmise teostamiseks olulised asutised, pole ometi ise õigusemõistvad asutised ja seetõttu ka mitte kohtud põhiseaduse mõttes.

Sellega olen märkinud ühelt poolt need asutised, need riigorganid, mis Eesti põhiseaduses kohtutena on mõeldud ja teisest küljest niisugused, mis ühel või teisel määral kohtulisteks asutisteks võidakse pidada ja Eesti põhiseaduse järele kohtuteks ei osutu.

#### IV.

Jääb järele vaadelda, missugused on kitsamas ja tehnilises mõttes kohtute ülesanded ja tähendus Eesti põhiseaduse järele. Phs. § 68. ütleb: „Õigusemõistmist Eestis

teostavad oma tegevuses sõltumatud kohtud.“ Järelikult ei saa mõelda, et Eesti vabariigis saaksid olla mingisugused teised asutised, mis kohtud ei ole ja mis samal ajal teostavad õigusemõistmist. Kohtutele on seega kindlustatud ainuõigus õigusemõistmise alal Eestis. Siin tekib aga küsimus, kas eraisikud ise teatavatel juhtumitel ei saa endale ka mingisugust õigusemõistmise instantsi luua? Kas see ainuõigus tähendab ka seda, et selle tõttu ei või näiteks luua vahekohtuid? Põhiseadus sellele küsimusele sõnaliselt väljendatud vastust ei anna, kuid vastus on siiski võimalik. Põhiseaduse peatükid III—IX on kõik sihitud sellele, et riigivõimu vastavaid organeid konstitueerida ning neid lähemalt määrustada. Ka põhiseaduse VI peatükis, milles „kohtutest“ kõneldakse, on seega mõeldud kohtuid kui riigivõimu organeid. Hoopis teine põhiseaduse peatükk, nimelt II, on määratud kodanikkude põhiõiguste kindlakstegemisele. Tõsi küll, et selles peatükis pole ette nähtud kodanikkude õigust tüliküsimusi lahendada vahekohtunikkude kaudu. Kuid ühtlasi põhiseaduses loendatud põhiõigused ei kõrvalda kodanikkude teisi õigusi, mis järgnevad põhiseaduse mõttest või on temaga kokkukõlas (phs. § 26). Eraomandus on kodanikkudel kindlustatud, samuti sõna- ja koosolekutevabadus (phs. §§ 24, 14, 18). Järelikult on täiesti kokkukõlas põhiseadusega, kui kodanikud oma varanduse omandusõiguse suhtes kokku tulevad ja teineteisega vahekohtunikkude kaudu püüavad tekkunud tülide puhul kokku leppida. Nii siis kohtud on monopoolsed õigusemõistmise organid Eesti vabariigis riiklikkude õigusemõistmise organitena. Loomulik ja arusaadav, et seda kohtute monopoolset seisukorda õigusemõistmise alal peab ka vastavate seaduste kaudu garanteerima. Seaduseandja peab selle eest hoolitsema, et mingid teised riiklikud asutised kohtutele kuuluvat ainuõigust õigusemõistmise alal ei omandaks. Tuleb aga tunnustada, et

seada põhiseaduse § 68. nõuet ei ole Eesti seaduseandluse poolt igal puhul teostatud. Meil on olnud ja on olemas seadusi, millega sellekohastele komisjonidele jne. on antud õigus õigusemõistmisse puutuvaid otsuseid teha. Seesuguste õiguse andmine komisjonidele ei ole veel põhiseadusevastane, kuid ta osutub põhiseaduse ja nimelt phs. § 68. vastaseks, kui võimatuks tehakse vastava komisjoni jne. otsuse peale kohtusse kaevata. Järelikult ühtegi riikliku võimu teostamise organit ei pea Eestis olema, kes teostaks õigusemõistmist, peale kohtute. Põhiseaduse §§ 1, 86, 83 ja 68 ei jäta selles suhtes mingit kahtlust. Ühes sellega lasub aga seaduseandjal kohustis selle eest hoolitseda, et põhiseaduse vastav nõue täitmist leiaks ja kodanikkudele põhiseadusega määratud kohtulik kaitse tegelikult teostatud oleks.

Sellela olengi jõudnud oma referaadi viimase küsimuse juurde, nimelt kohtute tähenduse juurde õiguse kaitse alal. On endastmõistetav, et kohtute õigusemõistmise kaudu selle kohuseid subjektiivseid õigusi kindlaks tehakse ja kaitstakse. Kuid kas kohtute kaudu ka objektiivseid õigusnorme kaitstakse? Täliküsimuses faktilised asjaolud kindlaks teinud, rajab kohus oma otsuse sellekohaste objektiivõiguslike normide alusele. Need normid on aga väga mitmekesised. Siia kuuluvad: kõige pealt põhiseadus, siis muud Eesti vabariigi vastavate asutiste poolt antud või tunnustatud seadused, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normid, seadlused, administratiivsed määrused jne. (phs. §§ 3, 4, 60 p. 7, 81 jt.). Järelikult on olemas ääretu hulk mitmesugustest allikatest saadud norme, mille peale kohtud oma otsustes võivad ja peavad tuginema. Kuid siis, kui need normid teineteisele vastu räägivad? Kõik need normid ei ole ühesuguse jõuga. Phs. § 86 ütleb: „Põhiseadus on vankumatuks juhteks Riigikogu ning kohtu ja valitsuse asutuste tegevuses.“ Järelikult põhiseadus ei vangu sel puhul, kui riigikogu annab sea-

dusi, mis p.-se vastased; põhiseadus ei vangu, kui vabariigi valitsus, ministrid või omavalitsuslikud asutised või üldse mingisugused asutised annavad seadusi või määrusi, mis on põhiseadusevastased. Põhiseaduse § 86. põhjal on seega põhiseadus kõikide nende mitmekesiste normide seas kõige tugevamate normide kogu. Selle järel tulevad oma õigusliku jõu järjekorras harilikud seadused ja viimati määrused. Seaduste kohta öeldakse, et nad peavad olema antud põhiseaduse alusel (phs. § 3) ja sedasama toonitab põhiseaduse § 86. Järelikult on nad ainult põhiseaduse ulatuses ja autorisatsioonil maksvad. Määruste ja seadluste kohta aga öeldakse, et nad peavad antud olema „seadustega kokkukõlas“ (phs. § 60 p. 7) või „seaduses ette nähtud alustel ja korras“ (phs. § 81). Järelikult kõik seadlused ja määrused omavad niipalju jõudu, kuivõrt seadused seda lubavad.

Kohus, phs. § 86 järele oma tegevuses on sunnitud põhiseadust võtma vankumata juhtnõörina. Ei ole tehtud vahet ühe ega teise kohtuasutise vahel, järelikult lasub vastav kohustis kõigil kohtuil. Kui üks kohus ka selles asjas võib eksida, siis on olemas ülema kohtuvõimu teostaja riigikohtu näol, kes vastavaid eksimusi on kutsunud parandama. Oletame nüüd, et oleks antud seadusi, mis põhiseadusevastased, või seadlusi või määrusi, mis seaduste- ja põhiseadusevastased. Põhiseaduse § 86. põhjal ei saaks kohtud seesuguseid põhiseadusevastaseid seadusi ja põhiseaduse- või seadusevastaseid seadlusi ja määrusi oma otsuste aluseks võtta. Praktiliselt oleksid need põhiseadusevastased seadused ning määrused tagajärjetud, elutud, olgugi et nad vormiliselt veel edasi püsiksid. Roomas nimetati niisuguseid norme *nudum jus* — paljas, tähi ehk alasti õigus. Ka meil võib seega osutada niisuguseid seadusi, seadlusi ja määrusi, mis esinevad ainult *nudum jus*'ina. Sellega on selgitatud, et kohtud Eestis on otsustajad ja kaitsjad

mitte ainult subjektiivsele õigusele, vaid ka objektiivsele õigusele. Eriti kuulub kohtutele lõplikult ka põhiseaduse kaitse. Kui ka riigikogu, valitsus asutised või muud organid põhiseaduse vastu eksiksid, kohtul lasub ikkagi vastutus selle eest, et põhiseadus vankumata saaks alal hoitud. Eriti on riigikohtul, kui kõrgemal kohtuinstantsil, ülesanne neid norme alal hoida, mida ainult rahvas ise oma tahtmise järele muuta võib. Selles mõttes on rahvas põhiseaduse kaudu volitanud riigikohut olema alaliseks valvajaks, et põhiseadus ei vanguks ja kõikide teiste riigiorganite poolt täpsalt täldetakse.

Eesti põhiseadus on sellega mitte ainult teoreetiliselt, vaid ka praktiliselt püüdnud ellu viia seda põhimõtet, mille järele mitte jõud, vaid õigus on riikide alus: *Justicia est fundamentum regni*.

Ref. lõppes kl. 19,40.

Aja hillsuse pärast otsustati läbirääkimistel kõnelejale kõneaeaga piirata 5 minutini.

Esimesena võttis sõna kohtunik R. L e s t a, kes tähendas, et ettekantud referaat oli hiilgav, millele vastuvaidluseks polevat midagi ette tuua. Tegi ainult mõne märkuse esimese ja viimase teesi kohta. I tees tekitanud kahtlust, et võib kahtlus tekkida võimude jagamise kohta. Teesi I osast võivat välja lugeda, et on püsima jäänud võimude jaotus üldiselt. Montesquieu, selle põhimõtte ülesseadja, puudutas naela pihta kohtute suhtes. M. põhimõtte võimude jagamise ja eraldamise kohta on alale jäänud ainult kohtute suhtes, kuna seaduseandluses ja valitsemises ei ole see mitte alal hoidunud. Põhiseaduse § 68 alusel on võimaldatud kohtutel teotseda nii, et nad on saanud surveda areneda. Selle eest tulevat tänu avaldada M.-le ja põhiseaduse § 68 ja teiste loojatele, kes on selle loominguaga naela pihta löönud. Lõpetades leidis kohase olevat üles seada Montesquieu pilt rahukogude ja riigikohtu esimeeste kabinetides eeloleva kohtute 10-aastase juubeli puhul.

Järgmisena võttis sõna prof. P i i p, kes tähendas, et teda huvitavat eriti erikohtute küsimus. Arvas, et see küsimus on suure praktilise tähendusega, kuna meil on praegu käsil kohtute reform. Arvas et erikohtud (kauband. ja tööstusl. kohtud) tuleksid ellu kutsuda ja luua erikambrina kohtute juurde. Mis puutub riigikohtu erikoosseisu riigikogu ja vabariigilise valitsuse liikmetest, siis on tema selle vastu, sest vabar. val. on ajutine (kristid j. n. e.). Arvab, et

säärast segu ei või kohtute hulka luua ja, et riigikohtuniku üle kohtumõistmiseks on küllalt kohane riigikohtu üldkogu Inglismaa ajaloolise juhtumõtte järele omaväärilise kohtu kohta. Võiks vab. val. anda soovitusõigus kohtuniku määramisel, aga mitte luua erikoosseisu. Tema isiklikust seisukohast olevat väga tervitatav, et riigikohus on vastu võtnud printsipi, et kohus võib põhiseadust kaitseda, mis pidurdab seaduseandlust. Lõppeks tähendas, et 1864. aasta Vene seadused olevat head ja meie juristide ülesanne olevat neid seadusi alal hoida ning edasi arenada. — Tuleks alal hoida neid printsiipe, mis on meie kohtute aluseks.

A. K i i l i m a n: Põhiseaduse § 68. sõnastatud kohtute sõltumatuse põhimõtet ei tule mõista sõnasõnalit. Sõltumatuse põhimõtte ei ole oma ulatuselt mitte niisugune, et ta sel kujul, nagu leidnud väljenduse mainitud paragrahvis, saaks maksta kohtute igasuguse tegevuse kohta.

Meie kohtud toimetavad õige mitmesuguseid akte Puhtalimeliste kohtuaktide kõrval kohus võtab ette väga erilisi administratiivseid üksikakte ja isegi normatiivseid toiminguid. Viimaste all mõtlen ma seda, kus kohus asub näiteks seadusenormide protseduuripärasele tõlgendamisele, teatavil korral autentiliselt luues uusi õigusnorme.

Mis puutub sõltumatuse põhimõtte ulatusse, siis ta maksab ainult niisuguse tegevuse kohta, mis kuulub materiaalsete kohtufunktsioonide valdkonda. Oma formaalse kohtufunktsiooni muul teostamise ala pole meil kohtuasutised sugugi sõltumatud ei valitusasutisist ega isekeskis. On tõesti võimalik, et vastav minister või tema esindaja end segab kohtu tegevusse, kui ta leiab, et kohus, näiteks, omal puht teenistuslikul alal talitab ebaõigustarbekohaselt ja ebaõiglaselt, näiteks, võttes ette toiminguid, mis langetab kohtu prestiiži.

Kohtute sõltumatuse põhimõtte sel kujul, nagu ta on sõnastatud § 68., on meie põhiseaduse halvemaid norme. Oma juriidiliselt sisult on ta vasturääkiv isegi meie riigikorra demokraatseimale põhinõudele, võimaldada igale kodanikule võrdne õigus.

§ 68. sõltumatuse põhimõtte on oma sisult nimelt absoluutne, s. o. oma materiaalsid funktsioone teostavat kohtu ei kontrolli ega käsi ning keela keegi. In teoria ta võib täna ühes ja samas asjas muuta oma vaateid mitu korda, in praxi mitmete koostistega kolleegiaalsed kohtud talitavad ühes ja samas olukorras väga eriviisiliselt.

Kuid kohtute sõltumatuse põhimõtte halb toime ei sisaldu selles, et ta võimaldab käsitada kodanikke väga ebavõrdselt, vaid peamiselt selles, et ta takistab meie kohtute tavaõiguse kiiret ja ühesuunalist arengut.

Oleks selles mõttes tingimata vajalik, et meie kohtute ehituse seismuses leiduks interpleeeriv kes-

kus, mille kohuseks oleks valvata selle järele, et maksivat õigust rakendataks ühtlaselt ning kodanike õiguslikke huvisi ei riivataks kohtute subjektiivse ilmavaate pärast.

Meie kohtuorganisatsiooni tulevastel reformistidel on vaja võtta see sõltumatusse põhimõtte halb toime tõsiselt tähelepanu alla ja kaalutella, milliste seadete kaudu oleks ta otstarbekohasemalt kõrvaldatav.

Lõpusõnana tähendas prof. Uluots, et avaldatud arvamustel ei tarvitsevat temal kaua peatuda. Härra Lesta poolt esitatud teesi I. põhimõtte lahkeli kohta tähendas ta, et tema, referent, tähendatud teesis olevat tahtnudki öelda, et õigusemõistmiseks on vastav organ eraldatud muudest riigiorganitest, ja mitte rohkem.

Prof. Piip ei rääkivat vastu, vaid täiendavat tema poolt ette kantud referaati.

Härra Kõlmani esitatud väidete kohta tähendas referent, et tema, referent, on just toonitanud kohtute sõltumatust mitte igas suunas, vaid just õigusemõistmise alal. Et oleks tarvis laua eriline interpretatsiooniasutis, sellega ei saavat teinud olla nõus. Parimaks interpreteerimise keskuseks olevat kohus ise, nimelt kõrgem kohus, nagu riigikohus. Puuduvat igasugune alus uue interpretatsiooniasutise loomiseks. Seaduste interpreteerimise asjus võiks see uus interpretatsiooniasutis hakkama saada samade pahedega, mida võidakse ette heita kõrgemale kohtule.

Teisest küljest oleks sel uuel asutisel veel üned pahed. Juridilised elunähtused avalduvad kohtutes, ja seaduste interpretatsioon kohtu kaudu määrustab neid nähtust ning ise nimetab.

Elust kaugemal seisev (akadeemiline) interpretatsiooniasutis ei saaks täita neid eluliselt tähtsaid ülesandeid, mis kohtutel võimalik. Kui meil poleks vastavat ülemat kohtulist asutist, siis võiks veel juttu olla uue interpretatsiooniasutise ellukutsumisest. Meil on aga vastav ülem asutis kassatsiooni- ja revisjoni kohtu näol olemas ning uue asutise loomine on tarbetu.

Läbirääkimised lõppesid kl. 20,20.

Sõna anti teeside esitamise komisjoni esindajale J. Uluotsale, kes esitas Päevale

vastuvõtmiseks järgmise, komisjoni poolt väljatöötatud ettepaneku:

VII õigusteadlaste päev, ära kuulunud referaadid ja läbirääkimised, ning tähele pannes,

et maksev põhiseadus kindlustab riigivõimu rahva käes olemise ja määrab riigiorgaanid, mis seda riigivõimu teostavad rahva põhiseadusliku volituse ulatuses;

et riigikogu volitused on võrdlemisi laialatuslikud ning lubavad riigielu, eriti ka tema enda tegevust korraldada rahuldavalt ja otstarbekohaselt;

et on olemas volitused vabariigi valitsuse ja üldse valitsemisaparaadi väljaarendamiseks vastavalt tegeliku elu nõuetele, eriti vabariigi valitsuse püsivamaks tegemise ja tema võimu suurendamise mõttes;

et on olemas volitused kindlustada riigivanemale kui riigipeale vääriline seisukoht rahvusvaheliselt ja riiki juhtiv seisukoht siseriiklikult;

et kõik põhiseadusega antud võimu teostamine eeldab vastavaid riiklikke omadusi, mille arendamise ja korraldamise eest tuleb tõsiselt hoolitseda,

ning leiab kõigil esitatud põhjustel, et praegusel ajal puudub oluline vajadus Eesti vabariigi põhiseaduse muutmiseks.

Ettepanek võeti tihel häälel vastu. Seega on kõik ettenähtud päevakorrapunktid läbi võetud.

K. Grau avaldas Päeva juhatuse nimel tänu referentidele tehtud viljaka töö eest; tänas kõiki päevast osavõtjaid ja lõpetas VI Õigusteadlaste Päeva kl. 20,45. —

## Päeval ettekantud referaatide teesid.

### I. Riigikogu juridiline laad ja funktsioonid refer. J. Uluots.

1. Vastupidiselt harilikule arvamusele riigikogu, kui riigiõiguslik esinduskogu, oma ajalooliste juurte poolest ulatub kaugesse minevikku ja on viimases suhtes võrreldav kõige vanemate rahvaesinduskogudega Euroopas.

2. Vaatamata mitmesugustele arvamustele rahvaesinduse õigusliku laadi kohta, tuleb riigikogu oma

laadi poolest iseloomustada kui alalist kollegiaalset riiklikku asutist (organit), mis koosneb rahva volinikest põhiseadusega määratud riiklike ülesannete (funktsioonide) täitmiseks.

3. Riigikogu funktsioonid jagunevad järgmistesse tähtsamatesse liikidesse: 1) enda sisemine korraldamine; 2) seaduste andmine; 3) valitsemisvõimu kõrgema organi ja vabariigi üldesinduse korraldamine; 4) õigusemõistmise kõrgema organi korraldamine;



5) kaastegevus tähtsamate seaduses eraldi loendatud administratiivaktide teostamises; 6) valve riigi majapidamise üle, 7) valve kogu riiklikkude asutiste tegevuse üle. Võrreldlikult rahvaesinduste funktsioonide läbilõikega on riigikogu funktsioonide arv ja tähendus üle viimase.

4. Riigikogu laadi ja funktsioonide iseärasuste tõttu on riigikogu liikmetelt tegelikult nõutav kõrgendatud endavalitsemine, kõrgendatud organiseerimisvõime ja kõrgendatud oskus riiklikkude asjade ajamises. Nende omaduste puudulikkuse korral võivad paratamatult tekkida soovid riigikogu laadi ja funktsioonide muutmise sihis.

## II. Riigikogu seaduseandlikust töökorraldusest refer. A. Rei.

1. Seaduse-eelnõude ettevalmistus ei ole seni küllalt otstarbekohaselt korraldatud, millest on tingitud seaduste tehnilised puudused.

2. Iga seaduse juures tuleb vahet teha sisulise ja vormilise külje vahel.

3. Seaduse-eelnõud peavad olema enne riigikogu esitamist asjatundjate juristide poolt põhjalikult läbi töötatud ja vastavad eriteadlased peavad juriidiliste nõuandjatena osa võtma seaduse arutamisest riigikogu komisjonis ja pleenumis, hoolitsedes seaduse formaaljuriidilise külje eest.

4. Riigikogu ja selle vastav komisjon peaks seaduse-eelnõu hindama peamiselt sisuliselt, s. o. poliitiliselt vaatepunktilt, nimelt kas eelnõu on üldiselt sisu poolest vastuvõetav, võtmata enese peale seaduse-eelnõu üksikasjalikku ümberredigeerimist.

5. Seaduse-eelnõude ettevalmistamine tuleb panna eriteadlastest-juristidest koosneva organi (instituudi) peale, mille koosseis peab olema küllaldaselt suur ja tugev, ning tuleb korraldada selle organi esindajate osavõttu seaduse-eelnõude arutamisest riigikogu komisjonides kui ka riigikogu pleenumis.

## III. Riigivanema ameti juriidiline laad ja funktsioonid — refer. A. Piip.

1. „Riigipea“ mõiste on ebakindel nii oma laadi kui kuju poolest ja tema vajadus isegi küsitav.

2. Puudub ühtisi olevate riigipeade ametifunktsioonides peale riigi rahvusvahelise esindamise.

3. Lahkuminevad on ka riigipea konstitueerimise ja tema suhtumise viisid parlamendile.

4. Rahvusvaheliselt Eesti riigivanem on personaalne riigipea, olgugi piiratud sisevõimuga ja olenev parlamendist ametiajas.

5. Siseõiguslikult on riigivanem mitte primus inter pares, vaid erilaadi täidesaatva võimu pea.

## IV. Kohtuvõimu korraldus põhiseaduses refer. J. Uluots,

1. Vastupidiselt ajaloolisele minevikule ja kokkukõlas uueaegse „võimude jagamise“ põhimõttega on Eesti põhiseaduses läbi viidud õiguse mõistmise eraldamine riigivõimu teistest avaldistest.

2. Õiguse mõistmise eraldumine peab avalduma sellekohastes eriasutistes (kohtud) ning viimaste korralduses ja tegevuses. Kohtute korralduse ja tegevuse määrustamisel on siduva jõuga põhiseaduse vastavad määrused, kuid viimaste tõttu on jäetud harilikule seaduseandlusele avar tegevusväli. Erakorralised kohtud on need, mille korraldus ja tegevus ei pruugi olla kokkukõlas põhiseaduse vastavate äldnõuetega.

3. Riikliku kaasabi (jurisdictionis voluntaria) asutised, prokuratuur ja kohtuliku kaitse korraldus ei ole põhiseaduse mõttes „kohtud“, vaid tarbekorral (esimesed) või iseloomu tõttu (kaks viimast) kohtute juures teotsevad asutised.

4. Kohtutel on õiguse mõistmise ainuõigus Eestis. Selle ainuõiguse teostamist peavad seadused võimaldama. Kohtutele kuulub lõplikult põhiseaduse kaitse.

## V. Presidendi instituudi siseseadmise küsimus Eestis — refer. E. Maddison,

1. Presidendi instituud pole kokkukõlas meie põhiseaduses väljendatud rahva suveräänsuse, otsese demokraatia kollegiaalse valitsuse ning rahvaesinduse ja valitsuse koostöö põhimõtetega.

2. Presidendi instituut, jõuetu kindlustama tugevat valitsust, oleks ähtlasi ajaliseks konfliktideallikaks rahvaesinduse, valitsuse ning rahva ja presidendi vahel ning lõpptulemusena tähentaks ta rahvaesinduse võimu kasvu ning kollegiaalse valitsemisorgani küsimuse uuesti päevakorrade kerkimist.

3. Tugev valitsus on kollegiaalne valitsus, mis ametisse seatud rahva volitusele ning rahva alalise kontrolli all teotseva rahvaesinduse poolt. Kollegiaalse valitsuse tugevus sisaldub rahvaesinduse ja valitsuse koostöös ning rahvaesinduse poolt valitsuse vastu avatavates usalduses. Kollegiaalne valitsus on rahvaesinduse juht ja sellena kasvab alatasa tema võim.

4. Nähtused, mis kollegiaalse valitsuse võimu tugevnemist takistavad, ei ole põhiseadusliku iseloomuga ning on kõrvaldatavad harilikul seaduseandlikul teel.

## Riigikohtu tegelus.

### Administratiiv-osakond.

*Kas keskkooli juhaja ümberpaigutamine kõrgemalt kohalt alamale kohale võib sündida ainult distsiplinaar korras ja ainult põhjustel, mis ette nähtud Nuhtluse-Seaduse vastavates paragrahvides?*

Vastus: Ümberpaigutamine võib sündida ka pedagoogilistel põhjustel, kuid ikkagi distsiplinaar korras.

Aval. Keskkoolide Seaduse (RT. nr. 155/156 — 1922. a.) § 66. põhjal võib koolijuhatajat ametist vabastada ja tagandada ainult haridusministeerium. Samuti võib riigikoolides haridusministeerium pedagoogilistel põhjustel õppejõudu ühest koolist teise ümber paigutada. Nii on õpejõu ametist vabastamine, tagandamine ja ümberpaigutamine ette nähtud ühes ja samas paragrahvis. Koolijuhatajate ja õpetajate ametist vabastamise ja tagandamise kohta ei ole eriseadust olemas, nagu seda eeldab Aval. Algk. Sead. § 71, kuid juba selle § 71. määrusest võib järeldada, et maksva seaduse üldreeglid ametnikkude distsiplinaarvastutuse kohta ei või täpselt kohaldamist leida õpetajate ja koolijuhatajate vabastamise ja tagandamise kohta, kuna selle kohta on seadus ise tarvilikuks tunnistanud eriseaduse. Ei saa õigeks pidada arvamust, et koolijuhataja või õpetaja distsiplinaarsele vastutusele võtmisel tuleb vastutuselevõetule alati ja ainult Nuht. Seaduse paragrahvide alusel esitada ja asja otsustada ainult karistuste seisukohalt, mis vastavates Nuht. Sead. paragrahvides ette nähtud. Koolitöö normaalne käik ja arenemine eeldab, et koolijuhataja ja õpetajad on oma ülesannete kõrgusel ja oma ülesannete täitmisega kooli normaalsele käigule ja arenemisele mitte takistuseks ei ole, vaid sellele omalt poolt kaasa aitavad. Kui aga vastupidine nähtus ilmsiks tuleb, nimelt, et koolijuhataja või õpetaja oma tegevusega kohtis kooli arenemisele takis-

tuseks osutub ja see asjaolu asja selgitamisel tõestust leiab, siis peab haridusministeerium selle takistuse kõrvaldamiseks abinõud tarvitusele võtma hoolimata sellest, kas siin on tegemist Nuht. Seaduse paragrahvides ette nähtud väär- või süütegudega, või ainult pedagoogiliste põhjustega. Seejuures tuleb aga üldiselt arvesse võtta ametasutiste võimkonda ja asjaajamise korda. Nii võib keskkooli juhatajat Keskkooli Sead. § 66. järele vabastada või tagandada ainult haridusministeerium ja haridusministeeriumi korralduse järele (RT. nr. 19 — 1921) arutab õpetajate ametist tagandamist Haridusministeeriumi nõukogu. Üld. Kub. Seaduse § 173. järele peab seejuures vastavale koolijuhatajale või õpetajale enne distsiplinaarkaristuse määramist tema vastu tõstetud süüdistused — kaelakohtulised või pedagoogilised — teatavaks tehtama ja temalt nende kohta seletust nõudma. See seisukoht on väljenduse leidnud muuseumis ka riigikohtu otsuses J. Kirschenbergi kaebuse asjus algkooli juhataja õpetaja kohalt tagandamise pärast (Riigikohtu Adm. Osak. otsus 11/18. okt. 1927. a. toim. nr. 757<sup>n</sup>). Nii võib ümberpaigutamine kõrgemalt kohalt alama kohale sündida ainult distsiplinaar korras ja seda tuleb hinnata kui karistust, kuid mitte ainult Nuht. Seaduse paragrahvides ettenähtud väär- või süütegude pärast; vaid ka pedagoogilistel põhjustel. (R. Adm. t. nr. 460<sup>n</sup> — 1928.)

*Kas kutseõiguseta isikut võib vallasekretäriks või selle k. t. valida, kui kutseõiguslike kandidaate on valimiseks üles annud?*

Vastus eitav.

Vallavolikogude valimise ja vallavolikogude ning vallavalitsuste korraldamise seaduse (R. T. nr. 97 — 1926. a.) § 78. järele valib vallavolikogu vallavalitsuse raamatute ja arvete pidamiseks ja üldse kõigi vallavalitsuse kantsleile ja asjaajamise juhtimiseks

vastava hariduse ja ettevalmistusega kodanikkude hulgast vallasekretäri. Seejuures juhitakse nimetatud paragrahvis tähelepanu vallaametnikkude peale ja töölude korraldamise ajutisele seadusele (R. T. nr 67/70 — 1920. a.). Selle seaduse § 3. järele peavad uuesti ametisse valitavad sekretärid oma ametioskuse kohta ette näitama sellekohase tunnistuse. Neist seadustest selgub, et valla sekretärideks võivad valitud saada isikud, kes esitavad tunnistused, millega nende ettevalmistus ja ametioskus on tõendatud. Seadus ei näe üldse ette vallasekretäri ajutise kohustustetäitja ja kutseta isiku valimist. Kutseõigusega isiku valimine vallasekretäri kohustustetäitjaks võiks lubatav olla ainult siis, kui ükski kutseõiguslik kandidaat ennast valimiseks ei ole üles annud. Niisugusel korral võiks kutseõigusega isik vallasekretäri k. t. valitud saada ainult teatavaks ajaks, mitte aga määramata ajaks.

(R. Adm. t. nr 503<sup>1</sup> — 1928)

*Kas riigimets ja metsaalune maa teede jaotamisel arvest võib välja jääda?*

Vastus eitav.

Vene Aj. Valitsuse poolt 30. III. 1917. a. väljaantud seaduse ja selle seaduse elluviimise määruse III osa § 1. järele peavad teede naturaalkohustust täitma 1917. a. alates ühesugusel alustel kõik väljaspool linnapiire asuvate kinnisvaranduste omanikud nende varanduste maamaksude võtmise jaoks hinnatud tulu toovuse järele (V. V. Sead. ja Kmv. kogu 1917. a. nr. 173 art. 952 ja 953). Selle seaduse ja määruse maksuma hakkamisega on ära muudetud Liivimaa Talurahva Seaduse §§ 93 ja 94, mille järele mõisamaad teede naturaalkohustuste suhtes jagati avalikkude kohustuste kandjaks ja mittekandjaks. Saksa okupatsiooniaegse vägede ülemjuhataja määruse § 12. järele jäeti endine teede tegemise koormatuse jaotus Eestis maksvaks (Määrusleht 27. V 1918. a. nr. 23 § 263). Ka Maaseaduse § 7 jältis võõrandatud maad koormavad reaalkohustused endi-

selt maksuma. Mis puutub Vabariigi Valitsuse poolt 12 apr. 1922 a. vastuvõetud teede korrashoidmise määruse muutmise ja täendamise määrusesse (RT. nr. 52—1922), mille järele riigimets ja metsaalune maa teede korrashoidmise naturaalkohustustest vabastatud on, siis selle kohta tuleb tähendada, et Vab. Valitsuse määrus ei või seadust muuta.

(R. Admt. 311<sup>1</sup> — 1928)

*Kas hoolekande asjus valla volinikule väliaantud volitus peab sisaldama ka eri volitust edasikaebuse andmiseks. (Ts. Kp. S. §§ 46 ja 250)?*

Vastus eitav.

Hoolekande Seaduse (RT. nr 120/121 — 1925 a) § 203. järele kohtutes ja teistes asutistes hoolekandesse puutuvais asjus esindavad valda vallavanem ja alevit alevivanem, kui vallavolikogu või alevivolikogu ei määra selleks kedagi teist. On keegi teine isik vallavanema asemele vallavolikogu poolt määratud, siis tuleb seda isikut Hoolekande Seaduse § 203. ettenähtud isikuks lugeda ja puudub alus temalt nõuda veel erilist volitust edasikaebuse andmiseks (Ts. Kp. S. § 48 ja 250.)

(R. Admt. nr 469<sup>1</sup> — 1929)

*Kas Maavalitsus võib nõuda valla oma-valitsuselt säärase silla ehitamist, mille ehitamine nõuab iseäralisi tehnilisi teadmisi ja oskust?*

Vastus eitav.

Kogukondliikkude Koormatuste Seaduse (V. S. K. IV k. II j) § 328. märkus I lisa (Määrused teedekapitalide kohta Liivi- ja Eesti-Kubermangudes) p. 3. nähtub, et uute teede, samuti ka nende teede peale tulevate uute sildade ehitamine sündis Liivi- ja Eestimaa teedekapitali kulul. Nimetatud kapitalid seisid mõisnikuseisuse asutise (dvořanskija utschreschdenija) korralduses ja käsutuses, nagu nähtub sama lisa p. p. 2., 4. ja järgmistest. Kogukondliikkude koormatuste

seaduse § 263. järele lasub valdade peal teede ja sildade korrashoidmine, kui see korrashoidmine ei nõua iseralisi tehnilisi teadmisi ja oskust. Vene Aj. Valitsuse 30. III. 1917. a. seaduse (V. val. seadl. ja korrald. Kogu nr. 173 — 1917. a.) Elluviimise Määruste § 26. järele läksid teedekapitalid mõisnikuseisuse asutiste käest üle Aj. Kubermangu Maanõukogu korraldusse ja käsutusse. Eesti ajal, nagu nähtub Omavalitsuse asjade peavalitsuse kirjast 24 septembrist 1925. a. nr. 1022 on aga teedekapitalid maavalitsuste korraldusse antud. Seepärast säärase uute sildade ehitamist, mis nõuab iseäralisi teadmisi ja oskust ning mille ehituskulud käivad ühel vallal üle jõu, ei või Maavalitsus valla omavalitsustelt nõuda.

(R. Adm. t. nr 307<sup>1</sup> — 1928)

---

*Kas, riiklikkude ja omavalitsuslikkude asutiste volinikelt, kes valitud vabal kokkuleppel isikute hulgast, kel seaduse järele õigus volinikkudeks olla, tuleb nõuda iga teatava asja ajamiseks erilist volitust või erilist käsku?*

Vastus eitav.

Ts. Kp. S. § 1282. märkus 2. järele ajavad linna omavalitsused kohtutes asju ühesugustel alustel riiklikkude asutistega. Sama seaduse § 1285. järele taotavad ja kostavad riiklikud asutised kohtus iseäraliste volinikkude kaudu, kes määratakse vastava ametkonna ametnikkude hulgast või valitakse isikute hulgast, kel seaduse järele õigus on volinikkudeks olla, vaba kokkuleppe alusel. Edasi määrab sama seaduse § 1286, et nõude tõstmisel ehk nõude peale vastuse andmisel peavad riiklikkude asutiste volinikud kohtule esitama kirjaliku volitise või käsu asja ajamiseks, kui nad kuuluvad vastava ametkonna ametnikkude hulka. Viimase paragrahvi sõnastus ei jäta kahtlust, et teatava asja ajamiseks erilise volituse või erilise käsu kohtule esitamist nõutakse neilt riiklikkude asutiste volinikelt, kes kuuluvad vastava ametkonna ametnikkude hulka. Kui seaduseandja tahtis tea-

tava asja ajamiseks erilise volituse või erilise käsu esitamist kohtule nõuda ka neilt riiklikkude asutiste volinikelt, kes valitakse vabal kokkuleppel isikute hulgast, kel seaduse järele õigus on volinikkudeks olla, siis ei oleks, ta lauset „kui nad kuuluvad vastava ametkonna ametnikkude hulka“ eelnimetatud § 1286. teksti üldse sisse võtnud. Sellest tuleb järeldada, et riiklikkude ja omavalitsuslikkude asutiste volinikelt, kes on valitud vabal kokkuleppel isikute hulgast, kel seaduse järele õigus on volinikkudeks olla, ei tule nõuda iga teatava asja ajamiseks erilist volitist või erilist käsku, vaid nimetatud volinikud võivad kohtutes asja ajada ka vastava ametiasutise poolt väljaantud üldvolitise põhjal.

(R. Adm. t. nr. 472<sup>1</sup>—1928.)

---

*Kas algkooli õpetajat valiv asutis peab koolihoolekogult kandidaatide esitamist nõudma ja kas ta on kohustatud kooli hoolekogule valimisest veel eraldi, väljaspool Avalikkude algkoolide seaduse § 59. ettenähtud korda, teatama?*

Vastus eitav.

Avalikkude algkoolide õpetajaid valitakse korras ja tingimusil, mis on ette nähtud Avalikkude algkoolide seaduse §§ 57—60-s. Õpetajate valimise kohta on § 59-as üles seatud nõue, et see peab olema avalik ja valimisest tuleb kuulutada hiljemalt 2 nädalat enne valimist ajalehes, kus koolide kohta käivad ametlikud teated ilmuvad ja peale selle vähemalt kahes teises ajalehes.

Säärasest nõudmist aga, et valiv asutis oleks kohustatud peale § 59. korras ettenähtud kuulutuse avaldamist õpetajate valimise kohta veel ametlikult valimisest teatama selle kooli hoolekogule, missuguse kooli tarvis õpetajat valitakse, Av. Algkoolide seaduses üldse üles seatud ei ole. Selle seaduse § 85. p. 5. on küll ette nähtud kooli hoolekogude õigus omalt poolt õpetajate kandidaate ette panna, kuid see

ei tähenda, et valiv asutis peab kooli hoolekogult kandidaatide ettepanemist nõudma.

Lõpuks tuleb tähendada, et erand on tehtud Av. Algk. Seaduse § 72-ga koolijuhatajate valimise kohta, milles on ette nähtud, et koolijuhataja valimisest võtavad osa hääleõigusega kooli pedagoogika nõukogu ja hoolekogu esindajad igast asutisest üks, kellele ka seepärast tuleb valimise päevast eraldi teada anda, sest ilma nimetatud esindajate osa võtmata oleks võimatu valimisi toime panna.

(R. Adm. t. nr 401<sup>1</sup> — 1928)

### Tsiviil-osakond.

*Maja endise omanikuga sõlmitud üürilepingute köitvus uue omaniku suhtes.*

Konstantin Trakmann'i ja Tallinna linnavalitsuse vahelises nõudeasjas leidis riigikohus järgmist: 1) Balti tsiviilõiguse §§ 4126 ja 4128. üldmõte on see, et uus omanik ei ole seotud endise omaniku poolt sõlmitud üüri- ehk rendilepinguga, üürnik ehk rentnik aga küll. Kui uus omanik endist üürilepingut tahab jõus hoida, siis ei või üürnik sellest taganeda. Ei soovi uus omanik endise omaniku ja üürniku vahel sõlmitud lepingut pidada, siis peab ta seda üles ütleva. Selle järele tuleb arvata, et endise omanikuga sõlmitud üürileping edasi kestab, kuni uus omandaja lepingut pole üles ütelnud. 2) Kostja Trakmann'i ja endise omaniku Oro vahel sõlmitud ja kinnistatud üürileping lõppes küll 1. juulil 1925. a., kuid täiendava, olgugi kinnistamata, lepingu järele pidi türiaeg lõppema alles 15. veebruaril 1926. a. Omandades üüri objekti (maja) enampakkumisel 20. mail 1925. a., ei ole nõudja kostja Trakmann'i ja endise omaniku Oro vahel tehtud lepingut mitte enne üles ütelnud, kui alles 22. okt. 1925. a. Selle ajani kestis Oro'ga sõlmitud leping, mille järele Trakmann Oro'le üüri ette ära maksnud oli kuni 15. veebr.

1926. Sellest ajast (s. o. 22/X. 1925. a.) hakab nõudja kostjalt juba üüri nõudma 5000 marka kuus ja kulsub kostjat üürilepingut sõlmima. Tähendab, nõudja ei ole enam Oro poolt sõlmitud tingimustega rahul, mille järele Trakmann üüri maksmata korteris võis elada kuni 15/II. 1926. Rahu-kogu on üüri nõudmist kostja Trakmann'i käest ja uue lepingu sõlmimise nõuet, kui endise lepingu ülestülemist võtnud. Seda tehes ei ole rahukogu mitte rikkunud selle üürinõude õiget mõtet. 3) Maja omandajal enampakkumiselt on õigus üürilepinguid üles ütelda ka veel enne tema omandusõiguse kinnitamist, sest temal on ostmise päevast alates õigus maja sissetulekute peale. 4) Balti tsiviilõiguse § 3964. järele saab ostja õiguse ostetud asja vilja ja sissetulekute peale ostupäevast arvates. Selle õiguse saab ta endise omaniku vastu, sest maja sissetulekud, üür lähevad või on läinud selle kasuks, mitte üürniku kasuks. Üürnikkude vastu peab ta sellega rahuldu-ma, nagu need endise omanikuga lepinguid sõlminud, kuni ta neile vanu lepinguid üles ei ütle ja uute tegemist ei nõua.

(Riigikohtu tsiv.-osak. t. nr. 743—1927. a.)

### *Vaidlused testamendi vastu.*

Jüri Pärkmann'i testamendi asjus on riigikohus järgmist leidnud: 1) Testamendi olemasolu üle võib vaielda ja kaebata ts. kp. s. §§ 1956—1965. ja 1970. põhjal. Kui rahu-kohtunik oma määrusega 29/31/V. 1926. a. Jüri Pärkmann'i testamendi avatuks kuulutas, oleks võinud testamendi vastu vaidleja selle üle kaebata ts. kp. s. § 1970. põhjal, ära näidates, et käesoleval korral ei ole testamenti olemas, mida oleks võinud avada. Seda ei ole ta mitte teinud ja on rahule jäänud testamendi avamise määrusega. 2) Selles rahule jäädes oleks kaebaja pidanud vaielust tõstma avatud testamendi maksvuse vastu nõude korras (R. S. S. §§ 2452, 2476—2480) üleskutses mainitud

tähtaja jooksul ja igatahes mitte hiljem kui testamendi seadusejõusse astunuks tunnistamise määruse tegemiseni. Ka seda ei ole kaebaja mitte teinud, millepärast ka mitte põhjust ei ole tema kassatsiooni kaebuse rahuldamiseks (Riigikohtu tsiv.-osak. t. nr. 1026—1927. a.).

### *Pärijate väljaostu õigus.*

Viljandi-Pärnu rahukogule antud nõudepalves seletas Hans Mägi volinik van. adv. K. Baars, et tema volitaja isa, Oskar Mägi, on müünud 19/VIII. 1920. a. omalt isalt päritud ja Enge mõisast lahutatud „Adama-Vonnisaare“ talu ära Helene Kirkmann'ile. Müüdud talukoht olla päritud kinnisvara. Müüja ligemal sugulasel, tema poja Hans Mägil, olevat väljaostu-õigus müüdud talu pääle, millepärast palus tunnistada Hans Mägi omanduseks „Adama-Vonnisaare“ talu väljaostu-õiguse põhjal.

Kostja, surnud Helene Kirkmanni pärandustombu esitaja, vaidles avaldatud palve vastu sel põhjusel, et väljaostu-õigus pole ette nähtud Liivi talurahva seaduses ning Liivimaa maaseaduse järele ei käi väljaostu-õigus orjus- või talumaade kohta. Rahukogu jättis Hans Mägi voliniku palve tagajärjeta, leidis et vaieluse all olev talu kuulub B. ts. õ. § 1654. märkus 2. mainitud maade liiki, millepärast ei saavat selle talu kohta tarvitada väljaostu-õigust. Samuti ei saavat Liivi t. r. s. § 973. pääle rajada väljaostu-õigust, kuna see oleks vastolus ülaltähendatud § 1654. märkus 2. määrustega ja Vene senati praksisega. — Nõudja voliniku erakaebuse jättis kohtupalat tagajärjeta ja põhistas oma määrust järgmiselt: Väljaostu õigus meie talurahva seadustes ei ole ette nähtud ja ei saa seda õigust ka mitte välja lugeda L. t. s. § 973-ast, mille pääle toetab end kaebaja. Nagu B. ts. õ. § 1655-ast näha, oli väljaostu-õiguse otstarbeks sugukonna hülglust ja kuulsust alal hoida. See õigus on olemas Liivimaa ja Eestimaa maa- ja

linna seadustes. Seda õigust ei saa laiendada seletada ega käsitada. Kui Liivimaa talurahva seaduses ei ole päritud orjusemaa talu kohta väljaostu-õiguse instituti olemas siis ei saa seda sääl ka mitte tarvitusele võtta Liivimaa maaseadusest. — Kohtupalati määruse pääle Hans Mägi voliniku poolt antud kassatsiooni kaebuse leidis riigikohus rahuldamisväärilise olevat järgmistel põhjustel: Vene senati tsiviil-departemang on korduvalt seletanud, et Balti tsiviil-õiguse sissejuhatuses § XII järele, ühenduses Liivimaa t. r. s. § 938. ja Eestimaa t. r. s. § 1046-ga, talurahva tsiviil-õiguse määrused tulevad lugeda ainult eranditeks Liivi- ja Eestimaal maksvatest üldtsiviilõiguse normidest. Viimased maksavad ka talu maade kohta, kui talurahva seadustes ei ole ette nähtud teatavate juhtumite kohta teisi norme.

Liivimaa t. r. s. § 973. põhjal on Liivimaa talupojal õigus oma äranägemise järele käsutada oma iseomandatud vara, kuid päritud kinnisvara kohta on see käsutamise õigus piiratud. Liivimaa talurahva s. ei leidu määrust, mis võimaldaks pärijaile omi õigusi kaitseda, kui päritud kinnisvara on selle omaniku poolt § 973. määruste vastu ära võõrandatud. Tuleb seepärast tarvitusele võtta kui talurahva seadust täiendavaid määrusi Liivimaa maaõiguses leiduvad normid päritud varanduse kaitseks, s. o. väljaostu-õigus. Balti tsiviilõiguse § 1654. ja järgmised annavad sellisel korral võõrandaja lähematele sugulastele õiguse välja osta võõrandatud kinnisvara seaduses kindlaksmääratud tingimustel ja korras. Kohtupalati § 1654. märkus 2-le tugenev seisukoht ei leia enesele toetust selle märkuse selges tekstis. Tähendatud märkuses väljendatud seadusega (Vene sead. kogu 1874. a. nr. 54032) kaotati ära ainult mõisa omaniku lähemate sugulaste väljaostu-õigus mõisast lahutatavate ja talurahvale müüdavate talumaade kohta. Sama seadus ei puudutanud sugugi küsimust, kas talupojal on L. t. s. § 973. põhjal väljaostu-õigus või mitte. Seda õigust on Vene senat (nr. 23 —

1895. a.) tunnistanud. Ei leidu ka kuskil seaduses erilist keeldu Liivimaa maaõiguse määruste kohaldamiseks võõrandatud talude väljaostu-õiguse kohta sel korral, kui taluomanik oma päritud talu § 973. määruste vastu on ära müüdnud.

(Riigikohtu tsiv.-osak. t. nr. 301 — 1928. a.)

### *Kaduma läinud testament.*

Rahukohtunikule antud palves seletasid surnud Jüri Ravannas'e testamendijärgsed pärijad, et Jüri Ravannas'e testament on tema lese Leena Ravannas'e käes, kes testamenti välja ei anna ega ka kohtule kinnitamiseks ei esita. Pärijad palusid seepärast tunnistajaid üle kuulata Leena Ravannas'e käes oleva testamendi sisu tõendamiseks ja siis ühtlasi testamenti nende tunnistajate seletuste järele protokolli võtta, avada ja seadusejõusse astunuks tunnistada. — Nii hästi rahukohtunik kui ka rahukogu lükkasid pärijate palve tagasi. Ka riigikohus jättis nende kassatsiooni kaebuse tagajärjeta järgmistel põhjustel: 1) kohus võib küll ka hoiukorras nende käest testamendi väljaandmist nõuda, kelle käes see hoiul olla. Kui aga see isik, kelle käest testamenti nõutakse, selle enese käes olemist eitab ja testamenti ette ei pane, nagu käesoleval korral, siis võivad need, kes testamendi ettepanekust huvitatud, testamendi väljaandmist ainult nõude korras taotada (B. ts. õ. § 2444). 2) Kui testament on kaduma läinud, siis peavad asjast huvitatud isikud selle olemasolu ja sisu tõendama (B. ts. õ. § 2449). Seda tõendust võib ja peabki testamendi avamise ja seaduslikuks tunnistamise korras (ts. kp. s. §§ 1956—1970) ette võtma, kas ärakirjade ettepanemisega või ka tunnistajate ülekuulamisega. Käesoleval korral aga ei väidagi kaebajad, et testament oleks läinud kaduma ja et sellepärast tunnistajad oleks vajalised selle olemasolu tõenduseks, vaid et testament on Leena Ravannas'e käes, kes seda keeldub esitamast ja väljaandmast. Nii-

sugustel asjaaoludel ei olnud tarvis testamendi olemasolu ega sisu tõenduseks hoiukorras tunnistajaid üle kuulata. Kaebajad pidid testamendi väljaandmise nõude tõstma Leena Ravannas'e vastu.

(Riigikohtu tsiv. osak. t. nr. 397 — 1928. a.)

### *Nõude aegumine vekslid järele.*

Vekslid seadustiku § 73. järele on vekslid pidaja õigus kohtuliku nõudmise tõstmiseks vekslid päälkirjutajate (žirantide) vastu piiratud ühe aastaga vekslid protestimise päevast arvates. Sellise nõude tõstmine võib sündida ka vekslid sunnitäitmisele pööramise palve läbi vastavale kohtule (Ts. kp. s. §§ 1807.<sup>2</sup>; 161<sup>1</sup>p. 3. ja 365.<sup>1</sup>). Selle palve esitamine katkestab aegumise tähtaja jooksu vastavalt B. ts. õ. § 3629. ja järgmistes ettenähtud määrustele, nagu see enesele väljendust on leidnud ts. kp. s. § 1807.<sup>6</sup> Seega algab nõudmise tõstmise päevast sunnitäite korras uus aegumise tähtaeg, mille vältus on igas juhtumis kümneaastane, olgugi, et esialgne aegumise tähtaeg lühem oli (B. ts. õ. § 3630). — Käesoleval korral oli vaieldav veksel protestitud 19/XII. 1922. a. ja vekslid pidaja palvel, enne vekslid seaduse § 73. tähendatud tähtaja möödumist, vastava kohtuotsusega sunnitäitmisele pööratud vekslid andja ja päälkirjutajate vastu solidaarselt. Õige osutub seega kohtupalati poolt tema otsuses tehtud järeldus, et vekslid sead. § 73. ettenähtud aegumise tähtaeg katkestatud sai ja algas uus kümneaastane aegumise tähtaeg, mille jooksul vekslid pidaja õigustatud on vekslid järgse võla sissenõudmiseks kõigilt solidaarselt vastuvavalt isikuilt.

(R. k. tsiv.-osak. t. nr. 216 — 1928. a.)

### *Mehe õigused naise vara üle Eestimaa linnades.*

Märtsi kuul 1926. a. Tallinna 8. jaosk. rahukohtunikule antud nõudepalves seletas

Helene Kriit, et tema 1919. a. on ostu teel omandanud Tallinnas Lasnamäe tän. nr. 24 asuva puumaja, mis ehitatud renditud maa päale ning läinud sinna ühes oma mehega elama. Mai kuul 1922. saanud aga tema abielu seaduslikult lahutatud. Tema endine mees, Anton Eilmann sundinud teda majast lahkuma, kuna ise sinna elama jäänud, ilma et tal seks enam seaduslist alust oleks ja ilma et ta maksaks tüüri maja kasutamise eest. Nõudja palub seepärast kohut, et tema endine mees, kostja Eilmann saaks majast välja tõstetud. Rahukohtunik rahuldab nõudja nõudmise, mis ka rahukogu poolt kinnitust leidis. Kostja kassatsiooni kaebuse põhjal tuli asi riigikohtusse. Riigikohus tühistas rahukogu otsuse järgmistel põhjustel: Nõudja Helene Kriit, samuti ka kostja Anton Eilmann on Tallinna linna elanikud, millepärast ka nende vahel tekkinud varanduslikud vahekorrad tulevad lahendada Eestimaa linnaseaduse määruste põhjal (B. ts. õ. sissejuhatus § IX.). — Eestimaa linna-seaduse järele on abielumehel abielu kestuse ajal õigus abielunaise varanduse üle valitseda ja viimast kasutada, sõltumata sellest, millest see varandus koos seisab, kas see on naise poolt abielu astumisel kaasa toodud, või jälle pärast poole tema nimel omandatud (B. ts. õ. § 96), välja arvatud § 27 üles loetud vara. Abielu lahutamise korral võib naine mehe käest tagasi nõuda, päale oma erivara, ka tema, naise poolt abielu kestusel eraldi omandatud varandust (§ 121), peab aga vaieluse korral tõeks tegema, et nõutav vara on tõesti tema poolt omandatud, sest niikaua, kui vastupidist tõeks tehtud ei ole, loetakse kõik abielu kestuse ajal mehe valitsuse all ja tema kasutamisele koondatud varandus mehe varaks, olgugi, et see naise nimel omandatud oli (B. ts. õ. §§ 12, 13, 64 ja 121.). — Käesoleval juhul eitab kostja, et vaieluse all olev maja oleks nõudja poolt nõudja raha eest ostetud ja väidab, et osturaha olevat tema muretsenud ja päale selle veel majas põhjaliku remondi teinud. Neil tingimustel

oleks nõudja enne nõude tõstmist pidanud iseseisva nõudmisega taotama nõuetava vara eraldamist kostja varandusest ja tema nõudja erivaraks tunnustamist. Alles pärast sellise nõude rahuldamist oleks ta võinud kostja väljatõstmist nõuda vaieluse all olevast majast. Et aga nõudja Helene Kriit nõudmist ei tõstnud maja eraldamise pärast kostja varandusest ja kostja valitsemine selle maja üle ja maja kasutamine lõpetatud ei ole seaduses ettenähtud korras, siis osutub oma lõpujäreluses põhjendamatuks rahukogu kaebatud otsus, millega rahuldatud on kostja korterist väljatõste nõue (Riigikohtu tsiv. osak. t. nr. 1005 — 1927. a.). —

---

*Testamentide avamise ja seadusejõusse astunuks tunnustamise toimetus.*

Selle kohta kirjutab riigikohus Johan Simsivart'i testamendi asjus järgmist:

Riigikohtu korduvate seletuste järele on kohtud kohustatud ts. kp. s. § 1956.—1970. ettenähtud korras tekkinud toimetuis omal algatusel ära otsustama küsimusi, kas testament, mille seadusejõusse astunuks tunnustamist palutakse, on olemas (v. Riigikohtu otsus nr. 84—1922. a.) ning kas selles testamendis ei sisaldu avalik-õigusliku iseloomuga seaduste vastaseid korraldusi, mis tühised on seaduse enese käsul ning seega ei kuulu kinnitamisele kohtu poolt (B. ts. õ. §§ 2922, 2788 ja 2789; riigikohtu üldkogu otsus 1926. a. nr. 4). Asjaosalised võivad hoiukorras nende küsimuste piirides seletusi anda ja vaielusi avaldada ning kohus peab neid tähendatud küsimuste lahendamisel arvesse võtma ja hindama. Väidab aga asjaosaline, et testamenditegija korraldustega olevat rikutud tema kui seadusejärgse pärija eraõiguslikku laadi õigused, ning taotab ta sel alusel testamendi maksusetaks tunnustamist täies ulatuses ehk teatavas osas, siis on tegemist eraõiguslilt laadi tüliküsimusega, mille ettetoamine ja



lahendamine võib sündida ainult nõude korras (ts. kp. s. § 1). On tüli testamendi vastu tõstetud nõude korras ettenähtud tähtaja jooksul (ts. kp. s. §§ 2061, 2064, 2065), siis paneb kohus üleskutse toimetuse seisma, kuni selle tüli äraotsustamiseni. Üleskutse korras tekkinud asjatoimetuse äralõpetamiseks pole kohtul sellases juhtumis ühtegi põhjust, kuna testamendi seadusejõusse astunuks tunnustamine võib sündida ainult selleks eriti säetud korras (ts. kp. s. §§ 1966—1970), kunagi aga mitte nõude korras. Seega oleks üleskutse toimetamise äralõpetamine ühevääriline võimaluse äravõtmisega testamendijärgseilt pärijailt omi õigusi kaitseda ja üldse maksuma panna. — On tüli testamendi maksvuse vastu õigel ajal nõude korras tõstetud ja üleskutse toimetuse selle tõttu kohtu poolt seisma pantud, ei või kohus seda uuesti jätkata, enne kui tüli lõplikult on lahendamist leidnud. On tüli nõude korras tagasi lükatud ja seega kõrvaldatud, jätkab kohus asjaosaliste palvel,

üleskutse toimetust ja tunnustab testamendi seadusejõusse astunuks (B. ts. õ. § 2452; ts. kp. s. § 1966). On aga testament nõude korras tunnustatud maksvusetaks täies ulatuses või jälle teatavas osas, siis jätab kohus: esimesel juhtumil — testamendi seadusejõuliseks tunnustamise pärast antud palve tagajärjeta, teisel juhtumil aga — kinnitab testamendi seadusejõusse astunuks selles osas, milles see nõude korras maksvusetaks tunnustatud ei olnud. — Mis puutub vaidlusesse testamendi maksvuse vastu, mida seaduses ettenähtud tähtaja jooksul ei tõstetud nõudekorras, vaid avaldati ainult üleskutse toimetuses, siis ei takista sellised vaielused üleskutse toimetuse jätkamist ja testamendi seadusejõusse astunuks tunnustamise võimalust. Kes vaielust testamendi vastu ei tõstnud nõude korras, loetakse loobunuks oma vaielusist. (R. k. tsiv.-osak. t. nr. 3 — 1928. a.). —

### Trükivead.

	trükitud:	peab olema:
137 lk. II veerg 5 rida alt	lõikumiseks	lõikumiseks
139 „ I „ 3. märkus joone all	ram magnum	lam magnum
139 „ I „ 4. „ „ „	seniores osillie	seniores Osillie
139 „ I „ 5. „ „ „	omnilens villis	omnibus villis
139 „ I „ 5. „ „ „	de tota Ugaania	de tota Ugaania
140 „ I „ 14. „ „ „	indicabit... indicanda	iudicabit... iudicanda
140 „ II „ 16. „ „ „	statuit et cis seniores et indices in omnibus provinciis suis	statuit ex eis seniores et iudices in omnibus provinciis suis.
213. „ II „ 3 „ „ „	laamal	alamal

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 number 60 s.

1928. aastal ilmub

JURIIDILINE AJAKIRI

# „ÕIGUS“

ühesandast aastat.

Toimetus:

A. LUIGA, J. LÕO, R. RÄGO, M. TAEVERE ja O. TIEF.

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

Lisana annab „ÕIGUS“ 1927. aasta Riigikohtu otsused.

Lähemateks kaastöolisteks 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. — 8 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 tänav nr. 35, telefon nr. 81.

Pealadu:

TARTUS, Aia m. 35; TALLINNAS: K.-ü. „Rahvapälikool“.