

TARTU RIIKLIK ÜLIKOOL

A. Uustal

KODANLIKE JA KOLONIAALSEST SÕLTUVUSEST VABANENUD RIIKIDE RIIGIÕIGUS

II osa

TARTU 1973

N 12
A-1096
98 ch.

II

TARTU RIIKLIK ÜLIKOOL
Riigi- ja haldusõiguse kateeder

A. Uustal

KODANLIKE JA KOLONIAALSEST SÕLTUVUSEST VABANENUD RIIKIDE RIIGIÕIGUS

II osa

TARTU 1973

Kinnitatud Õigusteaduskonna nõukogus
21. aprillil 1972.

2
TARTU ÜLIKOOLI
RAAMATUKOGU
189617

© Tartu Riiklik Ülikool, 1973

I. VALIMISÕIGUS.

1. VALIMISÕIGUSE MÕISTE JA ARENG.

Valimisõiguseks nimetatakse õigusnormide kogumit, mis reguleerib esindusorganite moodustamist valimiste teel. Nagu allpool täpsemalt näeme, reguleerib valimisõigus väga mitmesuguseid küsimusi, nagu valimisi läbiviivate organite struktuuri ja nende moodustamist, kandidaatide ülesseadmist valimisteks, valimiste-eelset agitatsiooni, valimiste läbiviimise korda, valimiste tulemuste kindlakstegemist ja nende alusel esindusorgani saadikuks valitud isikute kindlaksmääramist ning neile erilise volituse väljaandmist.

Hoolimata kodanliku riigi fašiseerimisest, säilivad praegu veel mitmesugused üldiste valimiste teel komplekteeritud organid, milleks on kõrgemad võimuorganid (parlamendid) ja kohalikud omavalitsused. Üksikutes maades reguleerib valimisõigus ühtse õigusnormide koguna nii kõrgemate võimuorganite kui ka kohalike omavalitsuste valimisi (Suurbritannia[1]). Teistes maades on rida erinevusi kõrge-

[1] Акт о народном представительстве 1949 г. - Конституции буржуазных государств Европы. М., 1957, стр. 219.

mate võimuorganite ja kohalike omavalitsuste valimisel ja neid küsimusi reguleerivad erinevad seadused (Prantsusmaa, Soome).

Valimisõigus on V.I.Lenini väga tabava iseloomustuse kohaselt olnud kõige "poliitilisem õigus" selles mõttes, et tema ümber on toimunud ja toimub ka praegu väga terav poliitiline võitlus erinevate ühiskondlike klasside vahel.

Feodalismiperioodil nõudis tõusev kodanlus, võideldes võimaluse eest osa võtta riigivõimu teostamisest, valimiste teel moodustatavate esindusorganite loomist ja võimalust osa võtta valimistest. Tõusva kodanluse nimetatud taotlus leiab väga ilmeka väljenduse Prantsusmaal 1789.a. vastuvõetud "Inimese ja kodaniku õiguste deklaratsioonis", kus muude kodanike põhiõiguste hulgas nimetatakse ka kodanike õigust kas isiklikult või oma esindajate kaudu seadusandlusest osa võtta.

Revolutsiooniliselt meelestatud kodanlus reklameeris väga laialt võrdõiguslikkust seaduse ees, millest otseselt järeldus ka kõigi õigus võtta osa valimistest. Kuid, saanud võimu juurde, "unustasid" valitsevad kodanlikud ringkonnad selle loosungi. Kehtestati väga piiratud valimisõigus, mis võimaldas osa võtta valimistest vaid suurkodanlusel ja jättis väikekodanluse, eriti aga laiad töötavad hulgad, valimisõigusest ilma. Näiteks Prantsusmaa 1791.a. konstitutsioon andis valimisõiguse vaid meestele, kes olid 25 aastat vanad, maksid otsest maksu vähemalt 3 tööpäeva tasu ulatuses, kui nad ei olnud teenijad ja kui nad olid elanud antud valimisringkonnas

enne valimisi vähemalt ühe aasta. Naistele valimisõiguse mitteandmine jättis iseenesest umbes poole täiskasvanud elanikest valimisõigusest ilma.

Suurbritannias XVI sajandil kehtestatud valimisõigus andis ainult meestele, kinnisvaraomanikele õiguse valida ja olla valitud, kui sissetulek kinnisvarast oli vähemalt 40 šillingit aastas. Ka siin jäid peale naiskodanike valimisõigusest ilma veel väikekodanlus (kinnisvara rentnikud) ja töötavad hulgad.

Kõige esmalt alustas võitlust valimisõiguse laiendamise eest just väikekodanlus, kes ei nõustunud sellega, et ainult suurkodanlus sai osa võtta riigivõimu teostamisest. Sellel poliitilisel võitlusel oli teatud edu ja XIX sajandi algul muudeti mitmes riigis valimisõigust, mille tulemusena võimaldati osal väikekodanlusel valimistest osa võtta.

Suurbritannias 1832.a. kehtestatud uue valimisõiguse alusel said õiguse valida ja olla valitud esindusorganitesse peale kinnisvaraomanike veel rentnikud, kui rendileping oli sõlmitud vähemalt 20 a. ja tulu renditud kinnisvarast oli vähemalt 10 naelsterlingit aastas. Valimisõigus anti ka neile kinnisvara rentnikele, hoolimata rendilepingu kestusest, kelle tulu renditud objektist oli vähemalt 50 naelsterlingit aastas. Kuigi 1832.a. valimisõiguse alusel valijate ring mõningal määral laienes, sai Suurbritannias tegelikult valimistest osa võtta ainult umbes 1/30 täiskasvanud elanikest.

Edaspidi, seoses töölisklassi arvulise suurenemisega ning klassiteadlikkuse tõusuga, alustas töölisklass võitlust selle valimistest osavõtu õiguse eest. Selle võitluse tulemuseks olid valimisõiguse reformid möödunud sajandi teisel poolel, mis võimaldasidki teatud osal töölisklassist valimistest osa võtta. 1867.a. seaduse alusel kuulus Suurbritannias valimisõigus peale kinnisvaraomanike ja rentnike veel korteri üürijaile, kui üür oli vähemalt 10 naelsterlingit aastas ja isik oli vähemalt 12 kuud enne valimisi kantud valijate nimekirja. 1884.a. valimisõigus laiendas veelgi tööstustööliste võimalusi valimistest osavõtuks ja andis ka teatud osale põllutöölistest valimisõiguse. Koos töötavate hulkadega alustasid möödunud sajandi lõpul võitlust valimisõiguse saamise eest ka naised. Naised said valimisõiguse: Suurbritannias 1918.,USA-s 1928., Prantsusmaal 1946., Belgias 1948. ja Šveitsis 1970.aastal. Kuid üksikutes kodanlikes riikides, nagu allpool näeme,ei ole naistel veel praegugi valimisõigust. 1970.a. toimunud referendumil, millest võtsid osa ainult mehed, lükati näiteks Liihtenšteinis tagasi seaduseelnõu, mis andis naistele valimisõiguse.

Valimisõigus kodanike subjektiivse õigusena esineb kahel kujul ja nimelt: 1) õigusena osa võtta valimistest ja valida saadikuid esindusorganitesse, mida nimetatakse a k t i i v s e k s v a l i m i s õ i g u s e k s , ja 2) õigusena olla valitud saadikuna esindusorganisse, s.o. p a s s i i v s e k s v a l i m i s õ i g u s e k s .

2. VALIMISÕIGUSE ÜLDISELOOMUSTUS.

Aastaid kestnud poliitilise võitluse tulemusena on kodanlikes riikides välja kujunenud valimisõigus, mis rajaneb vormiliselt neljale demokraatlikule postulaadile. Need on: valimisõiguse üldisus, ühetaolisus, otsesus ja toimumine salajasel häältetamisel. Need valimisõiguse demokraatlikud üldprintsiibid on leidnud väljenduse konstitutsioonides ja ka eri seadustes.

Valimisõiguse üldisus tähendab seda, et kõik täisealised kodanikud võivad valida ja olla valitud esindusorganitesse, välja arvatud vaimuhaiged ja need, kellelt vastav õigus on ära võetud kohtu poolt. Ühetaolisus tähendab, et valijate häältel on piltlikult öelduna võrdne kaal, mille alusel võrdne arv valijaid või ka iga valija saab valida, võrreldes teistega, sama arvu saadikuid vastavasse esindusorganisse. Otsesus tähendab, et valija hääletab otseselt selle saadikukandidaadi poolt, keda ta soovib valida esindusorganisse, salajasus seda, et valimiste läbiviimise kord peab kindlustama selle saladuseks jäämise, kelle poolt kodanik hääletas, välja arvatud muidugi juhud, kui kodanik ise ei soovi saladust hoida. Salajasus peab kindlustama kodanikele täieliku tahtevabaduse valimisõiguse teostamisel ja ka selle, et isikut pärast valimisi ei saaks kuidagi vastutusele võtta või jälitada teatud kandidaadi poolt hääletamise eest.

Kodanlik riigiteadus ülistab väga laialdaselt valimisõiguse demokraatlikke postulaate, püüdes näidata neid demokraatia alusena, mis nagu tõeliselt kindlustavad riigivõimu teostamise rahva poolt.

Vaadeldes lähemalt kodanlike riikide praktikat ja ka valimisseadusi, võime öelda, et selline kodanlikule valimisõigusele ja ka demokraatiale antud ülistav hinnang ei ole millegagi põhjendatud. Tutvunud valimisõigusega, näeme, et tegelikult ei vasta see ühelegi eeltoodud demokraatlikule põhiprintsiibile. Valimisõigus, deklareerides üldsõnaliselt eeltoodud demokraatlikke põhiprintsiipe, sisaldab samal ajal arvukalt mitmesuguseid kitsendusi, mis jätavad suure osa töötavate hulkade esindajaist valimisõigusest ilma. Valimisõiguses esinevaid mitmesuguseid kitsendusi nimetatakse tsensusteks.

Eriti ulatuslik on valimisõiguse piiramine fašistlikes riikides, kus tavaliselt puuduvad üldiste valimiste teel moodustatud esindusorganid, ja ka maades, kus kehtib sõjaväeline diktatuur. Sõjaväelise diktatuuri kehtestamisel saadetakse tavaliselt valitud esindusorganid laiali ja kogu võimutäius koondatakse kitsa sõjaväelise kildkonna kätte, kes teostab võimu otsese relvastatud sunni abil.

Kodanlike maade valimisõiguses esineb väga palju erinevaid tsensusi ja kõiki neid ei ole võimalik käsitleda töö piiratud ulatuse tõttu. Esitame vaid praktikas kõige sagedamini esinevad tsensused. Need oleksid:

1. V a n u s e t s e n s u s - selle alusel ei saa

kodanikud valimisõigust täisealiseks saamisel, vaid tunduvalt hiljem, 21-25 eluaastaselt või veelgi vanemalt. Tulemuseks on see, et miljonid noored (olenevalt riigi elanike üldarvust), kellel on juba oma perekond ja majapidamine, ei saa osa võtta valimisest ja avaldada oma tahet esindusorganite moodustamisel. Sellega ühes jäetakse valimistest eemale just kõige revolutsioonilisem osa kodanikest. Aktiivne valimisõigus algab: Austrias - 20, Belgias, Itaalias, Iiris, Indias, Taanis, Ugandas ja Rootsis - 21 eluaastaselt.

1970.a. alandati Suurbritannias ja USA-s vanusetsensust 21 eluaastalt 18 eluaastale, selle tagajärjel suurenes valijate üldarv Suurbritannias umbes 3 ja USA-s enam kui 10 miljoni valija võrra. Toodud arvud näitavad väga kujukalt, kui suur arv noori täisealisi kodanikke on sunnitud jääma vanusetsensuse pärast valimistest eemale.

Sagedasti ülemkoja valimistel, eriti aga passiivse valimisõiguse saamiseks, on vanusetsensus veelgi kõrgem. Itaalias Senati valimistel algab aktiivne valimisõigus 25- ja passiivne 40-aastaselt. Passiivne valimisõigus saadakse Belgias - alamkoja valimistel 25- ja ülemkoja valimistel 40-aastaselt. Vastavad arvud on USA-s 25 ja 30 ning Uruguais - 20 ja 30.

2. E l u k o h a t s e n s u s nõuab valimisõiguse saamiseks elamist teatud aeg enne valimisi antud valimisringkonnas. Elukohatsensus ulatub tavaliselt 6 kuust kuni 5 aastani. Elukohatsensus on näiteks: Itaalias ja Bel-

gias - 6 kuud, Islandis - 5 aastat, Norras - 5 aastat, Liberias - 2 aastat.

Omapäraseks elukohatsensuseks Suurbritannias on valijate nimekirjade koostamine. Nimekirjad koostatakse üks kord aastas (veebruaris) ja sellesse kantakse kodanikud, kes koostamispäeval elasid vastavas ringkonnas. Isikud, kes hiljem saabusid antud ringkonda, võivad valida alles pärast nende kandmist valijate nimekirja järgmisel aastal.

Passiivse valimisõiguse saamiseks on üksikutes maades elukohatsensus isegi suurem. Näiteks USA-s võib senaatoriks valida kodanikku, kes vähemalt 7 aastat enne valimisi on elanud vastavas osariigis. Elukohatsensus on suunatud otseselt töötajate vastu. Töö leidmiseks peavad töölised sagedasti vahetama elukohta ja ühes sellega kaotavad nad valimisõiguse.

3. V a r a l i n e t s e n s u s nõuab valimisõiguse saamiseks teatud varanduse omamist. Nimetatud tsensust tunti väga laialdaselt möödunud sajanditel ja käesoleva sajandi algul. Praegu on ta säilinud üksikutes riikides, peamiselt ülemkoja valimistel. Varaline tsensus esineb ka mitmes USA osariigis. Argentiina konstitutsiooni alusel võib valida senaatoriks isiku, kelle aastane sissetulek on vähemalt 2000 peesot kullas või sellega võrdne. Libeerias kuulub valimisõigus ainult kinnisvaraomanikele.

Varalise tsensuse erikujuks on eriline kautsjon, mis tuleb sisse maksta kandidaadi ülesseadmisel. Kautsjon makstakse tagasi ainult siis, kui kandidaat valitakse

vastavasse esindusorganisse või tema poolt hääletab teatud protsent valijaid.

Kautsjoniks on Inglismaal 150 naelsterlingit, mis makstakse tagasi ainult siis, kui kandidaadi poolt hääletab vähemalt 1/8 valimistest osavõtnuist. Jaapanis tuleb maksta kautsjonit saadikute ülesseadmisel alamkoja valimistel - 100 000 ja ülemkoja valimistel 200 000 jeeni. Sellise suure kautsjoni maksmine on jõukohane ainult monopolistidele. Kautsjon läheb riigile, kui saadikukandidaat ei kogu vähemalt 1/5 antud valimisringkonnas äraantud häältest. Liibanonis on kautsjoni suuruseks 3000 liibanoni naela, mis makstakse tagasi ainult siis, kui kandidaadi poolt hääletab vähemalt 25% antud ringkonnas valimistest osavõtnuist.

Varaline tsensus on suunatud otseselt töölisparteide ja nende saadikukandidaatide vastu, kes ei suuda maksta kõrget kautsjonit.

Kodanlikus literatuuris õigustatakse nimetatud tsensust sellega, et selle abil hoitakse ära "juhuslike elementide" osavõtt valimistest. Kuid ilmselt mõeldakse "juhuslike" all töölisesindajaid.

4. S o o t s e n s u s - selle kohaselt kuulub valimisõigus ainult meestele. Naiste energilise võitluse tulemusena on viimastel aastatel maade arv, kus nimetatud tsensus kehtib, tunduvalt vähenenud. Naistel ei ole valimisõigust: Liihtenšteinis, Liibüas ei ole naistel passiivset valimisõigust. Boliivias on valimisõigus ainult abielus naistel. EAV-s kantakse naised ainult nende soovil

valijate nimekirja.

Naiste valimisõigusest ilmajätmisega jääb umbes pool täiskasvanud elanikkonnast valimistest eemale. Ka see tsensus on kaudselt suunatud töötavate hulkade vastu, kuna töötavaid naisi on kümned korrad rohkem kui valitseva klassi hulka kuuluvaid.

5. R a s s i t s e n s u s - selle alusel lubatakse valimistest osa võtta ainult valge rassi esindajail. Rassitsensus on värviliste rasside alavääristamise ja diskrimineerimise üks vorme, kuid samal ajal jätab see suure osa töötajaid valimistest eemale ja aitab nii kindlustada kodanluse positsioone. Rassitsensus esineb mitmes USA lõunaosariigis, ja seda hoolimata sellest, et konstitutsioon (14. parandus, p.2) keelab kodanikke valimisõigusest ilma jätta rassitunnuste alusel. Konstitutsioonis on ette nähtud, et juhul, kui mõni osariik jätab 21-aastaseks saanud meeskodanikud (seega lubatakse naisi valimisõigusest ilma jätta!) valimisõigusest ilma, siis vähendatakse tema esindajate arvu saadikute kojas proportsioonis, mis moodustavad valimisõigusest ilmajäetud meeskodanikud, võrreldes antud osariigi elanike üldarvuga. Eriti ulatuslikult kasutatakse praegu rassitsensust mitmetes kapitalistliku arenguteega arenevates maades just selleks, et kindlustada endistele valgetele kolonisaatoritele saadikukohtade enamus esindusorganeis ja nende funktsioneerimine valgete huvides. Rassitsensus on Lõuna-Aafrika Vabariigis, Lõuna-Rodeesias jm.

Mittekapitalistliku arenguteega arenevates maades on igasugune rassiline diskrimineerimine likvideeritud, mis kehtib ka valimisõiguse suhtes.

6. H a r i d u s t s e n s u s - selle alusel saavad valimisõiguse ainult kirjaoskajad. USA-s nõutakse valijailt paljudes osariikides (19 osariigis), et nad peavad oskama "lugeda ja mõistlikult seletada" konstitutsiooni . Nimetatud tsensuse alusel jäetakse valimistest eemale miljonid USA kodakondsusse vastuvõetud isikud, kes ei ole küllaldaselt ära õppinud inglise keelt. 1964.a. vastuvõetud tsiviilsuhete seaduse alusel ei saa nimetatud nõuet rakendada isikute suhtes, kellel on vähemalt 6-klassiline algharidus.

Olukorras, kus vähearenenud kapitalistlikes maades , eriti aga arenevates maades, on ligi pool täiskasvanud elanikest kirjaoskamatud, teenib nimetatud tsensus väga ilmekalt valitsevate kapitalistlike ringkondade huve. Valimisõigus kuulub ainult kirjaoskajaile: Brasiilias, Boliiviaa, Guatemaalas, Kolumbias, Peruus, Equadoris, Tšiilis, Filipiinidel jm. Türgis peab ülemkoja saadikuil olema kõrgem haridus.

Valimisõiguse saamiseks ei ole vaja paljudes arenevates maades mitte lugeda ja kirjutada kohalikus, vaid inglise keeles. Selline nõue kehtib Keenias, Lesotos, Malaavis. Viimane nõue arvestab ilmselt valgete kolonisaatorite huve ja aitab kaasa kohalike pärismaalaste valimisõigusest ilmajätmisel.

Tuleb märkida, et arenevates maades praegu kirjaoska-

matus pidevalt suureneb, millega ka kirjaoskustsensuse valitseva kodanluse huve teeniv toime edaspidi isegi kasvab. UNESCO andmeil suurenes viimase kümne aasta jooksul kirjaoskamatute arv umbes 100 miljoni inimese võrra.

7. E l u k u t s e v õ i s o t s i a a l s e s e i s u n d i t s e n s u s jätab valimisõigusest ilma teatud teenistuskohtadel olevad või teatud sotsiaalse seisundiga isikud.

Paljudes maades (Soomes, Belgias) ei ole valimisõigust sõjaväelastel. Sõjaväelased jäetakse valimisõigusest ilma põhjusel, et nad peavad eemale jääma poliitilisest võitlusest ja kaitsma igasugust maal kehtestatud poliitilist korda. Paljudes maades ei ole valimisõigust ülalpeetavail, majateenijail, ebamoraalseil, teatud usukultuse vastu eksijail (Iraan). Viimati mainitud tsensuste töölishulkade vastu suunatud iseloom on ilmne.

Arvukate tsensuste tulemusena ei saa me nimetada kodanlikes maades kehtivat valimisõigust üldiseks, kuna see ei võimalda kõigil täisealiseks saanud kodanikel osa võtta valimistest. Sellest saavad aru ka kodanlikud autorid. Väljapääs leitakse selles, et püütakse anda valimisõiguse üldisusele uut sisu. Väidetakse nimelt, et üldisus tähendavat vaid seda, et kõigile neile, kellele seadusega antakse valimisõigus, kindlustatakse valimistest osavõtu võimalus. Selline tõlgendus on ilmne "üldisuse" mõiste moonutamine valitsevate kodanlike ringkondade huvides.

Nagu eespool nägime, on vormiliselt teiseks kodanlike maade valimisõiguse demokraatlikkuse postulaadiks ühetao-

lisus. Vaadeldes lähemalt praktikat ja seadusandlust, näeme, et ka see printsiip ei leia tegelikku ellurakendamist. Ühetaolisuse printsiipi rikub tavaliselt valimisringkondade ebaühtlane suurus. Piirkondades, kus elavad kodanluse esindajad, on valimisringkonnad tunduvalt väiksemad võrreldes töölisrajoonidega. Näiteks Suurbritannias Londoni edelaosas Bethnal Greeni valimisringkonnas on umbes 27 000 valijat, Birminghamis Moseli valimisringkonnas aga on enam kui 106 000 valijat. Seega läheb viimases valimisringkonnas vaja ühe saadiku saatmiseks parlamendi alamkotta töölistel neli korda rohkem hääli kui kodanlusel Londoni valimisringkonnas.

Samasugust pilti näeme ka teistes maades. USA-s kasutatakse väga ulatuslikult nn. valimiste geomeetriat, millega all mõeldakse valitsuse poolt enne valimisi valimisringkondade kujundamist selliselt, et nendes kindlustataks valitseva partei saadikukandidaatide võit. Andmed valimisringkondade kujundamiseks saadakse valijate küsitlemistest mitmesuguste instituutide (Gallup, Harris jt.) poolt.

Liitriikides rikutakse ühetaolisust sellega, et osariikide esindus parlamendis ei ole proportsionaalne osariikide elanike arvuga. Indias näiteks määratakse osariigi poolt parlamendi ülemkotta (Liidukotta) valitavate saadikute arv kindlaks konstitutsiooni lisas. Kuid see arv ei ole proportsionaalne osariigi elanike arvuga, vaid on suhteliselt suurem osariikidele, kus elab rohkem kodanluse esindajaid (agraarosariigid), ja väiksem osariikidele, kus elab

rohkem töölisi (tööstuspiirkonnad).

Varem esines ka juhte, et teatud isikutel oli mitu häält. Kuni 1948.a. olid Suurbritannias erilised tööstuste ja ülikoolide valimisringkonnad ja tööstuste omanikud ning ülikooli lõpetanud isikud võisid valida veel peale oma alatise elukoha ka tööstuse ja ülikoolide valimisringkonnas.

Valimiste otsesust rikutakse esindusorganite komplekteerimisega kaudsetel valimistel. Päljudes maades valitakse parlamendi ülemkoja saadikud kaudsetel valimistel. Näiteks Itaalias valib osa ülemkoja saadikuist eriline kolleegium, mille moodustavad departemangu ja kohalike omavalitsuste ning antud departemangude parlamendi alamkotta valitud saadikud. Samasugused kolleegiumid valivad Prantsusmaal kogu ülemkoja (Senati) koosseisu. SFV ülemkoja saadikud nimetatakse osariikide valitsuste poolt. Teatud arvu ülemkogu saadikuist nimetab president ainuisikuliselt (Itaalia, Prantsusmaa, India jpt.) või nad pääsevad ülemkotta endise ametiseisundi tõttu (endised presidendid). Presidendid, nagu allpool täpsemalt näeme, valitakse enamikul juhtudel kaudsetel valimistel (SFV, Itaalia, India, USA, Soome jt.). Kõik see rikub valimisõiguse otsesuse printsiipi.

Hääletamise salajasust rikutakse bülletäänide nummerdamisega või mitmete teiste moodustega. Tavaliseks nähteks on kodanlikes maades pärast valimisi kommunistide poolt hääletanud tööliste vallandamine või nende vastu mitmesuguste muude repressioonide kasutamine.

Umbes samasugune on valimisõigus ka kapitalistliku

arenguteega arenevates maades. Nagu eespool nimetatud, peavad nendes maades kehtestatud tsensused (rassi, kirjaoskuse) kaasa aitama valgetele kolonisaatoritele enamuse saavutamiseks parlamendis ja sellega ühes kindlustama ka nende organite funktsioneerimise valgete huvides.

Erinev on olukord mittekapitalistliku arenguteega maades, kus tavaliselt valimisõigus on tõeliselt üldine, ühetaoline ja otsene. Valitsused nendes maades võtavad tarvitusele kõik vajalikud abinõud selleks, et kõik täiskasvanud elanikud saaksid osa võtta valimistest ja sellega avaldada oma tahet valitavate esindusorganite moodustamisel. Kuid ka neis üksikuis maades kehtib vanusetsensus (Tansaania, Gaana, Mali) ja ka haridustsensus. EAV-s nõutakse passiivse valimisõiguse saamiseks, et isik peab "hästi" oskama lugeda ja kirjutada araabia keeles ja olema vähemalt 30 aastat vana.

3. VALIMISTE ORGANISEERIMINE JA LÄBIVIIMINE.

Valimised toimuvad seoses esindusorgani volituste lõppemisega. Paljudes konstitutsioonides on otseselt ette nähtud tähtaeg, mille jooksul pärast esindusorgani eelmise koosseisu volituste lõppemist peavad toimuma uue koosseisu valimised. Valimisi, seoses esindusorgani või valitud ametiisiku volituste lõppemisega nimetatakse korralisteks valimisteks.

Parlamentaarsetes riikides võidakse parlament (või ainult selle alamkoda) ennetähtaegselt laiali saata, millega seoses tuleb korraldada uued valimised enne konstitutsi-

oonis ettenähtud tähtaja möödumist. Selliseid valimisi nimetatakse erakorralisteks valimisteks. Indias näiteks seoses sellega, et reaktsioonilised jõud takistasid rahvusliku majanduse arengut, saatis peaminister Indira Gandhi 1970.a. lõpul parlamendi alamkoja ennetähtaegselt laiali ja erakorralised uue koosseisu valimised toimusid 1.-10. märtsini 1971.

Erakorralised valitava ametiisiku valimised toimuvad siis, kui eelmine sureb või lahkub ametist kas omal soovil või mõnel teisel põhjusel enne volituste lõppu. 1969.a. lahkus Prantsusmaa president de Gaulle näiteks ennetähtaegselt omal soovil presidendi ametikohalt seoses sellega, et referendumil lükati tagasi tema poolt esitatud Senati reformi kava. Erakorralistel valimistel valiti uueks Prantsusmaa presidendiks Georges Pompidou.

Võib ka juhtuda, et esindusorgani saadik sureb või lahkub mingil põhjusel (omal soovil, seoses kuriteo toimepanemisega) ametikohalt ennetähtaegselt. Sellisel juhul, kui varem ei ole valitud tema asetäitjat[1], toimuvad täiendavad valimised vakantse koha täitmiseks.

Valimiste päeva (või päevad)[2] parlamentaarsetes riikides määrab kindlaks riigipea valitsuse ettepanekul. Riigipea määrab samuti kindlaks tähtaja, millest alates või-

---

[1] Üksikutes maades (näit. Liihtenštein) valitakse koos saadikutega ka nende asetäitjad, kes saadiku lahkumisel asuvad tema ülesandeid täitma.

[2] Seoses äärmiselt suure elaniku arvuga toimusid 1971. aasta märtsis valimised Indias 1.-10.märtsini.

vad poliitilised parteid alustada valimiseelset kihutustööd oma saadikute kasuks.

Presidentaalsetes riikides, kus valitud esindusorganite laialisaatmist enne tähtaega ette nähtud ei ole, määratakse tavaliselt kindlaks valimiste päev konstitutsioonis. USA-s toimuvad näiteks konstitutsiooni alusel valimised novembrikuu esimesele esmaspäevale järgneval teisipäeval. USA-s toimub valijameeste valimine presidendi valimisteks samal päeval igal lisapäeva-aastal. Koos valijameeste valimistega toimuvad ka esindajate koja ja osa Senati valimised.

Ka parlamentaarsetes riikides võib toimuda teatud valitavate ametiisikute valimine konstitutsioonis ettenähtud päeval. Näiteks Soomes on presidendivalimised 15. ja 16. jaanuaril. Kui üks neist päevadest on pühapäev, toimuvad valimised järgmisel tööpäeval. Tuleb mainida, et valimiste viimine tööpäevale raskendab ilmselt tööliste osavõttu valimistest ja on sellega otseselt tööliste vastu suunatud sätteks.

Valimiste läbiviimine ja nende juhtimine on pandud teatud organitele. Nendeks võivad olla kas alatiselt tegutsevad riigiorganid või eriti selleks moodustatud komisjonid. Suurbritannias on pandud valimiste organiseerimine ja läbiviimine siseministeeriumile ja kohalikele omavalitsustele. Teistes maades (SFV, Austria) moodustatakse selleks valitsuse poolt erikomisjonid. Sellega esineb suur vahe valimiskomisjonide moodustamise korras kapitalistlikes ja sotsialistlikes maades, kus komisjonid moodustatakse de-

mokraatlikul põhimõttel rahvahulkade osavõtul.

Valimiste organiseerimise ja läbiviimisega tegelevad tavaliselt 3 liiki organeid. Need on:

1. Üleriiklik (kesk-) organ - kas mõni ministeerium või valitsuse poolt moodustatud keskkomisjon. Selle ülesandeks on teiste organite tegevusse rakendamine, nende töö juhtimine, kontrollimine ja samuti ka valimiste üldine juhtimine.

2. Ringkonnaorgan (komisjon). Ringkondi moodustatakse mitmel põhimõttel. Eraldatakse ühesaadikulisi (ühunominaalseid) ringkondi, kust valitakse ainult üks saadik esindusorganisse, ja paljusaadikulisi (polünominaalseid) ringkondi, kust valitakse mitu saadikut. Ühesaadikulised ringkonnad moodustatakse neis maades, kus esindusorgani saadikukohtade arv on kindel ja valimistel kehtib majoritaarne valimissüsteem. Näiteks Suurbritannia parlamendi alamkoja valimistel moodustatakse 635 valimisringkonda vastavalt saadikukohtade arvule. USA-s on Esindajate koja valimistel 435 ringkonda.

Paljusaadikulised ringkonnad moodustatakse maades, kus kehtib proportsionaalne valimissüsteem ja poliitilised parteid saavad antud ringkonnast saadikukohti vastavalt sellele, kui palju anti hääli antud partei kandidaatide poolt.

Maades, kus valitava esindusorgani saadikukohtade arv ei ole kindel, valitakse üks saadik teatud arvu elanike kohta. Lähtudes elanike arvust, tuleb moodustada ka ringkonnad. Näiteks India konstitutsioonis on öeldud, et

500 000 elaniku kohta ei või tulla rohkem kui üks alamkoja (Rahvakogu) saadik.

Kuid nagu eespool nägime, kontrollitakse seda väga pealiskaudselt ja suur valijate arvuline erinevus valimisringkondades on tavaline.

Ringkonnaorganite ülesandeks on ülesseatud kandidaatide registreerimine, valimiste juhtimine oma piirkonnas ja lõpuks valimiste tulemuste alusel valituks osutunud saadikuile vastava volituskirja (mandaadi) väljaandmine.

3. Kohalikud organid (komisjonid) korraldavad otseselt hääletamist asulates või nende teatud rajoonides, teevad kindlaks ühe või teise kandidaadi poolt antud häälte arvu ja annavad need materjalid üle ringkonnaorganile.

Erinevalt eeltoodust võivad esineda juhud, kus kogu maa moodustab ühe valimisringkonna ja poliitilised parteid kogu maa ulatuses seavad üles ühtse saadikukandidaatide nimekirja, mille suhtes valijad hääletamisel avaldavad oma seisukohta ja valimiste tulemuste alusel kogu maa ulatuses tehakse kindlaks ka valitud saadikud. Selline kord kehtib näiteks Iisraelis knesseti (parlamendi) ja Uruguais ülemkoja valimistel.

Tuntakse veel kuriaalseid valimisringkondi teatud rahvusest või sotsiaalse päritoluga valijatele. Näiteks Libeerias ja Uus-Meremaal on päriselanikele moodustatud erilised kuriaalsed valimisringkonnad. Taoliste valimisringkondade moodustamine asetab päriselanikud valgetega võrreldes ebavõrdsesse seisundisse valimistel ja esindusorganite moodus-

tamisel ning aitab kaasa nende alavääristamisele ning ekspluateerimisele.

Kandidaatide ülesseadmiseks esitatakse erinevaid nõudmisi. Osas riikides (näit. Suurbritannias) esitab isik ise ringkonnaorganile taotluse enda registreerimiseks kandidaadina. Registreerimiseks peab ta vastama seaduses ettenähtud nõudeile ja neis maades (nagu Suurbritannia, Jaapan, India jt.), kus kandidaadi registreerimisel nõutakse teatud kautsjoni maksmist, peab ta tasuma ka vastava kautsjoni. Osalt peavad neis maades isiku taotlust kandidaadiks ülesseadmiseks toetama mõned hääleõiguslikud kodanikud.

Mõnedes riikides seab kandidaadi üles teatud arv hääleõiguslikke kodanikke. Kandidaadi ülesseadmiseks Šveitsis nõutakse vastava avalduse esitamist, millele peavad alla kirjutama vähemalt 15 hääleõiguslikku kodanikku. Selline kord kehtib näiteks ka mõnedes USA osariikides osariikide esindusorganite ja kohalike omavalitsuste valimisel.

Üksikutes maades (USA, LAV) seavad valijad kandidaadid üles valimistel samas korras hääletamisega nagu nende valimistelgi.

Praktika alusel võime siiski teha järelduse , et tänapäeval seavad kandidaate üles poliitilised parteid. Valimiste läbiviimine, nagu allpool täpsemalt näeme, toimub väga kärarikka, ulatusliku valimiskampaaniaga, mida ei suuda korraldada väljaspool poliitilisi parteisid seisev, nn. metsik kandidaat. Seepärast on sellistel kandidaatidel ka väga vähe väljavaateid esindusorganisse pääsemiseks ja praktikas esineb niisuguseid juhte väga harva. Poliitilised

parteid seavad kandidaate üles enamikul juhtudel parteide juhtivate organite otsuse alusel monopolistlike ringkondade näpunäidetel. Tavaliseks nähteks on, et monopolistid saavutavad oma kandidatuuri ülesseadmise valimistel vastava partei rahalise toetamise tulemusena. Üksikutes maades seatakse kandidaadid üles avalikult partei koosolekutel ja kongressidel (näit. USA-s), kus otsustatakse ka lõplikult, kes esitatakse kandidaadiks eelolevatel valimistel. Tavaliselt toimub siin terav võitlus erinevate monopolistlike ringkondade vahel oma soosikute pärast ja selles võitluses võidu saavutamiseks kasutatakse igasuguseid vahendeid - altkäemakse, äraostmisi, tulusate ametikohtade andmist jm.

Kuna peamised kandidaatide ülesseadjad on poliitilised parteid, siis on nendes maades, kus kommunistlikud parteid on keelatud, töölishulkadelt võetud võimalus oma kandidaatide ülesseadmiseks.

Üheparteilistes arenevates maades seab kandidaadid üles vastav partei ja on üldiseks nõudeks, et kandidaat peab olema vastava partei liige.

Nimetatud nõude kohta hinnangu andmisel peame lähtuma antud riigi poliitilisest režiimist. Kapitalismi arenguteega arenevates maades, kus valitsevasse parteisse kuuluvad valitsevate ringkondade esindajad, kelleks on peamiselt valged kolonisaatorid või siis ka erandjuhtudel kohaliku kompradoorliku kodanluse esindajad, on selline nõue reaktsiooniline. Nimetatud nõue võtab töötajailt täielikult võimaluse oma kandidaate üles seada.

Mittekapitalistliku arenguteega maades, kus valitsev partei töötab tihedas liidus demokraatlikku blokki kuuluvate organisatsioonidega ja ühiskondlike kihtidega, väljendab ta antud riigi elanike rõhuva enamiku huve. Nendes maades on kandidaatide ülesseadmine valitseva partei või demokraatliku liidu poolt demokraatlik instituut, kuna ta võtab võimaluse reaktsioonilistelt jõududelt kandidaatide ülesseadmiseks ja nende kaudu (juhul, kui nad valitakse) rahvavaenulikuks tegevuseks esindusorganeis.

EAV-s nõutakse, et vähemalt pool rahvuskogu saadikuist peavad olema töölised ja talupojad, seega arvestatakse kandidaatide ülesseadmisel ka nende sotsiaalset kuuluvust.

Tähtsaks etapiks valimiste ettevalmistamisel on valijate nimekirjade koostamine. Selle ülesande teostamisel tuntakse praktikas kahte moodust:

1) alatine registreerimise süsteem, mille kohaselt koostatakse alatine valijate nimekiri, kus pidevalt tehakse muudatusi seoses kodanike surmaga või antud valimisringkonnast lahkumisega. Nimetatud süsteemil on siiski suuri puudusi ja sagedaseks nähteks on, et sellistes alatistes nimekirjades esineb palju "surnud hingi" valimisringkonnast lahkunute näol, keda ei ole nimekirjast kustutatud. Neid "surnud hingi" kasutab sagedasti mitmesuguste mahhinatsioonide teel üks või teine kodanlik partei oma toetajate arvu suurendamiseks;

2) perioodiline registreerimise süsteem - selle puhul koostatakse igal aastal uus valijate nimekiri, kuhu

kantakse isikud, kes teatud päeval elasid antud valimisringkonnas. Suurbritannias on selleks päevaks 16.veebruar. Isik, kes hiljem saabub antud ringkonda, jääb nimekirjast välja ega saa valida enne järgmise nimekirja koostamist. Süsteemi puuduseks on see, et suur osa isikuid, kes nimekirja koostamise päeval ei elanud valimisringkonnas, ei saa valida, juhul kui sel aastal toimuvad valimised. Selline valijate nimekirjade koostamise kord on omamoodi elukohatsensuseks, sest selle tulemusena jääb suur osa töölisi valimisõigusest ilma.

Valimised toimuvad äärmiselt kärarikka valimiskampaaniaga. Poliitilised parteid annavad massilistes tiraažides välja valimiseelset kirjandust, milles ülistatakse poliitilise partei ja tema kandidaatide teeneid ja mustatakse teisi. Kandidaadid ise ja nende usaldusmehed esinevad arvukate kõnedega avalikel koosolekutel raadios ning televisioonis. Saadikute käsutuses on lennukid ja muud liiklemisvahendid, mis võimaldavad neil kiiresti liikuda ja arvukate kõnedega esineda valijate koosolekuil. Kodanlike parteide saadikukandidaadid ei ole kitsid valijatele igasuguste meelepäraste lubaduste andmisega selleks, et neid enda poole meelitada. Pärast pääsemist parlamenti unustatakse need lubadused.

Kärarikas valimiskampaania nõuab tohutuid kulutusi, mis eelkõige tulevad kandidaatide endi taskust ja osaliselt ka parteide rahalistest ressurssidest. Parteid saavad oma rahalised ressursid antud parteid toetavailt mo-

nopolistidelt, kellele vastutasuks lubatakse tulusaid ametikohti ja riiklikke tellimusi.

Sellega seoses mainib üks USA esindajatekoja liige Wright: "Valimiskampaaniate maksumus on niivõrd kasvanud, et see asetab ohtu meie poliitiliste instituutide aususe." Väide viitabki sellele, et poliitilised parteid, võttes vastu monopolidelt tohutud summad valimiskampaania korraldamiseks, allutavad samaaegselt ka oma poliitika monopolide juhtimisele. Kuid sellel juhtimisel on vaid üks eesmärk - suuremad kasumid. USA presidendi valimiskampaanias 1968. aastal kulutati umbes 300 miljonit dollarit. Demokraatide presidendikandidaat Hubert Humphrey kohtus enne oma kandidatuuri ülesseadmist 250 pankuri ja suurkapitalistiga. Nõupidamise tulemusena moodustati valimiskampaaniaks rahaliste vahendite kogumiseks eriline tsentrum eesotsas tuntud finantsisti Sidney Weinbergiga. Arusaadavalt pidi Humphrey omalt poolt andma monopolistidele mitmesuguseid lubadusi juhuks, "kui ta saab presidendiks."

Selline väga kulukas ja kärarikas valimiskampaania asetab töölisparteide saadikukandidaadid, võrreldes monopolistide omadega, ebavõrdsesse seisundisse. Töölisparteidel ei ole selliseid suuri summasid valimiskampaania korraldamiseks. Neil ei ole ka selliseid ulatuslikke propaganda- ja agitatsioonivahendeid, nagu neid kasutavad kodanlikud parteid, sest ajakirjandus, raadio ja televisioon on monopolistide käes. Selle tohutu propagandamasina peamiseks rünnakuobjektiks ongi töölisparteid ja nende kandidaadid.

Parlamendi valimiste kampaanias 1969.a. Suurbritannias ei lubanud tuntud raadiokompanii "BBC" esialgu Inglismaa Kommunistlikul Parteil üldse kasutada raadiosaatejaama valimiskampaaniaks. Pärast proteste võimaldati kasutada saatejaama üks kord, kuid seda ainult päeval, töö ajal, mil töölised saadet ei saanud kuulata.

Üldsuse survel on mitmes riigis vastu võetud seadused, mis piiravad poliitiliste parteide kasuks antavate annetuste ja valimiskampaanias tehtavate kulutuste suurust. USA-s kehtiva seaduse kohaselt ei või üks isik kanda rohkem kui 5000 dollarit aastas mõne poliitilise partei fondi. Samuti on ette nähtud nn. Hatschi seaduse alusel, et poliitiline partei ei või kulutada valimiskampaaniaks rohkem kui 3 miljonit dollarit aastas. Kuid need seadused on jäänud ainult paberile, sest tavaline on monopolistide poolt poliitilistele parteidele sadade tuhandete dollarite annetamine ja ka kümnete miljonite kulutamine valimiskampaaniaks. Nii näiteks annetas 1956.a. valimiskampaaniaks Dupont'i keemiatoodete kontsern üle 260 000 dollari valimiste fondi.

Valimine on isiklik, mis tähendab, et valija peab isiklikult ilmuma valimispunkti, saama bülletääni ja laskma selle valimiskasti või sooritama mõnel muul teel häältamisprotseduuri. Erandina lubab Suurbritannia 1949.a. valimisseadus teistes impeeriumi maades teenivaile sõjaväelastele ja riigiametnikele ning nende perekonnaliikmetele valimise ka kirja teel või vastava volituse saatmisega sugulastele.

Bülletäänid koostatakse mitmel põhimõttel. Ühe saadi-

kuga valimisringkondades on bülletäänile kantud vaid vastava partei esindaja ja igal parteil on eraldi bülletään (kui on parteituid kandidaate, siis ka neil). Paljude saadikutega valimisringkondades lähevad parteid valimistele valimisnimekirjadega ja bülletäänile kantakse vastava partei saadikukandidaatide nimekiri. Üksikutes riikides, näiteks Prantsusmaal, on lubatud eri parteidel minna valimistele ühise blokina ja ühise nimekirjaga. Viimasel juhul kantakse vastava bloki ühine kandidaatide nimekiri valimisbülletäänile. Blokkide moodustamine on Prantsusmaal ilmselt kommunistliku partei vastu suunatud reaktsiooniline instituut, kuna ta võimaldab kodanlikel parteidel kommunistide vastu ühise rinde moodustamist. Kommunistlikul parteil ei olnud algul võimalust teiste parteidega ühise bloki moodustamiseks, kuna kodanlikud parteid keeldusid koostööst kommunistidega. Kodanlike parteide blokeerimise tulemusena kaotasid kommunistid 1958.a. valimistel Rahvuskogus üle saja saadikukoha.

Praktika näitas, et loobumine koostööst kommunistidega kahjustab ka teiste vasakpoolsete parteide huve, kuna selline tegevus kindlustab reaktsioonilist presidendi isikuvõimu. Selle tulemusena alustasid vasakpoolsed parteid järk-järgult valimiskampaanias koostööd kommunistidega.

Viimastel aastatel on sotsialistid Prantsusmaal koos kommunistidega moodustanud ühise rinde reaktsioonilise isikuvõimu vastu, mis aitas kaasa mõlema partei positsioonide kindlustamisele parlamendis. Laialdase ühisrinde moodustasid kommunistid, sotsialistid ja teised vasakpoolsed gru-

peeringud 1971.a. märtsis toimunud munitsipaalvalimistel. Koostöö kandis ka siin vilja ja vasakpoolsete blokk sai ligi pool valijate häältest ning võitis juurde 6 linnapea kohta.

Üksikutes maades (Iraan) nõutakse, et valija ise peab bülletäänile kirjutama saadiku nime, kelle poolt ta hääletab. Selline nõue on ilmselt üheks kirjaoskuse tsensuse vormiks, mis on suunatud töötavate hulkade vastu, kellest suur osa on veel praegu kirjaoskamatu.

Progressiivsetes arenevates maades, kus kirjaoskamatus samuti on väga suur, kuid kus samal ajal püütakse kindlustada kõigile kodanikele võimalused valimistest osavõtuks, on bülletäänidele kantud teatud parteid või kandidaati tähendav kujutus, embleem või sümbol.

Bülletäänil olev kujutus (sümbol) võimaldab ka kirjaoskamatul valijal valida selle partei või kandidaadi sümboli, kelle poolt ta soovib hääletada, ja nii avaldada oma tahet esindusorgani moodustamisel. Sümboleid on kasutatud valimistel Sri Lankas, Alžeeria DR-s jm.

USA-s kasutatakse paljudes osariikides hääletamismasinaid. Masin asub suletavas valimiskabiinis ja iga kandidaadi ning ka iga partei jaoks on masinal vastav kang, millele hääletaja peab vajutama hääletamiseks. Soovides hääletada teatud kandidaadi poolt vajutab hääletaja vastavale kangile. Kui ta soovib hääletada üldse vastava partei kandidaatide poolt, siis vajutab ta vastava partei kangile. Masinad hõlbustavad tunduvalt valimisi, kuna nad üheaegselt hääletamisega teevad kokkuvõtte ka selle tulemustest. Sellega

jääb ära hilisem aeganõudev häälte lugemine ja pidevalt võib saada andmeid selle kohta, palju on antud hääli ühe või teise saadiku või partei poolt.

Hääletamine on kodaniku vaba tahteavaldus ja oleneb täiesti kodanikust, kas ta soovib hääletada või mitte. Seoses sellega, et paljudes maades ei saa töötavad hulgad valimistel üles seada oma kandidaate, aga samuti ka protestiks mitmesuguste valimisõiguses esinevate kitsenduste vastu, boikoteerivad töötavad hulgad sagedasti valimisi. Hoolimata kärarikkast valimiskampaaniast võtab kodanlikes maades tavaliselt hääletamisest osa vaid 60-70% hääleõiguslikest kodanikest. Valimistest eemalejäämine - absentism - on töötavate hulkade protest piiratud valimisõiguse vastu.

Paljudes maades on hääletamine konstitutsiooni või eri seaduste alusel kohustuslik ja nähakse ette koguni ranged karistused kodanikule, kes mõjuva põhjuseta ei võta hääletamisest osa. Kohustuslikud on valimised: Austrias, Belgias, Luksemburgis, Argentiinas, Austraalias jm.

Austrias näeb vastav seadus ette ilma mõjuva põhjuseta hääletamisest mitteosavõtjate karistusena 4 nädalat vangistust või rahatrahvi kuni 1000 šillingit.

Järeldus, et selline sunduslik hääletamine muudab kodanlike maade valimisõiguse reaktsioonilist olemust, on siiski ilmselt ekslik. Kodanik peab karistuse ähvardusel andma hääle reaktsioonilise valimisõiguse alusel ülesseatud kodanlike parteide saadikukandidaatide poolt.

Sellega ühes suurendatakse kunstlikult hääletamisest osavõtjate arvu, kuna karistuse ähvardusel sunnitakse hää-

letama ka neid, kes muidu valimisi oleksid boikoteerinud.

4. VALIMISTE TULEMUSTE KINDLAKSTEGEMINE.

Hääletamise tulemuste alusel otsustatakse, kes ülesseatud kandidaatidest on valitud antud esindusorgani saadikuks. Nimetatud küsimuse otsustamine on paljudel juhtudel (eriti siis, kui valimistest võtavad osa paljud parteid) väga raske ja selleks kasutatakse mitmesuguseid meetodeid ning võtteid.

Põhimõtteid, millest lähtudes hääletamise tulemuste alusel määratakse kindlaks, kes antud valimisringkonnast on valitud esindusorgani saadikuks, nimetatakse valimissüsteemiks.

Praktikas tuntakse peamiselt kahte valimissüsteemi :

1) proportsionaalne valimissüsteem, mille puhul antud valimisringkonnast esindusorgani koosseisu valitavad saadikukohad jaotatakse poliitiliste parteide vahel suhteliselt sellega, kui palju anti hääli ühe või teise poliitilise partei (või ka väljaspool parteisid seisva kandidaadi) kandidaatide poolt. Parteisid, kes said näiteks 1/2,1/4 või 1/6 antud häältest, saavad vastavalt ka 1/2, 1/4 ja 1/6 antud ringkonnast esindusorganisse valitavatest saadikukohtadest. Nagu eespool nimetatud, lähevad poliitilised parteid proportsionaalse valimissüsteemi juures valimistele kandidaatide nimekirjadega, millest vastavalt sellele, kui palju üks või teine partei saab saadikukohti, loetakse ka teatud kandidaadid valituks;

2) majoritaarne süsteem - selle kohaselt saab saadikukoha antud valimisringkonnast endale see partei, kes võrreldes teiste parteidega sai kõige enam hääli. Teised parteid jäävad saadikukohtadest ilma. Majoritaarne süsteem esineb mitmes erinevas variandis, nimelt: a) absoluutse häälteenamuse põhimõttel, b) suhtelise häälteenamuse põhimõttel ja c) premiaalsüsteemina. Absoluutse häälteenamuse põhimõtte juures saab antud valimisringkonnast saadikukohad endale see partei (kandidaat), kelle poolt hääletas vähemalt 50% + 1 kõigist hääletamisest osavõtnud valijaist. Kui ükski partei (kandidaat) sellist häälteenamust ei saavuta, jääb kandidaat valimata ja hiljem toimub uus hääletamise voor.

Juhul kui valimistest võtab osa mitu poliitilist parteid, on sellise häälteenamuse saavutamine väga raske, mistõttu ka nimetatud põhimõtet kasutatakse praktikas vähe. See kehtib Prantsusmaal hääletamise esimeses voorus ja peamiselt ühe poliitilise parteiga arenevates maades.

Suhtelise häälteenamuse põhimõtte juures saab antud valimisringkonnast saadikukoha endale see partei, kes suhteliselt teiste parteidega sai enam hääli. Seejuures ei ole oluline, mitu protsenti hääletajaist andis oma hääle nimetatud partei poolt. Ta saab endale saadikukoha ka siis, kui ta suhteliselt teiste parteidega sai kas või ühe hääle rohkem. Nimetatud süsteem on reaktsiooniline, sest ta annab sagedasti võimaluse hääletajate vähemusele saadiku saatmiseks esindusorganisse, jättes aga enamuse sellest

võimalusest ilma.

Seda seisukohta demonstreerib järgmine näide. Oletame, et valimisringkonnas võttis hääletamisest osa 10 000 valijat, kelle hääled jagunesid nelja poliitilise partei vahel järgmiselt: A - 3000, B - 2900, C - 2100 ja D - 2000. Saadikukoha saab endale poliitiline partei A 3000 häälega , kuigi tema vastu hääletas 7000 valijat.

Praktikas kasutatakse nimetatud põhimõtet väga palju (Suurbritannia, USA, Prantsusmaa 2.voorus) ja ilmselt sellepärast, et ta aitab kaasa vanadele kodanlikele parteidele saadikukohtade arvu suurendamiseks esindusorganites, samal ajal aga takistab töölisparteidel saadikute saatmist neisse organitesse. Suhtelise häälteenamuse põhimõte ongi peamiseks teguriks, miks Suurbritannias kommunistidel on nii vähe saadikukohti alamkojas, kuigi kommunistlik partei on legaalne ja tööliste arvuline protsent elanike üldarvust on suurem kui teistes kodanlikes maades.

Üksikutes maades kasutatakse mõlemat majoritaarse valimissüsteemi eri varianti. Näiteks Prantsusmaal kehtib hääletamise esimeses voorus absoluutse häälteenamuse põhimõte. Neis valimisringkondades, kus esimeses voorus jääb saadik valimata, toimub nädal hiljem teine hääletamisvoor ja sel juhul kasutatakse juba suhtelise häälteenamuse põhimõtet.

Praktika näitab, et Prantsusmaal valitakse esimeses voorus väga vähe kandidaate, mille tõttu valimised toimuvad seal põhiliselt reaktsioonilise suhtelise häälteenamuse põhimõttel. Ka Prantsusmaal on nimetatud põhimõtte ra-

kendamine suunatud peamiselt kommunistliku partei vastu.

Kuigi praegu valimistel liidu loomine sotsialistidega ja teiste vasakpoolsete parteidega on aidanud kaasa kommunistidele saadikukohtade arvu suurendamiseks, ei vasta see kaugeltki kommunistide poolt antud häälte arvule;

3) premiaalsüsteemi järgi saab partei- või parteide blokk, kes valimistel saab teatud arvu hääli, saadikukohtade enamuse esindusorganis.

Nimetatud süsteem kehtestati 1953.a. Itaalias, kus partei või nende blokk, kes valimistel oleksid saanud vähemalt 50% + 1 häält, pidid saama 2/3 saadikukohtadest alamkojas. Seadus oli ilmselt suunatud kommunistide vastu.

Demokraatlike jõudude arvukate protestide tulemusena ei saanud ükski partei valimistel nõutavat häälteenamust , sellepärast ei saadud premiaalsüsteemi rakendada ning hiljem ta muudeti ära. Itaalia eeltoodud valimisõigus oli samasugune, nagu pärast Esimest maailmasõda reaktsiooniliste jõudude survel kehtestatud nn. Accerbo valimisõigus, mis võimaldas Mussolini fašistlikul klikil võimule tulla.

Võrreldes majoritaarse süsteemiga on proportsionaalne süsteem suhteliselt progressiivsem, kuna ta aitab kaasa selleks, et saadikukohad esindusorganis jagunevad poliitiliste parteide vahel vastavalt sellele, kui palju valijaid toetas ühte või teist parteid.

Kuid see ei tähenda kaugeltki veel seda, et need saadikukohad jagunevad vastavalt eri ühiskondlike klasside arvulisele suurusele, sest valimisõiguses esinevad kitsen-

dused takistavad töölishulkadel valimistest osavõttu.

V.I.Lenin märkis: "Proportsionaalne valimissüsteem väljendab tõelist rahva tahet ainult siis, kui parteide nimekirjad tegelikult vastavad rahva reaalsele jagunemisele nendeks parteilisteks grupeeringuteks, mis väljenduvad neis nimekirjades."[1]

Maades, kus kommunistlikud parteid tegutsevad legaalselt, võimaldab proportsionaalne valimissüsteem saata neil küllaltki suure arvu saadikuid esindusorganitesse (Itaalia, Prantsusmaa) ja sellega ühes kasutada neid organeid võimaluste piirides revolutsioonilise võitluse huvides. Proportsionaalne valimissüsteem kehtib järgmistes riikides: Austria, Belgia, Itaalia, Norra, Rootsi, Soome, SFV (osalt), Šveits, osa Ladina-Ameerika maid.

Esimesel pilgul paistab, nagu oleks proportsionaalse valimissüsteemi ellurakendamine lihtne. Kuid kahjuks ei ole see tegelikkuses kaugeltki nii. Hääletajate suur arv, paljude parteide osavõtt valimistest, kandidaatide suur arv, kandidaatide ja poliitiliste parteide poolt sagedasti peaaegu võrdse arvu häälte andmine teeb nimetatud süsteemi ellurakendamise küllaltki keerukaks.

Kodanlike maade valimisõiguses on kasutusele võetud mitmed erinevad võtted saadikukohtade jagamiseks poliitiliste parteide vahel vastavalt nende poolt hääletanud valijate arvule.

Kõige tavalisem võte küsimuse lahendamiseks, kui palju

---

[1] V.I. L e n i n . Teosed. 35. kd., lk.163.

saadikukohti saab üks või teine poliitiline partei antud valimisringkonnast, on järgmine: hääletajate üldarv antud valimisringkonnas jagatakse valimisringkonnast esindusorganisse valitavate saadikute üldarvuga, mille tulemusena saadakse nn. valimismeeter. Valimismeeter on seega arv, mis üldiselt näitab, palju hääli on vaja ühe saadiku valimiseks esindusorgani koosseisu. Järgnevalt jagatakse ühe või teise poliitilise partei poolt antud häälte üldarv valimismeetriga, mille tulemusena määratakse kindlaks, kui palju saadikukohti saab üks või teine poliitiline partei. Selle tehingu sooritamisel on tavaliseks nähteks, et arv ei lase end täpselt jagada ja jäävad jäägid, mille suurus on erinev. Tulemuseks on see, et esindusorgani koosseisu ei komplekteerita esialgu täielikult, vaid teatud arv saadikukohti jääb täitmata.

Võtame näiteks olukorra, kus valimisringkonnast, millest valitakse 10 saadikut esindusorgani koosseisu, võtab hääletamisest osa 68 000 valijat. Valimismeeter on seega 68 000 : 10 = 6800. Hääli said poliitilised parteid järgnevalt: A - 32 000; B - 16 400; C - 14 900 ja D - 4700. Jagades saadud häälte arvu valimismeetriga, leiame, et parteid saavad esialgselt saadikukohti: A - 4 ja häälte ülejääk on - 4800; B - 2, ülejääk - 2800; C - 2, ülejääk - 1300; D - ei saa saadikukohta ja häälte ülejääk on 4700. Seega täideti esialgselt 8 saadikukohta ja 2 jäid täitmata. Kõige tavalisemaks võtteks esialgselt täitmata jäänud saadikukohtade täitmiseks on nende andmine poliitilistele parteidele,

kellel oli kõige suurem häälte ülejääk. Seega saaksid hääli juurde parteid A ja D. Lõplikult jagunesid saadikukohad järgnevalt: A - 5 kohta, B - 2, C - 2 ja D - 1. Kui aga nüüd vaatleme, mitme häälega valiti lõpuks ühe või teise partei saadik esindusorgani koosseisu, siis leiame, et A saadik valiti 6400, B saadik - 8200 ja C saadik - 7450 ning D saadik ainult 4700 häälega. Võrreldes nüüd parteisid B ja D näeme, et B-l läks ühe saadiku valimiseks esindusorgani koosseisu, võrreldes D-ga, ligi kaks korda rohkem valijate hääli. Valimismeetri suurenemisel võivad need vahekorrad olla veelgi suuremad.

Kasutatud mooduse ebaõigsus on ilmne, kuna ta ei võimalda saadikukohti nii ära jaotada parteide vahel, et ühe saadiku valiks esindusorgani koosseisu võrdne arv valijaid.

Eeltoodud mooduse ebaõigsust püütakse parandada mitmesuguste täiendavate võtete kasutamisega, millest vaatleksime üksikuid. Uute võtete kasutamise peamiseks eesmärgiks on sellise valimismeetri leidmine, mille kasutamise tulemusena kõik saadikukohad esindusorganis täidetakse ega oleks vaja preemiana anda täiendavaid saadikukohti kõige suurema häälte jäägiga parteidele.

H.Droop soovitab juhul, kui esialgse valimismeetri kasutamise tulemusena mõned saadikukohad esindusorganis jäid täitmata, vähendada valimismeetrit sel teel, et uue valimismeetri leidmiseks liidetaks tegelikult antud ringkonnast valitavate saadikute arvule "1".

Rakendades uut moodust eeltoodud näite juures, saaksi-

me uue valimismeetri järgmiselt: 68 000 : (10+1) = 6182 . Järgnevalt jagame parteide poolt antud häälte arvu uue valimismeetriga ja saame järgnevad tulemused:

A - 32 000 : 6182 = 5 saadikut
B - 16 400 : 6182 = 2 "
C - 14 900 : 6182 = 2 "
D - 4 700 : 6182 = 0 "

Uue valimismeetri kasutamise tulemusena jaotasime kohe ära 9 saadikukohta ja vaid üks koht jäi täitmata. Et siiski saavutada kohe kõigi saadikukohtade täitmine, võidakse veelgi vähendada valimismeetrit sellega, et uue leidmiseks liidetakse valitavate saadikute arvule 2.

Uus valimismeeter oleks: 68 000 : (10+2) = 5667. Jagades häälte arvu uue valimismeetriga, saame järgnevad tulemused:

A - 32 000 : 5667 = 5 saadikut
B - 16 400 : 5667 = 2 "
C - 14 900 : 5667 = 2 "
D - 4 700 : 5667 = 0 "

Kuna ka nüüd ei saanud saadikukohti kohe jagada, võime veelgi vähendada valimismeetrit valitavate saadikute arvule 3 liitmisega.

Uus valimismeeter oleks: 68 000 : (10+3) = 5230.

Uue valimismeetri kasutamine annab järgmised tulemused:

A - 32 000 : 5230 = 6 saadikut
B - 16 400 : 5230 = 3 "
C - 14 900 : 5230 = 2 "
D - 4 700 : 5230 = 0 "

Tulemuseks on, et jaotame ära juba 11 saadikukohta, s.t. üks koht rohkem kui ette nähtud. Järelikult ei anna valimismeetri vähendamine antud juhul tulemusi. Tuleb jääda eelmise saadikukohtade jagamise juurde ja anda üks esialgselt jagamata jäänud saadikukoht parteile, kellel oli kõige suurem häälte jääk, s.o. B parteile. Seega jaguneksid selle võtte kasutamise tulemusena saadikukohad järgnevalt: A - 5; B - 3; C - 2 ja D - 0.

Valimismeetri vähendamine, nagu näeme eeltoodust, ei kõrvalda siiski lõplikult proportsionaalse süsteemi juures saadikukohtade jagamisel ilmnevaid puudusi.

Proportsionaalset süsteemi üksikutes maades kasutatakse koos majoritaarse süsteemiga. SFV-s valitakse pool Bundestagi saadikuist majoritaarse süsteemi alusel suhtelise häälteenamuse põhimõttel, pool proportsionaalse süsteemi alusel. SFV-s on eriliseks reaktsiooniliseks sätteks 5% põhimõte, mille kohaselt parteid, kes said vähem kui 5% valimistel äraantud häältest, ei saa ühtki saadikukohta.

1969.a. valimistel ei võimaldanud nimetatud põhimõte neonatsistidel saata oma esindajaid Bundestagi, mis oli positiivseks nähteks, kuna neonatsistid on reaktsiooni esinduseks. Samal ajal aga takistab ta ka noortel demokraatlikel parteidel saadikute saatmist esindusorganisse, millisel juhul nimetatud põhimõte on reaktsiooniline. 1971.a. märtsis toimunud Lääne-Berliini valimistel ei võimaldanud 5% barjäär kommunistidel saata oma esindajat linna esindusorgani koosseisu.

Austraalias valitakse ülemkoda - Senat proportsionaalse valimissüsteemi, alamkoda majoritaarse süsteemi alusel, absoluutse häälteenamuse põhimõttel.

Kuigi proportsionaalsel süsteemil on rida puudusi, pakub ta siiski, võrreldes majoritaarse süsteemiga, demokraatlikele jõududele enam võimalusi oma saadikute saatmiseks esindusorganeisse ja sellega ühes ka osavõtuks nende organite tööst. Seepärast võitlevadki demokraatlikud jõud riikides, kus kehtib majoritaarne süsteem, proportsionaalse süsteemi kehtestamise eest. Näiteks Suurbritannia kommunistide üheks võitlusülesandeks on võitlus proportsionaalse valimissüsteemi kehtestamise eest.

II. KÕRGEMAD RIIGIVÕIMU- JA VALITSEMISORGANID.

1. RIIGIORGANITE ORGANISEERIMISE JA TEGUTSEMISE ÜLDPÕHIMÕTTED.

Kodanlus kasutab oma klassivõimu teostamiseks mitmesuguseid riigiorganeid. Lähtudes konstitutsiooniga ja eriseadustega neile antud ülesannetest, jagunevad riigiorganid kõigepealt riigivõimu ehk seadusandlikeks ja valitsemis- ehk täidesaatvateks ning korraldavateks organiteks.

Riigivõimu- ehk seadusandlikele organitele on iseloomulik see, et nende kompetentsi kuulub seaduste vastuvõtmine ja nendega kogu riigielu juhtimine. Võimuorganeiks kodanlikes riikides on parlament. Valitsemis- ehk täidesaatvad ja korraldavad organid viivad ellu parlamendi poolt vastuvõetud seadusi ja korraldavad oma kompetentsi ulatuses riigi poliitilist, majandus- ja kultuurielu.

Peale eelnimetatute tegutsevad kodanlike riikide riigiorganitena veel kohus ja prokuratuur, kelle ülesandeks on valitseva kodanliku klassi huvides õiguslike vaidluste lahendamine ja mitmesuguste kohtulike sanktsioonide rakendamine õiguserikkujate vastu. Riigivõimu- ja valitsemis-

organeid nimetatakse kõrgemateks organiteks, kuna nad teostavad seadusandlikku ja täidesaatvat võimu kogu riigi territooriumi ulatuses. Unitaarriikides on vaid üks kõrgem võimu- ja valitsemisorgan. Liitriikides tegutsevad peale kesksete (föderaal-) võimu- ja valitsemisorganite veel osariikide võimu- ja valitsemisorganid, kes neile antud kompetentsi piirides teostavad seadusandlikku ja täidesaatvat võimu vastavas osariigis.

Keskorganite kõrval tegutsevad kodanlikes maades veel kohalikud omavalitsused, mis lahendavad neile antud kompetentsi ulatuses mitmesuguseid küsimusi vastava halduster-ritoriaalse üksuse piires.

Riigiorganite organiseerimise ja tegutsemise üldpõhimõtted on kindlaks määratud konstitutsioonis. Põhilisteks põhimõteteks, mille alusel konstitutsiooni järgi peab toimuma riigiorganite organiseerimine ja tegevus, on rahva suveräänsuse ja võimude lahususe põhimõtted. Kuid tuleb öelda, et tegelikkuses jäävad nimetatud põhimõtted ellu viimata. Nad on konstitutsioonis deklareeritud paljasõnalised põhimõtted, mille alusel püütakse petta avalikkust ja näidata, nagu teostaks kogu rahvas võimu kodanlikes riikides.

Väljendi "kogu võim kuulub rahvale, teostatakse rahva poolt" leiame peaaegu kõigi kodanlike riikide konstitutsioonides: "Kogu riigivõim tuleb rahvalt" öeldakse SFV konstitutsioonis (art. 20, p.2). Iiri konstitutsioonis on öeldud: "Kõik valitsuse volitused, seadusandlikud, täidesaatvad ja kohtulikud, tulenevad ... rahvalt". (art.6, ...

p.1). Prantsusmaa konstitutsioon deklareerib: "Rahvuslik suveräänsus kuulub rahvale, kes seda teostab kas oma esindajate kaudu või referendumiga" (art.3). Nende seisukohtade alusel püüavadki kodanlikud autorid näidata, et tegelikuks kõrgema suveräänse võimu teostajaks kodanlikes riikides on rahvas kas otseselt või tema poolt valitud esindusorganite kaudu. Kõrgeima võimuorgani komplekteerimist üldiste valimiste teel püütakse näidata rahva poolt temale kuuluva suveräänse võimu teostamise aktina.

Kuid eespool nägime, et mitmesugustes valimisõigustes esinevate tsensuste tõttu jääb suur osa täisealistest kodanikest valimisõigusest ilma ega saa väljendada oma tahet esindusorganite moodustamisel. Seega ei saa me rääkida valitud esindusorganeist kui kogu rahva tahte väljendajaist ja rahvale kuuluva suveräänse võimu teostajaist. Ei saa rääkida ka seepärast, et võimuorganid osalt ei moodustata üldiste, vaid kaudsete valimiste või nimetamise teel.

Esindusorganite valitud saadikud ei vastuta pärast valimisi oma valijate ees ja valijatel puudub igasugune võimalus edaspidi nende tegevuse mõjutamiseks või nende ärakutsumiseks, kui nad kaotavad usalduse. Hääleõiguslikud kodanikud saavad kaudselt mõjutada esindusorganit ainult tema komplekteerimisel, andes oma hääle teatud saadikukandidaadi poolt. Kuid seejuures, nagu eespool nägime, pääseb valituks osutunud saadikukandidaat väga sagedasti esindusorgani koosseisu mitte hääletajate enamuse, vaid vähemuse esindajana. Rahva suveräänsuse põhimõttega on vastuolus ka

mitmesuguste organite kontroll parlamendi seadusandliku tegevuse üle ja nende õigus tühistada parlamendi poolt vastuvõetud seadusi. Kõigi nende asjaolude tulemusena ei saa rääkida valitud esindusorganeist kui rahvale kuuluva suveräänse võimu teostajaist.

Võimude lahususe põhimõtte teoreetiliseks põhistajaks oli prantsuse riigiõiguslane-filosoof Montesquieu teoses "Seaduste vaimust", mis ilmus 1789.a. Ta lähtus teesist,et riigis on kolm võimu: seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim. Tema seisukohalt on riigi tähtsaimaks ülesandeks omavoli piiramine kodanike vabaduste kindlustamisel. Omavoli tekib tema arvates siis, kui eelnimetatud kolm võimu on koondatud ühe organi kätte. Omavoli vältimiseks tuleb aga eelnimetatud võimude teostamine anda eri organi kätte ja määrata sellised suhted nende organite vahel, et nad üksteist vastastikku pidurdaksid ja tasakaalustaksid. Tema seisukohalt: "Kõik hävineks, kui ühes ja samas isikus või asutises oleks ühendatud kolm võimu." Oma töös kirjutab ta: "Seal, kus seadusandlik ja täidesaatev võim on koondatud ühe ja sama isiku või organi kätte, ei saa olla vabadust" ... "Kui kohtuvõim oleks ühendatud seadusandlikuga, oleksid elu ja isikuvabadus allutatud omavolilisele kontrollile"... "kui ta oleks ühendatud täidesaatva võimuga, võiks kohtunik hakata tagakiusajaks."

Montesquieu loeb ideaalseks Suurbritannia võimude lahususe põhimõtet, kus seadusandlikku võimu teostab kahekojaline parlament, täidesaatvat kuningas ja tema ministrid

ning kohtuvõimu valitud kohtunikud.

Montesquieu õpetus, vastates tõusva kodanluse huvidele, leidis äärmiselt suurt vastukaja ja poolehoidu kodanluse poolt. Ameerika Ühendriikide konstitutsioon, mis võeti vastu sel perioodil, on rajatud võimude lahususe põhimõttele.

Prantsuse revolutsiooni ajal vastuvõetud "Inimese ja kodaniku õiguste deklaratsioon" näeb samuti võimude lahususes isikuvabaduste ja õiguste garantiid. Deklaratsioonis öeldakse: "Igasugune ühiskond, kus ei ole kindlaks määratud vahendeid õiguste kindlustamiseks ega ole läbi viidud võimude lahusust, on õigustest ilma jäetud."

Võimude lahususe põhimõttele rajanevad paljud sel perioodil vastuvõetud konstitutsioonid, nagu: Belgia 1831.a., Norra 1814.a. ja ka paljud hilisemad konstitutsioonid.

Vaadeldes lähemalt võimude lahususe teooriat, ilmneb , et see ei vasta tegelikkusele. Kodanlikus riigis ei ole erinevaid, üksteisest lahutatud kolme võimu. Kogu võim kuulub kodanlikule klassile, kes teostab seda mitmete eri organite kaudu. Seepärast võime rääkida ainult eri organitest, mille kaudu kodanlik klass teostab võimu.

Juba K.Marx märkis võimude lahususe teooria kohta: "Võimude lahusus ... ei ole midagi muud kui lihtsustamise ja kontrolli eesmärgil riigimehhanismile rakendatud tavaline tööjaotus. Sarnaselt teistele igavestele, pühadele ja eksimatutele printsiipidele on ka see printsiip kohaldatav vaid sel määral, kuivõrd ta vastab olemasolevatele tingimustele. Nii põimuvad konstitutsioonilises monarhias sea-

dusandlik ja täidesaatev võim monarhi isikus. Kodades põimub seadusandlik võim kontrolliga täidesaatva võimu üle jne."[1]

Võimude lahususe teooriat kasutab kodanlus demagoogiliselt kodanliku riigi ülistamiseks ja kodanlikule klassile kuuluva võimu tunnustamiseks nagu "üle klasside" olevaks, mis, nagu koondatult erinevate organite kätte võimude lahususe põhimõttel, peaks kindlustama kõigile õigused ja vabadused.

Kodanlikes riikides ei näe ka praktikas võimu- ja valitsemis- ning kohtuorganite võrdsust, vaid alati on üks neist olnud juhtijaks. Kodanliku korra kehtestamise ja kindlustamise perioodil oli juhtivaks organiks parlament, kes allutas endale valitsuse, juhtides ja kontrollides tema tegevust. Nüüd on riigiorganite süsteemis kujunenud juhtivaks organiks valitsus, kes juhib parlamendi tegevust.

Kuna kohtu ülesandeks on kindlustada sanktsioonide rakendamise teel parlamendi ja valitsuse poolt vastuvõetud õiguslike aktide täitmine, siis ei saa me rääkida ka kohtu sõltumatust seisundist riigiorganite süsteemis.

Tegelikku riigiorganite organiseerimise ja tegutsemise praktikat vaadates näeme, et kodanlus heidab kõrvale konstitutsioonide demokraatlikud fraasid ja kasutab riigiorganite komplekteerimiseks põhimõtteid, mis kindlustavad talle enamuse riigiorganite koosseisus ja sellega ühes nende tegutsemise kodanluse huvides.

---

[1] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 5, 1956, стр. 203.

A. R i i g i p e a .

1. RIIGIPEA LIIGID.

Riigipeaks nimetatakse kõrgema täidesaatva võimu kandjat, kes muude volituste kõrval esindab riiki rahvusvahelistes suhetes. Peamiselt tema esindusfunktsioonidest,nimelt sellest, et ta esindab riiki suhtlemisel teiste riikidega, tuleneb sünonüümina perekonnapeast tema ametinimetus.

Erinevalt sotsialistlikest riikidest, kus tavaliselt riigipeaks on kollegiaalne organ (Rahvuskogu Presiidium , Riiginõukogu), on riigipea kodanlikes maades ainuisikuline. Ainult erandjuhtudel, tavaliselt revolutsioonilistele sündmustele järgnenud lühikesel perioodil, on üksikutes kodanlikes riikides riigipea ülesandeid täitnud kollegiaalne organ. Sudaanis näiteks pärast eraldumist Araabia Ühinenud Vabariigist ja iseseisva riigi moodustamist 21.oktoobril 1964.a. oli riigipeaks Asutava Kogu poolt valitud Kõrgem Riiginõukogu. 25.mail 1969.a. toimus Sudaanis uus riigipööre, mille järel kõrgem võim riigis läks ajutiselt 10-liikmelise Revolutsioonilise Väejuhatuse Nõukogu kätte, kes täitis ka riigipea ülesandeid. Birmas on pärast 1962. aasta revolutsiooni kõrgemaks võimuorganiks Revolutsioonine Nõukogu, mille esimees täidab ka riigipea ülesandeid. Iraagis pandi pärast 1958.a. revolutsiooni ja monarhi kukutamist riigipea ülesanded Riiginõukogule. Riiginõukogu

koosnes 3 liikmest, kellest üks ajutise konstitutsiooni alusel (art. 20) oli riigipeaks.

Ka monarhiates on üksikutel juhtudel riigipea olnud kollegiaalne organ, nimelt siis, kui monarh on alaealine ja tema ülesandeid täidab kollegiaalne organ - regentnõukogu (näit. Bulgaarias 1946.a.). Kuid ka sellised juhud on haruldased, sest tavaliselt on regendiks üks isik.

Kuigi üldiselt kodanlikud riigid on riigipeaga riigid, esinevad siiski üksikud juhud, et riigipea eri organina puudub ja tema ülesandeid täidab valitsus. Selliseid riike nimetatakse riigipeata riikideks. Niisugune riik on praegu Šveits. Konstitutsiooni alusel on Šveitsis kõrgemaks täidesaatvaks ja korraldavaks organiks (valitsuseks) Föderaalnõukogu, mille moodustavad 7 parlamendi poolt 4 aastaks valitud liiget. Nõukogu tööd juhatab tema liikmete hulgast parlamendi poolt üheks aastaks valitud föderaalpresident, kes täidab ka riigipea ülesandeid. Seega täidab Šveitsis üks valitsuse liige muude ülesannete kõrval ka riigipea ülesandeid.

Vastavalt riikide erinevale valitsusvormile jagunevad riigipead monarhideks (monarhiates) ja presidentideks (vabariikides).

Konstitutsiooni alusel kuulub riigipeale juhtiv koht täidesaatvate organite hulgas. Tema kompetents on väga lai nii riigi sise- kui ka välispoliitiliste probleemide lahendamisel. Riigipea positsiooni tugevdab veel see, et ta on poliitiliselt vastutamatu parlamendi ees. Kuid nagu palju-

des muudes küsimustes, nii ka riigipea instituudi juures, läheb tegelikkus täielikult lahku konstitutsiooni sõnastusest. Tegelikkuses on enamikus kodanlikes riikides riigipea laiad volitused üle läinud valitsusele ja ta ise on tänapäeval jäänud riigi poliitilises elus väga tagasihoidlikuks kujuks, kelle nime väga harva meenutatakse (näit. SFV).Ainult autoritaarsetes ja presidentaalsetes riikides (näit. Prantsusmaa, USA) säilitab ta veel juhtiva osa riigiorganite süsteemis, kuid seda väga sagedasti sõjaväelise diktatuuri abil, mööda minnes konstitutsioonist.

Järgnevalt vaatleme lähemalt erinevaid riigipea liike: monarhi ja presidenti.

a. Monarh.

Monarh (kuningas, keiser) on monarhistliku riigi riigipea, kes tavaliselt saab oma ametikohale (troonile) pärimisõiguse alusel eluks ajaks. Asjaolu, et monarh saab ametikohale pärimisõiguse alusel eluks ajaks, ongi tema üks peamisi erinevusi vabariikide riigipeast-presidendist. Eeltoodud reegel ei kehti siis, kui puudub troonipärimise õiguses ettenähtud troonipärija, millisel juhul tavaliselt parlament valib uue monarhi. Reegel ei kehti ka siis, kui monarh tuleb troonile mitte konstitutsioonis ettenähtud korras, vaid vägivallaga, milliseid juhte esineb küllaltki sagedasti kodanlike riikide ajaloos. Näiteks 1925.a. kõrvaldas Iraanis Reža-khaan sõjaväe abil troonilt endise Kadžaaride dünastiasse kuuluva šahhi(keisri) ja asus ise

troonile.

Ainult üksikutes riikides valitakse monarh ametisse teatud tähtajaks. Selline kord kehtis Malaisias, kus riigipea, šahh, valiti 5 aastaks ametisse. Valitav oli monarh (sultan) ka endises Malediivi kuningriigis, kus elanikud valisid ta ametisse 4 aastaks.

Kodanlik riigiteooria iseloomustab kuningavõimu tema algelisusega, nimelt sellega, et kuningas ei saa oma võimu üheltki teiselt riigiorganilt, vaid see kuulub talle algeliselt ja kõik teised organid teostavad oma ülesandeid monarhi nimel. Näiteks Suurbritannias nimetatakse valitsuse akte kuninga aktideks nõukogus, millele kuningas kirjutab alla mõnede Salanõukogu liikmete juuresolekul.

Troonipärimise kord monarhistlikes riikides määratakse kindlaks kas konstitutsiooris (Belgia, Norra, Holland, Iraan) või erilises seaduses (näit. Suurbritannias 1701.a. troonipärimise akt).

Nimetatud seadused troonipärija isiku kindlaksmääramisel lähtuvad kolmest põhimõttest:

1. Ei tunnustata naiste pärimisõigust ja trooni pärivad kõigepealt surnud kuninga alanevad meessugulased vanuse järjekorras, siis külgjoones meessoost sugulased ja lõpuks meessugulased ülenevas joones (Rootsi, Belgia, Norra, Jaapan, Iraan, Afganistan).

2. Vastava liini meessugulased lülitavad välja naissoost sugulased ja naised pärivad trooni ainult vastava

liini meespärijate puudumisel (Suurbritannia, Taani, Holland, Luksemburg). Meessoost alanevate sugulaste puudumisel pärib Suurbritannias trooni vanem tütar, nagu see juhtus praeguse kuninganna Elisabeth II troonile astumisel.

3. Naised võivad pärida trooni ainult meessoost pärijate puudumisel kõigis liinides (alanevad, külg- ja ülenevas liinis). Selline kord kehtestati tsaari-Venemaal 1797. aasta troonipärimise seadusega.

Kuid teinekord võidakse valitsevatele ringkondadele mittemeelepärase käitumise pärast troonipärimise õigus seaduslikult troonipärijalt ära võtta ja isegi pärimise teel troonile saanud monarh troonilt kõrvaldada. 1964.a. abiellus Hollandi printsess ja troonipärija Irina fašistliku diktaatori Francoga lähedasis suhteis oleva Hispaania printsi Don Carlosega. Avalikkuse protestide tõttu võttis parlament temalt troonipärimise õiguse.

Seoses sellega, et Suurbritannia kuningas Edward VIII abiellus mitte kuninglikust soost naise Simpsoniga, kes pealegi oli varem olnud juba kaks korda abielus, tagandas parlament ta 1938.a. troonilt ja võttis ka tema järglastelt troonipärimise õiguse.

Monarhile kuuluvad mitmed privileegid, mis eraldavad tema õiguslikku seisundit presidendi omast. Tavaliselt jaotatakse privileegid: isiklikud, kohtulikud ja valitsemisalased.

Isiklike privileegidena kuulub monarhile kõigepealt õigus erilistele tiitlitele. Tiitlis püütakse tavaliselt ülistada monarhi võimu ja näidata tema üleolekut teistest

monarhidest. Selline tendents on loomulik järeldus agressiivsest poliitikast, mida teostavad ja püüavad teostada ekspluataatorlikud riigid. Näiteks Iraani monarhi ametlikuks tiitliks on "Šahh in Šahh", mis tähendab kuningate kuningas. Samuti tähendab ka Etioopia keisri ametlik nimetus "neegus" tõlkes kuningate kuningat.

Välisvalduste olemasolul lülitatakse monarhi tiitlisse ka nende nimed. Inglise kuninganna ametlikuks tiitliks on: "Tema kõrgus Elisabeth Teine, jumala armust Suurbritannia, Põhja-Iiri ja teiste tema valduste ning territooriumide kuninganna, ühenduse pea, usukaitsja".

Varem, kui India oli Inglismaa koloonia, nimetati kuningat veel India keisriks.

Uute maade annekteerimisel täiendatakse tiitlit nende nimetuste lülitamisega tiitlisse. Pärast Abessiinia annekteerimist nimetas Itaalia kuningas ennast veel "Abessiinia keisriks". Uue tiitli tunnustamine teiste riikide poolt tähendab rahvusvahelises praktikas ka annekteerimise tunnustamist ja heakskiitmist.

Itaalia, püüdes saavutada kiiremat Abessiinia annekteerimise tunnustamist teiste riikide poolt, teatas, et ta katkestab diplomaatilised suhted riikidega, kes ei tunnusta kuninga uut tiitlit.

Isiklike privileegidena kuulub monarhile veel õigus eriliste võimusümbolite - krooni ja valitsuskepi (skeptri) kandmiseks ja erilisele kohale - troonile, kus ta oma ametiülesandeid täidab.

Monarhil on õigus lossile ja kaaskonnale - õukonnale, kelle liikmed täidavad mitmesuguseid eriülesandeid monarhi teenistuses.

Monarh ja õukond on riigi ülalpidamisel. Troonile astumisel annab parlament erilise aktiga - tsiviillehega igal aastal teatud summa monarhi ja tema kaaskonna ülalpidamiseks, vastuvõttude korraldamiseks ja muudeks vajadusteks . Väljakujunenud traditsiooni alusel võib tsiviillehega monarhile määratud summat muuta ainult tema enda nõusolekul. Summad, mis kulutatakse monarhi ja tema õukonna ülalpidamiseks ning nende lõbustuste finantseerimiseks, on tohutult suured. Inglise kuningas sai tsiviillehe alusel riigikassalt igal aastal 475 000 naelsterlingit, samal ajal kui töölise keskmiseks palgaks on umbes 500 naela aastas. 1971. aastal suurendati Inglise kuningale tsiviillehe alusel makstavat summat 1,5 miljoni naelsterlingini.

Hollandi kuninganna saab tsiviillehe alusel 1,5 miljonit guldenit aastas. Monarhile kuuluvad veel suured maavaldused ja mõisad isikliku omandiõiguse alusel, mille sissetulekud lähevad samuti temale.

Kriminaalõiguslike privileegide alusel on ta õiguslikult vastutamatu, teda ei saa kriminaalkorras vastutusele võtta. Kuid samal ajal kaitstakse monarhi ja tema perekonda tugevdatud kriminaalõiguslike sanktsioonidega.

Valitsemisalaste privileegide alusel on ta vastutamatu - ta ei vastuta oma aktide eest, vaid nende eest vastutab kaasallkirja andnud minister.

Troonipärimise seadustes on sagedasti monarhi isiku suhtes mitmed nõuded. Inglismaal ei või ta olla katoliku usku ega abielus katoliiklannaga. Iraanis ei või ta olla 1925.a. troonilt kukutatud Kadžaaride dünastiast.

Monarhia valitsemisvormina on omane feodalismiperioodile. Kodanlus, tulles võimule kodanlike revolutsioonide tulemusena, kukutas tavaliselt koos feodaalkonnaga ka monarhia ja kuulutas välja vabariigi. Monarhia säilis ainult neis riikides, kus feodaalkond võimaldas kodanlusel võimule tulla järkjärguliste reformide tulemusena, nagu see toimus näiteks Suurbritannias. Kuid sellega ühes säilis nendes riikides monarhia ja feodaalkond klassina oma eesõiguste ning maavaldustega.

Sõjajärgsel perioodil laia ulatuse võtnud sotsialistlikud revolutsioonid ja rahvuslik vabadusvõitlus muutsid tundmatuseni maailma palge. Toimunud suurte muudatuste tulemusena likvideeriti monarhia paljudes maades, nagu Bulgaarias, Albaanias, Jugoslaavias, Ungaris, Itaalias, Irakis, Jeemenis, Rumeenias.

Maades, kus monarhia on veel säilinud, on monarhi võim riigipeana suuresti muutunud nominaalseks ja tegelikult üle läinud valitsusele. Sellega kerkib küsimus - millistel põhjustel säilitab kodanlus monarhia. Ilmselt revolutsioonilise võitluse nõrgendamiseks ja kodanliku korra kindlustamiseks. Monarhi isiku austamisele on tavaliselt pühendatud kogu kasvatussüsteem. Teda ümbritsetakse erilise pühaduse oreooliga. Paljude konstitutsioonide alusel on

monarhi isik "püha ja puutumatu". Teoloogilise riigiõpetuse kohaselt on ta saanud oma võimu jumalalt ja on jumala asemikuks maa peal. Monarh on tavaliselt vormiliselt kiriku kõrgem ametiisik (kirikupea), seetõttu nõuavad kirik ja usk allumist monarhile kui jumala asemikule ning ähvardavad igaüht, kes julgeb tõsta kätt tema vastu.

Kõike seda kasutab ära kodanlus oma võimu kindlustamiseks. Maades, kus säilib monarhia, säilivad tavaliselt ka feodaalkond ja tema eesõigused. Feodaalkond kasutab ära monarhiat oma ajast ja arust läinud eesõiguste kindlustamiseks, samal ajal aga kindlustades ka eraomanduse puutumatust ja kodanlikku korda. Neil põhjustel on ka kodanlus paljudes maades huvitatud monarhia säilitamisest.

b. President.

President on teatud tähtajaks ametisse valitud vabariigi riigipea. Volituste kestus määratakse kindlaks konstitutsioonis ja see kestab 4 aastast (USA) kuni 7 aastani (Prantsusmaa, Itaalia). Teistes maades on presidendi volituste kestus: Boliivias, Brasiilias - 4 aastat; Venetsueelas, Nikaraaguas, SFV-s - 5 aastat; Honduurases, Mehhikos, Peruus, Soomes - 6 aastat. Presidendivalimised toimuvad väga mitmel viisil. Presidendi võivad valida otseselt hääleõiguslikud kodanikud. Kandidaate valimisteks seavad üles kas poliitilised parteid või teatud hääleõiguslike kodanike grupid. Seoses sellega, et poliitilised parteid kodanlikes maades mängivad poliitilises elus üha tähtsamat osa,

koondades enda kätte peamised agitatsiooni- ja propagandavahendid, ei suuda üksikud kodanike grupid nendega võistelda valimiskampaanias ja kindlustada enda poolt ülesseatud kandidaatide valimist. Samuti on kodanike gruppidel raskendatud suurte rahasummade kogumine, mida läheb vaja valimiseelse kihutustöö korraldamiseks. Sellepärast seavad presidendikandidaate tavaliselt üles poliitilised parteid.

Presidendivalimine otseselt hääleõiguslike kodanike poolt on kahtlemata kõige demokraatlikum valimiste viis. Kuid kodanliku korra tingimustes ei saa see demokratism täielikult avalduda nimelt sellepärast, et piiratud valimisõiguse tulemusena on suurelt osalt töötajailt võetud võimalus valimistest osa võtta ja oma tahet avaldada. Olukorras, kus peamised agitatsiooni- ja propagandavahendid on koondatud kodanlike parteide ja neid toetavate monopolistlike ringkondade kätte, ei suuda töölisparteid edukalt võistelda valimiskampaanias kodanlike parteidega ja kindlustada oma kandidaatide valimist. Töölisparteide kandidaadi valimist presidenditoolile võib kindlustada ainult ühisrinde moodustamine kõigi vasakpoolsete jõudude poolt, nagu seda näitasid 1970.a. presidendivalimised Tšiilis. Kuid reaktsiooni vastuseismisel on sellise ühisrinde moodustamine väga raske.

Otsestel presidendivalimistel on ka oma puudus, nimelt see, et ta tugevdab presidendi isikuvõimu, aitab kaasa tema vabastamisele parlamendi kontrolli alt ja soodustab seda, et president võib oma kompetentsiga koguni piirata parlamendi õigusi. Nimelt isikuvõimu tugevdamiseks kehtestati

1962.a. Prantsusmaal toimunud referendumi tulemusena otsesed presidendivalimised.

Otsestel valimistel nõutakse teatud isiku valimiseks presidendiks osalt absoluutset valijate häälteenamust (Austria), osalt suhtelist häälteenamust (Venetsueela).

Praktikas esineb siiski otseseid presidendivalimisi suhteliselt vähe. Ilmselt kardavad valitsevad ringkonnad, et sel teel võib presidenditoolile saada neile mittevastuvõetav isik. Enamikul juhtudel toimub presidendivalimine kaudselt kas eriliste valijameeste, parlamendi või valimiskolleegiumi poolt. Mitmeastmelised valimised peavad olema filtriks, mis kindlustab ainult valitsevale kodanlusele meelepäraste isikute pääsemise presidenditoolile.

Valijamehed valivad presidendi presidentaalseis riikides (USA). Ainult ühes parlamentaarses vabariigis (Soomes) valivad presidendi valijamehed.

Valijamehed valitakse otsestel valimistel hääleõiguslike kodanike poolt. Nende arv määratakse kindlaks põhiseaduses. USA-s oli algul valijameeste arv võrdne Kongressi (Esindajatekoja ja Senati) saadikute arvuga (435 + 100 = = 535), 1961.a. vastuvõetud konstitutsiooni 23.parandus andis Kolumbia piirkonnale (seal asub pealinn Washington) õiguse valida 3 valijameest, seega on nende arv praegu 538.

USA-s valitakse valijamehed lisapäeva-aasta novembrikuu esimesele esmaspäevale järgnenud teisipäeval. Tähendab, kui kuu algab teisipäevaga, siis sellel päeval veel valimisi ei toimu. Kandidaate valijameeste kohtadele seavad üles poliitilised parteid ja parteilise distsipliini alusel hää-

letavad nad presidendivalimisel vastava partei poolt üles-seatud presidendikandidaadi poolt. Parteiline distsipliin on nii tugev, et kui 1872.a. presidendikandidaat Horace Greely valimiste päeva eelõhtul suri, mida valijamehed teadsid, hääletasid nad siiski surnu poolt, kuna parteil polnud teist kandidaati.

Seega näitavad juba valijameeste valimised, kes valitakse presidendiks ja praktikas vaadeldaksegi nende valimiste päeva presidendivalimiste päevana. Tegelikult valimiste korra kohaselt kogunevad valijamehed osariikide järgi osariikide pealinnades ja hääletavad nimekirjade alusel teatud presidendi- ja asepresidendikandidaadi poolt. Nimekirjad pitseeritakse ja saadetakse Senati esimehele. Senati esimees avab nimekirjad Senati ja Esindajatekoja saadikute juuresolekul ja loeb ühe või teise presidendikandidaadi poolt antud häälte arvu ning teeb teatavaks selle tulemused. Valituks loetakse kandidaat, kes on saanud valijameeste absoluutse häälteenamuse.

Kui ükski kandidaat ei saa nõutavat häälteenamust, siis valib Esindajatekoda presidendi kolme kandidaadi hulgast, kes said kõige enam valijameeste hääli.

Saadikud hääletavad osariikidena (igal osariigil on üks hääl). Otsustusvõimeline on Esindajatekoda siis, kui istungist võtab osa 2/3 osariikidest, ja valituks loetakse see, kes sai osariikide häälteenamuse. Kui Esindajatekoda ei vali presidenti kuni valijameeste valimisele järgnenud aasta 20.jaanuarini, saab presidendiks asepresident.

Valijamehed USA-s valitakse majoritaarse valimissüs-

teemi alusel lihthäälteenamuse põhimõttel, mis täielikult moonutab valijate tahet. See ongi nimetatud süsteemi peamisi puudusi. Valimisringkonnast valitakse valijameheks selle partei kandidaat, kes teistega võrreldes sai kas või ühe hääle rohkem. Vähemusse jäänud parteid ei saa antud valimisringkonnast ühtegi valijamehe kohta. Tulemuseks on see, et valijameeste arv ei ole sugugi proportsionaalne ühe või teise partei kandidaatide poolt antud häälte arvuga. 1932.a. näiteks anti demokraatide kandidaatide poolt 27,8 miljonit ja vabariiklaste poolt 16,7 miljonit häält. Valijamehi said demokraadid 523 ja vabariiklased ainult 8. 1956.a. valimistel said vabariiklased 30,1 miljoni häälega 457 valijameest ja demokraadid 21,7 miljoni häälega ainult 74. Valijameeste, aga samuti ka presidendivalimiste kord üldse ei võimalda töölisparteidel võistelda valimistel vanade kodanlike parteidega ja saata ka oma esindajaid presidenditoolile.

Sellega seoses märgib USA riigiteadlane Bryce: "Kui kõrgema ametiisiku valimised toimuksid otseselt kõigi kodanike osavõtul, siis võiks valik langeda sellistele kandidaatidele, kes oleksid meelepärased ainult lihtrahvale."[1]

Soomes valitakse 15. ja 16.jaanuaril 300 valijameest proportsionaalse valimisõiguse alusel, kes 15.veebruaril samal aastal valivad presidendi. Kandidaate nii valijameeste kui ka presidendikohale esitavad poliitilised parteid. Presidendiks valituks loetakse isik, kelle poolt hääletab vähemalt 50% + 1 valijameest. Kui kahes hääletamisvoorus

[1] Д. Б р а й с . Американская Республика. I. М., 1889, стр.39.

ükski kandidaat ei saa nõutavat häälteenamust, siis kolmandas voorus jäetakse kandideerima vaid kaks kandidaati, kes eelmises hääletamisvoorus said kõige enam hääli, ja valituks loetakse isik, kes sai valijameeste suhtelise häälteenamuse.

Reas maades valib presidendi kas ainult parlament või koos parlamendiga moodustatud eriline kolleegium. Parlament valib presidendi Iisraelis, Liibanonis, Türgis. Liibanoni konstitutsiooni (art. 49) alusel valib presidendi Rahvuskogu 2/3 häälteenamusega. Kui esimeses hääletamisvoorus ei saa ükski kandidaat nõutavat häälteenamust, korraldatakse teine hääletamisvoor, kus valimiseks piisab lihthäälteenamusest.

Valimiskolleegiumi moodustab parlament kas koos kohalike omavalitsuste esindajatega (Itaalia) või siis föderatiivsetes riikides koos osariikide esindajatega (SFV, India).

Itaalia konstitutsiooni alusel (art. 83) moodustavad kolleegiumi presidendivalimiseks parlamendi mõlema koja saadikud ja igast departemangust kolm departemangu nõukogu poolt valitud saadikut, kusjuures vähemus peab olema esindatud valitud saadikute hulgas. Ainult Aquosta departemang valib ühe saadiku. Valimine toimub salajasel hääletamisel 2/3 häälteenamusega. Kui kolmes hääletamisvoorus ei ole saadud nõutavat häälteenamust, piisab neljandas voorus presidendivalimiseks absoluutsest häälteenamusest (50% + 1).

SFV-s moodustavad kolleegiumi Bundestagi (alamkoja) saadikud ja osariikide Landtagide poolt proportsionaalsel põhimõttel valitud saadikud. Kahes esimeses hääletamisvoorus nõutakse presidendivalimiseks absoluutset, järgmistes aga

suhtelist häälteenamust.

Indias moodustavad kolleegiumi Liidu parlamendi ja samuti osariikide parlamentide valitavad liikmed. President valitakse ühe üleantava hääle põhimõttel. Nimetatud põhimõte on üks majoritaarse süsteemi erivariante. Selle kohaselt hääletaja, hääletades teatud kandidaadi poolt, näitab samal ajal ka teise kandidaadi, kelle poolt ta siis hääletaks,kui esimene kandidaat ei saaks valimiseks vajalikku häälteenamust. Süsteemiga püütakse vältida olukorda, et ükski kandidaat ei saavuta tema valimiseks vajalikku häälteenamust ja tuleb korraldada uus hääletamisvoor.

Presidendivalimisel parlamendi poolt või tema osavõtul on suur positiivne tähtsus selles mõttes, et see teeb presidendi sõltuvaks parlamendist ja takistab tal võimu usurpeerimist ning oma volituste teostamisel parlamendist möödaminemist. Praktika näitab, et neis maades, kus presidendi valib parlament, arvestab ta oma ülesannete täitmisel rohkem parlamenti kui maades, kus ta valitakse kas otsestel valimistel või valijameeste poolt, sõltumata parlamendist.

Kuid selle süsteemi puuduseks on see, et presidendivalimine otsustatakse juba parlamendivalimiste tulemusega ja parlamendis kujunenud poliitiliste jõudude vahekorraga.

Presidendi isiku kohta esitatakse rida nõudeid. Ta peab olema hääleõiguslik kodanik ja teatud vanuses (USA-s - 35, Soomes - 35, Itaalias - 50).

Kuid üksikutes riikides esitatakse veel täiendavaid nõudeid, näiteks USA-s ja Soomes peab ta olema sünni poo-

lest antud riigi kodanik ja USA-s veel enne valimisi vähemalt 14 aastat elanud riigis.

Presidendi valimine ja ametisse astumine võivad ajaliselt erineda. Sagedasti nõutakse presidendilt ametisse astumisel erilise vande andmist, milles ta tõotab täita konstitutsiooni ja seadusi.

USA-s astub uus president ametisse 20.jaanuari keskpäeval. Ametisse astumisel annab ta vande Washingtonis Valge Maja (presidendi residents) ees, milles ta tõotab "kogu jõuga" kaitsta Ühendriikide konstitutsiooni.

Üksikutes riikides (USA, Argentiina jt.) valitakse koos presidendiga sama protseduuri alusel ka asepresident.

2. RIIGIPEA KOMPETENTS.

Kuigi monarhil ja presidendil on suuri erinevusi nii ametikohale asumise kui ka isikliku seisundi suhtes, on nende kompetents siiski väga sarnane. Seepärast vaatlemegi mõlema riigipea kompetentsi koos.

Nagu allpool näeme, on riigipea kompetents vormiliselt väga lai, kuid me võime seda klassifitseerida erinevate tegevusalade järgi. Peamisteks tegevusaladeks on: välissuhtlemine, suhtlemine parlamendi ja valitsusega ja lõpuks mitmesuguste eriõiguste teostamine.

Välissuhtlemise osas esindab riigipea riiki rahvusvahelistes suhetes. Rahvusvahelise õiguse alusel ei vaja riigipea riigi esindamiseks ja läbirääkimiste pidamiseks teiste riikidega eri volitusi, vaid riigipea ametikoht annab talle

need volitused. Välisriiki ametlikule visiidile saabudes on diplomaatilises protokollis ette nähtud eri tseremoonia riigipea vastuvõtuks. Praktikas esineb siiski vähe juhte, kus otseselt riigipea peab ametlikke läbirääkimisi välisriikide esindajatega. Tavaliselt peetakse läbirääkimisi selleks eriti määratud esindajate kaudu. Sellised esindajad vajavad läbirääkimiste pidamiseks eri volitusi. Tähtsamate läbirääkimiste ja lepingute sõlmimise puhul annab esindajale volitused riigipea. Vähem tähtsate läbirääkimiste ja majanduslike kokkulepete sõlmimisel annab volitused peaminister.

Riigipea nimetab ametlikud diplomaatilised esindajad välisriikidesse ja annab neile volituskirjad. Arusaadavalt teostab riigipea nimetatud õigust koos valitsusega ja valitsevate ringkondadega, kes valivad välja kandidaadi riigi välisesindaja kohale. Riigipea ainult vormistab ametlikult selle valiku volituskirjade väljaandmisega. Praktika näitab, et tulusad välisesindajate ametikohad antakse tavaliselt monopolistlike ringkondade esindajaile, kes toetasid valimiskampaanias valitsevat parteid (parteisid).

Paljudes maades teostab konstitutsiooni alusel riigipea välisesindajate määramise õigust koos parlamendiga, viimase vormilise kontrolli all. Näiteks USA-s nimetab president riigi välisesindajaid-saadikuid, konsuleid, esindajaid rahvusvahelistesse poliitilistesse organisatsioonidesse - 2/3 Senati saadikute nõusolekul. Sellega ühes võib parlament kontrollida välisesindajate määramist. Parlamendi kontrolli alt vabanemiseks on viimasel ajal saanud tavaks, et kõrvuti ametlike esindajatega saadab riigipea vä-

lisriikidesse oma isiklikke esindajaid. Nende nimetamiseks ei ole vaja parlamendi nõusolekut. Eriti ulatuslikult kasutab suhete korraldamiseks välisriikidega selliseid isiklikke esindajaid USA president.

Riigipea sõlmib ja ratifitseerib rahvusvahelised lepingud. Nagu eespool juba nimetatud, sõlmib riigipea isiklikult harva rahvusvahelisi lepinguid. Tavaliselt sõlmivad lepinguid selleks riigi eriti volitatud esindajad. Kuid presidendile kuulub konstitutsiooni alusel nimetatud õigus. Arusaadavalt teostab riigipea nimetatud õigust valitsuse näpunäidete ja kontrolli all.

Konstitutsiooni alusel on siiski riigipea õigused rahvusvaheliste lepingute sõlmimiseks küllaltki erinevad. Üksikutes maades, näiteks Inglismaal, võib riigipea teostada nimetatud õigust parlamendist sõltumatult. Konstitutsioonilised tavad ei näe ette, et riigipea peaks informeerima parlamenti sõlmitud rahvusvahelistest lepingutest ja saama temalt nõusoleku lepingute ratifitseerimiseks. Esimese ja Teise maailmasõja ajal ei olnud isegi kõik valitsuse liikmed teadlikud kõigist sõlmitud rahvusvahelistest lepingutest. Praktikas siiski Suurbritannia valitsus sellest parlamenti informeerib. Enamikus maades nõuab konstitutsioon kas kõigi või teatud rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimisel nende eelnevat heakskiitmist parlamendis. USA-s ratifitseerib president kõik lepingud alles pärast seda, kui Senat 2/3 häälteenamusega nad heaks kiidab. Praktikas on teada paljud juhud, kus USA Senat ei kinnitanud valitsuse poolt sõlmitud

rahvusvahelisi lepinguid. Sellise juhu kõige markantsemaks näiteks on Versailles' rahulepingu tagasilükkamine Senati poolt, kuigi selle üheks peamiseks autoriks oli USA president Woodrow Wilson. Prantsusmaal nõuab konstitutsioon (art. 53) enne ratifitseerimist rahu-, kaubalepingute, rahvusvahelisi organisatsioone puudutavate lepingute, mis panevad peale rahalisi kohustusi, muudavad seadusi, puudutavad kodanike tsiviilseisundit või näevad ette territooriumi koosseisu muutmise, eelnevat kinnitamist parlamendi poolt seadusandlikus korras. Itaalia konstitutsioon (art. 80) nõuab parlamendilt, et see seadusandlikus korras kinnitaks poliitilised lepingud ja lepingud, mis näevad ette kohustusliku vaidluste lahendamise rahvusvahelises kohtus või vahekohtus, toovad kaasa territoriaalseid muudatusi, panevad peale rahalisi kohustusi või muudavad seadusi.

Nagu allpool näeme, on riigipead siiski praktikas leidnud mitmesuguseid võtteid parlamendi kontrollist vabanemiseks rahvusvaheliste lepingute sõlmimisel.

Rahvusvahelistes suhetes kuulub konstitutsiooni alusel riigipeale veel õigus sõja ja rahu küsimuste otsustamiseks. Riigipea kuulutab sõja ja sõlmib rahulepingu. Kuid sõja kuulutamiseks nõuavad konstitutsioonid parlamendi eelnevat nõusolekut. Nagu allpool täpsemalt näeme, ei ole seda nõuet praktikas arvestatud. Näiteks USA president on sõjajärgsel perioodil korduvalt andnud korraldusi sõjategevuse alustamiseks teiste maade vastu ilma Kongressi eelneva nõusolekuta.

Parlamendi suhtes kuulub riigipeale kõigepealt õigus

tema kokkukutsumiseks korralistele ja erakorralistele istungjärkudele. Üksikutes maades, näiteks Prantsusmaal, ei ole korraliste istungjärkude osas riigipeal nimetatud õigust, sest nende alguse ja kestuse aeg on ette nähtud konstitutsioonis ja saadikud kogunevad istungjärgule ilma eri kutseta. Kuid ka neis maades on riigipeal õigus pärast valimisi parlament kokku kutsuda esimesele istungjärgule ja erakorralistele istungjärkudele.

Üksikutes maades kuulub riigipeale koos valitsusega, parlamendi istungjärgu päevakorra kindlaksmääramise õigus Prantsusmaa 1958.a. konstitutsiooni alusel tulevad küsimused parlamendis arutamisele valitsuse poolt määratud korras.

Paljudes maades võtavad riigipead osa parlamendi komplekteerimisest. Näiteks Iraanis nimetab šahh 1/2 ülemkoja koosseisust. Inglismaal annab kuningas nii pärilikke kui ka eluaegse peeri (aadli-) tiitleid, millega kaasneb õigus osa võtta ülemkoja tööst. Itaalias, Indias ja teistes maades nimetab president teatud arvu ülemkoja saadikuid isikute hulgast, kellel on erilisi teeneid riigi ees.

Riigipeale kuulub seadusandlik algatusõigus. Prantsusmaal 1958.a. konstitutsiooni alusel kuulub nimetatud õigus peamiselt riigipeale ja valitsusele ning seda sellepärast, et saadikute seadusandlik algatusõigus on äärmiselt piiratud.

Seadusandlikku algatusõigust ei ole riigipeadel presidentaalsetes riikides (USA, Argentiina, Brasiilia, Mehhiko jt.), sest leitakse, et nimetatud õigus on vastuolus nn.

võimude lahususe põhimõttega. Konstitutsioonide alusel neis maades presidendid ainult eriliste läkitustega "informeerivad parlamenti olukorrast riigis".

Kuid nagu allpool näeme, on tänapäeval neis maades tegelikult presidendid saanud endale seadusandliku algatusõiguse seoses sellega, et läkitustes tehtud ettepanekuid vaadeldakse ettepanekutena seaduseelnõude algatamiseks ja need võetakse arutusele.

Riigipea kinnitab parlamendi poolt vastuvõetud seadused ja avaldab nad. Seoses kinnitamisega kuulub talle vetoõigus. Vetoõigus võib olla absoluutne ja suspensiivne ehk edasilükkav. Vetoõigus üldiselt tähendab seda, et riigipea võib kas seaduse lõplikult tagasi lükata või saata ta parlamendile tagasi uueks arutamiseks. Absoluutne veto tähendab seaduse lõplikku tagasilükkamist. Kui riigipea, kellel on absoluutne vetoõigus, seadust ei kinnita ja saadab ta tagasi, siis on see lõplikult tagasi lükatud.

Suspensiivse vetoõiguse puhul võib riigipea teatud tähtaja jooksul (USA-s - 10 päeva, Prantsusmaal, Itaalias - 1 kuu, Soomes - 3 kuud) seaduse saata parlamendile tagasi uueks arutamiseks. Selline seadus jõustub ainult siis, kui ta võetakse uuesti vastu parlamendis kvalifitseeritud häälteenamusega (mõnedes maades kehtivad veel eritingimused).

Veto on riigipea käes tõhusaks relvaks parlamendi seadusandliku tegevuse pidurdamisel ja selliste seaduste tagasilükkamiseks, mis ei meeldi valitsevatele ringkondadele.

Absoluutne vetoõigus kuulub ainult monarhidele (Suur-

britannias, Rootsis, Afganistanis, Etioopias), kindralkubermeridele (Briti impeeriumi dominioonides), suspensiivne aga osale monarhidele (Holland, Belgia , Taani, Norra) ja presidentidele.

SFV-s ei ole konstitutsiooni alusel presidendil vetoõigust, kuid ta võib kontrollida, kas seadus võeti vastu konstitutsioonis ettenähtud korras, ja selleks küsida kompetentsete organite seisukohta. Sellega ühes võib ka SFV president seaduse jõustumise teatud ajaks edasi lükata.

Vetoõigust käsitleme lähemalt seoses parlamendi tööga.

Parlamentaarsetes riikides võib riigipea pärast valitsusega konsulteerimist kas kogu parlamendi või selle alamkoja enne tähtaega laiali saata.

Riigipea õigusi valitsuse suhtes käsitleme lähemalt seoses valitsuse moodustamise korra ja ülesannete käsitlemisega. Tuleb märkida, et riigipea õigused valitsuse suhtes erinevad tunduvalt ühelt poolt presidentaalsetes ja teiselt poolt parlamentaarsetes riikides.

Presidentaalsetes vabariikides ja dualistlikes monarhiates moodustab president, arvestades parlamendi parteilist koosseisu, omal algatusel valitsuse. Ainult ametisse nimetamiseks on vaja parlamendi ülemkoja nõusolekut. USA-s nimetab president ametisse valitsuse 2/3 senaatorite nõusolekul. Presidentaalsetes maades on president tegelikult ka valitsuse juhiks, juhtides ministrite nõukogu tegevust.

Parlamentaarsetes riikides on valitsuse juhiks peaminister ja riigipea õigused valitsuse suhtes on väga piiratud. Kaheparteilise süsteemiga riikides ei ole riigipeal isegi õigust omal algatusel nimetada peaministrikandidaati, vaid ta peab tegema ülesandeks valitsuse moodustamise valimistel võitnud partei liidrile. Peaminister koos parlamendi mõjukate saadikutega ja monopolistlike ringkondade esindajatega koostab valitsuse koosseisu ja esitab selle riigipeale kinnitamiseks. Riigipea peab kinnitama valitsuse koosseisu esitatud kujul.

Ainult sel juhul, kui valimistel võitnud parteil ei ole tunnustatud liidrit, võib riigipea omal algatusel teha ülesandeks valitsuse moodustamise mõnele väljapaistvale vastava partei liikmele. Nii oli see näiteks Inglismaal 1956.a. pärast Edeni lahkumist peaministrikohalt, mil kuningas tegi ülesandeks valitsuse moodustamise McMillanile. Ka McMillani lahkumisel peaministritoolilt ei olnud konservatiividel uut liidrit ja kuningas nimetas peaministriks sir Alec Douglas Home'i.

Kui parlament koosneb paljude poliitiliste parteide esindajaist, kellel ühelgi ei ole parlamendis absoluutset enamust, on riigipeal rohkem võimalusi peaministrikandidaadi valimiseks. Tava kohaselt tehakse valitsuse moodustamine ülesandeks kõige suurema parlamendifraktsiooni liidrile. Kui aga riigipea on veendunud, et see ei suuda moodustada valitsust, võib ta, konsulteerinud poliitiliste fraktsioonide liidritega, teha ülesandeks valitsuse moodustamise ka mõnele teisele. Peaministrikandidaat, koos-

töös teiste poliitiliste fraktsioonide liidritega, kes on nõus koos temaga moodustama valitsust, koostab valitsuse isikliku koosseisu ja esitab selle kinnitamiseks riigipeale. Ka siin toimub valitsuse moodustamine ilma riigipea otsese osavõtuta.

Nagu nimetatud, on presidentaalsetes vabariikides riigipea otseselt valitsuse juht. Parlamentaarsetes riikides võib riigipea ainult osa võtta valitsuse koosolekuist. Juhul kui riigipea võtab osa valitsuse koosolekust, juhatab ta üksikute maade konstitutsiooni alusel seda. Selline kord on ette nähtud näiteks Prantsusmaa 1958.a. konstitutsioonis. Osavõtuga valitsuse koosolekust või vahetute kontaktide kaudu peaministri ja ministritega võib riigipea parlamentaarsetes riikides teatud määral mõjutada ning suunata valitsuse tegevust, kuid tavaliselt väga väheses ulatuses. Erandi moodustas Prantsusmaa de Gaulle'i valitsuse ajal, mil isikuvõimu kasutav president oli tegelikult kogu valitsuse poliitika juhiks. Järgmine president Pompidou kasutas seda õigust tunduvalt väiksemas ulatuses.

Riigipea annab välja akte, mida nimetatakse dekreetideks, ordonnantsideks, valitsuse aktideks nõukogus (Suurbritannia), millega viiakse ellu valitsuse poliitikat . Need aktid on seadustele alluvad aktid, mida antakse välja riigipea kompetentsi piires või seadustes ettenähtud juhtudel seaduste täpsustamiseks ja nende ellurakendamiseks.

Soome konstitutsiooni alusel (art. 28) võib president anda määrusi küsimustes, mida varem reguleeriti administ-

ratiiveeskirjadega, samuti ka seaduste rakendamiseks riigi varanduste valitsemiseks, administratiivorganite ja avalike asutuste organiseerimiseks ning nende tegevuse juhtimiseks. Soome konstitutsiooni alusel ei või määrused muuta seadusi.

Konstitutsiooni alusel täidab riigipea veel väga mitmeid ülesandeid. Ta on sõjavägede kõrgem ülemjuhataja,määrab ametisse ja vabastab kõrgemaid sõjaväelasi ja tsiviilametnikke, annab aumärke ja aunimetusi, monarh annab aadlitiitleid, riigipea kasutab amnestia ja armuandmise õigust.

Kuid sellise väga laia kompetentsi juures on riigipea oma ülesannete täitmisel täielikult sõltuv valitsusest,nimelt seepärast, et presidendi aktid vajavad kehtimiseks peaministri või selle ministri kaasallkirja, kelle kompetentsi kuulub aktiga reguleeritav küsimus. Kaasallkirja vajadus teeb riigipea sõltuvaks valitsusest ja kindlustab selle, et ta ei saa teostada valitsusele vastuvõetamatut poliitikat.

Tema ülesandeid relvastatud jõudude ülemjuhatajana teostab tegelikult kindralstaap.

Riigipea on poliitiliselt vastutamatu. Monarh on vastutamatu isegi kriminaalkuritegude sooritamisel. President kannab vastutust mõnede konstitutsioonis ettenähtud kuritegude eest erilises ametialase vastutuse või tavalises kriminaalkorras. Suurbritannias ja USA-s nimetatakse erilist ametialase vastutuse korda impeachmentkorraks. Selli-

ses korras vastutusele võtmisel võib olla karistuseks ametist vabastamine ja keeld teatud aja vältel olla vastutaval ametikohal riigi teenistuses.

USA konstitutsiooni alusel võidakse presidenti vastutusele võtta riigi reetmisel, altkäemaksuvõtmisel ja muude "raskete kuritegude" toimepanemisel. Süüdistuse esitab Esindajatekoda, kohut mõistab Senat. Karistamine nõuab 2/3 senaatorite häälteenamust. Praktikas on kasutatud seda võimalust vaid üks kord, nimelt taheti 1865.a. president Johnsoni vastutusele võtta, kuid süüdimõistmiseks ja karistamiseks ei saadud vajalikku 2/3 senaatorite häälteenamust (üks hääl jäi puudu). Impeachmentkorras vastutusele võib järgneda vastutus tavalises kriminaalkorras.

Prantsusmaa konstitutsiooni alusel kannab president vastutust ainult riigi reetmise eest (art. 68). Süüdistuse esitavad mõlemad parlamendi kojad avalikul hääletamisel absoluutse häälteenamusega. Kohut mõistab presidendi üle Kõrgem Kohus.

Karistusena võib Kõrgem Kohus määrata kriminaalseadustes kuriteo toimepanemise momendil ettenähtud karistuse.

Itaalias vastutab president riigi reetmise ja konstitutsioonile kallalekippumise eest Konstitutsioonilises Kohtus. Süüdistuse esitab parlament mõlema koja ühisel istungil tema liikmete absoluutse häälteenamusega. Presidendi vastutuselevõtmisel Kõrgemas Kohtus täiendatakse selle tavalist koosseisu kuueteistkümne kohtunikuga, kes valitakse parlamendi poolt mõlema koja ühisel istungil. Täiendavad kohtunikud peavad vastama tingimustele, mida nõutak-

se senaatoriks (parlamendi ülemkoja saadikuks) valimisel.

Teistes maades vastutab president samuti kas parlamendi ülemkoja ees või erikohtus.

Üksikutes maades kasutab president pärast volituste lõppemist veel erilisi privileege. Prantsusmaal kuuluvad endised presidendid eluaegselt Konstitutsioonilise Nõukogu koosseisu, mille ülesandeks on kontrollida seaduste konstitutsioonile vastavust. Itaalias on endised presidendid eluaegselt parlamendi ülemkoja - Senati - saadikuiks, välja arvatud juhud, kus nad ise loobuvad sellest ametikohast.

B. V a l i t s u s .

1. Valitsuse asend riigiorganite süsteemis.

Valitsus kodanlikes riikides on kollegiaalne täidesaatev ja korraldav organ. Tema üheks esmaseks ülesandeks on ellu viia parlamendi poolt vastuvõetud seadused ja kindlustada nende täitmine. Kuid sellise täidesaatva funktsiooni kõrval annavad konstitutsioon ja eriseadused, mis reguleerivad valitsuse ülesandeid, valitsusele lahendamiseks veel mitmed eriküsimused riigi suhete arendamisel välisriikidega ja siseriikliku elu korraldamisel. Väga sagedasti õigustavad parlamendi poolt vastuvõetud seadused valitsust läbi viima mitmesuguseid üritusi ja isegi vastu võtma seadusjõulisi akte ning täpsustama seadusi.

Selle tulemusena ei ole valitsus kodanlikes maades tänapäeval ainult täidesaatev organ, vaid tal on väga lai

iseseisev kompetents riigi elu juhtimisel. Sellise laia kompetentsi on valitsus saanud osalt konstitutsiooni alusel, osalt võimu usurpeerimise teel valitsevate monopolistlike ringkondade toetusel.

Nagu allpool täpsemalt näeme, oli kodanluse võimule tuleku ja tema võimu kindlustamise perioodil parlament juhtivaks riigiorganiks, mis juhtis ja kontrollis teiste organite tegevust. Selliseid ülesandeid võis parlament edukalt täita seepärast, et piiratud valimisõiguse tulemusena koosnes ta ainult kodanluse esindajaist ja kaitses ka tema huve.

Üksikutes maades, kus jäid alles feodaalkond ja tema esindajad parlamendis, töötasid nad koos kodanlusega. Töölisklass oli veel väikesearvuline, organiseerimata ega olnud veel võimeline ohustama kodanluse võimu.

Olukord muutus kodanliku riigi jõudmisega imperialismi staadiumi. Töölisklass organiseerus marksistlike ideede mõjul ühiseks võitluseks kodanluse vastu, olles teadlik oma ajaloolisest missioonist. Töötavate hulkade võitluse tulemusena oli kodanlus sunnitud tegema järeleandmisi ja tunduvalt laiendama valimisõigust. Tulemuseks oli see, et parlamenti võisid pääseda ka tööliste esindajad, kes püüdsid parlamentlikul teel pidurdada kodanluse reaktsioonilist poliitikat ja kasutada parlamenti oma huvides. Sellega ühes kaotas valitsev kodanlus usu parlamendisse ja alustas kogu võimutäiuse koondamist valitsuse kätte. Valitsust tema suhteliselt väiksema koosseisu pärast ja samuti sel-

lepärast, et tema tööd võis kergemini varjata üldsuse eest, võisid valitsevad ringkonnad, võrreldes parlamendiga, palju paremini ära kasutada imperialismiperioodil oma ekspansionistliku poliitika elluviimiseks. Nii algaski valitsuse volituste laiendamine, talle paljude nii riigipea kui ka parlamendi volituste üleandmine, mille tulemusena valitsus on kujunenud juhtivaks riigiorganiks.

Parlamentaarsetes riikides on riigipea kompetents valitsusele üle läinud seoses sellega, et riigipea aktid nõuavad peaministri või mõne ministri kaasallkirja. Nagu eespool nägime, on riigipea aktid ilma valitsuse liikme kaasallkirjata kehtetud. Sellega lahendab valitsus sisuliselt riigipea kompetentsi kuuluvaid küsimusi ja riigipea koos valitsusega viib need vormiliselt ellu.

Presidentaalsetes riikides, kus president on valitsuse juhiks, lahendab valitsus kollegiaalse organina ka riigipea kompetentsi kuuluvaid küsimusi.

Suhtlemises parlamendiga on valitsusele üle läinud parlamendi töö juhtimine. Valitsus, kasutades seadusandlikku algatusõigust, on peamiseks parlamendi seadusandliku tegevuse juhtijaks. Tema koostab eelarveprojekti. Valitsus kasutab tegelikult presidendile kuuluvat seaduste kinnitamise õigust ja võib vetoõiguse kasutamisega saata seadusi tagasi parlamendile uueks arutamiseks.

Parlamendilt saadud erivolituste alusel võib ta vastu võtta seadusjõulisi akte ja sellega ühes asendada parlamendi seadusandlikku tegevust.

Lahkhelide korral valitsuse ja parlamendi vahel võib valitsus riigipea kaudu saata parlamendi ennetähtaegselt laiali ja uued valimised välja kuulutada. Eriti laiad õigused on valitsusel parlamendi suhtes autoritaarsetes riikides, näiteks Prantsusmaal, kus valitsus koguni määrab parlamendi istungjärgu päevakorra ja juhib tema seadusandlikku tegevust.

Valitsuse õigused parlamendi suhtes on mõningal määral kitsamad presidentaalsetes riikides, kuid ka neis maades on valitsus tegelikult konstitutsiooni eeskirju ignoreerides haaranud enda kätte paljude küsimuste lahendamise, mis konstitutsiooni alusel kuuluvad parlamendile, ja sellega parlamendi surunud tagaplaanile.

Valitsus kasutab parlamendi tegevuse suunamiseks poliitiliste parteide abi. Eriti ilmneb see kaheparteilise süsteemiga kodanlikes riikides, kus tavaliselt moodustatakse üheparteilised valitsused eesotsas valitseva partei liidriga. Parteilise distsipliini alusel käsutab peaminister neis maades (näit. Inglismaa) parlamendi saadikute enamust ja juhib sellega ka kogu parlamendi tegevust.

Partei liidri abilisteks parlamendi kodades on poliitilise fraktsiooni juhid, kes kindlustavad fraktsiooni tegevuse vastavalt partei liidri soovidele ja korraldustele. Allumist parteilisele distsipliinile kindlustatakse mitmesuguste sanktsioonide rakendamisega kuni parteist väljaheitmiseni. Parteist väljaheitmine on väga range sanktsioon, mis enamikus kodanlikes maades tähendab poliitikategelaselt võimaluse võtmist tegelemiseks edaspidi poliitilisel

alal ja on seepärast ka väga mõjukas abinõu parteilise distsipliini kindlustamisel.

Mitmeparteilise valitsuse koosseisu puhul on valitsusel mõningal määral raskem parlamendi tegevust juhtida, eriti siis, kui valitsuse koosseisu kuuluvate poliitiliste parteide juhatuses tekivad lahkhelid mõne küsimuse lahendamise suhtes, mille tõttu võib ka valitsevate parteide koalitsioon laguneda. Kui aga koalitsiooni kuuluvate parteide juhtkonnad tegutsevad üksmeeles, siis kindlustavad nad oma liikmete kooskõlastatud tegevuse parlamendis ning juhivad sellega ka kogu parlamendi tegevust.

Valitsuse juhtivat osa parlamendi suhtes aitavad kindlustada ka valitsevad monopolistlikud ringkonnad. Valitsus juhtivates kapitalistlikes maades esindab monopolistlikke ringkondi, mis koosnevad enamikus miljardäridest ja miljonäridest. Näiteks Eisenhoweri valitsemise ajal kuulus USA valitsusse 17 miljonäri. Monopolistlikud ringkonnad mitmesuguste majanduslike sidemete, aga samuti ka otsese parlamendiliikmete äraostmise kaudu aitavad kaasa sellele, et valitsuse üritused leiavad toetuse parlamendis. Isegi sellisel juhul, kui mõnes presidentaalses riigis valitsus ja kongressi enamus on erinevatest poliitilistest parteidest, nagu see oli Nixoni valitsuse puhul (1968.-1972.a.), ei tee kongressi enamus tavaliselt valitsusele takistusi kavandatud ürituste elluviimisel, arvestades ilmselt seda, et tulevikus võivad osad vahetuda.

2. VALITSUSE KOOSSEIS JA MOODUSTAMISE KORD.

Konstitutsiooni alusel kannab valitsus erinevat nimetust: valitsus (Austria, Suurbritannia), kabinet (Iirimaa), nõukogu (Norra), ministrite nõukogu (Itaalia, India), riiginõukogu (Holland).

Erinevatel valitsuse nimetustel ei ole juriidilist tähtsust ja vaatamata nende erinevustele täidab valitsus ikkagi kõrgema täidesaatva-korraldava organi ülesandeid. Unitaarriikides on ainult üks kõrgem täidesaatev-korraldav organ, mis täidab oma ülesandeid kogu riigi territooriumil. Föderatiivsetes riikides on keskvalitsuse kõrval veel valitsused osariikides, mis teostavad kõrgemat täidesaatvat--korraldavat võimu osariikides neile konstitutsiooni ja eriseadustega antud kompetentsi piires.

Olulisi erinevusi valitsuse koosseisus ja moodustamise korras on ühelt poolt parlamentaarsetes ja teiselt poolt presidentaalsetes riikides. Nagu eespool nägime, on üheks oluliseks erinevuseks see, et presidentaalsetes riikides on riigipea samal ajal ka valitsuse juht, parlamentaarsetes riikides on aga valitsuse juhiks eri ametiisik - peaminister.

Konstitutsioonides on valitsuse koosseisu küsimus erinevalt lahendatud. Üksikud konstitutsioonid määravad kindlaks valitsuse koosseisu. Sellega võib valitsuse koosseisu muutmine toimuda ainult konstitutsiooni vastavate sätete

muutmisel. Valitsuse koosseisu annab näiteks Argentiina konstitutsioon. Argentiina konstitutsioonis (art. 87) on öeldud: "Viis ministrit-sekretäri, nimelt välisminister, rahandusminister, justiitsminister, kultuste ja haridusminister ning sõja- ja mereminister valitsevad natsiooni asju, kinnitavad oma kaasallkirjaga presidendi akte ja sellega muudavad need seadusteks."

Tavaliselt ei määra konstitutsioonid valitsuse koosseisu ja see määratakse eriseadusega. Näiteks Itaalia konstitutsioonis (art. 92) on öeldud, et "... valitsus koosneb Nõukogu esimehest ja ministritest, kes koos moodustavad Ministrite Nõukogu." Samuti on öeldud SFV konstitutsioonis (art. 62), et "... föderaalvalitsus koosneb föderaalkantslerist ja föderaalministreist." Prantsusmaa konstitutsioonis ei räägita valitsuse koosseisust, vaid seal on öeldud, et "... valitsus määrab ja viib ellu natsiooni poliitikat."

Üksikutes maades ei ole valitsuse moodustamise kord, tema asend riigiorganite süsteemis üldse fikseeritud konstitutsioonilistes aktides, vaid neid küsimusi lahendavad aastakümnete ja sajandite vältel väljakujunenud konstitutsioonilised tavad. Sellisteks maadeks on näiteks Suurbritannia ja Briti impeeriumi dominioonid (Austraalia, Uus-Meremaa).

Parlamentaarsetes riikides koosneb valitsus: peaministrist, peaministri asetäitjast ja ministritest. Valitsuse koosseisus on kahesuguseid ministreid, nimelt ühelt poolt ministrid, kes juhivad teatud keskasutust (portfelliga minister) ja teiseks ministrid, kes otseselt ei juhi teatud keskasutust. Viimaseid nimetatakse portfellita ministreiks

ja nad täidavad valitsuses peaministrilt saadud mitmesuguseid eriülesandeid.

Ministrid üksikutes maades kannavad erilisi, ajalooliselt väljakujunenud nimesid. USA-s ja Inglismaal nimetatakse välisministrit riigisekretäriks, Inglismaal mereministrit - admiraliteedi esimeseks lordiks jm.

Ministeeriumi juhib tavaliselt üks minister. Erinev on Soome valitsuse koosseis selle poolest, et seal võib ministeeriumides olla mitu ministrit (kaks ja koguni kolm). Mitme ministri nimetamisega ühte ministeeriumi suurendatakse valitsuse arvulist koosseisu ja võimaldatakse sellega suurema arvu poliitiliste parteide osavõtt koalitsioonivalitsusest. Ühes ministeeriumis tegutsevad ministrid on õiguslikult võrdsed ja nad lahendavad erinevaid antud ministeeriumi kompetentsi kuuluvaid küsimusi.

Valitsuse koosseisu võivad kuuluda eri ametiisikud , kes ei juhi mingit keskasutust, vaid täidavad mitmeid eriülesandeid. Suurbritannia valitsuse koosseisu kuuluvad valitsuse juriskonsult (general attorney) ja tema asetäitja ning valitsuse advokaat (general solicitor).

Soomes kuulub valitsuse koosseisu õiguskantsler,kelle ülesandeks on kontrollida teiste valitsuse liikmete tegevust ja aktide seaduspärasust ning esineda õiguserikkumiste avastamisel süüdistajana.

Valitsuse arvuline koosseis on väga erinev: Soomes - 10; USA-s - 12; Prantsusmaal - 16; Itaalias - 18; Jaapanis - 17 ministrit.

Prantsusmaal on 1958.a. konstitutsiooni alusel valit-

suse juhiks president. Konstitutsioonis on öeldud (art. 9), et president on Ministrite Nõukogu juhatajaks. Ainult erandjuhtudel asendab peaminister presidenti Ministrite Nõukogu juhtimisel kas presidendi erikorralduse alusel või seoses teatud päevakorraga (art. 21). Seega Ministrite Nõukogu,kui tema koosolekut juhatab peaminister, ei saa üldreeglina tegutseda valitsusena, vaid võib ainult materjale ette valmistada Ministrite Nõukogule otsustamiseks neil koosolekuil,mida juhatab president.

Valitsuse moodustamisel on suuri erinevusi parlamentaarsetes ja presidentaalsetes riikides. Vaatleme kõigepealt valitsuse moodustamist parlamentaarsetes riikides. Valitsuse moodustamisel ja tema tegevuses parlamentaarsetes riikides on põhinõudeks see, et valitsusel peab olema parlamendi usaldus, s.t., et valitsuse koosseisu kuuluvatel poliitilistel parteidel peab olema parlamendis saadikukohtade enamus. Valitsuse moodustamisel on erinevusi veel seoses sellega, kas parlamendi saadikukohtade enamus kuulub ühele parteile (kaheparteilised riigid) või on parlamendis esindatud paljud poliitilised parteid, kusjuures ühelgi ei ole saadikukohtade enamust.

Konstitutsioonide alusel nimetab president peaministrikandidaadi, arvestamata parlamendi saadikute poliitilist koosseisu. Itaalia konstitutsioonis (art. 92) on öeldud, et president nimetab Ministrite Nõukogu esimehe ja viimase ettepanekul ministrid. Prantsusmaa konstitutsiooni alusel (art. 8) nimetab president Ministrite Nõukogu esimehe. Kuid selle

ülesande täitmisel on president (või riigipea - monarhiates) seotud parlamendi saadikute poliitilise koosseisuga. Kui mõni partei saab valimistel parlamendi saadikukohtade enamuse, siis peab riigipea nimetama peaministriks enamuspartei liidri. Tavaliselt on selline olukord kaheparteilistes riikides (Suurbritannia ja dominioonid). 1970.a. valimiste tulemusena sai Suurbritannia alamkojas saadikukohtade enamuse konservatiivide partei ja sellega ühes peaministriks partei liider Edward Heath, vahetades välja leiboristide liidri Harold Wilsoni. Ka üksikutes paljuparteilistes riikides võib kujuneda olukord, et mõni partei saab parlamendi saadikukohtade enamuse. Näiteks SFV-s umbes 20 aasta vältel kindlustas KDL endale Bundestagis saadikukohtade enamuse ja tema liider Konrad Adenauer moodustas valitsuse. Kuid sellised juhud on väga harvad.

Paljuparteilise parlamendi saadikute koosseisu juures kuulub väljakujunenud tava alusel valitsuse moodustamise õigus kõige suurema parlamendifraktsiooni liidrile. Seda reeglit on kodanlikes maades rikutud kommunistliku partei suhtes. Kuigi kommunistlik partei oli Prantsusmaal sõjajärgsel perioodil pikemat aega parlamendi kõige suuremaks poliitiliseks fraktsiooniks, ei tehtud kunagi tema liidrile ettepanekut valitsuse moodustamiseks.

Isik, kellele tehakse ülesandeks valitsuse moodustamine, alustab läbirääkimisi teiste poliitiliste parteidega nende tingimuste suhtes, millistel nad on valmis osa võtma valitsuse moodustamisest.

Nagu eespool juba nimetatud, on tingimuseks, et valitsuse koosseisu kuuluvatele poliitilistele parteidele peab kuuluma parlamendis saadikukohtade enamus. Konsultatsioonide käigus määratakse kindlaks valitsuse isiklik koosseis ja peaministrikandidaat esitab selle presidendile kinnitamiseks.

Kaheparteilise süsteemi juures, näiteks Suurbritannias, on ka opositsiooniparteil oma valitsus, nn. varjukabinet, kelle peamiseks ülesandeks on valitsuse tegevuse kritiseerimine. Kui nimetatud partei järgmistel valimistel võidab, saab varjukabinet tõeliseks valitsuseks. Selline süsteem kergendab valitsuse koosseisu moodustamist ja kindlustab selle, et pärast võitmist valimistel on parteil juba kompetentsed isikud ministriülesandeid täitma.

Üksikutes maades valib parlament konstitutsiooni alusel peaministri. SFV konstitutsiooni (art. 63) kohaselt valib Bundestag presidendi ettepanekul oma liikmete häälteenamusega peaministri. Kui esimestel valimistel ülesseatud kandidaat ei saa vajalikku häälteenamust, toimub 14 päeva möödumisel teine valimiste voor, kus valimiseks nõutakse samuti Bundestagi liikmete absoluutset häälteenamust. Kui ülesseatud kandidaat ka nüüd ei saa vajalikku häälteenamust, korraldatakse kohe järgmine voor, kus isiku valimiseks kantsleriks on küllaldane lihthäälteenamus. Kuid kui ülesseatud kandidaat ka viimases valimiste voorus ei saa Bundestagi saadikute häälteenamust, võib president valimiste tulemusi mitte kinnitada ja 7 päeva jooksul Bundestagi laiali saata.

Jaapanis valib parlament peaministri. Lahkhelide korral

ülem- ja alamkoja vahel loetakse alamkoja otsus parlamendi otsuseks.

Kes võivad olla peaministriks ja ministriteks? Enamikus riikides peavad nad olema parlamendi liikmed. Suurbritannias ja Indias võib minister lühemat aega täita oma ülesandeid ka mitte parlamendi liikmena. Kui sellist ministrit 6 kuu jooksul ei valita parlamendi liikmeks, peab ta ametist lahkuma. Ministrid võivad olla mõlema parlamendi koja saadikud. Suurbritannias on tavaks, et peaminister peab olema alamkoja saadik. Selline tava sai alguse 1923.a., mil kuningas tegi ülesandeks konservatiivide partei alamkoja liidrile valitsuse moodustamise. 1963.a. loobus lord Home lorditiitlist pärast seda, kui kuningas tegi talle ülesandeks uue konservatiivide liidrina valitsuse moodustamise, lahkus ülemkojast ja laskis end valida alamkoja saadikuks.

Valitsuse liikmete suhtes esitatakse ka teisi nõudeid. Soome konstitutsiooni alusel peab valitsuse liige olema päritolult soomlane. Brasiilia konstitutsiooni(art.90)kohaselt peab minister olema Brasiilia kodanik, kasutama poliitilisi õigusi ja olema vanem kui 25 aastat.

Tavaliselt nõutakse, et minister ei või olla muul ametikohal ei riigi- ega ka erateenistuses. Viimast nõuet siiski kontrollitakse praktikas väga vähe ja sagedaseks nähtuseks on, et ministrid jätkavad pärast valitsuse liikmeks saamist ka mitmesuguste erafirmade juhtimist direktoritena või juhatuse liikmetena.

Ministrid kinnitab ametisse riigipea peaministri ettepanekul ja riigipea ei või omal algatusel teha mingeid muudatusi esitatud valitsuse koosseisus. Enamikus maades annavad valitsuse liikmed ametisse astumisel parlamendi ees erilise vande.

Üksikutes maades nõutakse valitsuselt ametisse astumisel oma koosseisu ja programmi esitamist parlamendile. Itaalias esitatakse valitsus pärast moodustamist hiljemalt 10 päeva jooksul parlamendile usalduse saamiseks. Parlamendi mõlemad kojad avaldavad valitsusele usaldust nimelisel hääletamisel motiveeritud resolutsiooniga.

Presidentaalsetes riikides ei sõltu valitsuse koosseis otseselt parlamendi saadikute poliitilisest koosseisust. Mõõduandvaks neis riikides on presidendi parteiline kuuluvus seepärast, et president koostab valitsuse kas täies koosseisus oma parteikaaslastest või annab vaid üksikud ministriportfellid vastaspartei esindajaile. Seega võime öelda, et presidentaalsetes riikides, täiesti erinevalt eelvaadeldud parlamentaarsetest riikidest, toimub valitsuse moodustamine mitteparlamentlikul teel. Valitsuse liikmed presidentaalsetes riikides nimetab ametisse kas ainult president ilma parlamendi osavõtuta või siis mõnedes riikides parlamendi ülemkoja nõusolekul. Kuid parlamendi kontroll on tavaliselt formaalne ja väga harva esineb juhte, et parlament ei nõustu presidendi poolt esitatud valitsuse liikmetega ega anna oma soovitust nende ametisse kinnitamiseks.

USA konstitutsiooni kohaselt (art. II, 2) nimetab president ametisse valitsuse liikmed 2/3 senaatorite nõus-

olekul. Praktikas on esinenud väga vähe juhte, mil senat ei ole andnud soovitust presidendi poolt esitatud valitsuse liikmete ametisse nimetamiseks.

Eisenhoweri valitsemise ajal ei andnud Senat pikemat aega soovitust M.Darkini nimetamiseks tööministri ametikohale. Konflikti põhjuseks oli peamiselt see, et Darkin oli vastaspartei - demokraatide aktivist, kelle nimetamisega ei nõustunud tolleaegne vabariiklaste liider Senatis - R.Taft. Pärast vabariiklase R.Nixoni valimist presidendiks 1968.a. ei nõustunud Senati demokraatidest koosnev enamus tema poolt esitatud kohtuministri kandidaadiga sellel ettekäändel, et ta oli elanud Aljaskas ega olnud küllalt tuttav USA muude osariikide elulaadiga. Samuti ei nõustunud Senat ka ühe presidendi poolt esitatud Ülemkohtu liikme kandidatuuriga.Kuid, nagu nimetatud, on sellised juhud väga harvad.Sellega seoses märgib USA riigiteadlane R.Young: "Presidendile antakse tavaliselt täielik vabadus kabineti liikmete ja tema staabi koosseisu ametisse nimetamiseks."[1]

Üksikutes presidentaalsetes riikides nimetab president omal algatusel ametisse valitsuse liikmed. Boliivia konstitutsiooni alusel (art. 97) on presidendi dekreet "küllaldane" ministrite ametisse nimetamiseks ja nende ametist vabastamiseks.

Eelvaadeldud valitsuse moodustamise kord annab suuri eeliseid valitsevatele monopolistlikele ringkondadele neile meelepärase valitsuse moodustamiseks.

---

[1] R. Y o u n g . The American Congress. New York,1958, p. 208.

Piiratud valimisõigusega ja kodanlikele poliitilistele parteidele suuri eeliseid andva valimiste läbiviimise korraga kindlustatakse parlamendis saadikukohtade enamus kodanlikele parteidele. Kaheparteilise süsteemiga maades on tavaline, et töölishulkadel puudub üldse esindus parlamendis. Sellises olukorras valitsuse moodustamine parlamendi saadikute enamuse poolt kindlustabki valitsevatele monopolistlikele ringkondadele võimaluse neile meelepärase valitsuse moodustamiseks. Samasuguse võimaluse kindlustab ka presidentaalsetes riikides kehtiv nõue valitsuse komplekteerimiseks ülemkoja sooÿitusel. Ülemkoja saadikute enamuse moodustavad monopolistlike ringkondade esindajad, kes hoolitsevad selle eest, et ministritoolile pääseksid ainult nende kuulekad käsilased. Tulemuseks ongi see, et kodanlikes maades kuuluvad valitsuse koosseisu ainult valitsevate monopolistlike ringkondade esindajad, miljonärid ja miljardärid.

Ka neil juhtudel, kui kommunistlik partei on teiste poliitiliste parteidega võrreldes parlamendi kõige suurem poliitiline fraktsioon, ei võimaldata tal tavaliselt osa võtta valitsuse moodustamisest. Nii oli see näiteks Prantsusmaa IV vabariigis pärast 1947.a. Ainult üksikutel juhtudel on rahvahulkade teravate protestide tulemusena võimaldatud kommunistlikul parteil osa võtta valitsuse moodustamisest. Praegu on kommunistid valitsuses Sri Lankas ja Tšiilis. Üksikutel juhtudel kuulusid kommunistid valitsuse koosseisu ka Soomes.

Ministritoolid ja teised tulusad ametikohad riigiapa-

raadis on kodanlikes maades hüvituseks valimistel võitnud poliitiliste parteide poolt neile suurkapitalistidele ja monopolistlike ringkondade esindajaile, kes valimiskampaanias toetasid nimetatud parteisid ja andsid rahalisi ressursse valimiste läbiviimiseks.

Valitsuse kaudu saavad monopolid võimaluse tulusate riiklike tellimiste oma kätte haaramiseks ja tegevuse laiendamiseks välisriikides rahvusvaheliste lepingute alusel, millest saadavad tulud katavad mitmekordselt valimiskampaanias tehtud kulud. Nii siis tegutsetakse valitsuse moodustamisel kodanlikus ühiskonnas väga hästi tuntud põhimõttel - käsi peseb kätt!

Olukorda võiks muuta demokraatlike jõudude ühisrinne. Rindesse kuuluvate parteide ja demokraatlike ühiskondlike organisatsioonide koostöö tulemusena võiksid vasakpoolsed demokraatlikud jõud endale kindlustada parlamendis saadikukohtade enamuse ja selle kaudu moodustada rahvahulkade huvide eest võitleva valitsuse. Kodanlike maade kommunistlike ja töölisparteide programmilistes dokumentides nähakse ette võimalus eeltoodud moodust kasutades ka parlamentlikul teel üleminekuks sotsialismile.

Reaalset võimalust nimetatud programmi elluviimiseks kinnitasid 1970.a. Tšiili sündmused. Demokraatlike jõudude poolt moodustatud ühisrinne, vaatamata reaktsiooniliste jõudude vastuseisule, valis presidendiks demokraatlike jõudude kandidaadi Salvadore Allende, kes moodustas ka demokraatliku ühisrinde valitsuse. Nimetatud valitsus võtab tarvitusele ulatuslikke abinõusid rahvusliku majanduse

arendamiseks ja edaspidiseks üleminekuks mittekapitalistlikule arenguteele.

Arenevad maad on osalt parlamentaarsed riigid (Malaavi, Uganda, Ruanda, Somaali, Sierra-Leone jt.) ja neis moodustab valitsuse parlamendi saadikute enamus eelvaadeldud korras. Osa riike on presidentaalsed riigid (Sambia, Tansaania) ning neis moodustab valitsuse riigipea, kes ka juhib valitsuse tegevust.

Erinev on olukord mittekapitalistliku arenguteega riikides. Neis maades kuulub võim demokraatlike jõudude blokile eesotsas revolutsioonilis-demokraatlike parteidega. Revolutsioonilis-demokraatliku partei liider on president ja samaaegselt ka valitsuse juht. Valitsuse liikmed nimetab ametisse president revolutsioonilis-demokraatliku partei ettepanekul ja kogu valitsuse tegevus toimub partei kontrolli all. Partei õigus kontrollida valitsuse tegevust on ette nähtud konstitutsioonis. Alžeeria DR konstitutsioonis (art. 24) on öeldud: "Rahvuslik vabastusrinne määrab kindlaks rahvuse poliitika ..."

"Ta kontrollib Rahvuskogu ja Valitsuse tegevust."

Erinevalt kapitalistlikest riikidest juhib valitsus neis maades kogu ühiskonna arengut mittekapitalistlikul arenguteel sotsialismi suunas, kogu rahva hüvanguks.

Valitsus lahkub ametist parlamentaarsetes riikides väga mitmel põhjusel. Ta võib lahkuda seoses parlamendi volituste lõppemisega ja uute valimiste läbiviimisega. Uus valitud parlament moodustab ka uue valitsuse. Valitsus või ka üksik minister võib lahkuda omal algatusel, esitades riigipeale

vastava avalduse. Ta võib lahkuda ka seoses parlamendi poolt valitsusele umbusalduse avaldamisega, juhul kui ta ei nõua riigipealt parlamendi ennetähtaegset laialisaatmist. Minister peab lahkuma ametist seoses tema vastutuselevõtmisega konstitutsioonis ettenähtud juhtudel ja tema süüdimõistmisega.

Presidentaalsetes riikides on valitsus seotud presidendiga ja neis maades tavaliselt lahkub seoses presidendi volituste lõppemisega ja uue presidendi valimisega. Ministreid võib president ametist tagandada omal algatusel, ilma parlamendi heakskiiduta. President ja ka ministrid neis maades on sunnitud ametist lahkuma nende vastutuselevõtmisel konstitutsioonis ettenähtud juhtudel ja korras ning nende süüdimõistmisel. Valitsuse liikmed võivad lahkuda ametist ka omal soovil.

3. VALITSUSE KOMPETENTS JA TEGEVUS.

Valitsus on kollegiaalne organ, kes tegutseb peaministri või presidendi juhtimisel. Valitsuse tegevuses ilmneb kaks erinevat suunda. Ühelt poolt kuuluvad valitsuse koosseisu kõik riigi keskasutuste juhid, kes võtavad valitsuse tööst osa kõigi nende kompetentsi kuuluvate küsimuste lahendamisel. Selline kord kehtib Euroopa kontinendi riikides ja enamikus arenevates maades. Teise suuna kohaselt eraldatakse riigi keskasutuste juhtidest teatud grupp tähtsamate asutuste juhte, kes moodustavad valitsuses eriorgani - kabineti.

Nendes maades lahendab valitsuse koosseisus moodustatud

kitsam keskasutuste juhtide grupp - kabinet - kollegiaalse organina pidevalt kõiki valitsuse kompetentsi kuuluvaid küsimusi. Kabineti koosseisu mittekuuluvad valitsuse liikmed võtavad ainult siis osa valitsuse koosolekuist, kui arutatav küsimus kuulub nende kompetentsi. Selline kord kehtib Suurbritannias, dominioonides ja ka endistest Suurbritannia asumaadest kujunenud sõltumatutes riikides (India jt.). Valitsus, mille koosseisu kuuluvad kõigi keskasutuste juhid, on väga arvukas organ, selletõttu on tema tegutsemine kollegiaalse organina raskepärane. Seepärast leitigi vajalik olevat valitsuse koosseisus kitsama, väikesearvulisema organi moodustamine jooksvate küsimuste lahendamiseks.

Kes keskasutuste juhtidest kuuluvad kabineti koosseisu, määrab peaminister uue valitsuse moodustamisel. Viimastes Suurbritannia valitsustes on umbes 35 valitsuse liikmest kuulunud 18-20 kabineti koosseisu.

Esimese ja teise maailmasõja ajal moodustati Suurbritannias sõjakabinet tähtsamate sõjaliste küsimuste lahendamiseks veelgi väikesearvulisemana, et soodustada operatiivset tegutsemist ning sõjasaladuste hoidmist.

Teise maailmasõja perioodil moodustatud sõjakabineti koosseisu kuulusid: peaminister, tema asetäitja, välisminister, tööstuse kontrolli minister, töö ja rahvuslike kohustuste minister ja siseminister.

Suurbritannia ja ka dominioonide valitsus erineb oma seisundilt teiste maade valitsusest. Suurbritannia valitsust vaadeldakse kuninga juures tegutseva erilise nõuandva organi - Salanõukogu (Privy Council) komiteena. Salanõu-

kogu on arvuliselt väga suur (umbes 300 liiget) ja seega liiga kohmakas riigi operatiivseks juhtimiseks. Riigi kiiresti areneva elu paremaks operatiivseks juhtimiseks eraldus Salanõukogu koosseisust väike grupp kuningale lähemalseisvaid isikuid ja tähtsamate keskasutuste juhte, kellest moodustus valitsus. Ajaloolise traditsiooni alusel nimetatakse Suurbritannia valitsuse akte veel praegu kuninga aktideks nõukogus, millele kuningas kirjutab alla mõnede Salanõukogu liikmete juuresolekul.

Mõningal määral on Suurbritannia valitsuse tegevusele sarnane ka Itaalia valitsuse tegevus. Itaalia konstitutsioon (art. 95) näeb ette valitsuse koosseisus eri organi - presiidiumi moodustamise. Presiidiumi koosseisu kuuluvad: peaminister, tema asetäitja, portfellita ministrid ja peaministri isiklikud sekretärid.

Presiidium lahendab jooksvaid valitsuse kompetentsi kuuluvaid küsimusi. Tähtsamate küsimuste lahendamiseks kutsutakse kokku valitsuse koosolekud.

Peaminister või presidentaalsetes riikides president juhib valitsuse tegevust, määrab kindlaks tegevuse üldsuunad, koordineerib üksikute ministrite tööd ja lahendab nendevahelised vastuolud.

Valitsuse kompetents on konstitutsioonides antud väga üldsõnaliselt. Prantsusmaa konstitutsioonis on öeldud (art. 20), et valitsus määrab kindlaks ja viib ellu natsiooni poliitikat.

Valitsuse kompetentsi ja tegutsemise korda täpsustavad tavaliselt eriseadused. Lähtudes konstitutsioonidest ja

eriseadustest, vaatleme järgnevalt valitsuse tähtsamaid ülesandeid:

1. Valitsus juhatab laiahaardelise riigiaparaadi tegevust ja selle kaudu viib ellu oma poliitikat. Ta nimetab ametisse kõrgemad ametiisikud riigiaparaadis, määrab kindlaks nende tegevuse põhisuunad ja kontrollib nende ülesannete täitmist. Ta juhib ja kontrollib kohalike omavalitsuste tegevust. Riigiaparaadi ja kohalike omavalitsuste koosseise ja nende tegutsemise põhimõtteid vaatleme allpool täpsemalt.

2. Valitsus korraldab suhtlemist välisriikidega. Organiks, mis operatiivselt arendab suhteid välisriikidega, on valitsuse koosseisus olev välisministeerium. Välisministeerium juhib välismaal asuvate arvukate diplomaatiliste ja konsulaaresindajate tööd ja annab neile vajalikke juhtnööre. Olulisemad riigi välissuhteid puudutavad küsimused lahendatakse valitsuse koosolekuil. Valitsus otsustab rahvusvaheliste lepingute sõlmimise ja riigi osavõtu rahvusvahelistest konverentsidest ning organisatsioonidest, juhatab riigi esindajate tööd rahvusvahelistel konverentsidel ja organisatsioonides ning annab neile vajalikud juhtnöörid.Ta otsustab, keda määrata riigi ametlikeks esindajateks välismaal.

Parlamentaarsetes riikides, nagu eespool nägime, lahendatakse paljud eelnimetatud küsimused vormiliselt presidendi või monarhi aktidega, kuid tavaliselt need riigipea aktid viivad vaid ellu valitsuse otsuseid.

Valitsus arendab majanduslikku koostööd välisriikidega, määrab majanduspoliitika üldsuunad, sõlmib kaubanduslepinguid, reguleerib eksporti ja importi, määrab kindlaks tollitariifid ja sadamate kasutamise korra.

Rahvusvahelistes suhetes kuulub valitsuse kompetentsi ka territoriaalvete ja õhuruumi kasutamise reguleerimine välisriikide laevade ja lennukite poolt.

3. Valitsus juhib parlamendi tööd, kutsudes presidendi kaudu parlamendi kokku korralisteks ja erakorralisteks istungjärkudeks (riikides, kus ei ole ette nähtud parlamendi automaatset kogunemist istungjärkudele).

Valitsus esitab parlamendile arutamiseks seaduseelnõusid. Praktika näitab, et enamiku parlamendi poolt vastuvõetud seadusi algatab valitsus. Ta jälgib seaduseelnõude arutamist, esitades nende juurde täiendusi ja parandusi. Koos presidendiga võtab osa seaduste kinnitamisest ja kasutab sellega ühes riigipea kaudu (presidentaalsetes riikides otseselt) vetoõigust. Parlamentaarsetes riikides võib valitsus lahkhelide korral parlamendiga riigipea kaudu parlamendi enne tähtaega laiali saata ja uued valimised välja kuulutada. Valitsus võib pöörduda vastavate asutuste poole ka taotlusega kontrollida seaduste konstitutsioonile vastavust ning selle kaudu saavutada parlamendi poolt vastuvõetud seaduste tühistamise. Ta esitab parlamendile eelarve projekti, mis tavaliselt võetakse vastu esitatud kujul või väikeste muudatustega. Eelarvega määrab valitsus kindlaks riigi sissetulekud ja nende kasutamise eesmärgid.

4. Valitsus juhib riigi majanduselu. Paljudes kodanlikes maades on riigistatud teatud rahvamajandusharud või rajatud mitmesugused riiklikud ettevõtted. Riigile kuuluvad suured maavaldused ja metsad, mille kasutamist juhib valitsus. Vähearenenud kodanlikud riigid on välismaiste kapitalistide võimu murdmiseks ja majandusliku sõltumatuse saavutamiseks riigistanud välismaistele kapitalistidele kuuluvaid ettevõtteid ja arendanud riiklikku sektorit rahvamajanduses. Riikliku sektori töö juhtimine on valitsuse väga oluliseks ülesandeks. Eriti ulatuslik on riikliku omandi osatähtsus mittekapitalistliku arenguteega maades. Valitsus otseselt juhib riikliku omandi kasutamist. Mittekapitalistliku arenguteega riikides reguleeritakse kogu rahvamajanduse ja kultuuri arengut rahvamajandusplaanide alusel, seega juhib riik kogu rahvamajandust. Riik määrab üldpõhimõtted kapitalistliku eraomandi kasutamiseks, mida kontrollib valitsus. Valitsus võib näiteks sõja ajal ja erakorralistes olukordades segada väga ulatuslikult vahele eraalgatusse, reguleerida otseselt tootmist, realiseerimist, esemete väljavedu jne.

5. Valitsus võtab tarvitusele abinõud riigikaitseks. Valitsuse nimetatud põhiülesannet mainitakse sagedasti konstitutsioonides. Näiteks Prantsusmaa konstitutsioonis (art. 21) on öeldud: "Ministrite Nõukogu esimees juhib valitsuse tegevust. Ta vastutab rahvusliku kaitse eest." Nimetatud ülesannet moonutavad imperialistlike suurriikide valitsused kahjuks väga sagedasti. Nad ei tegele riigi kaitsmisega, vaid valmistavad ette agressiivseid plaane

teiste maade ründamiseks ja "riigikaitse" sildi all püüavad kindlustada nende plaanide realiseerimist. Väga kujukalt näitab sellist tegevust USA agressioon Kagu-Aasias, mida püütakse näidata kaitsetegevusena.

Valitsus määrab isikute kontingendid, keda kutsutakse sunduslikku sõjaväeteenistusse, hoolitseb ohvitseride ja allohvitseride korpuse komplekteerimise eest, kindlustab sõjaväe ülalpidamise, varustatuse ning relvastumise. Ta hoolitseb sõjatööstuse arendamise ja vajalike kindlustuste ehitamise eest.

Vajaduse korral organiseerib ta koostööd teiste maadega riigikaitse korraldamiseks ja ühiseks väljaastumiseks agressorite vastu. Ka viimast ülesannet moonutavad imperialistlike riikide valitsused väga sagedasti, organiseerides kaitse sildi all mitmesuguseid agressiivseid blokke (NATO, SEATO, CENTO). Agressiivse poliitika huvides organiseerivad imperialistlike riikide valitsused välismaal arvukaid sõjabaase ja varustavad neid sõjatehnikaga.

Riigikaitse nõuab kodanlikes riikides peamise osa eelarve kuludest. Igal aastal loobitakse sellel eesmärgil kasutult tuulde kodanlikes maades umbes 200 miljardit dollarit.

6. Rahvahariduse ja teaduse suhtes organiseerib valitsus vajalike koolimajade ja teaduslike asutuste hoonete ehitamist, nende sisustamist, varustamist õpetajate ja teaduslike töötajate kaadriga. Määrab kindlaks õppeprogrammid ja hoolitseb õpikute ning muude vajalikkude õppevahendite kirjastamise eest. Kõrvuti riiklike koolidega

on kodanlikes riikides ka erakoole, mida peavad ülal ühiskondlikud organisatsioonid või kirik.

Võrreldes sõjaliste kulutustega on kodanlikes maades kulutused rahvaharidusele tavaliselt väga väikesed, mis põhjustab suure puudujäägi koolihoonete ja õpetajate kaadri osas.

Eriti ulatuslikult peavad hoolitsema rahvahariduse eest arenevad maad, et kiiremini likvideerida kolonialismiperioodist pärandiks jäänud kultuurilist mahajäämust.

7. Tervishoiu osas hoolitseb valitsus arstiabipunktide ja haiglate ehitamise, sisustamise ning arstidega ja muu vajaliku sanitaarpersonaliga varustatuse eest. Kodanlikes maades hoolitseb riik siiski suhteliselt vähe tervishoiu eest, kuna peamine osa arstidest annab arstiabi erapraktika alusel, samuti ka suur osa haiglaid on erahaiglad, mida peavad ülal eraisikud või mitmesugused ühiskondlikud organisatsioonid.

8. Valitsus kindlustab riigis kodanike isiku ja vara, samuti ka riikliku vara puutumatuse ja heakorra. Heakorra kindlustamiseks organiseerib politsei, kohtulike vaidluste lahendamiseks ja kurjategijate karistamiseks kohtud. Kurjategijate isoleerimiseks ja neile määratud karistuste täideviimiseks organiseerib vajalikud karistusasutused ja peab need üleval. Kahjuks tuleb märkida, et kodanlikes maades kasutatakse sagedasti nii politseid, kohut kui ka karistusasutusi arvete õiendamiseks progressiivsete kodanikkudega, kes julgevad kritiseerida valitsuse reaktsioonilist poliitikat. Näiteks USA-s areneb ulatuslik kohtu-

lik arveteõiendamine kommunistliku partei juhtivate töötajatega, et summutada valitsevate ringkondade agressiivse tegevuse vastu arenevaid proteste.

9. Sotsiaalhoolduse alal annab valitsus pensione ja abirahasid.

Eeltoodud kaugeltki mitte täielikust valitsuse ülesannete loetelust nähtub, et need on väga vastutusrikkad. Tema kompetentsi kuuluvate küsimuste lahendamiseks, seaduste ellurakendamiseks, aga samuti ka seaduste täpsustamiseks nn. raamseaduste puhul võib valitsus anda väga mitmesuguse nimetusega õiguslikke akte. Suurbritannias, nagu eespool märgitud, nimetatakse neid kuninga aktideks nõukogus, presidentaarsetes riikides presidendi dekreetideks, parlamentaarsetes riikides valitsuse määrusteks jne.

USA-s on tavaliseks nähteks presidendi poolt raamseaduste täpsustamine dekreetidega või täidesaatvate käskkirjadega (executive order). USA riigiteadlane Beard märgib , et sagedasti "... seadus sisaldab vaid mõned read, kuid tema alusel väljaantud täidesaatvad käskkirjad võivad täita mitu leheküIge."[1] Väljakujunenud tava kohaselt võib USA president omal algatusel, kui ta peab seda vajalikuks, reguleerida ja täpsustada oma täidesaatvate käskkirjadega ükskõik millise seaduse rakendamist. Täidesaatvad käskkirjad ja presidendi dekreedid on õiguslikud aktid, mida

---

[1] B e a r d . American Government and Politics. N.Y., 1945, p. 76.

kohtud ja teised asutused peavad rakendama. USA riigiteadlane Hart märgib: "Presidendi dekreedid on samasuguse seadusliku staatusega nagu muud juriidilised aktid, mida kohtud peavad kohustuslikult rakendama."[1]

Ministrite nõukogu määrused parlamentaarsetes riikides peavad kandma riigipea allkirja ja peaministri või ministri, kelle kompetentsi kuulub määrusega reguleeritav küsimus, kaasallkirja. Sellega ühes on nõutav riigipea koostöö valitsuse normatiivses tegevuses.

Valitsuse õiguslikud aktid üldreeglina on seadustele alluvad aktid, mis peavad olema seadusega kooskõlas. Kuid raamseaduste puhul ja samuti ka parlamendi poolt valitsusele seadusandliku õiguse delegeerimise puhul on neil seaduste jõud.

Nagu allpool täpsemalt näeme, asendavadki valitsuse seadusjõulised aktid tänapäeval suures osas parlamendi seadusandlikku tegevust ja aitavad kaasa valitsuse positsiooni tugevdamisele riigiorganite süsteemis.

Valitsuse kompetents laieneb veelgi sõja või erakorralise olukorra väljakuulutamisel sõja ajal, ilmse sõjaohu korral või kodanlikku korda ohustavate siseriiklike sündmuste puhul - streigid, revolutsioonilised väljaastumised jm. Erakorralise olukorra kuulutab välja parlamentaarsetes riikides riigipea pärast konsulteerimist valitsusega, presidentaalsetes riikides aga omal algatusel.

---

[1] Y. H a r t . An Introduction of Administrative Law. 1940, p. 154.

Erakorralise olukorra puhul võib valitsus piirata koosolekute pidamist, demonstratsioone, laiali saata poliitilised parteid, laiendada tsensuuri trükitoodete suhtes, piirata kodanike konstitutsioonilisi põhiõigusi või peatada üldse nende kehtivust, teostada kodanike arreteerimisi ja korteri läbiotsimisi ilma tavaliselt nendeks toiminguteks vajalike sanktsioneerimisteta, tühistada kirjavahetuse saladuse, rakendada tööle erikohtud (sõjakohtud) süüdlaste karistamiseks eriti rangete karistustega. Itaalias on näiteks surmanuhtlus ette nähtud ainult sõjaolukorra puhul.

Tingimused, mille puhul võib erakorralist olukorda välja kuulutada, on väga ebamääraselt fikseeritud konstitutsioonides. Prantsusmaa konstitutsiooni alusel võib president välja kuulutada erakorralise olukorra (art. 16) juhul, "kui vabariiklikud instituudid, rahvuse sõltumatus, territoriaalne terviklikkus või rahvusvaheliste kohustuste täitmine on tõsises ja vahetus ohus ning normaalne konstitutsiooniliste avalike võimude tegevus katkenud." Sellises olukorras, pärast konsulteerimist peaministri, parlamendi kodade esimeeste ja Konstitutsioonilise Nõukoguga võtab Prantsusmaa president tarvitusele abinõud, "mis on tingitud nende olukordadega."

Suurbritannias kuulutati välja erakorraline olukord 1926.a. üldstreigi korral. Sõjaväeliste riigipöörete puhul võimule tulnud sõjaväeline klikk püüab tavaliselt kindlustada oma võimu erakorralise olukorra rangete eeskirjadega. Argentiinas pärast 1930.a. sõjaväelist riigipööret kehtis selle režiimi 33-aastase püsimise vältel maal 17 aastat

erakorraline olukord. USA-s kehtestati erakorraline olukord 1969.a. seoses massiliste kodanikuõiguste kaitseks korraldatud demonstratsioonidega.

Erakorralise olukorra puhul püüab valitsus valitseva kodanluse huvides kasutada ulatuslikku terrorit rahvahulkade vastu oma kõikumalöönud positsioonide kindlustamiseks.

Parlamentaarsetes riikides vastutab valitsus poliitiliselt parlamendi ees. Seda vastutust me vaatleme allpool seoses parlamendi ülesannetega.

Valitsuse liikmed nii parlamentaarsetes kui.ka presidentaalsetes riikides vastutavad nende poolt kuritegude toimepanemisel kas erilises ametialases (impeachment) või kriminaalkorras kas parlamendi, kohtu või eriorganite ees.

Eriline ametialane vastutus riigireetmise, altkäemaksu võtmise või muude raskete kuritegude toimepanemisel on ette nähtud USA-s ja Inglismaal. USA-s valitsuse liikmete vastutusele võtmisel esitab süüdistuse Saadikutekoda ja kohtumõistjaks on Senat. Karistamiseks nõutakse 2/3 senaatorite häälteenamust ja karistusena võib määrata ametist vallandamise ning lisakaristusena veel keelu olla teatud aja vältel riigiteenistuses vastutaval ametikohal.

Suurbritannias kannavad valitsuse liikmed vastutust Lordidekoja ees.

Kuid vastutusele impeachmentkorras võib järgneda vastutus tavalises kriminaalkorras.

Itaalias võib toimepandud kuritegude eest valitsuse liikmeid vastutusele võtta parlament mõlema koja ühisel istungil. Asja arutab kõrgem kohus - Magistratuuri Kõrgem

Nõukogu.

Prantsusmaal kannavad valitsuse liikmed vandenõu korral riigi julgeoleku vastu (art. 68) vastutust kõrgemas kohtus. Süüdistuse esitavad neile parlamendi mõlemad kojad. Süüdistus tuleb vastu võtta avalikul hääletamisel saadikute absoluutse häälteenamusega.

Kuigi kodanlikes maades valitsuse liikmeid väga sagedasti tabatakse altkäemaksuvõtmiselt, valuutaga spektuleerimiselt ja muudelt kuritegudelt, esineb siiski väga vähe juhte, kus nad võetakse vastutusele konstitutsioonis ettenähtud korras. Tavaliselt lõpeb asi ainult ajutise poliitiliselt areenilt lahkumisega.

Valitsuse liikmete vastutuselevõtmine heidaks varju kogu kodanlikule korrale ja paljastaks avalikule arvamusele valitsevate ringkondade mahhinatsioonid - seda aga ei soovita teha. Seepärast hoidutaksegi nende kurjategijate avalikust vastutuselevõtmisest.

C. P a r l a m e n t .

1. PARLAMENDI KUJUNEMINE JA ASEND RIIGIORGANITE SÜSTEEMIS.

Konstitutsiooni alusel on parlament kodanlikes riikides kõrgemaks võimuorganiks, millele antakse konstitutsiooni alusel juhtiv koht riigiorganite süsteemis. Hollandi konstitutsiooni alusel esindab parlament (Generaalstaadid) "kogu Hollandi rahvast" (art. 88). SFV konstitutsioon loeb

Bundestagi saadikuid "kogu rahva esindajaiks" (art. 38, p. 1). Unitaarriigis on üks parlament, mis teostab kõrgemat võimu kogu riigi territooriumi ulatuses. Föderatiivsetes riikides tegutsevad föderaalparlamendi kõrval veel osariikide parlamendid, teostades neile konstitutsiooni ja eriseaduste alusel antud kompetentsi piires kõrgemat võimu vastavas osariigis.

Ajalooliselt võime lugeda parlamendi algkujuks Suurbritannias 1215.a. vastuvõetud "Suure vabadustekirja" alusel moodustatud seisuste esindust, mille ülesandeks oli monarhi absoluutse võimu piiramine. "Suure vabadustekirja" alusel võis monarh edaspidi ainult seisuste esindajate nõusolekul uusi makse määrata. Algul ei olnud seisuste esindajate nõukogu alatiselt tegutsev organ, vaid kutsuti kokku vajaduse korral. Alatiselt tegutsevaks riigiorganiks muudeti nõukogu 1269.a. Montesquieu nägi oma tuntud teoses "Seaduste vaimust" Suurbritannia parlamendis seadusandliku organi tüüpilist eeskuju. Selle seisukohaga aitas ta kaasa Suurbritannia parlamendi praktika propageerimisele teistes maades.

Ameerikas oli esimeseks parlamendiks 1787.a. vastuvõetud USA konstitutsiooni alusel moodustatud Kongress, mis oli eeskujuks paljude Ladina-Ameerika maade parlamentide moodustamisel (Argentiina, Brasiilia jt.).

Kodanlus alustas võitlust parlamentliku riigi loomise eest selleks, et saada võimalust koos feodaalkonnaga osa võtta riigivõimu teostamisest ja sellega ühes piirata feodaalide omavoli. Kodanluse osavõtul ja tema taotluste alu-

sel moodustatud parlament erines oma struktuurilt ja ülesannetelt tunduvalt üksikutes maades (Hispaanias) feodaalide seisusliku esindusena moodustatud parlamendist.

Seoses sellega, et parlament oli kodanluse poliitilise võitluse relvaks, ilmneb tema struktuuris vastava riigi poliitiliste jõudude vahekord. Maades, kus kodanlusele võimaldati osa võtta riigivõimu teostamisest feodaalkonna poolt tehtud järeleandmiste tulemusena, säilisid parlamendis feodaalkonna esindajad ja teinekord isegi eriline feodaalkonna huve esindav organ parlamendi ühe koja näol. Feodaalkonna seisusliku esindusena on säilinud tänapäevani Suurbritannia parlamendi ülemkoda - Lordidekoda. Maades, kus kodanlus tuli võimule revolutsioonilise võitluse tulemusena, kõrvaldati võimu juurest feodaalkond ja parlament kujunes kodanluse klassivõimu teostavaks organiks. Nendes maades mängis parlament tähtsat osa feodalismi jäänuste likvideerimisel ja kodanluse võimu kindlustamisel.

Parlamendid kujunesid perioodil, mil kodanlusel ei olnud veel ohtlikku võistlejat töölisklassi näol. Töölisklass oli väikesearvuline, tal puudus ühtne klassitunne ja oma revolutsiooniline ideoloogia. Töölisklass ei olnud veel teadlik temale inimühiskonna arengus kuuluvast ajaloolisest missioonist ja tema juhtivast osast uue, sotsialistliku ühiskonna kujundamisel.

Parlamendid moodustati esialgselt piiratud valimisõiguse alusel, mis võimaldas parlamenti pääseda vaid suurkodanluse ja feodaalkonna (neis maades, kus feodaalkond võttis osa riigivõimu teostamisest) esindajail. Sellises

korras moodustatud parlament oli täielikult uue võimuletulnud klassi - kodanluse huvide kaitsjaks ja tema poliitika elluviijaks.

Tol perioodil oli parlament juhtivaks organiks riigiorganite süsteemis, mis allutas endale teised organid ja suunas ning kontrollis nende tegevust. Parlamendi poolt vastuvõetud seadused olid peamisteks õiguslikeks aktideks riigivõimu teostamisel.

Parlamendi juhtiv osa riigiorganite süsteemis leidis üldise tunnustuse ja toetuse ka teoorias. Tuntud inglise riigiõiguse eriteadlane A.Dicey kirjutas parlamendi kõikvõimsuse kohta: "Parlamendil Inglise riiklikus korralduses on õigus välja anda ja tühistada kõiki võimalikke seadusi: ei ole isikut ega asutust, kellele Inglise seadus annaks õiguse rikkuda või mitte täita parlamendi seaduslikke akte."[1] Tema arvates ei ole parlamendi võimutäiusel mingeid juriidilisi piire, vaid seda piiravad ainult õigluse ja moraali põhimõtted. Dicey esitatud seisukohta parlamendi võimutäiuse kohta tunnustasid ka teised tolle perioodi tuntud riigiõiguse eriteadlased, nagu USA teadlane Wilson ja Prantsusmaa teadlane Esmein jt.

Selle seisukohaga ei saanud täielikult nõustuda tugeva monarhivõimuga riikide teadlased. Saksamaa väljapaistva riigiõiguse eriteadlase Jellineki arvates võib võimu-

---

[1] А. Д а й с и . Основы государственного права Англии. М., 1905, стр. 45 (raamatu esimene ingliskeelne originaalväljaanne ilmus 1889.a.)

täius kuuluda ainult sellisele riigiorganile, kes selle sai looduselt, mitte aga mingisuguselt teiselt organilt. Tema arvates on selliseks looduse poolt kõrgema võimuga varustatud riigiorganiks monarh, kes oma õiguslikult positsioonilt seisab parlamendist kõrgemal. Kuid tema arvates on parlament oma tegevuses siiski sõltumatu monarhist. Monarh paneb parlamendi küll oma ülesandeid täitma, tegutsema, kuid ei saa dikteerida selle tegevuse sisu. Samal seisukohal asuvad ka tolleaegsed Vene teadlased Kotlarevski, Jelistratov jt.

Imperialismiperioodil olukord tunduvalt muutus. Töölisklass kujunes tööstuse arenemisel arvukaks, klassiteadlikuks, organiseeritud klassiks, kes on teadlik oma ajaloolisest missioonist ühiskonna arengus. Proletariaadi suured juhid K.Marx, F.Engels ja V.Lenin näitasid oma töödes ja praktilises tegevuses töölisklassile kätte tema ajaloolise osa uue, sotsialistliku ühiskonna rajamisel ja kavandasid võitlusülesanded kodanliku korra kukutamiseks. Töölisklassi energilise poliitilise võitluse tulemusena oli valitsev kodanlus sunnitud tegema tunduvaid järeleandmisi ja laiendama töötavate hulkade õigusi valimistest osavõtuks.

Töölisklass sai võimaluse oma esindajate saatmiseks parlamenti ja selle tribüüni ärakasutamiseks oma poliitilise võitluse huvides. Käesoleva sajandi algul pääsesidki esimesed sotsiaaldemokraatlike parteide esindajad parlamenti (Suurbritannias, Prantsusmaal). Kuigi sotsiaaldemokraadid oma ideoloogias moonutavad marksistlikku-leninlikku revolutsiooniteooriat, on nad siiski parteiks, kes ühiskonna

arengu eesmärgina tunnustab kapitalistliku korra asendumist uue korra - sotsialismiga ja sellega ühes on ohtlik valitsevale kodanlikule klassile.

Valitsevad ringkonnad nägid, et muutunud olukorra tulemusena võivad töölisklassi esindajad tulevikus saada enamuse parlamendis ja kasutada seda koguni oma poliitika elluviimise vahendina. Sellised kahtlustused suurenesid veelgi enam pärast Suurt Sotsialistlikku Oktoobrirevolutsiooni ja esimese sotsialistliku riigi moodustamist, mis tegelikkuses näitas, et töölisklass võib valitseda riiki ilma kapitalistideta.

Nende kahtlustuste mõjul hakkab valitsev kodanlik klass varem parlamendile kuulunud ülesandeid järk-järgult valitsusele üle andma. Nagu juba eespool nägime, on valitsus tänapäeval kodanlikes riikides parlamendi kõrvale tõrjunud ja ise muutunud juhtivaks organiks riigiorganite süsteemis, allutanud endale parlamendi ja juhib selle tegevust. Valitsus kitsa kapitalistlike ringkondade esindajaist koosneva organina on võrreldes suurearvulise parlamendiga palju sobivamaks organiks kodanluse reaktsioonilist poliitikat ellu viima.

Selline parlamendile varem kuulunud ülesannete üleandmine valitsusele toimub tavaliselt mittekonstitutsioonililiselt, valitsuse poolt parlamendi õiguste usurpeerimise teel. Usurpeerimise teel on näiteks üle läinud valitsusele varem peamiselt parlamendi saadikutele kuulunud seadusandlik algatusõigus. Kuid selleks kasutatakse ka mitmeid konstitutsioonilisi instituute nende laiendava tõlgendami-.

se tulemusena. Varem eranditult parlamendile kuulunud seadusandlik privileeg on nüüd suures osas üle läinud valitsusele seadusandluse delegeerimise ja raamseaduste vastuvõtmise tulemusena. Presidentaalsetes riikides on presidendile konstitutsiooni alusel kuuluv õigus informeerida parlamenti eriliste läkituste olukorrast riigis muudetud täielikus vastuolus konstitutsioonis tunnustatud võimude lahususe põhimõttega, seadusandlikuks algatusõiguseks. Parlamentaarsetes riikides valitsusele kuuluv õigus saata ennetähtaegselt laiali parlament seab suures osas parlamendi koguni valitsuse kontrolli alla ja annab talle õiguse parlamendi tegevuse suunamiseks ja kontrollimiseks.

Sellega muutus fiktsiooniks ka kodanlikus literatuuris laialdaselt ülistatud p a r l a m e n t-a r i s m i mõiste, mille all mõeldakse valitsuse vastutust parlamendi ees ja valitsuse tegevuse juhtimist ning kontrollimist parlamendi poolt. Kodanlikus literatuuris püütakse näidata parlamentarismi ühe põhilise kodanliku demokraatia tunnusena, mis võimaldavat valijail oma esindajate kaudu kontrollida valitsuse tegevust ja suunata seda valijaile meelepärases suunas. Nimetatud mõiste ei vastanud juba varem suures osas tegelikkusele seepärast, et kodanlikes maades puudub valijatel võimalus kontrollida ja suunata nende poolt valitud parlamendisaadikute tegevust. Praktika näitab, nagu allpoolt seda täpsemalt näeme, et tegelikeks parlamendi tegevuse suunajateks on nüüd ja ka edaspidi valitsevad kapitalistlikud ringkonnad. Varem siiski säilis parlamendil vormiline võimalus valitsuse tegevuse kontrollimiseks. Nüüd aga

parlamendi allutamisega valitsusele on see võimalus viidud miinimumini.

Kodanlus on läinud ka konstitutsioonilisel teel parlamendi kompetentsi piiramisele. Nii toimus see ja toimub ka praegu fašistlikes riikides. Saksamaal 24.märtsil 1933.a. vastuvõetud konstitutsioonilise seaduse alusel, mis rahvahulga petmiseks kannab valelikku pealkirja "Riigi ja rahva hädaohtliku olukorra kõrvaldamiseks", anti valitsusele seadusandlik õigus.[1] Seaduses oli seejuures öeldud, et valitsuse poolt vastuvõetud seadused võivad lahku minna konstitutsioonist. Nimetatud seadusega vabastati valitsus fašistlikul Saksamaal parlamendi kontrolli alt ja viidi parlamendi osa peaaegu nullini.[2]

Väga ulatuslikult piirab parlamendi ülesandeid ja tegevust ka Prantsusmaa 1958.a. konstitutsioon. Parlamendi volituste piiramisega on ta tänapäeval jäänud pikkade pidulike kõnede pidamise kohaks, kuna tegelikuks riigivõimu teostajaks on valitsus.

Ühes sellise parlamendi osatähtsuse muutumisega riigiorganite süsteemis kohtame kodanlikus literatuuris seisukohti, mis kooskõlas väljakujunenud praktikaga annavad parlamendile teisejärgulise osa riigivõimu teostamisel. Ameerika Ühendriikide autor E.Schulz püüab valitsuse kompetent-

---

[1] Г.Л. Розанов. Германия под властью фашизма. М., 1961, стр. 91.

[2] Sealsamas.

si laiendamist õigustada uudse riigiorganite süsteemi konstrueerimisega. Varem üldtunnustatud riigiorganite süsteemi (riigivõimu, valitsemise ja kohtuorganid) asemel jaotab ta organid poliitikat määravateks ja administreerivateks organiteks.[1] Tema seisukohalt ei ole poliitikat määravaks organiks mitte ainult parlament, vaid ka valitsus, kes on samaaegselt ka selle elluviijaks.

Kuna valitsus on parlamendi kõrval ka poliitikat määravaks organiks, siis teatud juhtudel kaovad erinevused parlamendi ja valitsuse volituste vahel. Ta esitab veel kolm põhimõtet riigiorganite organiseerimiseks ja nende tegevuseks, mis samuti aitavad kaasa valitsuse kompetentsi laiendamiseks. Need printsiibid on: ühendamise, võimude lahususe ja lõpuks pidurduste ning vastukaalude printsiip.

Ühendamise printsiibina näitab ta, et paljusid ülesandeid ei täida mitte ainult üks, vaid mitmed organid, mistõttu olevat väga raske tõmmata kindlat piiri eri organite kompetentsi vahele. Seda seisukohta kasutab ta teatud juhtudel kiire vajaduse korral seadusandliku organi ülesannete üleandmiseks valitsusele ja sellega ühes ka parlamendi seadusandliku tegevuse asendamiseks valitsuse seadusjõuliste aktidega.

---

[1] E. Schulz. Essentials of Government. Prentice-Hall, 1958, p. 231.

Võimude lahususe ja pidurduste ning vastukaalude printsiipide vaatlemisel tuleb ta järeldusele, et osa küsimuste lahendamine peab siiski kuuluma teatud organite ainukompetentsi. Nimetatud seisukohta kasutab ta valitsuse vabastamiseks parlamendi kontrolli alt ja valitsuse kompetentsi laiendamise õigustamiseks. Lõpuks tuleb ta vastukaalude printsiibi alusel järeldusele, et valitsusel peab olema õigus parlamendi tegevuse kontrollimiseks.

Ka prantsuse autor Duverger tuleb järeldusele, et valitsuse tegevuse kontrollimise õigus ei või kuuluda parlamendile. Kritiseerides Prantsusmaa 1946.a. konstitutsiooni, tuleb ta järeldusele, et parlamendile antud õigus valitsuse tegevuse kontrollimiseks olevat viinud selleni, et parlament olevat üle võtnud paljud valitsuse ülesanded ja teinud sellega võimatuks valitsusel oma ülesannete eduka lahendamise. See olevatki teinud paratamatuks uue, 1958.a. konstitutsiooni vastuvõtmise. Nende ebaõigete väidetega püütakse panna parlamendi süüks reaktsiooniliste valitsevate ringkondade poolt organiseeritud sagedasi valitsuskriise ja sellega õigustada 1958.a. ilmselt reaktsioonilise konstitutsiooni vastuvõtmist.

Inglise autor J.Jennings, õigustades valitsuse kompetentsi laiendamist, väidab, et parlamendi ülesandeks ei olevat mitte otsene valitsemine, vaid ühiskondliku arvamuse kujundamine.[1] Tegelikuks riigi juhtijaks ja poliitika

---

[1] J. J e n n i n g s . Cabinet. Government. Cambridge, 1959, p.472.

teostajaks olevat valitsus-kabinet ministeeriumide kaasabil. Tema arvates olevat parlamendi tegevuses peamine see, et seal peetud kõned ja nende vastukajad aitavad kujundada maal ühiskondlikku arvamust. Teiselt poolt aga väljendavad ka parlamendis peetud kõned juba maal kujunenud ühiskondlikku arvamust ja aitavad kaasa selleks, et valitsus saaks seda arvestada. Üldsuse poolt valitsuse tegevuse mõjutamise vahendina ülistab ta eriti peaministrile ja valitsusliikmetele parlamendi saadikute poolt esitatud küsimusi.

Valitsevad kodanlikud ringkonnad, püüdes igati vähendada parlamendi kompetentsi, ei ole siiski nõus tema täieliku likvideerimisega. Parlamendi täielik likvideerimine oleks üldsusele selgeks tõendiks riigi üleminekust autoritaarsele, antidemokraatlikule režiimile, mis kutsuks välja teravad protestid ja demokraatlike jõudude väljaastumised. Üldsusel on väga selgelt meeles see, kuidas parlamendi faktilise likvideerimisega kaasnes Saksamaal, Itaalias, Hispaanias ja Portugalis fašistliku diktatuuri kehtestamine ja kodanike põhiõiguste ning vabaduste likvideerimine.

Säilitades parlamendi ja ülistades parlamentlikku korda püüavad valitsevad kodanlikud ringkonnad veenda üldsust selles, et rahval on võimalus osa võtta riigivõimu teostamisest ja sellega ühes ka valitsuse tegevuse suunamisest. Prantsuse autor R.Aron väidab otseselt, et parlament on vajalik keskmisele kodanikule mulje loomiseks, et "valitsus ei võta vastu oma otsuseid mitte üksi, vaid rahvaesindaja-

te heakskiitmisel."[1]

Parlamendikultusega püütakse ülistada kodanlikku demokraatiat ja samaaegselt nõrgendada töötavate hulkade revolutsioonilist võitlust. Väited, nagu rahvahulkade esindajad võtaksid parlamendi kaudu osa riigivõimu teostamisest, on täiesti ekslikud.

Piiratud valimisõigus ja parlamendi komplekteerimise antidemokraatlikud põhimõtted kindlustavad selle, et parlamenti pääsevad peamiselt suurkodanluse esindajad. Enamiku kodanlike riikide parlamentide koosseisus ei ole senini veel ühtegi tõelist rahva esindajat. Paljudes maades on töötavad hulgas siiski suutnud saata oma esindajad parlamenti (Prantsusmaa, Itaalia, Soome jne.). Kuid praegu on nad võrreldes kodanlike parteide esindajatega arvulises vähemuses ega suuda oluliselt mõjutada parlamendi ja valitsuse tegevust. Seepärast on tänapäeval enamikus kodanlikes riikides ka parlamendid oma piiratud kompetentsiga valitsevate monopolistlike ringkondade poliitika elluviijaks."Monopolistlik kapital, olles täielikult enda kätte haaranud põhilised materiaalsed vahendid, ei jaga kellegagi poliitilist võimu", märgitakse NLKP programmis. "Ta on kehtestanud oma diktatuuri - vähemuse diktatuuri enamuse üle, kapitalistlike monopolide diktatuuri ühiskonna üle."[2]

---

[1] Raymond A r o n . France. The new Republic. London, 1960, p. 68.

[2] Nõukogude Liidu Kommunistliku Partei programm. Tallinn, 1961, lk.31.

Vaadeldes konstitutsioone näeme siiski, et enamiku kodanlike maade konstitutsioonid annavad parlamendile kui valitud esindusorganitele väga laia kompetentsi, mida võiks kasutada kogu riikliku ja ühiskondliku korra demokraatlikuks ümberkorraldamiseks. Praegu ei saa neid laiu volitusi kasutada rahvahulkade huvides sellepärast, et konstitutsioonist mööda minnes on suur osa parlamendi volitustest faktiliselt üle antud valitsusele. Teiselt poolt takistab nende õiguste kasutamist rahva huvides veel see, et parlamendi saadikute enamuse moodustavad reaktsiooniliste monopolistlike ringkondade esindajad, kes parlamenti kasutavad oma huvides. Olukord muutuks täielikult, kui muutuks parlamendi sotsiaalne koosseis ja parteiline kuuluvus. Kui parlamendis oleks enamus töötavatel hulkadel, siis võiks ta kujuneda väga tõhusaks organiks nende poliitika elluviimisel. Eelnimetatud seisukohti arvestades ongi töötavad hulgad sõjajärgsel perioodil seadnud oma kõige tähtsamaks poliitiliseks ülesandeks tugeva rahvarinde loomise kõigi demokraatlike jõudude osavõtul, selle kaasabil saadikukohtade enamuse saavutamise parlamendis ja parlamendi muutmise töötavate hulkade poliitika elluviijaks. Saadikukohtade enamuse saavutamisel parlamendis võib see töötavatele hulkadele muutuda sotsialistlikku revolutsiooni elluviivaks organiks.

Seda võimalust näitasid sõjaeelsed sündmused kodanlikes Balti riikides, kus töötavad hulgad kommunistlike parteide juhtimisel, saavutanud saadikukohtade enamuse parlamendis, teostasid parlamentlikul teel ülemineku sotsialis-

mile. Pärast sõda toimusid parlamentlikul teel rahvademokraatlikud revolutsioonid ja üleminek sotsialismile ka Kesk- ja Kagu-Euroopa maades.

Arvestades sellist riikide praktikat ja muudatusi, mis toimusid kodanlikes maades poliitiliste jõudude vahekordades demokraatlike jõudude kasuks, tuldi NLKP XX kongressil järeldusele, et tänapäeval on kujunenud võimalus "kasutada parlamentlikku teed üleminekuks sotsialismile". Sellist võimalust tunnustasid ka NLKP XXI ja XXII kongress ning partei programm. Programmis märgitakse, et rahvahulkadel kodanlikes maades on võimalik "saavutada kindel enamus parlamendis, muuta parlament kodanluse klassihuvide teenimise tööriistast töötavat rahvast teenivaks tööriistaks, arendada laialdast massilist võitlust väljaspool parlamenti, murda reaktsiooniliste jõudude vastupanu ja luua vajalikud tingimused sotsialistliku revolutsiooni rahulikuks läbiviimiseks."[1]

Kasutada tänapäeval muutunud poliitiliste jõudude vahekorra tulemusena võimalust teostada parlamentlikul teel üleminek sotsialismile, tunnustatakse ka 1957., 1960. ja 1969.a. Moskvas toimunud kommunistlike ja töölisparteide esindajate nõupidamisel.[2] Sellise võitlusülesande on endale seadnud kodanlike maade kommunistlikud ja töölisparteid

---

[1] Nõukogude Liidu Kommunistliku Partei programm. Tallinn, 1961, lk.37.

[2] Kommunistlike ja töölisparteide rahvusvaheline nõupidamine. Tallinn, 1969, lk.275.

sõjajärgsel perioodil vastuvõetud uutes programmides. Nende esmaseks võitlusülesandeks on laialdase rahvarinde loomine kommunistlike parteide juhtimisel kõigi demokraatlike jõudude osavõtul, selle kaasabil saadikukohtade enamuse saavutamine parlamendis ja siis juba parlamentlikul teel, ekspropriieerides kapitalistliku eraomanduse ja muutes selle üldrahvalikuks omanduseks, teostada üleminek sotsialismile. Et selline eesmärk on saavutatav, näitasid Tšiili sündmused 1970.a. Tšiili demokraatlike jõudude ühisrinne saavutas parlamendis saadikukohtade enamuse, selle toetusel valiti presidendiks vasakpoolsete jõudude esindaja Salvadore Allende, kes moodustas demokraatlike jõudude esindajaist valitsuse ja alustas parlamentlikul teel üleminekut mittekapitalistlikule arenguteele, mille lõppeesmärgiks on sotsialism. Tšiili eeskujule püüavad järgneda ka teised kodanlikud riigid.

2. PARLAMENDI STRUKTUUR JA MOODUSTAMISE VIIS.

Parlamendi struktuur, moodustamise viis ja ülesanded määratakse kindlaks kas konstitutsioonis või eriseadustes. Eriseaduseks on näiteks Soomes 13.jaanuaril 1928.a. vastuvõetud Eduskunna põhimäärus, mis reguleerib selle moodustamist ja tegevust. Kirjutamata konstitutsiooniga maades, nagu Suurbritannias, reguleerivad paljusid parlamendi tegevusega seotud küsimusi konstitutsioonilised tavad.

Struktuurilt on parlamendid kas ühe- või kahekojalised. Praegu on enamikus kodanlikes maades kahekojalised

parlamendid, mis koosnevad, nagu praktikas nimetatakse, alam- ja ülemkojast. Sellised tinglikud nimetused on antud kodadele sellepärast, et paljude küsimuste arutamine konstitutsiooni alusel peab algama alamkojas ja alles pärast seda antakse see ülemkotta, kus nagu teostuks kontroll alamkojas vastuvõetud otsuste üle.

Parlamentidel ja nende kodadel on erinevad ametlikud nimetused. USA-s on parlamendi nimeks Kongress, alamkojal - Esindajatekoda ja ülemkojal - Senat. Prantsusmaal nimetatakse alamkoda Rahvuskojaks, ülemkoda Senatiks. Itaalias nimetatakse alamkoda Saadikutekojaks, ülemkoda - Vabariigi Senatiks. Suurbritannias kannab alamkoda Kogukondadekoja ja ülemkoda Lordidekoja nimetust. SFV-s nimetatakse alamkoda Bundestagiks (liidupäev) ja ülemkoda Bundesratiks (liidunõukogu). Indias kannab alamkoda Rahvakoja ja ülemkoda Liidukogu nimetust. Jaapanis nimetatakse alamkoda Saadikutekojaks ja ülemkoda Nõunikekojaks. Soomes nimetatakse parlamenti Eduskunnaks, Hollandis - Generaalstaatideks, Taanis - Folketingiks, Norras Storttingiks jne. Erinevatel nimetustel ei ole juriidilist tähtsust ja kõik nimetatud organid, vaatamata erinevatele nimetustele, on parlamentideks ehk kõrgemateks võimuorganiteks õigusteoreetilises tähenduses.

Parlamendid ja nende kojad moodustatakse erinevatel põhimõtetel. Võib siiski öelda, et võrreldes alamkodadega, moodustatakse ülemkojad tunduvalt antidemokraatlikumal põhimõttel ning sellepärast on nad ka saadikute koosseisu poolest reaktsioonilisemad.

Kuigi parlamendid moodustatakse erinevatel põhimõtetel, võime leida riikides teatud ühiseid tunnuseid parlamentide moodustamisel ja selle alusel jaotada riigid ühiste tunnustega gruppideks. Järgnevalt vaatlemegi, lähtudes teatud ühistest tunnustest, parlamentide moodustamist eri riikides, lähtudes just ülemkoja moodustamise viisist.

1. Ülemkoja valivad haldus-territoriaalsed üksused otsestel valimistel (Itaalia, Jaapan).

Itaalia parlamendi ülemkoda - Senat valitakse departemangudest otsestel valimistel. Iga departemang valib ühe senaatori 200 000 elaniku kohta, kuid mitte vähem kui 6 senaatorit. Aquosta org valib ühe senaatori.

Senaatorid valitakse unonominaalsetest valimisringkondadest (valitakse üks saadik), kusjuures valimiseks on nõutav vähemalt 65% valimistest osavõtjate häälteenamus. Kui mõni saadik sellist häälteenamust ei saavuta, rakendatakse proportsionaalset valimissüsteemi. Eluaegselt kuuluvad Senati koosseisu endised presidendid ja 5 presidendi nimetatud saadikut, kel on erilisi teeneid vabariigi ees.

Saadikutekoda valitakse üldistel valimistel. Mõlema koja volitused kestavad 5 aastat, kuid presidendil on õigus valitsuse ettepanekul parlament ennetähtaegselt laiali saata.

Jaapanis valitakse ülemkoda - Nõunikekoda (250 saadikut) 6 aastaks, kusjuures iga 3 aasta järel uueneb 1/2 koja koosseisust. 150 koja saadikut valitakse prefektuuridest (haldus-territoriaalne üksus), 100 saadikut aga kogu riigist. Alamkoda - Saadikutekoda valitakse üldistel valimistel

4 aastaks, kuid monarh võib ta valitsuse ettepanekul ennetähtaegselt laiali saata.

2. Ülemkoja moodustavad kaudsete valimiste teel haldus--territoriaalsed üksused (Prantsusmaal). Prantsusmaal valib ülemkoja - Senati saadikud departemangudes (territoriaalsed üksused) moodustatud valijameeste kolleegium 9 aastaks, kusjuures iga 3 aasta järel uueneb 1/3 Senati koosseisust. Valijameeste kolleegiumi moodustavad departemangu nõukogu (omavalitsusorgan) ja departemangu piirides asuvate linnade nõukogude saadikud ning antud departemangust rahvuskogusse valitud saadikud. Alamkoda - Rahvuskogu valitakse otsestel valimistel 5 aastaks, kuid ta võidakse valitsuse nõudmisel ennetähtaegselt laiali saata.

3. Ülemkoda on osariikide esinduseks (USA, India, SFV, Argentiina, Brasiilia jt.). USA-s valib iga osariik ülemkotta - Senatisse 2 saadikut 6 aastaks, kusjuures iga 2 aasta järel uueneb 1/3 Senati koosseisust. Alamkoda - Esindajatekoda (435 saadikut) valitakse üldistel valimistel osariikidest vastavalt nende elanike arvule. Indias on osariikide poolt Riiginõukokku valitavate saadikute arv (üldse 288) kindlaks määratud konstitutsiooni lisas. Tuleb märkida, et saadikute arv ei ole proportsionaalne osariigi elanike arvuga. Saadikukohtade jaotamisel osariikide vahel on ilmselt eelistatud agraarosariike võrreldes osariikidega, kus on suhteliselt enam töölisi. Liidukogu valitakse 6 aastaks, kusjuures iga 2 aasta järele uueneb 1/3 kogu koosseisust. Saadikud valitakse kaudsetel valimistel osariigi seadusandliku kogu valitavate saadikute poolt. Presidendil on õigus nimetada

12 Riigikogu saadikut isikute hulgast, kel on erilisi teadmisi kirjanduse, kunsti või teaduse vallas või erilisi ühiskondlikke teeneid.

Alamkoda - Rahvakoda valitakse üldistel valimistel 5 aastaks, kuid president võib ta ennetähtaegselt laiali saata valitsuse sellekohase otsuse alusel.

Brasiilias valib iga osariik ülemkotta - Senatisse 3 senaatorit 8 aastaks, kusjuures iga nelja aasta järel uueneb vaheldumisi 1/3 ja 2/3 saadikutest.

Alamkoja - Saadikutekoja valivad üldistel valimistel osariikide ja keskvalitsusele alluvate territooriumide elanikud 4 aastaks. Igal osariigil on Saadikutekojas vähemalt 7 ja territooriumil 1 saadik.

SFV ülemkoda - Bundesrat on samuti osariikide esinduseks, kuid tema moodustamise viis ja volitused erinevad eelvaadelduist. SFV Bundesrati saadikud nimetatakse osariikide (Land) valitsuste poolt vastavalt osariikide elanike arvule (3 kuni 5 saadikut) ja nad täidavad oma ülesandeid kuni ametist vabastamiseni ja nende asemele uute saadikute määramiseni.

Alamkoda - Bundestag valitakse üldistel valimistel otsese valimisõiguse alusel 4 aastaks, kuid ta võidakse ennetähtaegselt laiali saata. Pooled Bundestagi saadikuist (üldse 496 saadikut) valitakse kogu riigi ulatuses moodustatud valimisringkondadest majoritaarse valimissüsteemi alusel suhtelise häälteenamuse põhimõttel. Pooled saadikuist valitakse osariikidest poliitiliste parteide poolt ülesseatud saadikukandidaatide nimekirjade põhjal proport-

sionaalse valimissüsteemi alusel. Kehtib reaktsiooniline 5% reegel, mis lubab valimisest osavõtnud poliitilisel parteil ainult siis saata saadikuid Bundestagi, kui valimisringkondadest valiti vähemalt 3 saadikut Bundestagi, või osariikides saadikukandidaatide nimekirjade alusel hääletas partei kandidaatide poolt vähemalt 5% valijaist.

4. Ülemkoda on feodaalkonna seisuslikuks esinduseks (Inglismaa). Suurbritannia ülemkoja - Lordidekoja saadikuiks on kõigepealt erilise aadlitiiliga isikud (peerid), kelle tiitel ja ka ülemkoja saadikukoht antakse edasi pärimise teel vanemale pojale ja selle puudumisel vanemale tütrele. Pikemat aega ei võimaldatud tiitlipärijatel tütardel osa võtta Lordidekoja tööst, kuid 1963.a. kaotati nimetatud kitsendus ja praegu saavad tiitlipärijad naised ühes tiitliga ka saadikukoha ülemkojas. Lordidekoja reformiga 1958. aastal asutati veel eluaegsete lordide tiitel, kel on õigus osa võtta Lordidekoja tööst kogu eluaeg, kuid kelle tiitel ei ole pärandatav.

Peale eelnimetatute kuuluvad ülemkoja koosseisu eluaegselt veel 16 kuninga nimetatud kohtulordi (kõrgemad kohtunikud), 26 vaimulikku lordi, 7 Põhja-Iirimaa aadelkonna poolt valitud lordi ja 16 Šotimaa aadli poolt kogukondade koja volituste kestuseks valitud lordi.

Alamkoda - Kogukondadekoda (630 saadikut) valitakse üldistel valimistel otsese valimisõiguse alusel 5 aastaks, kuid ta võidakse ennetähtaegselt laiali saata.

5. Ülemkoja nimetab kas täielikult või osaliselt riigipea või ta valivad alamkoja saadikud (Kanada, Iraan, Is-

land, Norra). Kanadas nimetab kindralkuberner peaministri ettepanekul ülemkoja - Senati saadikud. Esialgu nimetati nad eluajaks. 1965.a. vastuvõetud seaduse alusel täidavad nimetatud senaatorid edaspidi oma ülesandeid kuni 75-aastaseks saamiseni.

Alamkoda valitakse üldistel valimistel otsese valimisõiguse alusel 5 aastaks, kuid võidakse kindralkuberneri poolt valitsuse otsuse alusel ennetähtaegselt laiali saata.

Iraanis nimetab monarh (šahh) poole ülemkoja - Senati koosseisust, poole valivad valijamehed. Senat valitakse 6 aastaks, kusjuures 3 aasta järele uueneb 1/2 Senati koosseisust.

Alamkoda - Medžlis valitakse üldistel valimistel otsese valimisõiguse alusel 4 aastaks, kuid ta võidakse ennetähtaegselt laiali saata.

Norras valivad parlamendi - Storttingi saadikud (150 saadikut) endi hulgast ülemkoja - Lagtingi (38 saadikut). Ülejäänud saadikud moodustavad alamkoja - Odelstingi.

On tehtud katseid ülemkoja moodustamiseks teatud kutsealade esindusena. 1969.a. pani Prantsusmaa valitsus tolleaegse presidendi de Gaulle'i otsesel osavõtul taolise senati moodustamise kava rahvahääletusele, kuid see lükati tagasi.

Nagu näeme, moodustatakse parlament väga erinevatel põhimõtetel. Võrreldes alamkojaga toimub ülemkoja moodustamine suhteliselt antidemokraatlikumail põhimõtteil. Ülemkoda on oma õiguslikult seisundilt ka eelistatumas olukorras,

kuna enamikus maades on ta volitused pikemad ja teda ei ole võimalik ennetähtaegselt laiali saata. Antidemokraatlik moodustamise kord kindlustab peamiselt vaid suurkodanluse esindajate pääsemise ülemkotta ja sellega ühes ka koja tegutsemise tema huvides.

Räägitakse ka parlamendi mitteametlikust kolmandast kojast, mida nimetatakse kuluaarideks (inglise keeles - lobby). Eriti tuntud on selline USA Kongressi mitteametlik koda. Selle moodustavad Kongressi juurde saadetud monopolide esindajad, kes isikliku kontakti kaudu saadikutega püüavad saavutada monopole huvitavate seaduste vastuvõtmist või arutamisel olevate seaduseelnõude muutmist monopolide poolt soovitatud kujul. Oma eesmärkide saavutamiseks püüavad monopolistlike ringkondade esindajad kasutada kõikvõimalikke vahendeid (altkäemaksud, tulusad ametikohad jne.).

Kirjanduses märgitakse, et igal aastal läheb monopolide esindajate kaudu miljoneid dollareid Kongressi saadikute taskutesse.

Ühekojalised parlamendid valitakse üldistel valimistel otsese valimisõiguse alusel, mis võimaldab nendesse ka töötavate hulkade esindajate pääsemise (Soome, Rootsi, Taani). Erandiks on Pakistani ühekojalise parlamendi - Rahvuskogu moodustamine, mille valivad üldistel valimistel otsese valimisõiguse alusel valitud valijamehed.

Viimastel aastatel on märgata mõningaid tendentse ühekojalise parlamendi eelistamise suunas, nimelt muudeti Rootsis (1970.a.) varem eksisteerinud kahekojaline parlament ühekojaliseks.

Teatavasti on sotsialistlikes riikides kahekojalise parlamendi moodustamise aluseks elanikkonna paljurahvuseline koosseis ja vajadus esindada eri rahvuste huve parlamendis. Sellist igati õigustatud alust kahekojalise parlamendi moodustamiseks me ei näe kodanlikes riikides. Erinevalt teistest maadest on Suurbritannias ülemkoda feodaalkonna seisuslikuks esinduseks. Vastavalt teoreetilistes töödes esitatud seisukohtadele on teistes kodanlikes maades reaktsiooniliselt meelestatud ülemkoja näol püütud luua erilist organit, mis kontrolliks alamkoja tööd ja takistaks tal valitsevatele ringkondadele mittevastuvõetavate aktide vastuvõtmist. Tuntud USA riigiõiguse eriteadlane J.Bryce õigustab senati olemasolu just selliste eesmärkidega. Ta kirjutab, et senati ülesandeks on "pidurdada rahvaesindajate keevust ja ettevaatamatust alamkojas ja sellega kaitsta valitsust rahva kirgede mõju ja ühiskondliku arvamuse võimalike muutuste vastu."[1]

Inglise autorid N.Wielding ja Ph. Laundy õigustavad kahekojalise parlamendi olemasolu järgmiste argumentidega: "Eelised, mida pakub teine koda, seisnevad selles, et ta loob garantii seaduste liiga kiire vastuvõtmise vastu ja annab võimaluse iga alamkoja poolt vastuvõetud seaduseelnõu igakülgseks arutamiseks ja parandamiseks, enne kui see muutub seaduseks."[2] Kuid toodud argumendid ei ole kahjuks

---

[1] Д. Б р а й с . Американская республика. I. M., 1889, стр. 120.

[2] N. W i e l d i n g , Ph. L a u n d y . An Encyclopaedia of Parliament. London, 1958, p.30.

kooskõlas kodanlike riikide parlamendipraktikaga.

Nagu allpool täpsemalt näeme, ei kindlusta kahekojaline parlament sugugi seaduseelnõu igakülgset arutamist ja tema seisukohtade redigeerimist ning täpsustamist. Sagedaseks nähtaks on just see, et ülemkojad lükkavad tagasi alamkoja poolt vastuvõetud rahvahulkade huve ja vajadusi arvestavad seaduseelnõud, näidates sellega, et nad on reaktsiooni kantsid ja reaktsioonilise suurkodanluse huvide esindajad.

Seepärast nõuavad ka demokraatlikud jõud ülemkodade likvideerimist ja ühekojaliste parlamentide loomist. Üldistel valimistel otsese valimisõiguse alusel ühekojaliste parlamentide loomine, antidemokraatlikul printsiibil kahe- ja kolmeastmeliste valimiste või nimetamise teel moodustatavate ülemkodade likvideerimine laiendaks tunduvalt demokraatlike jõudude võimalusi oma esindajate saatmiseks parlamenti ja ka selle ärakasutamiseks oma huvides.

Esimese istungjärgu algul valivad kojad oma esimehe kas kogu volituste kestuseks või teatud ajaks. Üksikutes maades (USA, India, Argentiina, Brasiilia jt.) on ülemkoja esimeheks asepresident, kuid tal on hääleõigus ainult siis, kui mõne küsimuse otsustamisel saadikute hääled pooleks langevad. Sellisel juhul otsustab küsimuse koja juhataja (asepresidendi) hääl. Suurbritannias nimetab Lordidekoja esimehe ametisse kuningas valitsuse ettepanekul. Esimees juhatab koja istungeid ja ka muud jooksvat asjaajamist. Inglismaal, USA-s ja Suurbritannia dominioonides nimetatakse alamkoja juhatajat speakeriks. Ta on väga laiade vo-

litustega ametiisik, kes annab sõna, võib selle ära võtta, sõnavõtu katkestada, määrab kindlaks seaduseelnõude iseloomu ja nende arutamise korra, viib läbi arutatavais küsimustes hääletamise jne. Speakeri laiu volitusi näitab see, et ainult tema juhtimisel saab koda tegutseda kojana, arutada vastavalt kodukorrale küsimusi ja võtta vastu otsuseid. Speakeri puudumisel saab koda tegutseda ainult koja komisjonina. Selleks, et speaker saaks igati erapooletult juhatada koja tööd, on Suurbritannias välja kujunenud eriline tavaõiguslik norm. Nimelt pärast alamkoja volituste lõppemist valimisringkonnas, kus speaker seab üles oma kandidatuuri, ei sea ükski teine partei üles oma saadikukandidaate ja vastavalt valimisõiguse eeskirjadele loetakse ta valituks parlamenti ilma hääletamiseta.

Peale juhataja valimise moodustavad kojad ka koja juhatuse - büroo, mis juhataja juhtimisel valmistab ette istungjärgud, vormistab vastuvõetud dokumendid ja teostab muud jooksvat asjaajamist. Büroo moodustatakse kas ainult enamuspartei esindajaist nagu Suurbritannias või kuuluvad tema koosseisu ka teiste parteide esindajad. USA-s peavad büroos olema esindatud mõlemad suured kodanlikud parteid, nii vabariiklased kui ka demokraadid, kusjuures enamusparteil on büroos siiski rohkem esindajaid.

Koja töö hõlbustamiseks ja küsimuste arutamise kiirendamiseks moodustatakse kodade koosseisus mitmed alatised komisjonid. Komisjonide arv, nende nimetused ja ülesanded määratakse kindlaks koja kodukorras. Nende arv üksikutes maades on erinev, ulatudes 5 (Soome) kuni 40 (SFV).

Komisjonid moodustatakse erinevatel põhimõtetel. Suurbritannia alamkojas moodustatakse komisjonide komplekteerimiseks eriline valikukomitee, mille koosseisu kuulub 11 saadikut, neist 6 valitsevast ja 5 opositsioonis olevast parteist. Komitee koosseisu nimetavad parteide liidrid. Üldreeglina on kõigil suurematel poliitilistel fraktsioonidel õigus osa võtta komisjonide tööst. SFV-s kuulub selline õigus kõigile fraktsioonidele, kellel on Bundestagis vähemalt 50 saadikut.

Nimetatud põhimõte tuleb kasuks suurtele, mõjukatele kodanlikele parteidele, kuna see võimaldab arvuliselt väikesed parteid, kes alles alustavad tegevust, komisjonidest välja jätta.

Arutatavate küsimuste iseloomu poolest võime komisjonid jaotada kahte suurde gruppi. Esiteks komisjonid, mis arutavad kojas vastuvõtmisele kuuluvaid seaduseelnõusid ja rahvusvahelesi lepinguid, ja teiseks komisjonid, mis arutavad otseselt antud koja tööga seotud küsimusi, nagu: mandaatkomisjon, kodukorrakomisjon, distsiplinaarkomisjon jt.

Seaduseelnõude ettevalmistamisega seotud komisjonideks on tavaliselt: s e a d u s e e l n õ u d e , e e l a r v e - , v ä l i s a s j a d e , k a u b a n d u s e - - t ö ö s t u s e , h a r i d u s - , p õ l l u m a - j a n d u s - jt. komisjonid.

Nagu eespool nimetatud, on komisjonid kodade abiorganiteks, mis redigeerivad, täpsustavad seaduseelnõusid ja

sellega ühes püüavad kiirendada nende arutamist ja vastuvõtmist kojas. Kuid üksikutes maades (näiteks USA-s) on komisjonide kompetents väga lai. Komisjonid võivad täielikult sisuliselt muuta parlamendile arutamiseks esitatud seaduseelnõusid, arutamise pikemaks ajaks edasi lükata ja seaduseelnõu koguni kalevi alla panna, muidugi, kui seda nõuavad valitsevad ringkonnad. Tavaliseks nähteks on USA Kongressis, et talle arutamiseks esitatud seaduseelnõu muudetakse komisjonis tundmatuseni.

Presidentaalsetes riikides, kus valitsuse liikmed otseselt parlamendis esineda ei saa, on komisjonid kohaks , kus parlamendi saadikud kohtuvad valitsuse liikmetega ja sellega võtavad otseselt osa parlamendi tööst. Arusaadavalt püüavad valitsuse liikmed monopolistlike ringkondade huvides mõjutada komisjonide tööd ja saavutada seaduseelnõude muutmist ja täiendamist neile vajalikus suunas.

Seoses kodanlikes riikides ilmneva fašiseerimisprotsessiga on moodustatud parlamendi kodade koosseisus komisjonid, kelle ülesandeks on kodanike meelsuse jälgimine ja sellega võitluse arendamine demokraatlike vaadete vastu . Selliseks komisjoniks on näiteks USA Senati koosseisus moodustatud lojaalsuse kontrolli komisjon, mis peab kontrollima kodanike lojaalsust kehtivasse korda ja valitsuse poliitikasse. Komisjoni otsuse alusel vallandatakse igal aastal tuhanded riigiametnikud, õpetajad, teadlased jt. lihtsalt sel põhjusel, et nad kritiseerivad valitsuse agressiivset poliitikat.

Peale alatiselt tegutsevate komisjonide moodustavad kojad mitmeid ajutisi komisjone erinevate küsimuste lahendamiseks. Selliseid komisjone moodustatakse tavaliselt valitsuse ja selle allasutuste tegevuse kontrollimiseks jm.

Peale kodade ametlike komisjonide on poliitilistel fraktsioonidel veel oma komisjonid eesotsas fraktsiooni liidriga, kes juhatavad ja kontrollivad vastava partei saadikute tegevust. Need valmistavad ette sõnavõtud seaduseelnõude toetamiseks või nende kritiseerimiseks, teevad ettepanekuid seaduseelnõude täiendamiseks ja muutmiseks ja kooskõlas vastava partei juhatuse seisukohaga kindlustavad kas seaduseelnõu toetamise või sellele vastuhääletamise fraktsiooni poolt. Allumine fraktsiooni juhatusele kindlustatakse parteilise distsipliiniga. Taolised komisjonid võivad kanda teinekord erinevaid nimetusi. Näiteks konservatiivide fraktsiooni Suurbritannia alamkojas nimetatakse asutamise aja järgi 1922.a. komiteeks.

Komisjonid, nagu nimetatud, on koja abiorganiteks, mis valmistavad ette küsimusi lõplikuks otsustamiseks koja plenaaristungil. Erandi moodustab siin Itaalia parlament, kus kodade koosseisus proportsionaalselt eri poliitiliste parteide saadikute arvule moodustatakse erilised seadusandlikud komisjonid. Komisjonid võivad vastu võtta seaduseelnõusid ja need esitada presidendile kinnitamiseks, ilma et seaduseelnõu tuleks arutusele koja plenaaristungil. Ainult sel juhul, kui seda nõuab valitsus, 1/10 koja koosseisust või 1/5 komisjoni koosseisust, antakse komisjonis arutamisel olev seaduseelnõu üle vastavale kojale kas arutamiseks

või kinnitamiseks. Kuid sellisel lihtsustatud viisil ei või vastu võtta konstitutsioonilisi seadusi, valimisõigust, seadusi, mis delegeerivad valitsusele seadusandliku õiguse , eelarvet ja seadusi, mis ratifitseerivad rahvusvahelisi lepinguid.

Nimetatud instituudi loomisega püüdsid valitsevad ringkonnad ilmselt luua võimalust reaktsiooniliste seaduste vastuvõtmiseks avalikkuse eest varjatult, sest üldsus pöörab tavaliselt komisjonide tööle palju vähem tähelepanu.

Kuid praegu kodanlus ei saa kasutada komisjoni sellel eesmärgil, sest kommunistlikul parteil on rohkem kui 1/10 alamkoja saadikuist, mistõttu ta võib alati nõuda komisjonis arutamisel oleva küsimuse üleandmist kojale. Komisjon on tegutsenud väga edukalt, võttes vastu ajavahemikul 1958 -1963 639 seadust, samal ajal, kui parlamendi kojad võtsid vastu vaid 63.

3. PARLAMENDI KOMPETENTS.

Parlamendi kompetentsi kindlaksmääramine on suure poliitilise ja praktilise tähtsusega küsimus, kuna sellega määratakse kindlaks parlamendi osa riigivõimu teostamisel ja eraldatakse tema ülesanded teiste riigiorganite omast. Selle küsimuse täpne praktiline ja teoreetiline lahendamine võimaldab vältida kollisioone eri riigiorganite tegevuses ja tagab kogu riigiaparaadi häireteta funktsioneerimise. Kuid ka selle küsimuse vaatlemisel näeme tunduvat eri-

nevust konstitutsioonide sõnastuse ja tegeliku elu vahel. Valitsevad kodanlikud ringkonnad, piirates mitmesuguste mittekonstitutsiooniliste võtetega parlamendi võimu, on tegelikult paljud konstitutsiooni alusel parlamendile kuuluvad ülesanded üle andnud valitsusele. Sellega ühes ei saa me õige pildi saamiseks parlamendi tegelikust kompetentsist lähtuda ainult konstitutsiooni sätetest, vaid peame üksikasjalikult tutvuma ka parlamentide praktikaga. Ainult see võimaldab meil kindlaks määrata parlamendi tegeliku kompetentsi.

Lähtudes konstitutsioonide ja eriseaduste sätetest näeme, et parlamentide kompetents on üldiselt kindlaks määratud kolmel viisil ja nimelt: 1) seadused ei määra üksikasjalikult kindlaks parlamendi kompetentsi (absoluutselt kindlaksmääramata kompetents); 2) seadused määravad täpselt kindlaks parlamendi kompetentsi ja 3) kompetents määratakse kindlaks suhteliselt.

Tüüpiliseks absoluutselt kindlaksmääramata kompetentsiga parlamendiks on Suurbritannia parlament. Inglise autor Taylor väidab, et seaduste vastuvõtmisel on Suurbritannia parlament piiratud vaid "inimlike võimetega". Oma väite kinnitamiseks toob ta 1939.a. parlamendi poolt vastuvõetud seaduse, millega valitsusele anti õigus käsutada kodanike "elu

ja omandit%.[1] Samasugune kindlaksmääramata kompetents on ka Itaalia, Iiri ja Uus-Meremaa parlamendil. Ka nende maade konstitutsioonid ei määra kindlaks küsimuste ringi, mis kuuluvad parlamendi lahendada. Arusaadavalt ei saa olla olukorda, et parlament lahendaks kõik võimalikud küsimused, ja absoluutselt kindlaksmääramata kompetentsi tuleb mõelda vaid selles mõttes, et nimetatud küsimusi ei ole lahendatud konstitutsioonis ja eriseadustes.

Tegelikult kujunevad parlamendi praktikas seisukohad, milles määratakse kindlaks küsimuste ring, mis kuulub parlamendi lahendamisele.

Kindlaksmääratud kompetentsiga on USA, Prantsusmaa , Brasiilia jt parlamendid. USA konstitutsiooni 1. artikli 8. osas loetletakse küsimused, mis kuuluvad Kongressi reguleerimisele seadusandlikus korras. Sama artikli 9. osas loetletakse küsimused, millega Kongress ei või tegelda ja mida lahendavad osariigid nende seadusandlike organite poolt vastuvõetud seadustega. Kuid konstitutsioonis antud loetelu ei ole kaugeltki ammendav ning sellepärast tekivad praktikas küsimused, mille suhtes on raske vastata, kas nimetatud küsimuse lahendamine kuulub Kongressi kompetentsi või mitte. Nimetatud probleemi lahendamiseks on doktriinis ja Kongressi praktikas kindlaks määratud nn. arvatav kompetents, milles antakse küsimuste loetelu, mis konstitutsiooni üldseisukohtadest lähtudes peaksid samuti kuuluma Kong-

---

[1] E. T a y l o r . The House of Commons at Work. London, 1958, p. 128, 129.

ressi kompetentsi.

Osariikide seadusandlikele organitele kuulub sellega nn. ülejääv kompetents, s.o.: küsimused, mis otseselt ei ole antud või mida doktriinis ja praktikas väljendatud seisukohtadega ei anta föderaalparlamendi lahendada. Praktika on läinud föderaalparlamendi kompetentsi laiendamise toetamisele, tunnustades vaieldavates küsimustes föderaalseaduste prioriteeti osariikide seaduste suhtes.

Prantsusmaa konstitutsioon (art. 34) loetleb küsimused, mida reguleerib parlament seadustega. Nendeks on: poliitilised õigused ja garantiid, mis antakse kodanikele nende avalike õiguste teostamiseks; kitsendused, mis kehtestatakse kodanike isikule ja nende omandile rahvusliku kaitsega; kodakondsus, tsiviilõiguslik seisund, õigus ja teovõime, abielu, perekond, pärimine, kinkimine; kuritegude ja üleastumiste ning karistuste kindlaksmääramine, kriminaalprotsess, amnestia, uute justiitsorganite moodustamine ja kohtuametnike õigusliku seisundi kindlaksmääramine; maksude määramine, raha väljaandmine, valimisõigus, avalike asutuste moodustamine jm. Kuid antud loetelu ei ole ammendav ja konstitutsioon lubab parlamendi seadusandlikku kompetentsi täpsustada ja täiendada konstitutsioonilise seadustega.

Prantsusmaal lahendab parlamendi kompetentsi mittekuuluvad küsimused valitsus (art. 37). Võrreldes eelmise, 1946. aasta konstitutsiooniga, on 1958.a. konstitutsioonis antud parlamendi kompetents kitsam. Sellega kuuluvad paljud varem parlamendi kompetentsi kuulunud küsimused nüüd valitsu-

se lahendamisele. Valitsuse kompetents laieneb veelgi sellega seoses, et varem vastuvõetud seadused, mis reguleerivad praegu valitsuse kompetentsi kuuluvaid küsimusi, kuuluvad samuti muutmisele valitsuse aktidega. 1962.a. näiteks muudeti valitsuse dekreediga "Tervishoiukoodeksit", mille varem oli parlament vastu võtnud seadusena.

Kuid ka nende küsimuste suhtes, mis konstitutsiooni alusel kuuluvad parlamendi kompetentsi, esineb erandjuhte, mis võimaldavad nende reguleerimist valitsuse aktidega. Näiteks kui parlament 70 päeva jooksul ei võta vastu valitsuse poolt esitatud finantsseadust, võib konstitutsiooni alusel (art. 47) need aktid kehtestada presidendi dekreediga.

Suhtelise kompetentsiga parlamendid esinevad föderatiivsetes riikides (SFV, India). Nendes konstitutsioonides antakse teatud küsimused ühelt poolt föderaalparlamendi ja teiselt poolt osariikide seadusandlike organite lahendada. Kuid peale nende loetletakse konstitutsioonides veel küsimused, mida seadusandlikus korras võivad reguleerida nii föderaalparlament kui ka osariigid (konkureeriv kompetents). SFV konstitutsiooni (art. 74) alusel võib kuuluda nii föderatsiooni kui ka osariikide kompetentsi: tsiviil-, kriminaalõigus, kohtukorraldus, kohtupidamine, advokatuur, notariaat, juriidiline nõuanne, aktid tsiviilseisundi kohta , liitude asutamine, välismaalaste õiguslik seisund jt. Konstitutsiooni (§ 72, p. 1) alusel võivad osariigid konkureerivasse kompetentsi kuuluvaid küsimusi reguleerida seadustega ainult siis, kui föderatsioon ei võta nimetatud küsimuses vastu seadust. Sellest järeldub, et vastuolude korral

föderaal- ja osariikide seaduste vahel tunnustatakse föderaalseaduste prioriteeti.

Indias (art. 251) on osariikide õigused konkureerivasse kompetentsi kuuluvate küsimuste reguleerimiseks seadustega mõningal määral laiemad. Konstitutsiooni alusel võib iga osariigi seadusandlik organ neid küsimusi reguleerida seadustega, kuid tingimusel, et juhul, kui hiljem föderaalparlament võtab samas küsimuses vastu seaduse, tunnustatakse föderaalseaduste prioriteeti.

4. PARLAMENDI LIIKMETE ÕIGUSLIK SEISUND.

Parlamendi liikmeid kodanlikes maades vaadeldakse konstitutsioonide ja ka literatuuris esitatud seisukohtade alusel mitte vastava valimisringkonna valijate, vaid kogu rahva esindajatena. Sellekohane seisukoht leiab otsese väljenduse mitmes kodanliku riigi konstitutsioonis. Näiteks SFV konstitutsiooni alusel (art. 38, p.1) saadikud "on kogu rahva esindajateks, kes ei ole seotud mingite käskude ja ülesannetega, vaid alluvad ainult oma südametunnistusele." Itaalia konstitutsioonis (art. 67) on öeldud: "Iga parlamendiliige esindab rahvust ja täidab oma ülesandeid ilma kohustusliku mandaadita." Prantsusmaa konstitutsiooni kohaselt on iga "imperatiivne mandaat kehtetu" (art. 27).

Sellist seisukohta kasutatakse teoorias ja praktikas saadiku vabastamiseks valijate pideva kontrolli alt ja valijailt võimaluse võtmiseks tühistada saadikule antud mandaat sel juhul, kui ta ei täida oma ülesandeid.

Saadikule kui kogu rahva esindajale ei saa teda valinud isikud õiguslikult anda mingeid täiendavaid korraldusi ega tema käest ka aru pärida tehtud töö kohta. Selline täielik sõltumatus on praktikas siiski mõeldamatu. Saadik on otseselt sõltuv monopolistlikest ringkondadest, kes finantseerisid valimiskampaaniat ja aitasid tal parlamenti pääseda. Ta ei või neid ignoreerida ja nende soove mitte arvestada, kui ta järgmistel valimistel vajab veel nende toetust. Kuid ta ei või täielikult ignoreerida ka valijaid, sest nendest oleneb järgmistel valimistel, kas ta valitakse uuesti parlamenti või mitte.

Parlamendi liige kodanlikes maades on riigiametnik , kes oma ülesannete täitmise eest saab küllaltki kõrget palka, mis teeb saadikukoha tulutoovaks ja ihaldatavaks. Et teha saadikut sõltumatuks teistest asutustest ja organisatsioonidest, on tal keelatud olla muul tasulisel ametikohal nii riigi- kui ka erateenistuses, välja arvatud mõnes riigis ministri ametikoht. Kuid mõnes riigis (näiteks Inglismaal) kaotab saadik ministriks nimetamisel oma mandaadi . Nimetatud nõude täitmist erafirmade suhtes ei kontrollita väga rangelt ja tavaliseks nähteks on, et saadikud jätkavad erafirmade juhtimist direktoritena või juhatuse liikmetena.

USA-s kehtib nõue, et Kongressi liiget ei saa isegi pärast volituste lõppemist nimetada ametikohale, mis loodi tema kongressiliikmeks oleku ajal.

Edukaks oma ülesannete täitmiseks kindlustatakse saadikule eriline õiguslik kaitse, mida nimetatakse immuniteе-

diks. Selle alusel saab parlamendi liiget tema volituste kestel võtta kohtulikule vastutusele ainult parlamendi vastava koja nõusolekul. Nõusoleku andmine parlamendi liikme vastutuselevõtmiseks nõuab tavaliselt väga suurt häälteenamust. Näiteks Soomes ja Rootsis tuleb selline otsus parlamendis vastu võtta 5/6 häälteenamusega. Enamikus riikides kuulub taoline immuniteet saadikule nii parlamendi istungjärgu ajal kui ka selle vaheajal. Osas riikides lubatakse parlamendi istungjärgu vaheajal liiget arreteerida, kuid nõutakse sellest viivitamatut teatamist vastavale parlamendi kojale. Järgmise istungjärgu algul, kui ta peab seda vajalikuks, võib koda nõuda arreteeritud liikme vabastamist. Üksikutes riikides tehakse erand sel juhul, kui parlamendi liige tabatakse kuriteo toimepanemise kohalt. Näiteks SFV konstitutsioon (art. 46, p. 2) lubab arreteerida saadiku juhul, kui ta tabatakse kuriteo toimepanekult või sellele järgneval päeval. Kuid Bundestag võib igal ajal nõuda jälitamise lõpetamist ja saadiku vabastamist.

Immuniteet parlamendi liikme ülesannete täitmise ajal toimepandud kuriteo suhtes kestab ka pärast volituste lõppemist. Saadik ei vastuta hääletamise ega ka parlamendis tehtud avalduste eest, välja arvatud vaid distsiplinaarvastutus laimavate avalduste ja vääritu käitumise eest. Ta vastutab ka parteilise distsipliini alusel juhul, kui ta ei täida fraktsiooni juhatuse poolt antud direktiive. Sagedaseks nähteks on saadikute väljaheitmine parteist sellega seoses, et nad ei täitnud fraktsiooni juhatuse korraldusi teatud seaduseelnõu kas poolt- või vastuhääletamise suhtes

5. PARLAMENDI TEGEVUS.

Parlamendi tegevus toimub põhiliselt istungjärkudel. Aastas on ette nähtud kaks (mõnes riigis üks) korralist istungjärku. Kuid möödapääsmatu vajaduse korral võidakse parlament kokku kutsuda ka erakorralistele istungjärkudele . Pärast parlamendi uue koosseisu valimisi kutsub riigipea , peaminister või endise parlamendi alamkoja esimees (SFV) ta esimesele korralisele istungjärgule. Konstitutsioonides on ette nähtud tähtaeg, mille jooksul parlamendi uus koosseis pärast valimisi peab kogunema esimesele korralisele istungjärgule. Näiteks SFV konstitutsioonis on ette nähtud (art. 39, p.2), et Bundestag koguneb istungjärgule mitte hiljem kui 30 päeva pärast valimisi, kuid mitte varem,kui eelmise koosseisu volitused on lõppenud.

Järgnevad korralised istungjärgud kutsutakse kokku erinevalt. Enamikus riikides kutsub nad kokku riigipea või parlamendi vastava koja esimees. Mõnedes riikides algavad korralised istungjärgud konstitutsioonis kindlaksmääratud ajal ilma eri kutseta. Prantsusmaal 1958.a. konstitutsiooni alusel koguneb parlament sügisel korralisele istungjärgule oktoobrikuu esimesel teisipäeval ja istungjärk peab lõppema hiljemalt detsembrikuu kolmandal reedel. Kevadine korraline istungjärk algab aprillikuu viimasel teisipäeval ega või kesta enam kui kolm kuud. Üksikutes maades kutsub parlamendi korralised istungjärgud kokku riigipea konstitutsioonis ettenähtud ajal. Norras näiteks kutsub

kuningas parlamendi igal aastal korralisele istungjärgule 10.jaanuarile järgneval esimesel argipäeval.

Erakorralised istungjärgud võib kokku kutsuda riigipea, peaminister, vastava koja esimees või teatud arv koja saadikuid (1/5; 1/3 saadikuist).

Tavaliselt algavad ja lõpevad parlamendi mõlema koja istungid ühel ajal. Kui erakorralisele istungjärgule koguneb üks koda, siis koguneb selleks ka teine koda. Ainult üksikutes maades, näiteks Indias võivad kodade istungjärgud toimuda eri aegadel, ja juhul, kui alamkoda on ennetähtaegselt laiali saadetud, võib ülemkoda möödapääsmatu vajaduse korral üksi seadusi vastu võtta.

Kodanlike riikide praktikas ilmnevad tendentsid parlamendi tegevuse väga rangeks piiramiseks. Nagu eespool + nägime, võivad Prantsusmaal parlamendi korralised istungjärgud kesta maksimaalselt kuus kuud. Konstitutsioonis on ette nähtud veel erakorraliste istungjärkude kokkukutsumine peaministri ja koja saadikute enamuse poolt, kuid need ei või kesta enam kui 12 päeva. Valitsevad ringkonnad, piirates parlamendi istungjärgu kestust, pikendavad seda aega, mille jooksul valitsus võib teostada täidesaatvat võimu ilma igasuguse parlamendipoolse vahelesegamiseta. Parlament, minnes istungjärgu vaheajale, delegeerib valitsusele seadusandliku õiguse. Lühendades istungjärkude kestust, saab valitsus sellega ühes rohkem võimalusi parlamendi seadusandliku tegevuse koondamiseks enda kätte.

Monarhistlikes riikides algab parlamendi korraline istungjärk kuninga troonikõnega, milles määratakse kind-

laks parlamendi peamine seadusandlik tegevus eeloleval istungjärgul. Parlamentaarsetes riikides koostab troonikõne peaminister ja väljakujunenud tava kohaselt ei või monarh seda muuta ilma valitsuse nõusolekuta. Presidentaalsetes riikides algab parlamendi korraline istungjärk presidendi läkitusega, milles informeeritakse parlamenti olukorrast riigis ja tehakse samuti ettepanekuid teatud otsuste vastuvõtmiseks.

Kojad on otsustusvõimelised, kui kohal on vähemalt pool saadikuist. Üksikutes maades nõutakse koja tegutsemiseks väiksema arvu saadikute kohalolekut. Indias on kojad otsustusvõimelised, kui kohal on vähemalt 1/10 koja koosseisust. Suurbritannias on Kogukondadekoda otsustusvõimeline, kui kohal on vähemalt 40 saadikut, Lordidekoda võib tegutseda kojana, kui kohal on vähemalt 3 lordi, otsustusvõimeline on ta 30 lordi osavõtul.

Küsimuste arutamine ja aktide vastuvõtmine võib toimuda mõlemas kojas eraldi või ka kodade ühistel istungitel.

Parlamendi kojad kinnitavad istungjärgu algul istungjärgu päevakorra. Nimetatud küsimuse lahendamine on tavaliselt jäetud kodade kompetentsi. Erandi selles suhtes moodustab Prantsusmaa 1958.a. konstitutsioon, mille alusel valitsus määrab kindlaks seaduseelnõude arutamise järjekorra (art. 48). See on järjekordseks ilmekaks näiteks parlamendile varem kuulunud eesõiguste piiramisest valitsuse poolt. Prantsusmaa parlamendi alamkoja saadikud korraldasid protestiks nende õiguste piiramise vastu koguni streigi, mis on ebatavaliseks nähteks kodanliku parlamendi ajaloos.

Nagu eespool nägime, on üksikute maade parlamentide kompetents küllaltki erinev. Erinev on ka selle kindlaksmääramise viis konstitutsioonides ja eriseadustes. Hoolimata kompetentsi erinevusest võime siiski leida teatud ühiseid tunnuseid, mille alusel võime liigitada parlamentide kompetentsi kuuluvad küsimused. Need on: 1) seadusandlus, 2) valitsuse moodustamine ja teatud kontroll tema tegevuse üle, 3) eelarve kinnitamine, 4) teatud kontroll riigi välissuhete üle ja 5) kohtufunktsioonide teostamine.

Järgnevalt vaatleme üksikasjalikult parlamentide tegevust eelnimetatud ülesannete täitmisel.

a. Seadusandlus.

Parlamendi kompetentsi käsitlusest nähtub, et peamiseks parlamendi ülesandeks on seadusandlus. Suurema osa oma tegevusajast kulutab parlament seaduseelnõude arutamisele ja vastuvõtmisele. Paljude kodanlike riikide konstitutsioonid annavad seadusandluse parlamendi ainukompetentsi. Itaalia konstitutsioonis (art. 70) on näiteks öeldud: "Seadusandlikku funktsiooni teostavad koos parlamendi mõlemad kojad." Prantsusmaa konstitutsiooni alusel: "Seadused võtab vastu parlament."

Selletaolised sätted säilivad konstitutsioonides hoolimata sellest, et suur osa parlamendi seadusandlikest eesõigustest, nagu eespool nägime, on üle läinud valitsusele.

Seadusandlikku protseduuri reguleerivad konstitutsi-

oonid ja parlamentide kodukorrad. Vaadeldes nimetatud protseduuri üksikutes kodanlike maade parlamentides, näeme, et selles on väga suuri erinevusi. Suuri erinevusi seadusandlikus protseduuris on kahekojalistes parlamentides. Hoolimata erinevustest võime parlamendi seadusandliku tegevuse jaotada eri etappideks. Need on: 1) seaduste algatamine , 2) seaduseelnõude arutamine ja vastuvõtmine, 3) seaduste kinnitamine ja 4) seaduste avaldamine ja jõustumine. Pikk keerukas seadusandlik protseduur pakub valitsevatele ringkondadele väga palju võimalusi seaduseelnõude vastuvõtmise pidurdamiseks, juhul kui seaduseelnõu kuidagi kahjustab valitsevate ringkondade huve. Prantsusmaal näiteks takistasid reaktsioonilised jõud enam kui nelikümmend aastat seaduse vastuvõtmist, mis andis naistele valimisõiguse.Nimetatud seadus võeti vastu alles pärast Teist maailmasõda 1946.a., mil maa poliitiliste jõudude vahekordades olid toimunud ulatuslikud muudatused. Eriti võimaldab keerukas seadusandlik protseduur takistada valitsevatel kodanlikel ringkondadel neile mittemeelepäraste seaduseelnõude vastuvõtmist siis, kui parlamendis on kujunenud demokraatlike jõudude esindus. Kuid see keerukas protseduur võib funktsioneerida küllaltki kiiresti, kui sellest on huvitatud valitsevad ringkonnad. Suurbritannia parlamendis näiteks võeti 1965.a. ühel õhtupoolikul vastu seadus, millega anti sõltumatus Lõuna-Rodeesiale.

Järgnevalt vaatleme lähemalt seadusandliku protseduuri üksikuid etappe ühes nende põhiliste erinevustega, mis esinevad üksikutes riikides.

1. S e a d u s t e a l g a t a m i n e . Seadusandlikuks algatusõiguseks loetakse konstitutsiooni ja eriseaduste alusel teatud riigiorganitele, ametiisikutele ja kodanikele kuuluvat õigust esitada parlamendile arutamiseks seaduseelnõusid. Nagu nimetatud, määratakse seadusandliku algatusõigusega asutuste ja ametiisikute ring kindlaks põhiliselt konstitutsiooniga. Kuid tänapäeval, mil kodanlikud konstitutsioonid on suures osas fiktiivsed, on nimetatud õigus praktikas üle läinud ka asutustele ja isikutele, keda konstitutsioonis ette ei nähta. Sagedasti konstitutsiooni alusel seadusandliku algatusõigusega asutused ja ametiisikud ei tegutse omal algatusel, vaid nende seljataga seisavad varjatult monopolistlikud ringkonnad, kes on huvitatud teatud seaduse vastuvõtmisest ja kelle mõjutusel see algatatakse.

Konstitutsioonide alusel kuulub seadusandlik algatusõigus järgmistele riigiorganitele ja isikutele: 1) parlamendi saadikud, 2) riigipea ja valitsus, 3) spetsiaalsed riigiorganid, 4) teatud arv hääleõiguslikke kodanikke ja 5) osariigid ning kohalikud omavalitsused.

1. P a r l a m e n d i s a a d i k u t e s e a d u s a n d l i k a l g a t u s õ i g u s . Konstitutsioonid ei anna parlamendi kodadele ja kogu parlamendile (ühekojalises parlamendis) seadusandlikku algatusõigust ja seda seepärast, et erinevate poliitiliste fraktsioonide olemasolul oleks sellise õiguse praktiline teostamine äärmiselt raske. Konstitutsioonides räägitakse parlamendi teatud koja seadusandlikust algatusõigusest tavaliselt ne-

gatiivses mõttes, nimelt siis, kui mõnd seaduseelnõu võivad algatada ainult teatud koja saadikud. Näiteks Suurbritannias ja USA-s võib finantsseaduseelnõusid algatada ainult alamkojas. Hollandi konstitutsiooni (art. 127) alusel peab seaduseelnõude arutamine algama alamkojas. SFV-s teostab ülemkoda seadusandlikku algatusõigust valitsuse kaudu ja seaduseelnõude arutamine algab alamkojas.

Parlamendi saadikute seadusandlik algatusõigus kuulub kas igale saadikule või saadikute grupile. Konstitutsiooni ja parlamendi kodukorra alusel kuulub igale saadikule seadusandlik algatusõigus Suurbritannias, Prantsusmaa, USA jt. parlamentides. Sellega ühes võib vormiliselt iga saadik vastava koja kodukorras ettenähtud korras esitada parlamendile arutamiseks tema poolt soovitud seaduseelnõu.

Teistes maades kuulub algatusõigus teatud suurusega saadikute grupile, SFV Bundestagis võib seaduseelnõu esitada vähemalt 15 saadikust koosnev grupp. Jaapani parlamendis nõutakse seaduseelnõu esitamiseks tavaliste seaduste puhul alamkojas vähemalt 20 saadikust ja finantsseaduste puhul 50 saadikust koosnevat gruppi. Jaapani ülemkojas on nimetatud arvud vastavalt 9 ja 20.

Seadusandliku algatusõiguse andmisega parlamendi saadikutele oleks nagu loomulik, et enamiku parlamendis arutusele tulevaist seadustest oleksid algatanud saadikud. Kui vaatleme aga tegelikkust, siis näeme, et üksikute saadikute poolt algatatud seaduseelnõusid on väga vähe. Kodanlikud teoreetikud selgitavad sellist asjaolu seaduseelnõude koostamise teoreetiliste raskustega. Inglise autori Taylori

arvates olevat seaduseelnõu koostamine jõukohane ainult "kvalifitseeritud juristile, kes juba aastaid on spetsialiseerunud taolisele tööle".

Sellised väited ei vasta tegelikkusele. Parlamendi saadikud on kõrgepalgalised riigiametnikud, kes vajaduse korral oleksid võimelised palkama endale kvalifitseeritud nõuandja seaduseelnõude koostamiseks. Põhjus peitud tegelikult üha ulatuslikumalt kodanliku riigi riigiaparaadis ilmnevas tsentraliseerumistendentsis. Rõhuv enamik saadikuid on poliitiliste parteide liikmed, kelle tegevust parlamendis suunab vastava fraktsiooni liider partei juhatuselt saadud direktiivide alusel. Partei juhatuselt saadud direktiivide alusel, tavaliselt valitsevate monopolistlike ringkondade näpunäidetel esitatakse ka seaduseelnõud. Poliitilistele parteidele ja nende koalitsioonidele kuulub saadikukohtade enamus parlamendis, millega nad suunavad kogu parlamendi tegevust saadikute enamuse kaudu.

Sõltumatuid, väljaspool parteisid olevaid saadikuid on tänapäeval äärmiselt vähe. Need saadikud ei saa iseseisvalt kasutada ka neile kuuluvat seadusandlikku algatusõigust, kuna tavaliseks nähteks on, et poliitilised parteid lükkavad saadikute enamusega sellised seaduseelnõud tagasi. Sama saatus tabab ka vähemuses olevate demokraatlike parteide ja nende gruppide poolt esitatud seaduseelnõusid . Sellega on seletatav, miks näiteks Itaalia, Prantsusmaa , Soome ja India parlamendis, kus kommunistlikul parteil on väga tugev esindus, siiski väga harva tulevad arutusele kommunistide poolt algatatud seaduseelnõud.

Konstitutsioonid, andes üldsõnaliselt parlamendi saadikutele seadusandliku algatusõiguse, sisaldavad samal ajal mitmesuguseid erandeid, mis piiravad selle õiguse teostamist. Nagu allpool täpsemalt näeme, on tegelikkuses finantsseaduseelnõude algatamine üle läinud valitsusele ja saadikud võivad esitada ainult parandusi ja täiendusi nende juurde.

Kõige kaugemale saadikutele kuuluva seadusandliku algatusõiguse piiramisel on läinud Prantsusmaa konstitutsioon. Selle alusel (art. 40) ei või saadikud esitada seaduseelnõusid, mille vastuvõtmise tulemusena "vähenevad riigi tulud, luuakse uusi kulutusi, suurenevad kulud". Seega kõik seaduseelnõud, mille vastuvõtmine on seotud riigi finantsidega, millest töötavad hulgad on kõige enam huvitatud (pensionide tõstmine, maksude vähendamine jne.), võib esitada ainult valitsus. Ka valitsuse poolt esitatavate seaduseelnõude arvustamisel, nende täiendamisel ja parandamisel on saadikute õigused äärmiselt piiratud. Konstitutsiooni alusel võivad saadikud valitsuse poolt esitatud seaduseelnõude kohta esitada täiendusi ja parandusi, kuid ainult need pannakse hääletusele, mille kohta valitsus on andnud oma nõusoleku. Seega võivad saadikud valitsuse seaduseelnõusid parandada ja täiendada ainult valitsuse nõusolekul.

Teistes maades ei võeta saadikutelt otseselt finantsseaduseelnõude esitamise õigust, kuid nõutakse, et nad selliste seaduseelnõude esitamisel näitaksid ära ka allika, kust saadakse täiendavad sissetulekud uute kulude kat-

miseks.

Saadikute seadusandlikku algatusõigust piiratakse ka teiste võtetega. Soomes võivad saadikud esitada seaduseelnõusid hiljemalt kuni kella 12-ni uuesti valitud Eduskunna esimese istungjärgu 14.päeval, teistel istungjärkudel kuni 9. päeva kella 12-ni pärast istungjärgu avamist.

Inglismaal antakse saadikutele võimalus seaduseelnõusid esitada ühel päeval nädalas pärast tavalist töö lõppu. Saadikud, kes soovivad esitada seaduseelnõusid, registreerivad end speakeri juures erilises bülletäänis. Edasi oleneb täiesti speakerist, kellele ta annab sõna oma seaduseelnõu esitamiseks. Speaker lähtub selle küsimuse otsustamisel valitsevate ringkondade seisukohast. Sellega ühes saavad saadikud neile antud seadusandlikku algatusõigust väga piiratud ulatuses kasutada. Inglise autori J.Jenningsi väite kohaselt algatavad saadikud vähem kui 1/5 parlamendis vastuvõetud seadustest.[1]

Ka teistes maades jääb nimetatud suhe umbes samaks.

2. V a l i t s u s e s e a d u s a l g a t u s . Eespool juba mainisime, et enamiku kodanlike riikide parlamentides vastuvõetud seadustest algatab valitsus. Valitsusel on võrreldes saadikutega selle ülesande täitmisel suuri ... eeliseid. Ta on kõige enam teadlik riigi seadusandlikest vajadustest, tema käsutuses on spetsialistid, kellel on suuri vilumusi seaduseelnõude koostamisel jne.

---

[1] J. J e n n i n g s . Parliament. Ldn., p. 239.

Kuid kõige tähtsam on see, et valitsus tema seljataga seisva parlamendi saadikute enamusega juhib tegelikult parlamendi tegevust. Parteilise distsipliini alusel peavad valitsuse koosseisu kuuluvate parteide saadikud toetama valitsuse poolt esitatud seaduseelnõu ja kindlustama selle vastuvõtmise.

Paljude maade konstitutsioonid annavad teatud küsimustes seaduseelnõude esitamise valitsuse ainukompetentsi. Selliseks küsimuseks on eelarve koostamine ja selle esitamine parlamendile. Riikides, kus konstitutsioonid ei anna otseselt valitsusele seda õigust, on see valitsusele üle läinud väljakujunenud praktika alusel. Eelarve projekti koostab rahandusminister peaministri juhtimisel ja pärast kinnitamist valitsuse koosolekul esitatakse see parlamendile. USA-s koostab eelarve projekti presidendile alluv eelarve büroo ja president esitab selle alamkoja finantskomisjonile.

Maades, kus riigiorganite tegevus on rajatud rangele võimude lahususe põhimõttele, nagu USA-s, ei ole riigipeal ja valitsusel otseselt seadusandlikku algatusõigust. Kuid väljakujunenud praktika alusel on see õigus nendes maades üle läinud valitsusele presidendi läkituste kaudu. Konstitutsiooni alusel informeerib president oma läkitusega Kongressi olukorrast riigis ja teeb ettepanekuid teatud abinõude tarvituselevõtmiseks, mida ta peab "vajalikuks ja otstarbekaiks". Praktikas vaadeldaksegi presidendi läkituses tehtud ettepanekuid seaduste algatusena ja nad võetakse arutusele vastavate seaduseelnõudena. Kuid kuna USA Kongressi kodade saadikute enamus ja president võivad kuuluda

erinevatesse poliitilistesse parteidesse ja nende seljataga võivad seista erinevad monopolistlikud ringkonnad, siis võidakse üksikud läkitused ka tähele panemata jätta.

USA 84. Kongressile saadetud läkitustes tegi president ettepaneku 225 seaduseelnõu arutuselevõtmiseks. Läkituste alusel võeti vastu 103 seadust, (mõned tunduvalt muudetud kujul), 38 ettepanekut võeti arutusele, kuid lükati tagasi, 23 ettepanekut jäeti tähele panemata, teiste arutamine jätkus komisjonides.

Kõigi eeltoodud abinõude tulemuseks on see, et 75-80% parlamendi poolt vastuvõetud seadustest algatab valitsus, olles seega peamiseks parlamendi seadusandliku tegevuse suunajaks.

Kuid suure osa parlamendi poolt vastuvõetud seadustest moodustavad nn. raamseadused, milles määratakse kindlaks ainult seaduste rakendamise üldised eesmärgid ja jäetakse seadusega kodanikele pandavate kohustuste täpsustamine valitsuse kompetentsi. Sellise praktika tulemusena väheneb tegelikult veelgi parlamendi kui seadusandliku organi tähtsus ja laieneb valitsuse seadusandlik kompetents parlamendi kompetentsi piiramise arvel.

3. R i i g i a s u t u s t e l e j a e r a e t t e v õ t e t e l e k u u l u v s e a d u s a n d l i k a l g a t u s õ i g u s. Konstitutsioonid annavad mitmele asutusele õiguse nende kompetentsi kuuluvates küsimustes seaduseelnõude esitamiseks. Itaalias näiteks kuulub Majanduse ja Töö Rahvuslikule Nõukogule õigus esitada parlamendile arutamiseks seaduseelnõusid majanduslikes ja sotsiaalküsi-

mustes. Paljudes maades kuulub ülemkohtule seadusandlik algatusõigus koodeksite muutmiseks ja täiendamiseks. Tavaliselt kasutavad seadusandliku algatusõigusega riigiasutused nimetatud õigust tihedas koostöös valitsusega.

Suurbritannia parlamendi praktikas tuntakse nn. erabille, millega määratakse kindlaks mingi eraettevõtte tegutsemise kord (põhimäärus) ja selle juhtivate organite õigused ja kohustused. Nimetatud küsimustes antakse eraettevõtetele seadusandlik algatusõigus. Kõrvuti valitsuse poolt esitatud seaduseelnõudega moodustavad erabillid teise tähtsama seaduseelnõude liigi Suurbritannia parlamendis arutatavatest seaduseelnõudest.

4. R a h v a a l g a t u s õ i g u s . Kodanlikes riikides konstitutsiooni alusel rahvale kuuluva kõrgema suveräänse võimu üheks väljendusvormiks on õigus esitada parlamendile arutamiseks seaduseelnõusid. Kodanlikus literatuuris antakse positiivne hinnang nimetatud õigusele ja püütakse näidata, nagu võimaldaks nimetatud õiguse teostamine rahval osa võtta riigi valitsemisest. Need väited on ekslikud, sest nimetatud algatusõiguse teostamine on väga raske, ja seda kasutatakse praktikas äärmiselt vähe.

Kasutamist raskendab kõigepealt see, et nimetatud õiguse teostamiseks nõutakse liiga suurt hääleõiguslike kodanike gruppi. Itaalia konstitutsiooni alusel võivad seda õigust kasutada 50 000 hääleõiguslikku kodanikku, kusjuures parlamendile otsustamiseks esitatud seaduseelnõu peab olema koostatud "seaduse artiklite vormis". Šveitsis kuulub

nimetatud õigus tavaliste seaduste puhul 30 000 ja konstitutsiooniliste seaduste puhul 50 000 häälеõiguslikule kodanikule. Austrias kasutavad nimetatud õigust 200 000 häälеõiguslikku kodanikku, USA osariikides 3-5% osariigi valijate üldarvust. Liiga suur nõutav hääleõiguslike kodanike arv on viinud selleni, et nimetatud õigust kasutatakse äärmiselt harva (1-3 korda aastas), mille tõttu tal ei ole olulist praktilist tähtsust. 1956.-1965. aastani esitati Šveitsi parlamendile arutamiseks rahvaalgatuse korras 6 konstitutsiooni parandust, kuid ühtegi neist ei võetud vastu.

5. O s a r i i k i d e l e j a k o h a l i k e l e o m a v a l i t s u s t e l e k u u l u v s e a d u s a n d l i k a l g a t u s õ i g u s . Konstitutsioonid annavad osariikidele ja kohalike omavalitsuste kõige kõrgemale lülile õiguse esitada parlamendile arutamiseks seaduseelnõusid, mis puudutavad vastavate territoriaalsete üksuste piire, ja muid nende kompetentsi kuuluvaid küsimusi.

6. S e a d u s e e l n õ u a r u t a m i n e j a v a s t u v õ t m i n e . Pärast seaduseelnõu esitamist parlamendi kojale kontrollib koja juhatus seaduseelnõude esitamise kohta kehtestatud nõuete täitmist: kas eelnõu on esitanud kompetentne asutus või ametiisik, kas see on esitatud vajalikus vormis, kas koda on kompetentne arutama vastavat seaduseelnõu jm. Vorminõuete rikkumisel tagastatakse seaduseelnõu tema esitajale vajalike täienduste tegemiseks või esinenud puuduste kõrvaldamiseks. Kui vorminõuded on täidetud, võetakse seaduseelnõu parlamendi kojas arutusele. Seaduseelnõude arutamise korra suhtes võime

parlamendid jaotada kahte erinevasse gruppi. Esimesse gruppi kuuluvates riikides arutatakse seaduseelnõu kahe koja plenaaristungil esimesel lugemisel. Pärast seaduseelnõu vastuvõtmist plenaaristungil esimesel lugemisel saadetakse see vastavalt sisule koja komisjoni seadustehniliseks kujundamiseks ja muutmiseks vastavalt saadikute märkustele. Selline kord kehtib Suurbritannia parlamendi Kogukondadekojas ja SFV Bundestagis.

Teise gruppi kuuluvates riikides saadetakse seaduseelnõu kahe koja komisjoni ja alles pärast seda tuleb arutusele koja plenaaristungil esimesel lugemisel. Selline kord kehtib USA Kongressis ja Itaalia ning Prantsusmaa parlamendis. Nagu eespool nimetatud, on komisjonidel küllaltki laiad volitused. Nad võivad muuta ja täiendada esialgset seaduseelnõu, muidugi vastavalt valitsevate ringkondade soovidele, nii et sellise korra juures võib kojas arutusele tulla seaduseelnõu, mis oma sisult ja sõnastuselt läheb tunduvalt lahku esialgsest. Seaduseelnõude arutamise kord parlamendi kodades määratakse põhiliselt kindlaks parlamendi kodukorras, osalt ka konstitutsioonis. Väljakujunenud praktika alusel toimub seaduseelnõude arutamine kodanlike riikide parlamendi kodades (ühekojalises parlamendis) kolmes erinevas etapis, mida nimetatakse lugemisteks. Seega arutatakse vastuvõtmisel iga seaduseelnõu kolmel lugemisel. Taani konstitutsiooni kohaselt (art. 41, p.2) ei saa seaduseelnõu enne lõplikult vastu võtta, kui teda ei ole kolmel korral arutatud Folketingis.

Milles seisnevad erinevused lugemiste vahel? Esimesel lugemisel arutatakse seaduseelnõu tervikuna, lähtudes tema vajalikkuse ja rakendamise üldeesmärkidest. Lahendatakse küsimus, kas taolist seadust on vaja ja kas teda on vaja sellisel kujul. Pärast seaduseelnõu arutamist esimesel lugemisel koja plenaaristungil saadetakse ta komisjoni seadustehniliseks kujundamiseks.

Pärast seaduseelnõu tagastamist komisjonist algab teine lugemine, mille vältel seda arutatakse paragrahvide kaupa ja saadikute ettepanekul võidakse temas teha vajalikke muudatusi ja täiendusi. Teise lugemise käigus võidakse tunduvalt muuta üksikuid paragrahve, neid täiendada ja parandada ja isegi välja jätta ja uusi juurde lisada. Pärast teise lugemise lõppu saadetakse seaduseelnõu uuesti komisjoni seadustehniliseks kujundamiseks vastavalt teisel lugemisel tehtud täiendustele ja parandustele.

Kolmandal lugemisel võetakse seaduseelnõu jälle arutusele tervikuna ühes teisel lugemisel tehtud muudatuste ja täiendustega. Kolmandale lugemisele järgneb seaduseelnõu lõplik vastuvõtmine vastavas kojas (või ühekojalises parlamendis), mille järel see läbib samasuguse protseduuri teises kojas. Kui teine koda ei nõustu esimese koja seisukohtadega ja teeb seaduseelnõus täiendusi ja parandusi, saadetakse seaduseelnõu uuesti tagasi esimesse kotta tema veelkordseks arutamiseks. Võiks arvata, et selline protseduur loob laialdased eeldused seaduseelnõu igakülgseks arutamiseks ja täiendamiseks ning parandamiseks vastavalt vajadusele. Kuid see ei ole kaugeltki nii. Kõigi kodanlike

riikide praktikas tuntakse võtteid, kuidas takistada demokraatlike parteide esindajail reaktsiooniliste seaduseelnõude kritiseerimist ja nende vastuvõtmise takistamist. Maades, kus parlamentides puuduvad demokraatlike jõudude esindused (näit. USA), toimub seaduseelnõu arutamine ühelt poolt enamuses oleva ja teiselt poolt opositsioonis oleva partei ja nende seljataga seisvate monopolistlike ringkondade vaheliste vastuolude õhkkonnas. Enamuses olev partei püüab opositsioonil takistada seaduseelnõu kritiseerimist ja selle muutmist. Demokraatlike jõudude ja opositsiooni tegevust pidurdatakse kõigepealt sellega, et takistatakse nende esindajal sõna võtta või piiratakse sõnavõtte.

Saadikud, kes soovivad sõna võtta ja seaduseelnõu juurde täiendusi ning parandusi esitada, registreerivad end koja juhataja juures. Koja juhatajast oleneb, kellele ta annab võimaluse esinemiseks. Tavaliseks nähteks on, et sõna saavad peamiselt need saadikud, kes toetavad seaduseelnõu. Ainult üksikutel opositsiooni esindajail võimaldatakse sõna võtta ja oma seisukohta esitada.

Tuntakse mitmeid protseduurilisi võtteid sõnavõttude piiramiseks. Nendeks on Suurbritannia ja teistes Briti impeeriumi maades parlamendi protseduurilised võtted, mida tuntakse nimetuse all känguru ja giljotiin. Protseduuri "känguru" juures määrab speaker kindlaks seaduseelnõu teatud paragrahvid, mille kohta saadikud võivad sõna võtta . Nendeks paragrahvideks määratakse tavaliselt sellised, mis ei kutsu esile opositsiooni erilisi vastuväiteid ja seega ka arvamuste lahkuminekuid. Vaidlused nende paragrahvide

kohta ei ohusta ka seaduseelnõu vaieldavaid põhiseisukohti. Selliste vähem oluliste, vähem vaieldavate paragrahvide varjul viiakse parlamendis läbi ja võetakse vastu ka paragrahvid, mis kutsuvad välja opositsiooni terava vastuseisu, kuid mille kohta ei või sõna võtta. "Giljotiini" kasutamisel määrab speaker sõnavõttudeks äärmiselt lühikese aja, mille jooksul ei ole võimalik seaduseelnõu põhjalikumalt kritiseerida ja sõnavõtjad on sunnitud piirduma vaid mõningate märkustega.

Üksikud konstitutsioonid sisaldavad sätteid, mis piiravad saadikute õigusi täienduste ja paranduste esitamiseks. Kõige kaugemale on läinud selles suhtes jällegi Prantsusmaa konstitutsioon. Konstitutsioon, nagu eespool juba märgitud, lubab saadikutel valitsuse poolt esitatud seaduseelnõude kohta esitada täiendusi ja parandusi, kuid ainult need pannakse hääletamisele ja võivad sellega reaalselt tuua kaasa seaduseelnõu muutmise, mille kohta valitsus annab oma nõusoleku (art. 44). Konstitutsiooni alusel võib valitsus koguni keelata saadikutele pärast seaduseelnõu arutamise algust kojas täiendavate paranduste esitamise, mis ei olnud esitatud seaduseelnõu eelneva arutamise ajal komisjonis.

Lõpuks tuleb öelda seda, et opositsiooni poolt valitsuse seaduseelnõude juurde tehtud parandustel ja täiendustel on väga väike praktiline tähtsus. Kui nad on vastuvõetamatud valitsusele, võib see alati teda toetava parlamendi koja saadikute enamuse abil need tagasi lükata. Valitsuse poolt esitatud seaduseelnõu võib ainult siis ohtu sattuda, kui valitsuse moodustanud poliitiliste parteide koalitsioon

laguneb või suur osa mõne partei saadikuid ei allu parteilisele distsipliinile ning ei toeta seaduseelnõu. Kuid selliseid juhte on parlamendi praktikas väga harva. Poliitiliste parteide juhtivat osa seaduslikus protsessis tunnustavad ka kodanlikud autorid. USA sotsioloog R.Williams märgib: "Kongressi ... protseduuri õiguslikud vormid ei määra seadusandlikku protsessi. Seaduste kujundamisel ja distsipliini kindlustamisel mängivad esmajärgulist osa partei mehhanismid."[1]

Valitsev partei või parteide koalitsioon võib partei distsipliinile toetudes temale kuuluva saadikute enamuse abil vastu võtta kojas iga temale meelepärase seaduseelnõu ja samuti tagasi lükata iga temale vastuvõetamatu seaduseelnõu. Kuna saadikute enamuse moodustavad tavaliselt reaktsioonilise kodanlike poliitiliste parteide saadikud, siis käsutavad nad ka kogu parlamendi tegevust oma reaktsioonilise poliitika huvides. Sellest tuleneb ka oluline erinevus rahvahulkade soovide ja vajaduste ning parlamendi reaktsioonilise enamuse seisukohtade vahel.

Seoses oluliste erinevuste olemasoluga kahekojalises parlamendis kodadevahelistes suhetes käsitleme nimetatud küsimust lähemalt üksikutes kodanlikes riikides.

Suurbritannia parlamendis võib seaduseelnõu arutamine alata nii ülem- kui ka alamkojas. Erandi moodustavad finants--seaduseelnõud, mille arutamine peab algama alamkojas. Seaduseelnõu (või mõned tema artiklid) loetakse finants-sea-

---

[1] R. M. W i l l i a m s . American Society. N.Y., 1960, p. 246.

duseelnõuks speaker'i erilise avaldusega. Lähtudes seaduseelnõu algatajast tehakse vahet avalike seaduseelnõude - billide (algatajaks on valitsus või valitsuse ülesandel mõni minister) ja erabillide vahel (algatajaks on saadik või erafirmad). Peamisteks parlamendis arutatavateks billideks on valitsuse poolt esitatud seaduseelnõud. Nagu nimetatud, võivad erabille esitada ka erafirmad ja mitteriiklikud organisatsioonid ja asutused, kelle õigusi ja kohustusi nimetatud billid reguleerivad. Valitsuse seaduseelnõude kõrval on just erafirmade poolt esitatud seaduseelnõudel oluline tähtsus parlamendi tegevuses. Erafirmad ja asutused, esitades seaduseelnõu, kindlustavad ka selle eduka vastuvõtmise parlamendis saadikute mõjutamise teel. Millised on kodadevahelised vahekorrad? Seaduseelnõu saadetakse pärast vastuvõtmist Kogukondadekojas vastuvõtmiseks Lordidekotta. Tavaliste seaduseelnõude (st. mitte finantsseaduseelnõud) puhul võivad lordid teha seaduseelnõus muudatusi ja täiendusi. Sellisel juhul saadetakse seaduseelnõu tagasi Kogukondadekotta uueks arutamiseks. Kui viimane nõustub tehtud muudatuste ja täiendustega, loetakse seaduseelnõu vastuvõetuks ja saadetakse erilise läkitusega, mis on koostatud ajaloolises traditsioonilises vormis, kuningale kinnitamiseks ja avaldamiseks. Kui Kogukondadekoda aga ei nõustu , siis saadab ta Lordidekojale erilise läkituse, milles märgib põhjused, mille pärast ta ei saa nõustuda tehtud muudatustega. Kui Lordidekoda nõustub läkitusega, loetakse seaduseelnõu vastuvõetuks ja saadetakse kuningale kinnitamiseks. Kui ei, võetakse seaduseelnõu uuesti arutusele Kogu-

kondadekojas. Kui seaduseelnõu võetakse uuesti vastu alamkojas kolmel üksteisele järgneval istungjärgul, kusjuures seaduseelnõu vastuvõtmise vahe ajaliselt esimesel istungjärgul esimesel lugemisel peab olema vähemalt üks aasta (1947.aastani kaks aastat), siis loetakse ta parlamendi poolt vastuvõetuks ja saadetakse kuningale kinnitamiseks.

Tavaliselt kasutatakse viimati nimetatud korda praktikas väga vähe ja kodadevahelised lahkhelid kõrvaldatakse juba varem läkituste vahetamisega. Erinev on olukord finantsseaduseelnõude juures. Neid ei või Lordidekotta tagasi saata. Kui nimetatud seaduseelnõu on alamkoja poolt esitatud Lordidekojale enne parlamendi istungjärgu lõppu, loetakse ta Lordidekojas vastuvõetuks ühe kuu möödumisel, hoolimata sellest, kas ta tegelikult vastu võetakse või mitte.

Vaadeldes kodadevahelisi suhteid Suurbritannia parlamendis, näeme, et teatud määral on eelistatud olukorras alamkoda, kes seaduseelnõu uuesti vastuvõtmise teel võib ülemkoja veto ära muuta. Umbes samasugused on kodadevahelised suhted ka Jaapani, India, osalt SFV parlamendis.

SFV parlamendis seisneb kodadevaheliste suhete erinevus selles, et seaduseelnõude arutamine algab alati alamkojas - Bundestagis. Ülemkoja - Bundesrati poolt esitatud seaduseelnõud esitatakse valitsuse kaudu alamkojale.

Alamkoja poolt vastuvõetud seaduseelnõu tehakse ülemkojale teatavaks, kes juhul, kui ta ei ole nõus seaduseelnõuga, võib nõuda lepituskomisjoni moodustamist seisukohtade ühtlustamiseks või protestida seaduseelnõu vastu. Kui lepituskomisjon ei suuda kooskõlastada kodade seisukohti või

kui ülemkoda esitab protesti, tuleb seaduseelnõu uuesti arutamisele alamkojas. Kui alamkoda võtab seaduseelnõu uuesti vastu, loetakse ta parlamendi poolt vastuvõetuks ja saadetakse presidendile kinnitamiseks. Kui ülemkoda esitab protesti 2/3 häälteenamusega, peab alamkoda ka selle tagasi lükkama sama häälteenamusega.

Erinevus seisneb veel selles, et teatud juhul on ülekaalus ja otsustavaks SFV ülemkoja - Bundesrati seisukoht. Nimelt konstitutsiooni (art. 81) alusel võib president juhul, kui alamkoda lükkab tagasi seaduseelnõu, mida valitsus peab vajalikuks vastu võtta või võtab vastu "föderaalvalitsusele vastuvõetamatus vormis" (art. 81, p.2), föderaalvalitsuse ettepanekul välja kuulutada "seadusandluse hädavajaduse olukorra". Sellisel juhul loetakse seaduseelnõu parlamendi poolt vastuvõetuks sellisel kujul, nagu ta vastu võeti ülemkojas. "Hädavajaduse olukord" võidakse ka siis välja kuulutada, kui alamkoda pärast seaduseelnõu tagasisaatmist ülemkoja poolt ei võta seda uuesti vastu 4 nädala jooksul.

India parlamendi kodadevaheliste suhete erinevuseks on see, et siin võivad kodade istungjärgud toimuda eri aegadel. Kui alamkoda on laiali saadetud, võib ülemkoda möödapääsmatu vajaduse korral üksi seadusi vastu võtta. Samuti ka juhul, kui ülemkoda saadab alamkojale tagasi uueks arutamiseks seaduseelnõu sel ajal, mil alamkoda on ennetähtaegselt laiali saadetud, loetakse nimetatud seaduseelnõu lõplikult tagasilükatuks. Kodadevaheliste lahkhelide korral võib pre-

sident seaduseelnõu arutamisele panna mõlema koja ühisel istungil. Muudel juhtudel loetakse ülemkoja poolt alamkojale tagasisaadetud seaduseelnõu parlamendi poolt vastuvõetuks ja saadetakse presidendile kinnitamiseks juhul, kui ta alamkoja poolt hiljemalt 6 kuu jooksul uuesti vastu võetakse endises redaktsioonis.

Ameerika Ühendriikides on Kongressi kojad vormiliselt võrdõiguslikud ja seaduseelnõu loetakse ainult siis vastuvõetuks Kongressi poolt, kui ta võetakse vastu mõlemas kojas samas redaktsioonis. Lahkhelide tekkimisel kodade vahel moodustatakse eriline lepituskomisjon seisukohtade ühtsustamiseks. Selle koosseisu nimetab kumbki koda 7 esindajat, kellest 4 kuulub enamus- ja 3 vähemusparteisse. Kui lepituskomisjon suudab likvideerida kodade vastuolud ja seisukohad ühtsustada, võetakse lepituskomisjoni poolt kooskõlastatud seaduseelnõu tekst uuesti arutamisele mõlemas kojas ja tavaliselt see võetakse vastu. Kui lepituskomisjon ei suuda seisukohti ühtsustada või kui üks koda ei võta vastu lepituskomisjonis kooskõlastatud seaduseelnõu teksti, jääb seaduseelnõu vastu võtmata. USA eeskujul on korraldatud parlamendi kodade vahelised suhted Ladina-Ameerika maades.

Prantsusmaal 1958.a. konstitutsioonis ettenähtud seaduseelnõude arutamise protseduur erineb tunduvalt eelvaadeldust. Seaduseelnõu vastuvõtmiseks Prantsusmaa parlamendis on nõutav ühtse teksti vastuvõtmine mõlemas kojas. Erinev eelvaadeldust on see, et seaduseelnõu, juhul, kui ei saavutata ühtse teksti vastuvõtmist, võib korduvalt käia ühest kojast teise, kuni lõpuks saavutatakse kooskõlastatud tekst,

või kui üks koda selle lõplikult tagasi lükkab või kuni valitsus vahele segab, nõudes lõpliku otsuse vastuvõtmist.

Kui seaduseelnõu on olnud kaks korda arutamisel kummaski kojas (kiireloomuliste seaduste puhul üks kord) ja kui ei ole saavutatud ühtse teksti vastuvõtmist, võib valitsus nõuda lepituskomisjoni moodustamist kodade seisukohtade ühtsustamiseks. Lepituskomisjoni koosseisu nimetab kumbki koda 7 esindajat ja 7 nende asetäitjat. Kui komisjon saavutab seisukohtade kooskõlastamise, pannakse kooskõlastatud tekst arutamisele mõlemas kojas ja pärast vastuvõtmist esitatakse presidendile kinnitamiseks. Kui aga lepituskomisjoni töö lõpeb tulemusteta, võib valitsus pärast seaduseelnõu veelkordset arutamist mõlemas kojas nõuda Rahvuskogult "lõpliku otsuse vastuvõtmist". Sellisel juhul peab Rahvuskogu vastu võtma kas lepituskomisjoni või oma viimase seaduseelnõu teksti, täiendades seda mõne Senati parandusega. Pärast sellist protseduuri loetakse seaduseelnõu parlamendis vastuvõetuks ja saadetakse presidendile kinnitamiseks. Nii võib ka Prantsusmaa valitsus mõjutada parlamenti ja sundida seda teatud otsust vastu võtma. Kui parlament 70 päeva jooksul ei võta vastu finantsseadust, võib president selle kehtestada oma dekreediga. Sellega ei ole valitsus teatud juhul finantside käsutamisel seotud parlamendiga, mis samuti aitab kaasa valitsuse vabastamisele parlamendi kontrolli alt.

Itaalia parlamendi seadusandlikul protseduuril on palju ühist Prantsusmaa parlamendi protseduuriga. Itaalias saadetakse valitsuse poolt esitatud seaduseelnõu kohe arutamiseks komisjoni. Saadikute poolt esitatud seaduseelnõu

puhul eelneb selle lühike arutelu vastavas kojas, millega algataja peab tõendama, et esitatud seaduseelnõu ei too kaasa täiendavaid eelarvelisi kulutusi. Pärast arutelu saadetakse seaduseelnõu komisjoni. Itaalia parlamendis nõutakse samuti identse teksti vastuvõtmist mõlemas kojas. Kodadevaheliste lahkhelide korral moodustatakse eriline lepituskomisjon seisukohtade ühtsustamiseks. Kui lepituskomisjon seda ei suuda, jääb seaduseelnõu vastu võtmata. Nagu eespool nägime, on Itaalia parlamendil omapärane veel see, et seal moodustatakse eriline seadusandlik komisjon, kes võib vastu võtta seadusi ilma nende arutamiseta kodade plenaaristungil.

3. S e a d u s t e k i n n i t a m i n e . Vastuvõtmisega parlamendis muutub seaduseelnõu seaduseks, kuid ei ole veel kohustuslik adresaatidele. Kohustusliku jõu saamiseks peab riigipea seaduse kõigepealt veel kinnitama. Lähtudes konstitutsioonides väljendatud rahvussuveräänsuse põhimõttest, mille kohaselt kõrgem suveräänne võim kuulub rahvale, kes teostab seda valitud esindusorganite kaudu, on ainuisikulisele riigipeale õiguse andmine parlamendi seaduste kinnitamiseks ilmselt vastuolus selle põhimõttega . Kuid selle instituudiga on valitsevad ringkonnad kindlustanud endale veel ühe võimaluse selliste seaduste jõustumise pidurdamiseks, mis kuidagi võeti parlamendis vastu valitsevate ringkondade tahte vastaselt. Kinnitamise instituudi teoreetiliseks õigustamiseks lülitatakse riigipea kodanlike teadlaste ja üksikute konstitutsioonide poolt seadusandliku organi koosseisu. Hollandi konstitutsioonis

(art. 119) on näiteks öeldud, et seadusandlikku võimu teostavad kuningas ja generaalstaadid.

Seoses seaduste kinnitamisega antakse riigipeale õigus nende tagasisaatmiseks parlamendile veelkordseks arutamiseks. Sellist riigipeale kuuluvat õigust nimetatakse, nagu eespool nägime, vetoõiguseks. Suurbritannia kuningas ei ole kasutanud oma vetoõigust pärast 1707.a., kuid vormiliselt säilib see õigus ka tänapäeval. Vetoõiguse mittekasutamine on seletatav sellega, et inglise kodanlus on kindlustanud endale veel senini valitseva positsiooni parlamendis, mille tõttu ei saa kujuneda olukorda, et mõni seadus võetaks parlamendis vastu valitsevate ringkondade huvide vastaselt. Kuid vetoõigus siiski säilib ja on garantiiks valitsevatele ringkondadele, et ka tulevikus poliitiliste jõudude vahekordade muutumisel parlamendis ei võetaks vastu seadust, mis kahjustaks kodanluse huve.

Ka teistes Euroopa monarhiates (Holland, Belgia, Taani, Rootsi, Norra) ei ole riigipead pikemat aega kasutanud vetoõigust. Kuid nendes maades peituvad selle mittekasutamise põhjused teistes asjaoludes. Nimelt nõutakse nende maade konstitutsioonides, et kuningas juba seaduseelnõu arutamise käigus informeeriks parlamenti oma suhtumisest arutatavatesse seaduseelnõudesse. Juhul kui kuningas mõne seaduse suhtes ähvardab kasutada vetoõigust, võetakse see arutamiselt ära või muudetakse selliselt, et kuningas seaduse kinnitab.

Suspensiivse vetoõiguse puhul, nagu eespool nägime , jõustub riigipea poolt parlamendile uueks arutamiseks tagasi-

saadetud seadus siis, kui ta võetakse parlamendis uuesti vastu kvalifitseeritud häälteenamusega. Paljude poliitiliste fraktsioonide olemasolul, aga samuti ka juhul, kui kaheparteilise süsteemiga riikides on valitseval parteil väga väike saadikukohtade enamus, on kvalifitseeritud enamuse saamine väga raske ja sellega ühes ka presidendi poolt veto kasutamine tähendab enamikul juhtudel seaduse lõplikku tagasilükkamist. See näitab, et riigipea veto on väga tähtsaks relvaks valitsevate ringkondade käes parlamendi seadusandliku tegevuse kontrollimisel. USA-s näiteks 1789. aastast kuni 1944.a. kasutas president vetoõigust 1249 korral, kuid ainult 50 korral õnnestus Kongressil seadus uuesti vastu võtta 2/3 häälteenamusega ja see jõustus. Omaaegne USA president F.Roosevelt kasutas oma valitsemise ajal ajavahemikul 1933 kuni 1944 631 korral vetoõigust ja ainult 9 korral muudeti see ära. USA-s tuntakse veel nn. "taskuvetot", mis seisneb selles, et juhul, kui seadus esitatakse presidendile kinnitamiseks vähem kui 10 päeva enne Kongressi istungjärgu lõppu[1], võib president selle lugeda talle mitteesitatuks ja seaduseelnõu arutamine peab toimuma algusest peale. Ajavahemikus 1913-1959 kasutas USA president 484 korda taskuvetot.

Mõnes riigis on tehtud veto äramuutmine eriti raskeks. Soomes näiteks jõustub presidendi poolt Eduskunnale tagasisaadetud seadus ainult siis, kui Eduskunna uus valitud

---

[1] Konstitutsiooni alusel tuleb seadused esitada presidendile kinnitamiseks vähemalt 10 päeva enne Kongressi istungjärgu lõppu.

koosseis ta samas redaktsioonis lihthäälteenamusega vastu võtab. Seega tähendab riigipea poolt vetoõiguse kasutamine igal juhul tunduvat seaduse jõustumise tähtaja edasilükkamist.

Üksikutes maades (Itaalia) jõustub presidendi poolt parlamendile uueks arutamiseks tagasisaadetud seadus siis, kui ta parlamendis uuesti lihthäälteenamusega vastu võetakse.

Mõnede riikide (Jaapan, Šveits, SFV) konstitutsioon ei anna riigipeale vetoõigust. Šveitsis avaldab parlamendi poolt vastuvõetud seaduse valitsus (Liidunõukogu) ja tal ei ole õigust seaduse tagasisaatmiseks uueks arutamiseks. SFV konstitutsiooni alusel avaldab president parlamendi poolt vastuvõetud seadused. Ta peab tegema seda juhul, kui seadus on vastu võetud kooskõlas konstitutsiooniga. Sellega ühes, nagu märgib Lääne-Saksamaa autor Maunz, peab president kahtluse korral kontrollima, kas seadus tõeliselt vastu võeti konstitutsioonis ettenähtud korras. Küsimuse lahendamiseks võib ta pöörduda eri instantside nagu konstitutsioonilise kohtu või ekspertide poole. Kuni nende arvamuse saamiseks võib president seaduse avaldamise edasi lükata. Tähtaega, kui kauaks võib president edasi lükata seaduse avaldamise, konstitutsioon ette ei näe. Prof. Maunzi arvates peab ta seda tegema "mõistlikkuse piirides", mis on väga ebamäärane tähtaeg. Järeldub, et SFV konstitutsioon võimaldab presidendil seaduse jõustumise küllaltki pikaks ajaks edasi lükata ja isegi parlamendile tagasi saata, kui kompetentsed organid leiavad, et seaduse vastuvõtmisega

rikuti konstitutsiooni eeskirju.

Vetot võidakse kasutada kogu seaduse või selle üksikute artiklite suhtes. Näiteks Prantsusmaa konstitutsiooni alusel võib president nõuda seaduse või selle üksikute artiklite uut arutamist parlamendis. Praktika näitab, et oma mõjult on üksikute artiklite kohta kasutatud veto tunduvalt mõjuvam, sest kergemalt nõustub parlament seaduse üksikute artiklite muutmisega kui kogu seaduse tagasilükkamisega. President võib üksikutes maades (Itaalia, Prantsusmaa) talle kinnitamiseks esitatud seaduse panna rahvahääletusele, kuid seda võib ta teha vaid teatud seadustega. Itaalia konstitutsioon näiteks ei luba korraldada referendumit finantsseaduste, eelarve, amnestia, armuandmise ja rahvusvaheliste organite ratifitseerimise suhtes.

4. S e a d u s t e a v a l d a m i n e j a j õ u s t u m i n e . Pärast seaduse kinnitamist riigipea poolt avaldatakse ta erilises, seaduste ja muude parlamendi poolt vastuvõetud aktide avaldamiseks määratud ametlikus teatajas. Seadus avaldatakse presidendi, peaministri või vastava ministri allkirjaga, kelle kompetentsi kuulub seadusega reguleeritav küsimus. Kui konstitutsioonis või seaduses ei ole ette nähtud teist tähtaega, jõustub seadus ja muutub kohustuslikuks adressaatidele avaldamisega ametlikus teatajas. Mitme riigi konstitutsioonides nähakse ette erinevaid seaduste jõustumise tähtaegu. SRV seadused jõustuvad 14.päeval, Itaalias 15 päeva pärast ametlikus teatajas avaldamist.

b. Kontroll valitsuse tegevuse üle.

Konstitutsioonide alusel on teiseks tähtsamaks parlamendi ülesandeks valitsuse moodustamine ja kontroll selle tegevuse üle. Kuigi parlament, võrreldes möödunud sajandiga, on kaotanud suure osa temale varem kuulunud õigustest, säilivad siiski ka tänapäeval vormiliselt mõned kontrollfunktsioonid valitsuse tegevuse suhtes. Kontroll algab teatud määral juba sellega, et parlamentaarsetes riikides moodustab valitsuse parlament ja nn. parlamentarismipõhimõtte alusel peab valitsusel olema parlamendi saadikute enamuse toetus. Valitsuse moodustamisel saavad saadikud arvestada tulevaste valitsusliikmete isiklikke omadusi, nende senist tegevust ning ka tuleviku tegevussuundi. On huvitav märkida, et valitsuse moodustamisel parlamentides on hakanud puhuma demokraatlikud tuuled. Korduvalt on kodanlikes riikides parlamendid keeldunud vastu võtmast peaministrina ilmselt reaktsioonilise poliitilise suuna esindajat. Indias näiteks nimetati 1966.a. jaanuaris parlamendi alamkojas saadikute enamuse toetusel peaministriks Indira Gandhi, kes oli tuntud neutralistliku, blokkidest eemalejäämise poliitika toetajana, ja aeti nurja reaktsiooni plaanid nimetada peaministriks reaktsiooni esindaja, kes oleks India eemaldanud neutralismi teelt. 1970.a. valis Tšiili parlament, hoolimata reaktsiooni sepitsustest, presidendiks demokraatlike jõudude esindaja Salvadore Allende.

Valitsus parlamentaarsetes riikides peab arvestama

ka seda, et ta saab edukalt teostada oma ülesandeid seni , kuni talle kuulub parlamendi saadikute enamuse toetus. Nimetatud asjaolu sunnib valitsust teatud määral arvestama parlamendi enamuse seisukohti, eriti paljuparteilise parlamendi koosseisu juures.

Parlamendi kontrolli võimalused on väiksemad presidentaalsetes riikides, kus valitsus oma tegevuseks ei vaja otsest parlamendi usaldust ja võib esineda olukordi, et valitsus ja parlamendi saadikute enamus kuuluved eri parteidesse. Kuid ka nendes maades võtab parlamendi ülemkoda osa valitsuse moodustamisest ja parlamendil on rida võimalusi valitsuse tegevuse mõjutamiseks, nagu: ta võib tagasi lükata valitsuse poolt esitatud eelarveprojekti, mitte arvestada valitsuse seadusandlikke taotlusi, mitte anda nõusolekut sõlmitud rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimiseks jm.

Parlamentaarsete riikide konstitutsioonides ja parlamendi kodukordades tuntakse mitmeid erinevaid viise valitsuse tegevuse kontrollimiseks. Nendeks on: küsimuste ja arupärimiste esitamine, usalduskküsimuse ülestõstmine, valitsuse aruanded sise- ja välispoliitilistest küsimustest, erikomisjonide poolt valitsusliikmete või valitsuse allasutuste tegevuse uurimine ja valitsuse poolt esitatud seadusseelnõude tagasilükkamine.

Järgnevalt vaatleme neid kontrolli viise lähemalt.Küsimuste ja arupärimiste esitamine on praktikas kõige tavalisemateks kontrolli vormideks. Küsimus esitatakse teatud konkreetse asja või tegevuse kohta. Küsimus esitatakse kirjalikult koja juhatajale, kes sellest teatab peaministrile

või ministrile, kelle kompetentsi kuulub antud küsimuse lahendamine. Vastus peab järgnema konstitutsioonis või kodukorras kindlaksmääratud tähtaja jooksul, milleks tavaliselt on 7 päeva. Vastuse annab ka peaminister või vastav minister. SFV konstitutsiooni alusel võib ministri korraldusel vastuse anda ametnik, kelle kompetentsi kuulub küsimuse lahendamine. Selline kord näitab väga kujukalt, et küsimustele vastamine ei ole otseselt seotud valitsusele umbusalduse avaldamisega.

Vaadeldes parlamendi kodade kodukordi, võime järeldada, et nendes püütakse igati kaitsta valitsust ja piirata saadikute küsimuste esitamise õigust, eriti selliste küsimuste osas, millele vastamine võib välja kutsuda terava kriitika valitsuse aadressil. Suurbritannia parlamendi kodukorras loetakse üle 40 ala, mille kohta ei või küsimusi esitada. Küsimustes ei või nimetada monarhi, selles ei või olla viiteid monarhile ja ta perekonnale, see ei või sisaldada midagi hukkamõistvast suhtumisest monarhisse, ei tohi puudutada riiklikke saladusi jm. Sellega ühenduses jääb peamine osa kõige pakilisemaid päevaprobleeme väljapoole küsimuste ringi.[1] Kuid siis,kui vastus on esitatud, leiab valitsus mitmesuguseid teid, kuidas keelduda vastamast või anda väga üldsõnaline vastus, millest ei saa teha kindlaid konkreetseid järeldusi valitsuse tegevuse kohta. Väga sageli keeldutakse vastamast riigi julgeoleku kaalutlustel

[1] Standing Orders of the House of Commons. London, 1935, p. 9 af.

ja ettekäändel, et vastus sisaldab salajasi andmeid, mille avaldamine on keelatud. Ühendatakse paljud küsimused ja antakse neile ühiselt väga üldine vastus. Kodukorra alusel on küsimuste esitamine ja neile vastuste andmine ajaliselt väga piiratud, mis ei võimaldagi üksikasjaliku vastuse andmist. Suurbritannia parlamendi kodukorra alusel on küsimustele vastamiseks jäetud istungjärgu ajal 4 päeva nädalas 1 tund päevas. Küsimused on numereeritud ja valitsuse liige või peaminister vastab numbrite järgi. Tavaliselt vastatakse selle 1 tunni jooksul 40-50 küsimusele, mis tähendab,kui arvestada maha arvukatele repliikidele vastamiseks kulutatud aeg, et ühe vastuse andmiseks kulutatakse umbes 1 minut. See aeg ei võimalda anda üksikasjalikku vastust. Küsimusele antud vastusele ei järgne läbirääkimisi, kuid see võib olla põhjuseks juba arupärimise esitamiseks.

Arupärimine ja sellele antud vastus puudutavad juba laiemat valitsuse tegevuse lõiku nii sise- kui ka välispoliitika valdkonnast. (Suurbritannia ja Briti impeeriumi maade parlamentide kodukorrad ei tunne küsimustest erinevaid arupärimisi.) Ka arupärimine esitatakse kirjalikult koja juhatajale, kes sellest teatab valitsusele. Valitsus omakorda teatab aja, millal ta vastab arupärimisele. Pärast valitsuse poolt antud vastust avaldab üks arupärimise autoreist omapoolse seisukoha antud vastuse suhtes. Kui arupärimise esitajad rahulduvad antud vastusega, siis on arupärimise arutamine sellega lõppenud. Kui aga ei nõustuta antud vastusega või valitsuse tegevusega arupärimises puudutatud küsimuses, võivad arupärimise autorid taotleda

läbirääkimiste avamist. Pärast läbirääkimiste lõppu võidakse küsimus panna hääletamisele sellega seoses, kas kiidetakse valitsuse tegevus heaks arupärimises puudutatud küsimuses või mitte. Valitsuse tegevuse hukkamõistmine koja saadikute enamuse poolt ei ole otseselt veel valitsusele umbusalduse avaldamine, kuid ta on hoiatuseks, et valitsusele võidakse umbusaldust avaldada, kui ta jätkab endist poliitikat.

Kuna seoses arupärimise esitamisega ja selle arutamisega parlamendis võidakse väga teravalt kritiseerida valitsuse tegevust, siis ilmselt valitsuse huvidest lähtudes sisaldavad parlamendi kodukorrad rida eeskirju, mis piiravad arupärimiste esitamist. Soomes peavad arupärimistele alla kirjutama vähemalt 20 saadikut (1/10 parlamendi koosseisust) . Valitsus peab andma vastuse 14 päeva jooksul. Itaalias võib arupärimise esitada iga saadik. Kui aga soovitakse pärast vastamist avada läbirääkimised, peavad seda toetama alamkojas vähemalt 10 saadikut, ülemkojas vähemalt 8 senaatorit. SFV-s tuntakse väikesi ja suuri arupärimisi. Väikesele arupärimisele, mille võivad esitada 15 Bundestagi saadikut, ei järgne läbirääkimisi ja neile antakse kirjalik vastus. Suure arupärimise, millele võivad järgneda läbirääkimised, esitavad vähemalt 30 saadikut ja läbirääkimised võivad lõppeda hääletamisega. Valitsus peab kahe nädala jooksul vastama arupärimisele. Kui ta seda ei teinud, võib Bundestag omal algatusel arupärimisele vastamise päevakorda võtta.

Prantsusmaa 1958.a. konstitutsioon ei lahenda otseselt nimetatud küsimust. Konstitutsiooniline Nõukogu tuli

järeldusele, et arupärimise esitamine on vastuolus 1958.a. konstitutsiooni "sõna ja mõttega". Prantsusmaal tuntakse ainult umbusalduse avaldamist valitsusele, mida vaatleme allpool.

Üheks parlamendi poolt valitsuse tegevuse üle kontrolli teostamise vormiks on parlamendi istungjärgul valitsuse aruande ärakuulamine sise- ja välispoliitilise tegevuse kohta. Väljakujunenud tava kohaselt kuulatakse selline valitsuse aruanne ära igal parlamendi istungjärgul. Aruandele järgnevatel läbirääkimistel avaldavad saadikud arvamust valitsuse tegevuse kohta ja esitavad omapoolseid soove selle parandamiseks. Läbirääkimistele järgneb hääletamine, millega antakse hinnang valitsuse tegevuse kohta: koja saadikute enamus kas kiidab heaks või mõistab hukka valitsuse tegevuse. Kuid ka sellel valitsuse tegevuse arutamisele järgnenud üksikute tema sammude mitteheakskiitmisel parlamendi poolt ei ole otseselt hukatuslikke tagajärgi valitsusele, kuna seda ei loeta umbusalduse avaldamiseks. Kuid selline hukkamõist on hoiatuseks, et võib järgneda juba valitsusele umbusalduse avaldamine.

Kõige ohtlikumaks valitsuse tegevuse kontrolli vormiks on usaldusküsimuse arutuselevõtmine parlamendis. Eespool nägime, et parlamentaarsetes riikides saab valitsus tegutseda ainult siis, kui teda toetab parlamendi saadikute enamus. Kui parlamendi saadikute enamus lakkab valitsust toetamast, siis loetakse seda valitsusele umbusalduse avaldamiseks. Sellisel juhul peab valitsus konstitutsiooni alusel ametist lahkuma või omakorda valitsuse otsuse alusel riigi-

pea kaudu saatma ennetähtaegselt laiali kas kogu parlamendi (Itaalia, Jaapan) või selle alamkoja (Suurbritannia, Prantsusmaa, SFV, India jne.) maades, kus konstitutsioon ülemkoja ennetähtaegset laialisaatmist ette ei näe. Laialisaatmist teoreetiliselt vaadeldakse apelleerimisena valijate poole, kes nagu järgnevatel valimistel peavad otsustama, kas õigus oli parlamendil või valitsusel.

Kuna usaldusküsimuse ülestõstmisel võivad olla küllaltki ebameeldivad tagajärjed valitsusele, seotakse selle ülestõstmine ja arutamine keerukama protseduuriga, mis raskendab selle päevakorda võtmist. Usaldusküsimuse võib esitada ainult saadikute grupp, esitamisest peab mööduma teatud aeg, enne kui võib toimuda hääletamine, võidakse nõuda nimelist hääletamist jm.

Prantsusmaal näiteks võib usaldusküsimuse üles tõsta 1/10 saadikutekoja koosseisust. Hääletamine võib toimuda alles 48 tunni möödumisel pärast küsimuse ülestõstmist. Selline pikk vaheaeg võimaldab valitsusel oma positsioone kindlustada poolehoidjate värbamisega saadikute hulgast ja ka igasuguste muude mahhinatsioonidega. Prantsusmaal esitatakse veel rida protseduurilisi kitsendusi: pärast vastava avalduse esitamist ei või sellele ühtegi allkirja juurde lisada ega maha tõmmata, küsimuse otsustamisest võtavad osa ainult need saadikud, kes selle poolt hääletasid, kusjuures ei võeta üldse arvesse neid, kes hääletamisel jäid erapooletuks; peaminister võib siduda usaldusküsimuse mõne projekti vastuvõtmisega. On ilmne, et kõik eeltoodud kitsendused kaitsevad valitsust ja raskendavad talle umbusaldu-

se avaldamist. Valitsus, sidudes usaldusküsimusega mõne seaduseelnõu või muu projekti vastuvõtmise, võib valitsusele usalduse avaldamisel saavutada selle vastuvõtmise, ilma et seda oleks arutatud parlamendis. Itaalias võib usaldusküsimuse üles tõsta 1/10 koja koosseisust ja hääletamine võib aset leida alles 72 tunni möödumisel, mis ka siin loob valitsusele suuri võimalusi oma positsioonide kindlustamiseks. Usaldusküsimus otsustatakse nimelisel hääletamisel, mis samuti kindlustab valitsuse positsioone, kuna paljud saadikud ei julge sellisel hääletamisel avalikult väljendada oma eitavat suhtumist valitsuse tegevusesse.

SFV-s on umbusalduse avaldamine tehtud eriti raskeks . Küsimuse võib üles tõsta ainult seoses uue kantsleri valimisega. Vastava ettepaneku võivad Bundestagis teha 15 saadikut. Kui Bundestag valib uue kantsleri, pöördutakse presidendi poole taotlusega vabastada ametist endine kantsler ja kinnitada ametisse uus, millise taotluse president peab rahuldama.

Suurbritannias võib valitsusele umbusalduse avaldamise ettepaneku alamkojas esitada iga parlamendi saadik. Küsimuse arutusele võtmisel esitab valitsev partei vastukaaluna alamkojale ettepaneku valitsusele usalduse avaldamiseks. Suurbritannia üheparteilise valitsuse juures võib valitsusele umbusaldust avaldada ainult partei lõhenemisel, mis praegu on rohkem teoreetiline kui praktiline probleem. Sellega seoses väidab inglise autor J.Jennings: "1866.a. saadik pole alamkoja poolt olnud reaalset kontrolli valitsuse tegevuse üle. Valitsus võib saada kaotuse osaliseks ainult

partei lõhenemisel. Senikaua kuni partei toetab valitsust, kontrollib valitsus kogukondade koja tegevust, mitte aga vastupidi."[1]

Suurbritannias võib ka parlamendi ülemkoda valitsusele umbusaldust avaldada, kuid see muudetakse ära juhul,kui alamkoda avaldab omakorda valitsusele usaldust.

Enamikus riikides loetakse valitsuse seaduseelnõude tagasilükkamist parlamendi poolt valitsusele umbusalduse avaldamiseks ühes sellest tulenevate järeldustega. Kuid ka sellel reeglil on erandid. Näiteks Itaalia konstitutsiooni alusel ei loeta valitsuse seaduseelnõude tagasilükkamist talle umbusalduse avaldamiseks.

Lõpuks võib parlament moodustada erikomisjone valitsuse või selle allasutuste tegevuse kontrollimiseks. Valitsus ja tema allasutused on kohustatud esitama komisjonile kõik vajalikud dokumendid ja võimaldama uurimise kontrollitavas küsimuses. Kontrolli tulemuste kohta koostab komisjon akti, mis esitatakse vastavale parlamendi kojale. Tõsiste puuduste avastamisel võetakse akt parlamendis arutusele ja selle alusel võidakse üles tõsta usalduskküsimus . Väga sagedasti piiratakse valitsuse huvides taoliste komisjonide moodustamise võimalusi. Prantsusmaa konstitutsioon keelab parlamendi poolt erikomisjoni moodustamise sel juhul, kui valitsus juba uurib vastavat küsimust. Juhul kui parlamendis tehakse ettepanek erikomisjoni moodustamiseks

---

[1] J. J e n n i n g s . Cabinet. Government. L., 1958, p. 480.

mõne asutuse tegevuse uurimiseks, võib valitsus alati öelda, et ta kontrollib juba seda asutust ja pole alust erikomisjoni moodustamiseks.

Kõik eeltoodud kontrollimisviisid ei võimalda parlamendil tõhusat reaalset kontrolli valitsuse tegevuse üle ja kujutavad endast peamiselt apellatsiooni üldsuse poole, üldsusele valitsuse tegevuses esinevate puuduste ja vigade teatavakstegemist. Niikaua, kuni valitsust toetav partei või parteide blokk on ühtne, ei saa olla valitsuse tegevuse arvustamisel opositsiooni poolt, samuti ka usaldusküsimuse ülestõstmisel mingeid ohtlikke tagajärgi valitsusele. Valitsev partei või parteide blokk, kellele kuulub saadikukohtade enamus parlamendis, kiidab parteilise distsipliini alusel valitsuse tegevuse heaks ja avaldab talle usaldust. Valitsusele võidakse umbusaldust avaldada ainult sel juhul, kui tal on väga väike enamus ja kõik saadikud ei saa juhuslikult parlamendi istungist osa võtta, ja juhul, kui valitsev partei või koalitsioon lõheneb. Kuid selliseid juhte esineb praktikas väga harva. 1962.a. Prantsusmaa Rahvuskogu avaldas Pompidou valitsusele umbusaldust seoses sellega, et valitsusse kuulunud sõltumatud vabariiklased loobusid edaspidi valitsuse toetamisest. 1966.a. kujunes SFV-s valitsuskriis seoses sellega, et vabad demokraadid lahkusid valitsusest. Enamik juhte on praktikas just sellised, kellele, hoolimata valitsuse tegevuses esinevatest olulistest vigadest ja nende teravast kritiseerimisest opositsiooni ja üldsuse poolt, avaldatakse siiski usaldust ja kes võivad jätkata tegutsemist. 1972.a. veebruaris tegi opo-

sitsioon Suurbritannia parlamendi alamkojas ettepaneku valitsusele umbusalduse avaldamiseks seoses majanduslike raskustega, mis tekkisid kaevurite pikaleveninud streigist tingitult. Raskused tekkisid just sellepärast, et valitsus ei rahuldanud streikijate nõudmisi. Kuigi valitsuse tegevuses esinenud vead olid ilmsed, avaldas valitsev konservatiivide partei talle siiski usaldust.

Juhul kui parlamendil õnnestub valitsusele umbusaldust avaldada, võib valitsus omalt poolt tarvitusele võtta vastuabinõud. Nimelt võib ta riigipealt nõuda parlamendi või juhul, kui ülemkoja laialisaatmist ette nähtud ei ole, siis selle alamkoja ennetähtaegset laialisaatmist. Praktika alusel võime järeldada, et enamikul juhtudel, kui parlament kodanlikes riikides avaldas valitsusele umbusaldust, järgnes sellele parlamendi ennetähtaegne laialisaatmine. Seega parlamendi saadikud, avaldades valitsusele umbusaldust, seavad end ise olukorda, kus nad võivad kaotada saadikukoha (sest pole kindel, kas neid uuesti valitakse) ja sellega ühes kaotada ka küllaltki suure rahasumma, mis kulutati eelmiste ja kulutatakse tulevaste valimiste finantseerimiseks. Selline olukord teeb ilmselt parlamendi sõltuvaks valitsusest ja viib selleni, et parlamendi saadikud suhtuvad suure ettevaatusega valitsuse kritiseerimisesse.

6. PARLAMENDI KOMPETENTS VÄLISPOLIITILISTES KÜSIMUSTES.

Igal riigil on väga tähtsaks ülesandeks välissuhete korraldamine, lepingute sõlmimine teiste riikidega, nende alusel poliitiliste ja majanduslike sidemete arendamine , osavõtt rahvusvaheliste organisatsioonide tööst ja aktsioonidest rahvusvahelise rahu kindlustamiseks jm.

Lähtudes sellest, et konstitutsiooni alusel on parlament kõrgeimaks võimuorganiks ja rahva suveräänsuse teostajaks, peaksid talle kuuluma väga laiad õigused osavõtuks välissuhete korraldamisest. Tegelikult näeme koguni teistsugust pilti. Välispoliitika on alaks, mis peaaegu täielikult on läinud valitsuse kompetentsi ja mille kontrollimiseks on parlamendile jäetud väga vähe võimalusi.

Parlamendi eemaletõrjumine välispoliitiliste küsimuste otsustamisest on seletatav kodanlike riikide agressiivse poliitikaga. Kodanlikud riigid, püüdes suurendada oma valitsevate monopolistlike ringkondade kasumeid agressiivsete sõdadega, majandusliku interventsiooniga teistesse maadesse, kolooniate ja sõltuvate riikide elanike julma ekspluateerimisega, ei või sellest avalikult rääkida.Plaanid sellisteks üritusteks kavandatakse valitsuse salakoosolekutel ja nende tegelikke eesmärke püütakse varjata avalikkuse eest mitmesuguste patriootlike loosungitega, nagu vajadusega kaitsta "oma kodanike julgeolekut", "ennetada ähvardavat agressiooni" jm.

Selliste ürituste tegelike eesmärkide ilmsikstulekul alustaks demokraatlik üldsus laialdast võitlust nende vastu, mis oleks suureks takistuseks agressiivse välispoliitika teostamisel. Välispoliitika juhtimise koondamine valitsuse kätte on toimunud peamiselt konstitutsiooni eeskirjade laiendava tõlgendamise või nende ignoreerimise teel.

Konstitutsioonide alusel kuuluvad parlamendi kompetentsi järgmised välispoliitika valdkonda kuuluvad küsimused: 1) valitsuse välispoliitilise tegevuse arutamine, 2) nõusoleku andmine teatud rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimiseks ja 3) sõja ja rahu küsimuste otsustamine.

Järgnevalt vaatleme lähemalt parlamendi tegevust nende küsimuste lahendamisel.

Valitsusele võidakse esitada küsimusi ja arupärimisi ka valitsuse välispoliitilise tegevuse kohta. Järgnevate läbirääkimiste käigus võivad parlamendi saadikud kritiseerida valitsuse välispoliitikat ja teha omapoolseid ettepanekuid selle muutmiseks. Kuid taoline valitsuse tegevuse arutamine parlamendis annab väga vähe võimalusi selle tegelikuks kritiseerimiseks. Seda takistab kõigepealt asjaolu, et andmed, mille alusel kritiseeritakse valitsuse tegevust, saadakse avalikest allikatest (ajakirjandus, raadio) või andmetest, mida valitsus peab võimalikuks parlamendile teatada. Need andmed ei võimalda kaugeltki pilku heita valitsuse tegelikku välispoliitilisse tegevusse ja seda igakülgselt kritiseerida. Kui mõnele küsimusele või arupärimisele vastamine võiks muutuda valitsusele ohtlikuks, siis on välispoliitika valdkonnas kõige kergem keel-

duda vastamast "julgeoleku kaalutlustel" või ettekäändel,et vastuse andmine tooks kaasa riiklike saladuste avaldamise.

Erinev on olukord parlamendi väliskomisjonis. Komisjonides, kus puuduvad töölisklassi esindajad, analüüsitakse ja kritiseeritakse teinekord väga üksikasjalikult valitsuse välispoliitilist tegevust. Kuid sellel ei ole mingisuguseid ohtlikke tagajärgi valitsusele. Küsimuste arutamine komisjonis on salajane ja sellest satub vaid väga üldine informatsioon ajakirjandusse. Seoses sellega, et komisjoni liikmed on valitsevate monopolistlike ringkondade esindajaks , on tavaline, et komisjon kiidab heaks valitsuse agressiivsed aktid ja annab omapoolseid soovitusi nende teostamiseks. Näiteks USA Senati väliskomisjonis arutati korduvalt olukorda Vietnamis. Kuigi kogu maailma demokraatlikud jõud mõistavad hukka USA häbiväärse agressiooni Vietnami rahva vastu, ei nõudnud komisjon sell» resoluutset lõpetamist . 1967.a. võttis komisjon vastu vaid soovituse, et president edaspidi kasutaks relvastatud jõude välismaal Senati nõusolekul ja kontrolli all.

Nagu eespool nägime, nõuavad konstitutsioonid teatud rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimiseks nende eelnevat heakskiitmist parlamendi poolt. Kuid nende lepingute arv on äärmiselt väike ja rõhuv enamik rahvusvahelisi lepinguid sõlmitakse ning jõustuvad ilma parlamendi osavõtuta. Üksikute maade (Prantsusmaa) konstitutsioonid nõuavad valitsuselt parlamendi informeerimist selliste rahvusvaheliste lepingute sõlmimisest, mis ei kuulu parlamendi kinnitamisele. Kuid sellisele informatsioonile ei järgne läbi-

rääkimisi, nii et saadikud ei saa arvamust avaldada nende kohta.

Kuid ka nende rahvusvaheliste lepingute puhul, mis kuuluvad enne ratifitseerimist parlamendi kinnitamisele, ei võimaldata parlamendil osa võtta lepingu sõlmimisest ja sellega ühes teatud mõju avaldada selle tekstile. Lepingu kinnitamiseks esitamisega pannakse parlament sündinud fakti ette ja talle jääb ainult võimalus kas leping kinnitada või tagasi lükata. Parlamendil ei ole võimalust lepingut oma huvides täiendada või muuta, kuna rahvusvahelise praktika alusel vaadeldakse sellist tegevust lepingu tagasilükkamisena. Sellega on parlamendi võimalused rahvusvaheliste lepingute arutamisel väga piiratud ja tavaliselt nad kinnitatakse valitsuse poolt esitatud kujul.

Olukord USA-s on mõningal määral erinev. Konstitutsiooni alusel (art. II, osa 2, p.2) nõutakse rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimiseks nende eelnevat kinnitamist Senati poolt 2/3 kohalolevate senaatorite häälteenamusega. Lepingute kinnitamisel annab Kongressi kodukord Senatile väga laiad õigused. Ta võib lepingu täielikult tagasi lükata või teha selles muudatusi ja täiendusi. Ajavahemikus 1787 kuni 1934 sõlmis USA valitsus 969 rahvusvahelist lepingut. Neist kinnitas Senat 689, lükkas tagasi 15 ja tegi muudatusi 173 lepingus. Lepingutest, milles Senat tegi muudatusi, keeldus president ratifitseerimast 53 lepingut. Seega lükkas Senat eeltoodud ajavahemikus tagasi umbes 7% lepingutest.

Senati pidurdava tegevuse kõrvaldamiseks võttis USA

valitsus tarvitusele uue korra rahvusvaheliste lepingute sõlmimisel. Kõrvuti rahvusvaheliste lepingutega lubab konstitutsioon USA presidendil sõlmida välisriikidega täidesaatvaid kokkuleppeid (executive agreement), mis jõustuvad allakirjutamisega ega nõua ratifitseerimist. USA valitsus ongi läinud tänapäeval välissuhete korraldamisel täidesaatvate kokkulepete sõlmimise teed, vältides sellega Senati vahelesegamist rahvusvaheliste lepingute jõustumisele. 1954. aastal sõlmis USA valitsus 7 lepingut ja 169 täidesaatvat kokkulepet.

Kuid ka nende lepingute puhul, mis esitatakse Senatile kinnitamiseks, ei võimaldata Senatil osa võtta lepingu teksti koostamisest, ja nagu teisteski maades, pannakse ta sündinud fakti ette.

Konstitutsioonid annavad tavaliselt parlamendi kompetentsi ka sõja ja rahu küsimuste otsustamise. Kuid ka see õigus ei võimalda tõhusat valitsuse välispoliitilise tegevuse kontrollimist ja agressiivsete aktide toimepanemise vältimist. Sõjad alustatakse tänapäeval agressiivsete ringkondade poolt strateegilistel kaalutlustel ootamatult, ilma sõda kuulutamata ja sellega ühes pannakse parlament sündinud fakti ette. Kui sõda on juba alustatud, on parlamendil väga raske igakord seda ühepoolselt lõpetada, kuna sellisel juhul tuleb arvestada ka teise poole tegevust.

Ajavahemikust 1789 kuni 1940 tuuakse USA ajaloost 85 juhtu, mil presidendi korraldusel alustati sõda teiste maade vastu ilma Senati nõusolekuta. Selliseid juhte esineb ka pärast Teist maailmasõda. USA alustas sõjategevust ilma

Senati nõusolekuta 1950.a. Koreas, 1962.a. Guatemaalas, 1965.a. Dominikaani vabariigis, 1965.a. Vietnamis, 1967.a. Panama kanali tsoonis. 1956.a. alustasid Suurbritannia , Prantsusmaa ja Iisrael sõjategevuse Egiptuse vastu Suessi kanali tsoonis ilma parlamendi nõusolekuta. Prantsusmaa valitsus pidas aastaid sõda Alžeerias ja Vietnamis ilma parlamendi sanktsioonita. 1967.a. alustas Iisrael häbiväärset agressiivset tegevust araabia maade vastu ilma parlamendi otsuseta. Järeldub, et tegelikkuses puudub parlamendi kontroll sõja ja rahu küsimuste otsustamise üle.

Parlamendi õiguste laiendamiseks välispoliitilistes küsimustes võeti Parlamentidevahelise Liidu XXII konverentsil 1924.a. vastu resolutsioon, mis nõudis valitsuse poolt salalepingute sõlmimise ja lepingutesse salajaste artiklite sissevõtmise, samuti ka salajaste fondide loomise keelamist. Resolutsioonis nõuti parlamendi üksikasjalikku informeerimist rahvusvaheliste lepingute sõlmimisest ka sel juhul, kui leping ei kuulu parlamendi kinnitamisele.

1953.a. väljendati nimetatud nõudmised Parlamentidevahelise Liidu konverentsil juba palju tagasihoidlikumal kujul. Nõuti valitsuselt parlamendi informeerimist rahvusvahelistest läbirääkimistest sellises ulatuses, et parlament oleks võimeline avaldama oma seisukohti läbirääkimiste suhtes. Samuti nõuti parlamendile õiguse kindlustamist valitsuse välispoliitika suunamiseks ja selle kohta arvamuse avaldamiseks. Kuid nagu eespool nägime, on need nõuded senini täitmata jäänud.

7. PARLAMENDI KOHTUFUNKTSIOONID.

Mõnedes kodanlikes riikides täidab parlamendi ülemkoda ka teatud kohtufunktsioone. Selles osas avaldas mõju teistele riikidele Suurbritannia, kus Ülemkoda on kõrgemaks apellatsioonikohtuks nii tsiviil- kui ka kriminaalasjades. Kui Lordidekoda täidab kohtufunktsiooni, juhatab istungit kohtu esimees - kohtulord ja istungist võtavad osa juriidilise haridusega lordid. Lordidekoda on veel erikohtuks,millele alluvad ministrite, välissaadikute, konsulite, Lordidekoja liikmete, nende abikaasade ja laste kuriteoasjad . Praktikas omistatakse Lordidekoja poolt tehtud kohtuotsustele väga suurt tähtsust. Pretsedentidena on nad eeskujuks teistele kohtutele samasuguste kohtuasjade lahendamisel ja neile viidatakse väga sagedasti teoreetilistes töödes. Seoses sellega, et Suurbritannia õigus on äärmiselt lünklik , omistatakse Lordidekoja pretsedentidele isegi õigustloov tähendus ja neid vaadeldakse õiguse allikatena.

Teistes maades on parlamendi ülemkojad erikohtuks,millele alluvad kõrgemate riigiametnike kuriteoasjad. Üksikutes riikides antakse parlamendile mõlema koja ühisel istungil õigus nõuda teatud riigiametnike vastutuselevõtmist nende poolt toimepandud kuritegude eest, kusjuures asja arutab erikohus.

Ameerika Ühendriikides võib Senat kohut mõista presidendi, asepresidendi, valitsuse liikmete, välissaadikute, konsulite ja ka teiste kõrgemate riigiametnike üle riigi-

reetmise, altkäemaksuvõtmise või muude raskete kuritegude puhul nn. impeachmentkorras. Süüdistuse esitab Esindajatekoda ja kohtuotsuse teeb Senat vähemalt 2/3 senaatorite häälteenamusega. Karistusena võidakse määrata impeachmentkorras vastutuselevõtmisel ametist vabastamine ja lisakaristusena keeld olla teatud aja jooksul riigiteenistuses. Kuid impeachmentkorras ametist tagandatud riigiametnikku võidakse pärast seda vastutusele võtta tavalises kohtukorras. Kui Senat täidab kohtufunktsioone, juhatab tema istungit Ülemkohtu esimees.

USA senise ajaloo vältel on vaid üks kord vastutusele võetud president,nimelt Andrew Johnson 1868.a., keda süüdistati võimu liialdamises, kuid tema süüdimõistmiseks vajalikust 2/3 senaatorite häältest jäi üks hääl puudu.

Nagu eespool nägime, võivad Prantsusmaa ja Itaalia parlament mõlema koja ühisel istungil nõuda presidendi ja valitsusliikmete vastutuselevõtmist riigireetmise ja "konstitutsioonile kallalekippumise" korral. Asja arutab erikohus. Indias võivad parlamendi mõlemad kojad nõuda presidendi vastutuselevõtmist konstitutsiooni rikkumise eest. Juhul kui vastutuselevõtmise algatab üks parlamendi koda, arutab asja teine koda.

Praktikas on siiski väga harvad juhud, kus parlament nõuab presidendi või valitsusliikmete vastutuselevõtmist või otseselt mõistab kohut nende üle.

8. SEADUSANDLUSE DELEGEERIMINE.

Parlamentaarsetes riikides lubab konstitutsioon parlamendil oma seadusandliku õiguse üle anda (delegeerida) valitsusele. Parlamendi poolt vastuvõetud eriseaduse alusel saab valitsus õiguse vastu võtta seadusjõulisi akte ja reguleerida nendega küsimusi, mis kuuluvad parlamendi kompetentsi. On ilmne, et delegeerimine on otseses vastuolus parlamendi kui kõrgeima võimuorgani seisundiga. Selle abil saab valitsus seadusliku võimaluse oma kompetentsi laiendamiseks parlamendi kompetentsi arvel.

Prantsusmaa konstitutsiooni alusel (art. 38) võib seadusandluse delegeerimine valitsusele toimuda parlamendi poolt vastava seaduse vastuvõtmise teel. Seaduses tuleb kindlaks määrata küsimuste ring, mille kohta valitsus võib anda seadusjõulisi akte, ja ajavahemik, mille vältel ta seda võib teha. Samasugused nõuded esitatakse valitsusele seadusandluse delegeerimise kohta ka Itaalia konstitutsioonis (art. 76). SFV konstitutsioonis nõutakse, et seaduses, millega valitsusele delegeeritakse seadusandlik õigus, peavad olema kindlaks määratud valitsusele antavate erivolituste "sisu, eesmärgid ja ulatus" (art. 80, p.1). Erinevalt teistest maadest lubab SFV konstitutsioon valitsust temale delegeeritud seadusandliku õiguse omakorda edasi anda valitsusele alluvatele asutustele, nõudes ainult, et selline edasidelegeerimine võib toimuda määruse alusel.

Valitsuse seadusandlik kompetents laieneb veel selle-

ga, et teatud juhtudel võib ta konstitutsiooni alusel vastu võtta seadusjõulisi akte, ilma et parlament oleks talle delegeerinud seadusandliku õiguse. Itaalia konstitutsiooni alusel (art. 77) võib valitsus "erakorralise ja kiire vajaduse korral" omal algatusel vastu võtta ajutisi dekreete , millel on seaduse jõud. Sellised dekreedid tuleb nende vastuvõtmise päeval esitada parlamendile kinnitamiseks. Kui dekreedid võetakse vastu parlamendi istungjärgu vaheajal , peab parlament 5 päeva jooksul kogunema erakorralisele istungjärgule. Kui parlament 60 päeva jooksul ei kinnita dekreete seadusandlikus korras, kaotavad nad kehtivuse nende vastuvõtmise päevast alates. Kuid niisuguste dekreetide alusel, enne nende kehtivuse kaotamist, võivad kujuneda mitmed õiguslikud vahekorrad, mida täiesti olematuks teha pole võimalik. Konstitutsioonis nähakse ette, et parlament võib seadusega reguleerida õiguslikke vahekordi, mis tekkisid kehtivuse kaotanud dekreetide alusel, seega on parlament teatud juhtudel sunnitud tunnustama mõnes osas valitsuse dekreete.

Kodanlikud autorid õigustavad seadusandluse delegeerimist kiiresti areneva elu vajadustega. Nende väidete kohaselt ei olevat parlament suure saadikute arvu ja kohmaka protseduuri tõttu võimeline rahuldama seadusandluse alal kiiresti areneva elu vajadusi. Inglise autor J.Kersell näiteks väidab: "Parlamendid leidsid, et neil ei ole aega ega ka küllaldaselt tehnilisi teadmisi ja seepärast ei saa nad teha rohkemat, kui ainult kindlaks määrata seadusandluse

ja poliitika põhimõtted."[1] H.Molsoni arvates võimaldavat seadusandluse delegeerimine parlamendil rohkem tähelepanu pöörata poliitikale ja majanduslike küsimuste lahendamisele. Need väited on ilmselt alusetud. Parlamendil on küllalt suurte kogemustega eriteadlasi, kes on võimelised üksikasjalikult välja töötama seaduseelnõusid. Mis puutub parlamendi seadusandliku protseduuri kohmakusesse, siis tuleb öelda, et ka see väide ei pea alati paika. Parlament võib tegutseda väga kiiresti kui olukord seda nõuab. Näiteks Suurbritannia parlament 1972.a. veebruaris võttis seitsme tunniga vastu seaduse, mis vabastas Põhja-Iirimaal tegutsevad sõjaväelased kriminaalvastutusest nende poolt toimepandud metsikuste eest.

Taoliste näidetega püüavad kodanlikud autorid ilmselt varjata seadusandluse delegeerimise tõelisi eesmärke, nimelt seda, et delegeerimise abil laieneb tunduvalt valitsuse kompetents parlamendi kompetentsi arvel.

9. SEADUSTE KONSTITUTSIOONILE VASTAVUSE KONTROLL.

Seadused muutuvad jõustudes adressaatidele kohustuslikeks. Kuid see ei tähenda veel seda, et nad jäävad kehtima. Valitsevad kodanlikud ringkonnad on endale kindlustanud veel ühe võimaluse seaduste tühistamiseks sel juhul,

---

[1] J. K e r s e l l . Parliamentary Supervision of Delegated Legislation. London, 1960, p. XI.

kui nende vastuvõtmine parlamendis toimus valitsevate ringkondade huvide vastaselt. Selliseks võimaluseks on seaduste konstitutsioonile vastavuse kontroll.

Õigusteoreetiliselt peavad seadused olema kooskõlas konstitutsiooniga. Konstitutsiooniga vastuolus olev seadus on kehtetu. Seadused, mis muudavad või täiendavad konstitutsiooni, tuleb vastu võtta erilises, konstitutsioonilistele seaduste vastuvõtmiseks ettenähtud korras. Kodanlikud autorid õigustavad nimetatud instituudi olemasolu vajadusega kontrollida, et seadusandlikud organid ei laiendaks enda kompetentsi "ebaõige tõlgendamise teel".[1]

Kontrolli konstitutsiooni alusel teostab kas kõrgeim kohtuinstants (ülemkohus, riigikohus), nagu see on USA-s , SFV-s, Jaapanis ja paljudes Ladina-Ameerika maades, või eriorgan - Prantsusmaal, Itaalias jm.

USA konstitutsioon ei anna otseselt nimetatud õigust Ülemkohtule. Konstitutsioonis (art. III, 2.osa) on öeldud , et kohtuvõim laieneb kõigile asjadele, "mis võivad tekkida konstitutsiooni, Ameerika Ühendriikide seaduste ja lepingute alusel, mis Ameerika Ühendriigid on sõlminud või sõlmivad". Nimetatud konstitutsiooni sätte alusel, seda ilmselt laiendavalt tõlgendades, võttiski Ülemkohus endale XIX sajandi algul õiguse kontrollida seaduste konstitutsioonile vastavust. Mittekonstitutsioonilisekstunnistamisel muutub seadus nn. jus nudum'iks, mida kohtud ja ametiasutused ei

---

[1] Г. Е л л и н е к . Конституции, их изменения и переобразования. С.-Пб. , 1907, стр.17.

rakenda.

Ülemkohus koosneb presidendi poolt Senati nõusolekul eluajaks ametisse nimetatud 9 kohtunikust. Ülemkohus on oma kontrolliõigust kasutanud väga sageli. Oma tegevuse jooksul 1789.a. kuni 1964.a. tunnistas ta mittekonstitutsioonilisteks 80 föderaal- ja üle 700 osariikide seadusandlike organite poolt vastuvõetud seadust. Kuid selles tegevuses on Ülemkohus näidanud end reaktsiooniliste seisukohtade kaitsjana, tunnistades mittekonstitutsioonilisteks just demokraatlikke põhimõtteid sisaldavad seadused. 1908. aastal tunnistas ta mittekonstitutsiooniliseks seaduse ettevõtjate vastutusest töölistele tekitatud kahjude eest ; 1918.aastal seaduse, mis piiras laste tööd; 1923.a. seaduse naiste minimaalpalga kohta; 1935.a. farmerite pangavõlgadele antud moratooriumi jt.

Samal ajal ei tunnista ta konstitutsiooniga vastuolus olevaiks seadusi, mis on seda ilmselt, nagu osariikide seadused, mis ei anna värvilistele valimisõigust, kurikuulsat Mc Carren-Woodi seadust, millega kommunistlikult parteilt võeti poliitilise partei õigused jt.

Ainult üksikutel juhtudel on ta ära muutnud reaktsioonilisi seadusi. Üldsuse laialdaste protestide tulemusena tunnistas Ülemkohus 1965.a. konstitutsioonivastaseks Mc Carren-Woodi seaduses ettenähtud kommunistliku partei ja teiste nn. kommunistliku rinde organisatsioonide liikmete registreerimise nõude. 1959.a. tunnistas ta konstitutsioonivastaseks USA Riigidepartemangu poolt välispasside väljaandmisest keeldumise poliitilistel põhjustel. Kuid need

üksikjuhud ei muuda kontrolli üldist reaktsioonilist olemust.

Üksikutes maades võidakse juba seaduseelnõu arutamise ajal parlamendis pöörduda kõrgeima kohtuinstantsi poole arvamuse saamiseks, kas seaduseelnõu on vastuolus konstitutsiooniga või mitte. Kui kohus leiab, et seaduseelnõu on vastuolus konstitutsiooniga, tuleb see vastu võtta konstitutsiooniliste seaduste vastuvõtmiseks ettenähtud korras. Selline kord kehtib näiteks Soomes.

Prantsusmaal teostab seaduste konstitutsioonile vastavuse kontrolli Konstitutsiooniline Nõukogu. Nõukogu koosneb üheksast üheksaks aastaks ametisse nimetatud liikmest, neist 3 nimetab president, 3 Rahvuskogu ja 3 Senati esimees. Nõukogu tööst võtavad osa ka endised presidendid. 15 päeva jooksul pärast seaduse vastuvõtmist parlamendis võivad president, peaminister või parlamendi kodade esimehed pöörduda Nõukogu poole taotlusega kontrollida parlamendis vastuvõetud seaduse vastavust konstitutsioonile. Nõukogu peab tegema otsuse kuu aja jooksul. Kui aga valitsus loeb olukorra kiireks, peab Nõukogu tegema otsuse kaheksa päeva jooksul. Kui Nõukogu leiab, et seadus on vastuolus konstitutsiooniga, muutub see jus nudum'iks, mida kohtud ja ametiasutused ei või rakendada.

Itaalias teostab kontrolli Konstitutsiooniline Kohus, mis koosneb 15 liikmest, neist 5 nimetab president, 5 valitakse parlamendi mõlema koja ühisel istungil ja 5 valitakse kohtunike poolt. Nõukogu liikmeiks võivad olla kohtunikud, õigusteaduse professorid ja advokaadid vähemalt 20-

aastase staažiga. Vastava taotlusega võivad pöörduda kohtu poole president, peaminister ja parlamendi kodade esimehed. Kui kohus leiab, et seadus on konstitutsiooniga vastuolus, kaotab see kehtivuse järgmisest päevast alates.

Kuidas hinnata nimetatud instituuti? See on ilmselt reaktsiooniline, sest väikesearvulisele, antidemokraatlikul põhimõttel komplekteeritud organile seaduste tühistamise õiguse andmine on ilmses vastuolus parlamendi kui kõrgeima võimuorgani seisundiga.

10. PARLAMENT MITTEKAPITALISTLIKU ARENGUTEEGA RIIKIDES.

Parlamentidel mittekapitalistliku arenguteega riikides on, võrreldes arenenud kapitalistlike maadega, mitmeid erinevaid jooni nii organiseerimise, struktuuri kui ka tegutsemispõhimõtete suhtes. Parlamentide moodustamise kord, nende struktuur ja tegutsemise üldpõhimõtted määratakse kindlaks konstitutsioonides. Üksikasjalikult reguleeritakse parlamendi tegevust parlamendi enda poolt kinnitatud kodukorraga.

Seoses sellega, et pärast revolutsioonilist üleminekut mittekapitalistlikule arenguteele või valitsuse vahetust ei ole olukord riigis veel täielikult normaliseerunud, ei tegutse veel üksikutes mittekapitalistliku arenguteega maades rahva poolt valitud parlamendid (Alžeeria DR, Birma, Mali). Kuid on kindel, et pärast olukorra stabiliseerumist ja uue, rahvavõimu kindlustamist, moodustatakse

ka neis maades parlamendid ja nad alustavad tegevust.

Struktuuriliselt on kõik nende maade parlamendid ühekojalised. Konstitutsioonide alusel on nad riigis ainukeseks kõrgemaks võimuorganiks, kes teostab rahvale kuuluvat suveräänset võimu, välja arvatud ainult need juhud, kus rahvas ise valimistega või referendumiga teostab seda. Nendes maades ei ole eeltoodud konstitutsioonides väljendatud seisukoht fiktsioon ega rahvahulkade petmiseks määratud kõlav fraas nagu kapitalistlikes maades, vaid tegelikkus.

Tõelisteks rahva suveräänsuse teostajateks saavad olla parlamendid nendes maades sellepärast, et nad valitakse demokraatliku valimisõiguse alusel kogu täisealise kodanikkonna poolt ja on sellega kogu rahva tahte väljendajaks. Nagu eespool valimisõiguse käsitlemisel nägime, seatakse parlamendi valimistel kandidaadid üles revolutsioonilis-demokraatlike parteide bloki poolt kõigi antiimperialistlikku blokki kuuluvate klasside ja ühiskonna kihtide esindajaist. Sellega on parlamendid ka revolutsiooniliste jõudude esindajaiks ja nende poliitika elluviijaiks. Just selles osas erinevad diametraalselt oma eesmärkidelt nende maade parlamendid kapitalistlike maade parlamentidest. Kapitalistlikes maades on nad valitseva kapitalistliku klassi huvide väljendajaks ja selle huvides kapitalistliku korra kindlustajaks. Mittekapitalistliku arenguteega maades on nad aga organiteks, mis seaduslikus korras aitavad kaasa mittekapitalistliku arengutee teostamisel ja uue ühiskondliku korra rajamisel. Üksikutes maades püütakse parlamendi saadikute koosseisus säilitada samasugust erinevate klasside ja ühis-

kondlike kihtide arvulise koosseisu vahekorda nagu see on ühiskonnas. Egiptuse Araabia Vabariigis peab vähemalt 50% Rahvuskogu koosseisust olema töölised ja talupojad. Praeguses Rahvuskogu koosseisus on 350 saadikust 74 talupojad ja 114 töölised.

Peale valitud saadikute on üksikute maade parlamentides veel väike arv presidendi poolt nimetatud saadikuid ja osalt ka saadikuid,kes pääsevad parlamenti oma ametikoha alusel. Egiptuse AV-s nimetab president 10 saadikut. Tansaanias nimetab president osa Rahvuskogu saadikuist Revolutsioonilise Nõukogu liikmete hulgast ja Rahvuskogu koosseisu kuuluvad ka ringkondade komissarid oma ametikoha alusel. Kuid ka need nimetatud saadikud kuuluvad revolutsioonilis-demokraatlikesse parteidesse. Lähtudes sellest, et saadikud kuuluvad kõik ühte poliitilisse parteisse, puudub nende maade parlamentides kapitalistlikes maades väga tuntud opositsioon.

Konstitutsiooni ja valimismäärustike alusel on Rahvuskogu saadiku koht kokkusobimatu mitmete teiste ametikohtadega. Näiteks Egiptuse AV rahvasaadik võib olla samaaegselt minister ja selle asetäitja. Ta ei või olla valitsuse või omavalitsuse teenistuses muudel ametikohtadel ja ka erafirmades, välja arvatud seaduses loetletud ametikohad. Nad ei saa omandada ega rentida riigi omandit, anda oma omandit riigile rendile, müüa seda riigile või vahetada riigiga . Rahvuskogu deputaat on puutumatu, teda ei saa kriminaalkorras vastutusele võtta ilma Rahvuskogu nõusolekuta. Rahvus-

kogu saadiku tabamisel kuriteo toimepanemise kohalt peavad deputaadi vahistanud organid sellest viivitamata teatama Rahvuskogule ja kui viimane seda nõuab, siis saadiku vabastama. Saadikut ei saa kohtulikule vastutusele võtta tema avalduste eest Rahvuskogus, samuti ka tema poolt teatud küsimuse otsustamisel hääletamise ja muude tema poolt täidetud saadikuülesannete eest.

Kõigi vaadeldavate maade valimisõiguses, jälle täiesti erinevalt kapitalistlikest maadest, on ette nähtud võimalus saadiku mandaadi äravõtmiseks. Otsuse mandaadi äravõtmiseks teeb Rahvuskogu. Tavaliselt on selleks põhjuseks saadikuülesannete mittetäitmine või kuriteo toimepanemine. Näiteks Egiptuse AV konstitutsiooni alusel võidakse mandaat ära võtta juhul, kui saadik kaotab usalduse ja austuse, kui ta ei täida oma saadikuülesandeid, kui ta lakkab olemast tööline või teenistuja, kelle esindajana ta valiti Rahvuskogusse või kui ta süstemaatiliselt puudub Rahvuskogu või selle komisjonide istungitelt.

Küsimuse võib üles tõsta vähemalt 25 saadikust koosnev saadikute grupp ja selle jaatavaks otsustamiseks on vaja vähemalt saadikute 2/3 häälteenamust.

Rahvuskogu valitakse 5 aastaks, kuid tema volitusi võidakse pikendada sel juhul, kui rahvusvahelised või siseriiklikud olukorrad ei võimalda normaalses olukorras valimiste läbiviimist.

Üksikutel erandjuhtudel on ette nähtud ka Rahvuskogu ennetähtaegne laialisaatmine. Näiteks Mali konstitutsiooni alusel on ette nähtud, et Rahvuskogu tuleb sel juhul enne-

tähtaegselt laiali saata, kui 24 kuu vältel on olnud vähemalt kaks valitsuskriisi.

Egiptuse AV-s kuulub presidendile õigus Rahvuskogu ennetähtaegseks laialisaatmiseks. 1961.a. kasutas president seda temale kuuluvat õigust seoses sellega, et suur grupp kapitalistide huve kaitsvaid saadikuid takistas valitsusel mittekapitalistliku arenguteega seotud ürituste elluviimist.

Rahvuskogu tööd juhib juhatus, mis kannab erinevat nimetust. Egiptuse AV-s nimetatakse seda presiidiumiks, Malis, Gineas - bürooks.

Juhatuse eesotsas seisab üks revolutsioonilis-demokraatliku partei juhtidest. Enamikul juhtudel valitakse juhatus kogu Rahvuskogu volituste kestuseks. Kuid on ka erandeid, näiteks Malis valitakse ta üheks aastaks. Rahvuskogu abiorganitena moodustatakse alatised komisjonid kogu volituste kestuseks. Rahvuskogu töö toimub istungjärkudel. Enamikus maades on ette nähtud kaks korralist istungjärku aastas kestusega mitte üle kahe kuu.

Egiptuse AV Rahvuskogus on ette nähtud üks korraline istungjärk aastas kestusega vähemalt 7 kuud. Korralisteks istungjärkudeks kutsub Rahvuskogu kokku kas riigipea, Rahvuskogu juhatus, või ta koguneb istungjärgule konstitutsioonis ettenähtud ajal (Kongo DR). Erakorralised istungjärgud toimuvad presidendi, valitsuse või enamiku saadikute (Kongo DR-s ja Gineas 2/3) nõudel.

Istungjärgu avab tavaliselt president kõnega, milles ta annab ülevaate riigi sise- ja välispoliitilisest olukorrast ja kavandab ka eelseisva Rahvuskogu istungjärgu

peamised ülesanded. Egiptuse AV-s on selline parlamendi istungjärgu avamise kord ette nähtud konstitutsioonis.

Parlamendi peamiseks ülesandeks on seadusandlus. Erinevalt arenenud kapitalistlike maade konstitutsioonidest,ei kohta me vaadeldavate maade konstitutsioonides kategoorilist seisukohta, mille kohaselt parlament on ainukeseks seadusandlikuks organiks. Kiiresti arenev elu teravas klassivõitluse olukorras teeb vajalikuks selle, et ka riigipeale ja valitsusele kuulub õigus seadusjõuliste aktide vastuvõtmiseks. Kuid need aktid tuleb esitada kinnitamiseks parlamendile lähemal istungjärgul. Gineas ja Malis kuulub seadusjõuliste aktide vastuvõtmise õigus ka Rahvuskogu Alatisele komisjonile, organile, mis Rahvuskogu istungjärkude vaheajal on kõrgemaks võimuorganiks. Parlamentide seadusandlik kompetents on konstitutsioonides antud erinevalt. Üksikutes maades (Gineas) ei ole Rahvuskogu seadusandlik kompetents piiratud ega ole loetletud küsimused, mis kuuluvad seadustega reguleerimisele Rahvuskogus.

Mali ja Kongo (Brazzaville) konstitutsioonid loetlevad küsimused, mis kuuluvad reguleerimisele seadustega.Need on: riikkondsus, tsiviilõigused, omandiküsimused, kriminaalõigus, kohtukorraldus, riigiorganite moodustamine jne.

Parlamendid on oma senises tegevuses vastu võtnud arvukalt seadusi. Nende ülesandeks on olnud endise, kolonialismiperioodist pärineva mahajäämuse likvideerimine, rahvamajanduse arendamine mittekapitalistlikul arenguteel,rahvamajanduse arendamise plaanide vastuvõtmine ja nende alusel juba konkreetsete ülesannete kindlaksmääramine rahvamajan-

duse ja kultuuri arendamiseks ning rahva materiaalse elatustaseme tõusuks.

S e a d u s e e l n õ u d e a l g a t a m i s e õ i g u s kuulub presidendile, valitsusele ja parlamendi saadikuile. Saadikud võivad esitada seaduseelnõusid omal algatusel või ka teatud saadikute grupi poolt.

Peale otsese seaduseelnõude esitamise võivad saadikud parlamendi istungil ka üles tõsta küsimusi, mis vajavad seaduslikku reguleerimist. Kui parlamendi saadikute enamus nõustub selliste ettepanekutega, esitatakse juba konkreetne seaduseelnõu vastava küsimuse reguleerimiseks.

S e a d u s e e l n õ u d esitatakse parlamendi juhatusele ja enne nende arutamist parlamendis tulevad nad arutusele komisjonides. Seega on seaduseelnõu arutamine parlamendis seotud juba komisjoni seisukohaga.

Tavaliselt on enamiku seaduseelnõude algatajaks valitsus. Seaduseelnõud loetakse vastuvõetuks, kui nende poolt hääletas enamus istungjärgust osavõtnud saadikuist. Hääletamine toimub kas käe tõstmisega või salajase hääletamisena. Konstitutsioonilised seadused kuuluvad vastuvõtmisele kvalifitseeritud häälteenamusega.

Seadused kinnitab ja avaldab president. President võib teatud tähtaja jooksul (Egiptuse AV-s -30 päeva)saata talle kinnitamiseks esitatud seaduseelnõu tagasi parlamendile uueks arutamiseks. Kui parlament võtab seaduse uuesti vastu samas redaktsioonis 2/3 häälteenamusega, peab president selle kinnitama ja avaldama. Valitsus võib seoses seaduseelnõude arutamisega üles tõsta ka usaldusküsi-

muse.

Presidendi poolt kinnitatud seadused avaldatakse ametlikus ajakirjas ja nad jõustuvad avaldamisega.

Teiseks parlamendi peamiseks ülesandeks on kontroll valitsuse tegevuse üle. Valitsuse vastutus parlamendi ees on ette nähtud kõigis konstitutsioonides. Ainult Gineas, Tansaanias on see vastutus mõningal määral korraldatud erinevalt. Gineas on president samaaegselt ka valitsuse juht , sellega vastutab president parlamendi ees oma kabineti üldise poliitika eest.

Kontrolli vormideks on: valitsuse aruanded parlamendi istungjärgul või komisjonides ja küsimuste ning arupärimiste esitamine valitsusele. Konstitutsioonide alusel peab peaminister või minister teatud aja jooksul vastama esitatud küsimusele. Seoses valitsuse poolt antud vastustega või tema poliitika arutamisega võidakse üles tõsta usaldusküsimus kas kogu valitsusele või üksikule ministrile.Usaldusküsimuse võib esitada 1/10 parlamendi koosseisust (usaldusküsimuse esitamist ei ole ette nähtud Ginea ja Tansaania konstitutsioonides). Umbusalduse avaldamiseks on vaja parlamendi saadikute häälteenamust (mitte ainult kohalolevad). Umbusalduse avaldamisel kogu valitsusele esitab peaminister presidendile valitsuse lahkumise avalduse. Umbusalduse avaldamisel üksikule ministrile on viimane kohustatud esitama peaministrile lahkumisavalduse.

Malis võidakse usaldusküsimus esitada seoses valitsuse üldise poliitika arutamisega parlamendis. Usaldusküsimuse võib esitada 1/4 parlamendi koosseisust. Usaldusküsimu-

se ülestõstmisel tuleb esitada presidendi uus kandidatuur. Sellega toimub valitsusele umbusalduse avaldamine koos uue presidendi valimisega. Umbusalduse avaldamine ja uue presidendi valimine võivad toimuda vaid kõigi parlamendi saadikute absoluutse häälteenamusega.

Näeme, et erinevalt arenenud kapitalistlikest maadest, peab valitsus mittekapitalistliku arenguteega riikides umbusalduse avaldamise korral erru minema ja talle ei ole antud võimalust parlamendi ennetähtaegseks laialisaatmiseks . Sellest järeldub, et parlamendi positsioon nendes maades on tunduvalt tugevam võrreldes arenenud kapitalistlike maadega ja tal on väga laiad volitused valitsuse tegevuse üle kontrolli teostamiseks ja selle suunamiseks kooskõlas rahva enamuse tahtega.

III. R I I G I A P A R A A T .

1. RIIGIAPARAADI MÕISTE JA KOOSSEIS.

Valitsus teostab täidesaatvat ja korraldavat võimu laialdase riigiaparaadi abil. Riigiaparaat koosneb mitmest erinevaid ülesandeid täitvast riigiorganist. Kõigepealt kuuluvad riigiaparaadi koosseisu ministeeriumid oma osakondade ja mitmesuguste allasutustega. Kõrvuti ministeeriumidega tegutsevad kõigis kodanlikes riikides veel mitmesugused keskasutused, komisjonid, komiteed, mis lahendavad autonoomselt teatud küsimusi kogu riigi (osariigi) ulatuses, kuid mida ei juhi otseselt valitsuse koosseisu kuuluvad inimesed. Nende arv on väga suur, näiteks USA-s on neid üle 2000 ja Suurbritannias üle 1000. Üksikutes riikides juhivad osaliselt selliseid keskasutusi portfellita ministrid (Jaapan). Selliseid keskasutusi nimetatakse tavaliselt avalikeks korporatsioonideks. Alludes valitsuse üldisele juhtimisele, tegutsevad nad oma põhimääruste alusel ja kasutavad küllaltki suurt iseseisvust nende kompetentsi kuuluvate küsimuste lahendamisel.

Teisteks riigiaparaadi osadeks on politsei, sõjavägi, kohus ja prokuratuur.

Riigiaparaadis töötavate isikute arv on väga suur. Näiteks USA-s teenib üksi föderaalaparaadis umbes 1,7 miljonit inimest. Sõjajärgsel perioodil ilmneb kodanlike riikide praktikas uute asutuste loomine riigiaparaadi mitmesugustes lülides ja sellega ühes ka riigiaparaadis teenivate isikute arvu pidev suurenemine. Nagu eespool juba nimetatud, ongi tulusad ametikohad valitsuses ja riigiaparaadis peamisteks, mille pärast käib võitlus erinevate poliitiliste parteide vahel valimistel. Nendega "tasutakse" monopolistidele tohutud summad, mida nad annavad poliitilistele parteidele valimiskampaania läbiviimiseks.

Kodanlike maade valimiste korda nimetatakse saagisüsteemiks (inglise keeles spoiling system), sest võitnud partei saagiks langevad tulusad ametikohad riigiaparaadis. Tavaliseks nähteks on, et valitseva partei või parteide vahetamisele kaasneb kümnete ja sadade tuhandete riigiaparaadi töötajate vallandamine ja nende asendamine valimistel võitnud parteide liikmetega või parteid materiaalselt toetanud monopolistidega. Eriti ulatuslikult kasutatakse sellist praktikat USA-s. Riigiaparaadi töötajate voolavuse takistamiseks on seaduses ette nähtud teatud ametikohad, mida president ja valitsus vormiliselt ei saa suvaliselt täita ja kuhu ametnikud nimetab eriline komisjon pärast eksameid või muul teel teadmiste kontrollimist. USA-s täidab umbes 14% ametikohtadest eriline riigiteenijate komisjon. Praktikas peetakse nendest eeskirjadest väga vähe kinni, pealegi võib võimule tulnud partei (või parteid) komplekteerida uue riigiteenistujate komisjoni ja kasutada seda enda huvides.

Riigiaparaadis teenivad isikud jagunevad õigusliku seisundi poolest põhiliselt kolmeks erinevaks grupiks. Kõigepealt kuuluvad siia r i i g i a m e t n i k u d , kes võrreldes teiste riigiaparaadis töötavate isikutega on erilises privilegeeritud seisundis. Nad saavad kõrgemat palka, nende vallandamise suhtes kehtivad erilised takistused, nad kasutavad mitmeid soodustusi jms. Riigiametnikkonna moodustavad ministeeriumide osakondade juhatajad, nõunikud ja teiste keskasutuste ning nende osakondade juhatajad. Klassikoosseisult kuuluvad nad suurkodanluse hulka ja nende peamiseks ülesandeks ongi valvel olla valitsevate monopolistlike ringkondade huvide eest. Arvuliselt moodustavad nad väikese osa riigiaparaadis töötavaist isikuist.

Ametikohtadel, kus töötavad riigiametnikud, nõutakse kõrgemat haridust ja eriteadmisi (keeled jne.). Kuna kõrgema hariduse saamine töölistel on raskendatud, siis aitab ka see nõue kaasa juhtivate ametikohtade komplekteerimisele suurkodanluse esindajatega.

Ametkonna töö juhatajaks ministeeriumis on ministri alatine asetäitja. See ametiisik ei ole poliitiliselt vastutav parlamendi ees ja valitsuse lahkumisel jääb ta edasi ametikohale, kindlustades nii ministrite vahetamisel kogu ministeeriumi töö pideva oskusliku juhtimise. Alatised asetäitjad on pika ametialase staažiga professionaalsed töötajad, kes põhjalikult tunnevad ministeeriumi tööd ja võivad abistada ministrit ministeeriumi juhtimisel. Pikaajaliste valitsuskriiside puhul moodustavad ministrite alatised asetäitjad ajutise "töövalitsuse", mis lahendab jooksvaid üles-

andeid ja kindlustab nii kogu riigielu edasise kulgemise perioodil, mil valitsus puudub. Väga sagedased pikaajalised valitsuskriisid olid näiteks Prantsusmaal 1946.a. konstitutsiooni kehtivuse ajal. Valitsuskriisid tekitati kunstlikult monopolistlike ringkondade poolt selleks, et õigustada uue konstitutsiooni vastuvõtmist. Sagedased valitsuskriisid on praegu ka Itaalias.

Suurema osa riigiaparaadis töötavaist isikuist moodustavad r i i g i t e e n i s t u j a d , kes töötavad madalamatel ametikohtadel. Nad ei kasuta ametnikele ettenähtud soodustusi, nad on tavaliselt keskharidusega ja oma ametialase seisundi poolest kuuluvad kesk- või isegi väikekodanlaste hulka.

Nagu eespool nägime, on paljudes kodanlikes riikides riigistatud teatud tööstusharud, riigile kuuluvad paljud tööstusettevõtted, raudtee ja muud transpordivahendid. Sellega ühes kuuluvad riigiteenistujate hulka ka t ö ö l i s e d , kes töötavad riigile kuuluvates ettevõtetes ja transpordis. Võrreldes eraettevõtete töölistega, on riigile kuuluvate ettevõtete töölised isegi halvemas seisukorras , kuna tavaliselt on piiratud nende streigiõigus ja sellega ühes ka võimalused võitlemiseks oma õiguste ning huvide eest.

Tänapäeva kodanlike maade riigiaparaati iseloomustavad mitmed üldtunnused. Ta on väga laiahaardeline ja üles ehitatud kodanliku b ü r o k r a a t i a põhimõtetel. Range allumine keskvõimule ja alluvate asutuste pidev kontrollimine keskorganite poolt on vajalik selleks, et laiahaarde-

list riigiaparaati tööle rakendada valitseva kodanluse huvides ja likvideerida kodanlikule korrale ohtlikud üritused. Näiliselt on sellest rangest bürokraatlikust alluvusest välja jäänud nn. a v a l i k u d k o r p o r a t s i o o n i d . Kuid see ainult näib nii seoses nende mõningase iseseisvusega. Tegelikult alluvad ka need kas presidendi või valitsevate monopolistlike ringkondade otsesele kontrollile.

T e i s e k s iseloomulikuks jooneks on see, et riigiaparaadis ilmnevad militariseerimise ja agressiivsete sõdade ettevalmistamise tendentsid. Nimetatud tendentsid on eriti iseloomulikud imperialistlikele suurriikidele kooskõlas kodanluse välispoliitikat iseloomustavate agressiivsete taotlustega.

Militariseerimistendentsid ilmnevad selles, et juhtivatele kohtadele riigiaparaadis määratakse kõrgemaid sõjaväelasi. Riigiaparaadi kujundamisel arvestatakse juba agressiivse sõja vajadusi, nimelt seda, et see võiks edukalt funktsioneerida agressiivse sõja vallapäästmisel. Luuakse mitmeid sõjaolukorras tegutsevaid riigiaparaadi osi jm.

K o l m a n d a k s riigiaparaati iseloomustavaks asjaoluks on selle fašiseerimine. Riigiaparaadi koosseisus moodustatakse fašistlikel põhimõtteil töötavad asutused, mille ülesandeks on andmete kogumine kodanike kohta, nende jälitamine poliitilise meelsuse pärast ja ka nende vastutuselevõtmine igasuguste valitsevale kodanlusele ohtlike avalduste ja isegi veenete pärast. Selliseks fašistlikel põhimõtetel tegutsevaks organiks on USA-s näiteks Föderaalne Juurdlusbüroo. Tema agentide ettekannete põhjal lavastatud

protsessidel saadetakse igal aastal vanglasse tuhanded kodanikud, kes ei ole rahul valitsuse reaktsioonilise sise- ja välispoliitikaga ning julgevad seda arvustada või avalikult selle vastu välja astuda.

Riigiaparaadis on moodustatud veel eri organid, kelle ülesandeks on kontrollida r i i g i t e e n i s t u j a - t e lojaalsust. Tüüpiliseks näiteks on USA-s Senati poolt erilise lojaalsuse kontrolli komisjoni moodustamine. Lojaalsuse kontrolli otsuse alusel vallandatakse riigiametist kõik isikud, kes kuidagi julgevad kritiseerida kehtivat korda või avaldada sümpaatiat sotsialistlikele maadele.

USA eeskujul on lojaalsuse kontroll kehtestatud väga paljudes kodanlikes riikides (SFV, Türgi jt.).

Kõrgemate ametikohtade täitmine riigiaparaadis, nagu nimetasime, toimub tavaliselt konkursikorras erilise komisjoni ees, eksamite sooritamisega. Erikord kehtib politsei, sõjaväe ja kohtute komplekteerimisel, mida vaatleme allpool seoses vastavate riigiaparaadi osade käsitlemisega.

Riigiteenistusse vastuvõtmine konkursikorras peab üldsusele jätma mulje, et tee kõrgematesse riigiametitesse on avatud kõigile kodanikele, kes edukalt sooritavad nõutavad eksamid. Põhimõte, nagu riigiteenistusse võiks astuda kõik kodanikud, on leidnud otsese väljenduse paljude kodanlike maade vastavates seadustes. Näiteks SFV-s 1965.a. vastuvõetud seaduse alusel võib riigiteenistusse astuda: "... iga sakslane, sõltumata soost, päritolust, rassist, usutunnistusest, religioossetest ja poliitilistest vaadetest"..."kui

ta oma kvalifikatsiooniga vastab esitatud nõudeile".

Kuid ka siin läheb tegelikkus lahku seaduse sõnastusest. Konkursikomisjonid komplekteeritakse valitsuse poolt valitseva partei esindajaist, seega kujunevad nad välise "erapooletuse" sildi all organeiks, mis kindlustavad vaid "ustavate" isikute pääsemise riigiaparaati. Eksamite programmid on koostatud suletud privilegeeritud õppeasutuste programmide alusel, mis samuti loob suuri eeliseid privilegeeritud kodanlike ringkondade järeltulijaile vastavate eksamite sooritamiseks. Eriti ulatuslikult kasutatakse seda moodust Suurbritannias ja tulemuseks on see, et teatud ametkonnad on peaaegu täielikult komplekteeritud mõne privilegeeritud õppeasutuse lõpetajaist, nagu näiteks Suurbritannia välisministeerium ja välismaal asuvad diplomaatilised esindused Harrow kolledži lõpetajaist. Selline soosing kiirendab tunduvalt ametiredelil edasiliikumist.

Riigiteenistusse vastuvõtmise kord, aga samuti ka kogu selle süsteem kindlustab riigiaparaadi tiheda seose valitsevate monopolistlike ringkondadega ja seega ka tema funktsioneerimise nende ringkondade huvides.

Järgnevalt käsitleme üksikuid riigiaparaadi põhilisi osi.

2. POLITSEI.

Politsei on relvastatud ametkond, mille otseseks ülesandeks on valitsevale kodanlusele meelepärase riikliku ja ühiskondliku korralduse kindlustamine. Ta on esimeseks organiks, mis peab likvideerima igasugused kodanliku korra

vastu suunatud väljaastumised ja kindlustama süüdlaste vastutuselevõtmise. Ta võib teostada läbiotsimisi ja kodanike arreteerimisi. Ülesannete täitmisel võib ta ka kasutada relvi ja mitmesuguseid muid abinõusid, nagu: kumminuia, pisargaasi jm. Viimati nimetatud abinõusid kasutatakse sagedasti massiliste demonstratsioonide ja miitingute laialiajamiseks. Näiteks USA-s kodanikuõiguste kaitseks toimunud demonstratsiooni laialiajamiseks kasutas politsei ulatuslikult pisargaasi.

Politseitöötajaid valmistatakse ette spetsiaalsetes koolides. Kuna nad peavad olema eriti ustavad kehtivale korrale ja alati valmis välja astuma selle kaitseks, siis esitatakse ka politsei isikulise koosseisu vastu erilisi lojaalsusenõudeid.

Lähtudes otseselt täidetavate ülesannete iseloomust , tuntakse mitmeid politsei liike, nimelt: üld-, kriminaal- ja poliitilist ehk salapolitseid.

Ü l d p o l i t s e i ülesandeks on avaliku korra ja julgeoleku kindlustamine tänavatel ning üldkasutatavates kohtades. Ta reguleerib liiklust ja kontrollib, et kodanike demonstratsioonid, miitingud ning muud kogunemised toimuksid vastava loa alusel ega ohustaks kehtivat korda. Üldpolitsei kannab erilist vormi.

K r i m i n a a l p o l i t s e i ülesandeks on võitlus kuritegevuse vastu. See uurib vähem ohtlikke kuritegusid ja peab kindlustama kurjategijate vastutuselevõtmise seaduses ettenähtud korras. Seoses kuritegude jälitamisega võib ta teostada arreteerimisi, ülekuulamisi, läbiotsimisi

ja muid vajalikke toiminguid.

P o l i i t i l i n e või s a l a p o l i t s e i on otseselt määratud võitlema poliitiliste väljaastumiste ja kuritegude vastu ning välja selgitama "ebalojaalseid" kodanikke. Nimetatud politsei kasutab laialdast informeerijate kaadrit andmete kogumiseks kodanike meelsuse kohta. Andmete kogumiseks kasutatakse väga mitmesuguseid võtteid: kontrollitakse kirjavahetust, kuulatakse pealt telefonikõnesid, omavahelisi jutuajamisi jm. Eriti üksikasjalikult kontrollitakse selliste meetoditega riigiteenistujate lojaalsust ja tavaliseks nähteks on, et informeerijate poolt kogutud materjalide alusel vallandatakse igal aastal töölt kümned tuhanded töötajad lojaalsuse puudumise tõttu.

USA-s täidab neid ülesandeid Föderaalne Juurdlusbüroo. Bürool on tohutu suur sõrmejälgede kartoteek (enam kui 120 miljoni isiku kohta), mis näitab, et kahtlustatakse juba kogu täiskasvanud elanikkonda.

Informeerijate abil kuulatakse pealt jutuajamisi, telefonikõnesid, kontrollitakse kirjavahetust. Büroo agentide poolt fabritseeritud tunnistuste alusel saadetakse igal aastal vanglasse tuhanded kodanikud ettekäändel, nagu oleksid nad kavatsenud relvadega kukutada USA-s kehtivat korda.

Paljud USA kommunistliku partei juhtivad töötajad on saadetud vanglasse FJB agentide valetunnistuste põhjal.

Tegutsevad veel mitmesugused ametkondlikud politseiüksused: raudtee-, tolli- ja piiripolitsei.

Mitmetes maades kuuluvad politsei koosseisu veel v ä e o s a d , mis kannavad eri nimetust, nagu karabinjee-

rid - Hispaanias jt.

Väeosi kasutatakse ulatuslikumate väljaastumiste mahasurumiseks.

Alluvusest lähtudes tuntakse keskvalitsusele alluvat ja kohalikku politseid. Keskvalitsusele alluva politsei tegevust juhib kogu riigi ulatuses siseministeeriumi vastav osakond. Kohaliku politsei tegevust juhivad kohalikud omavalitsused. Suurbritannia keskvalitsusele alluv politsei tegutseb ainult Londonis. Linnades ja krahvkondades tegutseb kohalik politsei. USA-s tegutseb kohalikele omavalitsustele alluv politsei linnades. Prantsusmaal ja SFV-s on kohalik politsei ainult väikelinnades. Suuremates linnades ja maal tegutseb keskvõimule alluv politsei.

Kuna politsei on üks peamisi kodanliku korra kaitsjaid, siis on sotsialistlikes revolutsioonides üks esimesi ülesandeid vana, kodanliku riigimasina lammutamisel politsei laialisaatmine ja uue, töötavate hulkade poolt moodustatud sotsialistliku revolutsiooni saavutuste kaitse organiseerimine.

3. SÕJAVÄGI.

Kõige tähtsamaks kodanliku korra relvastatud toeks ja samaaegselt ka valitsevate ringkondade agressiivse poliitika elluviimise vahendiks on sõjavägi. Kui politsei pole siseriiklike laialdaste töölishulkade väljaastumiste või revolutsiooni puhul võimeline likvideerima kodanlikule korrale kujunenud ohtu, tuuakse kohale sõjavägi. Näiteks praegu (1971.a. algus) püüab Suurbritannia valitsus säilitada

oma võimu Põhja-Iirimaal sõjaväe abil.

Peamiseks ülesandeks on sõjaväel imperialistlikes suurriikides ja nende poolt loodud agressiivsetesse blokkidesse kuuluvates maades agressiivse poliitika teostamine, teiste maade anastamine ja teiste rahvaste vägivaldne hoidmine orjuses. Kuigi Teisest maailmasõjast on möödunud ligi 30 aastat ja imperialistlikke suurriike ei ohusta mingi väline oht, peetakse nendes maades tohutuid armeesid, kelle ülalpidamiseks kulutatakse üle 200 miljardi dollari aastas. Imperialistlike suurriikide survel peavad ka teised agressiivsetesse blokkidesse kuuluvad maad ülal pidama küllaltki suuri armeesid ja kulutama nende ülalpidamiseks ja kaasaegse tehnikaga varustamiseks suuri summasid. Sõjaväe ülalpidamiseks ja varustamiseks kulutatavad summad suurenevad aasta-aastalt, olgugi et ei jätku eelarves summasid hariduse, tervishoiu, heakorra jm. palju vajalikuma jaoks. Üldtuntud on näiteks Suurbritannia majanduslikud raskused, mida põhjustavad üle jõu käivad sõjalised kulutused. Imperialistlike suurriikide armeed on paigutatud arvukatesse välismaal asuvatesse b a a s i d e s s e . Näiteks USA-l on välismaal ligi 200 sõjabaasi. Baasides asuvad sõjaväed segavad vahele teiste maade siseasjadesse ja takistavad nende iseseisvat arengut. Sagedasti kasutatakse sõjavägesid relvastatud interventsiooni teostamiseks teistesse maadesse imperialistlikele suurriikidele mittevastuvõetavate režiimide likvideerimiseks ja marionetlike valitsuste võimul hoidmiseks. USA sõjaväe toetusel püsib juba aastaid Jiang-jie Ši kliki võim Taivanil, toimus häbiväärne interventsioon Korea RDV-i, jätkub

kogu maailma avalikkuse poolt hukkamõistetud sõjaline interventsioon Kagu-Aasia maadesse, mis takistab selle piirkonna rahvail ise oma saatust määrata. Imperialistlikud riigid kasutavad sagedasti relvastatud jõude teiste rahvaste vägivaldseks alluvuses hoidmiseks ja neilt võimaluste võtmiseks ise oma saatust määrata. Sõjaväe abil on Portugali fašistlik valitsus maha surunud Angoola ja Mosambiigi rahva vabaduspüüdlused ja hoiab neid vägivaldselt koloniaalses sõltuvuses.

Sõjaväge kasutatakse otsesteks agressiivseteks aktideks teiste maade vastu, nende territooriumi anastamiseks Agressiivsete sõdadega vallutas Iisrael suured araabia maade territooriumide osad ja keeldub neid tagasi andmast hoolimata Julgeolekunõukogu korduvatest otsustest.

Kõik sellised aktid kujutavad tõsist ohtu rahvusvahelisele rahule. Seepärast näebki Nõukogude Liit üldises ja täielikus desarmeerimises ja välismaal asuvate sõjabaaside likvideerimises peamist abinõu püsiva rahvusvahelise rahu kindlustamiseks.

NLKP XXIV kongressil peetud aruandekõnes märkis L.I. Brežnev: "Nüüdisaja üks tähtsamaid rahvusvahelisi probleeme on desarmeerimine. Me oleme püüdnud saavutada konkreetseid tulemusi, mis vähendavad sõjaohte. Oleme püüdnud ära hoida seda, et rahvad harjuksid võidurelvastumise kui paratamatu pahega."[1]

---

[1] L. B r e ž n e v . NLKP Keskkomitee aruanne Nõukogude Liidu Kommunistliku Partei XXIV kongressile. Tallinn, 1971, lk. 32.

Olukorras, kus imperialistlikud suurriigid ja nende käsilased püüavad takistada a r e n e v a t e maade iseseisvat arengut ja taastada oma endist ülemvõimu nendes (olgugi teinekord varjatud kujul), vajavad ka arenevad maad armeed oma iseseisvuse ja sõltumatuse kaitsmiseks. Kuid on esinenud juhte, et relvastatud jõude püütakse ka neis maades kasutada agressiivsetel eesmärkidel (India-Pakistani, Alžeeria-Maroko jt. konfliktid).

Sõjavägede ohvitseride ja allohvitseride koosseisu moodustavad elukutselised sõjaväelased, kes vastavate riigiorganitega on sõlminud lepingu kas teatud ajaks või ka tähtajatuks teenimiseks sõjaväes. Nad saavad palka oma ülesannete täitmise eest, kusjuures palga suuruse ja muude töötingimuste suhtes on sõjaväelased privilegeeritud seisundis võrreldes teiste riigiteenijatega. Ohvitserid ja allohvitserid valmistatakse ette erilistes sõjalistes õppeasutustes, kusjuures nende sotsiaalse päritolu, varanduslikku seisundi ja meelsuse suhtes esitatakse erilisi nõudeid. Reakoosseisu enamikus riikides moodustavad sunduslikku sõjaväeteenistusse kutsutud isikud. Kehtivate eeskirjade kohaselt peavad tavaliselt kõik füüsiliselt terved meeskodanikud (üksikutes maades ka naised) läbi tegema sunduslikku sõjaväeteenistuse teatud tähtaja jooksul (8 kuud kuni 2 aastat). Sõjaline õppus on sisse viidud ka koolidesse ja suur osa ohvitseride koosseisust, peamiselt reservistid, on saanud ettevalmistuse ülikoolides või teistes kõrgemates õppeasutustes. Paljud riigid, kus enne Teist maailmasõda oli kogu sõjavägi komplekteeritud vabatahtlikkuse põhimõttel palgalise sõjaväena

(USA, Suurbritannia), tunnustavad nüüd sunduslikku sõjaväeteenistust.

Siiski ka praegu mitmetes maades (India, Pakistan, Jaapan, osa Aafrika maid) komplekteeritakse sõjaväe reakoosseis vabatahtlikkuse põhimõttel palgalise sõjaväena.

Nagu eespool nägime, on riigipea vormiliselt sõjavägede kõrgemaks ülemjuhatajaks. Tegelikult juhatab sõjavägesid rahu ajal kindralstaap eesotsas staabiülemaga.

Sõjavägede suurte koosseisude tulemusena on miljonid noored täiskasvanud kodanikud eemale kistud tootvast tööst ja valmistuvad teiste inimeste ja varanduste hävitamiseks. Praegu on kapitalistlike maade armeedes umbes 120 miljonit inimest. Selline olukord on täielikus vastuolus inimkonna parema tuleviku kindlustamise vajadustega ja näitab veelkordselt progressiivse inimkonna poolt püstitatud üldise ja täieliku desarmeerimise nõude õigsust.

Sõjaväe koosseisus töötab veel sõjaline luure, mis püüab koguda teistest maadest sõjalise tähtsusega andmeid agressiivsetel eesmärkidel. Imperialistlike riikide luure valmistab väga sagedasti ette rahvavaenulikke riigipöördeid ja kontrrevolutsioonilisi väljaastumisi sotsialistlikes maades. Ungari 1956.a. ja Tšehhoslovakkia 1968.a. sündmustesse oli segatud just imperialistlike maade sõjaline luure.

4. KOHUS .

Kohtud lahendavad õiguslikke vaidlusi ja rakendavad mitmesuguseid kohtulikke sanktsioone õiguserikkujate vastu (rahatrahvid, vangistus jm.). Sanktsioonide rakendamisega aitavad nad kaasa valitseva kodanluse huve kaitsvate seaduste täitmisele ja sellega ka kogu kodanliku korra kindlustamisele.

Sõjajärgsel perioodil areneb paljudes imperialistlikes riikides ulatuslik kohtulik arveteõiendamine kommunistliku partei juhtivate töötajate ja teiste demokraatlike jõudude esindajate vastu. Föderaalse Juurdlusbüroo agentide poolt esitatud valetõendite alusel on USA-s vanglasse saadetud mitmedkümned A.Ü. Kommunistliku Partei juhtivad töötajad. Vanglakaristusi rakendatakse valitsuse reaktsioonilise sise- ja välispoliitika vastu väljaastujate suhtes.Suurbritannia töölisvastastes seadustes nähakse ette vanglakaristus ametiühingu liidritele, kes sanktsioneerivad seadustega keelatud streike.

Kohtulike sanktsioonide kaasabil püüab valitsev kodanlus maha suruda või vähemalt nõrgendada demokraatlike jõudude võitlust valitsuse reaktsioonilise poliitika vastu . Nendega püütakse nõrgendada töölishulkade võitlust oma olukorra parandamise eest, mis ohustab monopolide ülikasumeid.

Kuna kohus, nagu nimetatud, on üks olulisi kodanliku korra kaitsjaid, siis toimub ka kohtute komplekteerimine väga range valiku põhimõttel, mis väldib "ebasoovitavate"

isikute pääsemise kohtunikukohale. Kohtutes tegutsevad kodanlikes maades ametikohtunikud. Anglo-Ameerika maades tegutsevad veel vandekohtud, kus ametikohtuniku kõrval võtavad protsessist osa vandemehed. Vandemehed otsustavad hääl-teenamusega, kas kohtualune on süüdi talle esitatud kuriteos. Süüdi tunnistamise korral määrab ametikohtunik kohtualusele karistuse.

Kohus kodanlikes riikides on tavaliselt kolmeastmeline, nimelt: 1. esimese astme kohus, 2. apellatsiooni- ja 3. kassatsioonikohus. Kassatsioonikohtuks kodanlikes maades on ülemkohus, mis, nagu eespool nägime, lahendab peale otsese kohtu ülesannete tavaliselt ka seaduste konstitutsioonile vastavuse küsimuse. Üksikutes maades tegutseb kassatsioonikohtuna ka parlamendi ülemkoda (Lordidekoda Suurbritannias).

Kohtunikult nõutakse kõrgemat juriidilist haridust. Pärast ülikooli lõpetamist peab ta pikemat aega (umbes 3 a.) töötama palgata kohtuametikandidaadina. Pärast kandidaadiaja möödumist nõutakse talt veel eri eksami sooritamist, mis peab tõendama, et isik on kohane kohtunikuülesandeid täitma. Kohtunikukohale võidakse teda määrata aga alles siis, kui tekib mõni vakantne koht. Järelikult peab isik selleks, et saada kohtunikuks, pikemat aega töötama ilma palgata, mis on võimalik ainult kodanluse esindajail. Sellised tingimused iseenesest teevad võimatuks töötajate hulgast pärinevatel isikutel kohtunikukohale pääsemise.

Kohtuniku nimetab ametisse kas riigipea, kohtuminister või konstitutsioonis ettenähtud eriorgan. Itaalias näiteks

määrab kohtunikud ametisse Magistratuuri Kõrgem Nõukogu. Nõukogu esimeheks on president. Ametikoha alusel kuuluvad Nõukogusse kassatsioonikohtu esimees ja peaprokurör. Ülejäänud Nõukogu liikmetest 2/3 valivad kohtunikud endi hulgast ja 1/3 valib parlament mõlema koja ühisel istungil ülikoolide õigusteaduse professorite ja vähemalt 15-aastase staažiga advokaatide hulgast. Nõukogu võib kohtunikud ümber paigutada teisele kohtunikukohale ja kasutab nende suhtes distsiplinaarkorras karistamise õigust.

Prantsusmaal eksisteerib samuti Magistratuuri Kõrgem Nõukogu, mis koosneb presidendist (esimees), kohtuministrist (aseesimees) ja 9-st presidendi nimetatud liikmest.

Kuid Prantsusmaal toimub kohtunike ametisse nimetamine võrreldes Itaaliaga mõningal määral erinevalt. N õ u k o g u esitab kandidaadid kassatsioonikohtu liikmete ja apellatsioonikohtu esimese esimehe kohale, kelle nimetab ametisse president. Teised kohtunikud nimetab ametisse kohtuminister Nõukogu arvamuse alusel.

Enamikus riikides nimetatakse kohtunikud ametisse eluajaks ja ainult teatud juhtudel (kuriteo toimepanemisel) võidakse neid kohtuotsuse alusel ametist tagandada.

Üksikutes maades määratakse vanuse ülemmäär, milleni kohtunikud võivad oma ülesandeid täita. Näiteks India konstitutsiooni alusel (art. 217) võib kohtunik täita oma ülesandeid kuni 60-aastaseks saamiseni.

Eluaegne ametiülesannete täitmine teeb kohtunikest eriti privilegeeritud riigiametnikud ja soodustab nende tegevust kodanliku korra kaitsmisel.

Üldiselt samas korras komplekteeritakse riigiaparaat ka kapitalistliku arenguteega arenevates maades. Nendes maades koosneb riigiaparaat sagedasti suures osas isikutest , kes varem, koloniaalse ülemvõimu perioodil, teenisid koloonia administratsioonis. Suurbritannia valitsus tavaliselt , kolooniate poolt sõltumatuse saavutamisel, sõlmiski selle valitsusega kokkuleppe, mille alusel endised Suurbritannia ametnikud jäid edasi teenima uue riigi riigiaparaadis. Arusaadavalt ei soodusta sellised ametnikud arenevate maade sõltumatut arengut, vaid püüavad igati kaasa aidata endiste kolonisaatorite õiguste säilitamisele nendes maades.

Erinev on pilt mittekapitalistliku arenguteega maades, kus revolutsioonilis-demokraatlik blokk purustas endise,koloniaalse ülemvõimu perioodil tegutsenud riigiaparaadi ja kujundas uue. Endiste riigiteenistujate asendamise täies ulatuses uutega ei saanud tavaliselt toimuda kohe,kuna puudus vastava kvalifikatsiooniga kaader. Uue rahvusliku kaadri ettevalmistamisel komplekteeritakse järk-järgult ka kogu riigiaparaat rahvusliku kaadriga.

Tähtsamad ametikohad riigiaparaadis täidetakse revolutsioonilis-demokraatliku bloki juhtivate töötajatega, millega kindlustatakse ka bloki juhtiv osa riigiaparaadi suhtes. Eriti oluline nendes maades on rahvusliku üldise julgeoleku kindlustaja - miilitsa ja ka armee loomine selleks, et kaitsta uut rahvavõimu endiste kolonisaatorite ja nende käsilaste igasuguste sepitsuste vastu.

Praktika siiski näitab, et ka nendes maades on osaliselt riigiaparaati pääsenud kodanlikud elemendid, kes ei

suhtu lojaalselt rahvavõimusse ja on läinud koostööle endiste kolonisaatoritega. Nende elementide otsesel osavõtul on toimunud mitmed relvastatud väljaastumised rahvavõimu vastu. Enamikul juhtudel õnnestus seaduslikul valitsusel neid väljaastumisi maha suruda, kuid üksikutel juhtudel (Ghaanas, Indoneesias jm.) õnnestus neil elementidel koos endiste kolonisaatoritega, võim enda kätte haarata ja sellega ühes ka maa edasine areng viia kapitalismi rööbastele.

See näitab arenevatele maadele vajadust eriline hoolega suhtuda riigiaparaadi komplekteerimisesse, et kindlustada sinna ainult selliste isikute pääsemine, kes toetavad rahvavõimu ja igati aitavad kaasa selle arenemisele mittekapitalistlikul arenguteel.

IV. K O H A L I K U D O M A V A L I T S U S E D .

1. KOHALIKE OMAVALITSUSTE MÕISTE JA TEGUTSEMISE ÜLDPÕHIMÕTTED.

Kodanlikes riikides teostab valitsus riigivõimu kohtadel eriliste organite - k o h a l i k e o m a v a l i t s u s t e või k o h a l i k e v a l i t s u s t e abil. Nimetatud organid moodustatakse vastavalt eri haldus-territoriaalsetele üksustele, milleks jaguneb riigi territoorium. Lähtudes ajaloolise arengu erinevustest, klassivõitlusest , kohalike majanduslike olude erisusest jm. on kodanlike riikide haldus-territoriaalne jaotus ja ühes sellega ka kohalike omavalitsuste ja valitsuste struktuur ning ülesanded väga erinevad. Föderaalsetes riikides jaguneb riigi territoorium kõigepealt osariikideks ja need omakorda eri haldus--territoriaalseteks üksusteks. Unitaarriikides jaguneb riigi territoorium otseselt eri haldus-territoriaalseteks üksusteks.

Riigi haldus-territoriaalne jaotus, kohtadel tegutsevate omavalitsuste ning valitsuste süsteem, nende moodustamise kord ja kompetents määratakse tavaliselt üldjoontes

kindlaks konstitutsioonides. Konstitutsioonide kõrval kehtivad veel eriseadused, mis täpsustavad kohalike omavalitsuste kompetentsi ja teisi nende moodustamise ning tegevusega seotud küsimusi.

Nagu eespool nägime, antakse kohalikele organitele erinev üldnimetus - o m a v a l i t s u s e d või v a l i t s u s e d . Erinevate nimetuste aluseks on erinevus nende moodustamise korras ja kompetentsis. O m a v a l i t s u s t e puhul moodustatakse nad vastava haldus-territoriaalse üksuse elanike poolt üldiste valimiste teel. Iseloomulik nende juures on see, et nad kasutavad seaduses ettenähtud ulatuses teatud iseseisvust kohalike küsimuste lahendamisel. Nad ei ole keskvalitsuse kohapealseteks lülideks, mis oma tegevuses täielikult alluvad keskvalitsusele.

Kohalikud v a l i t s u s e d ei ole valitavad, vaid nad nimetatakse ametisse keskvalitsuse poolt ja täidavad oma ülesandeid kohtadel otseses keskvalitsuse alluvuses. Neil puudub "omavalitsustele" iseloomulik iseseisvus kohalike küsimuste lahendamisel.

Tänapäeval, nagu eespool nägime, on valitsev monopolistlik kodanlus üles ehitanud riigiaparaadi range bürokraatliku tsentralismi põhimõttel. Klassivõitluse teravnemise olukorras on valitsevad ringkonnad, kartes riigiorganite revolutsioneerumist ja nende ärakasutamist sotsialistliku revolutsiooni huvides, allutanud ka kohalikud omavalitsused valitsuse kontrollile. Kuid ka sellises olukorras püsib ikkagi vormiliselt konstitutsiooni ja eriseaduste alusel neile kindlustatud iseseisvus kohalike küsimuste la-

hendamisel. Kuid kahjuks on valitsuse poolt organiseeritud kontrolli tulemusena see "iseseisvus" jäänud püsima väga piiratud ulatuses. Lahkhelide korral valitsusega, valitsuse direktiivide mittetäitmisel järgneb tavaliselt "sõnakuulmatute" omavalitsuste aktide tühistamine või isegi nende ennetähtaegne laialisaatmine ja uute valimiste väljakuulutamine.

Omavalitsused lahendavad neile antud kompetentsi piires küsimusi vastava haldus-territoriaalse üksuse ulatuses nende poolt vastuvõetud aktidega. Iseloomulik neile aktidele on see, et nad alluvad seadustele ja peavad olema viimastega kooskõlas.

Omavalitsuse kõrval on paljudes kodanlikes maades teatud piirkondadele antud autonoomia ja neis piirkondades moodustatud ka vastavad autonoomsed organid. Soomes on antud autonoomia Ahvenamaa saartele, Inglismaal - Põhja-Iirimaale, USA-s on eriliseks autonoomseks üksuseks Kolumbia ringkond, kus asub pealinn Washington. Autonoomsed organid, erinevalt omavalitsustest, võivad vastu võtta neile antud kompetentsi piires seadusi, mis kehtivad vastava autonoomse territooriumi ulatuses.

Omavalitsuste moodustamine ja tegevus on toimunud teravas klassivõitluses. Feodalismiperioodil alustas tõusev kodanlus võitlust kohalike omavalitsuste ja nende autonoomia eest selleks, et vabaneda feodaalide huve kaitsvatest kohalikest keskvalitsuse esindajaist ja saada võimalust ise osa võtta, kuigi väga piiratud ulatuses, kohaliku võimu teostamisest. Kohalike omavalitsuste moodustamisel olid feodalismiperioodil eeskujuks vabalinnad, kellele monarhid eri-

liste aktidega olid andnud autonoomia. Omavalitsuste moodustamine aitas kaasa kapitalismi arengule, õõnestades sellega feodalismi alustugesid, ja valmistas ette kodanlikku revolutsiooni feodalismi kukutamiseks.

Kodanlus, tulnud võimule, muutis kohalikud omavalitsused oma kitsaste klassihuvide väljendajaiks. Omavalitsusorganite valimistel kehtestatud kõrge varanduslik tsensus võimaldas ainult kodanlusel osa võtta nende moodustamisest ja kindlustas ka selle, et ainult kodanluse esindajad pääsesid neisse organitesse. Imperialismiperioodil alanud töölishulkade võitlus valimisõiguse demokratiseerimise eest oli samaaegselt ka võitluseks selle eest, et töölishulgad saaksid saata oma esindajaid neisse organeisse. Töölishulkade võitluse tulemusena oli kodanlus sunnitud demokratiseerima valimisõigust ja kõrvaldama paljud tõkked (näit. kõrge varanduslik tsensus), mis takistasid töölisesindajate pääsemist omavalitsustesse. Sõjajärgsel perioodil demokraatlike jõudude survel toimunud muudatused valimisõiguses (Itaalia, Prantsusmaa, Jaapan jt.) suurendasid veelgi neid võimalusi. Tulemuseks on, et mitmetes kodanlikes maades on töölisesindajatel enamus paljudes kohalikes omavalitsusorganites (Prantsusmaa, Itaalia). Mitmetes linnades on linnapeaks valitud kommunistid. Sellega ühes on kujunenud võimalus, et töölishulgad muudavad kohalikud omavalitsused tõelisteks oma huvide väljendajaiks ja nende kaitsjaiks. Kommunistlikud parteid pööravad oma tegevuses üha suuremat tähelepanu kohalikele omavalitsustele, püüdes kaasa aidata nende muutmisele tõelisteks rahvavõimuorganiteks. Kuid seda takistab

praegu bürokraatlik tsentràlism ja valitsuste poolt kasutatavad mitmesugused kontrolli vormid, mille abil omavalitsuste tegevus allutatakse keskvalitsusele. Demokraatlikud jõud võitlevadki praegu selle eest, et kindlustada omavalitsustele iseseisvus kohalike küsimuste otsustamisel ja likvideerida nende sõltumatut tegutsemist piirav kontroll valitsuse poolt.

Kohalike omavalitsuste olemuse, nende kompetentsi ja asendi kohta riigiorganite süsteemis on kodanlikud autorid esitanud mitmeid erinevaid seisukohti.

Esimeseks teooriaks, mis valmistas ette teed omavalitsuste moodustamiseks ja mille alusel määrati kindlaks nende kompetents kodanliku korra algaastail, oli juba feodalismiperioodil tõusva kodanluse poolt arendatud v a b a k o g u k o n n a t e o o r i a . Selle kohaselt eksisteerisid kogukonnad juba enne riiki ja korraldasid oma organitega vastavas kogukonnas elavate inimeste vahelisi suhteid. Riik tekkis vabade kogukondade liitumise tulemusena. Kogukonnad, moodustades liitumise tulemusena riigi, andsid tema organitele ka õiguse teatud, kogu riiki huvitavate ja puudutavate küsimuste otsustamiseks, säilitades samaaegselt aga endale õiguse kohalike küsimuste autonoomseks lahendamiseks.

Kuigi tegelikkuses ei ole suudetud tuvastada sellist riigi tekkimise viisi, oli sellel teoorial väga suur mõju, kuna ta vastas tõusva kodanluse huvidele ja aitas kaasa kohalike organite vabanemisele keskvõimu esindajate kontrolli alt. Nimetatud teooria alusel olid kohalikele omavalitsuste-

le, eriti linnadele, antud õigused kodanliku korra võidu ja kindlustumise perioodil küllaltki laiad ja nad lahendasid keskvõimust sõltumatult kõiki kohalikke küsimusi. Sellise laia kompetentsi kindlustamine kohalikele omavalitsustele oli võimalik veel seepärast, et kõrge varandusliku tsensuse alusel moodustatud omavalitsusorganid koosnesid peamiselt suurkodanluse esindajaist ja tegutsesid ka nende huvides.

Olukord muutus kodanliku korra jõudmisega imperialismi staadiumi. Nagu eespool nägime, võimaldas teatud valimisõiguse demokratiseerimine pääseda omavalitsusorganitesse ka töötavate hulkade esindajail. Võis kujuneda olukord, et töötavad hulgad kasutavad ära omavalitsusi võitluseks oma huvide eest. Sellega ühes nägi kodanlus endale ohtu omavalitsuse iseseisvuses ja alustas nende õiguste kärpimist ning valitsuse kontrolli laiendamist omavalitsuste tegevuse üle.

Kujunevad uued teooriad omavalitsuste olemuse ja ülesannete kohta. Nendeks on m a j a n d u s l i k u d ja ü h i s k o n d l i k u d t e o o r i a d . Majanduslike teooriate alusel kuuluvad kohalike omavalitsuste lahendamisele ainult k o h a l i k u d m a j a n d u s l i k u d k ü s i m u s e d : maa ja vete kasutamine, teed, kaubandus, kohalik tööstus. Muud küsimused, nagu heakord, rahvaharidus, õigusemõistmine jt. lahendab keskvalitsus kogu riigi territooriumi ulatuses. Nagu näeme, piiravad nimetatud teooriad väga ulatuslikult omavalitsuste kompetentsi ja laiendavad keskvalitsuse õigusi.

Veelgi enam piiravad omavalitsuste kompetentsi ü h i s k o n d l i k u d t e o o r i a d , mille kohaselt kuulu-

vad nende lahendamisele vaid kohalikud ühiskondlikud küsimused: ühiskondlikud hooned, teede ühiskondlik hooldamine jt.

Kuigi need teooriad piiravad tunduvalt omavalitsuste kompetentsi, tunnustavad nad siiski omavalitsusorganeid riigiorganitest sõltumatult tegutsevaiks, teatud iseseisva kompetentsiga organeiks.

Veelgi ulatuslikum omavalitsuste õiguste piiramine algab seoses kodanliku riigi fašiseerimisprotsessiga. Saksa autorid Lorenz von Stein ja Rudolf von Gneist rajavad r i i k l i k u o m a v a l i t s u s e t e o o r i a. Selle kohaselt ei ole omavalitsused mingeiks "iseseisvaiks" organeiks, vaid moodustavad teatud ülesandeid täitvad täidesaatvad organid riigi ühtses täidesaatvate organite süsteemis. Nende kompetentsi määrab kindlaks valitsus ja nende tegevust kontrollib otseselt keskvalitsus. Nimetatud teooria seisukohad rakendati ellu fašistlikes riikides - Saksamaal ja Itaalias, kus likvideeriti valitavad omavalitsusorganid ja võimu kohtadel teostasid keskvalitsuse esindajad.

Mõningal määral väiksemas ulatuses allutab omavalitsused riigi kontrollile j u r i i d i l i n e t e o o r i a, mis vaatleb omavalitsusi juriidiliste isikutena. Nad täidavad valitsuse poolt kinnitatud põhikirja alusel teatud ülesandeid, kuid seejuures ikkagi keskvalitsuse range kontrolli all.

Erineval seisukohal kohalike omavalitsuste ülesannete ja nende tuleviku suhtes on parempoolsed sotsiaaldemokraadid. Jutlustades riigi järkjärgulisest rahulikust ülekasvamisest sotsialismi, näevad nad omavalitsustes just organeid,

mille kaudu rahvas ise üha ulatuslikumalt võtab osa oma elu korraldamisest ja sellega ühes valmistab ette riigi väljasuremist. Selle seisukoha pooldajaiks on Inglismaal fabiaanlaste ühing, kelle teoreetilised seisukohad on omaks võtnud leiboristide partei juhtkond. Fabiaanlased jutlustavad "munitsipaalsest sotsialismist". Kuid V.I.Lenin paljastas juba omal ajal selliste seisukohtade ekslikkust, näidates, et fabiaanlaste õpetus on kõige järjekindlamaks oportunismi väljenduseks. V.I.Lenin näitas samuti, et kapitalistliku korra tingimustes on võimatu kasutada omavalitsusi ettevalmistuseks kodanliku korra kukutamiseks, kuna sellisel juhul ajaks valitsev kodanlus nad laiali ja kasutaks nende vastu kõiki võimalikke sanktsioone. Ta märkis, et omavalitsuste kasutamisel sotsialistliku revolutsiooni huvides kodanluse repressioonide tulemusena "kogu munitsipaliseerimine lendab ... kuradile, igasugune demokratismi vari kihutatakse kohalikest asutustest välja "karistusekspeditsioonide" abil, kui ainult puudutatakse kodanluse ja mõisnike riigi põhilisi huvisid."[1]

Rõhuvas enamikus kapitalistlikes riikides on kohalikud omavalitsusorganid komplekteeritud kodanluse esindajaist. Selline olukord saavutatakse valimisõiguses esinevate mitmesuguste kitsenduste-tsensuste tulemusena. Omavalitsusorganid, kus saadikute enamuse moodustavad kodanluse esindajad, ei saa olla revolutsioonilise võitluse organiteks. Et

---

[1] V. I. L e n i n . Teosed. 10.kd., lk.168.

need organid võiksid kujuneda töötavate hulkade revolutsioonilise võitluse organeiks ja alustada võitlust sotsialismi ülesehitamise eest, peab muutuma nende saadikute klassikoosseis ja omavalitsuste juhtimine peab minema töötavate hulkade kätte. Kommunistlikud parteid kodanlikes maades võitlevad praegu demokraatlike jõudude ühise rahvarinde loomise eest, et selle abil saavutada saadikukohtade enamust parlamendis ja teostada parlamentlikul teel üleminek sotsialismile. Demokraatlik rahvarinne võib kindlustada töötavatele hulkadele enamuse kohalikes omavalitsustes ja muuta need revolutsioonilise võitluse organiteks. Kuid praegu on veel vähestes maades saavutatud edu rahvarinnete moodustamisel.

Nende omavalitsusorganite muutumist tõeliseks revolutsioonilise võitluse organiks, kus juba praegu töölisesindajad on enamuses, takistab valitsuse kontroll, mis võib ära muuta valitseva kodanluse huvides kodanlikku korda ohustavad aktid ja omavalitsusorganid koguni laiali saata ning uued valimised korraldada. Selline olukord takistab praegu omavalitsusorganite muutmist töötavate hulkade revolutsioonilise võitluse organiks.

2. HALDUS-TERRITORIAALSE JAOTUSE PÕHIALUSED.

Kaasaegne kodanlike riikide haldus-territoriaalne jaotus on välja kujunenud kodanluse võimu kindlustamise perioodil XIX sajandil. Kodanlus, tulles võimule, likvideeris feodaalse killustatuse ja ka feodalismiperioodil loodud kohalikud haldus-territoriaalsed üksused, mis tavaliselt olid

seotud feodaalse maaomandiga, ja viis läbi juba oma klassihuvidest lähtudes uue haldus-territoriaalse korralduse. Kuid üksikutes maades, kus feodaalkonna võim oli küllaltki tugev, kujunes kaasaegne haldus-territoriaalne jaotus tunduvalt hiljem. Nii viidi Jaapanis läbi praegune haldus-territoriaalne jaotus alles pärast Teist maailmasõda.

Erinev on olukord Inglismaal. Teatavasti anti seal feodaalkonna poolt kodanlusele võimalus osa võtta riigivõimu teostamisest järkjärguliste reformide tulemusena. Tingituna sellisest kodanluse võimu kindlustamise iseloomust, säilivad Inglismaal veel praegu põhiliselt feodalismiperioodist pärinevad haldus-territoriaalsed üksused, mida kodanlus on vaid mõningal määral kohandanud oma klassihuvidele.

Võrreldes kodanlike maade haldus-territoriaalset jaotust sotsialismimaadega, näeme suuri erinevusi nende moodustamise põhimõtetes. Sotsialismimaades peab haldus-territoriaalne jaotus igati kaasa aitama sotsialistliku rahvamajanduse ja kultuuri arengu kindlustamisele. Nende moodustamise põhialuseks on vajadus kindlustada parem tööstuse, põllumajanduse, rahvahariduse jm. juhtimine kooskõlas sotsialismimaade ees seisva grandioosse põhiülesandega - kommunistliku ühiskonna ülesehitamisega.

Maades, kus põhirahvuse kõrval elavad ka vähemusrahvuste grupid, kindlustatakse haldus-territoriaalse süsteemiga vähemusrahvustele territoriaalne autonoomia (näit. Rumeenias - Ungari oblast) ja sellega ühes ka võimalus iseseisvaks oma nii majandusliku kui ka kultuurielu juhtimiseks.

Kodanlikes maades, nagu allpool täpsemalt näeme, on nende loomise peamiseks ülesandeks võimaldada keskorganeil suunata ja kontrollida riigivõimu teostamist kohtadel ning takistada igasuguste valitsevale kodanlusele ohtlike aktide vastuvõtmist ning ürituste korraldamist.

Seega on nende peamiseks ülesandeks aidata kaasa kodanluse võimu kindlustamisele. Töölistega asustatud piirkondades on nende moodustamise peamiseks aluseks tööliste ühise majandusliku ja poliitilise võitluse raskendamine ning kaasaaitamine nende ekspluateerimisele.

Vähemusrahvuste olemasolul lähtub haldus-territoriaalne jaotus kodanlikes maades nende killustamisest ja sellega ühes nende ühise rahvusliku võitluse raskendamisest.

Unitaarriikides määrab haldus-territoriaalse jaotuse kindlaks keskvalitsus, föderatsioonides on nimetatud küsimus tavaliselt jäetud osariikide kompetentsi.

Vaadeldes üksikuid kodanlikke maid,näeme, et ajalooliste tingimuste, kodanliku revolutsiooni erisuste jm. tulemusena on haldus-territoriaalne jaotus väga erinev.

Prantsusmaal jaguneb territoorium juba Napoleoni ajast 90 departemanguks. Lisaks sellele on departemangu statuut antud ka paljudele endistele kolooniatele (Martinigue, Guajaana, Quadeloupe, Réunion). Departemangud jagunevad linnadeks ja maarajoonideks-kommuunideks.

Peale selle jagunevad departemangud veel ringkondadeks ja kantoniteks. Nimetatud haldus-territoriaalsetes üksustes puuduvad valitavad omavalitsusorganid ja nad teenivad erilisi eesmärke. Nagu allpool täpsemalt näeme, nimetatakse

Prantsusmaal departemangu valitsuse esindaja - prefekt omavalitsusorganite tegevuse kontrolli jaoks.

Ringkonnas kontrollivad prefekti poolt ametisse nimetatud allprefektid selle piires asuvate linnade ja kommuunide omavalitsusorganite tegevust. Kantonid on erilised territoriaalsed üksused kohtute ja politsei tegevuseks ning departemangu omavalitsusorgani - peanõukogu valimiseks.

Kuni viimase ajani puudus pealinnal Pariisil ühtne haldus-territoriaalne korraldus ja suur osa pealinnast kuulus Seine'i departemangu koosseisu.

1964.a. vastuvõetud seaduse alusel koondati Pariis ühte territoriaalsesse üksusesse - Pariisi departemangu, mis jaguneb 20 ringkonnaks. Nimetatud seadus jõustus 1.jaanuarist 1968.

Itaalias 1947.a. konstitutsiooni alusel jaguneb territoorium 19 departemanguks, mis omakorda jagunevad provintsideks (92) ja need omakorda linnadeks ja kommuunideks. Üksikutele territoriaalsetele üksustele on antud autonoomia.

SFV administratiiv-territoriaalne jaotus määratakse osariikide konstitutsioonides. Enamik osariike (maid) jaguneb ringkondadeks, maakondadeks, linnadeks ja kogukondadeks. Osariikidest Saarimaa ja Schleswig-Holstein jagunevad maakondadeks, linnadeks ja kogukondadeks.

USA osariigid, välja arvatud Aljaska, Connecticut ja Rhode Island, jagunevad krahvkondadeks, need omakorda loodeosariikides town'ideks, mille moodustavad linnad koos ümbritseva maarajooniga suurusega umbes 150-200 km^2. Kirdeosariigid jagunevad linnadeks (asulad kodanike arvuga enam kui

2500) ja maarajoonideks. Town'id ja maarajoonid jagunevad kogukondadeks. Pealinn Washington moodustab iseseisva föderaalpiirkonna - Kolumbia ringkonna, mis eraldati Marylandi ja Virgiinia osariikidest.

Esinevad veel mitmesugused föderaalringkonnad, mille kaudu keskvalitsus teostab kohtadel võimu oma esindajate kaudu, sõltumata kohalikust omavalitsusest. Need on kohtu-, kooli-, politsei- jm. ringkonnad.

Inglismaal ja Walesis jaguneb territoorium krahvkondadeks ja suuremateks linnadeks (linnakrahvkond), mis omavalitsusorganite õiguste poolest võrdsustatakse krahvkondadega. Krahvkonnad omakorda jagunevad linnadeks ja linna- ning maaringkondadeks. Linnakrahvkonnad jagunevad ringkondadeks, maaringkonnad kogudusteks.

Põhja-Iirimaal on umbes samasugune süsteem, ainult selle erinevusega, et seal kogudused puuduvad. Šotimaal jagunevad linnad, mis ei moodusta krahvkonda, omakorda suurteks ja väikesteks linnadeks (burgh), kusjuures suurte linnade omavalitsusorganite kompetents on laiem. Seoses valitsuse püüetega ulatuslikumalt osa võtta majanduslike küsimuste lahendamisest, moodustati Inglismaal 1965.a. seaduse alusel 8 regionaalset üksust - rajooni majandusliku arengu koordineerimiseks. Rajoonid ühendavad mitmeid krahvkondi . Šotimaa ja Wales moodustavad iseseisvad rajoonid.

Pealinn London koosneb 1964.a. seaduse alusel 32 rajoonist ja peale selle veel linna keskosast city'st, millel on eriline õiguslik seisund.

Jaapan jaguneb 1947.a. konstitutsiooni alusel 47 prefektuuriks ja nendega võrdsustatud Tokio ja Hokkaido rajooniks. Prefektuurid jagunevad linnadeks (enam kui 50 000 elanikku), kogukondadeks ja need omakorda küladeks. Linnad elanike arvuga üle 500 000 kuuluvad küll prefektuuride koosseisu, kuid nende omavalitsusorganite õigused on tunduvalt laiemad kui tavalistel linnadel.

India konstitutsioon annab osariikide seadusandlike kogude kompetentsi kohalike omavalitsuste organiseerimise ja kontrolli nende üle. Osariigid jagunevad ringkondadeks, ringkonnad - linnadeks ja kogukondadeks ning viimased küladeks.

Pealinn Dehli moodustab 1966.a. seaduse alusel iseseisva territoriaalse üksuse.

Soomes jaguneb territoorium 10 kubermanguks, kubermangud linnadeks ja kogukondadeks. Politsei tegevuse suhtes jagunevad kubermangud veel politseiringkondadeks - läänideks.

28.detsembri 1951.a. seadusega anti Ahvenamaa saartele autonoomia.

3. OMAVALITSUSORGANID, NENDE MOODUSTAMINE JA ÜLESANDED.

Peaaegu kõigis eeltoodud kodanlike maade haldus-territoriaalsetes üksustes moodustatakse erilised omavalitsusorganid. Enamikul juhtudel moodustatakse need kohalike elanike poolt üldistel valimistel. Ainult üksikutes maades puuduvad valimiste teel moodustatud omavalitsusorganid (Soome,

India). Viimasel juhul moodustab nad valitsus nimetamise teel. Sellised nimetamise teel moodustatud omavalitsusorganid tegutsevad kas kõigis haldus-territoriaalsetes üksustes või ainult üksikutes.

Järgnevalt vaatleme lähemalt omavalitsusorganite moodustamise korda ja struktuuri üksikutes kodanlikes maades. Prantsusmaal departemangudes, linnades ja kommuunides moodustatakse kohalike elanike poolt üldistel valimistel omavalitsusorganid: departemangudes - peanõukogud, linnades ja kommuunides - nõukogud. Nõukogud omakorda moodustavad alaliselt tegutsevad täidesaatvad organid - valitsused. Peale nende organite nimetab valitsus departemangudesse oma esindaja - prefekti, kes teostab kontrolli omavalitsusorganite tegevuse üle. Prefektid omakorda nimetavad ametisse ringkondadesse allprefektid kontrolli teostamiseks vastavas piirkonnas asuvate linnade ja kommuunide omavalitsusorganite tegevuse üle.

1958.-1967.a. vastuvõetud omavalitsuse reformi seaduste alusel nähakse Prantsusmaal veel ette võimalus teatud ühiste ülesannete täitmiseks departemangude ja kommuunide vaheliste organite - regioonide, sündikaatide ja kommuunide sektorite moodustamine.

Nimetatud koondised võidakse moodustada ühisteks majanduslike või rahanduslike küsimuste lahendamiseks. Valitsuse poolt nimetatud ametnikud lahendavad koondiste kompetentsi antud küsimusi ja juhivad kogu koondise tegevust. Sellega ühes teenib ka kogu territoriaalsete kollektiivide reform reaktsioonilisi eesmärke. Reformi tulemusena antakse

paljud omavalitsuste kompetentsi kuuluvad küsimused valitsuse poolt nimetatud ametnike lahendada, laiendades sellega veelgi valitsuse võimalusi kohalike omavalitsuste tegevusse vahelesegamiseks.

Itaalia departemangudes, provintsides, linnades ja kommuunides moodustatakse üldistel valimistel nõukogud. Need omakorda moodustavad alaliselt tegutsevad täidesaatvad organid - valitsused. Nagu Prantsusmaal, nii on ka Itaalias kohalike omavalitsuste iseseisvus tunduvalt piiratud seeläbi, et nende tegevust kontrollivad erilised valitsuse poolt nimetatud ametnikud, departemangudes - komissarid ja provintsides - prefektid.

SFV kõige suuremates haldus-territoriaalsetes üksustes - ringkondades - puuduvad valitavad omavalitsusorganid. Ringkondadesse määrab vastava maa valitsus oma esindaja - presidendi, kes kontrollib ringkonna piirides tegutsevate omavalitsusorganite tööd.

Maakondades, linnades ja kogukondades elanike arvuga üle 200 valib kohalik elanikkond omavalitsusorganiks nõukogu.

Kogukondades elanike arvuga alla 200 lahendab üksikuid kohalike maavalitsuste kompetentsi antud küsimusi valimisõiguslike kodanike üldkoosolek. Hamburgis ja Breemenis, mis moodustavad omaette osariigid (maad), on linnanõukogud nii vastava osariigi võimuorganiks kui ka linna omavalitsusorganiks.

Inglismaal suuremates administratiiv-territoriaalsetes üksustes - krahvkondades, linnakrahvkondades, linnades, lin-

na- ja maarajoonides valivad kohalikud elanikud omavalitsusorganid - nõukogud kolmeks aastaks. Seejuures linna- ja osalt maarajoonides uueneb igal aastal 1/3 nõukogu koosseisust. Nõukogu arvuline suurus on erinev, ulatudes 28-182 saadikuni. Nõukogud moodustavad üksikute küsimuste lahendamiseks mitmesuguseid komisjone, kusjuures komisjonide tööst võtavad osa ka isikud väljastpoolt nõukogu koosseisu, kelle arv on tavaliselt 1/3 nõunike arvust. Krahvkondades moodustatakse järgmised komisjonid: rahanduse, rahvahariduse, elamuehituse, hoolekande jm. Komisjonid ei ole alati ainult nõukogude abiorganiteks, vaid nende kompetentsi võidakse anda ka küsimuste sisuline lahendamine.

Nõukogud moodustavad mitmesugustel põhimõtetel oma täidesaatvad-korraldavad organid. Krahvkonna ja linnakrahvkonna nõukogud valivad tegelikuks pidevaks omavalitsuse kompetentsi kuuluvate küsimuste lahendamiseks ja nõukogu otsuste elluviimiseks oldermanid kuueks aastaks, kusjuures iga kolme aasta järele uueneb 1/2 oldermanide koosseisust. Oldermanid valitakse väljastpoolt nõukogu koosseisu ja nende arv võrdub tavaliselt 1/3 nõunike arvust. Krahvkonna nõukogu tegevust juhib esimees, kelle valivad nõukogu ja oldermanid üheks aastaks. Alatiseks administratiivorganiks krahvkonnas on valitsus, mille ametnikud nimetab ametisse nõukogu vastavate ministeeriumide ettepanekul.

Sarnaselt krahvkondadele moodustatakse omavalitsusorganid ka linnades, selle erandiga, et nõukogu esimees nimetatakse linnapeaks.

Mõningal määral erinevalt organiseeritakse omavalitsus Londoni keskosas - city's, suures pangandus- ja kaubanduskeskuses.

City's valitakse kohalike elanike poolt 159 nõunikust koosnev nõukogu. Viimased omakorda valivad 25 oldermani.Oldermanid valivad lord-linnapea. Valimisõigus city omavalitsusorganite valimisel kuulub ainult neile, kes maksavad makse selles linnaosas, s.t. peamiselt suurkapitalistidele.

Täidesaatvaks organiks on eriline korporatsioon, mille moodustavad lord-linnapea, nõukogu ja oldermanid.

Maarajoonides moodustab nõukogu alatiseks täidesaatvaks-korraldavaks organiks valitsuse, mis koosneb palgalistest ametnikest.

Kõige madalamates haldus-territoriaalsetes üksustes - kogudustes , puuduvad elanikkonna poolt valitud omavalitsusorganid ja seda ülesannet täidab hääleõiguslike kodanike üldkoosolek. Suuremates kogudustes valib nõukogu siiski hääleõiguslike kodanike üldkoosolek.

Autonoomseks üksuseks Inglismaal on Põhja-Iirimaa,kus kõrgemaks võimuorganiks on kahekojaline parlament. Parlamendi valivad elanikud ja ta koosneb Senatist (24 valitavat ja 2 saadikut ameti alusel) ja Saadikutekojast (52 saadikut). Parlamendil on õigus vastu võtta seadusi kohaliku tähtsusega küsimuste reguleerimiseks. Täidesaatvaks-korraldavaks organiks on parlamendi poolt moodustatud valitsus eesotsas peaministriga. Inglise valitsuse esindajaks kohapeal on kuberner, kelle nimetab ametisse Inglise kuningas kabineti ettepanekul kuueks aastaks. Kuberneril on vetoõigus

parlamendi seaduste ja valitsuse otsuste suhtes.

Piiratud autonoomia ei rahulda kohalikke elanikke ja Põhja-Iirimaal areneb ulatuslik võitlus Iirimaaga ühinemise eest, mis viimastel aastatel viis ulatuslike relvastatud kokkupõrgeteni Inglise sõjaväega.

Ameerika Ühendriikide krahvkondades valivad kohalikud elanikud nõukogu neljaks aastaks. Nõukogu on tavaliselt väiksearvuline, koosnedes 3-5, üksikutel juhtudel aga ka kuni 50 liikmest. Üksikutes lõunaosariikides on nõukogu liikmeteks mitmesugused ametnikud - kohtunikud, krahvkonna palgalised ametnikud jm. Nõukogu nimetab ametisse palgalised ametnikud jooksvaks asjaajamiseks. Krahvkonnas tegutsevad mitmed ametnikud, kelle valivad otseselt elanikud, neist tähtsamatena võiks nimetada: šerif (juhib politseid, täidab kohtutäituri ülesandeid, teostab järelevalvet kinnipidamiskohtade üle), prokurör, coroner (uurib tapmisasju), kassapidaja jt.

Omavalitsusorganiks town'ides elanike arvuga kuni 5000 on hääleõiguslike kodanike üldkoosolek. Town'ides elanike arvuga üle 5000 on omavalitsusorganiks hääleõiguslike kodanike volinike üldkoosolek. Üldkoosolekud tulevad tavaliselt kokku üks kord aastas, nende kompetentsi kuulub kohalike maksude määramine, koolide finantseerimine, ühiskondlike koormiste kindlaksmääramine (teede korrashoid jne.), kohaliku eelarve kinnitamine jm. Alatiseks asjaajamiseks valib üldkoosolek alatiselt tegutseva organi - nõukogu 3-5 liikmelises koosseisus.

Maarajoonides ja -kogukondades puuduvad valitavad omavalitsusorganid ja nende ülesandeid täidavad hääleõiguslike

kodanike üldkoosolekud, kes vajaduse korral valivad ka jooksvaks asjaajamiseks vajalikud alatised ametnikud.

Linnades on USA-s ajalooliselt välja kujunenud kolm tüüpi omavalitsusi. Esimeseks selliseks tüübiks on - l i n n a p e a - n õ u k o g u süsteem. Selle süsteemi alusel valib kohalik elanikkond linnapea ja kollegiaalse linnaomavalitsusorgani nõukogu (50 saadikut). Linnapea juhib nõukogu istungeid, viib ellu tema otsuseid ja võib panna veto nõukogu otsustele. Linnapea nimetab ametisse linna omavalitsuse alatised ametnikud ja juhib nende tegevust.

Teiseks süsteemiks on n õ u k o g u - v a l i t s e j a süsteem. Selle juures valivad linna elanikud nõukogu , kes omakorda valib oma esimehe-linnapea, või selle ametikoha saab nõukogu liige, kes valimistel sai kõige enam hääli. Selle süsteemi juures juhib linnapea ainult nõukogu tööd ja tal ei ole muid otseseid täidesaatvaid ülesandeid. Jooksvaks asjaajamiseks ja linna elu juhtimiseks välib nõukogu või eriline selleks moodustatud komitee valitseja, kes omakorda nimetab ametisse vajalikud ametnikud ja juhib nende tegevust. Tegelikult valitseja oma tegevuses ei vastuta nõukogu ees.

Kolmandaks süsteemiks on k o m i s j o n i s ü s t e e m . Selle järgi valivad linna elanikud linna omavalitsusorganina erilise 3-7 liikmelise komisjoni. Nimetatud komisjon võtab vastu linna omavalitsuse kompetentsi kuuluvaid otsuseid ja juhib linna elu. Üks komisjoni liikmeist täidab linnapea ülesandeid. Komisjon palkab ka jooksvaks asjaajamiseks vajalikud ametnikud ja juhib nende tegevust.

Pealinn Washington moodustab erilise Kolumbia ringkonna, millel puuduvad kohalike elanike poolt valitud omavalitsusorganid. Omavalitsusorganiks selles ringkonnas on kaks komisjoni, millest ühe moodustab Senat ja teise Esindajatekoda. Komisjonid kinnitavad pealinna eelarve ja võtavad vastu vajalikud otsused linna elu juhtimiseks. Täidesaatvaks organiks on 3-liikmeline büroo, mille liikmed nimetab ametisse president, kaks neist - Senati nõusolekul kolmeks aastaks, üks presidendi oma äranägemisel armee inseneriteenistuse ohvitseride koosseisust ilma kindla tähtajata.

Jaapanis administratiiv-territoriaalsetes üksustes - prefektuurides, linnades, asulates ja külades valitakse kohalike elanike poolt omavalitsusorganina nõukogud neljaks aastaks. Nõukogude alatisteks täidesaatvateks organiteks on valitsused eesotsas vastavalt kuberneri, linnapea ja vanemaga (asulas ja külas), kelle valivad samuti neljaks aastaks vastava haldus-territoriaalse üksuse elanikud. Kubernerid, linnapead ja vanemad moodustavad valitsused, kes tegutsevad nende juhtimisel.

Indias on omavalitsusorganiteks kohalike elanike poolt kolmeks aastaks valitud nõukogud ainult ringkondades ja mõnedes linnades. Kuid ka need valitavad organid tegutsevad valitsuse poolt nimetatud esindajate kontrolli all, mis allutavad India kohalike omavalitsuste tegevuse valitsuse väga ulatuslikule kontrollile. Valitsuse esindajaks ringkonnas on komissar (või kollektor), kes otseselt juhatab alatiste täidesaatvate organite - valitsuste tegevust ringkonnas (teinekord ka mitmes ringkonnas) ja samuti n õ u k o -

g u k o o s o l e k u i d . Komissar kontrollib ka kõigi teiste ringkonna piires tegutsevate omavalitsusorganite tegevust.

Kogukondades ja külades tegutseb omavalitsusorganina v a l i t s u s eesotsas vanemaga, kelle nimetab ametisse ringkonnakomissar. Vanem omakorda nimetab ametisse valitsuse ametnikud ja juhib nende tegevust.

India valitsus reorganiseerib praegu külaomavalitsust, rakendades tegevusse erilised omavalitsusorganid - pantšajatad. Nende moodustamise kord ja ülesanded erinevad üksikutes osariikides. Üldiselt moodustatakse nad valimiste teel täiskasvanud elanike poolt kas ühes külas või mitme küla piirkonnas.

Nende ülesandeks on: ühiskondliku omandi valitsemine , metsade, põldude kasutamise reguleerimine, sanitaar-, tervishoiu-, veevarustuse, transpordi jm. küsimuste lahendamine. Nende kompetentsi kuulub ka kohtumõistmine teatud küsimustes. Pantšajatade tegevust kontrollivad valitsuse vastava ala ametnikud.

Tavalistest omavalitsustest erinevad pantšajatad sellega, et seoses riikliku omandi kujunemisega Indias kuulub nende kompetentsi ka riikliku omandi valitsemine.

Linnades on omavalitsus üles ehitatud neljal põhimõttel: suurlinnades - korporatsioonid, keskmistes - linnavalitsused, väikestes - komisjonid ja lõpuks suurlinnade rajoonides (äärelinnades) - erilised komisjonid.

Korporatsioonid suurlinnades (Bombay, Kalkuta, Madras, Ahmedabad) moodustatakse osalt valimiste, osalt koopteerimi-

se ja nimetamise teel. Valitud liikmed valitakse kas üldistel valimistel (Bombay, Madras) või teatud kuuriate poolt (töösturid, kaupmehed, ametnikud, nagu see toimub näit. Kalkutas). Ülejäänud korporatsiooni liikmed nimetatakse üksikute ettevõtete, ametiühingute, ettevõtjate organisatsioonide ja kaubandusringkondade poolt või nad kuuluvad sinna oma ametikoha alusel (politseikomissar, ringkonna peainsener jt.). Korporatsioon valib l i n n a p e a . Kuid korporatsiooni tegevust juhib valitsuse esindaja - komissar, kelle nimetab ametisse kas otseselt osariigi valitsus (Bombay, Madras) või ta nimetatakse selle nõusolekul (Kalkuta).

Linnavalitsused keskmise suurusega linnades koosnevad osaliselt kohalike elanike poolt valitud esindajaist, osaliselt valitsuse poolt nimetatud esindajaist. Linnavalitsus valib täidesaatvaks organiks linnapea ja kaks tema asetäitjat. Valitsus kontrollib linnavalitsuse tegevust valitsuse poolt ametisse nimetatud komissari (või kollektori) kaudu.

Linnades elanike arvuga 10-20 tuhandeni on omavalitsusorganiks komisjon, mille nimetab ametisse osariigi valitsus. Samasugusel põhimõttel komplekteeritakse ka erikomisjonid, mis on omavalitsusorganiks väikestes linnades (5-10 tuhat elanikku) ja linnarajoonides. Nagu näeme, tegutsevad Indias ka linnaomavalitsused valitsuse esindajate kontrolli all ja osalt nad isegi komplekteeritakse valitsuse poolt.

S o o m e s puuduvad kubermangus valitavad omavalitsusorganid ja kohalikku võimu teostab presidendi poolt ametisse nimetatud kuberner tema juhtimisel tegutseva kuber-

manguvalitsuse abil. Politsei tegevuseks jaguneb kubermang erilisteks politseiringkondadeks - läänideks, mille eesotsas on politseiametnik - läänimees.

Linnades ja kogukondades (kuni Teise maailmasõjani tegutsesid vallad) valivad kohalikud elanikud vastavalt elanike üldarvule nõukogud 13-17 liikmelises koosseisus. Nõukogud omakorda valivad alatiselt tegutsevad täidesaatvad organid - valitsused, mis tegutsevad linnades linnapea, kogukondades vanema juhtimisel, mille samuti valib nõukogu.

Ahvenamaa saartel on kõrgemaks võimuorganiks parlament - Landsting, mille valivad kohalikud elanikud ja mis koosneb 30 saadikust. Täidesaatvat võimu teostab presidendi poolt ametisse nimetatud kuberner enda komplekteeritud valitsuse abil.

Paljudes kodanlikes maades ei säilitata omavalitsusorganite saadikuile tasu nende alatisel töö- või ametikohal ülesannete täitmise eest omavalitsusorganis. Sellega peavad nad paljudes riikides täitma oma ülesandeid tasuta auametina. Niisugune olukord kehtib näiteks Inglismaal ja SFV-s. Tulemuseks on, et töötajate esindajatel on raskendatud osavõtt omavalitsusorganite tööst. Inglismaa Kommunistliku Partei programm kohalike omavalitsuste töö paremustamisel näebki ette võitluse selle eest, et omavalitsusorganite saadikuile edaspidi makstaks tasu nende ülesannete täitmise eest.

Teistes maades (USA, Jaapan) maksavad omavalitsused ise saadikuile palka nende ülesannete täitmise eest omavalitsuses. Prantsusmaal ei ole omavalitsusorganid kohustatud

maksma tasu oma saadikuile tehtud töö eest, kuid nad võivad seda teha rahaliste vahendite olemasolu korral.

Kohalike omavalitsuste (nõukogude) töö toimub istungjärkudel. Vastavad seadused määravad kindlaks istungjärkude sageduse ja nende kestuse. Prantsusmaal näiteks on departemangu nõukogudes kaks istungjärku aastas, teistel nõukogudel 4 istungjärku; Jaapanis 4 istungjärku; Itaalias mitte vähem kui kaks istungjärku; Inglismaal krahvkonna nõukogudel üks istungjärk kvartalis, teistel nõukogudel üks istungjärk kuus; USA-s kaks või üks korda kuus. Istungjärgud võivad olla nii korralised kui erakorralised. Nad kutsub kokku kas linnapea, nõukogu esimees või teatud arv nõukogu saadikuid (1/5, 1/3). Nendes maades, kus valitsusel on kohapeal eri ametnikud omavalitsusorganite tegevuse kontrollimiseks (nagu Prantsusmaal, Itaalias) kutsub omavalitsusorganid istungjärkudeks kokku seelnimetatud valitsuse esindaja. Istungjärgud on tavaliselt avalikud, kuid neid võib kuulutada ka kinnisteks.

Omavalitsusorganite kompetents määratakse kindlaks konstitutsioonides ja eriseadustes.

Itaalia konstitutsioon loetleb näiteks kohalike omavalitsuste kompetentsi kuuluvate küsimustena:

departemangudele alluvate administratiivasutuste moodustamine;

kogukondade piirid;

kohalik politsei nii linnades kui ka maal;

turud, aastalaadad;

sanitaarabi, haiglad, ühiskondlik heategevus;

tööstus- ja professionaalne õppus ja koolide abistamine;

muuseumid, raamatukogud;

linnaehitus;

turism, võõrastemajad;

trammid, autoliiklus departemangu piirides;

teed ja vesivarustus departemangu piirides;

laevasõit jõgedel ja järvedel, sadamad;

mineraal- ja tervisveed;

kaevandused, turbatööstus;

jaht;

kalapüük sisevetel;

põllumajandus, metsandus;

tööstus.

Ka teistes riikides kuuluvad omavalitsuste kompetentsi umbes samasugused küsimused.

Võrreldes sotsialismimaade kohalike võimuorganitega on nende kompetents tunduvalt kitsam tööstuse, põllumajanduse, tervishoiu, sotsiaalkindlustuse ja õigusemõistmise küsimustes. Enamikus kodanlikes maades ei kuulu õigusemõistmine kohalike omavalitsuste kontrolli alla, vaid seda teostatakse kogu riigi territooriumil valitsuse kontrolli all erilistes kohturingkondades, mille piires tegutsevad vastavad kohtud. Tööstus on põhilises osas eraomandiks, seega ei kuulu omavalitsuste kompetentsi otsene tööstuse juhtimine.

Kohalike omavalitsuste kompetentsis on ka üksikutes riikides teatud erinevusi. Enamikus riikides kuulub alghariduse juhtimine kohalike omavalitsuste kompetentsi. Kuid USA-s näiteks juhib haridust, haiglaid, raamatukogusid, par-

ke, veevarustust otseselt valitsus kohalike valitsuse esindajate ja nende juurde moodustatud asutuste kaudu.

Kohalikud omavalitsused võtavad nende kompetentsi antud küsimuste lahendamiseks vastu akte - dekreete, ordonnantse jm., mis kehtivad vastava administratiiv-territoriaalse üksuse piirides.

Nagu eespool juba mainitud, on omavalitsusorganite sõltuvus valitsuse esindajaist väga erinev. Paljudes riikides (näit. Prantsusmaa, Itaalia, SFV, India, Jaapan, Soome) on omavalitsusorganite tegevus valitsuse esindajate pideva kontrolli all. Teistes maades (USA, Inglismaa) puudub otsene valitsuse esindajate kontroll omavalitsusorganite tegevuse üle ja nad on suhteliselt iseseisvamad. Prantsusmaal juhib prefekt, kes allub siseministrile, departemangu nõukogu tegevust ja kinnitab nii departemangu kui ka kommuunide nõukogude tähtsamad otsused. Nimetatud aktid jõustuvad alles 15.päeval pärast nende esitamist prefektile. Prefekt võib omavalitsusorganid isegi ennetähtaegselt laiali saata ja korraldada nende valimised. Ka jooksva töö käigus annab prefekt nõukogudele edasi valitsuse soovitusi, mida praktikas vaadeldakse käskudena. Ta koostab departemangu ja kommuunide eelarve projektid ja võib neisse lülitada kulud, mida muidu nõukogud heaks ei kiida. Sagedaseks nähteks on näiteks Prantsusmaal nende linnanõukogude laialisaatmine, kus enamuse saadikutest moodustavad kommunistid, ja uute valimiste korraldamine.

Umbes samasugune on olukord Itaalias. Nõukogud ja valitsused (juntad) peavad 8 päeva jooksul esitama oma otsused

ringkonna prefektile, kes 21 päeva jooksul võib need ära muuta. Ta võib laiali saata nõukogud ja tagandada ametikohalt isegi linnapea. Linnapea ametikohalt tagandamisel moodustab prefekt eri komisjoni linnapea ülesannete täitmiseks. Departemangus teostab kontrolli komissar, kes kinnitab nõukogu otsused ja võib need jätta kinnitamata. Komissari ettepanekul võib vabariigi president departemangu nõukogu ennetähtaegselt laiali saata. Prefektid võivad teatud küsimuste lahendamise omavalitsustelt ära võtta ja anda need palgaliste ametnike lahendada.

SFV osariikides, mis jagunevad ringkondadeks, on valitsuse esindajaks valitsuse presiidium eesotsas presidendiga. Ta nimetatakse ametisse osariigi valitsuse poolt ja allub siseministrile. Ka siin kinnitab tähtsamad omavalitsusorganite otsused presiidium.

Indias kontrollib valitsuse esindaja - komissar ehk kollektor ringkonna piirides tegutsevate omavalitsusorganite tegevust. Autonoomsetes ringkondades, kus elavad majanduslikult ja kultuuriliselt mahajäänud suguharud, kontrollib autonoomsete organite tegevust osariigi kuberner. Ta kinnitab nende otsused, võib need ära muuta, lõpetada valitud nõukogude tegevuse ja nende volitused endale võtta. Suguharude asjade komisjoni soovitusel võib kuberner ringkonna- või rajooninõukogu laiali saata ja nende volitused endale võtta või need anda mõnele tema poolt nimetatud organile.

Jaapanis on valitud kuberner samaaegselt ka valitsuse esindajaks kohapeal, ta võib ära muuta prefektuuri nõukogu

otsused ja ellu viia temalè valitsuse poolt antud ülesanded. Kuberneride valitsuse kontrollile allumise kindlustamiseks on ette nähtud nende ametist tagandamise võimalus peaministri poolt.

Soomes nimetab president ametisse kuberneri, kes teostab palgaliste ametnike abil kohalikku võimu kubermangus ja kontrollib ka kubermangu piirides, linnades ja kogukondades tegutsevate omavalitsuste tegevust.

Inglismaal ja USA-s ei ole kohapeal erilist valitsuse esindajat, kelle otseseks ülesandeks on kohalike omavalitsuste tegevuse kontrollimine. Kuid ka neis maades teostab valitsus kontrolli kohalike omavalitsuste tegevuse üle äinult teistes vormides. Inglismaal kuulub kontroll nende tegevuse üle elamuehituse ja kohaliku omavalitsuse ministeeriumi kompetentsi. Kontroll seisneb sisuliselt tegelikult selles, et otsused tähtsamates küsimustes kinnitab ministeerium. Nendeks küsimusteks on: kohalike maksude määramine , laenude tegemine, otsused ühiskondlike hoonete ehitamiseks. Kinnitamisele kuuluvad ka omavalitsuste poolt vastuvõetud üldkohustuslikud aktid. Näeme, et ministeerium kontrollib küllaltki laialdast omavalitsuste töölõiku ja võib nendes küsimustes ära muuta omavalitsuste otsused.

USA-s kontrollivad omavalitsuste tegevust osariikide valitsuste vastavad departemangud oma kompetentsi piires. Kohalike omavalitsuste allumine valitsusele kindlustatakse ka subsiidiumide andmisega. Kohalikud omavalitsused ei suuda kohalikest maksudest oma väljaminekuid täies ulatuses katta ja peavad saama täiendavaid ressursse valitsuselt. Valitsu-

selt saadavad subsiidiumid moodustavad 1/4 kuni 1/2 kogu kohaliku eelarve kuludest. Lahkhelide korral kohalike omavalitsustega võib valitsus kärpida subsiidiumi ja sellega asetada kohaliku organi rahanduslikult väga raskesse olukorda. Selliste olukordade vältimiseks eelistavad kohalikud omavalitsused, nagu kodanlikud autorid üksmeelselt kinnitavad, täita valitsuse direktiive ning arvestada nende märkusi.

Kokkuvõtteks võime märkida, et kohalikud omavalitsused lahendavad küllaltki suurt arvu küsimusi, mis puudutavad töötajate olukorda ning nende igapäevast tegevust, sellepärast on töötavad hulgad sõjajärgsel perioodil hakanud kohalikele omavalitsustele suuremat tähelepanu pöörama. Demokraatlike jõudude koostöö tulemusena saavutasid demokraatlikud parteid mitmel maal enamuse valitavates omavalitsusorganites (Prantsusmaa, Itaalia, India) ja paljudel juhtudel on kommunistliku partei liikmed valitud linnapeadeks (Prantsusmaal 34 suuremas linnas, Itaalias enamus u. 1700 omavalitsuses). On kujunenud olukord, et töötavad hulgad kohapeal võivad muuta omavalitsusorganid oma kohalikeks võimuorganeiks. Kuid seda takistab praegu valitsuse poolt teostatav kontroll nende tegevuse üle ja valitsuse esindajate õigus nende akte tühistada ning neid ennetähtaegselt laiali saata. Kohalike omavalitsuste töö paremustamiseks oleks kõigepealt vaja ära muuta valitsuse kontroll. Selle eesmärgi saavutamiseks arendavad praegu demokraatlikud jõud eesotsas kommunistlike parteidega ulatuslikku võitlust kõigis kapitalistlikes riikides.

25.novembril 1960.a. 17 kapitalistliku riigi kommunist-

like parteide läkituses kõigile töötajatele märgitakse, et võitlus valitavate omavalitsusorganite õiguste laiendamise eest bürokraatliku valitsemisaparaadi suhtes on ühine kõigi nende maade rahvastele.[1]

4. KOHALIKUD OMAVALITSUSED ARENEVATES MAADES.

Praeguste kohalike omavalitsuste areng arenevates maades algas paljudel juhtudel ühes rahvusliku vabadusvõitluse tugevnemisega Teise maailmasõja perioodil või pärast seda . Sagedasti olid kohalike demokraatlike jõudude poolt loodud omavalitsused ka kohtadel rahvuslikku vabadusvõitlust juhtivateks organiteks. Pärast sõltumatuse saavutamist algas nende ümberkujundamine kohalikeks omavalitsusorganiteks.Kuid see protsess on toimunud küllalt aeglaselt ja paljudes maades ei ole senini lõpuni viidud. Seda takistavad väga mitmesugused asjaolud, nimelt: koloniaalikkest pärinev kultuuriline mahajäämus, mis raskendab omavalitsusorganite loomist; sugukondliku korra jäänused, mis pidurdavad territoriaalsete üksuste loomist, aga ka omaaegne koloniaalne administratsioon. Välismaised imperialistid ja nende käsilased püüavad säilitada endist koloniaalset administratsiooni, kuna see soodustab neil oma endiste positsioonide säilitamist nendes maades. Koloniaalse ülemvõimu perioodil olid kohalikud organid moodustatud nimetamise teel ja nad tegutsesid

---

[1] "Проблемы мира и социализма" , 1960, № I.

range tsentralismi põhimõttel. Reaktsioonilised jõud püüavad säilitada ka endisest sugukondlikust korrast pärinevaid kohaliku võimu teostamise vorme eesotsas suguharu pealikuga ja tema poolt ametisse nimetatud ametnikega, kuna ka see vorm tuleb kasuks välismaistele kapitalistidele. Demokraatlikud jõud, kes lõplikult püüavad vabaneda välismaise ülemvõimu jäänustest ja üles ehitada oma elu tõeliselt iseseisvalt, otsivad uusi vorme kohalike omavalitsuste kujundamiseks.

Üldisteks põhimõteteks, millel püütakse luua neid organeid, oleksid järgmised: omavalitsusorganid püütakse luua üldistel valimistel, kusjuures valitavad organid omakorda moodustavad alatised täidesaatvad-korraldavad organid; kohalike omavalitsuste juurde nimetatakse valitsuse esindajad, kes kontrollivad ja juhivad kohalike omavalitsuste tööd. Valitsuse esindajad kinnitavad omavalitsuste otsused ja võivad isegi valitavad organid laiali saata ja uued valimised välja kuulutada. Tsentralismi kohalike omavalitsuste tegevuses on vaja arenevates maades mitmel põhjusel. Kõigepealt selleks, et juhtida kogu majandus- ja kultuurielu ühistest printsiipidest lähtudes ja ellu viia ühiseid põhimõtteid kogu riigi ulatuses iseseisval arenguteel. Teda on vaja ka selleks, et nurja ajada välismaiste kapitalistide ning nende käsilaste huve teenivad separatistlikud kavad, ja püüded kasutada ära kohalikku võimu välismaiste kapitalistide positsioonide tugevdamiseks. Sellised tendentsid on tavalised arenevate maade elus ja nende elluviimiseks pakuvad välismaiste kapitalistide majanduslikud positsioonid ja isiklikud

sidemed suuri võimalusi. Lõpuks on tsentralismi vaja veel kohalike organite töö parandamiseks. Noortel arenevatel maadel on veel väga vähe vilunud kaadrit, millega ühes nende töö vajab suuremate kogemustega isikute pidevat juhtimist ja kontrolli. Seda saavutatakse aga eelkõige valitsuse kontrolli laiendamisega kohalike omavalitsuste tegevuse üle.

Tsentralismipõhimõttel ülesehitatud omavalitsusorganite süsteemi näitena võime tuua Senegali troopilisest Aafrikast. Senegali territoorium jaguneb rajoonideks, need omakorda ringkondadeks, ringkonnad arrondismentideks ja need külakogukondadeks. Rajoonis valib elanikkond assamblee.Rajooni nimetab valitsus oma esindaja - kuberneri, kes nimetab ametisse rajooni alatiselt tegutseva täidesaatva-korraldava organi - valitsuse ametnikud ja juhib nende tegevust . Kuberner juhib ka assamblee tegevust, kinnitab tema otsused ja võib need ära muuta. Teistes haldus-territoriaalsetes üksustes puuduvad valitavad organid ja kohalikku võimu teostavad kuberneri poolt ametisse nimetatud ametnikud - ringkonna komandandid, arrondismendi ülemad ja külavanemad.

Sri Lankas on omavalitsusorganite iseseisvus mõningal määral suurem. Siin valib nõukogud kohalik elanikkond kõigis administratiiv-territoriaalsetes üksustes. Nõukogud suurtes linnades valivad linnapea ja nimetavad komissarid jooksvaks asjaajamiseks. Teistes üksustes, nimelt väikestes linnades, asulates ja külades valivad nõukogud esimehed. Valitsusepoolset kontrolli teostab siseministeerium, kes nimetab ametisse kubernerid, kellele omakorda alluvad külavanemad.

Suuri erinevusi esineb kohalike omavalitsuste organisee-

rimisel, nende kompetentsis ja tegevuses mittekapitalistliku arenguteega maades, siin on nad alles arengujärgus. Koloniaalse administratsiooni jäänused, aga samuti ka sugukondlikud igandid oma organitega (suguharu pealikud), pidurdavad nende loomist.

Omavalitsusorganite moodustamisel on omaks võetud kaks süsteemi, nimelt: 1) nende moodustamine kollegiaalsel ja 2) ainuisikulisel põhimõttel.

Kollegiaalsel põhimõttel on omavalitsusorganid moodustatud EAV-s, Gineas ja Malis.

Nendes maades valivad kohalikud elanikud nõukogud. Kuid kõige suuremasse haldus-territoriaalsesse üksusesse - ringkonda nimetab valitsus oma esindaja, kes kontrollib valitud esindusorganite tööd ja kinnitab nende otsused.

Valimised on üldised ja toimuvad demokraatlikel põhimõtetel, kuid endistel ekspluataatoritel on keelatud valimistest osavõtt ja oma esindajate saatmine kohalikesse omavalitsusorganitesse.

Valitsuse koosseisus on eri ministeerium, kelle ülesandeks on kohalike omavalitsuste töö juhtimine. Egiptuse AV-s kuulub nimetatud ülesanne peaministri asetäitja kompetentsi. Eelnimetatud ministril (või peaministri asetäitjal) on õigus presidendi kinnitusel valitud nõukogud laiali saata, uued valimised välja kuulutada ja ka nõukogu aktid tühistada.

Selline tsentralism on vajalik mittekapitalistliku arengutee kindlustamiseks ja reaktsiooni igasuguste sepitsuste nurjaajamiseks.

Reas maades (Alžeeria DR jt.) puuduvad valitavad omavalitsusorganid ja võimu kohtadel teostavad valitsuse poolt ametisse nimetatud ametnikud. Alžeeria DR suuremas haldus-territoriaalses üksuses - departemangus teostab kohalikku võimu valitsuse poolt ametisse nimetatud prefekt viimase poolt nimetatud ametnike abil. Prefekt nimetab ametisse departemangu piires kohalikku võimu teostavad ametnikud ja juhib nende tegevust.

Võrreldes arenenud kapitalistlike maadega on kohalike omavalitsuste kompetents mittekapitalistliku arenguteega maades tunduvalt laiem. Nad juhivad vastava haldus-territoriaalse üksuse piirides kogu majanduselu, kindlustades rahvamajanduse arendamise plaanide elluviimist. Nad juhivad kohalikku tööstust, välja arvatud ainult suuremad ettevõtted, mis kuuluvad valitsuse juhtimisele. Maades, kus on moodustatud põllumajanduslikud kooperatiivid, kuuluvad need kohalike omavalitsuste juhtimisele. Nad juhivad tervishoidu, rahvaharidust ja heakorda. Rahvahariduse osas on üheks oluliseks ülesandeks praegu kirjaoskamatuse likvideerimine ja haridussüsteemi loomine, mis võimaldaks sundusliku ja tasuta alghariduse kehtestamist.

Nende kompetentsi kuuluvad veel maa ja vete kasutamise reguleerimine, õigusemõistmise organiseerimine, kohalike maksude määramine ja nende sissenõudmine, liikluse reguleerimine jm.

Kõik need küsimused lahendatakse siiski valitsuse esindajate kontrolli all, mille peamiseks eesmärgiks on valitsu-

se poliitika elluviimise tagamine ja sellega ühes ka ühiskonna edasise arengu kindlustamine mittekapitalistlikul arenguteel.

5. KOLOONIATE JA SÕLTUVATE MAADE VALITSEMINE.

Teises maailmasõjas seadsid antifašistlikku koalitsiooni kuuluvad maad sõja eesmärgiks mitte ainult fašistlike anastajate ja nende liitlaste poolt vallutatud maade vabastamise, vaid ka kõigi nende rahvaste abistamise, kellelt oli võetud võimalus ise oma elu korraldada. Nimetatud põhimõte leidis selge väljenduse Nõukogude valitsuse avalduses 3.juulil 1941.a.

Kuigi kodanlikud riigid deklareerisid nimetatud põhimõtet propagandistlikel kaalutlustel, et takistada Prantsusmaa ja Inglismaa asumaade annekteerimist Saksamaa poolt, leidis ta siiski väljenduse reas aktides. Neist peamisena võiks nimetada 14.augustil 1941 Inglismaa tolleaegse peaministri Winston Churchilli ja USA presidendi Franklin Roosevelti poolt avaldatud Atlandi deklaratsiooni. Deklaratsiooniga ühinesid hiljem teised antifašistlikku koalitsiooni kuulunud riigid. Selles deklareeriti rahvaste õigust "valida endale valitsusvorm, mille all nad tahavad elada; nad taotlevad nende rahvaste suveräänsete õiguste ja nende endi valitsuse jaluleseadmist, kellelt see võeti vägivaldsel teel".[1]

---

[1] Nõukogude Liidu välispoliitika Isamaasõja ajal. Tln., 1947, lk.123.

Nõukogude Liit, ühinedes deklaratsiooniga Londoni konverentsil 24.septembril 1941, avaldas, et ta ei tunnusta mitte ainult rahvaste õigust vabaks valitsusvormi, vaid ka "ühiskondliku korralduse" valikuks.[1]

Nende aktide mõjul algas juba sõjaperioodil seninähtamatu ulatusega rahvuslik vabadusvõitlus imperialistlike riikide kolooniates ja neile alluvates sõltuvates maades. Võitlus jätkus ka sõjajärgseil aastail ÜRO põhikirjas deklareeritud rahvaste enesemääramise põhimõtte mõjul.

Sõjas kurnatud imperialistlikud riigid ei olnud võimelised relvadega maha suruma rahvuslikku vabadusvõitlust . Relvade kasutamist vabadusvõitluse mahasurumiseks takistas ka ÜRO, kus Nõukogude Liidu ja teiste sotsialistlike maade esindajad astusid välja sõltumatust taotlevate rahvaste kaitseks.

Sellises olukorras olid imperialistlikud riigid sunnitud andma sõltumatuse nende endistele kolooniatele ja nende ülemvõimu all olevatele maadele. Kuid nad püüdsid seda teha vormis, mis oleks kindlustanud nende kapitalistidele endised positsioonid nüüd juba vormilise sõltumatuse saanud maades. Sellel eesmärgil antigi sõltumatus mitte otseselt oma ülemvõimu ja koloniaalse administratsiooni likvideerimise teel endistes asumaades, vaid mitmesuguste "liitude" ja "ühenduste" raamides. Inglismaa kasutas selliseks liiduks

---

[1] Nõukogude Liidu välispoliitika Isamaasõja ajal. Tln., 1947, lk.121.

Rahvaste Ühendust (Briti impeerium), Prantsusmaa 1946. a. konstitutsiooni alusel "Liitu", nüüd aga vastavalt 1958.a. konstitutsioonile "Ühendust".

Inglismaa andis endistele kolooniatele sõltumatuse dominioonidena või siis Briti impeeriumi koosseisu kuuluvate sõltumatute riikidena. Dominioone tunti juba varem, kuid impeeriumi koosseisu kuulunud sõltumatu riik oli uus instituut, mis tekkis alles sõjajärgsel perioodil.

Sõjajärgsel perioodil olid alguses dominioonideks Kanada, Austraalia ja Uus-Meremaa. 1947.a. lisandusid neile kaks uut dominiooni - India ja Pakistan. Kuid kahte viimast riiki suutis Inglismaa hoida selles seisundis vaid lühemat aega, tunnustades 1950.a. jaanuaris nende sõltumatust Briti impeeriumi raames.

D o m i n i o o n i d on vormiliselt sõltumatud riigid oma konstitutsiooni, kõrgemate võimu- ja valitsemisorganitega, seadusandluse, rahasüsteemi ja embleemidega. Dominioonid on ÜRO liikmed. Kõrgemaks võimuorganiks dominioonides on kahekojaline parlament. Ülemkoda Austraalias on valitav. Kanadas ja Uus-Meremaal nimetab ta kindralkuberner. Alamkojad moodustatakse üldiste valimiste teel.

Alamkojad moodustavad valitsuse. Inglise kuningat esindab dominioonis tema esindaja - kindralkuberner, kelle nimetab ametisse Inglise kuningas dominiooni valitsuse ettepanekul. Kindralkuberneril on dominiooni valitsuse ja parla-

mendi suhtes samasugused õigused nagu Inglise kuningal Inglise valitsuse ja parlamendi suhtes. Sellega ühes on Inglise valitsusel täielik kontrollivõimalus dominioonide suhtes, mida ta muidugi kasutab oma kapitalistide huvides.

Briti impeeriumi koosseisu kuuluvateks sõltumatuteks riikideks on: India, Pakistan, Lõuna-Aafrika Vabariik (kuni 1961.a. dominioon), Gaana, Nigeeria, Keenia jt.

Inglismaa dominioonide ja Briti impeeriumi koosseisu kuuluvate sõltumatute riikide vahelisi suhteid reguleerib 1931.a. Westminsteri akt. Selle alusel on impeeriumi kõrgemaks organiks peaministrite konverents, mis tuleb kokku vajaduse korral. Konverentsil vastuvõetud otsused on kohustuslikud nii Inglismaale kui ka teistele impeeriumi koosseisu kuuluvatele riikidele. Selline olukord pakub Inglismaale suuri võimalusi oma majanduslike positsioonide säilitamiseks endistes asumaades. Näiteks Indias on Inglise kapitalimahutused iseseisvuse perioodil isegi suurenenud.

1958.a. konstitutsiooni alusel moodustab Prantsusmaa koos endiste asumaadega "Ühenduse". Konstitutsiooni alusel Ühendusse kuuluvad riigid kasutavad autonoomiat,"...nad valitsevad end ise ja vabalt ning lahendavad demokraatlikult oma asju" (art. 77). Ühendusel on ühine kodakondsus.

Ühenduse kompetentsi kuuluvad: välispoliitika, riigikaitse, valuuta, üldine majandus- ja rahanduspoliitika ja poliitika strateegiliste toorainete suhtes, kontroll õigusemõistmise, kõrgema hariduse, transpordi, telefoni ja telegraafi side üldise korralduse suhtes.

Organiteks on president, Täidesaatev Nõukogu, Senat ja arbitraažikohus.

Presidendiks on prantsuse president, kes esindab ka kõiki Ühendusse kuuluvaid maid. Valimistel kindlustatakse kord, mille alusel presidendiks saab emamaa parteide poolt esitatud kandidaat.

Täidesaatvaks organiks on Nõukogu, mis koosneb Prantsusmaa Ministrite Nõukogu esimehest, Ühenduse asju ajavaist ministritest ja Ühendusse kuuluvate riikide valitsuste juhtidest.

Senat on Ühenduse kõrgeim võimuorgan. Ta moodustamisel, nagu konstitutsioonis on öeldud, võetakse arvesse vastutust, mida riik kannab Ühenduse eest. Selle ebamäärase vormeli alusel valib Prantsusmaa Senatisse 186, meretagused Ühenduse liikmed, kuigi neis elab enamik kodanikest, vaid 98 saadikut. Senat võtab vastu akte Ühenduse kompetentsi kuuluvais küsimustes. Kuna Prantsusmaale kuulub 2/3 Senati saadikuist, siis on ilmne, et see organ tegutseb Prantsusmaa kapitalistide huvides. Senati saadikud Prantsusmaa poolt valib 1/3 Prantsusmaa Senat ja 2/3 Saadikutekoda.

Lahkhelide lahendamiseks Ühenduse liikmete vahel moodustatakse arbitraažikohus, mis koosneb kuuest presidendi poolt kuueks aastaks nimetatud liikmest. On ilmne, et ka see organ tegutseb Prantsusmaa kapitalistide huvides.

Toodud näidetest on ilmne, et sõltumatuse andmine "liitude" ja "ühenduste" raamides teenib endiste kolonisaatori-

te huve. Seepärast nõuavad demokraatlikud jõud nende likvideerimist ja endistele äsumaadele täieliku sõltumatuse kindlustamist.

S I S U K O R D

I. V A L I M I S Õ I G U S 3

1. VALIMISÕIGUSE MÕISTE JA ARENG 3

2. VALIMISÕIGUSE ÜLDISELOOMUSTUS 7

3. VALIMISTE ORGANISEERIMINE JA LÄBIVIIMINE 17

4. VALIMISTE TULEMUSTE KINDLAKSTEGEMINE 31

II. K Õ R G E M A D R I I G I V Õ I M U - J A V A L I T S E M I S O R G A N I D 41

1. RIIGIORGANITE ORGANISEERIMISE JA TEGUTSEMISE ÜLDPÕHIMÕTTED 41

A. R i i g i p e a 47

1. RIIGIPEA LIIGID 47

a. Monarh 49

b. President 55

2. RIIGIPEA KOMPETENTS 62

B. V a l i t s u s 73

1. VALITSUSE ASEND RIIGIORGANITE SÜSTEEMIS 73

2. VALITSUSE KOOSSEIS JA MOODUSTAMISE KORD 78

3. VALITSUSE KOMPETENTS JA TEGEVUS 90

C. P a r l a m e n t 102

1. PARLAMENDI KUJUNEMINE JA ASEND RIIGIORGANITE SÜSTEEMIS 102

2. PARLAMENDI STRUKTUUR JA MOODUSTAMISE VIIS 116
3. PARLAMENDI KOMPETENTS 130
4. PARLAMENDI LIIKMETE ÕIGUSLIK SEISUND 135
5. PARLAMENDI TEGEVUS 138
a. Seadusandlus 141
b. Kontroll valitsuse tegevuse üle 167
6. PARLAMENDI KOMPETENTS VÄLISPOLIITILISTES KÜSIMUSTES 178
7. PARLAMENDI KOHTUFUNKTSIOONID 184
8. SEADUSANDLUSE DELEGEERIMINE 186
9. SEADUSTE KONSTITUTSIOONILE VASTAVUSE KONTROLL 188
10. PARLAMENT MITTEKAPITALISTLIKU ARENGUTEEGA RIIKIDES 192
III. R I I G I A P A R A A T 201
1. RIIGIAPARAADI MÕISTE JA KOOSSEIS 201
2. POLITSEI 207
3. SÕJAVÄGI 210
4. KOHUS 215
IV. K O H A L I K U D O M A V A L I T S U S E D 220
1. KOHALIKE OMAVALITSUSTE MÕISTE JA TEGUTSEMISE ÜLDPÕHIMÕTTED..... 220
2. HALDUS-TERRITORIAALSE JAOTUSE PÕHIALUSED 228
3. OMAVALITSUSORGANID,NENDE MOODUSTAMINE JA ÜLESANDED 233
4. KOHALIKUD OMAVALITSUSED ARENEVATES MAADES 250
5. KOLOONIATE JA SÕLTUVATE MAADE VALITSEMINE 255

Абнер Уустал

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО БУРЖУАЗНЫХ ГОСУДАРСТВ
И СТРАН, ОСВОБОДИВШИХСЯ ОТ КОЛОНИАЛЬНОЙ ЗАВИСИМОСТИ
Часть II

На эстонском языке

Тартуский государственный университет
ЭССР, г. Тарту, ул. Юликооли, 18

Vastutav toimetaja R. Nigol
Keeletoimetaja E. Oja
Korrektor M. Mitt

==========

Paljundamisele antud 21.V 1973. Rotaatoripaber, 30x42. 1/4. Trükipoognaid 16,5. Tingtrükipoognaid 15,35. Arvestuspoognaid 10,66. Trükiarv 500. MB 04293. Tell. nr. 578. TRÜ retaprint, ENSV, Tartu, Pälsoni tn. 14.

Hind 37 kop.

37 kop.

A
33294
II
189617

TÜ RAAMATUKOGU
1 0300 00455371 7