

473599

Auhlnet 00

Tiedt, Boris

Auhinnatöö

473599

#1095

"Ne quid res publica det-
rimenti caperet."

EELARVE ÕIGUSLIK

ISELOOM.

7738.

1. detsembril 1935. tunnustatud

auhinna vääriliseks.

Autor:

Boris V. Treolt, stud. jur.

Ulikooli sekretär

Tartu 1935.

"We publish a public deed -
in the name of the people."

100

RELAIVE OIGUJIV

181000

2
Tasmanian
Raam

473599

Tasman 1075

E E S S Õ N A .

Käesolev teos on mõeldud auhinnatööna Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli õigusteaduskonna finantsõiguse teemale "Eelarve õiguslik iseloom". Küsimus on iseenesest vana, kirjandus sel alal väga laialdane ja erinev. Viimase suhtes peab mainima, et uuem kirjandus poleud autorile kahjuks kättesaadav, kuna see puudus kõigis avalikes raamatukogudes, mis kättesaadavad olid, (Tartu Ülikooli Raamatukogu, Riigiraamatukogu Tallinnas). Autor on püüdnud anda ses küsimuses esmalt ajalooliselt lähtepunktilt ülevaate tähtsamatest välisõigustest püüdes tõmmata paralleele (ajalooline osa), hiljem käsitanud kehtivat olukorda mujal (dogmaatiline osa). Lõpuks esineb ülevaade kehtivast Eesti õigusest teoreetiliste kontseptsioonide alusel (teoreetilis-dogmaatiline osa). See käsitusviis on põhjendanud ka teatud määral teose katkendlikkuse. Ühtlase käsitelu ei võimaldanud aga asiolu, et üldist teooriat ses küsimuses oli väga raske püstitada, erandeid aja ja koha suhtes oli liiga palju.

Mis puutub terminoloogiasse, siis tundis autor puudust kindlate terminite järele, ent vastava terminoloogia loo-

mist ei lugenud oma ülesandeks. Teosele on püütud anda monograafia kuju. Jaotus osadeks on küll veidi kunstlik, ent põhjendub otstarbega.

Teadustehnilisest küsimusist olgu mainitud, et autor tarvitab lühendatud viidete süsteemi, mis on antud allikate loetelus. Edasi puhttehnilisil põhjusil polnud autoril alati võimalik "supra" ja "infra" korral määrata lehekülgi, kuna polnud ette teada lehekülje number masinkirjas, ning seepärast on ta piirdunud paragrahvi nimetamisega. Viidetud seadustele on autor teinud nime lühendusi, mis leiduvad teose eesosas. Edasi on autor kasutanud tekstis skeeme eelarvemenetluse edasiandmiseks, et hoiduda muidu ähvardavast pikalevenivast referaadist vastavate algallikate kohta.

Kogu käsitelu aluseks on aga rajatud prof.dr.jur. J. VAABEL'i ning prof.dr.jur. A.-T. KLIIMANN'i loengutele Tartu ülikoolis.

Lõpuks olgu mainitud, et kehtiva õiguse käsitelul autor tahes-tahtmata pidi puudutama teoreetiliselt seisukohalt arvustavalt praeguse valitsuse tegevust normide loomise alal. Ent autor kriipsutab siinkohal eriti alla, et see pole toimunud mingil pisemalgi määral poliitilistel kaalutlustel, vaid on olnud möödapääsemata nending,

milleta töö tunduvalt oleks kannatanud.

SISUKORD:

KeesSara.....	Autor.	IX
Sisukord.....		IX
Allikate loetelu.....		VII
Lühendid.....		XV

SISSEJUHATUS.....	1
-------------------	---

I osa. AJALOOLINE KESITISEL.....

1.ptk. EELARVE ALGELINE TEEKIMINE.

§ 1. Eelarvealase kujunemine Inglismaal.....	11
a) Eelmine ajajärk.....	13
b) Teine ajajärk.....	16
c) Kolmas ajajärk.....	17
§ 2. Eelarvealase kujunemine Prantsusmaal.....	19
a) Eelmine ajajärk.....	20
b) Teine ajajärk.....	22
c) Kolmas ajajärk.....	23

2.ptk. EELARVE TULEMISTUD TEEKIMINE.

§ 3. Eelarvealase areng Saksa maal.....	37
§ 4. Eelarvealase loomine Soome kuningriigis.....	39
§ 5. Eelarvealase kujunemine Eesti Tartu.....	41
§ 6. Eelarve ja konstitutsioonilise riigi.....	43
Teatavaks.....	Oktoober 1935.

II osa. DOOMAATILISE KESITISEL.

3.ptk. EIDESTUSE KÜJUNEMINE FINANTSSAATUSE JA EELARVE VÄHIL. ENNEKATAMISES OIGUS.	
§ 7. Teatav eelarvealase teatavuse Inglismaal.....	45

S I S U K O R D :

Eessõna.....	lk. I
Sisukord.....	IV
Allikate loetelu.....	VII
Lühendid.....	XV

SISSEJUHATUS.....	1
-------------------	---

I osa. AJALOOLINE KÄSITELU.....

1.ptk. EELARVE ALGELINE TEKKIMINE.

<u>§ 1. Eelarveõiguse kujunemine Inglismaal.....</u>	11
a) Esimene ajajärk.....	13
b) Teine ajajärk.....	15
c) Kolmas ajajärk.....	17
<u>§ 2. Eelarveõiguse kujunemine Prantsusmaal.....</u>	19
a) Esimene ajajärk.....	20
b) Teine ajajärk.....	22
c) Kolmas ajajärk.....	23

2.ptk. EELARVE TULETATUD TEKKIMINE.

<u>§ 3. Eelarveõiguse areng Saksamaal.....</u>	27
<u>§ 4. Eelarveõiguse tekkimine Põhja Ameerika Ühendriikides.....</u>	30
<u>§ 5. Eelarveõiguse kujunemine mujal.....</u>	36
<u>§ 6. Eelarve ja konstitutsioonilised võimu- vahekorrad.....</u>	38

II osa. DOGMAATILINE KÄSITELU.3.ptk. SIDESTUSE KUJUNEMINE FINANTSSEADUSTE JA
EELARVE VAHEL ENNESÕJAAEGSES ÕIGUSES.

<u>§ 7. Kehtiv eelarveõigus Prantsusmaal.....</u>	40
---	----

a) Inglise eelarvemenetlus.....	41
b) Terminoloogia.....	42
<u>8. Inglise eelarve normatiivne tähendus.....</u>	44
a) Tema osade õiguslik tähendus.....	47
b) Tema õiguspoliitiline tähendus.....	49
c) Eelarve tervikuna.....	50
<u>9. Kehtiv eelarveõigus Prantsusmaal.....</u>	51
<u>10. Prantuse eelarve normatiivne tähendus.....</u>	52
a) Kulude ja tulude osatähendus.....	53
b) Prantsuse eelarve kui terviku tähendus.....	58
<u>11. Kehtiv eelarveõigus Põhja Ameerika</u> <u>Ühendriiges.....</u>	61
<u>12. USA eelarve õiguslik tähendus.....</u>	63
<u>13. Eelarveõigus Saksamaal kuni natsionaalsotsia-</u> <u>lismini.....</u>	67
a) Saksa eelarvemenetlus.....	67
b) Põhiseaduslikud alused.....	68
<u>14. Saksa eelarve õiguslik iseloom teooriate</u> <u>arvustustules.....</u>	69
a) LABANDI teooria.....	71
b) JELLINEKI õpetus.....	76
c) MARTITZI teooria.....	78
d) ZORNI õpetus.....	79
e) HAENELI teooria.....	81
<u>15. Saksamaa eelarve õiguslik tähendus.....</u>	83

4. ptk. EELARVEÕIGUSE OLUND TÄNAPÄEVAL.

<u>16. Nõukogude Vene eelarveõigus.....</u>	88
a) Allikad ja eelarvemenetlus.....	88
b) S.S.S.R. eelarve õiguslik iseloom.....	91
<u>17. Tänapäeva eelarve õiguslik tähendus.....</u>	97
a) Saksamaal.....	97
b) Itaalias.....	98
c) Chiles.....	99
d) Poolas.....	99

III osa. TEOREETILIS-DOGMAATILINE KÄSITELU.

5. ptk. EELARVEÕIGUS.

<u>18. Eelarve ja põhiseadus.....</u>	101
<u>19. Eelarve ja eelarveseadus.....</u>	116

6 20. Eelarve ja muud normid.....	131
a) Põhiseadusel põhjenevad eriseadused.....	131
b) Muud eelarveõiguse normid.....	136
6 21. Eelarve ja eelarvemenetlus.....	140
a) Eelarve loomine.....	140
b) Eelarve täitmine ja kontroll.....	142
6. ptk. EELARVE ÕIGUSLIK ISELOOM.	
6 22. Eelarve ja üldakt.....	144
a) Eelarve ja seadus.....	144
b) Eelarve ja dekreet.....	146
6 23. Eelarve ja üksikakt.....	149
ajutine	
6 24. Eelarve ja pindaloovad normid.....	155
a) Tulud.....	155
b) Kulud.....	159
LÕPPSPNA.....	168

1. ALBERT BOLLES, The Financial History of the United States of America I, New York 1877 - 1880.

Bolles.

2. F. BORNEHAR, Preussisches Staatsrecht, Bd. 3, 1914.

Bornehar.

3. JAMES BRYCE, The American Commonwealth, I, London - New York 1887.

Bryce.

4. A. S. BUCK, Public Budgeting, Harper & Brothers Publishers, New York - London 1889.

Buck, Budgeting.

5. A. S. BUCK, The Budget in Government of Today, The Macmillan Company, New York 1934.

Buck, Budget.

ALLIKAID.

lüh.

1. GERHARD ANSCHUTZ, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preussischem Staatsrecht. II Aufl. J.C.B.Mohr, Tübingen - Berlin 1901.

Anschütz.

2. PIERRE BAUDIN, Le Budget et le déficit, 1910.

Baudin.

3. M. BOGOLEPOFF, Das Budget Sowjetrusslands als Wirtschaftsplan. Festgabe für Georg v. Schanz, 2.Bd. J.C.B.Mohr, Tübingen 1928.

Bogolepoff.

4. ALBERT BOLLES, The Financial History of the United States of America I, New York 1879 - 1886.

Bolles.

5. BORNHAK, Preussisches Staatsrecht, Bd.3, 1914.

Bornhak.

6. JAMES BRYCE, The American Commonwealth, I, London - New York 1889.

Bryce.

7. A.E.BUCK, Public Budgeting, Harper & Brothers Publishers, New York - London 1929.

Buck, Budgeting.

8. A.E.BUCK, The Budget in Governments of Today, The Macmillan Company, New York 1934.

Buck, Budget.

9. F.A.CLEVELAND, "Public Budgets", i. Annals of American Academy of Political and Social Science, November 1915.

Cleveland.

10. Z. CYBICHOVSKI, "Die Entwicklung der polnischen Verfassung" i.d. Zeitschrift für osteuropäisches Recht. 1. Jahrg. Juli 1934, Heft 2, lk. 21 ff.

Cibichovsky.

11. DAVIS R. DEWEY, Financial History of the United States, New York 1909.

Dewey!

12. GERHARD DOBBERT und OSCAR WITT, Das einheitliche Staatsbudget der U.d.S. S.R., G. Fischer, Jena 1930.

Dobbert u. Witt.

13. STEPHEN DOWELL, A History of Taxation and Taxes in England from the earliest times to the year 1885, II, London 1888.

Dowell.

14. DUGUIT, Droit constitutionnel, 1911.

Duguit!

15. BASIL DUTZAK, Die rechtliche Bedeutung der Dekretgesetze Rumäniens, Cernăuți 1922.

Dutczak.

16. ELJASCHOFF, Die Grundzüge der Sowjetverfassung, Heidelberg 1925.

Eljaschoff.

17. ESMEIN, Cours élémentaire d'Histoire de droit français, 1910.

Esmein, Cours.

18. ESMEIN, Droit constitutionnel, 1909.

Esmein, Droit.

19. EDWARD A. FITZPATRICK, Budget Making in a Democracy, The Macmillan Company, New York 1918.

Fitzpatrick.

20. GAREIS, Allgemeines Staatsrecht, 1. Marquards Handbuch für Rechtswissenschaft, I, 1) 1887.

Gareis.

21. v. GERBER, Grundzüge des Staatsrechts, 3 Aufl., 1880.

Gerber.

22. v. GNEIST, Gesetz und Budget, Berlin 1870.

Gneist.

23. A.M. GURVIČ, Budžetnoje pravo po zakonodatelstvu socialističeskoj federativnoj sovetskoj respublikj, Izvestij Gosudarstvennago Kontrolja, Moskva 1918.

Gurvič.

24. ALBERT HAENEL, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, 1. Studien zum Deutschen Staatsrechte, 2. Band, H. Haessel, Leipzig 1888, lk. 100 - 346.

Haenel.

25. JULIUS HATSCHKE, Deutsches und preussisches Staatsrecht, II Bd., Georg Stilke, Berlin 1923.

Hatschek.

26. JELLINEK, Gesetz und Verordnungen Tübingen 1887.

Jellinek, Gesetz.

27. WALTER J E L L I N E K , V e r f a s s u n g u n d V e r w a l t u n g d e s R e i c h s u n d d e r L ä n d e r , 1. Teubners Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde. Erste Abteilung, Zweiter Band, 2. Heft, B.G. Teubner, Leipzig - Berlin 1927.

Jellinek, Verfassung.

28. WALTER J E L L I N E K , V e r w a l t u n g s r e c h t Berlin 1928.

Jellinek, Verwaltungsrecht.

29. GASTON J È Z E , A l l g e m e i n e T h e o r i e d e s B u d g e t s , J.C.B.Mohr, Tübingen 1927.

Jèze, Theorie.

30. GASTON J È Z E , C o u r s é l e m e n t a i r e d e S c i e n s e d e s f i n a n c e s , 1922.

Jèze, Cours.

31. GASTON J È Z E , D a s V e r w a l t u n g s - r e c h t d e r F r a n z ö s i s c h e n R e p u b l i k , 1. Das Öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. XXIII, J.C.B.Mohr, Tübingen 1913.

Jéze, Verwaltungsrecht.

32. GASTON J È Z E , ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~ T r a i t e d e s f i n a n c e s , 1910.

Jéze, Traite.

33. GASTON J È Z E , L e B u d g e t , 1912,

Jéze, Budget.

34. HANS K E L S E N , H a u p t p r o b l e m e d e r S t a a t s r e c h t s l e h r e , J.C.B.Mohr, Tübingen 1923.

Kelsen.

35. ARTUR-TÕELEID K L I I M A N N , A d m i n i s t r a - t i v a k t i t e o o r i a , Akadeemiline Kooperatiiv, Tartu 1933.

Kliimann, Teooria.

36. A.-T. K L I I M A N N , Ü l e m i n e k u a j a k o n s t i t u t s i o n a a l s e i d a k t e , 1. O i - g u s , Tartu 1933.

Kliimann, Üleminekuag.

37. S.A. KOTLJAREVSKIJ, Būdzetnoje pravo R.S.F.S.R. i S.S.S.R., Gossudarstvennoje izdateljstvo, Moskva - Petrograd.

Kotljarevski.

38. LABAND, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde, Berlin 1871.
Laband, Budget.

39. PAUL LABAND, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Vierter Band, J.C.B. Mohr, Tübingen 1914.

Laband.

40. HEINRICH LANDAU, Das Budgetrecht in Russland, O. Häring, Berlin 1912.

Landau.

41. MAITLAND, Constitutional History of England.

Maitland.

42. MALCHUS, Politik der inneren Staatsverwaltung, Heidelberg 1823.

Malchus.

43. CARRE de MALBERG, Théorie générale de l'état, I, 1920.

Malberg.

44. GEORG MEYER, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, G. Anschütz, München-Leipzig 1919.

Meyer.

45. WILHELM NEIDL, Das österreichische Budget Und Budgetrecht, Wien, 1927.

Neidl.

46. FRITZ NEUMARK, Der Reichshaus-
haltsp lan, 1. K. BRÄUER, Finanzwissenschaftliche
und volkswirtschaftliche Studien, Gustav Fischer, Jena
1929.

Neumark.

47. PFÄIZER, Das Recht der Steuer-
verwilligung, Stuttgart 1836.

Pfizer.

48. PRAZAK, Beiträge zum Budget-
recht und zur Lehre von den for-
mellen Gesetzen, Archiv für öffentliches
Recht 2. Bd. 1887.

Prazak.

49. ROTTECK, Lehrbuch des Vernunft-
rechts, IV, Stuttgart 1835.

Rotteck.

50. G.v.SCHANZ, Budget, 1. Handwörterbuch der
Staatswissenschaften (Herausgegeben v. L. Elster, A. Weber u.
F. Wieser). III Band, G. Fischer, Jena 1926. Lk. 84 - 119.

Schanz.

51. SELIGMANN, Der Begriff des Ge-
setzes, 1886.

Seligmann.

52. SEYDEL, Kommentar zur Reichs-
verfassung, 2. Aufl., 1897.

Seydel.

53. RENE STURM, Budget, Peterburg 1907.

Sturm.

54. UNITED STATES SENATE, Hearings be-
fore the Committee on Consideration of a National Budget,
I, Government Printing Office, Washington 1920.

Hearings.

55. JUHAN VAABEL, Eesti riigi-mak-
sundusõiguse põhiprobleeme, Aka-
deemiline Kooperatiiv, Tartu 1934.

Vaabel.

56. AD. VUITRY, L'origine et l'établissement de l'impôt sous les trois premiers Valois, Paris 1882.

Vuitry.

57. PHILIPP WIELAND, Das Budget der Vereinigten Staaten von Nordamerika, 1. Veröffentlichungen des Reichsverbandes der Deutschen Industrie, No 44, Februar 1929.

Wieland.

58. W.F.WILLOUGHBY, The National Budget System, The Johns Hopkins Press, Baltimore 1927.

Willoughby.

59. WILLIAM F.WILLOUGHBY, WESTEL W. WILLOUGHBY, SAMUEL McCUNELINDSAY, The System of Financial Administration of Great Britain, D.Appleton and Company, New York - London 1917.

Willoughby & Lindsay.

60. OSCAR WITT, Vorgeschichte und Gestaltung des Haushaltsplanes der Vereinigten Staaten von Amerika, Gustav Fischer, Jena 1926.

Witt.

61. v.WITZLEBEN, Entstehung der konstitutionellen Verfassung in Sachsen, 1881.

Witzleben.

62. E.HILTON YOUNG, The System of National Finance, John Murray, London 1924.

Young.

63. PHILIPP ZORN, "Budgetrecht", 1. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, (Herausgegeben v.L.Elster, A.Weber u. F.Wieser), III Band, G.Fischer, Jena 1926, lk.118 - 126.

Zorn, Budgetrecht.

64. P. Z O R N , S t a a t s r e c h t, 1883, Bd.2.
Zorn, Staatsrecht.

65. EESTI ENTSUKLOPEEDIA II, K./Ü LOODUS, Tartu 1933, artikkel "EELARVE", lk. 499 jj.
Entsüklopeedia.

66. RIIGI TEATAJA . 1918 - 1934 aastakäigud.

RT.

Põhiseadus (RT 1920, 113/114 ja 1933, 86, 628)

67. RIIGIKOGU PROTOKOLLID 1919 - 1933.

RP.

Valitsamise korraldamise seadused (RT 1934, 5, 36)

68. EESTI VABARIIGI KULUDE JA TULUDE EELARVE ETTEPANEKUD RIIGIKOGULE, 1926/27, 1927/28, 1928/29, 1929/30, 1930/32, 1931/32.

Eelarve ettepanek.

69. Prof.dr.jur.A.-T. KLIIMANNI HALDUSÕIGUSE LOENGUD TARTU ULIKOOLIS 1934/35 õppeaastal.

Seadus (RT 1932, 83, 710 ja 1934, 27, 221)

REATVS

70. Prof.dr.jur. J.VAABELI EELARVEÕIGUSE LOENGUD Tartu Ülikoolis 1934/35 õppeaastal.

Liisaelarve

LE

71. ULUOTS, "Muudetud põhiseadus ja selle eeldused", i. "Vaba Sõna", Tartu 23.okt. 1933.

Muutmise seadused ajutisele seadusele riigikontrolli kohta

Uluots.

72. GRIMM, "Eesti Vabariigi põhiseaduse uue muutmise seaduse eel- nõu", i. "Õigus", Tartu, XIV, 1933, No7, lk. 319.

Määrused kassa korra kohta riigi tulude alal

Grimm.

73. CZEKEY, "Die Verfassungsänderung in Estland", i. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Walter de Gryte & Co., Berlin + Leipzig 1934, Band IV, No 3, lk. 582 jj.

Czekey.

LÜHENDEID.

Lüh.

Riigi eelarve seadus (RT 1925,186/185,101)	RES
--	-----

Põhiseadus (RT 1920,113/114 ja 1933,86,628)	PS
---	----

Valitsemise korraldamise seadus ma -(RT 1934,5,36)	VKS
---	-----

Riigikogu kodukord (RT 1934,5,37)	RKK
-----------------------------------	-----

Ajutine seadus riigikontrolli kohta (RT 1919,91, 92)	SERK
---	------

Riigi eelarve tasakaalustamise, eramajanduse korraldamise ning tööpuuduse vastu võitlemise seadus (RT 1932,92,716 ja 1934,27,221)	REETVS
---	--------

Riigi eelarve seaduse muutmise seadused	RESMS
---	-------

Lisaeelarve	LE
-------------	----

Eelarvete arvel krediitide avanse ja lepingute sõlmimise seadused	EALSS
--	-------

Muutmise seadused ajutisele seadusele riigi- kontrolli kohta	SERKM
---	-------

Eelkontrolli teostamise määrused	ETM
----------------------------------	-----

Määrused kassa korra kohta riigi tulude alal	MKKRT
--	-------

Määrused kassa korra kohta riigi kulude alal	MKKRK
--	-------

SISSEJUHATUS.

I.

Vaadeldes käesoleva aja riikide riigikordi näeme kõigis esinevat mingit erilist akti - e e l a r v e t. Kõikide riikide põhiseadused näevad ette eelarve olemasolu, ning osutavad sellele e r i l l i s e t ä h e n d u s e¹⁾. Iga-sugust teotsemise suuna teadlikku ettemääramist tavalises elus nimetame kavaks ehk p l a a n i k s. Majandusliku teotsemise kava nimetame eelarveks. Seega o n e e l a r v e mingisugune m a j a n d u s p l a a n. Seda on ka mitmelt poolt püütud väita, nagu seda hiljem teooriate vaatlusel näeme. Seda me ka ei salga. Eelarve on kahtlemata majandusplaan. Ometi ei ütle see veel midagi tema õi-gusliku iseloomu kohta. Ent riigi eelarve pole üksi arvu-line kalkulatsioon - temale lisaneb veel põhiseadusega an-tav suurem või vähem õiguslik tähendus²⁾ See eraldabki te-

1) Vt. hiljem vastavate riikide käsitletus. /Autor/.

2) JÉZE, Allgemeine Theorie des Budgets, Tübingen, 1927, lk. 23: "In den meisten modernen Staaten ist das Budget nicht lediglich eine arithmetische Schätzung finanzieller Natur; es hat auch eine rechtliche Bedeutung."

NEUMARK, Der Reichshaushaltsplan, Jena 1929, lk.4: "Die gelegentlich anzutreffende Ausdehnung des Budgetbegriffs

arvet seaduseks ja administratiivaktiks⁵⁾. Need määritle-
lud nagu öeldud väljendavad eelarve välist kuju.

Mis aga majandusplaanist eelarve teeb, on tema suurem
või väiksem õiguslik siduvus⁶⁾ - milles see õieti avaldub,
mis tagab seda, milliseid vahetõrkeid ta loob jne.? Kogu see
küsimuste kompleks koondub ühte - mis on eelarve õiguslik
iseloom? Meie piirdume muidugi riigieelarvega, sest et nii
palju saab olla juttu selle normatiivsest iseloomust. Üks-
ki muu eelarve ei oma normatiivset iseloomu, kuna tal pole
seljatagust, mis tagaks siduvuse - riigi võimu. Õigusli-
ku iseloomu suhtes omab tähtsust ka eelarvebälguslikkuse-
võime väline külg, kuna käesoleval ajal ka akti vorm tema

5) Vt. SCHANZ, op.cit., lk. 116: "Es ist eine bekannte
Erscheinung, dass die Budgets fortwährend wachsen, weshalb
man dieselbe vielfach als ein Gesetz bezeichnet."

JÉZE, op.cit., lk. 70: "Man darf nicht vergessen...dass
das Budget in rechtlicher Hinsicht nicht ein Akt der Ge-
setzgebung, sondern ein Verwaltungsakt ist."

NEUMARK, op.cit., lk. 9: "Sie bezeichnen nämlich das
Budget als Verwaltungs- oder Gesetzgebungsakt, ..."

In manchen Ländern ist diese Begriffsfeststellung sogar
in die Gesetze übergegangen, so namentlich in Frankreich
(Art. 5. des Komptabilitäts-Dekrets vom 31. Mai 1862)."

6) ibid.: "...das moderne Budget nach Massgabe bestimmter
...Normen grundsätzlich unter Mitwirkung einer oder mehrerer
Volksvertretungen (Kammern) zustande kommt, und dass es
die Verwaltung diesen gegenüber jedenfalls bindet, wenn
auch Mass und Intensität dieser Bindung nach Ort und Zeit
veränderlich sind."

...und Ausgaben eines politischen Verbandes, der in re-
gelmässigen Zeitabständen nach Massgabe gewisser Rechtsnor-
men, meist in Form eines Gesetzes, unter Mitwirkung der
Volksvertretung erfolgt und die Handlungen der Verwaltung

toimetele tähtis on. Selles suhtes huvitab meid ka eelarve poliitiline tähendus, kuna see oli vähemalt varemalt õige tihedasti seotud õigusliku küljega. Ses mõttes huvitab meid ka eelarve sisu, tema tasakaalustatud iseloom ja üldse kõik muud eventuaalsed küsimused.

Heidame põgusa pilgu definitsioonidele, mis kirjandus eelarvele annab. Suurem osa teadlasi ettevaatlikult loobub sellest. Olemasolevaist olgu toodud vaid mõningad.

Näiteks STURM¹⁾, üks varasema aja prantsuse teadlasi rõhutab ainuüksi eelarve t a s a k a a l u s olekut.

Ent see on puhttehnilise külje rõhutamine ja seda ei oma üksi riigieelarve, vaid iga eelarve üldse.

Sakslase NEUMARK²⁾ definitsioon samuti rõhutab välist külge. Ent tema määritelu pole kehtiv igal pool. Näiteks nagu hiljem näeme, pole igas riigis eelarve saabumisel kaastegev parlament.

1) STURM, Bjudžet, St. Peterburg, 1907, lk. 3: "Bjudžet estj vedomostj, zaključajuščaja predvideniye dohodov i rashodov v tečeniye opredelennago vremeni; eto tablica, isčisljajuščaja i sravnivajuščaja dohodô, kotorôja imejut, postupitj, srashodami, kotorôje dolžno proizvesti..."

2) NEUMARK, op. cit., lk. 9: "Demgemäss wollen wir unter dem Budget im modernen Sinne verstehen die nach bestimmten Gesichtspunkten vorgenommene Zusammenstellung von Vorschlägen der für einen bestimmten Zeitraum erwarteten Einnahmen und Ausgaben eines politischen Verbandes, der in regelmässigen Zeitabständen nach Massgabe gewisser Rechtsnormen, meist in Form eines Gesetzes, unter Mitwirkung der Volksvertretung erfolgt und die Handlungen der Verwaltung

Ameeriklase FITZPATRICK'u¹⁾ definitsiooni on ilmselt mõ-
jutanud Ameerika õigus. Ka tema rõhutab välist külge, nii
et tema definitsiooni võiks ka õieti eelarve saabumise kir-
jelduseks mitte aga definitsiooniks lugeda.

Sama iseloomu kannab ka teise ameeriklase CLEVELAND'i²⁾
definitsioon, mille kohta ta kaasmaalane BUCK³⁾ tabavalt
mainib, et see kirjeldavat kogu eelarvemenetlust.

Saksa teadlane SCHANZ⁴⁾ määritleb eelarvet kui avaliku
majapidamise tasakaalustatud, normina koostatud eeloleval

in einem durch Gesetz und Gewohnheitsrecht bzw. Konvention
bestimmten Umfange bindet."

1) FITZPATRICK, Budget Making in a Democracy, 1918,
lk. 11: "One American writer on public budgeting has said
that the budget is "the administrative experience of the
last or current fiscal period systematized and organized
for presentation to the legislature, together with recom-
mendations as to expenditures and revenue for forthcoming
fiscal period."

2) CLEVELAND, "Public Budgets", 1. Annals of Am. Acade-
my of Pol. and Soc. Science, Nov. 1915, lk. 15: "F.A.Cle-
veland has defined the budget as "a plan for financing an
enterprise of government during a definite period, which
is prepared and submitted by a responsible executive to a
representative body (or other duly constituted agent) who-
se approval and authorization are necessary before the
plan may be executed."

3) BUCK, Public Budgeting, New York - London, 1929, lk.
3: "This definition really outlines the whole process of
public budgeting."

4) SCHANZ, op.cit., lk. 85: "Das Budget versteht man
die in der Regel bilanzierte, als Norm für die Haushalts-
führung aufgestellte Uebersicht der in einer beforstehen-
den Finanzperiode beabsichtigten Ausgaben sowie der zur
Deckung derselben vorgesehenen Einnahmen einer öffentlichen
Wirtschaft."

majandusperioodil kavatsetavate kulude ja nende katmiseks vajalike tulude ülevaadet. See definitsioon püüdes olla ü universaalne jätab ligemalt määritlemata, mis see "norm" siis õieti on, ja milline. Teiseks on vist vähe, kui omistame eelarvele vaid "Ülevaate" iseloomu.

Ent kokkuvõttes võiksime öelda, et raske oleks eelarvele kohast mõistet leida, mis polegi meie ülesanne, kuna erandeid on pea sama palju kui riike. Seepärast loobumegi sest katsest.

II.

Vaadeldes olemasolevaid teooriaid eelarve õiguslikust iseloomust¹⁾ näeme, et need püüavad eelarve õiguslikku iseloomu määrata ainult selle välise vormi põhjal. Kogu vaidlus seisab selles, kas eelarve on seadus või mitte. Ses suhtes esineb kolm vaadet:

- 1) eelarve on seadus, 2) eelarve on osalt seadus, osalt administratiivakt, 3) eelarve pole üldiselt seadus.

1) Sellest annab ülevaate JEZE, op.cit., lk. 24 jj., mille referaadina käesolevad alljärgnevad read esinevad. Hiljem esineb ka küll rida teooriaid koos vastavate riikide dogmaatilise käsiteluga. Ent tundus tarvidus anda sisesejuhatuses väikest ülevaadet ses küsimuses maksvate vaadete kohta. /Autor/.

3) MALBERG, Théorie générale de l'Etat I, 1920, lk. 355 jj.
4) DUGUIT, Droit constitutionnel, 1911, T. I, lk. 141 jj.

a) Esimene õpetus: e e l a r v e o n s e a d u s.
Siia kuuluvad: aa) HAENEL¹⁾, kes arvab, et kõik, millel on seaduse kuju (ja seda eelarvel tavaliselt on), ka on seadus ja s i s a l d a b endas s i d u v a t j ô u - du. Ta unustab siin aga täiesti eelarve sisu.

bb) VITAGLIANO²⁾ nimetab eelarvet k o m p e t e n t s - s e a d u s e k s, mis võimaldab riigigorganitel tegutsemi- se riigi huvides. Ent siin ta unustab, et organite kompe- tentsi määrajaks on muud (tavalisest valitsemist korral- davad) seadused.

cc) CARRÉ de MALBERG³⁾ väidab, et eelarve sisaldab küll üksiknorme, ent üldisus polevat seaduse vajalik element, seepärast on ka eelarve seadus. Selle vaatekohaga ei saa me kuidagi leppida, kuna seadus ilmselt kuulub üldaktide kategooriasse.

b) Teine õpetus: e e l a r v e o n o s a l t s e a - d u s, o s a l t a d m i n i s t r a t i i v a k t.

aa) DUGUIT⁴⁾ arvates k u l u d e e e l a r v e pole ilalgi seadus, vaid h a l d u s a k t, samuti osa

2) HAENEL, Das Gesetz im formellen und materiellen Sin- ne, Leipzig 1888.

2) VITAGLIANO, Il contenuto giuridico delle legge del bilancio.

3) MALBERG, Theorie générale de l'Etat I, 1920, lk. 355 jj.

4) DUGUIT, Droit constitutionnel, 1911, I, lk. 141 jj.

1) JÄZZ, op.cit., lk. 88 jj.

tulude eelarvest. Ja nimelt see osa, mis sisaldab muid tulusid, peale maksutulude. Ja sedagi ainult riikides, kus iga aasta maksuseadusi kinnitatakse. Muijal pole eelarve üldse seadus. Siin on autor ilmsesti seganud "seaduse" sõnaga "normatiivne tähendus". Kuna ei saa olla akti, mis osalt on seadus, osalt mitte.

c) Kolmas õpetus: Eelarve pole iialgi seadus.

aa) JÉZE¹⁾ toob viimasele vaatele pika põhjenduse. Nimelt muudele tuludele peale maksutulude (näit. kingid, pärandused jne.) ei saavat eelarve olla muud, kui kalkulatsioon. Maksutulude suhtes olevat riikides, kus iga aasta makse lubatakse eelarve vaid tingiv akt ("acté conditionnel"), mitte aga seadus. Kus aga see õigus parlamendil puudub, seal ei sisalda eelarve muud, kui kalkulatsiooni tulude laekumise kohta. Seega polevat tulude eelarve iialgi seadus.) JÉZE, op.cit., lk. 27: "In modernen Staaten gibt es keine Stelle - sie stehen noch so hoch, und sei es das Forderungen und Schulden, die ordnungsgemäß zur Entlastung des Staates dienen müssen." (Autor).

Mis puutub tulude eelarvesse, siis saab JÉZE siin endale aluseks lause, et riigis polevat võimu, mis võiks keelata õiguse -

1) JÉZE, op.cit., lk. 26 jj.

p ä r a s e l t e s i l e t u l n u d k u l u t i s t e s o o -
r i t a m i s t¹⁾. See ei pruukivat sisalduda seadustes,
ent selleta pohevad võimalik riigi olemasolu²⁾. Ta umus-
tab seejuures, et kulude "õ i g u s p ä r a s u s e k s"
võib olla vajalik ka nende sisaldumine eelarves.

Seejuures leiab ta kaks võimalust: seadustel põhjene-
vaid kulutisi ei tohi parlament keelata ja vajalikke samu-
ti mitte. Viimaste "v a j a l i k k u s e" üle otsustabki
parlament. Selles osas olevat eelarve siis samuti t i n -
g i v a k s a k t i k s ametnikkude vabanemiseks vastu-
tusest. Esimeste suhtes pole aga eelarvel m i n g i t
n o r m a t i i v s e t t ä h e n d u s t.

Seega jõuab ta lõppotsusele, et e e l a r v e p o -
l e mingil juhul s e a d u s. Ent kuidas saab ta üle
sest lihtsast takistusest, et mõnede riikide põhiseadused
sõnaselgelt mainivad, et nende eelarve antakse välja sead-
dusena?²⁾ Sellele jätab ta vastamata. Oma vaadete poolda-
jaist mainib JÉZE - P. LEROY-BEAULIEU'd³⁾ ja R. STURM'i⁴⁾.

1) JÉZE, op.cit., lk.27: "Im modernen Staate gibt es keine Stelle - sie stehen noch so hoch, und sei es das Parlament -, die verhindern könnte, dass die einzelnen Forderungen und Schulden, die ordnungsmässig zur Entstehung gelangt sind, zu Recht bestehen."

2) Sellest vaata hiljem dogmaatilises osas /Autor/.

3) LEROY-BEAULIEU, Traité de la Science des finances, VI Aufl., lk. 2.

4) STURM, Le Budget, 5. Aufl., lk. 4.

Sellega on antud väike ülevaade elemasolevaist õpetu-
sist. Jättes kõrvale eeltoodud vaadete ligema arvustuse ja
läheme üle tegelikule arutelule silmas pidades asiolu, et
raske oleks leida eelarve õiguslikku iseloomu määravat
d e f i n i t s i o o n i k ö i k i d e r i i k i d e
j a a e g a d e s u h t e s ja seepärast jagamegi oma
vaatlusala nii ajajärgkudesse, kui ka eririikidesse, eriti
rõhku pannes E e s t i k e h t i v a õ i g u s e s e i -
sukohale ses küsimuses õiguse üldteoreetilistele mõistetete-
le vastavalt.

I osa. A J A L O O L I N E K Ä S I T E L U .

1. pt. Eelarve algeline tek- kimine.

§ 1. Eelarve õiguse kujunemine Inglismaal.

Inglismaa on kahtlemata esimeseks maaks, kust on pärit tänapäeva eelarve mõiste alged¹⁾, osutudes seega esimeseks teerajajaks sel alal. Eelarve kujunes seal seisuste võitluses kuningaga viimasele nii isiklikeks kui ka riiklikeks vajadusiks tarvisminevate kulude katmiseks vajalike tulude hankimise küsimuses. Et piirata monarhi absoluutset ainuõigust tulude hankimisel, kerkisid formaalsed reeglid kummagile poolele erifunktsioonide kindlustamiseks. Koos üldise arenguga parlamendi võimu suurenemise poole, langeb viimasele ikka suurem tähtsus selles küsimuses.

1) Vt. JÉZE, Allgemeine Theorie des Budgets, Tübingen 1927, lk. 10: "Geschichtlich hat England

Inglise eelarveõigus on teinud läbi kolm aren-
gustaadiumi: a) seisuste õigus lubada
endalt võtta maksumulusid, b) õi-
gus määrata saadud tulude kasutamist, s.o.
kulutuste otstarvet ja c) õigus
normeerida kõiki tulusid ja kulusid, luues neile
seaduslikud alused ja koos selle-
ga neid reeglipäraselt iga aasta
kinnitada. Viimane samm toobki meid eel-
arve kaasaegse mõiste juurde¹⁾.

zuerst die Grundsätze entwickelt, auf denen der Be-
griff des modernen Budgets beruht."

NEIDL, Das österreichische Budget und Budget-
recht, Wien 1927, lk.10: "Das Budgetbewilligungs-
recht...ist...von England ausgegangen."

1) Vt. BUCK, The Budget in Governments of Today,
New-York 1934, lk.6: "...the English budgetsytem...
has passed through three...stages: (1) parliamentary
approval of taxation and other sources of revenue;
(2) parliamentary approval of expenditure through
appropriation; and (3) annual discussion by Parlia-
ment of governmental income and expenditure..."

NEIDL, op.cit., loc.cit.: "...in...England...wo
es bereits im 13 Jahrhundert als anerkanntes Recht
gilt, dass die parlamentarische Zustimmung die un-
umgängliche Bedingung für die rechtmässige Erhebung
einer jeden Steuer ist. Auf dem Wege der Bewilli-
gung der geforderten Einnahmen zu bestimmten Zwecken
(Appropriation) im 17 Jahrhundert führte dann die
Entwicklung in England zum Budgetrecht im heutigen
Sinne."

JÉZE, op.cit., loc.cit.: "...Ausgangspunkt war
der Grundsatz, dass die Steuer von den Vertretern
derjenigen zu bewilligen ist, die sie bezahlen müs-
sen. - Nachdem dieser Grundsatz einmal zugestanden
war - was nicht mühelos zu erreichen war, - behaup-
teten die gewählten Vertreter der Steuerpflichti-

a) Esimene ajajärk: seisuste õigus määrata iseene seadme makse¹⁾.

Kuningas hankis tulud nii oma kui ka riigi üldisteks kulutusteks oma maadest ("Dominium"). Ta ei teinud vahet kulutiste otstarbe suhtes ega andnud ka kellelegi neist aru. Ent tekkis tarve suuremate sissetulekute järele. Need olid alul ajutist laadi - sõdadeks jne. Hiljem aga koos riigi ülesannete laienemisega muutus see tarve alaliseks ja tekkis vajadus teistsuguste sissetulekuallikate järele. Nii võimaldati kuningal võtta ajutisi makse "aid s" ja "subsidi e s". Alul kat-
sus kuningas neid võtta omal algatusel, ent poliitiliste võitluste keerises seisused kindlustasid omale õiguse määrata ise endale mak-

se. Esimeseks selliseks aktiks osutub n.n. "M a g-
gen, dass das Recht der Steuerbewilligung einschlies-
se, die Verwendung der erhobenen Beträge zu über-
wachen und die Gründe, welche die Steuer notwendig
machen, das heisst gewisse Ausgaben zu erörtern. -
Dann suchten sie die Anerkennung ihres Rechts, alle
Ausgaben und Einnahmen ohne Ausnahme zu erörtern,
zu erreichen, und schliesslich haben sie um das
Recht gekämpft, ein regelmässiges Votum über die
öffentlichen Einnahmen und Ausgaben abzugeben.

Erst an diesem Tage ist das moderne Budget ins
Leben getreten. Das Endergebnis ist erst vor kurzer
Zeit erreicht worden." 1) Vrd. JÉZE, op.cit., lk.

n a C h a r t a" 1215.a., millega j o h n a n
I l m a m a a t a tunnistas põhimõtet, et maksu
võib võtta vaid maksukohuslaste¹⁾ esindajate loal²⁾.
Hiljem osutus selleks esindajaks muidugi ametlik
seisuste esindus - p a r l a m e n t.³⁾

Hiljem leidis see põhimõte kinnitust reas akti-
des, nagu: "P e t i t i o n o f R i g h t s" -
1628⁴⁾ ja "B i l l o f R i g h t s" - 1688/
189⁵⁾. A s u m a a d e suhtes pandi see põhimõte
ll jj. "B e w i l l i g u n g d e r ö f f e n t-
l i c h e n E i n n a h m e n d u r c h d a s
P a r l a m e n t."

1) "Maksukohuslane" pole siin tarvitatud finants-
õiguse terminoloogia mõttes, vaid lihtsalt abstrakt-
se maksja tähendamiseks. /Autor/.

2) Vrd. BUCK, op.cit., lk.6 j.: "...Magna Charta
by King John in 1215... contained... the following
provision: "No scutage or aid shall be imposed in
the kingdom, unless by the Common Council of the
realm..." By this provision King John bound him-
self to listen to his barons, when imposing certain
feudal taxes."

3) Vt. YOUNG, The System of National Finance,
London 1924, lk.42 : "...and what the general coun-
cil was, then Parliament is now."

4) JEZE, op.cit., loc.cit., Taxation and Taxes

5) ibid. - YOUNG, id.: "The Bill of Rights is an-
other of its noble ancestors. "Henceforth", it was
declared in 1688, "shall no man be compelled to
make any gift, loan, or benevolence, or tax, without
common consent by Act of Parliament."

zeit: die "hereditary excise" (Erbschaftsteuer)
ist die erste ständige Steuer".

3) Vt. JEZE, op.cit., lk.12 jj.

4) Vt. MAITLAND, Constitutional History of Eng-
land, lk.430 jj.

5) BUCK, op.cit., lk.7 : "1344 Parliament of the

kehtima 1778.a. seadusega,¹⁾ mis kõrvaldab igasugused kahtlused selle põhimõtte kehtivuses Inglismaal tänapäevani.

Ent need maksud omasid veel 1688. aastani ajutist iseloomu. Esimeseks püsivaks koormiseks oli pärandusmaks ("hereditary excise").²⁾

b). Teine ajajärk: seisuste õigus määrata kulutuste otstarvet.³⁾

Alul kuningas saanud maksud võis kulutada meelevaldseks otstarbeks.⁴⁾ Ent alati ei nõustunud seisused maksu määramisega. Et neid sellele meelitada, pidi kuningas näitama vastava kulutise vajaduse ja otstarbe. Esimene samm selle poole on parlamendi 1344.a. nõue,⁵⁾ et kuningas teeks kulutusi ainult seks

1) Vt. DOWELL, A History of Taxation and Taxes in England., 1888, II, lk. 144 - 165.

2) JÉZE, id.: "Trotz allem bleibt jedoch der außerordentliche und zeitweilige Charakter der Steuer bis zur Revolution von 1688 bestehen. Es gab keine fortdauernde Steuer bis zur Restaurationszeit: die "hereditary excise" (Erbschaftssteuer) ist die erste ständige Steuer".

3) Vt. JÉZE, op.cit., lk. 12 jj.

4) Vt. MAITLAND, Constitutional History of England, lk. 430 jj.

5) BUCK, op.cit., lk. 7 : "1344 Parliament of the

otstarbeks, milleks ta makse küsis. Hiljem lisati maksu lubamisel vastav klausel ("c l a u s e o f a p p r o p r i a t i o n"), mis esines esmakordselt 1384.a.¹⁾ ja mis muutus alaliseks K a r l II valitsuse ajal alates a.1666.²⁾ Ent täiele mõjule pääses see klausel alles 1701. a. s i o o n i i ajal, a.1688. Ent ka siis ei ulatunud parlamendi võim kõi- gi l e väljaminekutele, kuna ei tehtud vahet ku- ningakoja- ja muude avalikkude väljaminekute vahel. K u n i n g a k o j a l e määrati lihtsalt aas- taks teatud p a u s s c h a a l s u m m a spetsi- aliseerimata kulutust.³⁾ Alles a.1837 alates kuuluvad kõi k t r i i k l i k u d kulutused parlamendi kompetentsi, kuna selleks ajaks olid eraldunud "ku- ningakoja kulude" mõiste alt kõik avalike kulude demanded of the King that ^{the} money granted to him should be spent for the purposes for which it had been asked." 1) JÉZE, ibid., 2) Vt. SCHANZ, "Budget", i. Hdwb. d. Staatsw. III, (lk.84-119), lk.102: "Die Spezialisierung ist in England frühzeitig im Entstehen... Seit dem Jahre 1666 war die Appropriationsklausel eine stän- dige Erscheinung." 3) Vrd. JÉZE, Cours de Science des finances, 1922, I, lk.142 jj.

iseloomu kandvad väljaminekud.¹⁾

c) Kolmas ajajärk: õigus perioodiliselt nõupidamisele kulu- ja tulude suhtes.²⁾

Alates Inglise revolutsiooni aastast 1689, koos parlamendi reeglipärase kooskäimisega, hakkab arenema ka eelarve tema tänapäevase tähenduse suunas.

Mis puutub tuludesse, siis alates 1688.a. polnud enam maksustamine kuninga, vaid parlamendi õigus.³⁾ Sama laienes ka kõigile teistele sissetulekuallikatele. Kujunes kombeks, et makse lubati valitsejale juba pikemaks ajaks. Ent nähes selles hädasõitu parlamendi kokkutulekule tehti otsuseks neid lubadusi lühiajalisemaks muu-

1) JEZE, Theorie., lk. 14 : "Beim Regierungsantritt der Königin Viktoria (1837) nahm man aus der Zivilliste das letzte Element heraus, das mit der Zivielverwaltung ~~stand~~ in Zusammenhang stand, nämlich die Pensionausgaben. - Erst seit 1837 können also alle öffentlichen Ausgaben militärische wie Zivile, vom Parlament beraten werden."

2) JEZE, op.cit., lk. 11 ja 14.

3) Vt. BUCK, op.cit., lk. 7 : "Taxation... ceased to be a prerogative of the King 1688... Parliament received full authority to grant or refuse money for the support of the government."

ta. Siit ongi pärit inglise eelarve jaotus alalis-
 teksteks ja ajutisteks tuludeks.¹⁾
 Praegu on ainukesteks "aastasteks" tu-
 luallikateks tulumaks ("income
 tax") ja teetollid ja kulusid²⁾. Sellest

inglase suhtes toimus areng ühenduses
 "kuningakoja kulude" mõiste kitsenemisega, saades
 oma aluse "Bill of Rights"il põhje-
 nevalt igaaastaselt alalise sõjaväe ülalpeeks va-
 jalikkude kulude lubamiselt²⁾. Ent mitte kõik ku-
 lud ei leidnud aset igaaastastes eelarveettepane-
 kutes ("estimates"), mistõttu ka analoo-
 giliselt tuludele Inglismaal jagati kulud: 1)
 kestvateks (charges on the
 Consolidated Fund), milliseid lu-
 batakse kord alaliseks ja 2) aastasteks
 kuludeks ("supply services"), mis
 kuuluvad igaaastasele lubamisele.

Nii on kujunenud inglise eelarveõigus ajaloo
 alates a. 1840 ei tehta kestvate ja aastaste tulude
 kestel seisuste enesemaksustamise õigusest, kus-

1) JĖZE, ibid., nota 7: "Gegenwärtig sind die
 einzigen jährlichen Steuern die "income tax" und
 der Teezoll."

2) Vt. supra. lit. b. lk. 15 jj. - id., Le Budget,
 lk. 26 jj.

juures olud on eelarvele andnud erineva ilme. Praegugi kuulub vaid osa sissetulekuid ja väljaminekuid igaaastasele arutusele. Ent igaaastane varakantsleri nõue alamkojal¹⁾ ("budget speech") sisaldab kõik i tulusi ja kulusid²⁾. Sellest ongi tingitud Inglise eelarve erilise olematavuse normatiivne tähendus.

§ 2. Eelarveõiguse kujunemine Prantsusmaal.³⁾

Inglismaa kõrval osutus eelarve alal teiseks

1) Võitlus ülemvõimu pärast eelarve küsimuses, nagu muudiski rahaasjades, lõppes alamkoja võiduga. Vrd. BUCK, op.cit., lk.8 : "Rivalry between the two houses of Parliament in money matters started very early..." - Ibid. lk.9 : "...the parliamentary act of 1911...placed the Commons in supreme control of all financial measures..."

2) Vt. JÉZE, op.cit., lk.14 : "So findet im englischen Parlament selbst in der Gegenwart nicht alljährlich eine Beratung aller öffentlichen Ausgaben und Einnahmen statt. Aber jedes Jahr legt der Schatzkanzler in seiner Budgetrede, dem "budget speech", dem Unterhaus eine allgemeine und vergleichende Zusammenstellung aller Ausgaben und aller Einnahmen vor."

Mis puutub arv epidamiisse, siis alates a.1846 ei tehta kestvate ja aastaste tulude vahel vahet, vaid kõik sissetulekud eranditult moodustavad n.n. "Consolidated Fund", millest kaetakse alalised kulud ja vaid ülejääk kuulub ajutiste kulude ("supply service") katteks. vt. ibid., nota 8.

3) Vt. JÉZE, op.cit., lk.15 jj. - id., Le Budget, lk.26 jj.

teerajajaks Prantsusmaa. Sealne areng on läbistatud samu faase, ent eelarve mõiste on seal süstemaatilisemat kujundamist leidnud.¹⁾ See on seletatav asjaoluga, et Prantsusmaa selle arngu hulga hiljem läbi tegi. Ka Prantsusmaa on teinud läbi samad kolm ajajärku:

a) Esimene ajajärk: seisuste õigus määrata ise enesele maksed.

Prantsusmaal olid võimuvahekorrad kauem fikseerimata. Mis puutub esimesesse ajajärku, siis ei ilmesta see sugugi nii järjekindlat arengut, vaid vahpeal esineb aegu, kus puudub seisuste "enesemaksustamise" õigus.

Alul pidi kuningas kõik riigi kulud oma domäänidest tasuma, mis Prantsusmaal sugugi väiksed polnud. See oli muidugi tingitud puudulikust arusamisest riigi tähtsusest ja tema funktsioonidest.

1) Vt. id., Theorie, loc. cit.: "Das Französische Budget ist eine ganz moderne Einrichtung. Man hat die gleichen Etappen wie in England durchlaufen; nur hat man mehr Zeit gebraucht, um ans Ziel zu gelangen. Andererseits wurde ein System ausgebildet, das vollständiger und logischer erscheint."

Ent selline vaim oli kaasajale omane.¹⁾ Vaid erandlikult esines sõja ajne juhul, maksu teulude huankki mõikn em üleüldise maksu näol seisuste esindajate loal. Ka harrastati kodanikkude sõja-teenistuse kohustuse asendamist rahaga.²⁾ Ent need olid vaid erandid.

Ent alates 16. saj. väheneb see seisuste õigus, kusjuures isegi kuninga "õnnelikkude sõdade" tulemusena plaati laamue nitesias eoolso loobant buse neist õigustest. Ka teoorias püütakse konstrueerida õpetust "kuninglikust maksustamise õigusest"³⁾

Alles 1484 õnnestus generaalseaduse läbi viia põhimõtet, et rahvas, kes maks maksab, peab neid ka oma esindajate kaudu lubama.⁴⁾ Ent kuningas ei pidanud sest põhimõttest mitte alati kinni. Järgneb rida võitlusi, kuni a. 1789 lõplikult maksvusele tuleb rahva "enne se m a k s u s t a m i s e" p õ h i m õ t e oma esindajate kaudu.⁵⁾

1) Jatkub võrdluseks vaid ühele Prantsuse monarhile omistatavast lausest - "l'etat c'est moi!" /Autor/.

2) Nagu korraldas seda P h i l i p p I l u s. vt. ibid.

3) Vrdl. ESMEIN, Cours élémentaire d'Histoire de droit français, 1910., lk. 544 jj. - VUITRY, L'origine et l'établissement de l'impôt sous les trois premiers Valois, Paris 1882.

4) Vt. BUCK, op.cit., lk. 11 : "in France... the

kaudu.¹⁾ Hiljem, alates revolutsioonist, laieneb see õiguseks ka kõiki muid sissetulku a l l i k a i d "määrata".²⁾

b) Teine ajajärk: parlamen-
tari õigus määrata kulutuste
määrad. See on endalt võtta maks, kui ei
otstarvet.³⁾

See mõiste juurdus alles ajajooksul prantsuse
rahvaesinduse arusaamisesse, milline tegeles roh-
kem koormiste pealepaneku, kui nende läbi saadud
tulude kasutamise. Katseid selles suunas tehti
küll, ent tõsisemat mainimist väärivad vaid üks.

14. saj. keskelt nõudsid seisused kuningalt
"generalisuperintendentide"

instituudi sisseseadmist. Need pidid olema seisus-
right of the States General to vote taxes was de-
finitely established at the beginning of the fift-
eenth century..."

1) Vt. ibid.: "...in June, 1789, the National Assem-
bly promulgated a law declaring that thereafter
the right to vote taxes should be vested exclusi-
vely in the representatives of the nation."

2) Termin "määrata" on autor valinud puudusest
vastava mõiste ("votieren", "aeraten", "to vote")
puudusel, jäädes siinjuures meie põhiseaduse § 52
terminoloogia juurde: "Riigikogu... määrab...
eelarve." /Autori sõrendus/.

3) Vt. JEZE, op.cit., lk. 18 j.

te esindajate poolt valitud isikud, kes pidid val-
vama maksutulude hankimise ja nende eranditu kasu-
tamise üle sõjaliseks otstar-
beks. Ja alles revolutsiooni
ajal taibati, et kulutiste määramine tulude
lubamise loogiliseks järeltuleks on. Kuna polnud
mingit mõtet lubada endalt võtta makse, kui ei
teatud, milliseiks otstarbeiks neid kasutatakse¹⁾.

c) Kolmas ajajärk: õigus
reeglipäraselt määramine ning
tasakaalustada tulusid ja
kulusid.²⁾

Ka see olukord ei saanud nii pideva arengu-
teel. Esimeseks sellelaadseks oli Philipp
I V katse a. 1314 esitada nettotulude arvet.
Isegi pärast Napoleoni langust avaldatud
põhiseadus ei sisalda sõnakestki eelarvest. Siis
järgneb ajajärk, kus valitses terve rida eelarveid,

1) vt. *ibid.*: "Die Volksvertretungen der revolu-
tionären Zeit haben demgegenüber erkannt, dass die
Ausgabenbewilligung die natürliche Folgerung aus
dem Grundsatz der Einnahmenbewilligung war."

2) vt. *id.*, lk. 19 jj.
Staats bedürfen der periodischen parlamentarischen
Genehmigung."

2) a. 1849. vt. JBZB, op.cit., lk. 251.

misson kaalumulik järeltus eelmisele kahele aja-
järgule. See on osutunud otsustavaks prantsuse
eelarve erilise iseloomu kujunemisel. Nimelt ei
esine siin mingeid püsivaid tulusid ega kulusid,
vaid kõik nad on vaevalt asjadesse paarsaamend i
igaaastias tlmääramist. See osutubki prantsuse ja inglise eelarve õigus-
tepealahkumine kuksenende õigusliku iseloomu suh-
tes¹⁾. Hiljem restauratsiooni ajal vähenes eelarvete
arv kahele: nimelt üks sisselaenule ja teine
jasteine maailjaminekute jaoks. 1849
seati jalule eelarve ühtluse põhimõ-
te. Ent veelkord muutus see olukord²⁾, kuni ala-
tes t e i s e s t k a i s i e r r a i i g i s t
loobuti eelarve tükeldamisest. See olukord kestab

1) vt. ZORN, "Budgetrecht", i. Hndwörterb. d. Staats-
wiss. III, (lk 118-121) lk. 119: "Der Kernpunkt der
Verschiedenheit des englischen und französischen
Budgetrechtes besteht in folgenden: das englische
Budgetrecht legt den grössten Teil des Staatshaus-
haltes (etwa 5, der Einnahmen und 6/7 der Ausgaben)
durch dauernde Gesetze, während nur einzelne Teile
desselben der periodischen parlamentarischen Zu-
stimmung bedürfen.... Demgegenüber stellt das fran-
zösische als obersten budgetrechtlichen Grundsatz
den Satz auf: alle Einnahmen und Ausgaben des
Staats bedürfen der periodischen parlamentarischen
Genehmigung."

2) a. 1849. vt. JÈZE, op.cit., lk. 251.

tänapäevani. Veeringimuseks, mille
oleks olnud võtta teadustunäeme, et teada saada, kas
ei ole võimalik funktsioneerida ilma algmetes
näol osutub puht üldpoliitlikuks:
seisuste ja kuninga vahelistes võitlustes oma
võimurkiindlustamisse abei-
nõuks formaliseeritud eelglaste
abiile finantsasjades. Tutlune ise-
100 Esimeses ajajärgus oli tulude luba-
 mine ainus sanktsioon. Sellele
 ei eelnenud ega järgnenud midagi muud. Seega osu-
 tus see normatiivselt kaasaja seisus-
 kohalt oma sisult¹⁾ ehkki konkreetset
 üksikoolustitikkude käsitlevaks, ent oma
 jõult konstitutsionaalseks
 normiks, mis on loodud ühegi normatiivse aluseta,
 ja olles siduv ka enda andjale²⁾.

Teises ajajärgus iga üksiku maksu lubamine osu-
 tub aktiks, mis loob aluse ka vastavatele kulude-
 le. Seega osutub kulutustelubatud

1) Väliselt kujult pole see asetatav kaasaja
 avalikkude aktide süsteemi, milline põhjeneb kaas-
 aegsel riiklikul korraldusel (Autor).

2) Autori arvamine. (Autor).

o t s t a r v e t i n g i m u s e k s, mille
olemasolul võib hankida tulusid. Seda tingimust
ollakse siis ka kohustatud täitma. Ka siin on vas-
tav akt k o n k r e e t s e t ü k s i k o l u s -
t i k k u käsitav, ning seda veel enam kui eelmi-
ses ajajärgus. Ent iseloomult sarnaneb see palju
k o k k u l e p p e l e, kuna puudub tingimuse
täitmise tagatis.¹⁾ Ent püsib konstitutiivne ise-
loom.

Kolmandas ajajärgus kerkib p e r i o o d i l i -
s e kulude ja tulude "a p p r o p r i a t s i -
o o n"²⁾ kõrvale üles ka veel küsimus nende s e a -
d u s l i k k u d e s t a l u s t e s t. See on
tingitud ka vaheteost "alaliste" ja "ajutiste"
tulude ja kulude vahel. Nüüd k e h t i b juba
k a k s n o r m a t i i v s e t a l u s t -
üks neist vastab t a v a l i s e s e a d u s e
mõistele - teine on aga eriilmeline akt e e l a r -
v e, millel oma erinev n o r m a t i i v n e

1) A. BUCK, op.cit., lk.7: "But the...control...
was not regularly exercised..."

2) Vastav termin on kõige kohasem toimingu mää-
riteluks, mis lubab tulusid just vastavateks kulu-
tusteks - ainus vastav eestikeelne sõna - "omista-
mine" kõlaks võõrapäraselt. (Autor).

iseloom.¹⁾

2.ptk. Eelarve tuletatud
tekkimine.

§ 3. Eelarveõiguse areng Sak-
samaal.²⁾

Pole kahtlust, et saksa eelarveõigus, nagu muu-
deski Euroopa kontinendi riikides³⁾ on kujunenud
Prantsusmaa eeskujul.⁴⁾ Seda
näitab ka nende suur sarnasus.

Saksa eelarve tekkimist püütakse samuti redut-
seerida 15. sajandis se,⁵⁾ kus selle alg-
meid nähakse samuti tolleaegsete riigikeste (mil-
listest praegune Saksamaa koosnes) seisuste esin-
dajate õiguses lubada võtta endalt

1) Sellest hiljem dogmaatilises ja teoreetili-
ses osas.

2) Vt. JÉZE, op.cit., lk.22 jj.

3) Vt. NEIDL, op.cit., lk.11: "Auf dem europäisch-
en Kontinent brachte der Ausbruch der französische-
en Revolution das vom Absolutismus unterdrückte
ständische Steuerbewilligungsrecht wieder zur Gelt-
ung, das sich sodann zum modernen Budgetrecht fort-
bildete."

4) Vrd. ZORN, op.cit. loc.cit.: "...das französi-
sche und ihm folgend... das gesamte deutsche Recht."

5) JÉZE, op.cit., loc.cit.: "...begegnet man....
in Deutschland ziemlich frühzeitig Finanzplänen. Man

m a k s e.¹⁾ Seejuures K e s k - S a k s a m a a
 r i i k i d e s o l i s e e s e i s u s t e a i n s a k s õ i g u -
 s e k s ,²⁾ m i s k a e s i m e s t e s p õ h i s e a d u s t e s k i n n i t u s t
 l e i d m s .³⁾ E r i t i p u u t u b s e e S a k s i m a a d .⁴⁾

Ent p r e i s i - s a k s a m a a d e s k u -
 j u n e s v a r a k u l t k a k u l l u d e l u b a m i s e
 õ i g u s⁵⁾. Nii saigi Preisi põhiseadus Saksa

findet solche etwa seit dem 15. Jahrhundert in Brandenburg;..."

1) *ibid.*: "...Die wirklichen Wurzeln des modernen Budgets müssen jedoch vor allem in der Entwicklung des Steuerbewilligungsrechts der Vertreter des Landes gesucht werden. ...Die Steuern müssen von den Landständen b e w i l l i g t werden."

NEUMARK, Der Reichshaushaltplan, Jena 1929, lk.18 : "...die Wurzeln werden in der ständischen Steuerbewilligung erblickt..."

2) Vt. SCHROEDER, Das Budgetrecht des Königreiches Sachsen, Leipzig 1906, lk.3 : "...in dem deutschen Mittelstaaten den Ständen nicht das Recht der Zustimmung zum Budget, das Recht der Budgetfeststellung, gewährt sei, sondern dass das Budgetrecht dieser Gruppe sich in der Hauptsache auf das Steuerbewilligungsrecht beschränke..."

3) JÉZE, *op.cit.*, lk.23 : "Die ersten Verfassungen... bestätigten... zugunsten der Landtage das alte Steuerbewilligungsrecht..."

4) Vt. SCHROEDER, *op.cit.*, lk.21 : "Das wichtigste Recht der alten Stände war auch in Sachsen das Steuerbewilligungsrecht geworden."

WITZLEBEN, Entstehung der konstit. Verfassung in Sachsen, 1881, lk.29 jj. - GNEIST, Gesetz und Budget, 1879, lk.92 jj.

5) SCHROEDER, *ibid.*: "...während der preussisch-deutsche Typus das Budgetrecht "auf dem in der Gesetzform des Budgets zum Ausdruck gelangende Ausgabenbewilligungsrechte" fassen lasse."

JÉZE, *ibid.*: "...und...erkannten...den Landtagen

eelarve arengule mõõduandvaks,¹⁾ määrates, et:

1. riigi majapidamise fikseerimine peab sündima
seaduse kujul ja 2. sellele alluvad
kõik riigi sissetulekud ja
väljaminekud.²⁾ 19. saj. lõpuks on
kõigil Saksa riikidel eelarve välja
kujunenud.³⁾

Saksa eelarve tekkimine mingit erilist
faasi eelarve normatiivse iseloomu kujunemi-
sel ei osuta. Kõik, mis öeldud eelmistes
paragrahvides Inglise- ja Prantsusmaa kohta keh-
tib ka siin. Küll aga osutub tähtsaks Saksa eel-
arveõiguse edaspidine areng, mis paljugi eriilme-
list elementi oma emamaa, Prantsusmaa, eelarveõigu-
se edasisest arengust osutab.⁴⁾

das Recht zur Beratung der Ausgaben zu."

1) Vt. ZORN, op.cit., lk. 119: "Massgebend für die
deutsche Entwicklung des Budgetrechtes wurde die
preussische Verfassungsurkunde."

2) Vt. id., lk. 120: "1. Die Feststellung des Staats-
haushaltes muss in der Form des Gesetzes erfolgen
(Art. 99, Abs. 2).... 2. Auf dieses Gesetz müssen
alle Einnahmen und Ausgaben des Staates gebracht
werden... (Art. 99, Abs. 1)."

3) JÈZE, ibid.: "In der zweiten Hälfte des 19.
Jahrhunderts besaßen schliesslich... alle deutschen
Staaten ein Budget."

4) Ent sellest hiljem dogmaatilises käsitelus
/Autor/.

§ 4. Eel arve õiguse tekkimine
Põhja Ameerika Ühendriiki-
des.¹⁾

USA pole ise arendanud välja oma eelarveõigust, vaid on kahtlemata selle oma emamaalt, Inglismaalt, laenanud. Juba esimene põhiseadus sisaldab üldiseid eeskirju. Ta näeb ette parlamendile õiguse seadustega määrata kulutisi.²⁾ Ent puudus loo-

1) Vt. WITT, Vorgeschichte und Gestaltung des Haushaltplanes der Vereinigten Staaten von Amerika, Jena 1926, lk. 1 jj. - WIELAND, Das Budget der Vereinigten Staaten von Nordamerika, 1929; lk. 11 jj. BOLLES, The Financial History of the United States of America, New-York 1879-1886; I, lk. 21 jj. - DEWEY, Financial History of the United States, New-York 1909, II, lõige 23.

2) Vrd. BUCK, op.cit., lk. 37: "They apparently accepted it on the basis of English practice, and regarded budgetary procedure as something which would take care of itself as soon as the new government had been established... the constitution... carried only a brief and vague provision relative to procedure, as follows: "No money shall be drawn from the treasury, but in consequence of appropriations made by law..." - WITT, op.cit., lk. 6: "Hinsichtlich der Staatsausgaben bestimmt die Verfassung, dass Zahlungen aus dem Staatsschatze nur auf gesetzliche Bewilligung hin erfolgen."

detavate tulude v õ r d l u s kuludega, mistõttu ei saa siinkohal juttu olla eelarvest kitsamas mõttes.¹⁾ Mis puutub t u l u d e s s e, siis ei sisaldu need eelarveettepanekutes, vaid ainult aeg-ajalt esitatavais a r u a n n e t e s.²⁾

Alles 1 7 8 9. a. esineb esimene eelarve, mis tulud ja kulud vastamisi seab.³⁾ Ja a. 1 8 0 0

1) WITT, op.cit., lk.3: "Zusammenfassend ist festzustellen, dass also wohl Voranschläge aufgestellt wurden, die die voraussichtlichen Ausgaben des kommenden Jahres zusammenfassten und als Ganzes dem Kongress zur Bewilligung vorgelegt wurden, dass diese Voranschläge andererseits aber nicht als Staatshaushaltsplan anzusprechen sind, da ihnen ja das wesentliche Merkmal des Haushaltplanes, die Gegenüberstellung der Ausgaben mit den zu erwartenden Einnahmen fehlte."

2) id., lk.9: "Wenn man vor der Budgetreform in den Vereinigten Staaten von Voranschlägen spricht, so meint man in der Regel die Ausgabenvoranschläge. Der Schatzsekretär hat dem Kongress wohl von Zeit zu Zeit, also in seinem Jahresberichte, Anregungen für die Vervollkommung und Verbesserung der Staatseinkünfte zu geben, aber ein Voranschlag für diese Einnahmen wird kaum angefertigt. Denn Bills zur Erhebung von Einkünften müssen ja vom Repräsentantenhouse ausgehen, und die Executive hat mit ihnen weiter nichts zu tun, als zu empfehlen,..."

3) id., lk.15: "1789..." "Dieses erste Budget war zwar an Umfang sehr gering, aber doch ein haushalt-mässiger Legislativ-Voranschlag, denn die Ausgaben wurden an den voraussichtlich zur Verfügung stehenden Staatseinkünften gemessen und auf die verfügbaren Geldmittel beschränkt."

riigisekretäri kohustusi määravast seadusest ilmneb kavatsus seda korda alaliseks muuta.¹⁾ See periood, mille jooksul võime tõesti USA-s leida eelarvet sõna kitsamas mõttes, kestab kuni a. 1812.²⁾ Ent hiljem, kui 1865. a. eelarveettepanekute valmistamine ühe komisjoni käest ("Committee on Finance")³⁾ kahe kätte anti, milledest üks ("Committee on Ways and Means")⁴⁾ sissetulekuid ja teine ("Committee on Appropri-

1) id., lk. 7: "1800 wurden die Pflichten des Schatzsekretärs durch ein Gesetz genauer bestimmt: ... Damit wurde seitens der Legislative die Aussicht ausgesprochen, die Einnahmen und Ausgaben einander gegenüberzustellen und anzugleichen, also ... ein legislatives Budget einzuführen."

2) id., lk. 9: "(bis 1812) bedeutet... Periode, während der die Executive, ... Einfluss auf das Zustandekommen des Haushaltplanes ausübte. Auf dieser frühen Entwicklungsstufe der Vereinigten Staaten kann man nämlich von einem Haushaltplane im eigentlichen Sinne sprechen; ..."

3) id., lk. 16: "...man schuf... 1795 ein ständiges "Finanzkomitee"..."

4) id., lk. 17: "1802 wurde das "Committee on Finance" des Repräsentantenhauses zum "Committee on Ways and Means" umgeformt..."

... vorlegte."

Hearings, lk. 61.

5) vt. WITT, op. cit., lk. 45: "Medill McCormick, ein bekannter Finanzfachmann, tat den ersten ent-

a t i o n s")¹⁾ väljaminekuid arutas, kadus uuesti eelarve üks põhinõudeid - kulude ja tulude võrdlemine.²⁾

Alles 1909. a. esitatakse seaduslik nõue, et kulude ja tulude ettepanekud teineteisega oleks kooskõlla viidud.³⁾ Vastavalt sellele toimubki rida reformiettepanekuid:

1) President H. T A F T'i ettepanek a. 1910⁴⁾

2) senator M. M c. C O R M I C K'u esimene ettepanek a. 1918⁵⁾,

3) rahvasaadik J. W. G O O D'i ettepanek

1) id., lk.21: "Deshalb entschloss man sich 1865, ... die Bearbeitung der Appropriationen einem neuen, "Committee on Appropriations", zu übertragen."

2) id., lk.23: "...mit dieser Teilung des Appropriationskomitees auch die letzte Spur einer haushaltmässigen Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben schwand..."

3) vt. id. lk.33 j.: "Ein Gesetz vom 4.3.1909 bestimmt, dass die Einnahme- und Appropriationsvoranschläge gesetzlich miteinander in Beziehung gebracht wurden,"

H e a r i n g s before the Committee on Consideration of a National Budget. United States Senate 1920, Part I, lk.148.

4) vt. WITT, op.cit., lk.36: "Auf Grund dieser Bestimmungen handelte Präsident Taft im Rahmen seines verfassungsmässigen Rechtes... als er dem Kongress im Februar 1913 einen Haushaltvoranschlag ... vorlegte."

H e a r i n g s, lk.61.

5) vt. WITT, op.cit., lk.45: "Medill McCormick, ein bekannter Finanzfachmann, tat den ersten ent-

10. Juni 1921 genehmigt." - WITT, op.cit., lk.75:

a. 1919.¹⁾

4) senator M. Mc C O R M I C K'u teine ettepanek a. 1920,²⁾

millistest ainsana leiab vastuvõtmist k o l m a s³⁾

Ent seda ainult ajutiselt, et maad anda 1921. a. väljaantud "B u d g e t a n d A c c o u n t i n g A c t"ile, millel põhjeneb Ühendriikide praegune eelarvekorraldus.⁴⁾

Mis puutub USA eelarve n o r m a t i i v s e s s e i s e l l o o m u kuni uue korra maksmapanekuni, siis osutus sisuliselt t u l u d e a l a l a i n s a k s a l u s e k s s e a d u s, samuti ka k u l u -

scheidenden Schritt, (*ein/bekannter/Finanzfachmann/tat/den/et*) Er brachte am 14. März 1918 eine Reihe von Gesetzentwürfen und Anträgen ein, die in ihrer Gesamtheit als Entwurf für ein nationales Budgetsystem bezeichnet werden können."

1) id., lk. 54: "Das Mitglied des Hauses Good brachte einen neuen Gesetzentwurf ein, der eine brauchbare Verhandlungsbasis darstellte. Das Haus genehmigte ihn am 21. Oktober 1919."

2) WIELAND, op. cit., lk. 16: "Überlegungen dieser Art veranlassten im Jahre 1919 den Vorsitzenden... James W. Good, die Annahme eines Gesamthaushaltsplans zu empfehlen..."

2) WITT, op. cit., lk. 60.

3) Ent president saatis selle Kongressile tagasi. Vt. WIELAND, op. cit., lk. 17: "Präsident Wilson aber sandte das Gesetz am 24. Juni 1920 an den Kongress zurück."

4) ibid.: "Budget and Accounting Act 1921" angenommene Gesetz wurde vom Präsidenten Harding am 10. Juni 1921 genehmigt." - WITT, op. cit., lk. 75:

de alal.¹⁾ Ent sealjuures p u u d u b neil see seotud iseloom, mis oli Inglismaal, nimelt et iga tuluallika sihiks oli vastavate kulutarvete rahuldamine.²⁾ Seega selles ajajärgus ei saa me rääkida USA-s eelarve kui ühtlase akti iseloomust, vaid ainult k u l u d e l u b a m i s e s t ja t u l u d e h a n k i m i s e s t, mis pidid vastavalt põhiseadusele esinema s e a d u s t e n a .³⁾

Nagu mujalgi, püütakse ka USA-s sel ajajärgul eelarvet rakendada v õ i m u v a h e k o r d a d e k i n d l a k s m ä ä r a m i s e k s . Eriti on püütud siin läbi viia USA põhiseaduse teoreetiliselt alust - M O N T E S Q U I E U v õ i m u d e k o l m i k j a o t u s e i d e e d .⁴⁾ Vastavalt sellele on antud ka kogu seadusandlik võim rahan-

"B u d g e t a n d A c c o u n t i n g A c t , 1921."

1) Vt. supra, lk...nota...

2) Vt. supra § 1.

3) Vt. supra, lk...nota...

4) Vrd. WITT, op.cit., lk.3: "Die bundesstaatliche Verfassung sah demgegenüber die Trennung der Staatsgewalt in die drei Teilgewalten nach Montesquieu-schen Muster vor..."

BRYCE, The American Commonwealth, London - New-York 1889, I, lk.26.

dusküsimustes kongressile.¹⁾ Ent siiski pole see põhimõtte lõplikult läbi viidud, kuna puudub rippumatu kontrollinstants.²⁾

eeskirju eelarve kohta, määrates oma 15. artik-
§ 5. Eelarveõiguse kujunemine, et kojad iga aasta võtavad vastu eelarve ja ne mujal.³⁾

Eelnevates paragrahvides leidis kärsitelu eelarveõiguse kujunemine neljas iseloomulikute joontega riigis. Selle käsitleuga jõudsime neis riigis välja olukorrani, kus võib juttu olla eelarvest tänapäevast ähviendusest.

Oleks liig kaugele mindud, kui anda edasi kõigi riikide arenglood käesolevas küsimuses. Seepärast piirdume siinkohal mõningate aktide loetelu-

1) WITT, op.cit., lk. 5: "Recht deutlich ist aus der Verfassung die Absicht zu ersehen, sämtliche finanziellen Befugnisse, also die gesamte Budgetgesetzgebung, dem Kongress, insbesondere dem Repräsentantenhaus, zu unterstellen, getreu dem alten englischen Grundsatz, ... während die Exekutive... an der Vorbereitung der Finanzgesetze... innegehabt hat."

2) Vt. WIELAND, op.cit., lk. 14: "...Trotzdem also die amerikanische Verfassung streng an der Dreiteilung der Gewalten festhält, wurde im Budgetwesen davon abgewichen, indem die oberste Prüfungsstelle nicht mit "richterlicher" Unabhängigkeit ausgestattet war."

3) JEZE, op.cit., lk. 9 jj. 13 ka Eesti eelarveõiguse kohta.

ga, mis tähtsamate Euroopa riikide eelarveõiguse algallikateks osutuvad. 19. saj. lõpuks

a) Belgia põhiseadustua. 1830 osu-
tub esimeseks omasuguste hulgast, mis sisaldab r-
eeskirju eelarve kohta, määrates oma 15. artik-
lis, et kojad iga aasta võtavad vastu eelarve ja
aruande, mis peavad sisaldama kõiki riigi kulusid
ja tulusid. 1)

Hiljem on siin maksmapandud ka riigi majapi-
damist korraldavad seadused a. 1846 ja 1868; 2)

b) Hispaania a. 1870; 3)

c) Schweizis reglement a. 1877; 4)

d) Itaalia s seadused a. 1883 ja 1884; 5)

e) Venemaal 6) korraldus a. 1862 ja

1) NEIDL, op.cit., lk. 12.: "Der erste Staat, der das Budgetrecht in seiner Verfassung verankerte, war Belgien."

ibid., nota 6.: "Die Belgische Verfassung vom Jahre 1830 sieht im Art. 15 die Bestimmung vor: "Chaque année les chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.""

2) JEZE, op.cit., lk. 9.

3) ibid.

4) ibid.

5) ibid.

6) Autor pole Vene eelarveõiguse kujunemisel peatunud seepärast, et see ei osuta mingit erilist ajajärku ega tähendust eelarve normatiivse iseloomu arengus. Samuti pole tähtis ka Eesti eelarveõi-

3) Muldugi kuivõrd tulude ja kulude sanktsi-

100 ukaza a. 1906.¹⁾ Sellest ilmneb, et 19. saj. lõpus omasid kõi kultsiiviliseeritud kiutluu-riiagi enamvähem väljakujunenud eelarveõiguse. Teiselt poolt on selge, et konkreetsed üksikolustikud, kuna tegeles teatud § 6. Eelarve ja konstitutsioonilised võimuvahekorrad.²⁾ Teiselt poolt on selge, et

Kokkuvõttes eelkäsitletud eelarveõiguse kujunemist mitmetes riikides näeme, vaatamata suurtele erinevustele niika, kui katviisi suhtes, teatud ühtlust. Nimelt esineb eelarve³⁾ oma kujunemise järgus võimuvahekorradade sereerijana. Sellisena esineb tal nii Inglise-, Prantsuse- kui ka Saksa maaolivalitseja ja rahvaesinduse vahelistes võitlustes, kui ka Ameerika Ühendriigis võimude kolmikjaotuse läbiviimisel.

Ent ekslik oleks arvata, nagu puuduks eelarvel sellekujulisena oma normatiivne iseguse kujunemisel. /Autor/.

1) ibid.

2) Selle § alla on paigutatud kokkuvõtte eelarve normatiivse iseloomu kohta tema tekkimisajajärgul. /Autor/.

3) Muidugi kuivõrd tulude ja kulude sanktsi-

l o o m. Ta oli kaheldamatult oma i s e l o o -
m u l t k o n s t i t u t s i o o n i l i n e
n o r m. Seda muidugi vaid seni, kui ta oli ai-
 nus ja talle ei eelnenud ega järgnenud ühtki muud.
S i s u l t p u u d u t a t a k o n k r e e t s e t
ü k s i k o l u s t i k k u, kuna tegeles teatud
konkreetses finantsvajaduse rahuldamisega.

Teiseilmeliseks muutub pilt siis, kui koos
 eelarve tänapäeva mõiste väljakujunemisega kerkib
ü l e s k ü s i m u s k u l u d e j a t u l u d e
s e a d u s l i k k u d e s t a l u s t e s t.
 Siinjuures tekib juba k a k s n o r m a t i i v -
s e t a l u s t, kusjuures eelarve annab p i n -
n a l o o m i s e ü l e s e a d u s e l e. Selle
 astme teevad läbi kõik riigid, kusjuures erine-
 vaks osutub vaid lõplikul kujunemisel s i d e s -
t u s n e n d e k a h e n o r m a t i i v s e
a l u s e v a h e l.¹⁾

oone saab eelarveks nimetada /Autor/.

1) Sellest muidugi hiljem dogmaatilises käsi-
 telus.

109 j.; - BUCK, op.cit., lk. 149 j.; - SCHANZ, op.cit.,
 109 j.; - YOUNG, op.cit., lk. 9 j.; - W.F. WILLOUGHBY,
 W.W. WILLOUGHBY and S. LINDSAY, The System of Finan-
 cial Administration of Great Britain, New York -
 London 1917.

a) Inglise eelarvemenetlus.

Ministries

Ministrid koostavad kula-
de kavad.

II osa. DOGMAATILINE KÄSITELU.¹⁾

3.pt. Sidesetuse kujunemine
finantsseaduste ja eelarve
vahel ennesõjaaegses õigu-
ses.²⁾

§ 7. Kehtiv eelarveõigus Ing-
lismaal.

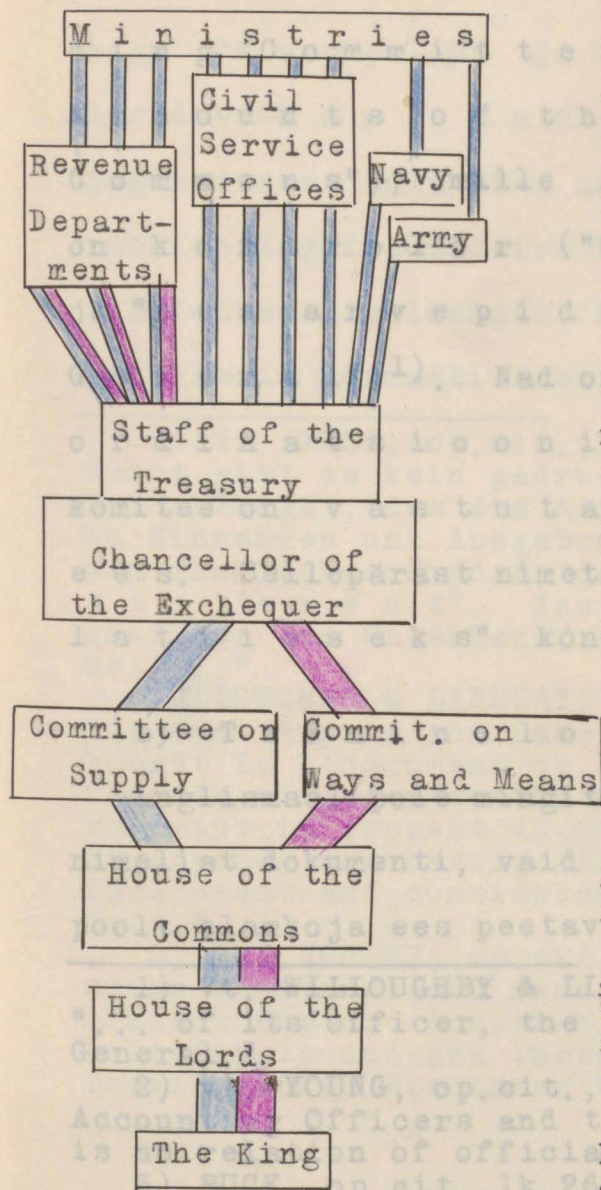
Et õieti aru saada Inglise eelarve iseloomust, pole liigne peatuda tema menetluse ning terminoloogia erisuste juures. Väikese ülevaate Inglise eelarve koostamisest püüab anda alljärgnev kava.³⁾

1) Õieti pole see osa küll täiesti puhtdogmaatilise ilmega, kuna siin käsitusele tulev õiguskord kehtis vast aastakümne tagasi. Ligemalt vaata sellest sissejuhatuses käsitusviisi kohta./Autor/.

2) Vt. eelmise § lõpp./Autor/.

3) Vrd. JEZE, op.cit., lk. 29 jj; - JEZE, Le Budget, lk. 60 jj; - BUCK, op.cit., lk. 149 jj; - SCHANZ, op.cit., 109 jj; - YOUNG, op.cit., lk. 9 jj; - W.F. WILLOUGHBY, W.W. WILLOUGHBY and S. LINDSAY, The System of Financial Administration of Great Britain, New York - London 1917.

a) Inglise eelarvemenetlus.



Ministrid koostavad kulu-
de kavad.

Ministeeriumid detailee-
rivad neid, kusjuures sis-
setulekute departmangud
lisavad tulude ettepanekud.
Eriline kord maksab maa-
ja mereväe suhtes.¹⁾

Varaamet koostab oma esi-
mese lordi juhtimisel eel-
arve ettepanekud.

Varakantsler juhib ette-
panekute koostamist ja
esitab need eelarve kor-
ras - "budget speech."

Alamkoda arutab komisjoni-
na eraldi kulusid ja tu-
lusid.

Alamkoda võtab kolmel lu-
gemisel vastu.

Ülemkoda annab kolmel lu-
gemisel nõusoleku.

Kuningas annab oma nõus-
oleku.

Skeem Nr.1.
Inglise eelarve-
menetlus.

1) Vt. YOUNG, op.cit., lk.28.-
WILLOUGHBY & LINDSAY, op.cit.,
lk.79.

Mis puutub kontrolli, siis toimub see alalise komisjoni kaudu ("Standing Committee on Public Accounts of the House of the Commons"), mille ametnikkudeks on kontrollör ("Comptroller") ja "peaarvupidaja" ("Auditor General")¹⁾. Nad on teineteise suhtes koordineatsioonitasemel.²⁾ See komitee on vastutav parlamendi ees. Sellepärast nimetataksegi seda "legislatiivseks" kontrolliks.³⁾

b) Terminoloogia.

Inglismaal pole mingit eelarve ("budget") nimelist dokumenti, vaid see seisab varakantsleri poolt alamkoja ees peetavas eelarvekõnes ("budget

1) Vt. WILLOUGHBY & LINDSAY, op.cit., lk.226: "... of its officer, the Comptroller and Auditor General."

2) vt. YOUNG, op.cit., lk.138: "As between the Accounting Officers and the Auditor General there is no relation of official chief and subordinate."

3) BUCK, op.cit., lk.268: "The legislative type of audit is exemplified by the English system, providing a trained staff agency, responsible to Parliament, whose findings are reviewed by a parliamentary committee."

speech")¹⁾, kuna aga eelarveettepanekuid kulude suhtes nimetatakse "e s t i m a t e s", nende kogu "S u p p l y" ja iga aasta määratavaid tulusid - "W a y s a n d m e a n s"²⁾. Sellest jagunemisest tulebki asjaolu, et meie ei saa rääkida Inglise eelarve kui tervikliku akti juuriidilisest iseloomust, küll aga tema ja ta üksikute osade normatiivsest tähendusest.

1) Vt. JÉZE, op.cit., lk.29: "I. Im englischen Recht gibt es kein gedrucktes Dokument unter dem Namen Budget, das die Aufstellung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben enthält, sondern nur ein mündliches Exposé, das sog. "b u d g e t s t a t e m e n t", das der Schatzkanzler jedes Jahr vor dem Unterhaus, das sich in seiner Gesamtheit."

WILLLOUGHBY & LINDSAY, op.cit., lk.226. "Just the contrary is the case in England. There the budget is a document or speech through which the finance minister outlines the policy of the Government in respect to revenues - the estimates of expenditure having already been laid before Parliament and considered in Committee of the House."

2) Vt. SCHANZ, op.cit., lk.84: "In der englischen Gesetzssprache nennt man die Staatsvoranschläge für die Ausgaben estimates, ihre Gesamtheit supply und den Inbegriff der jährlichen zu bewilligenden Einnahmen Ways and means."

sen sog. "Consolidated"

REIDL, op.cit., las...

de ist dadurch charakterisiert...

gaben in das Jahresbudget...

stellt, werden... ohne dass...

parlamentarischen Bewilligung...

JÉZE, id.

§ 8. Inglise eelarve norma-
tiivne tähendus.

a) Tema lo s a d e õ i g u s l i k t ä-
h e n d u s .

Kõik teadlased¹⁾ on ses suhtes ühisel veendu-
musel, et mitte kõigil sissetulekutel ega välja-
minekutel pole Inglise eelarves ü h e s u-
g u n e j u r i i d i l i n e t ä h e n d u s .

Osa väljaminekuid ("charges
on the consolidated fund")²⁾
on kindlaks määratud parlamendi
poolt seadusega a l a t i s e k s . Nende suhtes

1) Vt. JÉZE, *Theorie*, lk. 30 jj.; id., *Le Bud-
get*, lk. 60 jj. - BUCK, op.cit., lk. 149 jj.; -
NEIDL, op.cit., lk. 75 jj.; - NEUMARK, op.cit., lk.
339 jj.; - YOUNG, op.cit., lk. 65 jj.; - HATSCHEK,
Deutsches und preussisches Staatsrecht, II., Ber-
lin 1923, lk. 208 jj.

2) vt. NEUMARK, op.cit., loc.cit.: "... in Eng-
land... gilt ein grosser Teil der Ausgaben (und
der Einnahmen) als ein für allemal bewilligt, was
zur Folge hat, dass das Parlament bei den jähr-
lichen Budgetberatungen überhaupt nicht mit die-
sen sog. "Consolidated Fund Services" befasst wird."

NEIDL, op.cit., loc.cit.: "Die englische Metho-
de ist dadurch charakterisiert, dass gewisse Aus-
gaben in das Jahresbudget überhaupt nicht einge-
stellt, werden... ohne dass es einer jährlichen
parlamentarischen Bewilligung bedürfte."

JÉZE, id. Eingehung und Leistung wird jährlich vom Parlament

pole parlamendil sõnagi öelda ja nad kuuluvad vaid igaaastasele arvulisele hinnangule varakantsleri poolt. Ku Stamuntia, on selliseid "igaveseks" määratud tulusid. Nii et parlamendi kompetentsile kuuluv n. n. "contingent fund"-il põhjenevad tulud ja kulud.¹⁾

Selles osas suhtes on seaduse ja eelarve vahetõrk kujunenud selliseks, et viimasel siin mingit normatiivset tähendust pole, see osutub vaid majanduslikuks kalkulatsiooniks.²⁾

Ent teise osas kuuluvad ("supply services"), määrab parlament iga aasta eriliste seadustega ("Ways and Means Act", "Appropriation Act").³⁾

1) NEIDL, id.: "...Ebenso unterliegen auch die auf permanenten Steuern beruhenden Zuflüsse dieses Fonds nicht dem regelmässigen jährlichen Budgetverfahren."

2) JËZE, lk. 31: "Aus all diesen Feststellungen ergibt sich, dass im geltenden englischen Recht ein grosser Teil des Budgetinhalts keine rechtliche Bedeutung hat. Dieser Teil ist vielmehr nur eine arithmetische Schätzung finanzieller Art die von der Regierung allein vorgenommen wird."

3) vt. id., lk. 30: "Die Ausgaben dieser Art heissen 'supply services'; sie werden seitens der Regierung in den jährlichen, als 'estimates' bezeichneten Ausgabeübersichten aufgeführt, und die Ermächtigung zu ihrer Eingehung und Leistung wird jährlich vom Parlament

See parlamendi määramine omab Inglise õiguses sellise kaalu, et kulutisi ei tohi mitte ainult tegelikult sooritada, vaid ei tohi ka luua uusi kohustusi, mis pole parlamendi poolt lubatud. Samuti täiesti õigustatud ja ka teiste seaduste alusel olemasolevaid kulutusi ei tohi sooritada vastava loata. Selle järele valvab Inglismaal juba terav eelkontroll.¹⁾

Samuti kuulub osa tulusid parlamendi igaaastasele määramisele. Neid on küll vähe, kuna siia kuuluvad vaid teetoll ("tea duty") ja tulumaks

in besonderen Gesetzen erteilt, den sog. "Consolidated Fund Acts" oder "Ways and Means Acts" und der "Appropriation Act."

1) Vt. HATSCHKE, op.cit., loc.cit.: "Für die jährlich zu bewilligenden Ausgaben bedeutet die.... Nichtautorisation durch das Parlament, dass jene Obligationen auch nicht einmal geschaffen werden können. Handelt es sich um Schuldtitel, welche zwar gesetzlich bestehen, aber vom Parlament nicht bewilligt worden sind, so darf die Erfüllung dieser Obligationen... trotz ihrer gesetzlichen Unanfechtbarkeit nicht geleistet werden. Eine scharfe Kontrolle des Anweisungsrechts durch den comptroller and auditor general verhindert schon präventiv die Leistung solcher Zahlungen."

("i n c o m e t a x")¹⁾. Need leiduvad igaaastases seaduses, n.n. "F i n a n c e A c t."²⁾ Mis puut~~u~~ nende tulude määramise iseloomu, siis selle puudumisel p o l e ükski ametnik õ i g u s t a t u d nende t u l u d e h a n k i m i s e k s ja igal kodanikul on õ i g u s vastava maksu maksmisest k e e l d u d a.³⁾ Selläes osas püsib Inglise eelarve a b s o l u u t n e n o r m a t i i v n e t ä h e n d u s ja tal on siin sõna tõsisest mõttes s e a d u s e j õ u d. Siin tõestab inglise õigus oma põhilause, mille kohaselt ühtki penni ei tohi kulutada ega hankida

1) Vt. YOUNG, op.cit., lk. 65: "As already mentioned, authority for collecting the greater part of the taxes is derived from permanent statutes and needs no annual re-enactment. The tea duty and income tax alone need that;..."

2) Vrd. JÄZE, op.cit., loc.cit.: "Die nicht ständigen E i n n a h m e n werden jährlich vom Parlament in einem besonderen Gesetz, der sog. "Finance Act", angeordnet."

3) Vt. ibid. - HATSCHEK, op.cit., lk. 208: "Was die Einnahmen anbelangt, so dürfen alle Steuern, ... deren jährliche Bewilligung... nötig ist, nur dann erhoben werden, wenn sie in dem sog. jährlichen finance-act ermächtigt sind. Ist dies nicht der Fall, so dürfen die Beamten solche Steuern nicht erheben, und jeder Staatsbürger darf die Zahlung solcher unautorisierter Steuern verweigern."

parlamendi poolt antud seaduse autorisatsioonita.¹⁾

Selle igaaastase muutuse võimaluse tõttu tulude kompleksis eelarve kaudu ongi võimalik asiolu, et Inglismaal määratakse enne vajalikkude kulude kvantum, millele kohaldatakse siis tulud. See osutub Inglise eelarvemenetluse erisuseks.²⁾

Seega sisetus eelarve ja pindalooivate seaduste vahel on kujunenud järgmiseks: nad mõlemad on oma jõult võrdsed, ent absoluutsed. Kus üks esineb, muutub teine nulliks.

1) YOUNG, op.cit., lk.6: "The first principle is that no money can be got and none spent save under the authority of Parliament." - ibid.: "But every penny that is collected and every penny, that is spent is collected and spent under the authority of some Act of Parliament, permanent or temporary."

2) Vt. WILLOUGHBY & LINDSAY, op.cit., lk.267: "In England... The Government first determines what is the total of expenditure that must be provided for and proceeds to regulate taxation accordingly."

Vt. YOUNG, op.cit., lk.8: "...the taxpayer shall not be asked to find more money than is needed;... there shall be no waste in expenditure."

BUCK, op.cit., lk.51: "...the practice, the Cabinet is made completely responsible for the Treasury initiative, and no estimate or proposal

b) Tema õiguspoliitiline tähendus.

Eelarve on ja jääb Inglismaal poliitiliseks sanktsiooniks valitsuse tegevusele. Kabinet on vaid parlamendi komisjon, mida toetab rahvasaadikute enamus. Seni kui toetus püsib, võib kabinett kõike teha, mis ta tahab. Ent kui tal seda pole, tuleb tal kas ise lahkuda, või parlament laiali saata (muidugi kuninga läbi).

Viimasel juhul oleneb tema saatuse uue parlamendi enamuse tahtest.¹⁾ Seega eelarve suhetes on parlament kõikvõimas. Kuningal on küll vetoõigus, ent see on muutunud illusoorseks.²⁾ Kõik tulude ja kulude ettepanekud parlamendile tehakse kabineti poolt.³⁾ See võib neid arvustada ja

1) Käesolev hinnang Inglise parlamendi ja kabineti vahekorrale on pärit prof. dr. jur. J. VAABEL'i loenguist 1934/35 õppeaastal. (Autor.)

2) Vt. YOUNG, op.cit., lk. 9: "In financial business... the body of the state has two members, the legislative and the executive... The sovereign legislative power is with Parliament, subject to the Crown's formal power of veto, now mummified."

3) BUCK, op.cit., lk. 81: "...English practice, the Cabinet is made completely responsible for budgetary initiative, and no estimate or proposal

parandada.¹⁾ Selleks ongi igaaastased läbirääkimised alamkojas varakantsleri poolt peetava eelarvekõne ("budget speech") puhul, et sundida nende kaudu kabinetti teatud reformidele.

Parlamendi sanktsiooniõigus puudutab aga vaid eelarve muutuvat osa. See omabki siis ainult õiguspoliitilist tähenduse parlamendi surveabinõuna. Tundub, nagu olekski ta seks otstarbeks jäetud, kuna klassifikatsioon mingil muul alusel ei sobi.²⁾

c) Eelarve tervikuna kuulub ka Inglismaa parlamendi aktide hulka formaalses mõttes. Kuna nägime selgesti, et tema saabumiseks on vajalik seadusandlik tee. Ehkki ta koosneb väga mitmetest osadest, millistel oma erinev normatiivne tähendus ja mil-

can be considered by Parliament without its endorsement."

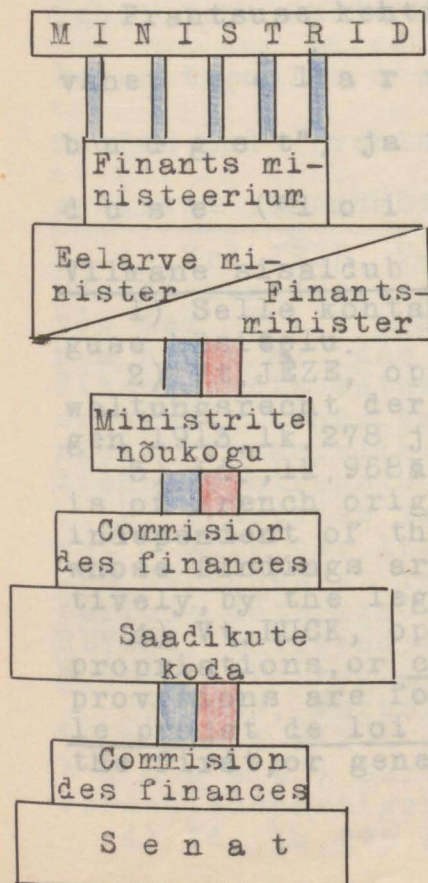
1) YOUNG, op.cit., lk.22: "Theoretically, Parliament has the right and opportunity to criticise and amend them."

2) Autori arvamine.

listest mitmed on ka üldaktide - seadusteid, kuulub Inglise eelarve tervikuna siiski üksikaktide sarja, olles muidugi siis vastavalt korraldise.¹⁾

§ 9. Kehtiv eelarve õigus Prantsusmaal.

a) Prantsuse eelarvemenetlus a. 2)



Üksikud ministrid koostavad oma kulude eelarved.

Need koostab, lisades oma kulud finantsministeerium. Ta valmistab ka tulude eelarve.

Selle vaatavad läbi koos eelarve- ja finantsminister ning viimane esitab selle kabinetile.

Kabinettt vaatab eelarve-ettepaneku läbi ja volitab finantsministrit seda alamkojas presidendi nimel ette kandma.

Enne vaatab ettepaneku läbi finantskomisjon, siis võtab ta vastu saadikute koda.

Enne vaatab läbi finantskomisjon, siis annab oma nõusoleku senat.

— kulud — tulud

Mis puutub kontrolli teostamisesse, siis toimub see Prantsusmaal riippumatu asutise kaudu. Seega on teostatud n.n. jurisdiktsiooniline kontroll, mis pole aga sugugi nii efektne, kui Inglise legislatiivne kontroll.³⁾

§ 10. Prantsuse eelarve normatiivne tähendus.

Prantsuse kehtivas eelarveõiguses tuleb teha vahet eelarve kui riisuguse ("loi de budget") ja teda saatva finantsaaduse ("loi de finances") vahel.

Viimane sisaldub eelarve esimeses peatükis⁴⁾ ja selle kohta vaata infra, kehtiva Eesti õiguse käsitlelu.

2) Vt. JEZE, op.cit., lk. 74 jj. - id., Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik, Tübingen 1913, lk. 278 jj. - BUCK, op.cit., lk. 165 jj.

3) id., lk. 968: "The judicial type of audit, which is of French origin, sets up a court of accounts, independent of the legislature and the executive, whose findings are reviewed, though often ineffectively, by the legislature."

4) Vt. BUCK, op.cit., lk. 149: "In France, the appropriations, or credits, and the tax and revenue provisions are formally embodied in a single bill, le projet de loi de finances, which is inserted in the first, or general, volume of the budget."

verschiedenartiger Rechtsgeschäfte."

4) Id., lk. 275, nota 1: "Für die Einnahmen, die aus

sisaldab seadusandlikke eeskirju¹⁾, s.t. abstraktseid üldnorme.

a) ~~Talla~~ Tulude ja kulude ees-
tähendus.

Eelarve ise sisaldab kõik riigi si-
setulekuid ja väljaminekuid²⁾.
Ent ka siin pole kõigil osadel ühesugu-
ne normatiivne tähendus.³⁾

Mis puutub tulude sse, siis tuleb siin
vahet teha ühelt poolt maksutulude ja
teiselt poolt munde tulude vahel. Viimaste
suhtes pole prantsuse eelarvel mingit õi-
guslikku tähendust,⁴⁾ vaid need põhjenevad vasta-

1) Vrd. JÉZE, Verwaltungsrecht, lk. 35: "Zunächst musste man das eigentliche Budget sorgfältig von dem Finanzgesetz (loi de finances), das es begleitet, unterscheiden. Das Finanzgesetz enthält Bestimmungen eigentlich gesetzgeberischer Natur (sowohl finanzieller wie nicht finanzieller), d.h. allgemeine und unpersönliche Rechtregeln..."

2) Prantsuse 1862.a. seadus määrab: "Le budget est l'acte, par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes de l'état pour une période déterminée." vt. JÉZE, Cours, lk. 7. - KOTLJA-REVSKI, Būdzetnoje pravo R.S.F.S.R. i S.S.S.R., Moskva - Petrograd, lk. 5.

3) JÉZE, Verwaltungsrecht, lk. 35: "Das Wort 'Haushaltsgesetz' ('loi des budgets') bezeichnet in Frankreich eine Menge verschiedenartiger Rechtsgeschäfte."

4) Id., lk. 275, nota 1: "Für die Einnahmen, die aus

vatel erinormidel. Maksutulu de juures
maksab aga igaaastane määrami-
se printsiip.¹⁾ See omab järgneva ju-
riidilise lahenduse: maksuseadused
ei tule vastaval aastal ra-
kendada selle muidu, kui nad ei
sisaldu eelarves.²⁾

anderen Quellen als den Steuern fließen, hat das Budget keine juristische, feststehende Bezeichnung. Dies ist nur ein Etat der Vorausberechnung. In der Tat sind die Rechtstitel dieser Einnahmen Rechtsgeschäfte, deren Gültigkeit und Rechtswirkungen ganz und gar vom Budget unabhängig sind: Verkäufe, Mieten, Schenkungen, Testamente, usw." - JÈZE, Theorie, lk. 35: "Für andere als Steuern einnehmen hat das Budget keine rechtliche Bedeutung; es ist in dieser Hinsicht lediglich ein Voranschlag."

1) Vrd. HATSCHER, op. cit., lk. 208: "In Frankreich gilt als Rechtsgrundsatz das Prinzip der jährlichen Steuerbewilligung. Verweigert sie das Parlament, dann darf kein Beamter die Steuern erheben und alle Steuervorschreibungen, welche trotzdem vorgenommen werden, sind null und nichtig." - JÈZE, Traité des finances, 1910, lk. 70 ff.

2) JÈZE, Verwaltungsrecht, lk. 275: "a) Was die Steuereinnahme anbetrifft, so gibt das französische Budget den Verwaltungsbeamten die Ermächtigung Steuer Gesetze anzuwenden. Es ist eine Grundregel des öffentlichen französischen Rechts (sie besteht nicht in allen Ländern) dass die Steuer Gesetze keine unbeschränkte Vollziehungskraft enthalten. Sie können durch die Verwaltungsbeamten angewandt werden nur in dem Masse, als die Genehmigung dazu jedes Jahr ausdrücklich gegeben wurde..."

der öffentlichen Dienste zu machen, die bis zu gewissen Summen reichen können."

JÈZE, Theorie, lk. 32: "Es gibt Forderungen, die bereits zu Lasten des Staats-

Siin omab eelarve tingiva tähenduse pindalooivate maksuseaduste rakenduse suhtes.

Ent sellel tulude lubamisel pole seotud iseloomu kulude suhtes, kuna see ei seo lubatud tullaallikat vastava kuluotstarbega.¹⁾

Kuullude²⁾ osas tuleb vahet teha lubaduste vahel, mil eamta soole vaiaid kohustusistustäitena ning uusia kohustusistustustäitena.³⁾ Esimeste suhtes osutub eelarve "täit-

1) id., lk. 287: "Die Ermächtigung, die Steuereinnahmen einzuziehen, bindet nicht speziell jede Einnahme an eine bestimmte Ausgabe."

2) JEZE, Theorie, lk. 32: "Oeffentlichhe Ausgaben. - Das Budget enthält den Vorschlag und die Ermächtigung für warlele Ausgaben; aber diese Ermächtigung hat nicht für alle Ausgaben die gleiche rechtliche Bedeutung."

3) JEZE, Verwaltungsrecht, lk. 36: "Die Untersuchung führt dazu, im Budget der Ausgaben zu unterscheiden zwischen Ermächtigungen, Schulden einzuweisen, also persönliche Rechtsstellungen zu schaffen (Beschaffung der Bedarfsgegenstände) und Ermächtigungen, bestehende Schulden zu bezahlen (Aufwand für Zinsen und Amortisation der Staatsschuld, Aufwand für Pensionen)." id., lk. 275: "Was die öffentlichen Ausgaben betrifft, so gibt das französische Budget den Verwaltungsbeamten die Bewilligung, bestehende Schulden zu bezahlen und neue Schulden für die Ausübung der öffentlichen Dienste zu machen, die bis zu gewissen Summen reichen können."

JEZE, Theorie, lk. 32: "Es gibt Forderungen, die bereits zu Lasten des Staats-

missivolituseks" ("Zahlungsermächtigung") täita neid kohustusi. Teiste suhtes osutub see aga volituseks uusi kohustusi ~~ka~~ luua ja neid ka täita.¹⁾

Mida see tähendab? See tähendab, et 1) valitsus ei tohi sõlmida kohustusi, millel on pikaajaline iseloom,²⁾ kuna nende saatus oleneb igaaastasest parlamendi otsusest,³⁾ 2) kui valitsus sõlmib kohustusi par-

schatzes bestehen oder deren Entstehung nicht von Rechtsakten abhängt, die von den Verwaltungsbeamten vollzogen werden; hinsichtlich ihrer enthält das Budget lediglich eine Zahlungsermächtigung."

1) ibid: "Hinsichtlich der Forderungen, die erst zukünftig zu Lasten des Staates begründet werden und die entstehen aus oder abhängen von Rechtsakten der Verwaltungsbeamten, erteilt das Budget der Verwaltung die Ermächtigung, die Rechtsakte, in verfolge derer die Verpflichtungen entstehen, bis zur Höhe der vom Budget festgesetzten Summe zu vollziehen. Hierher gehören."

2) S.t., mis kuuluvad täitmisele mitme aasta jooksul /Autor/.

3) ibid.: "Eine bedeutsame Folge des Grundsatzes der Jährlichkeit der Ausgaben ist das Verbot für die Verwaltung, vorbehaltlich an der weitiger gesetzlicher Ermächtigung, Subventionen für mehrere Jahre zu bewilligen oder langfristige Verträge abzuschließen."

E u g für die Erhebung bestimmter Staatsin-

lamendi loata, siis pole need veel tühised, ent nende täitmine seisub kuni vastava krediidi avamiseni.¹⁾

Seega kokkuvõttes: kulude alal osutub eelarve ühelt poolt tingivaks aktiks, milleta olemasolevad kulunormid ei tule rakendusele²⁾ ja teiselt poolt osutub ta ise kulutisi loovaks normiks.

Kokkuvõttes võib prantsuse eelarvet tema normatiivse iseloomu suhtes mõista kui "tingivat akti" ("acte condition")³⁾ maksu-

1) id., lk. 33 j.: "Das Fehlen einer Ermächtigung wird daher nicht sanktioniert und kann nicht sanktioniert werden durch die rechtliche Nichtigkeit des Akts gegenüber Dritten. Der vom Minister ohne budgetäre Ermächtigung vollzogene Rechtsakt ist gültig, jedoch muss der Gläubiger des Staates eine budgetäre Ermächtigung abwarten, bevor eine Bezahlung seiner Forderung erhält."

2) Vt. JÉZE, Verwaltungsrecht, lk. 284: "Die Budgetbewilligungen... müssen vorher erteilt werden. Die Verwaltungsbeamten müssen... vom Parlament die Ermächtigung erhalten."

3) Vt. HATSCHÉK, op. cit., lk. 208: "Die Bedeutung der parlamentarischen Budgetbewilligung fasst das französische Recht als einen sog. "Acte-condition" auf, d. i. ein Rechtsakt, der die Bedingungen für die Erhebung bestimmter Staatsein-

tulude hankimisele ja kulude sooritamisele. Nii osutub siin sisetus pindaloovate seaduste ja eelarve vahel selliseks, et esimesed tulevad suuremalt osalt (peale väikese tulude osa) rakendusele vaid tingimusel, et eelarve neid konkreetsel aastal ametkonnal rakendada lubab. Osa kulude suhtes osutub aga eelarve ainsamaks normatiivseks aluseks.¹⁾

b) Prantsuse eelarve kui terviku tähendus.

GASTON JÉZE²⁾ väidab prantsuse eelarvel olevat nahmen und die Leistung aller Staatsausgaben ansieht. Dieser "Acte-condition" muss jährlich geschaffen werden."

1) Vrd. JÉZE, Theorie, lk. 36: "Das französische Staatsbudget ist nach allem das regelmässig sich wiederholende Rechtsgeschäft (Akt), durch das alljährlich die Gesamtheit der staatlichen Ausgaben und Einnahmen im voraus veranschlagt wird; dieses Rechtsgeschäft enthält die Ermächtigung zur Zahlung aller Ausgaben, zur Eingehung bestimmter Ausgaben sowie die Ermächtigung, alle Steuer-einnahmen entstehen zu lassen und zu erheben."

2) JÉZE, Verwaltungsrecht, lk. 275: "In Frankreich hat das Budget drei wesentliche Eigenschaften:

3 tähendust. Ta olevatä l. m a j a n d u s p l a a n, 2. j u r i i d i l i n e t o i m i n g ja 3. p o l i i t i l i n e a k t.

Kahtlemata on eelarve m a j a n d u s p l a a n, ent see ei määra veel tema juriidilist ilmet. Ent sellisena kannab ta tänu oma "a a s t a s u s e" printsiibile t ü k e l d a t u d i l m e t.¹⁾ Ent see külg pole meile tähtis. Pigemini kaks viimast.

Mis puutub eelarvesse kui j u r i i d i l i s e s s e a k t i, siis niivõrd, kui saab rääkida temast kui tervikust,²⁾ on ta kahtlemata l e-

1. Es ist ein F i n a n z p l a n.

2. Ein R e c h t s g e s c h ä f t.

3. Ein p o l i t i s c h e r A k t."

1) JĚZE, Theorie, lk. 34: "Man hat den Grundsatz der Jährlichkeit der Ausgaben stark kritisiert... Der Grundsatz der Jährlichkeit, so sagt man, zerstückelt die bestausgearbeiteten Programme."

- BAUDIN, Le Budget et le déficit, 1910, lk. 187 jj.

2) JĚZE, Verwaltungsrecht, lk. 36: "Wie man sieht, wär nichts bedenkllicher, als sich an den geläufigen Ausdruck loi bugitaire, loi de finances zu halten und zu glauben, dass es sich hier um ein einfaches Rechtsgeschäft handelt... dessen rechtliche Natur zu erklären möglich wäre. In Wahrheit ist hier eine Gesamtheit von Rechtsgeschäften verschiedener Natur vorhanden, die in derselben Urkunde vereinigt sind."

Ent selle "Urkunde" õiguslikku ilmet võib ikkagi määrata /Autor/.

g i s l a t i i v a k t f o r m a a l s e s i l
 m õ t t e s.¹⁾ Mis puutub ta materiaalsesse funkt-
 siooni, siis on raske seda määrata, kuna prantsuse
 juristid ise sellest on loobunud.²⁾ Ent kahtle-
 mata ta tundub olevat ü k s i k a k t,³⁾ kuna
 konkretiseerib olustikku teatud kindlaks ajaks.
 Ja sellisena on ta siis muidugi e k o r r a l d i s⁴⁾

Ehkki ta s i s a l d a b endas ka ü l d a k t e .

P o l i i t i l i s e s s u h t e s e e l a r v e
 omab Prantsusmaal kaalu p o l i i t i l i s e

s a n k t s i o o n i n a v a l i t s u s e
 t e g e v u s e l e , kuna selleta pole võimalik

1) id., lk. 279: "Das Verfahren, dass die Kammern für die Bewilligung des Budgets befolgen, erinnert oft an dasjenige der eigentlichen Gesetzgebung."

2) Vt. JEZE, Theorie, lk. 73: "Man hat in Frankreich nicht die rechtliche Analyse vorgenommen, die die Unterscheidung von Budgets und Gesetzen im eigentlichen Sinne gestattet. Das Budget wurde allein auf Grund der Tatsache, dass es von den Kammern votiert wird, als ein Gesetz betrachtet und dementsprechend behandelt."

3) Prantsuse õigus ei tee ka vahet, kas vasta-
 vad eelarvega lubatud olemasolevad kulud põhjene-
 vad seadustel, või muudel madalamal jõuastmel asu-
 vail normidel.

Vrd. ESMEIN, Droit constitutionnel, 1909, lk. 905;
 - DUGUIT, Droit constitutionnel, 1907, lk. 940;

4) Sellest vaata infra, kehtiva Eesti õiguse
 osas. /Autor/.

seadusi rakendada ja kuna p a r l a m e n d i l s -
on täielik eelarveettepaneku m u u t m i s e
õ i g u s .¹⁾

§ 11. K e h t i v e e l a r v e õ i g u s P õ h -
j a A m e e r i k a Ü h e n d r i i g e s .

a) U S A e e l a r v e m e n e t l u s .²⁾

Parlamendi Legislative
kulud lähe- Establish-
vad kohe- ment
presidendi Senat
kätte. Täiskogu

D E P A R T M A N G U D			Treasury
Eelar- veamet- nik	"	"	"
Chef	"	"	"

Budget-Bureau

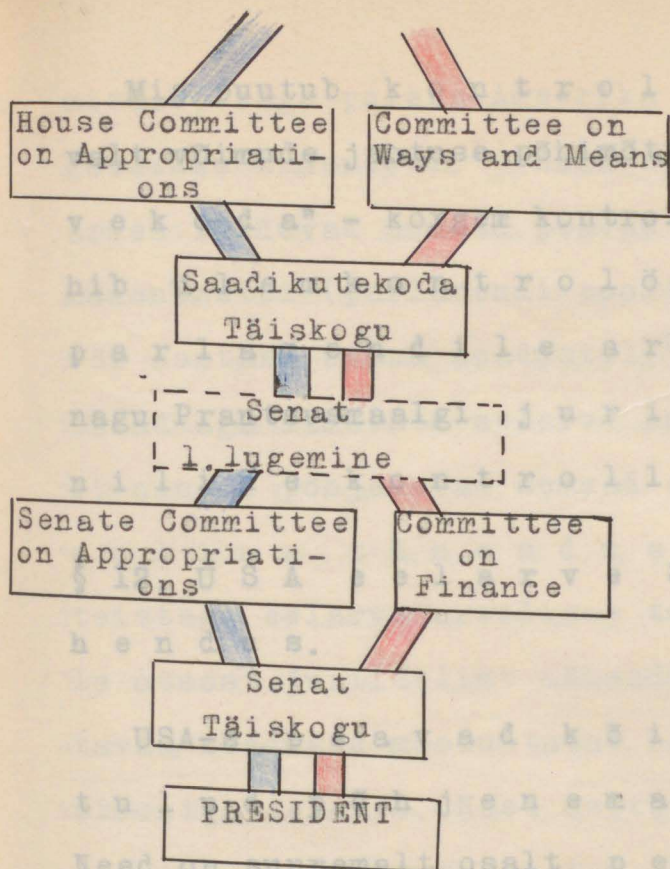
President

Saadikutekoda

1. lugemine.

Üksikute minis-
teeriumide kulu-
de eelarved saa-
detakse pärast
koostamist eel-
arveametniku
poolt ja kont-
rolli "cheffi"

poolt eelarve bü-
roosse. Tulude eelarve
koostab riigikassa ja
saadab selle otse presiden-
dile.
Eelarve büroo koostab kulude
ettepanekud ja saadab presi-
dendile.
President saadab selle edasi
koos ettepanekutega uute tu-
luallikate leidmiseks parla-
mendile.
Saadikutekoda peale esimest
lugemist saadab nii kulude
eelarve, kui ka presidendi
ettepanekud maksuseaduste



muutmiseks erikomisjonidesse läbivaatamisele. Siit lähevad mõlemad saadikutekoja täiskogusse vastuvõtmisele.

Senat peale esimest lugemist jagab samuti eelarve kahe komisjoni vahel, kes selle revideerivad ja siis

senati täiskogule kinditamiseks esitavad, kust siis valminud ettepanekud presidendile väljakuulutamiseks saadetakse.

Skeem Nr. 3
USA eelarvemenetlus.

— kulud

— tulud

1) BUCK, op.cit., lk. 82: "Under the French system, the Ministry is responsible only for the initial financial plan. Parliament reserves the right to change this plan in any way it sees fit, or to substitute a new plan."

2) Vt. WIELAND, op.cit., lk. 18 jj.

— BUCK, op.cit., lk. 166 jj.

— JEZE, Theorie, lk. 88 jj.

— BUCK, Public Budgetting, New-York - London, 1929., lk. 26 jj.

— WITT, op.cit., lk. 98 jj.

Mis puutub kontrolli,¹⁾ siis on vastavalt võimude jaotuse põhimõttele "ülem arvekooda" - kõrgem kontrollinstituuat, mida juhib ülemkontrollöör, kes annab parlamendile aru. Seega esineb siin nagu Prantsusmaalgi jurisdiktsiooniline kontrolli tüüp.

§ 12. USA eelarve õiguslik tähtsusega eelarve arvulises dokumendis, mille põhendust.

USA-s peavad kõik kulud ja tulud põhjenema seadustel. Need on suuremalt osalt permanentseid. Vaid üksikud neist kuuluvad igaaastasele vastuvõtmisele.

See olukord on viinud mõne autori vaele-

1) Vrd. WIELAND, op.cit., lk. 48: "Die Oberrechnungskammer steht also unter Aufsicht und Leitung des Generalkontrollleurs der Vereinigten Staaten und ist, von allen Verwaltungsbehörden völlig unabhängig, nur dem Kongress verantwortlich."

- id., lk. 55: "Der Generalkontrollleur hat ferner dem Kongress einen Sonderbericht über jede Ausgabe und jeden Vertragsabschluss zugehen zu lassen, die seitens irgendeiner Abteilung oder Behörde unter Verletzung der bewilligungsgesetze vorgenommen wurden."

misele, nagu poleks Ameerika eelarvel mingit õiguslikku tähendust.¹⁾ Seda seepärast, et kõik eelarves leiduvad summad peavad põhjenema kas permanentsetel (parlamendi poolt varem vastuvõetud) või aastaks antud seadustel.²⁾ Viimased moodustavad aga ilmsesti eelarve enese. Pole oluline, et nendel põhjenevad summad esinevad vaid arvulises eelarve tähendusesena koos kõigi teistega eelarve arvulises tokumendis, millel pole otsest juriidilist tähendust. Ka iga aasta antavad seadused moodustavad koos arvulise kalkulasiooniga eelarve. Need osutuvad normatiivselt vastavaid kulusid ja tulusid loovateks.

1) Vt. BUCK, Budgeting, lk. 5: "Finally, the budget is without any legal status in the United States. In other words, the financial plan contained in the budget is never enacted into law as such."

2) Vt. ibid.: "These bills, not the financial plan contained in the budget, are then enacted into law by the legislative body. Hence, the expenditure side of the budget may be found in one or several appropriation acts. These acts may be either annual or permanent..." - ibid.: "Likewise, the income side of the budget may be found in several tax or revenue acts. These acts are usually permanent... or annual."

connection with it, previous appropriation and revenue acts standing unchanged."

Entmis puutub siidestussele permanentsete seaduste ja eelarve vahel, siis pole siia - kord vastu võetud kulu või tulumäärava seadusega seob teendeparlament. Ses osas pole parlamendil midagi öelda - ta sisaldab eelarvetokumendis vaid informatsiooni mõttes.¹⁾

Ka USA eelarve on legitiimne formaalses mõttes. Seda näitab juurba menetlus. Jatkuigi ta sisaldab ka rohkesti üldakte, jääb ta ikkagi üksikaktiks - korraldiseks.

Seega võib Ühendriikide kongress oma mõju eelarve kaudu avaldada vaid muutuvas osas, mis pole aga kuigi oluline.

Ühendriikides on läbi viidud kõige selgemini võimude jaotus - parlament ja valitsus on hoopis eriorganid. Siinjuures paistab USA-s silma

1) Vt. id., lk. 6: "This means, in many cases, that, for part of the expenditures and nearly all of the revenues, the budget, as proposed, is based on authorizations already made by the legislative body. In such cases, the budget, as adopted, is essentially an administrative plan, since the legislative body has taken very little legal action in connection with it, previous appropriation and revenue acts standing unchanged."

tendents vähendada eelarve õiguslikku ja sellega ühtlasi poliitilist tähendust surveabinõuna valitsusele. Siin kujuneb eelarve tõesti rohkem majanduspoliitiks, milline tendents nagu hiljem näeme, mujal vastukõla leiab. Ent see läbi pole veel öeldud, et eelarve suhtes viimane sõna on öelda valitsusel.¹⁾ Ei, kongress määrab ikkagi eelarve sisu, tehes oma poliitikat seadusandluse teel - nii permanentsete, kui ka igaaastaste seaduste kaudu.²⁾ Ent eelarve, ehkki ta sisaldab vaid arvulist materjali, osutub aktiks, mille kaudu on võimalik kongressil tutvuda valitsuse kava-ga.³⁾

1) Nagu seda arvab WITT, op.cit., lk.79: "Das Budget der Vereinigten Staaten ist nun eine in sich abgeschlossene Botschaft des Präsidenten."

2) Vt. id., lk.23: "Die Kompetenz des Parlaments für die Finanzgesetzgebung reicht in den Vereinigten Staaten viel weiter als in den anderen Ländern."

3) JEZE, op.cit., lk.X: "Das Gesetz von 1921 sucht den politischen Charakter des Budgets als eines Regierungsprogramms hervorzuheben... Freilich bleibt noch viel zu tun, damit der Kongress darauf verzichtet, die Finanzvorschläge der Regierung umzustossen: es sind eben hundertjährige Gewohnheiten zu überwinden."

§ 13. Eelarve õigus Saksamaal.
kuni aastani 1933. aadl. sotsiaals-
minei.¹⁾ Eelarve suhtes.³⁾

a) Saksa eelarve menetlus,²⁾ on märksa lihtsam, kui see oli teistes eelpoolmainitud riikides. Eelarve läheb tervikuna ühest instantsist teise edasi.

Finanzminister.

Finantsminister koostab eelarvekava ja saadab selle valitsusele.

Reichsregierung.

Valitsus peab seda pooldama.

Reichsrat

Siis esitatakse see parlamendile. Esmalt riiginõukogule ja siis

Reichstag

riigipäevale, kus ta mõlemas kohas kolmel lugemisel läbi käib.

Präsident

President kuulutab vastuvõetud eelarve välja.

Volksentscheid

Ta võib anda aga ka eelarve rahvahääletusele.

Skeem Nr. 4.
Saksa eelarvemenetlus.

— kulud

— tulud

1) Siinkäsitletud eelarve õigus üldjoontes kehtib tänapäevani. Ent natsionaalsotsialismi režiimiga on pandud maksma eriline olukord, millega Saksa praegune eelarve omab hoopis erisuguse õigusliku ilme. Ent varemkehtinud õiguse käsitlel on tähtis, kuna

b) Põhiseaduslikud alused.

Veimari 1919.a. põhiseadus seab üles kaks põhimõtet eelarve suhtes.³⁾

1) Kõik sissetulekud ja väljaminekud peavad sisalduma eelarve teooriad on tihedalt seotud valitusega seaduse ja

2) eelarve koostatakse enne majapidamisaasta algust ja antakse väljaseadusena.

Seejuures käib eelarvega koos eriline seadus eelarve vastuvõtmise kohta. See võib sisaldada ka muid riigi majapidamisega ühenduses olevaid eeskirju. Seda ei tule ära segada eelarve enesega.⁴⁾

see osutab eriaastat sidestuse kujunemises eelarve ja pindaloovalate seaduste vahel. /Autor/.

2) Vt. NEUMARK, op.cit., lk. 58 jj.
3) Vt. ZORN, op.cit., lk. 122: "...der Weimarer Verfassung... Grundsätze: Alle Einnahmen und Ausgaben müssen durch den Staatshaushalt festgestellt werden (Art. 85, Abs. 1); "Die Meinungsverschiedenheit über die rechtliche 2. der Staatshaushalt muss vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz verabschiedet werden (Art. 85, Abs. 2);"
- JEZE, Theorie, lk. 9: "Art. 85, Abs. I und II der Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 lautet: "Alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden. - Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Rech-

§ 14. Saksa eelarve õiguslik iseloom teooriate arvustustuleks.¹⁾

Saksa eelarve õiguslikku iseloomu puudutavad algatas seda Saksaal kolm teadlast. Teinesteooriad on tihedalt seotud vaieldusega seaduse jagamise suhtes formaalseks ja materjalseks.²⁾

Sakslastele omase põhjalikkusega leiab see küsimus laialdast arutelu, kusjuures esineb kaks

nungsjahrs durch ein Gesetz festgestellt."

4) Vt. LABAND, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, IV, Tübingen 1914, lk. 528: "Es ist zu unterscheiden zwischen dem Gesetz, betreffend die Feststellung des Haushaltetats, und dem Etat selbst, welcher als Anlage beigefügt ist. ... Es kann das Gesetz aber überdies Anordnungen enthalten, welche mit der Finanzwirtschaft... in Zusammenhang stehen."

1) Selles suhtes on edasi anda võrdlemisi mahukas ja erinev literatuur. /Autor/.

2) Vt. LANDAU, Das Budgetrecht in Russland, Berlin 1912, lk. 35: "Für die zurzeit herrschenden Budgettheorien ist das Problem: - ob es einen besonderen Begriff des Gesetzes im materiellen Sinne und einen solchen im formellen Sinne gebe - im gewissen Masse präjudiziell." - LABAND, op.cit., lk. 577: "Die Meinungsverschiedenheit über die rechtliche Natur des Budgets ist... verflochten mit der Kontroverse, ob die Unterscheidung von Gesetzen im materiellen... und im formellen Sinn wissenschaftlich berechtigt... ist;..."

bat überhaupt das ganze Detail des Staatshaushalts mit der Gesetzgebung in jenem Sinn Gemein?"

lahkuminevat kooli, milledest üks pooldab seaduste jagamist formaalseteks ja materjaalseteks, teine on aga absoluutselt selle vastu. Nende vahel leidub veel terve rida kompromissvaateid.

Algatas seda Saksamaal kolm teadlast. Esimesena MALCHUS¹⁾ seadis ülesse lause, et iga riigiarve peo loe seadus, vaid on riigi majapidamises aluseks olev juhul üksinorm. Samuti arvab ROTTECK,²⁾ et eelarve on vaid arve - administratsiooni akt. Ja lõpuks PEIZER³⁾ võr-

1) Vt. MALCHUS, Politik der inneren Staatsverwaltung, Heidelberg 1823. Bd. 2, lk. 182: "Das Budget ist kein Gesetz, sondern nur eine eventuelle Norm und Grundlage für die Finanzverwaltung."

2) Vrd. ROTTECK, Lehrbuch des Vernunftrechts, Stuttgart 1835, Bd. IV, lk. 444 j.: "/ist/"... das Budget an und für sich kein Gesetz, sondern eine Rechnung, ein Akt der Administration."

3) PEIZER, Das Recht der Steuerverwilligung, Stuttgart 1836, lk. 17: "...Ihrem wissenschaftlichen Begriff nach, hat es die Gesetzgebung immer nur mit mehr oder minder allgemeinen Normen zu tun, wodurch die Rechte und Verbindlichkeiten der Staatsbürger unter sich und gegenüber der Staatsgewalt bestimmt werden... Was hat aber eine Schätzung des Ertrags der Domänen und anderer Staatseinnahmen, die Regulierung sämtlicher Staatsausgaben im einzelnen und für bestimmte Jahre, ... was hat überhaupt das ganze Detail des Staatshaushalts mit der Gesetzgebung in jenem Sinn Gemein?"

Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde, Berlin 1871, lk. 11 jj.

reeldes eelarvet, kui riigimajapidamise detaileeringut, seadusega, mis peab olema kodanikele ja õigusi ning kohustusi loov üldnorm, jõuab otsusele, et neil kahel pole midagi ühist. Ta olevat vaid selles mõttes seadus, et teda seadusandlikul teel vastu võetakse. Oma olemuselt ja sisult olevat ta vaid haldusakt.¹⁾

Küsimus, mis siis õieti eelarve on, seadus, haldusakt, või midagi muud? Samuti, milliseid tagajärgi tuletab eelarve esinevast juriidilisest loomusest, on käsitlust leidnud Saksamaal tohutusuuures literatuuris, mille kohta olgu alljärgnevalt lühikene kokkuvõtte autorite järele:

a) LABAND'i teooria.

LABAND²⁾ õpetab, et moodsas õiguses sõna "seadus" esineb kahesuguses tähend-

1) LANDAU, op.cit., lk.39: "Das Budgetgesetz ist auch nach PFIZER nur im letzteren Sinne Gesetz, seinem Wesen und Inhalte jedoch überwiegend ein Verwaltungsakt."

2) Vt. LABAND, op.cit., lk.524 jj, - id., Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde, Berlin 1871, lk.11 jj.

dus es: 1) seadus materjaalses mõttes peab omama teatud normatiivse sisu¹⁾ ja 2) seadus formaalses mõttes peab olema seadusandliku meenetluse tulemus. Teiste sõnadega 1) seadus materjaalses mõttes on iga akt (määrus, korraldis jne. formaalses mõttes), mis on seaduse sisuga ja 2) seadus formaalses mõttes võib olla iga akt (määrus, korraldis jne. materjaalses mõttes), mis saabub seadusandluse teel. Sellekohaselt ongi eelarve seadus formaalses mõttes. Ta on küll seadusandliku menetluse tulemus (ja nimetatakse põhiseaduses ka seaduseks),²⁾ ent oma sisult

1) KELSEN, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, Tübingen 1923, lk. 541: "Die von LABAND begründete Lehre... charakterisiert: 1. Die Form des Gesetzes kann auch einen Inhalt haben, der einen Rechtsatz nicht darstellt. 2. Die Form der Verwaltung kann auch einen Rechtssatz zum Inhalte haben." Erübrigt noch hinzuzufügen, dass diese Lehre als Gesetz im Formellen Sinne jedes Produkt des Gesetzgebungsprozesses erklärt, während als Gesetz im materiellen Sinne ein Akt der Gesetzgebung oder Verwaltung dann gilt, wenn er einen Rechtssatz zum Inhalte hat.

2) LABAND, Staatsrecht, lk. 524: "Wenn demnach Art. 69 der Reichsverfassung den Satz enthält: "der Reichshaushaltsetat wird durch ein Gesetz festgestellt", so ist der Sinn desselben der: "der Reichshaushaltsetat wird... im Wege der Gesetzge-

on ta ikkagi haldusakt. Seega pole ta seadusmaterjaalses mõttes.

Sellest teeb ta reahjäreldusi: vaid on õigus-

1) olemasolevatel seadustel; põh-
janevaidkulusid; peab parlament
lubama,¹⁾ see osutub vaid nende "vajalik-
kuseatunnustuseks";²⁾ ised eel-

2) ainult veelarvega loodava-
te kulude suhtes on parlamendil mää-
ramise õigus;³⁾

3) seadusel põhjenevate sissetuleku-
bung festgestellt."

1) id., lk. 532: "...dass das Ausgabenbewilligungs-
recht des Reichstages durch die bestehenden Reichs-
gesetze und Institutionen gebunden und beschränkt
ist, und dass Ausgaben, welche zur Durchführung und
Aufrechterhaltung derselben erforderlich sind, von
ihm nicht verweigert werden dürfen."

2) ibid.: "Ihre Bewilligung ist eine staatsrecht-
liche Pflicht des Reichstages und hat nicht den
Charakter einer Zahlungsermächtigung..., sondern
eines Anerkenntnisses der Notwendigkeit... der Aus-
gabe."

3) ibid.: "Die Ausgaben zerfallen... in zwei Ka-
tegorien... Die ersteren dürfen von dem Reichstage
nach Belieben verweigert werden, und ihre Genehmi-
gung hat den Charakter einer wirklichen Bewilli-
gung, ohne welche die Reichsregierung zur Leistung
dieser Ausgaben überhaupt nicht ermächtigt ist.
Die anderen..."

te suhtes pole parlamendil sõnagi
õeldagi;¹⁾

4) valitsus pole kohustatud, vaid on õigustatud tulusid hankima;²⁾

5) samuti kehtib ka väljaminekute suhtes;³⁾

6) ka kõrvalekaldu mis eelarvest on lubatud, ent nende tarvilikkuse eest vastutab valitsus hiljem parlamendi ees;⁴⁾

1) id.lk.583: "Was die Einnahmen des Reiches anlangt, so spricht die Reichsverfassung von einer Bewilligung derselben seitens des Reichstages oder durch das Etatgesetz nicht.

2) id.lk.543: "Es wäre ein völliges Verkennen der Bedeutung des Etatsgesetzes, wenn man in demselben einen Befehl an die Regierung erblicken wollte, alle etatsmässigen Einnahmen der Reichskasse zuzuführen."

3) id., lk.544: "Staatsrechtlich aber erscheinen alle Ausgabenpositionen des Etats nur als Ermächtigung der Regierung, dieselben zu leisten, so dass ihre Nichtleistung oder Ersparung weder eine juristische Verantwortlichkeit begründet, noch einer Genehmigung des Reichstages bedarf."

4) Vt. ibid.: "...die ausseretatsmässigen Ausgaben. Dass die Regierung für dieselben die Bewilligung des Reichstages nachsuchen muss, ... ist ... von keiner Seite in Zweifel gezogen worden. ... Dadurch, dass man eine Ausgabe in den Verwaltungsplan nicht aufgenommen hat, folgt doch sicherlich nicht, dass man verboten habe."

7) eelarve puudumisel võib valitsus jätkata oma tegevust ka ilma selleta omaalvastutusele.¹⁾

Seega kokkuvõttes leiab ta, et eelarve materjalne tähendus seisab selles, et valitsus sellega ette ära vastutusest vabastataks, seda muidugi siis, kui selles tki nni peab.²⁾ Eelarve formaalne tähendus seisab selles, et ta on tagasi võetud ja teda saab muuta kuid seadusandluse teel.³⁾

1) id., lk. 552: "...dass bei Mangel eines Etatsgesetzes diese Wirkung nicht eintritt; also nicht, dass die Regierung die Verwaltungstätigkeit einstellen müsse, sondern dass sie dieselbe auf eigene Verantwortlichkeit fortführt."

2) id., lk. 540: "Die materielle Wirkung besteht in der im voraus erteilten Entlastung der Regierung von der Verantwortlichkeit... bei der Führung der Verwaltung den Ansätzen des Etats gemäss..."

3) ibid.: "2. Die formelle Gesetzkraft des Etatsgesetzes ist ganz dieselbe wie bei allen anderen Gesetzen. Sie besteht darin, dass das Etatgesetz auf keine andere Art als im Wege der Gesetzgebung aufgehoben oder verändert werden kann, dass also weder der Bundesrat noch der Reichstag die erteilte Zustimmung einseitig zurücknehmen, modifizieren, einschränken oder ausdehnen... können."

10) Vt. JELLINEK, Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder, 1. Teubners Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde, 1. Abt. 2. Bd., 2. Heft,

LABANDi vaadete pooldajate hulka kuulub terve rida saksa teoreetikuid: G.MEYER¹⁾, GNEIST²⁾, GERBER³⁾, SELIGMANN⁴⁾, GAREIS⁵⁾, PRAZAK⁶⁾, BORNHAK⁷⁾, SEYDEL⁸⁾, ANSCHÜTZ⁹⁾ ja terve hulk teisi jagavad igati tema seisukohta.

b) J E L L I N E K'i õ p e t u s¹⁰⁾ on väga

1) MEYER, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, München - Leipzig 1919.

2) GNEIST, Gesetz und Budget, Berlin 1879, lk. 134 jj.

3) GERBER, Grundzüge des Staatsrechts, 3.Aufl. 1880, lk.163 jj.

4) SELIGMANN, Der Begriff des Gesetzes 1886, lk.83 jj.

5) GAREIS, Allgemeines Staatsrecht (i.Marquards Handbuch I,1) (1887), lk.78 jj.

6) PRAZAK, Beiträge zum Budgetrecht und zur Lehre von den formellen Gesetzen. Archiv für öffentliches Recht, Bd.2, 1887, lk.441-492.

7) BORNHAK, Preussisches Staatsrecht, Bd.3, 1914, lk.596 jj.

8) SEYDEL, Kommentar zur Reichsverfassung, 2.Aufl. 1897, lk.387 jj.

9) ANSCHÜTZ, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgeberischen Gewalt, Tübingen - Berlin 1901, lk.15 jj; "Gesetz im materiellen Sinne ist gleichbedeutend mit "Rechtsnorm", "Rechtsatz". Diesen Begriff hat die konstitutionelle Ordnung nicht eingeführt, sie setzt ihn vielmehr voraus. Wohl aber ist der andere, der formelle Gesetzbegriff ein Produkt der neuen Ordnung und dieser Begriff geht dahin: "Gesetz" ist und Gesetz heisst jeder Willensakt der k o n s t i t u t i o n e l l e n L e g i s l a t i v e, unbesehen seines Inhaltes."

10) Vt.JELLINEK, Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder, i.Teubners Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde, I abt.2.Bd., 2.Heft,

1. Ausgabe, ohne Gesetz zu sein. Vt.JELLINEK, Verwaltungsgesetz, Berlin 1928, lk.120.

ligidane eelmisele koolile. Ta tunnustab jaotust seaduseks formaalses ja materjalses mõttes. Ta ühineb täiesti LABANDi vaadetega, väites, et eelarve on majandusplaan ("Wirtschaftsplan")¹⁾, selle koostamine haldusakt ("Verwaltungsakt")²⁾ ja et seadusandlus on seotud maksvate seadustega.³⁾ Ent erinevuseks osutub olukorra lahendus, milles eelarve puudub. Ta väidab, et eelarve on vajalik tingimus,⁴⁾ milleta riigi majapidamine on võimatu ja kui puudub vastav seadus, siis peab teda asendama määrus ("Budgetordnung").⁵⁾

Ent siin räägib JELLINEK kahtlemata iseendale vastu, kuna ta eelpool tunnustab, et eelarve on formaalne seadus - s.t. seadusandluse teel antud akt, mis aga pole kaugeltki määruse omaduseks.⁶⁾

Leipzig - Berlin 1927, lk.97 jj.; -id., Gesetz, lk.277jj

1) ibid.

2) id., lk.284.

3) id., lk.280 jj.

4) id., lk.232 jj.

5) id., lk.302.

6) Autori arvamine. Ta ise sisustab määruse aga kui "...Rechtssätze, die von einer staatlichen Stelle ausgehen, ohne Gesetz zu sein." Vt. JELLINEK, Verwaltungsrecht, Berlin 1928, lk.120.

Seega oleks tema ettepanek lahendustee leidmiseks täiesti Saksa põhiseaduse vastane, mis näeb ette, nagu eelpool nägime, eelarvele seaduse kujul.¹⁾

c) M A R T I T Z'i t e o o r i a²⁾ räägib seadusest formaalses mõttes, ent loobub seadusest materjaalses mõttes - s.t. pole seadust seaduse jõuta.³⁾ See osutub esimeseks teooriaks, mis astub o p o s i t s i o o n i tol ajal "valitseva" LABANDi vaatega. Ent peab ütlema, et ta polnud alati sel vaatekohal, vaid oma v a r e m a s teoses⁴⁾ isegi s o o j a l t k a i t s e b L A B A N D'i v a a t e i d. Tema teoorial pole õieti mingit sihikindlust. Ta vaid vassib, tarvitades kaunis ebateaduslikke väljendusi ja jõuab lõpuks hoopis imelikule s e i s u k o h a l e, e t selline tõsine silmapilk, nagu riigi

1) Vt. supra § 13, lit. b.

2) Vt. MARTITZ, "Ueber den konstitutionellen Begriff des Gesetzes" i. Zeitschrift für die ges. Staatsw., Bd. 36, 1880.

3) MARTITZ, op. cit., lk. 238: " $\frac{1}{2}\frac{1}{2}$ es gibt kein Gesetz ohne Gesetzskraft."

4) MARTITZ, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes, Leipzig 1868, lk. 99 jj.

j ä ä m i n e e e l a r v e t a, e i t o-
h i k s ü l d s e k u u l u d a t e o r e e t i-
l i s e l e a r u t e l u l e. Seal olevat kõik
juriidilised konstruktsioonid asjata.¹⁾

Ent ta unustab, et nii paljudki juriidilised
konstruktsioonid on tegelikus elus tühisteks
osutunud, ent sellegipärast pole neist veel loo-
butud.²⁾

d) Z O R N'i õ p e t u s³⁾ osutab palju lä-
bimõeldumaks. Ka tema l o o b u b j a o t u-
s e s t seadusiks formaalses ja materjaalses
mõttes. Iga seadus sisaldab seaduslikke eeskir-
ju ja sellisena ka eelarve.⁴⁾ Püüdes oma seisu-

1) Vt. LABAND, op.cit., lk. 588: "Die Frage... was
geschehen solle, wenn das Etatsgesetz nicht zu-
stande kommt, soll nach seiner Meinung nicht mehr
dem Bereiche des Rechts angehören. Hier sei alle
juristische Konstruktionen vergeblich.."

2) Autor.

3) ZORN, op.cit., lk. 121 jj., - id., Staats-
recht, 1883, Bd. 2., § 33.

4) ZORN, Budgetrecht, lk. 122: "Auch heute noch
muss ich trotz der "herrschenden Meinung" an der
wissenschaftlichen Ueberzeugung festhalten, dass
die Lehre vom "formellen" Gesetze weder rechts-
philosophisch noch positivrechtlich sich begrün-
den lässt, dass vielmehr der Gesetzbegriff im kon-
stitutionellen Staate ein einheitlicher ist, näm-
lich der erlass von Gesetz solche Rechtsvorschrif-
ten enthält, dass demnach das Staatshaushaltsge-
setz, wenn auch in seinen Ziffern nur als "Vor-

kohta kaljukindlalt läbi viia, annab ta eelarvele liiga suure tähe-
duse. Ta väidab nimelt, et kui eelarve ei peaks
õigeaegselt valmis saama, siis valitsus ei to-
hi ei tulusi d hankida, ega kulu-
tusi teha.¹⁾ Ja edasi, et eelarve
võib muuta kõik varemkehtivaid sea-
dusi vastavalt põhimõttele "lex pos-
terior derogat priori."²⁾

Siinkohal unustab ZORN põhimõtet: "legi
generali posteriori non de-
rogant legi speciali prio-
ri", muidugi välja arvatud eeskiri expre-
sis verbis. Ja kahtlemata oleks eelarve
üksikute pindaloovate seaduste suhtes lex ge-
neralis, kuna näit. konkreetne maksuseadus
ilmselt lex specialis ilmet kannab.

schlag", der Komplex bindender Rechtsvorschriften
über alle Einnahmen und Ausgaben des Staates ist."

1) id., lk. 342 j.: "Es gibt weder Einnahmen noch
Ausgaben, welche rechtlich vom Parlament bewilligt
werden müssten, und falls das Etatsgesetz nicht
zustande gekommen ist, so ist die Regierung recht-
lich nicht befugt Einnahmen und Ausgaben zu machen."

2) Vt. ZORN, Staatsrecht, lk. 337.

Mis puutub aga eelmainitud seisukohta eelarvepuudumise suhtes, siis unustab ta, et selline olukord on ajalooos kord juba esinenud, ning teissugust lahendust leidnud. Nimelt kuulsa t ü l i juhul B I S M A R C K'i ja P r e i s i m a a p ä e v a v a h e l.¹⁾ Vähemalt seadusel põhjenevaid makse tohtis valitsus võtta.

e) H A E N E L'i t e o o r i a²⁾ osutub äärmiseks opositsiooniks LABAND'ile. Esmalt loobub ta seaduse kaksikmõistest.³⁾ Sellest teeb ta järgnevaid järeldusi: 1) seadusandlik organ peab lubama "V a j a l i k k e" k u l u s i d.⁴⁾ 2) ta näeb eelarves temas sisalduvate t u l u d e andmist v a l i t s u s e k ä s u t u s e s s e aastaste kulude rahuldamiseks.⁵⁾ 3) eelarve teeb

1) Vt. KOTLJAREVSKI, op.cit., lk. 12 ja 82; Sellest hiljem. Vt. infra., lk. ...

2) HAENEL, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, i. Studien zur D. Staatsr., 2. Bd., Leipzig 1888.

3) HAENEL, op.cit., lk. 290: "Der Doppelbegriff des Gesetzes wie er theoretisch unhaltbar ist, ist auch praktisch vollkommen untauglich..."

4) id., lk. 266: "...die staatsrechtlich notwendigen Einnahmen und Ausgaben..."

5) id., lk. 317: "Appropriation der in dem Etat eingestellten Einnahmen an den Jahresdienst der Finanzverwaltung." - ibid.: "Erst durch das Budgetgesetz empfängt die Finanzverwaltung das Recht der Verwendung...über die etatsmässigen Einnahmen..."

ka vastavate tulude hankimise kohustusslikuks.¹⁾ 4) ta näeb eelarves mitte ainust (selle kõrval on pindaloovad seadused), ent hädavajalikku tingimust tulude hankimiseks ja kulude sooritamiseks²⁾ ja 5) olukord ilma eelarveta on põhiseaduse vastane.³⁾

Tema peapuuduseks osutub "vajalikkude" kulude mõiste, mis küllaltki kahtlane konstruktsioon - millised kulud lõppeks pole vajalikud. Puudub mõõduandev ja seaduslikule alusele rajatud kriteerium.⁴⁾ Teiseks jätab ta lahendamata selle "põhiseaduse vastase" olukorra, mis tekib eelarve puudumisel. Ei jää ju sellepärast

1) id., lk. 320 j.

2) id., lk. 327: "...nicht die einzige, aber die ergänzende und... notwendige Ermächtigung für Finanzverwaltung behufs der Verwendung aller... Einnahmen und... Ausgaben des Etatjahres."

3) id., lk. 351.

4) Vt. ZORN, Budgetrecht, lk. 121.: "Die in Wissenschaft und Praxis gemachte Unterscheidung zwischen notwendigen und "willkürlichen" Ausgaben ist eine durch die zwingenden Forderungen des Staatsdaseins veranlasste Verlegenheitskonstruktion, die aber jeder positiv-rechtlichen Grundlage entbehrt."

veel riigi eksistents seisma. Lahendustee peab leiduma.¹⁾

§ 15. Saksamaa eelarve õiguslik tähendus.

Tehes kokkuvõtte sellest, mis eelpooltoodud teooriates vastuvõetavat on peame asuma järgnevale seisukohale. Ei saa täiesti eitada jaotust formaalseks ja materjaalseks seaduseks. Seda eitada tähendaks väita, et eelarve on seadus nagu iga teinegi, millega aga ei saa põhimõttelikult nõustuda. Siin tuleb teatud parandusega LABAND'i seisukoht omaks võtta.²⁾ Nimelt selle asemel, et rääkida seadusest formaalses mõttes räägime formaalsest legislatiivaktist,³⁾ s.t. aktist, mis ei oma seaduse si-

1) Autor.

2) Vt. supra § 14, lit.

3) KELSEN, op. cit., lk. 542: "...kann eine Diskrepanz vom Gesetz im formellen und Gesetz im materiellen Sinne nur insoferne entstehen, als ein Gesetz im formellen Sinne etwas anderes als einen Rechtsatz zum Inhalte hat." - ibid.: "Es dürfte sich daher empfehlen, statt von einem Gesetze im formellen Sinne stets nur von einer Gesetz-Form zu sprechen, da nur dieses Terminus mit genügender und jeder Missverständnis ausschliessender Deutlichkeit zum Ausdrucke bringt, dass es ausschliesslich und allein eine Form und in keiner Weise auch irgendein

su (s.t. pole abstraktne üldnorm), ent siiski kuulub legislatsioonile kompetentsi.¹⁾

Nii siiski on Saksa eelarve legislatiivakti formaalses mõttes ehk legislatsioonile akti pretsedent omgi ajaloo toimumise.

Samuti võtame omaks JELLINEK'i²⁾ seisukoha, et ta on ahaldusakt, ent seda materjaalses mõttes ja sellisena korraldus.³⁾

Mis puutub tema koostade juriidilisesse tähendusesse, s.t. sidestusesse eelarve ja pinda loovate materjaalsete seadustel vahel, siis esineb meil järgmine pilt. Kus seadused vastava pinna on loonud tulude hankimiseks, seal tulevad need rakendusele ka ilma eelarve sankt-

Inhalt ist, der hier mit "Gesetz" bezeichnet wird."

1) Vt. KLIIMANN, Administratiivakti teooria, Tartu 1932, lk. 71: "On mingi legislatiivakt toimetatud määratud korras, tuleb teda arvata legislatsiooniks ehk legislatiivaktiks formaalses mõttes."

2) Vt. supra, § 14, lit. b.

3) Sellest hiljem Eesti õiguse käsitlelu puhul.

sioonita.¹⁾ Seega on siin eelarve tähendus poliitilise sanktsiooni seonina valitsuse tegevusele niivõrd eelrundu, kuna valitsus juba end aidata oskab kulude suhtes, kui tal vaid õigus on makse võtta. Selline pretsedent ongi ajaloo toimunud. BIS-MARCK oma tüllis Preisi maapäevaga (1862-1866), kui viimane keeldus talle eelarvet andmast, rakendas siiski maksuseadusi hankides nende alusel tulusid. Neid rakendas tavajalikkude kulude katteks põhjendades seda tegevust poliitilise sihi - riigi olemasolualalhoiuks.²⁾ Ent ta ei seletanud, et selles osas oli ta tegevus ebaseaduslik.³⁾ Sellega lahenebki tegelikult

1) Vt. LABAND'i põhjendus, supra § 14, lit. a, - HATSCHER, op. cit., lk. 206: "...der Reichstag... Denn eigentlich hat er in bezug auf die gesetzlichen Einnahmen kein Bewilligungsrecht. Er ist durch die Gesetze gebunden, welche die Einnahmen auch schon ohne Etat regeln."

2) Vt. KOTLJAREVSKIJ, op. cit., lk. 82: "Poetomu prusskoje praviteljstvo moglo dokazovatj, čto poka zakon, ustanavlivažuščij dannõi nalog, ne otmenen, etot nalog možet vzimatsja, hotja büdžet ine votirovan."

3) Vt. id., lk. 12: "Inoj hođ imeli sobõtiija v Prussii (1862-1866) vo vremja znamenitogo konflikta meždu landtagom i prusskim praviteljstvom. Bismark

probleem, mis teha siis, kui parlament eelarvest keeldub. Ja see tõendab ühtlasi eelarve kui poliitilise surveabinõu tähtsuse vähenemist.

Mis puutub aga kulude osasse,¹⁾ siis on siin parlamendi nõusolek tähtis mitte kohustuse olemasolule, vaid selle konkreetsele täitumisele eelarveaasta kestel. Kõige kategoorilisemalt tuleb aga eitada, nagu ammutaks kolmandad isikud eelarvest mingeid õi-

...on ne otrical nezakonnosti položenija, pri kotom prihoditsja proizvoditj gosudarstvennoje rashodō, ne polučiv na nih soglasija zakonodateljnoj vlasti."

1) Vt. HATSCHER, op.cit., lk. 218: "Damit ist zum Ausdruck gebracht, dass ein Verwaltungsakt der Reichsregierung, ein von ihr abgeschlossener Vertrag mit einem Dritten und dergleichen mehr, mag er vom Standpunkt des Verwaltungsrechts oder Staatsrechts oder vom Standpunkt des Zivilrechts noch so unanfechtbar sein, dennoch vom Standpunkt des Parlamentsrechts durch Nichtbewilligung der entsprechenden Ausgabe beanstandet werden kann.... Es sind eben ganz andere Rechtswelten, die hier einander höchstens berühren, keineswegs sich schneiden oder gar zusammenfallen: die Welt des Parlamentsrechts und die übrige Rechtswelt."

...id., lk. 308: "Es wurde beiläufig auch die Frage in der Budgetkommission erörtert, ob der Beamte ein Recht aus jenem Etat herleiten könne, auf Zahlung des Gehalts... zu bestehen. Von allen Rednern, die zur Sache gesprochen haben, wurde indes bestritten, dass dem Beamten ein solches Recht zur Seite stehe."

g u s i.¹⁾ Eelarves sisalduv norm on vaid õigus-
tuseks, mitte kohustuseks valitsusele vastava
kulutise tegemise suhtes. K o h u s t u s e s e l -
l e k s s i s a l d a b vaid vastav m a t e r -
j a a l n e k s e a d u s .

Sidestus Saksamaa eelarveõiguses eelarve ja
materjaalsete seaduste vahel asetab esimese kõr-
gemasse seisukorda. T u l u d e s u h t e s
e e l a r v e l p o l e n o r m a t i i v s e t
t ä h e n d u s t .

Pilku heites tagasi käsitletud peatükile tuleb
alla kriipsutada t e n d e n t s i e e l a r -
v e n o r m a t i i v s e t ä h e n d u s e
v ä h e n e m i s e s u u n a s s i d e s t u s e s u h -
t e s m a t e r j a a l s e t e s e a d u s t e g a . V a i d P r a n t -
s u s m a l a l o o n s ä i l l i n u d e e l a r v e t i n g i v a
a k t i n t a d ("acta condition2) seaduste täide-
viimisele.

1) Vt. id., lk. 217: "...können D r i t t e , ins-
besondere private Personen, a u s d e m E t a t
k e i n e R e c h t e f ü r s i c h a b l e i t e n ."
- id., lk. 208: "Es wurde beiläufig auch die Frage
in der Budgetkommission erörtert, ob der Beamte ein
Recht aus jenem Etat herleiten könne, auf Zahlung
des Gehalts... zu bestehen. Von allen Rednern, die
zur Sache gesprochen haben, wurde indes bestritten,
dass dem Beamten ein solches Recht zur Seite stehe."

4.ptk. Eelarveõiguse seisukord tänapäeval.¹⁾

§ 16. Nõukogude Vene eelarveõigus.

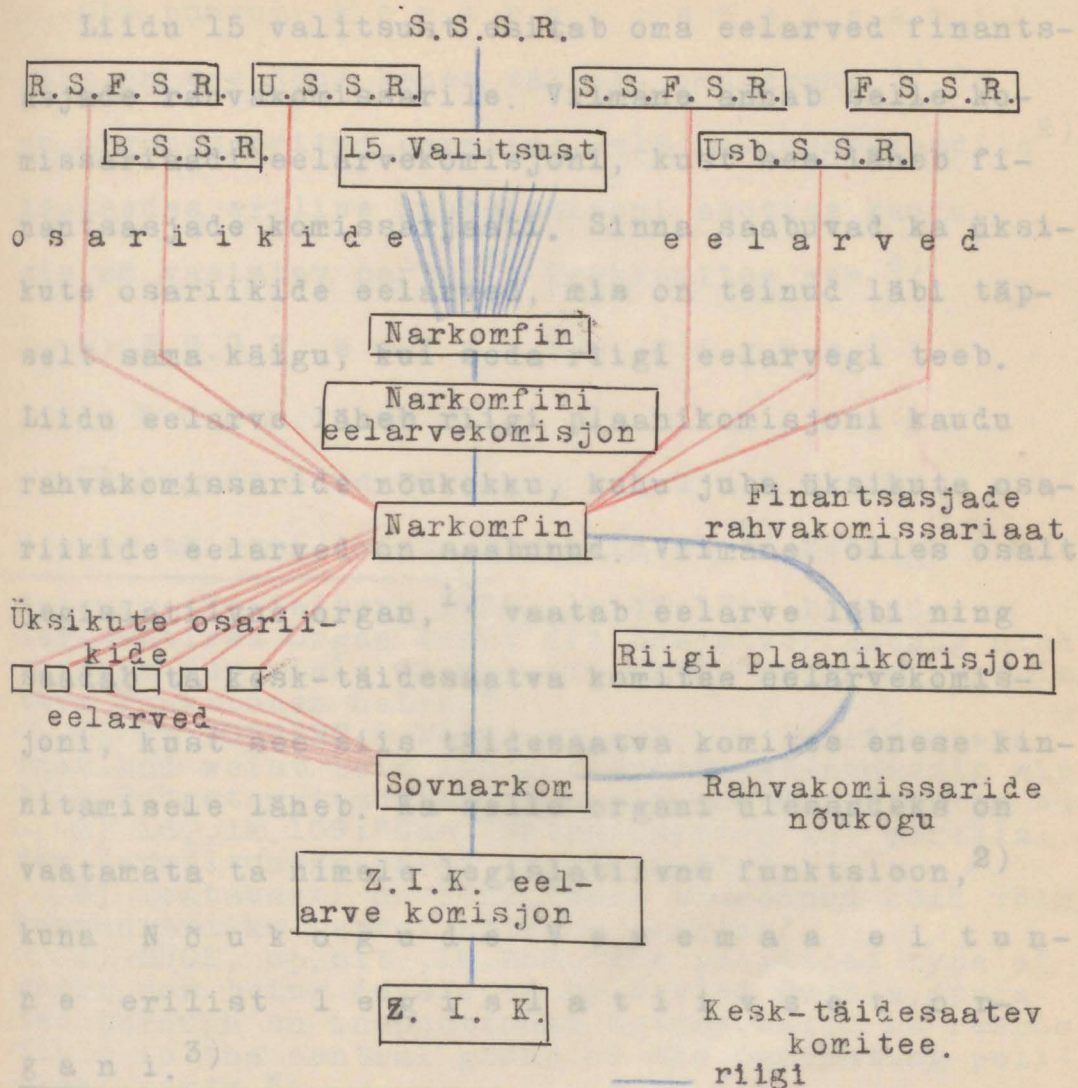
a) Aallikad ja eelarvemenetluse käik.

S.S.S.R.i eelarvemenetlust korraldavad 1922.a. liiduleping, liidu põhikiri 1923. aastast ja 1924.a. liidu ja liitriikide eelarveõigust käsitav seadus ning viimase 1927.a. muutmise seadus.²⁾

Siin esinevad ühelt poolt liitriikide eelarved ning teiselt poolt liidu eelarve, millised on tihedalt seotud.

1) Sellega on mõeldud õieti ligemalt eelarveõigust peale ilmasõda tekkinud või sellistes riikides, mis teinud läbi viimasel ajal oma riiklikus ehituses tunduvald muudatusi.

2) Vt. DOBBERT & WITT, Das Einheitliche Staatsbudget der H.d.S.S.R., Jena 1930, lk.331.



Skeem Nr. 5.

S.S.S.R. eelarvemenetlus. ¹⁾

1) Vt. id., lk. 4 j.j.

1) Ibid.: "b) Die Normativfunktion ist zu ver-
kann: Zentral-Exekutivkomitee (Z.I.K.)."
2) Vt. id., lk. 7: "Die Hauptfunktion des Z.I.K.
ist die Legislative;... Hinsichtlich des Budgets
kommt in erster Linie die legislative Funktion...
zur Auswirkung;... insoweit das Budget überhaupt
als Gegenstand der Gesetzgebung zu betrachten ist.
Das Budget wird erst recht wirksam nach seiner Be-
stätigung im Z.I.K."
3) Vt. ELJASCHOFF, A Die Grundzüge der Sowjetver-

Liidu 15 valitsust esitab oma eelarved finantsasjade rahvakomissarile. Viimane annab selle komissariaadi eelarvekomisjoni, kust see läheb finantsasjade komissarjaati. Sinna saabuvad ka üksikute osariikide eelarved, mis on teinud läbi täpselt sama käigu, kui seda riigi eelarvegi teeb. Liidu eelarve läheb riigi plaanikomisjoni kaudu rahvakomissaride nõukokku, kuhu juba üksikute osariikide eelarved on saabunud. Viimane, olles osalt legislatiivne organ,¹⁾ vaatab eelarve läbi ning saadab ta kesk-täidesaatva komitee eelarvekomisjoni, kust see siis täidesaatva komitee enese kinnitamisele läheb. Ka selle organi ülesandeks on vaatamata ta nimele legislatiivne funktsioon,²⁾ kuna Nõukogude Venemaa ei tunneta erilist legislatiivset organit.³⁾

1) *ibid.*: "b) Die Normativfunktion... ist... zuerkannt: Dem Zentral-Exekutivkomitee (Z.I.K.), ... und dem Rat der Volkskommissare (S.N.K.)."

2) *Vt. id.*, lk. 7: "Die Hauptfunktion des Z.I.K. ist die Legislative; ... Hinsichtlich des Budgets kommt in erster Linie die legislative Funktion... zur Auswirkung, d.h. insoweit das Budget überhaupt als Gegenstand der Gesetzgebung zu betrachten ist. Das Budget wird erst recht wirksam nach seiner Bestätigung im Z.I.K."

3) *Vt. ELJASCHOFF*, Die Grundzüge der Sowjetver-

Mis puutub kontrollsüsteemi, siis on see Nõuk.Venes täiesti omapärane.¹⁾ Ta on organiseeritud paralleelselt haldusaparaadile²⁾ teotsedes erilise inspeksiooni asutise kaudu, mis on vastutav partei³⁾ keskkomitee ees.⁴⁾

b) S.S.S.R. eelarve õiguslik iseloom.

Nõukogude Vene õigussüsteem erineb täiesti teistest riikidest.⁵⁾ Seda ka eel-

fassung, Heidelberg 1925, lk.43: "Ein besonderes legislatives Organ kennt die Sowjetverfassung nicht, sondern nur viele Organe, die unter anderem legislative Funktionen haben."

1) Vt. DOBBERT & WITT, op.cit., lk.107: "Sowjet-russland weist beim Kontrollsystem ebensowenig wie beim Budgetsystem Analogien mit anderen Staaten auf"

2) id., lk.109: "Das Kontrollsystem ist parallel dem Verwaltungsapparat organisiert."

3) Teatavasti on Nõuk.Venes koondunud kõik võim kommunistliku partei kätte. /Autor/.

4) BUCK, op.cit., lk.268: "The political type of audit, now being developed by Soviet Russia, operates through an inspectional agency, which is responsible to the central group of the dominating political party."

5) Vt. DOBBERT & WITT, op.cit., lk.VII: "Die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, die nach Inhalt und Gestalt überhaupt keine Analogie zulässt..."

Plan der staatlichen Finanzwirtschaft."

3) id., lk.74: "...in Sowjetrussland infolge der Ablehnung des Gedankens von der Trennung der Staatsgewalten auch im Budgetverfahren keine grundsätzliche Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Gesetzgebungskompetenzen gemacht werden kann."

- BUCK, op.cit., lk.88: "Under the government of So-

arv e suhtes.¹⁾ See ei takista meid veel uurimast tema õiguslikku tähendust, kuna ta lõppeks nagu teistegi riikide eelarved sisaldab endas riigi aastase majapidamise kavva.²⁾ Sellest teeme aga siiski mõningad järeldused: vaid tehnilistel põhjustel aga takista siiski ka

1) Nõukogude Vene eelarvel pole mingit poliitilist funktsiooni. Riigikord ei tee seal vahet legislatiivse ja eksekutiivse võimu vahel.³⁾

1) id., lk. 116: "Am Ende unserer Untersuchung ist festzustellen, dass das sowjetrussische Budgetsystem gegenüber den Budgetsystemen anderer Länder trotz vielfacher Übereinstimmungen in technischen Einzelheiten doch eine vollkommene andersartige Einrichtung darstellt." - GURVIČ, Būdžetnoje pravo, Moskva 1918, lk. 5.: "Būdžetnoje pravo Rossijskoj Socialističeskoj Federativnoi Sovetskoj Respubliki v mnogom dolžno otlišatjsja ot obōčnago konstitucionnago būdžetnago prava. Suščestvennoje svoeobrazije novoi rossijskoj konstitucij neizbežno otzōvajetsja na normah jeja būdžetnago prava i delajet nevozmožnōm umestitj jegο do konca v obōčnōja teoretičeskija ranki;"

2) DOBBERT & WITT, op.cit., lk. 19: "Das Budget Sowjetrusslands ist zunächst, wie das Budget in anderen Staaten, der für die Dauer eines Jahres aufgestellte Plan der staatlichen Finanzwirtschaft."

3) id., lk. 74: "...in Sowjetrussland infolge der Ablehnung des Gedankens von der Trennung der Staatsgewalten auch im Budgetverfahren keine grundsätzliche Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Gesetzgebungskompetenzen gemacht werden kann."

- BUCK, op.cit., lk. 88: "Under the government of So-

Seepärast puudub ka eelarve poliitiline funktsioon nende kahe organi vaheliste võimuvahetuste fikseerimise alal. Seepärast on võimatu ka, et eelarve poliitilistel põhjustel tagasi lükkata kse.¹⁾ See võib toimuda vaid tehnilistel põhjustel ega takista siis ka riigi majapidamise jätkamist vastavatel normidel põhjenevate kulude ja tulude hankimise näol.²⁾

2) Sellekohaselt ei saa juttu olla Nõukogude Vene eelarve paigutamise õiguslike aktide üldtunnustatud süsteemi

in Russia, it is difficult to say just how far the determination of the budget is an executive matter, since legislative and executive powers are not differentiated."

1) KOTLJAREVSKI, op.cit., lk.15: "...die Ablehnung des Budgets hier überhaupt nicht in Frage kommen... und irgendein wirklicher Konflikt... in dieser Hinsicht nicht stattfinden kann." /Autori sõrendus/.

2) GURVIČ, op.cit., lk.20: "...neutverždenije k sroku po našemu pravu možet mõslitsja liš v silu objektivnõh tehničeskikh prepjatstvij, a ne političeskikh raznoglasij..." "Podobnoje neutverždenije juridičeski soveršenko ne ustranilo bõ pravomernosti vzimanija teh dohodov... i proizvodstva teh rashodov, kotorõje osnovano na osobõh postanovlenijah centralnoj vlasti;..." "Poetomu otsustsvija v zakone normõ, predusmatrivajušče posledstvija neutverždenija büdžeta k sroku, principialjno bezrazlično;..."

Setzkraft, sowie Anordnungen der Verwaltung auf gesetzlicher Grundlage."

mi,¹⁾ kuna seal pole vahet legislatsiooni ja
eksekutsiooni vahel, milleta pole aga võimalik
vastavate aktide klassifikatsioon.

Mida me aga võime kindlasti öelda on see, et
Nõuk. Vene eelarve omab analoogia t for-
maalisele legistlatiivaktiga²⁾
ses mõttes, et teda saab muuta
vaid samas korras, kui ta on püsti-
tatud.³⁾ Ent materjaalses mõttes ei saa teda kui-
dagi pidada selleks, kuna ta ei saa muuta ei eel-
nenud seadusi, kohutusi ega
ka määrusi.⁴⁾ Eriti selgesti väljendub see

1) S. t. kas ta on seadus, korraldis jne. /Autor/.

2) Vt. GURVIC, op. cit., lk. 13: "Podvedem itogi.
S f o r m a l j n o i s t o r o n Õ b ü d ž e t p o n o v o m u
z a k o n o d a t e l j s t v u a n a l o g i č e n z a k o n u v o b ö č n o m k o n -
s t i t u c i o n n o m p r a v e ; . . ."

3) id., lk. 10: "...po principe on možet bõtj iz-
menen liš v takom že zakonodateljnom, porjadke,
kak ustanovlen."

4) DOBBERT & WITT, op. cit., lk. 68: "Besonderer
Wert wird darauf gelegt, dass alle in den Voran-
schlägen enthaltenen Anforderungen gerechtfertigt
erscheinen, und zwar hinsichtlich ihrer Gesetzmäs-
sigkeit, ihrer Notwendigkeit und ihrer Richtigkeit.
Die G e s e t z m ä s s i g k e i t d e r A n f o r d e -
rungen wird dadurch nachgewiesen, dass bei jedem
Einzelposten auf den ihn begründenden Gesetzstiel
zu verweisen ist. Als solche Begründung gelten
Gesetzvorschriften, Gerichtsentscheidungen mit Ge-
setzkraft, sowie Anordnungen der Verwaltung auf ge-
setzlicher Grundlage."

t u l u d e osas, mis uue seaduse järele ei pruugi isegi eelarves sisalduda selleks, et neid tehniks hankida.¹⁾ Ainsaks normatiivseks aluseks osutuvad siin p i n d a l o o v a d n o r m i d. Ja eelarve omab vaid m a j a n d u s p l a a n i tähtsuse. Seda ilmet on seaduseandja tahtnud anda ka k u l u d e osale, kuna ka siin eelarvepeab sisaldama k ö i k i normidel põhjenevaid kulutisi ja a i n u l t n e i d.²⁾ Neid ta muuta ei saa.⁴⁾ Seda ta raskelt ongi, ent kaas-

1) GURVIC, op.cit., lk.16: "Ne upominaja v st.83 o dohodah, novoje zakonodateljstvo pražde vsego razrövajet büdžet, s točki zrenija jego pravovogo značeniija, na dve časti i lišajet dohodnuju častj gosudarstvennoj rospisi vsjakoi pravovoi roli: dlja vzimanija organami gosudarstvennago upravlenija dohodov, po novomu pravu net neobhodimosti v tom, čtobö posljednije böli ustanovlenö i isčislenö v büdžete; jedinstvennöm ijh pravovöm osnovanijem služat fiksirujuščije ijh postojannöja normö dekretov i postanovlenij."

2) id., lk.18: "No takoe ravnopostavlenije büdžeta i sverhmestnöh kreditov bessporno ukazövajet, čto i rashodnoj časti büdžeta zakonodatelj pridaval preimuščestvenno ne pravovoe, a hozjaistvenno tehničeskoje značeniije." - id., lk.10: "...eto značit, čto büdžet ne možet izmñjatj i otmenjatj suščestvujuščie zakonö i, sledovateljno, dolžen isčisljatj vse te rashodö i dohodö, kotoröje vötekajut iz suščestvujuščih zakonov."

4) Vt. BOGOLÉPOFF, Das Budget Sowjetrusslands als Wirtschaftsplan, 2. Bd., Tübingen 1928, ss. 393. - DOEBERT & WITT, op.cit., lk.38: "...macht BOGOLÉPOFF geltend, dass das Gesamtbudget "eine allge-

Nõukogude Vene teoreetikuist K O T L J A R E V -
S K I arvates pole eelarvel mingit
iseseisvat normatiivset tä-
hendust.¹⁾ Ta osutub G U R V I C'i arvates
vaid instruksiooni iseloomuga
majandusplaaniks,²⁾ mis loob pii-
rid valitsemise organite majanduslikule teotsemi-
sele.³⁾ Ehkki vastandina B O G O L E P O F F
püüab omistada talle igati "e h t s a e e l a r -
v e" iseloomu.⁴⁾ Seda ta muidugi ongi, ent kaas-
aja arengustaadiumis, nimelt olukorras kus tal-
kulude ja tulude loomise suhtes mingit iseseisvat
normatiivset tähendust pole (see kuulub pindaloo-
vatele normidele) vaid kus ta osutub a m e t -
a s u t i s t e l e k o r r a l d a v a k s i n s -

1) Vt. DOBBERT & WITT, op.cit., lk. 32: "...K o t -
l j a r e v s k i j betrachtet das Gesamtbudget
nur als eine Anlage zum Budget und misst ihn "kei-
ne rechtlich-selbstständige", ...Bedeutung bei."
- KOTLJAREVSKI, op.cit., lk. 132.

2) GURVIČ, op.cit., lk. 10: "...točneje govorja,
predpoložiteljnõm isčislenijem, hozjaistvennõm pla-
nom s harakterom instrukcij."

3) ibid.: "...i poetomu büdžet sozdajet oprede-
lennõja grani dlja finansovoi dejateljnosti orga-
nov upravlenija."

4) Vt. BOGOLEPOFF, Das Budget Sowjetrusslands
als Wirtschaftsplan, 2. Bd., Tübingen 1928. lk. 279.
- DOBBERT & WITT, op.cit., lk. 32: "...macht BOGOLE-
POFF geltend, dass das Gesamtbudget "eine allgemei-

truktioonis, mida viimased peavad täitma ning mis on ka kontrollialuseks.

§ 17. Tänapäeva eelarve õiguslik tähendus.

Eelarve koostamine täidesaatva võimu poolt senise teooria kohaselt osutus vaid erandlikuks nähteks.¹⁾ Kõik kaasaja moodsad riigikorrad tunnevad aga seda. Esialgu esineb selline võimalus vaid ajutise nähtena, ent ta tähistab siiski uut ajajärku eelarve õigusliku iseloomu arengus. Nii-
melt kaotab eelarve oma algelise poliitilise tähenduse võimuvahetkordade fikseerijana ja tema normatiivne tähendus väheneb konstitutiivsest ikka enam deklaratiivseks - olemasolevatel seadustel põhjeneva majapidamise kavaks.

a) Saksamaal anti 1933.a. kõik riigivõim parlamendi poolt neljaks aastaks Hitleri

ne Bilanzsumme auf(weist) und...alle Züge eines echten Budgets" trägt..."

1) Vt. BUCK, op.cit., lk.87: "Full Executive Authorization of the Budget...without even formal legislative sanction, may be regarded as an extraordinary procedure in modern governments. It does not usually happen under normal conditions or processes."

valitsusele.¹⁾ Seega kaob siin vahe seadustandva ja täidesaatva organi vahel. Ja kuna eelarve koostab nüüd igati valitsus, siis ei või tal olla enam muud normatiivset tähendust, kui kohustuslikkus täitmise suhtes alluvatele organitele. Juba varem president Hindenburg 1931-33 aastal andis Saksamaal eelarve dekreediga,²⁾ mis muidugi polnud seadusepärane.³⁾

b) I t a a l i a s annab välja eelarve d i k t a a t o r, s.o. täidesaatva võimu tegelik juht, milleks ta vajab vaid f a s s i s t i d e p e a n õ u k o g u k i n n i t u s t.⁴⁾ Ka siin on seega nii täidesaatev kui ka seadustandev võim ühesdes kätes.

1) id., lk. 88: "Under the Nazi regime in Germany, Parliament, in March, 1933, virtually handed over its budgetary and other constitutional powers to the Hitler government for a period of four years."

2) ibid.: "Between 1931 and 1933, President von Hindenburg found it necessary to establish the budget by decree,..."

3) Küsimus, kas eelarvet võib dekreediga anda, on lahendatud Eesti eelarveõiguse vastavas §-is. infra, lk 146 /Autor/.

4) BUCK, op.cit., lk. 87: "In Italy, under the Fascist régime, the budget is fully authorized by the executive, that is, by the Dictator, with the approval of the Fascist Grand Council."

c) Chile's on kaotanud eelarve oma poliitilise ja seega koos ka normatiivse tähenduse tema loomise suhtes. Nimelt parlamendil pole enam võimalust eelarvet kinnitamata jätta, kuna muidu valitsuse eelarve-ettepanek esimesel eelarveaasta päeval automaatselt kehtima hakkab.¹⁾

d) Poolas esineb umbes sama võimalus, kusjuures presidendil on õigus juhul, kui parlament eelarve teatud tähtaja jooksul pole vastu võtnud seda dekreedina²⁾ maksma panna.³⁾ Sellega

1) id., lk. 88: "Under a provision of Chile's ~~1925~~ budget law of 1925, the national budget, as formulated by the executive, becomes automatically effective, on the first day of the fiscal year..., if the... Congress has not already voted it."

2) ibid.: "...the revised constitution of Poland, adopted early in 1924, requires the President to declare the national budget effective by decree, in the event Parliament has not voted it within a specified time and before the opening of the fiscal year."

- Vt. CYBICHOWSKI, "Die Entwicklung der polnischen Verfassung" i. Zeitschr. f. osteurop. Recht, 1. Jhrg, Heft 1, Berlin 1934. (lk. 21 jj) lk. 29: "Die Verfassungsnovelle vom 2. August 1926 beschränkte das parlamentarische Budgetrecht durch Schaffung von Präklusivfristen... im Falle fruchtlosen Ablaufs der Fristen verkündet der Präsident den Regierungsentwurf als Budgetgesetz."

3) Vt. ¹⁹nota 3. /Autor/.

on ilmsesti lahendatud Saksa teoreetikute probleem: mis sünnib siis, kui parlament eelarvet ei anna - s.t. tahab valitsusele survet avaldada. Sellega ei taha veel vastav riigikord määrata, et parlamendil mingit mõju pole. Ei, vaid^{ta} lihtsalt näitab, et selline tähtis akt, kui riigi majandusplaan, ei tohi olla poliitiliste hõõrumiste esemeks. Eelarve, mis oma algelises arengus oli küllalt hea konstitutsiooniliste võimuvahetkordade määrajaks, on selleks nüüd liiga heaks osutunud.

Eelarveõiguse all mõistame seda normide kogumit, mis korraldab eelarveeelnõu koostamist, vastutust, teatamist, kui ka kontrolli.¹⁾ Eelarveõiguse all mõistame aga üldiselt seda normide kogumit, mis määrab eelarve koostamise, teatamise, vastutuse, kontrolli ja eelarve täitmise. Eelarveõiguse all mõistame aga üldiselt seda normide kogumit, mis määrab eelarve koostamise, teatamise, vastutuse, kontrolli ja eelarve täitmise.

1) Vt. WEIDL, op.cit., lk. 111: "Unter Budgetrecht im objektiven Sinn ist der Begriff derjenigen Normen zu verstehen, die im parlamentarischen Verfassungsstaate für das Zustandekommen des Voranschlags, für die Beschaffung der wirtschaftlichen Mittel zur Führung des öffentlichen Haushalts sowie für den Vollzug und die Kontrolle der Finanzwirtschaft massgebend sind."

III osa. T E O R E E T I L I S - D O G M A A T I - L I N E K Ä S I T E L U.

K e h t i v E e s t i õ i g u s t e o r e e -
t i l i s e l t s e i s u k o h a l t.

Õ.p.t. E e l a r v e õ i g u s.

§ 18. E e l a r v e j a p õ h i s e a d u s.

Eelarveõiguse all o b j e k t i i v s e s
m õ t t e s mõistame seda normide kogu, mis kor-
raldab eelarveeelnõu k o o s t a m i s t, v a s -
t u v õ t m i s t, t ä i t m i s t k u i k a k o n t -
r o l l i.¹⁾ Eelarveõiguse all s u b j e k t i i v -
s e s m õ t t e s mõistame aga õ i g u s i,
mida objektiivne eelarveõigus üksikutele organi-

1) Vt. NEIDL, op.cit., lk.11: "Unter Budgetrecht im objektiven Sinn ist der Inbegriff derjenigen Normen zu verstehen, die im modernen Verfassungsstaate für das Zustandekommen des Voranschlags, für die Beschaffung der wirtschaftlichen Mittel zur Führung des öffentlichen Haushalts sowie für den Vollzug und die Kontrolle der Finanzwirtschaft massgebend sind."

2) Vt. eelpool üksikute riiklike kogustite
käsitlemisel. /Autor/

tele eelarve suhtes annab.¹⁾ Viimane mõiste pole niivõrd tähtis.

Nagu igal teiselgi õigusel, nii peavad ka eelarveõigusel olema oma allikad. Eelarveõiguse allikad moodustavad: 1) konstitutsionaalsed seadused 2) eelarveseadused ja 3) muud normid, mis eelarvet puudutavad. Eelarve ise ei moodusta eelarveõiguse allikat. Ta on selle objektiks. Ei tule rakendusele siinkohal kaaluda.

On kahtlemata selge, et iga arukas peremees koostab oma majapidamisele kava. Seda enam riik, kui avalikõiguse subjekt. Ent seks, et anda sellele kavale mingit tähendust, peab andma talle ka mingi jõu. Hinnates eelarve möödapääsemata tarvidust käesoleval ajal kõigi kultuurriikide põhiseadused näevad ette riigieelarve olemasolu.²⁾

1) NEIDL, op.cit., lk.11, aga rõhutab oma definitsioonis ainult rahvaesinduse õigusi eelarve suhtes: "...Das Budgetrecht im subjektiven Sinn umfasst die Gesamtheit der Rechte und Befugnisse der Volksvertretung gegenüber der staatlichen Finanzverwaltung. Es kennzeichnet die Voraussetzung und die Grenzen, welche die Einwirkung des Parlaments auf das Finanzwesen bestimmen."

2) Vt. eelpool üksikute riikide dogmaatilises käsitelus. /Autor/.

Sellega näeme, et riiki loovad jõud omistavad eelarvele konkreetset üldisest eelmeendi tähtsust.

Ka Asutava Kogu poolt 15. juunil 1920. a. vastuvõetud Eesti Vabariigi Põhiseadus¹⁾ ja 14., 15. ja 16. oktoobril rahvahääletusel vastuvõetud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seadus,²⁾ näevad ette riigi majapidamise korraldajana eelarve.

Kehtiv põhiseadus valdab eelarve suhtes järgmiseid eeskirju. Aluseks kogu eelarvele osutub PS § 85,³⁾ mille alusel iga aasta riigi tulude ja kulude eelarve koostatakse. Võttes käesoleva § lähemale vaatlusele näeme temas järgmisi iseärasusi. Sõna "riigi" eelarve näitab, et siin on tegu Eesti Vabariigi, mitte aga tema osade või organite eelarvega. "Üleüldine" määrab ära, et siin ei tule arvesse mitte üksikasjad, vaid üldsummad. See tähendab aga ka, et siia pea-

1) RT 1920 - 113/114.

2) RT 1933 - 86, 628.

3) PS § 85. "Iga aasta jaoks seatakse riigi sisetulekute ja väljaminekute üleüldine eelarve kokku. Seadusandlikul teel võib selle maksvust jao- liselt pikendada kuni uue eelarve vastuvõtmiseni."

vad kuuluma k ö i k tulud ja kulud. Pidades täpselt kinni põhiseaduse terminoloogiast meie peaksime rääkima ka riigi "s i s s e t u l e k u t e s t" ja "väljaminekutest", mitte aga "tuludest ja kuludest", nagu seda teeb e e l a r v e s e a d u s¹⁾ ja nagu see leidub igas Eesti Vabariigi eelarves.

Millest aga on võetud tulude ja kulude jaotus meie eelarves k o r r a l i s t e k s ja e r a k o r r a l i s t e k s,²⁾ see on küsitav, kuna põhiseadus neist sugugi ei räägi. Muidu oleks seal ju öeldud "korraliste ja erakorraliste sissetulekute ja väljaminekute eelarve". Muidugi pole sellisel jaotusel nii kaua kui ta puhttehnilist iseloomu kannab, mingit tähtsust. Kuidas see tegelikult on, näeme hiljem.³⁾ Ebaisikulisest väljendusest "s e a t a m a . . . k o k k u" tuleb järeldada kahtlemata, et ligem sisseseadmise korä kuulub määratlusele vastavas eriseaduses.

1) (RT 1925, 185/186, 101)

2) RES § 4 "Riigi kulud ja tulud jagunevad kumbki korralisteks ja erakorralisteks."

3) Vt. § 19. - KOTLJAREVSKI, op.cit., lk.79: "Razdelenije edinago büdžeta na oböknovennöj i čresvöčajnöj u nas isčezlo, i ne bölo bö nikakogo osnovanija jego vnovj vvoditj."

"I g a a a s t a j a o k s" - see määrab eelarve kestvuse aasta perioodiga. Ent sellest tuleks teha järgmiseid järeldusi: 1) eelarve on selle aasta kestel a i n u s, s.t. meie parlamendi praktikas välja kujunenud lisaeelarvel¹⁾ pole põhiseaduslikku alust, 2) samuti tuleks sellest järeldada, et eelarve peaks algama ja lõppema k a l e n d r i a a s t a alguse ja lõpuga, mitte aga nagu meil välja on kujunenud, 1. aprillil.²⁾ Muidu oleks põhiseaduses öeldud: "Iga e e l a r v e a a s t a j a o k s", 3) eelarve kestvus piirdub 1 aastaga. Viimases suhtes aga §-i viimane lause toob olustikku muutust. Ta ütleb: "S e a d u s a n d l i k u l t e e l v ö i b s e l l e m a k s v u s t j a o l i s e l t p i k e n d a d a k u n i u u e e e l a r v e v a s t u -

1) RES § 49: "Kui enne eelarve-aasta lõppu on möödapääsematult tarvis teha kulusid, milleks riigi eelarves määratud krediitidest ei jätku või pole vastavaid krediite ette nähtud, siis võib neid saada ainult lisaeelarvetega. - Vt. SCHANZ, op.cit., lk. 106: "In Frankreich hat das ausserordentliche Budget wiederholt zu lebhaften Erörterungen Anlass gegeben, weniger aber in der Richtung, welche Ausgaben demselben zuzuteilen seien, als in der, ob man ein solches überhaupt dulden dürfe."

2) RES § 2. "Riigi eelarve-aasta algab 1. aprillil ja lõpeb järgmise kalendriaasta 31. märtsil."

võetmisesse in vi."¹⁾

Analüüsimine: "seadusandlikult teel" - mis tuleb selle all mõista. Kahtlemata on seadusandlik tee riigikogu menetlus. Ütleb ju põhiseadus: "Rahvaesitajana teostab riigi seadusandlikku võimu Riigikogu."²⁾ Samuti: "Riigikogu annab välja seadusi..."³⁾ Ka rahvas võib anda rahvaalgatuse ja rahvahääletuse korras seadusi, ent PS § 34 põhjal ei kuulu eelarve rahvahääletusele.⁴⁾ Mis puu-

1) PS § 85.

2) ~~PS § 31~~ Vt. PS § 31. "Rahvaalgatamise korras on kahelkümnelviiel tuhandel hääleõiguslikul kodanikul õigus nõuda, et seadus antaks, muudetaks või tunnistataks maksvusetuks. Sellekohane nõudmine antakse väljatöötatud seaduseelnõuna Riigikogule. Riigikogu võib eelnõu seadusena välja anda või tagasi lükata. Viimasel juhtumisel pannakse eelnõu rahvale ette vastuvõtmiseks või tagasilükkamiseks rahvahääletamise korras. Tunnistab rahvahääletusest osavõtjate enamus eelnõu vastuvõetuks, omandab ta seadusliku jõu.

§ 32. Kui rahvas lükkab tagasi Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse või võtab vastu Riigikogu poolt tagasilükatud seaduse."

3) PS § 52.

4) PS § 34: "Rahvahääletamisele ei kuulu ega või rahvaalgatamise teel otsustamisele tulla eelarve..."

tub Riigivanemasse, siis ka tema võib anda seadusejõulisi üldakte - dekreete,¹⁾ ent ehkki neil on seaduse jõud, pole nad siiski veel seadused.²⁾ Seega tuleb "seadusandliku tee" all mõista ainult Riigikogu.

Sellega ühenduses kerkib küsimus: kas seadusandliku tee tulemuseks pruugib olla ainult seadus? Kahtlemata mitte. Mida me õieti mõistame seaduse all? Seadus on legislatsioonil üldakt,³⁾ mis korraldab õigussuhteid abstraktselt, s.o. nimeliselt mainimata adressaatide vahel. Nagu näeme aga saabub Riigikogu "seadusandliku tee" tulemusena peale eelarve veel terve rida üksikakte. Nii näiteks sõja kuulutamine, rahu tegemine,⁴⁾ kaitseseisukorra väljakuulutamine,⁵⁾ mo-

1) PS § 60, p.12.: "edasilükkamata riikliku vajaduse korral kuulutab seaduse-eelnõud välja dekreedina, millel on seaduse jõud."

2) Sellest vaata infra § 24.

3) See mõiste on tuletatud prof. A.T. KLIIMANNi administratiivaktide liigitelust. Vt. op.cit., lk. 165j

4) PS § 60, p.6.

5) PS § 60, p.7.

6) PS § 47. Nõud on see kaotatud Riigivanemas poolt dekreedina antud eelarve seaduse muutmise seadusega (RT 1935, 3, 83)

4) PS § 85.

bilisatsioon ja demobilisatsioon,¹⁾ samuti lepingud võõraste riikidega.²⁾ Seega jõuame seisukohale, et Riigikogu poolt antud aktide eelpruugikõik olla sugugi seadused, ehkki nad kõik saabuval seadusandlikul teel.

Sõna "võib" annab küsimuse lahendamise Riigikogu suvalisuse hooleks. Riigikogu võis seda teha igal konkreetjuhul eraldi. Ent ta on leidnud sobivama lahendustee andes selle õiguse eelarveseaduses³⁾ rahaministrile, piirates vastavalt põhiseaduse sõnastusele "ja o l i s e l t" "m a k s - v u s e p i k e n d a m i s t" 1/12-kule aastast, s.o. ühele kuule.

"Uue eelarve vastuvõtmiseni" - eelarve peab aga üles seatama iga aasta.⁴⁾ Seega ei tohi selline olukord, kus riik on eelarveta, kesta üle aasta. Viimasel selle päeval peab juba teoks saama eelarve, ehkki ta sel juhul poleks õieti muud, kui aruanne.

1) PS § 82.

2) § 60, p. 5.

3) RES § 47. Nüüd on see kaotatud Riigivanema poolt dekreedina antud eelarve seaduse muutmise seadusega (RT 1935, 9, 83).

4) PS § 85.

Mis aga on selge ilma mingi kahtluseta, on see: Eelarve kehtivuse pikendamine on põhiseadusega riigikogule kitsendamatult tagatud subjektiivne õigus. Seepärast ka korraldagu riigikogu seda õigust kuidas tahes, kas igal juhul eraldi, või tehes seda eelarveseaduses vastavalt eeskirja ei saa keegi peale tema munita ega kaotada.

Vaatame, milliseid subjektiivseid õigusi omab põhiseadus eelarve suhtes.

a) Riigivanema õigused. "Riigivanem" "esitab Riigikogule... riigisissetulekute ja väljaminekute eelarve".¹⁾ Seega koostab eelarve Riigivanem. Ta ei pruugi muidugi seda teha isiklikult, vaid temale alluvate organite kaudu. Sellest järgneb ka, et eelarve ettepanek pole seaduse eelnõu, kuna § 1, p.10 ütleb: "esitab seaduse-eelnõusid Riigikogule." Kui eelarve ettepanek

1) PS § 60, p.3.

oleks seaduse eelnõu, ei pruugiks tema esitamist eraldi mainida. Eelarve ettepanekut ei nimeta põhiseadusisegi mitte eelarve eelnõuks vaid hoiab kramplikult kinni sõnast "e e l a r v e", et hoida sõna "e e l n õ u" ekslikust tõlgitsusest.

b) Riigikoguga õigused. Ehkki PS § 60, p.3. ütleb, et Riigikogule esitatakse eelarve "k i n n i t a m i s e k s",¹⁾ siiski tuleb siin mõista ka sisulise muutmise õigust, kuna ta § 52. põhjal "m ä ä r a b e e l a r v e."²⁾

Meie põhiseadus jätab määramata, kas eelarve on seadus, või mitte. Ent seda saab kaudselt järeldada:

1) PS § 52³⁾ mainib Riigikogu funktsioonide na e r a l d i s e a d u s t e a n d m i s t n i n g e e l a r v e t, samuti eraldades esimesest veel terve rida ü k s i k a k t e, nagu laenude tegemise ja muid asju, mis põhiseaduses

1) ibid.: "esitab Riigikogule kinnitamiseks riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve."

2) PS § 52: "Riigikogu... määrab riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve."

3) PS § 52: "Riigikogu annab välja seadusi, määrab riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve, otsustab laenude tegemise ja muid asju põhiseaduse alusel."

määratud. Nende suhtes aga, kus võib tekkida kahtlus, ütleb ta selgesti: "Riigikogus kuulutatakse välja seadusena."¹⁾

2) PS § 53 ütleb küll, et § 34 ettenähtud seadusis²⁾ võib Riigivanem välja kuulutamata jätta.

3) Ent see ei tähenda veel, et selles §-is sisalduvad aktid oleks kõikvõimalikud seadused, vaid et see õigus käib nende käesolevas §-is olevate aktide kohta, mis seadused on. Seega Riigivanema vetoõigusele alluvad ainult maksuseadused. See veto on frekventatiivne.⁴⁾ Seda seepärast, et

eelarve ei ole ei seadus üldse ega eriti § 34-as loetletud seadus. Seega ei al-

1) PS § 44.

2) PS § 34: "Rahvahääletamisele ei kuulu ega või rahvaalgatamise teel otsustamisele tulla eelarve ja laenude tegemine, maksuseadused, sõjakuulutamine ja rahutegemine, kaitseseisukorra väljakuulutamine ja lõpetamine, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamine, samuti ka lepingud võõraste riikidega."

3) PS § 53.

4) Vt. KLIIMANN, Ülemikuaja konstitutsionaalseid akte, Tartu 1933, lk. 19: "Veto vabadena on märkida eriti kõiki Riigikogu üksikakte."

5) PS § 60, p. 7: "kuulutab välja kaitseseisukorra nii üksikutes riigiosades kui ka kogu riigis ja seeläbi selle kinnitamiseks Riigikogu."

1) põhjal Riigivanema sevä lujakku uelauvt ainti seelse, vaid tent-
seda teeb loomulikult siis Riigikogu ise oma ju-
hatuse kaudu.

Põhiseadus on ilmselt andnud § 34 loetletud
aktidele peale maksuseaduste haldus- ja
minngu te selme, mis kuuluvad kõik ainult Rii-
gikogu kinnitamisele. Riigikogu kuulutab mobi-
lisaatsiooni, kusjuures hädakorral võib
seda teha ka Riigivanem, 2) sõja ja rahu
kuulutab ta vaid Riigikogu otsuse põhjal, 3) sõl-
mib lepinguid, 4) kuulutab välja klait-
seseisukorra 5) ja koostab riigiarve-
arve, esitades need kinnitamiseks

1) PS § 54: "Ükski seadus ei hakka maksma välja-
kuulutamiseta."

2) PS § 82: "Vabariigi kaitsejõudude mobilisa-
tsiooni väljakuulutamise otsustab Riigikogu. Riigi-
vanemal on õigus Riigikogu otsust ootamata kuulu-
tada välja mobilisatsiooni, kui välisriik on kuulu-
tanud Vabariigile sõja, alanud sõjalise tegevuse
või kuulutanud välja Vabariigi vastu mobilisatsiooni"

3) PS § 60, p.6: "kuulutab sõja ja teeb rahu Rii-
gikogu vastava otsuse põhjal."

4) PS § 60, p.5: "sõlmib Eesti Vabariigi nimel
lepinguid välisriikidega ja esitab need kinnitami-
seks Riigikogule."

5) PS § 60, p.7: "kuulutab välja kaitseisukor-
ra nii üksikutes riigiosades, kui ka kogu riigis ja
esitab selle kinnitamiseks Riigikogule."

Riigikogule.¹⁾

Seega kuulub ka eelarve õieti halduse kompetent-
si, kuna ta pole materjaalne legislatiivakt - sea-
dus. Seega osutub põhiseaduse vastav eeskiri nor-
miks, mis suurendab R i i g i k o g u p ä d e-
v u s t eelarve suhtes Riigivanema kahjuks. Sa-
muti kõik teisedki § 34 üksikakti käsitlevad nor-
mid. Sellega põhiseadus ütleb, et lõplikuks eel-
arve määrajaks on Riigikogu. Sellest võib järelda-
dagi, et küsimusel, mis Saksa teoorias tekitas
vaidlust - mis siis, kui p a r l a m e n t k e e l-
d u b e e l a r v e s t - p o l e m e i l p i n-
d a. Sest põhiseadus ei sisalda sõnagi eelarve ta-
gasilükkamise võimalusest.²⁾ Riigikogule ei esita-

1) PS § 60, p.3: "esitab Riigikogule kinnitami-
seks riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve."

2) NEIDL, op.cit., lk.61: "Das Budgetbewilligungs-
recht ist demnach das Recht der Mitwirkung des Par-
laments an der Vollziehung in Angelegenheit des Bud-
gets. / Es handelt sich um eine Machtbefugnis des Par-
laments, die nicht seinem normalen Funktionskreis,
dem der materiellen Gesetzgebung, eigen ist, sondern
in den Kompetenzkreis der Vollziehung gehört. Würde
die Verfassung nicht ausdrücklich das Recht der Bud-
getbewilligung der Volksvertretung zuerkennen, so
wäre die Feststellung des Budgets ausschliesslich
Sache der Regierung. Es ist demnach die Statuierung
des parlamentarischen Bewilligungsrechts durch die
Verfassung eine Kompetenzbestimmung zugunsten der
Volksvertretung, zuungunsten der Regierung. Mit die-
ser Bestimmung will die Verfassung sagen, nicht die

ta seepärast ka m i t t e e e l a r v e e e l-
 n õ u, vaid a v a l m i s e e l a r v e, mida ta
 võib küll m u u t a, selle sisu määra-
 te tagasi lükata. Võib küll tekkida olukord, kus
 p u h t t e h n i l i s t e l p õ h j u s t e l
 eelarve õigeks ajaks valmis ei saa, ja sel juhul
 tuleb rakendusele § 85 eeskiri eelarve maksvuse
 pikendamise kohta. Juhul, kui Riigikogu eelarve
 tagasi lükkab tuleb sellest aru saada nii, et ta
 seekord oma õigusest eelarve sisu määrata loobub
 ja e e l a r v e p a a b i k e h t i v a k s k a
 ilma selleta.

Sellega kaasas ei käi vaid üks õiguslik järeldus - nimelt e e l a r v e m u u t m a t u s. Sel juhul Riigikogu võib kahtlemata eelarvet hiljem muuta, kasutades seega oma subjektiivset eelarveõigust. See olukord on analoogiline sõja kuulutamise-
ga. Kui Riigikogu Riigivanema sõjakuuluta-

Regierung sondern die Volksvertretung ist befugt, das Budget entgültig festzusetzen. Wird dem Budgetbewilligungsrecht dieser Sinn unterlegt, dann ist eigentlich kein Raum für die Vielfach erörterte Frage, ob das Budgetbewilligungsrecht auch die Befugnis in sich schliesst, das Budget zu verweigern/ Abgesehen davon kann es ein absolutes Recht, das Budget zu verweigern, schon aus Gründen der Verfassungsordnung nicht geben."

misega nõus pole, võib ta seda muuta, ent kui ta sõnagi ei lausu, siis kehtib sõjakuulutus, ehkki Riigivanema kuulutamata, aga siiski. Seda ei tule aga laiendada juhule, kui Riigivanem pole eelarvet üldse Riigikogule esitanud. Selleks on ta põhiseaduse põhjal kohustatud. Ja alles siis, kui ta oma kohustuse täitnud on, tuleb rakendusele käesolev lahendus.

Peale muu on ka riigi eelarve täitmise kontroll pandud Riigikogu peale. See on ka täiesti loomulik, sest kontrollita pole eelarve määramise õigus ka mõeldav.¹⁾

See oleks meie riigi eelarve ilme põhiseaduse kohaselt. Teda muuta saab vaid rahvahääletuse korras.²⁾ Ja ta on vankumatuks juhteks kõigi riigiorganite tegevuses.³⁾ Seega

1) PS § 55: "Riigikogu teostab riigi asutuste ja ettevõtete majandusliku tegevuse ja riigi eelarve täitmise kontrolli tema poolt seaduse alusel ellukutsutavate vastavate asutuste kaudu."

2) PS § 88: "Rahvas otsustab rahvahääletusel põhiseaduse muutmise, olgu see algatatud kas rahvalgatuse korras või Riigikogu poolt."

3) PS § 86: "Põhiseadus on vankumatuks juhteks Riigikogu, Riigivanema, valitsuseasutuste ja kohtute tegevuses."

kõik viimaste poolt antud aktid peavad olema kooskõlas tema sisuga. Seepärast rajamegi järgneva arutelu sellele alusele ja lähtume eelpool võetud seisukohtadest.

§ 19. Eelarve ja eelarveseadus.

Need kaks mõistet segatakse tihti. Nii näiteks meie rahvuslik entsüklopeedia segab eelarve ja eelarveseaduse.¹⁾ Eriti meil ei tule neid segada. Täpse tõlke~~ana~~ saksa keelde ("Budgetgesetz") annab ta küll erilise akti mõiste, mis saksa eelarvega kaasas käib ja seaduslikke eeskirju sisaldab.²⁾ Kuid meil pole ta mitte seda. Meie eelarveseadus vastab terminile "Komptabilitätsgesetz", "Gesetz betreffend des Budgetbewilligungsgesetzes" jne.

1) EESTI ENTSÜKLOPEEDIA, II, K/Ü. Loodus, Tartu 1933, lk. 501: "Eelarveseadus, seadus, mis kindlaks määrab eelarveaasta peale riigi tulud ja kulud. Tulude osas on see lihtne tulude laekumise ennustus, kulude osas - seaduslik kulutuste ülemmäär." Siin on kahtlemata tegu sõnasõnalise tõlkega saksa keelest "Budgetgesetz". /Autor/.

2) Vt. supra, lk. 68.

Eelarveseadus on Riigikogu poolt temale põhiseaduse alusel antud subjektiivse eelarveõiguse rakendamise üksikasjalist korda määritlev seadus. Eelarve aga on põhiseadusel põhjendatult eelarveseaduses määratud menetluses ja sisuga toimetatud riiklik akt. See oleks puhtformaalne määritelu.

Kuni 1925 aastani seati meil eelarve kokku ja pandi maksma veneaegsete määruste põhjal 22. maist 1886.¹⁾ Riigi eelarveseadus²⁾ võeti Riigikogu poolt vastu 24. nov. 1925, millega eelmine kaotas oma maksvuse. 1932. aastal³⁾ Riigikogus uuendati eelarveseadust täitmisesse puutuvas osas,⁴⁾ andes majandusministrile õiguse kulutusi vähendada.

1) Vt. II Riigikogu 9. istangjärgu a. 1925. protokoll 263(11) lk. 567 jj.

2) RT 1925, 185/186, 101.

3) RESMS, RT 1932, 29, 238.

4) RES §§ 32, 34 ja 41.

Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduse¹⁾ teises osas öeldakse, et põhiseadus hakkab maksma 100 päeva pärast 16. okt. s.o. 24. dets. 1933. ja üheksakümneüheksa päeva jooksul, s.o. 23. dets. 1933 peab Riigikogu panema maksma seadused, mis on vajalikud muudatuste teostamiseks.

Sellel alusel teotseski Riigikogu võttes vastu 19. jaanuaril 1934 "Valitsemise korraldamise seaduse",²⁾ mille XVIII peatükk sisaldab muudatusi eelarveseaduse suhtes, mis püüab eelarveseadust kooskõlastada uue põhiseaduse nõutega.

24. apr. 1934. a. saatis riigivanem oma otsusega Riigikogu laiali,³⁾ lõpetades tema korralise istungjärgu. Sellest ajast alates pole Riigikogu koos käinud. Ent valitsemine vajab eelarvet, milleks on aga eelarveseaduse ja põhiseaduse põhjal vajalik Riigikogu kaastegevus. Sellest probleemist saab Riigivanem üle sel teel, et ta

1) PSMS. (RT 1933, 86, 628)

2) VKS. (RT 1934, 5, 36)

3) Riigivanema otsus nr. 326 Riigikogu korralise istungjärgu lõpetamise kohta, (RT 1934, 35, 311)

eelarveseadust dekreediga muudab. Ja nimelt kaks korda Riigi eelarveseaduse muutmise seadustega (RT 1934, 94, 756 ja 1935, 9, 93).

Loobudes siinkohal vastava küsimuse arutelust, kuivõrd vastav samm poliitiliselt ja ka õiguslikult põhjendatud on, asume kehtiva eelarveseaduse vaatlusele. Mis aga kahtlemata silmas pidada tuleb, on see, et eelarveseadus peab olema kooskõlas põhiseadusega.

Üldmääruste osas eelarve definitsioonides, ¹⁾ on peetud kinni põhiseaduse põhimõtet ja pole eelarvet seaduseks nimetatud, vaid lihtsalt aktiks. See definitsioon on aga vaid deklaratiivse ilmega. Väga ebaselge on vaid sõna "tarvilikukstunnustatud", ent sellest saab samuti üle anda talle vaid deklaratiivse tähenduse, kuna loomulikult eelarves esinevad tulud ja kulud on mingiks otstarbeks tarvilikud.

1) RES § 1: "Riigi eelarve on akt, mis sisaldab kõik riigi tarvilikukstunnustatud kulud ja tulud."

Nagu eelpool mainitud ei ole eelarveseadus kooskõlas põhiseadusega selles osas, kus ta määrab eelarveaasta alguse¹⁾ ja tulude ning kulude jaotuse korralisteks ning eelarve korralisteks.²⁾ Need ei oma aga tähtsust, kuna seesugusel jaotusel, kui ka eelarveaasta algusel pole mingit normatiivset tähendust. Lisaeelarve vastuvõtmise võimalus³⁾ on aga ilmselt põhiseaduse vastane, kuna see lubab vaid ühte eelarvet aasta kohta ja ainult ühte. Kahtlemata aga akti, mille kehtivuse minimaalpikkus on juba põhiseaduses ette kindlaks määratud, ei saa selle aja kestel muuta. Eelarve on muudatamatu akt.

Ent riiklikud tarvidused on sundinud peale eelarve vastuvõtmist tegema aasta kestel mitmesuguseid kulutisi. Parlamendi praktika on sellest üle pääsemiseks leidnud ainsa la-

1) RES § 2.

2) RES § 4.

3) RES §§ 49-52; § 49: "Kui enne eelarve-aasta lõppu on möödapääsematult tarvis teha kulusid, milleks riigi eelarves määratud krediitidest ei jätku või pole vastavaid krediite üldse ette nähtud, siis võib neid saada ainult lisaeelarvega."

hendusteena l i s a e e l a r v e. Sellele on antud ka eelarveseaduses vastav sanktsioon, määrates lisaeelarve valmimiseks sama korra, kui eelarvele aneselegi. Seda võimalust on ka rohkesti kasutatud. Nii 1925 aastal 2 lisaeelarvet¹⁾, 1926/27 eelarveaastal 3,²⁾ 1927/28 eelarveaastal 3,³⁾ 1928/29 eelarveaastal 1,⁴⁾ 1929/30 eelarveaastal 1,⁵⁾ 1930/31 eelarveaastal 1,⁶⁾ 1931/32 eelarveaastal 1,⁷⁾ 1932/33 eelarveaastal 1,⁸⁾ 1933/34 eelarveaastal 1,⁹⁾ 1934/35 eelarveaastal 2¹⁰⁾ ja 1935/36 eelarveaastal 1.^{LL)} Viimased kolm on antud koguni riigivanema poolt dekreedina.¹²⁾

Vaadeldes lisaeelarvete sisu näeme, et need evivadki ilmset tendentsi kujutada endast e e l a r v e m u u t m i s e a k t i. Ei esine peal-

1) LE nr.1 (RT 1925, 109/110,) ja LE nr.2, (RT 1925, 197/198, 135).

2) LE nr.1 (RT 1926, , 85), LE nr.2 (RT 1926, 98, 105) ja LE nr.3 (RT 1927, 29, 66).

3) LE nr.1 (RT 1927, 103, 80), LE nr.2 (RT 1927, 115, 93) ja LE nr.3 (RT 1928, 24, 130).

4) LE nr.1 (RT 1928, 105, 649).

5) LE nr.1 (RT 1930, 23, 126).

6) LE nr.1 (RT 1931, 23, 137).

7) LE nr.1 (RT 1932, 26, 211).

8) LE nr.1 (RT 1933, 30, 210).

9) LE nr.1 (RT 1934, 23, 170).

10) LE nr.1 (RT 1935, 12, 115) ja LE nr.2 (RT 1935, 30, 249).

11) LE nr.1 (RT 1935, 84, 706). 12) Sellest all-

kirjad "t u l u d" ja "k u l u d", vaid "t u l u d e s u u r e n d a m i n e", "k u l u d e v ä h e n d a m i n e" jne. Oma ulatuselt osutuvad nad laiaulatuslisteks alates näit. 237 000 kroonist¹⁾ ja minnes teiselt poolt 8 miljoni kroonini.²⁾ T u l u d e s u u r e n d a m i s e a l u s e k s osutub kas mõne uue seadusega tekkinud tuluallikas, või siis olemasoleva seaduse muutmisega selle suurenemine, või siis lihtne kalkulasioon või ka juba tegelikult enamlaekunud summad, kuna riigi tulusid ei saa kesteab kui täpselt kindlaks määrata. T u l u d e v ä h e n e m i s e all muidugi ümberpöörduvad nähted. K u l u d e v ä h e n e m i s e aluseks võivad olla seaduslikud eeskirjad, mis näiteks mõne asutise sulgevad, palku vähendavad, või ka puhtfaktilised asjolut - näiteks pensionäri surm, rahvahääletuse ülejääk jne. K u l u d e s u u r e n d a m i n e ongi see, mis õieti vajab lisaeelarvet. Siin esineb samuti nii seaduse alusel, kui ka puhtfakti-
listel motiividel põhjenevaid muudatusi.

pool, vt. infra, lk. 446.

1) 1934/35 LE nr. 2.

2) 1934/35 LE nr. 1.

Tekib küsimus, milline lahendus võimalus^{olemas} oleks siis tekkinud riikliku tarviduse lahendamiseks. Selleks on väga lihtne tee. Pea iga eelarve arvel on seni lubatud vastavate seaduste alusel eelkrediite. Sellistena ei tule mitte mõista eelarveseaduses¹⁾ esinenud eelkrediite, mis olid ette nähtud põhiseaduse põhjal eelarve kestvuse pikendamiseks jaoliselt, juhul, kui ei peaks eelarve valmis saama eelarveaasta alguseks.

Vastavad paragrahvid on Riigivanem oma dekreediga²⁾ kaotanud. Sellega on ta tarvitanud põhiseaduses selgesti väljendatuna Riigikogu leomistatud õigust eelarve maksvust pikendada.³⁾

Jättes kõrvale selle küsimuse, kuivõrd selline samm on õigustatud, vaatleme eelkrediitide jagamist. Neid on esinenud meil päris palju. Samuti pea samasisulisi eelarvete arvel lepingu-

1) RES §§ 47 ja 48.

2) RESMS (RT 1935, 9, 83).

3) PS § 85.

te esõlmlimise seadusi. Nii on¹⁾,
 neid 1925. a. - üks¹⁾, 1926. a. - üks²⁾,
 1928. a. - kolm³⁾, 1929. a. - kaheksa⁴⁾,
 1930. a. - neli⁵⁾, 1931. a. - neli⁶⁾,
 1932. a. - kuus⁷⁾, 1933. a. - neli⁸⁾, ja
 1934. a. - kaks⁹⁾. Viimased kaks on antud Riigivanema poolt dekreedina¹⁰⁾. Peale nende on samaloomulised ka eriotstarbeteks krediitide määrangud, nagu Raudteetarbeteks

- 1) EALSS (RT 1925, 18 (188, 106)).
- 2) " (RT 1926, 36, 37).
- 3) " (RT 1928, 27, 142), (RT 1928, 46, 269) ja (RT 1928, 46, 270).
- 4) " (RT 1929, 17, 114), (RT 1929, 71, 489), (RT 1929, 93, 626), (RT 1929, 98, 648), (RT 1929, 98, 649), (RT 1929, 99, 661), (RT 1929, 99, 673) ja (RT 1929, 100, 674);
- 5) EALSS (RT 1930, 54, 359), (RT 1930, 54, 360), (RT 1930, 57, 384) ja (RT 1930, 94, 612).
- 6) " (RT 1931, 60, 468), (RT 1931, 98, 701), (RT 1931, 104, 740) ja (RT 1931, 104, 741);
- 7) " (RT 1932, 15, 111), (RT 1932, 82, 631), (RT 1932, 86, 658), (RT 1932, 86, 659), (RT 1932, 91, 704) ja (RT 1932, 91, 705).
- 8) " (RT 1933, 22, 151), (RT 1933, 80, 588), (RT 1933, 80, 589) ja (RT 1933, 98, 701).
- 9) " (RT 1934, 8, 62) ja (RT 1934, 92, 140);
- 10) Sellest vaata veidi hiljem pikemalt. (Autor)

3. Postivalitsuse operatiivfond täiendatakse uesti 150.000 kroonina postiametnõu 1936/1937 aasta eelarves selleks ettenähtavate summadega.

kreediidi määramise seadus¹⁾,
 Lennuvarustuse muretsemise
 ja kreediidi määramise sea-
 duse²⁾ ja II rahvaloenduse
 ja selleks kreediidi määra-
 mise seadus³⁾. Neile seltsib Riigivanema
 poolt dekreedina antud Tallinna tele-
 fonikeskjaama suurendamise
 ja Tallinna-Tartu vahel tele-
 foni kaugeühenduste juu-
 reehitamise seadus⁴⁾.

1) (RT 1931, 112, 791).

2) (RT 1928, 30, 157) ja (RT 1929, 95, 635).

3) (RT 1933, 107, 762).

4) (RT 1935, 161, 161).

§ 1. Vabariigi Valitsusel lubatakse lasta sõl-
 mida lepinguid ja teha töid 1935/1936 eelarveaas-
 tal kuni (140.000) krooni suuruses Tallinna tele-
 fonivõrgu automaat-keskjaama mahu suurendamiseks
 5000 numbri võrra ja Tallinna-Tartu vahel kahe
 uue telefoni kaugeühenduse ehitamiseks.

§ 2. Eelmises... paragrahvis nimetatud kulusum-
 ma lubatakse katta postivalitsusele 1922 a. kulude
 lisaeelarvega nr. 2 (RT 127-1922) Teedeministeeriu-
 mi peatükk III § 1 all materjalide muretsemiseks
 antud 150.000 kr. suurusest operatsioonifondist.

§ 3. Postivalitsuse operatsioonifond täienda-
 takse uuesti 150.000 kroonini postiametkonna
 1936/1937 aasta eelarves selleks ettenähtavate
 summadega."

Ühe Vaadeldes ~~Kõiki~~ kõiki neid seadusi sisuliselt,
 on otsekohene nende iseloom selge. Eelkreedi
 d i a v a m i s e seaduse korral on tekkinud
 k i i r e kulutuse vajadus, mis aga eelarves ei
 sisaldu. Kuna uue eelarve või lisaeelarve vastu-
 võtmiseni aga läheks liiga kaua aega. Nüüd valit-
 sus palub Riigikogult, (see võib ka Riigikogu ene-
 se initsiatiivil sündida) et viimane nõustuks
 j ä r g n e v a s s e e e l a r v e s s e võt-
 ma vastavat kulutist. Eriti ilmekalt väljendab
 viimast asjaolu reservatsioon, et vastav eelkre-
 diit esitatakse Riigikogule kinnitamiseks j ä r g-
 n e v a e e l a r v e k o r r a s. Ka on vasta-
 va kulutise tasakaalustamiseks vajalikud t u l u
 a l l i k a d näidatud. Selle aktiga s e o b
 e n d R i i g i k o g u. Ta kohustub otseselt
 vastavat krediiti järgnevas eelarves määrama.
 L e p i n g u t e s õ l m i m i s e seadus-
 te korral on põhjus veidi teine. On pidevaid töid
 ja ettevõtteid riigi elus, millede läbiviimine
 kestab palju aastaid ja on ka ainult siis võima-
 lik, kui see pidevalt aastast aastasse toimub.

Selle sisulise aktiga to-

Ühe eelarveaasta jooksul vastavat summat välja anda oleks aga raske ja mõttetu, kuna üks osa rahast siis seisaks. Et aga tagada sellise ettevõtte kordaminekut, peab iga aasta eelarves esinema vastav summa. Nii siis ka selle aktiga Riigikogu seab end, lubades tulevikus vastavates eelarvetes vastavaid krediite avada, milliste arvel siis ka valitsus pikemaajalisi lepinguid võib sõlmida.

Nii siis selgub siit, et Riigikogu p i i r a b nende aktidega oma s u b j e k t i i v s e t e e l a r v e õ i g u s t - õigust määrata eelarve sisu. See osutub ka selle õiguse, ehkki n e g a t i i v s e k s, t e o s t a m i s e k s, mis pärast on ka täiesti v õ i m a t u, e t vasta- vaid akte a n n a k s R i i g i v a n e m.

Olgugi, et neid nimetatakse s e a d u s i k s, on nad kahtlemata ü k s i k a k t i d, kuna ilmselt puudutavad k o n k r e e t s e t o l u s - t i k k u. Viimane asjaolu e i v ä h e n d a aga sugugi sellise lubaduse s i d u w u s t tema andja suhtes.

S e l l e s i s u l i s e a k t i g a t u-

dekreedioiguse küsimusega.

lekkiski Riigikogus eelarve vajadus. Riigikogu määraks lihtsalt vastavad eelkrediidid, mis siis järgmise aastal eelarvest läbi kantakse. Nii oleks olukord lahendatud palju praktilisemalt ja ka kooskõlas põhiseadusega, milline ei keela Riigikogul tema subjektiivset eelarveõigust piirata.

Samuti pole eelarveseadus kehtival kujul kooskõlas põhiseadusega eelarve esitamise osas. Nimelt Riigi eelarve seaduse muutmise seaduses,¹⁾ mis on antud Riigivanema dekreedina, tuuakse kahes muudetud paragrahvis²⁾ sisse sõnastus, et eelarve esitatakse "seaduse eelnõuna". See on kahtlemata ekslik, sest nagu eelpool nägime, pole eelarve kava iialgi seaduse eelnõu.³⁾

Mis puutub eelarve avaldamisesse, siis võiks eelarveseadus küll sisaldada eeskirja, et see sünnib Riigikogu juhatusel poollt. Vahepeal oligi selline eeskiri maksmas,⁴⁾

1) RESMS (RT 1935, 9, 83)

2) § 24: "...seab Majandusminister kokku riigi eelarve-eelnõu seaduseelnõu kujul..." ja § 28: "Riigivanem saadab riigi eelarve seaduseelnõuna Riigikogule."

3) Sellest vt. infra lk. 146 ühenduses Riigivanema dekreedioiguse küsimusega.

ent muudeti Riigivanema dekreediga.¹⁾ Eelarveseadus puudutab ka eelarve maksvus-
 se Spikake nädamsi st krediitide tarvita-
 mise näol verandjuhtudel ka peale eelarveaasta lõp-
 pu.²⁾ Neid eeskirju tuleb võtta jällegi Riigikogu-
 le antud kompetentsi igakordse tarvitamise asemel
 üldaktiiliselt lahendusviisi-
 na. Sae õigusi teha krediidid u m b e r p a i -
 Riigi eelarve täitmisest puudutavale võt-

4) RESMS (RT 1934, 5, 36) § 31: "Riigi eelarve aval-
 dab Riigikogu juhatus Riigi Teatajas enne eelarve-
 aasta algust. määrata eelarve aasta. Seda muidugi

1) (RT 1935, 9, 83)

2) Vt. RES §§ 39-46. § 44: "Kui riigiasutised eel-
 arve-aasta lõpuks pole jõudnud tarvilikus ulatuses:

a) lunastada kohustusi kuni 31. märtsini sõlmi-
 tud lepingute või antud tellimiste põhjal;

b) lunastada kohustusi, mille katteks järgneva
 aasta eelarves puuduvad vastavaiseloomulised või
 otstarbelised krediidid;

c) tasuda riigi võlga ja intresse ega

d) võtta välja riigikassast operatsioonide fonde,
 siis võib Majandusministri korraldusel ja Riigi-
 kontrolöri teadmisel, kui on eelmiste aastate eel-
 arvete täitmisest kogunenud tarvilikul määral kas-
 satagavarasid, vastavate krediitide ülejääke:

1) jätta tarvitamiseks lahti kuni järgneva eel-
 arve-aasta 1. augustini, kandes väljamaksmised eel-
 mise aasta eelarve kuludeks, või

2) arvata järgneva aasta eelarve juure riigi-
 asutiste käsutada samaks otstarbeks, milleks nad
 olid määratud eelarvega."

osale¹⁾ langebki praeguses olukorras pearõhk, kuna meie rahvaesindus kõrrapäraselt ei funktsioneerri. See omab tähendust eelarve suhtes vaid seda-võrd, kui-võrd ta annab sisu majandusmi-nistrile õigusi takistada ku-lustuste sooritamist kooskõlas laekuvate tuludega²⁾ ja Vabariigi Valitsusele õigusi teha krediitide ümberpaigutusi peatüki piirides.³⁾ Ka neid tuleb võtta Riigikogu enesekitsendusega oma subjektiivse õiguse suhtes määrata eelarve sisu. Seda muidugi ainult ~~seni~~ seni, kui vastavad eeskirjad on antud Riigikogu poolt, mitte aga Riigivanema dekreedina.

1) RES §§ 32-38.

2) RES § 32 (RT 1935, 9, 83) /Riigivanema dekreet/: "Riigi eelarve täitmist juhib Majandusminister. Majandusministri korraldusel annab Majandusministeeriumi rahandusosakond välja summad eelarves ettenähtud kulude katteks ja valvab selle järele, et riigi tulud laekuks korralikult ja õigel ajal ning kulude väljamaksmine toimuks kassatagavarade ja laekuvate tulude piires."

3) RES § 35 (RT 1934, 94, 756) /Riigivanema dekreet/: "...krediitide ümberpaigutamine peatüki piirides ühest kuluparagrahvist teise võib toimuda Majandusministri ettepanekul Vabariigi Valitsuse otsusel. Krediitide ümberpaigutamine ühest alljao-tusest teise võib toimuda Vabariigi Valitsuse poolt määratud korras."

1) REK (RT 1934, 5, 37)

2) PS § "Riigikogu kassakorraldus väljaseadusena."

Kokku võttes meie kehtivat eelarveseadust peab alla kriipsutama tema äärmist lahkkõla põhiseaduse normidega. Eräti tuleb see ilmsiks muudatustes, mis on toodud sisse Riigivanema dekreetidega.

Ent suuremas osas on ta siiski kooskõlas meie konstitutsiooniga, sisaldades eeskirju nii eelarve koostamise ja aruandmise kohta, kui ka määrates ligemalt eelarve õiguslikku ning poliitilist ilmet, millest ligemalt järgmistes peatükkides.

§ 20. E e l a r v e j a m u u d n o r m i d.

a) P õ h i s e a d u s e l p õ h j e n e v a d e r i s e a d u s e d, mis osutuvad eelarveõiguse allikateks on aa) R i i g i k o g u k o d u k o r d ja bb) R i i g i k o n t r o l l i d ning riigi majapidamist korraldavad normid.

aa) R i i g i k o g u k o d u k o r d¹⁾ on kooskõlas uue põhiseadusega²⁾ Riigikogu poolt 19. jaan. 1934. a. vastu võetud. Ta määrab ligemalt eelarve käigu Riigikogus. Seega piiritleb oma subjektiivse eelarveõiguse teostamise korda - eelarveme-

1) RKK (RT 1934, 5, 37)

2) PS § "Riigikogu kodukord kuulutatakse välja seadusena."

netlust Riigikogus. Selleks on etternähtud erili-

ne kord: ¹⁾

1) Ta vaadatakse läbi ühel lugemisel ²⁾

2) sel puhul on võimalik eelarvekõne ³⁾

3) peale seda läheb ta eelarvekomis-
joni ⁴⁾

4) pärast komisjonist tagasitulekut vaadatakse
ta läbi osade kaupade ⁵⁾

5) ta pannakse maksma Riigikogu otsusega ⁶⁾

6) kuulutab välja Riigikogu juhata-
tuse ⁷⁾.

1) Vt. KLIIMANN, Üleminekuaeg, lk. 30: "Samuti tuleb pidades soovitatavaks erilist menetlust kõigi üksikaktide arutlemiseks, nende eriliseks väljatöstmiseks üldaktide sarjast, eriti tarvilik oleks see nende üksikaktide jaoks, nagu eelarve ja lepingud ning mitmesugused teised kollegiaalsed üksikotsused."

2) RKK § 100: "...arutamisel harilikult kolmel lugemisel... Kolmas lugemine jääb ära, kui seaduseelnõu teisel lugemisel ei tehtud parandusi."

RKK § 157: "Riigikogu vaatab läbi ja määrab kindlaks Riigivanema poolt esitatud riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve..."

3) RKK § 158: "Esineb sel puhul Majandusminister.. eelarvekõnega..."

4) RKK § 159: "Eelarve-eelnõu antakse... komisjoni..."

5) RKK § 160: "Riigikogu arutab riigi eelarve eelnõu pärast üldläbirääkimisi osade kaupade..."

6) RKK § 161: "Pärast riigi eelarve-eelnõu läbi vaatamist Riigikogu vastava otsusega määratakse kindlaks riigi eelarve..."

7) RKK § 161: "...kuulutatakse välja Riigikogu juhatuse poolt Riigi Teatajas."

ja Sama korra näeb Riigikogu kodukord ette ka lisa eelarvele, krediitide ümberpaigutuse ettepanekutele ja eelarve täitmise ning kassaaruande kinnitamisele.¹⁾

Nendest tulevad mõningad järeldused: 1) eelarvekõnega võimaldub saada ülevaadet ja arvustada valitsuse tegevust - poliitiline moment, 2) eelarve on üksikakt - otsus,²⁾ mille kuulutab välja riigikogu juhatus - õiguslik moment.²⁾

Edasi ilmneb ka, et eelarveseadus on vastolu Riigikogu kodukorra selles osas, kus ta annab krediitide ümberpaigutamise õiguse Vabariigi Valitsusele (vaata eelpool). Muidugi tuleks siin esijoones rakendusele eelarveseaduse kui lex specialise eeskiri, kui viimane oleks aga antud Riigikogu enese poolt

1) RKK § 162: "Lisaeelarvete-eelnõud... ja krediitide... ümberpaigutamise ettepanekud kinnitatakse riigi eelarve kinnitamise korras."

RKK § 163: "Riigi eelarve täitmise ning kassaaruande Riigikogu... kinnitab riigi eelarve kinnitamise korras."

2) Siin on tegu vaid vale terminoloogiaga - meie kehtiv õigus ei tee otsuse ja korralduse vahel vahet. Vt. infra. lk. 162.

ja mitte edendada. Sellest Riigikogu
 kodukorra paragrahvist võib aga selgesti välja lu-
 geda, et Riigikogu pole end selles suhtes kitsenda-
 nud. Nende aluseks on PS § 55.¹⁾ Ent see osutub õieti
 olemasoleva olukorra sanktsiooniks, millelt maksab
 juba enne I põhiseaduse vastuvõtmist Eesti ajutise
 maanõukogu poolt vastuvõetud ajutine seadus Eesti
 riigikontrolli kohta,²⁾ mis on muudetud hiljem Asu-
 tava Kogu poolt³⁾ ja Riigikogu poolt.⁴⁾

Nende järele on riigikontrolli teostajaks Riigi-
 kogu poolt valitud Riigikontrolör ja viimase ette-
 panekul nimetatud kuueliikmeline kontrollnõukogu.⁵⁾
 Seega esineb meil legislatiivne kontroll. Kontroll-

1) PS § 55: "Riigikogu teostab riigi asutiste ja
 ettevõtete majandusliku tegevuse ja riigi eelarve
 täitmise kontrolli tema poolt seaduse alusel ellu-
 kutsutavate asutiste kaudu."

2) SERK (RT 1919, 9, 92)

3) SERKM (RT 1919, 71, 138)

4) SERKM (RT 1920, 113/114-243) ja (RT 1927, 23, 9)

5) SERK § 6: "Riigikontrolli ülesannete teostus
 seisab riigikontrolöri ja kuueliikmelise kontroll-
 nõukogu käes. Kontrollnõukogu esimeheks on riigi-
 kontrolör või tema äraolekul tema asetäitja."

instants on ühenduses rahvaesindusega.

Selle instantsi peatähenduseks eelarve õigusliku iseloomu suhtes on eelkontrolli teostamine. See põhjeneb riigikontrolli seaduse § 3-al,¹⁾ mille alusel on hiljem välja antud kontrollnõukogu poolt uus seadus § 19~~2)~~²⁾ põhjal eelkontrolli teostamise määrus³⁾.
Selle teostamiseks on kohustatud kõik ametasutised oma suurematest ettevõtetest Riigikontrollile teatama, kusjuures viimasele jääb protesti avaldamise õigus,⁴⁾ kui vastav kavatsus või toiming pole kooskõlas riigi eelarvega. Lõppsõna on ses suhtes öelda Vabariigi Valitsusel,⁵⁾ millega selgesti ilmneb, et

1) SERK § 3: "Riigikontrolli võimkonda kuulub iga-sugune eelkontroll."

2) SERK § 19: "Kontrollnõukogul on õigus selle seaduse ja riigikontrolli teostuseks korraldusi, määrusi ja juhtnõure välja anda, mis kõigile vabariigi ametkondadele ja asutustele täitmiseks sunduslikud on."

3) Mille kehtiv tekst leidub RT 1930, 24, 130.

4) ETM § 5: "...Riigikontroll võib oma asutiste ja esindajate kaudu §§ 1 ja 2 ettenähtud asjades protesti avaldada järgmisel alusel: 1) et kavatsus või toiming ei ole seaduspärane või ei vasta riigi eelarvele..."

5) ibid.: "Esimesel juhul esitatakse asi asutise poolt, kelle... vastu protest on avaldatud... lahendamisele vastava ministri ja Riigikontrolöri vahel. Kui asja sel teel ei otsustata, esitatakse asi ministri poolt Vabariigi Valitsusele otsustamiseks."

vastutus eelarve teostamise eest langeb Vabariigi Valitsusele.

b) Muude eelarve õiguse normid.

Eelarve täitmise osas on majandusministri l kokkuleppel riigikontrolöriga eelarveseaduse § 38 põhjal õigus anda määrusi.

aa) Nii esinebki ühelt poolt rida määrusi kassakorra kohta riigitulude alal.¹⁾ Samuti teiselt poolt rida määrusi kassakorra kohta riigikulude alal.²⁾ Ja lõppeks iga aasta antavaid riigiasutistele aruannete koostamise määrusi.³⁾

Nende tähtsus lasub eelarve täitmise osas, kusjuures alluvatele ametasutistele nähakse ette kindel kord eelarve täitmiseks.

1) MKKRT (RT 1928, 11, 66), (RT 1933, 29, 200), (RT 1934, 28, 345) ja (RT 1934, 57, 505).

2) MKKRK (RT 1926, 60), (RT 1931, 26, 158), (RT 1933, 29, 199) ja (RT 1935, 42, 423).

3) Nagu näit. 1934/35.a. (RT 1935, 33, 290).

bb) Riigi eelarve tasakaalustamise, eramajanduse korraldamise ning tööpuuduse vastu võitlemise seadus.

Selliseid seadusi on antud Riigikogu poolt seni kaks: nimelt 1932/33 ja 1933/34 eelarveaastaks üks¹⁾ ja 1934/35 eelarveaastaks teine.²⁾ Juba asialust, et nende kestvus on piiratud eelarveaastaga,³⁾ samuti pealkirjast selgub nende iseloom. Erakorraline majanduslik aeg ei võimalda eelarvet normaalsel teel tasakaalustada, on vist lootusetu, et tulud laekuvad kavatsatud ulatuses, siis peab ka eelarvet täitvale organile andma eriliseltsel laiad võimupiirid. Seda teevadki vastavad seadused. Nad annavad Vabariigi Valitsusele õiguse 1) muuta seadusi, millel kulu- tused põhjenevad (ainult neid vähendada), 2) piirata kulukrediidid ja 3) paigutada neid ümber ühest paragrahvist

1) REETVS (RT 1932, 92, 716).

2) REETVS (RT 1934, 27, 221).

3) REETVS § 10: "Käesolev seadus hakkab maksma 1. aprillil 1934 ning kaotab maksvuse 1. aprillil 1935."

teise.¹⁾

Viimased kaks on mõeldavad Riigikogu poolt eelarve sisu määramise õiguse edasiandvate eeskirjadena. Nad on aga a j u t i s t i s e l o o m u, ning seepärast ei tule aru saada sellest nii, nagu oleks Riigivanem õigustatud seda permanentseks tegema vastava eelkirje paigutamise dekreedi teel eelarveseadusesse.²⁾

Esimese eeskirjaga aga annab Riigikogu Vabariigi Valitsusele õ i g u s e m u u t a s e a d u s i. Teisiti ei saa mõista sellist volitust "v ä h e n d a d a s e a d u s t e s e t t e n ä h t u d t a s u m ä ä r a s i d." Siin on tegu küll ainult ajutise muutusega, milline asjaolu järeldub sõnadest "e e l a r v e t a s a k a a l u s t a m i s e k s" ja kuna meil on tegu nagu ülal mainitud konkreetseks eelarveaastaks. See on ilmselt enesest v o l i t u s n o r m. Ent seadusega ei saa

1) REETVS § 2: "...Vabariigi Valitsusel on õigus vähendada seadustes ettenähtud tasumäärasid ja muid kulunorme ning riigi kulude ja tulude eelarvega... määratud kulukrediite.

Majandusministri ettepanekul Vabariigi Valitsusel on õigus paigutada ümber riigi eelarves kulukrediite ühest paragrahvist teise."

2) Vt. supra § 18.

volitada seadusi andma, vaid ainult alamaid akte -
 määrusi. Põhiseaduse järele saab seadusi anda aga
 ainult Riigikogu.¹⁾ Tasumäär-
 rasiid saab aga määrata vaid vastavate sea-
 duste alusel.²⁾ Ja eeltoodud norm ei si-
 salda iseenesest samuti mitte olemasolevate tasu-
 seaduste muutmist. Seda juba mitte sisult, ent ol-
 les hilisem *lex generalis* peab ta va-
 rasemate *leges specialis* te muutmi-
 seks sisaldama *expressis verbis*
 eeskirju. Eelnevat kokku võttes peab nentima asiolu, et
 meie kehtiv eelarveõigus pole kooskõlas
 põhiseadusega. Seepärast osutub ka vä-
 ga raskeks järelduste tegemine tema õigusliku ja
 ka muu ilme suhtes, kuna sinna peab seltsima veel
 "õigusepärassuse" kriitika.

1) Vt. supra § 18.

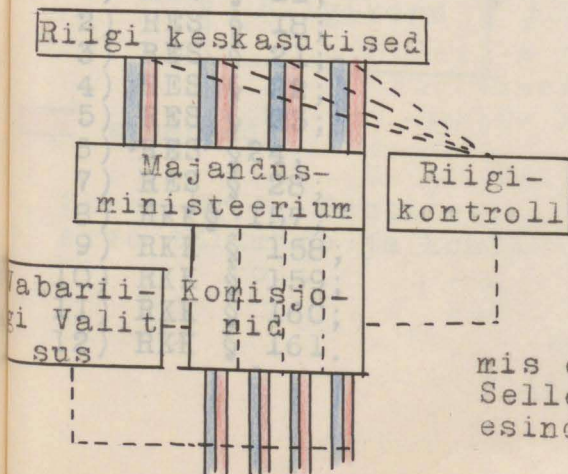
2) PS § 84: "Ei tohi kellelegi...tasu määrata
 muidu kui sellekohase seaduse põhjal."

§ 21. Eelarve ja eelarvemenetlus.

Meie kehtiv eelarvemenetlus on kaunis lihtne.

Tema aluseks osutuvad eelmises peatükis tähendatud eelarveõiguse normid. Eelarvemenetlus kitsamas mõttes ise osutub õieti üheks lüliks riigi majanduselu ahelas. Viimane koosneb a) eelarve loomimisest (s.o. eelarvemenetlusest kitsamas mõttes), b) selle täitmisest ja aruandmisest. Eelarve normatiivset iseloomu on seni otsitud ainult esimesest osast, ent on jäetud kõrvale teise tähendus. Käesolevas peatükis asume vaatlusele, milline kuju on neil üksikutel staadiumidel.

a) Eelarve loomine.



Riigi keskasutised seavad kokku alluvate ametkondade andmetel oma eelarveettepanekud,¹⁾ saates need majandusministeeriumile ja Riigikontrollile.²⁾ Majandusministeeriumi juures moodustatakse iga keskasutise jaoks komisjon,³⁾ mis ettepanekud läbi vaatab. Sellele lisab Riigikontrolli esindaja oma eriarvamuse.⁴⁾ Lahkarvamiste puhul teeb otsuse Vabariigi Valitsus.⁵⁾



Lõpuks Majandusminister koostab eelarve ettepaneku.⁶⁾

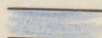
Riigivanem esitab eelarve "eelno" Riigikogule.⁷⁾

Riigikogu vaatab selle esimesel lugemisel läbi,⁸⁾ kusjuures majandusminister peab eelarvekõne.⁹⁾

Siis läheb ettepanek eelarve komisjoni.¹⁰⁾

Riigikogu võtab eelarve osade kaupa vastu.¹¹⁾

Riigikogu juhatus kuulutab eelarve välja.¹²⁾



kulud

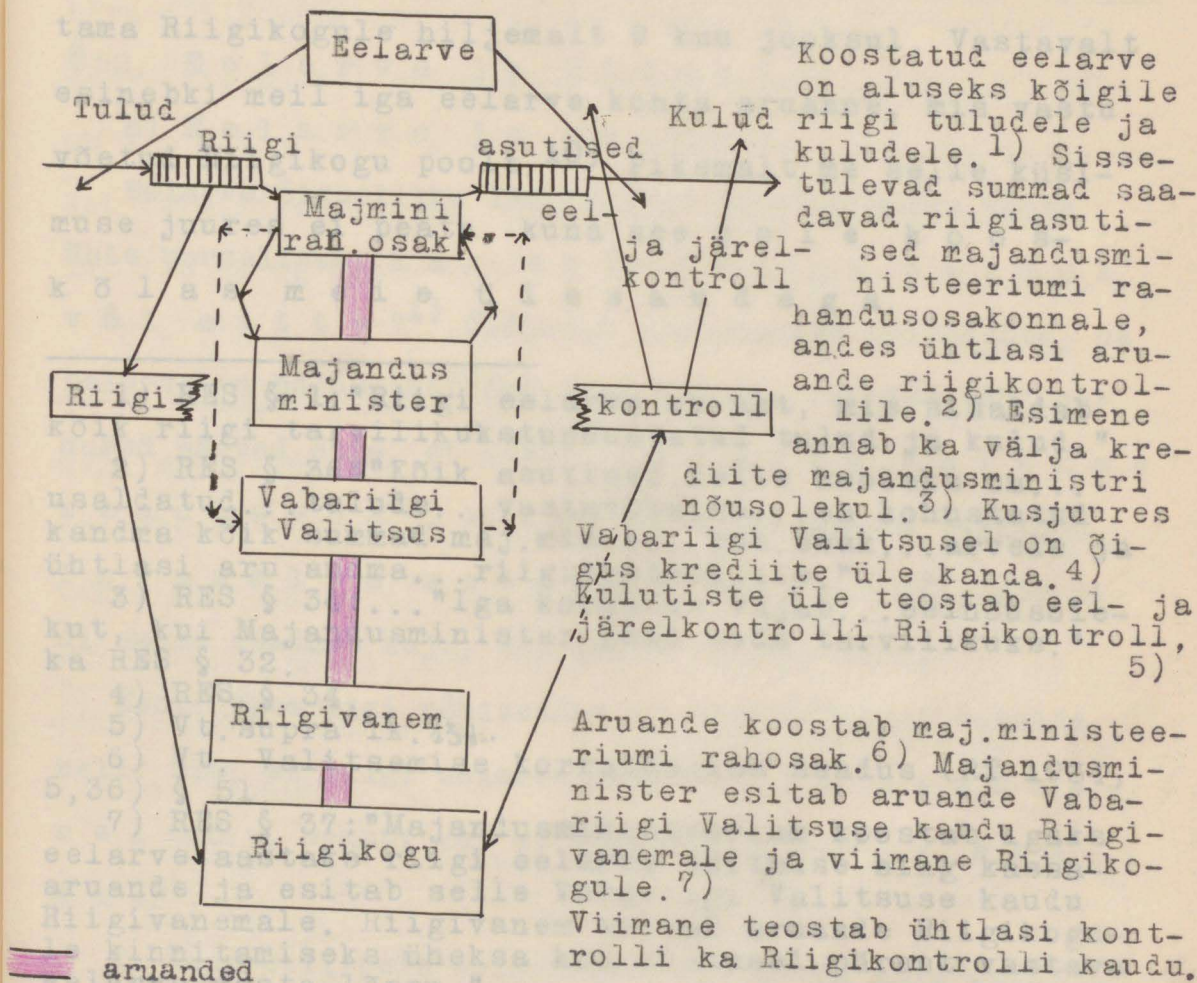


tulud

Skeem Nr. 6.
Eesti eelarvemenetlus.

- 1) RES \$ 11;
- 2) RES \$ 18;
- 3) RES \$ 21;
- 4) RES \$ 22;
- 5) RES \$ 23;
- 6) RES \$ 24;
- 7) RES \$ 28;
- 8) RKK \$ 157;
- 9) RKK \$ 158;
- 10) RKK \$ 159;
- 11) RKK \$ 160;
- 12) RKK \$ 161.

b) Eelarve täitmine ja kontroll.



Skeem Nr. 7. Eesti eelarve täitmine ja kontroll.

Riigikogu kinnitab oma otsusega vastava aruande, 8) mis enne on teinud läbi sama menetluse, mis eelarvegi. 9) Selliseid aruandeid enne 1925. a. eelarveseadust ei olnud.

Hiljem on need tagantjärele kinnitatud. Ja nüüd peab Riigivanem aruande esitama Riigikogule hiljemalt 9 kuu jooksul. Vastavalt esinebki meil iga eelarve kohta aruanne, mis vastu võetud Riigikogu poolt.¹⁰⁾ Pikemalt me selle küsimuse juures ei peatu, kuna see pole kooskõlas meie ülesandega.

- 1) RES § 1: "Riigi eelarve on akt, mis sisaldab kõik riigi tarvilikukstunnustatud tulud ja kulud."
- 2) RES § 36: "Kõik asutised, kelle hooleks on... usaldatud... tulude... vastuvõtmine... on kohustatud kandma kõik summad maj.min.i... rah.osak... arvele ja ühtlasi aru andma... riigikontrollile."
- 3) RES § 34: "...Iga kohustus vajab... eelnõusolekut, kui Majandusminister peab seda tarvilikuks." ka RES § 32.
- 4) RES § 34.
- 5) Vt. supra lk. 434.
- 6) Vt. Valitsemise korraldamise seadus (RT 1934, 5, 36) § 51.
- 7) RES § 37: "Majandusministeerium koostab igaks eelarve-aastaks riigi eelarve täitmise ning kassaaruande ja esitab selle Vabariigi Valitsuse kaudu Riigivanemale. Riigivanem esitab aruande Riigikogule kinnitamiseks üheksa kuu kestusel pärast vastava eelarve-aasta lõppu."
- 8) Vt. RKK §§ 157-161.
- 9) Vt. RKK § 163.
- 10) Vt. (RT 1930, 89, 587 ja 588), (RT 1931, 16, 98), (RT 1931, 31, 210 ja 211), (RT 1931, 39, 269 ja 270), (RT 1931, 61, 485 ja 486), (RT 1932, 32, 287), (RT 1933, 33, 240) ja (RT 1934, 21, 151 ja 152).

1) Vt. selle kohta siinajuhatuses lk. 434
 2) Vt. supra, lk. 434
 3) Vt. supra, lk. 434
 4) Vt. lk. 74
 5) Vt. supra, lk. 434

6. ptk. Eelarve õiguslik iseloom,

§ 22. Eelarve ja üldakt.

a) Eelarve ja seadus.

Eelarve õiguslikku iseloomu on tahetud kokku võtta ühte vormelisse, kas eelarve on seadus või mitte? ¹⁾ Üldiselt pooldatakse seisukohta, et eelarve on haldusakt. ²⁾ Ent kuna mitmete riikide põhiseadused näevad ette, et nende eelarve antakse seadusena ³⁾, siis on selle seletuseks tekkinud formaalse seaduse mõiste ⁴⁾, mis piidi omama seaduse kuju, ent mitte viimase sisu.

Eesti Vabariigi põhiseadus ei lase kahtlust tekkida selle üle, et riigi eelarve kava pole seadus-eel nõu, samuti ka, et tekkiv akt pole seadus ⁵⁾.

Ka teoreetiliselt seisukohalt vaadatuna pole selline olukord mõeldav. Seadus on legislatsiooni üldakt, mis asub kehtejõu astenduselt põhiseadusele

1) Vt. selle kohta sissejuhatuses lk. 6 jj.

2) Vt. supra, lk. 2 jj.

3) Näit. Saksamaa, vt. lk. 68

4) Vt. lk. 74

5) Vt. supra, lk. 111

j ä r g n e v a l k o h a l¹⁾, s.o. teda saab muuta ainult samajõulise akti, s.o. seaduse või dekreediga²⁾ või siis põhiseadusega, ja ta võib muuta ainult samajõulisi akte. Mis puutub esimesesse tingimusesse, siis eelarve on l e g i s l a t s i o o n i a k t B ta on legislatiiv-akt formaalses mõttes, kuna teda annab parlaments³⁾. Ent see on ka ainus ühine joon, mis eelarvel seadusega on.

E e l a r v e p o l e a g a ü l d a k t, seega ei vasta ta seaduse teisele omadusele ja seda juba seepärast, et nagu me hiljem näeme, ta on üksikakt⁴⁾. Üldakt puudutab loogilises mõttes registreerimata juhtumeid, mida määratakse abstraktselt. Eelarve aga seda ei ole, kuna ta puudutab täiel määral konkreetset olustikku ja kehtib kindlaksmääratud aja jooksul - 1 aasta⁵⁾. Annaalsus pole aga seaduse omadus.

1) Selline definitsioon on p ä r i t prof. KLIIMANN'i dekree di ja seaduse omaduste võrdlusest, vaata tema Teooria, lk. 167 j.

2) Vt. ibid.: "Kõik dekreedid peavad oma jõult olema seadusega võrdsed."

3) ibid., lk. 64: "...administratiivakt formaalses mõttes on administratsiooni iga ... akt." Järelikult kehtib sama ka parlamentsi suhtes. (Autor).

4) Järgmises paragrahvis. Seda ei tule võtta tõestusena idem per idem, kuna tõesti palju olulisi väiteid räägib selle kasuks, et eelarve on üksikakt, neid aga kahes järgnevas peatükis korrata ei tahaks. Ja korrata nii üksik kui üldakt olla eelarve ka ei saa /Autor/.

5) Vt. PS § 85.

4) Riigivõimu otsus nr. 326 Riigikogu korralise istung-

Ka k e h t e j õ u l t p o l e e e l a r v e s e a d u -
s e g a v õ r r e l d a v, kuna esiteks eelarve on muu-
datamatu - ta on ainus omataoline eelarveaasta jooksul¹⁾
ja teiseks - temaga ei saa muuta ei seadusi ega dekreete.

E e l a r v e p o l e s e a d u s, t a p o l e
ü l d s e ü l d a k t, v a i d a i n u l t l e g i s -
l a t i i v a k t f o r m a a l s e s m õ t t e s.

b) E e l a r v e j a d e k r e e t.

Viimasel aastal on meil eelarve maksma pandud d e k -
r e e d i g a²⁾. Ent mitte meil üksi pole dekreedid mõis-
test valesti aru saadud. Näiteks R u m e e n i a s esi-
neb samasugune olukord³⁾. Alates 1934.a. ei funktsioneerinud
meie rahvaesindus⁴⁾, ja seetõttu riiklik vajadus eelarve
järele sundis valitsust otsima lahendust. See leiti sel
teel, et m u u d e t i k e h t i v a t e e l a r v e -

1) *ibid.*

2) Eesti Vabariigi tulude ja kulude eelarve 1935/36 aas-
taks, (RT 1935, 27, 239), antud Riigivanema poolt dekreedina
15. märtsil 1935.

3) Vt. DUITZAK, Die rechtliche Bedeutung der Dekretge-
setze Rumäniens, *Cernauti* 1922, lk. 3: "Seit einer Reihe
von Jahren wird die Rechtsordnung Rumäniens nicht nur
durch die vom Parlamente beschlossenen und vom König sank-
tionierten ... Gesetze, sondern überdies noch durch "Dek-
retgesetze"... geregelt und beherrscht.

Die Dekretgesetze haben mit der Zeit den ordentlichen
Gesetzen gegenüber ein derartiges Übergewicht an Zahl und
Bedeutung erlangt, dass die Volksvertretung zu einem neben-
sächlichen Bestandteile in der Gesetzgebungsmaschine ge-
worden ist".

4) Riigivanema otsus nr.326 Riigikogu korralise istung-

seadust dekreediga¹⁾ nii, et eelarvet võis dekreedil teel maksma panna. Jättes kõrvale igasuguse kaalutluse, kas see samm poliitiliselt hea või halb, samuti lubatud või lubamatu on, peame nentima tõika, et see nii põhiseadusele, kui ka teoreetilis-tele kontseptsioonidele vastu käib²⁾.

Esmalt juba eelarveseaduse muutmise dekreedil teel on võimatu. Eelarveseadus sisaldab endas Riigikogu poolt te- male antud kompetentsi üksikasjalist korraldamist³⁾. Ja sellisena võib teda muuta vaid Riigikogu ise või rahvas põhiseaduse muutmise teel.

Ka ei jätta meie põhiseadus mingit kahtlust ses suhtes, et eelarvet ei saa dekreedina maksma panna⁴⁾.

Meie põhiseaduse kohaselt dekreedina võib anda vaid

1) seaduse eelnõud, 2) seda vaid riik-

järgu lõpetamise kohta. (RT 1934, 35, 311).

1) Riigi eelarveseaduse muutmise seadus (RT 1935, 9, 83) antud Riigivanema poolt dekreedina.

2) DUTZAK, op.cit., lk. 7: "Hingegen ist das gesamte Gebiet der Verwaltung... der Behörden-Organisationsgewalt ... vorbehalten, soweit nicht Verfassung oder Spezialgesetz für staatliche Verwaltungsakte von grundlegender Bedeutung, so insbesondere für die Feststellung des staatlichen Wirtschaftsplanes (Budget), den Gesetzgebungsweg vorgeschrieben hat."

3) Vt. supra, § 18 lk. 109

4) ibid.

liku vajaduse puhul ja 3) seaduse jõuga¹⁾. Seega on meie PS dekreet hädadekreeret²⁾.

Ent 1) meie eelarve kava pole ilalgi seaduse eelnõu³⁾, 2) pole eelarvel seaduse jõudu, kuna ta ei saa muuta ühtki seadusejõulist akti⁴⁾.

Ka ei vasta ta dekreedil teoreetilisele kontseptsioonile - ta pole seadusejõuline üldakt⁵⁾. Sest tal pole ei seaduse jõudu, ega pole ta ka üldakt⁶⁾.

Samal arvamisel on ka prof. KLIIMANN⁷⁾, prof. v. GZEKEY⁸⁾ ja prof. ULUOTS⁹⁾, kuna vastandseisukohal ses küsi-

1) Vt. PS § 60 p.12 : "Edasilükkamatu riikliku vajaduse korral kuulutab seaduse-eelnõud välja dekreedina, millel on seaduse jõud. Dekreet ei või muuta rahvahääletamist, rahvaalgatamist, Riigikogu valimist ega Riigivanema valimist seadust. Dekreet on maksev kuni selle äramuutmiseni Riigivanema või Riigikogu poolt."

2) Vt. KLIIMANN, Teooria, lk. 173: "...hädadekreet... üldakte, mida administratsioon annab kehtivas õiguses määratud hädajuhtudel... mis täiesti asendavad seadusi."

3) Vt. § supra, § 18. lk. 144

4) Vt. eelmine lõige, lk. 146

5) Vt. KLIIMANN, Teooria, lk. 166.

6) Sellest eelpool.

7) Vt. KLIIMANN, Uleminekuuag, lk. 13: "Dekreet ei või kasitada mingit konkreetsset ainestikku. Eriti tuleb toonitada võimatust anda dekreedina, näit., selliseid akte, nagu eelarve."

8) Vt. GZEKEY, "Die Verfassungsänderung in Estland", 1. Zeitschrift, f. aus. öff. Recht u. Völkerr., Band IV, Nr 3, lk. 582 jj. lk. 594: "Ebenso kann das Staatsbudget auf dem Wege des Dekretrechts nicht in Kraft gesetzt werden, da es nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung der Staatsversammlung (99 151 - 163) kein Gesetz ist, sondern

muses on prof. GRIMM¹⁾.

Sellest tuleme järeldusele, et ei eelarvet ega eelarveseadust ei saa maks-
ma panna, muuta ega tühistada
dekreediga.

§ 23. Eelarve ja üksikakt.

Vaadeldes eelarvet näeme tema osade erine-
vat õiguslikku iseloomu²⁾. See võiks viia ar-
vamisele, nagu ei saaks olla eelarvel üldse ühtlust. Eel-
arve polekski nagu üks akt, vaid sisaldaks rea erisugu-
seid akte ühes toimikus. Sellele ekslikule arvamisele
jõuab ka JĖZE³⁾. Ent vaatamata osade erinevusele moodus-
tab ta siiski omaette terviku, sisaldudes ühes ürikus ja
omades sellisena ka ühtlase õigusliku akti iseloomu.

Eelarve klassifikatsioonipüüete enamus on asetanud te-
da haldusaktide kategooriasse⁴⁾. Ta olevat
sisult internne instruksioon⁵⁾. Ent

der Bestärigung durch einen..vom Präsidium der Staatsver-
sammlung zu verkündenden Beschluss (otsus) der Staatsver-
sammlung unterliegt".

9) Vt. ULUOTS "Muudetud põhiseadus ja selle eeldused",
1. "Vaba Sõna", Tartu 23.okt. 1933.

1) GRIMM, "Eesti Vabariigi Põhiseaduse uue muutmise sea-
duse eelnõu, "Õigus", Tartu, XIV, 1933, Nr 7, lk. 319 jj.

2) Vt. ~~Õigusteaduse~~ infra, § järgmine 6 lk. 155

3) JĖZE, Verwaltungsrecht, lk. 32, ka supra lk. 59 nota 2.

4) Nt. JELLINEK, Verfassung, lk. 284, ka supra lk. 77 no-
ta 2.

on kohe selge, et meil siin pole tegu administratiivakti-
aktiga formaalses mõttes, kuna ta pole adminis-
tratsiooniakt¹⁾.

Mis on siis eelarve - legislatiivseks
materjaalses mõttes me teda pidada ei
saa²⁾. Jääb üle veel administratiivakt
ja jurisdiktsiooniakt materjaalses mõttes³⁾. Teine - se-
kundaarne eksekutiivakt⁴⁾ pole ta mitte. Ta ei lahenda
mitte õiguslikus tõelikkuses kord juba esinenud konkreet-
juhte korduvalt⁵⁾. Seega jääb üle vaid adminis-
tratiivakt materjaalses mõttes,
s.t. primaarne eksekutiivakt⁶⁾, mis
lahendab õiguslikus tõelikkuses esinevaid üksikjuhte es-

5) NEIDL, op.cit., lk. 9: "Es ist nur eine von der Ver-
waltung selbst aufgestellte interne Richtschnur".

1) Vt. KLIIMANN, Teooria, lk. 64: "Administratiivaktiks
formaalses mõttes nimetatakse iga normatiivtoimingut, mi-
da toimetavad avaliku administratsiooni ametnikud ja asu-
tused".

2) ibid., lk. 62: "Legislatiivaktiks materjaalses mõttes
aga nimetame publitsistlikke akte, mis loovad üldnorme".

3) ibid.

4) ibid.: "nimetame...jurisdiktsiooniliseks aktiks ma-
terjaalses mõttes sekundaarseid eksekutiivakte."

5) ibid.: "Sekundaarakt aga on selline akt, mis otsus-
tab juba kord otsustatud juhtusid korduvalt."

6) ibid.: "nimetame administratiivaktiks materjaalses
mõttes primaarseid eksekutiivakte."

4) ibid., Vt. VAABEL, Riigi- ja kohaliku omavalitsuse
seaduse, Tartu 1934, lk. 121: "Korraldus on akt, mis lahendab
või lõpetab senipäevast õigussuhted".

5) Nagu näeme hiljem, järgnevas 6.15 / 1937.

makordselt. Asiolu, et ta on eksekutiivakt, toob kaasa ka tema kuuluvuse üksikaktide peresse¹⁾.

Vaadeldes tegelikult eelarve sisu näemegi, et ta sisaldab üksiknorme, kuna ta käsitleb üks kord ajas ja ruumis esinevat nähtust - laekuvate tulude määramist sama eelarveaasta konkreetsete kulude katteks. Seega eelarve on üksikakt.

Tekib küsimus, millisesena üksikaktide alaliiki eelarvet asetada? Üksikakte on meil kaks liiki: otsused ja korraldised. Otsus ta ei ole, kuna temaga ei teostata jurisdiktsioonilist funktsiooni²⁾.

Eelarve on korraldis³⁾. Sellisena peab ta vastama järgmistele omadustele: 1) ta peab olema normatiivne toiming, luues, muundades või lõpetades suhteid⁴⁾ - seda ta ka teeb⁵⁾, 2) ta loob üksiknorme, s.o. konkreetsete olustikkude lahen-

1) KLIIMANN, op.cit., lk. 57: "...eksekutiivakt on erilaadne üksikakt."

2) ibid.: lk. 193: "Otsused on sellised üksikaktid, mille abil administratsioon lahendab jurisdiktsioonilisi küsimusi."

3) ibid.: lk. 200: "Korralduseks nimetatakse.. igat administratiivakti materjaalses mõttes."

4) ibid., Vt. VAABEL, Riigi maksundusõiguse põhiprobleeme, Tartu 1934, lk. 121: "Korraldiste abil määrab..muudab või lõpetab senipüsinud õigussuhteid".

5) Nagu näeme hiljem, järgnevas 6-is /Autor/.

damise otstarbel¹⁾ - nagu nägime tegi ta seda, 3) ta teeb seda p r i m a a r s e l t, s.t. teatavais olustikes esmakordselt²⁾. Ka see omadus on eelarvel. Vaatamata sellele et kõik eelarves sisalduvad summad peavad põhjenema seadustel, dekreetidel ja Riigivanema ning Vabariigi Valitsuse määrustel³⁾. Ehkki eelarve nende suhtes asutub sekundaarseks aktiks, siiski ei ole ta sekundaarne eksekutiivakt, kuna kõik eelmainitud aktid on üldaktid, millised aga ei korralda õigussuhteid konkreetses vaid a b s t r a k t - s e s t ô e l i k k u s e s. Nii et siin osutub eelarve ikkagi konkreetses tõelikkuses vastavat küsimust primaarselt korraldavaks normiks.

Selles osas, mis puutub Riigivanema ja Vabariigi Valitsuse otsustel ning ministrite korraldustel põhjenevaid kuluid⁴⁾, osutub e e l a r v e k ü l l s e k u n d a a r - s e k s e k s e k u t i i v a k t i k s, ent see on väike osa, ning ei puuduta akti kui terviku ilmet

1) KLIIMANN, ibid.,

2) ibid.

3) RES 9 12: "Eelarve ettepanekutesse võetakse kulud, millele vajalikkus järeldub seaduste, dekreetide ja Riigivanema või Vabariigi Valitsuse määruste täitmisest."

4) ibid.: "Muud riigi valitsemisel vajalikuks osutuvad kulud võetakse eelarve ettepanekutesse Riigivanema või Vabariigi Valitsuse otsuste ning ministrite korralduste põhjal".

Ent talle seltsib veel neljas omadus 4) ta on l e -
 g i s l a t s i o o n i a k t i¹⁾ S seega erineb ta teatud
 määral korraldisest, mis on administratsiooni akt²⁾. Ent
 see ei takista teda veel olemast k o r r a l d i s. Ent
 ta pole siis mitte halduskorraldis, vaid l e g i s l a t -
 s i o o n i k o r r a l d i s. Sellisena korraldab ta riig-
 i aastaste tulude kasutamist riigi sama eelarveaasta konk-
 reetsete kulude rahuldamiseks.

Piiritleme ligemalt eelarve kui legislatsioonikorral-
 dise iseloomu.

1) Ta on ü h e p o o l n e, ehk unilateraalne akt, na-
 gu korraldis alati³⁾, sest vaatamata sellele, et eelarve
 kava koostamisel administratsioon kaasa teosseb, määrab
 eelarve sisu ikkagi ainult Riigikogu⁴⁾.

2) Ta osutub p o s i t i i v s e k s a k t i k s, ku-
 na ~~taxmismism~~ temaga tuuakse kehtivasse õiguslikku olus-
 tikku muudatusi⁵⁾.

3) Ta osutub i m p e r s o n a a l s e k s a k t i k s
 kuna ta ei maini ühtki konkreetset isikut, kellelt tulusid

1) Vt. eelmine 6

2) Vt. KLIIMANN, op.cit., lk. 200.

3) Vt. KLIIMANN, op.cit., lk. 205 j j.: "Ühepoolsete admi-
 nistratiivaktide tüüpiliste näidetena mainitakse...korral-
 diste ja otsuste näol."

4) ES 652.

5) Vt. KLIIMANN, op.cit., lk. 214.

saadakse, või kellele vastav rahasumma andmisele kuulub. Tema impersonaalsust ilmestab eriti jagunemine peatükki-
desse ja paragrahvidesse¹⁾.

4) Edasi tuleb rõhutada eelarve i n t e r n s u s t, kuna ta eranditult puudutab administratsiooni, loomata väljaspool seda asuvatele isikutele mingeid õigusi ega kohustusi. Sellest järeldeb ka asiolu, et eelarvest ei saa tuletada mingeid õigusi kolmandatele isikutele²⁾.

5) Lõppeks oma iseloomult ligineb ta m e n e t l u s t k o r r a l d a v a t e l e n o r m i d e l e, kuna reguleerib riigi majapidamist konkreetse eelarveaasta jook-
sul.

Seega e e l a r v e o n: ü h e p o o l n e p o s i -
t i i v n e i m p e r s o n a a l n e i n t e r n n e
l e g i s l a t s i o o n i k o r r a l d i s, m i s
l i g i n e b m e n e t l u s n o r m i d e l e³⁾.

1) RES § 7: "Nomenklatuurid, mille põhjal võetakse eelarvetesse nii kulud kui ka tulud, jagunevad ... peatükki-
deks, paragrahvideks ning tarbekorral veel alljaotusteks."

2) Sellest allpool, järgnevas §-is /Autor/.

3) Muidugi võib talle veel enam omadusi lisada, ent need oleks silmapaistvamad. Samuti ei taha need sugugi pretenteerida universaalsusele. Nii näiteks pole inglise eelarve nagu eelpool ~~kogu~~ nägime sugugi impersonaalne ega ka internne, sisaldades endas õigusi ja kohustusi kolmandate suhtes ja sisaldades endas üldakte.

§ 24. Eelarve ja pindaloovad normid.

Vaadeldes meie eelarvete¹⁾ koostisosi ettenähtud nomenklatuuride²⁾ kohaselt peame jõudma otusele, et nad ei oma kõik ühesugust õiguslikku tähendust.

Eelarves esineb kaks peajaotust: tulud ja kulud. Vaadeldes a) Tulude osa, märkame, et selles osas eelarve kui korraldis iga konkreetse tuluallika suhtes on täiel määral deklaratiivne, kuna ta osutub puh-takujuliseks kalkulatsiooniks. Selles suhtes pole vahet ka korraliste ning erakorraliste tulude vahel. Tulude osas teeme veel vahet 1) maksutulude, 2) riigi ettevõtete ja varanduste- ning 3) segatulude vahel. Maksutulud põhjenevad kõik seadustel, seda kindlustab juba meie põhiseadus³⁾. Samuti põhjenevad riigi ettevõtte-

1) Alates 1925 a. on meie eelarved ilmunud järgmiselt: 1925 a. (RT 1925, 53/54, 18); 1926/27 a. - (RT 1926, 25, 22; 1927/28 a. - (RT 1927, 33, 21); 1928/29 a. - (RT 1928, 27, 141); 1929/30 a. - (RT 1929, 28, 171); 1930/31 a. - (RT 1930, 25, 140); 1931/32 a. - (RT 1931, 28, 172); 1932/33 a. - (RT 1932, 28, 225); 1933/34 a. - (RT 1933, 30, 211); 1934/35 a. - (RT 1934, 27, 206); 1935/36 a. - (RT 1935, 27, 239).

2) RES § 10 põhjal ja § 7 kohaselt antud Riigitulude nomenklatuur (RT 1928, 51, 312) ja Riigi korraliste kulude Nomenklatuur (RT 1928, 65, 413) ja (RT 1929, 69, 481).

3) PS § 83: "Ühtegi avalikku maksu või koormat ei või kellelegi peale panna muidu kui seaduse alusel."

t e e s t ja varandustest s a a d a v a d t u l u d seadustel¹⁾ ja määrustel. Ning edasi ka s e g a t u l u d on rajatud üldnormidele. Nii näiteks operatsioonifondide tagasimaks osutub enesest küll puht faktiliseks, ent toimumb samuti üldnormi - eelarveseaduse eeskirja²⁾ kohaselt. Ainult j u h u s l i k u d t u l u d ei olene otseselt seaduste eeskirjadest. Ei saa ju kedagi kohustada tegema midagi kingitusi või jätma pärandusi riigile. Need tulevad arvesse puht faktiliste asioludena.

Ent kõikide nende iseloom on selline, et nende summat on võimatu ette ära määrata. Seepärast osutub eelarve konkreetsete tulude suhtes ainult k a l k u l a t s i o o n i k s - d e k l a r a t i i v s e k s k o r r a l d i s e k s. Ja tõepoolest näeme, et siin eelarve ei loo mingeid õigussuhteid. Eelarves sisalduv tulude summa pole ei alam- ega ka ülempiiriks vastavale tuluallikale.

Kui ta seda oleks, siis peaks ta muutma üldnormi, seadust või määrust. Viimased ei sisalda aga iialgi eeskirja, et tulude hankimine vastava eeskirja alusel tuleks lõpetada eelarves ettenähtud summa täissaamisel. Samuti ka mitte seda, et tulusid tuleb hankida neil ja neil alustel, kus-

1) EE Näit. Pikalaenu Panga põhikiri (1927, 115, 99).

2) RES 66 40 ja 41.

juures tuleks silmas pidades, et eelarves ettenähtud summa täis saaks. Viimase eeskirjata aga e e l a r v e kui konkretiseeriv norm e i s a a m u u t a ü l d n o r m i, mida ta konkretiseerib. Tegelikult ongi nii: haldusaparatus e i t o h i l o o b u d a t u l u d e h a n k i m i - s e s t kui eelarves ettenähtud summa käes on, e g a t o h i t a k a ü l d a k t e l a i e n d a v a l t t ö l g i t s e d a, et ettenähtud summat täis saada.

Seega tulude osas on eelarve kui legislatsioonikorraldis deklaratiivse iseloomuga. Nii et tulude osas pindaloovate normide ja eelarve vahel on tuluallikate loomise mõttes täiesti alistuv vahekord. Eelarve ei saa neid muuta. Tax pole siin üldse konstitutiivne element. T a p o l e t i n g i - m u s e k s k a mitte, mille olemasoluga ei saaks üldse tulusid hankida. Ei, vaid tema kui korraldise iseloomust järgneb, et vaatamata sellele, kas eelarve on võetud vastu või mitte, peab administratsioon tulusid loovaid norme täitma. Seega loomise osas pole eelarvel konstitutiivset, normatiivset tähendust.

Ent tekib küsimus, milleks tulude osa on üldse olemas? Seadusandja on temale andnud eelarveseaduse põhjal¹⁾ oma-

1) RES 6 3: "Kulud ja tulud riigi eelarves viiakse tasa kaalu."

RES 6 32: "Riigi eelarve täitmist juhivad Majandusminister.

pärase ja suure tähenduse täitmise suhtes. Nimelt tohib kulutusi teha ainult laekuvate tulude piires. Sellega seob eelarve kui korraldis kõigi väljaminekute tegemise tulude laekumisega. Milliseid kulusid just laekunud tulude põhjal sooritada, see jääb halduse diskretsiooni küsimuseks, ent selle tingimusega on tõmmatud piir. Seega on eelarve aktiks, mis seab tulud conditio sine qua non'iks kuludele. Sellest tuletub ka kaks õiguslikku järeldust 1) kui tuluallikas ei saavuta eelarves ettenähtud piiri, tuleb vastavalt kulutusi vähendada, ja 2) kui tuluallikas ületab selle piiri, ei tohi enam laekunud summast siiski kulutuste tegemiseks tarvitada. See ongi tulude osas eelarve kui korraldise deklaratiivne iseloom.

Teatud erandiks sellest osutub meil kehtiv parlamendipraktika, mille alusel on vastu võetud pea iga aasta Riigieelarve seaduse § 34¹ muutmise seadused¹⁾. Nende põhjal tehakse § 34-a eeskirjast

Majandusministri korraldusel annab Majandusministeerumi rahandusosakond välja summad eelarves ettenähtud summade katteks ja valvab selle järele, et riigi tulud laekuks korralikult ja õigel ajal ning kulude väljamaksmine toimuks kas-sabagavarade ja laekuvate tulude piires." /Autori sõrendus/.

1) (RT 1925, 185/186, 329); (RT 1932, 29, 237); (RT 1932, 62, 513); (RT 1933, 32, 231) ja (RT 1934, 27, 212) ja (RT 1935, 88, 732).

erand, lubades käesoleval eelarveaastal juhul, kui eelarves ettenähtud tulud ei laeku küllaldasel määral vajalike kulude rahuldamiseks teha Vabariigi Valitsusel Eesti Pangast teatud summa ulatuses laenu. Kui selline akt oleks lihtsalt korraldis, siis ta eelarvet muuta ei saaks, kuna ta muudaks sellega eelarveseaduse eeskirju, eelarve ise on aga muudatamatu. Ent sisust ilmneb selgesti, et ta on ü k s i k a k t¹⁾ käsitledes konkreetset olustikku. Lahendusvõimalus seisab selles, et vastav muudatus peaks tõesti esinema üldeeskirjalise eelarveseaduse muudatusena²⁾, mille põhjal siis konkreettsel korral mingile organile vastava korraldise andmine usaldatakse. Sellise aktiga aga, nagu meil see on, seda teha ei saa.

b) K u l u d e o s a s eelarvel pole samuti mitte ühesugune tähendus. Siinjuures pole mitte oluline kulude jaotus korralisteks ja erakorralisteks³⁾. See osutub kunstlikuks konstruktsiooniks ja omab mitte normatiivse vaid puhttehnilise tähenduse⁴⁾.

1) Vt. eelpool "Eelarve ja üksikakt".

2) Näiteks: § 34: "Kui riigi eelarves ettenähtud tulud ei laeku küllaldasel määral riigi eelarveaasta vajalike kulude rahuldamiseks, võib Vabariigi Valitsus Riigikogu vastava korralduse põhjal teha ajutist laenu kuni 5.000.000 kroonini selleks...ettenähtud korras". /Auctor/.

3) Vt. RES § 4.

4) Sellest vaata "Eelarve ja eelarveseadus".

Tähtsaks osutub vaid see, milliste normide alusel vastav kulutis on eelarvesse võetud. Ja just nimelt "normide". Teiste riikide eelarveõiguse käsitlelus võisime rääkida eelarve ja pindaloovate seaduste vahekorrast. Meie eelarve on korraldis, sellega ei saa kahtlust tekkida tema ja seaduse - üldakti vahekorras. Ent eelarve sisaldab ka muudel normidel põhjenevaid kulusid: dekreetidel, määrustel ja korraldustel ja otsustel¹⁾.

1) Mis puutub seadustel, dekreetidel²⁾ ja määrustel³⁾, s.o. üldaktidel põhjenevatesse kuludesse, siis osutub siin Riigikogu funktsioon primaar-eksekutiivseks. Need kõik on üldnormid, neid eelarve kui üksikakt muuta ei saa. Ta võib nende abstraktset tõelikkust ainult konkretiseerida. Seega olgu see akt formaalne legislatiiv- või eksekutiivakt, kui ta on üldakt, siis ei saa eelarve tema suhtes muud olla, kui vastava kulunormi konkretiseerimine käesoleva eelarveaasta tarveteks. Mis puutub selle konkretiseerimise ulatusesse, siis on Riigikogu oma eelarve mää-

1) RES § 12:" vt. supra lk. 146, nota 3.

2) Vt. "Eelarve ja dekreet", supra lk. 146

3) Vt. KLIIMANN, Teooria, lk. 175:" Määruseks nimetatakse seadustele alluvaid eksekutsiooni üldakte."

ramise õiguses¹⁾ kitsendatud sedavõrd, kuivõrd see üldaktist otseselt järeldeb.

Vaatleme üksikjuhte. Põhiseaduse põhjal kõik tasud peavad põhjenema seadustel²⁾. Sellekohaselt ongi meil rida seadusi, mis määravad tasusid³⁾. Need kõik sisaldavad subjektiivseid õigusi kodanikele. Mis siis, kui Riigikogu ei määra vastavaid summasid eelarvesse - see ei tähenda, et see subjektiivne õigus kaoks - ei, vaid sel aastal lihtsalt tasu ei maksta. R i i k j ä ä b v ô l g l a s e k s kodaniku suhtes, ent tal pole võimalust seda käesoleval aastal teha. Kuivõrd aga peaks üldnormist otseselt järelduma, et vastav kulutis tõesti käesoleval aastal peab sooritama, niivõrd on ka Riigikogu viimasega seotud. Vastav summa peab sisalduma ka eelarves. See on loogiliselt ka täiesti mõistetav. Riigikogul on absoluutne subjektiivne eelarveõigus. Ent ta on end ise üldaktide kaudu sidunud, loobudes teatud osas sest õigusest. Mis on siis loomulik, kui et ta sellest kinni peab. Kui ta vastavat kulutist ei soo-

1) ~~11~~ PS § 52.

2) PS § 84: "Ei tohi kellegi riigi kulul paiukit, vaevatasu või muud tasu määrata muidu kui sellekohase seaduse põhjal".

3) Näit.: "Avalikkude õppeasutiste ja õigustega erakoolide õppejõudude tasude seadus" (RT 1928, 22) (RT 1935, 39, 367), "Ametisõitute tasude seadus" (RT 1923, 70), jne.

vi, siis võib ta igal ajal seda muuta üldaktiga. Ja eelarve peaks selles osas kuuluma ka "õigus pärasusse" kontrolli alla. Muidu seisab Valitsus ummikus: seadus kirjutab ette teatud teotsemise, korraldus aga keelab. Viimane põhjeneb aga eriseadusel, mida muuta ei saa. Tegelikult seda aga pole, kuna pole pädevat instantsi. See õigusvastane olukord jääbki lahendamata, kuna tema aluseks osutubki see õigusevastatus, mis seisab selles, et seadusandja ei respektööri eelarve määramisel omaenese antud seadusi. Sellega ühenduses võib kerkida vaid poliitilise vastutuse küsimus, kohtulik vastutus Riigikogu suhtes pole mõeldav¹⁾.

2) Üksikaktidel: korraldistel ja otsustel²⁾ põhjenevate kulude suhtes osutub eelarve sekundaareksektiivfunktsiooni teostavaks aktiks -
otsuseks. Ka need põhjenevad üldaktidel, ent konkretiseerivad viimasied. Eelarve puudutab aga nende poolt

1) Vt. NEIDL, op.cit., lk. 72: "Der Konflikt, welcher daraus entsteht, dass die Regierung einerseits zur Durchführung des materiell-rechtlichen Einnahmen- bzw. Ausgabe-gesetzes verpflichtet, andererseits an das negative Votum gebunden ist, kann rechtlich nicht gelöst werden, er wurzelt eben in der Rechtswidrigkeit, dass der Gesetzgeber bestehende Gesetze bei Festsetzung des Wirtschaftplans nicht respektiert..."

2) Viimased osutuvad tegelikult sisult korraldisteks, kuna meie terminoloogia nende vahel vahet ei tee, tähistades lihtsalt kõrgemate instantside üksikakte "otsustena", madalamate omi aga "korraldistena". /Autor/.

konkretiseeritud ala veelkordsest.

Mis on selle mõiste: otsused on mater-
jaalsed jurisdiktsioonilised
aktid, millega teostatakse sekundaarse
eksekutiivfunktsiooni¹⁾. Sellistena
nad on 1) üksikaktid, seda kahtlemata - eelarve
on üksikakt, 2) sekundaarsed - nad lahendavad
korduvalt konkreetset õigusolustikku. Tõepoolest on see
ka nii: Valitsus on määranud korraldisega mingi kulutise
ja Riigikogu otsustab, kas viimast võtta eelarvesse või
mitte, 3) on nad normeloovad aktid - tõepoo-
lest, nad loovad, muudavad või kaotavad kehtinud õigusolus-
tikku. Viimaks 4) on nad aga legislatsiooni aktid, seega
legislatsiooniotsused.

Nagu nägime, üldaktidel põhjenevate kulude suhtes eel-
arvel oli~~id~~ vaid, kuivõrd see polnud üldaktis eneses expres-
sis verbis mainitud, nende tegelikku toimiv-
vust edasilükkav jõud²⁾, Seega suspensiiv-

1) Vt. KLIIMANN, op.cit., lk. 193, -VAABEL, op.cit., lk.
121: "Otsused moodustavad sekundaarseid eksekutiivaktid."

2) Vt. NEIDL, op.cit., lk. 72: "...vielmehr auf die Dauer
der Voranschlagsperiode zwar nicht rechtlich aber faktisch
suspendiert..."

ne toimivus. Millist osa etendab aga eelarve otsustel ja korraldustel põhjenevate aktide suhtes. Need on konkreet-
sed üksikaktid, seega käsitavad ajas ja ruumis vaid kord
esinevat~~id~~ õiguslikku olustikku. Nende suhtes teostab riigikogu eelarve kaudu otstarbekuse kontrolli (õiguspärasu-
se kontrolli~~l~~ toimub halduskohtu kaudu). Ja seda teeb ta
õige suvaliselt¹⁾. Seejuures teostab ta seda ka kassatoor-
suse põhimõttel²⁾, s.t. tema akt ei asenda haldusorgani
akti, vaid ainult kas tühistab, või annab talle formaalse
kehtivuse, s.t. tegeliku toimivuse.

Keeldub Riigikogu vastavat kulutist aktsepteerimast,
siis ei saa seda ka sooritada. Kui ta aga seda lubab, siis
on administratsioonis võimetus selle täideviimiseks. Ent
sellega ei anna eelarve veel õigust kol-
mandatele isikutele nõudeõiguseks. Aluseks jääb
ikkagi vastav korraldis. Kui viimane on püstitanud õigusi
kolmandate kasuks, siis vastutab administratsioon ise sel-
le eest. Samuti ei anna alust nõudeõiguseks eelarve kulu-
de teises - üldmormidel põhjenevas osas - ka seal lasub see
vastavatel normidel enestel. Seega eelarve on internne akt.

1) Vt. KLIIMANN, op.cit., lk. 222: "...suvalisteks..akti-
deks nimetame selliseid,.. mille otsane siht.. määritel-
lakse.enese poolt."

2) Kassatoorsuse põhimõttel teotsev instants ei tee si-
suliselt ise otsust, vaid lepib nendinguga. /Autor/.

Eelarvest ei järeldu kellelegi õigust vastavaid summasid nõuda¹⁾. Uhtlasi pole eelarve ka mitte kohustus vastavaid kulutusi sooritada. Ta vaid määrab kulutiste ülemmäära, mille piirides administratsioon võib teotseda.

Eelarveseaduse põhjal näeme ka, et eelarve annab õigusi vaid kõrgemale administratsioonile - ametasutistel on vaid võimalus, ent mitte õigus eelarves ette nähtud krediitide saamiseks²⁾. Ka annab eelarveseadus mõningaid õigusi Vabariigi Valitsusele eelarve sisu suhtes - nimelt paigutada ümber krediite ühe kuluparagrahvi alt teise alla³⁾. Seda ei tule aga mõista mitte kui õigust eelarvet muuta, vaid lihtsalt täitmise suhtes eelarve absoluutse siduvuse kõrgendamist. Kas aga eelarve saajaprotsendiliselt siduv on, see on täitmise alluvatele or-

1) Vt. NEIDL, op.cit., lk.74: "Aus der rechtlichen Natur des Voranschlages ergibt sich auch, dass der Voranschlag ... Ansprüche Dritter oder Verbindlichkeiten Vierter weder begründen noch aufheben kann. Es können daher Ansprüche von Beamten auf bestimmte Bezüge nicht etwa damit begründet werden, dass sie im Voranschlag vorgesehen sind."

-JELLINEK, op.cit., lk.97: "Rechtsätze für den Bürger enthält das Gesetz über den Haushaltplan nicht."

2) RES 9 32: "Riigi eelarve täitmist juhivad Majandusminister."

RES 9 34: "Iga kohustuse võtmine vajab... eelnõusolekut, kui Majandusminister peab selle tarvilikuks."

RES 9 36: "Kõik eelarves ettenähtud tulud loetakse ühiseks riigi sissetulekuks ja ainult riigikassal on õigus neid käsutada seaduslikus korras."

3) RES 9 35: "Krediitide ümberpaigutamise... ühest kuluparagrahvist teise võib toimuda... Vabariigi Valitsuse otsusel."

Väliskorjanduses on tekitanud vaidlust küsimus, kas parlamendi poolt üksikaktiga (korraldisega) lubatud kulud, mis ulatuvad mitme aasta peale²⁾, on siduvad talle või mitte. Lähtudes akti materjaalse õiguse mõistest peame sellele veendumusele siiski jõudma. Riigikogu otsusel põhjenevad kulud on talle eelarve juures siduvad.

Nii siis kokku võttes näeme, et kulude osas õigusi ja kohustusi loov funktsioon on eelarvel ainult otsustel ja korraldustel põhjenevate kulude suhtes. Seega meie kehtivas õiguses on seisukord eelarve ~~suhte~~ ja pindaloovate normide suhtes järgmine - Eelarve on subordineeritud kõigile üldaktidele ja superordineeritud kõigist üksikaktidest.

1) RES § 33: "Krediiditarvitajal on keelatud teha ülekulutusi kõrvalekaldudes eelarvest."

RES § 32:

2) Vt. SCHANZ, op.cit., lk. 92: "Unabhängig davon ist aber die Frage, ob nun die in dem betreffenden Etatsjahre voraussichtlich zur Realisierung bzw. Verausgabung gelangenden Beträge von Anleihen, also z.B. bei einem bewilligten Eisenbahnanleihen zu 100 Mill., die vielleicht erst im Laufe von 5 Jahren verbaut werden, jedes Jahr die vermutlichen Teilbeträge einstellen sind oder ob man davon absehen soll."

Seega osutub ta tingimisi siduvaks
 aktiks halduse valitsevale osa-
 le, aga absoluutselt siduvaks
 aktiks halduse täitvale osale.

L Ö P P S O N A .

I.

Riigi eelarve on majandusplaan. Sellel on aga jõudu elluviidud saada vaid siis, kui talle mingi normatiivne tähendus antakse. See normatiivne iseloom on olnud väga mitmekesine. Nagu eelnenud käsittelust nägime, oli eelarvel alul normatiivne tähendus võimuvahekordade loojana. Hiljem osutus peaprobleemiks tema õigusliku tähenduse suhtes tema ning pindaloovate seaduste vahekord. See atanes ikka enam viimaste kasuks. Ent püsis eelarve poliitiline funktsioon võimuvahekordade fikseerimise suhtes ja seepärast püsis ka pearõhk tema loomise osal. Selles osas aga tema normatiivne tähendus on käesoleval ajal äärmiselt nivelleerunud. Seda seetõttu, et paljudes riikides, nagu nägime, ei funktsioneerigi enam alaliselt või ajutiselt rahvaesindused, seega on kadunud vahe seadusandliku ja täidesaatva organi vahel ja seega on eelarve õiguslik tähendus loomise osas null. Kus ta aga on püsinud, see on täitmise osas - eelarve on siduv akt täitmisele ja tema normatiivne tähendus ses suhtes väärrib esiletõstmist.

II.

Käesolevaga lõpetan eelarve õigusliku iseloomu vaatluse alul nimetatud allikate alusel. Paljud teoses esinevad mõtted on autori peas tekkinud aga iseseisvalt, seepärast võibolla veidi puudulikult sisustatud ja ekslikud, ent vastavate probleemide arutamine näis loogilise paratamatusega viivat nendele järeldustele. Autor loeb oma ülesande teostunuks, kui eelnevad read suudavad anda põgusa ülevaate eelarve õiguslikust iseloomust ja teooriatest selle kohta ajaloo kestel ja tänapäeval.

Kehtiva õiguse kohaldamine aga siinarendatud üldtunnustatud teoreetilistele kontseptsioonidele jääb küll kuidagi fata morganaiks, kuna riigi juhtivate jõudude sihiks jääb ikkagi "ne quid res publica detrimenti caperet" ja mitte teoreetilised kaalutlused.

^ ^
^

Auhinna too

1

473599