

JURIIDILINE AJAKIRI

# ÕIGUS

**TOIMETUS:**

**R. Rägo**  
peatoimetaja

**E. Ein, K. Grau, T. Grünthal, A.-T. Kliimann,  
H. Kristal, E. Maddison, A. Palvadre,  
K. Parts, J. Uluots,**

**A. Mägi**  
toimetuse sekretär

## LAHEMAD KAASTÖÖLISED.

S. Csekey, V. Ditmar, R. Eliaser, E. Erdmann, D. Grimm, K. Gyldenstubbe, J. Jans, H. Jucum, P. Kann, F. Karlson, A. Luiga, J. Lõo, H. Madisson, N. Maim, A. Piip, P. Poom, M. Pung, K. Saarmann, K. Selter, M. Taevere, O. Tief, I. Tjutrumov, K. Trakmann.

### KAASTÖÖLISTELE!

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

Käsikirjad saata aadressil: „Õiguse“ toimetus, Tartu, Aia. t. nr. 35.

## S I S U.

### Artiklid:

Kliimann, Artur-Tõeleid: Tsiviilkohtu halduskohtulik eelmõist . . . . .	289
Grimm, D.: Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu . . . . .	311

### Kirjanduse ülevaade.

Kliimann, A.-T.: Dr. Ernesto Ein, Rassegna di Letteratura Giuridica Estone . . . . .	326
--	-----

### Riigikogu tegelus.

Riigikogu 1933. a. juuni- ja juulikuu tegeluse ülevaade . . . . .	327
---	-----

### Riigikohtu tegelus.

#### Administratiivosakond:

Kas Maaseadusega võõrandatud maadel asetsevate väiketetalude rendivahekorra uuendamise seaduses ette nähtud komisjonidele alluvad vaidlused metsa omandiõiguse üle ostu-müügi lepingu alusel? . . . . .	329
Kas Maksudevalitsuse direktor võib järelevalve korras Maksupeakomiteed paluda teatavat maksustamist tühistada? . . . . .	330

## **Tsiviilkohtu halduskohtulik eelmõist.**

**Artur-Tõeleid Kliimann.**

I. (1) Ametkondi eraldatakse separatsiooni või parallelismi põhimõtte alusel. Separatsiooni korral eelmõist on paratamatu. (2) Sundusliku parallelismi juures eelmõistu ei ole üldse olemas. Parallelismi suvalises vormis eelmõist võib esineda. (3) Separatsiooni tuleb eelistada parallelismile.

II. (1) Kehtiv õigus korraldab tsiviilkohtuasju ja haldusasju, (2) samuti tsiviil- ja halduskohtuasju separatsiooni alusel.

III. (1) Kavatses TKS asub tsiviilkohtu- ja haldusasjade vaheteo küsimusis separatsiooni vaatekohale. (2) Tsiviil- ja halduskohtuasjus eelnõu pooldab parallelismi. (3) Kuid vastav põhimõte on seal normitud ebajärjekindlalt ja väljendatud ebaselgelt. (4) Otstarbekohasem on jääda kehtiva korra juurde. TKS-e eelnõusse aga tuleks võtta sisse halduskohtulik eelmõist sunduslikul kujul.

### **I. Eelmõistu süsteeme.**

**1. Separatsioonipõhimõte.** — Tsiviilkohtu ja halduskohtu vaheteo küsimus on taas tõusetunud päevakorda. Mainitud kohtuliikide eraldamise dogmaatiline probleem on saanud eriti aktuaalseks kavatsitava Tsiviilkohtupidamise seaduse<sup>1</sup> [TKS] põhimõtete pärast halduskohtuliku eelmõistu asjas. Eelnõus esindatud vaatekoht võib muutuda eesti senikehtinud õiguskorrale otse ohtlikuks<sup>2</sup>. Sellepärast see asi pälvib suuremat tähelepanu.

Selles eelmõistuküsimuste<sup>3</sup> dogmaatilises analüüsis

<sup>1</sup> 1927. a. moodustatud Tsiviilkohtupidamise väljatöötamise komisjoni esitis 1931. aastast.

<sup>2</sup> Vrd. I. Trjutrumov, Märkmeid TKS projekti uue redaktsiooni puhul, *Õigus*, 1932, 8, lk. 553. — Eelnõu sellekohaseid norme käsitletes prof. I. Trjutrumov põhjendatult kardab, et nende teostamisel „võime praksises välja jõuda kohtu omavolini“.

<sup>3</sup> Vt. A. Palvadre, Tsiviil- ja administratiivkohtu vahekorra korraldamine TKS eelnõus, *Õigus*, 1933, 1, lk. 18 jj. — K. Gyldenstubbbe, Administratiiv- ja tsiviilkohtute allumuse piiritlemine, *Õigusteadlaste Päeva protokollid*, 1933, lk. 52 jj. — J. Uluots, Tsiviilkohtupidamise seadustiku eelnõu, *ib.*, lk. 46. — A. Palvadre, Tsiviilkohtu ja administratiivkohtu vahekorra korraldamine, *ib.*, lk. 46 jj. — I. Trjutrumov, *op. cit.*, lk. 553. — K. Gyldenstubbbe, T.K.S-e eelnõu, Tallinn, 1932.

vaadeldakse sissejuhatavalt, esiteks, neid põhimõtteid ja süsteeme, mille alusel on võimalik seadusandlikult tõmmata piirjooni asutiste eriilmeliste tegevusväljade vahel. Teiseks käsitletakse sellekohast kehtivat süsteemi. Lõppeks kirjeldatakse kavatsetava TKS-e vastavaid eelmõistupõhimõtteid ja eritellakse mõeldavaid parandusi.

Tsiviilkohtu arutlusesemeks on eraõiguslikud vaidlusküsimused. Halduskohtu ülesandeks on haldustüliasjade otsustamine ja vaieldavate haldusasjade arutlemine. Tsiviilkohtus tegeleb seega vaid tsiviilasjadega, halduskohtus üldpõhimõtteliselt ainult haldusasjadega.

Mida mõista ühtede või teiste „asjade“ all, on teoreetiline küsimus ja jääb teaduse lahendada. Dogmaatiliselt seda probleemi ei käsitleta. Seadusandjale oleks see asjatuks ettevõtteks, sellise katse praktilisest otstarbekohasusest kõnelemata. Sellepärast vastavais protsessuaalseis seadusis ei leidugi sellekohaseid teoreetilisi kontseptsioone. Neis piirduakse tavaliselt vaid deklaratiivse seletusega, et tsiviilkohtu otsustada on tsiviilasjad, halduskohtu arutada aga on haldusasjad<sup>4</sup>.

Siiski iga kord seadusandja ei saa ega taha ametkondade tegevusalade määrangut kõigis üksikasjus jätta tervenisti teooria hoolde. Teatavalt õiguspoliitilisil kaalutlusil ta annab küsimusele sel korral oma põhimõttelise lahenduse, mis ei tarvitse sugugi sobida teoorias valitseva sellekohase vaatega. Ametkondade tegevuses leidub küllaldaselt selliseid ühisküsimusi, milliseid seadusandja peab teinekord kindlakujuiselt määritlema, kui ta tahab, et neid praktikas käsitledaks teisiti kui see on tavaline teoorias. Eriti tsiviilkohtu ja halduskohtu vahekorras on rohkesti selliseid piiripealseid asju, mille seadusandlik lahendamine on teinekord otse paratamatu. Sääraseks asjaks on muu seas eeskätt tsiviilkohtu halduskohtulik eelmõist ehk administratiivprotsessuaalne pre-juditsiaalküsimus.

Tsiviilkohtu halduskohtulik eelmõist korraldatakse vastavalt neile põhimõtteile, mis on võetud tsiviilkohtu ja halduskohtu kompetentsi ehk pädevuse vastastikuse piiritamise aluseks.

<sup>4</sup> Vrd. Ustav graždanskago sudoproizvodstva, Sv. Zak., XVI, 1, § 1. — Administratiivkohtu kord, RT, 1919, 10, I, 23, § 1, algab koguni nii: „Kohtulik võim administratiivasjus on:...”

Ametkondade vastastikusel piiritamises ja nendevaheliste ühisküsimuste täpsamas fikseerimises tuntakse kaht eripõhimõttelist süsteemi: separatsiooni ja paralleelismi.

Separatsioonisüsteem eraldab ametkondade tegevusaladelt välja nende piiripealsed ühisküsimused ja lahustab viimased algsisteks ning annab need vastavalt oma teoreetilisele sisule nende ametkondade otsustada, kes on põhimõtteliselt seatud ja kutsutud ainult sääraseid asju otsustama. Selle süsteemi alusel korraldatud pädevuse normistik on paindumatu ja eksklusiivse iseloomuga. Normistiku eksklusiivsus avaldubki selles, et ta täielikult kõrvaldab iga teise asutise või ametniku pädeva asutise tegevusväljalt. Mis on kord antud teatava asutise otsustada, selles ei ole pädev ükski teine asutis.

Sellepärast siis, kui ühe asutise tegevusväljal tõusetub küsimus, mis üldpõhimõtteliselt kuulub mõne teise asutise pädevusse, ei tohi esimene seda siiski mitte ise otsustada, vaid peab võimaldama sellise küsimuse selgitamist pädevas asutises. Separatsioonisüsteemile asumine teeb kohtuseadusandjale seega vajalikuks nn. eelmõistuküsimuste teatavaviihilise korraldamise.

Et separatsioonisüsteem surub asutised ja ametnikud kindlalt oma pädevuse piiridesse ja eraldab nad üksteisest mitte ainult väliselt, vormiliselt, vaid just eriti sisuliselt, s. o. aruteldavate asjade sisetunnuste alusel, siis see süsteem on eraldussüsteem selle sõna otsemas mõttes. Et eraldussüsteemiga on protsessuaalsel alal lahutamatu seotud ühe asutise eelmõist teatavais teise asutise asjus, siis see süsteem on ühtlasi eelmõistusüsteem selle sõna kitsamas mõttes. Et separatsioonisüsteem rajab ametkondade eraldamise aruteldavate asjade sisutunnustele, siis see dogmaatiline süsteem on sellega asetatud kindlale teoreetilisele alusele. Asutiste pädevus on siin sellepärast ainult vormiliselt kindlapiirdeline. Sisuliselt ta on muutuv, sõltuvalt vastavate eriteaduste arengust ja nende sellekohaste teoreetiliste mõistete ning lähtekohtade muutumisest.

Protsessuaalses õiguses separatsioon tähendab kohtuasutiste täielikku eraldamist kõigist võõrpõhimõttelistest ametkondadest. Kohtuametkond peab olema järsult eraldatud eeskätt seadusandlusest. Teiseks, separatsioonipõhimõtte nõuab kohtuasutiste kindlapiirdelist eraldamist haldu-

sest. Ta seab kohtu ühtlasi valvajaks halduse tegevuse õiguspärasuse üle. Seega separatsioon on õigusriigi sellekohase põhinõude ainukeseks teostamisvahendiks. Sest haldust alistada kohtu kontrollile on võimalik üksnes separatsioonisüsteemi juures.

Kohtuametkonna seesmuses separatsiooni põhimõtte nõuab üksikute kohtuliikide täielikku eraldamist üksteisest. Selle põhimõtte kohaselt, näiteks, tsiviilkohus ei ole õigustatud arutlema halduskohtuasju ega halduskohus otsustama tsiviilkohtu pädevusse kuuluvaid küsimusi.

Eraldussüsteemi rakendamine on võimalik ja lubatav igasuguses õiguslikus riigikorras. Kuid ei tule arvata, nagu oleks mingisuguseid eripõhimõttelisi õigussüsteeme, millele tema teostamine oleks sunduslik. Tõsi ju on, et neis riiges, mille põhiseaduses leidub võimude lahususe põhimõtte, separatsiooni rakendamine on teatava määran kohuslik, kuid sealgi mitte kõikide ametkondade alal. Sellele süsteemile peavad olema rajatud üksnes kõrgemate asutiste ja isikute võimkonnad. Separatsiooni põhimõtte rakendamine lahutatud võimkondade alamais astmeis oleneb juba täiesti tavalise seadusandluse vastavaist õiguspoliitilisist kaalutlusist.

Pisut teisiti on lugu separatsiooniga neis mais, kus, näiteks, kohtuvõim on rajatud nn. sõltumatuse põhimõttele. Seal on selle võimu peatunnuseks just tema iseseisvus teiste võimude suhtes. Seal on ka separatsioon ilmtingimata kohuslik kohtuvõimu ja teiste võimude vahekorras, hoolimata sellest, kas riigivõimude lahususe idee on või ei ole leidnud põhiseaduslikku väljendust.

Kuid kohtuvõimu üksikute eriharude vahel ei tarvitse separatsiooni põhimõtte siingi enam paika saada. Tema rakendamine või mitterakendamine oleneb ka siin täielikult tavalise seadusandja vabast tahtest.

Eestis peab Ps-e mõtte järgi olema separatsioonisüsteemile rajatud kohtu ja halduse vahekord, aga samuti ka kohtu ja seadusandlusasutiste vahekord<sup>5</sup>. Eesti Ps-e mõtte järgi kohtud on omal alal monopoolsed organid<sup>6</sup>. Monopoolsuse põhimõtte tähendab aga seda, et tüljasjus

<sup>5</sup> Vt. Ps. §§ 68, 69.

<sup>6</sup> Vt. *l. cit.* § 68.

õigust mõistma on kohustatud ja õigustatud ainult kohtunikud, aga mitte mõned teised asutised või isikud. Sellele vaatamata ei tule eelõeldut separatsiooni kohta mõista nii, nagu ei tohiks ükski teine võim väljaspool kohut tüliasjadega tegelda. Kohut mõista võivad isegi eraisikud, kõnelemata halduse üksikuist ametnikest ja asutisist. Asi on aga selles, et nende sellealaline tegevus on vaid sallitav, s. o. ei ole karistatav, ja nende vastavail otsuseil ei saa olla mingit protsessuaalset jõudu. Kuid tõsi on, et halduse ametnikkude ja asutiste sellise sallitava teotsemisega rikutakse kohtumõistmise monopoolsuse põhimõtet. Ps-s väljendatud õigusriigi põhimõtete ja demokratismi varjul võimutseb tegelikult halduse sellise sallitava teotsemise näol politseiriiklik ideoloogia ja absolutism.

Tsiviilkohtu ja halduskohtu vahekorra määramisel separatsioonipõhimõtte ei ole Eestis põhiseaduslikult mitte sunduslik.

**2. Parallelismisüsteem.** — Parallelism ehk rööbassüsteem lubab, et ühtesid ja samu küsimusi, eriti aga ametkondade piiripealseid ühisküsimusi otsustaksid mitmed eriülesandelised ametnikud ja asutised. See süsteem lubab, et, näiteks, tsiviilkohus arutleks teataval korral ka neid vaieldavaid haldusasju, mille otsustamiseks on põhimõtteliselt õigustatud ainult halduskohus.

Protsessuaalses õiguses on üldiseks tavaks, et sel süsteemil teotsev asutis võib otsustada teiste asutiste pädevusse kuuluvaid küsimusi ainult siis, kui need on temas aruteldavate küsimustega lahutamatult seotud. Kuid ka sellisel juhul käsitletakse võõra pädevuse asju oma tavalisest protseduurist erinevas korras.

Rööbassüsteem esineb kahel erikujul. Tuntakse nimelt obligatoorset ehk sunduslikku parallelismi ja selle kõrval pehmemakujulist fakultatiivset ehk suvalist rööbassüsteemi.

Sunduslik rööbassüsteem esineb seal, kus ühel ametkonnal ei lubata üldse mitte pöörduda teise poole pärimisega, kuidas suhtuda viimase pädevusse kuuluva akti, tehingu või tegevuse õiguspärasusse. Sel juhul iga küsimus, mis tõusetub seoses mingi asja otsustamisega, tuleb lahendada samas asutises ka siis, kui ta tavalises korras ei oleks selleks mitte õigustatud.

Suvaline rööbassüsteem esineb seal, kus lubatakse kas asutise enese suvangu alusel või oma huvisid esindavate parteide esitisel pöörduda teise asutise poole, kelle pädevusse aruteldav võõrküsimus üldpõhimõtteliselt kuulub.

Vastandina separatsioonile kui sunduslikule eelmõistussüsteemile on parallelism sel kujul suvaline eelmõistussüsteem. Protsessuaalõigusliku eelmõistu suvalisus avaldub selles, et ta võib, kuid ei tarvitse aga mitte esineda. Iga asutis otsustab täiesti vabalt, kas ta vajab antud asjas eelmõistu või lahendab selle küsimuse ise.

Separatsiooni põhimõtte rakendamine on teatavate organite pädevuse määramisel sunduslik, parallelism aga ei ole seda kunagi. Kuid teiselt poolt on keelatud rakendada rööbassüsteemi nende ametkondade alal, kus põhiseaduslikult kehtib võimude lahususe põhimõte. Seal, kus kohtuvõim on sõltumatu muist võimudest, ei ole lubatud rööbassüsteemi kasustada kohtuametkonna ja halduse, aga ka seadusandluse vahekorra määramiseks.

Eestis ei või parallelismi kasustada kohtu ja halduse, samuti kohtu ja seadusandlusasutiste vahekorra määramiseks. Selle süsteemi mitterakendumine ses küsimuses on tingitud eesti kohtuvõimu sõltumatuse põhimõttest. Eestis ei ole lubatud sõltuvate isikute teotsemine neil aladel, kus teotsevad sõltumatud isikud<sup>7</sup>.

Parallelism on aga täiel määral rakendatav kohtuvõimkonnas eneses. Õiguslikult ei ole midagi selle vastu, kui, näiteks, tsiviilkohus otsustab teatavaid vaieldavaid haldusasju sama õigusega, millist neis asjus evib halduskohus ise.

**3. Süsteemide hinnang.** — Nii separatsioon kui parallelism on suhtelisi kategooriaid. Esiteks, iga pädevus tähendab separatsiooni. Sellepärast ka parallelism on omamoodi separatsioon. Teiseks ei mõisteta parallelismiski alati just mitmete asutiste paralleelset otsustamist. Ka parallelismi korral mitmed organid ei ole alati õigustatud üheks ja samaks tegevuseks. Eriti protsessuaalses õiguses parallelismi põhimõte lubab mitmel asutisel ühe ja sama küsimuse otsustamist vaid tingimisi ja ainult erilises olustikus. Eriülesandelised ametkonnad tohivad ka paral-

<sup>7</sup> Vt. *l. cit.* §§ 68, 69.



lelismi korral tungida teise asutise pädevusasjusse tavaliselt ainult neil juhtudel, kus nende ametialased küsimused on selliste asjadega lahutamatu seotud. Üks kohtuasutis tohib teise kohtuasutise asju otsustada üksnes siis, kui viimastest sõltub tema oma asja otsustamine.

Väljendatud põhimõtet võetakse veelgi kitsamalt. Nimelt nõutakse, et kohtuasutis otsustaks teise kohtuliigi arutlusele kuuluvaid õiguslikke toiminguid ainult siis, kui temas tõuseb kahtlus viimaste õiguspärasuses või kehtetuses. Muudel kordadel ei oleks ka parallelismi alusel teotsev kohus õigustatud tungima teise kohtu pädevusse, sõltugugi ühe asi täiel määral teise asjast. Sellest järeldub, et ka parallelismi korral ei ole alati tegemist just puhtakujulise rööbasotsustamisega.

Mainitud kategooriate suhtelisus ei avaldu aga üksnes nende nimetuste etümoloogias, vaid veel suuremal määral nende õiguslikus sisus. Eriti parallelismi võib sisustada väga mitmeti. Temas võib kujutella lõputuid sisunüansse, millest üleminek separatsioonisse võib olla vaevu märgatav. Suvaline parallelism on juba oma põhimõtte poolest separatsiooniga väga sarnane. Oma praktilises rakenduses ta võib esineda isegi puhtakujulise separatsioonina, kui antud eel-mõistufigust järjekindlalt igal võimalikul juhul kasustatakse. Püsiv on mõlemas süsteemis üksnes nende üldine põhimõte.

Hoopis olulisem kui antud teoreetiline hinnang, on nende süsteemide õiguspoliitiline vääritlus.

Õiguspoliitiliselt tuleb separatsiooni põhimõtet eelistada parallelismile. Praktilises teostamises tema paremus avalduvad selles, et ta

1) arendab ühtlast ja süstemaatilist ametite tegelust ning selle tõttu

2) väldib ametitevahelisi konflikte;

3) võimaldab pädevusnormide teoreetilist tõlgendamist, sest ta eraldab ametkondi nende tegevuse sisetunnuste najal;

4) spetsialiseerib ametnikke;

5) on selge ja lihtne rakendamisel ja

6) ühtlaselt sobiv kõigile ametkondadele ja ametiastmeile.

Parallelism evib selle vastu palju puudusi. Ta

1) ei võimalda luua ühtlast asutiste organisatsiooni, sest ta ei sobi kõigile ametkondadele ja ametiastmeile;

- 2) ei soodusta ametnikkude süvenemist;
- 3) ei taga alati eelmõistutaoliste küsimuste õiget otsustamist; olles
- 4) kasuistlik rakendamisel, ta selletõttu
- 5) tekitab ametitevahelisi konflikte,
- 6) rikub ühtlast ja süstemaatilist ametite tegelust ja seega
- 7) häirib õiguse arengut; olles rajatud ametkondade formaalsele piiritamisele teda on
- 8) raske rakendada.

Parallelism evib aga ka suurt paremust selles, et ta võimaldab kiiremat ja odavamat teotsemist. Olgu ka tähendatud, et tema suvalisel vormil on vähem puudusi, sest see ei ole õiguskorra süstemaatilisele arengule nii suureks takistuseks kui ta on oma sunduslikul kujul.

Kuid parallelismi vähesed paremused ei kaalu kaugeltki üles tema arvukaid puudusi. Sellepärast eelistataksegi separatsiooni ja püütakse teda rakendada, kus see on vähegi mõeldav. Ja tuleviku tendents on ehitada separatsiooni alusele kõik ametkonnad, mis nõuet on moodsas riigis osaliselt juba praegu teostatud kõrgemate ametiastmete alal.

## II. Eelmõist kehtivas õiguses.

**1. Tsiviilkohtus ja haldusasjad.** — Tähtsamaid kehtiva tsiviilprotsessi õigusallikaid *Ustav graždanskogo sudoproizvodstva* [Ustav] ei sisalda sätteid<sup>8</sup> halduskohtuliku eelmõistu küsimuses. Ustav ei tunne halduskohtuasju. Ta kõneleb vastavail juhtudel vaid haldusasjadest. Sellepärast ei ole siinkohal asjatu käsitleda tsiviilkohtu- ja haldusasjade vahetegu kehtiva õiguse vaatekohalt<sup>9</sup>.

Ses küsimuses on arvestada Ustavi 1. §-i ja selle 1. märkust ning 3. §-i. Nagu alamal selgub, Ustavi 2. §, mis ka sama asja käsitleb, ei evi praegustes oludes enam kehtivust.

<sup>8</sup> Soovitav on võtta tarvitusele ka kõigis riigiaktides sätted *pro* reeglid, eeskirjad, Bestimmungen, Vorschriften, položenija, predpisanija, aga ka *pro* määrused ühendustes: seaduse määrused (seaduse sätted), määruse määrused (määruse sätted) jne.

<sup>9</sup> Käesoleva kirjutise raames mõistagi ainult niivõrt, kui võrd see on vajalik tsiviilkohtuasjade ja halduskohtuasjade kui vaieldavate haldusasjade vaheteo küsimuse selgitamiseks.

1. § sõnab: „Vsjakij. spor o prave graždanskom podležit razrešeniju sudebnõh ustanovlenij.“ Ja *primetšanie* 1 lisab: „Takija trebovanija administrativnõh mest i lits, koim zakon prisvoil svojstvo bezspornõh, ne dopuskajuštših vozraženij v sostjazatelnom porjadke, podležat vedeniju pravitelstvennõh, a ne sudebnõh ustanovlenij.“

Eelosundatud deklaratiivse §-i sisu on selge: tsiviilkohtu otsustada on kõik eraõiguslikud vaidlused. Kuid *primetšanie* sõnastuse tõlgendamine tekitab moodsale juristile suuri raskusi, eriti veel siis, kui unustatakse see ajastu, mil Ustav koostati. *Primetšanie* laseb kalduda arvama, nagu jääks mõne osa tsiviiltülide otsustamine halduse kätte. Räägitakse ju selles lisandis „halduse vaieldamatuist nõudeist“, mille otsustamine erandlikult ei peaks kuuluma tsiviilkohtu pädevusse.

Õieti on *primetšanie* deklaratiivses sõnastuses tegu vaid Ustavi autorite terminoloogia võhiklusega, mis on seletatav tolleaegse õiguskorra ja vastavate eriteaduste arenematusena. Moodsa haldusõigusteaduse formelisse interpreteerituna tuleks „*trebovanija*“ all näha endastmõistetavalt mitte mingeid „nõudeid“<sup>10</sup>, mida haldus esitaks kellelegi, vaid halduse käske, keeldusid, toiminguid, tegevust, avalikke akte. Sellekohaselt Ustavi 1. §-i 1. märkus eviks antud küsimuses järgmist sisu: „Tsiivilkohus ei arutle haldusasju.“

Võttes Ustavi esitatud mõtteile lisaks veel ka tema 3. §-i, mis keelab haldusel tegelda vaieldavate tsiviilasjadega, tohib öelda, et Ustav on tsiviilkohtu- ja haldusasjade vaheteoküsimuses asunud separatsiooni vaatekohale.

Sellekujulisel küsimuse lahendusel on omajagu tähtsust ka haldusprotsesuaalses mõttes. Sest kui tsiviilkohus ei tegele haldusasjadega, siis ta ei tegele nendega üldpõhimõtteliselt ka mitte nende vaieldaval kujul. Kuid selline vaatekoht muidugi ei võimalda veel järeldada, kas vahest erandlikel kordadel halduskohtulik asi ei kuuluks siiski mitte tsiviilkohtu otsustamisele.

**2. Tsiivilkohus ja halduskohtuasjad.** — Ustavi 1. §-i 1. märkuses mainitud halduse „*trebovanija*“ lasevad mõista, et üldpõhimõtteliselt tsiviilkohus ei arutle haldusasju. Erandlikult ta võis seda teatavil juhtudel siiski

<sup>10</sup> Vrd. A. Palvadre, *op. cit.*, i. Õigus, lk. 22.

teha. Ustavi 2. §-i mõtte kohaselt tsiviilkohus võis arutada haldusasu siis, kui nende kaudu riivati kodanikkude erahuve<sup>11</sup>.

Mainitud § kehtis aga ainult 1917. aastani, mil temas tähendatud ülesanded omistusi *ex-Vene* Ajutise Valitsuse sama aasta 30. mai dekreediga<sup>12</sup> loodud halduskohtule. Uue kohtu põhifunktsiooniks oli anda kaitset eeskätt kõigile kodanikele, kes arvavad, et nende õiguslikud või varanduslikud huvid on haldusasjus seadusvastaselt puudutatud<sup>13</sup>. Ei ole sellepärast vähematki kahtlust, et uus kohtukord haaras ka Ustavi 2. §-s mainitud tsiviilkohtu endisi erandlike ülesandeid.

Õeldust nähtub ühtlasi, et ei pea paika arvamus<sup>14</sup>, nagu oleks Ustavi 2. § kehtinud 1919. aastani, s. o. ajani, mil Eesti Ajutine Valitsus asus halduskohut olude kohaselt ümber korraldama. Esiteks evib Eesti *ex-Vene* riigiga peaaegu täielikku õiguskontinuiteeti, mida kinnitavad selgesõnaliselt eesti võimude antud „üleminekuajamäärused<sup>15</sup>“ 1918. aastast. Järelikult kehtis meil seega muu seas ka 1917. a. 30. mai dekreet<sup>16</sup>, mis saigi Ustavi 2. §-le saatuslikuks. Teiseks on meil antud juba enne oma halduskohtudekreedi [AKK] ilmutamist akt, mis *ex-Vene* Ajutise Valitsuse loodud halduskohtukorda kinnitab ja osaliselt muudab. Sellisena on mainida 1918. a. dekreeti „Ajutiste kohtute sisseseadmise üle<sup>17</sup>“, mis tõi muudatusi halduskohtukorra organisatoorsesse ossa<sup>18</sup>.

Täiesti väär aga on arvamus, nagu kehtiks Ustavi 2. § veel praegugi<sup>19</sup>. *Ex-Vene* halduskorradekreedi 92. §<sup>20</sup> ja meie

<sup>11</sup> „Тѣснѣнѣ лѣтъ илѣ обѣщѣнѣ, правѣ коих, на законѣ основаннѣ, будѣтѣ нарушенѣ распоряженѣм правѣтелствѣннѣх мѣст илѣ лѣтъ, могут предѣлѣтѣ судѣ искѣ о возстановленѣнѣ нарушеннѣх прав;...“

<sup>12</sup> Vt. Sobranie uzakonenij i rasporjaženij pravitelstva, 1917, I, 692: Položenie o sudah po administrativnõm delam.

<sup>13</sup> *L. cit.*, § 11. — Vrd. Administratiivkohtu kord, 1919, 10, I, 23, § 3. — Palvadre, *op. cit.*, lk. 19.

<sup>14</sup> Vt. XII Õig. P. protokollid, lk. 47, läbirääkimised. Vrd. *nota* 30.

<sup>15</sup> Vt. Ajutised administratiivseadused, RT, 1918, 1.

<sup>16</sup> Hakkas jõusse 1. juunist 1917. a. ka Liivi- ja Eestimaal. Vt. Sobr. uzak. i rasp., 1917, I, 529, § 2, priloženie.

<sup>17</sup> Vt. Ajutiste kohtute sisseseadmise üle, RT, 1918, 1.

<sup>18</sup> *L. cit.*, § 5.

<sup>19</sup> Vt. Gyldenstubbé, *op. cit.*, i. protok., lk. 53. — Vrd. *id.*, T. K. S-e eelnõu, lk. 143 jj.

<sup>20</sup> „Слутѣшѣ, в которѣх административнѣи судѣ встретѣтѣ затруденѣнѣя в

AKK 44. §<sup>21</sup> ütleb küll, et juhtudel, mis ei leia lahendust neis dekreedes, tuleb käia tsiviilprotsessuaalsete sätete järgi. Kuid on päris ekslik toetuda neile §-dele Ustavi 2. §-i kehtejõu määramisel<sup>22</sup>.

Esiteks, AKK 44. § on viide<sup>23</sup>, mis haldusprotsessualisti juhib Ustavi manu ainult teatavate AKK-s leiduvate tühikute korral. Ustavi 2. § sisaldab pädevusnorme. Sellepärast küsiksime, milline halduskohtu pädevuses leiduv tühik juhib tõlgendajat Ustavi 2. §-i manu? Sellist tühikut ei ole olemas.

Teiseks, AKK-s leiduvate pädevusnormide tühikute korral ei saa tema 44. §-i üldse mitte rakendada. Tsiviilkohtu pädevuse normistik on rajatud halduskohtu omast sootuks erinevale põhimõttele<sup>24</sup>. Sellepärast, kui leidubki AKK-s vastavaid tühikuid, tuleb halduskohtul neid lahendada täitsa omal käel, võtmata arvesse Ustavi sellekohast normistikku<sup>25</sup>.

Kolmandaks, AKK 44. § on oma sisult nimelt ehtne viide. Ehtsa viite põhjal ei saa aga iialgi määrata mingisuguste normide kehtimist või kehtetust. See on võimalik üksnes ebaehtsa viite konstruktsiooni alusel<sup>26</sup>.

Seega jääb konstateerida, et Ustavi 2. §-i ei ole 1917. aastast saadik enam olemas<sup>27</sup>. Kehtiv õigus on juba siis asunud

---

porjadke sudoproizvodstva, razrešajutsja im po soobraženii nastojaštšago položenija s pravilami ustava graždanskago sudoproizvodstva“.

<sup>21</sup> „Neil juhtumistel, mis selles seaduses pole ette nähtud, tuleb tsiviilkohtupidamise seaduse määruste järele käia“.

<sup>22</sup> Vt. Gyldenstubbbe, *op. cit.*, i. prot., lk. 53.

<sup>23</sup> Viite mõistet ja liike on üksikasjalisemalt analüüsinud Artur Tõeleid Kliimann, Normitehnikast administratiivprotsessiõiguses, Kriitika- ja interpretatsiooniküsimusi maksvast õigusest, Tartu, 1930, lk. 8 jj., 12 jj., 14 jj.

<sup>24</sup> Vt. Kliimann, *op. cit.*, lk. 23: „Kompetentsi määritluse küsimuses esineb eesti administratiivprotsessis täiesti omapärane põhimõte.“

<sup>25</sup> Vt. Kliimann, *op. cit.*, lk. 23: „Kompetentsi normistikude alal ei rakendu Ustavi normid üldse mitte. Siin esinevad tühikuid tuleb lahendada üksnes AKK üldiste põhimõtete järgi.“ — Vrd. *supra*, *nota* 20.

<sup>26</sup> Vt. Kliimann, *op. cit.*, lk. 12 jj., 14 jj.

<sup>27</sup> Vrd. Gyldenstubbbe, T.K.S-e eelnõu, lk. 144: „[Tsiviilkohtu pidamise] Komisjonis pandi ette seda §-i [2] eelnõust välja jätta, tähendades, et temal on meie ajal ainult ajalooline tähtsus, kuna ta on meil maksvussetuks muutunud administratiivkohtu loomise tõttu.“

tsiviil- ja halduskohtuasjade vaheteo küsimuses separatsiooni idee teostamisele.

Sellist vaatekohta tuli arvestada loomulikult ka eesti kohtutegelusel. Tsiviil- ja halduskohtu vahekorras kehtivat separatsiooni põhimõtet on oma otsustes korduvalt väljendanud<sup>28</sup> Riigikohtu üldkogu ja osakonnad. Eriti selgesti aga on seda rõhutanud üldkogu sellekohane seletus ja põhistus 1924. aastast<sup>29</sup>, nõudes, et kumbki kohtuliik kindlasti piirduks üksnes oma pädevusasjadega. Selle järgi tsiviilkohus tohiks otsustada ainult tsiviilasju. Ta ei oleks mingil juhul õigustatud ega kohustatud võtma arutusele haldusasjade õiguspärasuse küsimust<sup>30</sup>.

Kuid, kahjuks, eesti senine kohtutegelus ei ole lahendanud separatsiooni probleemi tema täies ulatuses. Ta on küll konstateerinud separatsioonipõhimõtte kehtimist, ei ole aga selgitanud selle põhimõttega lahutamatu seotud eelmõistuse küsimust<sup>31</sup>.

Nagu ülemal juba on seletatud, separatsioonisüsteem nõuab ilmtingimata eelmõistu seadusandlikku korraldamist. Protsessuaalses seadusandluses on aga ses asjas tühik, kuivõrt küsimus puutub neisse haldusaktesse, mille õiguspärasuse otsustamist ei saa anda halduskohtu kätte ei otseteed ega ka haldusasutiste hierarhia kaudu. Kui seadusandja ei ole asunud seda tühikut täitma, oleks Riigikohtu üldkogu olnud kutsutud seda tegema. Riigikohtu üldkogu evib selleks volitust ja oleks soovitatav, et ta oma õigust oleks kasustanud ja andnud alamaile kohtuastmeile juhiseid tsiviilkohtu halduskohtuliku eelmõistu käsitlemiseks. Separatsioonipõhimõtte konsekvantne teostamine vajab seda.

---

<sup>28</sup> Kuigi mitte alati kindlalt ja konsekvantselt. Vt. Gyldenstubbe sellekohaseid osaliselt üsna tabavaid märkmeid *op. cit.*, i. prot., lk. 54 jj., lisaks sellele tema T. K. S-e eelnõu, lk. 151 jj.

<sup>29</sup> Vt. 1924. aasta Riigikohtu otsused, Tartu, 1925, lk. 18 jj.

<sup>30</sup> *Op. cit.*, lk. 21: „... ei tohiks olla kahtlust, et administratiivkohtukorra loomisega Eestis ametiasutuste avalik-õiguslist laadi toimetused võivad kohtulikule läbivaatamisele tulla ainult administratiivkohtukorras“.

<sup>31</sup> Vrd. Gyldenstubbe, *op. cit.*, i. prot., lk. 55: „Need kaaluvad põhjused, mis takistasid Riigikohtu... otsuseid asumast edaspidise kohtupraktise juhtivale kohale, on... asjaolu: 1) nad ignoreerivad prejedit-siaalküsimuste olemasolu üldse...“

### III. Eelmõist TKS-e eelnõus.

**1. Tsiviilkohus ja haldusajad.** — Tsiviilkohtu ja haldusajade vaheteo küsimuses TKS eelnõu on jäänud endiselt püsima separatsioonisüsteemi vaatekohale<sup>32</sup>. Kohtu menetluse korras ei sooritata mingisuguseid haldusajade või -ametnikkude toiminguid<sup>33</sup>. Teiselt poolt haldusajad ja -ametnikud ei ole õigustatud otsustama tsiviilkohtulikke küsimusi<sup>34</sup>. Peaksid aga sellised küsimused tõusetuma halduse menetluses, tuleb lasta neid otsustada ikkagi tsiviilkohtus<sup>35</sup>. Haldusajad ja -ametnikud sellisel korral ei pöördu mitte *ex officio* pädevasse kohtusse. Vastavast tsiviilkohtulikest küsimustest ainult teatatakse asjaosalisele, kel jääb võimalus pöörduda sellekohasesse kohtuinspektantsi<sup>36</sup>. Seega leidub TKS-e eelnõus halduse tsiviilkohtulike eelmõist neis vaieldavais eraõiguslikes asjades, millele teatavaviisilisest lahendusest oleneb haldustoimingu sooritamine.

Tsiviilkohtule on samuti antud võimalus seistada oma menetlus ja oodata ära temale vajaliku halduseelkõsimuse eelotsustamist. Nii esineb tsiviilkohtu suhtes siin halduse *quasi*-eelmõist.

**2. Tsiviilkohtu ja halduskohtuasjad.** — Tsiviil- ja halduskohtuasjade vaheteoküsimuses TKS-e eelnõu on asunud rõõbasüsteemi vaatekohale. Üldpõhimõtteliselt tsiviilkohtu ei arutle haldusajade ega otsustada nende õiguspärasuse üle<sup>37</sup>. Samuti on kõik halduskohtu otsused tsiviilkohtule kindlasti siduvad, nagu see teisiti ei olegi mõeldav<sup>38</sup>.

Kuid parallelism avaldub TKS-e eelnõus siiski. Ja see ilmneb nimelt selles, et tsiviilkohtu ei tarvitse olla mingeid halduskohtulikke eelmõistküsimusi<sup>39</sup>. TKS-e eelnõu ei tunne ainustki sellist sunduslikku juhtu. Üldpõhimõtteliselt tsiviilkohtu otsustab kõik arutluskäigus esinevad küsimused

<sup>32</sup> Vt. §§ 1, 3, 4, 13.

<sup>33</sup> § 3. — Vrd. Ustav § 1, primetšanie 1.

<sup>34</sup> § 4.

<sup>35</sup> *Ib.*

<sup>36</sup> *Ib.*

<sup>37</sup> § 1.

<sup>38</sup> § 12.

<sup>39</sup> §§ 13, 14.

ise. Ta otsustab ka haldusküsimusi, kui need on tsiviilasja otsustamisega lahutamatu seotud.

TKS-e eelnõus parallelism avaldub nii oma sunduslikul kujul kui ka oma suvalises vormis<sup>40</sup>. Sunduslikult tulevad tsiviilkohtus arutusele kõik need haldus- asjad, milles halduskohtult ei ole võimalik saada mingisugust otsust<sup>41</sup>. Järelikult halduskohtulik eelmõist ei ole võimalik, esiteks, neis asjus, mis üldse ei allu halduskohtule, aga, teiseks, ka neis asjus, mis küll alluvad halduskohtu otsustamisele, milliseis aga on möödunud seatud protsessuaalsed tähtajad.

TKS-e eelnõu parallelismi suvalisus avaldub samuti ka- hel erijuhul. Ta tuleb nähtavale, esiteks, selles, et tsiviil- kohus võib oma menetluses esineva haldusasja lasta asjaosa- listel kanda halduskohtusse<sup>42</sup>, ja, teiseks, ka selles, et tsi- viilkohus võib seistada oma menetluse, kui seal esinev hal- dusküsimus on samal ajal ka halduskohtus arutamisel<sup>43</sup>.

Viimaks mainitud juhtudel tsiviilkohtu halduskohtulik eel- mõist on võimalik. Eelmõistu algatamine on jäetud võist- konna hoolde. *Ex officio* põhimõtte puudub täiesti<sup>44</sup>.

**3. Kriitika.** — TKS-e eelnõus väljendatud rööbasüs- teemi põhimõtte vajab meie kehtiva halduskohtudekreedu suhtes, esiteks, normitehnilist kriitikat<sup>45</sup>. On vaja teada, milliseid norme see põhimõtte AKK-st välja lööb ja mida ta tema ehitisse juurde toob.

TKS-e eelnõu järgi rööbasotsustamine on välditamatu kõigil neil juhtudel, kus puudub võimalus pöörduda hal- duskohtu poole. Olgu see tingitud sellest, et asi ei allu hal- duskohtule, või sellest, et on lastud mööduda seatud täht- ajad. Just viimase juhu korral mainitud põhimõtte on AKK-sse lõikav.

AKK-s leiduvail protsessuaalseil tähtaegadel on kahe- sugune mõtte. Esiteks, nende möödudes kaebajail ja

---

<sup>40</sup> *Ib.*

<sup>41</sup> Järeldub *negatio* alusel 13. ja 14. §-st.

<sup>42</sup> § 14.

<sup>43</sup> § 13.

<sup>44</sup> 14. §-s on see *expressis verbis*, 13. §-st järeldub see tema tõlgen- damisel koos 15. §-ga.

<sup>45</sup> Vt. Kliimann, *op. cit.*, lk. 31 jj. ja normitehnika mõiste kohta lk. 1.



protestijail kustub subjektiivne protsessiõigus. Teiseks, kaevatavad või protestitavad haldustoimingud, mis seni evisid vaid materiaalselt õigusjõudu, tähtaegade möödudes evivad juba ka formaalselt õigusjõudu. Nagu öeldakse, need toimingud on kasvanud seadusjõusse.

Rööbassüsteemi põhimõtte TKS-e eelnõus esitatud kujul võtab eelmainitud AKK normel tolle teise tähenduse: formaalsesse seadusjõusse ei hakka vastavad haldustoimingud enam mitte. Ja toonitagem sel puhul nende haldustoimingute formaalset jõudu just haldusprotsessuaalses mõttes. Sest vastavaid toiminguid võib halduskohtulikus mõttes otsustamisele võtta veel tsiviilkohus. Viimane annab omalt poolt halduskohtuliku otsuse haldusasjus, otsuse, mida halduskohus ise ei saanud anda, sest tema suhtes kehtivad seatud protsessuaalsed tähtajad ikkagi. Vastavad normid on TKS-e eelnõu tühistanud ainult ühest otsast, kaebaja või protestija kasuks. Täielikult ei ole need normid mitte murtud.

TKS-e eelnõu rööbassüsteem toob teisigi normitehnilisi muudatusi kehtiva haldusprotsessiõiguse ja haldusõiguse normistikesse. Mainitagu vahest sedagi, et juba parallelismi mõiste järgi halduskohus ei ole enam monopoolset halduskohus. Rööbiti tema kõrval otsustab haldusasju sama õigusega ka tsiviilkohus. — Pahem lugu on aga haldusõigusega seal, kus ta on määritelnud oma aktide formaalset õigusjõudu. Kõik sellised normid tühistuvad TKS-e eelnõu rööbassüsteemi teostamise korral.

TKS-e eelnõu vastavad §-d vajavad, teiseks, ka tekstuaalselt kriitikat. Arvesse tulevaid paragraafe on neli: 3., 12., 13. ja 14.

3. § ütleb sõnasõnalt, et „niisugused administratiivasutiste ja -ametnikkude nõuded, millel seaduse järgi on vastuvaidlematu iseloom, ei kuulu tsiviilkohtu lahendamisele tsiviilkohtupidamise korras“. Säärane sõnastus on erikordselt selgusetu. Esiteks, kuidas mõista nõudeid, millel on vaieldamatu iseloom? Iga õiguslik toiming, mida tohitakse veel kord arutella, sihiga kontrollida tema kehtimist, on *in principio* vaieldav<sup>46</sup>. Kui aga eelosundatud §-s siiski esineb toi-

<sup>46</sup> Vrd. Palvadre, *op. cit.*, lk. 22: „Õigusriigi administratiivjustiitsi olemasolul ei ole üldiselt üldse riigivõimu organite nõudeid, mille vastu ei saa vaielda.“

mingute vaieldamatuse tunnus, siis tuleks seda mõista vaid nii, et säärase toimingute õiguspärasust ei saa kohtulikult ega mõnel muul teel üldse kontrollida. Sellisel korral võiks vaieldamatu iseloomuga toimingud tähendada kontrollimata toiminguid. Kaheldamatult eelnõu autorid ei ole tahtnud seda mitte öelda.

Teiseks põhjustab veelgi rohkem arusaamatust sama §-i ütlus, et ainult sellised vaieldamatud haldustoimingud ei kuulu otsustamisele tsiviilkohtu menetluse korras, millel on säärane iseloom seaduste järgi olemas. See ütlus sunnib arvama, kas vahest ei ole ses §-s mõeldud neid „nõudeid“, millest kõneleb, näiteks, Administratiivsissenõudmise seadus<sup>47</sup>. Mingisuguses muus mõttes praegusel ajal ei määritle üksi teine haldusseadus toimingute „vaieldamatust“.

Mida ei mõisteta §-i sõnastusest, sellest aitab üle teadmine, et antud §-i näol on meil tegemist kehtiva *ex-Vene* Ustavi 1. §-i 1. märkuse ligikaudse tõlkega. Seega oleme juhitud tagasi politseiiriigi ideoloogiasse ja terminoloogiasse, millest oli juttu pisut ülemal<sup>48</sup>. Käsitades TKS-e eelnõu 3. §-i politseiiriiklikult, on selge, et kaasaja juristid, eelnõu autorid, on tahtnud politseiõiguslikult väljendada õigusriigi põhimõtet: „Tsiviilkohus ei otsusta haldusasu.“ Nii tulekski TKS-e eelnõu 3. §-i sisu ümber sõnastada. Sellisel kujul väljenduks ajakohase selgusega separatsioonide idee, mida TKS-e eelnõu on tahtnud teostada tsiviilkohtu ja halduse vaheteo küsimuses.

TKS-e eelnõu 12. § ütleb sõnasõnalt, et „administratiivkohtu lõplikud otsused küsimuste kohta, mis temale alluvad Administratiivkohtu seaduse järgi, on tsiviilkohtule kohuslikud“. Selle, meil esmakordselt esineva §-i sisus on selgusetu, esiteks, mida mõista halduskohtu „lõplikkude otsuste“ all. Need võivad tähendada seadusjõusse hakanud otsuseid, teiseks, revisjoni-instantsi otsuseid ja, lõppeks, igasugust materiaalselt kohtuotsust. Võttes tõlgendamise otstarbel appi veel

---

<sup>47</sup> Vrd. Palvadre, *op. cit.*, lk. 22: „Meil võiks rääkida administratiivasutiste nõuetest, mis täide saadetakse administratiivkorras, kuid mitte „vastuvaidlemata administratiivasutiste nõuetest“. Riigi vastuvaidlemata sissenõuete seaduski... on meil asendatud Administratiivsissenõudmise seadusega...“

<sup>48</sup> Vt. *supra*, lk. 297.

teisigi norme, peaksime jääma arvama, et antud korral on tegemist just viimasenamainitud otsuste liigiga. Nähtavasti on tahetud ses paragraafis arvestada üksnes halduskohtu lõppotsust, s. o. kohtuotsust selle sõna teoreetilises mõttes, ning jätta tähele panemata igasugused muud halduskohtu otsustused, nagu korraldavate istungite määrused, mitmet laadi vaheotsustused jne. On ses §-s mõeldud siiski midagi muud, siis oleks olnud ka vaja seda arusaadavamalt pretsiseerida.

Teiseks tekitab teatava määrani selgusetust samas §-s esinev haldusküsimuste lähem määrang. Öeldakse nimelt, et tsiviilkohtule on siduvad vaid sellised halduskohtuotsused, mis käsitlevad küsimusi, „mis temale [halduskohtule] alluvad Administratiivkohtu seaduse järgi“. Arvestades 13. ja 14. §-s öeldut, kust järeldub, et halduskohtu poole pöördumine oleks suvaliselt mõeldav ainult tema pädevusse kuuluvais küsimusis, on 12. §-i sellekohane vahelause täiesti tarbetu.

Kuid peatuma peab selle vahelause man siiski veel. Nimelt kõneldakse ses paragraafis, kolmandaks, ainult neist haldusküsimusist, milles halduskohus on pädev halduskohtukorradekreedi AKK alusel, mida meie kohtutegeluses ja seadusandluses ning ka õigusteaduslikus kirjanduses tavaliselt nimetatakse seaduseks. Küsiksime, kas tähendab eelmainitud norm seda, et kõigis muis küsimusis, milles halduskohus on pädev mitte Administratiivkohtu seaduse järgi, vaid halduseriseaduste alusel, vastavad otsused ei oleks tsiviilkohtule siduvad? Seda arvata ei ole meil vähematki juriidilist ega õiguspoliitilist pidepunkti: miks ühe seaduse õigustusel tehtav kohtuotsus peaks olema vähem siduv kui mõne teise seaduse õigustusel. Sellepärast on õigus arvata, et kõnesoleva normi sõnastusel on lihtsalt tegu andestamatu tekstuaalse selgusetusega.

TKS-e eelnõu 13. § seletab, et „tsiviilkohus võib asjatoimetuse peatada, kui selgub, et samal ajal on administratiivkohtu või-asutise lahendamisel olu, mis nendele allub vastavate seaduste järgi, ning kui selle olu lahendamisest oleneb tsiviilasja otsustamine“. „Toimetuse mittepeatamise korral kuulub nimetatud olu hindamine tsiviilkohtule.“ — Selles paragraafis on

samuti rohkesti korrigeerida. Temas on vaja tõmmata maha, esiteks, tarbetu vahelause, mis käib nende rõõbiti otsustatavate haldusasjade kohta, „mis nendele [eriti kohtutele] allub vastavate seaduste järgi“. See atribuut on ülearune sellepärast, et halduskohus ei arutle asju, mis talle ei allu. Või tuleks sellise vahelause mõtte järgi tsiviilkohus seada halduskohtu pädevusküsimuste kontrollijaks? Teiseks, on täiesti asjatu ka sama §-i lõpplause. On endastmõistetav, et menetluse mitteseistamise korral vaidlusküsimuse otsustab tsiviilkohus ise. See on ju tsiviilkohtu suvaline küsimus, kas halduskohtu otsustamist oodata või mitte oodata, menetlust seistada või edasi menetella. On ju samas §-s selgesti öeldud, et ta „võib“, aga ei ole kohustatud.

Samal põhjusel on sama öelda ka 14. §-i<sup>49</sup> lõpplause kohta. Ka seal kõneldakse võimalikust menetluse seistamisest juhul, kui võistkond sooviks pöörduda halduskohtu poole. Iseseisvas lõpplauses ei tarvitseks siingi enam korrata, et vastasel korral tsiviilkohus asub ise sellekohase küsimuse lahendamisele.

Lõppeks oleks olnud soovitatav leida eelkäsiteldud §-de põhimõtete osas suuremat kindlust ja sisulist ühtlust<sup>50</sup>. Oma põhimõttelt ebakindlam ja sisult nõrgem norm on see, mis lubab tsiviilkohtul arutada haldusasja, millist halduskohus juba on asunud ise otsustama. Sellisel korral on tegemist kahe kohtuasutise rõõbiti-otsustamisega selle sõna tegelikus mõttes: nii tsiviil- kui ka halduskohus arutab korraga ühel ja samal ajal üht ja sama asja. Oleks olnud tarvis jääda järjekindlaks põhimõttele, et halduskohtuotsused on siduvad ka sel juhul. Erandit teha peatselt saabuvale halduskohtuotsusele tähendab mitte ainult konsekventsusetust, vaid laseb arvestada tõenäosemalt kaht erisisulist kohtuotsust ühes ja samas küsimuses. Kus veel halduskohtuotsust ei ole, on tõe-

<sup>49</sup> „Kui tsiviilkohtu toimetusel selgub, et olu lahendamisest, mis allub administratiivkohtule, oleneb tsiviilasja toimetamine, siis võib tsiviilkohus poolte palvel peatada toimetuse, kui kaebuse esitamise tähtaeg administratiivkohtule veel ei ole möödunud. Toimetuse mittepeatamise korral kuulub nimetatud olu hindamine tsiviilkohtule.“

<sup>50</sup> Vrd. Uluots, *op. cit.*, lk. 46: „Eelnõu üksikute osade suhtes on tähelepanu juhitud sellele, et eelnõus ei ole küllalt kindlalt läbi viidud tsiviil- ja administratiivkohtu vahekorra määrustamine, mis märkmeid tuleb õigeks võtta...“

näone loota, et vähemalt soovitava lahenduse saanu ei pöördu enam halduskohtu poole ja seega erinevad otsused jääksid ära. Antud korral on see oht aga eriti suur.

Sama loo vältimiseks oleks olnud soovitatav anda rööbasüsteemi suvalisus enam korraldatud kujul. Oleks olnud vaja võtta sisse kõigepealt teatavaid kitsendusi rööbiti-otsustamise alal. Tsiviilkohtus oleks tohtinud otsustada üksnes neid haldusõiguslikke juhtusid, mille analoogiaid juba leidub halduskohtu varem asunud tegeluses. Neil juhtudel aga, millelaolisi seni halduskohtud ei ole lahendanud, oleks olnud vaja menetluse seistamine ja sunduslik pöördumine halduskohtusse eelmõistu asjas. Eelmõist ise oleks tulnud sel korral rajada *ex officio* põhimõttele, tehes tema algatamise sõltumatuks võistkonna tahtest. See pole siin mitte eraasi, vaid kohtute prestiiži küsimus. Kui üks kohtus otsustab nii, teine aga teisiti, siis on igaühel võimalus öelda, et kas nad mõlemad või kindlasti üks neist ei tunne asja ega õigust.

Tsiviilkohtu halduskohtuliku eelmõistu küsimuses näib olevat TKS-e eelnõu autoritel olnud teatava määrani eeskujuks tsiviilkohtu kriminaalkohtuliku eelmõistu analoogia<sup>51</sup>. Tuleb aga täie rõhuga toonitada, et seda ei või siin mitte olla. Haldusõiguslikud suhted erinevad kriminaalõiguslikest põhjalikult.

**4. Parandusi.** — Nagu ülemal separatsiooni iseloomustusel selgus, see süsteem evib võrratult rohkem häid omadusi kui parallelism. Sellepärast peaks uus TKS asuma kahtlematult sellele, aga mitte rööbasüsteemi vaatekohale<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Vt. Trjutjumov, *op. cit.*, lk. 553: „... üldiselt — mõningate eranditega — on omaks võetud praegu kriminaalkohtute suhtes kehtiv kord, kuigi sisuliselt vaevalt on võimalik administratiivkohtute suhtes täiel määral rakendada seni kriminaalkohtute suhtes kehtivat korda.“

<sup>52</sup> Otstarbekohasusest lähtudes on seda vajadust väga usaldatavalt ja teoreetiliselt väga veenvalt põhjendanud Palvadre, *op. cit.* Ka Uluts, *op. cit.*, lk. 46, ütleb, et tuleb „tunnistada vajalikuks nende [tsiviil- ja haldus-] kohtute vahekorra määrustamine mõlema liigi kohtute üheväärsuse ja *suum cuique* põhimõttele“. Vt. ka *supra, nota 2*.

Vastast vaatekohta on iseloomustanud Palvadre, *op. cit.*, lk. 22: „Üldiselt on TKS eelnõu koostajad laskunud administratiivõiguse määritlemisel ja mõistmisel samale tasemele, millel olid Vene kohtu Ustav'ide koostajad 1864. a. Tähele panemata on jäetud administratiivõiguse areng, hindamata jäetud üleminek politseiirrigist õigusriigi korra juurde ja arvestamata jäetud administratiivkohtu olemasolu mõte, tähtsus ja kehtiv AKK.“

Teine lugu oleks eraldussüsteemiga kindlasti siis, kui halduskohtu näol oleks meil tegemist halvemini funktsioneerivate asutistega, nagu, näiteks, saksa halduskohtutaoliste seadeldistega. Õnneks aga on meie tsiviil- ja halduskohtunikud ühesuguse kvalifikatsiooniga ja ühtlasel määral haldusest sõltumatud. Alamais astmeis teotsevad koguni ühed ja samad kohtunikud.

Vahest aga peetakse halduskohut kuigi mitte vähemusaldatavaks, siis ehk vähemtähtsaks<sup>53</sup>. See on suurel määral otsustaja õiguspoliitilise mentaliteedi küsimus. Isik, kes tänapäevses õiguslikus ühiskonnas näeb vaid eraisikute liberaalseid askeldusi, seab üle kõige tsiviilkohtu. Moodsa õigusteadusliku kasvatusena isik, kes näeb kaasaegses ühiskonnas peale üksikute indiviidide elu ka sotsiaalset tervikut ja oma eriliste tarvetega õiguslikku ühikut, seab kohtuliikide ideaaliks halduskohtu<sup>54</sup> ning püüab kõvendada ja suurendada tema võimu ning avardada tema pädevuspiire. Teoreetiliselt seisavad tsiviil-, kriminaal- ja halduskohus täiesti võrdsel tasemel. Üle nendest asetatakse üksnes riigipõhikorrakohus, millist eesti kehtiv õigus kahjuks ei tunne. Osaliselt on eesti halduskohus kutsutud viimase aset ja missioone täitma.

Ei pea paika arvamus<sup>55</sup>, et, separatsiooni põhimõtte kehtides, paljudel juhtudel halduskohus, haldusaja arutades, arutab ühtlasi ka tsiviilõiguslikke eelküsümüsi. Nimelt arvatavasti neil korral, kus tegemist on valedele eraõiguslikel eeldusel toimetatud haldusaktidega. See on täiesti ekslik. Halduskohus ei arutle kunagi eraõiguslikke küsimusi<sup>56</sup>. Tema tegevusväljaks on üksnes avalik-õigus ja peamiselt haldusõigus.

Samuti ei pea paika arvamus, nagu võetaks, eraldus-

<sup>53</sup> Vrd. 1924. aasta Riigikohtu otsused, lk. 21: „Seadus ei anna isenesest ühelegi kohtule eesõigustatud seisukohta teise suhtes.“

<sup>54</sup> *Ex-vene* Положеніе о судѣ по административнѣм делам seadis halduskohtud kõrgemale tsiviilkohtuist. — Olgu siinkohal tähendatud, et täiesti ekslik on arvamus, nagu oleks AKK eelmainitud *ex-vene* dekreedid „täppis reproduktsioon“. Olulisemaid põhimõtteid on muundatud, osaliselt välja jäetud, tõlge ise aga väga puudulik, kõnelemata neist muudatustest, mis tehti meie olude kohaselt. — Vt. Gyldenstubbbe, *op. cit.*, lk. 52.

<sup>55</sup> Vt. Gyldenstubbbe, *op. cit.*, lk. 57.

<sup>56</sup> Vrd. 1924. aasta Riigikohtu otsused, lk. 20 j.

süsteemi teostades, tsiviilkohtult võimalus tõlgendada omal käel avalikõiguslikke akte<sup>57</sup>. Olevat iga kohtu oma asi, kuidas ta hindab riigiaktide õiguspärasust. Ja et *ad hoc* juhtudel iga kohus seda tegevat ja tegema pidavat, olevat endastmõistetav.

On selge, et normirakendaja peab paratamatult tõlgendama igat normi, mida ta tahab teostada. Haldusametnik peab oma teotsemisel endale selgeks tegema, mida norm nõuab ja kas ta vastab põhiseadusele, seadusele ja määrusele, teinekord ka korraldisele ja otsusele. Samuti ka kohus peab endale selgitama rakendatavate normide sisu ja ühtlasi määrama nende kehtivust, s. o. vastavust kõrgemale normile. Loomulik, et seda teeb ja peab tegema ka tsiviilkohus. Eriti peab ta juurdlema ka haldusaktide korral, kui neist sõltub mingisugune eraõiguslik suhe. Ta uurib, kas see akt vastab määrusele, seadusele ja põhiseadusele. Leiab ta, et see vastab, otsustab ta küsimuse. Vastasel korral seistab ta oma menetluse.

Selline *interpretatio ad hoc* esineb igal normirakendajal. Kaugemale võib ta minna ainult sel korral, kui seda kehtiv õigus *expressis verbis* lubab, nagu, näiteks, parallelismi korral.

Separatsioonisüsteemi korral ükski kohus ei tohi tunnistada tühiseks seadusnorme, kui on olemas riigipõhikorrakohus. Seadusnormide kehtivus otsustatakse juba viimases. Ükski kohus ei tohi tunnistada tühiseks haldusnorme, kui on olemas halduskohus, kes ükski on õigustatud seda tegema. Teiste sõnadega, *interpretatio ad hoc* ulatub vaid tõlgendatavate aktide mittekehtivuse piirini. Tõusetub küsimus teatava normi mittekehtimisest, lõpeb interpreteeriv tegevus, ja asi läheb sel juhul pädevasse instantsi normi kehtivuse kindlakstegemiseks.

Ei ole olemas riigipõhikorrakohut, siis otsustab iga normirakendaja ise seadusnormide kehtivuse ja kehtetuse üle. Ei ole olemas halduskohut, siis otsustab iga kohus ise haldusaktide õiguspärasuse üle.

Antud arutelust selgub ühtlasi, et tsiviilkohus ei ole kohustatud ka eraldussüsteemi korral pöörduma igal juhul

---

<sup>57</sup> Vt. XII Õig. P. prot., lk. 59 j. (läbirääkimised).

halduskohtusse, kui tema aruteldav asi sõltub mõnest haldusküsimusest. Ta on kohustatud seda tegema vaid neil juhtudel, mil ta ise või võistkond tõusetab kahtluse vastava haldustoimingu kehtivuse üle või kui nõudja rajab oma nõuded just selle haldustoimingu ebaõiguspärasusele.

Peaks aga nõutama igakordset pöördumist halduskohtu poole, siis ei saadaks aru *ad hoc* tõlgenduse mõiste sisust ega ulatusest ja rikutaks separatsiooni ideed ennast. *Argumentum a contrario* arutelles, muutuks, sellise järsu nõude lõpule arendamisel, kohtute tegevus üldse võimatuks. Kujuteldagu separatsiooni ideele rajatud riigipõhikorrakohut ja seadusnorme rakendavaid kohtuid. Viimased peaksid iga normi korral pöörduma riigipõhikorrakohtusse ja paluma tema seletust rakendatava normi sisu kohta. Mida jääks siis teha rakendajail enestel? Nad oleksid asjatud nukud riigipõhikorrakohtu käes.

Pooldades kavatsetavas TKS-s tsiviil- ja halduskohtu vaheteo küsimuses kindlasti separatsiooni põhimõtet ja selle kaasas käivat tsiviilkohtu halduskohtulikku eelmõistu, tuleks kustutada tema 12., 13., 14. ja 15. §. Neid asendaksid uued normid järgmises sõnastuses:

**Kui tsiviiltüli otsustamine oleneb haldustegevuse õiguspärasusest, tuleb nõudjal pöörduda pädevasse halduskohtusse. Sel korral tsiviilkohus katkestab asja arutluse ega jätkata seda enne kui nõudja esitab halduskohtu sellekohase otsustuse.**

**Kui tsiviiltüli otsustamine oleneb haldustegevuse õiguspärasusest, mis ei allu halduskohtuile, tsiviilkohus katkestab asja arutluse ja pöördub Riigikohtu administratiivosakonda, kes selle haldusasja otsustab interpretatsiooni korras.**

Esitatud alustel saab teostada separatsiooni ideed otsustarbekohasemal kujul. Eelsõnastatud põhimõtteil ei ole ka mingit normitehnilist mõju kehtivale haldusõigusele ja haldusprotsessiõigusele. Ka haldustoimingute formaalne õigusjõud jääks sellise korralduse man puutumatuks, sest halduskohtusse pöördumine on võimalik üksnes neil korral, kui vaieldavaks osutunud haldusaktid ei ole veel hakanud seadusjõusse. Vastasel korral jääksid rikutud tsiviilvahekorrad ennistamata.

Nii jääks kehtiv õigus halduse ja haldusprotsessi aladel



endiseks<sup>58</sup>. Uudiseks oleks ainult Riigikohtu administratiiv-osakonna pädevuse suurenemine tsiviilkohtu *ex officio* pöördumiste arvel.

Ka TKS-e eelnõu 3. §-i järgi ei tundu enam mingit normitehnilist tarvidust. Kuid puhtajaloolistel motiividel võiks siiski pooldada tema mõtte sissejätmist, kuid pisut ümbersõnastatud kujul:

**Tsiviilkohus ei arutle haldustüliasju ega otsusta haldustegevuse õiguspärasuse üle<sup>59</sup>.**

Ta annab eelnõu 3. §-i sisu edasi vähese lisandusega moodsal kujul. Tema esimene pool on sama deklaratiivne nagu Ustavi ja TKS-e eelnõu 1. §-i sisugi. Kuid tema lisandus „ei otsusta haldustegevuse õiguspärasuse üle“ loob süiski konstitutiivse keelu tõlgendada arutlusse tõmbunud haldusaktide kehtetuse küsimust. Sellekohaselt tsiviilkohus mitte ainult ei arutle haldustüli asju, milleks on halduskohtud, vaid ta ei määra ka haldustoimingute kehtetust *ad hoc* tõlgendamise teel.

---

## Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu.

D. Grimm.

I. Sissejuhatavad märkused. — II. Riigikogu õiguslik seisund. — III. Riigivanema dekreedioigus. — IV. Riigivanem ja Vabariigi Valitsus. — V. Riigivanema aktide seaduslikkuse tagatised. — VI. Lõppkokkuvõte\*.

**I. Sissejuhatavad märkused.** Juba kolmandat korda vähe enam kui aasta jooksul tuleb anda Eesti kodanikel vastus Eesti Vabariigi Põhiseaduse (Ps.) muutmisküsimuses. Käesoleval hetkel on see tõstatatud erakordselt teraval kujul. Ei

---

<sup>58</sup> Vt. Palvadre, *op. cit.*, lk. 24, arvab ka, et „tsiviilkohtuprotsessi seadustikuga ei tohiks... muuta administratiivkohtu seadust ja selle mõtet, vaid tuleks üksnes arvestada kehtivat administratiivkohtu seadust“.

<sup>59</sup> Täpsalt samuti Palvadre, *op. cit.*, lk. 23: „Kui tahetakse piiritella tsiviilkohtu allumust ka administratiivkohtu allumuse eraldamisega, siis oleks tulnud § 3 redigeerida umbes järgmiselt: „Tsiviilkohus ei arutle administratiivtüliasju ega otsusta administratiivtegevuse õiguspärasuse üle.“

\* Käesoleva artikli aluseks on autoril mõningate muudatuste ja täiendustega tema poolt avaldatud kirjutis ajalehes „Tallinski Russki Golos“ 1933, nr. nr. 39—43.

tohi sulgeda silmi selle ees, et 1932. aastal rahva-algatamise korras kodanikkude Aleksander Seiman'i, Leopold Tõnson'i, Theodor Rõuk'i ja Artur Sirk'i poolt esitatud **Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu**<sup>1</sup> on loobunud praegu meil kehtivast rahvavalitsuse põhimõttest ning asendanud selle otse vastupidisega — kõikvõimsa riigivanema ainuisikliku diktatuuriga.

Sõnades ei oleks see nagu nii. Eesti Vabadussõjalaste Keskkliidu ringkonnis väljatöötatud eelnõus nimetatakse riigivanemat riigi kõrgema valitsemisvõimu kandjaks. Ta teostab seda võimu rahvaesindajana, kelle poolt ta valitakse üldise, ühetaolise, otsese ja salajase hääletamise kaudu viieks aastaks. Riigivanema juures on riigi valitsemiseks Vabariigi Valitsus (§§ 57 ja 58)<sup>2</sup>. Mis puutub seadusandlusvõimu, siis teostab seda eelnõu poolt muutmata jäetud kehtiva Ps-e 35. §-i järgi Riigikogu rahva esindajana. Nii on säilitatud vormiliselt seadusandlus- ja valitsemisvõimu eraldamise põhimõtte ning kõik piirduks nagu ainult valitsemisvõimu organite mõninga ümberkorraldamisega, kuna luuakse iseseisva võimkonnaga ning ülesannete ringiga riigivanema alaline amet, kusjuures säärase reorganiseerimise ainsaks eesmärgiks on kindlustada valitsemisvõimu organitele vajalik osa sõltumatust Riigikogust kui seadusandlusvõimu teostajast. Teiste sõnadega, eelnõu peamine ülesanne oleks nagu võimude eraldamise põhimõtte kindlustamine, aga koguni mitte selle kõigutamise. Tarvitseb aga ainult lähemalt süveneda eelnõu enese sisusse ja võib veenduda varsti, et kava tõeline tuum peitub hoopis muus.

**II. Riigikogu õiguslik seisund.** Kõigepealt olgu tähendatud, et Riigikogu seadusandlusvõim on muutunud kõnesoleva Ps. muutmiseelnõu järgi tegelikult puhtakujuliseks dekoratsiooniks.

**1.** Selles suhtes on juba küllalt iseloomulik Riigikogu liikmete arvu vähendamine sajalt viiekümnele. Säärane liikmete arvu koondamine on eeskätt vastuvõtmatu

<sup>1</sup> Mainitud seaduse-eelnõu on avaldatud Riigikogu juhatuse poolt 9. detsembril 1932. a. „Riigi Teataja Lisas“ 1932, nr. 97.

<sup>2</sup> Siin ja edaspidi, kus viidatud §-dele seadust ennast märkimata, on mõeldud Eesti Vabariigi põhiseadust eespool-mainitud muutmise seaduse eelnõu redaktsioonis.

vähemusrahvustele, sest see ähvardab võtta neilt nende seaduslike huvide kaitse võimaluse oma esindajate kaudu vabariigi seadusandlusorganist. Kuid ka puht üldriiklikust seisukohast lähtudes pole säärane vähendamine sugugi vähem ohtlik ja seda nimelt kahel järgmisel põhjusel. Juba tehniliselt raskendab see erakordselt ettevalmistavate komisjonide moodustamist Riigikogule esitatavate seaduseelnõude, esitiste j. m. s. läbivaatamiseks ning -arutamiseks. Kõigi nende maade kogemus, kus teotsevad rahvaesinduskogud, näitab, et komisjonide tööks kohaste ning võimeliste rahvaesindajate arv on tunduvalt väiksem rahvaesindajate koguarvust. Mitteküllaldane või vähekõlvuline komisjoni isiklik koosseis paratamatult avaldub eespool-mainitud komisjonide töövõimes ning töötagajärgedes. Teisest küljest aga, mida väiksem on seadusandluskoja liikmete arv, seda kergem on avaldada neile faktiliselt survet valitsuse poolt. Seejuures peetagu silmas, et kehtiva Ps-e 46. §-i järgi, mis säilitab kõnesoleva kava kohaselt oma jõu, on Riigikogu otsustusvõimeline, kui on koos vähemalt pooled liikmed tema seaduslikust koosseisust, s. t. 25 saadikut. Järelikult, säärase arvu puhul on küllaldane enamuse saavutamiseks ning seega küsimuse otsustamiseks vaid 13 liikme poolthääletamine, kui mitte Riigikogu kodukord ei nõua erakordselt kvalifitseeritud hääleteenamust.

2. Sugugi mitte vähem iseloomulikud pole need kitsendused, millega eelnõu seob Riigikogu tema ülesannete teostamisel.

Esiteks, Riigikogu korralised istungjärgud, mis algavad igal aastal oktoobri esimesel esmaspäeval, kestavad mitte kauem kui kuus kuud, kusjuures riigivanemal on õigus lõpetada Riigikogu korralist istungjärku enne kuue kuu möödumist, kui seda nõuavad riiklikud kaalutlused (§ 41).

Mis puutub Riigikogu erakorralistesse istungjärgudesse, mida on kohustatud kokku kutsuma Riigikogu juhatus ainult riigivanema või kahekümne viie riigikoguliikme (s. t. Rk. poole koosseisu) kirjalikul nõudel, siis nende kestuse määrab riigivanem (§ 42).

Sellele tuleb lisandada, et riigikoguliikmed saavad tasu ainult Riigikogu istungjärgude kestusel (§ 51), ja et riigivanema otsused Riigikogu korraliste istungjärgude lõpeta-

mise ja Riigikogu erakorraliste istungjärkude kestuse kindlaksmääramise kohta ei vaja kontrasignatsiooni, s. t. kaasallakirjutamist valitsuse poolt (§ 61). Teiste sõnadega, sääraste otsuste tegemine sõltub ainuüksi riigivanema isiklikust näengust.

Lähema põhjendamisetagi on küllaldaselt selge, kuivõrt oluliselt sääraste laiaulatuslike diskretsioonvolituste kasustamisvõimalus riigivanema poolt võib ähvardada Riigikogu normaalset tegevust iga konflikti puhul tema ja riigivanema vahel, ning millisesse ebaloomulikku sõltumusse asetatakse Riigikogu riigivanemast sääraste korruga.

Teiseks, riigivanemal on Riigikogu laialisaatmise õigus, s. t. tal on õigus määrata enne normaalse nelja-aastase tähtaja möödumist, mis ajaks valitakse uue eelnõu järgi Riigikogu, uued Riigikogu valimised, kui seda nõuavad riiklikud kaalutlused, kusjuures ainsaks lisatingimuseks on nõue, et valimised sel juhul toimuksid hiljemalt kuue kuu jooksul (§ 39). Riigivanema vastav otsus samuti ei vaja kontrasignatsiooni (§ 61) ning üldse pole piiratud mingisuguseist kitsendustest. Praktiliselt tähendab see, et kui ka uuesti valitud Riigikogu osutub riigivanemale ebameeldivaks, näit. ta ei soovi vastu võtta mõnda maksuseadust või ähvardab ära muuta riigivanema poolt välja antud seadusjulist dekreeti, või avaldab uuesti Vabariigi Valitsusele otsust umbusaldust, siis riigivanem võib laiali saata uuesti Riigikogu jällegi „riiklikel kaalutlusil“ ja nii võib see kesta tema enese volituste aja lõpuni.

Kolmandaks, riigivanemal, kellele esitatakse Riigikogu poolt vastu võetud seadused väljakuulutamiseks, on õigus riiklikel kaalutlusil jätta välja kuulutamata Riigikogu poolt vastu võetud seadusi ja anda tagasi nad Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks, ära näidates neid kaalutlusi, miks ta ei saa nõustuda seaduse kui terviku või ühe või teise tema osaga (§ 53). See nn. vetoõigus, s. o. õigus seistada riigivanema poolt vastuvõtmatuks tunnistatud seaduste väljakuulutamist, kannab üldise reegli järgi lõplikku laadi, ta on, nagu seda väljendatakse, absoluutne veto. Teiste sõnadega, ta jääb jõusse seni, kuni pole saavutatud kokkulepe Riigikogu ja riigivanema vahel, ükskõik mitu korda Riigikogu oma endises koosseisus või

uuesti valituna, eelmise laialisaatmise korral, võtaks vastu säärase seaduse. Ainsa erandi moodustavad eelnõus need seadused ja aktid, mis kehtiva Ps-e 34. §-i järgi, mis säilitab oma jõu ka eelnõus, ei kuulu rahvahääletamisele ega või tulla otsustamisele rahva-algatamise teel. Viimaste hulka arvatakse sõjakuulutamise ja rahutegemise aktide kõrval kaitseseisukorra väljakuulutamise ja lõpetamise, mobilisatsiooni väljakuulutamise ning rahvusvaheliste lepingute sõlmimine, samuti ka riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve kindlaksmääramine, laenu tegemine ning maksuseadused.

Nende seaduste ja aktide suhtes riigivanem võib kasutada ainult nn. suspensiivset vetoõigust. Säärane erandamine on enesestmõistetav, sest mainitud seadused ning aktid juba oma loomult ei kannata edasilükkamist määramatule ajale. Muide, ka sellele suspensiivsele vetoõigusele annab eelnõu 53. § küllalt omapärase värvingu. Ja nimelt: mainitud seadusi võib riigivanem jätta välja kuulutamata riiklikel kaalutlusil seni, kuni Riigikogu nad võtnud vastu riigivanema poolt soovitatud muudatustega või kuni Riigikogu pärast järgmisi valimisi võtab vastu sama seaduse. Nii on Riigikogu neil juhtumel, kus talle seadus tagasi antakse uueks otsustamiseks, sunnitud vastu võtma seaduse, kui ta ei pea võimalikuks asja venitada. Teisest küljest aga, riigivanem pole kohustatud Riigikogu otsekohe laiali saatma, kui viimane ei nõustu tema parandustega, vaid võib rahulikult edasi lükata kogu küsimuse otsustamise järgmiste korraliste valimiseni, s. t. kuni neljaks aastaks, mis ajaks on Riigikogu valitud. Tugevam atsurvet seadusandluskojale on raske kujutella.

Neljandaks, uus eelnõu kitsendab Riigikogu vabadust tema enese kodukorra väljatöötamisel, mida tagab kehtiva Ps-e 44. § järgmises sõnastuses: „Riigikogu annab välja oma kodukorra, mis avaldatakse seadusena.“ Eelnõus aga on 44. § muudetud järgmiselt: „Riigikogu kodukord kuulutatakse välja seadusena.“

Seaduste väljakuulutamise aga kuulub riigivanema võimkonda ja et Riigikogu kodukorra kohta pole tehtud eelnõus mingit erandit, siis ei tähenda see muud, kui et riigivanemal on ka Riigikogu kodukorra suhtes absoluutne vetoõigus, mida ta võib kasutada „riiklikel kaalutlusil“, kui kodukorra mõningad osad osutuvad temale

vastuvõtmatuiks. Ühtlasi olgu tähendatud, et Riigikogu kodukord pole arvatud eelnõus nende seaduste hulka, mille kohta riigivanemal pole õigus väljata „seaduse-eelnõud dekreedina, millel on seaduse jõud“ (§ 60, p. 12). Milliste tulemusteni see võib viia tegelikus elus, nähtub sellest, et kehtiv Ps. ei omista avalikult Riigikogule seaduse-eelnõude algatamisõigust nähtavasti selles heas usus, nagu kuuluks see õigus demokraatlikus riigis juba enesestmõistetavalt tingimata ka seadusandluskojale: praegu aga normib seda parlamendi tähtsaimat õigust Riigikogu kodukord (selle § 38 jj.), ning järelikult, kui esitatud Ps. muutmise seaduse eelnõu rahvahääletamisel vastu võetakse, siis võib Riigivanem soovi korral sellele Riigikogu põhiõigusele dekreediga tegelikult kriipsu peale tõmmata.

3. Kõrvutades kõnesoleva eelnõu kõiki eespool-analüüsitud muudatusi võib tulla ainult ühele järeldusele ja nimelt, et eelnõu koostajad vaatavad Riigikogule kui mingisugusele võõrkehale nende poolt soovitatavas uues riiklikus ehitises. Nende tõeline mõte aga on järgmine: puhttaktilistel põhjustel pole kohane kaotada Riigikogu, seepärast kärbitagu nii palju kui võimalik tema võimu ja asetatagu ta säärasse olukorda, kus talt oleks võetud igasugune enese autoriteet, tegelik iseseisvus ning sisemine vastupanujõud, nii et ta muutuks lihtsaks, sõnakuulelikuks tööriistaks rahva saatuse tõelise otsustaja — kõikvõimsa riigivanema käes, kes tegelikult ühendaks enese kätte kogu seadusandlusvõimu.

**III. Riigivanema dekreedioigus.** Riigivanema osa seadusandluses ei piirdu ainult nende erakordselt laiaulatuslikkude võimupiiridega, mis antakse talle uues eelnõus Riigikogu suhtes.

1. Raskuse keskpunkt ei asu mitte neis, vaid temale antud iseseisvas dekreedioiguses, mida määrustab eelnõu 60. §-i 12. p. See punkt on järgmine: riigivanem „edasilükkamatu riikliku vajaduse korral kuulutab seaduse-eelnõud välja dekreedina, millel on seaduse jõud. Dekreet ei või muuta rahvahääletamise, rahvaalgatamise, Riigikogu valimise ega riigivanema valimise seadust. Dekreet

on maksev kuni selle äramuutmiseni Riigivanema või Riigikogu poolt.“

Kui kõrvale heita selle punkti sõnaline ilustis, milleks tegelikult osutub väljend „edasilükkamatu riikliku vajaduse korral“, ning riigivanema dekreetide nimetamine „seaduse-eelnõudeks“, siis tuleb küll tunnustada, et riigivanemale selle punktiga antav dekreedidõigus jätab kaugelt varju isegi end. Vene keisririigi 1906. a. Põhiseaduste tuntud 87. artikli. Viimase alusel võidi hädaseisundi puhul väljata seadusandlikke akte Riigi Duumast ning Riigi Nõukogust mööda minnes, kuid seda ainult seadusandlusasutiste tegevuse vaheajal. Tegevuse uuesti algamisel viimastes tuli need aktid esitada kahe kuu jooksul Riigi Duumale, vastasel korral kaotasid nad oma jõu automaatselt.

Kõnesoleva eelnõu 60. §-i 12. punkt ei tunne neid kitsendusi.

Riigivanem võib väljata dekreete, millel on seaduse jõud, igal ajal, isegi Riigikogu istungjärgu kestel, kui ta aga näeb selles edasilükkamatut riiklikku vajadust. Säärase vajaduse määramine sõltub tervikuna tema isiklikust näengust ega allu peale tema enese südametunnistuse mitte mingile muule kontrollile. Eelnõus pole ka määratud mingit tähtaega, mille jooksul tuleks esitada need riigivanema poolt dekreeti korras antud „seaduse-eelnõud“ Riigikogule. On öeldud lihtsalt: „Dekreet on maksev kuni selle äramuutmiseni Riigivanema või Riigikogu poolt.“ Mida aga see tähendab? Eks ometi iga seadus säilita oma kehtivuse seni, kuni ta pole muudetud vastava võimu poolt. Tsiteeritud sõnadest saab teha ainult ühe järelduse: dekreeti võib ära muuta mitte ainult riigivanem, vaid ka Riigikogu, kui riigivanem arvab heaks teda esitada parlamendile. Eelnõu teda selleks otseselt ei kohusta.

Kuid kas ei või Riigikogu ise algatada seda küsimust seaduse algatamise korras? Kahjuks, nagu juba eespool mainisime, kehtiv Ps. ei omista otseselt kas või kõige üldisemas vormis seaduse algatamise õigust Riigikogule. Vabariigi Valitsuse kohta on küll otseselt öeldud, et tema esitab seaduse-eelnõusid Riigikogule (kehtiva Ps. 59. §-i 6. p.). Ainsa kaudse viite sellele õigusele teeb eelnõus muutmata jäänud kehtiva Ps-e 87. §. Selles öeldakse: „Põhiseaduse muutmise

algatamise õigus on rahval rahvaalgatuse korras, kui ka Riigikogul harilikus korras.“ Kuid see § iseenesest käsitleb ainult põhiseaduse muutmiskorda. Milles aga seisab see „harilik kord“, mida mainib § 87? Ainuke võimalik järeldus, mida võib teha, seisab selles, et Ps. on andnud vaikides selle hariliku korra määramise Riigikogule enesele viimase kodukorras.

Kuid oletame isegi, et tänapäev kehtiv Riigikogu kodukord säilib praeguses kujus. Ikkagi kerkib küsimus, millisel viisil saaks Riigikogu ära kasustada sel juhul oma seaduse algatamise õigust riigivanema poolt antud dekreetide suhtes?

Nähtavasti ainult uue seaduse-eelnõu esitamise teel, mis muudaks või tühistaks riigivanema poolt dekreedina antud „seaduse-eelnõu“, millel on seaduse jõud. Jätame kõrvale imeliku sõnadeühtivuse, mis tekib sel korral. Pearaskus lasub hoopis muul ja nimelt asjaolul, et ka neil kordadel Riigikogu poolt vastu võetud seadus, nagu iga teinegi seadus, vajab eelnõu järgi väljakuulutamist riigivanema poolt. Kas võidakse oodata, et viimane neil puhkudel jätaks kasustamata eelnõu järgi temale antud vetoõiguse, kui ta ise peab vajalikuks „riiklikel kaalutlusil“ säilitada tema poolt väljatud dekreeidi kehtivuse? Kas ei oleks õigem öelda, et riigivanema dekreedid, olgugi et neid ei nimetata seadusteks, vaid tagasihoidlikult — seaduse-eelnõudeks, pole seadused selle sõna tavalises mõttes, vaid on pigemini kõrgema-astmelised seadused, mis on igati kaitstud ning soomustatud iga rünnakukatse vastu Riigikogu poolt?

Kõige eelöelduga on tihedas seoses veel üks tähtis küsimus, ja nimelt, kas vajavad riigivanema poolt dekreedina väljatud seaduse-eelnõud oma kehtivuseks vähemalt kaasallkirja peaministri või asjaomase ministri poolt, ning ühtlasi, kas on Vabariigi Valitsusel riigivanema dekreetide suhtes nn. remonstratsiooniõigus, s. o. õigus vaielda dekreeidi elluviimise vastu, kui see peaks osutama põhiseaduse-vastaseks?

Tuleb pidada silmas, et eelnõu 61. ja 62. §, kus nõutakse riigivanema „otsuste“ kehtivuseks kaasallkirjutamist peaministri või asjaomase ministri poolt ning räägitakse valitsuse remonstratsiooniõigusest nende suhtes, ei käi dekreetide, vaid riigivanema „otsuste“ kohta, milliseid annab viimane kokkukõlas seadustega, s. t. siin on mõeldud riigivanema



poolt antavaid määrusi ning korraldusi. Selle küsimuse juurde tuleme veel allpool tagasi.

2. Ainsaks tõeliseks kitsenduseks riigivanema dekreedidõigusele on ettekirjutis, vastavalt millele „dekreet ei või muuta rahvahääletamise, rahvaalgatamise, Riigikogu valimise ega Riigivanema valimise seadust.“ (§ 60, p. 12.) Ja ainult!

Katsume avada selle ettekirjutise sulud ning valgustada selle tagajärjel saadavat pilti. Näeme, et riigivanema dekreedidõigust kitsendav ettekirjutis ei vabasta dekreedidõiguse alt neid seadusi ja akte, mis on loendatud eelnõus muutmata jäetud kehtiva Ps-e 34. §-s, s. o. seadused ja aktid, mis ei kuulu rahvahääletamisele ega või rahvaalgatamise teel otsustamisele tulla. Ja seda vaatamata sellele, et eelnõu 53. §-i järgi riigivanemal on mainitud seaduste ja aktide suhtes ainult suspensiivne, aga mitte absoluutne vetoõigus! Küllaldane on juhtida tähelepanu sellele, et Ps-e 34. §-s loendatud seaduste ja aktide seas esinevad teiste hulgas eelarve koostamine, mida normib praegu eriseadus 24. novembrist 1925, ning maksuseadused. Siit on iseenesest selge, kui võrt avarad võimalused avanevad seetõttu dekreedidõiguse korras riigivanemale riigi finantsvahendite käsustamise suhtes, milleks jätkub vaid lihtsast viitest „edasilükkamatule riiklikule vajadusele“, — kui võrt avarad võimalused avanevad seetõttu kõige hädaohtlikumaks finants-eksperimentideks, mille negatiivseid tulemusi tuleb lunastada rahval enesel.

Pole vähem iseloomulik ka järgmine. Eelnõu ei luba muuta dekreediga Riigivanema valimisseadust, kuid möödub vaikides mitte vähem tähtsast seadusest, nimelt, mis käib riigivanema ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise kohta, mille kord määratakse eelnõu 67. §-i järgi eriseadusega. Nii avaneb riigivanemale kuulmatu võimalus isegi selle, temasse isiklikult kui riigivanemasse puutuva seaduse muutmiseks dekreedidõiguse korras.

Sama tähelepanuväärt on, et Riigikogu valimise seaduse dekreedidõiguse korras muutmise keelu puhul pole sama mainitud nimetatud seadusega tihedas seoses oleva riigikoguliikmete tasuseaduse kohta, mis omakorda võimaldab tunduva surve avaldamist viimastele.

Põhimõtteliselt laieneb dekreedidõigus eelnõu järgi kogu

maa sisesuhete, siseseadusandluse sfäärile, — nagu administratiiv-, nii ka finants-, nagu kriminaal-, nii ka tsiviilaladele ning ühtlasi ka neile seadusile, mis normivad territoriaal- ning personaalomavalitsust.

Vähe sellest. Ka Eesti vabariigi kodanikkude põhiõiguste sfäär, mida käsitleb eelnõu poolt muutmata jäetud kehtiva Ps-e II peatükk, pole kaitstud võimalikkude sissetungide vastu. Tuleb silmas pidada, et enamik Ps-e norme eesti kodanikkude põhiõiguste kohta kannab puht deklaratiivset laadi, s. t. püstitab vaid üldisi põhimõtteid, mille elluviimiseks Ps-s eneses nähakse ette rea eriseaduste väljamine, mis on kutsutud osalt lähemalt normima, osalt kitsendama vastavaid põhiõigusi ning kodanikkude vabadusi riigikorra kaitse, ühiskondliku julgeoleku, moraali, tervishoiu j. m. s. kaalutlusil. Ükski neist pole kaitstud riigivanema dekreedioiguse vastu.

Ses suhtes erilist tähtsust evivad need eriseadused, mis kitsendavad ühel või teisel viisil mõtete avaldamise vabadust, eriti trükivabadust (kehtiva Ps-e 13. §), samuti posti, telegraafi ja telefoni või mõnel muul üldtarvitataval teel edasiantavate sõnumite ja kirjade saladust (sama, § 14), seadused, mis normivad ja kitsendavad koosolekute pidamise, ühinguisse ja liitudesse koondumise ning streigi vabadust (sama, § 18), edasi seadused, mis kitsendavad elukutse valikut ning ettevõtete avamise ja kasustamise vabadust põllunduses, kaubanduses, töönduses ning muil majandusaladel (sama, § 19), seadused, mis normivad vähemusrahvustele kindlustatud kulturomavalitsust (sama, § 21), ja lõpuks seadused, mis sisaldavad kodanikkude vabaduse ja põhiõiguste erakorralisi kitsendusi (sama, § 26), — mis seadustega määritletakse konkreetne sisu nn. kaitse-seisukorrale, mida võib välja kuulutada riigivanem nii üksikutes riigiosades kui ka kogu riigis (§ 60, p. 7).

Ei vaja erilist illustreerimist need ootamatud üllatused, mida võib pakkuda kogu Eesti kodanikkonnale säärase dekreedioiguse alusel, millele pole puutumatu kodanikkude vabadusi ning põhiõigusi määritlevate eriseaduste valdkond.

Eespool-õeldust peaks olema enam kui küllalt, et mõista riigivanemale eelnõus antud dekreedioiguse tõelist, õiget palet.

Arvestades üldisi põhimõtteid, millest on immutatud terve eelnõu, võidakse tulla ainult ühele paratamatule järeldusele: dekreedidõigus selles vormis ja ulatuses, nagu ta on määratud eelnõus, pole piiratud tema kasutamise mõttes ainult erandlike ja erakorraliste häda seisunditega, ta pole piiratud temapoolsete võimalikkude kuritarvituste ärahoidmiseks mingisuguste tõeliste kaitsetagatistega, vaid ta loob lihtsalt teise, seejuures eeliseisukorda asetatud ainuisikliku seadusandlustamise riigivanema enese poolt, ta loob korra, mis võib tegelikkuses välja tõrjuda Riigikogu kaudu toimuva normaalse seadusandlustamise, või, — arvuliselt nõrgestatud ning igasugused reaalsed õigused ning iseseisvuse kaotanud Riigikogu sõnakuulelikkuse korral, — muuta selle „normaalse“ korra ainult näiliseks.

**IV. Riigivanem ja Vabariigi Valitsus.** Asume nüüd riigivanema ja Vabariigi Valitsuse vahekorra vaatlemisele, nagu see on määratud eelnõus.

Eelnõu lähem analüüs näitab, et valitsemise valdkonnas pole riigivanem ainult riigi kõrgema valitsemisvõimu teostaja, vaid ta on täielik peremees, ainus otsustaja faktor. Eelnõu 57. §-s on küll öeldud, et Vabariigi Valitsus on riigivanema juures riigi valitsemiseks, kuid tegelikult on ta asetatud puht alistaatu ossa. Sisuliselt ta on täielikus sõltumuses riigivanemast ja talle pole omistatud koguni vähematki iseseisvuse varju. Riigi valitsemisvõimu vastutavad keskorganid peavad evima vähegi iseseisvust riigipea suhtes.

**1. Kõigepealt Vabariigi Valitsuse kui terviku kui ka tema mõne üksiku liikme ametisse kutsumine ja sellest vabastamine sõltub täiesti riigivanema näengust (§ 64) ega vaja kontrasignatsiooni ei endiselt ega uult peaministrilt (§ 61). Sellele lisandab eelnõu 63. §, et Vabariigi Valitsusel peab olema mitte ainult Riigikogu, vaid ka riigivanema usaldus. Juba üksnes sellega muutub Vabariigi Valitsus sõnakuulelikuks tööriistaks riigivanema käes, kellest sõltub nii tema elu kui surm.**

Samal ajal moonutatakse peaministri osa, kes eelnõu 64. §-i järgi peab ühtlustama Vabariigi Valitsuse tegevust. Tõepoolest, riigivanema vaba näeng Vabariigi Valitsuse ametisse kutsumisel ning tema üksikute liikmete asendamisel

uutega võib võimatuseni kitsendada peaministri loomulikku ning mõistlikku vabadust oma lähemate kaastöölise valikul; ta võib luua ebaühtlase, lahkhelilise koosseisuga Vabariigi Valitsuse ja panna seega aluse alalistele sisemistele hõõrdumistele valitsuse enese ridades, mis nõrgendab valitsuse tegevusvõimet ning raskendab äärmiselt peaministri ülesannet Vabariigi Valitsuse tegevuse ühtlustamise alal. Ebamugav seisukord, millesse on asetanud eelnõu peaministri, muutub veelgi vähem meeldivaks sellega, et temal on õigus eelnõu 64. §-i kohaselt juhatada Vabariigi Valitsuse istungeid ainult siis, kui seda ei pea tarvilikuks teha riigivanem ise.

Veel võõrastavam on eelnõus kahekordse usalduse nõue, mis peab olema Vabariigi Valitsusel oma ülesannete teostamisel, kui arvestada neid tagajärgi, millega seotakse Vabariigi Valitsusele umbusalduse avaldamine ühelt poolt riigivanemalt, teiselt poolt Riigikogult. Umbusaldus, mida avaldab Vabariigi Valitsusele riigivanem, kattub eelnõu 64. §-i üldise valemiga, mis annab riigivanemale õiguse vabastada ametist Vabariigi Valitsuse ka enda algatusel; kas sel puhul Vabariigi Valitsus veel edasi kasustab Riigikogu usaldust või mitte, ei evi mingit tähtsust. Mis puutub Riigikogu umbusalduse avaldamisse, siis määritleb seda eelnõu 63. § järgmiselt: „Vabariigi Valitsus või tema üksikud liikmed lahkuvad ametist, kui Riigikogu avaldab neile otsest umbusaldust ja Riigivanem selle peale ei pea tarvilikuks määrata uusi Riigikogu valimisi.“ Järelikult, kui riigivanemal pole kadunud usaldus Vabariigi Valitsuse või tema üksiku liikme suhtes, on tal õigus sel puhul laiali saata Riigikogu ning määrata selle uued valimised, kusjuures pole koguni ette nähtud, et kui Riigikogu uues koosseisus omakorda avaldab samale Vabariigi Valitsusele otsest umbusaldust, siis riigivanem ei või enam laiali saata Riigikogu samal põhjusel!

Millisesse seisukorda on asetatud Vabariigi Valitsus säärases olukorras? Kelle juhendeid peaks ta täitma, kui ta ühel või teisel põhjusel ei pea võimalikuks minna erru iseenese algatusel? Vastus on selge. Sellest nähtub ka ühtlasi, millisesse kaugeleulatuvasse sõltumusse on asetatud Vabariigi Valitsus riigivanema tahtest kõnesoleva eelnõu järgi. Mis puutub Riigikogusse, siis loomu-

likult kerkib küsimus: milleks üldse muutub nõue, et Vabariigi Valitsusel peab olema Riigikogu usaldus?

2. Mitte vähem näitlik pole funktsioonide jaotus riigivanema ja Vabariigi Valitsuse vahel. Puutub kõigepealt silma, et niihästi riigisissetulekute ja väljaminekute eelarve kui ka seaduse-eelnõud esitab Riigikogule mitte Vabariigi Valitsus, vaid riigivanem (60. §-i 3. ja 11. p.).

Nähtavasti see on puht-redaktsiooniline hooletus, sest mainitud punktide tõelise mõtte järgi esitab Riigikogule riigi eelarve ning seaduse-eelnõud Vabariigi Valitsus või asjaomane minister riigivanema nimel ning allkirjaga.

Jätame kõrvale küsimuse puht-konstitutsioonilise külje, tema hindamise otstarbekohasuse ning ohtlikkuse seisukohast, mis seoses sellega, et riigivanem, kelle nimel esitatakse Riigikogule riigi eelarve ning seaduse-eelnõud, ise ei kannu mingit vastutust parlamendi ees. Siirdume ainult asja põhituumale. See seisab selles, et Vabariigi Valitsus, kes ainuüksi kannab vastutust Riigikogu ees, on jäetud iseseisva seaduste algatamise õigusega ning võib teostada eelarve ning seaduse-eelnõude esitamisel ainult riigivanema juhendite järgi. Teravamalt ei saa alla kriipsutada tema täielikku sõltumust riigivanema tahtest.

3. Vabariigi Valitsuse samast täielikust sõltumusest annab tunnistust tema kompetentsi piiritlemine eelnõus. Viimase 65. § paneb Vabariigi Valitsusele kolmesugused funktsioonid: 1) puht teostamistegevuse — riigivanema otsuste täitmisel, mis antud viimase poolt Ps-e alusel; 2) käsustamistegevuse — küsimuste alal, mille lahendamine kuulub seaduse järgi Vabariigi Valitsusele kas otseselt või instantsilises korras; 3) nõuandmistegevuse — riigi valitsemisse puutuvate igasuguste teiste küsimuste arutamisel, mis võidakse tõstatada mitmelt poolt, — kas Vabariigi Valitsuse enese liikmete algatusel või ametnikkude, eraisikute ning ametiasutiste avaldiste, kaebuste, palvete j. m. s. alusel. Muidugi seda liiki küsimuste hulgast tuleb eraldada need, mis Ps-e või seaduste alusel on antud riigivanema, ühe või teise ministri kui ministeeriumi juhi, või mõne alluva ametiasutise võimkonda.

Vabariigi Valitsuse sellele funktsioonide loendile lisandab eelnõu 65. §-i lõpp: „Kui Vabariigi Valitsus leiab, et tema õigus mingi küsimuse lõplikuks lahendamiseks on vaieldav, siis lahendab võimkonna küsimuse riigivanem.“

Järelikult juhul, kui tekib vaidlus Vabariigi Valitsuse liikmete keskel kompetentsiküsimuses, — kelle poolt ning kelle suhtes, seda pole öeldud —, siis Vabariigi Valitsus ei saa iseseisvalt otsustada küsimust, kelle võimkonda kuulub vaieldava asjaolu lõplik otsustamine, vaid peab pöörduma riigivanema poole, kes sel juhul on omalaadseks seaduslikuks super-arbiitriks, kelle otsusele peab alistuma Vabariigi Valitsus. See on täiesti järjekindel, eelnõu üldise põhimõtte seisukohast asetada mitte ainult Riigikogu, vaid ka Vabariigi Valitsus reamehest-malendi tasemele, kellega riigivanem võib mängida oma näengu järgi. Antud juhul võib kerkida küsimus, kas eelnõu selle normiga pole viimaks mõõda löödud eesmärgist, mille on seadnud enesele eelnõu koostajad? Kas tõesti on tahetud anda riigivanema võimkonda seaduste autentilist tõlgendamist? On ju meil ometi administratiivalasse puutuvate kompetentsivaidluste lõplikuks otsustajaks Riigikohtu administratiivosakond, kuhu võivad pöörduda asjaosalised isikud ning vastavad ametiasutised. Kellel on vaja luua konfliktide puhkemise võimalust sel tasemel riigivanema ning Vabariigi ülemat kohtuvõimu teostava organi vahel? Pole teist vastust: sellel, kellele sõltumatu kohus näib olevat takistuseks.

Küllalt olulisena tundub ka Vabariigi Valitsuse tegevusvabaduse kitsendamine selles, et tema läbivaatamiselegi ei kuulu lihtsalt need küsimused, mis Ps-e või teiste seadustega on jäetud riigivanema või mõne ministri või mõne alluva ametiasutise arutada ja otsustada. On ju arusaadav, et neis küsimusis ei saaks olla Vabariigi Valitsusel õigust teha vormiliselt kohustuslikke otsuseid. Kuid miks ei võiks Vabariigi Valitsus kui säärane avaldada ning protokollida ka nende küsimuste kohta oma arvamust? Kuid kuidas ta saakski seda teha, kui mainitud küsimused üldse ei kuulu tema arutamisele? Neid ei saakski võtta Vabariigi Valitsuse istungi päevakorda. Ja kuigi keegi valitsuseliikmeist peaks tõstatama säärase küsimuse väljaspool päevakorda, siis on eesistuja otsekohe kohustatud peatama kõneleja ning mitte lubama selle üle vaidlusi, muidugi veel vähem mõne reso-

lutsiooni vastuvõtmist. Seejuures ei tule unustada, et Vabariigi Valitsuse istungeid on õigustatud juhatama ka riigivanem ise. Kas tema armuliku loa tõttu ei muutuks nende mittelubatud küsimuste, olgugi Ps-e keelu vastane arutamine faktiliselt lubatuks...

Millega üldse võiks õigustada niisugust Vabariigi Valitsuse kui säärase arvamuseavaldamise vabaduse äärmist kitsendamist, mis on täielikus vastuolus eelnõu poolt muutmata jäetud kehtiva Ps-e 13. §-s kuulutatud mõtete avaldamise vabaduse üldise põhimõttega, mis on tagatud igale lihtsurelikule kodanikule? Riiklikkude huvidega? Kas ei taga seda küllaldaselt eelnõu 64. § (mis kordab antud juhul kehtiva Ps-e 63. §-i), millele vastavalt Vabariigi Valitsuse istungid on kinnised?

Eelnõust nähtub igal pool, et tema koostajaile teedjuhtivaks täheks, ainsaks ülesandeks on olnud faktiliselt kõikvõimsa riigivanema isikliku režiimi printsiibi võimalikult puhas läbiviimine, kellele tuleb tagada maksu-mis-maksab seadusandlus- ja valitsemisvõimu organite alistamise võimalus tema tahtele. Kuidas saab siin olla veel juttu võimude eraldamise põhimõtte kindlustamisest, kui kõik suundub vaid ühele — riigivanema võimu omalaadsele jumaldamisele: „Pole teist võimu, kui ainult — riigivanema oma.“

Milleni see paratamatult viib tegelikus elus, selle üle ei mõelda, — või seda varjatakse. Ei saa ju nõuda ega oodata, et riigivanem, olgugi tulvil täis õilsaid kavatsusi, osutuks tingimata erandlikuks isiksuseks, mõtte- ja teohiiglaseks, ühe sõnaga, mingiks inimjumalaks, kes kõik kõige paremini teab ning kes kõik kõige paremini teeb. Vabariigi Valitsuse allakiskumine riigivanema tavalise kantseleitasemele eitähenda tegelikus elus midagi muud, kui et riigi valitsemisel ei mängi enam peaosavastutustkandvad, riigivanema lähimad kaastöölised, mitte ministrid, kes osutuvad riigivanema lähimaiks kaastöölisiks ainult väliselt, vaid riigivanemat ümbritsev vastutamatu keskus, kes oleleb varjus, inimesed, kelle mõjualune ta on, kelle sõnu ta on harjunud kuulama, kelle informatsiooni ta usaldab...

See avab väravad suurimale hädaohule, mis on ühevõrra omane igale ainuisiklikule režiinile.

mile, kandku see kas ainuvalitsusliku keisri-riigi krooni võiväliselt vabariiklikku rüüd: selle asemel et ise korraldada ja juhtida riigilaeva, võib riigivanem osutada pahatihti üldsusele tundmata keskuste mängukan- niks ning käsilaseks.

Säärasel teel, kus riigivanema isiklikke puhanguid on tõkestamas mitte midagi öelda võib rahvaesinduskogu ning täielikult iseseisvuse kaotanud Vabariigi Valitsus, pole raske jõuda kuristikuni.

Jääb veel üks küsimus: kas ehk ei suuda avaldada kül- laldaselt tõkestavat mõju eespool-mainitud võimalikkude hädaohtude vastu eelnõus ette nähtud riigivanema aktide seaduslikkust tagavad vahendid ning normid riigivanema kohtuliku vastutavuse kohta Ps-e ja teiste seaduste rikkumise eest? Kuid sellest järgmises numbris.

(Lõpp järgneb.)

---

## Kirjanduse ülevaade.

Dr. Ernesto Ein, Incaricato nella Università Tartu, **Rassegna di Letteratura Giuridica Estone**, Estr. dall' Annuario di Diritto Compa- rato e di Studi Legislativi, Vol. VII, Fasc. 3, Roma, 1932 — XI.

Selles kõigis mais täit tunnustust ja head vastuvõttu leidnud A n- n u a r i o s autor esitab hoolika ülevaate eesti õigusteaduslikust kirjan- dusest 1929. ja 1930. aastast. Ettemääratud ruumi nappuse tõttu pole küll saadud anda ammundavat käsitlust kõigist ses ajavahemikus ilmu- tatud töist. Siiski on leidnud vajalikku tähelepanu tervelt 66 eriteost ja eritrukendit. Tema hästi õnnestunud valiku järgi otsustades autor on võtnud kogu kaheaastase õigusteadusliku toodangu põhjalikule sirvimi- sele, on teda õiglaselt hinnanud ja sortinud, sest käsitlusse on pääse- nud üksnes sellised tööd, millel tarvilik teaduslik kaalukus ei puudu või mis vähemalt evivad teatavat tähtsust praktilises mõttes.

Ülevaade ei kujuta hoopiski mitte trükiteodete kuiva loendit. Üsna väheste eranditega kõik kirjutised on saanud lühikese sisuresümee. Tähtsamad neist on leidnud koguni esiletõstmist ja mõned on saanud isegi hindamise osaliseks. Nii sisaldub ühe suurema teose, prof. dr. N. Maimu *Parlamentarizm i suverennoe gosudarstvo* iseloo- mustus ainult vastavas arvustuses. Meelsasti nendin, et autor on selle töö hüvesid ja iseärasusi ja uusi mõtteid veelgi enam rõhutanud, kui tegin omal ajal. On enam kui meelepärane nähtus, et vähemalt noorem generatsioon selliseid uusi teid rajavaid ja teadust kõdunenud mõisteist puhastavaid töid ava silmi vääritleb.



Autor on arvestanud oma ülevaates koguni sedagi, et teatav osa meie kirjutisi sisaldab poleemikat. Sellised teosed on muidugi vaid üksteisega seoses mõistetavad, mille hõlbustamiseks autor on teinud viitamisi ühelt kirjutiselt teisele.

Osundeis leidub, kahjuks, rohkesti trükivigu. See on tingitud nähtavasti sellest, et autor on oma ülevaate *imprimatur*'i vist liiga vara ära andnud. Ka oleks olnud soovitav neid kirjutisi, mis on avaldatud eritrukendite kujul ja on vabalt saadaval raamatuturul ja -kogudes ning on loendatud teatmeteostes, osundada eritrukendena, nagu see on üldiseks tavaks. Eritrukendeid eelistatakse, sest nad on tavaliselt trükivigadest puhtamad ja sisaldavad teinekord muidki parandusi ja lisandeid.

Eesti õigusteadusliku kirjanduse harrastajaile on autori ülevaade suureks eeltööks ja toeks: on olemas usaldatav valik, sisuresümeed ja isegi hinnang.

A.-T. Kliimann.

## Riigikogu tegelus.

### Riigikogu 1933. a. juuni- ja juunikuul tegeluse ülevaade.

#### A. Juunikuul.

I. Esitatud eelnõud. Juunikuul esitas Vabariigi Valitsus Riigikogule järgmised eelnõud, mis Riigikogu juhatuse poolt määrati:

Rahaasjanduse komisjoni: 1. Väljaspool linnu ja aleveid asuvate kinnisvarade hindamise seaduse muutmise seadus. Üldkomisjoni: 2. Kaitseväe kriminaalseadustik (seisukoha võtmiseks ka riigikaitse komisjoni). 3. Eesti-Hollandi vahelisele väljaandmise ja kriminaalajasus kohtuliku abiandmise konventsiooni kinnitamise seadus. Sotsiaalkomisjoni: 4. Tööraamatute seadus. Peale selle esitati Vabariigi Valitsuse poolt juunikuul veel: 5. Tollitariifide maksmapaneku seaduse § 3 muutmise seadus, 6. Esitis kaitseisukorra maksmapanemise asjus Tartu linnas ja maakonnas. 7. Riigikoguliikmed J. Piiskar ja A. Mekkart esitasid: Omavalitsuseteenistuse seaduse eelnõu.

II. Vastuvõetud seadused. Juunikuul võttis Riigikogu vastu järgmised seadused: Vabariigi Valitsuse ettepanekul: 1. Tollitariifide maksmapanemise seaduse § 3 muutmise seadus (28. VI 1933). Üldkomisjoni ettepanekul: 2. Mõne välisriigiga sõlmitud kaubanduslike kokkulepete muutmise protokollide esialgselt maksmapanemise seadus (28. VI 1933). Rahaasjanduse komisjoni ettepanekul: 3. Eesti-Kreeka kaubanduse ja laevanduse-konventsiooni muutmise kokkuleppe kinnitamise seadus (28. VI 1933).

III. Riigikogu III (erakorraline) istungjärk. Vabariigi Valitsus esines 22. juunil 1933 nõudmisega PS § 42 alusel Riigikogu erakorraliseks istungiks kokkukutsumiseks järgmiste seaduste arutamiseks ja vastuvõtmiseks: 1. Mõne välisriigiga sõlmitud kaubanduslike kokkulepete muutmise protokollide esialgselt makspanemise seadus; 2. Tollitariifide makspanemise seaduse § 3 muutmise seadus ja 3. Eesti-Kreeka kaubanduse- ja laevanduse-konventsiooni muutmise kokkuleppe kinnitamise seadus.

Riigikogu juhatuse otsusel astus Riigikogu kokku erakorraliseks istungiks 27. juunil 1933. Pärast seda kui Riigikogu oli võtnud vastu eelnimetatud seadused ja ära kuulanud riigivanema erakorralise teadaande majandusliku seisukorra kohta, mis lõpetati lihtülemineku-formeliga, ning ära kuulanud O. Puki erakorralise teadaande kaitseseisukorra makspanemise kohta Tartu linnas ja maakonnas, mille kohta läbirääkimised otsustati pidada Vabariigi Valitsuse vastava esilise päevakorda tulekuga ühel ajal, lõpetati Riigikogu III (erakorraline) istungjärk 28. VI 1933. Vaheajal jäid töötama välis-, riigikaitse- ja redaktsioonikomisjon.

IV. Eesti krooni langetamine. Riigivanem esines Riigikogu koosolekul 27. juunil 1933 erakorralise teadaandega majandusliku seisukorra kohta, milles ta informeeris ka Riigikogu Eesti krooni väärtuse allaviimise vajadusega Rootsi krooni väärtuse tasemeni. Üksikasjaliku seletuse majandusliku olukorra kohta andis majandusminister P. Kurvits. Pärast kümme tundi kestnud vaidlusi lõpetati erakorraline teadaanne 28. juunil 1933 lihtülemineku-formeliga, kusjuures selle poolt olid 47 häält, — millest 4 riigikoguliiget Rahvuslikust keskerakonnast teatasid, et nad on arvamisel, et krooni kurssi tuleb ja saab hoida; et aga ka lihtülemineku-formel võib esile kutsuda valitsuskriisi, siis nad hääletavad selle poolt, — vastu 45 häält, erapooletuks jäid 3 riigikoguliiget.

V. Majaomanikkude esindaja lahkumine Rahvuslikust keskerakonnast. Pärast kroonivaidlusi teatas Rahvuslikku keskerakonda kuuluv majaomanikkude esindaja J. Masing, et ta lahkub Rahvuslikust keskerakonnast, jäädes erapooletuna Riigikogusse.

VI. Riigikogu Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletus. Riigikogu poolt 14. veebr. 1933 vastu võetud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletamisel 10., 11. ja 12. juunil 1933 oli hääletamisnimekirjade järgi hääleõiguslikke kodanikke 749 453, sellest 335 338 meest ja 414 115 naist. Hääletamisest võttis osa 498 139 kodanikku, neist 241 486 meest ja 256 653 naist. Äraantud hääletest tunnistati maksvaks 494 716 häält, millest poolt 161 598 häält ja vastu 333 118 häält. Maksusetuks tunnistati 1711 häält ja erapooletuid (ilma hääletamis-

sedelita ümbrikke) oli 1709. Et eelnõu vastu oli 171 520 häält rohkem kui poolt, on eelnõu rahva poolt lükatud tagasi.

VII. Rahva algatatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletus. Riigikogu juhatus otsustas 29. juunil 1933 määrata rahva algatatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, mis tuntud vabadussõjalaste eelnõu nimetuse all, rahvahääletamisele käesoleva aasta 14., 15. ja 16. oktoobril.

#### B. Juulikuul.

I. Esitatud eelnõud. Juulikuul esitas Vabariigi Valitsus Riigikogule järgmised eelnõud, mis Riigikogu juhatuse poolt määrati:

1. Üldkomisjoni: 1) Kinnisvarade müügi osas Tsiviilkohtupidamise seaduse muutmise seadus; 2) Kulla või välisraha alusel sõlmitud kohustuste õiendamise seadus; 3) Vabamüügi apteekide korra ja tegevuse seadus; 4) Omavalitsuste volikogude volituste pikendamise seadus. 2. Rahaasjanduse komisjoni: 5) Välismaksuvahendite liikumise korraldamise seadus; 6) Kokkuleppe protsentide määra seaduse täiendamise seadus; 7) Tollipõhitariifide seaduse muutmise ja täiendamise seadus. 3. Hariduskomisjoni: 8) Eesti Vabariigi Tartu ülikooli seaduse muutmise ja täiendamise seadus. 4. Sotsiaalkomisjoni: 9) Tööstusliku töö seaduse muutmise ja täiendamise seadus.

II. Rahva algatatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu. Juulikuul otsustas Riigikogu juhatus avaldada rahva algatatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu teksti kuulutusena „Riigi Teatajas“ ja eraajalehtedes.

## Riigikohtu tegelus.

### Administratiivosakond.

*Kas Maaseadusega võõrandatud maadel asetsevate väiketalude rendivahekorra uuendamise seaduses ette nähtud komisjonidele alluvad vaidlused metsa omandiõiguse üle ostu-müügi lepingu alusel?*

Vastus: eitav.

Küsimuses tähendatud komisjonid otsustavad asju üksnes sama seaduse alusel ja piirides. Selle seaduse §§ 1 ja 2 järgi rentniku õiguse ulatuse määramisel võetakse arvesse üksnes rendivahekorra alusel talu kasutamise kestust. Kui rentnikul on tema arvates metsa kohta mõned erilised õigused teistel alustel, mitte üksnes rendivahekorra põhjal talu kasutamise kestuse alusel, siis ei kuulu nende õiguste üle otsustamine kõnesolevate komisjonide võimkonda. Vaid-

lused metsa omandiõiguse üle ostu-müügi lepingu alusel, kui ka tasu saamise õiguse üle kasulikkude kulude eest renditalus kuuluvad lahendamisele TKS § 1 põhjal tsiviilkohtus.

(Rkha toim. nr. 237 I—1933.)

*Kas Maksudevalitsuse direktor võib järelevalve korras Maksupeakomiteed paluda teatavat maksustamist tühistada?*

Vastus: jaatav.

Maksustamiskorralduse seaduse (RT 1—1932) § 1 järgi Maksudevalitsus teostab maksustamist maksu- ja tolliinspektorite kaudu Maksudevalitsuse direktori juhtimisel, korraldusel ja järelevalvel. Kaebuste esitamine Maksupeakomiteele toimub Maksudevalitsuse direktori kaudu (§ 77), kes tarbe korral võib juurde lisada oma seletuse. See kord on tingitud sellest, et võimaldada Maksudevalitsuse direktoril teostada tema peale pandud maksustamise järelevalve kohustist. Esitades kaebuse ja leides, et antud maksustamine ei ole kokkukõlas asjas olevate andmetega ja vastavate seaduste normidega, võib Maksudevalitsuse direktor paluda Maksupeakomiteed maksustamist tühistada, vaatamata sellele, kas see mahub antud maksukohuslase kaebuse piiridesse või mitte, ja Maksupeakomiteel tuleb Maksudevalitsuse direktori poolt esitatud asjaolusid sisuliselt kaaluda, sest asjaarutamise kord Maksupeakomitees ei nõua, et Maksupeakomitee peab asja arutama ainult kaebuse piirides ja ainult ka selle piirides andmed ise koguma (§ 89) või asjaosalistelt neid vastu võtma (§§ 88—90). See oleks mõeldav olnud ainult juhul, kui seadus oleks nõudnud, et ka Maksudevalitsuse direktoril tuleb kaebustega esineda Maksupeakomitee otsuste peale Maksupeakomitees ühistel alustel maksukohuslastega, nagu on ette nähtud Maksupeakomitee otsuste peale (§ 94).

(Rkha toim. nr. 276 II—1933.)

*Kas põllutöömistri otsuse peale Omavalitsuste ja üldkasulikkude organisatsioonide maaga varustamise seaduse alusel omavalitsustele maade tasuta omanduseks andmise küsimuses võib Riigikohtule kaevata?*

Vastus: eitav.

Omavalitsuste ja üldkasulikkude organisatsioonide maaga varustamise seaduse (RT 16 — 1931) § 1 järgi määrab Vabariigi Valitsus põllutöömistri ettepanekul selle seaduse alusel linna-, alevi-, maa- või vallaomavalitsustele tasuta omanduseks andmiseks riiklikust maagavarast eraldamisele kuuluvad maa-alad, nende suuruse ja otstarbed. Sama seaduse elluviimise määruse (RT 51 — 1931) järgi omavalitsused peavad vastavad maasaamise soovid esitama kohalikule riigimaade korraduskomisjonile (§ 1), kes otsustab, kas palutud otstarbeks maa andmine on tarvilik ja kui suurel määral (§ 2). Riigi-

maade korralduskomisjoni otsusega mitterahuldumise korral tuleb protestid esitada põllutööministrile kohaliku maakorralduskomisjoni alalise liikme kaudu (§ 8). Alaline liige esitab protestid ühes kõige materjaliga maakorraldusametile, kes need omakorda esitab põllutööministrile ja koostab vastavad ettepanekute kavad Vabariigi Valitsusele (§ 9). Eelmainitud seaduse § 3 on veel tähendatud, et need maa-alad, mida Vabariigi Valitsuse poolt omavalitsustele omanduseks andmiseks ei määrata, lähevad tagasi Põllutööministeeriumi korraldusse. Eeltoodust selgub, et küsimuses tähendatud seaduse alusel omavalitsustele maade tasuta omanduseks andmise küsimuse lõplik otsustamine kuulub Vabariigi Valitsusele ja seepärast juhul, kui põllutööminister keeldub omavalitsuse maasaamise soovi rahuldamisest, tuleb põllutööministri otsuse vastu kaebusega esineda Vabariigi Valitsusele, aga mitte Riigikohtule.

(Rkha toim. nr. 305 I — 1933.)

*Kas ostu-müügi hinna tasumise määramine mitte Eesti kroonides, vaid mõnes muus valuutas, muudab ostu-müügi lepingu kaheks eraldi tempelmaksustamisele kuuluvaks dokumendiks?*

Vastus: eitav.

Kui täienduseks ostu-müügi lepingule lepinguosalised sõlmivad eraldi kokkuleppe ostu-müügi hinna tasumise viisi kohta, säilitades ostu-müügi lepingu jõudu, ja lepingu summa, mille pealt on tempelmaks tasutud, ei suurene, siis kuulub niisugune leping tempelmaksustamisele tariifi nr. 46 A lit. a järgi. Ostu-müügi hinna tasumise määramine mitte Eesti kroonides, vaid mõnes muus valuutas ei muuda ostu-müügi lepingut kaheks eraldi tempelmaksustamisele kuuluvaks dokumendiks ja samuti kui täiendavas lepingus ostu-müügi lepingus ette nähtud hind määratakse tasumisele mitte Eesti kroonides, vaid näit. naelsterlingites, jääb tema ikkagi täiendavaks lepinguks ostu-müügi lepingule, hoolimata sellest, kas ostja tasub hinna ise või panga kaudu.

(Rkha toim. nr. 314 II — 1933.)

*Kas Tulumaksuseaduse § 22 põhjal tulumaksustamisel tulusumma mahaarvamisele kuuluv summa maksukohuslase ülalpidamisel oleva perekonnaliikme kohta on üldiselt aastase ülalpidamise väärtuse legaalseks hinnaks, mida ka tempelmaksustamisel tempelmaksu arvestamisel Tempelmaksuseaduse § 6 p. 1 teise lõike põhjal kohaldada tuleb?*

Vastus: eitav.

Tulumaksuseaduse § 22 ette nähtud summa, mis maksualuse tulust maha arvatakse perekonnaliikme ülalpidamiseks, kuulub arvestamisele üksnes tulumaksu määramisel ja selle summa suuruses üldiselt hinnata ülalpidamise väärtust teistel juhtudel ei ole seaduslikku alust. Teises eriseaduses, nimelt Rahvaväelaste ja nende perekondade

pensioni seaduses (§§ 2 ja 30) on ülalpidamiseks tarvismineva sissetuleku määr ju veel kõrgem arvatud kui Tulumaksuseaduses § 22-s, kuid ka sellel määral on tähtsus ikkagi ainult selle eriseaduse kohaldamisel. Tempelmaksuseaduse § 6 p. 1 teise lõike põhjal kuulub ülalpidamise kohustise väärtus hindamisele kohalikkude hindade alusel, hoolimata sellest, kas kohustiste hulk on üksikasjaliselt lepingus loendatud või mitte ja seepärast võib ka lepinguosaliste poolt ülesantud hinne tempelmaksustamisel aluseks olla ainult siis, kui see on ustavalt põhjendatud ja vastab ülalpidamise kohustise väärtusele antud juhul. Ülalpidamise kohustise väärtus, kui see ei ole üksikasjaliselt ainetes loendatud, vaid on üksnes ette nähtud üldiselt korralikuna, oleneb nii ülalpidaja jõukusest kui ka ülalpidamisele kuuluva isiku harjumusest, eluviisidest jne., ning nende tingimuste erinevuse järgi võib ka ülalpidamise kohustise väärtus mitmesugune olla. Ülalpidamise väärtuse hindamisel ei saa ka seepärast üldiselt aluseks võtta Tulumaksuseaduse § 22, vaid seda väärtust tuleb hinnata igal üksikul juhul lepinguosalisi arvestades.

(Rkha toim. nr. 365 II — 1933.)

*Kas Tööstuslike kätiste tööliskonna asutiste seaduse (RČ 61 -- 1931) mõttes teenijad, s. o. kontori- ja kantseleiametnikud, tuleb ka töölisteks arvata?*

Vastus: eitav.

Tööstuslike kätiste tööliskonna asutiste seadus räägib töölistest, kuid ei nimeta kuskil, keda tuleb selle seaduse järgi töölisteks lugeda. Kuigi meie tööstuslike seadused ei anna tööliste mõistet, ometi teevad need seadused vahet tööliste ja teenija vahel. Näiteks, Tööstusliku ettevõtete nädalapuhkepäevade seaduse § 2 on ette nähtud, et töölisteks selle seaduse käsitamisel loetakse kõik ettevõtete töölistes ja teenijad. Täheandab, see seadus tunneb töölisti kui ka teenijaid, kuid loeb neid selle seaduse käsitamisel võrdseteks. Edasi Tööstusliku töö seaduse (IV jagu, III peatükk) § 261 on tähendatud, et kõigil käesoleva kolmanda peatüki määrustes ette nähtud juhtumitel sarnanevad teenijad töölistega. See seadus jällegi tunneb töölisti ja tunneb teenijaid. Samuti ka Tööstusliku töö seaduse neljanda peatüki § 377. Kui teatava eriseaduse järgi selle (s. o. eriseaduse) käsitamisel töölistes ja teenijad loetakse võrdseteks, siis sellest ei saa järeldada, et ka iga teise seaduse järgi töölistes ja teenijad tuleb võrdseteks lugeda, ilma et seadus ise neid võrdseiks tunnistaks. Tööstuslike kätiste tööaja seaduse § 2<sup>a</sup> on selgesti öeldud, et „töölisteks käesoleva seaduse mõttes loetakse kõik käitises töötavad palgalised“, välja arvatud... (pp. 1—5 loendatud isikud). Kui see seadus ainult selle seaduse käsitamisel teenijaid loeb võrdseks töölistega, siis seda võrdseuse või sarnasuse mõistet ei saa sellest seadusest üle viia teise seadusse, s. o. Töös-

tusliikude käitiste tööliskonna asutiste seadusse, mis seadusega teenijad ei ole loetud võrdseteks töolisteks. Et, nagu eespool seletatud, seadused teevad vahet teenija ja töölise vahel (kuigi nad ei anna teenija ja töölise täpsat mõistet) ja et Tööstusliikude käitiste tööliskonna asutiste seadus räägib ainult töolistest ega tunnista teenijaid võrdseteks töolistega, siis ei saa selle seaduse mõttes teenijaid, s. o. kontori- ja kantseleiametnikke töolisteks arvata. Tähendatud seaduse järgi valitakse töölisnõukogu liikmed töölise poolt (§ 12) ja töölise seast (§ 13).

(Rkha toim. nr. 403 II — 1933.)

*Kas omavalitsuste poolt ülal peetavate õppeasutiste õppejõudude valimiste otsuste peale võib kaevata administratiivkohtule?*

Vastus: eitav.

Õppejõudude teenistuse seaduse (RT 59 — 1931) § 41 järgi toimetab omavalitsuste poolt ülal peetavate õppeasutiste õppejõudude valimist vastav valla-, alevi-, linna- või maavolikogu. Linna- ja maavolikogud võivad oma sellekohase otsusega anda õppejõudude valimise õiguse vastavale linna või maa haridusnõukogule, kus see olemas. Õppejõu valimine vastava volikogu või haridusnõukogu poolt ei ole lõplik toiming selles mõttes, et selle tagajärjel õppejõud ei saa veel õpetajaks teatavale kohale. Valimine on õppejõu-kandidaadi ülesseadmine. Et õppejõuks teatavale kohale saada, selleks on eelnimetatud seaduse § 44 järgi vajalik teine toiming, nimelt ametisse registreerimine vastava koolivalitsuse poolt. Sama seaduse § 45 on ette nähtud, et õppejõude registreeriv asutis peab valvama selle järele, et õppejõu valimisel oleks täidetud seaduste ja määruste nõuded. Et valimine on eeltoiming ja et registreeriv asutis peab valvama seaduste ja määruste nõuete täitmise järele valimistel, siis sellest järgneb, et kaebused valimiste peale tuleb esitada ka registreerivale asutisele, mitte aga administratiivkohtule.

(Rkha toim. nr. 431 I — 1933.)

M. T.

### **Tsiviilosakond.**

*\* Kas võib kohus vastu kreditoride tahtmist vahi alt vabastada kaubanduslikul alal maksujõuetuks tunnistatud võlglast, kui see on elukardetavalt haige ja teda vangimaja oludes ei saa ravida?*

Vastus: jaatav.

Kaub. Kp. S. § 410 väljendatud üldreegli järgi kuulub kaubanduslikul alal maksujõuetuks tunnistatud võlglane vangimajas kinnihoidmisele kogu maksujõuetuse menethuse kestel. Sellel võlglaste vahi all hoidmisel on eesmärgiks kindlustada võlgade sissenõudmist. Kuid sama Kaub. Kp. S. § 410 näeb ette ka erandeid, millal võlglane võib jääda vabadusse. Samuti on kohtutegeluses juba Vene ajal asutud

seisukohale, et TKS § 1400 III lisa reegleid maksujõuetu võlglaste vahi alt vabastamise suhtes tuleb kohaldada ka säärase võlglaste suhtes, kelle maksujõuetus on veel selitamisel ning kes Kaub. Kp. S. § 410 põhjal kuulusid vahi alla võtmisele, sest võlglaste vahi alla võtmisel nii TKS § 1400 III lisa § 31 jj. kui ka Kaub. Kp. S. § 410 ette nähtud juhtudel on üks ning sama eesmärk — kindlustada võla sissenõudmise võimalust. Sellest seisukohast lähtudes seletas juba Vene Senat, et kaubanduslikul alal maksujõuetuks tunnistatud võlglaste vahi alla võtmiseks puudub seaduslik alus, kui see isik on üle 70 a. vana. Selle seisukoha võttis omaks ka Riigikohus (nr. 943 —1931. a., Samuel Gurevitši asi). On aga võlglaste kõrge vanadus põhjuseks, et teda vahi alt vabastada, siis analoogiliselt võib sääraseks põhjuseks olla ka võlglaste raske elukardetav haigus, mida ei saa ravida vangimajaoludes. Säärasele seisukohale tuleb jõuda TKS § 9 juhatusel Kaub. Kp. S. § 410 ja TKS § 1400 lisa III § 48 üldise mõtte ja eesmärgi tõlgendusel.

(RkhT toim. nr. 9 — 1932.)

*Kui hooldajale tasu määramise üle asjast huvitatud isik vaeslastekohtu otsuse peale rahukogule on kaevanud, kas peab rahukogu säärase kaebuse arutamisel kaaluma sisuliselt neid kaalutlusi ja olusid, millistel vaeslastekohus on oma määruse teinud, ning ka neid väiteid ja tõendeid, mis kaebaja selle määruse vastu esitanud?*

Vastus: jaatav.

Seaduse enese käsul (BES § 496) peab vaeslastekohus hooldajale tasu määramises oma otsuse esitama kinnitamiseks ringkonnakohtule, s. o. nüüd rahukogule, kui I astme kohtule. Oma otsuses ongi vaeslastekohus käesolevas asjas teinud sellekohase määruse. Järelikult pidi vaeslastekohtu otsus tulema rahukogu järelekatsumisele ja kinnitamisele, sõltumata selle otsuse vastu antud kaebusest. Kinnitamine eeldab nõusolekut kinnitatava otsusega ja selle heakskiitmist. Ei saa kinnitaja instants otsusega nõus olla ja seda heaks kiita, siis jätab ta selle kinnitamata. Rahukogu ei saa siinjuures oma ülesannet täita teisiti, kui peab süvenema asja sissu, s. o. järele katsuma, kas vaeslastekohus on hooldajale tasu määranud õiglaselt, vastavalt nende tööle (*Mühwaltung*) ja hoole all oleva varanduse väärtusele või mihte. Seda kõike peab rahukogu tegema juba *ex officio*, ameti poolest ja seaduse ettekirjutusel. On aga ühtlasi asjaosaliste poolt ka antud kaebus otsuse sisu vastu, siis peab rahukogu seda kaebust läbi arutama ka sisuliselt, sest vaeslastekohtu otsuste ja määruste peale võivad asjaosalised anda rahukogule kaebusi, mis puutuvad asjaolustikku või sissu, nagu seda täpsalt ja selgelt juhatab Linna-vaeslastekohtute korraldus (VSK II k. § 1161). Kohtupalati seisukoht, nagu peaks rahukogu neid otsuseid kontrollima ainult formaalsest küljest ega võiks isegi asjast huvitatud isikute erakaebuste põhjal arutada ning kont-



rollida andmeid, millistel vaeslastekohus hooldajale tasu määras, seisab-  
täielikus vastuolus BES § 496 ja ülaltähendatud VSK II k. § 1161  
mõtte ning sihiga.

(RkhT toim. nr. 679 — 1932.)

*Kas võib kassatsiooni korras kaevata Riigikohtule rahukogu  
esimehe määruse peale, millega kassatsioonkaebus jäeti käiguta ja  
saadeti selle andjale tagasi?*

Vastus: eitav.

Rahukogu esimehe määruse peale kassatsioonkaebuse mittevastu-  
võtmise üle võib isik, kellele säärane kaebus on tagasi saadetud,  
kaevata Riigikohtule mitte kassatsiooni korras, vaid erakaebuse and-  
mise teel 7 päeva jooksul, arvates päevast, millal tagasisaadetud  
kassatsioonkaebus talle kätte anti (TKS §§ 189, 166, 168).

(RkhT toim. nr. 155 — 1933.)

*Kui abielumees sunnib oma naist enesest lahus elama, kas peab  
ta siis maksma naisele elatusraha ka möödunud aja eest?*

Vastus: jaatav.

BES §§ 7 ja 9 ühisest mõttest järgneb, et abikaasad peavad elama  
ühes, olles teineteisele truud ja toetades vastastikku teineteist. Selles  
seisabki abielu õige mõte ning siht. Abielumehe kanda langevad ees-  
kätt abielulise ühiselu majanduslikud kulud, eriti peab ta andma ülal-  
pidamist oma naisele. Kui säärane kohustis lasub igal truul ning  
korralikul abielumehel, siis pole mingit alust sellest kohustisest vabas-  
tada meest, kes jätab maha oma naise, keeldudes teda enda juurde  
elama võtmast ning sellega ühekülgselt lõhub selle perekondliku  
ühiselu, mis seaduse eeldusel abielurahva vahel peab olema. Vastu-  
pidine seisukoht seisaks paratamatus vastuolus BES §§ 7 ja 9 reeg-  
litega. Samuti pole alust sääraselt mehe poolt maha jäetud naisel  
keelata taotella mehelt elatist ka möödunud aja eest, sest ei saa ju  
kujutella seisukorda, et naine poleks vajanud ülalpidamist ja see asja-  
olu, et mees naise maha jätab, ei või kuidagi vabastada teda kohus-  
tistest, mis BES § 9 temale paneb.

(RkhT toim. nr. 188 — 1933.)

T. G.

### **Kriminaalosakond.**

*Missugustes äri- ühenduses olevates ruumides on alkoholsete  
jookide joomine Aktsiisiseaduse § 1127 järgi karistatav?*

Vastus: AS § 1127 karistab äriomanikku siis, kui alkoholseid  
jooke juuakse kas äris, millel vastav patent puudub, või selle äri-  
ühenduses olevais ruumes. Kuid see äri- ühenduses olev ruum,  
milles alkoholsete jookide joomine on aset leidnud, peab olema äri-  
seesuguses ühenduses, mis muudab ka ruumi enese äriruumiks, sest  
AS § 1127 räägib ikkagi ainult alkoholsete jookide joomisest äri-

ruumis (v trgovom zavedenii). Et aga äriaga ühenduses olev ruum muutuks äriruumiks, selleks on tarvilik, et vastavat kõrvalruumi kasustataks mingil viisil ärioperatsioonide toimetamiseks või et see kõrvalruum oleks äriaga ühenduses lahtise ukse kaudu.

(RkhK toim. nr. 706 — 1932.)

*Kas seemnekontrolljaam kuulub nende asutiste hulka, mis ette nähtud KKS § 1190 ja millele õigus antud edasikaebuste tähtaegu arvata kohtuotsuste ärakirjade kättesaamise päevast?*

Vastus: eitav, sest seemne-kontrolljaam ei esine riigi varade ja sissetulekute valitsejana, nagu KKS § 1190 ette nähtud asutised.

(RkhK toim. nr. 953 — 1932.)

*Kas NS § 132 ette nähtud aegumise tähtaeg sõltub kohtualusele määratud karistusest või süüteo eest seaduses ette nähtud karistusest?*

Vastus: kohtualusele määratud karistusest.

Aegumise tähtaeg ei sõltu karistusest, mis seaduses süüteo eest on ette nähtud, arvestamata asjaolusid, mis võimaldavad ühel või teisel juhul karistust suurendada või vähendada, vaid kohtualusele kohtu poolt määratud karistusest, nagu see selgub NS § 132 tekstist, milles räägitakse ainult karistustest, mis kohtualustele kohtu poolt määratud („dlja lits, prigovorennõh...“).

(RkhK toim. nr. 1027 — 1932.)

*Kas vabaneb Tolliseadustiku § 431 märkuse põhjal karistusest ametnik, kui peasüüdlane on karistusest vabanenud?*

Vastus: eitav.

Tollis. § 431 märkuse järgi ühes peasüüdlasega karistatakse ka ametnikke, kes osa võtsid kokkuleppes salakauba läbilaskmise kohta, rahatrahviga salakauba eest Tollis. § 428 ette nähtud korras. Viide § 428-le näitab, et ametnikku, kes osa võtnud kokkuleppes salakaubaveos, tuleb karistada nagu harilikku salakaubaveost osavõtjat rahatrahviga Tolliseadustikus ette nähtud korras. Seepärast, kui üks salakaubaveost osavõtjaist rahatrahvi maksmisest mingisugusel põhjusel välja langeb, siis see asjaolu ei vabasta veel teist osavõtjat — olgu see eraisik või ametnik — ettenähtud rahatrahvi maksmisest.

(RkhK toim. nr. 1 — 1933.)

P. K.

### Trükivigu „Õigus“ nr. 6 — 1933:

lk. 245, 10. rida alt on trükitud: karistatavuse põhjendamisega, peab olema: karistamatuse põhjendamisega.

---

Vastutav toimetaja: F. Karlson. Väljaandja: Tartu Õigusteadlaste Selts.

---

K. Mattieseni trükikoda O./Ü., Tartu, 1933.

- Kas põllutööministri otsuse peale Omavalitsuste ja üldkasulik-  
kude organisatsioonide maaga varustamise seaduse alusel  
omavalitsustele maade tasuta omanduseks andmise küsimuses  
võib Riigikohtule kaevata? . . . . . 330
- Kas ostu-müügi hinna tasumise määramine mitte Eesti krooni-  
des, vaid mõnes muus valuutas, muudab ostu-müügi lepingu  
kaheks eraldi tempelmaksustamisele kuuluvaks dokumendiks? 331
- Kas Tulumaksuseaduse § 22 põhjal tulumaksustamisel tulusum-  
mast mahaarvamisele kuuluv summa maksukohuslase ülal-  
pidamisel oleva perekonnaliikme kohta on üldiselt aastase  
ülalpidamise väärtuse legaalseks hinnaks, mida ka tempel-  
maksustamisel tempelmaksu arvestamisel Tempelmaksusea-  
duse § 6 p. 1 teise lõike põhjal kohaldada tuleb? . . . . . 331
- Kas Tööstuslikkude käitiste tööliskonna asutiste seaduse (RT 61  
— 1931) mõttes teenijad, s. o. kontori- ja kantseleiametni-  
kud, tuleb ka töölisteks arvata? . . . . . 332
- Kas omavalitsuste poolt ülal peetavate õppeasutiste õppejõudude  
valimiste otsuste peale võib kaevata administratiivkohtule? 333

**Tsiviilosakond:**

- Kas võib kohus vastu kreditoride tahtmist vahi alt vabastada  
kaubanduslikul alal maksujõuetuks tunnistatud võlglaste, kui  
see on elukardetavalt haige ja teda vangimaja oludes ei saa  
ravida? . . . . . 333
- Kui hooldajale tasu määramise üle asjasthuvitatud isik vaeslaste-  
kohtu otsuse peale rahukogule on kaevanud, kas peab rahu-  
kogu säärase kaebuse arutamisel kaaluma sisuliselt neid  
kaalutlusi ja olusid, millistel vaeslastekohus on oma määruse  
teinud, ning ka neid väiteid ja tõendeid, mis kaebaja selle  
määruse vastu esitanud? . . . . . 334
- Kas võib kassatsiooni korras kaevata Riigikohtule rahukogu  
esimehe määruse peale, millega kassatsioonkaebus jäeti käi-  
guta ja saadeti selle andjale tagasi? . . . . . 335
- Kui abielumees sunnib oma naist enesest lahus elama, kas peab  
ta siis maksma naisele elatusraha ka möödunud aja eest? . 335

**Kriminaalosalakond:**

- Missugustes äriühenduses olevates ruumides on alkoholsete  
jookide joomine Aktsiisiseaduse § 1127 järgi karistatav? . . 335
- Kas seemnekontrolljaam kuulub nende asutiste hulka, mis ette  
nähtud KKS § 1190 ja millele õigus antud edasikaebuste täht-  
aegu arvata kohtuotsuste ära kirjade kättesaamise päevast? . 336
- Kas NS § 132 ette nähtud aegumise tähtaeg sõltub kohtualusele  
määratud karistusest või süüteo eest seaduses ette nähtud  
karistusest? . . . . . 336
- Kas vabaneb Tolliseadustiku § 431 märkuse põhjal karistusest  
ametnik, kui peasüüdlane on karistusest vabanenud? . . . 336
- Trükivigu „Õigus“ nr. 6 — 1933 . . . . . 336

1933. a. ilmub juriidiline ajakiri

# „ÕIGUS“

neljateistkümne aastat.

**TOIMETUS:**

**R. Rägo** (peatoimetaja), **E. Ein**, **K. Grau**, **T. Grünthal**, **A.-T. Kliimann**, **H. Kristal**, **E. Maddison**,  
**A. Palvadre**, **K. Parts**, **J. Uluots**,  
**A. Mägi** (toimetuse sekretär).

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

---

**Lisana annab „Õigus“ Riigikohtu 1931. a. ja 1932. a. otsuseid.**

---

Lähemateks kaastöolisteks on Tartu ülikooli õigusteaduskonna õppejõud, riigikohtunikud, vanemad kohtutegelased jne.

---

**Aasta jooksul ilmub 10 numbrit.**  
**Numbri suurus ühes lisaga 48—64 lk.**

---

Tellimishind: **7 krooni** aastas, üksiknumber **75 s.**

On veel saadaval ajakirja kõik eelmised aastakäigud (1920. a. — 1932. a. ühes lisadega) hinnaga kr. 66.50. Üksikaastakäike ühes vastavate lisadega on saadaval hinnaga: 1920. a. — kr. 1.50; 1921. a. — kr. 3; 1922. a. nr. nr. 5—8 — kr. 4; 1923. ja 1924. a. à kr. 4; 1925., 1926., 1927. ja 1928. a. à kr. 4.50; 1929., 1930., 1931. ja 1932. a. à kr. 7.

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

Tellimisi võtavad vastu kõik postiasutised.

**Hind 75 senti.**

