

Wastab diploma
too wõlita kaitsele nõude
mitole
25.V. 39

Diplomitöö
473556

E.V.
TARTU ÜLILÄS
EIGUSTEADUSKOND
13. mail 39
1939

kiigivannema desmedicisus.



A. B.
7752.

Häne prof. Main'ile

esitatud ilioopilase
H. J. Rossmanni: (matr. nr 14161)
poolt. Tartus, 5 aprillil 1939a.

SISUKORD.

Sisukord	lhk. 3.
1. Dekreediõigus meie varem as riigikorras	" 5.
2. Dekreedi mõiste	" 9.
3. Dekreetide liigid	" 11.
A. Dekreetseadus	" 11.
B. Erakorraline dekreet	" 13.
C. Hädadekreet	" 17.
Dekreetide jaotus andva organi järele	" 19.
4. Dekreet ja määrus	" 22.
5. Dekreedi tekkimine	" 24.
6. Kontrasignatsioon	" 30.
Kes annab kaasallkirja ?	" 34.
Millal võib kaasallkirjast keelduda ?	" 36.

7. Dekreetide sisu	lhk. 39.
I. Kas dekreet võib muuta Riigikogu kodu- korda ?	" 40.
II. Kas võib dekreediga kinnitada lepinguid välisriikidega ?	" 41.
III. Kas võib dekreediga muuta ja maksma pan- na riigi tulude ja kulude eelarvet ?	" 43.
8. Dekreetide äramuutmise	" 46.
Kirjandus	" 50.

DEKREEDI ÕIGUS MEIE VAREMAS RIIGIKORRAS .

Dekreediõigus tähendab - seadusandluse õigust täidesaatva võimu (täpsemalt riigipea) käes.

Dekreedi õigust on leida teistes riikides enne parlamentarismi. Ka meie riigikorras ei ole Dekreediõigus uudne. Ta esines ka enne 1933.a. Põhiseaduse muutmist, nimelt Vabariigi ajal - Maanõukogu (Maapäeva) ja Asutava Kogu ajal.

Juba 24. novembril 1918a.

andis Maanõukogu "Seadus Ajutise Valitsuse võimupiiridest" (RT 1918,3) Ajutisele Valitsusele õiguse seadusi anda ka Maanõukogu koosolemise ajal. Need seadused tulevad esitada Maapäevale kinnitamiseks 7 päeva jooksul, ja kehtivad kuni Maapäev nad äramuudab. 27. novembril 1918a. Maanõukogu otsus Ajutise Valitsuse võimupiiridest (RT 1918,4) volitab Ajutist Valitsust teostama riigivõimu igal ajal ja alal, anda seadusi, määrusi ja sõlmida lepinguid Maapäeva istungite vaheaegadel, kuni Asutava Kogu kokkuastumiseni need seadused pannakse Ajutise Valitsuse poolt Maapäevale või Asutavale Kogule, peale nende kokkuastumist, ette 15 päeva jooksul; kui Ajutine Valitsus neid selle aja jooksul ei esita või kui Maapäev või Asutav Kogu keeldub neid kinnitamast, kaotavad nad oma maksvuse; välislepingud esitatakse kinnitusele varem - 7 päeva

Prof. Maim -loengud "Riigiõigus"
" .Kliimann - Eesti iseseisvuse areng.

jooksul pärast Maanõukogu või Asutava Kogu kokkuastumist. -
Ajutine Valitsus kasutas seda õigust ohtralt, eriti krediitide-
määramiseks, sest tol ajal eelarve puudus. Ajutise Valitsuse de-
kreediandlus (seadusandlus) lõppes Asutava Kogu kokkuastumise-
ga 23. aprillil 1919 ja ajutise valitsemiskorra väljatöötamise-
ga.

Kuid ka Asutava Kogu ajal tõusis tarvidus erakorralise sea-
dusandluse järele, vaatamata sellele, et Asutaval Kogul oli sea-
dusandluseks abiks Seadusandlik Delegatsioon. Seepärast võttis
Asutav Kogu veel enne jõuluvahetega 20. detsembril 1919. a. täi-
endava §12-a Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra juurde
vastu (RT 1919, 9) . Sellega Asutav Kogu andis Vabariigi Vali-
tsusele Asutava Kogu ja Seadusandliku Delegatsiooni istungjär-
kude vaheajal rahuldada rutulise seadusandluse vajadusi, mida
Asutav Kogu ise ei jõudnud läbi vaadata. Kahe nädala jooksul pe-
ale Asutava Kogu istungjärgu vaheaja lõppu tulid need seadused
esitada Asutavale Kogule kinnitamiseks. Kui Asutav Kogu neid ei
kinnita kaotavad nad oma maksvuse.

Ajutise Valitsuse ja Asutava
Kogu aegse Vabariigi Valitsuse volitustel oli siiski vahe. Aju-
tise Valitsuse volitused seadusandluseks olid paraleelsed Maa-

Prof. Maim - loengud "Riigiõigus".
" .Kliimann - Eesti iseseisvuse areng.

nõukogu volitustele, kuna Asutava Kogu aegse Vabariigi Valitsuse volitused seadusandluseks olid antud ajaks mil Asutav Kogu ise koos ei olnud.

8. juulil 1920. a. antud Eesti valitsemiskorra määritlev seadus (RT 1920, 113/114) jättis täiendava § 12-a maksvaks, kui Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord ise oma maksvuse kaotas. Nii et, väljaspool Põhiseadust oli veel teine seadusandva ülesandega võim - volitatud Vabariigi Valitsus, kuid selline olukord kestis 1. novembrist 1921 aastani, mil Riigikogu ta kaotas (R T 1921, 101).

Sellega oli lõppenud seadusandlus valitsuse käes. 1920. a. Põhiseadus ei tunnustanud dekreedioigust, vaid ainult seadusandlust Riigikogu ja rahvahääletuse kaudu. Alles 1933 a. Põhiseaduse muutmisseadus seadis uuesti sisse dekreedioiguse, omistades ta mitte Vabariigi Valitsusele (v. Läti. Ulmanise valitsuse deklaratsioon 18. maist 1934. a.) ja nagu see oli Vabariigi alul, vaid Riigivanemale. - 1933. a. Põhiseaduse muutmisseadus seab sisse kaks võrdset organit - Riigikogu ja Riigivanema, kes mõlemad esindavad rahvast. Kuna aga seadusandlik funktsioon on kõrgem teistest, andes teistele aluse, siis osutuks Riigikogu kui selle funktsiooni teostaja tugevamaks Riigivanemast. Et seda vältida, tuli kaotada seadusandluse ühtlus ja anda osa temast Riigi-

Prof. Maim - loengud "Riigiõigus".

"Kliimann - Eesti iseseisvuse areng.

"Piip - Rahvusvaheline õigus.

vanemale dekreedioiguse näol. Nii kujunes Riigivanema dekreedioigus 1933. a. Põhiseaduse muutmise järgi, järgmiseks kujuks. - :
PS. § 60 p. 12 ütleb: "Edasilükkamatu riikliku vajaduse korral kuulutab (Riigivanem) seaduse-eelnõud välja dekreedina, millel on seaduse jõud. Dekreet ei või muuta rahvahääletamise, rahvaalgatamise, Riigikogu valimise ega Riigivanema valimise seadust. Dekreet on maksev kuni selle äramuutmiseni Riigivanema või Riigikogu poolt."

12. märtsil 1934. a. kuulutas Peaminister K. Päts, Riigivanema kohustetäitjana, PS. § 60 p. 7 alusel, kaitseseisukorra üle kogu riigi (RT 1934 - 22, 156). 19. märtsil 1934 aastal antud dekreediga lükati Riigivanema ja Riigikogu valimised, kuni kaitseseisukorra lõpemeni, edasi.

19. märtsist 1934 aastast korraldatakse jooksvad seadusandlust Riigivanema dekreetidega.

RIIGIVANEM

DEKREEDI MÖISTE .

Dekreediks nimetatakse administratiiv organite poolt antud seadusjõulisi üldakte.

Analüseerides tutvuneme kolme eriliste tunnustega:

A.- Dekreet on alati üldakt - see tähendab et ta peab sisaldama abstraktseid üldnorme. Need aga on sellised normid, mis loovad õigusi ja kohustusi impersonaalselt, mainimata nimeliselt indiviide ja kollektiive kelle kohta nad käivad. Iga dekreet on oma juriidiliselt siseilmelt järelikul legiislatiivakt materiaalses mõttes. Selle poolest dekreet on materiaalse seadusega täiesti sarnane. Tähendatud tunnuse varal dekreet erineb igast üksikaktist, nii administratiivsest kui kohtulikust.

B.- Dekreet on seeline üldakt, millist toimetab üksnes administratsioon. Ta on üldakt, mis peab ilmtingimata tulema vaid neilt organeilt, mille peamiseks ülesandeks on administratiiv-funktsiooni teostamine. Seega dekreedid võivad olla ainult administratiivaktid formaalses mõttes, kunagi aga mitte kohtuaktid formaalses mõttes. On üldakte, mida toimetab nii administratsioon kui kohus. Kuid on ka üldakte, mida toimetab ainult administratsioon üksi. Selliseid ei sobi juba oma juriidili-

Prof. Klümann - Administratiivakti teooria.

" . " " - Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte.

selt loomult üldse kohtu ülesandesse. Sellised ongi dekreedid.

C.- Dekreedi iseärasusena on tähtis mainida nende erilist kehtjõudu. Administratsiooni üldakt muutub vaid sel juhul dekreediks, kui tema asetatakse teatavale kindlale kehtjõutasele. Kõik dekreedid peavad oma jõult olema seadustega täiesti võrdsed. Täpsemalt öeldes, nende kehtjõu astendus peab vastama seadusandlusasutiste legislatiivaktide omale. Dekreedid konkureerivad järelikul igas mõttes seadusandlusaktidega. Nemad kui üldnormide aktid konkureerivad seadustega sisuliselt ja, kui seadusjõulised aktid ka kehtivuse poolest. Sellest tuleb ka otsida parlamentarismi vaenulikust dekree-
di vastu - sest dekreet tekitab seadusandluses dualismi, mis jällegi vähendub parlamende prestiiži, ka muudab dualism seadusandluses seadused ebahütlasiks, sest dekreet ja seadus, kui eri organite poolt antavad legislatiivaktid, käivad sageli üksteisele vastu ja hävitavad üksteist vastamisi, põhimõtte järgi " lex posterior derogat legi priori " .

Prof. Maim - loengud "Riigiõigus".
" Kliimann - Administratiivakti teooria
" " " - Üleminekuaja konst. akte.

DEKREETIDE LIIGID .

Dekreete liigitatakse vastavalt sellele, kuidas varieerub neis üks või teine eelkäsiteldud kolmest eritunnusest (A.B.C.). Sellekohaselt teoorias võime eritleda kolm eriliiki dekreete -

- Dekreetseadused, Erakorralised- ja Hädadekreedid -.

Kaht viimast liiki nimetatakse ekslikult ka määrusteks. Prof. Kliimann'i arvamuse järgi arusaamatus tuleb arvatavasti sellest, et saksa kirjanduses, mida võetakse eeskujuks, ei tunta nationaalset vastet dekreeidi väljendile. Nagu määrust, nii nimetavad sakslased ka dekreeti "Verordnung'iks".

A.- Dekreetseadus.

Kaasaja demokraatsetes riikides tunduvad nad, prof. Kliimann'i järgi, absolutistliku mineviku traditsiooniriisimena. Monarhistlikus riigikorras dekreetseadused olid mõeldud rahvaesinduse seadusandlus-tegevuse poliitiliseks korrektuurivahendiks. Kuid hästi funktsioneeruv parlament ei vaja enam selliseid lisandeid.

Dekreetseadused on liik dekreete, mis antakse administratsiooni poolt põhiseadusliku kompetentsi piirides õigussuhete iseseisvaks käsitlemiseks. Dekreetseaduste kompetentsi tava- tsetakse piiritada seaduste suhtes enumeratiivselt. Loenda-

Prof. Kliimann - Adm. aktide teooria.
" " - Sisekaitse.

takse ükskõik teatavate konkreetsete tunnuste najal tegeliku elu nähte, mille alalt dekreetseadustega võidakse korraldada õiguslikke suhteid. Tavaliselt mainitakse vaid mõni üksik suhete kategooria, mida dekreetseadustega võidakse luua. Dekreetseaduste abil korraldatakse ja juhitakse peamiselt kaitsevägeasjandust. Mõnedes maades lisandub veel ka küsimusi välispoliitikast, eriti aga piirivalve ja politseiorganisatsiooni aladelt.

Dekreet on vaid sel juhul dekreetseadus, kui ta oma pädevuse piirides täielikult asendab seadusi. Olgugi et ta on administratsiooni akt, ei ole tema suhtes siiski kehtivust tingimustel, et ta oleks antud seaduste alusel ja seadustega kooskõlas. Kuid mitte üksnes sisult pole tema sama, mis tavaline materiaalne seadus. Ka tema kehtejõud on täpsalt võrdne iga seadusandlusaktiga. Oma iseseisva kompetentsi piirides dekreetseadusi toimetav administratiivorgan esineb täiel väärikusel legislatiivorganite kõrval. Tema pädevus on määratud põhiseadusega, see tähendab, seadusest kõrgemajoolise aktiga. Järelikult tema pädevuse piire ei saa muuta ükski seadusandlusakt. Nii on dekreetseadus tavalise seadusega ka selle poolest täiesti võrdne, et neil mõlemil on ühine õiguslik kehtelas. Nii dekreet kui seadus baseerub otsemalt riigipõhiseadusel.

Dekreetsaadus on üksnes selline dekreediliik, mida annab ainult administratsioon. Tema organiks on tavaliselt riigipõhiseadusel.

Prof. Kliimann - Adm. aktide teooria.

" " " - Ülem. konstit. akte.

gipea presidendina või monarhina, kuid harva ka mõni teine organ valitsuse näol või sellekohase erikolleegiumina. Tavaliselt need organid ei ole oma aktide toimetamise eest vastutavad. Kuid õigusriigis peab olema iga toiming kokkukõlastatud kehtiva riigikorra üldiste põhimõtetega. Selle saavutamiseks luuakse kõikjal teatavad instantsid kel on ülesandeks hoolitseda selliste aktide õiguspärasuse eest. Riigipeade puhul selline vastutuse siirdumine teistele isikutele toimub nõnda nimetatud kontrasignatuuri kaudu. Poliitiliselt tähtsamaid akte ei toimeta riigipead mitte üksi, vaid ministrite kaasteadmisel ja kaasvastutusel.

B.- Erakorraline dekreet.

Erakorralisteks dekreetideks nimetatakse selliseid dekreediliike, mida administratsioon annab riigi tegelikuks kaitseks põhi- ja eriseaduste alusel.

Erilise tähtsusega on selle dekreediliigi sihimoment - neid akte sooritatakse vaid riikliku julgoleku tegelikuks säilituseks. Peale selle on nõuetav nende toimetamiseks et on hakanud ametlikult kehtima üle kogu riigi või tema osas erakorraline kaitseõigus. Need dekreedid on järelkult selliseid akte, mida toimetatakse erilise riigikaitseõiguse põhjal sihiga võimaldada riigikaitse tegelikku teostamist. Teise tähtsuse momendina erakorraliste dekreetide juures on nende juriidilise

Prof. Kliimann - Adm. akt. teooria.

" " " - Sisekaitse.

diline alus ja kehtejõuaste. Selle dekreediliigi andmise õigust korraldatakse põhiseaduses ja vastavates eriseadustes. Põhiseaduses määratakse selle õiguse ulatus, teostavad organid ja teostamise üldine protseduur. Eriseaduste asjaks on piiritella vastavate põhiseaduse normistikkude üksikasjalisemat rakendust ning määratella muid üksik või erandjuhtusid. Erakorralised dekreedid peavad järelkult olema mitte üksnes põhiseaduse vaid ka lihtseaduste pärased. Ses mõttes nad erinevad ka dekreetseadustest, mis on täiesti sõltumatud, olles subordineeritud üksnes põhiseadusele. Oma juriidiliselt jõult erakorralised dekreedid on täiesti võrdsed seadusega.

Erakorralistele dekreetidele on mõisteliselt väga oluline, et tema organiks võib olla üksnes administratsioon. Riigi erakorralise õiguse käsitsus omistatakse tavaliselt riigipeale, aga ka valitsusele edasivolitamise-õigusega, erandlikult ka mõnele muule ad hoc loodavale organile. Olgu ka tähendatud, et ka erakorraliste dekreetide toimetamisel administratsioon on juriidiliselt täiesti sõltumatu. Ta laseb end juhtida vaid põhiseaduse ja eriseaduste protseduurinormistikest ja kompetentsinormistikest. Kuid võimalikkude konfliktide lahendamine sel alal jääb tegelikult ikkagi parlamendi kätte.

Ka erakorralises kaitseõiguses va-

Prof. Kliimann - Adm. akt. teooria.

" " " - Sisekaitse.

litseb ikkagi legaliteedi põhimõtte. Vahe rahuõiguse suhtes on vaid selles, et siin tühistatakse kas kogu riigis või ainult mõnes tema osas kas kõik või ainult mõningad kodanikkude põhiõigused ja vabadused. Nii võivad need dekreedid asendada osaliselt või täielikult ainult selliseid seadusi, mis korraldavad elanikkude arveldamist, relvade ja lõhkeainete omandamist ning pidamist ja kangete jookide müüki, või mis sisaldavad elanikkude sise- ja välisliiklemist, koosolekuid, miitingud, meelevaldusi ja rongkäike, teatreid, kinosid ja kabareesid, posti, telegraafi, telefoni ja raadiot, streike, lokaute, sabotaaži ja boikotti ning trükindust ja tsensuuri. Kõiki neid küsimusi võivad erakorralised dekreedid käsitleda ainult sisekorra ja julgoleku kaitse huvides. Siin võetakse tarvitusele erandlikke vahendeid, mille abil oleks võimalik asuda järsemalt ja kindlamalt vaenlase tagasi-
tõrjumisele. Kuid olgu tähendatud, ka sõja ja kaitse seisukorra tingimustes jääb valitsema õigus ja õiglus. Demokraatlikes riikides jääb kehtima üheõiglusluse põhimõte, olgugi et ka égalité kuulub kodanikkude tavaliste põhiõiguste kategooriasse. Õiguslikus riigis teostatakse ka erakorralises olustikus õigusriigi printsiipe. Ka erakorralises tegevuses jääb mõõtuandvaks ikkagi põhiseadus ja temast deriveeritav õigus.

Tähtis on veel maini-

Prof. Kliimann - AdM. aktide teooria.
" . " " - Sisekaitse.

da et erakorralised dekreedid erinevad kõigist muist dekreediliikidest selle poolest, et nad evivad ainult kindla tähtajalist kehtivust. Nende kehtivus ei ületa iialgi ajaliselt kaitseseisukorra kestust. Nii lausub PS. §26 : ".....Kodanikkude vabaduse ja põhiõiguste erakorralised kitsendused astuvad jõusse seaduslikus korras kindla tähtajani väljakuulutatud kaitseseisukorra puhul vastavate seaduste põhjal ja piirides."

Lõpetatakse kaitseseisukord, siis tühistuvad eo ipso ka kõik erakorralised dekreedid, ning pääsevad automaatselt jõusse nendega muudetud seaduste normistikus.

On veel tähendada et kaitseseisukorda kuulutatud maalal maksab edasi harilik seadustes ettenähtud kord, väljaarvatud need alad, kus Kaitseseisukorra seaduses või viimase alusel antavates määrustes on nähtud ette teisugune kord.

Kaitseseisukorraõiguse alusel antavaid erakorralisi dekreete meil nimetatakse määrusteks või sundmäärusteks. Neid akte aga nõnda nimetada on, prof. Kliimann'i järgi, täiesti ekslik - tema arvates sisekaitse sihtide taotlemiseks antavad üldaktid ei ole kunagi määrused.

Prof. Kliimann - Adm. aktide teooria.
" . " " - Sisekaitse.

C.- Hädadekreet.

Hädadekreedid moodustavad tähtsama liigi dekreetide seas. Hädadekreedid on sellised üldaktid, mida administratsioon annab kehtivas õiguses määratud hädajuhtudel.

Analüüsides näeme: hädadekreete toimetatakse vaid teataval hädakordadel. Viimaseid määratakse tavaliselt põhiseaduses, erandlikult aga ka eriseadustes. Hädakorral all mõeldakse erisuguseid juhtumeid, mis nõuavad edasilükkamatut lahendust ning eriliste kiiresti mõjuvate vahendite tarvitamist. Selliste juhtudena loendatakse näiteks mitmesuguseid majanduslikke õnnetusi, üleujutusi, epideemiate levingut jne. Mida üldiselt pidada hädaliseks ja mida mitte, see sõltub vastavate organite arusaamisest. Seesugune küsimus on täielikult suvalist laadi, sest teda tuleb otsustada praktilistel kaalutlustel ja tegelikkude olude üldisel hinnangul. Teiseks hädakorral tunnuseks on seadusandlusasutise mittefunktsioneerimine, tegevusetus või ebakorrapärane tegevus. Tavaliselt hädaoigus antakse küll vaid seks juhuks, kui seadusandlusorgan ei teotse, nimelt tema sessioonide või istungite vaheaajaks. Kuid seda õigust kasustatakse ka sel ajal, mil parlament on koju saadetud. Peale selle käsitletakse hädaoigust ka siis, kui mingil erilisel põhjusel seadusandlusasutis ei

Prof. Kliimann - Adm. aktide teooria.
" . " " - Sisekaitse.

teotse küllaldase kiirusega, näiteks obsruktsiooni pikaldas -
tel juhtudel. Selle viimase tunnuse järgi eraldatakse hädade-
kreete teistest dekreediliikidest.

Hädadekreetide teise tunnusega mainime nende kehtejõudu. Nad
on administratsiooni sellised üldakte, mis täiesti asendavad
seadusi. Kuid veel enam, hädadekreedid võivad isegi seadusi muuta
ja tühistada. Selle poolest nad erinevad dekreeidi teistest lii-
kidest. Oma juriidilise jõu astmelt hädadekreedid asetsevad põ-
hiseaduse suhtes täpsalt samal tasemel nagu seadusedki. Seadus -
tesse enestesse suhtuvad need dekreedid nii, nagu hilisem seadus
suhtub varemantusse.

Hädadekreetide kolmas tunnus : hädadekreetide toimetamine kuu-
lub selle funktsiooni tegevusse, mis on iseendast puhtlegisla -
tiivne sõna otseses mõttes. Kuid vastav üldakt on siiski admini-
stratiivakt formaalses mõttes. Hädadekreete toimetab ainult admi-
nistratsioon, ialgi mitte kohus. Tavaliselt vastavaks organiks
on riigipea või valitsus, erandlikult ka mingi erikolleegium. Vii-
mast tuleb tunnistada administratiivorganiks juhul, kui ta ei te-
otse parlamentide tabade kohaselt.

Hädadekreetide ja seaduste vahelisi võimalikke konflikte lahendatakse
kõige viisil. Parlamendil võib olla õigus hädadekreete
korrigeerida ja tühistada. Kuid hädadekreetide kehtivust võib ka

Prof. Kliimann - Adm. aktide teooria.

nii korraldada, et neile omistatakse jõudu vaid seniks, kuni kokkuastunud parlament seda tuunustab. Sel otstarbel võib teha vastavaile organeile kohuseks esitada parlamendile järelotsustamiseks iga hädadekreet ühes motiivistikuga.

Peale eelpooltoodud kolmikjaotuse Dekreetseadustesse, Erakorralistesse- ja Hädadekreetidesse, on ka selle järgi jaotus võimalik missugune organ dekreetide andmiseks on õigustatud.

Vastavalt eritellakse : Riigipea-, Valitsuse- ja teisist administratiiv organite poolt antud dekreete. PS. §60. p. 1. nimetatud Eesti Riigivanema dekreete võib näiteks riigipea poolt antud dekreetideks nimetada. Sellevastu Ulmanise valitsuse deklaratsiooni läbi 18. mail 1934a., on õigus anda välja seadusjõulisi normatiivakte mitte riigipeal vaid vabariigi valitsusel enesel.

Küsimus milline riigiorgan on õigustatud väljaandma dekreete, pole mitte üksnes õigusdogmaatilise- vaid ka õiguspoliitilise tähtsusega. Sest õiguse läbi väljaanda dekreete, võib poliitiline võimuseisukord, mis on antud vastavale riigiorganile, kindlustatud saada. PS. §60. p. 1. alusel kuulub Riigivanemale, mitte Vabariigi Valitsusele, õigus anda dekreete, mis on suure praktilisepoliitilise tähendusega Riigivanema ja Vabariigi Valitsuse

Meder-Die neue Verfassung Estlands.

vahekorrale Eestis. Sõna "dekreet" mainib ainult PS. §60. p12. Siin on tegemist ainult nõnda nimetatud hädadekreetide ilmumisviisiga, millede väljaandmise õigus kuulub ainult Riigivanemale. Hädade - kreetide kohta ütleb PS. §60. p12 järgmiselt: "Edasilükkamatu riikliku vajaduse korral kuulutab (Riigivanem) seaduse-eelnõud välja dekreedina, millel on seaduse jõud. Dekreet ei või muuta rahvahääletamise, rahvaalgatamise, Riigikogu valimise ega Riigivanema valimise seadust. Dekreet on maksev kuni selle äramuutmiseni Riigivanema või Riigikogupoolt."

Päälle mainitu võib Riigivanem olla õigustatud ka andma dekreetseadusi kaitsevägedesse puutuvate olude kohta PS. §81 alusel. Siin ei kasutata mitte sõna "dekreetseadus" vaid "seadlus" - omalt jõult võrdsed seadustega. Seadlused antakse Riigivanema poolt samuti kui dekreedidki (§60) kuid need on eelistatumas seisukorras dekreetidest, kuna neid ei saa Riigikogu muuta. Seadlused üldreeglina ei saa puutuda eraisikuisse, vaid kõik kodanikkude kohustused kaitseväge suhtes määratakse seadustega. PS. §81 ütleb: "Riigivanemal on õigus anda eriseaduses ettenähtud alustel ja korras kaitsevägedesse puutuvaid seadlusi ja määrusi." Riigikaitse rahuaegse korraldamise ja juhtimise seaduse §4 järgi annab Riigivanem seadlusi küsimuste kohta: 1) mis puudutavad Kaitseministeeriumi, kaitse -

Põhiseadus.
Riigikaitse rahuaegse korraldamise ja juhtimise seadus.

väe ja kaitseliidu organisatsiooni ning väekoondiste ja üksuste ülesandeid; 2) riigikaitse teostamiseks ülesannete panemist teistele ministriumidele ja asutistele; 3) kaitseväelaste teenistuskäiku; 4) kaitseväe sisekorda, distsipliini ja kaitsevälaste karistamist distsiplinaarkorras; 5) kaitseväe ülemate kohuseid ja õigusi; 6) kaitsevärevarustust ja majandust; 7) kaitsevälastelt riigi kahjude sissenõudmist. - Seadlused kuuluvad avaldamisele üldises korras, kuid need seadlused, mis salajastena avaldamisele ei kuulu, avaldatakse Riigivanema käsukirjas kaitsevägegedele. - Mobilisatsiooni väljakuulutamise ja sõja alguse korral läheb kaitsevägegede ülemjuhatamine Riigivanemalt üle kaitsevägegede ülemjuhatajale, kelle nimetab Riigivanem. Ei ole takistusi eriliste volitustega kaitsevägegede ülemjuhataja ametisse nimetamiseks seaduses ettenähtud õigustega ka muil korral, kuid sel juhul jäävad Riigivanemale püsima kaitsevägegede kõrgema juhi õigused. Ülemjuhataja õigused on nähtud ette Kaitseeseisukorra seaduses ning seadlustes.

Erakorraliste dekreetide andmise kohta ei ole leida Põhiseaduses juhtnööre.

Riigikaitse rahuaegse korraldamise ja juhtimise seadus. §4 ja §8.

DEKREET JA MÄÄRUS .

Õigusliku riigi administratsiooni normaalses teotsemises dekreedid esinevad teatava määrani ebatavaliste ja erakorraliste vahenditena. Vastandina dekreetidele määrused esinevad tavaliste ja korraliste administratiiv-vahenditena. Määrused on sellised üldakte, millele vähemalt nüüdisaja riikide administratsioonis normaalne teotsemine ei ole mõeldav.

Määruseks nimetatakse seadustele alluvaid eksekutsiooni üldakte. Vastavalt sellele määrangule määrus iseloomustub kolme eritunnuse kaudu.

- 1). Määrus on ilmtingimata mingi üldakt. Selle poolest määrus ei erine ka mitte dekreetidest.
- 2). Määrus on teatav eksekutsiooniakt. Ta peab ilmtingimata tulema neilt organeilt, mille ülesandeks on teotseda peamiselt eksekutiivfunktsiooni teostamise aladel. Järelikult määrus ei ole mitte administratsiooni akt par excellence. Tema toimetajaks võib olla sama hästi ka kohus. Määrused erinevadki kõikidest dekreetidest just selle joone poolest, et neid toimetada vaiks organeiks võivad olla administratiivsete kõrval ka kohtuasutised.
- 3). Kuid olulisem tunnus, mille poolest määrused erinevad järsult

Prof. Kliimann - Adm. aktide teooria.
" .Jellinek - Gestz und Verordnung.

kõikidest dekreetidest, on nende kehtejõu astendus. Dekreedid on alati seadusjõulised üldaktid. Neid seatakse formaalsete legi- slatiivaktidega ühisele jõutasemele. Määrused aga on alati sea- dustele alluvad üldaktid. Neid asetatakse seaduste järiestusele subsumeeritud kehtejõu astmikule. Dekreet kehtib ka siis, kui ta sisuliselt ei peaks olema kokkukõlas seadustega. Sellisel juhul oleks tegemist rohkemalt faktilise kompetentskonfliktiga. Mää- rus aga seadusega vastuolus olles ei kehti üldse mitte. Määrus peab silmas pidama kaht üldaktide kontingenti, mis on temast tu- gevama jõuga, - konstitutsioonilisi akte ja seaduste liike. De- kreet peab aga olema kokkukõlas esmajoonel ainult konstitutsi- ooniliste aktidega. Ainult erandlikel juhtudel vastavate organi- te tegevus peab vastama ka tavaliste seaduste määratud kompeten- tsi- ja protseduurinormistikele. Dekreetide sisulisest vastavu- sest seadustele ei saa neilgi juhtudel olla juutu. Selles tunnu- ses avaldubki põhivahe määruse ja dekreetide vahel.

Prof. Kliimann - Adm. aktide teooria.
" Jellinek - Gesetz und Verordnung.

DEKREETIDE TEKKIMINE .

Dekreedi andmiseks teeb riigiõiguslik teooria vahet materjaalsete ja formaalsete eelduste vahel. Mõlemad mõisted ei leia igakord täpselt defineerimist. Tihti lepivad autorid üksikute tunnuste kasuistliku üleslugemisega, mitte mainides materjaalseid ja formaalseid eeldusi dekreeedi väljaandmiseks. PS. §60.p.12 esimeses lauses, : "edasilükkamatu riikliku vajaduse korral kuulutab" (Riigivanem) seaduse-eelnõud välja dekreedina, millel on sedu"se jõud", märkame kahte erinimetatud eeldust.:

- 1).- edasilükkamata riikliku vajaduse olemasolu, ja
- 2).- seaduseelnõu olemasolu.

Kuna küsimusele, kas seaduseelnõu (PS. §60.p.12 mõistes) olemas, objektiivsete ja väliselt täpselt formuleeritavate tunnuste abil, võib vastata; siis on seaduseelnõu olemasolu igatahes mitte materjaalne, vaid formaalne eeldus dekreeedi väljaandmiseks.

Mitte nii kergelt ei saa määrata kindlaks, kas "edasilükkamatu riiklik vajadus" PS. §60.p.12 põhjal ainult Riigivanema otsustamiseks jääb, enda äranägemise järele, või seda vabadust teatavil juhtudel ka objektiivsete ja väliselt täpsete formuleerita-

vate tunnuste läbi on võimalik piirata.

Eesti õigusteaduslikus literatuuris pooldatakse PS. §60. p. 12 sätet "edasilükkamatu riiklik vajadus" tõlgitseda nii, et selle olemasolu jääb Riigivanema oma otsustada enda äranägemise järel, ning ei ole piiratav objektiivsete ja väliselt täpsete formuleeritavate tunnuste läbi.

Ka kehtiv õiguslik kord asub samal seisukohal. Sellest järgneb:

- 1).-Kehtiva õigusliku korra põhjal pole õiguslik või isegi faktiline Riigikogu koosviibimine takistuseks dekreeidi väljasaandmiseks sel ajal. Näit.: kuna Riigikogu kevadistung 1934. a. alles vormiliselt 24. aprillil lõpetati (RT 1934-35, 311) kaotas Riigivanem juba 19. märtsil 1934. a. oma dekreeidiõigust.
- 2).-Kehtiva õigusliku korra põhjal on Riigivanema vaba suvang selles küsimuses mitte ühegi teise, väljaspool Vabariigi Valitsuse seisva eelkontrolli õigusega varustatud instansi poolt piiratav.

Kokkuvõttes võib öelda: "edasilükkamatu riikliku vajaduse" olemasolu, kehtivas õiguslikus seisundis, moodustab ainult materjaalse eelduse dekreeidi andmiseks. Kuid on ka mõeldav võimalus: seadusandlus võiks PS. §60. p. 12 sisaldavat sätet "edasilükkamata riiklik vajadus" lähemalt konkretiseerida ja seeläbi seda mõi-

Prof. Grimm - Eesti Vabariigi Põhiseaduse
uus muutmise seaduse eelnõu.
Õigus. 1933a. nr. 7ja8.

Riigi Teataja 1934a. -35, 311.

E. V. Põhiseadus, seletustega. - J. Kaiv. J. Klesment.

stet puhtast materjaalsest eeldusest, dekreeidi andmiseks, ümbermoodustada formaalseks eelduseks.

PS. §60.p.12. vormiliseks eelduseks dekreeidi väljaandmiseks on igal juhusel nõuetav seaduseelnõu. Seoses sellega tekib küsimus, mida mõistetakse PS. §60. järele "seaduseelnõu" all? Selle küsimuse lahendamisel on olemas lahkuminevaid vaateid:

1).-Prof.Kliimann'i arvates on "seaduseelnõu" PS. §60.p.12-ndas ainult seaduseelnõu materjaalses mõttes; s.t. seadust milles ainult üldnormid, kuid milles ei eksisteeri mitte üksiknormid.

2).-Kehtiva õigusliku korra järele PS. §60.p.12-ndas nimetatud, "seaduseelnõu" pole mitte üksnes seaduseelnõu materjaalses mõttes, vaid seaduseelnõu formaalses mõttes; s.t. seadust mis võib sisaldada nii üldnorme, kui ka üksiknorme.

3).-Prof.Kliimann'i arvates on "seaduseelnõu" PS. §60.p.12-ndas vaid siis olemas, kui sellesisuline akt on saanud Riigikogus. Seega, Prof.Kliimann'i järgi, ei või juttugi olla dekreedist enne vastavasisulist seaduseelnõu. Kui dekreedina antav seaduseelnõu on saanud Riigikogusse, talitatakse sel-

Prof.Kliimann - Üleminekuaja konstitutsionaal-
seid akte. Õigus 1933.nr.9.
E.V.Põhiseadus, seletustega.-J.Kaiv.J.Klesment.
Mag.Meder - Das Dekretrecht d.St.-Präs.in Estl.

leeb nii, nagu iga tavalise seaduseelnõuga.

4).-Kehtiva õigusliku korra järele on PS. §60.p.1^a-nda põhjal "seaduseelnõu" ühlesi iga seadusteksti eelnõu, milline on esitatud Riigikogule arutamiseks, ehk jälle nii kokkusäetud et seda võiks esitada igal ajal ametlikus vormis Riigikogule läbiarutamiseks.

Edaspidise käigu kohta ütleb Valitsemis korraldamis-seadus §10 järgmist: "Seaduseelnõu väljakuulutamisel dekreedina teatab Riigivanem sellest Riigikogule. Selles teadaandes teeb Riigivanem teatavaks seaduseelnõu dekreedina väljakuulutamist põhjutanud asjaolud ja märgib ära, millal seaduseelnõu Riigikogule esitatud. Kui Riigivanem või Riigikogu muudab ära dekreeidi, kaotab dekreet jõu, arvates pöevast, mil äramuutmise otsus avaldatud Riigi Teatajas, kui otsuses eneses ei ole nähtud ette muud avaldamise korra ja tähtaega". Lisaks PS. §60.p.1^a saavad Riigivanemale selle eeskirja järele, PS. §60 mitte eriti mainitud, riigiõiguslikud kohustused pääle pandud.:

a).-Seaduseelnõu väljakuulutamisel dekreedina Riigivanem peab sellest teatama Riigikogule.

b).-Riigivanem peab Riigikogule teatama seaduseelnõu dekreedina väljakuulutamist põhjutanud asjaolud.

Prof. Kliimann - Üleminekuaja konstituts. akte.
E.V. Põhiseadus, seletustega. - J. Kaiv. J. Klesment.
Valitsemis korraldamis seadus.
Mag. Meder - D. Dekr. d. ST. - Präs. i. Estl.

c).-Riigivanem peab Riigikogule esitatud teadaandes äramärkima millal seaduseelnõu Riigikogule esitatud.

Nende Valitsemise korraldamise seaduse §10 sätete järele pole meil tegemist, Riigivanema dekreedioiguse või kohustuse, Põhiseadusevastase laiendamise - või kitsendamise, vaid ainult PS. §60 p.12 sisaldavate sätete konkreetiseerimisega. Teatavasti võib Riigivanema põhiseaduslik kompetents lihtseaduste abil ainult konkreetiseeritud, mitte aga laiendatud ega kitsendatud saada. Prof. Kliimann ütleb selle kohta: Riigivanema pädevus haarab kõiki riigifunktsioone. Pädevuse piiritamise aluseks on üksnes Põhiseaduse sellekohased normistikud. Seega pole aga öeldud nagu ei võiks Riigivanema õigusi ja kohuseid määrata ka Riigikogu vastava seadusega. Kuid selle juures olgu ka rõhutatud, et sellised seadused ei saa Riigivanemat kohustada ega õigustada millekski, mis ei sisaldu juba Põhiseaduses eneses otse expressis verbis või konkludentset. Seadused võivad rohkemalt seda ainult konkreetiseerida mis Põhiseaduses on vaid üldlauseliselt juba väljendatud.

Kehtiv riigiõiguslik praktika on omaks võtnud järgnevad seisukohad:...

Valits. korrald. seadus.
E.V. Põhisead., selet. J. Kaiv. J. Klesment.
Prof. Kliimann-Ülem. kost. akte.

- 1).-Riigivanema teadaanne Riigikogule, mis käib seaduseelnõu dekreedina väljakuulutamise kohta, saadetakse kirjalikult Riigikogule ja saab Riigikogu järgneval istungil teatavaks tehtud.
- 2).-Dekreedi annab välja Riigivanem oma isikliku äranägemise järel. Tal kehtib täielik motiveerimisvabadus.
- 3).-Riigivanem võib ka selliseid seaduseelnõusid dekreetidena väljakuulutada, millised enne andmist polnud esitatud Riigikogule.

Dekreedi maksma hakkamiseks on vaja veel selle avaldamist. Siin kehtivad samad nõuded, mis on maksvad seaduselgi ja nimelt on selle kohta öeldud PS. §54 järgmist: "Ükski seadus ei hakka maksma väljakuulutamisetähtaajaga. Kui seaduses eneses ei ole nähtud ette muud korda ja tähtaega, hakkab ta maksma kümnendal päeval pärast avaldamist Riigi Teatajas".

Üldreeglina avaldatakse seadused Riigi Teatajas, kuid seadus võib näha ka muu avaldamise korra, näiteks telegraafi teel teatamisega vastavaile ametiasutistele jne. Kui seaduses eneses muud tähtaega pole ettenähtud, hakkab see maksma kümnendal päeval pärast avaldamist Riigi Teatajas. Avaldamispäevaks loetakse Riigi Teataja kuupäev, kusjuures Põhiseaduses ettenähtud kümme päeva hakkab jooksma avaldamispäevale järgmisel päeval ja kümnendal päeval on

E. V. Põhiseadus.
seletustega, J. Kaiv. J. Klesment.

seadus jõus. Seaduses võib aga olla ettenähtud muu maksmahakkamise tähtaeg: kas avaldamine, mil ta hakkab maksma Riigi Teataja kuupäeval; kindel kuupäev; vastava muu seaduse jõusse astumine; jne. Kuidas eelpool juba mainitud käivad need reeglid ka dekreetide kohta.

KONTRASIGNATSIOON.

PS. §61.p.1 ütleb: "Riigivanema otsused, et olla maksvad, peavad olema kirjutatud alla Riigivanema poolt ning - arvatud välja Vabariigi Valitsuse või selle üksiku liikme ametisse kutsumine ja ametist vabastamine, enne nelja aasta möödumist uute Riigikogu valimiste määramine, Riigikogu korraliste istungjärkude lõpetamine, Riigikogu erakorraliste istungjärkude kestvuse kindlaksmääramine ja riigikohtunikkude ning kohtunikkude ^{ametine} kinnitamine, - ka peaministri või asjaomase ministri poolt, kes vastutab otsuse eest Riigikogu ees".

PS; §61.p.1 interpreteerimisel on oluliseks küsimuseks, mida mõista "Riigivanema otsuste" all. Kui väljenduses "Riigivanema otsused" kõiki Riigivanema normatiivsied akte mõista, siis haarab see

E.V. Põhiseadus

väljendus arusaadavalt ka Riigivanema dekreete. Kuid oleks ka mõeldav, et väljendust "Riigivanema otsused" käsitletakse kitsamalt nii, et neis Riigivanema dekreete ei sisaldu. Viimast vaadet pooldab prof. Grimm. Tema asub seisukohal, et dekreetide kontrsignatsioon PS. §61.p.1 alusel pole kohustatav kolmel põhjusel:

1).- Teises Riigikogu Põhiseaduse muutmise eelnõus (Riigikogu V koosseis) 14. veebruaril 1933a. milline rahvahääletusel 10., 11. ja 12. juunil 1933a. tagasilükatud sai, mainis §61 järgmiselt: "Vabariigi Presidendi otsused ja muud aktid on maksvad, kui neile on kirjutanud alla Vabariigi President ning arvatud välja Vabariigi Valitsuse või selle liikme ametisse kutsumine ja ametist vabastamine-ka peaminister või asjaomane minister, kes sellega võtab vastutuse endale".

Kuna Riigikogu teine Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu §61 ei räägi mitte üksnes Riigivanema "otsustest" vaid ka "otsustest muud aktidest".

Võrreldes mõlemaid tekste prof. Grimm järeldeb, et PS. §61.p.1 ei käi Riigivanema dekreetide kohta.

2).- PS. §61.p.2. ütleb: "Kui Riigivanema põhiseaduse või seadusevastane, siis Peaminister või asjaomane minister on kohustatud keelduma otsusele kaasallakirjutamast".

Siit järeldab prof.Grimm, et PS. §61.p.1 sätte käib ainult selliste Riigivanema otsuste kohta, millised on seadustele subordiineeritud ja ei tohi viimastele vastukäia. Kuna dekreet ei kuulu otsuste hulka vaid ta võib muuta seadusi, siis arvab prof.Grimm, et PS. §61.p.1 sätte ei käi dekreetide kohta.

3).- PS. §61.p.1 nimetatud erandid, kuuluvad kõik nende aktide gruppi, millised "seadustega kooskõlas" välja kuulutatakse. Faktist, et dekreedid pole mainitud erandites, järeldab prof. Grimm, et PS. §61.p.1 leiduv reegel käib ainult "seadustega kooskõlas" antud aktide, kuid mitte dekreetide kohta, millised ei pruugi olla "seadustega kooskõlas".

Kokkuvõttes prof.Grimm arvab, et Riigivanema dekreedid ei kuulu kaasallakirjutamisele.

Samale seisukohale asus endine kohtu- ja siseminister Anderkopp, 12.õigusteadlaste päeval 20.aprillil 1933a. peetud kõnes, kus ta väljendas, et 14., 15. ja 16.oktoobril 1933a. Põhiseaduse muutmise

Prof.-Grimm-Eesti Vabariigi Ps.uus muutmise s.eelnõu.
Anderkopp-Ps.muutmise eelnõud.12.õig.p.

seaduse järele Riigivanema dekreetide kaasallakirjutamine pole nõuetav. Sest Põhiseaduse muutmise seadus §61 räägib ainult Riigivanema "otsuste" kontrasignatsioonist, kuna dekreete ei või lugeda "otsuste" hulka kuuluvaiks.

Nende vaadete vastu vaidles Karlson: Tema arvamus järele PS. §61 esiletulevasse mõistesse "otsus" kuulub ka dekreet. Mõistele "otsus" ja "dekreet" ei tule vaadata kui kahele erinevale mõistele. Veel enam: dekreedid peavad samuti kuuluma kontrasigneerimisele, kui teisedki PS. §61. p. 1 nimetatud Riigivanema otsused.

Kehtiv riigiõiguslik praktika asub seisukohal, et ükski Riigivanema otsus ei saa tekkida muidu, kui sellele ei ole Peaminister või asjaomane minister kirjutanud alla.

Ka uus Eesti-Vabariigi Põhiseadus eelnõu, esitatud Riigivanema K. Päts'i poolt, Rahvuskogule 23. veebruaril 1937a. jääb kontrasignatsioonini instituudi juure. (§38).

Anderkopp-Ps. muutmise eelnõud.
Karlson-Arvustavaid märkusi D. Grimmi artiklile.
Uus Eesti-nr. 54. 23. 2. 1937a.

Kes annab kaasallkirja ?

PS. §61.p.1 näeme, et Riigivanema dekreedid peavad kandma pääle Riigivanema allkirja veel peaministri v ö i asjaomase ministri allkirja, arvatud välja Põhisaduses loendatud erandid. Seega Riigivanema dekreetide kaasallakirjutamine peaministri j a asjaomase ministri poolt pole nõuetav. Millistel juhtudel peaminister ja millistel juhtudel asjaomane minister Riigivanema dekreetide kontrasineerima peab, pole Põhiseaduses eriti nimetatud. Oleks mõeldav nii, et peaminister kontrasigneerib üldsisulisi dekreete kuna kõik teised dekreedid, mis puudutavad vastavate ministrite ressoore, kuuluvad ka vastava ressoori-ministri allakirjutamisele. Kui dekreet omalt sisult käib mitmete ressooride kohta, võivad kontrasigneerida mitmed ministrid. Ent see pole tingimata nõuetav. Juhusel kui peaminister täidab Riigivanema kohuseid, ütleb Valitsemis korraldumis seadus (RT 5-1934, 36) §24.p.2 järgmiselt: "Kui Peaminister täidab Riigivanema ülesandeid ja on ühteaegu mõne ministeeriumi juht, paneb ta selle ministeeriumi juhtimise Riigivanema ülesannete täitmise ajaks mõnele teisele ministrile.

Riigivanema võimkonda kuuluvaile aktidele, millele kirjutab alla Peaminister Riigivanema asetäitjana, annab kaas-

Valitsemis korraldamis sedus. (RT 5-1934, 36).
Mag. Meder-D. Dr. d. St. Präs. i. Estl.

" allkirja Peaministri asetäitja või vastav minister."

See sätte korraldab juhust, et Peaminister, Riigivanema kohustetäitjana teostades Riigivanema funktsioone, ei satuks olukorda, kus ta Riigivanema kohustetäitjana andes dekreeti oleks sunnitud peaministrina kontrasigneerima. See viiks PS. §61. p. 1 mitte-täitmisele, kuna oma poolt antud aktide kontrasignatsioon pole praktiliselt mõeldav.

Uus Eesti Vabariigi Põhiseadus-eelnõu, esitatud Rahvuskogule Riigivanema K. Päts'i poolt 23. veebruaril 1937a., korraldab kontrasignatsiooni järgmiselt: §38: "Välja arvatud Vabariigi Presidendi korraldused ja otsused, mis tehtud Põhiseaduse §37 ettenähtud erioiguste põhjal, peavad Vabariigi Presidendi aktid kandma Peaministri ja asjaomase ministri kaasallkirja. Nende Vabariigi Presidendi otsuste eest vastutab Vabariigi Valitsus."

Rahvuskogu esimene koda 18. märtsil 1937a. arutas Riigivanema eelnõud pooldas muuta eelnõu §38 selliselt, et Eesti Vabariigi Presidendi aktid peavad kandma Peaministri- ehk asjaomase ministri allkirja. (Eelnõu §38: Peaminister ja asjaomane minister).

Millal võib kaasallkirkast keelduda ?

PS. §61.p.2 ütleb : "Kui Riigivanema otsus on põhiseaduse või seaduse vastane, siis peaminister või asjaomane minister on kohustatud keelduma otsusele kaasallakirjutamast". ja PS. §62.p. 2 : "Kui ettekandja minster leiab, et Riigivanema otsus on põhiseaduse- või seaduse vastane, siis ta teatab sellest Vabariigi Valitsusele. Kui Vabariigi Valitsus pärast asja arutamist ühineb ettekandja ministri arvamusega, siis palub ta Riigivanemat oma otsust võtta tagasi või muuta. Kui Riigivanem jääb oma otsuse juurde, on Vabariigi Valitsus kohustatud kuulutama temale et otsus ei ole teostatav".

Mõlemad paragr. räägivad Riigivanema põhiseadusvastatusest ja seadusvastatusest otsustest. Seoses sellega tekib küsimus kunas ja millises mõttes sellise dekreeidi tekkimisest võib juttu olla ?

A.- Põhiseadusvastased dekreedid on sellised, mis sisuliselt käivad põhiseaduse vastu, või nende andmine, PS. §60.p.12 ("... .. Dekreet ei või muuta rahvahääletamise, rahvaalgatamise, Riigikogu valimise ega Riigivanema valimise seadust.....") järele eriti keelatud. Selle vastu on vähem selge dekreetide seadusvastane mõiste--

Põhiseadus, seletustega. J. Kaiv. J. Klesment.
Mag. Meder-D. DP. d. St. Präs. i. Estl.

B.- Seadusvastased dekreedid. (seadusvastane mõiste). Kuna dekreetidel on ju seaduslik jõud ja seepärast nad võivad muuta kehtivad seadusi - mittearvestades väheseid erandeid - tekib küsimus kas pole mõttetu rääkida dekreetide seadusevastasusest. Sellele vaatamata peab rõhutama, et teatavatel juhtudel dekreet võib olla seadusevastane. Näit: seadusvastane on dekreet kui dekreeidi tekkimisvormidest, mis peavad vastama lihtseaduste kohta käivatele eeskirjadele, ei peeta kinni. Või kui dekreediga pannakse maksma selliseid riigiakte, millised lihtseaduste eeskirjade põhjal mitte seadusandlikul vaid teisel menetlusviisil peaks antama ja seepärast ei moodusta seaduseelnõud PS. §60. p. 12 mõttes.

Uue Eesti Vabariigi Põhiseadus-eelnõu järele, Riigivanema K. Päts'i poolt ettepanud Rahvuskogule 23. veebruaril 1937a., leiame §94, 2 eriti keelatud: "Vabariigi President ei või dekreedina kehtima panna ega muuta: 1) rahvahääletamise seadust; 2) Vabariigi Presidendi valimise seadust; 3) Maapäeva valimise ja Riigikoja moodustamise seadust; 4) Rahvuskogu kodukorda; 5) Vabariigi Presidendi ja Rahvuskogu liikmete tasu seadust; 6) Vabariigi Presidendi ja

DEKREEDID

Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmist käsitlevaid seadusi; 7) Riigikontrolli kohta käivad seadusi . Vabariigi President ei või dekreedina kehtima panna ega muuta riigi tulude - ja kulude eelarvet ega akte, mis Põhiseaduse alusel kuuluvad Rahvuskogu poolt vastuvõtmisele otsuste kujul!

- 1) Dekreedid ei tohi sisaldada ühtegi riigivõla võtmise kohta määrust, mis ei ole vastu võetud Riigikogu poolt, ning ühtegi muud määrust, mis ei ole vastu võetud Riigikogu poolt, ning ühtegi muud määrust, mis ei ole vastu võetud Riigikogu poolt.
- 2) Dekreedid ei tohi sisaldada ühtegi muud määrust, mis ei ole vastu võetud Riigikogu poolt, ning ühtegi muud määrust, mis ei ole vastu võetud Riigikogu poolt.
- 3) Dekreedid ei tohi sisaldada ühtegi muud määrust, mis ei ole vastu võetud Riigikogu poolt, ning ühtegi muud määrust, mis ei ole vastu võetud Riigikogu poolt.
- 4) Dekreedid ei tohi sisaldada ühtegi muud määrust, mis ei ole vastu võetud Riigikogu poolt, ning ühtegi muud määrust, mis ei ole vastu võetud Riigikogu poolt.
- 5) Dekreedid ei tohi sisaldada ühtegi muud määrust, mis ei ole vastu võetud Riigikogu poolt, ning ühtegi muud määrust, mis ei ole vastu võetud Riigikogu poolt.
- 6) Dekreedid ei tohi sisaldada ühtegi muud määrust, mis ei ole vastu võetud Riigikogu poolt, ning ühtegi muud määrust, mis ei ole vastu võetud Riigikogu poolt.
- 7) Dekreedid ei tohi sisaldada ühtegi muud määrust, mis ei ole vastu võetud Riigikogu poolt, ning ühtegi muud määrust, mis ei ole vastu võetud Riigikogu poolt.

DEKREETIDE SISU .

Dekreetidele võimalik sisu võib piiratud saada PS. §60.p.12 eeskirjade ja teiste Põhiseaduse eeskirjade põhjal üheltpoolt positiivse - ja teiselt poolt kolme negatiivse tunnustega.

Positiivne tunnus seisab selles, et Riigivanema poolt antud dekreedid põhjanevalt võivad olla samasisulised nagu need seadused (seaduseelnõud), mis on antud normaalsete seadusandluse-organite poolt, normaalses seadusandlikus korras.

Negatiivsed tunnused dekreetide sisu piiritlemiseks võib järgmiselt formuleerida:

- 1).-Dekreedi sisu ei tohi, samuti kui normaalsete seadusandlusorganite poolt normaalses seadusandlikus korras loodud seadused, vastukäija Põhiseaduse eeskirjadele. See ilmneb Põhiseaduse eeskirjadest §61.p.2, §62.p.2 ja §86.
- 2).-Dekret ei või muuta rahvahääletamise, rahvaalgatamise, Riigikogu valimise ega Riigivanema valimise seadust.
- 3).-Riigiaktid millede kehtamiseks normaalsed seadusandlusorganid, põhiseadusele vastavalt pole üleüldse kompetentsed. Näit: Eesti Vabariigi Valitsuse ametisse nimetamine, õigusmõistmist jne.

Järgnevalt oleks veel küsimusi dekreeedi sisu selgitamiseks :

I.Kas dekreet võib muuta Riigikogu kodukorda ?

II.Kas võib dekreediga kinnitada lepinguid välisriikidega ?

III.Kas võib dekreediga muuta ja maksma panna riigi tulude ja kulude eelarvet ?

I.Kas dekreet võib muuta Riigikogu kodukorda ?

Mida mõista Riigikogu kodukorra all ? Riigikogu kodukord korraldab Riigikogu sisemist tööd, korrapidamist Riigikogu koosolekuil, seaduste ja esitiste vastuvõtmise korda, mitmesuguste valimiste korda jne. Üldiselt korraldab kodukord lähemalt kõigi nende küsimuste lahendamise korda, mis Põhiseaduse järgi on Riigikogu ülesandeks.

PS. §44. "Riigikogu kodukord kuulutakse välja seadusena". Nagu märgitud eelpool, peab väljenduse all "seadus" mitte ainult mõistma normaalsete seadusandlike organite poolt loodud "seadust" kitsamas mõttes, vaid ka Riigivanema poolt antud "seadusjõulist dekreeti" (PS. §60p12). Sellest võib järeldada, et Riigikogu kodukorra muutmine dekreediga oleks formaalselt võimalik. Endine kohtu- ja siseminister Anderkopp, 12. õigusteadlaste päeval 20. aprillil 1933a. peetud kõnes, asus seisukohale et Riigikogu kodukorda võib

Prof. Kliimann-Ü. a. konst. akte.

Anderkopp-Põhiseaduse muutmise eelnõud, XII.

õigusteadlaste päeva protokollid 1933. õigus.

muuta dekreediga. Seda vaadet pooldab ka Maddison.

Prof. Kliimann'i arvamuse järele Riigikogu kodukorda, kui internset akti, ei või dekreedina avaldada. Sel vaatekohal asetseb uus kord expressis verbis. Kuid kui see ei olekski nii expressis verbis, siis juba sisuliselt ei kuulu selline akt mitte dekreedioigusse, sest parlamendi kodukorra avaldamine seadusena on juba iseendast ekstseptsioon. Ta ei puutu kodanikesse ega muisse riigi-asutisisesse ja evib vaid internset iseloomu. Samal seisukohal asub ka prof. Grimm.

J. Kaiv ja J. Klesment mainivad, et Riigivanem ei saa Riigikogu kodukorda maksma panna dekreediga.

Kehtivas riigiõiguslikus praktikas on Riigikogu kodukord, mitte expressis verbis, kuid vaikides, põhimõtte järele "lex posterior derogat legi priori", dekreedil teel muudetud.

II. Kas võib dekreediga kinnitada lepinguid välisriikidega ?

Ainukesed Põhiseaduse eeskirjad rahvusvaheliste lepingute kinnitamiseks leiduvad PS. §34 : "Rahvahääletamisele ei kuulu ega või rahvaalgatamise teel otsustamisele tulla.....", samuti ka lepingud võõraste riikidega ", ja PS. §60. p. 5: "Riigi-

Anderkopp-PS. muutmise eelnõud. XII. õigus-
teadlaste päeva prot. 1933. Õigus.
Prof. Kliimann-Ü. a. konst. akte.
" .Grimm-E. V. Ps. uus. muutm. s. eelnõu.

vanem sõlmib Eesti Vabariigi nimel lepinguid välisriikidega ja esitab need kinnitamiseks Riigikogule ".Kuidas, ja milliseis vormes" Riigikogu peab kinnitama, kinnitamisele esitatud lepinguid välisriikidega, pole Põhiseaduses mainitud. Põhiseadus on jätnud seega lahtiseks võimalused, et Riigikogule kinnitamiseks esitatud lepingud välisriikidega kas kinnitatakse Riigikogu poolt seadusega või Riigivanema dekreediga läbi. Alates 11. juunist 1934 aastast on kõik Eesti välislepingud kinnitatud Riigivanema dekreedidega.

Uus Eesti Vabariigi Põhiseadus-eelnõu, esitatud Riigivanema K. Päts'i poolt Rahvuskogule 23. veebruaril 1937a. korraldab asja järgmiselt. §96 : "Enne ratifitseerimist Vabariigi Presidendi poolt kuuluvad Rahvuskogu kinnitamisele kõik järgmisde välislepingud: 1) kauba- ja tollilepingud; 2) riiki majandusliikude kohustustega koormavad lepingud; 3) rahulepingud; 4) liidulepingud; 5) Eesti kodanikke majandusliikude kohustustega koormavad lepingud. Välislepingud avaldatakse ühes ratifitseerimisotsusega." §97: "Välislepingute kinnitamise otsustamine toimub Rahvuskogu poolt vastavalt §87 ja §88 eeskirjadele. Vabariigi President võib nõuda üksikute välislepingute kinnitamise otsustamist Rahvuskogu üldkoosolekul". - ja §36.p.10: "Vabariigi President Põhiseaduse ja seadus-

te alusel ja korras sõlmib ja ratifitseerib lepinguid välisriikidega".

III. Kas võib dekreediga muuta ja maksma panna riigi tulude ja kulude eelarvet ?

Eelarveks nimetatakse normatiivakti, mis määrab tulevikuks korporatiivse ühiku kulud, tasakaalus ettenähtud laekuvate tuludega. RES. §1. "Eelarve on akt, mis sisaldab riigi tarvilikuks tunnustatud tulud ja kulud."

Küsimus kas eelarvet Riigivanema dekreeidi läbi võib maksma pandud või muudetud saada, on õigusteaduslikus literatuuris mitmeti arutatud. Siin kerkisid esile kaks erinevat põhimõtet:

- 1).-Riigi tulude ja kulude eelarve ei või mitte Riigivanema dekreeidi läbi maksmapandud või muudetud saada. Sellel seisukohal asuvad Karlson, Kliimann, Telg. Nad väidavad:
 - a. Dekreet ei või käsitada üksikakte, kuna ta on alati üldakt. Riigi kulude ja tulude eelarves ei sisaldu üldakte; vaid ainult üksikakte. Seepärast ei saa ka eelarve dekreeidi läbi maksmapandud või muudetud saada.

Karlson-Arvustavaid märkusi D.Grimmi artiklile. Õigus 1933. nr. 8.
Telg-12. Õigusteadlaste protokollid 1933.
Kliimann-Ülem.konst.akte.

- b. Dekreetidena, PS. §60. p. 12 põhjal võivad ainult seaduseelnõud väljakuulutatud saada. Seaduste all Põhiseaduse mõttes tuleb mõista ainult selliseid riigiakte, millised sisaldavad üldnorme. Riigi eelarve sisaldab mitte üldnorme, vaid üksiknorme, seepärast ei või teda ka muuta või panna maksma dekreediga.
- c. Ja kui ka "seaduste" (Põhiseaduse mõttes) all mitte ainult riigiakte mõista, millised sisaldavad üldnorme vaid kõiki seadusandlus organite poolt antud riigiakte, vaatamata sellele, kas nad sisaldavad üld- või üksiknorme, ei või siiski mitte riigi eelarvele vaadata kui "seadusele" ehk "seaduseelnõule"; sest PS. §52 ja §60 eraldab mõisted "seadus" ja "riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve".
- d. PS. §52 ja §60 nimetavad expressis verbis, et "eelarvet määrab Riigikogu" ja "Riigikogu kinnitab riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve". Sellest järeldub, et eelarve kinnitatakse ainult Riigikogu, ja mitte teiste riigiorganite (Riigivanema dekreet), poolt.
- e. Riigi eelarve ja sellega riigimajanduse kontrolli õigus on üks tähtsamaist rahvaesinduse õigusist ja lahutamata osa

Karlson-Arvust. märkusi D. Grimmi art.
Telg-12. Õigust. p. protokollid.
Kliimann-Ülem. konst. akte.
" " -Vetoõigus.
E.V. Ps. seletustega.

Põhiseaduse demokraatlik-parlamentaristlikust valitsusprintsipiibist. Riigieelarve kinnitamisõiguse ülekanne Riigikogult Riigivanemale oleks seega Põhiseaduse mõttele vastu.

2).-Riigi kulude ja tulude eelarvet võib ka Riigivanema dekreediga maksmapanna ehk muuta.

Sellel seisukohal asuvad :endine kohtu-ja siseminister Anderkopp, prof. Grimm, Maddison, Kukke.

Nad väidavad: eelarvet PS. §60. p. 12 alusel võib muuta ehk panna maksma Riigivanema dekreetidega, kui selleks on olemas "edasilükkamatu riiklik vajadus" ja "seaduseelnõu" PS. §60. p. 12 mõttes. Põhiseaduses pole mainitud expressis verbis et eelarvet ei või anda seadusena. Põhiseadus on seega jätnud vabaks selle üle otsustada, kas eelarve riigipea poolt antava "seaduse" vormis või mingis teises õigusvormis, nagu näiteks Riigikogu "otsuse" vormis antakse.

Uue Eesti Vabariigi Põhiseaduse-eelnõu, esitatud Riigivanema K.

E.V. Põhiseadus, seletustega.
Anderkopp-Ps. muutm. eeln. XII. ö. p. prot.
Grimm-E.V. Ps. uus muutm. s. eelnõu.
Kukke-Vaba Maa. 2. 2. 35a.
Mag. Meder-D. D. d. St. Präs. i. Estl.
Uus Eesti-nr. 54. 23. 2. 37.

Päts'i poolt Rahvuskogule 23.veebruariil 1937a., järgi on lahen-
datud eelarve küsimus järgmiselt: §94 ".....Vabariigi President
ei või dekreedina kehtima panna ega muuta riigi tulude ja ku-
lude eelarvet ega akte, mis Põhiseaduse alusel kuuluvad Rahvus-
kogu poolt vastuvõtmisele otsuste kujul."

DEKREETIDE ÄRAMUUTMINE .

Dekreedi äramuutmine "lex posterior derogat legi priori" järele
ei teki erilisi probleeme. Selle vastu tekivad dekreeidi maksvuse-
tuks tunnistamisega, rippumata põhimõttest "lex posterior derogat
legi priori" mitmed küsimused, millised me vaatleme edaspidi.

Äramuutmise kohta räägib PS. §60. p.11 viimane lause: "Dekreet on
maksev kuni selle äramuutmiseni Riigivanema või Riigikogu poolt"
Selles lauses pole eriti mainitud millises menetluses nimetatud
äramuutmine peab toimuma. Mis puutub küsimusse dekreetide ära-
muutmise kohta Riigikogu poolt, siis on mõeldavad kaks järgnevat

võimalust:

1).-Dekreetide äramuutmine PS.§60.p.12 vastavalt tohib ainult seaduse või dekreeidi läbi ettevõetud saada;s.t. contrarius actus põhimõtte järele "lex posterior derogat legi priori", või

2).-Dekreetide äramuutmine PS.§60.p.12 vastavalt Riigikogu "otsusega".

Tekib küsimus milline neist võimalusist võib kooskõlastatud saada Põhiseadusega,eriti aga PS.§60.p.12. Selle küsimuse lahendamisel on lahkuminevaid seisukohti:

Prof.Grimm arvab,nagu eelpool mainitud,et Riigivanem dekreete võib äramuuta seaduse või dekreediga,s.t.contrarius actusega,mitte aga lihtsa Riigikogu otsusega.

Prof.Maim asub seisukohal,et lihtsa otsusega dekreeti muuta ei saa,vaid dekreeti tuleb muuta nagu seadust,vastava aktiga.Riigikogu kodukorras on küll ettenähtud et Riigikogu võib muuta oma otsusega Riigivanemadekreete,mis kui mitteseadus ei tule väljakuulutamiseks esitada Riigivanemale,vaid avaldatakse Riigikogu juhatuse poolt Riigi-Teatajas otseselt.Sellise korra loomiseks agapole põhjendusi ja sellepärast eelpooltoodud seisukoht on Põhiseadusega enam kooskõlas.

Prof.Maim-loengud"Riigiõigus".

V".Grimm-E,V,Ps.uus muutm.s.eelnõu.
Mag.Meder-D.Dr.d.St.Präs.i.Estl.

Vastandina prof.Grimm'ile asuvad Csekey,Kliimann,Maddison seisukohtadel,et Riigivanema dekreeti võib mitte ainult seaduse või dekreeedi s.t. contrarius actuse läbi muuta,vaid ka lihtsa Riigikogu otsusega tühistada.

Mis puutub küdimusse dekreetide äramuutmise kohta Riigivanema poolt,siis oleks selleks lihtsam tee uue dekreeedi andmine,mille läbi vana dekreeedi äramuutmise läheks põhimõtte järele "lex posterior derogat legi priori".Ent tekib küsimus,kas Riigivanem ei võiks toimida ka teisiti.Kuna PS. §60.p.12 viimane lause,mis pealegi eraldatud erilausesse,Riigivanem siin "edasilükkamatu riikliku vajadusega"ja seaduseelnõu esitamisega,mis vajalik dekreeedi andmisel,vaid äramuutmise sünnib "Riigivanema poolt" järelikult tema lihtsa otsusega.

Dekreeedi äramuutmise õiguslik mõju pole PS. §60.p.12 täielikult ja selgelt korraldatud.Ei leidu ka kehtivas seadusis vastust küsimusele,kas samaaegselt dekreeedi äramuutmiseega lihtsa Riigikogu otsusega või Riigivanema otsusega,need,selle dekreediga tol ajal äramuudetud seadused jälle oma algkujus jõusse astuvad või mitte.

Prof.Kliimann-Ülem.konst.akte.

" .Csekey-Verfassungsänderung in Estland.

Zeitschr.f.ausl.öff.Recht u.Völkerr.

Mag.Meder-D.Dr.d.St.Präs.i.Estl.

E.V.Ps.seletustega,J.Kaiv.J.Klesment.

Päevaleht, 20. juulist 1934a. lahendab selle küsimuse eitavalt .
Ei Põhiseadus ega Valitsemise korraldamise seadus ei näe ette, mis sünnib dekreediga muudetud seaduste eeskirjadega dekreeidi äramuutmise korral : kas need loetakse jõu kaotanuks ka edaspidise aja kohta või astuvad need dekreeidi äramuutmise puhul iseenesest uuesti jõusse. Kuna dekreedil on Põhiseaduse järgi seaduse jõud, siis peab temal olema sama mõju maksvate seaduste eeskirjade suhtes, nagu harilikudel seadustel. Seaduste suhtes maksab seisukoht et hilisem seadus muudab ära endise ja et endise seaduse eeskirjad, mis kaotasid maksvuse uue seaduse maksmahakamisega, ei astu iseenesest uuesti jõusse, kuigi kaotatakse ära hilisem muutmise seadus. Kuna dekreeidi suhtes ei ole seatud teistsuguseid aluseid, peab dekreeidi äramuutmise tagajärgedele kohaldama üldiselt seaduste suhtes sellel alal maksvat põhimõtet.

Jäeb veel selgitada küsimus, millal Riigivanem või Riigikogu poolt äramuudetud dekreet kaotab oma jõu. Selle kohta räägib Valitsemisekorraldamise seadus §10 viimane lause järgmiselt: "Kui Riigivanem või Riigikogu muudab ära dekreeidi, kaotab dekreet jõu, arvates päevast, mil äramuutmise otsus avaldatud Riigi Teatajas, kui otsuses ei ole nähtud ette muud avaldamise korda ja tähtaega".

KIRJANDUS.

1. Anderkopp - Põhisedause muutmise eelnõud. XII õigusteadlaste päeva protokollid 1933a. "Õigus" 1933a. Lisa.
2. Csekey - Verfassungsänderung in Estland. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Bd. IV. Nr. 3
3. Eliaser - Kehtiv eelarveõigus.
4. Grimm - Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu. "Õigus" 1933. nr. 7 ja nr. 8.
5. Kliimann - Eesti iseseisvuse areng.
6. Kliimann - Administratiivakti teooria.
7. Kliimann - Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte.
8. Kliimann - Vetoõigus.
9. Kliimann - Sisekaitse.
10. Karlson - Arvustavaid märkusi D. Grimmi artiklile. "Õigus" 1933, 8.
11. Jellinek - Gesetz und Verordnung.
12. Maim - loengud "Riigiõigus".

13. Meder - Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland.
14. Piip - Rahvusvaheline õigus.
15. J. Kaiu
Klement- Eesti Vabariigi Põhiseadus, seletustega.
16. Uus Eesti - nr. 54. 23. veebruaril 1937a.
17. Päevaleht - 2. veebruaril 1935a.
18. Revalsche Zeitung - nr. 63./19.3.1937a.
19. Riigi-Teataja.
20. Valitsemise korraldamise seadus.
21. Vabariigi Valitsuse seletuskirjad.

EX LIB. univ. Tart.