

JURIIDILINE AJAKIRI

**Õ I G U S**

**TOIMETUS:**

**R. Räägo**  
peatoimetaja

**E. Ein, K. Grau, T. Grünthal, H. Kadari, J. Kleesment,  
A.-T. Kliimann, E. Maddisoo, A. Palvadre, K. Parts, J. Uluots**

**A. Mägi**  
toimetuse sekretär

---

## S I S U.

### Artiklid.

Lang, Väino: Halduslik tuvastusmenetlus MKS-s . . . . .	385
Laaman, E.: Solidarism ja selle rakendamine meie põhi- seadustes . . . . .	406

### Riigikohtu tegelus.

#### Administratiivosakond:

Kui tantjeemi maksmine on sunduslik, kas siis tuleb ta maksus- tatavast tulust maha arvata? . . . . .	426
Kas Tööliste töölepingu seadus annab tööinspektsiooni esin- dajatele õiguse sõnastada ja kinnitada töölepingu tingi- musi, mis lepinguosalisel lepingusse tahavad võtta ja palgaraamatusse kanda? . . . . .	426
Kas see asjaolu, et lahuselav lastevanem, kelle juures lap- sed tegelikku ülalpidamist saavad, ei ole abirahaõigus- likus teenistuses, takistab temal lasteabiraha saamist? . . . . .	427
Kas perekonnaseisuametnik on õigustatud ja kohustatud kont- rollima, kas lapse omaks tunnistanud mees ka tõeliselt on lapse isa? . . . . .	427
Kas adopteerija kuulub Pärandi- ja kingimaksu seaduse § 14 p. 1 ettenähtud isikute hulka? . . . . .	427
Kas Kogukonna-, asut. ja erarendimaade korraldamise seaduse muutmise seaduse (RT 1937, 6) § 24 teises lõikes ette- nähtud 20 kr. suuruse „kinnitus- ja administratsioonikulu“ hulka tuleb arvata ka Maakorralduse seaduse (RT 1937, 30) § 82 loendatud maade mõõtmise, plaanivalmistamise ja muud kulud? . . . . .	428
Kas Töökaitse ja Sotsiaalkindlustuse Osakonna direktor võib keelduda lubamast isikut läbi vaadata kohalikus õnnetus- pensioni komisjonis, kui ta leiab, et tähendatud isik ei ole õigustatud pensioni saama ja et temaga ei ole õnnetus juhtunud põllumajandusliku töö juures? . . . . .	428

## Halduslik tuvastusmenetlus MKS-s.

Väino Lang.

### I. SISSEJUHATUS.

#### § 1. Probleemi asend.

Maksundusõiguslikke norme võime nende olemuse järgi jagada kahte suurde gruppi — materiaalseiks ja formaalseiks<sup>1</sup>. Esimesed suunduvad maksukohustusvahekorra sisu kujundamisele, teised määratlevad maksukohustusvahekorra realiseerimise tingimusi<sup>2</sup>. Materiaalne maksundusõigus, selleks, et ilmestada maksukohustusvahekorra sisu *in abstracto*, peab esmajoones piiritlema maksuolmastiku, maksustamisaluse, maksustamisühiku ja maksumäära. Formaalne maksundusõigus käsitleb aga nelja küsimuste-kompleksi: maksu- ning maksukaebasutiste organisatsiooni, maksustamismenetlust, õiguskaitset ja karistusmenetlust. Maksustamismenetluses omakorda eristame teatavasti viit eriilmelist faasi — eel-, tuvastus-, otsustus-, teistmis- ja sooritusmenetlust<sup>3</sup>. Teisele nimetatud menetlusfaasidest — tuvastusmenetlusele — suundubki meie käesolev käsitelu.

Tuvastusmenetluse all mõistame ajalises järgnevuses esinevate toimingute kogumit, mille sihiks on tuvastada seda faktilist ja juriidilist olustikku, millele rajatakse antav

<sup>1</sup> Seda normide jaotamist ei saa kuidagi kujutella puhtmehaanilisena. Nii sõnab ka Hans Bürger (Die Entstehung der Steuerschuld, i. Finanz-Archiv, Fünfundvierzigster Jahrgang, Bd. I, lk. 31): „Der Rechtsstoff als solcher ist an sich in der Regel sowohl materiellrechtlicher als formellrechtlicher Gestaltung fähig und auch bedürftig.“

<sup>2</sup> Vt. Juhan Vaabel, Eesti riigi-maksundusõiguse põhiprobleeme, Tartu 1934, lk. 52 jj. — Ernst Blumenstein, Schweizerisches Steuerrecht, Erster Halbband, Tübingen 1926, lk. 17, ja Zweiter Halbband, Tübingen 1929, lk. 385 jj. — Ottmar Bühler, Lehrbuch des Steuerrechts I: Allgemeines Steuerrecht, Berlin 1927, lk. 95 jj.

<sup>3</sup> Vt. A.-T. Kliimann, Haldusprotsess, Tartu 1937, lk. 230 jj.

korraldis<sup>4</sup>. Ta ülesandeks on teha küsimus otsustamisküpseks, et võidaks asuda vastava haldusakti — antud juhul maksustamiskorraldise — toimetamisele. Sellisena osutub tuvastusmenetlus õieti kõige tähtsamaks osiseks maksustamismenetluses üldse. Ta struktuurist ning temas haldusaparatuurile antud vahendeist sõltub ka, kuivõrra efektiivselt ja õiglaselt suudetakse ellu rakendada kehtivat materiaalselt maksundusõigust<sup>5</sup>. Et praksises siin raskusi tekib, seda tõendab juba vastavaalaliste vaidluste suur osatähtsus meie Riigikohtu tegeluses. Nõnda pole tuvastusmenetluse kehtiva vormiga tutvumine sugugi üleaarne.

Käesoleva artikli ülesandeks on analüüsida eeskätt neid norme, mida MKS\* annab maksusumma tuvastamise kohta. Oleks aga kasutu piirduda ainuüksi MKS-ga. Ükski seadus ei asu ju õiguskorras isoleerituna, vaid on tihedalt seotud paljude teistega. Eriti kehtib see maksuseaduste kohta tänapäeval. Ja seepärast ei suuda ka ühe seaduse isoleeritud käsitletu pakkuda õiget pilti uuritava probleemidekompleksi lahendamiseks antud õiguskorras. Alati osutub vajalikuks tõmmata ligi teisigi vastavaalalisi normatiivakte, millede kõikide süstemaatilise vaatluse viljana võime loota alles rahuldavat tööresultaati. Nii on ka antud juhul vajaduse piires arvestatud MKS-le kas kehtejõult või sisult super-, ko- ja subordineeritud normatiivakte ja püütud võimalikult objektiivselt tabada MKS-s halduslikku tuvastusmenetlust sättivate normide ulatust ning mahtu.

## § 2. Normiadressaate tuvastusmenetluses.

Õiguse põhiõpetus eristab normide man adressaate, esemeid ning olmi. Kui normiesemete ja -olmade vaatlus meid

<sup>4</sup> *Ib.*, lk. 261.

<sup>5</sup> Luigi Einaudi, *Corso di scienza della finanza*, Torino 1926, lk. 249: „Molto del successo dell'imposta dipende dalla bontà del metodo di accertamento seguito.“

\* Tekstis on kasutatud järgmisi sümboleid: AjLMS — Ajutine läbikäigumaksu seadus; AMS — Administratiivmenetluse seadus; HGB — *Handelsgesetzbuch*; KrS — Kriminaalseadustik; KS — Kaubandusseadus; OMS — Otsemaksude seadus; PKMS — Pärandi- ja kingimaksu seadus; PS — Eesti Vabariigi Põhiseadus (RT 1937, 71, 590); TeMS — Tempelmaksu seadus; TMS — Tulumaksuseadus; ToS — Tolliseadus; TKS — Tsiviilkohtupidamise seadus.

huvitavas ulatuses toimub alles järgnevais peatükis, siis siinkohal käsitleme ainult normiisikuid ehk -adressaate.

Materiaalses maksundusõiguses esinevate normiisikute tüüpide arv on võrdlemisi piiratud — sellisena tulevad esmajoones arvesse fiskus ning maksukohustuslane. Formaalses maksundusõiguses on lugu aga hoopis teine. Siin esinev funktsioonide mitmekesisus tingib ka normiisikute varieeruvuse ja rohkuse. Ühtlasi tekib raskusi homogeensete adressaatidegruppide eristamisel, rääkimata klassifitseerimisest. Teooria pole kahjuks veel jõudnud tuua sesse seisundisse mingit parandust<sup>6</sup>. Ja nii peame antud juhul leppima normiisikute probleemi dogmaatilise lahendamise, võttes lähtealuseks meil kehtiva maksundusõiguse. Ülesande lihtsustamiseks ei vaatle me aga mitte kõiki võimalikke formaalses maksundusõiguses esinevaid normiadressaate, vaid piirdume ainult tuvastusmenetluses arvestatavatega.

Eesti kehtiva maksundusõiguse legaalterminoloogia sisaldab niihästi äärmist kirevust sõnalisest küljest kui ka varieeruvust samanimeliste mõistete mahus<sup>7</sup>. Terminoloogilised kõikumused osutuvad aga oluliseks takistuseks igasugusele juriidilisele analüüsile, misjuures hõlpsasti võidakse sattuda rasketesse paralogismidesse. Neil kaalutlustel tuleb otsustada, kas pidada uute terminite loomist ja kindlapiirdelist sisustamist, mis igati vastaksid meie maksundusõiguse struktuurile ja oleksid aseaineks seni, kuni kord suudetakse

<sup>6</sup> Teooria pole antud küsimust küll unustanud, kuid ka mitte lahendanud. Eriti palju mitmesuguseid sellekohaseid õpendeid võime leida saksa literatuuris (vt. näit. Hans Bürger, *Die Rechtsfigur des Steuerschuldners*, i. Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht 1928, Heft 1. — Emanuel Hugo Vogel, *Die rechtliche Natur der Finanzobligation im österreichischen Abgabenrechte*, i. Finanz-Archiv, Neunundzwanzigster Jahrgang, Zweiter Band. — Albert Hensel, *Steuerrecht*, Berlin 1933. — Bühler, *op. cit.*). Ometi ligemal vaatlusel osutuvad need „teooriad“ kas ainult lihtsateks laenudeks dogmast, millele lisatud teooria nimi, või jälle arendatuks selliste metodoloogiliste ning õigusteoreetiliste lähtekohtade alusel, millega ei saa kuidagi nõustuda. Kahjuks pole käesoleva artikli piirides nimetatud probleemi võimalik ligemalt analüüsida, mistõttu allpool esitatud lahendused on teataval määral poolikud. •

<sup>7</sup> Meenutatagu siinkohal seika, et oma kesksema mõiste — maksukohustuslane — tähistamiseks tarvitab kehtiv maksundusõigus termineid nagu „maksukohuslane“, „maksnik“, „maksja“, „tempelmaksu maksmiseks kohustatud isik“, „tempelmaksu maksja“, „kaubakäsutaja“, „maksualune“ jne.

luua juba teoreetiliselt põhjendatud maksundusõiguslikkude normiisikute süsteem.

Tähtsaimaks adressaatidegrupiks tuvastusmenetluses on nn. maksukohustuslaste kategooria. Maksukohustuslasiks nimetame neid tuvastusmenetlust sättivate normide adressaate, kelle maksukohustuse kindlaksmääramisele antud tuvastusmenetlus suundub<sup>8</sup>. Seejuures MKS tunneb õieti kolme liiki maksukohustuslasi — tõelisi, näilisi ning arvata-vaid. Tõelised maksukohustuslased on need, kelle man seadusis sätitud maksuolmastik on esile tulnud maksukohustuse loomiseks küllaldasel määral. Näiteks poissmehest riigiametnik on teeninud aasta vältel 2400 kr. ja kuulub seega TMS järgi kindlasti tulumaksu alla. Alati pole aga isiku maksukohustus nii ilmne ning alles tuvastusmenetlus selgitab, kas tuleb tasuda maksu või mitte. Kõigile mõistetavail õiguspoliitilisel kaalutlusil võimaldab kehtiv õigus ka nende suhtes alustada maksustamismenetlust, mille resultaat loomulikult peaks osutama negatiivseks. Selliste normiadressaatidena tulevad MKS järgi arvesse näilised ja arvatavad maksukohustuslased. Esimesteks nimetame neid normiisikuid, kelle man on maksuolmastik küll esile tulnud, kuid maksukohustuse loomiseks mittepurgival määral. Nende lugemine maksukohustuslaste hulka toimub maksuolmastiku osalise esiletuleku kui objektiivse kriteeriumi alusel. Teistena kvalifitseerime normiisikuid, kelle juures *in facto* pole mingil määral ilmnenu maksuolmastikku, kes aga maksuasutiste arvates võiksid siiski osutada tõelisiks maksukohustuslasiks<sup>9</sup>. Seega osutub siin määravaks maksuasutise arvamine kui subjektiivne kriteerium.

Peab küll tunnistama, et maksukohustuslane on primaarselt materiaalsoiguslik mõiste ja seetõttu ta kasutamine formaalse õiguse käsitelul võiks tunduda põhjendamatu<sup>10</sup>. Ometi tuleb mees pidada, et formaalne ja materiaalne õigus on oma olult korrelatiivsed mõisted. Ja kui käesolevas töös siiski rakendatakse nimetusi „tõeline, näiline ning arva-

<sup>8</sup> Vrd. näit. Bühler, *op. cit.*, lk. 6 jj. — Blumenstein, *op. cit.*, I, lk. 75 jj.

<sup>9</sup> MKS § 42: „Teateid võib nõuda ka neilt, kelle maksukohustus on ainult arvatav.“

<sup>10</sup> Vt. Bürger, Die Entstehung der Steuerschuld, lk. 40 j. — *Id.*, Die Rechtsfigur des Steuerschuldners, lk. 161 jj.

lav maksukohustuslane<sup>11</sup>, siis seepärast, et nende kui maksundusõiguslikkude normiisikute *species*-tunnuseks on nende tõeline, arvatav või näiline maksukohustus kui materiaalõiguslik mõiste. Ainult materiaalne maksundusõigus annab meile pidepunkti, mille alusel saame neid eraldada teistest formaalse maksundusõiguse normiisikutest<sup>11</sup>.

Peale maksukohustuslaste leiame tuvastusmenetlust sätlivas normistikus veel terve rea adressaate, keda õiguskord võimaldab kaasa tõmmata maksustamismenetlusse, näit. tunnistajad, teadete andjad, oskurid jne. Nad ei tule arvesse oma maksukohustuse tõttu, vaid nendel lasub kohustus kaavitada [kaasa aidata] teiste maksukohustuse tuvastamisele. Võttes vaatlusobjektiks konkreetse maksukohustusvahekorra, võiksime öelda, et nad pole asjaosalised, vaid n.-ö. kõrvalseisjad, kandes nii positiivses õiguses kui ka teaduslikus literatuuris sageli kohmakat nimetust: „kolmandad isikud“. Viimane *terminus technicus* pole aga päris õnnestunud, sest ta ühelt poolt rõhutab liialt nende kõrvalist positsiooni, mis tegelikult pole sugugi õige, ja teiselt poolt ei iseloomusta mingil moel nende funktsiooni. Nimetatud deliberatsioonidel oleks otstarbekas kasutada sõna „kaavituskohustuslased“, mis üldmõistena hõlmaks kõik need normiisikud, kellega õiguskord sidestab mitmesuguseid kohustusi kaavitada teiste maksukohustuse tuvastamisele.

Kolmandaks tuvastusmenetlust sättivate normide adressaatide grupiks on maksuasutised — neid me siinkohal aga ligemalt ei vaatle.

### § 3. Tuvastusmenetluse printsiipe.

Tuvastusmenetlus on rajatud tervele reale printsiipidele. Viimased kujutavad antud õiguskorra ideoloogilist baasi, mille avastamine on võimalik alles tuvastusmenetlust sättiva normistiku hoolsa teinimise teel, mis omakorda aga rakendub vahendina üksikute kaasuste ning vaidlusprobleemide lahendamiseks.

<sup>11</sup> Bürger soovib Hensel'i eeskujul kasutada formaalses maksundusõiguses terminit „Verfahrensschuldner“. Viimane pole aga juba keeleliselt õnnestunud. Ja lõpuks Bürger'gi peab tunnistama, et isikut, kel on või näib olevat kohustus maksu tasuda, ja isikut, kelle kaasabi kasutatakse vaid kolmandate maksukohustuse tuvastamisel, saame eraldada vaid materiaalsele õigusele toetudes (tema: Die Entstehung der Steuerschuld, l. l.).

damisel<sup>12</sup>. Ühte neist — nimelt maksukohustuslase andmete primaadi printsiipi — vaatleme töö orgaanilisuse mõttes taga-pool, käesolevas paragraafis käsitleme ligemalt ülejäänuid.

Esimeseks ning tähtsaimaks printsiibiks osutub halduse seaduspärasuse ehk legaalsuse printsiip, s. t. et haldustoiminguid võib sooritada ainult seaduste alusel<sup>13</sup>. Nimetatu, kujutades erijuhtu õiguspärasuse põhimõttest, tuleb PS § 3 eeskirjast: „Riigivõimu ei saa keegi teostada muidu kui Põhiseaduse ja sellega kokkukõlas olevate seaduste alusel.“ Ometi ei tohi siit järeldada, et kõik administratsiooni toimingud peaksid naalduma vahetult seadusele<sup>14</sup>. Ei. Nõutav on vaid, et neid saaks „tagasi viia“ mingile seadusele, nii et kõige alamaastmelise haldustoimingu ning sellele superordineeritud seaduse vahel oleks kindlalt nenditav seos.

Teiseks konstitutsiooniliseks printsiibiks osutub egaalsuse printsiip, mis järgneb PS § 9 1. lõike eeskirjast: „Kõik kodanikud on seaduse ees võrdsed. Ei või olla sündimisest, usust, soost ega rahvusest sõltuvaid avalik-õiguslikke eesõigusi ega õiguste kitsendusi.“ Kokkukõlas sellega peavad maksuasutised kohtlema kodanikke samas olukorras täiesti ühtlaselt. Eriti tuleb rõhutada seda nõuet suvaõiguse rakendamise suhtes.

Kolmandana olgu siinkohal nimetatud ameti-kohustuslikkuse ehk ofitsiaalsuse printsiip, mis

---

<sup>12</sup> Kliimann, *op. cit.*, lk. 46: „Need põhimõtted on ühtlasi ka tööjuhisteks üksikute protsessuaalsete õigussüsteemide kokkukõlastamisel ning vahendiks seadusnormides ja kohtutegeluses leiduvate vastuoksuste kõrvaldamiseks.“

<sup>13</sup> Vt. Adolf Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien-Berlin 1927, lk. 162 jj. — Vrd. ka Hans Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, lk. 237 j. — Joh. Kaiv, *Administratiiv-aktide muutmise ja maksusetusest*, i. Eesti Politsei 1931, 1 ja 2, lk. 97 j. — Olgu siinkohal ka tähelepanu juhitud kokkukõlale PS preambli 3. lõikega, mis kõneleb Eesti riigi rajanemisest õiglusele, seadusele ja vabadusele.

<sup>14</sup> Merkl, *op. cit.*, lk. 169: „Die Verwaltungshandlung braucht, um dem Legalitätsprinzip zu entsprechen, nicht unmittelbar auf dem Gesetze zu beruhen, sondern kann durch eine andere Verwaltungshandlung, ja selbst durch eine längere Reihe von Verwaltungshandlungen mediatisiert sein, so dass erst eine ganze Kette von Verwaltungshandlungen den Zusammenhang zwischen dem Gesetz und der letzten Verwaltungshandlung herstellt.“ — Vt. ka PS § 29, 124 ja 127.

<sup>15</sup> Vt. Kliimann, *op. cit.*, lk. 62 ja seal tsiteeritud literatuur.



avaldub selles, et maksuinspektor otsustab arutlustoimingu algatuse, lubamise või keelamise õigusnormide piirides täiesti suvaliselt<sup>16</sup>. Menetluskäigu juhtimine on kõigis details koondunud tema kätte, maksu- ning kaavituskohustuslasile pole jäetud sellest mingit osa. Maksuinspektor, saades eelmenetluse vältel andmeid teatava maksujuhu esiletuleku kohta, alustab ise tuvastusmenetlust, sõltumatult sellest, kas tõeline või näiline maksukohustuslane esitab maksudeklaratsiooni või mitte. Maksuinspektor arvestab ainult *in concreto* ilmnevat faktilist ning juriidiliselt relevantset olustikku, samuti AMS järgi nõutavat menetluse otstarbekohasust, ja kujundab vastavalt sellele ka toimuva selgitusmenetluse kulgemist. Tolle man ta rakendab mitmesisulisi ning -sihilisi administratiivakte, nõudes oma suva järgi lisateateid, kutsudes välja oskureid, hankides või tagasi lükates tõendeid jne., kuni tema arvates on vastav faktiline ning juriidiline olustik vajalikul või võimalikul määral ilmes-  
tatud.

Neljandana võime konstateerida uurimisprintsiipi<sup>17</sup>, mis seisneb selles, et maksuinspektor pole kohustatud piirduma maksukohustuslaste poolt esitatud andmete, teatiste ning tõenditega, vaid on õigustatud ja isegi kohustatud hankima endapoolseid. Eriti kui maksuinspektor leiab tema käsutuses seisva materjali olevat lünkliku ning mitteküllaldase, siis asub ta — rakendades selle man peamiselt kaavituskohustuslaste abi — täiendavate andmete hankimisele. Maksukohustuslased ei saa mingil viisil ette kirjutada maksuinspektori poolt uuritavat küsimustekompleksi, vaid viimane on õigustatud seaduste piires kõiki maksujuhuga pidestuvaid asjaolusid täiesti vabalt selgitama.

---

<sup>16</sup> Vrd. Merkl, *op. cit.*, lk. 220 j. — Kliimann, *op. cit.*, lk. 263 j. — Johannes Schwandt, Finanzverwaltung des Deutschen Reichs, i. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Ergänzungsband, Jena 1929, lk. 255 j. — Karl Friedrichs, Verwaltungsrechtspflege, Erster Band, Berlin 1920, lk. 326 jj. — Heinrich Konrad, Handbuch des österreichischen Finanzverwaltungsrechts, Wien 1913, lk. 250 ja 262. — Blumenstein, *op. cit.*, II, lk. 461, 517 ja 576 jj.

<sup>17</sup> Vrd. Kliimann, *op. cit.*, lk. 262 j. — Schwandt, *op. cit.*, lk. 256: „Der Natur des Besteuerungsverfahrens entspricht ferner die Inquisitionsmaxime..., d. h. die Steuerbehörden haben ihre Ermittlungen von Amts wegen anzustellen...“

Viiendaks olgu nimetatud materiaalse tõe avastamise printsiip<sup>18</sup>. See väljendub juba maksuinspektori otseses ülesandes — võimalikult täpselt tabada esiletulnud maksukohustuse ekstensiooni. Ta ei tohi end lasta juhtida maksimist: *quod non est in actis, non est in mundo*, vaid peab püüdma tuvastatud faktilise ning juriidilise olusliku najal langetada oma südametunnistuse järgi objektiivselt õiglast otsust. Vastavalt sellele ei tohi inspektor *in dubio* otsustada *pro fisco* või *pro reo*, vaid peab toimima *pro lege*<sup>19</sup>. Samuti ei saa maksustamismenetluses sisalduda trahvielemente, vaid ta ainsaks ülesandeks jäägu maksusumma objektiivselt õiglane tuvastus — igasugused karistuslikud sugemed olgu sellest rangelt ekskludeeritud<sup>20</sup>.

Kuuendana tuleb arvesse menettluse otstarbekuse printsiip, mis — nagu eespoolgi tähendatud — on leidnud *expressis verbis* väljendamist AMS-s. Iseseisvalt võetuna osutub otstarbekuse mõiste küll vägagi relatiivseks, kuid AMS § 51 sätib ka need pidepunktid, millede suhtes tuleb toda otstarbekust mõista. Viimasteks on: menettluse kiirus, lihtsus ning odavus. Olgu aga tähendatud, et otstarbekuse printsiip teataval määral konkureerib materiaalse tõe avastamise printsiibiga<sup>21</sup>. Näiteks on vahel võimalik mõningate kallite abinõude varal tuvastada esiletulnud maksukohustust tavalisest täpsemalt. Siin kerkibki küsimus sellise toimimise tasuvusest ja otstarbekusest. Pealegi pole maksustamine sellisel korral võimeline täitma oma põhi-funktsiooni — tulude hankimist. Ometi *in abstracto* oleks mõlema printsiibi mõjuulatuse suhtes raske piiri tõmmata, selle üle peab maksuinspektor konkreetset juhul otsustama oma suva järgi.

Seitsmendana olgu nimetatud vahendituse printsiip<sup>22</sup>, s. t. maksuinspektor peab tuvastusmenettluse

<sup>18</sup> Kliimann, *op. cit.*, lk. 291 j. — Konrad, *op. ja loc. cit.*

<sup>19</sup> Vt. Hensel, *op. cit.*, lk. 106 j., *nota* 1, ja lk. 148. — Juhan Vaabel, Parteiõigused meie tulumaksu kindeldamisprotsessis, *i. Oigus* 1928, 3 ja 4, lk. 106: „[Maksuametkonna] ülesandeks jääb ikkagi kindeldamisprotsessi teostamine ja sellele suuna andmine... Kuid selle[juures]... ei asu maksuametkond mitte riigi huvide, vaid seaduse huvide seisukohale.“

<sup>20</sup> Vt. *infra*, § 5.

<sup>21</sup> Vt. AMS § 51.

<sup>22</sup> Vrd. Kliimann, *op. cit.*, lk. 266 — Karl Friedrichs, *Verwaltungsrechtspflege*, Zweiter Band, Berlin 1921, lk. 692 jj. — L. Leesment,

vältel isiklikult tutvuma vajaliku materjaliga ning asuma vajaduse korral otsesesse ühendusse maksu- ja kaavituskohustuslastega. Asjaolu, et näit. ekspertiisi toimetamine usaldatakse oskuri hoolde, ei räägi veel vahendituse printsiibi rakenduse vastu. Kui aga maksuinspektor menettluses näit. toetub täiel määral teiste ametiasutiste poolt tehtud otsustustele, mis evivad nii materiaalsel kui ka formaalsel õigusjõudu, siis vahendituse printsiibi tõttu ei hävi võimalus vaielda ka sellistel alustel antud maksustamiskorraldise vastu — ja nimelt kõigis sisulises küsimusis<sup>23</sup>.

Ka heksandana võime nentida parteiavalikkuse printsiipi<sup>24</sup>, mis ilmneb esiteks selles, et kõikide menetlusmaterjalidega tutvumine võimaldub ainult maksukohustuslastele enestele, ja teiseks selles, et selgitusmenettluses võib taandada oskureid, kes võiksid oma ülesande täitmisel hantitud teateid kasutada maksukohustuslaste huvisid riivavalt.

Üheksandana rakendub tuvastusmenettluse kirjalikkuse printsiip<sup>25</sup>. Maksuinspektor oma otsustustes võib kasutada vaid kirjalikke allikmaterjale. Seetõttu tuleb ka kaavituskohustuslaste (näit. oskurite) seletused alati protokollida.

#### § 4. Tuvastusmenettluse elemente.

Tuvastusmenettlus algab tavaliselt üksiku maksujuhu täasimisega ja lõpeb otsustusmenettlusele asumisega. Ta põhisisihiks on küllaldaste ning objektiivselt õigete andmete hankimine maksusumma tuvastamiseks<sup>26</sup>. Vastavalt oma loo-

---

Tsiivilprotsessi silmapiirilt, i. Õigus 1936, 2, lk. 104. — *Contra* Konrad, *op. cit.*, lk. 250.

<sup>23</sup> Vt *infra*, § 9.

<sup>24</sup> Vt. Schwandt, *op. ja loc. cit.* — Merkl, *op. cit.*, lk. 221.

<sup>25</sup> Friedrichs, *op. cit.*, lk. 682: „Dementsprechend besteht der Grundsatz der Schriftlichkeit darin, dass alles nur schriftlich und nur alles schriftlich Vorgebrachte zu berücksichtigen ist...“ — Vrd. ka Merkl, *op. ja loc. cit.*

<sup>26</sup> Bühler, *op. cit.*, lk. 385: „Ihr Ziel ist die Klarstellung aller tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse, die für die Besteuerung von Bedeutung sind.“ — Hensel, *op. cit.*, lk. 147 j.: „Das Ermittlungsverfahren hat die Aufgabe, die rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen eines einzelnen Steuerfalles derart festzustellen, dass die sich an die Tatbestandsmerkmale knüpfenden Rechtsfolgen, insbesondere der im Einzelfall geschuldete Steuerbetrag, festgesetzt werden können.“ — Konrad, *op. cit.*, lk. 260 j.

mule võime eristada tuvastusmenetluse käigus kaht momenti — ühelt poolt lähteandmete kogumist ja teiselt poolt viimaste tõestamist ning kontrolli täiendandmete kaudu<sup>27</sup>. Need momendid ei tule alati esile sugugi kindlas aegjärgnevuses, vaid võivad esineda ka paralleelselt või isegi segipaisatuna, sõltudes tuvastusmenetluse arengukäigust konkreetse maksujuhu man. Seetõttu ei saa neid küsimusi allpoolgi jälgida täiesti eraldatult.

Lähteandmete kogumine on tuvastusmenetluse essentsiaalseks elementiks. Täiesti ilma andmeteta ei saa loomulikult kunagi asuda maksusumma tuvastamisele, küll aga lünklike andmete korral, nagu see esineb maksusumma määramisel hindamise teel. Andmete tõestamine ning kontroll on teatavalt tingimusil tuvastusmenetluse aktsidentaalseteks elementideks. Mõningate asjaolude tõttu, näit. kui on juba ette garanteeritud lähteandmete õigsus<sup>28</sup>, võivad nad puududa, ilma et seeläbi menetlusresultaadi väärtus kannataks.

Olgu veel mainitud, et vahetegu lähteandmete ja täiendning kontrollandmete vahel on teatavas mõttes suhtelise iseloomuga. Ta sõltub suurel määral vastavate maksuseaduste sättest. Mõne maksu man võib näit. ärraamat moodustada lähteandmete, teise puhul aga kontrollandmete kogumi. Ometi osutub nimetatud eristus ise ainestiku süsteemaatsel käsitlusel äärmiselt vajalikuks.

Lõpuks võime veel nentida, et järgnevais peatükes tulevad käsitlusele õieti kolm probleemidekompleksi. Esiteks, lähtudes eriti MKS-st, peame selgitama, mida kasutatakse üldse andmetena maksustamisjuhu ilmestamisel. Teiseks — millises menetluskorras toimub vastavate andmete hankimine, ja kolmandaks — milline on iga andmeteliigi väärtus.

## II. ANDMED MAKSU- JA KAAVITUSKOHUSTUSLASILT.

### § 5. Andmed maksukohustuslasilt.

Esiletulnud maksukohustuse menetlemisele võtmiseks vajab maksuasutis vastavaid andmeid. Nii absoluutselt mää-

<sup>27</sup> Vrd. tolli- ja kontrollrevideerimise eristamist tollimaksude man (ToS § 125 jj.).

<sup>28</sup> Vt. *infra*, § 6.

ratavate kui ka tingimisi järelevalve korras määratavate maksude man saavutab ta neid esmajoones teadete nõutamisega kas maksukohustuslasilt endilt või üldse kaavituskohustuslasilt.

Maksukohustuslase peakohustuseks on loomulikult maksusumma sammamine<sup>29</sup>. Selle kõrval lasub tal veel terve rida kaaskohustusi, millest tähtsaim ongi kohustus anda maksuasutistele maksusumma tuvastamiseks vajalikke teateid. Teadete esitamise kohustus ehk deklareerimise kohustus on kas fakultatiivne või obligatoorne, vastavalt sellele, kas ta täitmine on maksukohustuslastele vabatahtlik või sunduslik<sup>30</sup>. Kuigi obligatoorne deklareerimiskohustus asetab küllalt raske koormise maksukohustuslase õlgadele, siiski tuleb tema rakendust kokkukõlas maksukohustuslase andmete primaadi printsibiga lugeda suurimaks tagatiseks maksukohustuslase interessi õiglasele kaitsemisele maksustamismenetluses<sup>31</sup>. Vaatlemegi nüüd selle kohustuse tekkimisviise.

Esiteks peavad nii tõelised kui ka näilised maksukohustuslased juba maksuseadustes enestes ettenähtud ulatuses ning korras andma teateid. Teateid antakse siin vahetult seaduste alusel. Loomulikult võib administratsioon selleks esitada ka vastava hoiatuse või meenutuse, need aga kujutavad antud juhul üldreeglina vaid normivabu toiminguid<sup>32</sup>.

MKS-s kui *lex generalis*'es ei sisaldu eeskirju teadete andmiseks konkreetsete maksude alal, küll aga esineb neid üksikutes maksuseadustes — vrd. näit. OMS § 484, 520, 522, 543, 620 ja PKMS § 26 j.

Teiseks võib samasisuline kohustus tekkida määruse põhjal. Nii annab MKS § 44 majandusministrile spet-

<sup>29</sup> Vt. näit. Hensel, *op. cit.*, lk. 117.

<sup>30</sup> Vt. Emanuel Hugo Vogel, Die direkten Steuern Frankreichs und ihre Reform, i. Finanz-Archiv, Einunddreissigster Jahrgang, lk. 135.

<sup>31</sup> *Ib.*, lk. 134: „Nicht wenig könnte hierzu aber auch die Erkenntnis beitragen, dass gerade auf dem Prinzip der Selbsteinbekenennung erst der ganze moderne Bau des Schutzes der Parteienrechte gegenüber dem Staate als dem Träger der Steuerhoheit in seinen Fundamenten ruht...“

<sup>32</sup> Vt. Artur-Tõeleid Kliimann, Administratiivakti teooria, Tartu 1932, lk. 234 jj. — Hensel, *op. cit.*, lk. 107 ja 120.

siaaldelegatsiooni väljastada määrusi, mis kohustavad sealpiiriteldud ulatuses esitama maksuinspektorile üldisi tähtajalisi teateid<sup>33</sup>. Personaalsest küljest võib selline nõue haarata kõiki tõelisi ning näilisi maksukohustuslasi perioodiliste, aktsiisi- ning tollimaksude alal<sup>34</sup>. Materiaalsest küljest vaadates võib perioodiliste maksude alal nõuda „teateid, mis on vajalikud nende isikute maksukohustuse, elukohtade, tuluallikate ja maksustamisaluste kindlakstegemiseks“<sup>35</sup>. Nagu nähtub toodud legaalfraasist, saab teadete sisuline ulatus hõlmata ühelt poolt maksuolmastikku, maksukohustuslase ning maksu tasumise eest vastutajate elukohti, ja ajalisi ning ruumilisi momente, mis piiritlevad ligemalt maksuolmastiku esiletuleku ulatust, ja teiselt poolt maksustamisaluse arvutamiseks vajalikke pidepunkte, s. o. eelalust ning muid andmeid maksustamisaluse kujundamiseks<sup>36</sup>. Aktsiisi- ja tollimaksude alal on lugu pisut teine. MKS ei anna siin teadete sisulise ulatuse kohta lähemaid eeskirju, vaid jätab majandusministri määrata, milliseid dokumente ja teateid ollakse kohustatud esitama<sup>37</sup>. On aga selge, et teadete materiaalne ulatus siingi delimineerub konkreetse maksujuhu selgitamise funktsiooniga<sup>38</sup>. Selle sisuline määrus tuleb igal juhul avaldada RT-s vähemalt 1 kuu enne teatiste esitamise tähtaega. Olgu veel märgitud, et perioodiliselt võetavate maksudena kvalifitseerib MKS üldkomisjoni seletuskiri neid makse, mida võetakse ühelt maksu-

<sup>33</sup> Vrd. Vaabel, Eesti riigi-maksundusõiguse põhiprobleeme, lk. 89. — Vt. näit. Loodusvarade Instituudi heaks võetava maksu võtmise korra määrus, § 6.

<sup>34</sup> Siin MKS § 44 teeb ilmsesti loogilise vea, viidates antud juhul määrusega kohustatavate isikute ringi suhtes MKS § 42-le. Nimetatud paragraaf sõnab, et teateid võib nõuda ka neilt, kelle maksukohustus on ainult arvatav, järelikult ka arvatavalt maksukohustuslasilt. Viimaseid ei saa aga kuidagi kohustada vahetult määruse kui üldakti läbi, sest kelle arvamus otsustab siin *in concreto*, kas antud inimene peab olema tust teatama või mitte?

<sup>35</sup> MKS § 44. — W. Jõgi, Maksustamiskorralduse seadus ja maksmapanemise seadus, Tallinn 1932, lk. 79: „Säärasteks üldisteks teadeteks on näit. teated majas elavate või teenistuses olevate isikute kohta, teated kodanikkude tulude kohta (tuluteatelehed), aruandvate ettevõtete aruanded ja bilansid ja muud säärased.“

<sup>36</sup> Vrd. Vaabel, *op. cit.*, lk. 137 j.

<sup>37</sup> Vt. Jõgi, *op. cit.*, lk. 63.

<sup>38</sup> Vt. Blumenstein, *op. cit.*, II, lk. 522 j.

kohustuslaselt aastast aastasse<sup>39</sup>. Seega kuuluvad siia tulumaks, ärimaks, rahaliste kapitalide maks, kinnisvaramaks, ajutine läbikäigumaks ja trahterimaks.

Kolmandaks annab MKS § 42 inspektorile volituse nõuda maksukohustuslasilt või viimaste seaduslikelt esindajailt teateid nende maksukohustuse määramiseks. Nimetatud isikute äraolekul võib nõuda ka nende delegeeritud esindajailt vastavaid andmeid, kuivõrra need puutuvad viimaste hallata olevaisse varadesse ning tuludesse. Administratiivakti, mille varal antud juhul nõudmine toimub, nimetame nõudekorraldiseks<sup>40</sup>. Nõudekorraldise andmine või mitteandmine näib sõltuvat administratsiooni suvast, kuid tegelikult pole see päris nii<sup>41</sup>. Tunnustades maksukohustuslase andmete primaadi printsiipi, peab administratsioon, kui see vähegi võimalik, menetluse kaasa tõmbama esmajoones maksukohustuslast. Seega võib maksuasutis vabalt otsustada ainult küsimuse üle, kas teatav isik on või võib olla maksukohustuslane, jaataval korral on ta aga kohustatud esitama nõudekorraldise<sup>42</sup>. Põhjusetu möödamine maksukohustuslasest on oluline eksimus menetluskorra vastu ja muudab

<sup>39</sup> Vt. Jõgi, *op. cit.*, lk. 64. — Toodud definitsioon on Eesti kehtiva õiguse seisukohalt küll võrdlemisi hästi rakendatav, kui hoiduda sõnasõnalisest tõlgendusest, kuid pole siiski küllalt täpne. Õigem oleks nimetada perioodilisiks selliseid makse, kus maksuolmastik oma avaldusis *in concreto* kannab kehtvat ilmet, kusjuures ta individualiseerimiseks üksiku maksunõudluse tarvitatakse mingit ajavälde või -momenti (vt. Vaabel, *op. cit.*, lk. 48).

<sup>40</sup> Vt. Vaabel, *op. cit.*, lk. 136 jj.

<sup>41</sup> Merkl, *op. cit.*, lk. 142 iseloomustab suvaõigust järgnevalt: „Stellt das präformierte objektive Recht, das in den Rechtserzeugungs- oder Rechtsanwendungsprozess eingeht, die heteronome Determinante des Rechtserzeugungs- oder Rechtsanwendungsorgans dar, so stellt das freie Ermessen die komplementäre autonome Determinante dar: Akte der Rechtskonkretisierung sind somit dank ihrer objektiv-heteronomen Determinante Akte der rechtlichen Bindung, dank ihrer subjektiv-autonomen Determinante Akte des freien Ermessens...“ — Kelsen, *op. cit.*, lk. 244: „Nie also ist das Ermessen vollkommen frei... Es ist sinnlos, die Rechtsakte in solche zu scheiden, die gebunden, und solche, die frei sind, weil alle Rechtsakte beides sind...“ — Vrd. ka A.-T. K[liimann], „Vaba kaalutus“ ja selle kohtulik kontrollimine, *i. Oigus* 1928, 3, eriti lk. 86 j. — *Id.*, Administratiivakti teooria, lk. 222 jj. — Vaabel, *op. cit.*, lk. 143 jj. — Bühler, *op. cit.*, lk. 66. — Blumenstein, *op. cit.*, II, lk. 429 jj. — Hermann Mirbt, Grundriss des deutschen und preussischen Steuerrechts, Leipzig 1926, lk. 74 j.

<sup>42</sup> Näilise suvaõiguse suhtes vt. Merkl, *op. cit.*, lk. 153 jj.

järgneva maksustamiskorraldise vaieldavaks<sup>43</sup>. Oma välisilmelt on nõudekorraldis üksiküriku-kujuline kirjalik ning nimeline akt<sup>44</sup>. Vastavad teated tuleb anda eriseaduste sellekohaste eeskirjade puudumisel kahe nädala jooksul ning Maksudetalituse direktori poolt kehtestatud vormis, kui need on olemas<sup>45</sup>. Teatisformulaaride sisseseadmine on tingitud praktilisuse printsiibist. Ühelt poolt see väldib arusaamatusest tingitud teadete lünklikkuse, teiselt poolt on aga ametiasutisel kindlavormilisi teatise hõlpsam käsitleda menetluse vältel. Mis puutub teadete sisulisse ulatusse, siis määrab selle MKS § 42-s esitatud põhisihht — olla abinõuks maksukohustuse kindlakstegemisel ning maksu määramisel. Vastavalt sellele võime lugeda käesolevas menetluskorras nõutavate teadete materiaalselt hõlmavust võrdseks majandusministri määruse alusel nõutavate andmetega, loomulikult teatava erandiga maksukohustustlase elukoha suhtes, sest see peab maksuasutisele antud juhul juba varemini teada olema.

Tutvunud teadetekohustuse personaalse ning materiaalse ulatusega, peame järgnevalt vaatlema esitatud teatiste õiguslikku tähendust. Võib öelda, et maksukohustustlase poolt antud teatised ning ürikud on siduvad esmajoones nende esitajale enesele<sup>46</sup>. Neist saab taganeda vaid kahel juhul. Esiteks on lubatav parandada neis sisalduvaid kirjutusvigu ning numbrilisi eksimusi, kui viimased on veenvalt tõestatud<sup>47</sup>. Teiseks võib maksukohustustlane juba esitatud teatist sisuliselt korrigeerida uue teatise varal. Maksuinspektor peab seda arvestama, kui temas leidub küllaldasi põhjendeid

<sup>43</sup> Vrd. ka Hensel, *op. cit.*, lk. 150. — Merkl, *op. cit.*, lk. 156 j.

<sup>44</sup> Nõudekorraldise kirjalikus ning nimelikus ei järgne küll vahetult seadusest, kuid on *expressis verbis* väljendamisest leidnud MKS üldkomisjoni seletuskirjas.

<sup>45</sup> Vt. Maksuseadused ja Määrused II, Tallinn 1937, MKS, lk. 9 j.

<sup>46</sup> Sama järeldub ka Riigikohtu Administratiivosakonna praksisest. Näitena olgu esitatud järgmine väljavõte AdmOsT 1931, 129: „Maksukohustlase tulu kindlakstegemisel on tema poolt esitatud kirjalikul teadaandel tulu üle põhjanev tähtsus... Need teadaanded on maksukohustlasele siduvad ja ta ei või nendest taganeda ning maksuasutised võivad neid arvestada kui õigeid.“ (J. Valge, Riigikohtu administratiiv-osakonnas 1931. a. lahendatud küsimusi, [Tallinn] 1933, lk. 215). — Samuti näit. AdmOsT 1934, 52; AdmOsT 1932, 235.

<sup>47</sup> Vrd. AdmOsT 1935, 225.



eelmise teatise vastavate andmete ekslikkusest ja kui see läbi ei teki olulist viivitust maksustamiskorraldise andmisel. Koos sellega on aga varasem teatis *eo ipso* tunnistatud kas ekslikuks või vähemalt puudulikuks, mis toob enesega kaasa karistuse<sup>48</sup>. Karistust ei järgne, kui maksukohustuslane suudab tõestada, et eelneva teatise ebatäpsus või ekslikkus pole tingitud tema süüst või hooletusest. Analoogiliselt eelnevaga — kui maksukohustuslane (ka põhjuseta!) hilineb nõutava teatise esitamisega, peab maksuinspektor siiski võimalikkuse piires arvestama temas sisalduvaid andmeid. Teatiste esitamise tähtaja möödalaskmine leiab karistamist ainult vastava trahvimenetluse kaudu, tuvastusmenetluses ei või karistus kunagi motiivina esineda<sup>49</sup>.

#### § 6. Maksukohustuslase andmete primaadi printsiip.

MKS § 60 sätib, et inspektor määrab maksusumma kogutud andmete põhjal. Andmed seisnevad kõigepealt inspektori poolt maksu- ja kaavituskohustuslasilt saadud teatistes. Nagu nähtub aga viimaste kohta käivate MKS § 42—44 ning 45—47 võrdlusest, moodustavad maksukohustuslasilt saadavad teatised lähtealuse tuvastusmenetluse käigus, kuna kaavituskohustuslaste teatised täidavad peamiselt kontrollfunktsiooni. See on ka loomulik. Osutuvad ju seaduse alusel tekkivas maksukohustusvahekorras poolteks fiskus kui õigustusadressaat ja vastav isik või ühtum kui kohustusadressaat. Seetõttu on täiesti arusaadav, et tolle õigussuhte ulatuse ligemaks ilmestamiseks pöörduakse esmajoonel maksukohustuslase poole<sup>50</sup> ja alles siis, kui viimaselt ei saa hankida vajalikke andmeid, püütakse seda teha kolmandate isikute — kaavituskohustuslaste — kaudu. Pealegi maksuolmastik vaid seoses maksukohustuslasega tingib maksukohustusvahekorda. See omakorda tõendab, et maksukohustuslasel enesel on kõige rohkem eeldusi olla teadlik maksuolmastiku ilmutusulatuse suhtes — järelikult on ta üld-

<sup>48</sup> Vt. MKS § 146 j.; ToS § 131, 2. lg.

<sup>49</sup> Olgu siinkohal meenutatud MKS § 60, mille järgi maksusumma tuvastus peab toimuma kõigi kogutud andmete põhjal. — Vrd. ka Hensel, *op. cit.*, lk. 157 j.

<sup>50</sup> Vt. Blumenstein, *op. cit.*, II, lk. 453 j.

reeglina kõige võimelisem andma tuvastusmenetluses vajalikke andmeid<sup>51</sup>. *Rebus sic stantibus* võime konstrueerida maksukohustulase andmete primaadi printsiipi, mis seisab selles, et maksuasutis tuvastusmenetluse vältel on kohustatud esmajoones pöörduma maksukohustulase poole maksusumma tuvastamiseks vajalikkude andmete saamiseks<sup>52</sup>. Maksukohustulaselt saadud teatis peab olema lähtealuseks maksusumma tuvastamisel. Alles siis, kui pole kuidagi võimalik maksukohustuslast ennast või ta esindajat menetlusesse kaasa tõmmata (näit. on ära sõitnud välismaale, elukoht on teadmata, on raskesti haige, jne.), kui maksukohustulane eitab oma maksukohustust või lihtsalt keeldub andmeid esitamast, on lubatav väljuda menetluses kaavituskohustuslasilt hangitud andmeist. Kõik eeltoodud juhtumid ei moodusta aga erandit maksukohustulase andmete primaadi printsiibist, nad ainult näitavad olukordi selle praktilisest teostamatusest. Ainsa tõelise erandina nimetatud põhimõttest oleleb võimalus, kus maksuasutis saavutab hõlpsamini kõik vajalikud andmed maksuolmastiku esiletuleku ulatuse ilmestamiseks kindlalt loendatavaist allikaist<sup>53</sup>. Seega on siin esiteks võimalus saavutada

<sup>51</sup> *Ib.*, lk. 522: „Da für die Ermittlung der Steuerforderung ausschliesslich die wirtschaftlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen in Betracht fallen, so sind dieser... oder deren gesetzliche Vertreter am besten imstande, die erforderlichen Aufklärungen zu liefern. In ihren Händen befinden sich regelmässig auch die Urkunden, die hiezu dienen.“

<sup>52</sup> Sama põhimõte eksisteerib üldreeglina (kui „Sollvorschrift“) ka Saksa maksundusõiguses. Nii sõnab Bühler, käsitlees Saksa maksundusõigust (*op. cit.*, lk. 385): „Vom StPfl. soll grundsätzlich zunächst auf schriftlichem Weg Auskunft verlangt werden; doch kann das Finanzamt, wenn die schriftliche Auskunft vergebens versucht ist, oder auch von vornherein, wenn schriftliche Auskunft keinen Erfolg verspricht... mit Vorladung zwecks mündlicher Auskunft vorgehen...“

In zweiter Linie... soll die Vorlegung von Büchern oder Geschäftspapieren verlangt werden...

In dritter Linie kommt die Zuziehung von Dritten zur Auskunft... oder zur Vorlegung von Büchern in Betracht.“

Vt. Mirbt, *op. cit.*, lk. 317. — Vrd. ka Reichsabgabenordnung (lüh. RAO; tsiteeritud „Reichsabgabenordnung, Herausgegeben im Reichsfinanzministerium, Berlin, Dezember 1937“ järgi) § 209 ja Enno Becker, Reichsabgabenordnung, Berlin 1926, lk. 491 j. — Blumenstein, *op. cit.*, II, lk. 394 ja 454 jj.

<sup>53</sup> Vrd. *ib.*, lk. 393.

kaavituskohustuslasilt andmeid olmastiku kohta absoluutselt purgivas ulatuses ja teiseks see tee on hõlpsam, võimaldades menetluse ökonoomsemat sooritust. Ainult mõlema nimetatud rekvisiidi eksisteerimisel on lubatav ning õieti vajalikki<sup>54</sup>, et kaldutaks kõrvale maksukohustuslase andmete primaadi printsiibist. Näit. Maal asuvate kinnisvarade maksuseaduse järgi maksustamiskorraldis antakse katastriametilt saadavate andmete alusel (§ 12 ja 13), sest siin on täielik vastavus eeltoodud tingimustele. On ju selge, et üksnes katastriamet evib antud juhul kindlasti kõiki vajalikke teateid esiletulnud maksuolmastiku kohta. Samuti on andmete hankimine katastriametilt märksa lihtsam kui maksukohustuslaselt — pole karta teatiste mitteesitamist, maksuvarjamist ning pole ka vajalik teostada andmete kontrolli.

#### § 7. Andmed kaavituskohustuslasilt.

Maksuinspektor võib nõuda kaavituskohustuslasilt teateid kas omal algatusel või maksukohustuslase palvel (MKS § 45). Andmeid kogudes peab ta püüdma võimalikult täpselt tabada maksukohustuse tõelisi lähtealuseid, hankides peale fiskuse huvides tähtsate andmete ka neid, mis kõnelevad maksukohustuslase kasuks, kuivõrra viimaste eksistents ning asukoht tal teada, kuid reservatsiooniga — „ja kuivõrd nende esitamine pole võimalik [maksukohustuslasel]... endal“ (MKS § 54, 2. lg.).

Üldiselt võivad kaavituskohustuslasilt saadud teated tuvastusmenetluses osutada kaht funktsiooni. Esiteks võivad nad olla lähteandmeteks, millest maksuinspektor väljub tuvastusmenetluse käigus. Sellistena esinevad kaavituskohustuslaste teatised vaid erandlikult. Nimelt tunnustades maksukohustuslase andmete primaadi printsiipi, on lubatav kasutada kaavituskohustuslaste andmeid lähteandmetena vaid juhul, kui pole kuidagi võimalik maksukohustuslast ennast kaasa tõmmata menetlusse või kui see pole antud maksu man *in genere* otstarbekas<sup>55</sup>. Teiseks võivad kaavituskohustuslasilt saadud andmed teenida kontrolli-

---

<sup>54</sup> Siin kerkib markantselt esile tuvastusmenetluses rakenduv otsustarbekuse printsiip.

<sup>55</sup> Vt. *supra*, § 6.

ning täiendandmetena, milledena neid kasutataksegi enamikul juhtudel.

Kohustus teateid esitada võib meie positiivse õiguse järgi tekkida kolmel viisil: 1) vahetult seaduse alusel, 2) vahetult määruse põhjal ja 3) vastava administratiivakti vahendusel.

MKS kui *lex generalis* maksuasjade suhtes otseselt ei kohusta kedagi teatavaalalisi andmeid esitama, küll leiame aga sellesisulisi sätteid üksikuis maksuseadusis. Nii PKMS § 27 määrab, et „testamentitajad või päranditombu hooldajad on kohustatud esitama... teadaande pärandi koostise ja väärtuse kohta... hiljemalt 6 kuu jooksul arvates pärandaja surmapäevast...“ Sellistel juhtudel konkreetne maksuseadus sisaldab ka vajalikke materiaali- ning formaalõiguslikke eeskirju kaavituskohustuse ligemaks ilmestamiseks, määrates näit. teatiste sisulise ulatuse ning formulaari, esitamistähtaja, -viisi ja -koha.

Teiseks võib samasisuline kohustus tekkida määruse alusel<sup>56</sup>. MKS § 46 annab majandusministrile spetsiaaldelegatsiooni nõuda oma määrusega, mis üllatud RT-s vähemalt üks kuu enne andmete esitamise terminit, kaavituskohustuslasilt „üldisi tähtajalisi teateid“. Personaalselt küljest võib selline pretensioon hõlmata kõiki isikuid ning ühtumeid, kel on mingeid andmeid teiste maksukohustuse kohta perioodiliste maksude man<sup>57</sup>. Erandlikult krediitasutistelt võib sel viisil nõuda teateid vaid vastavate maksuseaduste alusel<sup>58</sup>. Materiaalsest küljest võib kohustada esitama kõiki neid teadaolevaid asjaolusid, „mis on vajalikud teiste isikute või ettevõtete maksukohusluse, elu- või asukoha ja tuluallikate kindlakstegemiseks või nende asjaolude kohta käivate andmete kontrollimiseks“<sup>59</sup>. Seega saab teadete sisuline ulatus hõlmata maksuolmastiku esiletuleku ekstensiooni, selle asetust ajas ning ruumis, ja

<sup>56</sup> Vt. näit. Määrus teadete esitamise kohta tulumaksu alal, § 1, 10 ja 13 (RT 1935, 101, 840).

<sup>57</sup> Vt. MKS § 45.

<sup>58</sup> Jõgi, *op. cit.*, lk. 64: „Krediitiasutustelt võib nõuda neid teateid ainult Majanduseministri erilisel loal. Üldkomisjon jättis selle võimaluse seadusse eeldusel, et teadete nõudmine krediitiasutustelt sünniks ainult tõsise vajaduse puhul ja et ei muutuks üldiseks.“ — Vrd. ka Hugo Fritz Arnold, *Die Finanzpflichten dritter Personen*, i. Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht 1928, Heft 4, lk. 570 j.

<sup>59</sup> *Lex cit.*, § 46.

maksukohustuslaste elu- ning asukohti. Teatava kitsenduse näib moodustavat tsiteeritud legaalfraasi väljend: „isikute või ettevõtete [*sic!*] maksukohustuse...“. Mõeldes isikute all selle sõna laiemas mõttes kõiki füüsilisi ning juriidilisi isikuid ja ettevõtete all igasuguseid majanduskäitisi, jääks siiski välja terve rida ühtumeid, keda seadus ometi tunnustab maksukohustuslastena, näit. mitmesugused seitsid ning ühingu- ja nende liidud tempelmaksu puhul. On ju õigusvõime maksundusõiguses oma olemuselt hoopis erinev vastavast mõistest eraõiguses<sup>60</sup>. Samuti puudub loogiline põhjendus teadete materiaalse ekstensiooni piiramiseks vaid „isikute või ettevõtete“ maksukohustusega<sup>61</sup>. *Rebus sic stantibus* tuleb antud juhul loobuda grammatilisest interpretatsioonist ning jääda eeltoodud väite manu kaavituskohustuse sisulisest ulatusest käesoleval korral. Õeldu on MKS § 46 3. lõike järgi kehtiv ka krediitiasutiste kui kaavituskohustuslaste kohta. Sama paragraafi 4. lõige aga sõnab: „Vastavais maksuseadustes määratakse, milliseid teateid üldiselt võib nõuda kõrvalistelt isikuilt tolli- ja aktsiisimaksude alal.“ See on antud juhul tõeliseks erandiks, kitsendades MKS § 45 ja 46 kehteulatust.

Teated tuleb anda kindlate formulaaride järgi, kui sellised on üllatud, igal juhul aga kirjalikult.

Kolmandaks — MKS § 45 võimaldab maksuinspektoril nõutada vastava korraldisega kõigilt isikuilt, asutisilt ning ühtumeilt andmeid neile teadaolevate asjaolude kohta, „mis tähtsad inspektori poolt nimetatud isikute või ettevõtete maksukohustuse ja maksustamisaluste kohta käivate andmete kontrollimiseks“. Vastav nõudekorraldis on, nagu kõik korraldised, primaarne eksekutiivakt<sup>62</sup>, s. o. ta reguleerib teatavat registreeritavat juhtu esmaselt. Tema andmise eelduseks on tõik, et huvialune asjaolu on korral-

<sup>60</sup> Vt. näit. Bühler, *op. cit.*, lk. 120 jj. ja 161 jj. — Becker, *op. cit.*, lk. 182: „Wer steuerrechtlich rechtsfähig ist, lässt sich nicht durch eine allgemein gültige Formel sagen, sondern die Antwort auf diese Frage muss aus den einzelnen Steuergesetzen entnommen werden.“

<sup>61</sup> Sama seisukoht esineb, kuigi vaid kaudselt väljendatuna, ka MKS üldkomisjoni seletuskirjas ja Maksupeakomitee otsustes. Vt. Maksuseadused ja Määrused II, MKS, lk. 10 j.

<sup>62</sup> Vt. Kliimann, *op. cit.*, lk. 200 jj.

disadressaadile teada. Viimane on kohustatud esitama vajalikud teated, langedes vastasel korral karistuse alla (vrd. MKS § 147). Kui aga maksuinspektor nõuab vastavaid andmeid isikult või ühtumilt, kes pole teadlik nois asjaoludes, siis on selline akt kehtetu ja ta adressaat võib lasta seda tühistada<sup>63</sup>. Tsiteeritud legaalfraasist nähtub ka, et antud nõudekorraldis peab sisaldama isikute või ühtumite nimetused, kelle kohta andmeid soovitakse. On nõue esitatud üldkujulisena, mitte piiritelles vajalikkude teadete personaalset ning materiaalselt hõlmavust, siis jääb ta kehtetuks<sup>64</sup>. Kaavituskohustuslasiks käesoleval juhul võivad osutada kõik Eesti riigivõimule alluvad isikud ning ühtumid, kes evivad andmeid maksuolmastiku esiletuleku või muude maksukohustusega pidestuvate asjaolude kohta teiste man. Vaid krediidi-asutistelt võib nõuda nende klientidesse puutuvaid andmeid ainult majandusministri loal, kuivõrra eriseadused ei säti siin teisiti<sup>65</sup>. Teated tuleb esitada kirjalikult ning kahe nädala vältel, arvates nõudekorraldise saamisest. Erandlikult võib inspektori loal anda teateid ka suuliselt maksuasutises. Sellise suulise avaldise kohta koostatakse

<sup>63</sup> Kehtetuks loeme administratiivakte, mis ei vasta seaduses nende kohta fikseeritud nõuetele. Üldpõhimõtteliselt on nad küll kehtivad, kuid seda ainult niikaua, kuni nende vastu pole vaieldud (*ib.*, lk. 256). Vaide mitteesitamisel ja vaidetermini möödumisega omandavad sellised aktid aga formaalse õigusjõu. Vastandmõisteks kehtetule aktile on tühine akt, mis ei evi ei materiaalselt ega ka formaalselt õigusjõudu. Õigusteoreetilisest lähtekohast on iga haldusakt tühine, kui ta ei vasta ka mõnele üksikule positiivõiguslikule nõudele (Merkl, *op. cit.*, lk. 195 j.). Ainult positiivne õigus ise võib siia erandeid tuua ja selle resultaadiks osutubki eespool-nimetatud kehtetute aktide kategooria. „Tegeliku elu tarviduste“ pärast (vt. näit. Kaiv, *op. cit.*, lk. 21) või „avalikkude huvide“ tõttu tühistele aktidele *eo ipso* õigusjõudu omistada oleks täielik nonsens (Merkl, *op. cit.*, lk. 207).

<sup>64</sup> Nii sõnab Maksupeakomitee oma otsuses 215-R—1936: „MKS § 45 põhjal maksuinspektor võib teateid nõuda kolmandalt isikuilt (asutisilt) ainult teatud konkreetse maksustamise puhul...“ (vt. Maksuseadused ja Määrused II, MKS, lk. 11). — Vrd. Becker, *op. cit.*, lk. 426. — Arnold, *op. cit.*, lk. 575: „Es wird genügen, wenn ein bestimmtes Steuerverfahren vorliegt und die an den Vorgängen Beteiligten namentlich bekannt sind, die fraglichen Vorgänge dagegen nur generell ihrer steuerlichen Bedeutung nach bezeichnet werden können. Umgekehrt aber reicht es nicht aus, wenn nur der Vorgang, nicht aber die Beteiligten der Steuerbehörde bekannt sind...“

<sup>65</sup> Vt. MKS § 45, 2. lg.

protokoll, mis oma sisult peab vastama AMS § 23 eeskirjadele. Valminud protokollile kirjutavad alla asjaosaline, või AMS § 17 nimetatud juhtudel mõni teine isik tema asemel, ja maksuinspektor või vastav ametnik. Enne allakirjutamist tuleb protokoll asjaosalisele ette lugeda. Oma vormiliselt väärtusastmelt on sellises menetluskorras koostatud protokoll täiesti võrdne kaavituskohustuslase poolt esitatava kirjaliku teatisega.

Üldiselt on nõutud teadete esitamine kaavituskohustuslasile sunduslik vastavate sanktsioonide ähvardusel. Siiski MKS § 47 järgi võivad majandusministri määrusega ning eriliste administratiivaktidega (MKS § 45 korras) nõutavate teadete andmisest keelduda:

a) selle maksukohustuslase abikaasa, kelle kohta nõutakse teateid; samuti kõik ta otsejoones (*linea directa*) sugulased ja eestkoste- ning hoolealused, — küljjoones (*linea collateralis*) sugulased ja hõimlased ainult teise astmeni;

b) selle maksukohustuslase teenistujad, kelle kohta andmeid nõutakse<sup>66</sup>;

c) arstid, advokaadid ning vaimulikud, kuivõrra nõutavad teated on neile usaldatud kutseülesannete täitmisel<sup>67</sup>;

d) riigiteenistujad, kui vastavate andmete esitamine pole kokkukõlas saladuste hoidmise kohustusega;

e) muud isikud seaduste sellekohaste sättingute alusel.

Eeltoodud eeskirjadekompleksi punktid a—c, võimaldades maksukohustuslasega lähedalt seotud isikutel loobuda viimase kohta käivate andmete esitamisest, tahavad vältida mõningaid kahjulikke tagajärgi, mis nimetatud kaavitus-

---

<sup>66</sup> MKS § 47 p. 2 ütleb küll — „need, kes teenivad isiku [*sic!*] juures, kelle kohta nõutakse teateid“ — kuid see sõnastus on ilmsesti liiga kitsas. Selle eeskirja põhisisihina võime määratella püüdu säästa maksukohustuslase teenistujaid võimaliku pahameele ning selle tagajärgede eest, mis võiksid esile tulla maksukohustuslase poolt vastava teenistuja kui oma alluva suhtes. Mõiste „isik“ aga, nagu eespool tähendatud, ei purgi mingil juhul „maksukohustuslase“ mõistet. Neil kaalutlusil tuleb toodud sätet tõlgendada tekstis esitatud kujul.

<sup>67</sup> Becker, *op. cit.*, lk. 431: „Anvertraut ist nicht nur, was der Kranke oder Kunde gesagt hat, sondern alles, was der Arzt oder Anwalt bei Ausübung seiner Berufstätigkeit erfahren hat, sofern der Klient ein erkennbares Interesse an der Geheimhaltung hat.“

kohustuslasile teatavail tingimusil võiksid osaks langeda<sup>68</sup>. Punktid d ja e on õieti ülearused, sest niikuinii ei saa kedagi haldusakti kaudu kohustada seadust rikkuma.

Kõikide nimetatud kolmel viisil hangitud teadete õigsus ning täpsus on kontrollitav (MKS § 48, 3. lg.), kusjuures eksiteadete esitamine on MKS § 147 tähistatud ulatuses karistatav. Üldreeglina on need teated usaldatavad siis, kui nad ise ei sisalda kontradiktsioone, või seni, kuni maksukohustuslane või maksuinspektor pole tõestanud nende ekslikkust. On see aga toimunud, siis alustatakse trahvimenetlust MKS VI osa eeskirjade kohaselt.

Alati tuleb mees pidada, et saadavate teadete väärtus sõltub ka kaavituskohustuslase isikust. On selleks ettevõtte, mille üle teostatakse pidevat kontrolli (näit. mõni raha- või kindlustusasutis), siis üldreeglina on sellelt saadavad teated kindlasti eelistatavamad nendelt ettevõtetelt hangitud teatele, mille kohta pole mingit kontrolli (näit. rändkaupmees). Ikka tuleb teimida, kes on teadete andja. Samuti peab arvestama, kas antud isik või ühtum on üldse võimeline vajalikus täpsuses teateid andma ja kas pole olemas teatavaid motiive tahtlikuks eksiteadete esitamiseks. Nii näiteks ei tohi maksuinspektor ilma pikemata õigeks tunnistada teatava äri kohta selle konkurendilt saadud teateid. Kuigi eksiteadete andmine on karistatav, siiski näit. kaubanduslikul alal on terve rida andmeid raskestikontrollitavad ja pealegi ei pruugi nad alati olla lausa valed, vaid esitatud teatavast subjektiivsest kallakust lähtudes.

(Järgneb.)

## **Solidarism ja selle rakendamine meie põhiseadustes.**

**E. Laaman.**

Meie riigi- ja ühiskonnaelu korraldamisel on meie riigijuhid põhimõtteliseks lähtekõhaks mitmeti esitanud solidarismi ideed.

---

<sup>68</sup> Vrd. Arnold, *op. cit.*, lk. 547 jj. ja 562 jj. — Jõgi, *op. cit.*, lk. 80: „See keeldumise võimalus on tarvilik õigluse, teenistuseetika ja perekondliku moraali kindlustamise nõuetes.“ (Ekstserpt Vabariigi Valitsuse seletuskirjast MKS eelnõu juurde.)



Õigusfilosoofiliste süsteemide ülesandeks pole kindlaks teha põhiseaduse sätete kehtivuse ulatust<sup>1</sup>. Küll aga on nende ülesandeks — avastada põhiseaduse üldised juhtmõtted ja nendega viljastada riigi ja rahva elu. Ses mõttes on alljärgnevas ka meie põhiseadusi analüüsitud.

\* \*  
\*

Solidaarsus eraõiguslikus mõttes tähendab jagamatust. Meie BES § 3332 tarvitab neid mõisteid alternatiivselt: solidaarseks või jagamatuks nimetab ta nõudmist või kohustust, kus mitmest kreditorist igaüks võib nõuda kogu asja või kus mitmest võlglasest igaüks on kohustatud täitma kogu nõudmist. Saksa seadused kasutavad siin ka mõistet: *gesamt* — *Gesamtschuld*, *Gesamtforderung*, kus seega õigussuhte tavaliseks tekkimise põhjuseks on objekti jagamatus.

Ka sotsioloogias tähendab solidaarsus jagamatust. Täpsemalt öeldes — ta tähendab vahede ja vastuolude puudumist elementaarsete rühmitiste vahel, kes kokku moodustavad kumuleeritud rühma. Sellena on solidaarsus üheks kumuleeritud rühma tugevuse tingimuseks.

Siit järgneb, et hüüd solidaarsuse järele seda enam tõuseb, mida komplitseeritumaks muutub ühiskond ja mida enam tekib seal vahesid ja vastuolusid. Seda kinnitab ka solidarismi aadete ajalugu.

\* \*  
\*

Uuema aja riigi põhikorda määravates aktides kujuneb solidarismi idee aegamööda vendluse nimetuse all.

Põhja-Ameerika Ühendriikide iseseisvuse deklaratsioon (1776) oma klassikalises individualismis ei räägi sellest veel midagi; ka mitte Prantsuse Inimõiguste deklaratsioon (1791). Kuid sama 1791. a. Prantsuse põhiseadus kõneleb juba ka vendlusest, kuigi esialgu ainult kasvatuselotstarvetes:

„Määratakse rahvuspühad, et säilitada Prantsuse revolutsiooni mälestust, ülal hoida vendlust kodanikkude vahel ja neid köita põhiseaduse, isamaa ja seaduste külge.“

<sup>1</sup> Nipperdey, H. C., Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. I. Berlin 1929, lk. 52.

Kuulus triaad: „vabadus, võrdsus, vendlus“, mis on Prantsuse vabariigi deviisiks, sünnib alles 1848. a. revolutsioonist. See triaad esineb esimeses proklamatsioonis, milles revolutsioon oma võitu kuulutab. 1848. a. 4. nov. põhiseadus, kuigi see, tunnustades õigusi ja kohuseid (nagu vabadus, omand jt.), mis omavad primaati positiivsete õigusnormide ees, seisab teoreetiliselt veel klassikalise individualismi alusel, annab ometi preambelis vendlusele juba konkreetsema sisu: see peab tähendama mitte ainult poliitilist ühtekuuluvust, vaid ka vastastikust toetamist üldiseks hüvanguks, eriti puudustkannatajate vennalikku toetamist töö andmisega või töövõimetute abistamisega.

Prantsuse kolmandas vabariigis tõusis solidarism pea-aegu vabariigi ametlikuks ideoloogiaks. Solidarismi allegooriline kuju ehib Prantsuse parlamendi saali plafooni.

\* \* \*

Vastavalt arenesid ka solidarismi mõiste juriidilised käsitused.

XIX sajandi esimene pool oli klassikalise individualismi ja liberalismi õitseae, mil domineerisid õiguse alal loodusõiguslikud sünnipärased ja võõrandamatud isiklikud vabadusõigused, majanduses — püha ja puutumatu eraomand kui „vabadus, mis saanud nähtavaks“, lepingute vabadus, vaba võistlus ja pärandusõigus, kui „kodanliku ühiskonna vankumatud alused“. Majanduspoliitikas oli selle voolu kulminatsiooniks R. Cobdeni nn. „Manchesteri kool“, mis nõudis riigi ilmtingimatut mittevaheseisemist majandusellu („Laissez faire, laissez passer“), vabakaubandust ja tööstuse vabadust. Inglismaal alanud, kestis see kool kõige kauem Prantsuse kirjanduses, kus ta küll pikapeale proteksionismiga ei suutnud võistelda, ometi aga suurt osa mängis vastupanus sotsiaalseile ja maksu-uuendusile.

Liberaalne kapitalism tekitas oma antagonistiks sotsialismi, mis püüdis tootmisvahendeid ühiskonna omandiks muuta: võimsad kutseühingud astusid võitlusse kihihuvide eest ja isik kadus ikka enam võistlevate rühmade taha.

Ses heitluses sündiski solidarism kui kahe vastasvoolu — liberaalse kapitalismi ja sotsialismi süntees. Nagu F. Naumanni sotsiaalliberalism Saksamaal, sai see Prantsuse vaba-

riikliku keskerakonna — radikaal-sotsialistide ideoloogiaks, millele parlamendi esimees ja minister Leon Bourgeois esmakordselt püüdis juriidilist kuju anda<sup>2</sup>.

Solidarismis näeb L. Bourgeois *quasi*-lepingut ühiskonna liikmete vahel, vaikivat kokkulepet oma rõõmu ja muret jagada, sest „iga inimene sünnib ühiskonna võlglasena“. Seadusel jääb üle seda vahekorda tunnustada, nagu seda tunnustaksid pooled ise, kui nad oleksid võrdseis tingimuses.

*Quasi-lepinguna* piirab solidarism isiklike vabadusi. Selles erineb ta individualismist. Riik kui üldsuse esindaja on õigustatud kodanikkude vahekordadesse vahele segama õiguse ja võrdsuse jaluleseadmiseks. Kuid ka riigi vahelesegamine on piiratud: ta ei või minna kaugemale, kui lähetsid pooled ise. Siin läheb ta lahku sotsialismist ja kollektivismist, kus ühiskonna primaadi taha kaovad kõik isikuõigused.

Bourgeois eitab ühtviisi nii abstraktse, isoleeritud ja atomiseeritud inimese kui ka abstraktse ja metafüüsilise riigi, selle „Leviatani“ ideed; riik on inimesest isoleeritud ja sellele vastu seatud.

Vahe era- ja avaliku õiguse vahel ei kao seega mitte ära, küll aga muutuvad nende piirid vähem järsuks. Solidarismile iseloomulikus era- ja avalikkude õiguste kombinatsioonis jäävad aluseks ikkagi eraõigused. Seega eeldab solidarism isetegevat liikumist huvide kokkukõlastamise poole; ta toetab seda liikumist, luues selleks isetegevaid assotsiatsioone, näiteks kutseühingutes, ühistegevuses.

Solidarism tunnustab eraomandit, kuid piirab seda. Tema psühholoogiliseks aluseks jääb isiklik huvi, mis aga teadlikuks on saanud enesepiiramise kasust. Temale on edu pandiks teadlikkus, kuid ta ei saa läbi ka ilma sunnita — juba selleks, et tagada vabatahtlikult võetud kohustuste täitmist.

Solidarismil on sama lõppsiht, mis individualismil: korraldada vabade kodanikkude ühiskonda, kus isik oleks maksimumaalselt vaba ja kindlustatud. Ta lähtub ratsionaalselt mõtlevast isikust.

Ta erineb aga individualismist, hinnates kõrgelt ühiskondlikkude organisatsioonide, eriti riigi väärtust isikule ja

---

<sup>2</sup> Bourgeois, L., *Essai d'une philosophie de la Solidarité*. Paris, 1902.

lugedes tarvilikuks ohvreid üldsuse heaks, ilma milleta isik oleks oma eluvõitluses abitu.

Sotsialismist ja kollektivismist erineb ta selles, et ta ei sunni isikule peale sihte, mis on sellele võõrad. Ta ei too üldhüvangule ohvriks individuaalseid huvisid siis, kui ohvreid ei kompenseeri kasud solidaarse rühma liikmeile. Talle ei ole kollektiiv sihiks iseendas (*Selbstzweck*).

Siit järeldab Bourgeois solidarismi tegeliku kava: maksuta üldharidus, sotsiaalseadused, eksistentsiiniimum, kindlustus õnnetuste ja tööpuuduse vastu, assotsiatsioonide ja ühistegevuse arendamine jne.

Siit järgneb aga ka solidarismi arvustus. Et see on liberaalse kapitalismi süntees sotsialismiga, siis näeb kumbki neist vastasvooludest temas oma antagonistiga vigu. Vasemalt poolt heidetakse talle ette, et ta pehmenab klassivõitlust, ei kaota aga ära ebavõrdsust, s. o. ei lahenda sotsiaalküsimust, paremalt poolt, et ta nõrgendab isiklikku vastutust, veeretades seda ühiskonnale, ja takistab isiku emantsipeerumist.

\* \* \*

Kandes õigusliku korra raskuspunkti üle isikult ühiskonnale, pidid solidaristlikud teooriad oma õiguse mõistete selgitust otsima ikka enam sotsioloogiast. Juba sotsioloogia isalt A. Comte'ilt on pärit nende iseloomulik käsitlus isiku õigustest, eriti omandist kui „sotsiaalsest funktsioonist“.

Ühiskonna vastastikuseid sõltuvusi selgitades on eriti mõjutanud uuemaid õiguse teooriaid sotsioloog Durkheim oma tuntud uurimusega ühiskondlikust tööjaotusest<sup>3</sup>.

Ta leiab ühiskonnas kahte liiki solidaarsust: mehaaniline ehk sarnasuste solidaarsus, kus ühesugused võimed rakendatakse ühisele tööle, ja orgaaniline ehk tööjaotuse solidaarsus, kus üht ja sama ühiskonda teenivad juba mitmekesised võimed igaüks enda ülesannetes. See on ühiskonna hilisem arengujärk, kus ühiskondlik koheosioon ülimal määral nähtavale tuleb. Kuna sarnasuste solidaarsus isikuid „tasalilitab“ ja sarnastab, arendab tööjaotuse solidaarsus just isiklikku autonoomiat, mis on tema oluliseks teguriks. Sest

<sup>3</sup> Durkheim, La division du travail social. 1891.

mida enam areneb isiklik tegevus, seda suurem on solidaarsus.

Neile Durkheimi ideedele rajab Léon Duguit oma juriidilised käsitused. Nagu Gierke'gi leiab ta õiguse viimased allikad olevat ühises teadvuses ühiskondlikust eksistentsist, ühiskondliku solidaarsuse tundes. Seega pole õigus identne riigiga, nagu näit. Kelsen õpetab, vaid on riigist sõltumatu ja kohustab ka riiki. Teda kannavad ühiskonnaja õiglusetunded, mis loovad teadvuse õiguslikust normist. Ühiskondlik reegel, muutudes õigusnormiks, kehtib kõigi, ka riigi jaoks. Seega on riik õigusele alistatud. Riik toetub küll jõule, kuid see jõud on legitiimne üksnes siis, kui ta teostub õiguspäraselt<sup>4</sup>.

Duguit ei tunne isiku puutumatuid põhiõigusi, mis piiraksid riigi suveräänset võimu, seega siis ka mitte isiku õigusi enne ja väljaspool ühiskonda. Ta ei tunne ka riigi suveräänsust ennast kui kõrgeimat, kõige üle valitsevat võimu. Tõeliseks suverääniks on talle ühiskonna hüvang. Selle jaoks kaitstakse isiku õigusi ja selleks organiseeritakse riigivõim.

Ühiskonna hüvang kohustab nii isikut kui ka riiki. Ta kohustab kodanikku kõik tegema ühiskondliku solidaarsuse teostamiseks, ei midagi aga vastu ühiskondlikku solidaarsust. Ta kohustab riiki andma oma võimu ühiskondliku solidaarsuse käsutusse, andma seadusi, mis kindlustaksid igaühele ainelise ja kõlbla võimaluse kaasa töötada ühiskondlikule solidaarsusele, näiteks — andma seadusi, mis igaühele maksuta kindlustavad miinimumi haridust, mis lubavad kodanikul tööd leida, mis kindlustavad elamisvõimaluse ka töövõimetele. Riik peab tegema töö kõigile kohuslikuks.

Riigi negatiivseis kohustustes on Duguit' praktilised järeldused peaaegu needsamad, mis individualistlikulgi doktriinil, vahe on ainult teoreetilistes põhjendustes. Riik on kohustatud mitte takistama isikliku tegevuse vaba arengut, sest et see on vajalik sotsiaalsele solidaarsusele. Riik võib piirata isiklikku tegevust ainult sel määral, mis on tarvilik, et kaitseda kõigi vabadust vastastikuse takistamise eest. Mis individualistlikus doktriinis on isiku subjektiivsed õigused, need on solidaristlikus doktriinis riigi objektiivsed kohustused isiku vastu.

---

<sup>4</sup> Duguit, L., *Traité de droit constitutionnel*. I. Paris 1930, lk. 677.

Teatavad praktilised vahed on aga juba sealgi. Individualistliku doktriini järgi on isikul õigus teotsemiseks, kuid mitte kohustus selleks. Tal on koguni õigus laiselda. Viimast õigust aga modernne solidaristlik õigustunne ei tunnusta: igaühel on kohustus töötada. Siit järgneb riigi vahelesegamine töö reglementeerimisse, õigus keelata ära kahjulikud ained, teostada alghariduse sundust jne.

Peale negatiivsete kohustuste on riigil solidaristliku doktriini järgi ka positiivsed kohustused, mida individualistlik doktriin ei saa põhjendada: nende kohustuste väljenduseks on isiku sotsiaalsed õigused haridusele, tööle, abile<sup>5</sup>.

Nii on D u g u i t loonud solidarismi doktriini, millel oma järjekindlus ei puudu. Selle nõrkuseks on ainult, nagu tema arvustajad (J. Ch a r m o n t, H e d e m a n n jt.) on tähendanud — selle solidaarsuse positiivse sisu ebamäärasus. Kui solidaarsust võtta riigi teotsemise ühise alusena, siis erineb ta väga vähe Rousseau „üldtahtest“. Kui solidaarsust üldise hüvanguga mõõta, siis jääb ikka vastata küsimus, milles see konkreetselt seisab. Tegelikult tähendab siin solidarism volitust vabaks õiguslikuks loominguks.

\* \*  
\*

See on nähtavasti põhjuseks, miks solidarismi nimetuse alla viivad end mitmesugused, sisult väga erinevad riigikäsitused, mis oma teoreetilisteltki lähtekohtadelt üksteisest väga erinevad.

Nii nimetab end solidaristlikuks ka see riigikäsitus, mis aluseks on võetud Poola 1935. a. 23. aprilli põhiseadusele, kuigi see on Bourgeois' ja Duguit' omadele üsna võõras.

Nagu üks selle põhiseaduse autoritest, prof. W. M a k o v s k i, seletab<sup>6</sup>, on siingi lähtunud ühiskonna vastastikusest sõltuvusest, kus ühise hüvangu kaitseks detsentraliseeriva individualismi ja anarhilise sündikalismi vastu on vaja reguleerivat tegurit. Seega astub isikuõiguste negatiivsete garantiide asemele riigi positiivne aktsioon ühiskonna ja selle solidaarsuse heaks. Liberaalse ja passiivse riigi ase-

<sup>5</sup> D u g u i t, *op. cit.*, III k., lk. 647.

<sup>6</sup> M a k o v s k i. W., *Constitution de la Republique de Pologne du 23 Avril 1935*. Varsovie, 1935.

mele astub siin aktiivne ja sotsiaalne riik, kus isiku subjektiivsed õigused on asendatud palju võimsama õigusega — ühiskonna objektiivse õigusega.

Et sündikalism on liberaalse riigi vastu pöördunud, siis püüab sotsiaalne riik ise ühiskonna elu solidarismi nõuete järgi organiseerida. Selleks peab ta muutuma autoritaarseks arbiitriks iga kord, kui on tegemist ühiskondlikkude rühmitiste konfliktidega.

Seepärast teeb Poola 1935. a. põhiseaduse § 2 vabariigi presidendi autoritaarseks riigipeaks, kelleks on kehatatud riigi ühine ja jagamatu võim ja kes on vastutav ainuüksi Jumala ja ajaloo ees.

Vastandina Prantsuse 1789. a. Inimõiguste deklaratsioonile paneb Poola põhiseaduse § 4 „sotsiaalse riigi“ aluseks deklaratsiooni: „Ühiskonna elu areneb riigi raamides ja toetub sellele. Riik kindlustab ühiskonnale vaba arengu ja kui avalik huvi nõuab, määrab talle suuna ja korraldab selle tingimused.“ Ja § 9: „Riik püüab ühendada kodanikke harmoonilises koostöös ühiseks hüvanguks.“

See „sotsiaalne riik“ ei taha siiski olla „integraalne“, „totaalne“ ja kõikvõimas riik, kes isikut üldse ei tunnusta. Vastupidi, § 5 ütleb: „Isiku loov tegevus on ühiskondliku elu edasivijaks.“ Seepärast: „Riik kindlustab kodanikele võimaluse arendada nende isiklikke vourusi niisama nagu ka südametunnistuse, sõna ja ühinemise vabaduse.“ Lahkumine liberaalsest riigist on selles, et need vabadused on piiratud avaliku huviga, mis aga on lähemalt defineerimata ja seega võib määratud olla ka administratsiooni poolt suvaliselt (§ 5 p. 3).

Seda riigikäsitust peab prof. M a k o v s k i lähedaseks poolaka P e t r a ž y c k i ja prantslase H a u r i o u riigiteooriatele.

Petrogradi, hiljemini Varssavi ülikooli prof. L. I. P e t r a ž y c k i on esitanud õiguse psühholoogilise teooria<sup>7</sup>, kus õiguses nähakse üht eriliiki kõlblatest elamustest, mida ühest küljest mõjustavad sotsiaal-psühholoogilised protsessid, mis aga teisest küljest ise neid mõjustavad. Õiguse ülesandeks on kohastada inimese iseloomu ja tema käitumist ühiskonna

---

<sup>7</sup> Petražitcki, L., Teorija prava i gossudarstva v svjazi s teorijej nraštvennosti. SPb. 1910.

üldise hüvanguga. Tekkides individuaal-emotsionaalseist või sotsiaal-emotsionaalseist kohastumistest, levivad õiguslikud elamused psüühilise vastastikuse nakatamise teel ning ühtlustuvad ja arenevad „emotsionaalseiks keskjoonteks“ loomuliku valiku teel.

Riigi võim pole selt seisukohalt ei tahe ega üldse mitte midagi reaalset, vaid emotsionaalne projektsioon, kujutelm: ta on eriliik teatavaile isikuile omistatavaid õigusi. Riigivõim pole „tahe“, mis võib teha, mida tahab, toetudes jõule, vaid on sotsiaalse teenimise võim: ta on teatavaile isikuile nende eneste ja teiste isikute õigusliku psüühi poolt omistatud üldine õigus käsustada ja mõjustada võimualuseid, et täita üldise hüvangu eest hoolitsemise kohustust. Riigivõim on eeskätt teeniv võim. Tema tähtsamaks ülesandeks on teenida õigust üldse ja kodanikkude õigusi eriti.

Petražyckil ja Poola 1935. a. põhiseadusel on ühine arusaamine riigist kui üldise hüvangu eest hoolitsevast ja sotsiaalselt teenivast võimust. Olulisem vahe on aga selles, et Petražyckil, nagu Duguit'igi, oleleb õigus ka enne riiki ja omab primaati riigi ees, mispärast ka Petražycki kodanikkude iseloomu kasvatamisel oluliselt tähtsaks loeb kogu sotsiaalse elu läbistamist õigusega. Poola 1935. a. põhiseaduse vaade on aga vastupidine: siin on õigus alistatud riigivõimule, kes õigust võib asendada ka administratsiooni suvaga.

Selle Poola põhiseaduse etatismile seisab märksa lähemal Hauriou, kes ise oma riigiteooriat nimetab sotsiaalseks vitalismiks ja keda teised tema metafüüsiliste kalduvuste pärast on nimetanud jurisprudenti Bergsoniks.

Hauriou lähtekohaks on tema õpetus institutsioonidest. Mitte õigus ei loo temal institutsioone, vaid ümberpöörduvalt. Institutsioon on temale teo idee, mis teostub ja juriidiliselt kestab ühes sotsiaalses miljööös<sup>8</sup>. Selle idee teostumisega organiseerub võim, kes muretseb endale organid. Teiselt poolt sotsiaalse rühma liikmete seas, kes on idee teostamisest huvitatud, tekivad osaduse avaldused, mida juhiavad võimuorganid ja korraldatakse protseduuridega: asutis loob oma mõjukonnas õiguslikud vahekorrad.

Seega on Hauriou'le iga institutsioon loomulik kor-

---

<sup>8</sup> Hauriou, La cité moderne et les transformations du droit.



poratsioon, mis on tekkinud isiklike tegevuste kokkukõlastamisest ühises sihis ja ühise juhtiva idee järgi.

Poliitiline võim on „sotsiaalse kõiksuse reaktsioon selle osadele“. See on „kapitaliseeritud jõud, mis teotseb mõjustamise kaudu, ilma et ta end teostamisel ära kulutaks“.

Nende definitsioonide ebamäärasus tuleb sellest, et poliitiline võim on Haurio u'le metafüüsiline mõiste, mille juriidiline loomus on sootuks teine kui võimualuste tahted või nende elamuse juriidiline loomus.

Riigiparaat omab temal siis ka erilist tähtsust. Esmein'i definitsioonile, et riik on rahvuse juriidiline personifikatsioon, lisab Haurio u seepärast juurde: „Järgnevalt rahvuse elementide poliitilisele, majanduslikule ja juriidilisele tsentralisatsioonile, mis teostatud riigikorra loomiseks“.<sup>9</sup> Niisiis: enne riik, siis rahvus.

Haurio u ühtib Poola 1935. a. põhiseadusega niihästi selles, et riigivõim on neile metafüüsiline autoriteet, mis oma loomult erineb võimualuste tahtest, kui ka selles, et mõlemad loevad riigiparaati olulisemaks teguriks rahvuse õigusliku elu kujundamisel.

Sel Haurio u „vitalismil“ on pärimusi Bergsoni filosoofiast. Sealtsamast juurdub Georges Soreli kaudu teataval määral äga ka fašistlik ja rahvussotsialistlik riigikäsitlus.

Ühine Poola 1935. a. põhiseadusel fašistliku ja rahvussotsialistliku riigiga on nende autoritaarsus. See tähendab: inimest ei kujutata seal mitte vaba ja ennast ise valitseva individina, vaid kollektiivi seotud liikmena, kusjuures see seos pole mitte endaseos (Selbstbindung), vaid seos iseseisvast ja absoluutsest autoriteedist.

Autoritaarse riigi üldisest kujust erinevad fašism ja rahvussotsialism oma sidumisjõu erilise päritolu, sisu ja ulatusega. Seda kannab nimelt kujutelm ürgsest ja totaalsest rahvuslikust osadusest, milles peitub nende autoriteedi olemus.

See on Soreli „rahvuslik müüt“, mis pole mingi õpetus või mõtete süsteem äga üldse midagi ratsionaalset, vaid üks „poliitilis-psüühiline tõelikkus, inimestele sissesündinud hingeline ürgjõud“, mis inimesi irratsionaalselt rahvaks seob.

<sup>9</sup> Esmein, Droit publique, 1916, lk. 304.

Rahvas kui sotsiaalne individualiteet on nii päritolult kui ka iselaadilt „loomissaladus“, nagu iga eluindiviid. Seepärast pole ka tema olemus ja sidumisjõud mitte mingi mõistuslik süsteem, vaid ainult „müüt“, milles peituvad õiguse ja selle autoriteedi päritolu ja piirid. Mitte mõne võimukandja isiklik autoritaarne otsus ei loo siin õigust, vaid õigus elab rahvas üleisikuliselt — tema ürgsemis instinktides. Ja mitte riigiaparaat ei loo siin rahvust, vaid võitlus uuendab ikka jälle rahvusliku müüdi, mis omakorda annab rahvahingele dūnaamilise pinge<sup>10</sup>.

Siit selgub oluline vahe Poola 1935. a. põhiseaduse ja XX sajandi fašistliku ja rahvussotsialistliku riigikäsituse vahel. See on vahe bürokraatliku etatismi ja rahvuslik-irratsioonalse dūnamismi vahel.

Kuigi prof. Makovski ütleb Poolaski tegemist olevat uue aja „sotsiaalse“ riigiga, näib enam õigust olevat prof. Mirkiné-Guetzewitshil, kes selle süsteemi leiab pärit olevat XIX sajandi esimese poole pseudo-konstitutsioonilisest monarhiast.

Poola süsteemi autoritaarne laad teeb tema solidarismi küsitavaks, sest solidarism tähendab isiku enda seost teiste ühiskonnaliikmetega ja kogu ühiskonnaga. Autoritaarses riigis on aga peatahtsus isiku seosel üle ühiskonna seisva absoluutse autoriteediga, isiku täielikul sõltuvusel sellest autoriteedist.

Kui seost, mis mitte pole endaseos, vaid seos ülalt, lugeda solidarismi avalduseks, siis ei jääks maailma üldse autoritaarseid võime, alates neegripealikutest, kes poleks solidaristlikud. Nii lai mõiste kaotab oma mõtte: ta muutub autoritaarsuse mõiste sūnonüümiks.

Solidarismil jääb oma erimõte ainult siis, kui temaga mõeldakse kodanikkude endaseost. Siis tähendab ta üht rahvavalitsuse erisüsteemi, mis on rajatud mitte individualistlikele inimõigustele, vaid üldise hüvangu taotlemisele ühiskonnaliikmete vaba tööjaotuse teel, ükskõik, kas seda siis võtta ühiskonna liikmete *quasi*-lepinguna või ühise teadvusena ühiskonnaliikmete vastastikusest sõltuvusest.

Poola 1935. a. põhiseaduse süsteemi võiks aga, nagu

---

<sup>10</sup> Dr. R. Heyne, G. Sorel und der autoritäre Staat des 20. Jahrhunderts, Archiv des öffentl. Rechts, 1938, B. 29, 3. H.

Haurio u riigikäsitustki, täpsemalt kutsuda institutsio-  
nalismiks. Tema riik pole mitte ühiskonnaliikmete töö-  
jaotuse, nende „quasi-lepingu“ või ühise teadvuse tulemus,  
vaid on nende looja.

\* \*  
\*

Solidarismi seisukohast Eesti põhiseadusi analüüsid sel-  
gub kõigepealt, et need pole „ühest tükist tehtud“, vaid mitme-  
suguste võistlevate voolude tegelikud kompromissid. See-  
pärast ei saa sealt otsida mõne idee järjekindlat teostamist,  
vaid pigemini teatavat tasakaalu ajas liikuvate püüete vahel.

Mis vooludega 1920. a. põhiseaduses tegemist oli,  
seda märkis J. Uluots, esitades oma 1919. a. 7. apr. ajutise  
põhiseaduse eelnõu. Sotsialistliku maailmavaate kohaselt olid  
sinna eelnõusse võetud kaitseõigused nooruse, vanaduse, töö-  
võimetuse, õnnetuste ja palgatöö suhtes (§ 8). Teiselt poolt tao-  
teldi sama eelnõuga kodanliku individualismi garanteerimiseks  
ka lepingute ning väärtuste valmistamise, pidamise ja üleand-  
mise vabaduse õigust (§ 7), ilma milleta J. Uluotsa arvates  
isik jääks lindpriiks.

See dualism avaldub juba iseseisvuse manifestis, kus  
juhtmõteteks valitsusele seatakse p. 3 kodaniku isiklikud  
vabadused, p. 7 aga maa-, tööliste-, toitlus- ja rahandusküsi-  
muste lahendamine laialistel demokraatlikel aluseil.

Ajutise põhiseaduse väljatöötamisel järgnesid nii kodan-  
lis-individualistlikult kui ka sotsialistlikult poolelt nõuded,  
et neid kaht põhimõtet, eriti majandusliikude põhiõiguste  
alal kindlamalt fikseeritaks.

Kodanlis-individualistlikust seisukohast nõuti juba Maa-  
päeva ajutise põhiseaduse komisjonis eraomandi puutumata-  
tuse garanteerimist (J. Uluots, K. Parts) ja Asutavas Kogus  
(K. Einbund 2. juunil) eraettevõtte vabadust. Kuid seda ei võe-  
tud kuulda põhjendusega, et eraomand on seadustega niigi  
küllalt kindlustatud, tegelikult aga peamiselt seepärast, et  
ees seisis maauuendus, mis eraomandiõigusele sügavalt sisse  
lõikas ning teiseks, et sõjaoludes eraettevõtluse vabadusest  
spekulatsiooni kardeti. Nende lahkuminekute pärast kustutas  
Maapäeva komisjon viimaks oma ajutise põhiseaduse eel-  
nõust kodanikkude põhiõigused täies ulatuses.

Asutava Kogu ajutise põhiseaduse komisjon hakkas aga

põhiõigusi uuesti arutama. Sotsialistlikult vasemalt tiivalt tehti (H. Kruus, 26. IV 1919) ettepanek: Kindlustada kõigile kodanikele inimväärseks eluüalpidamiseks õigus saada esimese järgu tarvete rahuldamiseks vajalikke asju ja toetust, enne kui on rahuldatud teiste kodanikkude vähemhädalised tarbed. Selleks kindlustada võimalus tööd saada, ema- ja tööjõu-kaitse ja nooruse, vanaduse, töövõimetuse ja õnnestuste puhul tarvilik toetus riigilt. Sellest ettepanekust kujunes üks kõige rohkem vaidlusi põhjustanud paragraaf 1920. a. põhiseaduses.

Tähendati, et riik ei suuda neid nõudmisi rahuldada (J. Jans, J. Uluots, J. Tõnisson), et nende teostamine halvaks kodaniku tahtejõudu (J. Uluots), et see tähendaks kommunismi (J. Vestholm, J. Tõnisson), et siis riik muutuks Leviataniks, kes kõik enda kätte kisuks: riigi mõju läheks siis küll suureks, kuid vaese kodaniku elu kibedaks (J. Uluots, AK, 22. V 1919).

Esineti rea võistlevate ettepanekutega: kindlustada inimväärse eluüalpidamise võimalus isikliku töö läbi (J. Tõnisson), kodanik olgu kohustatud inimväärsele tööd tegema ja endale üalpidamist muretsema (J. Uluots), keegi kodanik ei peaks muul viisil endale üalpidamist saama, kui isikliku töö läbi, vastavalt töö läbi loodud väärtustele, kusjuures töötajale kindlustatakse eksistentsiiniimum (J. Jans), et kindlustataks õigus tööle, ainult tööpuuduse aegu peaks riik tööta kodanikku toitma (V. Ernits).

H. Kruus kaitses oma ettepanekut: Revolutsioonid on ikka teatavaid põhimõtteid ette toonud ja meie revolutsiooni hääli on: varanduste ühetaolisus.

Nähtavasti oli see L. Olesk, kes selle §-i päästis, viies ta sotsialistlikult vaatekohalt üle solidaristlikule. Varanduste ühetaolisus, ütles ta, on iseasi, ja inimväärne eluüalpidamine on iseasi. Esimene on läbiviimatu, teine aga pole uus. Peame meiegi rahvahulkade tarvidustele püüdma vastu tulla, peame rahuldama inimeste õigust elu peale. Kui kerge või raske see on teha, see on eriküsimus (7. V 1919).

Sama §-i kohta ütles L. Olesk veel As. Kogus (22. V 1919): Aastasadade kaupa on kestnud võitlus, kus kodanik läbi viis, et riik kodaniku õigusi respektierima hakkas. Kuid sellega ei saa leppida. Mitte ainult respektierima ei pea riik kodanikku, vaid riigil on suuremaid ja kõrgemaid ülesandeid

oma kodaniku vastu ja ma pean ütlema, et senistes konstitutsioonides ei ole riigi kohustest kodaniku vastu kuigi selgelt räägitud. Meie kodukasvanud jurisprudents katsub siin uut rada rajada ja ma arvan, see ei pruugi meid punastuma panna (As. K. prot. 1919, I istungj. lk. 560). Keskkoha ja vasema tiiva käteplagina saatel avaldas L. Olesk soovi, et see ainukeseks riigi kohuseks ei jääks ja et sellele eeskujule ka teised riigid järgneksid.

§-i viilimisel kustutati juba komisjonis, kui liiga kommunistlik, lause esimese järgu tarvete rahuldamisest enne kui on rahuldatud teiste kodanikkude vähemhädalised tarbed. Asutavas Kogus pooldasid L. Johanson ja J. Tõnisson vanaduse, töövõimetuse ja õnnetuste puhul toetuse asemel riiklikku kindlustust. L. Olesk luges aga viimast liiga sotsialistlikuks, nii et võitis toetus.

Kummalisel kombel oli sealjuures kõigil elevant kahe silma vahele ununenud — maauuendus. See tuli alles viimasel hetkel meelde ja H. Priimäe (rahvaer. A. K., 4. VI 1919) ettepanekul lisati juurde veel õigus maad saada harimiseks ja eluasemeks.

Niisugusel komplitseeritud kujul — vasempoolsel sotsialistlikul algatusel, solidaristlikul toetusel ja väikekodanlik-agraaruenduslikul lisandusel sai sellest § 7 põhiõigus 1919. a. 4. juuni ajutises põhiseaduses, mis kandis nimetust Vabariigi valitsemise ajutine kord.

Lõplikus, 1920. a. 15. juuni põhiseaduses lisati sissejuhatuseks veel Weimari põhiseaduse lause, et majanduselu korraldataks õigluse põhimõtteil. Nii sai kokku nn. „sotsiaalse õigluse“ § 25.

Selle §-i kohta tähendas prof. S. v. Csekey<sup>11</sup> teatava võõrastusega, selle omapärased deklaratiivsed määrused, mis ei kuulu tavaliste isiklike põhiõiguste liiki, käsitlevat kodaniku positiivset *status*'t, mille aluseks on sotsiaalpoliitiline arusaamine riigist kui hoolekandeesutisest ja kus peegelduvat vastu tolleaegne majanduspoliitilise sotsialismi ajavaim.

Ometi pole säärane sotsiaalsete õiguste deklareerimine seni osutunud mõõdaminevaks nähtuseks, — koguni vastupidi: mõnes teises põhiseaduses, nagu Saksa Weimari omas, esineb ta palju laiemas ulatuses ja paiguti näeb tal tendents

<sup>11</sup> Csekey, S., Die Verfassungsentwicklung Estlands, lk. 188.

olevat veelgi enam laieneda. Ja nagu Mirkine-Guetzewitsh on tähele pannud<sup>12</sup>, ei ole ta üldse seoses vastava maa demokratismi kraadiga või sotsialistide osavõtuga valitsusest. Ka isegi sotsiaalne hädaoht ja Venemaa kogemused ei olewat talle küllaldaseks ajalooliseks seletuseks.

Igatahes näib L. Oleski otsustav põhjendus tabavat asja tuuma: sotsiaalsed õigused saadavaid masside ülestõusu riigile. Liberaalkodanlik ajajärk rajanes tugevale, iseteadlikule ja isetegevale isikule, kellele piisas, kui isikuliste põhiõigustega riik talle vaba tegevuspiirkonna kindlustas. Massidemo-kraatia arvestab aga ka nõrgemaid isiksusi, kes aina oma isetegevusel püsida ei suuda, kõnelemata sellest, et siin seosed ühiskonnaga on palju tihedamad. Ühiskondliku solidaarsuse nimel astuvad siin appi sotsiaalsed õigused.

\* \* \*

1920. a. Põhiseaduses leidub veel üks tüüpiline solidaarismi põhimõttele rajatud paragraaf, see on § 12, kus räägitakse sunduslikust ja maksuta algharidusest.

Need põhimõtted kerkisid esile alles A. K. ajutise põhiseaduse komisjonis, kus gümnaasiumidirektor J. Vestholm ette pani sundusliku ja maksuta alghariduse vähemalt 7 õppeaasta kestel, millele V. Ernits juurde lisas: Riik toetagu kõiki vabahariduse püüdeid, eriti proletaarsete haridusorganisatsioonide omi; ka kesk- ja kõrgem haridus olgu maksuta ja kõigile kättesaadav, kellel selleks on tahtmist ja annet.

Need ettepanekud liitis komisjon (8. V 1919) kokku eel-nõu § 10-sse, kustutades aga sealt lause proletaarseist haridusorganisatsioonidest ja hiljemini (12. V 1919) ka normi 7 õppeaasta määrast.

Asutavas Kogus endas ei leidnud need põhimõtted vastuvaidlemist, küll aga jätkati üksikute põhimõtete kustutamist. A. Rei ettepanekul kustutati 27. mail maksuta kesk- ja kõrgem haridus, põhjendusega, et see oleks soodustus jõukamate kihtide noorsoole laiade hulkade kulul, pealegi olevat tingimus „kellel hoolt ja annet“ liiga ebamäärane ja subjektiivne.

<sup>12</sup> Mirkine-Guetzewitsh, Les nouvelles tendances du droit constitutionnel. Paris 1931, lk. 89.

Sots.-dem. K. Inglis kordas 2. juunil ettepanekut: teha maksutuks ka kesk- ja kõrgem haridus ühes õppeabi-nõudega ning riikliku toetusega kehvematele õpilastele elu-ülalpidamiseks, et Euroopale järele jõuda ja haridust mitte jätta jõukate eesõiguseks. 39 häälega 16 vastu lükati see ettepanek tagasi.

Ajutise põhiseaduse formel „algharidus on kõigile kooliealistele sunduslik ja maksuta“ (§ 5) sai 1920. a. Põhiseaduse § 12-s uue kuju: Kooliealiste laste õpetus on sunduslik ja rahvakoolides maksuta. Seega jäi kooliealiste laste õpetus mitte-rahvakoolides maksuliseks.

\* \*

\*

1937. a. Põhiseadus säilitab liberaal-individualistlikud alused oma II peatükis kodanikkude põhiõigustest ja kohustest, kuid annab neile solidaristliku käsituse: ta ei loe kodaniku põhiõigusi viimase sünnipäraseiks õigusiks, vaid õigusiks, mis sõltuvad riiklikust ühiskonnast. Prof. J. Uluotsa formuleeritud § 8 teoreetilist laadi pp. 2 ja 3 mõte on, et kodaniku seaduslikud kohused ja koormised kui ka õigused ja vabadused on tema ühiskondlikud funktsioonid, mida sama ühiskonna huvides võib kitsendada. Sellekohaselt ongi siis isikulised vabaduse- ja kaitseõigused üldiselt enam kitsendatud, kui 1920. a. Põhiseaduses.

Püsesid liberaal-demokraatlikul alusel, annab 1937. a. Põhiseaduse solidarism end teataval määral kõrvaltada L. Bourgeois' ja L. Duguit' kui ka Saksa Weimari põhiseaduse omaga. Tähtsam lahkumine on tal neist sotsiaal-majanduslikul alal.

Samal põhjusel erineb ta põhimõtteliselt Poola 1935. a. põhiseadusega tunnustatud solidarismist, mis kannab autoritaarset iseloomu. Seda erinevust avaldab ka kummagi põhiseaduse viis kodaniku õigusi kitsendada: Poola kodaniku õigused on piiratud paušaalse ja ebamäärase ühishüvangu klauseliga, mida võib mõista ka administratsiooni suvana. Eesti põhiõiguste kitsendustele on püütud anda objektiivsem kuju (riikliku julgeoleku, avaliku korra, seadusliku eeskirja jne. nõuetel), nagu need tavaliselt esinevad liberaal-demokraatlikes põhiseadusis.

Solidaristlik vaatekoht on 1937. a. Põhiseaduses ulatus-

likumalt läbi viidud, kui 1920. a. omas, ka teises suhtes: määruste rohkuses, mis käsitlevad riigi positiivseid kohustusi kodaniku vastu. Kuna 1920. a. Põhiseaduse § 12 norm makсутa algharidusest on muutmatult üle võetud uue Põhiseaduse § 22 p. 1-sse, on sinna juurde lisatud veel teisi riiklikke kohustusi, nagu rahvakoolide ning üld- ja kutsehariduslike õppeasutiste ülalpidamisest (p. 2), õpetusest ja kasvatusest Eesti riiklikus vaimus riiklikul korraldusel ja järelevalvel (p. 5), noorte kasvatamisest vaimselt, kõlblalt ja kehaliselt tublideks ning väärikaiks Eesti kodanikeks kui vanemate, riigi ja õmavalitsuste tähtsamast ülesandest (p. 6).

Viimase normi puhul ütleb gümnaasiumidirektor A. Roos: „Sellega algab uus ajajärk meie elus. Kasvatus on sellega tunnustust leidnud. ...Seni valitses seltskonnas kasvatusel kohta arvamus, et „see pole meeste töö“. Peab tähendama, et senine kasvatusel vaim ei olnud soodus kasvatusel. Paremäl juhul oli ta ükskõikne<sup>13</sup>.“

Uuena on 1937. a. Põhiseaduses juurde tulnud § 21 perekonna, emade ja laste kaitsest. Selle aluseks on äratundmine raskustest, millesse riigielu ja eriti rahva püsimine ja kasvamine satuvad, kui perekond ei ole tervetele ja õigetele alustele seatud (J. Uluots Rahvuskogu I kõjas 6. VI 1937).

Perekonna kindlustamiseks on veel mõeldud § 28 p. 1: „Abivajaja eest hoolitsemine lasub eeskätt perekonna liikmeil“, ja p. 3, mille kohaselt peale tööpõlgajate ja ühiskonnale kahjulikkude abivajajate võidakse sundhooldamisele võtta ka perekonnaliikmena hoolitsemise kohustuse mitte-täitjaid.

\* \* \*

1920. a. põhiseaduse „sotsiaalse õiguse“ normide paragraaf (§ 25) on uues põhiseaduses sisult laiendatud ja jaotatud kolmeks: § 24 — majanduslikust elust, § 27 — tööst ja § 28 — sotsiaalsest hoolekandest. Võrreldes 1920. a. Põhiseadusega on tähtsamad muudatused toimunud siin kahes suunas; ühelt poolt on riigi kohustused arvuliselt kasvanud, teiselt poolt on need kohustused ulatuslikult aga

<sup>13</sup> Põhiseadus ja Rahvuskogu, 1937, lk. 395.



paiguti kahanenud, taganedes individualistliku põhimõtte edasitungi eest sotsiaal-majanduslikul alal.

Normides majanduselu korraldamist ütles 1920. a. Põhiseaduse § 25, et selle korraldus peab vastama õigluse põhimõttele, mille sihiks on inimväärse ülalpidamise kindlustamine vastavate seadustega. 1937. a. Põhiseaduse § 24 ütleb seevastu, et õigluse põhimõtte otseseks sihiks ei pea olema distributsioon, vaid produktsioon. Alles loovate jõudude elustamise ja üldise jõukuse arendamise kaudu kindlustatakse inimväärne ülalpidamine.

Vastavalt on uue põhiseaduse § 26 p. 2, võrreldes vana põhiseaduse § 24-ga, omandiõigusele antud suuremad kindlustused: eraomandi sundvõõrandamine võib siin toimuda ainult õiglase tasu eest, kusjuures vaidluse korral on kindlustatud kohtu poole pöördumise võimalus.

Kahes suunas on muutunud ka § 28 — hooldamisest. Riigi kohustused laienevad siin seega, et vana põhiseaduse hoolekandelise toetuse kõrval siin nimetatakse ka sotsiaal-kindlustust, vabatahtliku hoolekande soodustamist ja sundhooldamist. Teisest küljest on aga ka individuaalse vastutuse põhimõtte edasi tunginud, nagu seda §-i O. Rütli öieti seletab: „Kõigepealt hoolitseb isik ise enese eest, seejärel tema lähemad omaksed, kellel abistamiskohustus seaduse järgi lasub, ja alles siis häda korral tuleb riigi abi<sup>14</sup>.“

\* \* \*

\*

Kõige iseloomulikum 1937. a. Põhiseaduse kahele arengusuunale on § 27 — tööst. 1920. a. Põhiseadusega võrreldes sisaldab see osa riigivanema poolt algatatud PS eelnõust suuri uudsusi solidaristlikus mõttes: esiteks deklaratsioonid tööst kui riikliku arenemise alusest ja õigusest ning kohusest ühiskonna vastu. Siis riiklik hoolitsemine töövõimaluste eest. Kolmandaks töötülide lahendamise korraldamine seadustega. Vanast Põhiseadusest tuli siia üle ainult töökaitse- ja streigiõigus — viimane seaduslikkude kitsendustega.

Rahvuskogu I koja esimeses komisjonis jäeti see paragraaf peaaegu muutmata. Märkuste kohta sotsiaalseaduste raskuse üle mõõnis aruandja V. Velner (13. IV 1937), olevat õige, et sotsiaalseadustega on meil liiale mindud, kuid

<sup>14</sup> *Ibid.*, lk. 404.

ega § ei ütle, et riik peaks hoolitsema ainult tööliste huvide eest.

See märkus, kõrvutatud L. Oleski seletustega Asutavas Kogus riigi positiivsete kohustuste soovitatavusest laiadele rahvahulkadele, näib kinnitavat J. Ortega y Gasseti prognoosi etatismi arengust: see algab laiade rahvahulkade nõuetel, edaspidises arengus emantsipeerub aga neist ikka enam: riigivõim iseseisvub.

Rahvuskogu II koja I komisjon säilitas ainult deklaratsiooni töö õigusest ja kohusest, andes sellele Bismarcki eeskujul enam moraalset tähtsust. Ka toetas seda piiskop Rahamägi esimese ristikoguduse eeskujudel (13. IV 1937). Tunnustamist leidis ka riiklik hoolitsemine töövõimaluste eest ja töökaitse, kuigi neile põhimõttele vaidles vastu Kaubandus-tööstuskoja esindaja. Nii Kaubandus-tööstuskoja esindaja J. Puhki kui ka maatöölise esindaja J. Posti ühisel soovil kustutati aga norm, et töötülide lahendamine korraldatakse seadusega (22. IV 1937). J. Posti seisukohalt töölised soovivat streigivabadust, sest riigi vahelesegamine võivat olla erapoolik, J. Puhk leidis aga, et kui riik tahab määrata tööliste palku, siis peaks ta ka ettevõtteid kahjude eest garanteerima. Tugevad riigid püüdvat jälle tagasi vabamajanduse poole (14. IV 1937).

Oma lõpliku kuju sai see paragraaf erikomisjonis prof. J. Uluotsalt, kes õiguse tööle kustutas ja riikliku hoolitsemise töövõimaluste eest asendas riikliku kaasabiga töö võimaldamiseks. „Meie mentaliteet,“ ütles ta, „areneb kiiresti ses mõttes, nagu peaks riik igale töö kätte andma. Kui kodanik tahab tööd ainuüksi riigi käest, siis millega erine me endistest mõisasulastest?“ (I koja üldkom. 25. V 1937.) Selle mentaliteedi ümberkasvatamiseks lisas ta juurde normi: „Iga kodaniku õigus on ise soetada endale tööd.“ Sest iga kodaniku kõige suurem põhiõigus on, et ta ise oma töö määrab — selles seisabki vahe vaba kodaniku ja orja vahel. J. Puhk leidis, et siin on rõhutatud individualistlikku põhimõtet: riik kui abistaja, mitte aga majanduse korraldaja ja tööandja (II koja üldkom. 29. VI 1937). Ja O. Rütli ütleb samas mõttes: „Ei ole hea, kui igaüks oma eluraskustes ootab abi väljastpoolt, s. o. kas riigi või kaaskodanikkude käest, ja ise end küllalt ei pinguta. Inimese iseloom muutub niisugusel korral lodevaks, töötahe kaob ning ettevõtlikkus ja algatusvõime saavad

halvatud. Kodanikud muutuvad riigile koormaks<sup>15</sup>.“ K. Eenpalu ettepanekul lisati juurde, et töö soetamine on mitte ainult kodaniku õigus, vaid ka kohus (I koja üldkom. 25. V 1937). J. Uluots arvas alul, et see õigus on kodaniku autonoomsuse väljendus ja keegi ei saa talle vastavat kohustust peale sundida, kuid lõpuks nõustus. Deklaratsiooni „õigusest ja kohusest tööle“ asendas J. Uluots lausega: „Töö on kodaniku au ja kohus.“ Au sellepärast, et tegelikus elus loetakse füüsilist tööd liiga tihti auvastaseks. Töötülide riiklik lahendamine säilitati, sest kui riik peab hoolitsema töövõimuluste eest ja võtma töö oma kaitse alla, siis peab tal ka võimulus olema vältida töötülisid (J. Klesment II koja üldkom. 18. V 1937).

Nii toimus selle paragraafi lõplikus kujus 1920. a. Põhiseaduse § 25-ga võrreldes muutus kahes suunas: individualistliku põhimõtte nimel kustutati õigus tööle, solidaristlikku põhimõtet toonitati aga enam, kuulutades töö kohustuseks ja nähes ette töötülide seadusliku lahendamise.

Sedasama kahesuunalist arengut võib üldises kokkuvõttes ka kõigi käsitletud §-de kohta konstateerida: 1937. a. Põhiseadus on ühest küljest solidaristlikum, teisest küljest aga individualistlikum, kui 1920. a. oma.

Solidarismi suunas on kasvanud riigi positiivsed kohustused hariduse, perekonna kaitse ja töötülide lahendamise alal. Sotsiaalne kasvatus ja sotsiaalne kord on ikka enam saanud riiklikule hooldamisele. Samal põhjusel on toodud uusi kitsendusi ka kodaniku isikulistesse põhiõigustesse.

Muil sotsiaalmajanduslikel aladel, mis otseselt puutuvad tootmisvahetadesse, eriti töö- ja omandiõiguses, on edasi läinud individualistlik põhimõte. Isikliku algatuse ja isikliku vastutuse rõhutamisega on tahetud anda uut stimulust majandusliku tootmise tõusule.

Kui meelde tuletada, et solidaristlikud õigused 1920. a. Põhiseaduses algatati revolutsiooniliste hulkade nõudmisega varandusliku ühetaolisuse järele, siis peab tunnustama, et solidarismi edasine areng on nihkunud sootuks teistele aladele, kuna just varanduslikel aladel on revolutsioonilaine vaibumisel käimas „individualismi revanš“.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, lk. 403.

## Riigikohtu tegelus.

### Administratiivosakond.

*Kui tantjeemi maksmine on sunduslik, kas siis tuleb ta maksustatavast tulust maha arvata?*

Vastus: eitav.

See asjaolu, et tantjeemi maksmine on sunduslik, ei või muuta Tulumaksu seaduse eeskirja maksustatava tulu arvutamise kohta, ja tantjeemi ei saa maha arvata maksustatavast tulust. Et tantjeemi all mõistetakse teatavat protsenti ettevõtte puhastulust, nagu seda Riigikohus juba varemini on seletanud analoogilisis asjus (RkHA toim. nr. 391 — 1924 jt.), siis ei saa küllalt põhjendatuks lugeda seisukohta, et juhul, kui tasu suuruse protsent puhaskasust ettevõtte ametnikkudele on põhikirjas ette nähtud, muutub see tasu selliseks, mida võib Tulumaksu seaduse § 11 põhjal ettevõtte kuluks arvata, kuna aga samasugune tasu ettevõtte puhaskasust tuleb lugeda tantjeemiks, kui tema suuruse protsent ei ole ettevõtte põhikirjas määratud, vaid puhaskasu jaotamisel aktsionääride koosolekul kindlaks määratud, sest vaatamata sellele, kas ettevõtte puhaskasust makstava tasu määra protsent on kindlaks määratud põhikirjas või aktsionääride koosolekul, jääb see tasu oma iseloomult ikkagi tantjeemiks, mille väljamaksmisega pole lubatud vähendada tulumaksu alla kuuluvat ettevõtte tulusummat.

(RkHA toim. nr. 94 II — 1938.)

*Kas Töölise töölepingu seadus annab tööinspeksiooni esindajatele õiguse sõnastada ja kinnitada töölepingu tingimusi, mis lepinguosalised lepingusse tahavad võtta ja palgaraamatusse kanda?*

Vastus: eitav.

Töölise töölepingu seaduse (RT 1936, 83) § 28 põhjal on tööandja kohustatud töölisele lepingu sõlmimisel välja andma palgaraamatu. Töölise palgaraamatu vorm on ette nähtud Töölise palgaraamatu määruses (RT 1936, 102). Töölise töölepingu seadus ei anna tööinspeksiooni esindajatele õigust sõnastada töölepingu tingimusi, mis lepinguosalised lepingusse tahavad võtta ja palgaraamatusse kanda, ja lepingu tingimused ei kuulu ka tööinspeksiooni kinnitamisele. Käitiste sisekorra määrused kuuluvad Töölise töölepingu seaduse § 45 põhjal tööinspektori kinnitamisele ja tööinspektor võib neid § 46 põhjal kinnitamata jätta, kui need ei ole seaduste ja määrustega kokkukõlas. Palgalepingu osad aga, mis on palgaraamatusse kandmiseks liiga keerulised, peavad olema § 33 põhjal ainult tõestatud tööinspektori poolt ja tööandja poolt allakirjutatuna käiti-

ses välja pandud. Tööinspeksiooni ülesandeks on valvata selle järele, et palgaraamatud oleksid välja antud ja et palgaraamatud oleksid korralikult peetud ning tööandja, kes süüdlane selles, et tema pidas töolist palgaraamatuta või ei pidanud palgaraamatut korralikult, vastutab Kriminaalseadustiku § 348 alusel. Lepinguosaliste vastastikused nõudmised palgalepingu alusel kuuluvad otsustamisele ja lahendamisele tsiviilkohtus ja sellel alusel tekkivaid konflikte võib tööinspeksioon Tööinspeksiooni seaduse (RT 1936, 77) § 15 p. 9 põhjal ja tingimustel ainult püüda esialgselt lahendada.

(RkhA toim. nr. 133 I — 1938.)

*Kas see asjaolu, et lahuselav lastevanem, kelle juures lapsed tegelikku ülalpidamist saavad, ei ole abirahaõiguslikus teenistuses, takistab temal lasteabiraha saamist?*

Vastus: eitav.

Riigiteenijate laste-abiraha seaduse § 10 viimase lõike põhjal antakse laste-abiraha laste vanemate lahuselamise juhul sellele lapsevanemale, kelle juures lapsed elavad. Majandusministrilt Riigiteenijate laste-abiraha seaduse ühtlaseks täitmiseks antud juhtnõu (RT 1937, 73, 613) järgi on ültähendatud küsimus lahendatud selles mõttes, et abirahaõiguslike lastevanemate lahuselamise puhul kuulub abiraha väljamaksmisele sellele lapsevanemale, kelle juures elab laps, vaatamata sellele, kas ta on või ei ole abirahaõiguslikus teenistuses (§ 11).

(RkhA toim. nr. 185 II — 1938.)

*Kas perekonnaseisuaametnik on õigustatud ja kohustatud kontrollima, kas lapse omaks tunnistanud mees ka tõeliselt on lapse isa?*

Vastus: eitav.

Kehtiv seadus ei õigusta ega kohusta perekonnaseisuaametnikku kontrollima, kas lapse omaks tunnistanud mees ka tõeliselt on lapse isa, s. o. kas mehel lapse eostamise ajal üldse võimalik oli lapsel emaga sugulisse ühendusse astuda, kas mees lapse eostamise ajal oma nooruse tõttu või mõnel muul põhjusel üldse suguvõimeline oli jne. Lapse legitimeerimise vastu võivad vaielda ainult kolmandad isikud, kui nad leiavad, et nende huvid on lapse legitimeerimisega rikutud, ja seda võiksid nad teha tsiviilkohtu korras, nagu on seda seletanud Riigikohtu Üldkogu oma otsuses 12. XII 1931.

(RkhA toim. nr. 107 I — 1938.)

*Kas adopteerija kuulub Pärandi- ja kingimaksu seaduse § 14 p. 1 ettenähtud isikute hulka?*

Vastus: jaatav.

Asjaolu, et Pärandi- ja kingimaksu seaduse § 14 p. 1 on eriti ette nähtud pärandaja adopteeritud lapsed ja nende alanevad sugu-

lased kui § 14 p. 1 ettenähtud soodustuse saajad, ei põhjusta väitmist, et juhul, kui pärandaja ise on adopteeritud laps, siis teda adopteerinud isik ei kuulu isikute hulka, kes saavad § 14 p. 1 ettenähtud soodustuse. BES järgi adopteerimise tagajärjel tekib adopteeritud lapse ja teda adopteerinud isiku vahel vahekord, mis võrdne veresugulusega, ja nii omab adopteerinud isik selle lapse surma korral BES § 1876 järgi sama pärimisõigust, kui selle adopteeritud lapse veresugulased, ja ka samas astmes. Seepärast, kui Pärandi- ja kingimaksu seaduse § 14 p. 1 näeb ette, et selles paragraafis (14 p. 1) ettenähtud soodustuse osaliseks saavad pärandaja ülenevad sugulased, ja pärandaja ülenevate sugulaste suhtes ei ole tehtud vahet veresuguluse ja eraõigusliku suguluse vahel, siis ei ole mingit alust § 14 p. 1 ettenähtud soodustusest ilma jätta pärandajat adopteerinud isikut kui pärandaja üleneva suguluse õigusi omavat isikut (RkHA toim. nr. 75 II — 1938.)

*Kas Kogukonna-, asut. ja erarendimaade korraldamise seaduse muutmise seaduse (RT 1937, 6) § 24 teises lõikes ettenähtud 20 kr. suuruse „kinnitus- ja administratsioonikulu“ hulka tuleb arvata ka Maakorralduse seaduse (RT 1937, 30) § 82 loendatud maade mõõtmise, plaanivalmistamise ja muud kulud?*

Vastus: eitav.

Küsimuses tähendatud § 24 teises lõikes räägitakse akti- ja kantseleilõivust, plaanidevalmistamise maksust ja hektaarimaksust. Nende lõivude ja maksude arvel tuleb tasuda kinnitus- ja administratsioonikulu 20 kr. Maakorralduse seaduse § 82 on aga ette nähtud maade mõõtmise ja plaanide, s. o. algplaanide valmistamine ja muud kulud, mis samuti tuleb tasuda asjaosalistel.

(RkHA toim. nr. 190 I — 1938.)

*Kas Töökaitse ja Sotsiaalkindlustuse Osakonna direktor võib keelduda lubamast isikut läbi vaadata kohalikus õnnetuspensioni komisjonis, kui ta leiab, et tähendatud isik ei ole õigustatud pensioni saama ja et temaga ei ole õnnetus juhtunud põllumajandusliku töö juures?*

Vastus: jaatav.

Põllutööliste õnnetusjuhtumite vastu kindlustamise seaduse (RT 1936, 12) § 4 järgi on selle seaduse eeskirjad kehtivad õnnetusjuhtumite puhul, mis on tekkinud põllumajandusliku töö juures või on tingitud sellest tööst. Sama seaduse § 5 näeb ette, et selle seaduse põhjal kindlustatud isikuil, kui nad on vigastatud õnnetusjuhtumi tagajärjel § 4 ettenähtud olukordades, on õigus saada haigusravi ja kui nad ravimise ajal on töövõimetud, siis ravimise kestel abiraha ja peale ravimise lõppu pensioni sel juhul, kui nad on kaotanud tööjõu jäädavalt kas osaliselt või täielikult. Eeltoodust selgub, et jäädav

osaline või täielik tööjõu kaotus, mis õigustab pensioni saamist eelmainitud seaduse põhjal, peab olema tingitud vigastusest, mis on tekkinud õnnetusjuhtumi tagajärjel § 4 ettenähtud olukordades, s. o. vigastusest, mis on saadud põllumajandusliku töö juures või on tingitud sellest tööst. Kannatanu isiku läbivaatus kohalikus õnnetuspensionikomisjonis toimub ainult siis, kui Töökaitse ja Sotsiaalkindlustuse Osakonna direktor leiab, et tähendatud isik on õigustatud pensioni saama ja et temaga on olnud õnnetusjuhtum § 4 ettenähtud tingimustel (§ 40).

(RkhA toim. nr. 143 I — 1938.)

*Kas Maavalitsus vabaneb hoolekande-kohustustest alaealise suhtes seega, et sõlmib eraisikuga lepingu, mille järgi viimane võtab enda peale alaealise kasvatamise kohustuse?*

Vastus: eitav.

Maavalitsus ei vabane hoolekande kohustusest alaealise suhtes seega, et sõlmis eraisikuga lepingu, mille järgi viimane võttis enda peale alaealise kasvatamise kohustuse, sest säärane kokkulepe ei või kuidagi vabastada omavalitsust Hoolekande seaduse alusel tema peal lasuvast hoolekandelisest kohustusest laste suhtes, kes on võetud Hoolekande seadusega erilise hoolekandelise kaitse alla, kuigi omavalitsus oleks andnud teatava summa laste kasvatamiseks isikule, kellega sõlmis lepingu lapse kasvatamise kohta. Hoolekande kohustus jääb ikkagi, ka lepingu olemasolemisel, selle omavalitsuse kanda, kelle hoolealuseks on alaealine laps.

(RkhA toim. nr. 75 I — 1938.)

*Kas kõrgemast klassist kustutamisel jääb tee selle klassi ja liigi teena püsima, milles oli enne sellesse kõrgemasse klassi või liiki määramist?*

Vastus: jaatav.

Maanteede seaduses on tehtud vahe avalikkude teede liigitamise ja klassitamise vahel ühelt poolt ja avalikkude vanade teede kaotamise vahel teiselt poolt. Avalikkude teede liigitamine ja klassitamine on ette nähtud Maanteede seaduse § 2, 3, 4 ja 5, avalikkude teede sulgemine ja kaotamine aga Maanteede seaduse § 6 ja 15. Nii on sulgemise kui ka liigitamise ja klassitamise kohta ette nähtud erilised eeskirjad ja kord. Liigitamisel ja klassitamisel jääb avalik tee ikkagi püsima ja muutub ainult tema klass või liik, teede sulgemisel või kaotamisel kaob aga tee üldse teedevõrgust. Seepärast mõne tee kõrgemast klassist kustutamisel jääb ta loomulikult selle klassi ja liigi teena püsima, milles oli enne sellesse kõrgemasse klassi või liiki määramist, seni kui ta ei ole määratud uuesti mõnda teise klassi või liiki, või ei ole üldse suletud või kaotatud.

(RkhA toim. nr. 155 I — 1938.)

M. T.

## Tsiviilosakond.

*Kas võib obrokiõigus igamisvalduse põhjal üle minna?*

Asja omanikuks loetakse kinnisvara suhtes seda isikut, kes sellekohaselt on tähendatud kinnistusraamatutes (BES § 812). Osa võõrandamislepinguid aga jääb mõnesugustel põhjustel kinnistamata ja endiste omanikkude nimed püsivad kinnistusraamatutes, olgugi et omandiobjekt on uue omandaja valduses. Et seda vastuolu kinnistusraamatute ja tegelikkuse vahel kõrvaldada, võib uus omandaja pärast teatava aja möödumist ja muude seaduses loendatud tingimuste juures (BES § 819—866) saavutada omandiõiguse tema valduses olevale kinnisvarale ja sisse kanda oma nime kinnistusraamatutesse kui kinnisvara omanik. Samuti nagu omandiõiguse ülekandmise aktid, tuleb ka obrokiõiguse edasikandmise toimingud märkida kinnistusraamatus. Kuni selle teostamiseni loetakse obrokiõiguse valdajaks endine valdaja (BES § 1328). Tekib sama olukord, nagu omandiõiguse juures. Obrokikrundi tõeline valdaja, kes omal ajal jättis kinnistamise hooletusse, ei saa aja möödudes endist valdajat enam sundida, et viimane oma nõusoleku annaks obrokiõiguse võõrandamise lepingu kinnistamiseks. Et obrokiõigus kuulub nn. jagatud omandiõiguse hulka (BES § 942, 946 märkus, 947 ja 1325) ja obroki pidaja on niihästi obroki objektiks oleva kinnisvara valdaja kui ka selle kasutaja ja kaitseja kõige laiemas mõttes, nagu omanik ise (BES § 947), siis kerkib küsimus: kes omanikest jagatud omandiõiguse juures võib tarvitusele võtta igamisvalduse instituuti, kas otsene omanik (*dominus directus*) või kasutusomanik (*dominus utilis*)? Otsene omanik ei või igamisvaldaja olla. Temal puudub selleks valdus, mis on obrokipidaja käes. Viimast jälle, obrokipidajat, ei tunnista senine kohtupraksis igamisvaldajaks, vaid ainult asja omanikuks, kes kasutab oma õigust jagamatult. Senise kohtupraksise aluseks on BES § 1309, mis määrab, et ühtegi maakoormust ei saa omandada igamisvalduse teel. Siinjuures peab tähendama, et maakoormis (Reallast) on vaid obrokiõiguse kohustuslik külg, kuna õiguslik külg, obrokikrundi valdamise ja kasutamise õigus ei tarvitse sellega ühenduses olla. Obrokimaks võib olla tasutud maa obrokile andmise juures juba kõigi aegade eest ette. Edasi toetub senine praksis Peterburi kohtupalati otsustele 1898. ja 1910. a. Strasdini ja Krastini asjas (Bukovski komm. BES § 1324 ja 1326 all). Peale toetuse BES § 1309, toob Peterburi kohtupalat Strasdini asjas veel seda ette, et tunnistades obrokivaldajat igamisvaldajaks, peaks teda tunnistama ka asja täielikuks omanikuks, mis ei olevat kokkukõlas tema õigusega. Riigikohtu arvates ei ole see argument oluline. Igamisvaldus avaldab mõju ikkagi ainult niipalju ja selles ulatuses, nagu seda näitab tema aluseks olev toiming (*titulus*). Ka obrokivaldaja ei saa igamisvalduse alusel oma õiguse ja



nime sissekandmist kinnistusraamatusse nõuda ja teostada suuremal määral, kui ta seda on kui kasutusomanik (*dominus utilis*). Viimaks arvab Peterburi kohtupalat, et obroki valdaja ei olevat valdaja omal nimel, vaid tema valdus olevat sõltuv, tuletatav (производной) otseselt omanikult. See väide ei pea paika ega õigusta selleks ka BES § 947 ja 1325. Nende §-de järgi valdab obrokipidaja kinnisvara nagu täielik omanik, või jälle omaniku õigusega, ilma et ta valdus sõltuks otsesest omanikust. Obrokipidaja on asja valdaja ja pole ühtegi mõjuvat põhjust temale mitte lubada tarvitusele võtta oma õiguse kaitseks igamisvalduse instituuti. Obrokiõigus on nii lähedane täielikule omandiõigusele, et asja obrokile andmine võrdub selle võõrandamisega. Õigused, mis otsesel omanikul alles jäävad, on õieti õigused võõra asja peale. Suurim õigus, mis otsesel omanikul jääb, on õigus asjaolule, mis selles seisab, et endine omanik võib asja jälle oma täisomandiks tagasi saada, kui lõpevad kasutusomaniku õigused (BES § 951). Obrokiõigus on aga ajalt piiramatu, jäädav ja järelikult lootus tema lõppemisele ei või enam arvesse tulla kui otsese omaniku õigus. Siinjuures on huvitav veel ära märkida seda, et mõned kohtud ja kommentaatorid BES § 1329, 567 alusel loevad obrokipidajat obrokikrundi täielikuks omanikuks, niipea kui ta sinna on ehitanud hoone (Bukovski kommentaar BES § 1329 ja 1676 juurde). Kohtukoda oma kaevatud otsuses tunnistab ise, et BES-s ei ole sõnaselgelt keeldu põlise krundiõiguse saavutamiseks igamise teel, kuid leiab ja tuletab seda keeldu BES § 1327 mõttest. Seda ei saa Riigikohus õigeks pidada. Selle paragraafi järgi ei saagi otsene omanik tarvitada oma ostueelisõigust, kui temale sellest ei teata müüja. Ta võib müüja käest BES § 3933 põhjal nõuda vaid kahjutasu ja uue omandaja käest ainult siis, kui tema ostueelisõigus oli kantud kinnistusraamatusse. Käesoleval korral ei ole see sisse kantud. Kohtukoda peab liiga tähtsaks neid õigusi, mis alles jäävad otsesele omanikule, nagu obrokimaksu saamise õigus (BES § 1324), ostu-eelisõigus (BES § 1327), kinnisvara koormamise keeld (BES § 1329) ja õigus obrokimaksu tasumata jäädes lasta sundmüügil võõrandada obrokile antud kinnisvara (BES § 1331). Need õigused võivad kuuluda ka mitte-omanikule ja ei vähenda ega halva sugugi obrokipidaja valdust.

(RkhT toim. nr. 176 — K, 1936.)

*Kas võib edasi kaevata ringkonnakohtu määruse peale, millega on määratud TKS § 1356<sup>6</sup> ja 849 põhjal kohtulõiv abielulahutuse asjus?*

Maksustamiskorralduse seaduse (RT 1932, 1) § 1 ja 162 järgi teostab maksustamist Maksudevalitsus maksu- ja tolliinspektorite kaudu riigi heaks võetavate maksude alal, kuivõrra üksikud maksu- ja lõivuseadused ei tee sellest seadusest erandeid. Lõivude sead.

(VSK V k.) § 283 juhatab, et kohtulõiv võetakse nõudepalvetelt, kajadelt tagaseljaotsustele ja apellatsioonkaebustelt TKS-s sisalduvate sätete kohaselt (TKS § 848—853 jt.). Kohtulõivu määramisest maksuinspektor osa ei võta ei Maksustamiskorralduse seaduse ega ka TKS sätete järgi, mispärast maksuinspektoril pole ka õigust esineda kaebustega kohtulõivu määravate kohtumääruste kohta. Seepärast ka praegune Tallinna-Harju maksuinspektori kassatsioonkaebus Kohtukoja määrusele kohtulõivu osas ei või tulla sisulisele arutamisele. Riigikohus, KS § 249 ja 250 käsitusel, arvesse võtnud, et TKS § 1356<sup>6</sup> ja 849 põhjal kohtulõiv abielulahutamise asjus võetakse kohtu määramise järgi otsuse tegemisel 10—500 krooni piirides ja et ringkonnakohus, lahutades oma otsusega abielu Abieluseaduse § 30 põhjal, oli määranud võtta selle abielulahutamise hagi pealt 500 kr. kohtulõivu, s. o. TKS § 849 ettenähtud piirides ning et kohtuotsused abielulahutamise asjus poolte kokkuleppe alusel astuvad kohe seadusjõusse ja nende peale pole edasikaebust (TKS § 1356<sup>12</sup>), leidis, et Kohtukoda, ringkonnakohtu otsust muutes kohtulõivu osas, on ilmselt rikkunud TKS § 893 sätteid, mistõttu Kohtukoja määrus kohtulõivu määramise üle tuleb valve korras tühistada.

(RkhT toim. nr. 244 — K, 1937.)

*Millistel eeldustel võib abielumees tõsta hagi abielus sündinud lapse mitteabieluliseks tunnistamise kohta?*

BES § 132, 133, 134 ja 135 koostusliku mõtte järgi loetakse kõik abielu kestel eostatud lapsed selle abielupaari seaduslikeks lapsiks; kuid seda seaduse eeldust (*praesumptio juris*) lubavad sama seaduse § 136 ja TKS § 1348, 1350 ning § 1351 abielumehel ümber lükata erilise hagiga, mis tuleb tõsta ühe aasta jooksul, arvates lapse sündimisest, või kahe aasta jooksul samast ajast arvates, kui mees lapse sündimise ajal viibis välismaal; kuid juhul, kui naine leidis võimaluse lapse sündi mehe eest varjata, ja elas mehest lapse sündimise ajal lahus, on mees õigustatud tõstma hagi selle lapse väljaspool abielu sündinuks tunnistamise kohta samadel tähtaegadel, kuid arvates päevast, millal ta lapse sünnist sai teada. BES § 136 ja TKS § 1348 põhjal abielumees võib tema naisel abielust sündinud lapse seaduslikkust ümber lükata ainult siis, kui ta tõendab, et ta kõige aja vältel, millal laps seaduse eeldusel (BES § 134, 135) võis olla eostatud, elas oma naisest lahus.

(RkhT toim. nr. 67 — K, 1938.)

T. G.

---

Vastutav toimetaja: R. Räägo. Väljaandja: Tartu Õigusteadlaste Selts.

---

K. Mattieseni trükikoda o./ü., Tartu, 1939.

Kas Maavalitsus vabaneb hoolekande-kohustustest alaealise suhtes seega, et sõlmib eraisikuga lepingu, mille järgi viimane võtab enda peale alaealise kasvatamise kohustuse? . . . . .	429
Kas kõrgemast klassist kustutamisel jääb tee selle klassi ja lüügi teena püsima, milles oli enne sellesse kõrgemasse klassi või liiki määramist? . . . . .	429

**T s i v i i l o s a k o n d :**

Kas võib obrokiõigus igamisvalduse põhjal üle minna? . . . . .	430
Kas võib edasi kaevata ringkonnakohtu määruse peale, millega on määratud TKS § 1356 <sup>6</sup> ja 849 põhjal kohtulõiv abielulahutuse asjus? . . . . .	431
Millistel eeldustel võib abielumees tõsta hagi abielus sündinud lapse mitteabieluliseks tunnistamise kohta? . . . . .	432

---



---

**K A A S T Ö O L I S T E L E !**

Ajakirja mahutavuse tõstmiseks on nõutav, et avaldamiseks saadetud artiklid oleksid võimalikult kokku surutud. — Käsikirjad olgu selgesti loetavad; eriti soovitav on masinakiri. — Korrektureides on lubatud ainult trükivigade parandus ja äärmisel juhul üksikute sõnade muutmine. — Toimetuse jätab enesele õiguse käsikirju lühendada. Ühtluse tõstmiseks alluvad kõik käsikirjad keelelisele korrektuurile. — Autorid võivad saada artikleist äratõmbeid, mis soov tuleb märkida käsikirjale. Äratõmmete, artiklis kasutatud klišeede ja toimetuse kaudu tehtud tõlgete kulud kannab autor.

Käsikirjad saata aadressil: „Õiguse“ toimetusele, Tartu, Lai tän. 34.

---



---

1938. a. ilmub juriidiline ajakiri

# „ÕIGUS“

üheteistkümnendat aastat.

**TOIMETUS:**

**R. Räägo** (peatoimetaja), **E. Ein**, **K. Grau**, **T. Grünthal**, **H. Kadari**, **J. Kleesment**, **A.-T. Kliimann**,  
**E. Maddisoo**, **A. Palvadre**, **K. Parts**, **J. Uluots**  
**A. Mägi** (toimetuse sekretär).

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

**Lisana annab „Õigus“ Riigikohtu 1936. ja 1937. a. otsuseid.**

Lähemateks kaastöölisteks on Tartu ülikooli õigus-teaduskonna õppejõud, riigikohtunikud, vanemad kohtutegelased jne.

---

**Aasta jooksul ilmub 10 numbrit.**

---

**Tellimishind: 8 krooni** aastas, üksiknumber **85 s.**

On veel saadaval ajakirja kõik eelmised aastakäigud (1920.—1937. a. ühes lisadega) hinnaga kr. 103.50. Üksikaastakälke ühes vastavate lisadega on saadaval hinnaga: 1920. a. — kr. 1.50; 1921. a. — kr. 3; 1922. a. nr. 5—8 — kr. 4; 1923. ja 1924. a. à kr. 4; 1925.—1928. a. à kr. 4.50; 1929.—1935. a. à kr. 7, 1936.—1937. a. — à kr. 8.

**Toimetus ja talitus: Tartu, Lai tän. 34.**

Toimetuse sekretäri kõnetunnid sealsamas  
iga kolmap. ja reede, kell 12—13.

---

**Tellimisi võtavad vastu kõik postiasutised.**