

JURIIDILINE AJAKIRI**ÕIGUS****TOIMETUS:**

R. Rägo (peatoimetaja), K. Grau, E. Maddison, A. Palvadre, J. Reinhold, J. Uluots ja E. Ein (tegevtoimetaja).

LÄHEMAD KAASTÖÖLISED:

S. Csekey, R. Eliaser, E. Erdmann, D. Grimm, Th. Grünthal, K. Gyldestubbe, J. Jans, P. Kann, A. Luiga, J. Lõo, H. Madisson, N. Maim, L. Olesk, K. Parts, A. Piip, M. Pung, K. Saarmann, K. Selter, M. Taevere, O. Tief, L. Villocourt.

KAASTÖÖLISTELE!

Ajakirja mahutavuse tõstmiseks on nõutav, et juriidilises ajakirjas „Õigus“ avaldamiseks saadetud artiklid oleksid võimalikult kokku surutud. — Trükivigade vältimiseks on tarvilik, et käsikirjad oleksid kirjutatud selgesti loetava kirjaga, parandusteta ja vahekirjutusteta; eriti soovitav masinkiri (vähemalt 3 sm. laiuse vaba äärega). — Tarvitamist leiavad ainult trükivalmis käsikirjad; korrektuurides on lubatud vaid trükivigade parandus ja äärmisel juhul üksikute sõnade muutmine. — Soovi korral saadetakse autorile esimesest korrektuurist äratõmme, mis viivitamata tuleb tagasi saata. — Ühtluse tõstmiseks alluvad kõik käsikirjad keelelisele korrektuurile. — Avaldamata jäänud artiklite käsikirjad saadetakse tagasi ainult vastaval, käsikirjale juurde lisatud soovil. — Autorid võivad saada artikleist äratõmbeid, missugune soov tuleb märkida käsikirjale ühes äratõmmete hulga äramärkimisega. Äratõmmete, artiklis kasutatud klišeede ja toimetuse kaudu tehtud tõlgete kulud kannab autor.

Käsikirjad saata aadressil: „Õigus“ toimetis, Tartus, Aia tn. 35.

SISU:

Artiklid:

Uluots, J.: Valitsemisvõimu korraldamisest Eestis	1
Rägo, R.: Kohtukorralduse seaduse eelnõu	12
Piip, A.: Pariisi Pakt	19

Kirjanduse ülevaade.

Csekey, S.: Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918—1928 (A. Palvadre). 24	
Kriminaalõiguse kodifitseerimise rahvusvaheline kongress Roomas, mail 1928. a. (E. Ein)	27

Riigikohtu tegelus.

Administratiiv-osakond.

Kas kontrollnõukogu on õigustatud Riigikontrolli seaduse § 12 p. I põhjal tagasimaksusid määrama ka ministritelt?	30
Kui endise maakasutaja isiklikud huvid endise koha piiride muutmise juures kannatavad, kas tuleb seda sääraseks seadusevastaselt huvide puutumiseks lugeda, millest räägib Adm. K. K. § 3?	31
Kas linnavalitsusel on õigus lõbustusmaksu jaotamisel üksikute kinode vahel arvestada ka kino asukohta, mugavust jne?	31
Kas mootorpaatide pealt, mida veoks tarvitatakse, võivad vallaomavalitsused maksu võtta?	31
Kas kutsota õpetajat võib ametisse registreerida, kui sama koha peale kandideerib kutsuga õpetaja?	31

Tsiviil-osakond:

Pärandustombu kinnitamine pärimisõigustesse	31
Pärandusvara ülemineku aeg pärjale ja pärandusmaksu väljaarvamine	32

Lisa.

Riigikohtu 1927. a. otsused	97—112
---------------------------------------	--------

JURIIDILINE AJAKIRI

ÕIGUS

Nr. 1

X AASTAKAIK

1929.

Valitsemisvõimu korraldamisest Eestis.

J. Iluots.

I.

Eesti vabariigi põhiseadus ei ole endale seadnud ülesandeks Eesti riigiehitust üksikasjaliselt korraldada. Ta on ainult üldiselt ja suurtes joontes loonud kodanikkude põhiõiguste piirjooned ning riigivõimu organite olulisemad kontuurid, kuid jätnud kodanikkude põhiõiguste lähema määrustamise ja riigiehituse üksikasjade korraldamise vastavate teiste õigustloovate instantside hooleks. Üldiselt on seesama põhimõtte maksmas ka valitsemisvõimu korraldamise suhtes. Vastavalt sellele oli VII õigusteadlaste päeval 1928. a. kevadel, ära kuulates sellekohased referaadid ja läbiarääkimised, põhjust „tähele panna“, et põhiseaduse seisukohalt „on olemas volitused vabariigi valitsuse ja üldise valitsemisaparadii väljaarendamiseks vastavalt tegeliku elu nõuetele, eriti vabariigi valitsuse püsivamaks tegemise ja tema võimu suurendamise mõttes“ ning et ka „on olemas volitused kindlustada riigivanemale kui riigipeale vääriline seisukoht rahvusvaheliselt ja riiki juhtiv seisukoht siseriiklikult“.¹

Teisest küljest, mis puutub eriti valitsemisvõimu korraldamisse, on astunud vastava küsimuse lahendamisele ka praktilisest küljest ja nimelt seaduseandlikul teel. Sellekohaste nõudmiste ja arvamuste rahuldamiseks esitati juba 1927. a. vabariigi valitsuse poolt riigikogule seaduseelnõu peal-

kirja all: „Vabariigi valitsuse ja ministriumide korraldamise seadus“, mis hiljemini on saanud rohkem tuttavaks mitteametliku populaarse nime all: „Seitsme ministriumide seadus“. See eelnõu ei leidnud mitmesugustel põhjustel rahuldavat hinnangut ei riigikogus ega väljaspool viimast ning selletõttu oldi sunnitud teda ümber töötama ja täiendama. Eriti peaaegu terve 1928. a. töötas selle eelnõu kallal riigikogu sellekohane erikomisjon, kutsudes üksikute eriküsimuste lahendamiseks oma istungi-tele ka asjatundjaid väljastpoolt. Erikomisjoni töövõljalaks osutus esialgse eelnõu muutmise ja täiendamine mitmes suunas. Aga ka erikomisjoni poolt muudetud ja täiendatud kujul ei näi eelnõul olevat õnne. Esimesel lugemisel küll riigikogu üldkoosoleku poolt vastu võetud, on ta hiljemini 1928. a. lõpul sama üldkoosoleku poolt teisel lugemisel juba teist korda vastavasse erikomisjoni tagasi saadetud, ilma et esimene paragrahvki oleks vastu võetud. Ja vastavas erikomisjonis seisab eelnõu praegugi.

Nõnda siis, Eesti vabariigi põhiseaduse seisukohalt on mitte ainult võimalik, vaid ka endastmõistetav, et Eestis antakse valitsemisvõimu korraldamise kohta eriseadus. Praktilisest elust on nähtavasti kasvanud vastav tarve ning sellekohase tarbe rahuldamiseks ka on eelnõu välja töötatud. Ometi ei taha eelnõu liikuda paigast, et saada seaduseks. Millest siis koostub see eelnõu, mis

¹ Vt. „Õigus“ nr. 5—6—7, 1928. a., lk. 227.

ei taha liikuda, ja milles on tema seisatamise põhjused?

II.

Kõnesolev eelnõu, nagu ta praegu seisab riigikogu sellekohases erikomisjonis, kannab endisel viisil pealkirja: „Vabariigi valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seadus“ ja koostub 63-st paragrahvist, mis koondatud kuude jakku pealkirjade all: „I. Vabariigi valitsus“ (§§ 1—6), „II. Riigivanem“ (§§ 7—8), „III. Riigivanema asetäitja“ (§§ 9—10), „IV. Riigisekretär“ (§§ 11—13); „V. Ministeeriumid“ (§§ 14—59) ja „VI. Lõppmäärused“ (§§ 60—63). Viies jagu koostub omakorda: erilise pealkirjata üldmäärustest (§§ 14—19) ja järjenumratsioonita alljaotustest pealkirjade all: „Haridus- ja sotsiaalministeerium“ (§§ 20—25), „Kaitseministeerium“ (§§ 26—27), „Kohtu- ja siseministeerium“ (§§ 28—34), „Majandusministeerium“ (§§ 35—43), „Põllutööstusministeerium“ (§§ 44—49), „Teedeministeerium“ (§§ 50—55) ja „Välisministeerium“ (§§ 56—59).

Juba pealkirja järele otsustades haarab kõnesolev eelnõu seega ääretu laialdast ja ühtlasi riiklikult tähtsat ala, õieti kõike vabariigi valitsemisaparati, nii selles osas, mis põhiseadusega vähemalt üldjoontes määrustatud, kui ka seda, mis põhiseaduses jäetud täiesti määrustamata. Eelnõu on seega endale seadnud ülesandeks põhiseadust teatavas suhtes arendada ja ühtaegu vabariigi administratsioonile aluseid luua. Kuid just esitatud vaatenurgast väärib tähelepanu eelnõu määruste (§§-de) vähenen arv, võrreldes ainesitiku rohkusega. Peab seepärast eeldama ja oletama, et eelnõu seadustehniline külg on sedavõrt tugev ja tema §§-id sedavõrt loova jõuga, et vähete määrustega võidakse vallata laialdast materjali.

Kuid minnes edasi eelnõu hindamisel just väliselt, seadustehnilisest küljest, tundub kohes üllatusena, et eripeatükkide (jagude) osalisteks osutuvad eelnõus vabariigi valit-

sus, riigivanem, riigivanema asetäitja, riigisekretär, ja ministeeriumid, kuid puudub peatükk, mis oleks püüdnud ministritele, s. o. nende võimu määrustamisele. Kui eeldada, et ministri võimu kohta käivad määrused on paigutatud eelnõu miskisugusesse muusse jakku, siis seaduse hea tehnika ja ainesitiku otstarbekohase jaotuse seisukohast oleks ometi võinud oodata, et vastavad määrused oleksid olnud koondatud sellekohase pealkirja all vastavasse eriossa, seda enam, et see on sündinud riigi- ja valitsemisõiguslikult vähem tähtsa organi nimelt riigisekretäri süntes.

Minnes edasi eelnõu hindamisel samalt seadustehniliselt vaatepunktilt, ei saa õigeks pidada eelnõu V jao sisemist korraldamist. Selles jaos on üldmäärused pealkirjata, eriosad üksikute ministeeriumide kohta numeratsioonita, jagu ise, võrreldes eelnõu, teiste osadega, äärmiselt pikaks veninud. Olulisem kõige selle juures aga on veel see, et kõnesolevas jaos olevad üldmäärused ja määrused iga üksiku ministeeriumi kohta on igaüks omaette vähemalt sama tähtsad, kui määrused riigivanema asetäitja või riigisekretäri kohta. Määrused viimase kahe instituudi kohta on paigutatud eriosadesse ja sedasama oleks vähemalt pidanud sündima ka V jao üldmäärustega ning erimäärustega iga üksiku ministeeriumi kohta. Kuid seda pole sündinud. Vastavad määrused on kokku surutud ühte jakku, rikkudes eelnõu arhitektoonikat väliselt ja sisemiselt.

Viimati ei saa väikides mõõda minna ministeeriumide riimetustest, nagu nad esinevad juba välisel vaatlemisel eelnõu V jao vastavate alljaotuste pealkirjades. Mõned ministeeriumid on niioelda ühe- („kaitse“, „majandus“, „põllutöö“, „teede“, „välis“), teised kahenimelised („haridus- ja sotsiaalministeerium“, „kohtu- ja siseministeerium“). Jättes kõrvale muud kaalutlemised, tuleb tunnustada, et ka siin ei ole seadustehniliselt jõutud läbi viia ühtlast põhimõtet. Ühtlasi sunnib see asjaolu mõtlema, kas võrt loova jõuga käesoleva eelnõu määr-

sed tõeliselt võivad olla, kui juba kõige üldisemates asjades loov jõud näib olevat katkenud.

Nõnda siis, seaduseelnõu näib endale olevat seadnud äärmiselt tähtsa ja laiaulatusliku ülesande, kuid juba välisel ja kõige üldisemal vaatlemisel ei avalda tema seda seadustehnilist tugevust ja loova jõu ülekeemist, mis tema määruste vähesuse seisukohast arvama ja oletama peaks. Kuid eelnõu üksikasjalisem ja sisuline vaatlemine siiski vahest parandab esialgset otsust.

III.

Eesti vabariigi ehitus on põhimõtteliselt erinev niisugustest varematest ja praegusaegsetest riigiehitustest, kus valitsemisvõim osutub ühe isiku käes olevaks (monarhiad, presidendiga vabariigid), ning on loomu poolest sugulane või sarnane seesuguste varemate ja praeguste riigiehitustega, kus valitsemisvõim on koondatud kolleegiumi kätte (varemad linn-riigid; praegu Helveetsia liitriik ja üksikud osariigid, Saksa osariigid, Nõukogude Vene liitriik ja osariigid). Vastavalt sellele ning Eesti phs. § 57. kokkukõlas, tuleb tunnistada õigeks, et eelnõus on valitsemisvõimu korraldamise alal Eestis seatud esimesele kohale vabariigi valitsus tervikuna (§§ 1—6).

Kollegiaalne valitsemisorgan (direktorium) saab koostuda ainult teatavast arvust isikutest ja seepärast ning kokkukõlas phs. § 58. määrab eelnõu § 1: „Vabariigi valitsuse koosseisu kuuluvad riigivanem ja haridus ja sotsiaal-, kaitse-, kohtu- ja sise-, põllutöö-, majandus-, teede- ja välisministrid.“ Tuletades meelde seda, mis juba ülemal üldnud „kahenimeliste“ ministreeriumide kohta ja reserveerides kaalutlemisi sama aine kui ka ministrite arvu suhtes, peab tunnustama, et selle §-ga siiski on vormiliselt täidetud phs. § 58. nõue ministrite arvu kindlaksmääramise asjus. Vastava mõtte väljendamiseks on vaid valitud äärmiselt õnnetu sõnastus, sest viimasest võiks ja õieti peaks järeldama, et vaba-

riigi valitsuse koosseis on nagu kuski mujal juba kindlaks tehtud või muul viisil olemas ja peale muude „koosseisu kuuluvad“ ka veel riigivanem ja 7 ministrit. On lausa arusaamatu, miks eelnõus pole tarvitatud täpsat ja kindlat sõnastust, nagu ta juba olemas phs. § 58: vabariigi valitsus „koosneb“ (seisab koos) jne.

Vabariigi valitsuse koosseisu ja tegevuse määrustamiseks on olulise ja otsustava tähendusega tema ametisse kutsumise ja ametist vabastamise kord ning need lähemad tingimused, millal ja kuidas see sündima peab. Et see lähem määrustamine just oleks pidanud aset leidma kõnesolevas eelnõus ja võimaluse korral just käesolevas peatükis (jaos), pole kaheldav. Esiteks, nagu tähendatud, on valitsuse koosseisu ja tema tegevuse kohta üldse olulise tähendusega praegu tähendatud küsimuste lahendamise. Teiseks pole põhiseaduses endas vastavad küsimused asetatud kuhugi mujale, kui just vabariigi valitsust käsitlevasse peatükki (phs. §§ 59, 64). Rääkimata sisulisest otstarbekohasusest, on seega vastavate küsimuste käsitlemine vabariigi valitsust käsitlevas seaduses nagu kõnesolev eelnõu põhiseaduslikult kohustuslik seaduseandjal. Kolmandaks võiks tuua terve rea võõraid põhiseadusi, kus vastavaid küsimusi on üksikasjalisemalt määrustatud kui Eesti põhiseaduses ning samuti paigutatud valitsust käsitlevasse peatükki.¹ Neljandaks, ei saa siinjuures olla mõõduandvaks vastuväide, et vastavad määrused juba on olemas või peaksid olema riigikogu kodukorras. Kõige pealt tuleb tähendada, et riigikogu kodukorra vastavad määrused (§§ 94—106) on tekkinud ajal, mil üldse puudus seadus vabariigi valitsuse kohta vastavalt põhiseaduse nõuetele ja needki määrused puudutavad peaaesjalikult vastavaid küsimusi niipalju, kui see hädasti

¹ Vt. näiteks: Soome §§ 36, 37. Tšehho-Slovakkia, § 74 jj.; Preisi §§ 45, 56, 57, 59; Sakseni §§ 26, 27; Austria §§ 71 jj; jt.

tarvillik, s. o. kuivõrra see puutub otsekohe riigikogusse ja tema asjaajamise. Ja kui riigikogu kodukorras olekski olnud vastavad määrused, siis põhiseaduse nõuete kohaselt oleks neid ometigi pidanud üles kandma sinna, kus on nende õiguslik „*sedes materiae*“, s. o. kõnesolevasse eelnõusse.² Pealegi ei asu eelnõu ka ise sellel seisukohal, et kõnesolevas eelnõus vastavaid küsimusi põhimõtteliselt käsitlema ei peaks. Vaid selle vastu, ta ise määrab (§ 8, viimane lõige), et riigivanem „võib riigikogule esitada ministreid ametist vabastada kas omal algatusel või nende omal soovil“. Kuid selge on, et selle sporaadilise määrusega veel sugugi ei ole lahendatud nende mitmekesiste ja riiklikult tähtsate küsimuste kompleks, mis on ühenduses vabariigi valitsuse kujundamisega ja ametisse kutsumisega, vabariigi valitsuse ja riigikogu vahekorraga viimase usalduse suhtes esimesele ja vabariigi valitsuse ametist lahkumisega. Põhiseadus on jätnud vastavate küsimuste lahendamiseks harilikule seaduseandjale võrdlemisi väga laialdased volitused, ka võõraste riikide ning Eesti oma kogemused ei puudu, kuid eelnõu on neist kalitlemata tähtsatest küsimustest vaikides mööda läinud, välja arvatud eeltoodud sporaadiline määrus.

Jättes sel viisil lähemalt määrustamata vabariigi valitsuse ametisse kutsumise ja ametist vabastamise korra ning tema vahekorra riigikoguga, asub eelnõu määrustama vabariigi valitsuse kompetentsi. Ta määrab (§ 2): „Vabariigi valitsus otsustab kõik valitsemisalasse kuuluvad asjad, mis seadustes ette nähtud korras ei ole antud otsustada riigivanemale, üksikutele ministritele, teistele asutistele või riigi- ja omavalitsuse teenijatele.“ See eelnõu määrus on lausa rabav. Asjalugu on nimelt see, et võrreldes teiste küsimustega, just vabariigi valitsuse kompetents on juba põhiseaduses kindlaks määratud nii üldiselt, kui ka vastavates

üksikasjades (v. phs. §§ 57, 60, 61, 80, 81, 82 jt.). Põhiseaduse § 86. jõul ei ole ei riigikogu ega kohus ega üldse keegi peale rahva enda õigustatud vähendama seda võimu ja vastutust, mis põhiseadusega on antud vabariigi valitsusele. Kui aga tahetakse vastavate seadustega, seadlustega, määrustega või otsustega seda üldist võimu ja vastutust, mis eriti phs. § 60 esimese lõikega vabariigi valitsusele antud, anda teostamise suhtes teistele isikutele ja asutistele, siis peab see sündima seesugusel viisil ja ulatuses, et tarbekorral lõplik otsustamine vähemalt juhtimise näol peaks ikkagi seisma vabariigi valitsuse käes. Vastasel korral ei saaks vabariigi valitsus kanda seda võimu ja vastutust, mis eriti phs. § 60. esimese lõikega temale antud ning põhiseadus oleks rikutud. Sootu teissuguse konstruktsiooni kogu vabariigi valitsuse kompetentsile tahab aga anda kõnesolev eelnõu. Nagu selgub eeltoodud määrusest (§ 2), tahetakse jätta vabariigi valitsuse otsustamisele ainult mingisugune teadmatu ülejääk nendest „asjadest“, mis seadustes ette nähtud korras ei ole antud määruses tähendatud organitele, asutistele ja „teenijatele“. Eelnõu praegu toodud paragrahvi järele ei oleks seega vabariigi valitsus üldse miskisugune põhiseaduslik võimukandja, põhiseaduse jõul „riigi sise- ja välispoliitikat juhtiv, riigi välise puutumatus, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest hoolitsev“ ülim riigiorgan, vaid mingisugune organ, kes kohustatud vaatama, kas kuskil pole jäänud üle „asju“ mõningate olevate või tulevate asutiste ja teenijate kompetentsist, ja neid ülejäärke kõiki võiks tema siis otsustada. Kuid sellest on veel vähe. Teatavasti kuulub vabariigi valitsusele mitte ainult õigus otsustada „valitsemisasju“, vaid ka „asju“, mis seaduseandluse-alasse kuuluvad (phs. § 60 p. 6; § 81), või „asjades“, mis igatahes ka seaduse ilmet omavad (phs. § 60 pp. 1, 3, vrdl. §§ 52, 85, 34 jt.) ning üldse igasuguseid asju, mis puutuvad phs. § 60 esimese

² Vrd. selles asjas ühelt poolt; phs. § 44 ning teisalt phs. §§ 59 ja 64 ning ülaltoodud kaalutlemisi.

ses lõikes tähendatud aladesse. Eelnõu räägib aga eeltoodud § 2-s kõige rahulikumal viisil sellest, et vabariigi valitsuse otsustamisele alluvat ainult „valitsemisalasse kuuluvad asjad“ ja needki „asjad“, nagu näidatud, ainult vastavate ülejääkide, teiste asutiste kompetentsi riismete näol. Konstitutsioonilise kui ka administratiivõiguse seisukohast ei ole seega eelnõu § 2 muud, kui üks — äärmise tagasihoidlikkusega öeldud — õiguslik arusaamatus.

Lisaks eelmise §-i kompetentsi määru- sele kõlab eelnõu § 3: „Vabariigi valitsusel on õigus anda üldkohuslikke määrusi üksikute seaduste elluviimiseks ja täitmiseks, kui nendes seadustes ei ole selleks muud korda ette nähtud“. Kuid esiteks on see määrus kahtlemata põhiseaduse-vastane, sest vähemalt kaitsevāgedesse puutuvaid määrusi võib vabariigi valitsus välja anda mitte ainult üksikute seaduste elluviimiseks ja täitmiseks (phs. § 81). Teiseks on täielikult küsitav, kuivõrt see määrus on kokkukõlas phs. § 60 p. 7, milles rāagitakse ainult vabariigi valitsuse poolt antavate määruste „kooskõlast“ seadustega, kuid mitte sellest, et vabariigi valitsus neid määrusi võib välja anda ainult neis kitsastes tingimustes, millest kõneleb eelnõu käesolev § 3. Igatahes ülitõsist probleemi selle üle, millised volitused on vabariigi valitsusel phs. § 60 p. 7-ga, eelnõu § 3 ei lahenda. Kokkuvõttes tuleb tunnustada, et ka eelnõu § 3, phs. praegu esitatud §§-de olemasolul, kuulub õigusiikkude arusaamatuste hulka.

Üldiselt aga tuleb tähendada, et põhiseaduse §§ 60 ja muudes tähendatud võimu teostamise üksikasjade kohta küll oleks võinud kõnesolevas eelnõus vastavalt lähemad määrused olla. Selle asemel aga on eelnõu haaranud rikkast ainekust üksikud juhuslikud osad ning määrustanud neid nõnda, et nähtavasti ainult arusaamatus on nende alus ning arusaamatus nende järeldus.

Oma neljandas paragrahvis määrustab eelnõu neid juhtusid, millistel vabariigi valitsuse liikmetel on keelatud sellekohaseid

teisi kohustisi või õigusi teostada. Põhimõtteliselt ja üldiselt tuleb seda määrust koha-seks pidada. Kuid kujukama ja õigema sisu ning eriti parema redaktsiooni saavutamiseks oleks võidud vähemalt vaadata teiste riikide vastavaid määrusi, mis küllaldaselt kättesaadavad.¹ § 5-s määrab eelnõu, et vabariigi valitsus on otsustusevõimeline, kui koos on vähemalt neli valitsuse liiget, nende seas riigivanem või tema asetäitja. Selle määrusega võib üldiselt nõus olla. Kuid ei saa pooldada sama paragrahvi teist lõiget, milles öeldakse, et vabariigi valitsuse otsused tehakse häälteenamusega ning ainult häälte poolenemisel otsustab riigivanema või tema asetäitja hääli. Selle määrusega vähendatakse riigivanema põhiseaduslikke õigusi, millest jutt veel alamal.

Esimese jao lõpus (§ 6) öeldakse viimati, „et vabariigi valitsemise sisemise asjaajamise korra üle otsustab vabariigi valitsus.“ Vaevalt võiks lugeda otstarbekohaseks, et alaliselt „otsustatakse“ asjaajamise korra üle. Kui kuski, siis igatahes siin on otstarbekohased vähemalt üldistes joonteski sellekohased alalised reeglid.

Nagu selgub toodust, ei saa eelnõu esimest jagu, mis käib vabariigi valitsuse kohta tervikuna, pidada rahuldavaks ei põhiseaduse ega otstarbekohasuse seisukohast. Ainult tema asend ja paar paragrahvi on põhimõtteliseltki rahuldavad, teised vähem või mitte sugugi, ning olulisemad osad lausa punduvad.

IV.

Ehkki Eesti vabariigi valitsemisvõim on koondatud kolleegiumi kätte, siiski sellest veel ei järgne, et kolleegiumi liikmed oleksid üheõiguslikud. Ja tõesti teeb põhiseadus kindlat vahet riigivanema ning teiste vabariigi valitsuse liikmete vahel (phs. §§ 58, 61, 65, 66). Sellest seisukohast on põhiseadusega kokkukõlas ja rahuldav, et

¹ Vt. näiteks põhiseadustes: Sakseni §§ 33; Baieri § 59 III; Poola § 61; jt.

eelnõus on, peale selle, kui esialgu räägitud vabariigi valitsusest üldiselt, pühendatud erijagu riigivanemale (§§ 7—8). Vähem rahuldav on riigivanema õiguste ja võimu määrustamise järjekord. Eesti riigivanem ei ole dekoratiivne riigipea riigi esindamisel väljaspool, vaid tema on eeskätt vabariigi valitsuse juht ja vabariigi valitsuse peana ning juhina kogu Eesti vabariigi välis- ja sisepoliitika tegelik ja põhiseaduslik juht (pks. § 61, 60 esimene lõige). Riigivanema juhtivast seisukohast siseriiklikus elus järgneb ka tema riiki juhtiv ja esindav funktsioon välisriiklikus suhtlemises. Seepärast oleks võinud soovida, et eelnõus toodud orgaanilises järjekorras oleksid määrustatud ka riigivanema funktsioonid ja õigused. Kuid leppida võib ka vastupidise järjekorraga, seda enam, et järjekord ennast ka pks. § 61 kuidagiviisi põhjendada laseb.

Nõnda siis eelnõus määrustatakse kõige pealt (§ 8) riigivanema funktsioone välisriiklikus suhtlemises. Sisuliselt on see vahest kõige enam õnnestunud paragrahv kogu eelnõus. Ainult redaktsioonilised parandused on soovitatavad. Eriti teises ja neljandas lõikes tuleks redaktsioon korraldada nõnda, et ühegi kahtlusega selge oleks vabariigi valitsuse vastav tegevus riigivanema poolt teostatavais toimetuisis. Kuna tegemist on seadusega vabariigi valitsemise lähema korraldamise kohta, siis võiks siinkohal kerkida ka küsimus selle kohta, millist osa mängib suhtlemises välisriikidega riigivanema kõrval ka välisminister¹. Kuid endastmõistetavalt võiks see küsimus leida käsitlust ka muudes osades (ministrid, välisministeerium).

Sootu nõrgem ja ühes suhtes lausa võimatu on riigivanema võimu ja funktsioonide määrustamine siseriiklikus elus. Kõige pealt tuleb tähendada, et riigivanem esindab Eesti vabariiki mitte ainult suhtlemises võõraste riikidega, vaid ka Eesti oma siseriiklikus elus, sest pks. § 61 ei jäta sel-

les suhtes mingit kahtlust. Kus aga põhiseadus riigivanemale vastavad õigused andnud, seal ei ole harilik seadus õigustatud neid õigusi eitama või vaikides salgama. Ometi aga on eelnõus riigivanema esinduslik funktsioon viidud üle ja kohaldatud ainult välisriikliku suhtlemise kohta (§ 8) ning siseriikliku elu alal ei räägita sellest funktsioonist enam sõnagi (§ 9). Selles mõttes eelnõu seega eitab ja vähendab riigivanema mõju ja võimu. Juba eespool on tähendab, et pks. §§ 61, 60 alusel riigivanem juhib ja õhtlustab vabariigi valitsuse tegevust ning viimase kaudu juhib kogu riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitsetes riigi välise puutumatusena jne. eest. See riigivanema riigiõiguslik seisukoht oleks pidanud väljendust leidma ka kõnesolevas eelnõus. Kuid selle vastu, võttes nähtavasti aluseks ainult pks. üht (nimelt § 61) paragrahvi, määrab eelnõu (§ 9), „et riigivanem juhib ja õhtlustab vabariigi valitsuse tegevust“. Juba see on, arvestades pks. § 60, riigivanema võimu vähendamine, olgugi pks. 61 varjul. Kui aga meeles pidada, millisel viisil eelnõu on üldse määrustanud vabariigi valitsuse kompetentsi ja seda redutseerinud teiste asutiste kompetentsi ülejääkideni, siis ühes sellega on ka riigivanema „juhtiv ja õhtlustav“ tegevus viidud alla vastavate ülejääkide piiridesse. Riigivanema riiki juhtivast seisukohast on seega jäänud ainult riismed. Kuid eelnõu on läinud veel kaugemale samas sihis.

Vabariigi valitsuse kui niisuguse „tegevus“ saab endastmõistetavalt seista peaaegjalikult vastavate „otsuste“ tegemises, nagu kolleegiumi tegevus alati. Kui pks. § 61 kindlustab riigivanemale vabariigi valitsuse tegevuse „juhtimise“, siis paratamatult järgneb sellest, et ilma riigivanema või, selle puudumisel, tema asetäitja nõusolekuta ei või sändida ükski vabariigi valitsuse otsus. Vastasel korral poleks mitte riigivanem vabariigi valitsuse tegevust „juhtiv“, vaid riigivanem ise oleks „juhitav“ vabariigi valitsuse tegevusega. Tuleb seega tunnus-

¹ Vrd. näit. Soome pks. § 33 teist lõiget.

tada vastuvaidlematult, et ükski vabariigi valitsuse otsus riigivanema või, vastasel korral, tema asetäitja poolthääletamiseta ei või sündida, ei saa üldse tekkida. Kuid huvitava kombel, nagu ülemaal juba tähendatud, määrab eelnõu (tõsi küll, teises peatükis!) § 5, et vabariigi valitsuse „otsused tehakse lahtisel hääletamisel häälteenamusega, (ainult) häälte poolenemisel otsustab riigivanema või tema asetäitja hääle“. Nõnda siis, eelnõu järele võib tõepoolest riigivanem kas või alaliselt vähemuses olla ning vabariigi valitsuse enamus võib alaliselt temale vastu hääletada ning kõige selle juures määrab eelnõu ikkagi, et „riigivanem juhib . . . vabariigi valitsuse tegevust“. Nähtavasti on eelnõu koostamisel oldud arvamusel, et vabariigi valitsuse tegevuse juhtimine ja vabariigi valitsuse istungite juhatamine on üks ja sama, sest ainult istungite juhatajat võib asetada seesugusesse passivsesse seisukorda nagu see on toimunud riigivanemaga, mitte aga kolleegiumi tegevust juhtivat isikut. Et see oletus on õige, näitab see, et eelnõu vastavas paragrahvis (9) tõepoolest ei ole nimetatud riigivanema funktsiooni vabariigi valitsuse istungite juhatamise alal. Kuid sel arvamusel pündub igasugune põhiseaduslik alus. Seisukord on just vastupidine. Phs. § 61 ütleb selgel sõnal, et „riigivanem juhib ja ühtlustab vabariigi valitsuse tegevust, juhatab valitsuse istungeid“. Järelikult eelnõu sõnastus: „juhib tegevust“ tähendab täpsamalt: „on juhitav tegevusega“. Sellega on riigivanema võim isegi ülemahtu tähendatud võimu ja riismete „juhtimisel“ viidud „juhitava“ seisukohale. Riiki juhtivast riigivanemast ei ole eelnõus seega tõeliselt õieti varjugi jäänud.

Eelnõu kõnesolevas paragrahvis (9) leidub siiski ka määrusi, mis muudel tingimustel kui eelnõus esitatul on arusaadavad ja üldse vastuvõetavad. Siia kuuluvad riigivanema funktsioon vabariigi valitsuse tegevuse ühtlustamise alal ning sellest funktsioonist järgnevad toimingud (§ 9 lõi-

ked 2, 4, 5). Kahju ainult, et vastavaid määrusi on vähe.

Olles sel viisil selgitanud, kuidas eelnõu põhiseaduse-vastaselt äärmiselt vähendab riigivanema võimu ja tähendust siseriiklikus elus, tuleb tunnustada, et ta ühel puhul siiski ootamatul ja üllataval kombel suurendab riigivanema võimu ning jällegi põhiseaduse-vastaselt. Vastav määrus kõlab järgmiselt (§ 9, kolmas lõige): „Temal (s. o. riigivanemal) on õigus vabariigi valitsuse otsust, mille vastu hääletanud, jätta täitmisele pööramata. Niisugusel puhul kaotab tehtud otsus jõu“. See määrus on kõige pealt selles osas ekslik, et ta üldse laseb jõusse astuda vabariigi valitsuse niisuguse otsuse, mille vastu riigivanem on hääletanud. Nagu ülemaal selgitatud, ei saa põhiseaduse seisukohalt niisugust otsust üldse olla ei jõus ega jõuta ja järelikult pole niisugustel olematutel otsustel ka oma jõudu kaotada. Selles mõttes on kogu see määrus ainetu. Aga kui oletada ka seda, mis põhiseaduse seisukohalt lubamatu ja võimatu, nimelt et vabariigi valitsuse otsus võiks saabuda ja tekkida ka siis, kui riigivanem on temale vastu hääletanud, kas võiks siis riigivanem säärasel viisil jõu omandanud otsust hiljemini individuaalselt tühistada? Kõige pealt on loogiliselt ebaselge, et riigivanem olles, valitsuse kolleegiumis, ei saa otsuse tekkimist takistada ja hiljemini on ta ometi küllaldaselt võimas tekkinud otsust tühistama. Kust on ta omandanud hiljemini seesuguse võimu? Seda võimu oleks pidanud tema ammutama põhiseadusest, kuid kust? Phs. § 58 eraldab ainult riigivanema teistest valitsuse liikmetest, kuid ei määra tema erilisi õigusi. Phs. § 61 annab küll riigivanemale terve rea õigusi, kuid: a) esindamisõigus ei võimalda valitsuse otsuste tühistamist, b) valitsuse tegevuse juhtimise õigus, nagu ülemaal kirjeldatud, annab riigivanemale võimaluse üldse mitte lasta tekkida otsuseid, mida ta ei poolda, kuid seda otsust, mis jõusse astunud, ei saa „juhtida“ tühistamisele

muul teel, kui samal teel nagu ta sündinud, s. o. jällegi vabariigi valitsuse otsusega. Vastasel korral riigivanem ei juhi enam vabariigi valitsuse tegevust, vaid iseenda tegevust vabariigi valitsuse tegevuse tühistamise alal. Seda viimast aga § 61 ei maini. c) Vabariigi valitsuse tegevuse „ühtlustamise“ alla vastav tegevus ka ei kuuluks, sest siin poleks enam tegemist sedavõrt tegevuse ühtlustamisega, vaid ühe tegevuse lüli katkestamisega. Samuti ei saa phs. § 66 siin aluseks olla. Vastasel korral võiks arvata, et samal alusel ka üksik minister või riigisekretär võiksid vabariigi valitsuse otsuse tühistada. Tõsisemaks takistuseks ja ühtlasi olulisemaks vastuväiteks riigivanema praegutähendatud individuaalsele veto-õigusele on aga põhiseaduse § 57. See § määrab vastuvaidlematult, et valitsemisvõimu teostab kolleegium — vabariigi valitsus. Kui see kolleegium on otsuse teinud, on „võimu teostanud“, siis saab seda võimu teostamise akti tühistada jällegi samal teel, sama kolleegiumi kaudu. Teine lugu on see, kuidas selles kolleegiumis üksikud liikmed teotsevad ja milliste õigustega nad on varustatud. Just kolleegiumi sees ongi riigivanem seatud teiste kolleegiumi liikmete ja seega kogu kolleegiumi tegevuse juhtijaks, ühtlustajaks ja valvajaks ning kolleegiumi tegevuse kaudu kogu riigi poliitika juhiks. Kolleegiumist väljaspool ja sealt kolleegiumi vastu on aga riigivanem jõuetu. Siis toovad teised valitsuse liikmed ja igati, kes huvitatud, lahinguväljale phs. §§ 57 ja 60 ning teised, mille vastu üksinda võitlema on riigivanem jõuetu. Riigivanem on seega võimukandja vabariigi valitsuse sees ja vägev vabariigi valitsuse läbi, kuid mitte vabariigi valitsusest väljas ning vastu. Kuid oletada võib ka võimatut, nimelt et põhiseadusega silski on riigivanemale võimaldatud vabariigi valitsuse seadusepäraseid otsuseid tühistada. Kuid miks on eelnõus see õigus ometigi kitsendatud ainult nendeks juhtu-

deks, mil riigivanem on eelnõu vastu hääletanud? Miks tal peaks puuduma see õigus siis, kui ta on jäänud erapooletuks või hääletanud poolt? Ja miks on põhiseaduses üldse öeldud, et vabariigi valitsus teostab valitsemisvõimu (57), juhib sise- ja välispoliitikat (§ 60), annab seadusi ja määrusi (§ 81) jne.? Mitte vabariigi valitsus oma põhiseadusliku võimuga poleks sel puhul tegev, vaid vabariigi valitsus selle võimuga, mida riigivanem kui niisugune oma heaksarvamisel vabariigi valitsusele jätta soovib. Kuid selge on, et seesugune konstruktsioon valitsemisvõimu kohta ei saa olla Eestis põhiseadusega kokkukõlas.

Nõnda tuleb tunnustada, et eelnõu määrused riigivanema võimu funktsioonide kohta välisriiklikus suhtlemises on enam-vähem täiesti rahuldavad, siseriiklikus elus aga äärmiselt puudulikud, s. o. otsustaval määral põhiseaduse-vastased ja teineteisele vasturääkivad. Põhiseaduslikku riigivanemat pole üldse ära tunda.

V.

Peale riigivanema on eelnõu teinud katset lähemalt määrustada ka teiste vabariigi valitsuse koosseisu moodustavate isikute riigi- ja valitsemisõiguslikku seisukorda. Üsna õige ning phs. § 62 kokkukõlas on ta kõige pealt asunud riigivanema asetäitja seisukorra kindlakstegemisele (§§ 9—10). Tuleb tunnustada, et vastav osa iseenesest on eelnõus enam-vähem korralikult tehtud, niipalju kui see puutub sisse. Ainult mõningad redaktsioonilised parandused ja muud täiendused oleksid vajalikud. Kuid riigivanema asetäitja õiguslik seisukoht on endastmõistetavalt analoogiliselt käsitletav riigivanema omaga. Kuna viimane on ebaõnnelikult määrustatud, siis ka riigivanema asetäitja seisukoht riigi- ja valitsemisõiguslikult on ometigi sama vähe rahuldav kui riigivanema oma.

Juba ülemal on tähendatud, et erijagu ei ole pühendatud ministrite võimu mää-

rustamisele. Kuid lähemalt vaadeldes tuleb ilmsiks, et eelnõus õieti üldse ministrite võimu määrustamine puudub. On olemas ainult järgmine norm: „Ministeeriumi juhhib vastav minister“ (§ 14, lõpplause). Kuid see norm ei ütle käesolevas eelnõus midagi. Esiteks juhhib vabariigi valitsus kui üksik isik või isikud riigi sise- ja välispoliitikat põhiseaduse jõul (phs. § 60). Järelikult, kui seaduses pole erimäärusi, juhhib vabariigi valitsus ka ministeeriume ja ühes viimastega nende juhte. Järelikult on ministrid ise samuti „juhitavad“, ning mitte „juhtijad“, nagu see ülemal ilmsiks tuli ka riigivanema suhtes. Teiseks ütleb eelnõu § 61, et „valitsuste ülesannete, võimupiiride ja asjaajamise korra suhtes, kui võrra need ei ole kindlaks määratud käesoleva seadusega, jäävad uute seaduslike määruste maksmapanemiseni maksvaks senised seadused ja määrused“. Samal ajal nõuab aga põhiseadus, et „tööjaotus nende (ministrite) vahel, kui ka lähem asjaajamise-kord määratakse kindlaks eriseaduses“ (phs. 58). Seega pole eelnõu neid nõudeid mitte täitnud, mis põhiseadusega esitatud, ja teeb vaid saateid senistele seadustele ja määrustele, mille asemele põhiseadus, vastavalt põhiseadusega loodud uuele olukorrale, just uut eriseadust nõuab. Olles sel viisil jäänud lahtiseks või korraldamata üldiselt, on lähemalt kindlaks tegemata see õiguslik seisukord, milles asub minister oma valitsemisala esindajana valitsuse kolleegiumis. Ühtlasi ja ühenduses sellega on lähemalt määrustamata ka see osa, mida etendab asjaomase ministri allkiri vabariigi valitsemise aktidel, ja lahendamata küsimus, kuidas talitada siis, kui asjaomane minister keeldub aktile andmast oma allkirja (phs. § 66). Teisest küljest on lahendamata äärmiselt tähtsad administratiivõiguslikud küsimused selle üle, millised kohustised on ministriil vabariigi valitsuse juhtnõuete teostamisel, asjade otsustamisel oma võimuga omas ministeeriumis, millistel tingimustel viia

asju otsustada vabariigi valitsusse jne. jne. Ühenduses kõige sellega on lahendamata ka ministri asetäitjate üksikasjalisem määrustamine, eriti on asetäitmine tõesti võimalik ministri lahkumise puhul ametist (phs. 59) või ka muudel juhtudel, nagu see praktiliselt sagedasti sünnib. Või on muudel juhtudel ministritel esindajaiks nende abid (phs. 38) ning millised on üldse ministrite abide õigused ja kohused?

Jättes sel viisil nii riigi- kui administratiivõiguslikult tähtsa vacuumi ministri õigusliku seisukorra korraldamise suhtes, läheb eelnõu üle riigisekretäri seisukorra määrustamisele (§§ 11—13). Ehk küll põhiseaduse järele riigikantselei peab seisma riigivanema valve all (phs. § 65), ei räägi eelnõu sellest valvest sõnagi. Ühelt poolt antakse riigisekretärile temale alluvate asutiste suhtes majanduslike küsimuste otsustamisel samad õigused, mis vastavate seadustega ministrite kohta ette nähtud (§ 12), kuid just ministri võim, nagu selgitatud, on jäänud kindlaks määramata, rääkimata sellest, kuivõrt õige on Eesti põhiseadusliku korra seisukohast riigisekretärile seesuguseid õigusi anda (poliitiline vastutus parlamendi ees, phs. 58, 64; eriline kord kriminaal-vastutusele võtmise suhtes, phs. § 67, ning eriline ametisse kutsumise ja ametist vabastamise kord, phs. §§ 59, 64). Teiselt poolt määratakse, et vabariigi valitsuse läbivaatamisele kuuluvad (missugused? — on teadmata) riigisekretäri ettepanekud tehakse riigivanema kaudu (§13), järelikult ei ole riigisekretäri seisukord ometi jälle ka mitte võrdne ministri omaga, olgugi ainult ka majanduslike asjades. Nõnda jääb riigisekretäri õiguslik seisukord eelnõu järele tõsiselt tumedaks.

VI.

Olles kirjeldatud viisil üle saanud valitsemise üldasutiste ja organite määrustamisest, läheb eelnõu üle üksikute valitsemis- harude — ministeeriumide — määramisele ning määrustamisele. Ministeeriume on

määratud sama palju kui ministreid, s. o. seitse, olgugi et tõeliselt on neid kaheksa, sest ka riigisekretäreile alluvad asutised (riigikantselei, riigi statistika keskbüroo, riigiarhiiv ja riigiraamatukogu) on vähemalt majanduslikkude küsimuste alal püütud asetada ministeeriumide seisukohale (12, v. ülemaal). Nagu eespool tähendatud, on sellega vormiliselt rahuldatud phs. § 58 nõue ministrite (ja ministeeriumide) arvu suhtes. Ühtlasi tuleb tunnustada, et ka sisuliselt ei peaks see ministrite ja ministeeriumide arv Eesti kitsastes oludes iseenesest olema liigselt vähene. Tarvis ainult tähele panna, et terves reas teistes riikides, mis maa-ala ja rahvaarvu suhtes vähegi võrreldavad Eestiga, saadakse läbi ligikaudselt sama või veel vähema arvu eraldatud valitsemisharudega (ministeeriumidega)¹. Küsimus seisab peamiselt vaid selles, kuivõrt, ühenduses ministeeriumide arvu kindlaksmääramisega, otstarbekohaselt jagatakse valitsemisaparaadi ülesannetesse kuuluv töö üksikute ministeeriumide vahel ja kui hästi ning otstarbekohaselt korraldatakse valitsemisaparaadi liikumine ise, s. o. asjade käik ja otsustamine vastavates ministeeriumides. Phs. on sellel alal jätnud harilikule seaduseandlusele vaba tegevusvälja, ta ainult toonitab (§ 58), et samuti nagu ministrite (ja ministeeriumide) arv, „tööjaotus nende vahel, kui ka lähem asjaajamise kord määratakse kindlaks eriseaduses“, mitte seega administratiivsetes määrustes². Kuidas on nüüd eelnou lahendanud esitatud kaks küsimust ja täitnud põhiseaduse vastavat nõuet?

Mis puutub „tööjaotusse“ ministeeriumide vahel, siis selles asjas osutub eelnou vististi külli kõige rohkem ja üksikasjalisemalt väljatõstatuks. Iga ministeeriumi ja

võimalust mööda tema iga kõrgema alljaotuse (osakond, valitsus) ülesanded on püütud loendada ja kindlaks määrata. Ainult kahtluse korral, missuguse ministeeriumi alla mingisugune asi vastavate määruste järele kuulub, otsustab küsimuse vabariigi valitsus (§ 15). Kuna esialgses eelnõus „tööjaotuse“ ala oli võrdlemisi väga puudulik, on riigikogu asjaomane komisjon just sellel alal avaldanud hoolsat ja loovat tegevust, mida nii nüüd kui ka edaspidi tuleb hinnata. Ühtlasi on „tööjaotuse“ kindlaksmääramisega vormiliselt täidetud phs. § 58 nõue. Iseküsimus aga on see, kuivõrt eelnõus esitatud „tööjaotus“ ministeeriumide vahel on otstarbekohane. Selles viimases küsimuses tuleb nii mõneski asjas avaldada tõsiseid kahtlusi. Nõnda on välisministeeriumi ülesanne väljendatud kahvatu jausega: „Vabariigi suhete korraldamine välisriikidega“ ning ministeeriumi koosseisuna ette nähtud (samuti nagu praegu olemas) kaks osakonda: poliitiline ja administratiivne (§§ 56, 57). Kuid näib olevat selge, et välisministeerium praegusel kujul on jüiga kaugel sellest keerlevast majanduslikust elust, mille nõuete ja tarvete rahuldajaks ja rahuldamisteede otsijaks ning kaitsejaks ta välispoliitiliselt peaks olema. Seisukord on seda vähem loogiline, et välisministeeriumil väljaspool riigi piire sellekohane majanduspoliitiline aparaat konsulaarvõrgu näol ei puudu ega pea puuduma, kuid ministeeriumi siseriiklikus organisatsioonis puudub see organ, kes konsulaarvõrgu tegevust juhiks ning selle tegevuse tagajärgi siseriiklikult kasutaks. Selles mõttes näib olevat otstarbekohane, et välisministeeriumis loodaks kaubanduslik või väliskaubanduslik osakond ning majandusministeeriumis kaotataks kaubandusosakond (§ 41), kusjuures viimase puhttehnilised ülesanded (kaalude, mõõtude, vihtide ning kallismetallide proovimine ja tembeldamine) võiks jääda mõne muu ministeeriumi (majandusministeeriumi mingisuguse osakonna allosa?) ülesannete hulka. Samuti on vähe

¹ Vrd. selles asjas näit. vastavaid korraldusi Helveetsias, Austrias, üksikutest Saksa osariikides.

² Samuti nagu administratiivsete määruste kaudu ei või kindlaks määrata: riigikogu valimisseadust (phs. 36), riigikogu kodukorda (phs. § 44), rahvahääletamise aluseid ja korda (phs. § 33), kaitsevõrgede korraldust (phs. § 79, 81) jt.

arusaadav ja igatahes vähe otstarbekohane, et hoolekande-valitsus ning töökaitse ja sotsiaalkindlustuse osakonnad on kavatsatud asutada haridusministeeriumis. Mis puhtub hoolekandesse, siis vähemalt üks osa hoolekandest juba oma õigusliku loomu poolest (eestkostete ja hoolekanne allealiste ja teovõimetute üle) kuulub kohtuministeeriumi kompetentsi ega peaks olema olulist põhjust hoolekande funktsiooni jagada ja muid osasid viia teisale. Töökaitse ja sotsiaalkindlustuse ülesanded oleksid vististi küll kõige paremini ühendatavad majandusministeeriumiga (majanduslik vaatepunkt) või kohtuministeeriumiga (sotsiaalse rahu ja heakorra vaatepunkt). Võimalik, et otstarbe ohasem oleks vististi ka see, kui tervishoiosakond oleks kohtuministeeriumis (tervishoidlik politsei, järelevalve omavalitsuste tegevuse üle), mitte haridusministeeriumis, või olgu siis, et viimasel oleks ühendatud ülesanne hoolitseda nii „hinge kui ihu eest“. Kohtuministeeriumi ülesandeks on, peale muu, „avaliku julgeoleku ja õigusliku korra hoidmine“ (§ 28) ning järelikult peaks arvama, et kohtuministrile peaksid kuuluma ka need erakorralised volitused, mis annab administratiivsele võimule kaitseseisukord (phs. 26). Kuid vaevalt oleks otstarbekohane seesugune seisukord, kus kindralprokuröri ja seaduslikkuse üle valvaja käes oleks see võim, mis asjaolude sunnil ja tarbel peab arvestama mitte niivõrt seaduslikkuse piinlikku täitmist, kui faktiiliste juhtude kiire ja sagedasti militaarse lahendamisega. Seepärast oleks olnud eelnõus soovitatav näha, et kaitseseisukorra puhul läheksid vastavad erakorralised volitused avaliku korra alaldamiseks vastavate seaduste ulatuses üle kaitseministrile. Kaitseministeeriumi ülesanded on aga eelnõus märgitud äärmiselt tagasihoidlikult („riigikaitse ja kaitseväge korraldamine ja juhtimine“), nõnda et isegi kaitseleidiu ülemjuhimine ei kuulu tema ülesannetesse, rääkimata muust (§ 26). Neil ja väga mitmel muul kaalutlusil, mida siinkohal ei saa kõi-

esitada, tuleb seega arvata, et eelnõus esitatud „tööjaotus“ ministeeriumide vahel ja ministeeriumides, vaatamata oma tänuväärsetele omadustele, nii otstarbekohasuse kui ka redaktsiooni seisukohalt vajab veel mitmeid muudatusi ja täiendusi.

Olles teatava loova ilmega „tööjaotuse“ korraldamisel, osutub eelnõu ootamatult kõhnaks ja kiduraks valitsemisaparaadi liikumise korraldamisel, s. o. asjade käigu ja otsustamise korra määramisel. Selles asjus on eelnõus õieti öeldud ainult kaks §§-i. Ühes neist öeldakse, et „valitsusasutiste ülesannete, võimupiiride ja asjaajamise korra suhtes, kuivõrt need pole määratud käesoleva seadusega, jäävad maksma kuni uute seaduslike määruste“ maksmapanemiseni senised (§ 61) ning teises, et „ministeeriumide asjaajamist, eriti kirjavahetust ja arvepidamist ning eelarve koostamist toimetab ministeeriumi kantselei vabariigi valitsuse poolt määratud korra järele“ (§ 17). Kuid peab tähendama, et mõlemad need määrused ei ole küllaldased ja vastuvõetavad ei sisuliselt ega vormiliselt. Mis puhtub sisulisse külge, siis senised Vene seadustekogu vastavad määrused on puudulikud kõige pealt seepärast, et Eesti vabariigi valitsemisel puudub seesugune tsentraalne valitsemisasutus, nagu seda oli Vene valitsev senat ega ole praegu täpsalt ette nähtud lahendamiskorda neile asjadele, mis lahendas senat¹. Ministri võim on eelnõus, nagu eespool mainitud, jäetud lähemalt selgitamata ega ole, arvestades Eesti riigi ehituse iseärasusi, siin Vene seadused suurel osal juhtudest rakendatavad. Ministeeriumide osakondade ja valitsuste ülemad ei sarnane Vene seadustes ette nähtud departamentide jt. vastavate asutiste ülematega ega ole vastavad määrused siin rakendatavad. Kõike seda ei eita nähtavasti ka eelnõu ise, sest senistes Vene seadustes on „asjaajamiskord“ kitsamas mõttes ette nähtud ja eelnõu ometigi näeb ette uue korra (§ 17, vt. ülemai).

Tuleb seega tunnustada, et asjade käigu ja otsustamise kord ning vastavate organite võimu ja vastutuse määramine on just maksvate seaduste puudulikkuse, õigemini Eesti oludes vähese rakendatavuse tõttu, äärmiselt tarviline ülesanne. Seda ülesannet ei ole eelnõu täitnud. Teisest küljest põhiseadus (§ 58) just nõuab, et vastav „lähem asjaajamise kord“ seadusega kindlaks määratakse. Ei saa seega rahulduda ka vabariigi valitsuse määrustega, nagu eelnõu (eriti § 17) seda lubab lahendada. Peab seega arvama, et ka põhiseaduse nõue ei ole täidetud.

VII.

Kui nüüd lühidalt kokku võtta kõike seda, mis kõnesoleva eelnõu kohta eespool lausutud, siis vististi on selgunud põhjused, miks ta ei taha liikuda paigast. Eelnõu on endale võtnud ülesande, suure ja tähtsa nii Eesti riigi ehituse kui valitsemise korraldamise seisukohalt, kuid ainult teatavatel kohtadel on jätkunud jõudu selle ülesande

täitmiseks, suuremal osal juhtudest aga pole piisanud seadustechnilist osavust ja loovat jõudu. Nõnda on ainult määrused ministrite ja ministeeriumide arvu, riigivanema välisriiklikkude funktsioonide ja tööjaotuse kohta ministeeriumide vahel enam-vähem rahuldava või vähemalt teatava positiivse tähendusega normid. Selle vastu on aga määrused vabariigi valitsuse, riigivanema siseriikliku seisukorra ja viimase tõttu ka riigivanema asetäitja seisukorra kohta üldiselt puudulikud; määrused ministrite ja nende seisukorra ja võimu kohta õieti üldse puuduvad, ning riigisekretäri kohta on nad kahemõttelised ja puudulikud. Määrused asjade liikumise ja otsustamise korra kohta pole rahuldavad ei sisuliselt ega vormiliselt. Kõige selle tõttu jätab eelnõu üldiselt pooliku mulje: suurte pingutustega on jõutud teatavale punktile, kuid mitte veel sihile. Sellegipärast on osa teed käidud ja edasi minnes ei tarvitse käidud teed enam algusest peale alata. Selles mõttes on eelnõu oma väärtus. Sihile jõudmiseks tuleb minna sellest eelnõust edasi ja kaugemale.

Kohtukorralduse seaduse eelnõu.

R. Rägo.

1923. aastal moodustas vabariigi valitsus kohtuministeeriumi juures erikomisjoni uue kohtukorralduse seaduse eelnõu väljatöötamiseks. On teadmata, millised juhtnõõrid valitsus andis komisjonile. Kuidas komisjon aga ise oma ülesannetest aru sai, selgub uue kohtukorralduse aluste sissejuhatusest. Need alused sisaldavad eneses rea põhilauseid, mis komisjon vastu võttis ja 1924 a. suvel tutvumiseks laiali saatis. Mainitud sissejuhatuses kirjutatakse: — „asudes . . . selle ülesande täitmisele, ot-

sustas komisjon kõige esiteks läbi vaadata tsiviil- ja kriminaalkohtupidamise seadustikkudes need instituudid, mis mõju avaldavad kohtukorraldusele, ja selgitada, milliseid nõudmisi nad kohtukorralduse loomisel üles seavad; selle järel võrrelda neid kontuure välisriikide kohtukorraldustega, samuti ka arvustada neid seniste kogemuste läbi ilmsiks tulnud vajaduste ja meie väikeriigi olude seisukohalt.“ Sellest selgub, et komisjon ei asunud maksvat Vene K.A. S. tõlkima ja parandama, vaid oma Kohtu-

korralduse seadustikku välja töötama, kujuures peale muu pidi arvesse võetama ka välismaa kohtukorraldus. Avaldatud põhilause te alusel töötaski sama komisjon välja Kohtukorralduse seaduse eelnõu, mis peale teist lugemist 1928. aasta suvel saadeti laiali seisukoha võtmiseks.

Rööbiti kohtukorralduse komisjoniga asutas vabariigi valitsus 1927. aasta sügisel veel kaks komisjoni: Tsiiviil- ja kriminaalkohtupidamise seaduse reformimise komisjonid. Kõik komisjonid töötasid iseseisvalt, ilma omavahelise kontaktita. Kriminaalkohtupidamise seaduse komisjon valmistas 1928. a. kevadeks oma põhilause ja saatis need tutvumiseks laiali.

Kohtukorralduse komisjon seadis omale ülesandeks anda oma koodeks. On ta selle täitnud? Me ei eksi, kui väidame, et ülesanne on täidetud. Ta ei ole küll suuremas osas algupärane, sest ta on rajatud maksvale K. A. S.-le ja Vene 1900. aasta K. A. S. projektile. Vene seadustikkudest, nagu tõendavad autorid ise, on tulnud aga „palju üksikasju välja heita või muuta, samuti ka kohaneda meie põhiseaduse nõuetele.“ Seega on eelnõu võrreldes Vene seadustikkudega omandanud teise ilme ja teda võib nimetada oma koodeksiks.

Asudes eelnõu hindamisele tuleb vastata küsimusele: kas on komisjon andnud meile rahuldava Kohtukorralduse seaduse? Lugu pidades komisjoni heast tahtmisest ja vaevast ei saa siiski tõendada, et esitatud eelnõu meid rahuldaks. Ta sisaldab rea väga olulisi puudusi, mis teevad küsitavaks ta elluviimise. Lubatagu allpool esitada ainult tähtsamate puuduste üldine loend. Nende lähem analüüs järgneb edaspidi iseseisvates artiklites.

Kõige pealt tuleb konstateerida, et komisjoni töötamisviis on olnud puudulik. Neid puudusi võiks nimetada meetodilisteks puudusteks. Meile näib, et sääraseid meetodilisi vigu on olnud kolm.

Esimene seisab selles, et on asutud oma kohtukorralduse seaduse väljatöötamisele

lahus protsessi seadustest. Ei ole sääraseid norme, mis ilmtingimata kuuluksid kohtukorralduse seadusse. Kui teatavad instituudid ja normid eraldatakse protsessi seadustest ja paigutatakse kohtukorralduse seadustesse, siis tehakse seda hõlpsuse pärast. Seega on ka seletatav asjaolu, et üksikute riikide kohtukorralduse seadused erinevad oma sisu ulatuse poolest tunduvalt. Harilikult sisaldavad kohtukorralduse seadused üldist kohtute ehitust, protsessi seadused aga kohtute tegevust — kohtumõistmist. Üks oleks n. n. kohtute anatoomia, teine kohtute füsioloogia, üks räägiks organi ehitusest, teine organi lungeerimisest. Organ ja tema funktsioon on lahutamatu teineteisega seotud. Ei saa kohtupidamise seaduste reformi ette võtta, kui reformile vastavalt ei ole muudetud kohtu-, prokuratuuri ja advokatuuri-ehitus, teiste sõnadega: kui protsessi reform ei ole kokkukõlastatud kohtukorralduse reformiga. Protsess ja kohtukorraldus moodustavad ühe sisulise terviku. Nende reformimine sündigu alati käsikäes. Kujuka ja õpetliku näite annab sellest kohtukorralduse ja kriminaalkohtupidamise komisjonide rööbiti tegevused. Viimane, asudes protsessi reformimisele, leidis, et kõige pealt on tarvis lahendada rida kohtuanaatomilisi probleeme, s. t. kohtukorralduse probleeme. Ilma nende vastava lahendamiseta ei saanud ta asuda uute protsessi normide loomisele. Ei ole otstarbekohane, kui üks komisjon määrab kindlaks kohtukorralduse, teine aga kohtupidamise seadused. Säärasel teel lõhutakse mõlemate seaduste orgaaniline side ja järeldus on, et komisjonid lähevad lahku oma tulemustes, nagu seda näeme ülalmainitud komisjonide puhul. Seepärast on meie arvates nõutav, et mõlemad seadused töötaks välja üks komisjon. Muidugi tekivad säärase nõudmise püstitamisel komplikatsioonid. Riivavad ju kohtukorralduse seadused tervelt kolme protsessi: tsiiviil-, kriminaal- ja administratiivprotsessi. On see nii, siis võtku kohtukorralduse seaduste väljatöötamisest ühiselt

osa komisjonid, kes vastavaid protsesse välja töötavad, ei tohi aga kohtukorralduse seaduse väljatöötamiseks luua protsessi komisjonidest lahus töötavat erikomisjoni.

Teiseks meetodiliseks puuduseks osutub asjaolu, et kohtukorralduse seadust on asutud koostama üksnes praktika põhjal. Kohtuasutise seadus on kohtuehituse seadus. Enne kui selle kokkuseadmisele asuda, tuleb selgusele jõuda terves reas teoreetilistes seisukohtades, näiteks kohtuvõimu asendis teiste võimude hulgas, prokuratuuri ülesannetes ja ehituses meie riikliku aparaadi juures jne. jne. Kuni puudub selge teoreetiline alus, ei saa üksikuid paragrahve hakata formuleerima.

Kolmanda puudusena esineb välismaa seaduste ignoreerimine. Kohtukorralduse aluste eessõnas lubati tähele panna välisriikide kohtukorraldust. Eelnõu kokkuseadmisel on lubadus unustatud, 3—4 Saksa kohtukorralduse ja advokatuuri seaduse tsiteerimist ei saa lugeda veel välisriikide kohtukorralduste arvestamiseks. Ometi on Austria, Itaalia, Saksa ja teiste kohtukorralduse seadustes väga palju huvitavat ja tähelepanuväärset, millest ei või vaikides mööda minna. Maksvat K.A.S., 1900. a. Vene projekti ja enese kogemusi on liiga vähe, et luua oma kohtukorralduse seadust. —

Loendatud meetodilised vead pole jätnud mõjustamata eelnõu sisu. Sisulisi puudusi võiks jagada nelja gruppi: 1) põhiseaduse vastu käivad normid, 2) põhiseaduse väimuga mitte kokkukõlas olevad normid, 3) kohtu-politiliselt ebaotstarbekohased normid ja 4) mitmesugused vääratused ja tehnilised puudused.

Me ei tee vististi komisjonile ülekohtu, kui tõsitame, et suurimaks komistuskiviks eelnõu kokkuseadmisel on olnud talle meie põhiseadus. Komisjon pole tarvilisel määral tunginud põhiseaduse sisusse ja vastavalt sellele lahendanud probleeme. Autorid on talitanud lihtsamini. Nad on võtnud Vene koodeksite paragrahvid, mis paistnud

põhiseaduse-vastastena ja nad lihtsalt välja heitnud. Oma ehitust pole autorid aga andnud, või kui on katsutud seda anda, siis on see kujunenud puudulikuks.

Vaadeldes eelnõu sisu üksikasjalisemalt näeme, et põhiseaduse-vastaste normide hulka kuulub riigikohtu erikoosolek (§§ 27, 85), riigikohtu koosseisu täiendamine kohtukoja liikmetega (§ 74) ja kohtu-uuriija kohusetäitmise panek vanemale kohtuameti kandidaadile (§ 18). Riigikohtu erikoosolek on põhiseaduse-vastane seepärast, et sellest kohtunikudena võtavad osa riigikogu ja vabariigi valitsuse liikmed. Meie põhiseadus käsib kohtunikke teotseda ainult kohtumõistmisega. Erand on tehtud ainult § 72-es, kus seaduses loendatud juhtudel lubatakse kohtunikudel pidada kõrvalameteid. Et aga kohtunik võiks täita kohtumõistmist kõrvalametina, nagu valitsuse ja riigikogu liikmed riigikohtu erikoosolekul, see pole põhiseaduse järele lubatud. Ministriile ja riigikogu liikmele on nende poliitilised ametid mõistagi peametiks ja nende kohtunikutegevust peametiks lugeda on loogiliselt võimatu. Teine põhjus, miks ministrid ja riigikogu liikmed ei saa olla kohtunikudeks, on põhiseaduse nõue, et kohut võivad mõista ainult kohtud ja seejuures sõltumatud kohtud. Kohtumõistmine on kohtute ainuõigus ja riigikogul ega vabariigi valitsusel pole õigust sellest osa võtta ega kohut mõjustada. Kui eriseadus peaks lubama valitsuse ja parlamendi esindajale kohtunikudena teotseda; siis avaneks valitsusel ja riigikogul oma üksikute liikmete kaudu võimalus kohut mõjustada, mis aga hävitaks põhiseaduses väljendatud kohtute sõltumatuse põhimõtte. Juhtudel, kui riigikohtus puudub isefungi tarbarv, siis lubab eelnõu (§ 74) koosseisu täienduseks kutsuda üht kohtukoja liiget. Et põhiseaduse § 69 kohaselt riigikohus koostub ainult riigikogu poolt valitud riigikohtunikudest, siis ei saa riigikohtu nimetatud kohtukoja liige asendada riigikohtunikku. — Praegu maksva K.A.S. ja ka

uue kohtukorralduse seaduse eelnõu järele on kohtu-uurija kohtunik, kes varustatud kohtuniku eesõigustega (pks. § 71), keda ametisse nimetab riigikohus. Teissuguseid kohtunikke, kes oleksid sõltuvad, kes oleksid hariliku ametniku viisi tagandatavad, kes poleks valitavad ega riigikohtu poolt ametisse nimetatavad, põhiseadus mitte üksnes ei tunne, vaid isegi keelab sääraste olemasolu. Pannakse eelnõu-kohaselt vanemale kohtuameti kandidaadile kohtu-uurija kohuste täitmine, siis muutub ta kohtunikuks, kes riigikohtu poolt nimetamata ja kellel puuduvad põhiseaduses loendatud kohtuniku eesõigused, teiste sõnadega: meil on tegemist säärase kohtunikuga, keda põhiseaduse järele olla ei või.

Normidest teise grupi moodustavad põhiseadusevaimuga mitte kokkukõlas olevad normid. Nende hulka tuleb lugeda kohtute, eriti riigikohtu vahekorraldaja kohtuministri ja kõrgema prokuratuuri võimukandja instituudi kujundamist. Eelnõu järele on kohtuministri Vene eeskujul kahesugused funktsioonid: ülemprokuröri ja ministri omad. Ministrina tuleb tal täita rida kohtuvalitsemise ülesandeid. Riigikohus on kohtuvalitsemise ülesandest kõrvaldatud. Komisjon ei ole tähelepanu pööranud põhiseaduse 68. ja 69. paragrahvidele. Need paragrahvid räägivad õigusemõistmisest ja ülemast kohtuvõimust, mida teostab riigikohus. Väljendatud mõisted pole identsed. Kui õigusemõistmine tähendab kohtumõistmist — jurisdiktsiooni, siis on ülema kohtuvõimu mõiste laiem ja peaks meie arvates haarama jurisdiktsiooni ja kohtu valitsemist. Kas peaks terve kõrgem kohtuvalitsemine kuuluma riigikohtule või mitte, on küsimus, mille oleks pidanud komisjon selgitama ja tsiteeritud paragrahvide mõtte niidelda lahti kerima. Komisjon ei ole probleemi märganudki ja seepärast on arusaadav, miks kohtuministri ja kohtute vahekorraldaja korratakse Vene norme. Põhiseadus on loonud riigikohtu, riigikogu, vabariigi valitsuse ja kohtuministri vahel erilised vahekorrad. Komisjoni ülesanne

oleks olnud neid vahekorraldusi selgitada. Mõistagi pole see kerge, kuid ta on kohtukorralduse seadusele põhjapaneva tähendusega. Kõrgema prokuratuuri võimukandja instituut on jäetud endiseks. Riigiõiguslikult on meie riiklik kord põhjalikult muutunud: oleme saanud õigusliku ja demokraatliku riigikorralduse, kohtuvõim on sirgjooneliselt eraldatud teistest võimudest. Säärased muutused pidid komisjoonilt nõudma erilist tähelepanu prokuratuuri juhile ja tema vahekorraldajale kohtule, valitsusele ja riigikogule. Kas ei oleks loogiline meie riigikorralduses iseseisev valitsusest lahus seisv vabariigi prokuröör?

Kolmandasse gruppi kuuluvad normid, mis pole kohtupoliitiliselt otstarbekohased. Nende hulgast nimetame järgmisi: On eksisamm riigikohtu üle viia Tallinna. Motiivid selle vastu leiduvad 1928. a. „Õiguse“ 3. numbris. Komisjon ei esita midagi üleviitmise kaitseks, vaid polemiseerib nendega, kes praegust asupaika kaitsevad. Oleks loomulik, et komisjon oleks kaitsenud oma seisukohta positiivsete väidetega. — Kohtunikud praktiline ettevalmistus on jäänud endiseks. Kohtuameti kandidaadid püüvad, endiselt asetsevad nad kohtupalati juures. Kandidaatide ettevalmistus ise on jäänud lähema korralduse alla. Vähe on sest, kui mainitakse kohtute esimehi ja prokuröre, kes peavad hoolitsema kandidaatide ettevalmistuse eest, kui lähem kord on määrata. Asjaolu, et meil on ainult üks kohtupalat, et kohtunikke nimetab riigikohus ja tema kõige rohkem on huvitatud kandidaadi tundmisest, peaksid kandidaadid asetsema riigikohtu juures. Ei või reguleerimata jätta ka kandidaatide praktilist ettevalmistust. Peab hoolt kandma, et kandidaataasjad ei kuluks mitte otstatbetus kantseleitööks, vaid et see kasutataks ratsionaalselt ja pedagoogiliselt. Komisjon pole pööranud mingit tähelepanu ka kohtunikudene kutselisele täiendamisele. Oleme erilises seisukorras. Paljudel kohtunikudel puudub juriidiline haridus, meie üli-

kooli lõpetajad jätaavad oma teoreetilise ettevalmistuse suhtes palju soovida. Kui seda ei täiendata pärast, siis ei seisa kohtuametkond varsti oma kõrgusel. See pole mõni akadeemiline küsimus, vaid meile väga suure praktilise tähtsusega küsimus, kui tahetakse kohtu võimet tõsta. Komisjon oleks pidanud kaaluma küsimust, kas mitte sisse seada eksameid, s. t. isikud, kes näiteks soovivad saada rahukogu alalisteks liikmeteks, sooritavad vastava komisjoni ees eksami. Säärane süsteem on mõnes välisriigis tarvilikul. — Kohtu ekspertiiskabinett on jäänud kohtupalati prokuröri juurde. Otstarbekohane oli see Venes. Meil aga, kus ülikoolis õpetatakse kriminalistikat, kus seal sisse seatakse oma muuseum ja muretsetakse mikroskoobiliste, grafoloogiliste, daktüloskoobiliste ekspertiseid jaoks sisseseadud, tekib tõsine kahtlus kahe lähedasisulise asutise ülalpidamises. Peaks kaaluma küsimust, kas neid ei saaks ühendada ja nimelt sellel teel, et ekspertiiskabinett seotakse ülikooliga. — Eelnõu § 209 annab riigikohtu üldkogule ja osakondadele õiguse anda abstraktseid seaduseasetusi praktikas lahkarvamusi tekitanud küsimustes. Selle paragrahvi all on saade ka Saksa kohtukorralduse seaduse § 136-le. See paragrahv ei puuduta aga abstraktseid seaduseasetusi, vaid seletusi konkreetseis asjus. Peab tütlemä, et abstraktsete seletuste andmine ei ole kohtu funktsioon, vaid rohkem seaduseandluse funktsioon. Pealegi on ta praktikas otstarbetu, sest on raske seaduseasetusi anda nii, et ta kõiki mitmekeelseid elusündmusi haaraks. Abstraktseid seaduseasetused võivad kergesti kujuneda piduriteks riigikohtule eneselé ja teistele kohtutele nende arengus ja arvamuste muutmistes. Seepärast on küsitav otstarbekohasuse suhtes juba praegune K. A. S. § 259. Seda rohkem vastuvaidlust kutsub ellu selle instituudi laiendamine eelnõus. — Kohtunikudelt ja prokuröridelt nõutakse nende edasiliikumises kindlat teenistuslikku staaži. Ühelt poolt on säärane nõudmine hea, tei-

selt poolt takistab ta aga andekamate isikute edasiliikumist. Ei ole mõtet nõuda näiteks andekalt isikult, kui teda tahetakse nimetada kohtukoja liikmeks, et ta peab olema teotsenud vähemalt kaks aastat tähtsamate asjade kohtu-uurijana või ringkonnakohtu prokuröri abina (§ 145). Seadus peaks riigikohtule andma õiguse teha teatavil juhtudel väljavõtteid üldreeglist. — Praegu tekitab kohtutele raskusi K. A. S. § 250, paragrahv, mis reguleerib järelevalvekohtu reguleerimisõigust, kui alama asutise või ametniku tegevuses leidub eksimusi, korratusi või kuritarvitusi. Eelnõu ei ole ses küsimuses raskusi kõrvaldanud. Eestikeelne redaktsioon on oma kohmakuse tõttu Vene omast veel tumedam. See küsimus oleks väärinud komisjoni suuremat tähelepanu. — Ei ole otstarbekohane, et ülikooli õigusteaduskonna õppejõudude õppetegevuse aega ei loeta kohtuniku teenistuslikku staaži. — Põhjendamatu on keeld ülikooli õigusteaduskonna õppejõududel olla advokaadiks (§ 252). — § 4 lausub, et eeluurimist süüteo asjus toimetavad kohtu-uurijad. Kui kriminaalprotsessi komisjon leiaks otstarbekohase olevat eeluurimist reformida ja eeluurimist panna ka prokuröridele, siis takistaks seda eelnõu § 4. tekst. Näide, et kohtukorralduse küsimusi ei või lahendada protsessi küsimustest lahus. — § 5. mõtte järele ei ole jaoskonnakohtus prokuratuuri. Komisjon ei ole katsunud lahendada avaliku süüdistaja küsimust üksikkohtuniku juures. See küsimus oli akuutne juba Vene ajal, veel akuutsem on ta meil. — § 10 lubab ringkonnakohtu üldkogule anda mõnele jaoskonnakohtule teatavat liiki asjade harutamist. See paragrahv on maksva K. A. S. § 45¹ tõlge. Venekeelne tekst räägib rahukohtunikust. Seega peaks eelnõu § 10 rääkima ka jaoskonnakohtunikust, mitte jaoskonnakohtust. Sellel vahetegemisel on oma mõte. K. A. S. § 45¹ võimaldab kohtuniku spetsialiseerumist. Teatavate asjade (näit. allealiste asjade, nagu see oli Venemaal) usaldamine kohtunikule nõuab selt vast-

vaid omadusi ja teadmeid, seepärast peab eelnõu § 10. rühk lasuma isikul, mitte koh-tul.

Sisuliste puuduste neljanda grupi moodustavad mitmesugused vääratused ja tehnilised defektid. Neist nimetame mõnda. Prokuratuuri instituut on puudulikult välja töötatud. Seda instituuti käsitlevast VI. peatükist ja teistest paragrahvidest ei selgu täpsalt, mis ülesanded õieti on prokuratuuril, mis võimuorgan ta on. — Maksva K. A. S. § 295^a tarvitamine, s. t. asjaharutamise kord tekitab praegu raskusi. Komisjon ei ole neid kõrvaldanud, vaid seisukorra veel keerulisemaks teinud. Ta on K. A. S. § 295^a ja vastava Vene projekti § 303 sisu jaotanud XIV ja XVII peatüki vahel (§ 178, 218). Kohtuniku väljaspool teenistust kordasaadatud kõiblusvastaseid tegusid käsib § 218 harutada distsiplinaarkorras. Asetab kohtunik ennast oma käitumisega aga teenistuskohas seisukorda, mis teenistusele kahjulik, siis on asja lahendamiseks ette nähtud teine kord. Komisjoni vaatekoht jääb arusamatuks. Tuleb silmas pidada, et mitteteenistusalused teod ei kuulu distsiplinaarsüütegude hulka. Kui sääraseid tegusid harutada, siis peab looma erilise korra ja selgesti fikseerima asja harutamise viisi. Vene ajal nimetati säärast korda *въддисциплинарное производство*. — Aine jaotus ei ole alati kindlasüsteemiline. Kohtuameti kandidaati puudutavad normid näiteks on laiali pil-latud. — Eelnõu on koormatud asjata paragrahvidega, mis orgaaniliselt ei kuulu kohtukorralduse seadusse. Säärastest võiks mainida § 7. loendi, kellel on pitsatid. Loendatakse asutised ja isikud ja jäetakse mainimata, et ka riigikohtu prokuröri peab olema oma pitsat. § 58 märgib, mis teeb otsusetäitja, kui temale vastu hakatakse. On seks koht kohtukorralduse seaduses? — § 17 räägib sellest, kes prokuröridest on õigustatud tähtsamate asjade kohtu-uurijatele ettepanekuid tegema eeluurimise algamiseks. Vaikides on mõõda mindud riigikohtu prokurörist. Viimasel tuleb aga ka teatavais

asjus esineda sisulise prokurörina. — § 193 loendab, milliseid ameteid ei tohi kohtunikud pidada. Mis lubatud aga prokuröridele, mis mitte, on puudutamata. § 75 ja 76 käsitavad juhtusid, mil kohtunik ei või osa võtta asjaharutamisest, kui ta ennemini on kuidagi tegev olnud ses asjas. Kuidas tuleb talitada aga prokuröridel, on jällegi lahendamata. —

Säärane on eelnõu sisuliste puuduste loend. See ei ole sugugi kõike haarav. Ta tahab puudutada vaid tähtsamaid, ja vähem-tähtsaist neid, mis silma on puutunud. Arvustuse lähtekohaks on olnud maksev kohtusüsteem ja protsess. Mõne moodsa kohtusüsteemi vaatekohalt oleks tulnud eelnõu käsitleda teisiti. Oma tervikus pakub eelnõu meile mosaiik-ehitist. See osa, mis meie komisjon maksvale seadusele ja Vene projektile juurde on andnud, ei kuulu kahjuks mitte kõige väärtuslikuma hulka. Tõuseb küsimus, kas ei ole võimalik eelnõu parandada. Muidugi on, aga igal parandusel on piir. Meie arvates nõuab parandus praegusel korral väga suurt tööd ja neil tingimustel näib meile see parandus olevat asjata. Teiselt poolt tuleb tõsiselt kaheida üldse säärasel teel loodud seaduse tarviduse juures.

Kuidas tuleb vaadata kohtukorralduse ja protsessi seaduste reformile käesoleval ajal? Võiks arvestada nelja võimalust: 1) oma moodsate koodeksite väljaandmine, 2) oma koodeksite kokkuseadmine Vene seaduste alusel, 3) Vene koodeksite tõlkimine ja neis hädatarviliste muutuste tegemine, 4) novellide andmine rõõbiti eeltöödega oma moodsate koodeksite väljaandmiseks.

Analüüsisides loendatud võimalusi peab esimesest variandist kohe loobuma. Praegusel silmapilgul puuduvad meil jõud, kes kiires korras suudaksid anda oma moodsad koodeksid, mis vastaksid teaduse ja praktilise viimasele sõnale. Reaalsemainsa esinevad teised võimalused. Kohtukorralduse eelnõu vastab teisele võimalusele. Ütleme, et korda läheks suuremaid sisulisi vigu paran-

dada, kas osutuks säärane koodeks siiski otstarbekohaseks? Meie arvates ei ole selle koodeksi maksmapanek kohtupoliitiliselt õige. Selle koodeksi vastu räägiksid järgmised asjaolud: Lääne-Euroopa ja Vene praksis on näidanud, et kohtu seadused on väga konservatiivsed ja nende seaduseandlus väga aeglane. Nõnda maksab Prantsusmaal veel praegu 1808. aasta kriminaalprotsess ja kohtuehitus. Venes maksid kuni enamliku riigipöördeni 1864. a. protsessid ja kohtuehitus. 1900. aasta projektid jäid teostamata. Austria sai 1873. aastal uue kriminaalprotsessi, mis püsis kuni vabariigini ja alles selle kestusel on mõningaid tähtsaimaid muutusi selles ette võetud. Saksa-maa sai 1877. aastal uue kriminaalprotsessi ja kohtukorralduse, mis oluliste muutusteta püsisid 1924. aastani. Vähe kiiremas tempos on liikunud Itaalia seaduseandlus. Ta kriminaalprotsess on loodud 1865. aastal. 1913. aastal kaotas see maksvuse ja pandi maksma uus. Praegusel momendil on valmimas jällegi uus projekt, mis asendab 1913. aasta koodeksit. Sellest loendist selgub, et kohtukorralduse ja protsessi seaduste keskmine iga on kaugelt üle 30 aasta. Kui me paneme maksma oma kohtukorralduse eelnõu seadusena esitatud või ka parandatud kujul, siis on ta ikkagi vananenud seadus juba maksmapaneku ajal. Ta on ajast maha jäänud vähemalt 30 aastat, kui me ta eluea alguseks loemegi 1900 aasta Vene projekti. Seda võime aga liialdamata teha. Arvame sellele juurde Lääne-Euroopa eeskujul koodeksi enese iga veel 30 aastat, siis tuleb meil veel kaua elada vananenud kohtuehitusega. Pole põhjust arvata, et meie seaduseandlus sellel alal oleks kiirem, kui mujal. Esitatud eelnõu on ajast maha jäänud. Häda on selles, et me seda ei märka, ei märka seepärast, et me juristid praktikud on vähe informitud Lääne-Euroopa seadustest ja veel vähem uutest teaduslikkudest vooludest. Oleme õppinud vene ülikoolis ja ammutame veel praegu oma teadmeid kaua-kaua enne ilmasõda ilmunud vene

tõist. Kui soovitakse kohtu reforme, siis tuleb seda alata protsessi ja kohtukorralduse seaduste parandamisega. Sellele järgneb materiaalseaduste reform. Ennem hea kohus, siis hea materiaalseadus. Nõrk kohus on hädas eeskujuliku materiaalseadusega, hea kohus saab aga küll toime puuduliku materiaalseadusega. Seepärast tuleb kohtupoliitika juhtijail väga hoolsasti silmas pidada, et me vananenud kohtukorralduse ja protsessi seadusi oma seadustena maksma ei paneks ja seega ei pidurdaks tervet meie kohtuarengut.

Kolmas võimalus oleks maksvate koodeksite tõlkimine ja hädatarvilikkude paranduste tegemine, mis tingitud muutunud olukorrast, peaaegjalikult aga põhiseadusest. Seda võimalust võib ju kaitseda ja kaitsetaksegi peamiselt põhjusel, et seadused peavad olema rahvale kättesaadavad ja juristid pääseksid vene keele oskuse tarvidusest. Ei saa salata, et eesti keelne seadusetekst on muidugi rahvale kättesaadav. Tuleb aga vaielda teise väite vastu. Kui tõlgitaksegi kõik Vene kohtuseadused eesti keelde, siis jäävad tõlkimata Vene Senati seletused, mis mängivad meie kohtupraktikas praegu suurt osa ja teevad seda ka edaspidi seni kuni püsib Vene eeskujule rajatud kohtuehitus ja protsess. Et meie juristid niipea vabaneksid vene keele oskamise tarvidusest, on illusioon.

Viimane võimalus oleks kohtukorralduse ja protsessi seaduste tõlkimisest loobuda, parandada neid aeg-ajalt vajaliste novellidega ja asuda uute moodsaate koodeksite loomisele. See töö võtaks meie oludes ja jõudude juures pikemat ettevalmistust ja aega, võib-olla aastat 10. Selle ajani ajame läbi olevate seadustega. Kus läbijamine osutub võimatuks, tuuakse parandused novellide näol. Mis puhtub eriti maksvasse K. A. S.-sse, siis ülepaastamatuid raskusi selle kohaldamisel praegu ei tundu. Riigi-kohtu seletuste abil saab raskustest üle. See viimane, neljas moodus oleks meie arvates kõige otstarbekohasem. See rahuldaks ühelt poolt päevanõndeid, teiselt poolt aga

sunniks energilisele oma koodeksi loomisele. Peaks aga leitamä, et mõlemad protsessi seadused peavad olema rahvale kättesaadavad, siis võib ju neid ka tõlkida, seega ka-

lutades osaliselt kolmandat võimalust. Koh- tuasutiste seadustikku praegu tõlkida meie arvates aga küll vaja ei ole, sest selle järele puudub rahval oluline tarvidus.

Pariisi Pakt.

A. Piip.

Pariisis 27. aug. 1927 a. Ameerika Ühend- riikide, Prantsuse, Saksa, Itaalia, Jaapani, Poola, Tšehhoslovakkia, Suur-Briti ning Briti dominioonide Kanada, Austraalia, Uus- Meremaa, Lõuna-Aafrika ja India poolt alla kirjutatud sõja „väljaspool seadust kuuluta- mise“ pakt ehk leping kõneleb¹⁾ oma olulisemais osis järgmist: „Sügavasti tun- delised oma püha kohustise vastu inimkonna head käekäiku saavutada;

Uskudes, et aeg on tulnud, millal teosta- da puhtsüdamlik loobumine sõjast kui rah- vusliku politika abinõust, sest et praegu nende rahvaste vahel olevad rahulikud ja sõbralikud suhted tehtaks igaveseks;

Veendudes, et kõiki muutusi ühe ja teise vahel nende suhetes peab kätte püütama ainult rahuliste abinõudega ja kui rahuar- mastaja ja korraliku protseduuri villi, ja et igalt allakirjutanud võimult, mis pärast praegu- gust katsub taotella oma rahvuslikke huvi- sid sõja abiga, peab ära võetama käesoleva lepinguga antud soodustused;

Lootes, et, nende eeskujust julgustatud, kõik teised maailma riigid ühinevad nen- dega selles inimkonna püüdes ja liitudes praeguse lepinguga; niipea kui see jõusse astub, soovivad oma rahvad tema soodusta- tavate määruste alla, sellega ühendades kõik tsiviiliseeritud maailma rahvad ühises loo-

bumises sõjast kui rahvusvahelise politika abinõust;

Otsustades sõlmida lepingut . . . on kokku leppinud järgmiste artiklite kohta:

§ 1. Kõrged kokkuleppinud pooled teatavad pühalikult oma rahvaste nimel, et nad mõistavad hukka sõja tarvitusele-võtu rahvusvaheliste tülide lahendamisel ja loo- buvad sellest kui rahvusliku politika abi- nõust omavahelistes suhetes.

§ 2. Kõrged kokkuleppinud pooled on ühes nõus, et kõigi lahkuminekute või tülide, ükskõik mis laadi või ükskõik mis nende algus võiks olla, mis nende vahel võiksid tekkida, lahendust ei või ialgi otsida muul kui rahulisel teel.

§ 3 on n. n. vormiline ehk lõppartik- kel, ning määrab lepingu ratifitseerimise ja lepinguga liitumise küsimuse. Selle järele pakt vajab kõigi allakirjutajate riikide poolt ratifitseerimist, ning ainult peale seda astub ta jõusse. Leping on sõlmitud n. n. lahtise lepinguna, mida võivad omaks võtta ka tei- sed riigid, temaga liitudes või ühinedes, sellest teada andes Ameerika Ühendriikide valitsusele.

Analüüsides käesolevat pakti tuleb teda asetada riikide gruppide solennaal-dekla- ratsioonide hulka, mille sihiks on luua uni- versaalset ehk üldist rahvusvahelist õigust.

Pakti § 1 sisaldab oma sõnastuses kahtlemata sõja kui riikide-vaheliste tülide, resp. küsimuste lahendusviisi absoluutse hukkamõistu. Üksi võttes ei tehta siin va-

1) V. Notes exchanged between the United States of America and other powers on the subject of a multilateral treaty for the renunciation of war. Washington, 1928.

hei ei kallaletungiva ega kaitsesõja vahel. Iga sõda on kuulutatud seadusevastaseks, või nagu seda iseloomustas Aristide Briand, Prantsuse välisminister, pakti algataja, ameerikas, eriti senator Wm. Borah poolt, nii sagedasti tarvitatud lausega — sõda asetatakse väljapoole seadust, kuulutatakse lindpriiks (mise de la guerre hors la loi, to outlaw war).

Ajalooliselt sõnastust vaadeldes on see kahtlemata nii. Sest varsti pärast seda kui Briand 6. aprillil 1927. a. omas kõnes ja ühe suure Ameerika lehe kaudu oli pöördunud Ameerika rahva poole selle kümneaastasel sõtta-astumise mälestuspäeval kinnitusega, et Ameerika ja Prantsuse vahel ei pea iialgi sõda aset leidma, et siis olgu sõda hors la loi kuulutatud, andis ta 20. juunil 1927. a. mitteametlikult Ameerika valitsusele vastava lepingu kava. Selleks julgustas teda Ameerika avaliku arvamuse (eriti Columbia ülikooli presidendi Nicholas Murray Butler ja sama ülikooli ajaloo professorite Shotwell'i ja Chamberlain'i toetus). Nimetatud 20. juuni 1927. a. Briandi kava kõneleb oma sissejuhatuses (mis siin eriti tähtis) järgmist:

„Õhulaselt soovides kindlustada Prantsuse rahva ja Ameerika Ühendriikide rahva solidaarsust nende rahutahtes ja nende loobumises sõja tarvitusele-võtust kui nende poliitika abinõust üksteise suhtes, ja jõudes kokkuleppele väljendada pühalikus aktis neid tundeid kokkukõlas nüüdisaegsete demokraatiate eduga vastastikuse sõpruse ja kahe rahva lugupidamise kohta, et ükski sõda ei ole nende vahel aset leidnud ning et vabaduse ja õigluse kaitse on neid alati kõige lähemalt kokku toonud . . . on kokku leppinud järgmiste määruste kohta:

Artikkel 1. Kõrged kokkuleppinud pooled teatavad pühalikult prantsuse rahva ja Ameerika Ühendriikide rahva nimel, et nad mõistavad hukka sõja tarvitusele-võtu ja vastavalt loobuvad sellest kui nende rahvusliku poliitika abinõust teineteise suhtes.

Art. 2. Kõigi lahkuminekute või ütlide, ükskõik mis laadi või millest nad võiksid olla tekkinud, mis võiksid tõusta Prantsuse ja Ameerika Ühendriikide vahel, lahendust ei või iialgi otsida kummaliki poolt muul kui rahuliste abinõudega.

(Art. 3 — ratifikatsiooni tingimuse hariik lõppartikkel).

Kui meie võrdleme Briandi esialget kava ja 27. augustil s. a. alla kirjutatud pakti, siis näeme, et nende tekst on tegelikult identne. Sest lisandust „rahvusvaheliste tülide lahendamisel“ Art. 1, ja puhtredaktsioonilisi muutusi, mis välja kutsutud bilateraalse lepingu muutumisest multilateraalseks — Prantsuse-Ameerika lepingust kõigi riikide vaheliseks, ei saa kuidagi pidada oluliseks, mis lepingu, eriti tema art. 1. mõtet suudaks muuta. Briandi 20. juuni 1927. a. lepingu mõte aga oli Prantsuse-Ameerika vahel täielik sõjapidamisest loobumine, sõja tõsiselt lindpriiks kuulutamine.

Ometi ei vasta seesugune üldsõja keelu väljalugemise järelendus Pariisi pakti tõsisele sisule, ref. Briandi kavale järgnenud ja Pariisi paktille nii eelnenud riikidevaheline mõtete ja nootide vahetus on esialgse selge ja otsese sõjakeelu märksa kitsendanud ja muutnud sedavõrt, et praegu kõneldakse ainult kallaletungimise sõja keelust kui selle uuema rahvusvahelise akti ainukesest sisust.

Kahjuks ongi see tõesti nii. Eriti selgesti väljendub see Kelloggi pakti ja Briandi sissejuhatuses võrdlusest. On küll õigus, et sissejuhatus pole siduv kohustus, kuid tõlgendamisel on tal tähtsus vaidlemata. Kuna mõlemail artiklite sisu üldiselt sama, näeme tõsiseid kitsendusi sissejuhatuses. Briandi kava läheb välja üldse igasuguse sõja kaotamise soovist kokkuleppinud poolte (s. t. Prantsuse ja Ameerika) vahel, arvab Kelloggi pakt, et a) on aeg tulnud puhtsüdamlikult teostada loobumine-sõja kui rahvusliku poliitika abinõu tarvitamisest, et edaspidiseks kindlustada praegu rahvaste vahel olevat rahu,

b) et soovivat on tülisid lahendada rahuliste abinõudega, kuid samal ajal oletatakse ka võimalust, et mõni allakirjutajaist seda lepingut siiski võib rikkuda — säärase kohta nähakse ette tagasitõmme sanktsioonina kallaletungisõja keelust tagasitõmbamist (s. o. isegi kallaletungisõja keeld ei ole absoluutne, vaid tingimuslik);

c) Briandi kinnise lepingu asemel on Kelloggi pakt kuulutatud lahtiseks, millega katsutakse liituma kõik riigid.

Säärane piiratud tähendus on seletatav eellabirääkimiste käiguga, mille peamomendid on järgmised:

28 dets. 1927. a. Ameerika riigisekretär Frank B. Kellogg, peale vahekohtu lepingu uuendamist Prantsusega, vastab: minule näib, et kaks valitsust, selle asemel et piirduda oma eneste vahelise kahepoolse seda laadi deklaratsiooniga, mida soovib M. Briand, võiks anda väljapaistvama teene maailma rahule ühinedes püüdes saavutada kõigi tähtsamate riikide liitumist deklaratsiooniga, sõjast kui rahvusliku poliitika abinõust loobumiseks." Ka arvab Kellogg, et säärase deklaratsiooniga liituvad hiljemini kõik riigid. Teiste sõnadega — Briandi ettepanekut, et Prantsuse ja Ameerika vahel sõda kuulutataks keelatuks ja hävitatuks, laiendab Kellogg ülemaailmseks samalaadiliseks kokkuleppeks.

Prantsuse valitsus, töötades rahu tähe all, ei saanud Kelloggi ettepanekut lihtsalt tagasi lükata, võtab selle põhimõtteliselt, olgugi teatud peetumusega vastu, ning omalt poolt piirab juba deklaratsiooni sisu ainult agressiiv- ehk kallaletungisõjaga. Nimelt teatab 5. jaan. 1928 M. Claudel, Prantsuse saadik Washingtonis, Ameerika Ühendriikide valitsusele, et „Vabariigi Valitsus on nõus ühinema Ameerika Ühendriikide valitsusega ettepanekuks, esitada kõigile rahvastele heakskiitmiseks leping, mida Prantsuse ja Ameerika Ühendriigid alla kirjutavad ja milles kokkuleppijad loobuvad kõigist kallaletungimisesõdadest ja teatavad, et igat laadi tülide lahendamiseks nad saavad

tarvitama kõiki rahulisi abinõusid. Kõrged kokkuleppijad pooled kohustavad seda lepingut kõigile teistele teatavaks tegema ja kutsuma neid liituma.“

Juba mõne päeva pärast, ja nimelt 11. jaan. 1928. vastab Kellogg, et säärane Prantsuse kava Ameerika Ühendriike ei rahulda. Esiteks ei pea ta otstarbekohaseks ka tähtsamaid riike kutsuda, alles pärast lepingu allakirjutamist liituda — mõnel neist võiksid olla oma erisoovid, mida liitumisel ei saa rahuldada, ning mispärast karta on mõne riigi üldse eemalejäämist. Teiseks imestab Kellogg, miks Briand on piiranud oma esialgset kava ja nüüd kõneleb ainult kallaletungisõjast, ja paneb ette Britile, Saksale, Itaaliale ja Jaapanile esitada Briandi originaalkava, ühes järgneva kirjavahetusega arvamuse avaldamiseks.

21. jaan. 1928 Claudel uues noodis Kellogg'ile toonitab, et arvestades poolteisesajandilist kogemust pole mõeldav üldse sõda Prantsuse ja Ameerika vahel, mispärast nendevaheline kahepoolne leping võiks olla absoluutne sõja keeld. Multilateraal-lepingutes on asi teine, eriti Rahvasteliidu, Locarno ja „erapooletust kindlustavate“ (nähtavasti Prantsuse liidulepingud Poola, Tšehhoslovakkia ja Rumeeniaga) lepingute olemise tõttu. Rahvasteliit on aga 1927. a. kuulutanud rahvusvaheliseks kuriteoks vaid kallaletungisõja, ning teatud kordadel peab kallaletungisõja lubatuks. Prantsuse valitsus tervitaks igat Ameerika valitsuse suggestiooni, mis aitaks lepitada esialgset absoluutset sõjakeeldu juba olevate kohustistega.

Tuletame meelde, et n. n. Locarno lepingud, mis Locarnos 5—16. okt. 1925 valmistati ja Londonis 1. dets. 1925 alla kirjutati, koostuvad töö. ülevaatlikust lõpp-protokollist, mille alla kirjutanud Belgia, Saksa, Prantsuse, Briti, Itaalia, Poola ja Tšehhoslovakkia, ning erilepingust, ja nimelt:

a) Läänepaktist, mis garanteerib Saksa-Belgia ja Saksa-Prantsuse piiride muutumatusi, nagu see Versailles' lepingus fik-

seeritud (art 1.), keelab ära igasuguse kallaletungimise või sõja alguse nende riikide vahel, — prof. Stroppi arvates isegi tol korral, kui seda nõutaks Rahvasteliidu pakti täitmisel.

b) Vahekohtu lepingul Saksa-Belgia ja Saksa-Prantsuse (Convention d'arbitrage, kuna need täiendavad Läänepakti) ning Saksa-Poola ja Saksa-Tšehhoslovakkia vahel (traités d'arbitrage).

Lõppeks sisaldab „Locarno töö“ veel deklaratsiooni Rahvasteliidu pakti art. 16. kohta, kus seda (eriti võõrasvägede läbilaskmist) Saksa jaoks kitsendavalt tõlgendatakse.

27. veebr. 1928 kordab Kellogg uuesti oma ettepanekut — esitada Briandi esialgne kava suurriikidele, kuna Ameerika riigisekretäri arvates „ei Prantsusmaa ega mõni teine Rahvasteliidu liige lõppeks ei leia, et otsene ja absoluutne sõjast loobumine riiks erilisi kohustisi, mida Rahvasteliidu pakt tema liikmetele peale paneb või oleks vastolus Rahvasteliidu põhimõttega ja otstarbega.“ Ka toonitab Kellogg, et agressiivsuse mõiste on väga tume ja raskesti defineeritav, mispärast selle sissetoomine lepingu mõju märksa vähendaks.

Pikas noodis 30. märtsil 1928 Prantsuse valitsus avaldab nõusolekut Briandi kava esitamiseks suurriikidele ja võtab oma soovid kokku multilateraal-lepingu asjus. Ta toonitab, et a) uus leping võib maksta ainult selle allakirjutajate või sellega liitunute vahel; b) kui keegi kokkuleppinud riik lepingut rikub, siis on teised vabad lepingu kohustistest selle vastu, ja c) leping ei tohi allakirjutajatelt võtta õigust seaduslikuks omakaitseks. 13. aprillil 1928 esitaski Ameerika riigisekretär Briti, Saksa, Itaalia ja Jaapani valitsustele Briandi originaalkava, ainult muudetud sissejuhatusega, arvamuse avaldamiseks lepingu võimaluse ja vajata-vate muudatuste kohta. 20. aprillil 1928. andis samadele riikidele Prantsusmaa omalt poolt 6 artiklist koostuva uue kava multilateraal-lepinguks, millest olulisemad art 1 ja 4,

mis kõnelevad järgmist: § 1. Kõrged kokkuleppinud pooled, kahju tegemata nende seadusliku omakaitse õigusele olevate lepingute raamides, eriti kui nende tingimuste murdmine moodustab vaenulise akti, teatavad pühalikult, et nad mõistavad hukka sõja tarvituselevõtmise ja loobuvad temast kui rahvusliku poliitika abinõust, see on, kui isikliku, spontaanse ja iseseisva, mille algatus enese käes, kuid mitte poliitika akti, mis põlvneb mõnest lepingust, kohustisest, nagu seda on Rahvasteliidu pakt või iga teine leping, mis Rahvasteliidus registreeritud. Neil tingimustel nad kohustuvad mitte alata teineteise vastu mõnd ataaki või invasiooni.“ Ja § 4: „Selle lepingu tingimused ei puuduta milgi viisil kokkuleppinud poolte õigusi ja kohustisi, mis põlvnevad varematest rahvusvahelistest kohustistest, millede nad on poolteks.“

Üldiselt sisaldas Prantsuse uus kava — Kelloggi kokkuvõtte järele, nagu ta seda Ameerika Rahvusvahelise õigus Seltsi aastakoosolekul 28. aprillil 1923. a. peetud kõnes tegi — järgmisi vaidluspunkte: 1) Uus leping ei tohi vähendada riikide seaduslikku omakaitse-õigust; 2) ta ei pea rikkuma Rahvasteliidu pakti; 3) ta ei pea rikkuma Locarno lepinguid; 4) ta ei pea rikkuma teatud nimetamata lepinguid, mis rahu kindlustavad; 5) ta ei pea siduma riikisid selle riigi kasuks, kes eventuaalselt lepingut rikub ja 6) ta ei pea enne maksa hakkama, kui kõik või pesaegu kõik ilmariigid on tema vastu võtnud. Kõikide allatuseks toonitas Ameerika riigisekretär, et ükski neist punktidest ei ole lepingust Ameerika arusaamisega vastuolus: selguse pärast võivat mõned mõtted sissejuhatusse võtta, nagu p. 5. nõue.

Juba 27. apr. 1928 teatas Saksamaa, et ta Kelloggi ettepaneku vastu võtab, kuid ametliku nõusoleku annab peale uusi valimisi. 4. mail teatas oma nõusolekust Itaalia ning 19. mail Briti, kes aga uue olulise kitsendus lepingu mõttesse sisse tõi, nõude, mida ameeriklased nimetavad „Briti ilmariigi Mon-

roe doktriiniks" ja mis kõneleb järgmist: „On olemas teatud ilmaosad, mille hea-käekäik ja terviklus on erilise ja olulise tähtsusega meie rahule ja julgeolekule. Tema Majesteedi valitsus on katsunud minevikus selgeks teha, et nende asjadesse teiste segamist ei saa kannatada. Nende kaitse kallaletungimiste vastu on Briti impeeriumile omakaitseabinõu. Peab selgesti aru saama, et tema Majesteedi valitsus Suur-Britis võtab vastu uue lepingu selge arusaamisega, et see ei vähenda tema tegevusvabadust mainitud suhtes.“ Teiste sõnadega, kui näit. Egiptust ja Suetsi kanalit hädaoht ähvardab, jätab Briti enesele õiguse ähvardaja vastu ka kallaletungimisega tasakaalu jalule seada, ilma et ta lepingu soodustustest ilma jääks. Chamberlaini soovis, et ka dominioonid saaks allakirjutama kutsutud. Viimaks, 26. mail 1928, andis uueks lepinguks oma nõusoleku ka Jaapan iseloomustava ja tabava reservatsiooniga: „On aru saadud, et Ameerika Ühendriikide ettepanek ei sisalda midagi, mis keelaks iseseisvatele riikidele omakaitse õigust ega midagi, mis oleks kokkukõlastamata avalikku rahu kindlustavate lepingute kohustistega, nagu seda on Rahvasteliidu pakt ja Locarno lepingud“.

Kuna nii viisi oli selginud, et suurriikide reservatsioonid ja lepingu tõlgendamine Ameerika poolt juba ette (28. IV kõne) õigeks võetud, oli lepingu enese sõlmimine vaid lihtne vormiasj. Locarno lepingutest saadi nii üle, et kõik nende allakirjutajad (peale suurriikide veel Belgia, Poola, Tšehhoslovakkia) ka uuele lepingule allakirjutajateks kutsuti, nagu ka Briti dominioonid. Lõppeks 23. juunil 1928 saatis riigisekretär Kellogg kõigile mainitud 15 riigile üldkokkuvõtte läbirääkimistest ja uue lepingu teksti kava, kutsudes allakirjutamisele. 11—20 juulini andsid kõik riigid oma nõusoleku, veel korrates lepingu tõlgendamise viisi ja reservatsiooni. Kõige üldisemalt on nad formuleeritud Prantsuse noodis 14. juulist 1928 järgmiselt: „Miski uues lepingus ei kitsenda ega hävita milgi viisil omakaitse-õigust. Ses suh-

tes igale rahvale jääb alati vabadus kaitseda oma territooriumi kallaletungimise või sisse-tungimise (ataagi ja invasiooni) vastu; ta ükski on kompetentneotsustama, kas olud nõuavad alata omakaitseks sõda.

Teiseks, ükski uue lepingu määrustest ei ole vastuolus Rahvasteliidu paktiga, ei Locarno lepingutega ega erapooletuse lepingutega.

Lõppeks, iga lepingu rikkumine mõne kokkuleppinud riigi poolt vabastab teised kokkuleppinud kohustistest lepingut rikkunud riigi vastu.“

Neil eeldustel kirjutatigi 27 aug. 1928 alla Rahupakt, mida mitmed entusiastid loevad suurimaks inimsoo arenemise võidupäevaks.

Selle lepingu sisu seisab riikide kohustises rahu alal hoida omavahel, välja arvatud omakaitse puhul. Ta ei lõpeta sõda, sest miski ei suuda seni sõda kaotada, kuni kestab vaen inimeste südames. Kuid ta teeb sõja raskemaks, sest sõja algaja vastu seisab uus koalitsioon, millest osa võtavad peale Rahvasteliidu liikmete ka mitteliikmed, nagu Ameerika, kelle moraalseks kohuseks on agressori vastu välja astuda.

Sellega luuakse uus mõiste rahvusvahelises õiguses — teisele rahvale kallaletung on ebaseaduslik. See uus mõiste läheb märksa kaugemale kui kesk-aegne mõiste *bellum justum*'i ja *bellum injustum*'i kohta, sest seni maksva õiguse järele oli ka kallaletungimisesõda ebaseaduslik, olgugi teatud juhtudel moraalselt hukkamõistetav (ebaõiglane sõda).

Ja lõppeks on loodud koostöö Rahvasteliidu liikmete ja mitteliikmete vahel kallaletungija nuhtlemise asjus. Esimesed määravad agressori mõiste ja selle vastu võitlemise abinõud küll Liidu kaudu, kuid sama küsimust peavad õhutama ka Ameerika Ühendriigid ja Vene, kes pole Liidu liikmed. Ja kui kallaletung on küllalt selge, on koostöö mõõdapäästamatu rahu alaldamiseks.

Võib kahetseda, et Briandi leping muutudes Kelloggi paktiks samade sõnade juu-

res oma mõtte on kitsendanud. Seda kahet-
sust teravalt katsus demonstreerida Vene,
kes teatas, et ta liitub ainult lepinguga, mitte
aga selle eelkäivate diplomaatiliste kitsen-
dustega. Kuid kahtlemata on küll nii, et
möödnandvaks jääb ikka tõlgendamisel alla-
kirjutajate poolt lepingule antud mõte, nii
lepingus eneses kui ka eelkirjavahetuses
mitteliituvate soovid.

Selles mõttes on ka meil omad raskused.
Mis puutub meie kohustisse Rahvasteliidu
vastu, siis need sarnanevad näit. Prantsuse
omadega. Ja kui teiste eeskujul meie kor-
dame sama tõlgendamist omalt poolt, siis
selgitame vaid veel kindlamini meie sama
reservatsiooni, mis teised enne meid teinud.
Meil on aga veel kindel liiduleping Lätiga.
Ka selle maksvust peame rõhutama, mis ei
ole mitte raske, sest et see on kaitse-
leping ja kohustis varem tekkinud. Kaht-
lemata käib 1. nov. 1923 a. lepingu järele
meie või Läti automaatne sõjaseisukorda
asetamine teisele kallaletungi korral samuti
enesekaitse mõtte alla, kui Briti reservatsioon
eriliste raioonide ja Prantsuse oma erapoo-
letuses lepingute järele. Oma liitumise
teadaande noodis oleks aga tark seda meie
kohustist alla kriipsutada.

Kokkuvõttes peame tunnistama, et Pariisi
pakt küll midagi orginaalset ei sisalda, et
juba Genoa konverentsil 1922. a. rahvad
resolutsiooni vastu võtsid üksteisele mitte

kallale tungida, et Rahvasteliit 1924. a.
Genfis erilise sõjakeelu protokoll ja 1927. a.
agreesiivsõja keelu resolutsiooni vastu võttis,
nagu ka Pan-Ameerika kongress Havan-
nas 1927. a. vastu võttis otsuse sõda kui
rahvusliku politika saavutamise abinõu
mitte tarvitada, on 27. aug. 1928. leping
siiski suur sündmus. Tema peatahtsus sei-
sab just uue õigusnormi loomises, mis
väidab: Kallaletungisõda on keelatud. Kes
selle vastaselt toimib, saadab korda rahvus-
vahelise kuriteo, mille organiseeritud inim-
kond hukka mõistab ja mille koostamiseks
ta peab otsima mõjuvamaid kui seni abi-
nõusid.

Õigusega lähenas Kellogg oma kõnes
15. märtsil 1928. a. Ameerika välispoliitilises
seltis, kõneldes oma tulevasest paktist, et
„lisaks lepingutele on vaja tõsta avalikku
südametunnistust sõja äärmiste koleduste
ja õudsuste vastu.“ Samuti on ta tabanud
asjade tõelist seisukorda, kui ta oma kõne
lõpetades lausub: „Ma ei ole nõnda pime,
et uskuda, nagu oleks tuhandeaastane
rahuriik kätte jõudnud, kuid ma usun, et
maailm on astumas suurt sammu rahvus-
vaheliste tülide rahuliseks lahendamiseks ja
et harilikud inimesed on ühel meelel nende
soovis näha, et sõda kui institutsioon oleks
kaotud.“

XI. 1928.

Kirjanduse ülevaade.

Prof. dr. Stephan v. Csekey: Die Verfas-
sungsentwicklung Estlands 1918—1928.

Verlag von I. C. Mohr. (Paul Siebeck). Tübingen 1928

Eesti õigusteadlastele teeb suurt muret küsimuse
lahendamine, kuidas rahvusvahelisele õigusteadlaste
perele kättesaadavaks teha Eesti õiguse allikad ja
riigi õiguslikku struktuuri puutuvad materjalid. Mõõ-
dunud aastal kujunes see küsimus isegi läbirääkimiste
esemeks Tartu Ülikooli õigusteaduskonna ja Tartu ning

Tallinna õigusteadlaste Seltside vahel, mille üle läbi-
rääkimised alles käimas. Kuid selle probleemi osa-
lisele lahendamisele on asunud üksikud Eesti õigus-
teadlased omaette, käsitledes välismaa ajakirjades ja
eri väljaannetes üksikuid Eestisse puutuvaid õigus-
teaduslikke probleeme ja pakkudes tõlkes vastavat
juridilist materjali. Eesti Vabariigi 10 aasta juubeli
pühul on ka prof. Csekey Eesti põhiseadusliku riigi-
korra arenemise üle avaldanud pikema artikli Saksa
juridilises ajakirjas „Das öffentliche Recht der Gegen-

wart — Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, mis tähtsasi ilmunud ärarõmbena eriraamatuna. Autor on omale ülesandeks seadnud näidata, kuidas Eesti põhiseaduses leiduvad juhtmõtted on seni praktiliselt teostatunud. Alul annab autor ajaloolise ülevaate põhiseaduse juhtmõtete tekkimisest, käsitledes 24. veebr. 1918. a. manifesti kõigile Eestimaa rahvastele, Eesti vabariigi valitsemise ajutist korda 4. juunist 1919. a. ja maksvat põhiseadust; järgnevatel peatükkides peatub autor eraldi riigi maa-ala ja riigi sümbolite (riigi lipp ja vapp), rahva ja kodanikkude põhiõiguste, ning riigikogu, valitsuse ja kohtu funktsioonide juures, seega jälgides põhiseaduse ainestiku korda. Raamatu lissasse on paigutatud tähtsamate riigiõiguslike seaduste ja määruste tõlked. Tõlgitud on põhiseadus ja selle maksmapaneku seadus, Ajutised administratiivseadused 19. nov. 1918. a., Ajutine riigikontrolliseadus 5. veebr. 1919. a., Administratiivkohtu kord 12. veebr. 1919. a., Omavalitsuste ajutine järelevalve seadus 11. okt. 1919. a., Riigikogu kodukord 24. apr. 1921., Kodakondsuse seadus 27. okt. 1922, Juhtnõuõrid kodakondsuse seaduse kohta 25. nov. 1922, Riigikorra kaitse seadus 12. veebr. 1925, Vähemusrahvuste kultuur-omavalitsuse seadus 12. veebr. 1925, Vähemusrahvuste kultuur-omavalitsuse korralduse määrus 8. juunist 1925, Rahvusnimedirjade pidamise määrus 8. juunist 1925, Juhtnõuõrid vähemusrahvuste kultuur-omavalitsuste kultuur-hoolekogude tegevise kohta 18. det. 1925, Usutühingute ja nende liitude seadus 12. nov. 1925 ja Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seadus 18. veebr. 1926. Autor selgitab ja klassifitseerib teaduslikult põhiseaduse vorme, näitab, kuidas need praktiliselt on teostatud ja missuguseid lahkarvamusi nad on esile kutsunud. Üldiselt suhtub autor Eesti põhiseaduslikusse riigikorrasse heatahtlikult, nimetades Eesti põhiseadust moodsaks ja täiesti arenemisvõimseks (lk. 175). Kuid koos meie kodumaaliste arvustajatega loeb ka autor põhiseaduse suurimaks puuduseks valitsemisüsteemi, kus riigivanem ja vabariigi valitsus ei kujunda mingit vastukaalu riigikogule, mille tagajärjel täidesaatev võim on ainult seaduseandliku võimu agendiks (lk. 206). Autor arvab, et proportsionaalne valimisviis ja parteide rohkus koos pilletega kunstliku parlamentarismi poole — parlamentarismiks puuduvat Eestis tähtsad eeldused — ei võimaldavat püsivat valitsust ja ainult tänu rahva iseloomule ei kandvat valitsuskriisid Eestis tõsist ja rasket iseloomu, esinedes mitte tihedamalt, kui presidentidegagi vabariikides. (lk. 206—207). Oma raamatus: „Парламентаризм и суверенное государство“ tähendab prof. Maim õieil, et parlamentaarset riigikorra käsitlemisel on õpetlased tähtsi monarhiline riigikorra põhjal kujundatud konstruktsioonide võimuses, mis asjaolu segab selgitada riigiõiguse mõisteid parlamentarismi ajajärgu faktiliste vahetõrkade kohaselt (lk. 31), kuna aga

riigiõiguse põhilauseid peab tuleama ikkagi realiseerunud ajajärgu riikluse faktilistest vahetõrkadest. Parlamentarismi juures domineerib faktiliselt alati seaduseandlik kogu valitsuse üle ja kui seaduse juures ei sünni riiklikku katastroofe, siis ei saa seda seletada üksnes rahva hea iseloomuga. Igatahes ei kannaks niisugune seletus parlamentarismi teadusliku uurimuse tulemuste ilmet. Miskipärast peab autor ka põhiseaduse § 25 ainult põhiseaduse kokkuseadmisel valitsenud ajavaimu kajastuseks ja majanduspoliitilise sotsialismi mõttekäigu avaldiseks (lk. 189), kuigi tema sealsamas tõendab, et selle normiga on kinnitatud maksev kord töölise kinnitamise ajal ja et selles normis üles seatud programm on osaliselt juba eriseadustega teostatud. Teistes uutest konstitutsioonides, eriti ka Saksa konstitutsioonis, on riigi sotsiaalpoliitilised ülesanded palju laiemat käsitlust leidnud kui Eesti põhiseaduses § 25 kujul. Kõikide autori poolt puudutatud küsimuste juures on käesolevas ülevaates võimatu peatuda. Katsun ära märkida ainult üksikuid autori seisukohti, mis erilist huvi pakuvad või mis uusi vastu vaidlusi välja kutsuvad. Kõige pealt väärib tähelepanu autori seisukoht, et põhiseaduse § 24 ei tee takistusi üldistes huvides eraomanduse võõrandamiseks tasuta. Autori arvamus järele võib erijuhitudel sellele takistuseks olla ainult kaalutlused praktilise poliitika otstarbekuse seisukohalt, aga mitte põhiseaduse seisukohalt (lk. 179—180). Peatudes põhiseaduse § 34 juures (lk. 193—194) käsitleb autor ka riigikogu juhatus otsust võõrandatud maade eest tasumaksmise seadust rahvahääletamisele mitte panna. Mäletavasti olid selles küsimuses riigikogu juhatusel juriskonsultideks mõned ülikooli õppejõud, kelle seletuse järele see seadus pidi olema „maksuseadus“. Nüüd asub ka prof. Csekey seisukohale, millel õigusteadlaste enamus algusest peale olnud, et riigikogu juhatus otsus võis õige olla poliitiliselt, mitte aga juriidiliselt, sest „maksuseaduse“ all mõistetakse seadust, mis käsitleb riigi sissetulekuid avaliku õiguse alusel. Põhiseaduse § 7 sisalduvat keeldu Eesti kodanikkudel vastu võtta võõraste riikide aumärke ja autähti mõistab prof. Csekey samuti kui E. Madison ja Angelus oma põhiseaduse saksakeelses väljaandes, et keelatud on vastu võtta aumärke sihiga neid kanda. Arvan, et niisugune seletamine on otseses vastuolus § 7 tekstiga. § 7 ei keela vastu võetud võõraste riikide aumärkide kandmist vaid just nende vastuvõtmist. Aumärkide annetamise mõte seisab ikka selles, et aumärke kantakse ja § 7 tõlgendamisel vahetegemine aumärgi vastu võtmise ja selle kandmise vahel on täiesti kunstlik. Kuigi selle normi rikkumisel puudub praegu sanktsioon, peaks vabariigi valitsus ja meie välisesindajad seletama seda normi täpsalt, et kodanikke ära hoida tahtmatust põhiseaduse rikkumisest. Huvitav oleks veel ära märkida, et autori arvamus järele võib riigi-

riigikogu muuta harilikus korras rahvahääletamise korras vastuvõetud seadusi, kuna põhiseadus sellele tõkkeid ei tee ja selle korra tarvitamiseks tuleks arvutada ainult poliitilisi kaalutlusi. Käsitledes Vabariigi valitsuse õigusi esitab prof. Csekey seisukohta, mis tema mujal juba varem on kaitsenud, nimelt, et vabariigi valitsus võib põhiseaduse § 60. p. 7 alusel ilma erivolitusega üldmäärusi välja anda, mis seadusi asendavad või täiendavad (*praeter legem*). Sellest seisukohast lähtudes arvab autor põhiseaduse § 13 käsittemisel, et seni kui pole seadustega ära määratud, missugused mõtteavaldused kõhblusega ja riigikaitse huvidega vastuolus on, võiks seda valitsuse üldmäärustega teha (lk. 181.) Isiklikult püsin teisel seisukohal. Arvan, et põhiseaduse § 3 järele võib riigivõimu teotsemise aluseks olla ainult põhiseadus ja seadus, ja et selle järeldusele peavad ka vabariigi valitsuse üldmäärused põhinema seadustel (Vrd. ka §§ 8, 10, 17 — 19, 24 26). Loen ka eksitavaks ja ebatäpsaks, kui autor nimetab põhiseaduse § 81 põhjal antavaid seadusi ja määrusi „Notverordnungen“iteks ja seiguseta jääb, mis tuleb mõista „Ausnahmeverordnung“i all *contra legem* (lk. 202). Võrdlemisi peatiskaudest on autor käsitlenud põhiseaduse VI peatükki. Autor arvab, et kohtuvõimu korraldamise alal on üldiselt maksuma jäänud endine kord, mis aga on ekslik. § 69 on üldiselt olulise ja põhjaliku muudatuse toonud endise korda ja üles seadnud probleemid, mis alles lahendamist ootavad. Riigikohtu, riigikogu ja vabariigi valitsuse vahetõrke on alles selgitamata, samuti riigikohtu ja kohtuministri vahetõrke. Neid probleeme autor loomulikult ei puudutagi, kuna tema juba on asunud seisukohale, et üldiselt on endine kord püsima jäänud. Põhiseaduse § 71 tõlgendab autor, nagu Madison ja Angeluski, et kohtunikku võib tagandada ametist ainult kriminaalkohtu teel, aga mitte distsiplinaarkohtu teel. Kuid autor nimetab sellejuures täiesti ekslikult, et samal seisukohal asuvat ka prof. Uluots viimasel Õigusteadlaste päeval peetud referaadis: „Kohtuvõimu korraldus põhiseaduses“. Oma referaadis prof. Uluots küsimuse kohta lõpliku vastusi üldse ei andnud, vaid ainult oletas järgmist: „Praktiline tagajärg on see, et põhiseaduses on ainult sõnad: „tagandada ametist kohtu teel“ ning laendava seletuse kaudu võidakse mõelda, et „kohtu teel“ tähendab nii hästi kohtu teel kriminaal-asjajähtamise korras kui ka kohtu teel distsiplinaar-asjajähtamise korras“. (Õigus nr. 5, 6, 7, — 1928 a. lk. 216). § 71 käsittemisel ka riigikohtu üldkogu seni püsinud samal seisukohal, nagu prof. Uluotski, nimelt, et põhiseadus ei nõua, et kohtunik võiks ametist tagandatud olla ainult kriminaalkohtu otsusega, mis pärast küsimus kuulub lahendamisele harilikkuude maksvate seaduste alusel. Maksvate kohtu Asut. sead. järele võib aga kohtuniku ametist tagandada ka distsiplinaarkohtu teel. Ebatäppis on ka autori seletus (lt. 211), et riigikohus on administratiivasjades revisjoni astmeks.

Arvatavasti on autor mõelnud ainult neid administratiivasju, mis esimeses astmes otsustatakse rahukohutuniku või rahukogu poolt.

Autor on üldiselt oma töös kasutanud laialdast materjali: Asutavas Kogus peetud kõnesid, üksikute isikute vastavaid artikleid ja riigikohtu otsuseid. Kuid selle materjali tarvitamise juures oleks soovinud näha suuremat täpsust, mis küsimuste selgitamisele rohkem kasulik oleks olnud. Näiteks, käsitledes kaitseseisukorra küsimust (lt. 189) seletab autor, et kuna kaitseseisukorra kohta eriseadust pärast põhiseaduse maksimalkamist ei ole välja antud, siis tuleb veel maksvaks lugeda sellekohaseid Vene seadusi, mille järele erakordseks seisukorraks on sõjaseisukord ja kindluste jaoks piiramiseseisukord. Seejuures aga tähendab autor, et riigikohus on oma otsuses nr. 32 — 1926 a. asunud teisele seisukohale. Missugusele? — seda autor ei ütle. Tegelikult on aga selles otsuses riigikohus samuti lugenud maksvateks vastavad Vene seadused ja ainult konstaterinud, et maksvad Vene seadused näevad ette üldist erakordset seisukorda kolmel kujul: kui kõvendatud valvekorda, erakordset valvekorda ja sõjaseisukorda. Käsitledes § 15 ette nähtud petitsooniõigust, seletab autor, et riigikohtu otsusega nr. 64 — 1923 a. on tunnustatud § 15 põhjal õigust pöörduda mitte ainult riigikogu ja valitsusasutiste, vaid ka kohtute poole (lk. 184). Süüraast õigust selles otsuses ei ole tunnustatud. Käsitledes § 48 puhul riigikogu liikme immuniteedi küsimust (siteerib autor O. Strandmann'i kõnet Asutavas Kogus, mille järele riigikogu liikmeid ei või vastutusele võtta ainult poliitiliste kõnede pärast, kuna aga laimu ja sõimu pärast neid võib kohtulikule vastutusele võtta ning tähendab, et lähema seletuse on see küsimus leidnud riigikohtu kriminaalosakonna otsuses 19/26 maist 1926. a. nr. 243. Milles see lähem seletus seisab — autor ei nimeta. Tegelikult on aga see lähem seletus hoopis teisugune, kui seda esitatud Strandmanni kõne väljavõttest võib järeldada.

Silma puutunud ebatäpsusest võiks veel nimetada, et peatudes omavalitsuste asutiste koosseisu juures, tähendab autor, et maa-, linna-, alevi- ja vallavalitsused koostuvad maaesimehest, linnapeast, alevi- ja vallavanemast, nende abidest ja vastavatest sekretäridest. Maa- ja linnavalitsuse liikmed ei ole aga mitte kõik esimeeste abid. Lõppeks veel mõned sõnad lisada kohta. Neist olen lähemalt läbi vaadatud ainult Administratiivkohtu korra tõlke. Kahjuks on autor andnud tõlke selle seaduse esialgse teksti järele, arvestamata jättes neid muudatusi, mis §§ 31, 37 ja 38 tehtud — 1904 ja 1925 aastal kohtumaksude seadustega. 1928 a. väljaandes oleks tulnud neid muudatusi ära märkida, eriti veel, kui autor on juurde lisanud märkuse, et 1. jaanuarist 1928. a. tuleb lugeda marga asemel sent ja 100 marga asemel 1 kroon. Sõna „määrus“ on autor tõlkinud igal

pool „Verordnung“, mis pole täppis: § 2 järele võib protesteerida ja kaevata administratiivkasjus valla-, alevi-, linna- ja maandukogude, üksikute ministeeriumide j.n.e. otsuste, korralduste ja määruste vastu, kui need maksvate seadustega või seadusjõuliste kohtulikkude määrustega kokku ei käi. Esimesel korral pole „määrus“ mitte „Verordnung“, s.o. üldmäärus, vaid konkreetse asja lahendamise administratiivaktiga, ainult teisel korral on „määrus“ all mõistetud „üldmäärust“ — „Verordnung“. „Verordnung“ ehk „üldmäärus“, kui tema seadusepärane on — on ikka kohuslik ja saksa keelest eesti keelde tagasi tõlkides kujuneks § 2 nii, et üldmääruse peale võib kaevata, kui tema üldmäärusega kokku ei käi. On ju õige, et meil tarvitatakse sõna määrus vahel üldmääruse mõistena, vahel-otsuse ja korralduse teisendina. Näiteks siseminister vahel „otsustab“, vahel „määrab“ kedagi sõjaseisukorra piirkonnast välja saata. Kuid Administratiivkohtu korra § 2, 5, 6 ja 22 käsitlemisel tuleb kindlasti vahet teha lihtsasti „määruste“ ja „seadusejõuliste kohuslike määruste“ vahel, ning ainult viimasel juhul oleks kohane „määrust“ tõlkida sõnaga „Verordnung“, et mõistete vahe oleks selgem.

Üldiselt pakub prof. Csekey raamat rikkalikku materjali välismaalastele tutvumiseks Eesti riigikorraga ja riigitoiguslike küsimustega ning huviga loeb teda ka eesti õigusteadlane, sest paljud põhi-seaduses üles seatud probleemid on alles läbi töötamata ja välja arendamata ning iga tõsine mõtteavaldis sellel alal väärib tähelepanu ja tänu.

A. Palvadre.

Kriminaalõiguse kodifitseerimise rahvusvaheline kongress Roomas, mail 1928.

Mai lõpul peeti Roomas II rahvusvaheline kriminaalõiguse kodifitseerimise kongress, millest osa võtsid esindajad 10 riigist, eriti neist riigist, kus praegu käimas kriminaalõiguse koodeksi väljatöötamine. Kongressi tööde aineks oli peamiselt väga kompleksed ja delikaatsed küsimused, nagu ohutustamisvõtete, rahvusvahelise retsidivi probleemid ja välismaal tehtud kriminaalkohtu otsuste mõju kodaniku võimele sisemaal.

Ohutustamisvõtete küsimus (mesures de sûreté, меры безопасности) sisaldab erilisi raskusi, puudutades kriminaalõiguse teoorias valitsevat põhjalikku vastuolu klassikalise ja positiivse koolide vahel. See küsimus oli juba 1926. a. ja 1927. a. Varssavi kongressidel harutamiseaineks. Rooma kongressi korraldajale komiteele näis seepärast teem olevat küps temale konkreetse lahenduse andmiseks, seda enam, et arvurikkad riigid oma kriminaalkodeksi eelnõudes on selle instituudi sisse võtnud ja et tähtis oleks neis untes koodeksites insti-

tuudile võimalikult ühtlane kästus anda. Seepärast võeti see küsimus päevakorda tema täies ulatuses, ta juriidilise loomu, nende võtete organisatsioon, nende eriliikide ja nende teostamise subtes.

Kongressi tööde paremaks kordamiseks jaotati k. komitee kongressi 4 komisjoni ja määras iga päevakorra punkti jaoks referendid: professorid Rappaport (Poolast), Radulescu (Rumeenlast), Ferri (Roomast) ja Massari (Napolist). Peale avamiskoosolekut valiti aujuhatajaks Rocco (Itaalia kohtuminister) ja Carton de Wiart (Belgiast) ning tegevaks juhatajaks d'Amelio (It.). Peale üldkoosoleku töötasid 4 komisjoni eriküsimuste kallal. Iga päevakorra punkti kohta võeti vastu otsused, mis formuleeriti §§-denaol. Üldise skeemi võeti sisse ka punktid, mis igale maale lubab mõnes aines erinorme anda. Komisjonide tööde tulemused harutati veel läbi üldlõppkoosolekul ja võeti nad vastu. Peale selle võeti ka vastu otsus asutada „Kriminaalõiguse ühtlustamise kongresside rahvusvaheline büroo“ ja määrati selle liikmed. Selle büroo ülesandeks on: kindlustada ühtlustamistööde kontinuitet ja koos A.I.D.P. (Association internationale de droit pénal) välja töötada süstemaatiline plaan tulevastele kongressidele ühtlase laadi andmiseks. Kongressi toimetused ja materjalid saadeti osavõtnud riikide valitsustele laiall. Esitame allpool kongressi poolt vastu võetud resolutsioonide tõlke.

1. Komisjon. Ohutustamisvõtete juriidiline laad ja organisatsioon üldiselt.

Art. 1. Ohutustamisvõtete alla heitmine: seaduse ilmne määrus. Kedagi ei või ohutustamisvõtete alla heita, mis pole seadusega ilmselt määratud ja väljaspool seaduses ette nähtud juhtusid.

Art. 2. Ohutustamisvõtete kohaldamistingimused. Ohutustamisvõtteid võib peale panna ainult ühiskondlikult hädaohtlikele isikule, kes on toime pannud teo, mis seaduses süüteona ette nähtud isegi, siis, kui need isikud pole vastutavad ehk karistatavad.

Iga maa seaduseandlusele on reservitud järgmine lause:

„Seaduses määratakse ära teised juhud, mil võib kohaldada ohutustamisvõtteid ühiskondlikult hädaohtlikele isikule.“

Art. 3. Kuritegija ühiskondlik hädaohtlikkus. Ohutustamisvõtted määratakse peale seda, kui on kindlaks tehtud teo kordasaatva isiku hädaohtlikkus, välja arvatud juhud, kui hädaohtlikkus eeldatakse seadusega.

Ühiskondlikult hädaohtlikuks arvatakse teo kordasaatnud isik, kui on karta, et ta veel korda saadab uusi tegusid mis seaduses süüteona ette nähtud.

Iga maa seaduseandlusele on reservitud lause: „Ühiskondlik hädaohtlikkus järeldub kordasaadetud

tee loomust ja raskusest ning neist olukorrist, mis ette nähtud art. 134 viimasel lõikes.¹⁾

Märkus: Komisjon peab tarvilikuks soovitada riikidele kriminaalkohtuniku spetsialiseerumist, mis absoluutselt vajalik ohutustamisvõtete edukaks kohaldamiseks.

Art. 4. Kompetents. Ohutustamisvõtteid määrab igal juhul kohtunik.

Reservitud lause: „Kui nad ei sisaldu süüdimõistvas või vabastavas otsuses endas, võib neid määrata edaspidise protseduuri järele.“ Seaduses ette nähtud juhul võib kohtunik ohutustamisvõtte määrata isegi enne süüdimõistvat või vabastavat otsust.

Kohtunikul on õigus isiklikku vabadust võtva ohutustamisvõttega asendada mõnd teist, mis vabadust ei võta, silmas pidades konstateerimist süüdimõistetud hädaohtlikkuse kohta karistusteostamisel.

Ohutustamisvõtete kohaldamisel peab kohtuniku diskretsioonilise võimu suhtes tähele panema art. 133 lõiget.²⁾

Art. 5. Ohutustamisvõtete kestus. Hädaohtlikkuse uuesti järelekatsumine. Ohutustamisvõtete kestus sõltub nende võtetete alla heidetute hädaohtlikkuse kestusest.

Oma otsuses ohutustamisvõtete kohta või mõnes järgnevas otsuses määrab kohtunik kindlaks tähtaja, mis ei ole mitte lühem ohutustamisvõtte minimaalsest kestusest, mille möödudes ta asub hädaohtlikkuse uuesti katsumisele.

Kui hädaohtlikkus edasi kestab, määrab kohtunik uue tähtaja järgnevaks katsumiseks. Siiski võib kohtunik, silmas pidades sealjuures seaduses iga võtte jaoks ette nähtud minimaalset piiri, igal ajal uuele kindlaksmääramisele asuda, kui tal on põhjust arvata hädaohtlikkuse lõppemist.

Art. 6. Ohutustamisvõtte lõpetamine. Ohutustamisvõtte lõpetatakse, kui kohtuniku poolt vastavalt eelmise artiklile tehtud kindlaksmääramistest järeldub, et isik, kelle kohta ohutustamisvõtteid tarvitati, pole enam ühiskondlikult hädaohtlik. Siiski ohutustamisvõtteid määratakse uuesti, kui peale nende lõpetamist tehtud konstateerimised lasevad arvata, et hädaohtlikkus pole lõppenud.

Sel puhul kohaldatakse samuti eelmise artikli kaht viimast lõiget, välja arvatud see osa, mis puutub ohutustamisvõtete minimaalsesse kestusse.

II. Komisjon. Ohutustamisvõtete erilligid.

Ainus artikkel. Ohutustamisvõtteid on:

I. Vabadust võtvad ja nimelt: 1) Interneerimine vaimuhaigete kurjategijate majadesse. 2) Inter-

1) Konverentsi „Documents préliminaires“ lk. 44.

2) Konverentsi „Documents préliminaires“ art. 133.

neerimine vaimselt ja kehaliselt anormaalsete kurjategijate varjupaigusse. 3) Retsidivistide, harjumuskurjategijate ja parandamatute kinnipidamine eriasutistes. 4) Hulkurite, kerjuste, juurdunud lasklejate paigutamine sunduslikku tööasutisse. 5) Allealiste kurjategijate paigutamine kaavatus- või parandusasutisse.

II. Vabadust kitsendavad: 1) Vabadusevalve all. 2) Asumiskeeld. 3) Alkoholsete jookidega asutiste külastuse keeld. 4) Mõne ameti või elukutse pidamise keeld. 5) Välismaalaste väljasaatmine. 6) Allealiste kurjategijate hooldamisvõtteid.

III. Muud võtteid. 1) Erikonfiskeerimine. 2) Hea käitumise kindlustus. 3) Ettevõtte sulgemine.

III. Komisjon. Ohutustamisvõtete teostamine.

Art. 1. Karistusele lisandatud ohutustamisvõtete teostamine. Ohutustamisvõtteid, mis mõnele vabadust võtvale karistusele lisandatud, teostatakse peale karistuse kandmist, välja arvatud seaduses määratud erandid.

Ohutustamisvõtteid, mis lisandatud isiklikku vabadust mitte võtvale karistusele, teostatakse peale seda, kui süüdimõistev otsus on seadusejõusse astunud. Ent kohtunik võib määrata, et süüdimõistetud või vabaksmõistetud, keda kinni ei peeta, esialgu vabaks võib jääda valve all, isegi enne otsuse seadusejõusse astumist. Kui asi puutub nõdra-meelsesesse, allealisesse, harjunud joomarisse või isikusse, kes on kroonilises alkoholitürgistuses alkoholi või uimastavate ainete tagajärjel, võib kohtunik isegi eeluurimise või kohtuliku juurdluse ajal määrata esialgse interneerimise haige- või valve- majja või kohtulikku parandusmajja, põllukolooniasse või tööparandusmajja.

Ohutustamisvõtte esialgse kohaldamise aega ei arvata neil juhtudel selle võtte minimaalsesse kestusse. Ajutiste vabadust mitte võtvate võtete teostamine, kui see võte on lisandatud vabadust võtvale võtteile, toimub peale viimaste teostamist.

Art. 2. Ohutustamisvõtete teostamise edasilükkamine vabadust võtva karistuse puhul. Kui mõne võtte teostamise ajal vastutava isiku suhtes see peab kandma isiklikku vabadust võtvat karistust, lükatakse ohutustamisvõtte teostamine edasi ja algab uuesti peale karistuse kandmist.

Art. 3. Hädaohtlikkuse uuesti järelekatsumine enne ohutustamisvõtte teostamist. Kui ohutustamisvõtte lisandatud isiklikku vabadust mitte võtvale karistusele või määratud vabaksmõistetud süüdlasele, siis peab enne võtte teostamise algust uuesti järele katsuma tema ühiskondlikku hädaohtlikkust, kui on möödunud x aega võtte kohaldamise määruse andmisest.

Art. 4. Mitme teo eest süüdistatud isikud. Kui keegi on isegi mitmel ajal, toime pannud mitu tegu, mis võivad olla või peavad olema aluseks mitme ohutustamisvõtte kohaldamiseks, teeb kohtunik seaduses määratud juhul ühe ainsa deklaratsiooni hädaohtlikkuse üle ja kohaldab ühe ainsa ohutustamisvõtte.

Kui tegu, mille eest võib kohaldada või peab kohaldama isikl. ohutustamisvõtet, toime pandi või konstateeriti peale seda, kui mõni teine isikl. ohutustamisvõtte oli juba määratud, lõpetab kohtunik viimase võtte ja kohaldab sellise, mis vastab hädaohtlikkuse ütlele konstateerimisele. Kuid kohtunik võib eelnevates määrustes ette nähtud juhtudel teostamise ajal seda mõne teisega asendada, arvestades hädaohtlikkuse uusi konstateerimisi.

Art 5. Ohutustamisvõtete rikkumine. Kui keegi, kes allub isikliku vabaduse võtmise või riigist ajutiselt väljasaatmise ohutustamisvõttele, omavoliliselt sellest võtte teostamisest loobub, hakkab selle võtte minimaalne kestuse periood maksma sest päevast, mil seda võtet uuesti hakatakse teostama.

Seda määrust ei kohaldata vaimuhaigete, kurjategijate, varjupaika või haige- või valvemajja interneeritu üle.

Art. 6. Süüteo karistuse kustumise mõjust. Kuritöö kustumine aegumise ga: selle mõju ohutustamisvõtetele. Süüteo aegumine ei takista teo ja hädaohtlikkuse konstateerimist ohutustamisvõtte kohaldamiseks ega ka ohutustamisvõtete teostamist, mis olid määratud enne kui otsus sai äramuutmatuks. Ka amnestia korral kohaldatakse seda määrust, kui amnestia dekreedis pole teisiti otsustatud.

Karistuse aegumine ei takista ohutustamisvõtete kohaldamist ega teostamist, mis kohtunik oli juba määranud.

Reservitud lause „Igal juhul määratakse vabadusevalve alla vähemalt kolmeks aastaks, kui amnestia või kolektiivse või individuaalse armuandmise tagajärjel süüdimõistetud pääseb surmanuhtlusest või eluaegsest sunnitööst täieliselt või osaliselt. Kui asi puutub harjumus-, elukutses- või kalduvuskurjategijasse, asetatakse süüdimõistetud põllukoloniasse või mõnda töö-parandusmajja.

Kui kuritöö kustub aegumisega, käib ohutustamisvõtte kohaldamise eel hädaohtlikkuse konstateerimine, ja kohtunik võib seadusega määratud ohutustamisvõtte asendada teise raskemaga. Soovitus: Ohutustamisvõtte alla heidetute kohtlemise normid on jäetud karistuse määruste reeglentide hoolde, täiendusena üldistele art. 7, 8, 9, normidele, mis järgnevad.

Art. 7. Isiklikku vabadust võtvate ohutustamisvõtete teostamiseks mää-

ratud asutised. Kasvatuse, hooldava kohtlemise ning töö režiim. Isiklikku vabadust võtvate ohutustamisvõtete teostamine toimub selleks määratud asutistes. Naised interneeritakse meestele määratud asutistest eraldi. Terved peavad tööd tegema.

Igas asutises tarvitatakse spetsiaalset režiimi kasvatamises või hooldavas kohtlemises ja töös, tähele pannes kuritegelisi kalduvusi ja harjumusi ning üldiselt interneeritute hädaohtlikkust.

Mis puutub interneeritute ülalpidamise kuldusse, töö tasumisse, ja selle tasu jaotamisse, kohaldatakse võimalust mööda art. 145 ja 190 ettekirjutusi (1). Vaimuhaigete kurjategijate varjupaigusse interneeritute ülalpidamise suhtes käiakse hospitalisatsioonikulude kohta käivate eeskirjade järele.

Art. 8. Teostamine. Põllukolonias ning töö-parandusmajus paigutatakse eri-osakonnisse harjumus- või elukutses-kurjategijad ja kalduvuskurjategijad.

Kohtunik otsustab, kas ohutustamisvõtet tuleb teostada põllukolonias või töö-parandusmajas, arvestades paigutatava isiku olukorda ning kalduvusi. Määrust võib muuta ka teostamise kestel.

Art. 9. Interneerimine haige- ja valvemajja. Karistustele kuritegude eest, mis on ebatahtelised, kuid vaimse nõrkuse või kroonilise alkoholi või uimastavate ainete mürgistuse või kurtumuse tõttu kergendatud, lisandatakse käsk süüdimõistetud interneerimiseks haige- või valvemajja vähemalt aastaks, kui määratud karistus ületab aastase vangistuse.

Kui teostatud kuriteo eest seadus kirjutab ette surmanuhtluse, või eluaegse sunnitöö, või vangistuse mitte alla 5 aasta või mitte üle 10 aasta, määratakse ohutustamisvõtte vähemalt 5 aastaks.

Kui asi puutub ebatahtelisse või mõnda rahaliselt karistatavasse kuriteosesse, või üleastumisse, siis määratakse peale hädaohtlikkuse konstateerimist interneerimine haige- või valvemajja vähemalt 6 kuuks; kohtunik võib siiski interneerimise asendada vabadusevalvega. Seda asendamist ei või teha, kui asi puutub süüdimõistetusse, kelle karistus alkoholi või uimastavate ainete mürgistuse tõttu kergendatud.

Kui peab määratama interneerimist haige- ja valvemajja, siis ei kohaldata ühtki teist isiklikku vabadust võtvat ohutustamisvõtet.

IV Komisjon. Retsidiiv; võimetus, õiguse kaotamine ja keelud.

Ohutustamisvõtteid aja ning ruumi suhtes. Rahvusvaheline retsidiiv.

Art. 1. Kui keegi on toime pannud väärteo x riigis, peale seda kui ta süüdi mõistetud välismaal

süüteo, mis ette nähtud ka seadusega x, siis tuleb teda käsitada retsidivi ja välismaal tehtud kohtuotsuste suhtes kui retsidivisti tingimustel ja juhtudel, mis käesoleva koodeksi poolt määratud.

Võimetus, õiguse kaotamised või keelud.

Art. 2. Kui uuesti välja läinud X on välismaal süüdimõistatud üldõiguse süüteo eest, mis X seaduse järele tooks kaasa mõnede võimetus, õigustekaotuste või keeldude deklareerimise, võib kohtunik X deklareerida neld võimetus, õigustekaotusi või keelde, mis seadused X ette näevad nende süütegude puhul.

Art. 3. Välismaalane, kes karistatud oma maal üldõiguse süüteo eest, kaotab riigis X nende õiguste kasutamise ja tarvitamise, mis tal välismaal lõpliku otsusega on ära võetud.

See määrus ei ole kohalduv, kui võimetused, õigustekaotamised või keelud, mis välismaa otsusega deklareeritud, ei vasta avalikule korrale.

Art. 4. Kohalduv seadus. Ohutustamisvõtete suhtes kohaldatakse seda seadust, mis maksev nende võtete teostamist põhjustava hädaohlikkuse hetkel.

Ohutustamisvõtted kohalduvad kõigile neile kodanikele, kes on riigi territooriumil ja kellele X karistuse seadus on kohalduv.

Art. 5. Välismaal toime pandud teod. Kui välismaal toime pandud tegu on otsustatud või natsionaalterritooriumil uuesti otsustatud, kohaldatakse X seaduses ette nähtud ohutustamisvõtteid, vaatamata sellele, kas need võtted on selle riigi seaduses olemas või mitte, kus süütegu toime pandi.

E. Eln.

Riigikohtu tegelus.

Administratiiv-osakond.

Kas kontrollnõukogu on õigustatud Riigikontrolli seaduse § 12, p. 1 põhjal tagasimaksusid määrama ka ministritelt?

Vastus: Jaatav.

Põhiseaduse järgi on minister valitsuse liikmeks ning tema kutsumise üle ametisse ja ametist vabastamise üle otsustas riigikogu. Olles valitsuse liikmeks, on minister maksvate seaduste järele ühtlasi vastava ministeeriumi tegelikuks ja juriidiliseks juhiks, või teatava ametkonna — ministeeriumi kõrgemaks ametnikuks ametastmelises järjekorras. Kujutades ametkonnas kõrgemat administratiivametast, võib minister oma ameti võimu teostada ainult seaduses ette nähtud piirides ja seaduste alusel, nagu iga teinegi ametnik oma võimkonnas seaduste piirides ja seaduste alusel teotsuda võib, eest riigivõimu ei saa keegi teostada muidu, kui põhiseaduse või põhiseaduse alusel antud seaduste põhjal (Põhisead. § 3). Ministri vastutus riigikogu ees kannab üldist poliitilist iseloomu. Riigikogu otsuste ülesannete hulka ei kuulu ministri üksikute toimingute muutmise või tühistamine, ministri seadusevastaste toimingute juriidiliste tagajärgede kaotamine. Riigikogu võib ministritele küll umbusaldust avaldada ja sellega teda ametist lahkuma sundida, kuid tema ise ei otsusta ümber aaju, mis ministri võimkonda kuuluvad ja mis ministri poolt on otsustatud. Üldiselt toimub ministrite seadusevastaste otsuste muutmise administratiivkaebuse korras kohtu kaudu, s. o. korras, mis maksev on ka teiste ametnikkude ja

ametiasutiste suhtes, kusjuures riigikontrollil üldse ei ole õigust taotada ministri otsuse muutmist. Ainult ministri kriminaal-kohtulikule vastutusele võtmiseks ametalalise süüteo eest on riigikogu sellekohast otsust tarvis (Põhisead. § 67). Seaduseandlus on ikka ministrit riigiametukkuude ja riigiteenijate hulka arvanud riigieelarvetes ja palgaseadustes, ning seda otseselt väljendanud R. T. nr. 38—1927 a. avaldatud seaduses nr. 30, kus § 4 määrab: „Riigivanem, ministrid ja riigikontrolloör loetakse riigiteenijateks.“ Riigikontroll on asutis, mille kaudu põhiseaduse § 55 põhjal riigikogu teostab riigi asutiste ja ettevõtete majandusliku tegevuse ja riigi eelarve täitmise kontrolli, ning kontrollnõukogu liikmed on riigikogu poolt valitavad. Kontrolli teostamine sünnib üldises ühises korras kõigi asutiste ja ametnikkude suhtes, kui nende kohtu seaduses kontrolli teostamiseks erikorda ei ole ette nähtud. Põhiseadus, määrates ministrite kriminaal-kohtulikule vastutusele võtmiseks erikorra, ei määra mingisugust erikorda ministrite tsiviil-vastutavuse kohta eraisikute ja riigi vastu. Samuti ei tee erandeid üldkorras ministrite kohta Riigikontrolli seadus, ette nähes ainult §§ 4 ja 5, et teataval juhtudel lahku minekute üle riigikontrolli ja vabariigi valitsuse vahel otsustab riigikogu. Üld-põhimõtte järele vastutab iga riigiteenija isiklikult oma tegevuse seadusepärasuse eest ja kannab ka isiklikult vastutuse tagajärgi, mis tema seadusevastane tegevus põhjustab. Erandid sellest peavad samuti ära märgitud olema üksikute juhtudel vastavates seadustes, nagu seda näeme ka näiteks Tempelmaksu seaduse § 14 p. 3 teisest lõikest, mis määrab: „Kui dokumendid, mille

suhtes Tempelmaksu seadus rikutud, on kinnitanud või allakirjutanud ministrid või nende abid, vastutavad tempelmaksu maksmise eest ametnikud, kes esitanud need dokumendid kinnitamiseks või allakirjutamiseks.“ (R. Adm. t. nr. 598^{II} — 1928).

Kui endise maakasutaja isiklikud huvid endise koha piiride muutmise juures kannatavad, kas tuleb seda sääraseks seadusevastaselt huvide puudutamiseks lugeda, millest räägib Adm. K. K. § 3?

Vastus: eitav.

Adm. K. K. §§ järele on õigus kaevata, kui keegi isiku, seitsi, ühingu ja omavalitsuse-asutise õiguslikud või varanduslikud huvid administratiiv- asjus seadusevastaselt on puudutatud.

Riigi poolt võõrandatud ja üle võetud maade planeerimine võetakse ette üldhuvides, et võimaldada Maaseaduse põhjal üldise kõigi võõrandatud maade otstarbekohast kasutamist (M. T. M. § 49), mispärast loomulik on, et seejuures mõne üksiku endise maakasutaja isiklikud huvid endise koha piiride muutmise suhtes võivad kannatada, kuid seda ei saa seadusevastaseks huvide rikkumiseks lugeda. (R. Adm. t. nr. 419^I — 1928)

Kas linnavalitsusel on õigus lõbustusmaksu jaotamisel üksikute kinode vahel arvestada ka kino asukohta, mugavust jne?

Vastus: jaatav.

1920. a. seaduse nr. 180 (R. T. nr. 61/62) põhjal võis lõbustusmaksu võtta teatav % pileтите hinnast või kuni kaks marka iga ühe inimese istekohta pealt päevas. Samad lõbustusmaksu võtmise alused üldistes joontes on 21. III. 1922. a. riigikogu poolt vastu võetud Lõbustusmaksu muutmise seaduse (R. T. nr. 44—1922 a. sead. nr. 16) §§ 1 ja 2 alles jäänud, kuna § 3 on ette nähtud täiesti uus maksukord, mida linna- ja alevivolikogud olid õigustatud maksuma panema § 5 põhjal 1922. a. lõpposa peale, seejuures vastavaid tähtaegu ära määrates. § 3-as tähendatud korras määrab linnavolikogu lõbustusmaksu summa kinode pealt järgmise terve aasta peale kindlaks, mis linnavalitsus teatavaks tähtpäevaks kinode vahel ära jagab ja selle jaotuse oma ruumides üldiseks teadmiseks üles paneb (15. okt. — 1 nov.). Et linnavalitsus linna volikogu poolt määratud üldise kinoasutiste peale langeva lõbustusmaksu summa jagamisel üksikute kinode vahel peaks arvestama ainult iga kino istekohtade arvu, on alusetu. Ei saa seda oma äranägemise järele talitamiseks lugeda, kui linnavalitsus nimetatud jagamisel arvestab iga üksiku

kinno istekohtade arvu, pileтите hinna kõrgust, asupaika ja muid soodsaid või ebasoodsaid asjaolusid. Seadus ei näe küll otseselt ette, mis alusel lõbustusmaksu jagamine tuleb ette võtta, kuid kui tutvuda Lõbustusmaksu muutmise seaduse projekti juurde lisatud seletuskirjaga (Riigikogu protok. lisa nr. 392 (19) I—IX istungjärk lk. 844) ja aruandja seletusega riigikogus (I Riigikogu prot. 5. istungjärk 1922. lt. 75, 148), siis selgub, et § 3 tähendatud (kolmas) maksukord sarnaneb Trahterimaksu korraga (§§ 30 ja 32) ja on sarnasena ka mõeldud. Seega näeb Lõbustusmaksu muutmise seadus kolm üksteisest erinevat lõbustusmaksu määramise korda ette. (R. Adm. t. nr. 332^I — 1928.)

Kas mootorpaatide pealt, mida veoks tarvitatakse, võivad vallaomavalitsused maksu võtta?

Vastus: eitav.

Valla- ja maakonna omavalitsuse siseasutuste jne. seaduse (R. T. nr. 18/19 — 1920 ja R. T. nr. 3 — 1921 a.) § 38 ja 39 ei jäta mingit kahtlust, et maksu mootorpaatide pealt saab võtta maavolikogu, aga mitte valla-omavalitsus. Sama seaduse § 16-mas ette nähtud veoäri all tuleb ikka mõista hobuseveo-äri, sest 1921 a. seadus (R. T. nr. 3 — 1921 a. sead. nr. 19) ei laiendanud veoäri mõistet, vaid jättis ainult maksu üle määra summa seadusest välja (§ 6). (R. Adm. t. nr. 607^{II} — 1928.)

Kas kutseta õpetajat võib ametisse registreerida, kui sama koha peale kandideerib kutsega õpetaja?

Vastus: eitav.

Aval. algkoolide sead. § 58 ja õpetajate registreerim. määruse § 7 tähendus järele (R. T. nr. 149/150 — 1920 a.) ei või kutseta õpetajat ametisse registreerida, kui samale kohale kandideerib kutsega õpetaja. (R. Adm. t. nr. 721^I — 1928.)

Tsiviil-osakond.

Pärandustombu kinnitamine pärimisõigustesse.

Surnud Mihkel Reinholdi lesk, Katariina Reinhold oli end oma mehe järelejäänud vara peale palunud pärimisõigustesse kinnitada. Üleskutse toimetuse ajal Mihkel Reinholdi päranduse asjus suri ära ka tema lesk Katariina. Rahukohtunik kinnitas Mihkel Reinholdi pärijaiks teisi tema veel elavaid sugulasi ja läks oma otsuses vaikides Katariina Reinholdist mööda. Katariina R. pärandustombu hooldaja kaebel kinnitas Viljandi-Pärnu rahukogu Mih-

kei Reinhold'i pärijaks ühes teistega ka tema lese Katriina R. pärandustombu. — Selle rahukogu määruse vastu andsid teised pärijad riigikohtusse kassatsioonikaebuse, mis tagajärjeta jäeti järgmistel põhjustel: Pärandusetomp kui juriidiline isik (B. ts. õ. §§ 1692, 2624) võib pärandust vastu võtta ja järelikult pärimisõigustesse kinnitada. Käesoleval korral on Mõikel Reinholdi lesk, Katriina Reinhold, end oma mehe vafa pärijaks kinnitada palunud ja oli tema B. ts. õ. § 1705 p. 1. järele ka kutsutud pärijaks, kui pärast mehe surma elus olev lesk. Lese surm enne pärijate kinnitamist ei vähenda ega tee üldse mitte tühistaks tema, lese, pärandustombu ja tulevaste pärijate õigusi Mõikel Reinholdi varanduse suhtes. See asjaolu, et Katriina Reinholdi pärandustombu hooldaja ei ilmunud rahukohtuniku juurde Mõikel Reinholdi pärijate kinnitamise päevaks, ei andnud rahukohtunikule õigust surnud Katriina Reinhold'i õigustest mööda minna Mõikel Reinholdi pärijate kinnitamise juures. Katriina Reinhold oli oma tahteavaldusega Mõikel Reinhold'i pärijaks kinnitatud saada, selle päranduse juba vastu võtnud. See tahteavaldus ei saanud Katriina Reinholdi surmaga mitte tühisteks. Rahukohtunik oleks pidanud kinnitama Mõikel Reinholdi pärijaks kas Katriina Reinholdi ennast (tema palve järele rahukohtunikule) või jälle tema pärandustomp, kui rahukohtunikul andmed olid selle olemasolust. Seda rahukohtuniku minetlust on parandanud rahukogu ja pole sellepärast ühtegi põhjust rahukogu otsuse tühistamiseks (R. tsiv.-osak. t. nr. 569—1928 a.).

Pärandusvara ülemineku aeg pärijale ja pärandusmaksu väljaarvamine.

Rahukohtunikule 29 okt. 1926 a. antud palves seletas pärija Artur Tirmann, et tema isa Mats Tirmann on 16. mail 1926. a. ära surnud ja muu seas palujale, oma pojale talukoha „Suure-Turpsi“ pärida jätnud. Hinnates pärandusvara väärtust 997,750 marga peale, palus Artur Tirmann ennast oma isa seaduslikuks pärijaks kinnitada. Muude dokumentide seas esitas paluja rahukohtunikule ka Taevere valla Vastastikuse tulekinnituse seitsi tõenduse selle üle, et „Suure Turpsi“ talu ehitised on isa Mats Tirmanni surmapäeval, 16 mail 1926 a., tuleõnnetuse vastu hinnatud ja kinnitatud olnud 557,000 marga suuruses summas. Ette kui pärijate üleskutse tähtaeg möödus, pidi pärija

A. Tirmann tulekinnitust uuendama. Kinnituse uuendamiseks võeti aga uus hindamine 11. mail 1927. a. ette ja hinnati pärandusvara hooned juba kõrgemalt — 825.000 marga eest kinnitusele. Sellest uuest hindamisest esitas otskoheste maksude peavalitsus rahukohtunikule tõenduse pärandusmaksu väljaarvamiseks. Rahukohtunik võttes arvesse uut hindamist määras selle põhjal pärandusvara väärtuse kindlaks 1.265.000 marga peale, ühtlasi otsustades pärijalt riigikassa heaks võtta pärandusmaksu 86.350 marka. Pärija erakaebuse peale pärandusmaksu suhtes leidis Viljandi-Pärnu rahukogu, et hooned 11. mail 1927. a., s. o. uue hindamise ajal, veel pärandusejätjale kuulusid ja et pärija selle hindamise järele ka peab tasuma pärandusmaksu. Ainult ühe kuuri, mis pärija poolt juurde oli ehitatud (40.000 marga väärtuses) arvas rahukogu pärandusmaksust vabaks. — Rahukogu määruse peale antud Artur Tirmann'i kassatsioonikaebuse leidis riigikohus rahuldamiseväärilise olevat järgmistel põhjustel: Balti tsiviilõiguse §§ 2621—2636 sünnib päranduse üleminek pärijale — pärija tahteavalduse läbi pärijaks olla. Ts. kp s. §§ 2019—2026 ette nähtud pärijate kinnitus ainult tõestab ja registreerib seda fakti. Päranduse vastuvõtmisega (B. ts. õ. §§ 2639—2640) saab pärija pärandusvaras olevate asjade omanikuks. Käesoleval korral on pärandusejätja surnud 16. mail 1926. a. Sama aasta 29. oktoobril rahukohtunikule antud palves palub tema poeg Artur Tirmann end ainukeseks pärijaks tunnistada. Riigikohus leiab, et pärandusvara käesoleval korral pärija omanduseks üle läks, kõige hiljemalt tema palve esitamisega rahukohtunikule end pärijaks kinnitada. Samal päeval ja ka enne seda oli jõus hoonete tulekinnituse hindamine — 557.000 marka; tähendab, pärandusvara ülemineku ajal oli see hoonete kõrgem väärtus. Pärastine hindamine ja kinnitus — 11. mail 1927. a. — sündis juba pärija kätte üle läinud varandusega, s. o. pärija oma varandusega. See hindamine ei või enam pärandatud vara hinna kindlaksmääramise juures arvesse tulla ega pärandusmaksu määra kohta mõju avaldada. Seda mitte tähele pannes on Viljandi-Pärnu rahukogu oluliselt rikkunud Balti tsiviilõiguse §§ 2621—2640 ja pärandusmaksu seaduse § 3, millepärast ka Viljandi-Pärnu rahukogu määrus selles asjas ei või jääda jõusse (Riigikohtu tsiv.-osak. nr. 729 — 1928 a.).

Vastutav toimetaja: F. Karlson.

Väljaandja: Tartu Õigusteadlaste Selts.

