

JURIIDILINE AJAKIRI

**Õ I G U S**

**TOIMETUS:**

**R. Räägo**  
peatoimetaja

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

---

---

# S I S U.

## Artiklid.

Lang, Väino: Põhiküsimusi kehtivast riigikaitseõigusest. (Järg.) . . . . .	289
Mäll, Joh. Riigi-eelarvetlusmenetlus . . . . .	300

## Varia.

Talundite pärimine . . . . .	322
------------------------------	-----

## Kirjanduse ülevaade.

Vaabel, J.: Ühe kapitaaltese ilmumise puhul . . . . .	331
---	-----

## Riigikohtu tegelus.

### Administratiivosakond:

Kas käitise töölise palgaraamatusse p. „G“ all tehtud sissekanne „kokkuleppel“ määrab ära konkreetsed palga arvutamise alused ja võib seega asendada või tühistada käitises kehtivaid hinnatabeleid? . . . . .	333
Kas vallavanema kompetentsi kuulub tööstusmaksu tagasimaksmine? . . . . .	334

### Tsiviilosakond:

Kas linna kinnisvaral lasuva reaalkoormise maksuvõlg läheb üle uuele valdajale ka kinnisvara sundmüügi korral? . . . . .	335
--	-----

### Kriminaalosalakond:

Kas apellatsioonikohus on õigustatud kohtualuselt sisse nõudma kohtulõivu teise astme eest, kui kohtualune ei ole oma apellatsioonkaebuses temalt väljamõistetud tsiviilhagi vastu vaieldnud, vaid on palunud ainult karistust vähendada? . . . . .	336
---	-----

## Põhiküsimusi kehtivast riigikaitseõigusest.

Väino Lang.

(Järg.)

### II ptk. KOMANDOVÕIM.

#### § 3. Õpend komandovõimust.

Õpend komandovõimust, õigemini komandofunktsioonist kui millestki, mis esineb lahus tavalisest haldusest, on ammugi paelunud politiseerivate õpetlaste tähelepanu. On soovitud konstrueerida sõjaväge ainult osaliselt halduskorraga seotud nähtusena ja paigutada teda suuremas või väiksemas ulatuses riigipea piiramatu suvaõiguse valdkonda. Õpend komandovõimust on ju välja kasvanud positiivõiguslikest faktest. Temaga on aegade vältel püütud anda teadusliku ainupõhjendatuse oreoli valitsejate poliitilistele taotlustele. Juba 1846. aastal saksa etatist ja poliitik Friedrich Julius Stahl<sup>37</sup> väidab: „Der wahrhaft entwickelte Staat hat ein stehendes nationales Heer, das auf allgemeiner Waffenpflicht der Unterthanen ruht und als ein ungetheiltes Ganzes in allen seinen Gliedern unmittelbar dem Souverän verpflichtet ist.“ Õpendit komandovõimust on püütud rakendada ka meie kehtiva õiguse käsitlemisel<sup>38</sup>. Seepärast osutub vajalikuks analüüsida ta teoreetilisi lähtekohti ning sobivust meie kehtiva õiguse seisukohalt.

Alljärgnevas skitseeringus on jälgitud eeskätt Paul Laband'i ja Gerhard Anschützi vastavaalalisi käsitlusi ja Adolf Merkl'i kriitikat.

Sõjaväkke puutuvad valitsemisaktid jagunevad kahte liiki:

<sup>37</sup> Vt. tema Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung, II, Heidelberg 1846, lk. 411.

<sup>38</sup> Vt. Trakman, *op. cit.*, lk. 24 jj.

komandoaktid ja militaarmäärused<sup>39</sup>. Esimese liigi moodustavad nn. komandovõimu käsud, käsitles sõjaväe organisatsiooni ning formeerimist. Seega hõlmab komandoaktide kategooria sellised küsimused, nagu ohvitseride kaadri kindlaksmääramine seaduse poolt korraldamata osas, sõjaväelaste aukohtute sisseseadmine, lahingueeskirjad, laske-eeskirjad jne<sup>40</sup>. Need pole nn. Rechtsordnungen, sest nad ei puuduta kodanikkude vabadust ja vara, vaid kujutavad teenistuslikke kärke kitsamas mõttes (Dienstbefehle i. e. S.)<sup>41</sup>. Kõrgeim komandovõim kuulub riigipeale, olgu selleks siis keiser, kuningas või president<sup>42</sup>. Teiselt poolt militaarmäärused käsitlevad sõjaväehaldust kitsamas mõttes. Nad sisaldavad organisatoorseid ja instruksionaalseid eeskirju, mis loovad vajalikke eeldusi ning vahendeid komandovõimu teotsemiseks<sup>43</sup>. Siia kuuluvad sõjaväe administratsioon, hooldus, relvastus ja varustus. Seda ala

---

<sup>39</sup> Vt. Gerhard Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preussischem Staatsrecht, Tübingen-Leipzig 1901, lk. 84: „Zwei grosse Gruppen von militärischen Verwaltungsverordnungen giebt es: Armeebefehle und Armeeverordnungen.“ — *Id.*, Deutsches Staatsrecht, i. Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung, IV, herausgegeben von Josef Kohler, (München-Leipzig-Berlin 1914, lk. 178.

<sup>40</sup> *Id.*, Die gegenwärtigen Theorien, l. l.: „Zur Kategorie „Armeebefehl“ gehören alle Verordnungen der Kommandogewalt, Verordnungen, welche sich auf die Organisation und Formation des Heeres beziehen, sowie insbesondere alle Vorschriften, deren nächster Zweck die „Einübung und Ausübung des Waffenhandwerks“... ist. Also: Organisatorische Bestimmungen aller Art, sowie Formation der durch das Gesetz nicht etwa festgelegten Kadres, Bestimmungen über militärische Ehrengerichte, Exerzierreglements, Felddienstordnungen, Schiessvorschriften u. s. w.“ — *Id.*, Deutsches Staatsrecht, lk. 178 j.

<sup>41</sup> *Id.*, Die gegenwärtigen Theorien, lk. 84 j. — „Rechtsordnung“: mõiste, samuti tema erinevuse kohta nn. „Verwaltungsverordnung“ist vt. Handbuch der Politik, I, (väljaandjad) Gerhard Anschütz jt., Berlin-Leipzig 1920, lk. 249 j.

<sup>42</sup> Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien, lk. 85.

<sup>43</sup> *Id.*: „Den Typus „Armeeverordnung“ verkörpern im Gegensatz zu jenen Aeusserungen der Kommandogewalt, den Armeebefehlen, alle Verordnungen, welche die Militärverwaltung i. e. S. betreffen, also organisatorische und instruksionele Bestimmungen treffen über die Herstellung der Vorbedingungen und Mittel behufs Bethätigung der Kommandogewalt.“ — *Id.*, Deutsches Staatsrecht, lk. 179.

võidakse korraldada niihästi seadusandlike asutiste kui ka täidesaatva võimu poolt.

Kuigi nii komandoaktid kui ka militaarmäärused osutavad Laband'i arvates teenistuslike käskude alaliikideks, eraldab neid vägagi oluline vahe<sup>44</sup>. Vajavad ju riigipea valitsusaktid üldreeglina vastava ministri kontratsignatsiooni. Komandoaktide juures pole see oluline<sup>45</sup>. Komandoaktid üllatakse ning nad omandavad kehtejõu ilma sellealase ministri kaasallkirjata. Kaasallkiri võib tegelikult küll esineda, olgu salajasena või isegi avalikuna, kuid ta osutub nende aktide kehtejõu suhtes juriidiliselt irrelevantseks. See kõik tuleb sõjaväelaste kuulekuskohustuse erilistest alustest ning sõjaväekorralduse iseärasusist. Teatavasti võib kuulekus riigile rajaneda erinevatel normatiivsetel alustel. Üldiselt on iga kodanik kohustatud kuulekusele seaduste suhtes, s. o. tuleb täita seadusi ja nende põhjal antud õiguspäraseid akte. Ametniku kuulekus on juba potentsieeritum. Peale üldise alamluskohustuse peab ta täitma ka teenistuskohustusi. Veelgi potentsieeritum on sõjaväelaste kuulekuskohustus. Nad on allutatud peaaegu tingimusetule kuulekusele oma ülemuse käskude suhtes. Tema asi pole kontrollida oma ülemuse käsu õiguspärasust — ta peab seda käsku vaid täitma. Sellises kuulekuses seisnebki komandovõimu isepära<sup>46</sup>.

Seejuures tolle aja õpetlased ei lugenud komandoala üldse haldusfunktsiooni hulka. Nimelt nähti riigi kolme põhifunktsiooni — seadusandluse, õigusmõistmise ja halduse — kõrval veel neljandat, kõikehaaravat riiklikku funktsiooni, nn. valitsemist (Regierung). Valitsemine pidi hõlmama mitmesugused konstitutsioonilised abistustoimingud, rahvusvahelise käibe aktid, riigi hädaõiguse

---

<sup>44</sup> Paul Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, IV, Tübingen 1914, lk. 35: „Kommandos und Verordnungen in Militärsachen sind Unterarten des Dienstbefehles...“

<sup>45</sup> *Ib.*, lk. 35 j.: „Trotz dieser Verwandtschaft besteht aber zwischen beiden Arten von Befehlen ein wichtiger Unterschied. Die Vorschrift, dass Regierungsakte des Monarchen der Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers bedürfen, findet zwar auf Verordnungen, dagegen nicht auf Kommandos Anwendung.“

<sup>46</sup> *Vt. ib.*, lk. 37 j. — Vrd. ka Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, I, herausgegeben von Max Fleischmann, Tübingen 1911, lk. 188.

aktid ning üksikkorraldised seaduse kujul. Siia kuuluksid ka aktid komandovõimu alalt, pidedstugu need siis otsese sõjalise tegevusega või rahuaegse sõjaväe korraldusega<sup>47</sup>.

Valitsemine ilmestub riigiorganite, eriti riigipea v a b a tegevusena oma õiguse alusel. Halduse all mõistetakse seevastu riigiorganite seotud tegevust<sup>48</sup>. Valitsemine moodustaks nagu teistele õiguskorra põhifunktsioonidele superordineeritud metajuriidilise funktsiooni<sup>49</sup>, olles ühtlasi teiste põhifunktsioonide teostamisel poliitiliseks suunitlejaks<sup>50</sup>.

Selline valitsemisfunktsiooni konstrueerimine ei osutu ligemal vaatlusel aga teoreetiliselt paikapidavaks. On võrdlemisi hõlpus paljastada säärase õpendi poliitilist tausta ja näidata ta õigusteoreetilist nonsenslikkust.

Teatavasti eristatakse moodsas, metodoloogiliselt arendatud õigusteoorias õiguskorra põhifunktsioonidena, esiteks, normatiivset ja normivaba funktsiooni. Normatiivset funktsiooni teostatakse normatiivtoimingute sooritamise varal<sup>51</sup>. Normatiivtoimingud on sellised õiguslikud toimingud, mis toovad muundusi senises õiguslikus

---

<sup>47</sup> Vt. Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, I, München-Leipzig 1924, lk. 7 jj.

<sup>48</sup> Kelsen, *op. cit.*, lk. 244: „Indem man das Verhältnis zwischen freier und gebundener Tätigkeit des Staates ganz allgemein dahin charakterisiert, dass jene die zeitlich wie logisch primäre sei, ... indem man weiter einen Bereich vollkommener, von keiner Rechtsnorm eingeschränkter Aktionsfreiheit als wesensnotwendig für den Staat erklärt, bezeichnet man ... diesen ganzen Bereich als Regierungstätigkeit des Staates und stellt ihn der Gesetzgebung sowie der — mehr oder weniger gebundenen — Verwaltung und Rechtsprechung gegenüber...“ — Merkl, *op. cit.*, lk. 45: „Als Regierung... gilt die vermeintlich „freie“ Tätigkeit auf dem Gebiete der Verwaltung im Gegensatze zur übrigen sogenannten „gebundenen“ Verwaltungstätigkeit.“

<sup>49</sup> Vt. *ib.*, lk. 46.

<sup>50</sup> Mayer, *op. cit.*, lk. 2 j.: „Für die Regierung ist nichts übrig geblieben, als das Allgemeine, das darüber steht. Man begreift darunter die Oberleitung des Ganzen, das einheitliche Richtungsgeben für die politischen Geschicke des Staates...“ — Kriitika selles suhtes vt. Merkl, *op. cit.*, lk. 47.

<sup>51</sup> Vt. Kliimann, Õiguskord, lk. 208 jj. — *Id.*, Haldusprotsess, lk. 18 jj.

olustikus<sup>52</sup>. Normivabafunktsiooni teostatakse normivabade toimingute sooritamise teel<sup>53</sup>. Normivabad toimingud on sellised õiguslikud toimingud, mis ei too muundusi senises õiguslikus olustikus<sup>54</sup>. Mingit kolmandat õiguskorra põhifunktsiooni, mis oleks koordineeritud normatiivsele ja normivabale põhifunktsioonile, pole olemas. Teiseks — normatiivfunktsioon eraldatakse omakorda legislatiiv- ja eksekutiivfunktsiooniks. Legislatiivfunktsioon on selline normatiivfunktsiooni eriliik, mille teostamisel loodud normid käsitlevad käitumist üldjuhtudena<sup>55</sup>. Eksekutiivfunktsioon on selline normatiivfunktsiooni eriliik, mille teostamisel loodud normid käsitlevad käitumist üksikjuhtudena<sup>56</sup>. Taas — *tertium non datur*. Kolmandaks — eksekutiivfunktsiooni piirides eristatakse haldus- ja kohtufunktsiooni. Haldusfunktsioon on eksekutiivfunktsiooni eriliik, mille teostamisel korraldatakse teatavat üksikjuhtu esmakordselt<sup>57</sup>. Kohtufunktsioon on selline eksekutiivfunktsiooni eriliik, mille teostamisel korraldatakse teatavat üksikjuhtu kordavalt<sup>58</sup>.

Esitatud skeem, haarates tühjendavalt kõiki õiguskorra põhifunktsioone, ei jäta mingit iseseisvat kohta nn. valitsemisfunktsioonile. On vaid võimalik, et esiteks — valitsemisfunktsioon, kui ta üldse on õiguskorra funktsioon, osutub konglomeraadiks mitmesugustest eelloendatud funktsioonide alaosadest, või teiseks — et valitsemisfunktsioon on subordineeritud haldusfunktsioonile. Tõeliselt tuleb õigustada esimest lahendust. Sest analüüsides valitsemisfunktsioonile subsumeeritud küsimustekomplekse vastavate autorite töödes, näeme, et need jagunevad jäägita üksikute ülaltoodud põhifunktsioonide vahel. Seega ka militaartoimingud jagunevad normivabadeks ning normatiivseteks toiminguteks, ja viimastena omakorda legislatiiv-, haldus- ja kohtu-

<sup>52</sup> Vt. *id.*, Õiguskord, lk. 207. — *Id.*, Administratiivakti teooria, lk. 31 jj. — *Id.*, Haldusprotsess, l. l.

<sup>53</sup> Vt. *id.*, Õiguskord, lk. 208 ja 217 jj. — *Id.*, Haldusprotsess, lk. 16 jj.

<sup>54</sup> Vt. *id.*, Õiguskord, lk. 207. — *Id.*, Administratiivakti teooria, lk. 33 jj. — *Id.*, Haldusprotsess, lk. 16 j.

<sup>55</sup> Vt. *id.*, Õiguskord, lk. 237 jj. — *Id.*, Haldusprotsess, lk. 24.

<sup>56</sup> Vt. *id.*, Õiguskord, lk. 252 jj. — *Id.*, Haldusprotsess, l. l.

<sup>57</sup> Vt. *id.*, Õiguskord, lk. 278 jj. — *Id.*, Haldusprotsess, lk. 25 j.

<sup>58</sup> Vt. *id.*, Õiguskord, lk. 283 jj. — *Id.*, Haldusprotsess, lk. 25 jj.

aktideks<sup>59</sup>. Nii ei ole mingit põhjanevat kvalitaatiivset erinevust näit. komandoaktide ning muude haldusaktide vahel. Seda erinevust on püütud näha akte andvate organite suva ulatuses. Esimesed olevat haldusorganite vaba teotsemise, teised haldusorganite seotud teotsemise resultaat. Tuleb aga tähendada, et millalgi ei ole haldusorgan oma teotsemises täiesti vaba<sup>60</sup>. On ekslik arvata, et ühed õigustoimingud on täiesti suvalised ja teised suvatud. Mõlemais sisaldub teatud osa suvalisust ja teatud osa suvatust. Vahe võib seega olla ainult kvantitatiivne — s. o. ühe õigustoimingu puhul on teda teostava organi suva osatähtsus suurem kui teise puhul<sup>61</sup>. Nii võime väita, et ka eespool käsitletud komandoaktide ja militaarmääruste vahel puudub igasugune õigusteoreetiline erinevus. Nende eristamine on ainult positiivõiguslikult tingitud ja võib sellisena olla õiguspoliitiliselt vägagi põhjendatud. Komandovõimu ning valitsemisvõimu õpendite poliitilisus sisaldubki asjaolus, et püütakse teatavate positiivõiguslike erinevuste taga näha ka teoreetilist vajadust, mida aga tegelikult ei ole<sup>62</sup>.

Kummutanud niiviisi „teooria“ komandovõimust kui administratiivfunktsioonist erineva õiguskorra põhifunktsiooni avaldusest, võime asuda vastavate küsimuste lahendamisele meie kehtiva õiguse seisukohalt.

#### § 4. Komandovõimu õpendi rakendatavusest kehtivas õiguses.

Eelnevas paragraafis paljastusid komandovõimu õpendi teoreetiline alusetus ning poliitilised taotlused. Ometi peab silmas pidama, et positiivne õigus võib just omaks

<sup>59</sup> Vt. Merkl, *op. cit.*, lk. 47 jj. — Kliimann, Administratiivakti teooria, lk. 100 jj.

<sup>60</sup> Kelsen, *op. ja loc. cit.*: „Nie also ist das Ermessen vollkommen frei, ohne jede den im freien Ermessen stehenden Akt bestimmende Norm, da es sonst nicht möglich ist, diesen Akt als Rechtsakt, den ihn setzenden Menschen als Staatsorgan zu begreifen...“

<sup>61</sup> Vt. *ib.*, lk. 243. — Merkl, *op. cit.*, lk. 56. — Vrd. Kliimann, *op. cit.*, lk. 222 jj.

<sup>62</sup> Kelsen, *op. cit.*, lk. 244: „Worauf es dieser ganzen Begriffsbildung offenbar ankommt, ist dies: die Vorstellung zu erzeugen und womöglich „theoretisch“ sicherzustellen, dass dasjenige, was man „Regierung“ eines Staates nennt, ausserhalb jeder rechtlichen Beurteilung stehe, dass die „Regierung“ sich in einem rechtsfreien Raum bewege.“



võtta need seisukohad, mida vastavad poliitilised õpendid arendavad. Nii ongi K. L. Trakman'i arvates Eesti õiguskorras asunud komandovõimu „teooria“ lähtekohale. Ja sellest tulenevad vägagi tähtsad praktilised konsekventsid. Vabariigi presidendi aktid, mis kuuluvad komandovõimu alale, ei vaja PS § 134 alusel peaministri ning asjaomase ministri kontrasignatsiooni ja sõjavägede juhataja (resp. ülemjuhataja) allkirja. Nende jaoks on RRKS § 26 loodud erikord. Ühtlasi ei tule nende aktide suhtes ei vastaval ministril ega ka Vabariigi Valitsusel kanda poliitilist vastutust, nagu see on ette nähtud PS § 42<sup>63</sup>. Teisest küljest vabariigi presidendi aktid, mis kuuluvad sõjaväe administratsiooni alasse (tunnustades komandovõimu ja administratiivvõimu eristamist), peavad evima peaministri ja asjaomase ministri kontrasignatsioone. Nende suhtes kannab Vabariigi Valitsus poliitilist vastutust Riigikogu ees, kuigi viimane ei evivat sel alal üldse seadusandlikku võimu<sup>64</sup>.

Selleks, et kontrollida refereeritud väidete vastavust positiivõiguslikele faktidele, tuleb meil pöörduda PS ja temale subordineeritud normatiivaktide poole. PS § 42 kohaselt: „Vabariigi Presidendi otsused ja muud aktid on kehtivad, kui nad kannavad Vabariigi Presidendi allkirja ning Peaministri ja asjaomase ministri kaasallkirja. Nende otsuste ja aktide eest vastutab Vabariigi Valitsus poliitiliselt ja kaasallkirja andnud ministrid ka ametialaselt, eriti kandes vastutust selle eest, et otsus või akt oleks kokkukõlas Põhiseadusega ja seadustega. Kaasallkirja ei vaja otsused ja aktid, mis Vabariigi President teeb Põhiseaduse järgi eriõigusel.“ Seega vajavad üldpõhimõtteliselt kõik vabariigi presidendi aktid oma kehtivuseks peaministri ja asjaomase ministri kontrasignatsiooni. Viimane on ses suhtes *conditio*

---

<sup>63</sup> Trakman, *op. cit.*, lk. 25: „Peaministri allkirja siin ette nähtud ei ole ja seepärast ei kuulu need Presidendi käsud ja korraldused selliste aktide liiki, milliste kohta Põhiseaduse § 42 ütleb, et Vabariigi Valitsus nende eest kannab poliitilist vastutust.“

<sup>64</sup> *Ib.*, lk. 24: „Põhiseadus loeb relvastatud jõudude alal antavaid seadlusi, määrusi ja otsuseid aktideks, mis kuuluvad relvastatud jõudude administratsiooni alasse, millisel alal küll rahvaesindusel ei ole seadusandlikku võimu, kuid millise administratsiooni alal Vabariigi Valitsus kannab siiski poliitilist vastutust ja seepärast peab neid ka Peaministri ja Sõjaministri kaasallkirjaga varustama.“

*sine qua non*. Erandi moodustavad, esiteks, aktid, mis vabariigi president annab Põhiseaduse järgi eriõigusel<sup>65</sup>. Teiseks kehtivad ka riigikaitse ja relvastatud jõudude alal antavate aktide suhtes teatud ulatuses erinormid. Nimelt määrab PS § 134, et: „Riigikaitse ja relvastatud jõudude alal Vabariigi Presidendi poolt antud seadused dekreedina, seadlused, määrused, otsused ja muud aktid kannavad peale Peaministri ja asjaomase ministri kaasallkirja ka Sõjavägede Ülemjuhataja või Sõjavägede Juhataja allkirja. Relvastatud jõududele Vabariigi Presidendi poolt antavate käskude ja korralduste kaasallkirja andmise kohuslikkuse juhud määrab seadus ja allkirjade andmise korra — Vabariigi President.“ Sellest järeldeb:

a) Kõik vabariigi presidendi poolt antavad riigikaitsealised normatiivaktid, peale relvastatud jõududele määratud „käskude ja korralduste“, vajavad üldreeglina kaht kontrasignatsiooni — nimelt peaministri ja asjaomase ministri oma. Pole tähtis, kas nimetatud akt on üksik- või üldakt. Samuti on ebaoluline, millisele kehtejõu astmele ta platseerub. Kui asjaomast ministrit ei ole, s. t. kui aktis käsitletav küsimus ei kuulu ühegi ministri pädevusse, siis VKS § 8 põhjal erandlikult kontrasigneerib peaminister üksinda<sup>66</sup>. Kontrasigneerimisel on peaministri ning asjaomase ministri ülesandeks esmajoones kontrollida vastava akti üldist riigipoliitilist otstarbekohasust ja õiguspärasust. Silmast ei tohi seejuures lasta ka akti toimet riigikaitsealisest vaatepunktist<sup>67</sup>. Olgu kontrasigneerijaks peaminister üksinda või koos asjaomase ministriga — igal juhul kannab Vabariigi Valit-

---

<sup>65</sup> Vt. näit. PS §§ 39, 50, 58, 129, 141.

<sup>66</sup> Valitsemise korraldamise seadus, SK I, 4, 1, § 8: „Vabariigi Valitsuse poolt esitatud Vabariigi Presidendi otsuste kavad esitatakse Vabariigi Presidendi Peaministri ja asjaomase ministri kaasallkirjadega ja vastaval korral ka Sõjavägede Ülemjuhataja või Sõjavägede Juhataja allkirjaga. Oma sisult mõne ministeeriumi tegevusalasse mittekuuluvais asjus esitatakse otsuste kavad ainult Peaministri kaasallkirjaga.“

<sup>67</sup> RRKS § 63: „Sõjaminister... valvab, et riigikaitse ja relvastatud jõudude alal antavate seaduste ja seadluste eelnõud, Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse määruste eelnõud, samuti Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse poolt tehtavate otsuste ja muude aktide kavad, kui on nõutav Sõjaministri kaasallkirja andmine, vastaksid riigikaitse huvidele ja oleksid kokkukõlas Põhiseadusega ja seadustega.“

sus kontrasigneeritud akti eest poliitilist vastutust. Iga selline akt kuulub Riigikogu poliitilise kontrolli alla.

b) Vabariigi presidendi poolt relvastatud jõududele antavad „käsud ja korraldused“ ei vaja üldreeglina kontrasignatsioon<sup>68</sup>. On tähtis tähele panna, esiteks, et sellesse aktide kategooriasse pole haaratud kõik vabariigi presidendi poolt riigikaitsefunktsiooni teostamisel antavad „käsud ja korraldused“, vaid ainult need, mis määratud relvastatud jõududele. Relvastatud jõududeks loeb RRKS § 5 sõjaväge, Sõjaministeeriumi üksusi ja asutisi, piirivalvet ja Kaitseliitu — riigi sisemise ja välise julgeoleku kaitse alal. Ja teiseks peame siinkohal meeles pidama, et kontrasigneerimise vajalikkuse juhtusid „käskude ja korralduste“ alal ei saa vabariigi president kindlaks määrata dekreediga. See ülesanne on teostatav ainult Riigikogu poolt vastu võetud seadusega<sup>69</sup>. Tekib veel küsimus, mida mõista „käsu ja korralduse“ all, kas üksik- või üldakti. Õigusteoreetilisest seisukohast võttes on korraldiseks iga avaliku õiguse alusel toimetatud haldusakt mate-

---

<sup>68</sup> PS-i sõnastus on selles küsimuses halb ja võimaldab väärarvamist. Nimelt kõneleb PS § 134 II „kaasallkirja andmise kohuslikkuse juhtudest“, kasutades sõna „kohuslik“ pro „vajalik“. Nõnda võib PS-st aru saada, nagu oleks meie kehtivas õiguses teatavatel juhtudel kaasallkirja andmine vastavale ministrile kohustuslik (sunduslik), mis oleks küll vastuolus kontrasignatsiooni instituudi mõttega. Vist esimene selle kahemõttelise sõnastuse „ohver“ on küll Rahvuskogu teise koja liige O. Koplus. Rahvuskogu teise koja koosolekul 8. VII 1937 tegi ta ettepaneku kustutada PS-st § 134 II. „Seda sel põhjusel, et kui seadusega võidakse kaasallkirja andmine kohuslikuks teha, siis kaotab see kaasallkirja andmine üldse oma poliitilise tähtsuse.“ (Rahvuskogu teine koda, Stenograafilised aruanded, Tallinn, 1938, lk. 114.) Selle vastu vaidles üldaruandja A. A n d e r k o p p, kasutades ära sõna „kohuslikkuse“ kahemõttelisust osavaks *quaternio terminorum*’iks: „Mina ei saa selle ettepanekuga ühineda, Kõigepealt kui meie selle lõike välja jätame, siis härra Koplus ei saa seda kätte, mida ta tahab, vaid vastupidi, siis see kord, mida härra Koplus nimetab kohuslikuks kaasallkirja andmiseks, jääb igalpool püsima. On aga ette nähtud, et seadus võib määrata ka juhud, kus kaasallkirja vaja ei ole, siis loomulikult võib olla vähem neid kohuslikkuse momente. Iseenesest aga ei ole õige seisukoht, et sarnasest redaktsioonist selgub, et peab kaasallkirja andma ja teisiti ei saa. Kaasallkiri just selleks ongi, et kaasallkirja andja peab ütleva, kas ta on nõus selle aktiga või mitte. Ja kui ta ei ole nõus, siis ta ei kirjuta alla.“ (Ib.) Selle peale O. Koplus loobus oma ettepanekust.

<sup>69</sup> PS § 99.

riaalses mõttes<sup>70</sup>. Käsk aga on õigusteoreetiliselt vaid eriliik korraldisi. Ta on korraldis, millega kohustatakse kodanikke teatavaks sammeks või teatava tegevuse salimiseks<sup>71</sup>. Sellisena kuulub käsk loovate positiivsete haldusaktide kategooriasse, kohustavate haldusaktide alaliiki. Seega osutub käsu mainimine PS §-s 134 täiesti asjatuks kordamiseks. Kahjuks aga meie kehtiv õigus ei tavatse rakendada teooria poolt väljatöötatud ja kindlapiirdeliselt sisustatud mõisteid. Ja nõnda ka RRKS § 25 jätab alles võimaluse, kuigi vaieldavana, paigutada vabariigi presidendi käskkirja relvastatud jõududele ka mõningaid internset laadi üldnorme<sup>72</sup>.

c) Kui vastav seadus nõuab mõningate relvastatud jõududele määratud vabariigi presidendi korraldiste kontraseerimist, olgu ühe või mitme ministri poolt, siis PS § 42 järgi kannab Vabariigi Valitsus ka nende aktide eest poliitilist vastutust. Nii sätibki kehtiv RRKS § 26: „Relvastatud jõududele Vabariigi Presidendi poolt antavad kirjalikud käsud ja korraldused kannavad peale Vabariigi Presidendi allkirja: 1) Sõjavägede Juhataja või Sõjavägede Ülemjuhataja allkirja, kui käsk või korraldus puudutab sõjaväge või kaitseliitu; 2) Sõjainistri kaasallkirja ja Sõjavägede Juhataja või Sõjavägede Ülemjuhataja allkirja, kui käsk või korraldus puudutab Sõjainisteeriumi; 3) Siseministri kaasallkirja ja Sõjavägede Juhataja või Sõjavägede Ülemjuhataja allkirja, kui käsk või korraldus puudutab piirivalve komplekteerimist, piirivalves teenivate sõjaväelaste teenistuskäiku või piirivalve kasutamist sõjaliseks tegevuseks või sõjaväe abistamiseks.“ Kuna meie kehtiv õigus kindlapiirilisel eraldab kaasallkirja ja allkirja instituute, tsiteeritud paragraafi p. 2 ja 3 aga selgesõnaliselt kõnelevad kaasallkirjadest, siis neil juhtudel vastutab Vabariigi Valitsus poliitiliselt ka vastavate nn. komandoala aktide eest<sup>73</sup>.

d) Kõik vabariigi presidendi poolt antud riigikaitsealised normatiivaktid, ilma ühegi erandita, peavad kandma

---

<sup>70</sup> Vt. Kliimann, *op. cit.*, lk. 200. — *Id.*, Õiguskord, lk. 279.

<sup>71</sup> *Id.*, Administratiivakti teooria, lk. 216.

<sup>72</sup> RRKS § 25: „Vabariigi President käskkirjadega relvastatud jõududele... annab vajaduse korral üldisi korraldusi...“

<sup>73</sup> *Contra* vt. Trakman, *op. cit.*, lk. 25.

sõjavägede juhataja või sõjavägede ülemjuhataja allkirja. Sõjavägede juhataja (resp. ülemjuhataja) kui relvastatud jõudude otsene juht peab RRKS § 80 p. 22 järgi hoolitsema selle eest, „et riigikaitse ja relvastatud jõudude alal dekreedina antavate seaduste, samuti seadluste ja määruste eelnõud ning Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse poolt tehtavate otsuste ja muude aktide kavad vastaksid riigikaitse huvidele“<sup>74</sup>.

e) Kontrasignatsioon ega sõjavägede juhataja (resp. ülemjuhataja) allkirja ei vaja vabariigi presidendi riigikaitsealalised normivabad toimingud, nagu seda on õnnesoovid, tervitused jne.<sup>75</sup>

f) PS § 134 II kõneleb veel, et vabariigi presidendi poolt antavatele relvastatud jõududesse puutuvatele „korraldustele“ kaasallkirja andmise korra määrab vabariigi president. Nimetatud sätte tõlgendamine võib tekitada mõningaid kahtlusi. Esiteks mõjub häirivalt asjaolu, et PS, eristades kogu aja täiesti põhjendatult kaasallkirja ja allkirja, siin nimetab ainult allkirju. Ja teiseks võib vaidlusi tekitada vabariigi presidendi sellekohase akti teoreetiline kvalifitseerimine. Tuleb siiski arvata, et siin on vabariigi president õigustatud sättima niihästi kaasallkirjade kui ka sõjavägede juhataja (resp. ülemjuhataja) poolt allkirja andmise menetlust, sest PS § 134 II kõneleb „allkirjadest“. Vastavat akti ennast tuleks aga kvalifitseerida *praeter legem* määrusena. Viimases küsimuses võib aga siiski tõusetuda mõningaid vaidlusi.

Kõigest eelöeldust näeme, et nn. komandovõimu õpend on Eesti õiguskorras küll mõnevõrra rakendust

---

<sup>74</sup> N. Reek, Riigikaitse probleem ja uus Põhiseadus, i. Põhiseadus ja Rahvuskogu, Tallinn 1937, lk. 382: „Kuigi Sõjavägede Ülemjuhataja või Sõjavägede Juhataja ei ole vastutavad poliitiliselt, siiski nende kui riigikaitse ja relvastatud jõudude alal asjatundjate ametiisikute allkirjad on tagatiseks, et küsimused saaksid lahendatud tehnilisest küljest otstarbekohaselt.“

<sup>75</sup> RRKS § 26: „Kaasallkirju ja Sõjavägede Juhataja või Sõjavägede Ülemjuhataja allkirja ei vaja Vabariigi Presidendi poolt relvastatud jõududele antavad käsud ja korraldused, ... mis sisaldavad Vabariigi Presidendi tervitusi, õnnesoove, tänu- või rahulolematuseavaldusi.“ Tsiteeritud legaalfraasis on termineid „käsk“ ja „korraldus“ tarvitatud normivabade toimingute tähistamiseks, mis asjaolu teooria seisukohalt on täiesti lubamatu.

leidnud, kuid väga piiratud ulatuses. Esiteks on nn. komandoaktide kategooria võetud väga kitsana, õigupoolest ainult üksikaktide ulatuses (korraldised). Teiseks pole selleski ulatuses komandovõimu õpend läbi viidud täie konsekventsusega. Seadusandja võib määrata teatavad aktid kuulvaks kontrasigneerimisele, asetades nad niiviisi enese poliitilise kontrolli alla. Arvestades neid positiivõiguslikke fakte, on vist küll asjatu hakata meil kultiveerima toda iganeand õpendit komandovõimust — see võib kehtiva õiguse selgitamise asemel kergesti viia kehtiva õiguse väärtdõlgendamisele.

## Riigi-eelarvetlusmenetlus.

Joh. Mäll.

### § 1. Eelarvetlusmenetluse printsiipe.

Riigi-eelarvetlusmenetluse moodustavad kõik need ajalises järgnevuses üksteisega aheldatud toimingud, mida sooritatakse selleks, et tuvastada ette järgnevaks perioodiks riigi kulude ülempiire, tasakaalus tema arvatavalt laekuvate tuludega. Kuigi need toimingud üksikute õiguskordade normistikes võivad olla sätitud vägagi erinevalt, siiski on nende suhtes püstitatud teoorias teatud üldisi printsiipe, mis on tuletatud eelarvetluse mõistest ning neist tingimust, mis on paratamatud selleks, et ilmekalt teostada kõiki võimalikke eelarvetlusega pidestuvaid funktsioone<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Vrd. Fritz Neumark, Der Reichshaushaltplan, Jena 1929, lk. 123: „...sie [die Budgetgrundsätze] geben an, wie der Haushaltplan eines politischen Verbandes beschaffen sein, genauer: an welchen Erwägungen sich das budgetäre Handeln (Veranschlagung, Aufstellung, Votierung, Vollzug) orientieren muss, damit die Budgetfunktionen möglichst vollkommen von einem konkreten Budget erfüllt zu werden vermögen. Wenn auch die von uns formulierten Prinzipien keine „Eigenschaften“ des Budgets darstellen, so lassen sie sich doch unmittelbar aus dem Wesen des Budgets... herleiten.“ — Vrd. ka M. Meister, Das deutsche und englische Budget, München 1933, lk. 62 j.

Eelarvetlusega pidestuvate funktsioonide kohta vt. lähemalt Neumark, *op. cit.*, lk. 15 jj. — Gaston Jèze, Allgemeine Theorie des Budgets, Deutsche Ausgabe von dr. Fritz Neumark, Tübingen 1927, lk. 38

Eelarvetlustoimingute positiivõiguslikus määratluses ei ole tegelikult kunagi rakendatud kõiki teoorias püstitatud üldpõhimõtteid<sup>2</sup>, vaid osa nendest või ainult teatud ulatuses on neid arvestatud eelarvetlust sättiva normistiku kujundamisel. Ka meil kehtivas õiguses ei ole toimunud nende põhimõtete rakendamine täies ulatuses, vaid eelarvetlusega pidentuvaid tehnilisi küsimusi on lahendatud ka siin kohati erinevalt teoorias püstitatud üldisist põhimõttest. See asjaolu ei tähenda aga veel teoorias käibivate põhimõtete ekslikkust. Need põhimõtted jäävad ikkagi meile tööjuhisteks eelarvelluskorra käsitlemisel ning vahendeiks seadusnormides leiduvate vastuoksuste kõrvaldamisel.

Kõigist neist üldisist põhimõttest on tähtsamainä vajat võtta iseloomustamisele eelarvetlustoimingute avalikkuse, tõeläheduse ja eelnevuse printsiipe.

**1. Eelarvetlustoimingute avalikkuse printsiip.** — Avalikkuse printsiibi<sup>3</sup> kohaselt on nõutav, et eelarvetlemisega pidentuvad toimingud sooritatakse avalikult ja et eelarvetlustulemused sisaldavad materjalid oleksid kõigile kättesaadavad ja et kõigile oleks lubatud avalikult ilmutada riigi tulude ja kulude eelarvetlustulemused asjalikult kritiseerivaid mõtteid<sup>4</sup>. Kuigi tänapäeva riiges need küsimused on

---

jj. — A. E. Buck, *The Budget in Governments of Today*, New York 1934, lk. 46 jj. — *Id.*, *Public Budgeting*, New York-London 1929, lk. 6 jj. — Karel Engliš, *Finanzwissenschaft*, Brünn-Prag-Leipzig-Wien 1931, lk. 278.

<sup>2</sup> Vt. Meister, *op. cit.*, lk. 62 j.

<sup>3</sup> Avalikkuse printsiibi kohta vt. Neumark, *op. cit.*, lk. 347 jj. — Meister, *op. cit.*, lk. 63 jj.

<sup>4</sup> Vrd. Gustavo Ingrassio, *Istituzioni di diritto finanziario*, volume I, Napoli 1935, lk. 25: „La pubblicità consiste non soltanto nel fatto che il bilancio sia *materialmente pubblicato*, e possa essere letto e consultato da tutti i cittadini, ma anche nel fatto — che ha maggior rilievo giuridico — che esso sia *discusso* ed *approvato* dalla rappresentanza popolare.“ — Neumark, *op. cit.*, lk. 347: „Wir begreifen... unter dem Grundsatz der Öffentlichkeit des Budgets die dreifache Forderung, dass erstens Budgetentwurf, Budget (Budgetgesetz) und Nachweisungen über Vollzug und Kontrolle des Budgets regelmässig und in solcher Form veröffentlicht werden, dass ein Einblick in die wirkliche Finanzlage möglich ist; dass zweitens die Feststellung des Budgets, d. h. praktisch: die parlamentarische Budgetberatung grundsätzlich in voller Öffentlichkeit erfolgt; und dass drittens eine, an

teatud ulatuses lahendatud, pole see alati ometi nii olnud. On ajastuid, kus eelarvetlus toimus täiesti salajaselt ja kus eelarvet koheldi kui riigi salajast dokumenti. Eelarvetluse avalikkuse printsiip legaliseeritakse esmakordselt Prantsuse Suure revolutsiooni päevil<sup>5</sup>. Euroopa teistes riikides toimus see ühenduses konstitutsioonide andmisega, millega rahvaesindustele kindlustati õigus osa võtta riigi tulude ja kulude eelarve toimetamisest. Et rahvaesinduse töö oli rajatud avalikkuse printsiibile, siis ka eelarvetlemisel pidi jälgitama samu printsiipe.

Meil kehtiva õiguse kohaselt eelarvetlusmaterjalid saavad avalikuks alles eelarve-ettepaneku avaldamisega. Selleks trükitakse ja levitatakse meil ürikuid, mis sisaldavad kõigepealt vastavaks eelarveaastaks Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule esitatud riigi tulude ja kulude eelarve-ettepaneku üksikute paragraafide järgi ühes krediitkavadega, siis majandusministri seletuskirja ja selle järel mitmesuguseid tabelleid, mis on eriti olulised ja väga väärtuslikud riigi finantspoliitiliste suundade ilmestamiseks. Lõpuks on toodud neis veel riigi tulude ja kulude üksikasjaline eelarveline jaotus, ühes vastavate põhjendustega. Viimane on eriti ülevaatlik selle poolest, et annab selge pildi halduse kavatsustest.

Vabariigi Valitsuse poolt ilmutatud ürikuis toodud andmed ei ole aga veel lõplikud, sest Riigikogu võib teha siin mitmeid muudatusi. Nende muudatuste kohta võime saada teateid küll Riigikogu protokollidest, kuid Riigikogu poolt lõplikult vastuvõetud ja vabariigi presidendi poolt välja kuulutatud ning „Riigi Teatajas“ avaldatud riigi eelarves võime näha neid muudatusi vaid üksikute paragraafide piires. Muudetud paragraafi sisuline alajaotus jääb aga avalikkusele teadmata, sest „Riigi Teatajas“ ei avaldata riigi tulude ja kulude üksikasjalist jaotust sel kujul, nagu tehakse seda Vabariigi Valitsuse poolt ilmutatud ürikus.

Eelarvetlusmaterjalide avalikkuse kõrval on nõutav, et eelarve arutlus ja vastuvõtmine toimuks avalikult. Nii Riigivolikogus kui ka Riiginõukogus eelarvetlus toimubki

---

irgendeinen der vorgenannten Gegenstände anknüpfende öffentliche Kritik möglich ist.“

<sup>5</sup> Vt. Meister, *op. cit.*, lk. 64.



avalikul istungil, kus publikule on võimaldatud eelarvevaidluste jälgimine. Kõrvale kaldumisi avalikkuse printsiibist ilmneb aga Riigikogu eelarvekomisjonide tegevuses. Kui arvestada veel seda, et Riigikogus peetud kõned on sageli vaid poliitilised „aknast välja rääkimised“ ja et tõeline eelarve kujundamine toimub komisjonides, siis oleks kõigiti soovitav, et ka avalikkusel oleks võimalik jälgida komisjonide tegevust.

Lõpuks oleks mainida veel eelarvetlustulemuste kriitika vabadust<sup>6</sup>. Tegelikult kasutatakse seda võrdlemisi vähe ja ainult eelarvevaidluste ajal võime ajakirjandusest leida ülevaateid ja kokkuvõtteid, mis evivad üksnes populariseerivat tähendust. Teaduslikult on meil seni käsitletud eelarvelisi arvamaterjale üksnes ülikoolis peetud loengutel vastavate õppejõudude poolt<sup>7</sup>.

**2. Eelarvetluse tõelähduse printsiip.** — Eelarvega pidesuva finantspoliitilise funktsiooni ilmestamiseks on nõutav, et eelarvetlus toimuks võimalikult täpselt tegeliku elu vajaduste ja võimaluste kohaselt ja et eelarve kalkulatsioonid saaksid võimalikult lähedased tõelistele olukordadele<sup>8</sup>. Ainult täpne eelarvetlus omistab eelarvele tõelise majandusplaani iseloomu. Tulude või kulude sihilikult ebaõiged kalkulatsioonid ainult tumestavad seda. Sageli on praktiseeritud näiteks kulude liiga kõrgeid kalkulatsioone selleks, et põhjendada uute tulude hankimise vajadust või jälle ebaõigelt madalaid tulukalkulatsioone selleks, et tõkestada rahvaesindust kulude ülempiiride suurendamisel. Tõelähduse printsiibi järjekindla rakendamise seisundilt oleks eriti lubamatu aga eelarve tõelise suuruse varjamine sel teel, et kujundatakse sihilikult väike põhieelarve ja täiendatakse seda hiljemini mitmete lisa eelarvetega. See häiriks tunduvalt eelarve ülevaallikkust majandusplaanina.

Eelarvetluse täpsuse üle võime igal üksikul juhul lõplikult otsustada alles peale eelarveperioodi mõõdumist, sest ühelt poolt eelarve kalkulatsioonide ja teiselt poolt aru-

---

<sup>6</sup> Vt. Neumark, *op. cit.*, lk. 374. — Meister, *op. cit.*, lk. 69.

<sup>7</sup> Selles suhtes vt. Joh. Mäll, Riigimajandusteaduse konspekt, koostatud prof. J. Vaabeli loengute alusel, Tartu 1938.

<sup>8</sup> Sakslased nimetavad seda der Grundsatz der Genauigkeit des Budgets. — Vt. Neumark, *op. cit.*, lk. 251 jj. — Meister, *op. cit.*, lk. 125 jj. — Max v. Heckel, Das Budget, Leipzig 1898, lk. 87 jj.

andes näidatud tegelikult laekunud tulude või tegelikult sooritatud kulude vahe ilmestab seda kõige selgemalt<sup>9</sup>.

Eelarvetlustulemuste tõelähedus on oluliselt tingitud eelarvetlusfunktsiooni teostavate ametkondade kvalifikatsioonist<sup>10</sup>, eelarvetlemisel kasutatavaist materjalest<sup>11</sup> ning eelarvetlemisel rakendatud meetodeist. On olulise tähendusega, et vastavad ametkonnad oleksid komplekteeritud isikuist, kes tunnevad üldist majanduslikku olustikku ja oleksid võimelised juba ette arvestama majanduselu võimalikke muutusi. Samuti on oluline, et eelarvetlemisel valitseks siiras tahe võimalikult tõelises suuruses näidata nii tulude kui ka kulude kalkulatsioonid. Et ka eelarvetlemisel rakendatud meetodeist võib oleneda eelarve kalkulatsioonide täp-sus, siis on vajalik ka neid siinkohal lühidalt käsitleda<sup>12</sup>.

Kuigi eelarvetlus mõisteliselt tähendab ettenägelikkust ja ennustamist, mida ei ole normatiivselt üldse võimalik sättida, tuntakse teoorias siiski ka sätitud eelarvetlust, mille kohaselt eelarvetlemine peab toimuma ühe või teise selleks ettenähtud meetodi alusel. Sellistena tuntakse üldiselt automatismi ja majorisatsiooni meetodeid. Neist automatismi meetod seisneb selles, et eelarvetlevaid instantse kohustatakse eelarvetluse aluseks võtma viimast aruannet selles sisalduvate tulude ja kuludega<sup>13</sup>. Selle mee-

<sup>9</sup> Vrd. Neumark, *op. cit.*, lk. 256.

<sup>10</sup> Vrd. Jèze, *op. cit.*, lk. 275: „Bei der Aufstellung des Voranschla-ges spielen die persönlichen Eigenschaften der mit der Ausarbeitung des Budgets betrauten Personen, ihre Aufrichtigkeit und ihr Weitblick die Hauptrolle“ ja pisut edasi „Nichts vermag die erforderlichen per-sönlichen Eigenschaften zu ersetzen. Das Gleichgewicht des Budgets wird immer nur durch Aufrichtigkeit und Scharfblick der mit seiner Aufstellung betrauten Personen erzicht.“ — Vrd. ka Buck, *Public Budgeting*, lk. 305. — Neumark, *op. cit.*, lk. 258 jj. — Meister, *op. cit.*, lk. 125 j. — Heckel, *op. cit.*, lk. 94.

<sup>11</sup> Vrd. Neumark, *op. cit.*, lk. 258: „Es ist klar, dass die Aufstel-lung eines Budgets in Gemässheit des Genauigkeitsgrundsatzes zunächst das Vorhandensein ausreichenden Berechnungs- und Schätzungsmaterials bedingt.“ — Jèze, *op. cit.*, lk. 275.

<sup>12</sup> Eelarvetlusmeetodite kohta vt. Jèze, *op. cit.*, lk. 280 jj. — Neu-mark, *op. cit.*, lk. 267 jj. — Buck, *Public Budgeting*, lk. 304 jj. — *Id.*, *The Budget in Governments of Today*, lk. 174 jj. — Heckel, *op. cit.*, lk. 90 jj. — Wilhelm Neidl, *Das österreichische Budget und Bud-getrecht*, Wien 1927, lk. 49 j. — Gustav Seidler, *Budget und Bud-getrecht*, Wien 1885, lk. 123 jj.

<sup>13</sup> Vt. Heckel, *op. cit.*, lk. 90.

lodi kohaselt eelarvesse võetakse kõik arvud automaatselt ja peaaegu muutumatult viimasest aruandest. On ilmne, et sel juhul eelarve kalkulatsioonid ei saa olla tõelähedased, sest majanduselu alaline progress eeldab ka riigi tulude ja kulude progressiivset kujundamist. Automatismi meetodi rakendamisel tavaliseks tulemuseks on tulude ülelaekumised, mis omakorda võimaldavad lisaeelarvete ja muude aktidega lubada kulutusi sageli kõrvalisteks ja vähem kontrollitavateks otstarveteks. Seda meetodit võidakse rakendada üksnes majanduselu püsivateks kujunenud olukordades. Tänapäeva kiiresti vahelduvais majanduselu konjunktuurioludes tingimustes osutuks see täiesti arhailiseks.

Majorisatsiooni ehk suurendusmeetodi kohaselt võetakse eelarvetlemisel aluseks mõne möödunud eelarveaasta aruanne ning selgitatakse, mitme % võrra on suurenenud selles näidatud tulud ja kulud võrreldes järgneva aastaatega<sup>14</sup>. Sel teel saadud protsentarvudest võetakse matemaatiline keskmine, mis peab ilmestama riigi tulude ja kulude keskmist suurenemist. Viimatitähendatud arvestuslikkude operatsioonide tulemusena saadud protsentarvu võrra suurendatakse viimasest aruandes näidatud tulusid ja kulusid. Saadud arvud võetaksegi aluseks kujundatavale eelarvele.

**3. Eelarvetlustoimingute eelnevuse printsiip.** — Eelnevuse printsiibi<sup>15</sup> kohaselt on nõutav, et kõik eelarvetlemisega pidentuvad toimingud oleksid ajaliselt sooritatud eelnevalt sellele perioodile, milles toimub eelarve tegelik rakendamine<sup>16</sup>. See nõue tuleb juba eelarvetluse enda mõistest. Eelarvetella võidakse ikkagi vaid tuleviku jaoks ja seepärast oleks vastuolus ka eelarvetluse mõistega, kui eel-

---

<sup>14</sup> Vt. *ib.*, lk. 92.

<sup>15</sup> Vt. Neumark, *op. cit.*, lk. 283 jj. — Jèze, *op. cit.*, lk. 204 jj. — Meister, *op. cit.*, lk. 113 jj.

<sup>16</sup> Vt. Juhan Vaabel, Sissejuhatus finantsõigusteadusse, Tartu 1939, lk. 98 j.: „Oluliseks nõudeks osutub, et tulude-kulude kalkulatsioon oleks tehtud ette. Eelarve rakenduseesmärk nõuab, et ta võimaldaks saada ülevaadet finantsaldu eelseisvatest varalistest võimalustest selle otstarbekohase juhtimise huvides ning looks aluseid kontrolli teostamiseks nende ametisikute teotsemise üle, kes täidavad ülesandeid riigi tulude hankimisel, kulude toimetamisel ja varade ning ettevõtete rakendamisel. Need rakenduseesmärgid on teostatavad ainult siis, kui eelarve võetakse vastu enne tähtaega, mis on määratud eelarveperioodi alguseks.“

arvesse kalkuleeritud summad sisaldaksid kalkulatsioone ka sellest, mis tegelikult on juba sooritatud. Eelarvetlust säti-vas normistikus ongi tavaliselt sätitud ka eelarvetlustoimin- gute ajalise eelnevuse printsiip eelarvetlustulemuste tegeliku rakendamisperioodi suhtes. Sellest printsiibist on aga sageli lubatud erandeid. Meie PS 105. §-i sõnastusest võib järelda, et eelarve peab olema vastu võetud enne eelarveaasta algust<sup>17</sup>. Kuid samas §-s on lubatud ka erandeid selleks puhuks, kui Riigikogus ei suudeta ajaldi toime tulla eelarve vastuvõtmisega. Et kindlustada igaks juhuks eelarve lähen- duse ja tema rakenduseesmärkekena näidatud tingimuste püsimist, on kõrvaldatud olukord, kus riigiorganid oleksid sunnitud tegema kulutusi väljaspool eelarvelisi kalkulatsi- oone. PS 105. §-s on öeldud, et säärastel juhtudel võidakse teha kulutusi iga kuu kohta kuni  $\frac{1}{12}$ -ni eelmisest eelarvest<sup>18</sup>.

## § 2. Riigi eelarve-ettepanekute algatamine.

Teorias tuntakse kahesugust eelarve-ettepanekute alga- tust: legislatiivset ja eksekutiivset<sup>19</sup>. Neist on legis- latiivsüsteemi kasutatud väga harva. 1921. aastani oli sellele süsteemile rajatud USA eelarvetluskord<sup>20</sup>. Legislatiivse alga- tuse korral legialatsioon kas ise või oma komisjonide kaudu koostab esialgsed eelarve-ettepanekud, mis hiljemini tulevad parlamendis lõplikule vastuvõtmisele. Aja jooksul on sel- gunud selle süsteemi puudused<sup>21</sup> ja seepärast on ka neis riiges eelarve-ettepanekute algatusõigus üle läinud haldus- organeile. Viimasel juhul rahvaesindus võib asuda eelarve- ettepanekute arutlemisele ja vastuvõtmisele alles peale seda, kui eelarvealgatuskorras haldusorganid on esitanud par- lamendile eelarve-ettepaneku. Üldiselt on selle süsteemi kasuks väidetud, et haldusel on palju avaram ülevaade mitmesuguseist riiklikest ülesandest ja nende täitmise vaja- dusest, mispärast võib ka arvata, et haldus on kõige koha-

<sup>17</sup> Vt. *ib.*, lk. 99.

<sup>18</sup> Vt. *ib.*

<sup>19</sup> Vt. Meister, *op. cit.*, lk. 133 jj. — Jèze, *op. cit.*, lk. 68 jj. — Vrd. ka Neidl, *op. cit.*, lk. 50 jj. — Neumark, *op. cit.*, lk. 98 jj.

<sup>20</sup> Vt. Meister, *op. cit.*, lk. 134.

<sup>21</sup> Vrd. Neidl, *op. cit.*, lk. 51. — Jèze, *op. cit.*, lk. 69 j.

sem eelarveliste kalkulatsioonide esialgseks kujundajaks<sup>22</sup>.

Meil kehtiva õiguse kohaselt kuulub riigi eelarve-ettepanekute algatamine Vabariigi Valitsusele. PS 103. §-i teise lõike järgi „eelarve-ettepaneku esitab Vabariigi Valitsus Vabariigi Presidendi teadmisel Riigikogule...“ Selle kui ka PS ülejäänud §-de analüüsist selgub, et kehtiva õiguse alusel ei saa algatada riigi eelarve-ettepanekuid ei rahvas oma hääleõiguslike kodanikkude näol, ei Riigivolikogu ega ka Riiginõukogu. Vabariigi Valitsus teotseb siin monopolisuse printsiibil. Sellest võime järeldada, et näiteks juhul, kui Vabariigi Valitsus ei suuda või ei taha ajaldi koostada riigi eelarve-ettepanekut, siis Riigikogu ei saa ka ise seda teha, vaid talle jääb selleks puhuks üksnes võimalus tarvitada poliitilisi sanktsioone, mis seisab umbusalduse avaldamises kas mõnele üksikule ministrile või kogu Vabariigi Valitsusele.

PS 103. §-i teise lõike sõnastusest selgub ühtlasi, et riigi eelarve-ettepaneku esitamine on Vabariigi Valitsusele obligatoorne. Kui Vabariigi Valitsus ei esita ajaldi või ei esita üldse Riigikogule eelarve-ettepanekut järgnevas aastaks, siis on ta sellega rikkunud kehtiva PS norme, milles *expressis verbis* on väljendatud, et eelarve-ettepanek tuleb esitada Riigikogule hiljemalt 70 päeva enne eelarveaasta algust. Teatavaid kahtlusi võiks tekitada PS 105. §, milles öeldakse, et juhul, kui eelarvet ei ole jõutud õigeaegselt vastu võtta, siis võidakse kulutada kuuosade alusel. Kahtluse hajutamiseks tarvitseb ainult lähemalt selgitada sama §-i sõnastust, millest nähtub, et kuuosade kasutamine on varutud ainult selleks juhuks, kui Riigikogu ei tule toime eelarve vastuvõtmisega eelarveaasta alguseks. Ainult sel juhul on lubatud kulutusi teha kuuosade alusel. Vabariigi Valitsus ei tohi aga kunagi hilineda oma eelarve-ettepaneku esitamisega, sest

---

<sup>22</sup> Vrd. Meister, *op. cit.*, lk. 135: „Zweifellos wird die Regierung, als jene Stelle in der alle Fäden der Landesverwaltung zusammenlaufen, den besten Ueberblick über die Landesbedürfnisse haben. Dazu kommt noch das subjektive Moment, dass regulär die Regierung ein Kollegium von Männern mit wirtschaftlichem Weitblick sein wird, — da die Parteien nur die Elite ihrer Führer dorthin entsenden werden, — sodass diese Tatsache bereits die Gewähr für eine sachliche und sparsame Budgetveranschlagung bietet.“

PS selge sõnastuse järgi saab ainult tema algatada riigi eelarve-ettepanekut ja ta peab sellega toime tulema hiljemalt 70 päeva enne eelarveaasta algust.

### § 3. Eelmenetlus.

Riigi tulude ja kulude eelarvetlemine toimub ajalises järgnevuses üksteisega aheldatud toimingute sarja kaudu. See sari mitmesuguseid toiminguid moodustab eelarvetlusmenetluse. Selles toimingute sarjas omakorda võime aga eraldada eelarvetlust ettevalmistavaid toiminguid kõigist neist toiminguist, mis on vajalikud eelarvetlustulemuste lõplikuks kujundamiseks, s. o. eelarvetlusakti andmiseks. Üldises eelarvetlusmenetluses moodustavad sääraseid eelarvetlust ettevalmistavad toimingud seaduses erili sätitud eelmenetluse, kuna teised moodustavad otsustusmenetluse. Vastavalt sellele käsitletaksegi jätkuvalt riigi tulude ja kulude eelarvetlemist sättivast normistikust eelmenetluse osas kõiki neid norme, mis sätivad neid toiminguid, mis on suunatud eelarve-ettepanekute kujundamisele, iseloomustades üksikuid menetlusfaase eelarvetlemist toimetavate haldusinstantside järgi.

#### **1. Eelarve-ettepanekute kujundamine riigi-keskasutistes.**

— Selleks, et Riigikogu võiks asuda eelarvetlustulemuste lõplikule kujundamisele, s. o. riigi eelarve vastuvõtmisele, on vajalik, et Riigikogule oleks esitatud eelarve-ettepanek. RES 18. §-i esimese lõike põhjal riigi eelarve-ettepaneku kujundamine kuulub majandusministrile. Majandusminister kujundab ettepaneku seaduses kindlalt sätitud menetluskorras riigi-keskasutiste poolt selleks temale esitatud vastavate keskasutiste tulude ja kulude eelarve-ettepanekute põhjal, mis peavad olema esitatud Majandusministeeriumile seaduses kindlalt sätitud tähtajaks, enne vastava eelarveaasta algust. Riigi-keskasutistena tulevad siin arvesse peale üksikute ministeeriumide veel vabariigi president, Riigivolikogu, Riiginõukogu, peaminister ja Riigikantselei ning Riigikontroll. Toodud loendist nähtub, et eelarvetlusõiguses ei ole riigi-keskasutistena kvalifitseeritud mitte kõiki neid asutisi, mida teoorias tuntakse keskasutistena. Eriti märkimist vääriks siin Riigikohtu ja interministeriaalsete instantside

alluvus eelarve-ettepanekute kujundamisel vastavaile ministeeriumele. Riigi-keskasutiste tulude ja kulude eelarve-ettepanekute koostamine ei toimu seega mitte kõigis riigi-keskasutistes, vaid teatud kaalulustel on osa neist välja jäetud.

Riigi-keskasutistes toimub eelarve-ettepanekute koostamine majandusministri poolt antud juhendite ja kavade kohaselt<sup>23</sup>. Vastavalt neile korraldusile riigi-keskasutiste juhatajad teevad endapoolseid korraldusi tulude ja kulude eelarvetlemiseks nendele alluvais instantstes. Eelarvetlemine seega algab õieti haldusasutiste kõige kaugemates astmetes. Viimastelt saadud andmed koondatakse asutiste alluvuse järjekorras ning esitatakse antud tähtjaks vastavatele riigi-keskasutistele. Riigi-keskasutistes koostatakse selle järgi eelarve-ettepanekud keskasutiste juhatajate korralduste põhjal vastavalt nomenklatuuri peatükkidele, paragraafidele ja alljaotistele. Üksikute jaotiste all esitatud summade suuruse lähemaks põhjendamiseks lisandatakse eelarve-ettepanekutele tarvilikud õiguslikud alused, kalkulatsioonid ja muud selgitavad materjalid<sup>24</sup>.

Veidi erinev kord kehtib sel juhul, kui riigi-keskasutise eelarve-ettepanekusse võetakse esmakordselt kindel summa teatud otstarbeks, mille teostamine peab toimuma kindla kava järgi kahe või rohkem eelarveaasta jooksul<sup>25</sup>. Ühes esimese summa võtmisega eelarvesse koostatakse kogu teostatava ülesande krediidikava ja võimalikult ka tehnilised kavandid ning kirjeldused ja lisatakse need riigi-keskasutise eelarve-ettepanekule. Järgnevail aastail ollakse juba kohustatud võtma eelarve-ettepanekuisse summad, mis on vajalikud eespooltähendatud krediidikavade teostamiseks, kui nad langevad vastavaile aastaile ja kui krediidikavad on varemini ühes eelarvega vastu võetud.

Riigi-keskasutiste eelarve-ettepanekutesse võetakse ka eripõhikirjade ja -seaduste alusel teotsevate riiklikkude ettevõtete ja asutiste ning riigiasutiste valitseda olevate eriotstarbeliste kapitalide poolt riigikassasse makstavad või riigikassast neile antavad summad. Kui eriseadused ei säti teisiti, siis näidatakse viimased ainult üldsummas.

---

<sup>23</sup> RES § 14.

<sup>24</sup> RES § 9.

<sup>25</sup> RES § 10.

Riigi-keskasutised saavad oma eelarve-ettepanekud, ühes viimatikäsiteldud lisadega, Majandusministeeriumile ja Riigikontrollile hiljemalt 15. oktoobriks enne vastava eelarveaasta algust<sup>26</sup>.

**2. Riigi eelarve-ettepaneku kujundamine Majandusministeeriumis.** — Majandusministeeriumile esitatud riigi-keskasutiste eelarve-ettepanekud tulevad arutlemisele eelarvekomisjonis, mis moodustatakse majandusministri algatusel Majandusministeeriumi juures. Eelarvekomisjon koosneb majandusministri esindajast, riigikontrolöri esindajast ning selle riigi-keskasutise juhataja esindajast, kelle eelarve-ettepanek on arutlemisel<sup>27</sup>. Eelarvekomisjonis kontrollitakse eriti, et riigi-keskasutiste eelarve-ettepanekuisse võetud summad oleksid põhjendatud ja kokkukõlas seaduste ning määruste normistikkudega, kontrollides ühtlasi, et seadustes ja määrustes lähemalt fikseerimata jäetud summad oleksid arvestatud vastavalt olulistele vajadustele, kritiseerides ettenähtud kulutusi ka nende iseloomu edasilükkamatuse seisukohalt<sup>28</sup>. Eelarvekomisjonis selgitatakse üksikasjaliselt ning kontrollitakse veelkordselt kõiki neid faktilisi ja juriidilisi olustikke, millele olid rajatud keskasutiste tulude ja kulude eelarvetlused. Seejuures eelarvekomisjon ise ei saa aga teha mingeid sisulisi muudatusi riigi-keskasutiste eelarve-ettepanekutes, vaid ta esineb siin üksnes konsultiiivse eelinstantsina. Majandusministri esindaja ja vastava riigi-keskasutise juhataja esindaja võivad küll kokku leppida riigi-keskasutise eelarve-ettepanekusse võetud summade suuruse kohta, kuid riigi eelarve-ettepanekusse võetakse need summad sel teel kokkulepitud suuruses ikkagi vaid majandusministri nõusolekul<sup>29</sup>. Riigikontrolöri esindaja võib siin ainult oma arvamust avaldada ja tarbe korral esitada kirjalikke eriarvamusi, mis lisatakse riigi eelarve-ettepanekule komisjoni materjalina, kui riigikontrolör peab seda tarvilikuks<sup>30</sup>. Kui eelarvekomisjonis, eespooltähendatud viisil, ei saavutata üldse kokkulepet, siis vastava riigi-keskasutise juhataja pöör-

---

<sup>26</sup> RES § 12.

<sup>27</sup> RES § 15.

<sup>28</sup> RES § 15, teine lõige.

<sup>29</sup> RES § 16, kolmas lõige.

<sup>30</sup> RES § 16, teine lõige.



dub hiljemalt kolme päeva jooksul, pärast riigi-keskasutise eelarve-ettepaneku läbivaatamist, majandusministri poole küsimuse lahendamiseks<sup>31</sup>.

Riigi eelarve-ettepaneku kujundamisel majandusminister ei ole üldse seotud eelarvekomisjoni seisukohtadega, vaid talle on jäetud õigus suvaliselt kas vähendada või koguni kustutada riigi eelarve-ettepanekusse võtmiseks temale esitatud summasid<sup>32</sup>. Majandusministrile on sellega antud võimalus riigi eelarve-ettepanekut kujundada nii, et tulude osa selles oleks viidud tasakaalu kuludega<sup>33</sup>. Kui mõni riigi-keskasutise juhataja ei nõustu eelarve-ettepanekusse võetavate tulude ja kulude vaheliseks tasakaalustamiseks majandusministri poolt vastava riigi-keskasutise eelarve-ettepanekus toimetatud muudatustega, siis on tal õigus vaielda majandusministri tegevuse vastu. Vaide esitamine peab toimuma hiljemalt 5 päeva kestel, arvates majandusministri seisukoha avaldamisest. Vaie esitatakse majandusministri kaudu Vabariigi Valitsusele. Vabariigi presidendi, Riigikogu ja Riigikontrolli eelarve-ettepanekute alal tuleb vaie esitada aga vabariigi presidendile<sup>34</sup>.

Peale vaiete lahendamist majandusminister asub riigi eelarve-ettepaneku lõplikule kujundamisele<sup>35</sup>. Selle juures enam mingeid sisulisi muudatusi ei tehta, vaid see kannab rohkem tehnilise töö ilmet, mille sooritamine lasub Majandusministeeriumi Rahandusosakonna Eelarve-bürool. Siin varustatakse riigi eelarve-ettepanek kõigi nende andmete ja põhjendustega, mis on olnud aluseks tulude ja kulude eelarvetlemisel<sup>36</sup>. Eelarvetlemisega pidestava finantspoliitilise funktsiooni selgemaks ilmestamiseks lisandatakse eelarve-ettepanekule andmed, vastavalt nomenklatuuri peatükkidele, paragraafidele ja alljaotistele ka eelmise eelarveaasta tegelikkude ja jooksvaks eelarveaastaks kalkuleeritud tulude ja kulude kohta. Samuti lisandatakse eelarve-ettepanekule vajalikud krediidikavad ning

---

<sup>31</sup> RES § 17.

<sup>32</sup> RES § 16, kolmas lõige.

<sup>33</sup> Riigi tulude-kulude vahelise tasakaalu nõue järgneb RES 1. §-i teisest lõikest.

<sup>34</sup> RES § 17.

<sup>35</sup> RES § 18.

<sup>36</sup> RES § 19.

eripõhikirjade ja -seaduste alusel teotsevate riiklikkude ettevõtete ja asutiste ning riigiasutiste valitseda olevate eriotstarbeliste kapitalide tulude ja kulude erieelarved, kui sinna on võetud kas neilt riigikassasse laekuvad või riigikassast neile antavad summad.

Majandusminister omapoolselt lisandab riigi eelarve-ettepanekule oma seletuskirja<sup>37</sup>, mis sisaldab tulude ja kulude üldkirjelduse, käsitelles olulisemaid muudatusi võrreldes eelmise eelarveaastaga. Tulude osas ilmestatakse siin üksikuid tululiike nende osatähtsuse järjekorras, luues võrdlusi jooksvaks eelarveaastaks kalkuleeritud tuludest. Kulude osas antakse majandusministri seletuskirjas üldine iseloomustus üksikute riigi-keskasutiste järgi, esitades kokkuvõtlikult kõiki neid vajadusi ja kaalutlusi, mis on põhjendanud kulude suurendamist või vähendamist üksikutel aladel. Lõpuks on seletuskirjas antud ülevaade ka riigi võlgadest ja muudest kohustustest, kuid samuti ka riigi poolt antavatest laenudest.

Ühes riigi eelarve-ettepanekuga esitab majandusminister Vabariigi Valitsusele ka oma ettepanekud eriseaduste muutmiseks. Muutmisettepanekud on vajalikud sel juhul, kui riigi eelarve-ettepanekusse on võetud mõned summad teissuguses suuruses, kui seda nõuavad vastavad seadused. Majandusminister peab põhjendama oma ettepanekutes vastavate muudatuste vajadust ning esitama eriseaduste muutmiskavad selliselt, et nende täitmisest tingitud summad oleksid kokkukõlas eelarvesse võetavate summadega<sup>38</sup>.

**3. Riigi eelarve-ettepaneku kujundamine Vabariigi Valitsuses.** — Vabariigi Valitsuses kontrollitakse veeldselt majandusministri poolt esitatud riigi tulude ja kulude eelarvetlustulemusi. Tavaliselt Vabariigi Valitsus siin sisulisi muudatusi ei tee, sest vaieldavad küsimused lahendatakse tegelikult juba vaiete otsustamisel. Eelarve-ettepaneku arutlemine kujuneb siin rohkem vormiliseks toiminguks, millega Vabariigi Valitsus otsustab temale esitatud riigi eelarve-ettepaneku lähetada vastuvõtmiseks Riigikogule. Riigi eelarve-ettepanek, varustatult tarvilikkude allkirjadega, esitatakse ühes majandusministri seletuskirja, eelarve tasakaa-

---

<sup>37</sup> RES § 20.

<sup>38</sup> RES § 18, teine lõige.

lustamiseks tarvilikkude seaduseelnõudega ja muu lisamaterjaliga vabariigi presidendi teadmisel Riigikogule hiljemalt seitsekümmend päeva enne eelarveaasta algust<sup>39</sup>.

#### § 4. Otsustusmenetlus.

Otsustusmenetluse moodustavad eelarvetlusmenetluse need toimingud, mis on suunatud eelarvetlustulemuste lõplikule kujundamisele, s. o. eelarvetlusakti andmisele. Riigi tulude ja kulude alal eelarvetlustulemuste üle lõplik otsustamine kuulub Riigikogule. PS 103. §-s on öeldud, et „iga aasta kohta võtab Riigikogu vastu riigi tulude ja kulude eelarve“. Selle ja ka kõigi ülejäänud PS §-de analüüsist selgub, et Riigikogu kõrval ei ole ühtki teist organit, kellel oleks õigus omistada eelarvetlustulemustele normatiivsust, sest PS 98. §-i kolmanda lõike alusel ei saa seda teha rahvas rahvahääletuse korras ning PS 99. §-i kolmanda lõike põhjal ei või seda teha ka vabariigi president dekreedandluse korras.

**1. Riigi eelarve-ettepaneku arutus Riigikogus.** — Riigikogus otsustatakse eelarve-ettepanekusse võetud eelarvetlustulemuste üle eraldi Riigivolikogus ja Riiginõukogus. Vabariigi Valitsuse poolt esitatud ettepanekud tulevad esmalt arutlemisele Riigivolikogus<sup>40</sup>. Riigivolikogu poolt vastuvõetud eelarve saadetakse vastuvõtmiseks Riiginõukogule. Nii Riigivolikogus kui ka Riiginõukogus algavad eelarvetlustoimingud tavaliselt majandusministri või mõne teise Vabariigi Valitsuse liikme eelarvekõnega<sup>41</sup>. See kõne võetakse vastava koja koosoleku päevakorda enne eelarve-ettepaneku lähetamist komisjonile. Eelarvekõnes iseloomustatakse riigimajapidamise üldist seisundit, võrreldes möödunud eelarveaastaga, ja selgitatakse neid finantspoliitilisi sihte, mida on taoteldud Riigikogule esitatud eelarve-ettepaneku kujundamisel. Eelarvekõnele järgnevad üldlābirāākimised. Sel puhul antakse sõna seaduseelnõu esimese lugemise piires. Neil läbirāākimistel võidakse ainult

<sup>39</sup> PS § 103, teine lõige. — RES § 21. — Riigikogu töökorra seadus [RkgTkS], RT 1937, 71, 595, § 8.

<sup>40</sup> PS § 104.

<sup>41</sup> Riigikogu ajutine kodukord [RkgAjKk], RT 1937, 71, 594, IX peatükk, neljas lõige.

üldiselt arvustada Vabariigi Valitsuse poolt taoteldavaid finantspoliitilisi kavatsusi. Sisulisi üksikasju riigi eelarve-ettepanekust neil läbirääkimistel ei käsitelda ja samuti ei tehta siin mingeid muutmissetpanekuid. Nii eelarvekõne kui ka sellele järgnevad läbirääkimised võivad aga ka üldse ära jääda, sest majandusminister ega ükski teine Vabariigi Valitsuse liige ei ole kohustatud eelarvekõnega esinema.

Pärast eelarvekõnet, või selle ärajäämist korral peale eelarve-ettepaneku saabumist Riigivolikogusse või Riiginõukogusse, antakse see seal eelnevas arutlemiseks vastavale komisjonile. Selleks eriti loodud komisjonid<sup>42</sup> valivad oma liikmete seast esimehed, vajaliku arvu abiesimehi ning aruandjad ja vajaduse korral ka kaasaruandjad. Oma ülesannete kiiremaks teostamiseks võidakse komisjoni liikmeist moodustada veel alakomisjone<sup>43</sup>. Alakomisjonide esimehed ja aruandjad valitakse üldkomisjoni poolt. Komisjonide istungitest võivad peale komisjoni liikmete sõnaõigusega osa võtta ka Vabariigi Valitsuse liikmed, riigikontrolör, õiguskantsler ja riigisekretär ning Vabariigi Valitsuse esindajad<sup>44</sup> ja vastava koja liikmed<sup>45</sup>. Komisjoni koosolekud kuulutatakse kinniseks, kui seda nõuab Vabariigi Valitsuse esindaja või kui seda soovib koosolijate enamik<sup>46</sup>. Kinnistest koosolekutest võivad osa võtta peale komisjoni liikmete vastava koja esimees, Vabariigi Valitsuse esindajad ja need koja liikmed, asjatundjad ja töäjõud, keda komisjon on kutsunud neist koosolekuist osa võtma.

Komisjonides arutellakse üksikasjaliselt riigi eelarve-ettepanekusse võetud riigi tulusid ja kulusid ning tehakse tarbe korral omapoolselt vajalikuks peetud esitisi üksikute tulu- või kulusummade muutmiseks<sup>47</sup>. Eelarve-ettepanek ühes komisjonides tehtud muutmisesitistega tuleb selle

---

<sup>42</sup> Komisjonide moodustamise kohta vt. RkgAjKk IV peatüki esimene ja teine lõige ja seal viidatud Rahvuskogu kodukorra [RakgKk], RT 1937, 10, 82, vastavaid §-e.

<sup>43</sup> RakgKk § 21.

<sup>44</sup> RkgTkS § 12, esimene lõige ja § 13 ja 14.

<sup>45</sup> RakgKk § 24.

<sup>46</sup> RkgAjKk IV peatükk, kolmas lõige.

<sup>47</sup> Pandagu seejuures tähele, et komisjonid võivad esitada muutmissetpanekuid riigi kulude suurendamiseks või uute kulude sissevõtmiseks ainult Vabariigi Valitsuse nõusolekul vabariigi presidendi teadmisel. — RkgTkS § 11, esimene ja kolmas lõige.

järel arutlemisele vastava koja koosolekul. Komisjoni üldaruandja võib soovi korral esineda siin selgitava kõnega komisjonis võetud seisukohtade üle, selgitades eriti komisjoni poolt riigi eelarve-ettepanekus soovitavaks peetud muudatusi.

Eelarve-ettepaneku arutlemine toimub nii Riigivolikogus kui ka Riiginõukogus ainult ühel lugemisel<sup>48</sup>. Komisjoni aruandjad kannavad seal ette riigi eelarve-ettepaneku üksikute osade viisi ühes komisjonide poolt vastu võetud muutmisesitistega. Tavaliselt lisandatakse aruandjate poolt sellele veel täiendavaid seletusi. Sõna antakse sel puhul seaduseelnõude teise lugemise piires<sup>49</sup>. Selle järgi võivad Riigikogu liikmed eelarve-ettepaneku üksikute osade arutlemisel sõna võtta mitte rohkem kui kaks korda, kusjuures esimesel korral on kõneaeg 45 minutit ja teisel korral 15 minutit<sup>50</sup>. Aruandja ja kaasaruandja, kuid ka Vabariigi Valitsuse liikmed, Vabariigi Valitsuse esindajad, riigikontrolör, õiguskantsler ja riigisekretär saavad sõna väljaspool järjekorda ja nende sõnavõttude arv ja aeg ei ole piiratud<sup>51</sup>.

Eelarve-ettepaneku sisulisel arutlemisel nii Riigivolikogus kui ka Riiginõukogus võidakse teha esitisi eelarvesse võetavate tulu- või ka kulusummade muutmiseks. Kulude alal võidakse muutmiseettepanekutega esineda ainult sel juhul, kui eelarvesse kalkuleeritavate kulude suurus ei järgne otseselt seadusest või mõne muu õigusliku aktiga juba võetud kulukohustuste täitmisest. Järelikult võidakse muuta riigi eelarve-ettepanekusse võetud kulusummasid ainult siis, kui vastava ülesande täitmiseks vajalikkude kulude ülempiiri määramine on jäetud eelarvetlevatele instantsidele. Kuid siingi on Riigikogu seotud Vabariigi Valitsuse poolt esitatud eelarve-ettepanekuga. Riigikogus võidakse kulude selles osas täiesti vabalt teha muudatusi ainult kulude vähendamise teel. Ettepanekud, mis aga tingivad kulude suurenemist või uute kulude sissevõtmist, võivad tulla otsustamisele ainult Vabariigi Valitsuse nõusolekul, vabariigi presidendi teadmisel<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> RkgAjKk IX peatüki esimene ja teine lõige.

<sup>49</sup> RkgAjKk IX peatüki neljas lõige.

<sup>50</sup> RakgKk § 85, kolmas lõige.

<sup>51</sup> RakgKk § 78, 81 ja 85. — RkgTks 4. peatükk.

<sup>52</sup> PS § 103, teine lõige. — RkgTks § 11, kolmas lõige.

Muutmissetepanekud esitatakse kirjalikult koosoleku juhatajale eelarve-ettepaneku vastava osa arutlemise ajal<sup>53</sup>. Eelarve-ettepaneku üksikute osade vastuvõtmisel tulevad hääletamisele eraldi need muutmissetepanekud, milles taotellakse kulusummade vähendamist, siis, kui aruandja ei ühine tehtud ettepanekuga. Kui aga aruandja ühineb sellega, siis hääletatakse eelarve-ettepaneku vastav osa juba muudetud kujul, kuid sedagi ainult sel juhul, kui mõni koosolijaist ei nõua lahus hääletamist<sup>54</sup>. Kulude suurendusettepanekuid võidakse panna hääletamisele üksnes Vabariigi Valitsuse nõusolekul. Ühineb ka aruandja esitatud muudatusettepanekuga, siis hääletatakse see koos vastava osaga riigi eelarve-ettepanekust, muidu aga eraldi, s. o. enne vastava osa hääletamist<sup>55</sup>. Peale üksikute osade hääletamist tuleb lõpuks hääletamisele ka eelarve-ettepaneku pealkiri. Selle järel esitatakse eelarve-ettepanek tervikuna lõpphääletamisele<sup>56</sup>.

## 2. Riigi eelarve-ettepaneku vastuvõtmine Riigikogus. —

Eelarve-ettepanek loetakse koja poolt vastuvõetuks, kui see sai poolt-hääli rohkem kui vastu-hääli, kuna häälte poolnemise korral otsustab koosoleku juhataja hääli<sup>57</sup>. Riigi eelarve-ettepaneku vastuvõtmine toimub eraldi Riigivolikogus ja Riiginõukogus. Kehtivas õiguses sätitud menetluskorra kohaselt tuleb eelarve-ettepanek esmalt vastuvõtmisele Riigivolikogus<sup>58</sup>. Viimane peab tegema oma otsuse hiljemalt neljakümne päeva jooksul, arvates temale eelarve-ettepaneku esitamisest<sup>59</sup>. Riigivolikogust lähetatakse riigi eelarve-ettepanek ühes vastuvõetud muudatustega Riiginõukogule. Kui Riiginõukogu ühineb Riigivolikogus tehtud muudatustega või ei teata oma otsusest viieteistkümne päeva jooksul, siis loetakse eelarve lõplikult vastuvõetuks Riigivolikogu poolt vastuvõetud kujul<sup>60</sup>. Teeb Riiginõukogu eelarve-ettepanekus aga muudatusi oma sea-

<sup>53</sup> RkGKk § 56.

<sup>54</sup> RkGKk § 94.

<sup>55</sup> RkGKk § 93 ja 94.

<sup>56</sup> RkGKk § 96.

<sup>57</sup> RkGKk § 101, esimene lõige.

<sup>58</sup> RkGAJKk VIII peatüki esimene lõige.

<sup>59</sup> RkGTkS § 28, esimene lõige.

<sup>60</sup> PS § 104, teine lõige.

alusliku koosseisu enamikuga, siis tulevad need muudatused veelkordselt arutlemisele Riigivolikogus. Kui Riigivolikogu ühineb Riiginõukogus tehtud muudatustega, siis loetakse eelarve vastuvõetuks<sup>61</sup>. Ei ühine aga Riigivolikogu nende muudatustega kas osaliselt või kogu ulatuses, siis tuleb eelarve-ettepanek vastuvõtmisele kokkukõlastusmenetluses. Sel puhul Riigivolikogu juhatus lähetab eelarve-ettepaneku kokkukõlastuskomisjonile, teatades sellest ühtlasi ka Riiginõukogu juhatusel<sup>62</sup>.

Kokkukõlastuskomisjon koosneb mõlema koja vastavate komisjonide esimeestest, abiesimeestest, aruandjaist ja kaasaruandjaist<sup>63</sup>. Kokkukõlastuskomisjonis arutellakse küsimusi vaid seevõrra, kui võrra Riigivolikogu ei ole ühinenud Riiginõukogus tehtud parandustega. Komisjon teeb oma otsuse hiljemalt kolme päeva jooksul<sup>64</sup>. Komisjoni ettepanekud saadetakse Riigivolikogule ja Riiginõukogule, kes sel puhul toimetavad riigi tulude ja kulude eelarve-ettepaneku arutlemist üksnes komisjonide poolt tehtud ettepanekute piires. Arutlemine toimub ainult ühel lugemisel<sup>65</sup>. Mõlemad kojad peavad tegema oma otsuse hiljemalt kolme päeva jooksul<sup>66</sup>. Kui kojad ühinevad kokkukõlastuskomisjoni poolt esitatud seisukohtadega, siis loetakse eelarve-ettepanek vastuvõetuks<sup>67</sup>. Kokkukõlastusmenetlus loetakse nurjunuks kogu eelarve-ettepaneku või selle üksikute osade kohta, kui kokkukõlastuskomisjonis ei saavutata üldse kokkulepet või kui Riigivolikogu ja Riiginõukogu ei ole ka komisjoni ettepanekute suhtes suutnud asuda ühistele seisukohtadele<sup>68</sup>. Sel puhul riigi eelarve-ettepanek loetakse vastuvõetuks, kui Riigivolikogu oma seadusliku koosseisu enamikuga selle vastu võtab kas esialgselt tema poolt vastuvõetud kujul või osaliselt ühinedes ka Riiginõukogu poolt tehtud parandustega<sup>69</sup>.

---

<sup>61</sup> PS § 104, neljas lõige.

<sup>62</sup> RkgTkS § 26, esimene lõige.

<sup>63</sup> RkgTkS § 26, teine lõige.

<sup>64</sup> RkgTkS § 28, kolmas lõige.

<sup>65</sup> RkgTkS § 26, viies lõige.

<sup>66</sup> RkgTkS § 28, kolmas lõige.

<sup>67</sup> PS § 104, neljas lõige.

<sup>68</sup> RkgTkS § 26, kuues lõige.

<sup>69</sup> PS § 104, viies lõige.

Vastava otsuse peab Riigivolikogu tegema hiljemalt kolme päeva jooksul<sup>70</sup>. Kui Riigivolikogu või Riiginõukogu ei tee oma otsust seaduses sätitud tähtaja kestel, siis loetakse eelarve-ettepanek vastuvõetuks sel kujul, nagu ta oli ettenähtud ajaks vastu võetud ühe või teise koja poolt<sup>71</sup>. Kui kumbki koda pole suutnud eelarve-ettepanekut ajaldi vastu võtta, siis võidakse eelarve saabumiseni teha kulutusi kuusade alusel<sup>72</sup>.

### **§ 5. Riigi eelarve kehtestamine ja tema kehtivuse ajaline kestus.**

Riigi eelarve kehtestamisel peame eraldama tema kehtivust materiaalses ja formaalses mõttes. Materiaalses mõttes riigi eelarve hakkab kehtima riigi eelarve-ettepaneku vastuvõtmisega Riigikogus. Materiaalsest kehtivusest aga ei ole veel küllalt selleks, et riigi eelarvega loodavad õigused eviksid toimivust ka kehtivas õiguslikus olustikus. On vaja veel, et riigi eelarve oleks kehtiv ka formaalses mõttes. Formaalseks kehtivuseks on aga kehtiva õiguse kohaselt vajalik, et oleks toimunud ka vastava akti üldamine. PS järgi riigi eelarve üldamine kuulub vabariigi presidendile<sup>73</sup>. Selleks esitatakse vabariigi presidendile Riigikogu poolt lõplikult vastuvõetud riigi eelarve algtekst kahes eksemplaris, mis peavad olema varustatud Riigivolikogu ja Riiginõukogu esimeeste või abiesimeeste ja peasekretäride allkirjadega. Algtekstile peab olema ühtlasi märgitud ka aasta ja kuupäev, millal riigi eelarve lõplikult vastu võeti Riigivolikogu ja Riiginõukogu poolt<sup>74</sup>. Riigi eelarve üldamine loetakse toimunuks tema avaldamisega „Riigi Teatajas“.

Jätkuvalt tõusetub küsimus, millisest ajamomendist alates riigi eelarve tegelikult jõustub. Kas selleks tuleb pidada üldamise momenti või tuleb seda arvata mõnest seaduses eriti selleks ettenähtud tähtpäevast? Norma aljuh-

---

<sup>70</sup> RkgTkS § 28, neljas lõige.

<sup>71</sup> PS § 105.

<sup>72</sup> PS § 105. — RES § 44.

<sup>73</sup> PS § 106: „Riigikogu poolt vastuvõetud eelarve esitatakse Vabariigi Presidendile väljakuulutamiseks...“

<sup>74</sup> RkgTkS § 27.



tudel on selle küsimuse lahendamise võrdlemisi lihtne, sest kehtiva PS enda sõnastusest selgub, et riigi eelarve jõustub vastava eelarveaasta algusega<sup>75</sup>. Veidi raskendatud on aga lahenduse leidmine sel korral, kui riigi eelarvet ei ole suudetud Riigikogu poolt ajaldi vastu võtta. Tuleb siiski arvata, et ka sel juhul riigi eelarve evib õiguslikku toimivust eelarveaasta algusest arvates. Seega oleks riigi eelarvele selles osas omistatud teatud retroaktiivne tähendus, kuid see on paratamatu ja ühtlasi ka kokkukõlas kehtiva riigi-eelarvellusõiguse põhimõtetega, sest eelarvetlemisel on arvestatud ju ainult teatud kindlaks perioodiks, s. o. eelarveaastaks, vajalikke kulusid ja oletatavalt laekuvaid tulusid. Loogiliselt on täiesti põhjendatud, et ka vastavatele eelarvetlustulemustele omistatakse tegelikku toimivust, arvates eelarveaasta algusest.

Ühenduses riigi eelarve kehtestamisega tuleb siinkohal lühidalt käsitleda ka selle akti kehtivuse ajalist kestust. PS 103. §-i sõnastuse kohaselt riigi tulude ja kulude eelarvetlemine peab toimuma eraldi iga aasta kohta. Selle PS sättega on rajatud riigi-eelarvetlus aastalisuse ehk annuaalsuse printsiibile<sup>76</sup>. Aastalisuse printsiibist tulenevalt saab aga ka riigi eelarve formaalne kehtivus olla üksnes vaid aastalise kestusega. Tavaliselt nimetatakse seda aastalist ajavahemikku eelarveaastaks<sup>77</sup>.

Eelarveaasta ei lange alati kokku kalendriaastaga, vaid tema algus ja lõpp võivad olla sätitud ka erinevalt kalendriaasta algusest ja lõpust<sup>78</sup>. Meie kehtiva PS normis-

---

<sup>75</sup> PS § 106.

<sup>76</sup> Annuaalsuse printsiibi kohta vt. Meister, *op. cit.*, lk. 106 jj. — Ingresso, *op. cit.*, lk. 27: „L'annualità del bilancio è una regola generale della finanza contemporanea, anzi una condizione di essere fondamentale dei bilanci pubblici moderni.“

<sup>77</sup> Vrd. ka Ingresso, *op. cit.*, lk. 27: „Abbiamo detto... che il ciclo di gestione contemplato dal bilancio è normalmente di dodici mesi e si chiama perciò *anno finanziario*.“

<sup>78</sup> Vt. *ib.*: „L'anno finanziario in alcuni Stati coincide con l'anno solare o civile, in altri no; e ciò dipende specialmente da motivi di opportunità parlamentare. Sona fra i primi, la Francia, il Belgio, l'Austria, la Olanda, la Rumenia, la Spagna, la Cecoslovacchia. In Inghilterra e in Germania, l'anno finanziario va dal 1<sup>o</sup> aprile al 31 marzo, nella Russia sovietica dal 1<sup>o</sup> ottobre al 30 settembre, negli Stati Uniti del Nord America, in Isvezia ed in Ungheria dal 1<sup>o</sup> luglio al 30 giugno.“

lik ei määra eelarveaasta alguse ega lõpu momente, vaid see on jäetud eriseaduse määrata. Vastava eriseadusena RES määrabki riigi eelarveaasta alguseks 1. aprilli ja lõpuks järgmise kalendriaasta 31. märtsi<sup>79</sup>.

RES 2. §-i sättest peaks järeldama, et riigi eelarve kehtivus lõpeb automaatselt järgmise aasta 31. märtsil. Ühenduses sellega tõusetub aga küsimus, kuidas toimida siis, kui järgmise aasta riigi eelarvet ei ole suudetud õigeks ajaks vastu võtta. Kas sel puhul riigi eelarve kehtivus ei ületa oma tavalise kestuse piire? Sellele tuleb siiski vastata eitavalt, sest Riigikogu hilinemine riigi tulude ja kulude eelarvetlemisel ei muuda veel kehtiva õiguse norme, millega eelarveaasta lõpuks on määratud 31. märts. Seega riigi eelarve kehtivus lõpeb alati 31. märtsil, olenemata sellest, kas selleks ajaks on suudetud toime tulla järgneva aasta eelarve vastuvõtmisega või mitte.

Et aga Riigikogu lõepoolest võib hilineda eelarve vastuvõtmisega ja et riigi eelarvet ei saa kehtima panna ka dekreedikorras<sup>80</sup>, siis võiks tekkida olukord, kus haldusorganid ei saaks enam täita oma ülesandeid, sest nad ei oleks õigustatud toimetama vastavate ülesannete täitmiseks vajalikke kulutusi. Sellise olukorra vältimiseks tavaliselt pikendatakse riigi eelarve kehtivust uue eelarve vastuvõtmiseni. Teoorias tuntakse kahesugust pikendamisviisi: prorogatsiooni ja autorisatsiooni. Prorogatsiooni korral omistatakse eelmise aasta eelarvele kehtivust kuni uue eelarve üldamiseni. Autorisatsiooni puhul pikendatakse aga eelmise eelarve kehtivust selleks eriti antud üksikaktiga.

Meie eelarvetluskorras riigi eelarve kehtivuse pikendamine toimub prorogatsiooni teel. PS 105. §-i sõnastuse kohaselt võidakse sel juhul, kui Riigikogu ei ole suutnud ajaldi toime tulla riigi eelarve vastuvõtmisega, võtta kulukohustusi ja sooritada väljamakseid kuuosade alusel. Kuuosade kasutamise lähemat korda on täiendavalt määrateldud ka RES 44. §-s. Siinkohal olgu aga ühtlasi tähendatud, et RES

---

In Italia sin dal 1884 (prima coincideva con l'anno solare) l'anno finanziario va dal 1<sup>o</sup> luglio al 30 giugno.“

<sup>79</sup> RES § 2.

<sup>80</sup> Vt. Joh. Mäll, Kehtiva riigi-eelarvetlusõiguse põhiprobleeme, i. Õigus 1939, 5, lk. 197.

44. §-i teine lõige kitsendab PS vastavaid sätteid, nõudes, et <sup>1/12</sup> möödunud eelarveaasta krediidist võidakse kasutada kulukrediidina ainult siis, kui vastavad summad esinevad ka uues eelarve-ettepanekus. Selle paragraafi viimane lõige, millega lubatakse Vabariigi Valitsusele toimetada ka sääraseid kulutusi, milleks ei olnud krediite ette nähtud eelmise aasta eelarves, on aga otseses vastuolus PS 105. §-ga, sest PS selle §-i selgest sõnastusest järgneb, et kuuosade alusel võidakse kulutada üksnes neiks otstarbeiks, milleks oli lubatud kulutada ka eelmise aasta riigi eelarvega <sup>81</sup>.

Nagu eespool juba selgitatud, riigi eelarve kehtivus lõpeb järgmise aasta 31. märtsil. Järelikult ka riigi eelarves ettenähtud kulukrediite võidakse kasutada ainult selle ajani <sup>82</sup>. Peale eelarveaasta lõppu ei evi riigi eelarve enam mingit õiguslikku toimivust. Temaga määratud kulukrediidid suletakse <sup>83</sup> ja temas kalkuleeritud tulude laekumised kantakse juba uue eelarvega määratud krediitide katteks.

Sellest üldisest korrast on kehtivas õiguses siiski lubatud ka teatud erandeid <sup>84</sup>. Erandite kohaselt võib krediite lahti jätta kasutamiseks järgneva eelarveaasta 1. augustini või arvata neid kasutamiseks järgneva aasta eelarve juurde, s. o. võimaldada nende kasutamist täiendava 12 kuu vältel <sup>85</sup>. Nii eelarves ettenähtud krediitide lahtijätmist kui ka järgneva aasta eelarve juurdearvamist võib majandusminister lubada vaid teatud kindlatel seaduses fikseeritud juhtudel. Ta võib teha seda, kui: 1) ei ole suudetud tasuda eelarveaasta kestel lepingutest järelduvaid kulukohustusi, 2) on jäänud tasuda kulukohustusi, milleks järgnevas eelarves puuduvad krediidid, 3) on jäänud tasuda riigi võlgu ja intresse nendelt, 4) on jäänud välja võtmata operatsioonifondidesse kantavad summad. Peale selle on erandeid lubatud veel eelarveaasta lõpuks õiendamata jäänud avansside korraldamisel <sup>86</sup>.

---

<sup>81</sup> Vt. Vaabel, *op. cit.*, lk. 114 ja *nota* 247.

<sup>82</sup> RES § 35.

<sup>83</sup> RES § 36.

<sup>84</sup> RES § 37, 38, 39.

<sup>85</sup> Vt. Vaabel, *op. cit.*, lk. 54.

<sup>86</sup> Vt. *ib.*

# Varia.

## Talundite pärimine.

XIII Õigusteadlaste Päeval 14. ja 15. aprillil 1939. a. prof. J. Uluotsa poolt ettekantud referaadi kokkuvõtte ja sõnavõtte selle referaadi puhul<sup>1</sup>.

Põlluharimine on olnud ja jäänud aegade kestel põhjapanevamaks ja kesksamaks majandusalaks, seepärast on mõistetav, et talund selle allühikuna on vanim majanduslik käitis, olles säilitanud oma tähtsuse täiel määral tänapäevalgi. Tema õiguslik seisund on aga aja jooksul teinud läbi tunduvaid muutusi.

Üldiselt võib märkida, et talundite kohta on juba vane-mast ajast — alates VII ja VIII sajandist — olnud kehti-vad erinormid, sest asja iseloomust sõltuvalt ei ole saadud alati üldnorme kohaldada. Kui talund feodaalõiguses oli ainult osa mõisa varakompleksist, siis uus areng seisis selles, et talund muutus hilisemal ajal iseseisvaks tsiviilõigusliku käibe objektiks ühenduses talundite üleminekuga omandi-õiguse alusele.

Talundite arv kasvas järk-järgult — vastavalt feodaal-korra hävimisele ja suurmaapidamise kadumisele. Eriti agraarreform pärast Maailmasõda tõi juurde suure hulga uusi talundeid terves reas riiges. Seepärast talundite pärimisõiguse reform on muutunud tänapäeval hädavajalikuks, olles tähtis mitte ainult tsiviilõiguslikult, vaid ka lähtu-des majandus-likust ja sotsiaalsest vaatepunktist, ja seda eriti riiges, kus põllundus on elanikkude peatulualaks, nagu see on Eestis.

Käesoleva probleemi lahendamine üksikuis riiges pole toimunud ühesuguselt, kuid siiski on märgata üldist ten-dentsi vastavate erinormide loomiseks. Kergeim näib olevat tee, et talundite pärimist eraldi üldse ei normita, vaid tava-lised pärimisõiguse normid kehtivad ka talundite kohta nagu muugi varanduse suhtes. Mõned riigid (Prantsusmaa jne.) on jäänud selle süsteemi juurde. Teisalt aga leitakse, et talund kui erisugune varade kompleks oma iseloomu tõttu peaks alluma pärimise suhtes erinormistikule, mis oleks suuteline

<sup>1</sup> Vt. „Õigus“ nr. 2, 1939. a.

õiglaselt ja otstarbekohaselt lahendama rida probleeme, mida tavaliste pärimisõiguse eeskirjadega on võimatu reguleerida.

Seega esineb kaks vaadet. Esimese järgi talund on tavaline tsiviilõiguslik varakompleks ka pärimisõiguse suhtes, kuna aga radikaalsem vaade tunnistab talundi eriilmeliseks varade kogumiks, mille suhtes rakendatakse erinorme. Viimast vaadet esindab kujukalt natsionaalsotsialistliku Saksamaa 1933. a. seadus, mis seab talundid teatavas suuruses väljapoole tavalist tsiviilõiguslikku käivet. Neid ei saa võõrandada ega koormata, ning pärimise puhul läheb talund tervikuna üle eriliselt kvalifitseeritud kodanikule — talupojale. Ka Nõukogude-Vene agrariseadusandluses on talundite õiguslik seisund erinev.

Miks on talundite pärimisõiguse erinormistik vajalik? Seda tingivad peamiselt kaheksugused asjaolud. Esiteks, ajalooliselt vaatepunktilt lähtudes näeme, et talundite pärimine traditsiooni kohaselt on toimunud ikka eri korras, kuna põlluharija rahva harjumused ja tõekspidamised erinesid tunduvalt üldisest tsiviilõigusest. Nii näeme, et meil Eestiski mõnes kohas on tugev tung anda talund pärijale üle tervikuna (Põhja-Eesti), kuna teisal esineb palju suuremal määral jagamise tendentsi.

Teine erinormistikku vajalikuks tegev tegurite grupp on majanduslikku-sotsiaalset ja demograafilist laadi. Eramajanduse seisukohalt talund on inimtööjõu ja muude väärtuste (nagu inventar jne.) ning teatava maapinna osa kogusumma. Siinjuures eriliseks asjaoluks on, et talund ei anna nii suuri intresse kui tööstusse või kaubandusse mahutatud vastava suurusega kapital. Sageli ei saa mahutatud kapitalilt üldse niipea mingit tulu, nagu see näit. esineb metsamajandusse, aga ka maaparandustöösse investeeritud summade puhul, kus sageli alles järgmine põlv saab tulu. Samuti on ehitised küll mõnikord üsna suure väärtusega, aga iseseisvalt ei too nad midagi sisse, vaid ainult koos maaga. Kui pindala liiga vähendatakse või suurendatakse, siis ehitiste väärtus sageli tunduvalt kahaneb, sest nad pole uues olukorras enam otsarbekohased.

Aga talund ühes ehitistega pole veel iseseisev majandusühik, vaid talundis peab olema ka vajalik inventar, sest muidu ei saa talundit majandada. See vallasvara on müügi-esemena mõnikord üsna väheväärtuslik, aga talundi säilita-

mise ja korrapärase majandamise suhtes on ta küllalt tähtis. Alles koos kõikide teguritega on talund tervik, mispärast talu võime võrrelda teatavas mõttes elava organismiga.

Rahvamajanduslikult seisukohalt on põllundus põhjaneva tähtsusega, seepärast on tähtis, et talundid kui tervikliku põllumajanduse algrakud oleksid elujõulised, et nad suudaksid oma ülesannet täita. Aga talund kui rahvamajanduslik põhiväärtus ja rahva elujõu ürgalus on juba oma iseloomult põhiliselt erinev tavalistest tsiviilikäibe esemeist, seepärast on möödapääsematu ka tema erinev õiguslik reglementeerimine. Talundit seepärast ei saa ega tohi sarnastada teiste tavaliste ostetavate ja müüdavate esemetega.

Edasi tuleb arvesse talundi sotsiaalne tähtsus. Kui linn ei anna kuigi suurel määral rahva juurdekasvu, siis rahva elujõud nagu tuleb maalt. Maa on loomulik rahva juurdekasvu reservuaar, linn aga teataval määral hävitab rahva elujõudu. Neile väiteile saab ju tuua mõnevõrra vastuväiteid, aga üldjoontes on ikkagi nii, et maa on andnud ja annab praegugi rahva juurdekasvu, olles seega rahva elu edasikandja ning selle elujõu ürgallikas. Seadusandlus peab hoolitsema, et rahva juurdekasvu pesad püsiksid tervetena ja elujõulistena ning nende urbaniseerimisele tuleb seadusandlikul teel vastu astuda, et säilitada rahvuse tulevikku.

Seepärast on vajalik, et seadusandlikul teel oleks võimaldatud talundi kui rahvamajanduse algraku terviklik säilimine ka pärimise korral nii, et talundi häiretevaba majandamine oleks edaspidi võimalik. Pärandaja ise sageli määrab osad teistele pärijatele selliselt, et talu saaja ei jõua neid üldse välja maksta, ning talund jääb raskustesse. Selle tagajärjel ei saa talundit korralikult majandada, mistõttu see rakk rahvamajanduslikus organismis on tublisti häiritud ega suuda oma funktsioone tarvilisel määral täita.

Peale rahvamajandusliku kahju, mille kutsub esile elujõuetu talund, on ka sotsiaalne rahu hädaohus, sest niisuguste nähtuste tagajärjel on talupidajate klass sügavalt puudutatud.

Et neid negatiivseid nähtusi ära hoida, on vajalik, et talund ja ta koosseisu osad oleksid pärimistel hinnatud madalamalt kui on nende tavaline müügihind tsiviilkäibes, et talupidaja ei satuks oma kaaspärijaile nende osade välja-

maksmisel ülepääsematusse raskusisse. Siinkohal tekib küsimus, kas mitte juhul, kui tallu jääja ei suuda oma kaaspärijaid küllalt kiiresti ja küllalt suurel määral rahuldada, lasta talu lihtsalt müügile, mil tema eest saaks paremat hinda ning ka pärijad saaksid kiires korras rahulduse. Kuid tuleb arvestada asjaolu, et isik, kes küll oksjonilt ostab talu, pole sagedasti võimeline seda ise pidama, ning võõrandab selle tihti, mistõttu talundid muutuksid tavalise kaubandusliku käibe esemeiks, käies käest kätte. See talundite mobiliseerimine poleks aga rahvamajanduslikult sugugi soovitatav, sest korraliku majandamise huves on, et talu oleks isiku käes, kel oleks huvi ja armastust põllupidamise vastu, mida oksjonilt ostval rahamehel sageli sugugi pole.

Seepärast on mõödapääsematult vajalik, et pärimise junul ainult teatav osa talundi tavalisest hinnast määrataks väljamaksuks teistele pärijatele, kuna küllalt suur osa peaks olema koormamata, ehk, teiste sõnadega, talu tuleks pärimisel odavamalt hinnata. Kui on seatud sisse sundosa pärimine, siis peaks ka see redutseeritama vastavalt üldisele madalamale lasemele, samuti ka legaadid ja sihtmääratised. Edasi ei tohiks olla surma korraks tehtud kohustused pärijalt otsekohe sissenõutavad, vaid nad peaksid olema seaduse jõul pikendatud, sest vastasel korral kohustused, mis küll pärandijätja poolt on jõukohaselt kalkuleeritud, võiksid pärija asetada väljapääsematusse olukorda. Tähtaeg siin pole põhimõttelise tähtsusega, kuid ta peaks olema küllaldaselt pikk selleks, et talust endast saaks hankida vastavaid vahendeid.

Siinkohal kerkib küsimus, kas mitte väljamaksu asemel talundit jagada. Raskused selle lahendusviisi juures kerkivad esile seetõttu, et sageli osa saaja ei loo endale sugugi uut talundit, vaid lihtsalt müüb oma osa ära, mille lõppeks mõnigi kord endise (hoonetega) osa pidaja kallilt tagasi peab ostma. Ka toob jagamine mõnikord kaasa liigse killustumise, kusjuures talundid jäävad väikeseks.

Kõik need kitsendused pole aga tõhusad, kui pärandaja võiks oma eluajal teha hüpoteeke, anda vekseid jne., ning pärija peaks need ikkagi välja lunastama. Seepärast on vajalikud teatavad ärahoiuabinõud selle takistamiseks, näiteks luues mingi piirjoone, milleni saaks talundit üldse koormata. Radikaalsed reformaatorid aga keelavad talundi koormamise üldse. Siinkohal tuleb arvata, et talundi koor-

mamist eluajal tuleb teataval määral piirata, sest vastasel korral ei oleks vastavail pärandusõiguse sätteil palju mõtet.

Edasi omab küllaldast tähtsust küsimus, kes peaks olema talundi pärija. Kui talund peab olema rahva elujõu allikaks ja kasvupesaks, siis peab pärijaks olema ka kohane isik. Rahva juurdekasvu vajaduste kaalutlustel talundi kõlblikuks pärijaks saaks olla seepärast ainult lapsega isik, ning eesõigustatult see, kel on rohkem lapsi. Kuigi eelistada tuleb pärijat, kel juba on lapsed, võiks pärijaks siiski olla ka isik, kel veel lapsi pole, aga kel need võivad olla. Lasteta pärija oleks juriidiliselt ainult eelpärija või tingimuslik pärija, kusjuures juhul, kui teatava aja jooksul pole pärijal lapsi, läheks talund üle sellele, kel neid on.

Majanduslikke kaalutlusi tuleks arvestada niipalju, et talupidajaks tuleks määrata isik, kes selleks on enam suuteline, s. o. kel on rohkem seost põllumajandusega (teadmisi, kogemusi), kui laste suhtes on võrdsus.

Siinkohal kerkib küsimus, kas pärandaja saab teha testamenti, mis on vastuolus eespoolestitatud põhimõtetega, näit. määrata testamendiga oma talund võõraile. Saksa 1933. a. seadus kõrvaldab testamenditegemise võimaluse, mis on üsna radikaalne uuendus. Peab tähendama, et testeerimisvabaduse kitsendused on mõeldud ainult teatavas ulatuses ning nad peavad olema väga kaalutud. Veel vajab lahendust küsimus, kas pärandaja, kui tal on lapsed, võiks oma eluajal võõrandada või suurel määral koormata talundit. Radikaalsed talundite pärimisõiguse reformaatorid ei pea võimalikuks lubada üldse talude võõrandamist. Kui aga mõeldavad pärijad on võõrandamisega nõus, siis peaks see olema lubatav ja võimaldatud.

Mais, kus rahva juurdekasv on väike, nagu meil, tuleb teravalt esile veel üks küsimus, mille otstarbekast lahendusest oleneb palju. Nimelt — millal peaks talund minema üle tulevasele pärijale? Tavaliselt tsiviilõiguse alusel toimub see siis, kui pärandaja on surnud. Kuid on tähtis, et talul oleks võimeline peremees juba siis, kui pärandaja veel elab, ei ole aga suuteline talundit küllaldaselt majandama. Sagedasti on otstarbekohasem, kui tulevane pärija varemini võtaks talu eest hoolitsemise enda kätte. Kombeõiguslikult, eriti Saare- ja Läänemaal ja üldse Põhja-Eestis, on vastav instituut olemas, kus talupidaja tihti annab faktilise talupida-



mise üle võimelisele järglasele enne oma surma. Lõuna-Eestis on see instituut palju vähem arenenud, millel on see pahe, et pärija ei taha enne abielluda, kui ta talu kätte saab, mispärast abiellumine leiab aset liiga hilja või jääb üldse ära.

Talundi varasemat üleandmist tulevasele pärijale tuleks normida mitte niivõrra omandiõigusse, kui just asjakohasesse kasutusvaldusse üleandmise teel, kusjuures tuleb silmas pidada, et asjaosaliste õigused saaksid küllaldaselt kaitsitud (eriti üleandja omad). Sunniviisilise üleandmise printsiibi sissetoomisega peab olema äärmiselt ettevaatlik ning põhimõtteliselt peaks säilima vabatahtliku üleandmise põhimõte. Ainult erakordsetel juhtudel võiks rakendada ka sundüleandmist.

Lõppeks tuleb lahendada küsimus, kas vastavad erinormid on otstarbekohased paigutada eriseadusse või mitte. Põhimõtteks peaks olema, et juhul, kui eeskirjadega loodavad muudatused pole eriti radikaalsed, tuleks nad paigutada õigusliku käibe huvides vastavate materiaal- ja formaalseaduste juurde, seega peaksid leiduma Tsiviilseadustikus ja Tsiviilkohtupidamise seadustikus. Radikaalse lahenduse puhul on aga otstarbekohasem, kui vastavad sätted leiduksid eriseaduses.

Lõpuks on oluliselt tähtis, et talund kui pärimisõiguse objekt oleks täpselt ja kindlalt määrateldud formaaltunnustega, kusjuures vastav määratlus peaks toimuma seadusega, mis eriti soovitav on õiguse selguse ja kindluse mõttes.

Kokkuvõttes tuleb tähendada, et kuna käesolevad eeskirjad lõikuvad tugevasti rahva lihha, tuleb asja igakülgsest kaaluda, ning liigne kiirus kehtimapanekul pole õige. Samuti, kui pole selged kasud, ei maksa kalduda liigsesse radikaalsusse. Erinormid on küll vajalikud, nad olgu aga ettevaatlikkusega antud.

#### Sõnavõtte referaadi puhul.

Referaadi kohta võttis esimesena sõna Kohtuministriumini nõunik V. Nõges, kes tähendas: Vabariigi Valitsus on asunud seisukohale, et talundite pärimisõiguse reform

tuleb teostada erinovellidega ning võimalikult juba lähemas tulevikus. Talundite pärimisõiguse reformi ettevõtmist tingib tungiv rahvamajanduslik vajadus — mitte üksnes säilitada, vaid ka tõsta meie talundite elujõulisust ning tootmisvõimet. Seda halvavatest mitmesugustest teguritest olulisemate kõrvaldamiseks on Kohtuministeeriumi poolt välja töötatud vastav talundite pärimise seaduse eelnõu.

Talundite pärimise küsimuse lahendamisele asumist on põhjustanud meie talundite kõrge võlgnevus. Meie talundid on koormatud praegu kuni 137 000 000-kroonise võlakooruga. Talundite üldvõlgnevusest langeb lühiajakrediidi arvele 45,6 milj. kr. ja pikaajakrediidi arvele 91,5 milj. kr. Sellest meie talundite üldvõlgnevusest langeb umbes 14,5 milj. kr. pärandivõlgade arvele. Kogutud andmeil tekib uusi pärandivõlgu igal aastal juurde umbes 0,9 kuni 1 milj. kr. Kuigi pärandivõlgadest igal aastal osa tasutakse, ei avalda pärandivõlgade kogusumma languse, vaid just vastupidi, pideva, ehkki aeglase tõusu tendentsi.

Et säilitada talundite elujõulisust, on tarvis korraldada talundite pärimist nii, et talundid läheksid uutele pärijatele üle küllalt elujõulistena. Edasi on talundi tootmisvõime tõstmise huvides hädavajalik hoolitseda selle eest, et talund läheks talundiomaniku surma korral seesugusele pärijale, kes on suuteline talundit korralikult majandama ning kes talundit ka tegelikult ise pidama hakkab. Kõigele sellele lisandub küsimus, kas ei tuleks seadusega soodustada kiiremat põlvkondade vahetust talundeis, mis on olulise tähendusega talundi tootmisvõime suurenemise ja rahva juurdekasvu suhtes. Need üldised põhimõtted on võetud omaks talundite pärimise seaduse eelnõu koostamisel.

Eelnõu tahab soodustada talundite üleminekut juba eluajal. Selleks on seaduseelnõusse uue instituudina sisse võetud eriilmeline kasutusvalduse instituut, et soodustada kiiremat põlvkondade vahetust. See aitaks tõsta tootmisvõimet ja laste arvu. Teiseks oluliseks küsimuseks on seejuures seadusjärgse pärimise järjekorra kindlaksmääramine, et nii piirata talundite killustamist. Võlgade vähendamise küsimuses on oluliseks momendiks see, et talundi väärtuseks tuleb pärimisel arvata  $\frac{2}{3}$  selle summast, mis võiks selle talundi eest saada vabamüügil. Kui pole testamenti tehtud, siis läheb talu sellele kaaspärijale, kelle kaaspärijad ise välja valivad.

Mitme samavõrdse pärija korral oleks eesõigus sellel, kel on kõige rohkem lapsi.

Teisena võttis sõna prof. A. Piip, kes peab Tsiviilseadustiku eelnõu uudseks osaks põllumajanduslikkude varade pärimist. Selles küsimuses võib prof. Uluotsa poolt ettetoodud mõtetega olla paljudes osades nõus. Meie talumehed on neid põhimõtteid juba ammu püüdnud rakendada tegelikus elus. Üldiselt ei tohiks reformiküsimus olla nii terav, et see tuleks teostada enne Tsiviilseadust. See kavatselav seaduseelnõu oleks nn. talurahvaseadus. Samuti tuleks siin seaduse kehtimapanemine teostada Riigikogu kaudu, mitte dekreediga korras. Kui meil praegu pärandivõlad teevad kogu võlgadesummast välja 10%, siis ei ole see väga suur. Rahva juurdekasvu küsimused on väga keerulised ning vaevalt on neid võimalik legaliseerida.

Järgmise sõnavõtjana adv. Leps avaldab kartust, et nende talundite pärimise seaduse eelnõus ettetoodud põhimõtete tegelikku ellu rakendamisel kaotaks individualistlik majapidamine oma mõtte. Kui minna kitsenduste juurde tagasi ja sellega omanik muuta oma talu moonakaks, mis oleme siis sellega kätte saanud? Tuleme kroonuvalla idee juurde tagasi. Isa peaks tundma oma pärijat paremini kui mõni ametiasutis, mis pärast pärimine peaks toimuma ikkagi testamendi korras. Pärandisummade tasumine oleks kergem, kui meil oleks olemas agrarkrediit. Praegu tuleb kolm aastat oodata, enne kui saab 500 krooni laenu.

Vandeadvokaat Ramm peab vajalikuks enne nende põhjuste selgitamist, mis tingivad talundite pärimise seaduse kehtimapanemist erinovellina. Praegu on küllaldaselt kaitsitud talundite oksjonile minek.

Järgmisena puudutab referaadis ettetoodud põhimõtteid mag. P. Vihaalem, kes avaldab arvamust, et talundite tükeldamisele tuleb, kui see osutub rahvamajanduslikult kasulikuks, seadusega piir panna, mis hoiab ära põllumajanduskapitali ning inimtööjõu ebaratsionaalse kasutamise. Tööjõu seisukohalt on näiteks parem, kui üks pärija jääb üksi talu pidama, kuna teine otsib mujalt tööd, kui et mõlemad poole tööjõuga tallu jäävad.

Referaadis esitatud näited põllumajandusliku ja tööstusliku käitise erinevuse suhtes pole paikapidavad. Nii ei erine põllumajanduslik käitis tööstuslikust oma kapitali ringjooksu

aeglasema kiiruse ega ka selle poolest, et talund moodustab orgaanilise terviku, s. t. talu kui kapitali erinevad osad üksikult müüduna ei oma kokku seda väärtust kui terve talund. Viimane asjaolu annab siiski motiivi talundi liigse tükeldamise keeluks.

Mis puutub talundi kui pärandiosa müügihinnast madalamalt hindamisele, siis on talundi pärijale suurema pärandiosa andmine õigustatud, kuivõrra pärandiosa suurenevuse kasum katab vahe talu ja laenukapitali kasumite vahel.

Samu tagajärgi võidakse osaliselt esiteks sellega saavutada, et pärandimaks arvestatakse pärandiosa turuhinna asemel ta tulult ja teiseks täies ulatuses pärandiosade väljamaksmisega teistele pärijatele odavaprotsendilistes väärt-paberites või riigi poolt odava krediidi andmisega. Viimane juhtum kannab riikliku juurde maksu ilmet ja toimub teiste kodanikkude kulul.

Kui reformidega soovitakse talundit valdama jäävat pärijat aga tõeliselt soodustada, siis pole see põhjendatud. Et talund oma väärtusega võrreldes on suuremas osas võlgadega koormatud, see ei anna iseenesest veel küllaldast motiivi pärandusseaduse muutmiseks. Ülaltoodud uuenduste kehtimapaneku järel pole talu võlastumine hädaohtlikum tööstuste ja muude varanduslike objektide võlastumisest. Ka tööstuse pärinud isik võiks siis soovida, et talle ei pandaks kohustusi kaaspärijaile väljamaksude tegemiseks, sest sel korral langeks tööstusele palju võlga.

Mis puutub rahva juurdekasvu küsimusse, siis soodustab seda kasvu süsteem, millega iga pärandaja laps saab võrdse pärandiosa. Lastelaste arvu arvestamine pärandiosa suuruse määramisel on tavaliselt raske, olgu siis, kui on kindel, et nende arv enam ei suurene. Otstarbekam on juurdekasvu soodustada lasterikastele isikutele maksudest teatavate summade mahaarvamise või neile riigilt hinnata või alandatud hinnaga hüvede jagamise suurendamisega (haridus, arstiabi, lasteabirahad jne.).

Lõpuks võiks märkida, et talundi andmisega ühele pärijale kohustusega teistele pärijatele väga väikesi väljamakse teha või koguni neist vabastamisega võidakse taotella ka talundi kui kapitali ja omandi likvideerimist. Kui seesuguse talundi omanik ei saa „oma“ talu võõrandada ega võlgadega koormata ja kui ta sissetulek talust ei ületä temaga

võrdset tööd tegeva mitteomaniku palka, siis polegi ta sisuliselt enam kapitaliomanik. Kui samal ajal muud kapitalid annavad kasumit, siis on põllumees võrdses seisundis kapitalistliku tööstustöölisega.

Edasi võtab sõna vandeadvokaat H. Sumbert, kes väidab, et põllumajanduses ei ole ilmnenud ühtegi ebanormaalselt nähtust. Meie talundid ei ole sattunud võlgadesse mitte pärandimaksude tasumisega, vaid üldistel agraarpoliitilistel põhjustel. Elame üle aegu, kus kõiki elunähtusi tahab keskvoim juhtida ja korraldada. Meie põllumajandus on aga arenenud iseseisvalt ja teda pole hooldatud. Et see oleks andnud halbu tulemusi, ei saa öelda.

Notar H. Vihalem märgib oma sõnavõtus, et referent prof. J. Uluots on küsimust käsitelnud suure idealistliku värvinguga. Avaldab aga kartust, kas kava teostamisega oleks võimalik saavutada olulisi tagajärgi rahva juurdekasvu tõstmisel.

Lõppsõnas prof. Uluots tähendab, et tema ei ole endale seadnud ülesandeks oma ettekandes esitada päris kindlaid eelnõukavasid, vaid on püüdnud küsimust selgitada teoreetiliselt.

Kõneleja avaldab arvamust, et ettetoodud väide, nagu moodustaksid pärandivõlad meie talundite koguvõlgnevusest umbes 10%, ei võivat olla mitte päris kindel. Vaatamata kõigele on see küsimus siiski aktuaalne ning tähtis. Oponentid on esile tõstnud talupidajate terve mõistuse. Isiklikult olen mina talupidajate tervet mõistust alati hinnanud. Praeguses üldises olustikus ei saa üksik talupidaja üksinda teotseda, vaid ta peab teotsema koos riigiga, täpselt samuti, nagu tööstus koos riigiga täidab oma funktsiooni. Kriis oleks praegu kohe käes, kui senised kaitseabinõud ära võetak.

## Kirjanduse ülevaade.

### Ühe kapitaaltese ilmumise puhul.

J. Vaabel.

Vaatamata sellele, et suurima osatähtsusega kontingendi meie haritlaskonnast moodustavad õigusteadusliku koolitusega isikud, ei ole õiguskultuuri alusena esinev õigusteadus suutnud meil pidada

sammu teiste teadusalade arenguga. Vaatamata kahekümnele pikale aastale ja vist küll ka õigusrakenduse vajadustele, ei oma meie peaaegu üldse õiguse üksikalade dogmaatilisi käsitlusi, mis oleksid selgitanud ja püstitanud normistiku süsteemide vääramatuid põhimõtteid juhistena üksikjuhtude käsitlejaile. Veel vähem võime tunnistada omaks teoreetilisi käsitlusi, milledes oleks arendatud loogiliselt täpseid mõisteid ja mis osutaksid sihiselget süsteemi ning hästifundeeritud või koguni veel iseseisvat ideestikku. Selles, mis meil on õigusteaduslikku, domineerib koordineerimata üksikjuhtude kitsasihiline vaatlus. Juhtude lahenduses on arenenud meie õigusteaduslik mõtteviis, suundudes empiirilisse kasuismi ja ignoreerides teoreetilist fundeeringut. Sellega on meie õigusteadus kaotanud süstemaatilise hoiaku ning huvi üldpõhimõtteid taotlevale vaatlussuunale.

Eespool iseloomustatud olustikus on prof. dr. A.-T. Kliimanni looming üheks silmapaistvaks erandiks. Tema looming on alati lähtunud kindlaist metodoloogilisist põhialuseist, millega on kaasas käinud täpne teoreetiline fundeering. Selle tagajärjel on tema tuletused osutanud vastuoludeta süsteemlikkust ning andnud oma käsitluselal kindlapiirilisi põhimõtteid, millel on suur väärtus vastava normidesüsteemi rakendamisel ja arendamisel. Seni on prof. dr. A.-T. Kliimanni meetodi ja vaatestiku jälgimist raskendanud asjaolu, et seda kõike on esitatud üksikküsimuste käsitlemisel. Oli hädavajalik viimistella ning arendada terviklikuks süsteemiks seniavaldatud vaatestik. Sellise süsteemi annabki nüüd prof. dr. A.-T. Kliimann oma uues teoses, mis on ilmunud peal kirja all „Õiguskord“. Mainitud teoses prof. dr. A.-T. Kliimann määratleb oma vaatestiku filosoofilised põhialused, selgitab õiguskorra olemuse ning ilmestab üksikasjaliselt õiguskorra põhifunktsioonid. Autori vaatestik lähtub fenomenoloogilisest põhialusest, mis on esitatud lühidalt, kuid suurima selgusega. Fenomenoloogiline vaatlusviis õigusnähtuste tunnetamise põhialusena on leidnud teoses avarapiirilise, sirgjoonelise ja üllatavalt iseteadva rakendamise.

Rajatud sügavalt läbitunnetatud filosoofilisele põhialusele, omandab teoses määrateldud mõistete ehitus äärmise täpsuse ning nende mõistete süsteem vastuoludeta terviklikkuse. Selles süsteemis on võrdlematu üleolekuga teistest sellistest süsteemidest selgitatud kõikide nende õigusnähtuste olemus ja toimivus, mis moodustavad õiguse üldisi aluseid. Temas on antud vastavate mõistete paindumatu määratelu. Teoses saavad täie selguse muude seas niisugused keerulised ja palju vaidlusi äratanud mõisted, nagu organisatsioon, võim, võimuautoriteet, poliitiline ühik, riik, õigusnorm, õigus, avalik õigus, eraõigus, õigusinstitutsioon, õigusinstituut, seadusandlus, haldus, kohus, riigiorgan, ametnik, ametiasutis jne. Kõik need ja

teised mõisted on määrateldud loogilises järjestuses õiguskorra analüüsi arengukäigus. Selle kaudu tähistatakse nende mõistete loogiline ja funktsionaalne asend õiguskorras ning ühtlasi viimase sisuline maht. Õiguskorra sisuline ehitus esitab sellega mõistete süsteemi, mis ilmestab õiguse üldist olemust kogu tema avarates piirides. Vaadeldav teos kujutab järelikult õiguse üldteoreetilist käsitelu. See on meie õigusteaduslikus literatuuris esimene õiguse üldteooria, sügav oma filosoofilises fundeeringus, rangelt loogiline oma süsteemis ning iseseisev oma konstruktsioonilt ja ideestikult. Seejuures on kõigis küsimustes antud laialdane doktriinide ülevaade, mida saadab alati põhjalik kriitika.

Nii meetodilt, ehituselt kui ka sisuliste tulemuste poolest osutub vaadeldav teos kapitaalseks. Tema peamised tulemused on olulise tähendusega mitte ainult meie, vaid üldse õigusteaduse arengule.

Käesoleva kirjutise ülesandeks oli ainult juhtida tähelepanu selle kapitaalteose ilmumisele. Tema põhjalikum analüüs nõuab pikemat vaatlust, mida kavatsen teha edaspidi seoses ülevaatega meie õigusteadusliku mõttemaailma arengust. Nüüd aga tahaksin soovitada selle väärtusliku teose lugemist kõigile, kellel on huvi õigusteaduse ja tema arengu vastu.

## Riigikohtu tegelus.

### Administratiivosakond.

*Kas käitise töölise palgaraamatusse p. „G“ all tehtud sissekanne „kokkuleppel“ määrab ära konkreetseid palga arvutamise alused ja võib seega asendada või tühistada käitises kehtivaid hinnatabeleid?*

Vastus: eitav.

TTS § 28 põhjal on tööandja kohustatud töölisele lepingu sõlmimisel välja andma palgaraamatu, mille vorm on ette nähtud Töölise palgaraamatu määruses (RT 1936, 102) ja millesse TTS § 28 II 1. alusel kantakse töölepingu tekst. Palgaraamatu vorm näeb muuseas ette, et p. „G“ all kantakse sisse palk tükitöö järgi. Antud juhul, ütleme, et palgaraamatusse p. „G“ all on tähendatud „kokkuleppel“ TTS § 33 järgi, kui palga arvutamise alused on palgaraamatusse kandmiseks liiga keerulised, võetakse palga arvutamise aluseks üldised hinnatabelid, tükitööhinnatabelid ja tariifid, mis peavad olema välja pandud käitises ja tõestatud tööinspektori poolt. Nagu sellest nähtub, nõuab § 33 selgesõnaliselt ja kategooriliselt kas konkreetsete palgaarvutamise aluste sissekandmist palgaraamatusse või nende

keerulisuse puhul sellekohaste hinnakirjade või tabelite väljapanemist käitis. Palgaraamatuse p. „G“ all tehtud sissekanne „kokkuleppel“ ei määra ära konkreetseid palgaarvutamise aluseid, vaid viitab üksnes sellele, et need alused määratakse kindlaks tulevikus pooltevahelisel kokkuleppel, ega saa seega asendada ega tühistada käitises kehtivaid hinnatabeleid.

(Rkha toim. nr. 279 I — 1938.)

M. T.

*Kas vallavanema kompetentsi kuulub tööstusmaksu tagasimaksimine?*

Vastus: eitav.

Siseministri määrusega 30. IX 1938, mis ilmus RT 1938, 83, vabastati vallaomavalitsuste heaks võetavast tööstusmaksust ühistegelised piimatallid ja koorejaamad, alates 1938. a. maksuaastast, kusjuures selle määruse alusel tööstusmaksust vabastatud ettevõtetele 1938. aasta eest tasutud tööstusmaks makstakse tagasi vallaomavalitsuse poolt. Selle määruse alusel Piimaühingute Keskliit „Võieksport“ esitas L. vallaomavalitsusele palve tagasi maksta A. ja V. koorejaamadele määratud 1938. a. tööstusmaks, mis on võetud vastu valla kassasse 27. V 1938. a. kviitungi järgi. L. vallavanem oma resolutsiooniga 10. nov. 1938 otsustas jätta palve tagajärjeta, sest 1938. a. 30. sept. määruse järgi kuuluvad vabastamisele tööstusmaksust ainult ühistegelised piimatallid ja koorejaamad. A. ja V. koorejaamad ei kuulu ühistegevuse mõiste alla. Selle otsuse peale kaebas „Võieksport“ edasi T. jaoskonnakohtunikule, kes aga kaebuse sisulisel arutamisel jättis tagajärjeta. Revisjonkaebuses Riigikohtule paluti T. jaoskonnakohtuniku otsus tühistada Vallaseaduse § 122 ja siseministri 1938. a. 30. sept. määruse rikkumise pärast.

Riigikohus tühistas T. jaoskonnakohtuniku otsuse järgmistel kaalutlustel. A. ja V. piimatööstused olid seaduses ettenähtud korras juba maksustatud vallaomavalitsuse heaks 1938. a. tööstusmaksuga. Siseministri 1938. a. 30. sept. määruse tõttu, millel on tagasiulatuv jõud, asetleidnud maksustamise otsused ühistegeliste piimatallide ja koorejaamade kohta kuuluvad ümberotsustamisele. „Võieksporti“ palve puhul L. vallavanem on asunud eelmainitud A. ja V. piimatööstuste kohta tehtud maksustamisotsuste sisulisele revideerimisele ja maksustamise küsimuse lahendamisele ja ka T. jaoskonnakohtunik on taotluse sisulisele arutusele võtnud. Asja arutamisel jaoskonnakohtunik ei ole aga tähelepanu pööranud Vallaseaduse normidele (RT 1938, 32), mis käsitlevad asja arutamise korda käesolevas asjas. Vallaseaduse § 61 p. 6 ütleb, et vallavanema kompetentsi kuulub küll vallaomavalitsuse heaks võetavate maksude määramine, kuid vastavalt seadustele ja vallavolikogu otsusele. Milline aga on see seaduslik kord maksude määramisel ja sissenõud-



misel ja milline on kaebuse kord maksude asjas, seda ütleb Vallaseadus 3. peatüki 1. jaos ja 10. alljaotuses. Siit nähtub, et Vallaseaduse § 162 järgi vallavanema isiklikku kompetentsi kuulub maksu asjus trahvimise küsimus ja kaevata trahvimise korral võib administratiiv-kohtu korras. Maksude määramist aga vallaomavalitsuse heaks teostab vallavanem Vallasead. § 154 järgi mitte üksi ja iseseisvalt, vaid ühisel koosolekul oma abidega vastavalt seadustele ja käesoleval korral ka vastavalt siseministri 1938. a. 30. sept. määrustele ja seejuures ka vastavalt vallavolikogu otsusele. Vallavolikogu on Vallasead. § 18 kohaselt vallaomavalitsuse korraldav organ ja tema võimkonda kuulub muuseas Vallasead. järgi vallaomavalitsuste maksude ja koormiste määramise üle otsustamine ja vallaomavalitsuste poolt määratavatest maksudest vabastamine jne. (Vallasead. § 25, p. 4 ja 6). Kui maksustatu ei ole maksustamisega päri, siis peab ta Vallasead. § 157 järgi kaebusega esinema vallavolikogule, mitte aga otseselt adm.-kohtu korras kaebusega esinema kohtus, nagu see on ette nähtud vallavanema poolt trahvimise korral § 162. Alles peale seda, kui vallavolikogu on oma otsuse teinud, võib kaebusega esineda adm.-kohtu korras vallavolikogu otsusele (VS § 158).

(Rkha toim. nr. 218 I — 1939.)

A. —a.

### Tsiviilosakond.

*Kas linna kinnisvaral lasuva reaalkoormise maksuvõlg läheb üle uuele valdajale ka kinnisvara sundmüügi korral?*

Vastus: eitav.

BES § 1297 määrab kindlaks reaalkoormise mõiste, ning § 1299 ütleb, et avalik müük ei lõpeta kinnisvaral lasuvat reaalkoormist. Edasi ütleb § 1306, et reaalkoormiste võlgade eest vastutab kinnisvara ise, mistõttu iga uus kinnisvara valdaja peab tasuma oma eelkäija maksuvõlad, ning § 3967 määrab, et enampakkuja poolt ostutingimuste täitmisel kõik müüdüd kinnisvaral lasuvad hüpoteegilised õigused ja hüpoteegid, mida enampakkuja enda peale ei võta, kustuvad, kuid et reaalkoormised lähevad kõik üle ostjale. Lõpuks määravad Linna sissetulekute, väljaminekute, eelarvete ja aruannete seaduse § 24 ja 27 — esimene, et tähtjaks tasumata jäetud maks loetakse maksuvõlaks ja nõutakse sisse ühes linnavolikogu poolt kindlaksmääratavate trahviprotsentidega, ja teine, et maksuvõlad, mis on kogunenud kinnisvarale aja jooksul enne selle üleminekut ühelt valdajalt teisele, on kohustatud tasuma uus valdaja. Eeltoodust, samuti ka § 1298 selgub, et kinnisvaral lasuv reaalkoormis läheb üle uuele valdajale igal juhul, nii kinnisvara vabatahtliku müügi

kui ka sundmüügi korral. Kas aga ka kinnisvaral lasuva reaalkoormise maksuvõlg igal juhul, s. o. ka sundmüügi korral, uuele valdajale üle läheb või mitte, seda eeltoodud seaduse eeskirjad otseselt ei ütle. Kui BES §-st 1306 ja Linnasissetulekute jne. seaduse §-st 27 järeldada, et sundmüügi korral ka reaalkoormise maksuvõlg ostjale üle läheb, siis tekib vastuolu TKS § 1890 ja 1892 eeskirjadega. Nimelt määrab TKS § 1890, et sissemakstud ostuhinnast kaetakse kõigepealt avalikud maksud ja reaalkoormised (p. 1) ja nende maksude võlad kolme aasta eest enne nõude pööramise märkuse sissekandmist müüdü kinnisvara kinnistusregistrisse (p. 2), ning § 1892 ütleb, et kreditorid, kes ei saanud rahuldust raha jaotamisel, võivad pöörata oma nõudmised võlgniku muu varanduse peale või paluda tema maksujõuetuks tunnistamist. Arvesse võttes neid TKS eeskirju ja ka sama seaduse § 1800 antud juhiseid tuleb asuda seisukohale, et BES § 1306 ja Linnasissetulekute jne. seaduse § 27 reguleerivad üksnes maksuvõlgade küsimust kinnisvarade vabatahtlikkude võõrandamiste juures ja et nende paragraafide eeskirjad ei ole rakendatavad kinnisvarade sundmüükide korral.

(RkhT toim. nr. 108 I — 1938.)

T. G.

### Kriminaalosakond.

*Kas apellatsioonikohus on õigustatud kohtualuselt sisse nõudma kohtulõivu teise astme eest, kui kohtualune ei ole oma apellatsioonkaebuses temalt väljamõistetud tsiviilhagi vastu väelnud, vaid on palunud ainult karistust vähendada?*

Vastus: eitav.

Kohus karistas kohtualust kaheaastase vangimajaga ja rahuldas tema vastu tõstetud tsiviilhagi 20 000 krooni suuruses. Apellatsioonkaebuses palus kohtualune temale määratud karistust vähendada ja seda tingimisi määrata. Apellatsioonikohus arutas asja karistamise määra osas ja otsustas jätta karistusmäära endiseks, kuid ühtlasi aga otsustas kohtualuselt sisse nõuda kohtulõivu teise astme eest 455 kr. KKS § 610 järgi peab apellatsioonikohus asja arutama apellatsioonkaebuse piirides. Et käesoleval korral apellatsioonkaebus puudutas ainult karistuse määra, siis ei võinud tsiviilhagi üldse enam apellatsioonikohtus arutamisele tulla ja seega ühes ka kohtulõivu määramine selle hagi pealt. Et aga apellatsioonikohus on teisiti toimetanud ja otsustanud sisse nõuda kohtulõivu teise astme eest, siis on ta seega oluliselt rikkunud KKS § 610, mispärast ta otsus selles osas ei või jääda püsima.

(RkhK otsus nr. 447 — 1939.)

P. K.

---

---

## KAASTÖOLISTELE!

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

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

---

---

1939. a. ilmub juriidiline ajakiri

# „ÕIGUS“

20. aastat.

TOIMETUS:

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

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

Lisana annab „Õigus“ Riigikohtu 1936.—1938. a.  
otsuseid.

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

---

Aasta jooksul ilmub 10 numbrit.

---

Tellimishind: 8 krooni aastas, üksiknumber 85 s.

On veel saadaval ajakirja kõik eelmised aastakäigud  
(1920.—1938. a. ühes lisadega) hinnaga kr. 111.50. Üksikaasta-  
käike ühes vastavate lisadega on saadaval hinnaga: 1920. a. —  
kr. 1.50; 1921. a. — kr. 3; 1922. a. nr. 5—8 — kr. 4; 1923. ja  
1924. a. à kr. 4; 1925. — 1928. a. à kr. 4.50; 1929. — 1935. a. à kr. 7,  
1936.—1938. a. — à kr. 8.

Toimetus ja talitus: Tartu, Lai tän. 34.

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

---

Tellimisi võtavad vastu kõik postiasutised.