

**EAÕS**

A-50463



# **AASTARAAMAT**

# **1991      1992**

A-50463

TARTU ÜLIKOOI

EESTI AKADEEMILINE  
ÕIGUSTEADUSE SELTS  
1991-1992. AASTAL

AASTARAAMAT

5  
LUGEMIS-  
KIRJUTAMISE  
KESKUS

TARTU 1995

1991/1992

009 PLS

Toimetaja: Maili Lokk

ESTI AKADEMIILINE  
ÕIGUSTEADUSE SELTS  
1991-1992. AASTAL

AASTARAAMAT

2  
TARTU ÜLIKOOLI  
RAAMATUKOGU  
213900

© EAÕS, 1995

Tartu Ülikooli Kirjastuse trükikoda  
Tiigi 78, EE 2400 Tartu  
Tellimus nr. 36.

## SAATEKS

Enam kui 2,5 aastase vaheaja järel ilmub avalikkuse ette EAÕS-i aastaraamat 1991–1992, et anda lühiülevaade Seltsi tegevusest kuni 1992 aasta detsembrikuuni. Aastaraamat sisaldab ka Eesti õigusteadlaste päeva ettekandeid ning EAÕS-i liikmete uurimistöid.

Aastaraamatu materjalid olid koos juba 1993 aasta jaanuaris, kuid EAÕS-i poolse toimetaja vastutustundetuse tõttu ei leidnud nad vajalikku vormistamist. Ta tagastas materjalid EAÕS-i juhatusesele alles 1994 aasta juunis.

Eelõeldu tõttu toimus toimetaja vahetamine ja seega on viibinud ka järgneva aastaraamatu ettevalmistamine ja väljaandmine.

EAÕS-i juhatus loodab, et mahajäämus aastaraamatute väljaandmisel suudetakse likvideerida käesoleva aasta lõpuks ning uuesti üle minna aastaraamatu iga-aastasele väljaandmisele.

Juuli 1994

EAÕS-i juhatus

**ÜLEVAADE EAÕS-i TEGEVUSEST  
1991. a. NOVEMBRIKUU  
ÜLDKOOSOLEKUST KUNI 1992. a.  
DETSEMBRIKUU ÜLDKOOSOLEKUNI  
(EAÕS-i esimehe prof. H. Siiguri aruandest)**

**Liikmeskond**

Seltsi liikmeid oli üldkoosoleku ajal (1992. a. dets.) ligikaudu 150. Vähenenud on üliõpilasliikmete arv. Välisliikmeid on 4: prof. H. I. Uibopuu, prof. D. A. Loeber, dr. jur. A. Taska ja prof. R. Taagepera.

**Juhatus tegevusest**

Juhatus on pidanud 9 koosolekut. Nendel arutati seltsi tööküsimusi ja kavandati üritusi. Keskkel kohal olid kirjastusküsimused, eriti Tartu Ülikoolis aastatel 1919–1940 töötanud õigusteadlaste tööde taasväljaandmine, eesti juristide tööde bibliograafia koostamine ning XVI Eesti õigusteadlaste päeva ettevalmistamine.

Seltsi töö parema korraldamise huvides koopteeriti liikmeteks dots. K. Merusk ja üliõpilane T. Leisman. Seoses laekuri L. Lille hukkamisega pandi laekuri ülesanded S. Mustale.

Seltsi juhatus toetas õigusteaduskonna ettepanekut seltsi välisliikme prof. D. A. Loeberi valimiseks TÜ audktoriks.

Seltsi juhatus pöördus Tartu Linnavalitsuse poole taotlusega prof. dr. Leo Leesmenti lastele maja tagastamiseks.

Juhatus korraldamisel toimus Tartus 4. detsembril 1993. a. XVI Eesti õigusteadlaste päev, millest osavõtt kujunes arvukaks. Osa võtsid ka justiitsminister K. Kama ja riigisekretär Ü. Kaevats.

**Ettekandekoosolekud, arutlused**

Aruandeperioodil toimus 5 arutluskoosolekut, millel arutati:

1. EV Põhiseaduse eelnõu õigusteadlaste ringis (L. Saarnits, L. Lill)

2. EV Põhiseaduse avalik arutelu (L. Saarnits, A. Leps)

3. Prokuratuuri osa ja ülesanded Eesti Vabariigis (J. Sootak, L. Urge)
4. Eesti Vabariigi valimisseadus (H. Kärtner)
5. EV pankrotiseadus (P. Varul)

### **Kontaktid teiste organisatsioonidega**

Seltsil on kujunenud sidemed Eesti Juristide Liiduga. Ühiselt on arutatud juriidilise kirjanduse, Eesti Seadustiku ja ajakirja "Eesti Jurist" väljaandmist. EAÕS-i liikmed on esinenud EJL korraldatud seminaridel, on vastastikku abistatud väljaannete realiseerimisel.

Aktiivselt on seltsi liikmed osa võtnud seadusloomest nii seaduseelnõude koostajatena kui ka ekspertidena. Arvamusi on antud nii Eesti Vabariigi Põhiseaduse eelnõu, mitmete seaduste kui ka Vabariigi Valitsuse määruste kohta.

Seltsi tegevust toetasid Politseiamet 1000 krooniga ja Tallinna advokaadibüroo "Heta" 2000 krooniga.

Seltsi välissidemed kujunesid tagasihoidlikeks eelkõige majandusraskuste tõttu. Kuid üksikute liikmete tasemel oli seltsil sidemeid Glasgow ülikooliga ja mitmete ülikoolidega Soomes, Saksamaal, Austrias ja Kreekas.

Selts on oma esindajate kaudu osa võtnud ka mitmesuguste komisjonide ja konsultatiivnõukogude tööst.

### **Kirjastustegevus**

Aruandeperioodil ilmus:

1. Eesti Vabariigi Tsiviilseadustiku eelnõu 12.03.1940. a. redaktsioonis ajaloodoktor A. Traadi järelsõnaga. Raamatu maht 272 lk. 500 eks. (toimetaja dots. L. Saarnits)
2. EAÕS-i aastaraamat 1990–1991, 48 lk., 350 eks. (toimetaja U. Lõhmus)
3. XVI Eesti õigusteadlaste päeva teesid. Paljundus 17 lk. 150 eks.

### **Sektsioonid, Tallinna osakond**

Sektsioonid ja Tallinna osakond aruandeperioodil iseseisvaid üritusi ei korraldanud.

# EESTI AKADEEMILISE ÕIGUSTEADUSE SELTSI AASTAKOOSOLEKU OTSUS

Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi aastakoosolek, ära kuulanud seltsi esimehe aruande ja sõnavõttud

otsustas:

1. Võtta seltsi esimehe aruanne teadmiseks.
2. Viia seltsi finants-majandusliku olukorra revideerimine läbi seisuga 01.01.1993 ja avaldada seltsi esimesel koosolekul.
3. Määrata sisseastumismaksu suuruseks:
  - üliõpilastele 1 kroon;
  - teistele seltsi liikmeskonda astujaile 5 krooni.
4. Määrata liikmemaksu suuruseks:
  - I–II kursuse üliõpilastele ja mittetöötavatele pensionäridele 1 kroon;
  - teistele üliõpilastele 5 krooni;
  - teistele liikmetele 25 krooni.
5. Volitada seltsi juhatust pidama läbirääkimisi “Eesti Juristi” ühiseks väljaandmiseks Eesti Juristide Liiduga.
6. Seltsi juhatusel kujundada seisukoht suhtumises Balti Juristide Büroosse ja otsida võimalusi koostööks.
7. Juhtida juhatuse tähelepanu sellele, et ta tõsisemalt tegeleks organisatsioonilise tööga ja koostaks tegevusplaani uueks tegevusaastaks.
8. Osutada vajadusele teha tõhusamat koostööd välisorganisatsioonidega.

Tartus, 4. detsembril 1992

## XVI EESTI ÕIGUSTEADLASTE PÄEV

4. detsembril 1992. a. toimus Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi korraldusel Tartus ülikooli aulas XVI Eesti õigusteadlaste päev algusega kell 12.00.

Päevakorras:

1. Õigusteadlaste päeva avamine.
2. Ettekanded teemal "Õigusloome probleeme Eesti Vabariigis"
  - 2.1. Õigusloome protseduuri küsimusi — prof. I. Rebane
  - 2.2. Õigusloome protseduuri küsimusi tsiviilõiguses — prof. P. Varul
  - 2.3. Õigusloome protseduuri küsimusi tööõiguses — prof. I. Orgo, prof. H. Siigur
  - 2.4. Õiguskantsleri ülesannetest seadusloome koordineerimisel — dr. H. Schneider
  - 2.5. Haldusmenetluse probleeme — dots. K. Merusk
  - 2.6. Kohaliku omavalitsuse organite õigusloome probleeme — lektor M. Saunanen.
3. Läbirääkimised.
4. Resolutsiooni läbiarutamine ja vastuvõtmine.
5. Järgmise õigusteadlaste päeva aja ja koha määramine ja õigusteadlaste päeva lõpetamine.

## XVI EESTI ÕIGUSTEADLASTE PÄEV TARTUS

Prof. H. Siigur: Lugupeetud 16. õigusteadlaste päevast osavõtjad. Enne kui me läheme oma päeva läbiviimise juurde oleks meil vaja lahendada mõned päeva läbiviimisega seotud organisatsioonilised küsimused. Ma palun teha ettepanekud tänase päeva juhatuse suhtes ja resolutsiooniprojekti väljatöötamiseks vastava redaktsioonikomisjonini moodustamiseks. Palun ettepanekud. Kes võiksid juhatada. Palun.

Juhatusse pakuti prof. H. Siigur, dr. A. Leps ja dots. U. Lõhmus.

Hääletamise viis läbi dekaan Peep Pruks: Kes on selle poolt, et valida koosolekut juhatama prof. H. Siigur, dr. A. Leps ja dots. U. Lõhmus. Palun käega märku anda. Tänan.

Ettepanek võeti vastu.

Prof. H. Siigur: Järgmisena palun ettepanekut redaktsiooni-komisjoni kohta. Nii arvuliselt kui ka nimeliselt.

Dots. U. Lõhmus: Juhatus teeb ettepaneku valida redaktsiooni-toimkonda prof. I. Rebane, dots. K. Merusk ja dots. J. Kaljuvee.

Prof. H. Siigur: Kas on teistsuguseid ettepanekuid? Kui ei ole, panen hääletamisele. Kes on selle poolt, et valida sellises koosseisus redaktsioonikomisjon? Tänan.

Ettepanek võeti vastu ühehäälselt.

Prof. H. Siigur: Palun asuda redaktsioonikomisjonil oma ülesannete täitmisele. Päevakord on kõikidele välja saadetud. Kas on ettepanekuid päevakorra täiendamiseks või muutmiseks? Ei ole praegu. Tänan. Järgnevalt annan sõna avamiseks Tartu Ülikooli rektorile prof. Jüri Kärnerile.

Prof. J. Kärner: Väga austatud härra justiitsminister, väga austatud härra riigisekretär, lugupeetud EAÕS-i esimees, head kolleegid. Mul on tõesti heameel tervitada teid, 16. õigusteadlaste päevast osavõtjaid Tartu Ülikooli 360.-ndal aastal, emakeelse Alma Materi 75.-ndal aastal.

Eesti riigis on momendil raske leida juristide kõrval teist elukutset, kel oleks nii suur töökoorem ja vastutus. Ma olen alati olnud seda meelt, et ühiskonna hädasid ei ole võimalik ravida üksnes ülikooli haridusega ja tipp-asjatundjatega. Seda on kujukalt näidanud Aafrika mandri kogemus, kus paljusid asju tuleks heaks teha algharidusega ja alles siis vaadata kõrgema hariduse poole. Kuid olen kindlalt seda meelt, et Eesti riigi arenemise kiirus oleneb väga palju just meie juristidest, sellest, kuivõrd palju on meie juristidel oskust ja kui palju töökust, et meil tõeline seadusriik üles seada. Üle võtta, kopeerida ei ole võimalik, kõik tuleb oma kätega teha. Tartu Ülikoolil on tõesti heameel, et 16. Eesti õigusteadlaste päev just nimelt siin, ülikooli seinte vahel on. Me oleme võtnud endale joone ümber häälestuda passiivsest rollist aktiivsele, rohkem olla avatud ühiskonnale, rohkem teenida ühiskonda. Sellise päeva korraldamine ülikoolis on üheks selliseks sammuks, üheks konkreetseks sammuks, kuidas teenida Eesti ühiskonda just nüüd. Kuid sellesama ühiskonnateenimise eesmärgi kõrval on väga tähtis teine pool — kuidas ühiskond ise ülikoolisse suhtub. Kuidas ise ülikoolile vastu tuleb, sest ei ole võimalik üleöö kõike teisiti teha ja paljalt näpuga näitamisega ei paranda olukorda. Muidugi on kindlasti ka õigusteaduskonnas selliseid kohti, kus ei ole kõik rahvusvahelisel tasemel. On selliseid alasid, mis lausa puuduvad õpetuses ja ei ole võimalik seda

täna õpetada. Selleks on võetudki õigusteaduskond üheks prioriteediks, kust suuname mujale õppima. Kasvatada mujal juriste neil aladel, mis meil puuduvad. Selliste noorte suunamine välja õppima on väga raske, eriti nüüd, kus pidevalt meie rahalised ressursid kokku kuivavad. Muret tekitab veel teinegi pool: nimelt meie õppejõudude enda elamistingimused, meie õppejõudude palk. Ükskõik kus mujal töötavad juristid saavad palka kui mitte kolm-neli, siis kindlasti kaks korda rohkem. Väga rakse on õigusteaduskonnal täita magistriõppe kohti, täita doktorantuuri. Lihtsalt sellise rahaga ei ole juristid nõus ennast edasi täiendama. Siin on tõesti olukord, kus vaatamata kõigile raskustele tuleb teha uued ettepanekud meie võimuorganitele ja valitsusele ja ma loodan, et tänastes mõttevahetustes täna, siin, kolleegid ennast ise ära ei unustaks. Ja sellised punktid ka resolutsioonis oma koha leiavad. Lõpetuseks tahaksin viidata millelegi hoopis rõõmsamale kui see, millest ma just rääkisin. Ja see on meie head kontaktid meie praeguse valitsuse ja Riigikoguga. Ma tuletan meelde meie õppejõududele esimese septembri avaaktust, kus sai välja öeldud muu hulgas ka järgmine mõte, see oli siis vahetult enne valimisi: veel olulisemaks kui seda, kui palju Tartu Ülikooli kasvandikke kandideerib presidendi ja Riigikogu liikme ametikohale tuleb lugeda seda, kui palju peavad tulevased riigi võimukandjad ja erakondlike surverühmade esindajad oma poliitilistes otsustes meeles, kus Tartu Ülikool asub ja mida meie *Universitas*'e süsteem vajab. Siin ei saa küll nuriseda. Meil on viimastel nädalatel olnud erakordselt hea koostöö meie valitsusega: Tartu Ülikooli on külastanud meie valitsuskabineti pooled liikmed ja järgmine nädal on peaminister peaaegu ülepäeviti Tartu Ülikoolis. Mitmed keerulised probleemid, ka õigusteadlaste ees saab lahendatud. Nende soovide ja mõtetega ma avan 16. õigusteadlaste päeva ja soovin teile head tööpäeva ja konstruktiivset mõttevahetust. Aitäh.

Prof. H. Siigur: Mul on meeldiv võimalus teile teatada, et peale riigisekretär härra Kaevatsi võtab meie tööst osa ka Eesti Vabariigi justiitsminister hr. Kama ja järgnevalt ma annan sõna härra Kamale.

Hr. K. Kama: Lugupeetud õigusteadlased, austatud daamid ja härrad, lubage mul anda edasi lühikene tervitus Vabariigi Valitsuse ja eraldi muidugi Justiitsministeeriumi poolt. Ja hästi lühidalt öelda ka mõni sõna, mida meie loodame siis praegu õigusteadlastelt ja erirõhuga siis Tartu juristidelt. Meie ees on praegu kaks suurt prioriteeti, need on siis õigusasutuste reform ja seadusloome, õigusloome selle sõna kõige laiemas tähenduses. Ja meie eesmärk on praegu see,

et senine praktika, kus õigusloomega on käitunud tuletõrjuna kui õigusteadlasena, kus suurem osa energiast on läinud tulekahju kustutamisele, aukude hädapärasele kinnilappimisele, et see asendus tõesti süsteempärase ja mõtestatud tegevusega. Me kõik teame kui raske on praegu Eestis olukord juristidega, juristide kaadriga. Selles mõttes oli mul heameel kuulda härra rektori käest, et ka Tartu Ülikoolis on õigusteaduskond loetud prioriteetseks teaduskonnaks ja uue Vabariigi Valitsuse ja Justiitsministeeriumi selge seisukoht on see, et nii õigusteaduste reformi alal kui õigusloome alal peaks suurenema Tartu roll ja oluliselt kasvama siis selle potentsiaali ärakasutamine meie riikluse ees seisvate ülesannete lahendamisel mis on olemas Tartus ja Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas. Ja ma loodan, et tänane õigusteadlaste päev on üks sammuke edasi nende probleemide lahendamisel, mille ees Eesti riik praegu seisab. Tänan.

Prof. H. Siigur: Nüüd me peame enne, kui läheme ettekannete juurde kindlaks määrama töö korra. Juhatuse poolt on pakutud välja järgmine töökord: ettekanneteks kuni pool tundi, sõnavõttudeks kuni pool tundi, repliigi korras mitte üle kahe minuti. Seejuures teeksime esimese vaheaja kahe tunni möödudes. Kas on teisi ettepanekuid? Ei ole. Panen hääletamisele.

Ettepanek võeti vastu ühehäälselt.

# ÕIGUSTLOOVATEST AKTIDEST EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE JÄRGI

## I. Rebane

1. Eesti Vabariigi Põhiseaduses (PS-is) on kasutusele võetud uus termin "õigustloov akt", mis asendab seni käibel olnud terminit "normatiivakt". Terminid on mõistagi mõnevõrra tinglikud, mistõttu segaduste vältimiseks tuleb nende mahus eelnevalt kokku leppida. Mis puutub terminisse "normatiivakt", siis mõeldi selle all akti, mis sisaldas juriidilisi üldnorme, s.t. akti, mis abstraktse hulga ühiseluliste suhete subjektide käitumist reguleerib, mainimata nende suhete õsalisi nimeliselt. Õigustloova akti all võiks mõelda akti, mis peale üldnormide võib sisaldada ka konkreetseid norme konkreetsete olustike reguleerimiseks konkreetsete subjektide vahel ja sätestab käitumisvariandi üksikjuhul. Õigustloovas aktis võivad aga üldnormid ka puududa.

2. PS-i järgi tuntakse meil järgmisi õigustloovaid akte: seadusi, seadlusi, määrusi, korraldusi ja käskkirju. Seega on PS tunduvalt lihtsustanud õigustloovate aktide süsteemi, sest varem tunti normatiivakte ka selliste nimetuste all nagu juhised, eeskirjad, ringkirjad, instruksioonid jmt.

Pärast uue PS-i jõustumist on olukord õigusloome alal küll paranenud, ent pole veel päris korras.

Ikka veel juhtub, et õigustloovaid akte avaldatakse "Riigi Teatajas" hilinemisega. Olgu siinkohal esitatud vaid paar näidet. 1. juunist 1992 kehtestati K.r.K uus redaktsioon, ilmus see aga "Riigi Teatajas" alles 29. mail. Veel halvem on, et õigustloovaid akte jõustatakse vastuvõtmise või allakirjutamise hetkest, jätmata üldse aega *vacatio legis*'eks. Seejuures aktis endas selle vastuvõtmise või allakirjutamise aega ei fikseerita. Või veel üks näide. Haldusõiguserikkumiste seadustik kehtestati 1. augustist 1992, "Riigi Teatajas" ilmus see aga 31. juulil 1992. Seadustik sisaldab 352 paragrahvi, peale selle veel rakendamise otsuse. "Rahva Hääles" avaldati seadustik veelgi hiljem, nimelt laupäeval, 1. augustil.

Halb on ka see, et eraldi aktidena kehtestatakse seaduste rakendamise otsused, mis tavaliselt teevad hulgaliselt erandeid seadusest, seda täpsustavad ja muudavad. Nii oli see isegi uue PS-iga.

Viimasel ajal on loobunud mahukate seadusandlike aktide niimetamisest koodeksiteks ja omaks võetud taas nimetus seadustik, nagu oli ka omal ajal. Selle nimetusega tuleb nõustuda.

2. Vastavalt PS-le on Vabariigi Presidendil õigus edasilükkamatute riiklike vajaduste korral, kui Riigikogu ei saa kokku tulla, anda seadusjõulisi seadlusi. Mis on edasilükkamatu riiklik vajadus, selle küsimuse otsustab President suvaliselt. Mida aga mõelda juhtumite all, kui Riigikogu ei saa kokku tulla, seda PS ei täpsusta. Siin on võimalikud mitmesugused tõlgendused. 1938. a. PS oli selles küsimuses hoopis selgem, sest täpsustas, et Riigikogu istungjärkude vaheajal võib President anda edasilükkamatu riikliku vajaduse korral seadusjõulisi dekreete. Jääb selgusetuks, kas juhtumite all, mil Riigikogu ei saa kokku tulla, mõeldakse eriolukorda, mille Vabariigi Valitsus välja kuulutab loodusõnnetuse või katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks (PS-i § 87 p. 8), või erakorralist või sõjaseisukorda, millest on juttu PS-i §-des 128 ja 129 (erakorralise ja sõjaseisukorra ajal ei valita Riigikogu, mille volitused on lõppenud), või on siin mõeldud ka Riigikogu suvepuhkuse aega?

Igal juhul tuleb legaliteedi printsiibi kehtimisel edasilükkamatu riikliku vajaduse all mõelda juhtumeid, mis nõuavad kiiret lahendamist, kusjuures normaalne seadusandlus peab jääma Riigikogu hooleks.

Meil on kahesuguseid seadusi. Ühed on nn. konstitutsioonilised seadused (PS-i § 104). Neid saab Riigikogu vastu võtta ainult Riigikogu koosseisu enamuséga. Seadlused neid kehtestada ei saa. Teised on nn. tavalised seadused.

PS-s on lahtiseks jäänud, missuguseid õigustloovaid akte võib Vabariigi President kehtestada riigikaitse kõrgeima juhina. Siin tulnuks Presidendile anda õigus õigustloovate aktide kehtestamiseks oma käskkirjadega.

3. Õigustloovate aktide eri liigiks on PS-i järgi Vabariigi Valitsuse määrused. Teatavasti on kolme liiki määrusi, määrused *intra legem*, *praeter legem* ja *contra legem*. Vabariigi Valitsus võib meil anda määrusi *intra legem*. PS-i §-s 37 p. 6 öeldakse nimelt, et Vabariigi Valitsus võib anda määrusi seaduse alusel ja seaduse täitmiseks.

Nende määruste andmiseks peab seaduses sisalduma sellekohane volitus- ehk delegatsiooninorm. See järeldus tuleneb ka PS-i § 86, mille kohaselt Vabariigi Valitsusele kuulub täitev riigivõim.

Kahjuks ei vasta meil Vabariigi Valitsuse määrused määrustele esitatavatele nõuetele. Üldjuhul ei näidata, missugune seadus on määruse andmise aluseks ja tegelikult lahendatakse neis pahatihti küsimusi, mis kuuluvad Riigikogu pädevusse. Sellised määrused ei konkretiseeri seadust ega ole antud nende täitmiseks, vaid tegelikult asendavad seadusi.

Peale määruste võib Vabariigi Valitsus anda ka korraldusi, kuigi sedagi üksnes seaduse alusel ja seaduse täitmiseks.

Ka korraldusi võib käsitada õigustloova aktina. Ent korraldus ei ole üldnorm, vaid sisaldab käitumisreegleid konkreetse juhu jaoks. Korraldusega lahendatakse ametisse nimetamise ja ametist vabastamise küsimusi. Loomulikult ei saa aga Vabariigi Valitsus teha suvaliselt korraldusi kodanikele. Tal on õigus teha korraldusi täidesaatva võimu teostamisel vahetult või ministeeriumide või muude kesk- või kohalike asutuste kaudu nende asutuste tegevuse suunamisel ja koordineerimisel.

Siinkohal tuleb tähelepanu juhtida väärale praktikale, mille juures Vabariigi Valitsuse määrusi hulganisti tunnistatakse kehtetuiks Vabariigi Valitsuse otsustega. Otsus on üksikakt ja üldakti, s.t. määruse tühistamine ei tohiks lubatud olla madalamajoolise, s.t. üksikaktiga.

Vastavalt PS-i §-le 94 on ka ministritel õigus anda määrusi ja sedagi seaduse alusel ja seaduste täitmiseks. Seega põhimõtteliselt ei erine ministrite määrusandlusõigus oma mahult Vabariigi Valitsuse määrusandlusõigusest, vaid on sellega võrdne. Ministritel on õigus anda ka käskkirju. Käskkirjad võivad olla õigustloovad aktid. Määrustest erinevad nad selle poolest, et on kohustuslikud ministeeriumi allüksustele ja ametiisikutele, kuna määrused on üldkohustuslikud õigustloovad aktid.

4. Ka kohalikel omavalitsustel on õigus anda õigustloovaid akte. Kuid sellest ei kõnelda kohalikele omavalitsustele pühendatud PS-i peatükis, vaid Õiguskantslerile pühendatud XII peatükis, mille § 139 kohaselt on Õiguskantsleril õigus teostada kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide Põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle järelevalvet. Missugused aga need kohalike omavalitsuste õigustloovad aktid on, see PS-ist ei selgu. Tegelikult võtavad määrusi vastu maa-, linna- ja vallavalitsused, kohalike omavalitsuste esindusorganid — volikogud — aga otsuseid, mis enamasti kujutavad endast õigustloovaid akte. Need küsimused vajavad edaspidi lahendamist "Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses".

# ÕIGUSLOOME PROTSEDUURI KÜSIMUSI TÖÖÕIGUSES

I. Orgo, H. Siigur

On tekkinud pakiline vajadus töötada välja uus kaasaja nõuetele vastav tööseadustik. Eesti NSV ajast pärit seadused ei toimi enam, sest olud on muutunud ning tööseadused peavad toetama kavandatud majandusreformi. Eesti Vabariigi tööseadusandluse arengukava koostati juba 1991. a., arutati läbi EV Justiitsministeeriumis ning selle alusel kinnitati ka valitsuse tasandil tööseaduste väljatöötamise ajakava, määrati kindlaks ametkonnad, kes ühe või teise tööseaduse eelnõu tellimise ja ettevalmistamise eest pidid vastutama.

Eesti Vabariigi tööseadusandluse arengukava üldpõhimõtete kohaselt pidasid autorid (I. Orgo, J. Põld, H. Siigur) vajalikuks laiendada tööõiguse kehtesfääri: laiendada tööleping kõigile isikuile, sealhulgas ka liikmelisuse alusel töötajatele, kes teevad tööd, alludes tööandja juhtimisele ja kontrollile, piirata riigi osa töösuhete reguleerimisel, suurendada töösuhete reguleerimist töötajate ja tööandjate vaheliste kokkulepetega ning välistada varem vohanud töösuhete ametkondlik reguleerimine.

Tööseadusandluse arengukava kohaselt peeti vajalikuks alustada EV tööseadusandluse uuendamist eraldi seaduste väljatöötamise ning vastuvõtmisega, et siis hiljem asuda tööseaduste kodifitseerimisega. See lähenemine oli tingitud praktilisest vajadusest, sest mõned töösuhete valdkonnad vajasid uudset reguleerimist väga kiiresti. Ühtse tööseadustiku eelnõu väljatöötamine on aga aeganõudev ülesanne.

Arengukavas nähti ette järgmiste seaduste väljatöötamine ja kehtestamine: töölepinguseadus, tööhõiveseadus, töö- ja puhkeaja seadus, puhkuste seadus, palgaseadus, distsiplinaarvastutuse seadus, töötajate materiaalse vastutuse seadus, töökaitseseadus, kollektiivlepingute seadus, individuaalsete töövaidluste lahendamise seadus, kollektiivsete töövaidluste lahendamise seadus ning mitmed seadused sotsiaalhoolduse valdkonnast. Arengukava heakskiitmise järel määras sel ajal tegutsenud EV Õigusloome Komitee eelnõude väljatöötamise eest vastutavaks erinevad ametkonnad ja asutused (EV Tööministeerium, EV Justiitsministeerium, EV Ametiühingute Keskliit jt.). Praeguseks on selgeks saanud, et see lahendus end täiel

määral ei õigustanud. Töösuhete erinevad aspektid (töölepingu sõlmimine, muutmine, lõpetamine, töö- ja puhkeaeg, palk, töödistsipliin, töötajate materiaalne vastutus, töökaitse jne.) on omavahel väga tihedas seoses. Sellest lähtudes on otstarbekam, et töösuhete õigusliku reguleerimise, vastavate aktide, eelnõude väljatöötamise eest vastutaks põhiliselt üks ametkond. Selleks ametkonnaks peaks olema Tööministeerium, pärast ministeeriumide ühendamist EV Sotsiaalministeerium, kes vastavalt põhimäärusele valmistab ette oma põhiülesannete täitmiseks vajalikke seaduse eelnõusid ning haldusaktide projekte. Sotsiaalministeeriumi ülesandeks peaks tulevikus olema ka tööseaduste eelnõude ja seaduste alusel vastuvõetavate EV Valitsuse määruste ning muude haldusaktide projektide ettevalmistamise koordineerimine, ettepanekute tegemine vastuoluliste õigusaktide muutmiseks ja tühistamiseks ning nende asendamiseks uutega, vajalike eelnõude tellimine ning esitamine EV Valitsusele.

Praeguseks on mitmed kavandatud tööseadused vastu võetud ja jõustunud, kusjuures nende seaduste eelnõude väljatöötamine on toimunud erinevate ametkondade initsiatiivil. See on põhjustanud omavahel mittehaakuvate eelnõude ettevalmistamise, olukorra, kus sageli üks ametkond ei tea, mis teine teeb. Eriti halb on olukord sotsiaalhoolduse valdkonnas. Uued seadused on reeglina lünklikud, seasmiste vastuoludega, vastuolus varem kehtestatud õigusaktidega. Palju on töö- ja sotsiaalhoolduse alal vastu võetud nn. raamseadusi, mis praktiliselt küsimusi ei lahenda, vaid tingimata vajavad EV Valitsuse määruste kehtestamist seaduse rakendamiseks. Tüüpiliseks näiteks sellest, kuidas seaduse eelnõu ei tohiks ette valmistada ja kehtestada, on EV Ravikindlustusseadus (RT 1991, nr. 25, art. 272). Pärast seaduse jõustumist selgus, et seda seadust rakendada ei saa, mistõttu selle rakendamine peatati osaliselt ning praeguseks on seadust juba muudetud. See seadus on ka normitehniliselt erakordselt ebakvaliteetne, täiuslikkusest kaugel on ka selle seaduse alusel vastuvõetud määrused.

Segaste, üldsõnaliste, vastuoluliste ja tehniliselt ebakorreksete õigusaktide vastuvõtmine on ühelt poolt tingitud suurest kiirustamisest, soovist seadusi vastu võtta pakettidena n.ö. jooksva linnil. Teiselt poolt on see tingitud ka levinud arusaamast, et igaljuhul tuleb seaduste tegemisega toime, õigusaridust pole selleks vajagi.

Nimetatud tendentsi jätkumisel kannatab töösuhete õiguslik reguleerimine tervikuna. Kehtestatakse õigusakte, mida pole võimalik

nende vastuolulisuse ja defektsuse tõttu rakendada. Seaduse tasemel reguleerimist vajavaid küsimusi reguleeritakse EV Valitsuse määrustega jne.

EV Sotsiaalministeerium peaks seisma hea selle eest, et kõik vajalikud eelnõud tellitaks pädevatelt asutustelt ja isikutelt või valmistataks ette ministeeriumi töötajate poolt. EV Sotsiaalministeerium peaks tagama, et võimu- ja valitsemisorganite poolt vastuvõetud muud aktid ei oleks vastuolus kehtivate tööõigusaktidega.

Koostatud eelnõud (seadused, määrused) vajavad asjatundlikku ekspertiisi enne nende esitamist EV Valitsusele ning EV Riigikogule. Asjaomaste ametkondade ja asutuste arvamustest eelnõude kohta ei piisa, sest need arvamused on sageli väga pealiskaudsed ega täida oma otstarvet. Varasem praktika, kus ekspertkomisjon tegutses nii EV Valitsuse kui ka EV Ülemnõukogu esimehe kantselei juures ei osutunud eriti efektiivseks. Valitsuse juures töötanud ekspertkomisjon oli sunnitud läbi vaatama eelnõusid erinevatelt aladelt, komisjoni koosseisu kuulunud isikud ei olnud spetsialiseerunud tööõigusele, nad ei suutnud anda sisuliselt arvestatavaid hinnanguid. Lõppkokkuvõttes muutus selle komisjoni töö formaalseks, arvamused pealiskaudseks. Ülemnõukogu esimehe kantselei juures moodustatud ekspertkomisjon koosnes küll kompetentsetest, tööõigust hästi tundvatest inimestest, kuid seda komisjoni püüdsid eelnõude koostajad ja vastavad ametkonnad vältida ning eelnõusid esitati otse EV Ülemnõukogule. Asjatundliku ekspertiisi vältimise soov on kahjuks omane ka praegu tegutsevale valitsusele ning teatud määral ka Riigikogu komisjonide tööstiilile.

Töösuhteid reguleerivate õigusaktide eelnõude ekspertkomisjon tuleks moodustada EV Justiitsministeeriumi juurde. See komisjon peab olema täiesti sõltumatu EV Sotsiaalministeeriumist ning teistest ametkondadest. Nimetatud komisjoni peaksid kuuluma teadlased ja praktikud, kes tegelevad vastavate küsimuste uurimise ning rakendamiseega. Komisjonis peaks olema kindlasti esindatud Riigikohus, Ametiühingute Keskliit, Tööinspeksioon. Komisjoni võiks kuuluda 5–7 alalist liiget. Erinevate eelnõude arutamisel võtaksid komisjoni tööst osa ametkondade esindajad, keda vastav eelnõu puudutab. Eelnõude autorid peavad arutelust samuti osa võtma. Erandjuhtudel võiksid eelnõusid koostada ka ekspertkomisjoni liikmed, kuid arutelul nad vaieldavate küsimuste otsustamisest osa ei võtaks.

Komisjoni liikmete töö ekspertkomisjonis tuleb tingimata tasustada.

Vastavalt EV Põhiseadusele on seaduste algatamise õigus igal Riigikogu saadikul ja saadikurühmal. Saadikud ja saadikurühmad tellivad või koostavad eelnõusid oma suva järgi, kuid ka nende eelnõudega peaks tutvuma EV Sotsiaalministeerium ning andma oma arvamuse. Need eelnõud peaksid läbima ka ühtse ekspertiisi ning alles seejärel võiks asuda nende läbiarutamisele ja vastu võtmisele.

Seaduseelnõud, mis käsitlevad tööõiguse põhiinstituute, tuleksid avaldada ajakirjanduses rahvale tutvumiseks ning alles pärast arvamuste ja ettepanekute laekumist, läbitöötamist ning paranduste sisseviimist võiksid need eelnõud olla esitatud läbivaatamiseks EV Valitsusele, kes otsustab eelnõu esitamise Riigikogule.

# ÕIGUSKANTSLER: TEMA KOHT RIIGIORGANITE SÜSTEEMIS

H. Schneider

Õiguskantsleri instituut on meil noor õigusinstituut, millele pani aluse 1938. aasta Põhiseadus. Nüüd, pärast 52 aastast sundvaheaega, asume uue Põhiseaduse alusel seda instituuti taaselustama ja rakendama. Kuid see ei tähenda minevikuliste õiguslahenduste mehaanilist ülekanmist tänapäeva. Aeg on teinud oma töö: muutunud on tingimused ning võimalused, aga ka arusaamad.

Igatahes praeguses segases ja paljuski seadusetus olukorras loodetakse õiguskantslerilt rohkem kui tema volitused lubavad ning talle osutatakse nüüd juba ette suuremat tähelepanu kui algusaastail. Seda kinnitab kas või seegi, et kui 1938. aasta põhiseadus pühendas õiguskantslerile ainult ühe paragrahvi (§ 47), siis nüüdses Põhiseaduses on neid juba 7, moodustades omaette peatüki. Kuid siin viitab juriidilise mõtte ummikseisule asjaolu, et samas proportsioonis pole kasvanud Põhiseaduse normatiivne sisu õiguskantsleri staatuse ja töökorralduse sätestamisel.

Veelgi enam — mitmed esmatähtsad küsimused on hoopis lahendamata jäänud. Kui 1938. aasta Põhiseadus määras täpselt kindlaks õiguskantsleri koha riigiorganite süsteemis, see on presidendi kui vabariigi kõrgeima haldusorgani juures, siis nüüd tuleb hakata seda analüütilisel teel välja selgitama. Ilma selleta hakkavad üksikud lahendused õiguskantsleri tegevuse edasisel korraldamisel siia-sinna vibreerima.

Alustada tuleks kõigepealt õiguskantsleri ülesannetest ja funktsioonidest. Põhiseaduse kohaselt teostab ta järelevalvet seadusandlike ning täidesaatva riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide Põhiseadusele ning seadustele vastavuse üle. Võrreldes 1938. aasta Põhiseadusega on siin kolm olulist erinevust. Esiteks see, et järelevalve piirdub üksnes õigustloovate aktidega ega hõlma üksiktoiminguid, teiseks see, et õiguskantsler võib järelevalvet teostada mitte kõigi avalik-õiguslike asutuste tegevuse üle, vaid see puudutab ainult õigusloomega tegelejaid, ning kolmandaks see, et järelevalve toimub ainult järelkontrolli vormis. Riigihoidja poolt 7. aprillil 1938. aastal antud õiguskantsleri tegevuse korraldamise seaduse kohaselt tegutses õiguskantsler eeskätt eelkontrolli vormis.

Temale saadeti selleks kõik Vabariigi Presidendi poolt dekreedina antavate seaduste, seadluste ja määruste kavad, Presidendi poolt teadmiseks võetavate eelnõude kavad, kaasallkirja vajavad Presidendi otsuste kavad ning ärakirjad ministrite ettepanekuist Vabariigi Valitsusele, samuti valitsuse ja riigikeskasutuste juhatajate määruste ning muude eeskirjade kavad. Ühtlasi saatis Riigikohus õiguskantslerile teadmiseks ärakirjad kõigist Riigikohtu otsustest.

Sellise eelkontrolli vormis toimuva järelevalve eeliseks on, et see võimaldab ennetada õigusrikkumisi, samal ajal kui järelkontroll on sülisti juba faktiliste puudustega ja asetleidvate õiguserikkumistega. Eelkontrollil on aga ühtlasi oma nõrk külg: talle heidetakse põhjendamatult ette sekkumist asjaomaste organite tegevusse. Ja teiselt poolt vähendab see kontrollitavate vastutust otsuste vastuvõtmisel. Seetõttu pole eelkontroll enam prestiižne ja sellest on real juhtudel loobutud. Põhiliselt samadel kaalutlustel on jäetud taastamata ka riigikontrolli ning õiguskantsleri eelkontrolli volitused.

Säärase taustsüsteemi puhul on ootamatuseks Vabariigi Presidendi suspensiivse vetoõiguse realiseerimise seostamine eelkontrolliga. Kehtiva Põhiseaduse § 107 kohaselt võib President jätta Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse välja kuulutamata ja saata selle koos motiveeritud otsusega neljateistkümnepäeva jooksul, arvates saamise päevast, Riigikogule uueks arutamiseks ning otsustamiseks. Kui Riigikogu võtab Vabariigi Presidendi poolt tagasisaadetud seaduse muutmata kujul uuesti vastu, kuulutab President seaduse välja või pöördub Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus Põhiseadusega vastuolus olevaks. Antud juhul on tegemist tüüpilise eelkontrolli vormis teostatava kohtuliku järelevalvega, sest seadus on küll Riigikogu poolt vastu võetud, kuid välja kuulutamata ja õigujõusse astumata. See erandlik eelkontrolli põhiseaduslik lahend seab Riigikohtu delikaatsesse olukorda: tal tuleb lahendada mitte seaduse rakendamise, vaid seaduse väljakuulutamise ning jõustumisega seotud intsitsentsiaalseid küsimusi ja taluma võimalikke süüdistusi sekkumises seadusandja tegevusse. Pealegi räägib see vastu võimude lahususe põhimõttele.

Kui järelevalve eelkontrolli vormis kujutab endast tänapäeval anakronismi ja sellest loobumine on põhjendatud, siis kuidas suhtuda sellesse, et õiguskantsleri tegevus piirdub vaid järelevalvega seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide Põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Siin tekib koheselt küsimus Põhiseaduses omaksvõetud termini "õigust-

loov akt" mõistelisest mahust. Kui lähtuda Põhiseaduse Assamblee istungite protokollidest, siis sisulist selgitust sealt ei leia, küll võib aga järeldada, et rahvalikkuse ning parema mõistetavuse huvides asendati lihtsalt termin "normatiivakt" terminiga "õigustloov akt".

Kuid see ei lahenda ikkagi tõstatatud küsimust, sest juriidiline tahe, mis omistatakse normiloojale, ei avaldu õigusteoreetikute levinud arusaamade kohaselt mitte selles, mida sooviti, taheti või mõeldi, vaid selles, mida öeldi ja sõnastati. Seaduseandja tahe — see on tema öeldis. Termin "õigustloov akt" on sõnaselgelt välja öeldud Põhiseaduse XII peatükis, kus sätestatakse õiguskantsleri järelevalvet teostav funktsioon. Seda funktsiooni saab ta järelkontrolli vormis täita vaid õigusreguleerimise üldmehhanismi silmas pidades, mille koostisosaks on nii üld- kui ka üksik- ehk konkreetsed normid. Seetõttu tuleb nõustuda prof. I. Rebase ettekandes esitatud seisukohaga, et õigustloova akti all tuleks mõista mitte üksnes üldnorme, vaid samuti konkreetseid norme sisaldavat akti, kusjuures õigustloovas aktis võivad üldnormid isegi puududa.

Siit järeldus: õiguskantsleri järelevalve alla kuuluvad kõik Põhiseaduses nimetatud õigusaktid: seadused, seadlused, määrused, korraldused, käskkirjad ja otsused, välja arvatud kohtu otsused. Tema järelevalve alt jäävad välja ka dokumenteerimata õigusliku tähtsusega toimingud. Nende täitmist jälgivad riiklikud ametid, inspeksioonid ja muud faktilise kontrolli organid. Kuid riiklik järelevalve ning kontroll õigustloovate aktide ja toimingute legaalsuse põhimõttest kinnipidamise üle ei välista asjaosaliste endi õigust pöörduda oma õiguste ning vabaduste rikkumise korral kohtusse. Põhiseaduse § 15 näeb ette, et igaüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mistahes asjasse puutuva seaduse, muu õigusakti või toiminguga Põhiseaduse vastaseks tunnistamist.

Varasemaga võrreldes on õiguskantsleri puhul uudne seegi, et ta teeb Riigikogule Põhiseaduse §-des 76, 85, 101, 138 ja 153 fikseeritud juhtudel ettepaneku Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolööri, Riigikohtu esimehe või Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks. See eeldab uurimistoimingute läbiviimist ning eelnevat materjali kogumist, et sellise ettepanekuga Riigikogu ette minna. Seoses sellega oleks vaja omistada õiguskantslerile õigus pöörduda vajaduse korral Vabariigi kesk- ja kohalike omavalitsusasutuste poole tööks tarvilike andmete saamiseks. Teiselt poolt tuleks Riigikogule jätta võimalike kahtluste tekkimise puhul võimalus kas moodustada ajutine parla-

mendikomisjon asja edasiseks uurimiseks või teha vastav ettepanek õiguskantslerile. Tähendab — sätestamist vajavad mitte üksnes õiguskantsleri õigused ning kohustused kriminaalvastutusele võtmise küsimuse tõstatamisel Riigikogus, vaid ka selle ettevalmistamise ja teostamise protseduur tervikuna.

Üldse võib täheldada, et oma funktsioonide täitmisel tugineb õiguskantsler rohkem autoriteedile kui riigivõimu volitustele. Põhiseadus ei näe isegi ette asjaomaste asutuste kohustust ega tähtaega, mil nad peaksid esitama õiguskantslerile oma õigustloovate aktide ära kirja. Õiguskantsleri tegevuse korraldamise seaduse eelnõu peab vajalikuks, et see toimuks 10 päeva jooksul pärast akti vastuvõtmist. Selline tähtaeg sobib küll muude õigustloovate aktide, mitte aga seaduste puhul, sest Vabariigi President võib jätta Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse välja kuulutamata ja saata selle koos motiveeritud otsusega 14 päeva jooksul Riigikogule uueks arutamiseks ning otsustamiseks. Ilmselt tuleks seda 10 päeva hakata arvestama seaduse avaldamisest, siis jõuaks õiguskantsler selle veel enne jõustumist läbi vaadata. Kui õigustloovate aktide ära kirjad ei laeku õigeaegselt, pöördub õiguskantsler vastava asutuse juhataja poole süüdlaste karistamiseks.

Küsitav on teinegi samas eelnõus väljapakutud lahendus. Seal nähakse ette, et seoses füüsiliste või juriidiliste isikute põhiseaduslike õiguste rikkumisega või kui see seab ohtu inimeste elu ja tervise või rikub Vabariigi rahvusvaheliste lepingutega tagatud garantiisid, peatab õiguskantsler sellise akti toime kuni kohtuotsuseni ning teeb Riigikohtule taotluse tunnistada see kehtetuks. Selline riigihaldusele omane talitusviis on vastuolus õiguskantsleri põhiseadusliku staatusega. Õigem oleks jätta see Riigikohtu otsustada, kas enne otsuse vastuvõtmist peatada õigustloova akti toime või mitte.

Põhiseaduse kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kelle nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul seitsmeks aastaks. Tema ametipost ja volituste kestus nõuavad spetsiifiliste, teiste riigiteenistujatega võrreldes kõrgemate kvalifikatsiooninõuete püstitamist õiguslaste teadmiste, nende rakenduskogemuste, keelteoskuse ning demokraatliku õiguskäsituse osas. Õiguskantslerit saab ametist tagandada üksnes kohtuotsusega. Ta on kohustatud kogu ametisoleku ajaks peatama oma erakondliku tegevuse ega tohi olla üheski muus ametis, kuuluda tulundusettevõtte juhatusse või nõukogusse, tegelda ettevõtlusega, olla saadik.

Õiguskantsler võib sõnaõigusega osa võtta Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitest. Kui ta leiab, et seadusliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloov akt on Põhiseaduse või seadusega vastuolus, teeb ta akti vastuvõtnud organile ettepaneku viia see 20 päeva jooksul Põhiseaduse või seadusega kooskõlla. Kui akt ei ole selle aja jooksul kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks. Selle põhiseadusliku lahenduse kõrval võiks asja kiirema lahendamise huvides kasutada ka sellist teed, kus akti vastuvõtnud organ pöörduks ise kohtu poole õiguskantsleri ettepaneku tõrjumiseks. Säärase ettepanekuga esines juba omaaegne õiguskantsler A. Palvadre, pidades seda koguni ainuõigeks lahenduseks.

Õiguskantsleril on talle pandud funktsioonide täitmiseks oma ametkond, mis kannab kantslele nimetust. Tal on selle juhtimisel samad õigused, mis on seadusega antud ministrile ministeeriumi juhtimiseks. Kuid selle erinevusega, et õiguskantsleri kantslele on depolitiseeritud asutus ja seal puudub ametkonna personalijuht kantsleri näol, mistõttu õiguskantsler nimetab ametisse ning vabastab ametist ka kõik kantslele töötajad, kusjuures nõunike kohta kehtivad kõik õiguskantsleri töösuhete ja ettevõtluses osalemise piirangud. Mõneti erinevaks kujuneb õiguskantsleri asendamise kord tema äraolekul. Kui ministri äraolekul asendab teda peaministri korraldusel mõni teine minister, siis õiguskantsleri puhul selline võimalus puudub. Sellepärast tuleks tema äraolekul panna asendusülesanne ühele nõunikest, kes saab sellise üldvõltuse Vabariigi Presidendilt õiguskantsleri ettepanekul.

On tekkinud küsimus, kui suur peaks olema õiguskantsleri kantslele koosseis. Omal ajal oli seal kokku 6 töötajat. Kuna nüüd hõlmab õiguskantsleri järelevalve ka kohaliku omavalitsuse õigustloovaid akte, siis peaks kantslele töötajate arv olema veidi suurem. Õiguskantsleril võiks olla õigus luua praktilise vajaduse korral ametikohti ka väljaspool Tallinna, näiteks Tartus, kus koolitatakse juriste.

Nagu esitatust selgub, pole õiguskantsleri koht riigiorganite süsteemis täpselt määratletud. Kindlalt võib väita vaid seda, et õiguskantsler ja tema kantslele kohtulikke funktsioone ei täida. Põhiseaduses sätestatud järelevalve teostamine on oma iseloomult haldusfunktsioon, Riigikogule ettepaneku tegemine parlamendi ning valitsuse liikmete, presidendi jt. kriminaalvastutusele võtmiseks aga mitte. See on uurija ja prokuröri funktsioon. Siin on ilmselt tunda

meie põhjanaabri Soome mõju, kus õiguskantsler esineb järelevalve teostaja, süüdistaja, parlamendi, presidendi ning valitsuse (Riiginõukogu) õigusnõuniku rollis, kuuludes seejuures valitsuse koosseisu.

Riigihaldusele omasel viisil on kujundatud ka õiguskantsleri kantselei organisatsioon ja suhetekorraldus. Seevastu õiguskantsleri reageeringus Põhiseaduse ning seadustega vastuolus olevate õigustloovate aktide puhul puuduvad riigihaldusele tüüpilised tunnused. Tõenäoliselt on antud juhul Põhiseaduse väljatöötamisel eeskujuna võetud esmakordselt Rootsis juba 1809. ja seejärel Soomes 1919. aastal ametisse nimetatud ning pärast Teist maailmasõda Euroopas, Ameerikas, Aasias ja mujal laialdaselt levinud parlamendi ombudsmani tegevusest, kes ise vahetult puuduste ning väärnõuetuste kõrvaldamisse ei sekku.

Küsimus ei seisne siin selles, et õiguskantsler vajaks nüüdisajal tingimata haldusvolitusi oma ülesannete täitmiseks, vaid selles, et meil kiputakse tihtipeale õiguskantslerit samastama parlamendi ombudsmaniga, mis pole õiguslikult korrektne. Neil on küll mitmeid ühiseid jooni, aga ka erinevaid tunnuseid. Üheks eripäraks on see, et kui õiguskantsler on üldreeglina oma tegevuses sõltumatu ametiisik, siis ombudsman on harilikult parlamentliku kontrolli organ, kes tegutseb tihtipeale parlamendiliikme volinikuna või vahendajana. Teiseks on erinev nende tegevusväli: õiguskantsler teostab järelevalvet eeskätt õigusaktide legaalsuse põhimõtte järgimise üle, seevastu ombudsman analüüsib neid ühtlasi vajalikkuse, õigluse, otstarbekohasuse, kõlbluse ja muudest aspektidest, vaatab läbi kodanike kaebusi ning avaldusi õiguserikkumiste ja halva juhtimistegevuse kohta. Suurbritannias, Poolas ning mitmetes teistes riikides võib täheldada ombudsmanide spetsialiseerumist tervishoiu, riigihalduse, kohaliku omavalitsuse ja riigikaitse küsimustele. Kolmandaks, kui õiguskantsleriks on harilikult kõrge kvalifikatsiooni ja kogemusega jurist, siis ombudsmanide ametikohal on sageli filoloogid, sotsioloogid, administraatorid, psühholoogid. Neljandaks, ombudsman pöördub väärnõuetuste puhul vahetute süüdlaste poole ettepanekute ja soovitusetega, õiguskantsler aga viib lõpuks asja instantsini, kes selle lahendab. Erinevusi on teisigi, sest iga riik on korraldanud neid suhteid omamoodi.

Ja kui nüüd lõpuks veel kord üle korrata, et õiguskantsleri nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul, kes võtab sõnaõigusega osa Riigikogu ja valitsuse istungitest, analüüsib seaduste muutmise, uute seaduste vastuvõtmise ning riigiasutuste

töö kohta talle tehtud ettepanekuid ja esitab vajaduse korral Riigikogule ettekande ning kord aastas temale ülevaate seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide kooskõlast Põhiseaduse ja seadusega, võib teha järelduse: 1938. aastal Vabariigi Presidendi juures moodustatud õiguskantsleri ametkonna kui valitsusasutuse tänane järglane on sisuliselt parlamendiasutus. Niisugune pööre vääriks esiletõstmist, kui see poleks Põhiseadusesse kodeeritud parlamendi ülimalikkuse printsiibi üheks avaldumisvormiks. See manitseb ettevaatlikkusele.

# HALDUSMENETLUSE PROBLEEME

## K. Merusk

Õiguspärase halduse tagamise probleemid on väga tihedalt seotud haldusmenetlusega, selle õigusliku reguleerimisega.

Haldusmenetluse all mõistetakse ajalises järgnevuses esinevate toimingute kogumit, mille eesmärgiks on teatud haldusasja lahendamise. Need toimingud, mille sooritamiseks administratsioon ongi loodud, on lõpmatult mitmekesised ja loendamatu arvukad. Neid on võimalik liigitada kahte suurde, põhiliselt erinevasse kategooriasse. Ühe nendest moodustavad administratsiooni normatiivtoimingud, teise normivabad toimingud. Normatiivtoimingute hulka kuuluvad kõik need administratsiooni toimingud, mille alusel muutub õiguslik olustik, tekivad, muutuvad või lõpevad õigussuhted. Normivabad toimingud ei loo üksik- ega üldnorme.

Vastavate haldustoimingute kategooriate järgi võime liigitada ka haldusmenetluse kahte suurde gruppi. Nendeks on esiteks menetlus normatiivtoimingute teostamisel ja teiseks menetlus normivabade toimingute sooritamisel. Järgnevalt käsitleme üksnes menetlust normatiivtoimingute teostamisel, sest see on kõige vahetumalt seotud isikute õiguste ja vabadustega. Niinimetatud normatiivmenetluses võib omakorda eristada järgmisi liike:

1. Menetlus individuaalses haldusasjas, mille tulemuseks on halduse üksikakt, mis loob üksiksuhteid ja üksiknorme konkreetsete olukordade lahendamisel. Selle sisuks on jsi-kute, nii füüsiliste kui juriidiliste subjektide õiguste ja vabaduste tagamine või kohustuste pealepanemine.
2. Halduse unilateraalsete üldaktide ettevalmistamise ja vastu võtmise menetlus. Selle sisuks on eelkõige administratsiooni määrusandlusõiguse realiseerimine.
3. Halduslepingu sõlmimise menetlus.
4. Asutamismenetlus, s.o. ettevõtete, ühistute, organisatsioonide asutamise menetlus (lubade menetlus ja registreerimismenetlus).
5. Muud õiguslikku tähendust omavate toimingute menetlus (mitmesuguseid juriidilisi fakte tõestavate tõendite ehk nn. tõestusaktide menetlus).
6. Immanentse halduskontrolli menetlus, see on kontroll, mida teostatakse halduse enda sees.

Esitatud loetelu ei ole muidugi ammendav.

Teatud spetsiifiliste haldusasjade lahendamise menetlusena võib nimetada:

1. Menetlust haldusõiguserikkumise asjades.
2. Menetlust avalike teenistujate distsiplinaarüleastumise asjades.
3. Avalike teenistujate ergutamise menetlust.
4. Menetlust sotsiaalhooldusajades jne.

Oluline tähtsus avaliku halduse õiguspärasuse tagamisel, eelkõige puudutab see normatiivseid haldustoiminguid, on haldusmenetluse õiguslikul reguleerimisel. See tähendab, et seadusega tuleb kehtestada haldusmenetluse eeskirjad. See nõue tuleneb ka meie Põhiseaduse §-st 3, mille järgi Eestis teostatakse riigivõimu üksnes Põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

Milline on siis selles osas meie praegune olukord? Taasiseseisvunud Eesti Vabariigile päranduseks jäänud nn. nõukogude õigussüsteemis oli haldusmenetlus õiguslikult väga piiratud ulatuses reguleeritud. Eriti puudutab see menetluse seaduste poolt reguleerimist. Paljudes valdkondades kas üldse puudusid haldusmenetluse eeskirjad või olid need lünklikud. Siin domineeris haldus-suva.

Osa õigusakte, mis muuseas kehtivad meil ka praegu, on moraalselt vananenud. Kurioosse näitena võib tuua alluvuse korras distsiplinaarvastutusele võtmise, mida reguleerib NSV Liidu KTK ja RKN 13. oktoobri 1929. a. määrus "NSV Liidu ja liiduvabariikide distsiplinaarseadusandluse alustest". Kaebemenetluse osas võib nimetada NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi 12. aprilli 1968. a. seadlust "Kodanike ettepanekute, avalduste ja kaebuste läbivaatamise korra kohta", kuhu 1980. a. viidi sisse täiendused ja muudatused. Selle alusel võttis Eesti NSV Ministrite Nõukogu vastu vastavasisulised määrused. Nimetatud seadlus on väga üldine, oluliste normitehniliste ja sisuliste puuetega. Neist kõige olulisem on see, et puuduvad menetluse õiguspärasuse tagatised. Ka praegu tuuakse ajakirjanduses ära küllalt palju selliseid fakte, kus riigi- või kohaliku omavalitsuse organid ei vaevu isikute pöördumistele üldse vastama.

Täiesti puudub vaidemenetluse õiguslik regulatsioon.

Nõukogude õigussüsteemis ei tunnustatud halduslepingut. Pärast peaaegu viiekümneaastast vaheaega seadustati haldusleping esmakordselt 10. novembri 1989. a. kohaliku omavalitsuse aluste

seaduses. Halduslepingu puhul on tegemist avalik-õigusliku tehinguga. Praeguse ni viib õiguspraktikas tuua vaid üksikuid näiteid halduslepingute sõlmimisest, laia levikut nad saanud ei ole, kuigi avaliku halduse demokratiseerimisprotsessis on halduslepingutel suur tähtsus. Üheks kõige olulisemaks takistavaks teguriks on siin vastavate menetlusreeglite puudumine. Vajalik on seadusega kindlaks määrata millistele nõuetele peab vastama haldusleping, selle sõlmimise kord, lepingulise reguleerimise tingimused ja kord jne.

Et vastavad seadused puuduvad, aga teatud menetluste osas on vaja tagada mingisugunegi kord, siis on püütud antud lünka täita valitsuse ja ministeeriumide määrustega. See puudutab eelkõige nn. asutamismenetlust. Samas on suurem osa neist millegipärast sõnastatud "ajutistena". Mõned näited. Ettevõtete registreerimist ja tegutsemislubade väljaandmist reguleerib valitsuse poolt 18. jaanuaril 1990 a. kinnitatud ajutine juhend. Osa selle õigusakti sätteid on väga üldisõnalised. Nii sätestatakse punktis 18 järgmist: "Tegutsemisloa andmise, peatamise ja tühistamisega seotud vaidlused lahendatakse seadusandlusega kehtestatud korras". Nimetatud ajutise juhendi puudulikkus on tekitanud tõsiseid probleeme. Näiteks kohalike omavalitsuste andmetel on saagenenud juhtumid, kus ettevõtted tegutsevad ilma tegutsemisloata. Selle põhjuseks on asjaolu, et arveldusarve avamiseks pangas on oluline registreerimistunnistus. Kui arveldusarve on avatud, saab ettevõtte alustada ka majandustegevust. Samal ajal ei fikseeri juhend täpselt, kes annab välja tegutsemisloa, kas ettevõtte asutamiskohajärgne või tegutsemiskohajärgne kohaliku omavalitsuse organ. See võimaldab aga üldse tegutsemisloa taotlemisest kõrvale hoiduda. Kohalike omavalitsuste maksuametitel ei ole aga võimalik kontrollida kõiki Vabariigi panku ja võrrelda arveldusarveid väljaantud tegutsemislubadega.

Käesoleval hetkel puuduvad igasugused protseduurinormid unilateraalsete halduse üldaktide, eelkõige valitsuse ja ministrite määruste ettevalmistamise ning vastuvõtmise osas. Sätestamist ei ole leidnud ka nende vormiline külg, vaieldavuse ja õigustühisuse alused jne.

Positiivse näitena nn. erimenetluse osas viib tuua Ülemnõukogu poolt 1992 aastal vastu võetud "Haldusõiguserikkumiste seadustikku", mis hakkas kehtima sama aasta 1. augustist. Antud õigusakt sisaldab ametiisikute poolt haldusõiguserikkumise asjade lahendamise eeskirju, mis vastavad rahvusvaheliselt tunnustatud etalonidele. Vahemärkusena tuleb öelda, et seadustik sisaldab kahte liiki

menetlust, üks on ametiisiku ja teine halduskohtuniku poolt teostatav menetlus. Üheks oluliseks erinevuseks võrreldes varemkehtinud "Eesti NSV administratiivõiguserikkumiste koodeksiga" on see, et seadustikus on tagatud toimiv isiku kaitsemehhanism. Näiteks on haldusvastutusele võetaval isikul õigus tutvuda asja materjalidega, anda selgitusi, esitada tõendeid ja avaldada taotlusi, kasutada advokaadi õigusabi alates protokollide koostamisest või kinnipidamisest, esineda emakeeles ja kasutada tõlgi teeneid, edasi kaevata asjas tehtud otsuse peale kohtusse. Seega on vandeadvokaadil õigus osaleda haldusõiguserikkumise menetluses asja algatamise hetkest, tutvuda asja kogu materjaliga, avaldada taotlusi jne. Haldusõiguserikkumise asja arutamine toimub üldjuhul vastutusele võetava isiku juuresolekul. Seadustik tagab haldusõiguserikkumise asja arutamise osaliste võrdõiguslikkuse jne.

Mis puudutab haldusmenetlust tervikuna, siis võib öelda et meil puudub süsteemne haldusmenetluse õiguslik regulatsioon. Eeskujuks selles osas ei ole mitte ainult arenenud Euroopa riigid, vaid ka Eestis kuni 1940. a. kehtinud õigusaktid. Näiteks reguleeris halduse üldmenetlust Riigivanema dekreediga 30. detsembril 1935. a. kehtestatud "Administratiivmenetluse seadus", mis jõustus 1. aprillil 1936. a. Antud seadus oli mahukas ning detailne, sisaldas 21 peatükki ja 115 paragrahvi. Siin oli ühendatud nii vaide- kui ka kaebemenetlus. Haldusasja algatamise initsiaatoriks võis olla:

- 1) haldusasutus *ex officio* (ametikoostuslikult)
- 2) asjaosaline, kelleks loeti seaduse järgi isikut, kes nõudis mõnda ametitoimingut või kellesse ametitoiming puutus.

Haldusmenetluses eristati viit faasi: eel-, tuvastus-, otsustus-, sooritus- ja teistmismenetlus. Menetluse reeglistik tagas haldusasja põhjaliku arutamise nn. materiaalse tõe tuvastamise printsiibi alusel ja põhjendatud otsuse vastuvõtmise, milleks oli korraldus kui primaarne eksekutiivakt, mis pidi lühidalt ja selgelt lahendama menetluses oleva küsimuse.

Lähtudes Põhiseaduse §-st 46 kus fikseeritakse, et igapähele on õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole ning et vastamise korra sätestab seadus, tuleks võrdlemisi kiiresti ette valmistada ja vastu võtta haldusmenetluse seadus.

Selle õigusakti eesmärgiks oleks:

- isikute õiguste tagamine; täpselt tuleks fikseerida isikute õigused ja kaitse haldusmenetluses;
- õiguslik unifitseerimine; tuleb koondada fragmentaarsed ja erinevatesse õigusaktidesse laiali pillatud eeskirjad (niipalju kui neid on ja niivõrd kuivõrd nad on kasutatavad) ühtsesse akti;
- legaalsuse tagamine; vajalik on asendada senini mõõtuandvad kirjutamata haldusmenetluse põhimõtted seaduslike eeskirjadega;
- halduse lihtsustamine, ratsionaliseerimine ja efektiivsuse tõstmine, s.t. ametiasutustele tuleb nende tegevuseks anda selge ja kohustuslik normistik.

Seaduseelnõu koostamisel on täiesti kasutatav kuni 1940. aastani Eestis kehtinud "Administratiivmenetluse seadus". Seega ühe osa haldusmenetluse seadusest *de lege ferenda* moodustaks nn. üldmenetlus, mis hõlmaks nii vaide- kui ka kaebemenetluse. Peale selle peaks seadus andma materiaalselt mõistetud haldusakti ehk halduse üksikakti legaaldefiniitsiooni, talle esitatavad nõuded, nii vormilised kui sisulised, näiteks motiveeringu vajalikkus, kui haldusakt piirab isiku subjektiivseid vabadusi, paneb talle peale kohustusi, keelab mingi toimingu sooritamise jne. Samuti vastuvõtmise protseduuri ja jõustumise.

Tulevases seaduses tuleks üks osa pühendada halduslepingule. Sätestamist vajaks halduslepingu mõiste, sellele esitatavad nõuded, sõlmimise protseduur, samuti lepingust tulenev vastutus, vaidluste lahendamise kord.

Õigusloomes stabiilsuse saavutamisel on võimalik seadusse lülitada ka selline haldusmenetluse liik nagu asutamismenetlus, mis hõlmaks menetlust ettevõtete, ühistute, organisatsioonide asutamise ja tegutsemislubade väljastamise ning registreerimisel.

Ideaalne oleks kui tulevane seadus korraldaks ka immanentse halduskontrolli ja tõestusaktide menetlust.

Antud õigusakt sätestaks avalik-õiguslike asutuste ja organisatsioonide haldustegevust, täpsemini öeldes selle tegevuse õiguslikult olulisi liike, ja sisaldaks nii protseduuri kui ka materiaalõiguse norme niivõrd kuivõrd nad on omavahel seotud.

Osa menetluse liike on otstarbekas sätestada eriseadustes. Näiteks avalike teenistujate ergutamismenetlus ja distsiplinaarvastu-

tusele võtmise menetlus võiks olla korraldatud avaliku teenistuse seaduses.

Oluliseks haldusmenetluse liigiks on halduse üldaktide (v.a. haldusleping) vastuvõtmine. Siia kuuluvad eelkõige valitsuse ja ministrite määruste projektide ettevalmistamine, kooskõlastamine, vastuvõtmine, samuti neile esiatavad nõuded, nii sisu kui vormi osas.

See normatiivne toiming on seotud halduse nn. immanentse menetlusega, s.o. omavahel kas koordineerimise või subordinatsiooni vahelkorras olevate haldusorganite suhetega.

Antud menetlust võib reguleerida seaduses, mis sätestaks tervikuna valitsemise korraldamist Eestis, alates valitsuse tegevusest ja lõpetades riiklike kohahaldusorganitega. Kuid seda on võimalik teha ka näiteks seaduses, mis korraldab õigustloovate üldaktide ettevalmistamist, vastuvõtmist, neile esitatavaid nõudeid jne.

Haldusmenetlust reguleerivate õigusaktide väljatöötamiseks on ilmselt otstarbekas luua Justiitsministeeriumi juurde komisjon või töögrupp, kelle ülesandeks on koordineerida vastavat tegevust ja tagada kooskõla menetluse eri liikide reeglistike vahel. Menetluse üksikute liikide eeskirjade väljatöötamiseks võib moodustada töögrupe. Kui see töö on plaanipärane, siis on võimalik suurem osa haldusmenetluse liikide reeglitest sätestada vastavates seadustikes, s.o. haldusmenetluse seadustikus.

# KOHALIKE OMAVALITSUSORGANITE ÕIGUSLOOME PROBLEEME

M. Saunanen

Meie õigusüsteem ei tunne munitsipaalõigust iseseisva õigusharuna. Kohaliku omavalitsuse õiguslikud probleemid kuuluvad haldusõiguse valdkonda. Kohalike omavalitsusorganite akte käsitleme haldusaktidena mõõndes samas nende teatavat eripära haldusaktide süsteemis.

Käesolevas artiklis peatun mõnedel kohaliku omavalitsuse õigusaktidega seonduvatel probleemidel ja mitte õigusloomel kui protsessil.

Nagu eespool märgitud, on kohalike omavalitsusorganite normatiivaktidel teatav eripära haldusaktide süsteemis. See eripära tuleneb kohalike omavalitsuste eneste spetsiifikaast. Kohalik omavalitsus (kui ta on tõepoolest **omavalitsus**) on rajatud territoriaalse autonoomia põhimõttele. Kohalikud kogukonnad on autonoomsed üksused (elanike assotsiatsioonid, territoriaalsed korporatsioonid, vahel ka territoriaalseteks sundühinguteks nimetatud). Kohalikku autonoomiat tunnustab riik reeglina Põhiseaduses.

Eesti Vabariigi praegune Põhiseadus annab kohalikele omavalitsustele õiguse kohaliku elu küsimuste iseseisvaks otsustamiseks ja korraldamiseks, mida tuleb käsitleda autonoomia põhimõtte tunnustamisena. Seda põhimõtet rõhutavad veelgi Põhiseaduse sätted iseseisva eelarve ja maksustamisõiguse kohta. Võime asuda seisukohale, et Eesti praegune Põhiseadus tunnustab erinevalt eelnevatest kohaliku omavalitsuse korralduse teoreetiliseks aluseks kogukondliku ehk ühiskondliku teooria.

On võimalik ka teine lähenemisviis, mille kohaselt kohalikku omavalitsust käsitatakse kui riigihalduse eri liiki, riigivõimu kohapealset esindust. Sellele nn. riiklikule teooriale baseerus kohaliku omavalitsuse korraldus Eestis enne 1940. aastat. Riiklikud struktuurid olid ka kohalikud nõukogud ja nende täitevorganid.

Nendest kahest erinevast lähenemisviisist tulenevalt on erinev ka kohaliku omavalitsuse aktide koht õigusaktide süsteemis.

Nagu üldiselt teada võib haldusaktid liigitada kahte suurde rühma: halduse üldaktid ja üksikaktid. Halduse üldakt loob abstraktsed suhted, sisaldab õigusnorme, üksikakt aga reguleerib individuaalseid ja konkreetseid õiguslikke vahekordi. Kohalike omavalitsusorganite

aktid võivad olla nii halduse üld- kui ka üksikaktid. Õigustloovad aktid on halduse üldaktid. Kohaliku omavalitsuse õigusloome all tulebki mõista eelkõige halduse üldaktide vastuvõtmist mainitud organite poolt. Eesti keeles on halduse üldakte nimetatud **määrusteks**. Seega kohaliku omavalitsuse õigusloome on määrusandlusõigus. Määrusandluse õigust loetakse kohaliku omavalitsuse üheks tähtsamaks tunnuseks.

Eesti praeguse Põhiseaduse järgi võivad kohalikud omavalitsused vastu võtta õigustloovaid akte. Põhiseaduse XIV peatükis, mis käsitleb kohalikkude omavalitsust seda *ekspressis verbis* mainitud ei ole. Küll on aga kohaliku omavalitsuse õigustloovatest aktidest juttu Põhiseaduse XII peatükis seoses õiguskantsleri poolt teostatava järelevalvega riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide Põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle.

Kohaliku omavalitsuse aluste seaduse järgi võtavad kohalikud organid vastu otsuseid, määrusi ja korraldusi. Eşindusorgan — volikogu võtab vastu otsuseid, täitevorganid määrusi ja korraldusi. Tegelikult peaksid volikogud kehtestama üldakte — määrusi. Terminoloogiline segadus tuleneb nõukogude süsteemist, kus kõiki kohalike organite kollegiaalseid akte nimetati otsusteks. Ehk ei olegi siin tegemist pelgalt terminoloogilise küsimusega? Kohalike nõukogude normiloo tegevus piirdus avaliku korra eeskirjade, heakorra eeskirjade, koerte ja kasside pidamise korra ning turul kauplemise eeskirjade kehtestamisega. Eristamiseks neid otsuseid teistest oli igapäevases kõnepruugis kasutusel termin **üldkohustuslikud otsused**.

Omavalitsusliku haldussüsteemi taastamisel on otstarbekas pöörduda tagasi eesti õigusteoorias ja keeles aktsepteeritud terminoloogia juurde. Kohaliku omavalitsuse normiloo akte tuleks nimetada mitte otsusteks vaid määrusteks. Määrusi võtavad vastu ka Vabariigi Valitsus ja ministriumid. Kohaliku omavalitsuse poolt oma autonoomse pädevuse piires antavaid akte tuleb eristada riigihalduse üksikaktidest. Selline vahetegemine on oluline nende aktide juriidilise jõu üle otsustamisel. Halduse keskorganite ja eelnimetatud kohaliku omavalitsuse määrused omavad kehtejõudu. Eesti keeles käibib mõlemat liiki aktide kohta üks termin "määrus". Eristades neid kahte liiki akte sisuliselt, rõhutasid mitmed omaaegsed nimekad õigusteadlased **keelelise** eristamise vajadust. Nii rõhutab professor Stefan Cekey oma referaadis VI õigusteadlaste päeval 1927. aastal, et õigusteaduse järele peab määrusi autonoomsest normist eristama ja tõdeb kahetsusega, et seda vahet eesti õiguskeeles tegelikult ei

tehta. Samas suhtub professor Cekey kriitiliselt ka käibivasse terminisse **sundmäärus** autonoomsete normide, s.o. kohaliku omavalitsuse poolt vastuvõetavate haldusaktide tähistamiseks. Professori arvates on sundmäärus tautoloogia, ning pealegi olevat sundmäärus laenatud vene õigusterminoloogiast (objazatelnoe postanovlenie). Professor teeb ettepaneku kasutada eesti terminoloogias nimetust **üldmäärus**.

Professor Kliiman oma monograafias "Administratiivakti teooria" (Tartu, 1932) märgib, et vastava õigusliku aluse järgi tehakse vahet autonoomsete ühikute määruste ja riigiamministratsiooni määruste vahel. Prof. Kliiman nimetab autonoomseid määrusi **statuutideks**.

Erinevate organite poolt vastuvõetavate määruste keeleline eristamine on endiselt aktuaalne, see aitaks rõhutada nende sisulist erinevust.

Termin "statuut" autonoomse määruse tähistamiseks on problemaatiline, sest üldises õigussüsteemis on statuudil laiem ja mõnevõrra teistsugune tähendus. Inglise keeles kasutatakse kohaliku omavalitsuse aktide kohta nimetust *by-law* või *ordinance*. Saksa keeles *Satzung*.

Paljud õigusterminoloogia küsimused, sealhulgas ka kõnesolev, võiksid olla omaette arutelu teemaks pisut laiemas ringis kui juristid omavahel.

Nagu juba eelnevalt öeldud, tehakse vahet autonoomsete määruste ja tavaliste määruste vahel. Autonoomsete normide lähtepunktiks on kohalike omavalitsusorganid. Tavalist määrust tuleb käsitada riigihaldusorganite tahteavaldusena.

Aktide kollisiooni korral kehtib kõrgemajõuline akt. Riigihaldusorganite määruste ja kohaliku omavalitsuse autonoomsete määruste puhul ei saa küsimust selliselt asetada (see reegel ei ole siin maksev), sest need aktid on võrdse kehtejõuga. Konflikt tuleb lahendada **kohtu teel**.

Haldusakti, sealhulgas ka kohalike omavalitsusorgani poolt vastuvõetud akti õiguspärasuse hindamisel on oluline, et akt oleks vastu võetud pädevuse piires, pädeva organi poolt ja protseduuri-reegleid järgides ja ei oleks vastuolus kehtiva seadusandlusega (sisult ja sihilt vastama seadusandluse nõuetele).

Kohalike omavalitsusorganite aktide õiguspärasuse hindamisel on seega oluline tähtsus sellel, **millistes küsimustes on need vastu võetud**. Kohalike omavalitsusorganite poolt täidetavad kohustused

(funktsioonid) võib mõnevõrra lihtsustatult jagada kahte rühma: omad ja riigi poolt pandud ülesanded. Just omade ülesannete täitmise osas saame kõnelda autonoomsest pädevusest.

Nende ülesannete täitmise osas teostab riik ainult seaduslikkuse järelevalvet. Just autonoomse pädevuse piires vastuvõetud normilooavad aktid võib lugeda kehtejõult võrdseks riigi keskhaldusorganite aktidega. Kohaliku omavalitsuse määrused võivad olla haldusaktid *intra* või *praeter legem* s.t. antud seaduste täitmiseks või reguleerida ka valdkondi ja suhteid, mida seadusega seni reguleeritud ei ole. Ühe viimatinimetatud akti näitena võib tuua valla põhimääruse. Valla põhimäärus reglementeerib täpsemalt valla tegevuse neid valdkondi, milles (riiklik) seadusandlus jätab valikuvabaduse või on puudulik.

Milline on kohaliku omavalitsuse autonoomne pädevus ja milliste riiklike ülesannete täitmine on pandud kohalikule omavalitsusele? Sellele küsimusele on praegusest seadusandlusest rakse vastust leida.

Pädevuse üle otsustamisel peame lähtuma eelkõige funktsioonidest. Viimasel ajal räägitakse palju riigi ja kohaliku omavalitsuse funktsioonide piiritlemisest. Kahtlemata ei ole see kerge ülesanne ja seda ei saa teha ühe seadusega. Suuri lootusi pannakse selles osas kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele. Ühe aktiga ei ole võimalik kõiki funktsioone piiritleda, küll on aga võimalik formuleerida üldised põhimõtted, millest õigusaktide väljatöötamisel ja juba toimivate muutmisel oleks võimalik lähtuda ning ilmselt on otstarbekas sõnastada (loetleda) ka nende põhiliste kohustuste ring, milles kohaliku omavalitsuse volikogu ja ainult tema on pädev vastu võtma määrusi.

Ka praegu kehtivas kohaliku omavalitsuse aluste seaduses on fikseeritud need valdkonnad, milles kohalik omavalitsus peab ja saab seaduse alusel ja raames tegutseda iseseisvalt.

Kohaliku omavalitsuse tegevussfääri konkretiseerivad eriseadused. Sellele seadusandlusele võib paljutki ette heita. Lisaks otsestele vastuoludele erinevate aktide vahel on nendes sõnastatud ülesanded adresseeritud abstraktselt. Näiteks pannakse teatav kohustus kohalikele omavalitsustele, kohustatakse kohalike omavalitsusorganeid jne. Unustatakse, et Eesti kohalik omavalitsus realiseerub kahel tasandil ja kohalike omavalitsusorganeid on seaduse järgi neli (kahel tasandil  $2 \times 4$ ). On märgata ka tendentsi panna kohalikele organitele ülesandeid, mille täitmiseks neil puuduvad võimalused, just

finantsilised võimalused. Seda tikutakse tegema EV Valitsuse määrustega. Mitmes valdkonnas on seadused olemas ja keegi neid muutnud ei ole, kuid nende täitmiseks kehtestab valitsus või ministeerium eeskirju ja juhendeid, mis on seadusega otseses vastuolus. Näiteid võib tuua eelarve ja maksunduse valdkonnast. Nii nendel, kui ka paljudel teistel põhjustel ei ole kohalike omavalitsusorganite ja riigiorganite tegevusvaldkonnad praegu eristatavad, nende funktsioonid piiritletavad.

Segatud ei ole mitte ainult ülesanded, vaid ka struktuurid. Et volikogu on omavalitsuslik organ, seda võime kindlalt väita. Täitevorganite süsteemis on olukord keerukam. Praegustel maa- ja linnavalitsustel on kahesugune ülesanne:

- 1) nad peavad täitma volikogude otsuseid ja
- 2) olema ühtlasi ka riikliku täitevvõimu aparaadiks kohapeal.

Maa- ja linnavalitsuste aparaat on praegu tõeline riiklike ja omavalitsuslike struktuuride konglomeraat. Kohaliku omavalitsuse taasriigistamise ohtu ei tule näha mitte selles, kas Eestis on ühe- või kahetasandiline kohalik omavalitsus, vaid riiklike ja omavalitsuslike funktsioonide ning struktuuride piiritlematuses (konglomeratsioonis).

Võib tõusetuda küsimus, kuidas on omavalitsuslike ja riiklike funktsioonide ja struktuuride piiritlemise probleem seotud kohalike omavalitsusorganite õigusloomega. Tegelikult üsna vahetult. Need küsimused tõusetuvad juba lähemal ajal ka õiguspraktikas, seda nii- pea, kui õiguskantsleril ja halduskohtutel tuleb hakata lahendama riigihaldusorganite ja kohalike omavalitsusorganite pädevuskonflikte ja hindama ühe või teise organi aktide **õiguspärasust**.

Väljatöötamisel on uus kohaliku omavalitsuse alane seadusandlus. Haldusakti teooria küsimustest ei pääse mööda siingi. Muude oluliste küsimuste kõrval tuleb võtta seisukoht ka selles, millised organid milliseid akte annavad. Kas üldaktide vastuvõtmise õigus on ainult esinduskogul või võivad seda teha ka täitevorganid. See ei ole tegelikult põhimõtteline küsimus. Üldakte võiksid anda ka täitevorganid nendes küsimustes, mille otsustamisõiguse volikogu on nendele delegeerinud. Tähtis on selle selgesõnaline väljaütlemine seaduse tekstis, et vältida järjekordseid kohalikke "valitsuskriise".

Kaalumist väärib ettepanek mõningate halduse materiaal-õiguslike normide sätestamiseks haldusmenetluse seaduses. Silmas on peetud haldusakti mõistet, liike, neile esitatavaid üldisi nõudeid, vastuvõtmise protseduuri, jõustumist jne. See aitaks praktikutel asjades paremini orienteeruda ning väldiks mõningate nõukogudeaegsete haldustavade ja haldussuva taasjuurdumist uutest oludest.

## XVI EESTI ÕIGUSTEADLASTE PÄEVA RESOLUTSIION

XVI Eesti õigusteadlaste päev 4. detsembril 1992. a. Tartus arutas õigusloomega seotud probleeme Eesti Vabariigis. Eesti uue Põhiseaduse kehtestamine lõi aluse stabiilse õiguskorra kujunemiseks, kuid tõstas teravalt päevakorra ka õigusloomega seotud probleemistiku.

Ettekannetes ja sõnavõttudes esitatud seisukohtade alusel õigusteadlaste päev:

- peab vajalikuks intensiivistada tööd eelkõige Põhiseadusega ettenähtud seaduseelnõude väljatöötamiseks;
- peab vajalikuks korrastada ja määratleda õigusloome protsess, et oleks tagatud õigusaktide kooskõla ja pädev ekspertiis;
- teeb ettepaneku, et olulisemate seaduseelnõude põhiseisukohad avaldataks üldisemaks tutvumiseks, et tagada teadlaste ja juristide-praktikute osalemine arutelus;
- juhib tähelepanu asjaolule, et õigusakte avaldatakse hilinemisega, et seadusi jõustatakse allakirjutamise hetkest, et Riigi Teatajal märgitud ilmumise päev ei vasta tegelikule väljaandmise kuupäevale;
- osutab vajadusele näidata valitsuse ja ministri määrustes, millise seaduse alusel ja täitmiseks määrus on antud;
- leiab, et tsiviilseadustiku väljatöötamiseks on vaja moodustada alaliselt töötav komisjon palgalistest ja kaasatud liikmetest;
- otsustab korraldada järgmise õigusteadlaste päeva 1993. a. juunis Tallinnas teemal "Ülevaade õigusloome arengust ja arengusuundadest Eesti Vabariigis". Kaasata päeva korraldamisele Eesti Juristide Liit ja Kohtunike Ühing. Soovitada EAÕS-il, Eesti Juristide Liidul ja Kohtunike Ühingul moodustada pariteetsetel alustel korraldav toimikond. Teesid esitada 1993. a. maikuuks EAÕS-ile.

# WHAT IS LOCAL SELF-GOVERNMENT?

H. Schneider, A. Almann

In the process of reestablishing Estonian independence local self-government has an important role. Historically our local self-government system has gone through complicated and progressive periods of development: now, due to the break of continuity in 1940, we have to revive the traditions of democracy and cultivate the young shoots of self-government springing from the surviving stumps. It is appropriate to speak of surviving stumps here since the scholars who have studied the development and structure of local self-government have come to the unanimous conclusion that local self-government has a broad historical background and is characterized by national peculiarities.<sup>1</sup>

But the problem does not lie only in the reestablishing of the pre World War II situation. We have changed our general orientation and made a turn from the East to the West where large scale reforms of local administration and self-government have taken place within the recent decades. If it is our aim to start the European way of self-government, we first have to study it carefully, to make sure that we would not lose our national features while still feeling at home in the family of European nations. At the same time we have to be able to undergo fast development since it is essential that we should quickly overcome our backwardness.

The process of drafting the Constitution, the arbitrary and incompetent way of giving examples, of using concepts and terms, of addressing issues relating to public law by mass media, have well demonstrated how superficial, incomplete and unsystematic our present knowledge is about the theoretical and practical organization of state in the Western countries. As the Western system of local administration and self-government is very complicated indeed, and research reports show different treatment of the matter, for the sake of clarity it is best to start with the question what local self-government is, with particular stress on these aspects and concepts which have been neglected or given different contents by earlier treatments.

## Connection between state and self-government

Although the post World War II administrative reforms in the West were based on intensive research, the concept of local self-government has been defined unambiguously even to-date. Attempts to do it have failed mostly because of differences in starting points and accents, and the resulting general picture is one of variety.<sup>2</sup> To a great extent this situation is due to case studies and the wide-spread application of the comparative method which often tends to focus not so much on general characteristics than on differences and their classifications.

Taking all that into account, we feel that it is reasonable to place in the foreground such features of local self-government which are general and recognized by most researchers. One of such nearly unanimously accepted characteristics is that local self-government is a phenomenon connected with the state, their connections being of two kinds mainly: territorial and functional.

The territorial function is manifest in the fact that self-government is based on the administrative-territorial division of the state. Both the state and local authorities operate according to the territorial principle on the same territory, relating to each other as the whole to a part. As to the functional connection, territorial division is to fulfil not the legislative but the administrative function. True, some scholars disagree here. The soviet scholars' view is that local councils should be seen as parts of an integral centralized system of government bodies, and local representative bodies of the European countries as institutions of public law.<sup>3</sup> However, of crucial importance is the fact that everywhere local authorities operate together with their elected representative bodies on the basis of law and abiding by it as is characteristic of the administrative function. Although the functional connection of local self-government with the state is realized mainly through the state administration, it does not exclude but presupposes a completely different role from local self-government in the fulfilling of this function. Therefore it is necessary that in the territorial organization of the state economic, geographic, natural, national, ethnic, social, and other conditions should be taken into account, in order to guarantee a stable development of local self-government and coordinated relationships between the state government and the local self-governments.

During the administrative reforms carried out in Europe much emphasis was laid on the territorial aspect of exercising self-governing powers. So the proposal of A. Tranin to give different contents to the terms 'administrative territorial division' and 'administrative territorial organization', and to distinguish between them conceptually, deserves attention. It is common to both terms that they derive from territorial division of the state. Differences appear because the first lays stress on territorial division forming the basis for local authorities, i.e. determines their activities territorially, whereas the latter emphasizes the function of these authorities. Thus, in the case of administrative-territorial division local authorities are, as a rule, objects of public and administrative law relations, while administrative-territorial organization means that local authorities are subjects operating on the given territory.<sup>4</sup>

### **Territorial collective**

When speaking about the management of the inner life of a community on the strength of the right to self-government, we mean that, from this aspect, local authorities are territorial collectives. In France this is even fixed in the state Constitution.<sup>5</sup> Before World War II in legal literature the concept of self-government corporation was used in the sense of territorial collective,<sup>6</sup> and from there it spread to Estonian scholarly circles as well.<sup>7</sup> After the war, however, the use of the territorial concept became rarer. Obviously this development happened in order to avoid associations with the corporative administration of the Italian type which, according to R. Eliaser, was a special type of not local self-government but of state government.<sup>8</sup> The Federal Republic of Germany is one of the few countries where the concepts of self-government corporation (Selbstverwaltungskörperschaft), territorial corporation (Gebietskörperschaft), and corporation of public law are used in the Constitutions of the federal states and in law literature.

The concept of collective denoting all the inhabitants of a given territory makes it possible to distinguish clearly between state government and local self-government. While the aims and agency of state government are directed outwards, towards organizing the activities of others, the objectives of local self-government are immanent and never transcendental. These are the self-government objectives and aims of local authorities, they only take care of

themselves and the members of the collective, maintain and develop their organization and are self-regulative in the true sense of the word. In the case of local authorities the subject and object coincide.

Similar criteria allow to distinguish between local self-government and state local government. It is simple if state local government is effected by special local bodies of state government. The situation is more complicated if the functions of state local government are carried out through regional self-government bodies because of the accompanying inevitable intertwining of state and self-government functions. The organizational and legal structure of local government in the West German federal states can serve as an example here: it not only leaves undefined the competence of local authorities but creates extensive possibilities for state government bodies to have a say in local matters.<sup>9</sup>

It seems that both researchers and editors are now tending to use the concepts of local self-government and state local government indiscriminately, more and more often employing the concept of local government (*Kommunalverwaltung*) which, in fact, embraces both types of government. To French jurisprudence the term 'local government', corresponding to the German 'Selbstverwaltung' and English 'self-government' is altogether unknown. French scholars prefer to speak and write about local freedoms (*libertes locales*) and about administrative decentralization (*la decentralisation administrative*).<sup>10</sup>

Lately the terms 'municipality' and 'municipal government' are occurring more frequently in connection with local government, including the Russian language legal literature. Unfortunately, neither of the terms has so far been interpreted in a satisfactory way. Some authors treat 'municipality' as a synonym for any type of local authority, others include it in the concept of state local government bodies. Some authors, when comparing the functions of local authorities and municipalities, see the main difference in the following: local authorities mostly deal with socio-economic issues in their corresponding regions, whereas municipalities are active mainly in urban matters. Here the traditional influence of England, the USA and other Anglo-Saxon countries makes itself felt: there the concept of municipality covers only city and small-town self-governments.<sup>11</sup>

Estonia lacks the historical experience of using the term and the concept of municipality. Into the legislation, too, it was introduced indirectly, not as denoting local authorities themselves but their

property.<sup>12</sup> Since the Fundamentals of the Property reform Act states that all the councils of local authorities in Estonia are the legitimate subjects of municipalization, the conclusion can be drawn that the legislator looks upon local authorities as municipalities. Such parallel terminology is bound to cause ambiguity and questions. Indeed, the provision of law that the economic activities of local authorities shall be based on municipal property sounds strange, artificially separating the subject and the object of ownership. Even more surprising and unexpected is the view of Russian authors who at first declared that the activities of local authorities<sup>13</sup> should be based on public (communal) property but later that on municipal property.<sup>14</sup> It is incomprehensible why in the case of local authorities we should not speak about the property of local authorities, belonging to a territorial collective.

### **Independence of local authorities**

When considering the features of local authorities usually their independence in decision making and organizing of local matters is pointed out, proceeding from the interests of the inhabitants and the characteristics of development of the given administrative territory. However, this is only a limited independence restricted by the legislation and general normative acts of central government offices. Therefore the degree of independence of local authorities varies from country to country.

The independence of local authorities is most limited when their activities in concrete cases can only be based on individual normative acts. Their independence then lies the fact that neither the state government, state local government, nor the bodies of other entities of local self-government system can solve the problems which are facing one or another local authority in each particular case. But they are dependent and limited in the respect that their activities must comply with legal regulations they themselves do not adopt.

Considerably broader is the independence of those local authorities which have the right to act on the strength of general normative acts. This means that they can establish their fundamental principles of action, guided by when solving individual matters. If the right to self-government of local authorities is expressed in the right to enact general ordinances, among them *praeter legem*

decrees, the government is an autonomous government and the local authorities are autonomous as well. The concept of autonomy is often rather freely used in literature when speaking about functional, territorial, national-territorial, administrative-territorial, political and financial autonomy,<sup>15</sup> and that makes it necessary to emphasize that local authorities can be considered autonomous only if they have been separated from state government through decentralization. The principle of decentralization to which French administrative law specialists have paid great attention to<sup>16</sup> helps find solutions to several matters of principle.

Decentralization of power means abolition of the subordination typical of hierarchical organization of relations. The crucial point is that the democratic West does not consider public administration matters a state monopoly. Moreover, in England, France, Germany, and several other countries, besides local authorities there exist independent institutions and organizations, either corporations, agencies, or syndicates of public law which fulfil administrative functions of one or several aims.

It follows that in certain cases the state restricts itself to the legislative function in the matters of state government, leaving the rest to local authorities and to appropriate separate functional bodies and organizations. However, there are differences between the territorial and the functional decentralization of state government. Functional decentralization usually preserves the state nature of the functions as well as the subordination to the central government by the state local agencies, corporations and institutions of public law performing these functions. In the case of territorial decentralization the delegated state functions and powers become localized and transformed into the functions and powers of local authorities. Simultaneously the subordination of local authorities to state government disappears and is replaced by state government supervision. The former prominent Estonian local official E. Maddison was right when he said that local authorities have no other superior but the law. State supervision is the only line connecting local authorities to state government.<sup>17</sup>

However, in reality the relations of subordination and supervision have never been very clear-cut nor are they so today. The local self-government<sup>18</sup> acts of 1937 established the procedures for appointing county governors, approving the appointment of county

magistrates, appointing mayors of the capital and cities of the first degree, as well as the procedure of state supervision according to which the councils were governed by the principle of decentralization whereas the executive bodies were governed by that of centralization.<sup>19</sup> The same conclusion was reached already by A.-T. Kliimann when the centralist tide had weakened.<sup>20</sup> After the Fundamentals of Local Self-government Act of 1989 some positive changes have developed; nonetheless, decentralization is struggling on with difficulty and has to overcome numerous contradictions. The regulations on the suspension and annulment of decisions contrary to the law have, in any case, been borrowed from the hierarchical system. The new Constitution does not provide any radical changes, either.<sup>21</sup> These problems are left to be solved by separate laws.

The process of decentralization has not been easy in other countries either, not even in Western Europe. The obvious reason for that is that decentralization is closely connected with the development of democracy which tends to progress in zigzag. Although democracy and decentralization are certainly not twins, their similarity and mutual connection allow to consider decentralization as an indicator of democracy.<sup>22</sup> True, everyday life can offer examples where decentralization does not go together with democracy. But at the same time there exists no authoritarian state with a decentralized local self-government system. Homogenization of local self-government democracy usually begins already when there is competition for the power and is completed when a unitary centralized state is built.<sup>23</sup>

Together with decentralization not only the nature of activities but also the jurisdiction of local authorities changes. Conditionally it can be divided into three parts. The first part comprises the tasks, functions, and powers arising directly from the legislation and working mainly in the interests of the central state, the second those which enables local authorities to self-govern at their own discretion, i.e. on the basis of praetorian law, and the third is made up by the tasks, functions and powers which are performed by local authorities on the contractual basis, according to mutual agreements.

Here the dual nature of local self-government is quite evident: on the one hand it is connected with the state, on the other, with the civil society. Any inclination to either side will be due to the relation between the tasks arising from the law and those arising from self-

government. Therefore it is no wonder that a test of strength, with varying success, keeps going on between the state and local authorities, each trying to improve its positions.

The Soviet scholars who have analyzed the results of the West European administrative reforms are unanimous in their opinion that characteristic to these reforms is their tendency towards nationalization.<sup>24</sup> Western scientists, too, have mentioned it, but parallel to that they call attention to changes in the decentralization process and in the development of democracy.<sup>25</sup> The achievements of Austria, the Netherlands, Denmark, Sweden, and several other countries in the strengthening of their local authorities and in giving them more weight to social life have remained largely unnoticed by the Soviet side which has concentrated the general criticism of state-monopolistic capitalism.

It means that side by side with the tendency to nationalization there exists and makes itself more and more felt the tendency to further development of local authorities. One's trust in the vitality of this trend gets support from the local government and local self-government development plans worked out by North European scientists<sup>26</sup> as well as from the preliminary materials on the Norwegian administrative reform<sup>27</sup> and the proposed amendments to the Finnish local self-government act. That is why we, too, should move towards expanding the rights of local authorities to self-government and avoid hasty, reckless experiments leading to an increasing influence on the part of the state government. All the more so that the prognoses concerning the development of local authorities and pluralist democracy and the further intertwining of particular and integral processes are promising.<sup>28</sup>

### **Local self-government bodies**

The dual nature of local authorities appears not only in their independence and decentralist trends but also in the structure of their bodies, in the regulation of the formation of those bodies, and in the arrangement of their relations.

A significant feature distinguishing any type of local authority from a typical state government body and showing the ties of the former with the civil society is that as a representative of a territorial collective it performs both state and self-government functions. It follows from the fact that in every democratic country local

representative bodies, councils, are formed by the inhabitants of this local authority as a result of free elections on the basis of general, uniform and direct suffrage by secret voting. It is true that in the United States and the Federal Republic of Germany the federal parliament and the legislative bodies of the states are the officially recognized representative bodies but this does not in any way exclude the representative nature of their local authorities and the coexistence of the local state representative bodies. This is specially stated in the Constitution of Austria and in a special parliamentary act of England.<sup>29</sup>

While the election procedures, organization of activities, and competence levels of all local representative bodies are similar in many ways, the executive bodies — usually called administration — vary much in the procedure of their formation, their competition and competence even within the boundaries of one and the same country. In the Federal Republic of Germany, for instance, four different types of local administration can be seen.<sup>30</sup>

A comparison of local administrations of different countries reveals a picture of a vast mosaic. However, in spite of the external differences and contradictions they share one feature in common: local administration serves as the main link between local authority and central state government. In the cases where a local authority through its representative body is connected with the civil society and through its administration with the state, its internal and external contradictions and risk of being overpowered are inevitable.

Although examples of attempts to exert pressure on local authorities can be found in every country, in some more numerous and coarser, in other fewer and milder, as are also witnessing the absorption of the traditions of civil society by state structures. It is expressed in the enhancement of self-government rights of local authorities after the example of England, Italy and Denmark, i.e. in the localization of state functions, and in the delegation of functions of central administration to local authorities on the contractual basis. For the representatives of local authorities it has become natural to participate in the drafting of bills and decrees concerning local self-governments.

In Switzerland and the USA direct democracy, a cornerstone of the civil society, is applied widely and in many different forms in local self-government tasks. The best known format is referendum. So in Europe Switzerland holds the firm first place in the number of

general and local referendums. In the US states referendums are less frequent whereas their field of application is much broader. In addition to the referendums foreseen by the Constitution and statutes various advisory, obligatory, optional, petition, or financial-problem referendums are held. Direct election of higher officials of local authorities and locally situated civil servants is also wide-spread. In the small towns of New England the institute of inhabitants or their representatives is in high esteem and functions successfully. The idea of such an institute was taken over from England but it originated in Germany: people come together to solve problems of their town, elect officials, listen to reports on what has been done.<sup>31</sup>

A conclusion important for us can be drawn from here: the strength of the ties between local self-government and the civil society depends not so much on legal solutions but on the participation of people in local problem solving and decision implementing.

### **Local authority as a corporate body**

This feature of local self-government has not gone unobserved by researchers, but there has been little consequence. Arguments still centre mainly around H. Kelsen's negative attitude towards the concept of corporate body as a legally empty construction.<sup>32</sup> Both his supporters and adversaries like to quote him: the former repeat his arguments, the latter point out their shortcomings. There are authors who, fully aware of the weak points of the concept of corporate body, still use it because there is nothing better to use.<sup>33</sup>

Under such theoretical uncertainty positivist law has reacted characteristically. The former East European socialist countries which recognized only public law declared all administrative bodies corporate bodies. This status was vouchsafed also to local councils (Soviets) as government bodies, to their executive committees, departments and boards. On the other hand, Belgian, Norwegian, Danish and some other countries' laws governing local authorities as well as ordinances of their provinces and communes overlook the institution of corporate body. The same is true about the Estonian (civil) Parishes Act of 1937 and the Counties and Towns Act of 1938, although the tasks listed above should presuppose it.

Mostly in England and France but also in other West European countries the problems connected with state government bodies as

corporate bodies were included in the concepts of public law institution and corporation. By public law corporation usually an organization is meant which has been granted, either by its statute or by a patent, individual corporate legal subjectivity and which in its own name to a certain extent performs certain administrative tasks and obligations and is independent of the central government.<sup>34</sup> As far as public law institution is concerned, it is a public service with the status of a corporate body, having its own property and financial autonomy and operating under the principle of specialization.<sup>35</sup>

Directly from the abovesaid arises the necessity to distinguish between the corporate bodies of public law and those of private law, and the evergreen question whether local public self-government functions can or cannot be performed by institution of private law.

As in the case of public and private law in general, it is necessary to proceed from the fact that corporate bodies of private law are, within the effective law, completely free in their expressions of will towards one another. They possess autonomy of will in the exercise of which no one addressee is dependent on another. Contrary to this, among corporate bodies of public law only the active addressee enjoys autonomy of will which means that it can arbitrarily decide on the behaviour of the passive addressee. Hence, autonomy of public law is based on inequality.<sup>36</sup>

If the acts of local authorities are public administration, it still remains unsolved whether or not local authorities of the same level are governed by public law in their mutual communications and conduct of their inner life. Diverse opinions have been expressed in this matter by earlier legal scholars of Estonia. A.-T. Kliimann, St. v. Csekey and E. Omri held the view that communal self-government was, whether the problem it solved, a territorial corporation of public law.<sup>37</sup> J. Jans, V. Velner and others saw the self-governing relations of local authorities, especially those of the same level, to be of private law.<sup>38</sup> A third opinion was that local authorities act as public law corporations when performing state administrative functions, and as private law corporations when organizing their inner life. Proceeding from this, attempts were made to classify the tasks and functions of local authorities and the procedure of state supervision was analyzed.<sup>39</sup>

In its day none of these opinions escaped criticism; however, the third point of view was found to be the most flexible and nearest to actual life. To a large extent these questions remain unanswered

even today. The Fundamentals of self-government Act grants the status of corporate bodies to the representative bodies and administrations of local authorities, to other local bodies when foreseen so by the law, but not to local authority as a whole. This solution indicates that the latter is an institution of private law corporate body. The institution of public law is still to be worked out. Some progress has been made in the determination of the legal nature of self-government relations. When earlier the question was whether these were public or private law relations then now it concentrates on whether public self-government functions can be performed in the form of private law. The affirmative answer given to the question is, indeed, indirect<sup>40</sup> but allows to make the conclusion that in local authorities the state and the society meet.

### **Definition of self-government**

The present treatment which focuses on analyzing the literature dealing with the essential features of local self-government enables one to point out positions of principle nature, important for today.

First, an answer to the question what local self-government is. Local self-government is a territorial collective based on the administrative-territorial division of the state, operating on the strength of the right of the inhabitants of this locality to self-government, the principles of decentralization of central state power and democracy, which, under the existing law, both directly and through its elected bodies autonomously solves the problems of the inner life of the community proceeding from the interests of the inhabitants, from the economic and socio-cultural conditions, and the peculiarities of the development of this administrative territory.

This concise definition meets all the demands of the European Charter of Local Self-government.<sup>41</sup>

Second, while local authorities are independent in organizing their inner life, at the same time they are also parts of the state as a whole which, in the case of a constitutional state, is connected with the state government. In spite of the fact that on the state level local self-government can be regarded as administration subject to and complying with the law, it is also the source and the basis of real power of the people. The Estonians were able to achieve their own statehood to a great extent thanks to the traditions of self-government.

Third, the history of Western democracy teaches that the corner stone of the relations between local self-government and central government is the principle of decentralization; the latter is also an indicator of the level of democratization of the state.

Fourth, the time has come to include once again the concepts of private and public law in the process of research in order to better understand not only the characteristic features of state and local self-government functions but also whether local authorities are unions where each person will become a subject of social life.

## NOTES

1. See: **H. Wunder**. Die bäuerliche Gemeinde in Deutschland. Göttingen, 1986, pp. 26–152; **K. B. Smellie**. A history of local government. London, 1968; Lääninhallinto 350 vuotta. Toimitustyö **H. Tuominen**. Helsinki, 1986; **J. Uluots**. Eesti muistsest riiklikust ja ühiskondlikust korrast. "Looming" 1932, N 6, pp. 723–730; **J. Uluots**. Omavalitsuste tähtsus Eesti ajaloolisest seisukohast. "Maaomavalitsus" 1933, N 10, pp. 154–160;
2. See e.g. **S. Humes**, **E. Martin**. The Structure of Local Government: A Comparative Survey of 81 Countries. The Hague, 1969; **A. H. Marshall**. Local Government in the Modern World. London, 1965; **P. Hall**. The World Cities. 2nd ed., London, 1977; **W. Haus**, **A. Krebsbach**. Local Government Laws in Europe. Stuttgart, 1967; International Handbook on Local Government Reorganization. Contemporary Developments. Ed. by **D. C. Rowat**. London, 1980;
3. See e.g.
4. See e.g.
5. See e.g.
6. See e.g. **E. Jess**. Die Körperschaften des öffentlichen Rechts im heutigen Staat. Dresden, 1935; **E. L. Hasluck**. Local Government in England. Cambridge, 1936; **R. Elleringmann**. Begriff und Wasen der körperschaftlichen Selbstverwaltung. Berlin, 1936.
7. See: **A.-T. Kliimann**. Õiguskord. Tartu, 1939, pp. 102–111; **V. Lang**. Eesti riigikorra poliitilisest ideoloogiast. Tartu, 1940, p. 10; **R. Nemvalts**. Vallavolikogu omavalitsus 1942. a. kehtiva õiguse järgi. Diplomitöö. Tartu, 1943, p. 10.
8. See: **R. Eliaser**. Valik peatükke haldusõiguse teooriast. I. Autoriseeritud konspekt. Tartu, 1939, p. 43.
9. See: **H. Scholler**, **S. Brob**. Grundzüge des Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Karlsruhe, 1976; **H. Ragenkopf**. Kommunalrecht. Köln, 1971; **F. Wagener**. Tendencies in the Transformation of Local Authorities in the Federal Republic of Germany. Speuer, 1974;

10. See e.g. **D. Grant, H. Nixon**. *State and Local Government in America*. 3rd ed. Boston, 1975; *Problems, Politics and Prospects of Local Government Reform and Reorganization: An Intern. Perspective*. Ed. by **A. B. Gundlicks**. Port Washington. London, 1981;
11. See: **H. Elcock**. *Local Government: Politicians and the Public in Local Authorities*. London, 1982; **Ch. Adrian**. *State and Local Government*. 3d ed. New York etc., 1978; **C. D. Scott**. *Local and Regional Government in New Zealand*. Sydney etc., 1981.
12. See: Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seadus. ENSV ÜVT 1989, No. 34, art. 517; Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus. RT 1991, No. 21, art. 257; Munitsipaaltegevõtte põhimäärus. RT 1990, No. 3, art. 46.
13. See: NSV Liidu seadus kohaliku omavalitsuse ja kohaliku majanduse üldalustest NSV Liidus. NSVL RKÜT 1990, No. 16, art. 267.
14. See e.g.
15. See e.g. **K. Isaac-Henry**. *The English Local Authority Associations*. New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationship. Westmead, 1932, p. 8; *Decentralist Trends in Western Democracies*. London, 1979, pp. 10–92; **H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober**. *Verwaltungsrecht II*. 5. Aufl. München, 1987, p. 56;
16. See e.g.
17. See: **E. Maddison**. *Omavalitsuse korraldus. Meie omavalitsuste ümberkorraldamise sihid*. Tln., 1929, p. 53.
18. See: Vallaseadus. RT 1937, No. 32, art. 310; Linnaseadus. RT 1938, No. 43, art. 404; Maakonnaseadus. RT 1938, No. 43, art. 405.
19. See: **E. Omri**. *Maaomavalitsuse pädevus*. Diplomitöö. Tartu, 1942, p. 1; **A. Siim**. *Kogukonna tegevuse kontroll*. "Maaomavalitsus" 1940, No. 4, pp. 53–60; No. 5 pp. 68–76; No. 6, pp. 85–91.
20. See: **A.-T. Kliimann**. *Üleminekuaja konstitutsioonilised aktid*. "Õigus" 193, No. 9, pp. 411.
21. See: RT 1992, No. 26, art. 349.
22. See e.g. **A. Syed**. *The Political Theory of American Local Government*. New York, 1966; **R. A. Dahl**. *Democracy and its critics*. New Haven, London, 1989; **H.-U. Erichsen, W. Martens**. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Berlin, New York, 1992, pp. 67–75.
23. See e.g. *Deutsche Verwaltungsgeschichte*. B. IV *Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalismus*. Stuttgart, 1985, pp. 653 seqq; **F. Kroll**. *Italienisches Kommunalrecht*. München, 1985, pp. 58 seqq; **J. A. Schumpeter**. *Capitalism, socialism and democracy* (With a new Introd. by T. Bottomore). New York etc., 1975;
24. See e.g.
25. See e.g. *International Handbook on Local Government Reorganization. Contemporary Developments*. Ed. by **D. C. Rowat**. London, 1980, pp. 255–259, 308–604; Council of Europe. *Decentralization of Local Government at Neighbourhood Level*. Strasbourg, 1981, pp. 2–20; *Decentralist Trends in Western Democracies*. London, 1979, pp. 38 seqq;

- C. Pateman.** Participation and Democratic Theory. Cambridge etc., 1990, pg. 28 seqq.; **E. McQuillin.** The Law of Municipal Corporations. 3rd ed. Callaghan, 1984; Ülevaade Taani kohalikust omavalitsusest. Taani-Eesti ühisseminar 8.–10. jaanuar 1992, pp. 20–25.
26. See: **R. Harisalo, P. Rönkko, J. F. Zimmermani, A. Bours, G. Wallin.** Proposals for Finland, Iceland and Sweden. International Handbook on Local Government Reorganization. Contemporary Developments, pp. 50–183.
27. See: Uus vallaseadus Norras — mida see sisaldab? Koos Norra Kohalike Omavalitsuste Assotsiatsiooni seisukohtadega. Norras elavate väliseestlaste tõlge. Käikiri; Kunnalliskomitea Sisäasianministeriölle. Komitean ehdotukset osittaisuudistuksiksi: kuntajakolain muutos, hallitusmuodon 51: n muutos. Helsinki, 5. 2. 1992.
28. See e.g. International Legal Center. Law and Development. The Future of Law and Development Research. New York, 1974; Rechtsstudium für das Europa von Morgen. Hrsg. von F. Schwind, W. Braunder. Wien, 1991, pp. 65–83.
29. See e.g.
30. See e.g. **H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober.** Verwaltungsrecht II. 5. Aufl. München, 1987, pp. 110–119; Deutschen Juristentag. München, 1972, pp. 15; International Handbook on Local Government Reorganization. Contemporary Developments. Ed. by D. C. Rowat. London, 1980, pp. 234 seqq.
31. See e.g. **Th. Cronin.** Direct Democracy: The Politics of the Initiative, Referendum and Recall. Cambridge, 1989, pp. 1–24; D. Grant, H. Nixon. State and Local Government in America. 3d ed. Boston, 1975, pp. 51 seqq;
32. See e.g.
33. See e.g. Deutsche Verwaltungsgeschichte. Band V. Die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, 1987, pp. 368–385.
34. See: Government Enterprise: A Comparative Study. Ed. by W. Friedmann, J. Garner. London, 1970, pp. 2 seqq;
35. See e.g.
36. See e.g. **A.-T. Kliimann.** Administratiivakti teooria. Tartu, 1932, pp. 42–48; also his “Õiguskord”, Tartu, 1939, pp. 133–149.
37. See: **A.-T. Kliimann.** Riigi ja omavalitsuse vahekord. “Maaomavalitsus” 1932, No. 4, pp. 55–56; **St. V. Csekey.** Omavalitsuse reform Eestis. Tartu, 1932, pg. 4–5; E. Omri. Maaomavalitsuse pädevus. Diplomitöö, 1942, pg. 1–19.
38. See: **J. Jans.** Demokraatlisel omavalitsused puhastustules. Meie maaomavalitsuste ümberkorraldamise sihid. Tln., 1929, pp. 32–51; “Maaomavalitsus” 1933. No. 10, pp. 181–182; **F. Nirk.** Missugune peaks olema meie vallaomavalitsus? Tln., 1932, pp. 3–29.
39. See: **E. Krepp.** Valdade majanduslik olukord ja territoriaalne ümberkorraldus Eestis. Tln., 1938, pp. 4–8; **A. Siim.** Kogukonna tegevuse kontroll. “Maaomavalitsus” 1940, No. 4, pp. 53–60; No. 5, pp. 68–76; No. 6, pp. 85–91.

40. See: Deutsche Verwaltungsgeschichte. Band V. Die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, 1987, pp. 368-385.
41. See e.g. Council of Europe. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15. X 1985.

# KONTROLLIST JA RIIGIVALVEST HALDUSTEGEVUSES

H. Schneider

Eesti omariikluse taastamine toimub valuliselt ja raskustega. Mõistetavalt on seni olnud esiplaanil õigusloome küsimused, et rajada Eesti Vabariigile ja kõigile meie põhitoomingutele tugev õiguslik vundament. Kuid sugugi väiksema tähtsusega pole see, kuidas õigusnorme täidetakse ning selle kohta informatsiooni kogutakse. Tähelepanu juhtimine sellele triviaalsele asjaolule tuleneb tõsiastjast, et mida mahukamaks muutub õigusaktide pakett, seda rohkem paistab silma lõhe nende realiseerimise vahel. Seda paljuski kontrolli ja riigivalve süsteemitu tegevuse tõttu.

Kontroll on hädavajalik funktsioon mistahes kindaloovas tegevuses, igasuguse, nii ühiskondliku kui ka riikliku korrastustöö, sealhulgas riigihalduse lahutamatu koostisosa. Kontroll osaleb haldussüsteemis või haldusorganis põhiliselt kolme, nimelt staatilise, dünaamilise ja informatsioonilise struktuurielemendi näol. Nende struktuuride kaudu teenib kontroll antud süsteemi, aitab kaasa selle emergentsete omaduste kujunemisele, mis pole redutseeritavad süsteemi koostisosade lihtsale summale. Kuid samade struktuuride kaudu toimub ühtlasi kontrolli mõjutamine süsteemi poolt, tema kujundamine vastavalt terviku huvidele.

Kui metodoloogilises plaanis käsitleda riigihaldust küberneetilise süsteemina, siis on kontroll vaadeldav süsteemi tagasiside rollis. Sellisena on kontroll riigihaldussüsteemi tunnetusorgan, mis peegeldab kogu süsteemi elurütmi, eeskätt aga olukorda juhtivates objektides, andes teateid selle kohta, kuidas täidetakse antud ülesandeid, missugused on tulemused ning ühes sellega kõrvalekalded, mida teadmata puudub juhtkonnal võimalus süsteemi reguleerida, et püstitatud eesmärki saavutada. Ainult tänu kontrolli poolt loodud korrigeerimisvõimalusele saab otstarbekohaselt tegutseda isegi puuduliku ja lünliku lähteinformatsiooni ning ähmaselt püstitatud eesmärkide korral. Siin allub kontrollialane peegeldus üldreeglile: selleks et saada aktiivseks regulaatoriks, peab tunnetus heitma kõrvale nähtuste esialgse materiaalse vormi ja transformeeruma informatsiooniks. Informatsioon oma semantilise tahuga aga lülitub seejärel üldisesse põhjusliku seose ahelasse, täites seal materiaalsete regulatsiooniprotsesside vallandamise ning suunamise osa.

Kontroll täidab mitte üksnes riigihaldussüsteemi tunnetuslikku, vaid ka reguleerivat funktsiooni. Reguleerimisvolitused on täpselt kindlaks määratud, piirdudes peaaesjalikult riigihaldussüsteemi kui terviku kaitsmise ja stabiilsuse tagamisega. Kontrollorganid kasutavad selleks lubatud piiri ületanud tegevuste ning toimingute keelamist, kohustuslike juhiste andmist, kaitsebarjääri loomist häirivate vastu ja nende tõttu tekkinud kahjude kompenseerimist. Reguleerimise kaudu avaldub eriti ilmekalt riigihalduse ja kontrolli ühtsus ning lahutamatus, kontrolli ning täidesaatva riigivõimu põimumine.

Kui kontrolli peegelduslikule tahule ja reguleerivale küljele leidub veel viiteid kirjanduses, siis hoopis kõrvale on jäänud tema rollikirjeldus süsteemi mälu kujundamisel ja täiendamisel, s.t. teadmiste ning kogemuste talletamisel, millela on mõeldamatu riigihaldussüsteemi areng. Haldussüsteemi mälu on spetsiifiline mälu, mis sisaldab ainult antud süsteemile vajalikku informatsiooni ja pole sellepärast võrreldav sotsiaalse mälu kui tervikuga.

Kõrvutades teiste mälu kujundamise vormidega, on kontrollile spetsiifiline kõigepealt see, et ta salvestab eeskätt teadvustatavat informatsiooni. Kontrollorganite osa informatsiooni töötlemisel on suhteliselt tagasihoidlik. Nad haaravad ja akumulatsioonid informatsiooni rohkem laiuti kui sügavuti. Kontroll valmistab seega ette järgnevat analüüsi etappi. Teiseks, kontrolli kaudu saab normeeriv informatsioon hinnangu riigihalduse vajaduste rahuldamise seisukohalt. Tähendab — toimub informatsiooni rikastamine selle väärtuse ja kasulikkuse tahu väljatoomise ning pideva täpsustamise teel. Kolmandaks täidab kontroll mälu korrastamise ja töökorras hoidmise funktsiooni. Kontrolli kaudu selgub, missugust talletatud informatsiooni kasutatakse ning kui sageli, kas see on kergesti kättesaadav või mitte, rahuldab ta süsteemi vajaduse või on tühja-tähjaga koormatud. Vastavalt neile kontrollisignaalidele toimub siis kas mälu puhastamine tarbetust informatsioonist, säilitatava informatsiooni ümberpaigutamine vastavalt tarbimisele, mälu mahu suurendamine või informatsiooni ladestumisprotsessi kiirendamine. See tõttu osutub võimalikuks mitte üksnes oma ja teiste minevikukogemuste kasutamine, vaid ka ennetav tegelikkuse peegeldus, suundumine tulevikku.

Samuti vajab rõhutamist, et kontroll täidab riigihalduses tähtsat integreerimisfunktsiooni, luues ühendava informatsioonilise silla mineviku, oleviku ja tuleviku, juhuslikkuse ning paratamatuse, võimalikkuse ja tegelikkuse, püsiva ning muutuva, haldussüsteemi

ja keskkonna, objekti ning subjekti, adaptatsiooni, stabiilsuse ja otstarbekohasuse vahele.

Kontrolli kui tagasiside erivormiks on riigivalve. Tema omapäraseks tunnusjooneks on see, et kontrollile omastest toimefunktsioonidest on rõhk asetatud reguleerivale tegevusele. Erinevused on samuti riigivalve teostamise volituste ja reguleerimisvahendite arsenalil vahel. Need sõltuvad riigihaldussüsteemi struktuurisuhete iseloomust, samuti sellest, kas riigivalvet teostatakse immanentselt või transtsendentselt. Trandtsendentne on riigivalve, mida toimetavad organid väljastpoolt riigihaldussüsteemi, immanentne aga see, mis toimub süstemaatiliselt. Viimane liigitub omakorda teenistus- ja riigivalveks.

Teenistusvalve baseerub võimuvahekorral. Seda teostavad teenistuslikult superordineeritud instantsid alluvate instantside tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekohasuse üle. Teenistusvalve korral on superordineeritud instantsid õigustatud juhtima alluvaid asutusi ja riigiteenistujaid ning intervenueerima nende tegevusse, korrigeerides või asendades täielikult alluvate akte oma aktidega.

Seoses teenistusvalvega tuleb mainida õiguspärase alistumise instituuti kui garantiid superordineeritud instantside omavolilise tegevuse vastu. Selle instituudi kohaselt on alluvad instantsid ja ametnikud kohustatud järgima vaid õiguspäraseid korraldusi ning direktiive. Alluv ametnik võib vaid üks kord ülema korralduse või direktiivi tagasi lükata. Jääb aga ülemus oma nõudmise juurde, on alluv kohustatud korraldust või direktiivi täitma, tehes kaasvastutusest vabanemiseks ettekande aste kõrgemale ülemusele. Kui ülemuse korralduse täitmine viib kuriteo sooritamisele, võib eirata ka teistkordset nõuet.

Vastupidi teenistusvalvele ei tugine riigivalve võimuvahekorrale. Tema lähtub õigusest, õigus on tema alus, pidades silmas, et riigivalvet tuleb teha mitte alluvate, vaid iseseisvate, detsentralismi põhimõttel: töötavate kesk- ja kohalike haldusasutuste, samuti kohalike omavalitsuste tegevuse õiguspärasuse üle. Subordinatsioonisuhete puudumise tõttu toimub riigivalve teostatamine teenistusvalvest erineval põhimõttel. Neist olulisemad on kolm: sanktsioneerimis-, veto- ja kohtuliku kontrolli printsiip.

Sanktsioneerimis- ehk kinnitamisprintsiibi rakendamise korral vajavad haldusorganite ning kohalike omavalitsuste teatud aktid formaalseks jõustumiseks kinnitusakti riigivalvet teostavalt organilt. Et sanktsioneerimine tähendab teatud sõltuvussuhet, võib seda teha

üksnes kehtivas õiguses *expressis verbis* ettenähtud juhtudel. Vastavalt Eesti kohaliku omavalitsuse aluste seadusele kinnitab maavane-  
ma ja vabariikliku linna linnapea ametisse parlament, maakonna  
ning linnasekretäri aga Vabariigi Valitsus. Samuti võib maakonna ja  
vabariikliku linna volikogu vastu võtta määruse oma pädevusest  
väljuvates küsimustes, mis omavad üldkohustusliku jõu maakonna  
või linna territooriumil pärast nende kinnitamist pädeva riigiorгани  
poolt. Keelduda võib ainult õiguspäratute aktide sanktsioneerimisest.  
Kinnitamisest keeldumise puhul võib kaevata halduskohtusse.

Riigivalve teostamine veto- ehk keeluprintsiibil seisneb selles,  
et riigivalvet teostav organ on õigustatud õiguspäratu akti jõustumist  
teatud tähtaja jooksul vastava keeluaktiga tõkestama. Kui riigivalve-  
organ oma vetoõigust ei kasuta, omandab akt õigusjõu. Veto kujutab  
seega endast omapärast negatiivset sanktsioneerimisõiguse tahku.  
Vaatamata sellele, et vetoprintsiip võimaldab riigihaldusorganitel ja  
kohalikel omavalitsustel palju iseseivalt tegutseda kui sanktsioneerim-  
isprintsiibil toimiva riigivalve puhul, leiab see meie tänapäeva-  
praktikas hoopis vähem kasutamist. Küllap on siin oma osa ka nime-  
tusel "veto", mis kutsub esile assotsiatsiooni monarhismi jäänusest.

Mis puutub aga kohtuliku kontrolli printsiipi, siis selle kohaselt  
piirdub riigivalveorganite osa vaid sellega, et ebaseaduslike aktide  
väljaselgitamise korral võivad nad esineda kaebusega halduskohtus.  
Kohus langetab otsuse nende õiguspärasuse või -vastasuse kohta.  
See sobib küll hästi kokku riigihalduse ja kohalike omavalitsuste  
detsentralismi põhimõttega, kuid tegelikult on kohtulik kontroll  
aeganõudev, keerukas ning paljudele raskepärane protsess.

Missuguse konkreetse kuju need kontrolli ja riigivalve üldised  
teoreetilised lähteseisukohad Eesti riigihalduses ning kohalikus oma-  
valitsussüsteemis omandavad pole praegu veel teada. Põhiseadus  
annab eelseisvaks mõttearenduseks vaid neli tugipunkti kinnitusega  
õiguskantsleri instiutsiooni, põhiseadusliku järelevalve kohtu ja  
halduskohtute ellukutsumise kohta, kuna riigikontroll juba tegutseb.  
Kõik need kontrolli ja riigivalvet teostavad organid on riigihalduse  
ning kohalike omavalitsuste suhtes transtsendentse kontrolli ja  
riigivalve teostajad.

Siit võib tuletada riigihalduses toimiva immanentse kontrolli ja  
riigivalve kohta mõned rakendusliku iseloomuga lahendused.

Esiteks, on vaja riigihalduses ja kohalikus omavalitsussüsteem-  
mis juba alustatud detsentraliseerimisprotsessi edasise süvendami-

sega kallutada demokraatia arengu huvides teenistus- ja riigivalve kaalukauss viimase kasuks.

Teiseks, kui põhiseaduse kohaselt teostab õiguskantsler järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse normatiivaktide vastavuse üle Põhiseadusele ja seadustele, siis üksikaktide vaidlustamise puhul tuleks pöörduda kaebusega halduskohtusse.

Kolmandaks on hädavajalik tõmmata kindel piirjoon õiguspärasuse ja otstarbekohasuse kontrolli ning riigivalve vahele. Kui õiguspärasuse kontrollile ja riigivalvele alluvad erandlikult kõik riigihaldus- ning kohalike omavalitsusorganite aktid, siis otstarbekohasuse kontroll ja riigivalve peaksid hõlmama ainuüksi neid aktiliike, mis on leidnud kehtivas õiguses sõnaselgelt fikseerimist. Ja veel — neid akte ei või pöörata enne täitmisele, kui nad on läbinud otstarbekohasuse kontrolli või riigivalve.

Sellisel talitades lühendaksime teed Euroopa rahvaste perre.

# EESTI KOHTUTEST VABADUSSÕJA AJAL

## T. Anepaio

Eesti Maapäeva Vanemate Nõukogu 24. veebruari 1918. a. manifestis määrati kindlaks Ajutise Valitsuse tegevuse juhtmõtted. Nende juhtmõtete (p. 4) kohaselt tehti Ajutisele Valitsusele ülesandeks "... viibimata kohtuasutusi sisse seada kodanikkude julgeoleku kaitseks."<sup>1</sup> Ilma kohtuteta ei olnud võimalik ellu viia juhtnõõride punkti 1, mille järgi "Kõik Eesti Vabariigi kodanikud, usu, rahvuse ja poliitilise ilmavaate peale vaatamata leiavad ühtlast kaitset vabariigi seaduste ja kohtute ees."<sup>2</sup>

Maapäev püstitas ülesande õigesti — kohtuorganid tuli nimelt ellu kutsuda, s.t. luua, sest Vene kohtusüsteem Eestis oli lagunenu. Sõjategevuse lähenedes evakueeriti 1917. a. sügisel kõik Vene kohtud Põhja-Kaukaasiasse ja Lõuna-Venemaale.<sup>3</sup> Pärast Oktoobripöõret andis Vene SFNV Rahvakomissaride Nõukogu 24. novembril 1917. a. välja dekreedid kohtust, mis kuulutas kõik senised kohtud likvideerituks.<sup>4</sup> Koos uue õigusega hakkasid bolševikud looma ka uut kohtusüsteemi, mille esimeseks pääsukeseks Eestis oli revolutsiooniline tribunal Tallinnas.<sup>5</sup> Eestimaal Soldatite ja Tööliste Saadikute Nõukogude Kesktäitevkomitee suurendas viimase volitusi kogu Eestimaale, lisaks loodi veel kohalikud tribunalid.<sup>6</sup>

Eesti okupeerimisega Saksa vägede poolt revolutsioonilised tribunalid loomulikult kadusid, nende asemele loodi Saksa okupatsioonikohtud. Seal tegutsenud isikutel pidi olema Saksa seadustele vastav õigusteaduslik kvalifikatsioon.<sup>7</sup> Nad pidid olema omandanud vähemalt kolmeaastase akadeemilise õigusteaduse kursuse. Sellele järgnes minimaalselt 3 aastat stažeerimist eri astmete kohtute või prokuröride juures, samuti advokaatide või teiste kindlaksmääratud ametiisikute juures. Teoreetiline kursus lõppes erilise eksamiga, mille eduka sooritamise järel kohataotleja sai referendi astme ning asus praktiseerima. Viimane omakorda lõppes uue eksamiga, kus kontrolliti mitte ainult teoreetilisi teadmisi, vaid ka muid kohtunikele vajalikke omadusi (taktitunne, täpsus, distsipliin jne.). Eksami eduka sooritamise järel sai pretendent assessori astme ning õiguse (mitte koha!) kõige madalamale kohtuametile, mille saamine omakorda sõltus täielikult justiitsministrist.

Kohtunike kaadri komplekteerimine okupeeritud Eestis oli komplitseeritud. Saksa sõjaväevõimud pakkusid kohtuameteid ka

eesti advokaatidele, kes aga neist keeldusid.<sup>8</sup> Saksa okupatsiooni lõppedes likvideeriti loomulikult ka senised kohtud.

Seega võib olemasolevail andmeil öelda, et Eesti Ajutine Valitsus pidi kohtustisteemi loomist alustama tühjalt kohalt.

Esimeseks seadusandlikuks sammuks kohtute valdkonnas oli määrus "Ajutiste kohtute sisseeadmise üle."<sup>9</sup>, mille kohaselt "Kõik kohtu asutused Eesti Vabariigi piirides alustavad päeval, mis kohtuministri poolt kindlaks määratakse, oma tegevust seaduste põhjal, mis endise ühendatud Eesti- ja Põhja-Liivimaa kubermangudes kuni 24. oktoobrini 1917 maksvad olid ..."<sup>10</sup> Samuti jäid kehtima Saksa okupatsioonivõimude poolt kehtestatud seadused ja määrused. Ajutise Valitsuse 25. novembri 1918. a. määruse põhjal fikseeris kohtuminister J. Poska kohtuasutuste ajutised tööpiirkonnad. Määruse järgi avati ainult Tallinna ringkonnakohus (hilisem Kohtupalat, resp. Kohtukoda), mille tööpiirkonnaks sai kogu vabariik. Tartu ringkonnakohus (s.t. Tartusse evakueeritud Riia ringkonnakohus) jäi avamata. Tallinna-Haapsalu rahukogu tööpiirkonnaks said Harju- ja Läänemaa. Tartu-Võru rahukogu alla kuulusid Tartu ja Võru maakond koos Eestiga liidetud endise Pihkva kubermangu osadega. Rakvere-Paide rahukogu piirkond hõlmas Viru- ja Järvamaa ning Narva linna. Viljandi-Pärnu rahukogu haaras Viljandi ja Pärnu maakond koos Eestiga liidetud endiste Valga ja Volmari (Valmiera) maakonna osadega. Tsaariaegne Saaremaa rahukogu jäi avamata ning Saaremaa kuulus 1918. aastal Viljandi-Pärnu rahukogu koosseisu, hiljem allus ta Tallinna-Haapsalu rahukogule.<sup>11</sup>

Rahukohtunike jaoskondade määramine jäi ajutiselt kohalike rahukogude otsustada.

Kohtuminister J. Jaaksoni korralduse järgi pidid kõik Eesti riigi piirides asuvad kohtuasutused tööd alustama 2. detsembril 1918. a.<sup>12</sup>

Õigust mõistavad mitte kohtuasutused, vaid konkreetset inimesed — kohtunikud. Tsaari ajal kohtutes töötanud vene juristid ja ametnikud olid lahkunud ning rööbiti kohtuasutuste organiseerimisega tuli komplekteerida kohtunike, eelkõige rahvale kõige lähemal asuvate rahukohtunike kaader. Sobivate isikute leidmine oli rasked. Keisrivõimu ajal ei olnud eestlastel kodumaal üldiselt võimalik kohtunikuks saada<sup>13</sup> ja nii suunduti kohtutööle Sise-Venemaa kubermangudesse või mindi advokatuuri. Kohtunike ettevalmistamine aga on pikaajaline protsess. Eespool vaadeldi lühidalt kohtunike ettevalmistust Saksamaal. Venemaal reguleeris kohtunike ettevalmistust 24. detsembri 1891. a. seadus.<sup>14</sup> Vastavalt sellele võisid

kohtuameti kandidaatideks pretendeerida kõrgema õigusharidusega isikud. Kohtuameti kandidaadid määras ametisse vastava kohtupalati vanem esimees ning nad praktiseerisid kas kohtupalati või ringkonnakohtu juures. Kohtuameti kandidaadid loeti riigiteenistuses olevaks. Kandidaat, kes oli ametis olnud vähemalt poolteist aastat ja sooritanud vastava eksami, sai vanemaks kohtuameti kandidaadiks, kellele võis palgaks määrata 900 rbl. aastas. Vanemaid kohtuameti kandidaate võis komandeerida kohtu-uurija kohusetäitjaks ning paikkonnis, kus rahukohtunikud määras valitsus, ka rahu-kohtuniku kohusetäitjaks, samuti võis neid määrata ringkonnakohtu prokuröri abi kohale. Vanemad kohtuameti kandidaadid, kes olid ametis olnud vähemalt poolteist aastat ja kelle teadmised kohtu alal olid tunnistatud küllaldaseks, said õiguse olla määratud kohtu-uurijaiks, rahukohtunikeks või prokurörideks.<sup>15</sup>

Eesti Vabariigil ei olnud aega kohtunike ettevalmistamiseks, vaid tuli võtta neid, kes olid olemas ja kes soovisid kohtutööle tulla. EV Kohtuministeerium avaldas 22. novembril 1918. a. üleskutse "Õigusteadlastele ja kohtutegelastele". Selles öeldi: "Isikud, kes ennem kohtuametites on teeninud ja soovivad Eesti Vabariigi kohtutes kohtunikudena ehk kohtu-uurijatena või prokuröri abilistena teenida, palutakse oma teenistusesse astumise soovisid avaldada."<sup>16</sup> Sooviavaldused koos lühikese eluloo kirjeldusega tuli esitada Tallinna ringkonnakohtu esimehele.

Kuni vastava seaduse väljatöötamiseni määras kohtunikke, kohtu-uurijaid, prokuröre ja tema abisid ametisse Vabariigi Valitsus.<sup>17</sup> Esimese Eesti Vabariigi kohtunikuna määras valitsus 13. novembril 1918. a. ametisse Tallinna ringkonnakohtu esimehe vannutatud advokaadi Jaak Reichmanni,<sup>18</sup> kes oli sellel kohal kuni 1940. a. sündmusteni.<sup>19</sup> Kaks päeva varem oli ametisse pandud Vabariigi esimene prokurör vannutatud advokaat Jaak Teemant.<sup>20</sup> Esimese rahukohtunikuna asus tööle Viljandi–Pärnu rahukogus Georg Taevere.<sup>21</sup> Vabadussõja ajal määras valitsus ametisse ühtekokku 54 rahukohtunikku, neist 20 Tallinn–Haapsalu rahukokku, 15 Tartu–Võru, 9 Rakvere–Paide ja 10 Viljandi–Pärnu rahukokku. See ei tähenda muidugi, et 1919. a. lõpuks oleks ametis olnud 54 rahukohtunikku. Mitmed edutati kiiresti kõrgematesse kohtutesse, üks (Jaak Kangur) anti kohtu alla, üks (Julius-Heinrich Kurg) taandati ametist, osa lahkus kohtuteenistusest ise.

Järgnevalt analüüsimise rahukohtunike vanuselist, hariduslikku, sotsiaalset ja rahvuslikku struktuuri rahukogude kaupa.

Tallinna-Haapsalu rahukogu ringkonda määratud 20 rahukohtunikust on praegu olemas andmed 18 kohtuniku kohta. Kõige rohkem (7; 39%) oli nende hulgas aastatel 1876–1880 sündinuid, s.t. 40–44-aastaseid mehi, kellest enamikul ei olnud keskkooli haridust. Arvuliselt (4; 22%) järgmise vanusegrupi moodustasid 30–34-aastased, kes kõik olid kõrgema juriidilise haridusega. 35–39-aastaseid mehi oli 3 (17%), ka neil oli kõrgem juriidiline haridus. Järelikult oli 30–39-aastaseid niisama palju kui 40–44 aasta vanuseid, aga nende haridustase oli tunduvalt kõrgem. Peale põhiliste vanusegruppide olid esindatud ka 55–59-, 50–54-, 45–49- ja 25–29-aastased, igas grupis 1 mees (ä 6%). Nende hulgas oli kahel kõrgem juriidiline haridus, üks oli mobiliseeritud Esimesse maailmasõtta Peterburi ülikooli õigusteaduskonna 4. kursuselt ning ühel oli gümnaasiumidiplom.

Kokkuvõtet tehes võib öelda, et Tallinna-Haapsalu rahukogu rahukohtunistest oli enamikul (56%) kõrgem juriidiline haridus. Tuleb lisada, et veel kolmel kohtunikul (17%) oli juurastudium lõpetamata. Rahukohtunikud olid õppinud erinevates kõrgkoolides — Peterburi (2) ja Tartu (5) ülikoolis, Jaroslavi juriidilises lütseumis (2). J. Putnik õppis nii Peterburi kui ka Tartu ülikoolis, kuid riigieksamid sooritas Moskva ülikoolis. I. Tannebaum oli olnud nii Peterburi ülikoolis kui Sorbonneis, aga lõpetas Jaroslavi lütseumi.

See haridustase peegeldub ka rahukohtunike enne 1914. a. peetud ametis. Nende hulgas oli 4 vannutatud advokaati ja 2 vannutatud advokaadi abi ja 3 kohtunikku, kellest P. Beniko oli olnud Moskva kohtupalati liige, 1 ülikooli stipendiaat ja 2 juuratudengit. Lisaks oli 2 inimest pidanud ülemtalurahvakohtu esimehe ametit ja 1 olnud notar. Järelikult oli enamikul kohtunistest olnud nii või teistsugune side kohtute ja jurisprudentsiga.

---

\* Eesti Vabariigi Ajutise Valitsuse 25. novembri 1918. a. määruse alusel antud kohtuministri korralduse järgi kuulus Saaremaa Viljandi-Pärnu rahukogu tööpiirkonda, kuid kuna Saaremaa peatselt allutati Tallinna-Haapsalu rahukogule, siis on käesolevas artiklis Saaremaa rahukohtunikke vaadeldud Tallinna-Haapsalu rahukogu juures.

\*\* Pärast "Riigiteenistuse seaduse" vastuvõtmist 18. detsembril 1924. a. määras haridusministeerium kindlaks veneaegsete ja vabariigi koolide taseme omavahelise vastavuse, mis andis teatavad õigused riigiteenistuse suhtes. See võrdlustabel on aluseks võetud ka käesolevas töös haridustasemete liigitamisel. (Vt. Eesti Riigiarhiiv f. 32, n. 1, s. 21, l. 80–81.)

Rahukogu koosseisu moodustasid põhiliselt eestlased, ainult P. Beniko oli leedulane ja W. v. Pezold sakslane. Muuseas kajastub selline rahvuslik koosseis ka kohtunike sotsiaalses päritolus — P. Beniko isa oli ohvitser ja W. v. Pezold põlvnes balti aadlist. Ülejäänud olid pärit talupoegade hulgast (7), mõisaametnike ja käsitööliste seast.

Tartu-Võru rahukogusse määrati esimeste rahukohtunikena ametisse 25. novembril 1918. a. endine kohtupristav Fritz Aleksander Vichvelin ja vannutatud advokaadi abi Hans Siimer.<sup>22</sup> Vaadeldava aja jooksul määrati ametisse 15 rahukohtunikku. Praeguseks on olemas piisavad andmed 12 rahukohtuniku kohta. Ka Tartus andsid tooni parimas meheas olevad vanusegrupid. Võrdväärsed olid aastakäigud 1876–1880 ja 1881–1885, s.t. 40–44 ja 35–39-aastased mehed. Mõlemas grupis oli 3 meest (á 25%) ning ka haridustase on gruppides võrdne — 2 kõrgema juriidilise haridusega meest 1 praktiku vastu. Ülejäänud kolme vanusegruppi (45–49, 30–34, 25–29) kuulus igasse 2 meest (á 17%).

Haridustase oli selgelt nooremate kasuks. Nii olid 45–49-aastased linnakooli haridusega, 25–29-aastased olid mõlemad TÜ õigus-teaduskonna lõpetanud nagu ka 30–34-aastaste gruppi kuuluv K. Pikk. Seega oli juriidiline kõrgharidus 58%-l Tartu-Võru rahukogu rahukohtunistest, kusjuures kõik olid Tartu ülikooli kasvandikud.

Tartu kohtunike noorus (49% neist olid alla 40 a.) ja haridus peegeldus nende sotsiaalses seisundis enne 1914. a. Kaks olid olnud TÜ tudengid ja 4 vannutatud advokaadi abid, üks kõrgharidusega jurist oli olnud Ülemtalurahvakohtu esimehees, kaks rahukohtunikku olid pidanud kohtukirjutaja-tõlgi ametit ja üks oli leiba teeninud eraadvokaadina.

Analoogiliselt eespool käsitletud Tallinna-Haapsalu rahukoguga olid ka Tartu-Võru 15 kohtunikust 14 eestlased. Analoogiline oli ka seos rahvuse ja sotsiaalse päritolu vahel — domineeris kindlalt talupojaseisus, üks oli siiski eestlasest mõisaomaniku järeltulija.

Rakvere-Paide rahukogus asus esimene rahukohtunik ametisse samuti 25. novembril 1918. a., selleks oli sakslane Otto Hoffmann.<sup>23</sup> Vabadussõja ajal määrati selles rahukogus ametisse 9 rahukohtunikku, kellest 4 (44%) olid sündinud aastatel 1876–1880, s.t. olid vaadeldaval perioodil 40–44-aastased. Ühel oli seljataga Moskva ülikooli õigusteaduskond, 2-l oli pooleli jäänud TÜ õigusteaduskond. Ühel oli Eesti Aleksandrikooli lõputunnistus. Suuruselt

järgmine vanusegrupp oli 35–39-aastased mehed, keda oli 3 (33%). Neist üks oli lõpetanud Tartu 4-klassilise algkooli, teine saanud Moskvas küpsustunnistuse ja kolmas lõpetanud Tartu ülikooli õigus-teaduskonna (1911. a.).

Seega olid 9 kohtunikust 7 (78%) vanuses 35–44 aastat, neist kahel oli kõrgem juriidiline haridus, kaks oli lõpetamata juriidilise haridusega, üks gümnaasiumi haridusega ja kaks linnakooli haridusega. Ülejäänud 2 kohtunikku kuulusid 55–59-aastaste vanusegruppi, neist üks oli lõpetanud Viljandi kreiskooli ja teine Tartu ülikooli õigusteaduskonna.

Eespool vaadeldud rahukogude kohtunike koosseis oli analoogiline oma vanuse, hariduse ja revolutsioonieelse ühiskondliku seisundi poolest. Kolm kõrgharidusega meest vanuses 35–44 olid olnud vannutatud advokaadiks ja üks linnakooli haridusega eraadvokaadiks Pihkva Kubermangus. Vanemad kohtunikud (55–59) olid töötanud ka tsariajal kohtutes: üks Tartu esimese Ülemtalurahvakohtu esimehena, teine rahukohtunikuna. Ülejäänud kahest rahukohtunikust oli üks teeninud kohtusekretärina, teine kreisikogu sekretärina.

Kohtunike rahvuslik koosseis oli ühtlane — ametis oli vaid 1 sakslane, kõik teised olid eestlased. Ka kohtunikukonna sotsiaalne päritolu oli analoogiline Tallinn–Haapsalu ja Tartu–Võru rahukoguga — domineerivaks oli talupoeglik päritolu, kuigi oli ka käsitöölise järeltulijaid.

Viljandi–Pärnu rahukogus oli esimeseks ametisse määratud rahukohtunikuks Georg Taevere, kes nimetati rahukohtunikuks 20. novembril 1918. G. Taevere asus kohe Viljandisse ja nimetas ametisse rahukogu ajutise sekretäri A. Kuriku. G. Taevere esimeseks tööks oli lahkuvatelt Saksa võimudelt kohtuasutuste ülevõtmine.<sup>24</sup>

Ajutine Valitsus nimetas Vabadussõja ajal Viljandi–Pärnu rahukokku 10 rahukohtunikku. Nendest anti kohtu alla ja tagandati ametist J. Kangur<sup>25</sup> ning teda pole edasises analüüsis arvestatud. J.-H. Kurg tagandati 2. jaanuaril 1919. a. samuti kohtuniku ametist omavoliliselt teise ametikohta ülemineku pärast.<sup>26</sup> Edaspidi ta aga jätkas kohtuteenistust Viljandi–Pärnu rahukogus ning teda on autor edasises analüüsis arvestanud.

Vaadeldavast 9 rahukohtunikust olid kolm 40–44-aastased, ülejäänud 6 jagunesid võrdselt 30–34, 35–39 ja 45–49-aastaste vahel — igas 2 meest. 45–49-aastaste vanusegrupis oli haridustase madal — 1 kohtunik oli lõpetanud Riia vaimuliku kooli ja teine Viljandi

linnakooli. Mõlemad olid pärit Viljandimaalt — G. Taevere Suure-Jaani ja A. Vichvelin Paistu kihelkonnast. 30–34-aastaste vanusegrupis oli üks lõpetanud Peterburi ülikooli õigusteaduskonna, 35–39-aastaste seas üks TÜ õigusteaduskonna. 40–44-aastaste seas oli üks lõpetanud Moskva ülikooli õigusteaduskonna, teisel oli TÜ õigusteaduskond pooleli jäänud. Seega oli juriidilise kõrgharidusega kohtunikke kolm (33%), kellele lisandus üks lõpetamata kõrgharidusega kohtunik. Viiel kohtunikul oli madalam haridus: ühel oli gümnaasiumi lõputunnistus, ühel Riia vaimuliku kooli tunnistus, ülejäänutel Viljandi linnakooli tunnistus.

Kõik kolm kõrgharidusega rahukohtunikku vanuses 30–44 aastat olid enne 1914. a. olnud vannutatud advokaadid ja üks juuratudeng. Teiste seas oli kaks endist ülemtalurahvakohtu kohtunikku ja üks kohtupristav. A. Kurik oli olnud tsaariaegse Viljandi–Pärnu rahukogu sekretäri abi ja kohtutõlk.

Kohtunike rahvuslik koosseis oli äärmiselt ühtlane: kõik rahukohtunikud olid eestlased. Viljandi–Pärnu rahukogu kohtunike puhul torkab silma, et nad olid antud piirkonnaga seotud kas sünnikoha või endise ametikoha kaudu.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et Vabadussõja-aegse kohtunikkonna komplekteerimisel peeti silmas nii haridust kui kogemusi. Üldiselt püüti lähtuda reeglist, et kohtunikul peaks olema kõrgem juriidiline haridus, kuid sellest nõudest ei tehtud dogmat.<sup>27</sup> See ilmneb ka pöördumises kohtutegelaste poole. Pöördumises kutsutakse teenistusse ka teisi, kes on varem kohtus töötanud. Kõige rohkem oli rahukohtunike seas 40–44 aasta vanuseid mehi (17; 35%), kes olid sündinud aastatel 1876–1880. (Nimelt mehi, sest Eesti kohtutes ei töötanud kohtunikuna kuni 1940. a. ühtegi naist.) Järgmise grupi moodustasid 35–39-aastased mehed, keda oli ametis 11 (23%). 30–34-aastaseid mehi oli 8 (17%). 75% ametisse määratuist olid 30–44-aastased. Üle 50-aasta vanuseid oli 4 (8%), alla 30 aasta vanuseid 3 (6%).

Haridustaseme kohta võib öelda, et noorematel kohtunikel oli see üldiselt suurem kui vanematel. Nii oli 40–44-aastaste grupis kõrgharidusega keskmiselt 29%, 35–39-aastastel 64% ja 30–34-aastastel 75%. 40–44-aastaste grupis oli ka kõige rohkem neid, kellel juuraharidus oli pooleli jäänud. Oma kõrghariduse olid kohtunikud saanud põhiliselt Tartu ülikoolis, seda eriti 35-aastaste puhul. Teistes vanusegruppides oli haridustase mitmekesisem, näiteks 30–34-aastastest oli TÜ haridus ainult kahel, ülejäänud olid saanud kõrg-

hariduse Peterburis ja Jaroslavis. Haridustasemelt jagunesid rahukogud kahte gruppi — Tallinna–Haapsalu ja Tartu–Võru rahukogus oli kõrgharidus 56–58%-l rahukohtunikest. Rakvere–Paide ja Viljandi–Pärnu rahukogus oli vastav protsent 33. Võrreldes Tallinat ja Tartut võib öelda, et Tartu kohtunikud on ainult Tartu ülikooli kasvandikud, Tallinna kohtunikud seevastu olid lõpetanud Tartu, Moskva, Peterburi ja Jaroslavi kõrgkoolid.

Rahukohtunike rahvuslik koosseis oli väga ühtlane — ametisse määratute seas oli vaid 2 sakslast ja 1 leedulane, ülejäänud olid eestlased.

## VIITED

1. RT 1918, nr. 1, lk. 1.
2. Samas.
3. **I. Rebane**, Kohtud Eestis läbi aegade lühiülevaates. Toronto, 1982, lk. 72.
4. Sobranie zakononii i rasporjasenii rabotsego i krestjanskogo pravitelstva. 1917, nr. 4, s. 50.
5. Suur Sotsialistlik Oktoobrirevolutsioon Eestis. Dokumentide ja materjalide kogumik. / Koost. N. Boikov jt. Tallinn, 1957, lk. 416–417.
6. Samas, lk. 552.
7. **I. Rebane**, viidatud teos, lk. 72.
8. **N. Rozin**, Ugolovnoe sudoproizvodstvo. Riga, 1924, s. 126.
9. RT 1918, nr. 1, lk. 6–7.
10. Samas.
11. RT 1918, nr. 2, lk. 5.
12. RT 1918, nr. 4, lk. 7.
13. Asutava Kogu protokollid. 1920. II istungjärk, vg. 1739.
14. Svod Zakonov Rossiiski Imperii. Izd. mofits. Sankt-Peterburg, 1914. T. 16. Tš. 1. Utšrezdenija sudebnõh ustanovlenii. St. 407–419<sup>1</sup>.
15. **N. Rozin**, viidatud teos, s. 128.
16. RT 1918, nr. 2, lk. 6.
17. RT 1918, nr. 1, lk. 7; RT 1921, nr. 2, lk. 14.
18. RT 1918, nr. 3, lk. 18.
19. RT 1940, nr. 102, art. 1021.
20. RT 1918, nr. 3, lk. 18.
21. Samas.
22. Samas.
23. Samas.
24. **J. Depmann**, Seitse aastat. // Õigus, 1926, nr. 2, lk. 44–46.
25. RT 1919, nr. 30/31, lk. 243.
26. ERA, f. 1356, nim. 1, s. 1022, lk. 73.
27. Riigikohtu esimehe K. Partsi kiri Kohtupalati vanema esimehe k.t. K. Gybhastubbele. (ERA, f. 1356, nim. 1, s. 747, lk. 42.) Kohtuminister J. Reichmanni kiri K. Partsil (ERA, f. 1356, nim. 1, s. 747, lk. 42, 49–50.

# KRIMINAALÕIGUSLIKUD ARTIKLID AJAKIRJAS "ÕIGUS" 1920–1940

Gaabriel Tavits

Kursusetöö, II, 1992  
Juhendaja prof. I. Rebane

## Sissejuhatus

1920-ndal aastal ilmumist alustanud ajakirjas "Õigus" avaldatud artiklite hulgas oli oluline koht ka kriminaalõigust käsitlevatel artiklitel. Käesoleva töö peamiseks eesmärgiks on anda ülevaade kriminaalõiguslikest artiklitest, mis olid avaldatud ajakirjas "Õigus" selle ilmumise perioodil.

Töös on käsitletud ligi 70 erinevat artiklit, mis peamiselt kajastavad antud ajavahemikul enam probleeme tekitanud kriminaalõiguslike küsimusi. Selleks et käsitletav teema oleks paremini mõistetav, on üksikuid artikleid vaadeldud konkreetsete valdkondade kaupa. Töös esitatud liigitus ei ole lõplik, s.t. neid artikleid on võimalik liigitada ka teistel alustel.

Autorite kollektiiv, kes võttis osa kriminaalõiguslike probleemide käsitlemisest, oli mitmekesine. Nende hulgas oli nii teoreetikutid kui ka praktikuid ja kindlat piiri nende vahele tõmmata oleks mõttetu. Mõned autorid olid üldsusele küllaltki hästi tuntud (K. Saarmann, H. Kadari), kuid oli ka neid, keda tunti vähem. Kindlasti väärib tähelepanu vandeadvokaadi Karl Grau osavõtt ajakirja tööst, iseäranis tema kirjutiste sari, mis puudutas peamiselt Eesti Vabariigi 1929. aasta Kriminaalseadustikku, eriti aga selle seadustiku karistuste süsteemi kujundamist.

## 1. Mõningaid märkmeid autorite kohta

Kriminaalõigust käsitlevatest artiklitest oli enamiku autoriks vandeadvokaat Karl Grau.<sup>1</sup> Tema huviobjektiks oli peamiselt kriminaalõiguse reform Eestis ning sellega seonduvate mõningate üksi-

---

<sup>1</sup> A. Buldas. 1920.–1938. a. "Õiguses" leiduvate artiklite ja arutluste süstemaatiline nimestik. Autori kirjastus. Tln. 1939, lk. 51–52.

kute probleemide käsitlemine, lisaks sellele ka advokatuuri küsimused.

K. Grau oli küll praktik, kuid alates 1921. aastast oli talle tehtud ülesandeks pidada ka loenguid Eesti kriminaalõiguse ajaloost Tartu ülikooli õigusteaduskonnas.<sup>2</sup> Teiseks eredaks isiksuseks, kes hakkab silma avaldatud tööde rohkuse poolest, oli professor Karl Saarmann. Ta oli nii praktik kui ka teoreetik. 1911. aastal alustas prof. K. Saarmann õpinguid Peterburi ülikooli õigusteaduskonnas. Riigieksamid tuli tulevasel professoril sooritada juba Tartu ülikoolis. Tegutsedes algul rahukohtunikuna, hiljem kohtupalati liikmena, ristus tema tee peatselt uuesti Tartu ülikooliga. Nimelt tehti prof. K. Saarmannile ülesandeks pidada loenguid kriminaalõigusest.<sup>3</sup> Samal ajal oli ta ka Riigikohtu liige.

Nende kahe peamise autori kõrval võiks mainida ka Helmut Kadarit (Kristalit), kes oli puhtalt teoreetik. H. Kadari juures oli iseloomulik see, et ta püüdis tuua selgust vaieldavatesse probleemidesse. Nii näiteks lahendas H. Kadari vaieldava küsimuse eraisiku osavõtu karistatavuse kohta ametialasest intellektuaalsest võltsimisest. Samuti on H. Kadari käsitletud pikemalt isiku kehavigastusi Kriminaalseadustikus ning küllaltki aktiivselt polemiseerinud nimetatud teemal dr. med. H. Madissoniga. Märkimisväärteteks töödeks tema puhul tuleb pidada ka ülevaateid Itaalia ja Poola uute kriminaalseadustike iseloomulikumatest seisukohtadest, eriti Poola ja Eesti kriminaalseadustike võrdlevat analüüsi. H. Kadarist rääkides ei saa mainimata jätta ka seda, et ta hoidis lugejat kursis Saksamaal toimuva kriminaalõiguse reformi käiguga. Mis puutub eespool mainitud kehavigastusi käsitlevasse töösse, siis seda on põhjalikumalt analüüsinud ning retsenseerinud prof. K. Saarmann,<sup>4</sup> mistõttu seda tööd siin ei käsitleta.

Eredaks isiksuseks võib pidada ka meditsiinidoktor Hans Madissoni, kes töötas kohtuarstina.

Artikkel "Sugemid alaealiste ulakuse ja kuritegevuse üle Eestis" ei olnud otseselt kirjutatud ajakirja jaoks, vaid oli H. Madissoni doktoritöö, mille eest talle omistati 10. detsembril 1924 meditsiinidoktori kraad.<sup>5</sup> Töö kujutas endast statistilist analüüsi sotsiaalse-

---

<sup>2</sup> Eesti Ajalooarhiiv (EAA) f. 2100, nim. 2, s. 148, l. 5–6.

<sup>3</sup> EAA, f. 2100, nim. 2, s. 1040, l. 2.

<sup>4</sup> EAA, f. 2100, nim. 2, s. 264, l. 153–154.

<sup>5</sup> EAA, f. 2100, nim. 2, s. 596, l. 91.

test ja perekondlikest põhjustest, mis ajendavad alaealise kuritegevusele. Lisaks sellele ei saa märkimata jätta tema sulest ilmunud poleemilist artiklit inimese vigastuste käsitlesest Kriminaalseadustikus, aga ka teoreetilist käsitlust teemal, mida sisaldab endas arsti kutsesaladus kriminaalõiguse seisukohalt.

Ajakirja tööst on osa võtnud veel teisigi tuntud inimesi, nagu sõjaväe prokurör ja hiljem Riigikohtu abiesimees Peeter Kann; prof. Ernst Ein, kes oli Tartu ülikooli rooma õiguse õppejõud jt.

Autorite kollektiiv, kes osales kriminaalõiguslike artiklite kirjutamises oli mitmekesine ning ega ka käsitletavat teemad puudutasid erinevaid kriminaalõiguslikke probleeme.

## **2. Ajakirjas “Õigus” leiduvad kriminaalõiguslikud artiklid**

### **2.1. Õppetöö Tartu ülikooli õigusteaduskonnas**

Õppetööd kajastavaid artikleid on ajakirjas “Õigus” vähe. Nad mahuvad ajavahemikku 1921–1922. Sellel ajavahemikul ilmus ajakirjas neli lühikest informatiivset kirjutist, mis kajastasid õppetööd Tartu ülikooli õigusteaduskonnas.

Nendes kirjutistes räägiti kõigepealt sellest, kui kaua oli ülikoolis õigusteaduskond tegutsenud, seejärel anti ülevaade õppejõudude koosseisust aineid semestri jooksul käsitletud kohustuslikest õppeainetest. Anti teavet ka selle kohta, mitu õppeainet üldse ette kantakse ning kes olid lõpetanud õigusteaduskonnas stuudiumi. Esimene artikkel, mis kajastas õppetööd, avaldati “Õiguse” 1921. aasta esimeses numbris. Oma struktuurilt oli see sarnane eespool kirjelatud üldstruktuuriga. Hilisemad teated sellest valdkonnast sisaldasid lisaks eespool toodud andmetele ka teavet selle kohta, kui palju üliõpilasi alustas eksamite sooritamist ning kui paljudel see õnnestus.

Ülikooli õigusteaduskonna tegevust ning organisatsioonilisi ümberkorraldusi kajastavaid artikleid avaldati kuni “Õiguse” 1922. aasta kuuenda numbrini. Õigusteaduskonna edasise tegevuse kohta enam teavet ei avaldatud. Arvatavasti ei peetud seda vajalikuks.

### **2.2. Ülevaated välisriikide kriminaalõigusest**

“Õiguses” avaldatud välisriikide kriminaalõigust kajastavaid ülevaateid võiks tinglikult jagada neljaks: Itaaliat, Poolat, Saksa- ja Nõukogude Venemaad puudutavad artiklid. See liigitus on tinglik, sest peale nende nelja riigi kriminaalõigust käsitlevate artik-

lite ilmus artikleid, milles tutvustati veel mitme riigi kriminaalõiguslike probleeme. Artiklite juures võiks välja tuua järgmisi iseloomulikumaid jooni.

Itaalia kriminaalõigust käsitlevates artiklites pöörati peamist tähelepanu kriminaalõiguse reformi arengule. Selle temaatika käsitlemine lõppes ajakirja 1932. aasta viiendas numbris avaldatud H. Kadari koostatud Itaalia kriminaalseadustiku ülevaatega.

Itaalia kriminaalõiguse reformi on puudutanud juba ajakirja 1921. aasta neljandas numbris K. Saarmann. Tingitud oli see vajadusest tutvustada lugejaskonda teiste riikide kriminaalseadustike kavadega seoses Eesti oma kriminaalseadustiku väljatöötamisega. Ühtlasi tuleb märkida, et K. Saarmanni avaldatud artikkel oli üldse esimene välisriikide kriminaalõigust puudutav artikkel ajakirjas "Õigus".

Itaalia kriminaalõigust käsitlevate artiklite hulgas tuleb kõige olulisemaks pidada siiski H. Kadari ülevaadet Itaalia 1931. a. kriminaalseadustikust. Prof. K. Saarmann on seda ülevaadet iseloomustanud kui dogmaatilist uurimust, millest suurem osa on pühendatud süüteoale.<sup>6</sup> Lühidalt on tutvustatud ka sanktsioone ning kindlustusvahendeid käsitlevaid norme.

Poola kriminaalõiguslike küsimuste puhul on lugejale tutvustatud Poolas vastuvõetud uut kriminaalkodeksit, selle iseloomulikumaid jooni. Poola kriminaalkodeksit on vaadeldud nii normitehniliselt ja sisu tutvustavalt kui ka teoreetilisest aspektist, s.t. erinevate õigusteaduslike koolkondade mõjust Poola kriminaalkodeksile. Poola kriminaalkodeksit peeti üheks paremaks (eriti kriminaalpoliitilisest seisukohast) nendest uutest kriminaalseadustikest, mis hiljuti olid vastu võetud.

Saksamaa kriminaalõiguse käsitluse puhul on piirdunud üksnes üksikute informatiivsete teadetega kriminaalõiguse reformi üldisest käigust. Nende artiklite kaudu said lugejad teada, et 1930. aastal edukalt lõpusirgele jõudnud 32 aastat kestnud kriminaalõiguse reform jäi siiski teostamata. Seda eeskätt riigis väljakujunenud poliitilise olukorra tõttu.

Artiklid Nõukogude Venemaa kriminaalõigusest üldplaanis ei sisaldanud mingeid positiivseid hinnanguid selle maa kriminaalõiguse kohta. Käsitlemist leidsid peamiselt negatiivsed ilmingud, nagu proletariaadi diktatuur, klassiidee, loobumine printsibist nul-

---

<sup>6</sup> EAA, f. 2100, nim. 2, s. 264, l. 151–153.

*lum crimen nulla poena jms.* Lühidalt on vaadeldud ka kriminaalõiguse reformi kulgu Nõukogude Venemaal kuni 1931. aastani.

Lisaks üksikute riikide kriminaalõiguse käsitlustele võib leida välisriikide kriminaalõigust käsitlevate artiklite hulgast ka üldisema tähendusega artikleid. Nendest võiks mainida rahvusvahelise kriminaal- ja vanglaasjanduse kongressi resolutsioone ning kriminaalõiguse kodifitseerimise kongressi materjale. Mõlemal juhul on toodud nendel kongressidel vastuvõetud resolutsioonide ning lõppdokumentide tõlked.

Tähelepanu võiks veel juhtida K. Grau käsitletud teemale, mis puudutas uusi voole kriminaalõiguses, kriminaalpoliitikas ning õigusemõistmises. Artiklis on ära toodud kahe erineva ideoloogiaga maa, nimelt Nõukogude Venemaa ja Saksamaa kriminaalõiguse võrdlev analüüs. Siiski on rohkem tähelepanu pööratud Nõukogude Venemaale. Artiklist selgub mõlema riigi ühesugune suhtumine kriminaalõiguse üldtunnustatud printsiipidesse (õigemini neist loobumine).

Kokkuvõtvalt võib öelda, et ajakirjas "Õigus" leiduv informatsioon välisriikide kriminaalõigusest on piisav, sest ajakirjas valitses teaduslikkusele orienteeritud suund. Samuti tuleb pidada positiivseks informatsiooni operatiivsust. Välisriikide kriminaalõigust käsitlevate kirjutiste maht oli kindlasti suurem, kui praegu ilmuvas "Eesti Juristis" või varem ilmunud "Nõukogude Õiguses".

### **2.3. Kriminaalõiguslike teoste ülevaated**

Ülevaateid, retsensioone, annotatsioone kriminaalõigust käsitlevate teoste kohta on vähevõitu. Eriti vähe on neid artikleid, mis annavad mingi teose kohta hinnangu.

Selle teemaga seotud artiklistest on ainult kaks artiklit pühendatud Eesti kriminaalõigust, eeskätt Eesti Vabariigi 1929. aasta Kriminaalseadustikku käsitlevate teoste hindamisele. Nendeks olid A. Jõeääre poolt väljaantud kriminaalseadustik ning K. Saarmanni ja K. Matto kriminaalseadustiku kommenteeritud väljaanne. Artiklite arvu järgi otsustades ei pööratud tollases Eesti Vabariigis erilist tähelepanu kriminaalõigust käsitlevate teoste avaldamisele.

Vaatamata sellele, et kokkuvõtvalt on mõlemale eestikeelsele raamatule antud positiivne hinnang, on neis mõlemis leitud palju vigu ning vägagi palju tarbetut materjali. Nii on näiteks A. Jõeääre teosele ette heidetud seda, et autor oli oma raamatusse lülitanud

Riigikogu koosolekute stenogrammid,<sup>7</sup> kuigi normide rakendamisel puudus neil otstarve.

Mis puutub kriminaalseadustiku kommenteeritud väljaandesse, siis ei olnud seda teost käsitleva artikli autor K. Grau üldsegi rahul autorite poolt antavate selgitustega. Eriti kriitiliselt suhtus ta autorite poolt antavatesse kommentaaridesse "vaieldav"<sup>8</sup> ning "vägagi vaieldav". Siiski pidas K. Grau teost paremaks kui Venemaal väljaantud kommenteeritud väljaannet, kuid mitte just kõige õnnestunumaks.

Lisaks neile kahele teosele on käsitletud Saksamaal väljaantud teost, mis puudutas seksuaalkuritegusid. Selle teose puhul on piirdu- tud ainult lühikese ülevaatega sisust. Käsitlemist on leidnud ka vene- keelne õpik kriminaalõigusest. Viimast on põhjalikumalt analüüsitud ning välja on toodud tavakohaselt selle teose nõrgad ja tugevad küljed. Rahulolematust on avaldatud seoses õpetusega kuriteost ning kriminaalõiguse üldõpetusest.

"Õiguses" on avaldatud ka mõningate välisriikide juriidilistes väljaannetes ilmunud artiklite lühikokkuvõtteid. Nii on kajastamist leidnud teema, mis puudutas karistuse kandja õiguslikku seisundit. Selle kirjutise peamiseks eesmärgiks oli pöörata tähelepanu sellele, et karistuse kandmisel oleks täidetud kolm nõuet: 1) vabadusekaotus koos töökohustusega 2) kasvatus 3) kindel kord. Lisaks sellele teemale on käsitletud abordi karistatavust ning puudutatud on ka probleemi seoses spordivõistlustel tekitatud surmavate kehavigas- tustega. Selles ülevaates esitati küllaltki originaalseid seisukohti nimetatud kehavigastuste suhtes. Nimelt koondus kogu tähelepanu sellele, et võistlustest osavõtt tähendab sisuliselt nõusoleku andmist lasta endale tekitada teatavaid kehavigastusi. Artikli autor oli arvamisel, et kerged kehavigastused ei ole hukkamõistetavad, seega mittekaristatavad, aga rasked ja ülirasked kehavigastused peaksid siiski olema karistatavad.

Kirjanduse ülevaateid käsitlevate artiklite maht ei olnud kuigi suur. Mis puutub välismaal ilmunud artiklite hindamise ning raa- matute retsenseerimisse, siis siin oleks võinud siiski rohkem välja tuua ka negatiivseid külgi ning vaidlustada mõningaid küsimusi lähtudes kehtivast õigusest.

---

<sup>7</sup> Kriminaalseadustik. Lisadega ja sisujuhiga varustanud A. Jõeäär III Riigi- kogu kriminaalseadustiku komisjoni esimees. Tln., 1929, lk. 118–253.

<sup>8</sup> K. Saarmann ja K. Matto. Kriminaalseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tln., 1937, lk. 26, 101, 188 jt.

## 2.4. Poleemilised artiklid

Poleemilisi artikleid võib "Õiguses" leida peamiselt kolme liiki: a) sellised, mis puudutasid isiku kehavigastusi Kriminaalseadustikus; b) eraisiku osavõtu karistatavust ametialasest intellektuaalsest võltsimisest ning c) komisjonäri kriminaalvastutust.

Poleemikat tekitas kohtuarsti H. Madissoni artikkel, milles ta küllaltki negatiivselt suhtus Kriminaalseadustikus sätestatud kehavigastuste liigitusse. H. Madissoni peamiseks põhjenduseks oli see, et uus Kriminaalseadustik oli endise Vene Uue Nuhtlusseadustiku tõlge ning seetõttu oli karistuste süsteem aegunud. Mis puutub tema poolt esitatud etteheidetesse, siis olid need küllaltki tõsised. Näiteks ei olnud H. Madisson rahul terviserikke sissetoomisega Kriminaalseadustikku. See tekitab ainult segadust.<sup>9</sup> Keskselt küsimuseks kehavigastuste puhul kujunes siiski kehaorgani mõiste, selle olemus ning Kriminaalseadustik. H. Madisson on oma artiklis kehaorgani mõistet Kriminaalseadustikus nimetanud atanismiks.<sup>10</sup> Nendele kriitilistele märkustele vastukaaluks on H. Kadari kirjutatud artikli, milles ta lükkas ümber H. Madissoni ekslikud seisukohad, toetudes osaliselt ka tema poolt varem avaldatud analüüsile nimetatud küsimuses.

Eraisiku osavõtu kohta ametialasest intellektuaalsest võltsimisest on "Õiguses" samuti avaldatud erinevaid arvamusi. Teema käsitlustes koondub põhirõhk sellele, kuidas on tõlgendatud kehtiva õiguse sätteid ning samuti kohtupraktika materjale. P. Kann oli arvamusel, et osavõtt on karistatav ning V. Issajeff arvas, et selline osalus ei ole karistatav. Probleemi lõpplahenduse andis H. Kadari põhjalik käsitlus ning lõplikuks seisukohaks jäi, et eraisiku osavõtt ametialasest intellektuaalsest võltsimisest on karistatav.

Komisjonäri kriminaalvastutuse küsimuses oli probleemiks, kas komisjonär peab raha, mis ta oli saanud komisjonikauba müügist komitendile üle andma või mitte ning kas selle eest on võimalik teda kriminaalvastutusele võtta. Kuigi mõlema autori poolt (V. Issajeff ja A. Susi) oli esitatud rikkalikult materjale antud probleemi lahendamiseks, jäi nii ühe kui ka teise autori seisukoht põhjendamatuks ning seetõttu probleemile lõplikku lahendust ei leitudki.

<sup>9</sup> H. Madisson, Isiku vigastusi KrS-s. // Õigus, 1935, nr. 10, lk. 439.

<sup>10</sup> Osund. artikkel, lk. 451.

Diskuteeritavate probleemide vähesus annab tunnistust sellest, et tollaegne kriminaalõigus nähtavasti ei pakkunud ei teoreetikutele ega praktikutele erilisi suuri probleeme. Siit võib teha kaks järeldust: 1) kas kujunenud kriminaalõiguse süsteem oli küllalt kõrgetasemeline või 2) ei peetud lihtsalt mõningaid probleeme poleemika vääriliseks ning lepitati ainult üksikute seisukohtade avaldamisega.

### 3. Kriminaalõiguse reform

#### 3.1. Probleemid karistussüsteemi valikul

Uue Kriminaalseadustiku väljatöötamisel oli õigusteadlastel oluliseks probleemiks karistussüsteemi valik ning karistusliikide olemus. See probleem leiab kajastamist eeskätt ajakirja ilmumise esimesel perioodil. Enamasti olid nende artiklite autoriteks K. Saarmann ja K. Grau, kuid oma sõna on sekka öelnud ka H. Priimägi ning O. Tief.

Keskseks teemaks oli nn. progressiivse süsteemi tutvustamine laiemale lugejaskonnale, selle positiivsete külgede esiletoomine. Lisaks progressiivset süsteemi käsitlevatele artiklitele on avaldatud ka veel ülevaateartikleid erinevates riikides kasutusel olevatest karistussüsteemidest ning karistuste täideviimise korraldusest.

Teiseks küllalt oluliseks probleemiks oli rahatrahvide kasutuselevõtmine lühiajalise vangistuse asemel. Autorite enamik oli lühiajalise vangistuse vastu, sest see võis suurendada potentsiaalsete kurjategijate arvu. Mõned autorid olid ka seisukohal, et äärmisel juhul võib kõne alla tulla lühiajaline vangistus, kuid seda ainult üksikvangistusena.<sup>11</sup>

Karistuste süsteemi puhul oli artiklites rõhutatud humanismi printsiipi, s.t. vangi tuleb õpetada tööd tegema, teda tuleb kasvata jne.<sup>12</sup>

Kõikide ülevaateartiklite puhul on autorid püüdnud tuua ka lahendusi kohaliku karistuste täideviimise süsteemi väljakujundamiseks, lähtudes olemasolevast baasist. Samuti on vaadeldud probleeme, milline peaks olema Eesti Kriminaalseadustiku karistuste süsteem ning mil viisil ja kas üldse on võimalik Eestis rakendada progressiivset süsteemi.

<sup>11</sup> H. Priimägi, Rahatrahvide asekaristustest. // *Õigus*, 1933, nr. 10, lk. 464.

<sup>12</sup> Vt. näit. K. Grau, Kinnihoiu-karistuse sooritussüsteem. // *Õigus*, 1924, nr. 5, lk. 110–111.

### 3.2. Kriminaalõiguse reformi üksikud küsimused

Suurem osa artiklitest, mis puudutasid kriminaalõiguse reformi, olid seotud otseselt Kriminaalseadustikuga. Põhiline osa selleteemalistest artiklitest pärines K. Grault. Märkida tuleb ka K. Saarmanni, eriti küsimustes, mis puudutasid Kriminaalseadustiku maksmapanemise seadust.

Esimene tõsisem kirjutis uue kriminaalseadustiku vajalikkusest ilmus juba 1921. aastal. Selles tõdeti, et Eestis puuduvad veel oma jõud uue kriminaalseadustiku väljatöötamiseks ning seetõttu tuleks hoopiski Vene Uus Nuhtlusseadustik ümber töötada ja see kasutusele võtta. Märgiti ka seda, et uue Kriminaalseadustiku maksmapanemine on hädavajalik. Esimene artikkel sellest valdkonnast määratles ära kõigi ülejäänud artiklite iseloomu nimelt, mida Vene Nuhtlusseadustikus teisiti teha, et see oleks demokraatlikum ning ajakohasem.

Teine keskne probleem oli karistusüsteem. Nii on K. Grau mitmes artiklis vihjanud sellele, et tuleks loobuda kättemaksu printsiibist ning et lühiajaline vangistus tuleks asendada rahatrahviga.

Kriminaalseadustiku maksmapanemise seadust on põhjalikumalt käsitlenud K. Saarmann. Oma ettekandes järjekordsel õigusteadlaste päeval<sup>13</sup> tegi K. Saarmann lühiülevaate senisest kriminaalõiguse reformi käigust ning esitas omapoolse Kriminaalseadustiku maksmapanemise seaduse projekti. Samal teemal on arvamust avaldanud ka K. Grau. Peamiselt puudutas tema artikkel ettepanekuid teatavate paranduste sisseviimiseks Kriminaalseadustiku maksmapanemise seadusse, mis olid seotud poliitiliste muutustega aastail 1933–1934.

Käsitlemist on leidnud ka teised kriminaalõiguse reformi puudutavad küsimused. Mainida võiks artiklit distsiplinaarkaristustest, mis avaldati 1926. aastal. Selles vaadeldi distsiplinaarkaristust nuhtlusseaduse raames, aga samuti tutvustati Eestis hiljuti vastuvõetud teenistusmäärustikes leiduvaid distsiplinaarkaristusi. Käsitlemist on leidnud vangistusseadustiku eelnõus leiduvad puudused ning samuti on vaadeldud maksukaristusõigust (rahatrahve) vastavalt Kriminaalseadustikule. Viimast teemat käsitleva artikli autori arvamuse kohaselt ei oleks pidanud maksusanktsioonid paiknema mitte Kriminaalseadustikus, vaid maksuseadustes.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> K. Saarmann, Kriminaalseadustiku maksmapanemisseadus // Õigus. Eri-lisa, 1933, lk. 65–70.

<sup>14</sup> J. Vaabel, Maksukaristusõiguse reformi nõuded ja uus Kriminaalseadustik. // Õigus. Eri-lisa, 1931, lk. 40–41.

Tuleks mainida ka üksikuid probleeme käsitlevaid artikleid, mis ei ole otseselt seotud kriminaalõiguse reformiga, vaid ühe osaga sellest, nimelt Kriminaalseadustikuga. Nende üksikute probleemide hulgas on peatunud ka kuritegude retsidiivi küsimustel vastavalt uuele Kriminaalseadustikule. Vaadeldud on peamiselt seda, mida kujutab endast retsidiiv, kuidas on sätestatud retsidiiv Kriminaalseadustikus ning millistel asjaoludel oli kuritegude kordamine vastutust raskendav asjaolu. Lisaks nendele probleemidele on puudutatud varguse mõistet ja olemust Kriminaalseadustikus ning püütud leida konkreetset vastust küsimusele, milliste võtetega oleks kõige ratsionaalsem leida keskmist karistusmäära vastavalt Kriminaalseadustikule.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kriminaalõiguse reformi ja sellega seonduvate probleemide kajastamine on kõige enam õnnestunud. Seda eeskätt seetõttu, et autorid on küllaltki palju esitanud erinevaid seisukohti Kriminaalseadustiku kohta ja üldse läbiviidava kriminaalõiguse reformi kohta. Lisaks sellele on püütud võimalikult rohkem juhtida tähelepanu seadustes leiduvatele ebakõladele ning esitatud ka omi seisukohti, kuidas üht või teist probleemi lahendada. Nende artiklite kogum peaks andma küllaltki hea ülevaate kriminaalõiguse hetkeseisust tolleaegses Eesti Vabariigis ning plaanidest, mida kavandati ellu viia.

#### 4. Muud artiklid

Alljärgnevalt käsitletakse artikleid, mida oli raske määratleda, lähtudes käesolevas töös kasutatud artiklite liigitusest.

Artiklite temaatika oli küll erinev, kuid üheks peamiseks tunnuseks oli nende otsene või kaudne seos kriminaalõigusega. Käsitlevate artiklite hulgas on ülevaateartikleid, milledes vaadeldakse teatavate kriminaalõiguslike aspektide olemust Eesti Vabariigis kehtinud õiguse alusel, aga ka teatavate probleemide käsitlust teiste riikide kriminaalõiguse alusel. Siinkohal võiks mainida P. Poomi pikeimat ülevaadet abordi karistatavusest. Autor vaatleb antud probleemi ajaloolises arengus kui ka probleemi käsitlust erinevate kriminaalõiguse koolkondade poolt. Esile võib tuua veel ülevaadet kuritegelikust ühendusest ning sellest osavõttu. Seda teemat on käsitletud Venemaa ja Saksamaa seadusandluse alusel. Vaadeldud on ka vastavat kohtupraktikat.

Eri kategooria moodustavad artiklid, milledes on püütud üht või teist probleemi lahendada. Nendes artiklites ei asuta mingit seisukohta ümber lükkama ega kaitsma, vaid püütakse olukorda selgitada vastavalt seadustele ja nende rakendamiseга kujunenud

olukorrale. Nii võiks mainida K. Grau artiklit, milles ta püüab lahendust leida probleemile, millal katkeb kriminaaljälituse aegumine teenistusalastes kuritegudes. Autor jõuab järeldusele, et kriminaaljälituse aegumine katkeb uue teo toimepanemise hetkest, kuid teenistusalaste kuritegude puhul katkeb aegumine kohtu-uurija poolt vastutusele võtmise määruse koostamise päevast.

Võib märkida kirjutist, mis oli suunatud Rahukohtu nuhtlusseadustiku § 155 selgitamisele. Selle paragrahvi alusel karistati neid, kes hävitasid või rikkusid metsa, mis ei olnud rikkuja omanduses ega valduses. Selles artiklis püüti leida lahendust probleemile, kas antud paragrahv oli rakendatav ka siis, kui rentnik sooritas nimetatud teo, ilma et see oleks olnud rendilepingus ette nähtud või rendile andjale ette teatatud. Käsitletava teema juures ei ole mööda mindud maareformi teostamise määruse üksikute paragrahvide ebakõladest.

Pikemat käsitlemist on leidnud ka Venemaa 1916. aasta kaalumõõdu seadus ning selle seaduse sätete rikkumisega kaasnevad sanktsioonid. Tähelepanu on pööratud probleemile, kellele ning millistel asjaoludel oli võimalik üldse selle seaduse rikkumise eest karistust määrata.

Tuleks märkida ka arsti kutsesaladust ning selle suhet kriminaalõigusesse puudutavaid artikleid. Ühe artikli autoriks oli H. Madisson. Ta tõi välja arsti kutsesaladuse peamised elemendid.

Teine seda laadi artikkel ilmus Gerhard Rooksi sulest ning selles artiklis vaadeldi arstikutsesaladuse olemust erinevate riikide kriminaalseadustike alusel, aga samuti Eestis kehtivate ning selle temaatikaga seonduvate seaduste, s.h. ka Kriminaalseadustiku alusel.

## 5. Statistilised ülevaated

Ühest statistilisest ülevaatest oli juttu juba eespool, nimelt H. Madissoni artiklist "Sugemed alaealiste ulakuse ja kuritegevuse üle Eestis".

Ülejäänud kaks ülevaadet käsitlesid kuritegude statistiliste andmete avaldamist ning 16. augustil 1920 vastuvõetud tingimisi süüdimõistmise seaduse rakendatavust. Kuritegude statistika ülevaate koostamisel on tuginetud 1936. aasta andmetele ning nende andmete analüüs on läbi viidud kõikvõimalikest aspektidest (vanus, sugu, maakonnad jne.). Teises ülevaates on käsitletud seaduse raken-

datavust Viljandi–Pärnu Rahukogus lahendatud asjade andmetel. Artikli autor konstateerib, et tingimisi süüdimõistmist on rakendatud laialdaselt nii avalikes kui ka erasüüdistusajades. Probleemiks on aga kujunenud asjaolu, et ei ole võimalik tuvastada kas isikut on juba kord tingimisi süüdi mõistetud või mitte. Selle probleemi lahendamiseks teeb autor ettepaneku nimetatud otsused avaldada.<sup>15</sup>

\* \* \*

Kriminaalõigus oli ajakirjas “Õigus” piisavalt hästi kajastatud, eriti sisulisest küljest. Avaldamise tihedus oli ajakirja ilmumise algperioodil väike ning kõikumine küllaltki suur. Stabiilsus selles osas saabus alates 1929. aastast, mil keskmiselt iga aasta kohta ilmus viis kriminaalõigust käsitlevat artiklit. Arvatavasti mõjutas seda oluliselt uue Kriminaalseadustiku vastuvõtmine.

Artiklites avaldatud seisukohad olid arvukate materjalidega põhjendatud ning tavalisel lugejal ei jäänud kahtlust esitatud seisukohtade tõesuses.

Siinkohal ei saa mainimata jätta olulist rõhuasetust Eestis läbiviidava kriminaalõiguse reformi kajastamisele.

Tuleb ette heita seda, et liiga palju tähelepanu on pööratud Kriminaalseadustiku väljatöötamisele, iseäranis aga karistussüsteemi väljakujundamisele. Sellest tingituna on teised reformiga seotud õigusaktid tagaplaanile või hoopiski käsitlemata jäänud.

Vaatamata üksikutele etteheidetele tuleb nentida, et “Õiguses” avaldatud materjal oli õnnestunult esitatud. “Õigus” oli rohkem teadusliku kui praktilise suunitlusega ajakiri.

### Kasutatud lühendid

EAA	—	Eesti Ajalooarhiiv
f.	—	fond
l.	—	leht
nim.	—	nimistu
s.	—	säilik

---

<sup>15</sup> J. Depman, Tingimisi süüdlaseks mõistmine. // *Õigus*, 1927, nr. 2, lk. 52.

# KRIMINAALÕIGUSLIKUD ARTIKLID EESTI ENTSÜKLOPEEDIAS

**Kenno Vilippus**

Kursusetöö II, 1992  
Juhendaja prof. I. Rebane

## **Sissejuhatus**

Autor on võtnud endale ülesande anda ülevaade aastatel 1931–1936 ilmunud teatmeteose Eesti Entsüklopeedia kriminaalõiguslikest artiklitest.

Entsüklopedilisi väljaandeid on Eestis püütud koostada mitmel korral. Esimene väljaandja ja koostaja on Karl August Hermann. Tema osavõtul ja juhtimisel anti aastatel 1900–1906 välja "Eesti üleüldise teaduse raamat ehk encyklopädia konversation — lexikon". Kahjuks jõuti avaldada vaid kaks köidet, milledest esimene sisaldas 748 lehekülje ulatuses tähte A. Teine köide oli ainult 64 lehekülge ja sisaldas artikleid alates tähest B–Bras. Need kaks köidet andis välja P. Schmidt raamatukaupluse kirjastus. Teise katsena tuntakse I. Muide koostatud "Hariduse sõnaraamatut", mis ilmus seitsmes vihikus (A–Def) aastatel 1908–1909. Viimasena enne Eesti Entsüklopeediat ilmus kirjastuse "Elu" poolt 1931. aastal välja antud "Konversatsioon-leksikon" (1 vihik A–Akts).

Eesti Entsüklopeedia ilmus kirjastuse "Loodus" väljaandel kaheksas köites. Teos valmis vaatamata majanduslikele raskustele. Toetust saadi Eesti Vabariigi Valitsuselt, kes peale teose valmimist tegi ulatusliku tellimuse kirjastusele "Loodus". Nii jõudis teadlaskonna poolt kokkukogutud teadmiste reserv Eesti Entsüklopeedia vahendusel pea kõikidesse Eestimaa koolidesse.

Olen püüdnud anda mõningase ülevaate sellest, mida minevikus peeti vajalikuks Eesti üldsusele kriminaalõigusest teada anda. Ülevaate hõlbustamiseks on artiklid jagatud tinglikult viide ossa: ajalugu, isikud, üldosa, eriosa ja kriminaalprotsess. Vältisin teadlikult detailsust andes iga osa kohta vaid lühikese üldistuse.

## 1. Artiklid kriminaalõiguse ajaloost

Enamik selle osa artiklitest küsimusi ei tekita. Meil on kooli ajalookursusestki teada mis on piinamine, kaak vms. Enamik loetletud artiklitest kuulub oma sisult keskaega. Küllalt suur hulk märksõnu on ladinakeelsete tüvedega, mis on seletatav ristiusu kiriku suure mõjuga ühiskonnaelus, eriti aga hariduses. Küllalt ulatuslikult on käsitletud Rooma Keisririigi õigust. Rohkesti on ka inkvisitsiooni-alaseid artikleid.

Iseloomulik kuriteo mõiste juures oli see, et subjektiivne külg oli väga vähe arendatud. Vastutati kuriteo objektiivse külje esinemise eest. Paljudel karistustel oli paganlik, mütoloogiline alge. Karistused olid peamiselt füüsiliselt piinavad või lausa sandistavad.

## 2. Artiklid isikutest

Teatavasti ei ole ajalugu anonüümne ja teoses loetletud isikud on kindlasti osa kriminaalõiguse ajaloost.

Kui vaadelda toodud artikleid, siis võib neis täheldada teatud ühiseid jooni. Peamine neist on see, et nimetatud isikud on saksa päritoluga. See on ka seletatav, kui mitte loomulik. Eesti Vabariigil oli ja on säilinud tugev Saksa mõju. Lisaks on Saksamaa olnud alates varasest keskajast arvestatav jõud Euroopas. Nende majandusliku edu taga seisid teadlased kogunenuna sellistesse ülikoolidesse nagu näiteks Göttingen. Sakslastel on väga suur mõju ka kriminaalõiguses. Siit on alguse saanud kriminaalõiguse ajaloost tuttavad kriminaalõigusteaduslikud suunad: klassikaline ja sotsioloogiline.

Kahju on sellest, et artiklites ei ole ära toodud ulatuslikumalt biograafiaid. Tavaliselt piirduakse ametikohtade ja kraadide loeteluga, millele järgneb põhiliste teoste loetelu. Kahetsust väärib asjaolu, et ei ole loetletud kuigi palju Eesti kriminaalõigusteadlasi. Nimelet on neid toodud ainult üks: kriminaalõiguse professor Tartu Ülikoolis 1925–1935 Karl Saarmann. Muidugi võib nimede vähesuse üheks põhjuseks olla tolleaegse kriminaalõiguse suhteline arenematus: Eesti Vabariigis kehtis hulk aega Vene Nuhtlusseadustik. Eesti Vabariigi Kriminaalseadustik oli alles väljatöötamisel, mis annab tunnistust kriminaalpoliitilise kontseptsiooni olemasolust.

### 3. Artiklid kriminaalõiguse üldosa kohta

Siia alla kuulub nelikümmend erinevat märksõna. Nende arv tundub küll suur olevat kuid seda tasakaalustab fakt, et küllalt palju on viiteid muudele artiklitele ja sisu üldmahus ei ole see osa mitte esireas. Märksõnade rohkus tuleneb ka sellest, et olen tinglikult siia mahutanud ka sõnad, mis Kriminaalseadustiku üldosa kitsamas mõistes siia ei kuulu, kuid eraldi osana käsitlemiseks on nende arv liiga väike.

Võib siiski öelda, et ära on toodud kõige põhilisem: kuriteo objektiivne ja subjektiivne külg, karistuse mõiste jne. Huvi võiksid pakkuda sellised artiklid nagu "ameerika kahevõitlus", "politsei-valve" jpm. Et tolleaegse Kriminaalseadustikuga muudeti karistuste süsteemi, on mõningaid lahkuminekuid viidatud Nuhtlusseadustiku ja EV Kriminaalseadustiku vahel. Peamiselt on see nii sellepärast, et Nuhtlusseadustikus karistatav tegu puudub Kriminaalseadustikus. Nimelt kriminaalpoliitika muudatused on fikseeritud uues seadustikus, kuid see veel ei kehti, vaid kehtib vana seadus.

### 4. Artiklid kriminaalõiguse eriosast

Eriosa omapärast lähtuvalt on artiklite sisu konkreetsem. Tege- mist ei ole enam millegi üldharivaga, vaid kodaniku õiguspärase käi- tumise suunamisega. Loetletakse konkreetseid süütegusid, millel on märgatav kriminaalpoliitiline eesmärk.

Toodud artikleid tasub võrrelda tänapäeval kehtivate institut- sioonidega. Arvestada tuleb muidugi seda, et möödunud on enam kui pool sajandit. Loomulikult on sõnastus vananenud, esineb ka ülearust. Siiski vääricksid mõned institutsioonid ka tänapäeval tähele- panu. Kõige ulatuslikumalt on käsitletud tapmist, kuna see süütegu on tänapäevani tõsiseim. Enamik muudest artiklitest toob ära kuriteo koosseisu ja mõnel juhul veel ka sanktsiooni.

### 5. Artiklid kriminaalprotsessist

Artiklite arvult on see osa kõige ulatuslikum. See on mõistetav, sest õigusteaduse eest vastutas toimetuse kolleegiumis prokurör R. Rägo, kes on ka enamiku kriminaalprotsessi puudutavate artiklite autor. Olgugi et miski teadmine pole liiast, on kriminaalprotsessi käsitus läinud liialt pikale.

Siingi allub käsitus samadele tunnustele, mida iseloomustab sõnastuse mõningane arhailisus ja institutsioonide rohkus.

## Kriminaalõiguse ajalugu

EE köite nr.	Artikkel	Ridade arv	EE lehekülje nr.
I	1. avategu	7	773
	2. carolina	2	1330
	3. chambre ardente	4	1363
II	4. compositio	8	81
	5. dementatio	1	250
III	6. fustigatsioon	4	235
	7. inkvisitsioon	36	1262
	8. inkvisitsiooniprotsess	34	1269–1270
IV	9. kaak	9	228
	10. kriminaalantropoloogia	12	1168
V	11. maarahu	23	805
VI	12. neljastamine	7	163
	13. piinamine	11	759
VII	14. ristilöömine	9	251
	15. sacriliegum	5	455
	16. segaprotsess	5	654
VII	puudub		

## Artiklid tuntumate kriminalistide kohta

EE köite nr.	Artikkel	Ridade arv	EE lehekülje nr.
I	1. Binding, Karl	6	1020
	2. Birkmeyer, Karl v.	5	1029
	3. Carpzov, Benedikt	6	1332
II	4. Delaquis, Ernst	14	226
III	5. Feuerbach, Paul	12	18
	Johann Anselm v.		
IV	puudub		
V	6. Franz v. Litz	16	469
VI	puudub		
VII	7. Saarmann, Karl	9	448
	8. Stammler Rudolf	7	1004
VIII	puudub		

## Artiklid kriminaalõiguse üldosast

EE kõite nr.	Artikkel	Ridade arv	EE lehekülje nr.	
I	1. abolitsionism	14	74	
	2. abolitsionistid	14	74	
	3. abolitsioon	4	74	
	4. alaealised	15	227	
	5. ameerika kahevõitlus	6	343	
	6. amnestia	11	359–360	
	7. asekaristus	11	591	
II	8. delikt	11	234	
	9. delikvent	1	235	
	10. dispositsioon	1	349–351	
	11. erikaristus	12	1198	
	12. ettevaatamatus	22	1268	
III	13. ettevalmistus	4	1268	
	14. hädakaitse	9	1050	
	15. hädaseisund	7	1051	
IV	16. kaasa-aitaja	21	250	
	17. kaasstüdlane	1	252	
V	18. karistus	110	469–471	
	19. karistuse kandmisest	20	472	
	20. tingimisi vabastamine	45	471–472	
	21. kihutaja	12	706	
	22. kriminoloogia	9	1175	
	23. kõlbmatu katse	7	1373	
	puudub			
	VI	24. märkus	4	49
		25. nuhtlusseadustik	4	285
		26. pehmendavad asjaolud	5	657
27. politseivalve		13	863	
28. poomine		16	903	
29. põhjuslik side		7	1175	
VII		30. reaalkonkurents	1	96
		31. rehabilitatsioon	5	122
	32. sanktsioon	2	553	
	33. surmanuhtlus	48	1110–1119	
	34. sõjakriminaalõigus	5	1157	
	35. süütegevus	13	1239	
	36. süütegu	31	1239	
	37. süütegude konkurents	29	1239–1240	
	38. süüteolisus	1	1240	
	39. süüvormid	1	1241	
	40. tagajärjevastutus	6	1330	
41. tahtlus	9	1336		

## Artiklid kriminaalõiguse eriosast

EE kõite nr.	Artikkel	Ridade arv	EE lehekülje nr.
I	1. abieluvastased süüteod	12	74
	2. abitajätmine	9	74
	3. afekt	3	119
	4. ametivanne	13	347
	5. autoriõiguste rikked	13	762
	6. avaliku korra rikked	19	767
	7. bigaamia	9	820
II	8. enesetapmine	7	1131
III	9. flagrant delit	14	74
	10. hauarahu rikkumine	5	739
IV	11. kahevõitlus	17	285
	12. kahjutasu	3	289
	13. kaklus	7	313
	14. kehavigastamine	14	631
	15. kelmus	5	643
	16. kupeldamine	7	1293
	17. kõlblusvastased süüteod	10	1392
V	18. liigkasu	3	382
	19. lugupidamatuse avaldamine	7	578
VI	20. omastamine	6	381
	21. pederastia	4	637
	22. pornograafia	6	909
	23. prostitutsioon	45	1041
VII	24. riigireetmine	21	211
	25. sundimine	10	1106
	26. surmamine	7	1118
	27. süütamine	7	1238–1239
	28. süüteod avaliku korra vastu	12	1240
	29. süüteod kõrgeima riigi- võimu vastu	10	1240
	30. tagajärjedelik	3	1330
VIII	31. tapmine	33	7
	32. vägistamine	7	1234–1235
	33. vägivald	7	1235
	34. valeütlus	10	705–706
	35. valeavaldus	8	701
	36. ähvardamine	8	1353

## Artiklid kriminaalprotsessist

EE köite nr.	Artikkel	Ridade arv	EE lehekülje nr.	
I	1. algmenetus	36	276	
	2. alibi-öeldis	3	279	
	3. apellatsioonikaebus			
	4. asesüüdistaja	9	594	
	5. asjaosaline	2	599	
II	6. citation directa	9	43	
	7. confrontatio			
	8. coroner			
	9. cross-examination			
	10. edasikaebus	3	488	
	11. edis	1	493	
	12. eeluurimine	42	508	
	13. eelvangistus	7	508	
	14. ekspertiis	15	918	
	15. erakaebus	15	1176	
	16. erasüüdistus	38	1183–1184	
	III	puudub		
	IV	17. kaebaja	2	668
		18. kaebus	3	668
		19. kaebalune	4	668
		20. kahtlusalune	4	289–290
21. kaitse		24	294–295	
22. kannatanu		8	418	
23. kassatsioonikaebus		2	531	
24. kaitsja		7	603	
25. kohtukulud ja -maksud		23	916–917	
27. kohtumäärus		13	918	
28. kohtuniku taandamine		16	919	
29. kohtuotsus		19	919–920	
30. kohtuotsuse sooritamine		16	920	
31. kriminaalasi		2	1163	
32. kriminaalasja teistmine		13	1169	
33. kriminaalprotsess		74	1170–1171	
34. kriminaalprotsessi põhi- mõtted		31	1171–1172	
35. kriminaalprotsessi- seadustik		26	1172	
36. kriminaalprotsessi-teadus		8	1172	
37. käendus		9	1410	
V	38. manukas	3	959	

VI	39. ne bis in idem	6	148
	40. otsikiri	10	446
	41. otsing	1	447
	42. pooled protsessis	4	900-901
	43. rahvaolluse osavõtt kohtumõistmisest	6	1367
VII	44. röödn	3	402
	45. seaduslikkuse-põhimõte	1	625
	46. substituatsioon	1	1069
	47. suletud ukсед kohtus	21	1097-1098
	48. summaarne protsess	1	1105
	49. sunduslik kaitse	6	1107
	50. süütult kohtu läbi kannatanu heastamine	8	1241
	51. tagaselja-otsus	4	1332
VIII	52. tõendid	6	432
	53. tõkend	11	434-435

## SISUKORD

Saateks .....	3
Ülevaade EAÕS-i tegevusest 1991. a. novembrikuu üldkoosolekust kuni 1992. a. detsembrikuu üldkoosolekuni (EAÕS-i esimehe prof. H. Siiguri aruandest) .....	5
EAÕS-i aastakoosoleku otsus .....	7
XVI Eesti õigusteadlaste päev .....	8
<b>I. Rebane.</b> Õigustloovatest aktidest Eesti Vabariigi Põhiseaduse järgi ..	12
<b>I. Orgo, H. Siigur.</b> Õigusloome protseduuri küsimusi tööõiguses .....	15
<b>H. Schneider.</b> Õiguskantsler: tema koht riigiorganite süsteemis .....	19
<b>K. Merusk.</b> Haldusmenetluse probleeme .....	26
<b>M. Saunanen.</b> Kohalike omavalitsusorganite õigusloome probleeme ...	32
XVI Eesti õigusteadlaste päeva resolutsioon .....	37
<b>H. Schneider, A. Almann.</b> What is local self-government? .....	38
<b>H. Schneider.</b> Kontrollist ja riigivalvest haldustegevuses .....	54
<b>T. Anepaio.</b> Eesti kohtutest Vabadussõja ajal .....	59
<b>G. Tavits.</b> Kriminaalõiguslikud artiklid ajakirjas "Õigus" 1920–1940 ..	67
<b>K. Vilipus.</b> Kriminaalõiguslikud artiklid Eesti Entsüklopeedias .....	79