

*Maailmalaad Diploma  
25.8.37*

*24 maol 37  
33.*

Bruno Taimsalu, matr.nr. 12798.

Diplomitöö  
473572



Riigivanema dekreediga.

*A. B.*  
7846.

Tartu, 1937.

## Sisukord.

### I peatükk. Sissejuhatus.

1. Dekreedi mõiste ja liigid. lk. 1.
2. Riigivanema dekreediõiguse allikaid. lk. 5.

### II peatükk. Dekreedi andmiseks vajalikud tingimused.

3. Formaalsed ja materjaalsed tingimused. lk. 14.
4. Hädaolund. lk. 17.
5. Seaduseelnõu. lk. 22.

### III peatükk. Dekreedi sisu.

6. Sõltuvus seaduse sisust. lk. 29.
7. Dekreediõiguse kitsendused. lk. 37.
8. Vaieldavaid küsimusi. lk. 47.

### IV peatükk. Dekreedi ajaline kehtimine.

9. Kehtestamine. lk. 49.
10. Muutmine ja tühistamine. lk. 52.

## I peatükk.

### S i s s e j u h a t u s.

#### 1. Dekreedi mõiste ja liigid.

Riigiõiguslikus teoorias mõistetakse dekreeდიõiguse all halduse õigust teetseda seadusandluse alal seadustega ühel kehteastmel asuvate dekreetide väljamisega. Dekreeდიõigusega varustatud organ ei muutu sealjuures legislatiivorganiks, vaid jääb ikkagi haldusorganiks formaalses mõttes, kuigi ta teatavatel tingimustel võib tugevasti mõjustada kogu seadusandlust. Normaalseks legislatiivorganiks riigiorganitest jääb see, kes on otseselt kutsutud teostama legislatiivfunktsiooni.

Kuidas on korraldatud vahetõrd normaalse seadusandluse ja ekstsptsionaalse, s.o. dekretaal-seadusandluse vahel, oleneb iga üksiku riigi põhikorrast (1). Üldreeglõks on, et nii normaalse seadusandluse kui ka dekretaal-seadusandluse aktid on oma kehtejõult võrdsed, kuigi

---

1. Haldusele dekreeდიõiguse omistamine võib sündida üksnes põhiseaduse alusel, sest vastasel korral oleks tegemist legislatiivfunktsiooni delegeerimisega, mis aga üldiselt on lubamatu - kehtib põhimõte: "delegata potestas non delegatur". - Vt. S c h m i t t, Verfassungslehre, lk. 316 j. - K l i i m a n n, Teooria, lk. 182. - M ä g i, Valimisõiguslikke põhiprintsiipe, lk. 5 j. - ~~DECRET~~ - D e v a u x, Le regime des decrets, lk. 5 j.

Tänapäeval on püütud nimetatud põhimõtet mitmeti kõigutada ja näi-

legislatiivorganile formaalses mõttes on omistatud teatud prevalents sellega, et tal on õigus tühistada teatud tingimustel halduse poolt väljatud dekreete - seda kui mitte teisiti, siis võttes jõustunud dekreedid vastu seadusena (2).

Prof. K l i i m a n n iseloomustab dekreeti kolme tunnuse varal. Esiteks on dekreet legislatiivakt materiaalses mõttes, sest ta on oma sisult täiesti võrdne materiaalse seadusega sisaldades samuti üldnorme, s.o. norme, mis loovad õigusi ja kohuseid impersonaalselt, mainimata isikuid nimeliselt kelle kohta nad käivad. Teiseks on dekreet haldusakt formaalses mõttes, sest ainult haldus on õigustatud sooritama sarnaseid akte. Kolmandaks ja vast nende olulisemaks tunnuseks on nende seadustega võrdne kehtejõud. Ainult selle tunnuse eksisteerides on meil tegemist dekreediga, sest haldus normaalselt toimetab teisigi üldnorme sisaldavaid akte - määrusi, kuid neil puudub seadustega võrdne kehtejõud. Dekreedid on võrdsed seadustega nii sisuliselt kui ka kehtejõu poolest; erinevad ainult neid toimetavate organite poolest (3).

Ülalesitatud tunnustega määritletud dekreete jaotab prof. K l i i m a n n kolme erilisse liiki: dekreetseadused, erakorralised dekreedid ja hädadekreedid, kusjuures dekreedid üldtunnused on muutuvad teatud ulatuses (4).

---

data selle ebavastavust üksikute riikide praktikale, seoses uue seaduse mõiste kujundamisega, mille järgi "gouverner c'est legifirer". - Vt. S c h m i t t, Vergleichender Überblick über die neueste Entwicklung der Problems der gesetzgeberischen Ermächtigungen, lk. 267 j.

2. Nii võib Poola parlament muuta Presidendi dekreete seadusandliku aktiga - vt. C y b i c h o w s k i, Die Entwicklung des polnischen Staatsrechts in den Jahren 1921 - 1934, lk. 550 jj. - samuti Ungari parlament kõiki valitsuse poolt antud määrusi, ka neid mis on oma kehtejõult võrdsed seadustega - s.o. dekreete - vt. C s e k e y, Ungarns Staatsrecht nach dem Weltkrieg, lk. 422 j. - Prantsuse konstitutsioonilises praktikas esinevate dekreetseaduste suhtes prevaleerub parlament veel suuremal määral, sest on nõutav dekreetseaduste ratifitseerimine parlamendi poolt. Vt. D e v a u x, op.cit., lk. 45 jj. - Erandlik olukord valitses varem Rumeenias, kus domineerisid kuninga antud dekreedid - vt. D u t c z a k, Die rechtliche Bedeutung der Dekretgesetze Rumäniens, Gernauti, 1922, lk. 13 jj.

3. Vt. K l i i m a n n, Teooria, lk. 166 jj.

4. Vt. ibid. lk. 168.

Dekreetseadused antakse halduse poolt põhiseadusliku pädevuse piirides õigussuhete iseseisvaks käsitlemiseks. Seega dekreetseadus baseerub otsemalt põhiseadusel ja temale käsitlemiseks antud õigusalaade piirides asendab täielikult seadusi olles nendega oma kehtejõult võrdne. Sattumist sisulisse vastollu seadustega välditakse dekreetseaduste pädevuse piiritamisega seaduste suhtes, loendades enumeratiivselt objektiivsete tunnuste varal, missuguseid õigussuhteid võidakse korraldada dekreetseadustega (5).

Erakorralised dekreedid antakse erilise kaitseõiguse kehtimise ajal riigi tegelikuks kaitseks. Erakorraliste dekreetide andmise õigust korraldatakse põhiseaduses, kus määritletakse selle õiguse ulatus, õigustatud organid, kuna vastavas eriseaduses konkretiseeritakse neid põhiseaduse norme üksikasjalikumalt. Tavaliselt omistatakse erakorralise õiguse käsitus riigipeale või mõnele muule organile, mis luuakse kaitseõiguse kehtimise ajaks - kuid igaljuhul peab vastav organ olema administratiivse kvalifikatsiooniga (6).

Hädadekreete annab haldus ainult teatud hädajuhtudel, mis on lähemalt määratud kehtivas õiguses. Nii võib selliseks hädajuhaks olla parlamendi mitteteotsemine, nt. istungite või sessoonide vaheajal, samuti võidakse hädadekreete anda ka parlamendi tegevuse ajal, kui ta ei teotse vajaliku kiirusega. Mida üldiselt mõelda hädajuhu all on täiesti suvaline küsimus ja on jäetud vastavate organite otsustamisele. Teistest dekreeidi liikidest erinevad hädadekreedid sellepolest, et nad võivad ka seadusi muuta ja tühistada, kusjuures suhtumine seadustesse toimub põhimõttel: *lex posterior derogat legi priori* (7).

Kõigi toodud dekreeidi liikide üldtunnuseks on, et nad kõik antakse haldusorganite poolt. Kuid teatavasti on haldusorganeid väga mitmesuguseid, nii on nad kas individuaalsed või kollegiaalsed, samuti valitseb

---

5. Vt. K l i i m a n n, Teooria, lk. 168 jj.

6. Vt. *ibid.* lk. 171 j.

7. Vt. *ib.* lk. 173 j.

nende vahel teatud super- ja subordinatsiooni vahekord. Vastavalt sellele on võimalik ka dekreete väga mitmekesiselt liigitada, võttes aluseks nende andmiseks õigustatud organi välise ilme (8). Tavaliselt on dekreedide õigus omistatud ikka kõrgemale haldusorganile riigipeale.

---

8. Vt. M e d e r, Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland, Tartu, 1936, lk. 16 j.

## 2. Riigivanema dekreedõiguse allikaid.

Olles esitanud üldiselt levinud teoreetilise vaate dekreedõigusele, võime asuda kehtiva Riigivanema dekreedõiguse vaatlusele. Teatavasti omistas Riigivanemale edasilükkamatu riikliku vajaduse korral kasutatava dekreedõiguse 1933 a. rahvahääletusel vastu võetud ja 24.1. 1934 a. jõustunud Põhiseaduse muutmise seadus (9). Teostatud muudatus riigi põhikorras seisab selles, et seati sisse Riigikogu kõrvale veel teine rahva poolt otseselt valitav organ - Riigivanem (10). Et tema positsiooni kõigiti kindlustada ja vabastada igast võimalikust surveavaldusest Riigikogu poolt, selleks varustati Riigivanem mitmesuguste vahenditega, nagu Riigikogu laialisaatmiseõigus, vetoõigus ja nende hulgas ka dekreedõigus (11).

---

9. vt. RT 1933, 89, 628. - Kuigi nimetatud seadus tõi kaasa enesega olulisi muudatusi, on jäänud püsima Eesti riigiõiguslik õiguse kontinuiteet, sest juba enne 1920 a. püstitatud õigusriigi põhimõtted on oma sed ka uuele riigi põhikorrale. - vt. P a l v a d r e, Autoritaarne rahvariik ja Eesti uus põhiseadus i. Õigus 1933, 10, lk. 451jj.  
10. PS § 57.

11. PS-se muutmisega taheti likvideerida parlamentarismi kriisi Eestis, mille põhjustajaks oli Riigikogu ülemuslik positsioon, valitsuste lühikene kestvus ja parteikillunemine. Varakult alanud aktsioon riigielu tervendamiseks nägi presidendi instituudis sisseseadmises selleks ainsat võimalust. Koos presidendi-Riigivanema instituudi sisseseadmisega püüti ka Riigikogu võimu kärpida. Neist põhimõtetest olid juhitud kõik põhiseaduse muutmise kavandid, kuid väljendusid kõige konsekvantsemalt selles kavandis, mis hiljem rahvahääletusel vastu võeti. - vt. N õ g e s, Ettepanekuid põhiseaduse muutmiseks, Tartu, 1932. - C s e k e y, Die Verfassungsentwicklung Estlands 1929 - 1934, i. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1935, 22, lk. 411 jj.

Samasuguseid kriise pea samadel põhjustel on põdenud ka teised riigid. Nii on praegugi veel põhiseaduse muutmise küsimus väga akuutseks küsimuseks Prantsusmaal, mille lahendamiseks on tehtud terve rida ettepanekuid. - vt. C a p i t a n t, La crise et la réforme du Parlementarisme en France, i. ib. 1936, 23, lk. 1 jj. - Neis ettepanekuis avaldub sama

Dekreediõigus, s.o. materjaalse legislatiivfunktsiooni teostamine haldusorganite poolt, pole esimene sellesarnane nähe Eesti riigiõiguse ajaloos (12), vaid seda on esinenud ka riigi tekkeajajärgus peamiselt erakorraliste olude ja ärevate aegade tõttu. Tol ajal normaalsed seadusandlikud organid ei saanud kas pidevalt töötada või olid koormatud põhiseaduse väljatöötamisega, mispärast oli riiklikust seisukohast kasulikum võimaldada haldusel sooritada jooksev seadusandlus. Riigielu normaalseks muutumisega kaotati ka dekreeidiõigus (13).

Kõigepealt tuleb meil teha kindlaks kas on üldse võimalik kõnel-  
da Riigivanema dekreeidiõigusest, sest dekreedid on liik akte, mis on  
väljatavad üksnes haldusorgani poolt. Selleks peame jõudma selgusele  
kas on Riigivanem tööpoolest haldusorgan. Vastuse näib andvat PS-se  
57. § sõnastus: Rahva esindajana teostab riigi kõrgemat valitsemis-  
võimu Riigivanem; kuid sellest deklaratiivsest lausest ei piisa Riigi-  
vanema kvalifitseerimiseks haldusorganina, vaid tuleb panna tähele PS-se  
norme, mis määritlevad tema pädevuse, s.o. mis selgitavad missuguseid  
ülesandeid on Riigivanemal täita riigi organina. Nendeks PS-se normi-  
deks on §§-id 41,42,53,59,60,64,69,70,80,81,82, millistest nähtub, et  
Riigivanema ülesanded on kõik haldusfunktsiooni sooritamine materjaalses  
mõttes. Seega on Riigivanem täiel määral kvalifitseeritav haldusorga-  
nina (14), sealjuures kõrgema haldusorganina, sest kogu haldusaparatuur  
-----  
tendents parlamendi võimu vähendamiseks ja presidendi võimu suurenda-  
miseks, mida püütakse saavutada teiste vahendite hulgas ka dekreeidiõiguse  
omistamisega presidendile. - vt. B r a u n i a s, Staatskrise und Staats-  
reform in Frankreich, lk. 72 jj. ja 87. - Terve rida riike on loobunud oma  
senisest parlamentaarsest korrast ja võtnud omaks autoritaarse korra.  
Tähelepanuväärsemaid põhikorra muutusi on toimunud viimasel ajal Saksas,  
- vt. P o e t z s c h - H e f f t e r, Vom Deutschen Staatsleben, i. Jahrbuch  
des öffentlichen Rechts, 1935, 22, lk. 1 jj.- ja Austrias - vt. G ü r k e,  
Die Verfassung Österreichs, i. ibid. lk. 339 jj.

12. Esimeseks sellesarnaseks tuleb pidada Maanõukogu juhatusetele,  
vanematekogule ja Maavalitsusele omistatud õigust teostada kõrgemat või-  
mu Maanõukogu istungite vaheajal. - vt. Maanõukogu otsus kõrgemast või-  
must RT 1918, l. - Samal arvamisel on K l i m a n n, Eesti iseseisvuse  
areng, lk. 11. ja M e d e r, op.cit., lk. 20.

13. 1. novembril 1921 a. - vt. RT 1921, 101, 192.

14. Haldusorgan on see riigi organ, kes teostab materjaalset haldus-  
funktsiooni, mille all mõeldakse normidepärast konkreetsete ülesannete

on allutatud temale (15). Nii on võimalik omistatada Riigivanemale dekreedidõigust teoreetilises mõttes, s.o. õigust sooritada materjaalset legiislatiivfunksiooni - kas aga kehtiv PS seda teeb, selle selgõtami-seks peame vaatlema neid Riigivanema pädevust sättivaid norme, mille alusel ta väljab materjaalset legiislatiivfunksiooni toimetavaid akte, s.o. üldakte ja tuvastama kas need aktid on oma kehtejõult võrdsed seadustega. Seega peame kindlaks tegema kas Riigivanema poolt sooritatavad aktid vastavad dekreeidi mõistele (16).

Normideks, millega PS on omistanud Riigivanemale õiguse väljata üldakte (17), on PS-se §§ 60p.10, 60p.12 ja 81.

PS-se §-is 60p.10 on öeldud, et Riigivanem annab seadustega kooskõlas määrusi. Akti nimetusele mitte tähelpanu pöörates, kuna positiivne õigus ei tarvitse kasutada üksikuid termineid samas tähenduses, nagu teeb seda õigusteadus - näeme sama §-i sõnastusest, et siin kuidagi pole võimalik leida Riigivanema dekreedidõiguse allikat, sest siin on öeldud expressis verbis, et väljatav akt peab olema "seadustega kooskõlas". Üheks dekreeidi tunnuseks on tema kehtejõu võrdsus seadustega, kuid selle §-i alusel väljatav akt kehtib ainult niivõrd, kui ta on kooskõlas seadustega. Seega väärrib nimetatud akt täielikult temale PS-ses antud nime-

-----

lahendamist - vt. G. J e l l i n e k, Allgemeine Staatslehre, lk. 610. - või siis primaarsete individuaalsete normide püstitamist - vt. K e l s e n, Allgemeine Staatslehre, lk. 236 jj. - Riigivanema PS-ses loendatud teotsemised on nii konkreetsete ülesannete lahendamine, kui ka priimaarsete individuaalsete normide püstitamine, mispärast ta ongi haldusorgan materjaalses mõttes. - Vrd. K l i i m a n n, Riigivanema asendus, lk. 8 jj. ja lk. 11. - C s e k e y, op.cit., lk. 425 jj.

15. PS §§ 57, 60, 62, 63, 64, 65.

16. Vt. supra lk. 2.

17. üld- ja üksikaktide vaheteo kohta vt. K l i i m a n n, Teooria, lk. 42 jj. - K ö r n e r, Beiträge zur Staatsaktslehre, lk. 145 jj. -

Üldakt on generaalne ja üksikakt on individuaalne. Üldakt ei individualiseeri neid isikuid, kellele ta on adresseeritud - ta kohustab anonüümset kategooriat. Üksikakt käib üksiku isiku või paljude isikute kohta, kes on täpsalt kindlaks määratud - Ta individualiseerib isikuid, kellele ta on adresseeritud. Sealjuures üldakt rahuldab sotsiaalse elu permanentset vajadust, kuna üksikakt rahuldab mõnd momentaanset, aktuaalset vajadust. - Vt. M o r e a u, Le reglement administratif, lk. 2 jj.

tust, kuna ka õigusteadlikus teoorias mõistetakse "määruse" all kehtejõult seadustest nõrgemat halduse üldakti, s.o. sarnast akti, mis on alis-  
tuv seadustele olles nendega kooskõlas (18).

Järgmisena vaatleksime §1. §-i, mille suhtes võib tekkida kahtlus, kas mitte siin pole tegemist ühe Riigivanema dekreeðiõiguse allikaga, sest selle §-i alusel võib Riigivanem väljata "eriseadustes ette nähtud alustel ja korras kaitsevõlgedesse puutuvaid seadlusi ja määrusi". Kuna PS-se § 60 p.lo on tarvitatud sõna "määrus" sarnase üldakti märkimiseks, mis tuleb väljata kooskõlas seadustega, siis kahtlemata on ka siin tarvitatud sõna "määrus" samas tähenduses. Seega kahtlust, et teda võiks ehk kvalifitseerida dekreedina, tekitab ainult eriseadustes ettenähtud alustel ja korras väljatav seadlus.

Sarnast arvamust, et seadluse all tuleb mõista seadusjõulist dekreeti ongi avaldatud, kusjuures see paigutatakse dekreetseaduste alaliiki. Seda on tehtud järgmistel kaalutlustel: väljendi "seadluse" all on võimalik mõelda üksnes määrusi või dekreete. Kuna samas §-is on loetletud ka määrusi, siis on mõeldamatu, et ühes ja samas lauses antakse samale mõistele kaks erinevat nimetust. Seega on võimalik "seadluse" all mõista üksnes dekreete, sest PS-sel on ka vastav termin seaduste jaoks, mispärast tuleb seadlust sellest mõistest erinevalt sisustada. Nii ei saa seadlus olla ei seadus, ega ka määrus - ta võib olla ainult dekreet. Sealjuures kuuluks ta dekreetseaduste alaliiki, kuna ta ei saa olla häda-dekreet nende väljamiseks olulise hädajahu tingimuse puudumisel. Seadlusi võib igal ajal väljata, kuna PS-se §1. § ei tee selleks takistusi. Samuti ei saa seadlus olla ka erakorraline dekreet, kuna puudub tingimus, et

---

18.Määruse mõiste kohta vt. K e l s e n, op. cit.,lk. 235 j. -  
K l i i m a n n, Teooria, lk. 175 jj. - Prantsuse teooria järgi võib määrus, mis rakendab parlamendi poolt kinnitatud kehtivaid seadusi muutvat rahvusvahelist konventsiooni, olla vastolus nende seadustega ja neid muuta. - Vt. M o r e a u, op. cit., lk. 128 jj.

neid võib väljata ainult erakorralise õiguse kehtivuse ajal. Nii jääb ainsa mõeldava aktiliigina, mille alla oleks võimalik seadlusi paigutada üksnes dekreetseaduste liik (19).

Kuid sarnane arvamus pole õigustatud. Kuigi me leiame seadluste juures pea kõiki dekreetseadustele omaseid tunnuseid, nii seda, et neid väljab haldusorgan - Riigivanem, kui ka seda, et nendega on võimalik käsitada teatud põhiseadusliku pädevuse piires õigussuhteid, nimelt kaitsevõlgedesse puutuvaid küsimusi, milliseid lähemalt konkretiseerib vastav eriseadus - siiski ei leia meie dekreetseaduste olulisemat tunnust, võimalust asendada oma pädevuse piirides seadusi. Selle viimati mainitud tunnuse puudumise tõttu ei saagi seadlust kvalifitseerida dekreetseadusena, ka mitte teiste dekreedide liikidesse kuuluvate aktidena.

Sellest seadluse seadusjõulisuse puudumisest on püütud üle saada väites, et kuigi seadlus ei saa tühistada üksikuid seaduste tekste expressis verbis, sest selleks puudub vastav põhiseaduslik alus, siis on mõeldav ikkagi seaduste vaikiv muutmine, põhimõttel *lex posterior derogat legi priori*, sest PS-se 81. §-ist on jäänud välja lause "seadustega kooskõlas", milline aga esineb PS-se § 60 p. lo-das. Seega ei nõudvat PS, et seadlus peaks igal juhul olema kooskõlas seadustega (20).

See väide on aga kahtlemata ekslik, sest üldreegli kohaselt peavad kõik halduse aktid olema kooskõlas seadustega, ka halduse üldaktid - määrused, seepärast võib öelda, et PS-se § 60 p.lo -das antud määruse iseloomustus "seadustega kooskõla nõue, on ülearune, sest sellega PS ei anna nimetatud halduse üldaktile mingisugust erilist omadust. Määrus, kui halduse üldakt on juba oma loomu poolest seadustele alistuv (21).

---

19. Sellel arvamusel on M e d e r - vt. op.cit.,lk. 137 jj. -

20. Vt. ibid. - C s e k e y arvates on seadlus seadusjõuline määrus, mis erineb dekreedist sellega, et seda Riigikogu ei saa muuta. - vt. op. cit.,lk.426. - Kuna seadlus normib üksnes vastavas eriseaduses ette nähtud kaitsevõlgedes õigussuhteid, siis on Riigikogul võimalus muuta nimetatud eriseadust ja koos sellega ka sellel baseeruvaid seadlusi.

21. Määrused antakse seaduses sisalduvate üldnormide lähemaks konkretiseerimiseks, seepärast peavad nad ka olema seadustega kooskõlas. - Vt. K e l s e n, op.cit.,lk. 237 j. ja 341. - vrd. G. J e l l i n e k,

Sellest järgneb tarvidus expressis verbis väljendamiseks, kui soovitakse halduse üldaktidele tavalisest erinevat kehtejõudu. Kui kehtivas PS-ses ei telda igas normis, et halduse poolt väljatavad aktid peavad kooskõlas olema seadustega, siis ei saa sellest veel järeldada, et need aktid võiksid olla seadustega vastolus, sest seadusjõulised haldusaktid on õigusriiklikus korras erandiks (22). Et sarnast erandit võimaldada, selleks peab seda otseselt väljendatama, nagu seda teeb PS-se § 60 p. 12.

Samuti on ekslik arvamus, et seadlus on sellepärast dekreetseadus, et teda võimatu on paigutada teistesse aktide liikidesse. On täiesti õige, et seadlus ei ole seadus, sest ainsate seadusandlike organitena on PS ette näinud Riigikogu ja aktiivkodanikkonna (23). Samuti pole seadlus seadusjõulisuse puudumise tõttu dekreet - seega peab ta olema tavaline haldusakt - määrus, mis oma kehtejõult on nõrgem seadusest. Kuid PS teeb ikkagi vahet "seadluse" ja "määruse" vahel, sest vastasel korral ei annaks ta identsetele aktidele erinevaid nimetusi. "Määruse all tuleb mõista sarnast akti, millega rakendatakse seadust, kusjuures see

---

op.cit., lk. 612 jj. - Määruste andmine on vajalik nii seadusandlusele, kui ka haldusele. Juhitud üldistest poliitilistest sihtidest püstitab seadusandlus ainult üldisi reegleid, laskumata kõigi konsekventsideni ja üksikasjadeni - see jääb juba halduse hooleks, kellel on rohkem tehnilisi teadmisi, kui üksikuil parlamendi liikmeil. Halduse ülesandeks on rakendada seadusi, kuid tihti on rakendatava seaduse ja tegeliku elu vahel lahkuminekuid, mille tõttu seadus osutuks lünklikuks, kui määrus teda ei täiendaks. - vt. M o r e a u, op.cit., lk. 158 jj. - Seega määrus on vaid seaduse rakendajaks, olles juhitud samast seadusest. Seadus annab raamid, milliseid määrus täiendab, ilma neid laiendamata, kitsendamata ja muutmata. - vt. iõ.lk. 202 jj.

22. Vt. K l i i m a n n, op.cit., lk. 174: "Õigusliku riigi teotsemises esinevad dekreedid teataval määral ebatavaliste ja erakorraliste vahenditena." - Haldusaktide seadusjõulisust põhjendatakse ka riikliku hädaseisundiga, milles antud akt omandab seadusjõu isegi põhiseadusliku aluseta. - Vt. D u t c z a k, op.cit., lk. 26 j. - Siinjuures hädaseisundi all mõeldakse sarnast olukorda, milles riigipea on õigustatud ignoreerima põhiseadust. - Vt. G. J e l l i n e k, op.cit., lk. 358 j. , K e l s e n, op.cit., lk. 157. - Sarnases riiklikult raskes olukorras tegutsevat parlament ~~xxx~~ aeglasemalt, kui valitsus. - Vt. D e v a u x, op.cit., lk. 18. - On selge, et normides seadlustega kaitsevääsajendust Riigivanem ei aita riiki üle saada raskest olukorrast, vaid täidab temale PS-sega pandud täiesti normaalset ülesannet, sest ta on selleks kohustatud ka tavalises olukorras. Seepärast ei saa ka sarnaselt argumenteerides muuta seadlust seadusjõuliseks.

23. PS §§ 52 ja 31.

ei või sisaldada ühtki normi, mis oleks vastolus seaduste normidega, ega või ka ise luua ühtki uut normi, mis ei sisaldaks rakendatavas seaduses. Seega on siin tegemist määrusega intra legem. "Seadluse" all tuleb aga mõista sarnast haldusakti, millega volitatakse haldust lahendama küsimusi, mida seni pole tehtud seadusandlikul teel; seega seadlus on määrus praeter legem (24). Selles seisabki nende aktide erinevus, millest on ka tingitud neile erinevate nimetuste omistamine PS-ses, kuid oma seadustest nõrgema kehtejõu tõttu kuuluvad nii "seadlus", kui ka "määrus" teoreetiliselt võetuna määruste üldkategoriasse.

Siinjuures tuleb veel lahendada küsimus, nimelt, kui seadlus on praeter legem määrus, miks siis volitus nende andmiseks sisaldub PS-ses? Sarnast volitust võidakse anda haldusele ka tavalisel seadusandlikul teel. Siin peab pidama silmas, et praeter legem määruste volitamine haldusele on legislatsiooni delegeerimine, mis põhimõtteliselt pole lubatud. Kui see aga mõningail põhjusil peab sündima, siis on see võimalik üksnes põhiseaduse alusel (25). Seepärast, et võimaldada otstarbekamat kaitsevägede korraldamist, on kehtivas PS-ses vastav norm (26), mille alusel Riigivanemal on õigus anda eriseaduses ettenähtud korras seadlusi ja määrusi, ehk tarvitades teoreetilist terminoloogiat - määrusi praeter legem ja määrusi intra legem.

Seadluse juurest leiame kõiki olulisi praeter legem määruse tunnusi. Nii asendavad seadlused oma pädevuse piirides täielikult seadusi, kuid nad peavad olema kooskõlas nii nende pädevust lähemalt konkretiseeriva eriseadusega, kui ka lähedasi sugulasalasi käsitlevate seadustega. Seega on ülearune lugeda PS-se § 81-t Riigivanema dekreeidiõiguse allikaks (27).

---

24. Määruste üksikute liikide kohta vt. K l i i m a n n, op.cit., lk. 181 jj. - Prantsuse teoorias liigitatakse määrusi vastavalt konstitutsioonilisele praktikale "reglements rendus en vertu d'une loi" ja "reglements spontanés". Esimesed neist on määrused praeter legem, kuna vastava seadusega, millega õigustatakse neid andma, delegeerib parlament oma võimu. Teised on määrused ~~intra~~ intra legem, millega haldus konkretiseerib ja rakendab seadusi. - Vt. M o r e a u, op.cit., lk. 183 jj. ja 201 jj.

25. Vt. K e l s e n, op.cit., lk. 341. ja K l i i m a n n, op.cit., lk. 182.

26. PS § 81.

27. Vrd. K l i i m a n n, Üleminekuaeg, lk. 403.

Jääb veel vaadelda PS-se § 60 p.12, mis osutubki ainsaks põhiseaduslikuks Riigivanema dekreedioiguse allikaks. Nimetatud §-is on omistatud Riigivanemale õigus "kuulutada välja seaduse-eelnõud dekreedina", kuid PS-se poolt tarvitatud nimetus dekreet ei luba meid veel teha oletusi, et selle normi alusel väljatav akt on dekreet ka teoreetilises mõttes (28). Kuid juba sama §-i järgmised sõnad hajutavad igasuguse kahtluse, sest neist selgub, et dekreet on "seadusjõuline" ja kehtib "kuni selle äramuutmiseni Riigivanema või Riigikogu poolt". Seega on meil siin dekreediolulise tunnus - seadustega võrdne kehtejõud expressis verbis antud. Veel võib tekkida kahtlus, kas PS mõistab dekreedid all legislatiivakti materjaalses mõttes (29), kuid selle kõrvaldab asjaolu, et dekreedina on võimalik väljata üksnes seaduseelnõusi. Kui seadus ise on PS-ses määritletud legislatiivaktina materjaalses mõttes, siis omab sama sisu ka seaduseelnõu (30). Jääb veel kolmas dekreedid tunnus - et dekreet oleks antav haldusorgani poolt, kuid selle tunnuse selgitasime eespool, kvalifitseerides Riigivanemat haldusorganina.

Edasi peame jõudma selgusele, misaugusesse dekreedid liiki kuulub Riigivanema poolt antav dekreet. Et see ei ole dekreetseadus nähtub sellest, et PS ei määritle Riigivanema dekreedile iseseisvat pädevust. Peale mõningate expressis verbis tehtud erandite, võib Riigivanem korraldada kõiki samu küsimusi, mida on korraldanud seadusandlus, ja ümberpöörduvalt - seadusandlus võib korraldada juba dekreetidega lahendatud küsimusi. Riigivanema dekreet ei ole ka erakorraline dekreet, sest tema väljamiseks pole nõutav erilise kaitseõiguse kehtimine, ega tema ajaline kehtivus pole seotud kaitseõiguse ajalise kehtimisega - Riigivanema dekreet kehtib äramuutmiseni Riigivanema või Riigikogu poolt.

---

28. Nt. tarvitab Prantsuse riigioiguslik praksis "decrets en conseil d'etat" ja "decrets ordinaires" sarnaste aktide nimetustena, mis on oma kehtejõult seadustest nõrgemad. - Vt. M o r e a u, op.cit., lk. 155 jj.

29. Vt. supra lk. 2.

30. Vt. III peatükk.

Kolmas dekreetide liik iseloomustub sellega, et neid dekreete on võimalik väljata üksnes hädakordadel. Siia kuulub ka Riigivanema dekreet, sest ka seda võidakse väljata üksnes siis, kui ilmneb mingisugune "edasilükkematu riiklik vajadus" (31). Seega on ka siin tegemist erilise hädalundiga ehk hädakorraga, mispärast Riigivanema dekreet on kvalifitseeritav hädadekreedina ja Riigivanema dekreedioigus hädakorraõigusena (32). Seega pole PS ette näinud Riigivanema teotsemist legislatiivfunktsiooni alal normaalsena, vaid erakordsetel hädajuhthudel. Riigivanem ise, vaatamata oma suurele teotsemisvabadusele legislatiivfunktsiooni alal, jääb ikkagi halduskvalifikatsiooniga organiks, missuguseid ülesandeid ta teostab normaalselt (33).

Nimetatud PS-se § 60 p.12 annab küll Riigivanema dekreedioigusele olulisema aluse, kuid oleks ekslik dekreedioiguse analüüsimisel piirduda üksnes selle vähese normimaterjaliga. Et saavutada PS-se § 60 p. 12 normide tõlgendamisel objektiivselt õigeid tagajärgi, selleks tuleb vaadelda kogu kehtivat põhikorra normistikku ja sealjuures lähtuda PS-se mõistete kooskõlastatud süsteemist.

---

31. PS § 60 p.12.

32. Samuti M e d e r, op.cit., lk. 17 j. ja K l i i m a n n, Üleminekuaeg, lk. 403. - Erakorralise olukorra ja hädaseisundi kohta vt. K e l s e n, op.cit., lk. 157.

33. Samuti jääb Riigivanema poolt antud dekreet haldusaktiks formaalses mõttes. - Vrd. D e v a u x, op.cit., lk. 23: "...le Parlement ne modifie pas la nature de l'acte pris par le President. Celui-ci demeure un decret au sens juridique du terme, c'est-a-dire un acte administratif..."

## II peatükk.

### Dekreedi andmiseks vajalikud tingimused.

#### 3. Formaalsed ja materjaalsed tingimused.

Nagu nähtub PS-se § 60 p. 12, ei saa Riigivanem dekreedina väljata ükskõik milliseid akte, samuti ei saa ta seda teha igal mõeldaval juhul. Seega peavad olema täidetud teatud tingimused ja alles siis on võimalik väljata dekreete, mis loovad uusi õiguslikke vahakordi või tühistavad või muudavad vanu. Nendeks tingimusteks on seaduseelnõu ja hädaolund (34). Ainult siis, kui eksisteerib mingisugune seaduseelnõu ja on olemas sarnane olukord, mis edasilükkamatu riikliku vajaduse tõttu sunnib kehtestama selles seaduseelnõus sisalduvaid norme - enne kui Riigikogu sellega saab hakkama, ainult siis võib Riigivanem nimetatud seaduseelnõu väljata dekreedina. Nii on Riigivanema teotsemine dekreetide väljamisega legislatiivfunktsiooni alal teatud määral piiratud nende tingimustega (35).

---

34. Vrd. M e d e r, op.cit., lk. 57: "...zwei Voraussetzungen für den Erlass eines Dekrets ausdrücklich erwähnt: 1) das Vorliegen einer unaufschiebbaren staatlichen Notwendigkeit; und 2) das Vorliegen eines Gesetzesentwurfs."

35. Dekreediõiguse teostamine on võimalik samuti üksnes teatud piirides, nagu on piirid ka seadusandlusel ja isegi põhiseadusandlusel. - Vt. S c h m i t t, op.cit., lk. 139 jj. ja W. J e l l i n e k, Grenzen der Verfassungsgesetzgebung, Berlin, 1931, lk. 1 jj.

Vaatleme nüüd neid PS-ses püstitatud tingimusi lähemalt ja püüame jõuda selgusele, millal need tingimused on PS-se mõtte kohaselt täidetud.

Tavatsetakse liigitada dekreetide andmiseks vajalikke tingimusi formaalseteks ja materjaalseteks. Formaalsete tingimuste all mõeldakse sarnaseid dekreeidi andmiseks vajalikke asjaolusid, milliste saabumist on võimalik määritleda objektiivsete ja väliselt täpsalt formuleeritud tunnuste varal; materjaalsete tingimuste all mõeldakse aga neid asjaolusid, mille üle otsustab dekreeidiõigusega varustatud organ suvaliselt (36).

Tul eb tähendada, et sarnaselt pole võimalik dekreeidi andmiseks vajalikke tingimusi liigitada, sest puudub ühtlane fundamentum divisionis. Ühel juhul, nimelt formaalsete tingimuste määritlemisel, on aluseks võetud tingimuste saabumise üle otsustamise võimalus, s.o. misuguste tunnuste varal on võimalik kindlaks määrata tingimuste saabumist. Teisel juhul - materjaalsete tingimuste määritlemisel, on liigituse aluseks võetud tingimuste saabumise üle otsustaja organ ja kuidas ta seda teeb, kas ta otsustab suvaliselt või mitte.

Soovides Riigivanema dekreeidi andmiseks vajalikke tingimusi (37) õieti klassifitseerida eeltähendatud alustel, siis tuleks kõigepealt liigitada selle järgi, kas on võimalik objektiivselt kindlaks määrata tingimuse saabumist või mitte. Sarnasel juhul saaksime objektiivselt kindlaksmääratavad - formaalsed tingimused ja objektiivselt mittekindlaksmääratavad, sest pole antud küllaldaselt objektiivseid, väliselt tunnetatavaid tunnuseid - materjaalsed tingimused. Viimaseid omakorda võib liigitada vastavalt sellele, kas materjaalse tingimuse, s.o. objektiivselt mittekindlaksmääratava, saabumise üle otsustab dekreeidi andmiseks õigustatud organ ise või on põhikorras selleks ette nähtud mõni teine organ.

---

36. Sarnaselt liigitab M e d e r, op. cit., lk. 56 j.

37. Ei ole ühtlasi tunnuseid hädadekreetide andmiseks vajalikkude tingimuste kohta - see oleneb iga riigi põhikorrast. - ~~But~~ D u t c z a k, op. cit., lk. 27 jj.

Riigivanemal on võimalik dekreeti väljata, kui on täidetud kaks PS-ses püstitatud tingimust - esiteks peab olema antud mingisugune eelnõu ehk kavand, mida oleks võimalik kvalifitseerida seaduseelnõuna. See tingimus kuulub kahtlemataformaalsete tingimuste sarja, sest on ju võimalik objektiivselt kindlaks määrata, kas antud kavand on seaduseelnõu või mitte. Teiseks peab olema antud sarnane olukord, kus edasilükkamatu riiklik vajadus sunnib dekreeedi väljamisele, seega normi-loomingule. Kuna edasilükkamatu riiklik vajadus on küllaltki subjektiivne mõiste ja puuduvad muud välised, objektiivsed tunnused, siis on nimetatud tingimus, n.n. hädaolund, kahtlemata materjaalne, sest puudub võimalus objektiivselt kindlaks määrata tingimuse saabumist (38).

Edasi vaatleme dekreetide andmiseks vajalikku materjaalset tingimust - hädaolundit, mida PS iseloomustab edasilükkamatu riikliku vajadusega.

---

38. vt. M e d e r, op.cit., lk. 57 j.

#### 4. Hädaolund.

Ebatäpsaks tuleb pidada arvamust, nagu oleks Riigivanema dekreeedi andmiseks vajalikuks materjaalseks tingimuseks "edasilükkamatu riiklik vajadus" ise (39). Kuigi PS-se § 60 p.12 on öeldud, et Riigivanem võib väljata dekreete edasilükkamatu riikliku vajaduse korral, ei tähenda see veel seda, et sarnaselt määritletud vajadus moodustaks ise endast dekreeedi andmiseks vajaliku tingimuse. Selle lausega "edasilükkamatu riikliku vajaduse korral" iseloomustatakse olukorda, s.o. mingisugust ajalist momenti, millal üksnes võib väljata dekreete - ta on seega tingimuse ajaliseks tunnuseks.

On võimalik kujutella mitmesuguseid edasilükkamatuid riiklikke vajadusi, kuid senikaua, kui nad eksisteerivad ainuüksi meie kujutelmas, on võimatu kõnelda dekreeedi andmiseks vajaliku tingimuse saabumisest. Ei piisa sellest, kui edasilükkamatu riiklik vajadus ripub õhus - selleks, et saabuks tingimus, peab nimetatud vajadus muutuma reaalseks. Reaalseks muutub ta alles siis, kui ta esineb konkreetses ajas. Seega dekreeedi andmiseks peab olema antud teatud ajaline moment - olukord, milles edasilükkamatu riiklik vajadus on muutunud konkreetses. Ainult sarnasel juhul saame kõnelda dekreeedi andmiseks vajaliku tingimuse saabumisest. Sarnast ajamomenti - olundit, kus esineb mingisugune tungiv tarvidus teotsemiseks, tavatsetakse nimetada ka hädakorraks (40).

---

39. Sellel arvamusel on M e d e r, op.cit., lk. 62.

40. Vrd. K l i i m a n n, Teoria, lk. 173: "Hädakorra all mõeldakse juhtumeid, mis nõuavad edasilükkamatute vajadust lahendust ning eriliste kiiresti mõjuvate vahendite tarvitamist." - Vt. ka K e l s e n, op.cit., lk. 157.

Vaatleme nüüd dekreetide andmiseks vajaliku tingimuse põhiseaduses antud tunnust. See koosneb noomenist "vajadus" ning kahest adjektiivist "edasilükkamatu" ja "riiklik".

Raske on mõistada, mida mõtleb PS vajaduse all, samuti on raske seda mõistet defineerida. Siinkohal olgu siiski niipalju öeldud, et vajadus on sund ette võtta teatavaviisilist käitumist. Mida intensiivsem on see sund, seda suurem on vajadus ja vastupidi. Vajadusega PS-ses väljendatud sund on kahtlemata sihitud norme loovale teotsemisle.

Vajaduse mõistet määritlevad lähemalt adjektiivid edasilükkamatu ja riiklik. Siin tundub nagu oleks adjektiiv riiklik täiesti ülearune, sest iga riigiorgan teotseb ju lähtudes riiklikust vajadusest, kuid PS tarvitab seda siin selleks, et teha vahet riikliku ja mitteriikliku vajaduse vahel (41). Sarnane riiklik vajadus on relatiivne ja subjektiivne, kuid ometi võimaldab teha vahet ilmselt riiklikkude ja mitteriiklikkude vajaduste vahel. Seepärast tuleb kindlasti eitada arvamust, nagu oleks võimalik muuta dekreediga Riigivanema vastutuselevõtu korda (42), sest vähemalt sarnasel korral, kui Riigivanemat ähvardab Riigikogu poolt vastutusele võtmine, on sarnane vastava seaduse muutmise ilmselt mitteriiklik, vaid täiesti isiklik (43). Uute normide andmisele sunnits siin Riigivanemat isiklik vajadus pääseda vastutusele võtmisest.

---

41. Riik saab teotseda üksnes oma organite kaudu, kelleks on kahtlemata füüsilised isikud, inimesed. - vt. G. J e l l i n e k, op.cit., lk. 540 jj. Et üksikute isikute poolt sooritatavad aktid kehtiksid riigi aktidena, peavad vastavad isikud neid sooritama riigiorganitena ja seda kehtivas õiguses ette nähtud korras - vt. K e l s e n, op.cit., lk. 262 jj. - Nii teotseb riigiorganina esinev isik kord sellisena, teinekord aga tavalise kodanikuna, kelle poolt sooritatud teotsemisi ei omistata riigile. Seepärast tulebki teha teravat vahet riigiorgani ja sellisena esineva individuaalse isiku vahel. See erinevus ilmneb eriti siis, kui sureb riigiorganina esinev isik, sest vastav organ jääb siis ikkagi püsima. - vt. G. J e l l i n e k, op.cit., lk. 559 jj. - Nii on selge, et riigiorganina teotsetes võidakse lähtuda üksnes riiklikust seisukohast, rahuldades riiklikku vajadust - tavalise kodanikuna teotsetakse aga rahuldades isiklike vajadusi.

42. Sellel arvamusel on G r i m m, Eesti vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu, i.Õigus, 1933, 7, lk. 319.

43. vrd. K a r l s o n, Arvustavaid märkusi D. Grimmi artiklile, i.Õigus, 1933, 8, lk. 362.

Adjektiiv edasilükkamatu jaotab riiklikud vajadused edasilükavateks ja edasilükkamatuteks. Kuid ka sarnane vahetegu on samuti suhteline, sest ühtki riikliku vajaduse täitmist ei võidaks lükata edasi lõpmatuseni. Sarnasel juhul polekski tegemist vajadusega - poleks mingisugust sündi teatavaviisilise käitumise ette võtmiseks. Kui on olemas riiklik vajadus, siis riigiorganid on kohustatud ka seda täitma vastavalt võimalustele - vastasel korral oleks tegemist organite tegevusetusega ja oleks võimalik nende seaduslikus korras vastutusele võtmist algatada.

Samuti pole kõik riiklikud vajadused absoluutselt edasilükkamatud, nende täitmisega võidakse viivitada nii kaua, kuni ei teki riiklikus elus tunduvald häireid. Sellest selgub, et adjektiiv edasilükkamatu lisab vajaduse mõistele veel ühe relatiivse tunnuse. Ka selle lisamisega pidi PS taotlema mingisugust sihti - ja nimelt seda, et enne dekreeedi väljamisega riikliku vajaduse täitmisele asumist, kaalutletaks kas antud küsimuse lahendamist on võimalik edasi lükata selle otsustamiseni Riigikogu poolt normaalses seadusandlikus korras, sest kehtiva PS-se üldpõhimõtte kohaselt on Riigikogu selleks organiks, kes lahendab normaalselt kõiki üldnormidega korraldatavaid küsimusi.(44). Sarnase kaalutluse juures on juba tegemist subjektiivsusega vähemal määral, kuid ometi jääb kogu nimetatud tunnus ikkagi sarnaseks, mida on võimatu kindlaks määrata täpsalt formuleeritavate tunnuste varal (45).

Nii näeme, et küsimuse otsustamisel, kas on saabunud dekreeedi andmiseks vajalik tingimus või mitte, võib tekkida väga lahkuminevaid arvamusi. Seepärast on tähtis, et nimetatud küsimus lahendatakse teatud kindlaks määratud korras, kus selgitatakse, kas antud ajamomendil sunnib

---

44. PS-se § 32. sätete kohaselt teotseb rahvas seadusandluse kontrollijana - kui ilmneb ebakooskõla rahva ja Riigikogu vahel, peab Riigikogu taanduma. Kuid Riigivanem oma dekreetidega teostab samuti legilatiiv-funktsiooni, mispärast tuleb edasilükkamatu riikliku vajadusena vaadelda üksnes erakordseid juhte, sest vastasel korral puuduks rahval võimalus kontrollida täies ulatuses seadusandlust. - Vt.M ä g i, Rahvas, lk. 373 j.

45. Vrd. G r i m m, op.cit., lk. 317. ja M e d e r, op.cit., lk. 61 j.

mingisugune vajadus väljama dekreeti, kas nimetatud vajadus on riiklik ja oma loomult edasilükkamatu. Kui kõik need küsimused vastatakse jaatavalt, alles siis on saabunud üks dekreeedi andmiseks vajalik tingimus - hädaolund ja võidakse asuda dekreeedi üldamisele.

Nüüd oleme jõudnud küsimuse juurde, kes on tingimuse saabumise üle otsustajaks organiks - kas dekreeedi andmiseks õigustatud organ või on selleks mõni teine põhikorras ette nähtud organ. PS-se § 60 p.12 selgub, et selleks otsustajaks on Riigivanem, kes hädaolundi saabumise üle otsustab täiesti suvaliselt. Ei PS-se teised normid, ~~aga~~ ka mitte teised põhikorda määritlevad normistikud ei lahenda küsimust teisiti. Mõeldav on küll, et antakse harilikkude seadustega küsimuse otsustamine kas antud ajamomendil on tegemist edasilükkamatu riikliku vajadusega või mitte, mõnele erilisele organile (46), kuid sarnasel juhul oleks see PS-se üldmõtte rikkumine, sest seadusandjana võiks Riigikogu selleks organiks määrata iseennast või tema poolt kreetitavat mõnd teist organit, nt. Riigikogu juhatust. Sarnasel juhul poleks ekstseptsionaalse dekreeedi-õiguse omistamisel Riigivanemale, mingit mõtet, sest ta saaks seda kasutada ainult Riigikogu vastaval loal.

Samuti on mõeldav, et harilikkude seadustega määritletakse lähemalt mida mõelda "edasilükkamatu riikliku vajaduse" all (47), kuid täielikult kaotab lahkarvamused selle kohta üksnes mõne väliselt kindlaks-määratava, objektiivse tunnuse lisamine, nt. edasilükkamatu riiklik vajadus võib tekkida ainult Riigikogu istungite vaheajal. Kuid siis muutuks nõutav materjaalne tingimus juba formaalseks, sest teda oleks võimalik määrata kindlaks objektiivselt. Ka oleks see PS-se mõtte ebaõige tõlgendamine, sest PS ei anna selleks ühtki normi, mida võiks tavaliste seadustega sarnaselt sõnastada (48).

---

46. Vt. M e d e r, op.cit., lk. 60 j.

47. Ibid.

48. Vt. K l i i m a n n, Ülemineku-aeg, lk. 399: "...ei saa Riigivanemat kohustada ega õigustada millekski, mis ei sisaldu juba Ps-ses

Küll võidakse aga vajaduse mõistele lisada veel terve rida mitmesuguseid tunnuseid, kuid sarnaselt, et antud materjaalne tingimus ei muutuks formaalseks, väliselt kindlaks määratavaks. Ainult sel juhul oleks tegemist põhiseaduse normide konkretiseerimisega seaduste poolt (49). Sellega saavutatakse vaid materjaalse tingimuse - hädaolundi väiksem subjektiivsus, kuid täiesti subjektiivsust kaotada ei tohi, sest siis oleks see PS-se mõtte rikkumine, mille kohaselt hädaolundi saabumise üle otsustamine on jäetud Riigivanema suva hooleks.

Asudes nüüd teise dekreeedi andmiseks vajaliku tingimuse - seaduseelnõu vaatlusele, tuleb veel seoses hädaolundiga märkida, et mõlemi tingimuse vahel peab valitsema kindel side - edasilükkamatu riiklik vajadus peab sundima antud ajamomendil just nende normide loomisele, mis sisalduvad antud seaduseelnõus.

---

eneses otse expressis verbis või konkludentselt". - Sama arvamust jagab ka M e d e r, kuid käsitades teist küsimust - vt.op.cit., lk. 59.

Vrd. ka K e l s e n, op.cit., lk. 234: "So schliesst die Verfassung gewisse Inhalte aus und schreibt andere Inhalte vor, so dass das Gesetz ...als Durchführung der Verfassung...erscheinen kann".

49. M e d e r arvab, et seadusandlus võib piirata dekreeidiõiguse teostamist ja seda lubada üksnes Riigikogu istungite vaheajal - vt.op.cit., lk. 59 jj. , kuid sellel puudub põhiseaduslik alus. - Vt. sub nota 48.

## 5. Seaduseelnõu.

Teise vajaliku tingimusena, mis peab samuti olema antud, et Riigivanem võiks kasutada oma dekreedioigust, püstitab PS-se § 60 p. 12 seaduseelnõu. See tingimus on kvalifitseeritav formaalsena, kuna selle saabumist on võimalik väliselt, objektiivselt kindlaks määrata.

Järgnevalt tuleks selgitada, mida mõista seaduseelnõu all. Selle selgitamiseks peab tutvuma enne legislatsiooni üksikute faasidega, sest seaduseelnõu on kahtlemata see, mis teatud menetluse tagajärjel muutub hiljem seaduseks, s.o. materjaalseks legislatiivaktiks. Selleks, et saabuks seadus seadus, mis võib luua, muuta või tühistada õigusnorme, peab ta olema seatud korras algatatud, vastu võetud ja välja kuulutatud. Lisaks sellele on nõutav veel seaduse Riigi Teatajas avaldamist (50).

PS-ses on seaduste algatusõigus expressis verbis omistatud ainult Riigivanemale (51), kuid seepärast ei võiks veel tekkida kahtlust, et peale Riigivanema teistel organitel puudub seaduste algatamisõigus (52).

---

50. Kogu seadusandlusakt koosneb järgmistest osaaktidest: 1. algatusettepanek, 2. parlamendi otsus, mis ise koosneb parlamendi kahe koja otsustest ja riigipea sanktsioonist, 3. üldamine riigipea poolt ja selle kaasallakirjutamine, 4. avaldamine valitsuse või mõne ministri poolt.- vt. K e l s e n, op.cit., lk. 283.

51. PS § 60 p. 11.

52. Riigivanemale, kui haldusfunktsiooni kõrgemale organile kuuluv seaduste algatamisõigus pole iseenesest mingisugune erand. - Valitsust seaduste algatamisõiguseta on raske ette kujutada. Valitsusvõimu ja rahvaesinduse võitluse tulemuseks oli seaduste algatusõiguse omistamine ~~riigivanemale~~ ka viimaselk - vt. S c h m i t t, op.cit., lk. 241 ja 263 j. - Riigivanema dekreedioigusega vähendati juba tunduvalt Riigikogu võimu; sama tagajärg oleks ka sellel, kui võetakse temalt seaduste algatamisõigus. Tarvitades mõlemaid võtteid Riigikogu võimu vähendamiseks muutuks see peaaegu nulliks. Sellel seisukohal aga kehtiv PS kindlasti ei asu, sest siis osutuks mõttetuks PS-se vastav norm, mille kohaselt Riigikogu on seadusandliku võimu teostajaks. - Kui PS-ses sisaldub sarnane norm, millega teatud organid tunnistatakse pädevaks mingis küsimuses, siis ei või PS sisaldada teiselt poolt norme, mis muudaksid eelmise normi mõttetuks.- vt. M ä g i, Rahvas, lk. 364.

Vastava PS-se normiga on ainult kindlustatud Riigivanemale õigus esitada Riigikogule seaduseelnõusi arutamiseks - ühegi seadusega ei võidaks Riigivanemalt võtta ära seda õigust. Seepärast ei tule Riigivanema õigusele seaduste algatamise alal vaadata kui ainuõigusele, sest sarnasel korral muutuks Riigikogu seadusandliku organi asemel, millena ta PS-ses on ette nähtud, Riigivanema seadusandlikuks komisjoniks. Seega on PS-se üldpõhimõtte vastane, kui ainult Riigivanem teostaks seaduste algatamist, sest normaalseks legislatiivfunktsiooni teostajaks on Riigikogu (53). Kui Riigikogul puuduks seaduste algatamisõigus, siis võiks ta ainult neid seadusi vastu võtta, mida Riigivanem temale arutamiseks esitab; kui ta aga teeb neis suuri muudatusi või lükkab eelnõu tagasi, paneb Riigivanem sama seaduseelnõu kehtima dekreedina.

Pealegi kõneleb PS-se § 87 põhiseaduse muutmise algatamisest Riigikogu poolt harilikus korras, seepärast, kui Riigikogul on õigus algatada põhiseaduse muutmist, siis peaks tal olema õigus ka tavaliste seaduste harilikus korras algatamiseks. Mida selle hariliku korra all mõelda, on PS jätnud lahtiseks - seda võivad konkretiseerida vastavat menetlust sättivad seadused (54). Seda näemegi Riigikogu kodukorra (55) juures mille järgi seaduste algatamine kuulub peale Riigivanema ka Riigikogu rühmadele, vähemalt kolmele Riigikogu liikmele ja Riigikogu ülesandel ka Riigikogu komisjonidele.

Seaduste vastuvõtmist toimetab igal juhul Riigikogu või aktiivkodanikkond (56) ning väljakuulutamist Riigivanem (57).

Tekib küsimus missugusest momendist missuguseni on meil tegemist seaduseelnõuga. Teatavasti tehakse vahet erainitsiatiivil ja avalikul initsiatiivil seaduste algatamise vahel. Erainitsiatiivil seaduste

---

53. PS §§ 31, 52.

54. Vt. G r i m m, op.cit., lk. 317 j.

55. RT 1934, 5, 37

56. PS §§ 31, 52.

57. PS § 53.

algatamise õigus on igal kodanikul, igaüks võib koostada soovitud sisulise seaduse kavandi, seda võimalikult seadustehnilistele nõuetele vastavalt, ja lähetada selle Riigikogule. Kuid sarnane kavand pole kindlasti veel seaduseelnõu. Riigikogu, saanud sarnase kavandi võib selle kas võtta päevakorda, s.o. asuda selle arutamisele või mitte. Kui Riigikogu sarnase erainitsiatiivil algatatud seaduse kavandi võtab päevakorda, muutub selle arutamine ja seisukoha võtmine selle suhtes obligatoorseks, kuid seni, kui Riigikogu seda päevakorda võtnud pole, ei ole temal mingisugust kohustust selle arutamiseks.

Teine lugu on avalikul initsiatiivil seaduste algatamisõigusega, See õigus on omistatud sellekohastes seadustes ette nähtud isikutele ja organitele (58). PS-se alusel kuulub avalik initsiatiiv veel 25.000- le hääleõiguslikule <sup>kodanikule</sup> ~~organile~~ (59). Nende organite poolt Riigikogule lähetatud seaduseelnõu evib Riigikogu suhtes kohustavat jõudu, s.t. Riigikogu on kohustatud avalikulintsatiivil algatatud seaduseelnõu võtma päevakorda, samuti kohuslik on Riigikogule ka selle arutamine. Sellest ei järgne veel, et Riigikogu peaks tingimata sarnase seaduseelnõu võtma vastu - selles küsimuses on Riigikogul õigus talitada oma liikmete enamus soovide kohaselt. Ta võib selles enne vastu võtmist teha vajalikuks peetud parandusi, kuid ta võib selle hoopis tagasi lükata.

Seepärast, et teha mõistelist vahet lihtsa seaduse kavandi ja seaduseelnõu vahel, tuleb pidada viimaseks sarnast seadusesisulist akti, mis evib kohustavat jõudu Riigikogu suhtes. Kohustavat jõudu Riigikogu suhtes saab seaduseelnõu evida üksnes siis, kui seaduseelnõu sisu on saanud Riigikogule teatavaks. Ei piisa ainult sellest, kui teatatakse seaduseelnõu koostamisest, vaid selleks, et koostatud kavand võiks olla kogu seadusandlusprätssessi algatajaks, tuleb see lähetada Riigikogule, sest Riigikogu on kohustatud arutama ainult neid kavandeid, mille sisu on saanud temale teatavaks, kusjuures Riigikogu kohustus piirdub ainult

---

58. Vt. supra lk. 23.

59. PS § 31.

nende kavanditega, milliste sisu võib olla seaduse sisuks. Mõeldamatu on näiteks, et Riigikogu on kohustatud arutama ettepanekut Vab. Valitsusele umbusalduse avaldamiseks, kuigi sellele võib olla antud seaduseelnõu vorm. Selles mõttes kuulub kontroll Riigikogule, kes otsustab kas esitatud kavand vastab oma sisult PS-ses seadusele pistitatud nõuetele (60). Lisaks sellele, erainitsiatiivil algatatud seaduse kavandi suhtes otsustab Riigikogu kas võtta see arutamisele või mitte. Alates neist momentidest, vastavalt era- või avalikul initsiatiivil toimunud algatusele, evib algatatud seaduse kavand kohustavat jõudu Riigikogu suhtes ja meil on antud seaduseelnõu selle tõelises mõttes.

Lähtudes sarnasest seaduseelnõu mõistest, tuleb lugeda dekreedide andmiseks vajalik formaalne tingimus saabunuks sellest momendist, kui mingisugune seaduse algatus on muutunud kohuslikuks Riigikogu suhtes, on muutunud seaduseelnõuks. Koos seaduseelnõu tekkimisega saabub ka dekreedide andmiseks vajalik tingimus. Nii on nõutav, et Riigivanem, soovides mõnda seaduseelnõu üllata dekreedina, peab selle enne saatma Riigikogule ja alles siis võib seda teha - mingil juhul mitte varem (61). Sama on nõutav ka teiste initsiatiivide poolt algatatud eelnõude suhtes, nimelt, et nad enne üldamist dekreedina oleks muutunud Riigikogule kohuslikuks.

Seaduseelnõu tekkemomendi suhtes on avaldatud ka teistsugust arvamust, eriti seoses dekreedide andmiseks vajaliku formaalse tingimuse saadumise ja selle järgi on seaduseelnõu antud juba siis, kui ta on sarnaselt vormistatud, et teda igal ajal võidakse esitada Riigikogule arutamiseks. Sarnasel juhul võib siis ka Riigivanem väljatadekreete enne vastava seaduseelnõu saatmist Riigikogule. Seda arvamust põhjendatakse

---

60. Eriti ilmestub sarnane Riigikogu kontrolliv tegevus rahvahääletusele esitatava seaduseelnõu suhtes. - Vt. M ä g i, Rahvas, lk. 380.

61. Vrd. C s e k e y, op.cit., lk. 422. ja K l i i m a n n, Üleminekuaeg, lk. 404.

kehtiva PS-se ja 28. jaanuari 1932 a. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu tekstide võrdlusega. Nimetatud eelnõu § 60 p. 12 järgi võib Vabariigi President dekreedina väljata ainult neid seaduseelnõusi, mis on lähetatud Riigikogule. Kuna kehtivast PS-sest on see nõue jäetud välja, siis tuleb arvata, et kehtiv PS lubab ka neid seaduseelnõusi väljata dekreedina, mis pole veel saanud Riigikogus, kuid on koostatud sarnases vormis, et neid võidakse igal ajal anda Riigikogule arutamiseks (62).

Kuid see väide on ekslik, sest põhjendus sellele ei pea paika. PS-se tõlgendamisel ei saa arvestada sarnaste eelnõude väljendustega, mis mitte kunagi pole avaldanud mõju õiguslikku tõelisusse, pole olnud kunagi maksuvusel ja ei saa teha selle sõnastusest järeldusi kehtiva PS-se suhtes (63). Meil pole teada, miks see expressis verbis avaldatud nõue jäeti välja kehtivast PS-sest - võimalik, et peeti sarnast väljendust ülearuseks ja PS-se üldpõhimõtetest tuletuvaks. Meil on tähtis asjaolu, et PS-ses pole otsesest luba dekreedina väljata seaduseelnõusi, mis veel pole saadetud Riigikogule. Seepärast pole ka võimalik laiendavalt tõlgendada seaduseelnõu mõistet ja tuleb jääda selle juurde, kuidas sisustavad vastava mõiste PS-se üldpõhimõtted (64).

Edasi tuleks leida see moment, milleni Riigivanem võib seaduseelnõu kuulutada välja dekreedina, seega tuleks piirata ajaliselt dekreeedi andmiseks vajalikku formaalset tingimust. Seaduseelnõu tekkimisega saabuv

---

62. Sarnast seisukohta avaldab M e d e r, op.cit., lk. 63 jj.

63. Samuti lükkab M e d e r ümber G r i m m i väitluse kaasallkirja kohta samadel motiividel, milline aga ise on tuletatud samuti PS-se ja varema muutmisseaduse eelnõu võrdlusest. - Vt. M e d e r, op.cit., lk. 68.

64. Teatavasti on ka põhiseaduste muutmistel oma piirid, millega ka PS-se muutmisseaduse koostajad pidanuks arvestama. Tahtes võimaldada dekreedina väljata ka neid seaduseelnõusi, mis pole veel lähetatud Riigikogule, tulnuks sisustada vastav norm sellekujuliseks, mis seda otseselt lubaks. - Sest üheks n.n. absoluutseks põhiseaduse muutmise piiriks on inimlik arusaam, millega iga põhiseaduse muutmise juures tuleb arvestada. Nii võidakse põhiseadusandja soovi väljendamiseks valitud sõnadest teisiti aru saada, kui seda sooviti. - vt. W. J e l l i n e k, op.cit., lk. 18j.

formaalne tingimus püsib nii kaua, kuni püsib seaduseelnõu. On seaduseelnõu mõisteliselt kustunud, kustub ka dekreeedi andmiseks vajalik tingimus. Teatavasti kustub aga eelnõu mõisteliselt, s.t. vastav akt siis enam ei vasta seaduseelnõu mõistele - muutumisega positiivseks õiguseks ja seda kas üldamisega seadusena (65) või dekreedina (66). Üldamine seadusena eeldab aga vastavat vastuvõtu akti Riigikogu või aktiivkodanikkonna poolt, sest ainult nende poolt vastu võetud akte on võimalik üllata seadustena (67).

Tehakse vahet kahe suguse legislatiivsüsteemi vahel. Üks neist on sarnane, kus parlamendi poolt vastu võetud akt vajab veel riigipea sanktsiooni, millega alles see muutub seaduseks. Teine on sarnane, kus parlamendi poolt vastuvõetud seadusandlik akt on juba seadus materjaalses mõttes, kuid oma formaalseks kehtivuseks on vajalik ainult tema üldamine riigipea poolt, millega ta saab teatavaks kõigile neile, kellesse ta puutub (68).

Meie legislatiivsüsteem on sarnane viimasele, sest Riigikogu vastuvõtu aktiga saabub juba materjaalselt kehtiv seadus - sellest momendist peale on Riigikogu juba seotud selle normidega (69), mis ei vaja Riigivanema sanktsiooni, vaid ainult üldamist. Riigivanem on kohustatud Riigikogu poolt vastu võetud seaduse üldama seadusena, välja arvatud juhud, kui ta tarvitab temale omistatud keeluõigust. Samuti ei saa Riigivanem mõnda teist akti, mis pole Riigikogu poolt vastu võetud seadusena, üllata seadusena. Nii peab ta sarnaseid akte üldama kas määrustena või, soovides sellele omistada seadusjõulisust - dekreedina. Sellest tuletub oluline erinevus seaduse ja dekreeedi vahel: seadus on olemas enne üldamist, dekreet aga mitte - on vaid seaduseelnõu.

---

65. PS § 54.

66. PS § 60 p.12.

67. PS §53.

68. Vt. K e l s e n, op.cit., lk. 338 j. - K l i i m a n n, Vetoõigus, lk.7.

69. Normide õigusjõu kohta vt. K e l s e n, op.cit., lk. 299 jj.

Seega kustub seaduseelnõu vastuvõtmisega Riigikogu poolt. Sellest momendist peale ei saa Riigivanem kasutada oma dekreedioigust vastava seaduseelnõu suhtes. Teiste seaduseelnõu kustumis- ehk lõppmomentide leidmiseks peab pidama silmas seaduseelnõu erilist iseloomu joont, tema erilist ülesannet Riigikogu suhtes. Seaduseelnõu ülesandeks on kahtlemata pakkuda materjali Riigikogu tegevusele ning näidata teid ja võimalusi seadusandluse teostamiseks, olles seega seadusandluse suunajaks. Seepärast ongi teatavate organite poolt esitatud seaduseelnõudel Riigikogu suhtes kohuslik jõud, sest Riigikogu on kohustatud neid arutama ja võtma nende suhtes seisukoha. Vastasel korral oleks mõeldav, et Riigikogu loobuks üldse seadusandlikust tegevusest. (70).

Seda erilist seaduseelnõu iseloomu joont silmas pidades, võib öelda, et seaduseelnõu kustub ka siis, kui Riigikogu selle lükkab tagasi, s.o. jääb vastaval hääletusel vähemusse. Sarnasel juhul on ju seaduseelnõu oma ülesande täitnud, ta on sundinud ja ergutanud Riigikogu tegevusele, kes tema suhtes on langetanud oma otsuse. Ühes sellega kustub ka Riigivanema õigus väljata sarnast seaduseelnõu dekreedina - kumta soovib anda samasisulist dekreeti, siis peab ta algatama uue eelnõu ja selle lähetama Riigikogule.

Samuti kustub seaduseelnõu üldamisega dekreedina, sest sellega muutub ta positiivseks õiguseks (71). Soovib Riigikogu teha muudatusi kehtivasse dekreeti, siis peab ta algatama uue vastava-sisulise eelnõu.

---

70. Eriti ilmestub see eriline seaduseelnõu - õigem seaduste algatus - iseloom neil juhtudel, kui parlamendil enesel puudub seaduste algatusõigus. Sarnasel juhul on selleks valitsus, kes hoolitseb parlamendi tööks vajaliku materjali eest ja esitab sarnaseid seaduseelnõusi, milliste järgi on tema arvates vajadus. Sama tuleb nähtavale ka rahva poolt algatatud seaduseelnõu juures.

71. Vt. supra lk. 27.

### III peatükk.

#### D e k r e e d i s i s u .

##### 6. Sõltuvus seaduse sisust.

Nagu nägime, on dekreet legilatiivakt materjaalses mõttes, sisaldades seega üldnorme ( 72). Nii on oluline Riigivanema dekree di kvalifitseerimiseks dekreedina ülalesitatud teoreetilises mõttes, et ta sisaldaks samuti üldnorme. Vastasel korral poleks tegemist dekreediga teoreetilises mõttes, vaid mõne muu haldusaktiga. Selle küsimuse selgitamiseks tuleb määrata Riigivanema dekree di sisu - kas ta sisaldab üldnorme või mitte. Üheks Riigivanema dekree diõiguse kasutamise tingimuseks on seaduseelnõu#, sest dekreedina võib väljata üksnes seaduseelnõusi - nii on seatud dekree di sisu sõltuvusse seaduse sisust, seepärast tuleb selgitada enne seaduse sisu, millest iseenesest selgub ka dekree di sisu, peale mõningate dekree di kahjuks tulevate erandite.

Formaalses mõttes on seadus seadusandliku organi poolt seadusandlikus korras antud akt. Sisuliselt, materjaalses mõttes on seadus normatiivne akt, mis sisaldab üldnorme, s.o. sarnaseid norme, mis käsitavad abstraktseid, generaalseid vahakordi (73).

---

72. Vt. supra lk. 2.

73. Vt. materjaalsete ja formaalsete seaduse mõistete kohta K e l s e n, op.cit., lk. 231 j. ja 235. - S c h m i t t, op.cit., lk. 138 jj. ja 143 jj. - Nende kahe mõiste kõrvale tuuakse veel kolmas seaduse mõiste -

Käsitelles Riigivanema dekreedioigust, pole meil vaja selgitada seaduse mõistet in teoria, vaid in dogma - sarnasena nagu mõistab seda kehtiv PS-, sest Riigivanema dekreeidi sisu ei olene mitte seaduse sisust teoreetilises mõttes, vaid seaduse sisust PS-se mõttes (74).

Oluline raskuspunkt lasub siis just küsimuse vastamisel kas seadus sisaldab ainult üldnorme või võib ta PS-se mõttes sisaldada ka üksiknorme, s.o. konkreetseid, individuaalseid vahekordi lahendavaid norme (75) Vastates küsimusele üksiknormide suhtes jaatavalt, siis on võimalik dekreedina väljata ka seadusandluse üksikakte, nagu nt. eelarve, välislepingute kinnitamine jne., eeldades muidugi, et enne on sarnane akt vormistatud seaduseelnõuna. Kuid sarnase sisuga dekreet, antud Riigivanema poolt, pole dekreet teoreetilises mõttes, sest ta ei kujuta sel juhul endast materjaalset legislatiivakti. Kui aga vastata küsimusele üksiknormide suhtes eitavalt, siis Riigivanema dekreedioigus sarnastele üksiknormidega lahendatavatele küsimustele ei ulatu.

Selles küsimuses on esitatud mõlemaid seisukohti. Vaatleme esmalt PS-se mõiste "seadus" laiendavat tõlgendamist, sarnaselt, et see haarab endasse ka üksiknorme sisaldavaid akte. Seda seisukohta kaitstakse järgmiselt: PS-se 34.§-is on loendatud rahvahäälletusele ja rahvaalgatamisele mittekuuluvate küsimuste all, peale üksikute üldaktide, ka sarnaseid akte, mis võivad sisaldada ainult ~~üksikakte~~ üksiknorme, nt. eelarve, laenude tegemine, välislepingud jne. PS-se 30. ja 31. §-i alusel võidakse otsustada rahvahäälletamise ja rahvaalgatamise teel ainult seadusi. Kui nüüd

---

poliitiline, mille järgi seadus on konkreetne tahe ja käsk: monarkias on selleks kuninga tahe ja demokraatias rahva tahe - lex est quod populus iussit. - vt. S c h m i t t, op.cit., lk. 146 jj.

74. Seaduse mõiste määrang üksiku õigussüsteemi suhtes toimub ikka vastavalt konstitutsioonilisele normistikule. - vt. M ä g i, Rahvas, lk. 374.

75. Üld- ja üksiknormide kohta vt. K l i i m a n n, Teooria, lk. 42 jj. Kahtlust võivad tekitada "konkreetne" ja "individuaalne" kas need võivad esineda ühisomadustena. Analüüsid neid mõisteid, jõuab K ä r n e r tulemusele, et vähemalt juristile on nad sama tähendusega, mis pärast neid võidakse tarvitada ühe mõiste omaduste märkimiseks. - vt. op.cit., lk. 146 jj.

seadus PS-se mõtte kohaselt sisaldaks ainult üldnorme, siis oleks mõttetu ja otstarbetu loendada 34.§-is ka üksiknorme, sisaldavaid akte, sest need ei pääseks üldse rahvahääletusele. Kui aga PS pidas tarvilikuks teha sarnast erandit, siis tuleb sellepärast arvat, et seadus PS-se mõttes võib sisaldada ka üksiknorme. Kuid sarnane arvamine on ainult siis õige, kui igal üksikul juhul on võimalik mõelda PS-ses tarvitatud "seaduse" all nii üld- kui ka üksiknorme sisaldavat akti. Kahtlust, et seadus võiks sisaldada ainult üldnorme, tekitavad §-id 52 ja 60, millistes on loetletud üheltpoolt seadused ja seaduseelnõud, teiselt poolt aga terve rida üksiknorme sisaldavaid akte. See tekitab arvamuse, nagu oleks siin tegemist mõisteliselt vastanditega. Lähemal vaatlusel aga selgub, et kuigi on loetletud kõrvuti mitmesuguseid akte nagu seadus ja eelarve, lepingud välisriikidega ja rahutegemine, siis ei saa sellest veel järeldada, et on tegemist üksteist väljasulgevate mõistetega, sarnaselt, et rahutegemine pole leping välisriikidega ja eelarve pole seadus. PS-se § 60 p.5 kõneleb lepingutest välisriikidega ja PS-se § 60 p.6 rahutegemisest, kuid ometi on rahutegemine samuti leping välisriikidega. Nii võib öelda, et ka eelarve ja seadus pole mõisteliselt vastandid, vaid eelarvet võib vormistada samuti seadusena, mispärast ~~ka~~ seadus PS-se mõtte kohaselt võib sisaldada ka üksiknorme (76).

Asudes sarnasele seisukohale, on Riigivanemal võimalik oma dekreetidega sooritada kõiki Riigikogu pädevusse kuuluvaid akte, ka Riigikogu üksikakte. Jättes esialgu kõrvale seaduse ja dekreeidi sisulise külje, tuleb tähendada, et see seisukoht pole kooskõlas PS-se üldpõhimõtetega, sest PS-ses on Riigikogu nähtud ette seadusandliku organina, kelle pädevusse üldise määrangu järgi kuulub ainult materjaalse legislatiivfunk-

---

76. Sellel seisukohal asub M e d e r, op.cit., lk. 98 jj. - Siin pole arvestatud seaduse sisulise küljega, vaid ainult väliste tunnustega: seadus on antud seadusandja poolt ja evib erilist kehtejõudu. On jäetud tähelepanemata, millise sisu annavad seadusele PS-se normid. Sarnase seaduse mõiste kohta vt. R o s s, Theorie der Rechtsquellen, Leipzig und Wien, 1929, lk. 378 jj.

siooni teostamine (77). Kui aga PS omistab Riigikogule ka üksikute üksikaktide sooritamise, siis on see samasugune erand, nagu on seda dekreedidõiguse omistamine Riigivanemale, kelle pädevusse üldreegli järgi kuulub haldusfunktsiooni teostamine (78). Seepärast tuleb ka nende PS-ses tehtud eranditega arvestada - kui PS näeb ette lepingute kinnitajana Riigikogu ja seaduste väljakuulutajana Riigivanema, siis on ju võimatu ette kujutada vastupidist: lepinguid kinnitaks Riigivanem ja seadusi kuulutaks välja Riigikogu. Nii ei saa kuidagi nõustuda, et Riigivanem võiks sooritada Riigikogu pädevusse kuuluvaid üksikakte - nende teostamise andmisega Riigikogule on PS teinud juba erandi, millel puuduks igasugune mõte, kui neid võiks sooritada Riigivanem oma dekreedilandlusega, mis iseenesest on samuti erand. Vaevalt on mõeldav, et PS omistaks Riigivanemale dekreedidõiguse selleks, et ta võiks sooritada erandlikult Riigikogule omistatud akte.

Teiseks on seisukoha kasuks, et seadus PS-se mõttes võib sisaldada ka üksiknorme - toodud põhjendused ekslikud. Kui oletada, et PS-se järgi kõigi 34.§-is loendatud küsimuste lahendamine võib sisalduda seadustes, siis milleks loendab PS 52.§-is peale seaduste ka eelarvet ja laenude tegemist. Kui need küsimused PS-se mõtte kohaselt on lahendatavad seadustega, siis piisanuks ütlemisest, et Riigikogu annab seadusi, mille all oleks mõeldud kõiki vastavaid akte. Seepärast tuleb 52.§-is loendatud küsimusi vaadelda kui PS-se järgi üksteisest erinevaid ja mõisteliselt vastandisi. Sama lugu on ka PS-se § 60 p. 12- ga, kus samuti loendatakse terve rida seadusele ja seaduseelnõule mõisteliselt vastandlikke akte. Samuti pole õige, et rahutegemine ja leping välisriikidega on mõisteliselt identsed. Rahutegemine on vastand sõjakuulutamisele - sarnastena

---

77.PS § 35: Rahvaesindajana teostab riigi seadusandlikku võimu Riigikogu.

78.PS § 57: Rahvaesindajana teostab riigi kõrgemat valitsemisvõimu Riigivanem.

on nad ka PS-se § 60 p. 6. loendatud, seega on rahutegemine sõja lõpetamine. Rahvusvahelises elus tuntakse tervelt kolm sõja lõpetamise viisi: faktiline lõppemine, vaenlase allaheitmise ja rahulepingu teel (79). Nii on ka rahuleping rahutegemisest kitsam mõiste ega pole sellega mõisteliselt identne. Vahet tuleb teha ka nende erinevate menetluste tõttu, milliseid PS on näinud ette mõlemi akti sooritamiseks - kui oletada, et rahuleping ja rahutegemine on identsed, siis millal on vaja sellele aktile Riigikogu kinnitust: kas enne akti sooritamist nagu rahutegemise juures või pärast akti sooritamist nagu lepingu sõlmimise juures? Et üldse oleks võimalik küsimust vastata, peab tegema selge vahe: kui Riigivanem tahab teha rahu, s.o. sõda lõpetada, siis peab tal olema selleks vastav Riigikogu otsus (80), sellejärgi võiba ta astuda rahuläbirääkimistesse ja selle tulemusena sõlmitud rahulepingu esitada Riigikogule ratifitseerimiseks (81). Nii on mõlemad aktid, rahutegemine ja rahuleping, erinevad mõisteliselt ja nende sooritamiseks ette nähtud menetluse poolest, mis pärast on võimalik ka teisi PS-se § 52 ja 60 loendatud akte vaadelda üksteisest mõisteliselt erinevatena.

Asudes ikkagi sisukohal, et PS-se 34.§-is loendatud akte on võimalik vormistada seadustena, tekiksid vastolud üksikute PS-se normide vahel. Nii võiks siis seadustega kuulutada sõda, teha rahu, kuulutada välja kaitse-seisukorda ja lõpetada jne., kuid kõigi nende aktide sooritamiseks on PS ette näinud teistes normides (82) erineva menetluse, millised oleks vastolus tavalist seadusandlust korraldavate normidega, kui hakataks tõepoolest sooritama neid akte seadustega, s.o. seadusandlikus korras. Samuti tekiks ülepääsmatuid raskusi, kuim Riigivanem kasutaks keeluõigust PS-se § 53 alusel, mille järgi ta võib jätta välja kuuluta-

---

79. Vt. P i i p, Rahvusvaheline õigus, Tartu, 1936, lk. 293.

80. PS § 60 p.6.

81. PS § 60 p.5.

82. PS § 52, 60, 82.

mata PS-se "§ 34 ettenähtud seadusi seni, kuni Riigikogu nad võtnud vastu Riigivanema poolt soovitatud muudatustega või kuni Riigikogu pärast valimisi võtab vastu sama seaduse." On selge, et siin "§ 34 ettenähtud seaduste" all mõeldakse üksnes maksuseadusi (83), sest vastasel korral lükkatakse kiireiseloomuliste küsimuste otsustamine edasi hulgaks ajaks, mis eriti mõeldamatu nt. "sõjakuulutamise seaduse" puhul. Samuti puuduks mõte kõigil neil PS-se normidel, mis nõuavad teatud Riigivanema aktidele kinnitamist Riigikogu poolt, sest Riigivanema ometi ei kehtestaks temale ebasobivat otsust või kehtestaks temale sobiva otsuse dekreedina, millega Riigikogu kõrvaldataks temale PS-sega pandud ülesannete täitmisest.

Juba neist kaalutlusist nähtub, et kuigi seadus PS-se mõttes võiks sisaldada üksiknorme, ei saaks Riigivanem kehtestada dekreedina Riigikogu pädevusse kuuluvaid üksikakte, sest vastasel korral kaoks kõikla PS-se normide vahelt, nagu nägime seda eespool. Kui me aga püüame sisustada seaduse mõistet PS-se järgi, siis näeme, et see on võimalik üksnes sellele abstraktse sisu andmisega - seadus PS-se mõttes võib sisaldada üksnes üldnorme. Ainult PS-se § 6 avaldatud nõudest - kõik kodanikud olgu seaduse ees ühetaolised, järeldub, et seadus võib sisaldada üksnes üldnorme, et seadusel on abstraktne, generaalne sisu. Kui seadus sisaldab üldnorme, mille alusel sünnib konkreetsete üksikjuhtude lahendus, ainult siis saab kõnelda kodanikkude ühetaolisusest seaduse ees (84). Vaadeldes PS-se § 52 ja 60, näemegi, et siin on loendatud ühelt-poolt seadusi ja teiselt poolt üksikakte, millega on tehtud nende vahel vahet neid mõisteliselt üksteisele vastatades. Sellest järeldub, et seadus saab olla vaid üldakt, sisaldades seega vaid üldnorme ja olles sarna-

---

83. Sellel seisukohal asub K l i i m a n n, Vetoõigus, lk. 19.

84. Vrd. nt. S c h m i t t, op.cit., lk. 154: "...Gesetz ist nur das, was in sich selbst der Möglichkeit nach eine Gleichheit enthält, also eine generelle Norm. Vor einem Einzelbefehl gibt es keine Gleichheit, weil er in seinem Inhalt ganz von der individuellen Lage des Einzel-falles bestimmt ist..." ja edasi lk. 155: "Der richtig verstandene Begriff der Gleichheit ist mit dem richtig verstandenen Begriff des Gesetzes untrennbar verbunden."

sena mõisteliselt vastand samas loetletud üksikaktidele (85). Selle väite kaitseks tuleb vaadelda üksikuid PS-se norme ja kindlaks teha igal erijuhul PS-ses tarvitatud sõna "seadus" tähendus - kas võib mõnelgi juhul neist mõelda seaduse all akti üksiknormidega.

Alates vaatlust PS-se § 3-ga, näeme, et siin sõna seadus ei saa teisiti sisustada kui seaduse mõistega, mis sisaldab ainult üldnorme, sest riigivõim puudutab täiel määral kodanikke - tema teotsemiseks peavad olema antud abstraktsed üldnormid. Ei või iga üksiku juhu jaoks anda erinorme, sest siis mitmesugustel individuaalsetel põhjustel võidakse üht kodanikku soodustada teisele. Kui aga on antud abstraktsed üldnormid, siis on see võimatu, kui neist normidest ainult vajalikul määral kinni peetakse. Nii sisustub PS-se § 3 tarvitatud sõna "seadus" üksnes üldnormi sisaldava akti mõistega (86).

Edasi, § 4 tarvitatakse sõna "seadus" kaks korda, neist esimesäl juhul ei selgu, mida siin selle all mõeldakse, kas üldnorme või üksiknorme sisaldavat akti. Teisel juhul on aga selge, et siin "seadus" saab sisaldada ainult üldnorme, sest üldnorme, üldisi reegleid ühiskondlike vahetõrgete jaoks on kohustatud kõik tundma (87).

---

85. Vt. selle kohta lähemalt K l i i m a n n, Vetoõigus, lk. 19. ja eriti M ä g i, Rahvas, lk. 375: "Et aga PS, loendades Riigikogu poolt väljatavaid akte, eraldab seadusi ja akte - mitteseadusi ja et kõik viimased on üksikaktid, siis peame seadusi kvalifitseerima üldaktidena, sest et avalikõiguslike aktide klassifikatsioonis on üksikaktile vastandina tuntavad ainult üldaktid."

86. Kodaniku vabaduse ja eraomandi sfääri sissetungimine sünnib mitte seaduse enese läbi, vaid seaduse alusel. Selleks määrab vastav seadus abstraktselt missugustel tingimustel on see võimalik, kuna kodaniku õiguste konkreetne riivamine toimub vastava haldusaktiga. - vt. S c h m i t t, op. cit., lk. 152. - Nii on võetud võimalus riigivõimul talitada oma tujude järgi ja on kindlustatud täielikult kodaniku vabadus. - vt. M o r e a u, op. cit., lk. 5j.: "...la regle est un facteur de stabilite, une garantie de liberte. - les pouvoirs oppresseurs aiment mieux resoudre chaque cas isolement, toute regle les embarasse, les contient, arrete leurs caprices."

87. Võimatu on ju tunda kõiki konkreet juhte lahendavaid norme, nende teadmisel ja tundmisel pole küll nii suurt tähtsust, et sarnast nõuet võtta sisse PS-sesse, sest "L'acte individuel repond a un besoin actuel et momentane; il n'engage pas l'avenir;" - vt. M o r e a u, op. cit., lk. 4.

Nii näeme, et PS tarvitab sõna "seadus" kahel viisil - ühel juhul on võimalik mõista neist normidest, millistes teda tarvitatakse, kas on mõeldud seaduse all üld- või üksiknorme sisaldavat akti (88); teisel juhul aga pole see võimalik - neis normides on tarvitatud sõna "seadus" mõeldises, on selgitatud mida peab seadusega tegema jne.(89). Kuid neid norme on hulga vähem ja on selge, et neis esinev sõna "seadus" tuleb sisustada teistest PS-se normidest selguva seaduse mõistega. Need juhud, kus sõna "seaduse" mõistest on võimalik selgitada normist enesest, milles ta esineb, on valdavas enamuses ja kõik need tõendavad, et seaduse all PS mõistab üksnes üldnorme sisaldavat akti.

Ainult mõni üksik erand tekitab võibolla kahtlust, kas PS mõistab seaduse all üldakti. Nii nt. PS-se §§ 44 ja 84. Kuid lähemal vaatlusel selgub, et ka siin on võimalik seadust mõista üksnes abstraktse iseloomuga aktina, üldaktina, sest Riigikogu kodukord sisaldab ikkagi üldnorme vähemalt riigikoguliikmete suhtes, kuigi ta oma iseloomult pole seadus. Samuti on nõutav enne paiuki või mõne muu tasu maksmist selle korraldamist abstraktsete normidega ja alles siis võidakse määrata konkreetne tasu vastava otsusega, kui antud konkreetsel juhul on tegemist seaduses abstraktselt püstitatud tunnustega (90).

Lõppjärelendusena selgub, et PS-ses mõeldakse seaduse all üksnes üldnorme sisaldavat akti, mis antakse Riigikogu või aktiivkodanikkonna poolt, seega materjaalset legislatiivakti (91). Vastavalt sellele on siis võimalik ka Riigivanema dekreeti kvalifitseerida üldaktina - materjaalsele legislatiivaktina, sest PS on selle sisu seadnud sõltuvusse seaduse sisust tingimuse püstitamisega, et dekreedina võib väljata üksnes seaduseelnõusi.

---

88. PS §§ 3, 9, 10, 14, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 26, 28, 33, 34, 36, 40, 44, 51, 55, 58, 59, 60, 64, 65, 67, 70, 72, 73, 74, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84.

89. PS §§ 4, 30, 31, 32, 52, 53, 54, 59,

90. Nende juhuste täpsama analüüsi kohta vt. K l i i m a n n, Üleminekuaeg, lk. 403 j. ja Vetoõigus, lk. 19.

91. Vt. supra lk. 29.

## 7. Dekreediõiguse kitsendused.

Riigivanema dekreedile on omistatud erinev kehtejõud teistest haldusaktidest ja asetatud samale tasemel seadusega (92). Sellega on dekreet surutud samadesse raamidesse nagu seaduski - dekreeidi normid ei või olla vastolus PS-se normidega. Kuigi otseselt seda küsimust korraldav norm puudub PS-sest, tuletub see dekreeidi suhtes väga tähtis kitsendus dekreeidi seadusjõulisusest. Kui PS omistab dekreedile seaduse jõu, siis tähendab see seda, et dekreeidi jõud pole seaduse jõust ei suurem ega vähem. PS-se § 3 järgi peavad seadused olema kooskõlas PS-ga, mille tõttu seaduse normidel on märksa väiksem jõud PS-se normidest, Seadus ei saa luua norme, mis oleksid PS-se vastased - sellega on seadusele tõrjutud kindlad piirid, millest ei tohi olla üleminekut (93). Sama on öeldav ka dekreeidi kohta, sest dekreedil on seadusega võrdne kehtejõud. Ka dekreet peab alistuma PS-sele ja tema poolt loodavad normid peavad mahtuma PS-se poolt tõrjutud piiridesse.

Tekib küsimus, milles seisab seadusjõulisus? Seaduse jõud seisab tema normides, mis toovad kaasa teatavaid muudatusi kehtivasse õiguslikku olustikku või loovad koguni uusi õigussuhteid. Nii võivad seadused muuta ja tühistada teisi õigusnorme, isegi varemaste seaduste omi, kuid mitte kunagi põhiseaduse norme. Siinjuures on mõeldavad kaks viisi: esiteks -

---

92. PS § 60 p.12.

93. Vrd. nt. K e l s e n, op.cit., lk. 234: "...die Eigenart des Rechts ist, seine eigene Erzeugung zu normieren, dass also der Weg der Gesetzgebung das Verfahren der Erzeugung genereller Normen selbst durch positive generelle Normen bestimmt sein kann. Diese Normen bezeichnet als Verfassungsnormen; und die "Verfassung" ist dem Gesetz gegenüber eine höhere Rechtsstufe".

formaalne muutmine - kui vana tekst asendatakse expressis verbis uue normi tekstiga; teiseks tacite, vaikiv muutmine, põhimõttel *lex posterior derogat legi priori* - hilisem seadusandja tahe muudab varajasema (94). Et dekreedil on seadusega võrdne jõud, võib ka dekreet luua täiesti uusi norme, mis saavad aluseks uutele õiguslikkudele vahakordadele; dekreet samuti võib tuua muudatusi kehtivasse õiguslikku olustikku ja seda mõlemal mõeldaval viisil. Isegi varasemaid seadusi võib dekreet muuta, sest tema jõud on täpsalt võrdne seaduse jõuga - kui seda võib teha hilisem seadus, siis on see maksev ka dekreeidi suhtes. Seega õiguslikus tõelisuses asendab dekreet täiesti seadusi, täites kõiki samu ülesandeid.

Kuigi seaduse ja dekreeidi kehtejõud on võrdsed, on dekreeidi tegevusala kitsendatud võrreldes seadusega. See on ka loomulik, sest dekreedil kui erakorralisel legislatsioonil vahendil ei ole vajadust reguleerida kõiki normitavaid ühiselu nähteid, sest osa neist on ilmselt sarnased, mille muutmiseks või parandamiseks ei saa tekkida edasilükkamatut riiklikku vajadust. Samuti on vajalik säilitada seadusele, kui normaalsele legislatiivaktile teatud prioriteet, sest dekreeidiandluse kogu normatiivset tegevusvälja hõlmamise korral, kaoks üldse tarvidus erilise seadusandliku organi järele - sarnasel juhul poleks ka dekreeidiandlus kvalifitseeritav erakorralisena, vaid paraleelsena tavalise seadusandlusega kui kõrvaldatakse ka hädaolundi tingimus dekreeidiõigusest (95). Nendel motiivididel ongi piiratud ka Riigivanema dekreeidiõigust normaalse seadusandluse kasuks, sarnaselt et dekreediga korraldamisele tulevate küsimuste ring on väiksem seadusega korraldamisele tulevate küsimuste ringist.

---

94. Normide muutmise kohta vt. K e l s e n, op.cit., lk. 148 j.

95. Saksas kaotati võimude lahutamise põhimõtte 24.3.1933 a. seadusega, mille art.1 põhjal võidakse anda seadusi valitsuse poolt erinevalt tavalisele seadusandlikule menetlusele. Kuigi põhiseaduse kohaselt jäi Riigipäev edasi funktsioneerima, kõrvaldati ta tegelikult seadusandlikust tegevusest. - vt. P o e t z s c h - H e f f t e r, op.cit., lk. 11 ja 257. - See ainult näitab, kui hädaohtlik on parlamendi sisukohalt omistada haldusele piiramatult materjaalset legislatiivfunktsiooni - sellega kaotatakse mitte ainult võimude lahususe põhimõtte, vaid asetatakse ka kodanikkude põhiõigused tõsisesse hädaohtu.

Dekreediõiguse kitsendamist on võimalik teostada kahel viisil: positiivselt - loendades neid küsimusi, mida võidakse korraldada paralleelselt seadustele ja negatiivselt - loendades küsimusi, mis ei allu dekree- diõigusele. Siinjuures ollakse arvamusel, et kehtiv PS on kasutanud Riigivanema dekree- diõiguse kitsendamiseks viimast võimalust loendades PS-se § 60 p.12 seadusi, milliseid ei saa muuta dekreediga. Kuna siin on tegemist erandiga üldreeglist, mille järgi kõik seaduseelnõud on väljatavad dekreedina, siis tuleb nimetatud erandit tõlgendada kitsen- davalt ja ainult selles §-is loendatud küsimusi liigutada dekree- diõigusele mitte alistuvateks (96).

Seda seisukohta Riigivanema dekree- diõiguse kitsendamise suhtes ei saa pidada täiesti õigeks, sest pole arvestatud kõigi mõeldavate kitsen- dustega, mis võivad sisalduda PS-ses. Ei ole ainult kaks esitatud või- malust dekree- diõiguse kitsendamiseks, vaid seda on võimalik teha ka tei- siti. Samuti ei saa olla oluline, et tehtavad dekree- diõiguse kitsendused sisalduksid ühes PS-se §-is, sest puhttehnilistel põhjustel võib PS seda teha teisteski §-ides. Dekree- diõiguse kitsendamiseks ei tarvitse alati loendada dekreediga korraldamisele mittekuuluvaid küsimusi, vaid võidakse loendada ka üksnes seadustega korraldamisele kuuluvaid küsi- musi. Neil mõlemil juhul on küll sama negatiivne tagajärg dekree- diõiguse suhtes, kuid väljendus on erinev. Esimesel juhul öeldakse: neid küsi- musi ei või lahendada dekreediga, teisel juhul - need küsimused lahen- datakse ainult seadustega, ehk korraldatakse seadustega jne. Mõeldav on ka et kasutatakse mõlemaid viise dekree- diõiguse kitsendamiseks - siis mõlemal viisil loendatud küsimused liidetuna moodustavad dekree- diõiguse kitsenduse, määritlevad dekreedile keelatud ala, millele dekree- di nor- mid ei avalda mõju.

Asudes sellele seisukohale, ei saa pidada lõplikuks PS-se § 60p.12 toodud dekree- diõiguse kitsendust, vaid tuleb otsida täiendust teistest

---

96. Esitatud seisukohal Riigivanema dekree- diõiguse kitsenduste ja selle tõlgenduspõhimõtte suhtes asub M e d e r, op.cit., lk. 8j. ja 15.

PS-se normidest - juhul muidugi, kui kusagil on veel nähtud ette mõni kitsendus. See poleks ka ülemal toodud tõlgenduspõhimõtte rikkumine, sest siin pole ju erandite - kitsenduste laiendavat tõlgendamist, vaid püütakse tabada õiget PS-se mõtet ja seadusandja tahet. Nõutav on ainult, et ka otsitav kitsendus oleks väljendatud expressis verbis, sest ainult nii on võimalik teha erandeid üldreeglist.

Selle Riigivanema dekreedidõigust kitsendava PS-se normi leidmiseks, mis loendab üksnes seadustega korraldamisele kuuluvaid küsimusi, tuleb vaadelda kõiki PS-se neid norme, millistes avaldatakse teatud küsimuste seadustega lahendamise nõuet. Teatavas normis sarnase nõude püstitamiseks võiksid olla PS-sel järgmised põhjused:

Esiteks võidakse nõuda teatava küsimuse lahendamist abstraktsete üldnormide andmisega, mis oleks aluseks kõigi nimetatud küsimuses tekkitavate üksikjuhtude lahendamisele. Seega siin PS nõuab üksnes üldnormide püstitamist, kusjuures PS-se seisukohalt pole tähtis kas see sünnib seadusega või dekreediga. Kuigi vastavais PS-se sättes ei kõnelda "seadustest ja dekreetidest", vaid ainult "seadustest", ei saa siin sõna "seadus" laiemalt mõista, et see haaraks kõiki seadusjõulisi akte, seega ka dekreete (97). Siin tuleb seaduse all mõelda üksnes seadusandlikus korras seadusandliku organi poolt antud akte, sest PS näeb üldiselt ette üksnes normaalseid legislatsioonivahendeid, kuna dekreedid on seevastu erakorralised ja ajutised. Võib koguni juhtuda, et teatud ajal ei kehti ühtki dekreeti ega anta neid ka välja, mis oleks ka normaalne riiklik olukord. Siin on ainult "võimalus" dekreetidele, sest PS ei nõua otseselt nende küsimuste lahendamist seadustega - ta nõuab neis normides vaid küsimuste lahendamist üldnormidega.

---

97. M e d e r, op.cit., lk. 102 j. asub seisukohal, et teatud PS-se normides esineb sõna "seadus" laiemas mõttes, nii et selle all tuleb mõista ka dekreete, kuid selleks puudub otsene vajadus, sest esiteks tuletuvad dekreedile vajalikud toimed tema seadusjõulisusest, mille tõttu ta sarnaneb täielikult seadusele ja teiseks - võib tekitada arusaamatust millal just PS mõtleb "seaduse" all seadusi ja dekreete.

Teiseks võib PS nõuda, et teatud küsimus korraldatakse iseseisva aktiga, mis ainult seda küsimust käsitaks. Ka siin on võimalus nimetatud nõuet rahuldada dekreediga - tingimuseks on ainult, et vastav dekreet peab olema samuti iseseisev, ainult eriti määratud küsimust lahendav.

Kolmandaks võib PS nõuda, et teatud küsimus lahendatakse üksnes ~~x~~ seadustega, s.o. seadusandliku organi poolt seadusandlikus korras antud aktiga. Selge on, et sarnaselt avaldatud nõuet on võimatu rahuldada dekreediga, sest see pole antav ei seadusandliku organi poolt ega seadusandlikus korras. Ainult sarnast nõuet sisaldav PS-se norm moodustab enesest dekreedihõiguse kitsenduse.

Sarnaste Riigivanema dekreedihõigust kitsendavate normide leidmiseks tuleb igal üksikul juhul selgitada, mida vastavas PS-se normis nõutakse, s.t. missugust ülalesitatud võimalikkudest nõuetest avaldatakse. Nagu eelpool tähendatud peab PS väljendama dekreedihõiguse kitsendust expressis verbis, mida on võimalik teha üksnes sarnases normis, milles otseselt nõutakse vastava küsimuse korraldamist seadusega, (PS tarvitab väga tihti korraldama asemel "määrama") pole vaja isegi juurde lisada "ainult". Seega võiksid vaatluse alt jääda välja need PS-se normid, milles kõneldakse küsimuste seadustega korraldamisest vaid kaudselt ja vaatluse alla tuleksid üksnes järgmised PS-se §-id: 23,33,36,44,51, 58,64,67,79.

Nendest normidest on kergesti eraldatavad sarnased, millistes PS avaldab nõuet, et neis nimetatud küsimused tuleb lahendada iseseisva normikompleksina. PS tarvitab sarnase nõude väljendamiseks nimetust "eriseadus". Seega igas normis, kus nõutakse küsimuste lahendamist eriseadusega, sisaldub nõue, et vastavat küsimust lahendav akt oleks iseseisev - milles sisalduksid üksnes seda küsimust lahendavad normid. Seoses selle nõudega avaldatakse muidugi ka nõuet, et vastav küsimus lahendatakse abstraktsete üldnormidega, mitte aga üksnes seadusega lahendamise

nõuet. Kui PS tahab sarnast eriseadusega lahendatavat küsimust vabastada ka dekreedidõiguse alt, siis peab ta seda teisiti väljendama. Nii § 33 nõuab rahvahääletamise aluste ja korra määramist eriseaduses ning § 60 p.12 vabastab selle küsimuse dekreedidõiguse alt. Kui nüüd esimene PS-se norm sisaldaks ka nõuet, et rahvahääletamise alused ja kord määratakse ainult seadusega, siis osutuks PS-se § 60 p. 12 toodud erand asjatuks korraldamiseks. Seepärast tuleb arvata, et neis normides nõutakse ainult küsimuse eriseadusega lahendamist ja on seega lahendatavad ka dekreediga, kui see teistes PS-se normides pole korraldatud teisiti. Sarnast eriseadusega küsimuse lahendamise nõuet avaldatakse PS-se §-ides: 23,33,36,79.

Teiste §-ide: 44,51,58,64,67 suhtes võib tekkida arvamine, et need kõik kitsendavad Riigivanema dekreedidõigust, sest siin on otseslt öeldud, et teatud küsimused "määratakse" seadustega. Kuid sarnasel juhul tehakse samuti kahekordseid erandiõi, sest Riigivanema valimiskord vabaneks nii § 58 kui ka § 60 p.12 alusel dekreedidõiguse alt. Seega on õigem arvata, et PS väljendab lauses "määratakse seadusega" ainult vastava küsimuse üldnormidega korraldamise nõuet. Nii ei moodusta ka need §-id dekreedidõiguse kitsendust, sest neis loendatud küsimusi võidakse lahendada ka dekreetidega, kui neid pole tabanud teistsugune dekreedidõiguse alt vabastamine.

Nii jääks ainsaks kahtlusealuseks §-iks, kas ta ei võiks sisaldada dekreedidõiguse kitsendust; PS-se § 44, milles ei nõuta Riigikogu kodukorra "määramist seadusega", vaid selle "välja kuulutamist seadusena". Siin on eriliselt rõhutatud legislatiivmenetluse lõppfaasi väljakuulutamist ja seda, et selle tagajärjel saabuks seadus. Kuna Riigivanem saab seadusena kuulutada välja üksnes seadusandliku organi poolt seadusandlikus korras vastu võetud seadust (98), siis tuleb arvata, et PS-se § 44 avaldab Riigikogu kodukorra seadustega korraldamise nõuet ja ei võimalda seda

---

98. PS § 53.

teha dekreetidega. Nii sisaldab siis PS-se § 44 Riigivanema dekreedidõiguse sarnast kitsendust, mis kitsendab dekreedidõigust küll negatiivselt, kuid väljendatakse erinevalt PS-se § 60 p.12 toodud kitsendustest.

PS-se § 44 järgi kuulutatakse Riigikogu kodukord välja seadusena, § 60 p.12 järgi ei või dekreet muuta rahvahääletamise, rahvaalgatamise Riigikogu valimise aga Riigivanema valimise seadust. Seega neis kahes normis loendatud küsimused liidetuna moodustavad dekreedidõiguse kitsenduse - nende küsimuste võrra on seadustega lahendamisele tulev küsimuste ring suurem dekreediga lahendamisele ~~lõu~~ tulevast küsimuste ringist.

Riigikogu kodukorra suhtes on avaldatud arvamust, et <sup>see</sup> ei moodusta erandit dekreedidõigusest (99), kuid lisaks eeltoodud PS-se mõtte selgitusele võib öelda, et Riigikogu kodukord ei kuulu ka sisuliselt Riigivanema dekreedidõiguse alla. Riigikogu kodukord pole oma loomult seadus, sest tal on vaid interne iseloom, mille tõttu ta ei puutu kodanikesse ega ka teistesse riigiorganitesse, kuid PS on omistanud talle suurema tähtsuse, nõudes tema väljakuulutamist seadusena (loo).

Olles nüüd selgitanud, missugused PS-se normid sisaldavad Riigivanema dekreedidõiguse kitsendusi, tuleb jätkuvalt selgitada nende sisu, s.t. kuivõrd nad takistavad dekreedidõiguse teostamist. Teatavasti teostatakse dekreedidõigust andes välja sarnaseid norme, mis normivad esmakordselt vastavat õigusala või siis muudavad senikehtinuid varajasemaid norme ja seda kas expressis verbis või tacite vaikivalt. Eelpool nägime, et dekreedidõiguse kitsendamine on teatud mõttes üksikute õigusalade eraldamine dekreedidõiguse alt. Nüüd tekib küsimus, kas PS-ses on kitsendatud Riigivanema dekreedidõigust § 44 ja 60 p.12 loendatud küsimuste suhtes täies ulatuses või käib see üksnes varajasemate normide muutmise või siis üksnes esmakordselt vastavat ala normivate normide ~~kohta~~ loomise kohta.

---

99. Sarnasel arvamusel on M e d e r, op.cit., lk. 106 j.

loo. Nii põhjendab Riigikogu kodukorra mittalistumist Riigivanema dekreedidõigusele K l i i m a n n, op.cit., lk. 404. - Riigikogu kodukorra küsimuses vrd. ka C s e k e y, op.cit., lk. 424.

PS-se § 60 p. 12 on loendatud seadused, milliseid dekreet ei või muuta. Seega oleneb siin esineva kitsenduse sisu sõna "muuta" tähendusest, s.o. mida mõistab PS muutmise all. Sõna "muuta" tähendust on võimalik selgitada koos samas §-is esineva "äramuutmise" tähenduse selgitamisega. Arvatakse, et "äramuutmine" sisaldab eneses kaks mõistet: varajasemate normide tühistamist, kusjuures tühistamise all mõeldakse täielikku normide kehtejõu kaotamist, olenemata põhimõttest *lex posterior derogat legi priori* - ja varajasemate normide muutmist põhimõttel *lex posterior derogat legi priori*. Samasel juhul tuleks siis "muutmise" all mõista normi teksti *expressis verbis* muutmist, asendades seda uue tekstiga. Seoses sellega arvatakse, et PS-se § 60 p.12 keelab selles loendatud seaduste *expressis verbis* muutmist, mitte aga muutmist vaikivalt - *tacite* või nende ajutist suspendeerimist (lol).

See seisukoht on kahtlemata ekslik. Dekreedi seadusjõulisusest tuletub tema jõu täielik võrdsus seaduse jõuga - see ei saa olla ei suurem ega vähem. Seega on iseenesestmõistetav, et nii Riigikogu kui ka Riigivanem võivad igal ajal muuta varem antud dekreete - esimene andes uue seaduse ja teine andes uue dekreeidi. Seepärast ei sisalda PS-ses tarvitatud sõna "äramuutmine" midagi seadusele täiesti harilikku, nagu on seda varajasemate normide muutmise põhimõttel *lex posterior derogat legi priori* (lo2), vaid tähendab ainult ebaharilikku dekreeidi kehtejõu tühistamist nii Riigivanema kui ka Riigikogu poolt, mis pole võimalik seaduste suhtes. Samuti ei tähenda sõna "muuta" üksnes *expressis verbis* väljendatud muutmist - mis on ennem lähedane "äramuutma" mõistele, sest ka siin on tegemist üheltpoolt endiste normide

---

lol. Vt. M e d e r, op.cit., lk. 74 jj. ja lo5 j.

lo2. Seadusandja õigus tühistada ja muuta varemalt antud seadusi tuletub PS-se volitusest, millega õigustatakse vastavat organi seadusandlusele. - Vt. K e l s e n, op.cit., lk. 300. - Vrd. ka nt. M o r e a u, op.cit., lk. 368 j.

tühistamisega, kuid teiselt poolt ka uute normide loomisega (103) - vaid sisaldab kõiki võimalikke normide muutmise viise, nii vaikivat muutmist põhimõttel *lex posterior derogat legi priori* kui ka normide kehtivuse ajutist katkestamist, mis iseenesest on samuti üks muutmise liike.

Seda arvamust, et "äramuutmine" tähendab üksnes kehtivate normide tühistamist ja "muuta" kõiki võimalikke normide muutmise viise, kinnitab ka PS-se § 31, mille alusel võidakse nõuda rahvaalgatamise korras, et seadus antaks, muudetakse, või tunnistatakse maksvusetuks. Siin tarvitatakse "äramuutmise" asemel "tunnistatakse maksvusetuks" ja "muudetakse" tarvitatakse samas tähenduses, nagu PS-se § 60 p.12, s.o. võidakse nõuda igasugust seaduse muutmist, mis ei või olla ainult seaduse täielik tühistamine, sest sarnasel korral oleks tegemist juba seaduse maksvusetuks tunnistamisega.

Nii selgub, et PS-se § 60 p.12 toodud kitsendus seisneb selles, et dekreet ei või muuta rahvahääletamise, rahvaalgatamise, Riigikogu valimise ega Riigivanema valimise seadust - seda ei ekspresseeris verbis muutes ega ka vaikivalt. Sarnane nimetatud normi mõte peaks tuletuma ka lihtsast kaalutlusest - keelul muuta seadust expressis verbis pole mingit mõtet, kui lubatakse muuta vaikivalt. Seega käib nimetatud kitsendus üksnes juba kehtivate normide kohta - ~~juhu~~ mitte aga dekreediga uute normide loomise kohta, juhul kui neid küsimusi pole veel normitud seadustega (104). Siin tuleb vaid nii palju tähendada, et meil on kõik nimetatud seadused antud Riigikogu poolt, mispärast sellesisuline dekreedidõiguse teostamine pole võimalik (105).

Edasi tuleb selgitada PS-se § 44 toodud kitsenduse sisu. Siin

---

103. Vt. K e l s e n, op.cit., lk. 149: "...Abänderung...bedeutet... Beendigung der Geltung der einen Norm und Beginn der Geltung einer anderen auf denselben Gegenstand bezogenen Norm..."

104. Vrd. M e d e r, op.cit., lk.105.

105. Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seadus RT 1934,5,39. ja Riigivanema valimise seadus RT 1934,5,38.

õeldakse, et Riigikogu kodukord kuulutatakse välja seadusena. Seadusena on võimalik kuulutada välja üksnes seadusandja poolt vastu võetud seadusi, seega on siin kitsendatud seni normimata õigusalade dekreediga normimist. Kuna erandeid üldreeglist tuleb tõl~~g~~endada kitsendavalt, tekib arvamine, et PS-ses exprssis verbis keelu puudumise tõttu on võimalik Riigikogu kodukorda muuta dekreediga (106). Siinjuures tuleb aga pidada silmas, et Riigikogu (<sup>kodukord</sup> on *lex specialis* - ainult teatavat erikõsimust sättiv seadus, mispärast tema normide muutmise pole võimalik sarnaste seadustega, mis tema suhtes on *lex generalis*'ed, sest *lex generalis non derogat legi speciali* (107). Tema muutmise on võimalik üksnes samanimelise ja samasisulise seadusega, mida Riigivanem ei saa kehtestada dekreedina. Isegi Riigikogul puudub võimalus sarnast internset akti muuta teiste internsete aktidega või mingisuguste võõrsisuliste seadustega (108).

Nii näeme, et dekreedina väljakuulutatav seaduseelnõu võib sisalda üksnes üldnorme, mis pole vastolus PS-sega ega normi rahvahääletamise, rahvaalgatamise, Riigikogu ja Riigivanema valimise kordi ja Riigikogu kodukorda.

---

106. Sellel arvamisel on M e d e r, op.cit., lk. 106 jj.

107. Vrd. nt. M o r e a u, op.cit., lk. 372.

108. Sarnaselt käsitab Riigikogu kodukorra muutmise probleemi

K l i i m a n n, Üleminekuaeg, lk. 404.

### 8. Vaieldavaid küsimusi.

Seoses arvamusega, et seadus PS-se mõttes võib sisaldada üksiknorme, on püütud sellele vastavalt selgitada ka Riigikogu poolt sooritatavate üksikaktide (109) kehtestamise võimalust Riigivanema poolt oma dekreedandiandlusega (110). Eespool selgitasime, et nii seadus kui ka dekreet on PS-se mõttes materjaalsed legislatiivaktid, s.o. sisaldavad üksnes üldnorme, mispärast tuleb kindlasti eitada sarnast võimalust.(112).

Siin peatume ainult eelarve pikendamise küsimusel, sest selle kuulmine Riigikogu pädevusse on korraldatud erinevalt teistest üksikaktidest ja põhjustab vast kõige veenvamalt arvamuse, et nimetatud eelarve pikendamise akt<sup>on</sup> (seadus PS-se mõttes (112)). PS-se § 85 alusel toimetatakse eelarve pikendamist seadusandlikul teel. Sellest PS-se normist

---

109. Peale materjaalse legislatiivfunktsiooni teostamise kuulub Riigikogu pädevusse PS-ses antud volituse põhjal ka terve rea teiste aktide sooritamine, milliseid aga tuleb teravalt eraldada üldnorme sisaldavatest seadustest, sest PS mõistab nende all erineva iseloomuga akte. Selle küsimuse ja nimetatud aktide loetelu kohta Vt. M ä g i, Rahvas, lk. 375. ja K l i i m a n n, Vetoõigus, lk. 17.

110. Seda püüab teha M e d e r, op.cit., lk.108 jj. ja 117 jj.- See arvamine rajaneb valel ettekujutusel seaduse mõistest - et neid akte sooritab seadusandlik organ, ei või veel anda põhjust nende aktide seadusteks pidamiseks. - Vt. S c h m i t t, op.cit., lk.144 jj. - Vrd ka ~~Morrea~~ M o r e a u, op.cit., lk. 54: "Le Parlement est ainsi appele a faire des actes d'administration au sens le plus etroit du mot.L'usage donne a ces actes le nom de loi; erreur juridique..."

111. Vt. supra lk. 29 jj. -

112. Eelarve pikendamise kohta dekreediga vt. M e d e r, op.cit., lk.120j.

on saadud sarnaselt aru, et eelarve pikendamine peab igal juhul toimuma seadusega ja sarnasel korral on seda võimalik teha ka dekreediga. Ühtlasi kasutatakse seda normi ka selgitamiseks, et eelarve on PS-se mõttes seadus, sest kui mõne akti kehtivuse pikendamine on võimalik seadusega, siis üldpõhimõtte kohaselt, mille järgi teatud akti muutmine, kehtivuse pikendamine ja tühistamine on võimalik üksnes samajõulise aktiga - siis tuleb nimetatud akti, praegusel korral eelarvet, pidada samuti seaduseks (113).

Kõigepealt pole õige väide, et eelarve peab olema seadus, kuna ta midu oleks nõrgem tema kehtivust pikendavast aktist - seadusest. Teatavasti on võimalik mõne aktiga muuta ja tühistada ka sellest nõrgemaid akte, nt. uue põhiseaduse kehtima hakkamisel tühistuvad ja muutuvad kõik uue põhiseaduse normidega vastolus olevad seadused ja isegi määrused (114). Seepärast pole mõtet teha erandit ka kehtivuse pikendamisele. Ka mõne akti kehtivuse pikendamine on võimalik temast õigusjõuliselt tugevama aktiga, millest selgub, et ka eelarve ei pea olema seadus, kui tema kehtivust pikendatakse seadusega. (115).

Samuti ei tähenda seadusandlikul teel mõne akti kehtivuse pikendamine, et see sünnib seadusega. Väljend "seadusandlikul teel" viitab pigem erilisele menetluskorrale, millises korras on võimalik teostada üksnes seadusandlikul organil. Ainult seadusandlikul organil on võimalik sooritada akte seadusandlikul teel, mispärast tuleb arvata, et PS-se järgi eelarvet pikendama on õigustatud üksnes Riigikogu

---

113. Vt. M e d e r, op.cit., lk. 120 j. - siin esitatakse K u k k e seletuse millega õigustatakse vastavat riigiõiguslikku praksist.

114. Vrd. nt. M o r e a u, op.cit., lk. 379: "le reglement peut etre abroge par la loi constitutionnelle..."

115. Vt. sarnase käsitlemise kohta, et eelarve pole seadus, vaid üksik-akt - K a r l s o n, op.cit., lk. 360. - K l i i m a n n, Ülemineku-aeg, lk. 403. C s e k e y, op.cit., lk. 423. ja Põhikorra muutmine Eestis, i. Õigus, 1934, 8, lk. 364 j.

#### IV peatükk.

### D e k r e d i a j a l i n e k e h t i m i n e .

#### 9. Kehtestamine.

Täielikult õigusjõulise dekreeedi saabumiseks on vajalik, et dekreet toimetatakse sellekohase pädevuse piirides ja seadustes ettenähtud menetluses ning peab vastama sisult ja vormilt kehtiva PS-se nõuetele. Ainult sarnane dekreet avaldab mõju kehtivasse õiguslikku olustikku olgu uute normide loomise või vanade normide tühistamise ja muutmise teel (116).

Eelpool selgitasime, et dekreeedi andmine kuulub Riigivanema pädevusse seega üksnes Riigivanema poolt toimetatud dekreet võib evida õigusjõudu. Samuti selgitasime dekreedile PS-ses ettenähtud sisulised nõuded, millistest tuleb samuti kinni pidada, et saabuks õigusjõuline dekreet. Vormilise nõude täitmiseks tuleb kinni pidada kõigist seadustehnilistest nõuetest, sest dekreet peab olema oma vormilt sarnane seadusele ja täitma kõiki seaduse ülesandeid. Järgnevalt tuleks selgitada menetlust, milles dekreet peab toimetatama, et ta saabuks õigusjõulisena,

Peatume esmalt kontrassignatsiooni - kaasallakirjutamise juures (117). Selle kohta üldine norm sisaldub PS-se § 61, mille järgi peavad olema

---

116. Vt. K l i i m a n n, op.cit., lk. 252.

117. Kaasallkirja kohta vt. K e l s e n, op.cit., lk. 281.

kaasallakirjutatud peaministri või asjaomase ministri poolt kõik Riigivanema otsused, et olla maksvad. Sellest on tehtud ka mõningad erandid samas §-is, samuti on ette nähtud, et kui Riigivanema otsus on põhiseaduse või seaduse vastane, ollakse kohustatud keelduma kaasaalkirja andmisest. Kogu küsimus seisneb selles, kas mõistab PS "Riigivanema otsuste" all ka dekreete. Selles küsimuses on ~~ex~~ esitatud ka eitav vaade, et dekreet oma jõustumiseks ei vaja kaasallkirja.

Selle väite kasuks tuuakse järgmised põhjendused: Toetutakse kehtiva PS-se ja 14.2.1933 a. Riigikogu poolt rahvahääletusele esitatud PS-se muutmisseaduse eelnõu võrdlusele. Nimetatud eelnõu § 61 järgi nõutakse kaasallkirja "Vabariigi Presidendi otsustele ja muudele aktidele". Kuna kehtivas PS-ses ei esine "muud aktid", siis tuleb arvata, et on tahetud neid vabastada kaasallkirjast ja nende all tuleb mõista ka dekreete. Siis toetutakse veel PS-se § 61 teisele lõikele, mille järgi peaminister või asjaomane minister on kohustatud keelduma kaasallakirjutamisest, kui Riigivanema otsus on põhiseaduse või seaduse vastane. Siin on seega eriti rõhutatud, et Riigivanema otsused on PS-se ja teiste seaduste suhtes subordineeritud tasemel - dekreet seda aga kunagi ei saa olla, sest tema kui seadusjõuline akt muudab varajasemaid seadusi, seega Riigivanema otsuste all ei ole PS-ses mõeldud dekreete, mis selle tõttu ei vaja oma jõustumiseks kaasallkirja (118).

Vastuväitena on toodud siin asjaolu, et PS-se § 61 ei käi üksnes sarnaste aktide kohta, mis väljatakse kooskõlas seadustega, vaid ka seadusi muutvate aktide kohta, sest dekreet võib olla samuti seadusevastane, nimelt nende seaduste vastane, mis nõuavad <sup>m)</sup> dekreetide üldamist, muidugi võib ta olla ka põhiseaduse vastane. Seega on ka dekreetide suhtes nõutav, et kaasallkirja andja kontrolliks nende kooskõla põhiseadusega ja ka nende seaduspärasut. (119).

---

118. Selle ainsa eitava vaate dekreedile vajaliku kaasallkirja suhtes on avaldanud G r i m m, op.cit., lk. 340.

119. Vt. M e d e r, op.cit., lk. 69.

Üldiselt ollakse arvamisel, et ka dekreet vajab oma jõustumiseks kaasallkirja, mille kasuks tuuakse mitme-suguseid väiteid - nii seda, et PS-ses pole otseselt öeldud, et dekreet on vaba kaasallkirja nõudest, nagu teised erandid sellest (120), samuti seda, et et on vaja samasugust otsust dekreeedi väljamiseks, kui selleks, et anda seadustega kooskõlas määrusi, esitada Riigikogule seaduseelnõusi, lahendada armuandmisepalveid jne. (121).

Dekreeedi jõustumiseks on vajalik, et dekreet omandaks seadusjõu. Selle saavutab ta kahtlemata alles väljakuulutamise (122). Enne dekreeedi väljakuulutamist ei saa seda olla, sest enne seda on meil seaduseelnõu, millel puudub vastavõigusjõud. Dekreedid avaldatakse samuti Riigi Teatajas, sest ka dekreeedi suhtes kehtib nõue, et ta oleks üldiselt tuntud, kuid absoluutset nõuet selleks pole.

---

120. Vt. M e d e r, op.cit., lk. 69.

121. Vt. K a r l s o n, op.cit., lk. 360 j.

122. PS § 60 p.12. - Väljakuulutamise all tuleb mõista seaduste/publitseerimist ehk üldamist, mis seisab seaduse sisu teatavaks tegemises neile, kellesse see puutub - vt. K l i i m a n n, ~~xxxix~~ Ülemineku-aeg, ~~ix~~ sub nota 3. - Vt. ka K e l s e n, op.cit., lk.254 j. ja 339.

Ex lib. univ. Tart.

10. Muutmine ja tühistamine.

Lõpetades Riigivanema dekreedidõiguse käsitlese, tuleb tähendada, et dekreedidõigus on ikka erakorraline - kuna ta on väljatav hädaolundis, mida iseloomustab edasilükkamatu riiklik vajadus. Seepärast on ta ette nähtud ka ajutisena, sest PS-se on avaldatud kindel seisukoht dekreedid ajalise kehtivuse suhtes - dekreet on kehtiv tema äramuutmiseni Riigivanema või Riigikogu poolt. Normaalses riiklikus olukorras peab seadusandlus niivõrd hästi töötama, et ei tekiks mingit vajadust dekreedidandluse järele.

Dekreedi seadusega võrdsest jõust tuletub ka võimalus dekreete muuta hilisemate seadustega, sest dekreedid jõud ei saa olla tugevam seaduse jõust. Dekreedid muutmine seadusega on võimalik nii expressis verbis väljendatud muutmisega, kui ka põhimõttel lex posterior derogat legi priori (123). Esimesel juhul kannab dekreeti muutev seadus tavaliselt "muutmise seaduse" nime, milles üeldakse missugune dekreet mis ajast oma jõu kaotab, või kui muutmisele tulevad üksikud dekreedid osad, siis loendatakse tühistatavad normid ja uuteg seadendamisele tulevad. Teisel juhul ei ole dekreedid muutmist muutvas seaduses otseselt ette nähtud. Siin toimub muutmise sel teel, et varajasema dekreedid ja hilisema seaduse normide konfliktid korral rakendatakse hilisema seaduse norme, kusjuures vastolulised dekreedid normid loetakse kehtetuks, vastolu avalduvas ulatuses. Sama on üeldav ka hilisema dekreedid kohta - ka hilisem dekreet

---

123. Vrd. M e d e r, op.cit., lk. 74 jj. ja C s e k e y, op.cit., lk. 422.

võib muuta varajasemaid dekreete, sest tema on sama seadusjõuga.

Mõlemil viisil kaotab kas kogu dekreeedi normiõigust või ainult osa sellest oma kehtivuse, seda nii hilisema dekreeedi kui ka hilisema seaduse tõttu. Kuid siin tuleb seda tähele panna, et nimetatud juhud on seadusandluses täiesti tavalised ja tuletuvad dekreeedi seadusjõulisusest. Samuti alluvad sarnased dekreeedi muutmisseadused Riigivanema kontrollile, kes võib kasutada keeluõigust nende suhtes. Mõeldav on, et sarnasel juhul kui PS-ses poleks ette nähtud teisi dekreeedi kehtejõu kaotamise võimalusi, osutuks see Riigikogule võimatuks, sest Riigivanem võib alati kasutada oma keeluõigust.

Sarnase olukorra vältimiseks on PS ette näinud ka teisi võimalusi dekreeedi kehtejõu tühistamiseks. PS-se § 60 p.12 järgi on dekreet kehtiv selle äramuutmiseni Riigivanema või Riigikogu poolt, mille all ei tule mõelda seadusandluses tarvitusel olevat tavalist seadusjõuliste aktide muutmist "contrarius actus" läbi, vaid dekreetide tühistamist Riigivanema või Riigikogu tavalise otsuse läbi. Selle küsimuse otsustamine oleneb PS-se § 60 p.12 tarvitatud sõna "äramuutmine" tähendusest - kas selle all tuleb mõista tavalist muutmist või erakorralist muutmist otsustega. Riigivanema ja Riigikogu otsustega muutmise poolt tuuakse järgmisi põhjendusi: dekreeedi muutmine samalaadilise aktiga on täiesti tavaline, seepärast peaks "äramuutmine" tähendama erakordset muutmist otsustega. Samuti pole öeldud "äramuutmine seaduse või dekreeedi poolt" vaid "äramuutmine Riigivanema ja Riigikogu poolt". Esimene neist suhtub teise kui liigimõiste kogumõistesse, seepärast peaks olema võimalik dekreetide "äramuutmine" ka teiste Riigivanema ja Riigikogu aktidega ja mitte ainult seaduste ja dekreetidega (124).

---

124. Toodud põhjendusi esitab M e d e r, op.cit., lk. 77 jj. - kuid samal arvamusel on K l i i m a n n, op.cit., lk. 404. - C s e k e y, op.cit., lk. 422.

Selgitasime eespool PS-se § 60 p.12 tarvitatud sõnade "äramuutmise" ja "muuta" tähendust, leides et "äramuutmise" tähendab täielikku tühistamist ja "muuta" tavalist ~~expressis~~ verbis ja vaikivat muutmist, kusjuures tühistamine on seadusandlusele midagi erakordset (125). Kui äramuutmise all ei võiks mõelda dekreeedi ~~dekreeedi~~ tühistamist otsustega, siis tuleks mõelda "Riigikogu poolt äramuutmise" all üksnes muutmist Riigikogu seadustega. Sarnasel juhul osutuks dekreet tugevamaks tavalisest seadusest, sest teda pole võimalik muuta aktiivkodanikkonna seadusega, kuna PS lubaks muuta vaid Riigikogu seadustega.

Sel põhjusel tuleb asuda seisukohale, et PS mõtleb dekreeedi äramuutmise all dekreeedi tühistamist Riigivanema või Riigikogu otsusega. Nii oleks võimaldatud ka normaalsele seadusandjale kontroll Riigivanema dekreeediõiguse teostamise üle, leidmata takistust Riigivanema keeluõigusest, sest riigivanema keeluõigusele alluvad ainult seadused (126). Samuti võib ka Riigivanem, kui ta on ebaõigelt otsutanud dekreeedi väljamine üle, seda teha tavalise otsusega.

Veel on üks võimalus dekreeedi kehtejõu kaotamiseks, nimelt kui Riigikogu võtab vastu seadusena juba dekreedina kehtestatud seaduseelnõu. Pole ju mõeldav, ~~et~~ Riigikogu tahaks kõiki Riigivanema dekreete tühistada, osa neist on vastuvõetavad ka temale. Sarnasel juhul tühistub loomulikult dekreet põhimõtte *lex posterior derogat legi priori* tõttu ja kehtima jääks üksnes normaalne seadusandlik vahend - ~~seadus~~.

---

125. Vt. supra lk. 44 j.

126. PS § 53. - Vrd. K l i i m a n n, op.cit., lk. 404.

O s u n d a t u d t e o s e d.

1. B r a u n i a s, Staatskrise und Staatsreform in Frankreich,  
i. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1936, 23.
2. C a p i t a n t, La crise et la reforme du Parlementarisme en France,  
i. ibid.
3. C s k e y, Ungarns Staatsrecht nach dem Weltkrieg,  
i. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1926, 14.
4. C s e k e y, Põhikorra muutmine Eestis, i. Õigus, 1934, 8.
5. C s e k e y, Die Verfassungsentwicklung Estlands 1929 - 1934,  
i. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1935, 22.
6. C y b i c h o w s k i, Die Entwicklung des polnischen Staatsrechts,  
in den Jahren 1921 - 1934, i. ibid.
7. D e v a u x, Le regime des decrets, Paris, 1927
8. D u t z c a k, Die rechtliche Bedeutung der Dekretgesetzte Rumäniens,  
Cernauti, 1922.
9. G r i m m, Eesti vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu,  
i. Õigus, 1933, 7.
10. G ü r k e, Die Verfassung Österreichs,  
i. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1935, 22.
11. J e l l i n e k, G., Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1922.
12. J e l l i n e k, W., Grenzen der Verfassungsgesetzgebung, Berlin, 1931.
13. K a r l s o n, Arvustavaid märkmeid D. Grimmi artiklile, i. Õigus, 1933, 8.
14. K l i i m a n n, Administratiivakti teooria, Tartu, 1932. - (Teooria)
15. K l i i m a n n, Vetoõigus, Tartu, 1934.
16. K l i i m a n n, Riigivanema asendus, Tartu, 1932.
17. K l i i m a n n, Eesti iseseisvuse areng, Tartu, 1935.
18. K l i i m a n n, Ülemineku konstitutsionaalseid akte, i. Õigus, 1933, 9.
19. K e l s e n, Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1925.
20. ~~K~~ K ö r n e r, Beiträge zur Staatsaktlehre,  
i. Zeitschrift für öffentliches Rechts, 1936, 16.
21. M e d e r, Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland, Tartu, 1936.

22. M o r e a u, Le reglement administratif, Paris, 1902.
23. M ä g i, Valimisõiguslikke põhiprintsiipe ja nende rakendamine Eestis de lege ferenda ja de lege lata, Tartu, 1936.
24. M ä g i, Rahvas riigivõimu kandjana ja riigivõimu teostajana, i. Õigus, 1936, 8. (Rahvas)
25. N õ g e s, Ettepanekuid põhiseaduse muutmiseks, Tartu, 1932.
26. P a l v a d r e, Autoritaarne rahvariik ja Eesti uus põhiseadus, i. Õigus, 1933, lo.
27. P o e t s c h - H e f f t e r, Vom Deutschen Staatsleben, i. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1935, 22.
28. P i i p, Rahvusvaheline õigus, Tartu, 1936.
29. R o s s, Theorie der Rechtsquellen, Leipzig und Wien, 1929.
30. S c h m i t t, Verfassungslehre, München und Leipzig, 1928.
31. S c h m i t t, Vergleichender Überblick über die neueste Entwicklung des Problems der Gesetzgeberischen Ermächtigungen, i. Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, 1936, 6.