

ka prof. A. Marmu
kõniamisus,
25. v. 40.

Diplomitöö

473623

Stud. jur. Meinhard Ööpiku

diplomitöö.

Handwritten signature and notes:
Kadun...
25. v. 40

E. V.
TARTU ÜLIKOOLI
KIRJASTUSKONN
25. mail 40
nr 81
TARTU

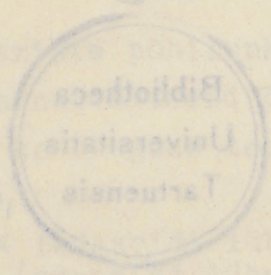
V A B A R I I G I V A L I T S U S

KEHTIVAS JA ENDISES

PÕHISEADUSES.

A. B

8037



Lep. 7. v. 40 õig. keel.

S i s u k o r d :

- § 1. Valitsemisvõimust.
- § 2. Vabariigi Valitsuse kujunemine eelkonstitutsioonilistes aktides.
- § 3. Vabariigi Valitsuse raking:
- 1) endises Põhiseaduses,
 - 2) end. Põhiseaduse muutmise seaduses,
 - 3) kehtivas Põhiseaduses.
- § 4. Vabariigi Valitsuse funktsioonid:
- 1) endises Põhiseaduses,
 - 2) endise Põhiseaduse muutmise seaduses,
 - 3) kehtivas Põhiseaduses.
- § 5. Vabariigi Valitsuse tegevuse kontroll:
- 1) endises Põhiseaduses,
 - 2) kehtivas Põhiseaduses.
- § 6. Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulik vastutus:
- 1) üldiseid põhimõtteid,
 - 2) endises Põhiseaduses,
 - 3) kehtivas Põhiseaduses.



473623

§ 1. Valitsemisvõimust.

End.Eesti Vabariigi Põhiseaduse¹ § 1 sätib: Eesti on iseseisev rippumatu Vabariik, kus riigivõim on rahva käes. Se-da §-i ei puudutanud end.Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seadus². Kehtiv Eesti Vabariigi Põhiseaduse³ § 1 sätib: Eesti on iseseisev sõltumatu Vabariik, kus kõrgema riigivõimu kand-ja on rahvas.

Eesesitatatud põhiseaduse sätteid nähtub, et Eesti moo-dustab demokraatliku vabariigi, kus kõrgemaks riigiorganiks (võimukandjaks) on rahvas.

Vabariikides ei toimu kunagi kõrgema riigivõimu tahte kujundamine ühe isiku psühholoogilise protsessi teel, vaid kõr-gem riigivõim kujuneb suurema või väiksema kolleegiumi tah-test⁴. Sellest järgneb, et vabariikides on riigivõimu tahte kujundajaks ja teostajaks riigiorganid.

Prof.N.Maim iseloomustab riiki, kui juriidilist isikut ja riik juriidilise isikuna teostab oma funktsioone organite kaudu⁵.

Riigi teotsemiste põhifunktsioonideks liigitamisest on ajaloo kestel esinenud mitmeid õpetusi. Ajaloolise uurimuste tulemusena esineb kaasaegses teoreetilises kirjanduses riigi

1) RT 1920, 113/114 (edaspidi lühend end.Ps).

2) RT 1933, 86, 628 (edaspidi lühend end.PsMS).

3) SK I 1938, 1, 1 (edaspidi lühend Ps).

4) Georg Jellineck, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1905, lhk. 694)

5) Loengu materjalid.

põhifunktsioonide liigitamisest kaks vaadendit: kolmik- ja kaksikliigitus. Nende liigituste erinevused on teoreetilised, kuid praktilistes tulemustes ühtuvad. Kolmikliigituse juures jagunevad põhifunktsioonid: legislatsioon, administratsioon ja jurisdiktsioon; kaksikliigituse juures: legislatsioon ja eksekutsioon ning viimane omakorda: administratsioon ja jurisdiktsioon⁶. Seega on ka kaksikliigituse tulemuseks kolm põhifunktsiooni.

Riigi teotsemiste põhifunktsioonide liigitamisel on lähtutud aktide sisust. Põhifunktsioonid moodustavad need teotsemised, mis on omased kõigile riikidele või vähemalt paljudele riikidele.

Legislatiivfunktsiooni ülesandeks on abstraktsete üldnormide andmine, mis reguleerivad paljusid s.o.korduvaid juhtumeid. Sellisteks normideks on õigusnormid, seadused. Seega on legislatiivfunktsiooni ülesandeks seaduste andmine.

Jurisdiktsioonilise funktsiooni ülesandeks on rakendada üksikule juhule kindlaks määratud või teadmatut seadusnormi, või teha kindlaks õiguslikke olukordi ja huvisid.

Administratiivfunktsiooni (valitsemisvõimu) ülesandeks on lahendada mitmesuguseid konkreetseid ülesandeid seadusnormide järele või nende ülesannete olemusest tingitult⁷.

Uuemad teoreetilised vaated, mis liigitavad põhifunktsioonid kaheks, esitavad ka vastavad teoreetilised põhjendid, mis ei muuda funktsioonide sisu ega ulatust võrreldes kolmikliigitusega. Eeskirjeldatud liigitust nimetatakse teoorias materjaalseks.

6) A.-T.Kliimann, Õiguskord, Tartu 1939, lhk.201.

7) vt.nota 4., lhk.595.

Õelikkuses ei ole aga selline materjaalne funktsioonide eraldamine leidnud rakendamist, kuna praktiline valitsemine nõuab, et iga põhifunktsiooni tarvis krearitud organile omistatakse ülesandeid teiste organite funktsioonidest.

Vastavalt eestoodule eritletakse teoreetilises kirjanduses riigi põhifunktsioone materjaalses ja formaalses mõttes. Formaalse jaotamise juures lähtutakse organist. Kõiki neid akte, mis vastava põhifunktsiooni organ sooritab nimetatakse selle organi aktideks formaalses mõttes⁸.

Kõige teravamalt on eraldatud riigi põhifunktsioone teostavad riigi-organid Põhja-Ameerika Ühendriikide põhiseaduses, kuid sealgi on usaldatud üksikuid ülesandeid ühe organi põhifunktsioonidest teisele organile, kellele need ei kuuluks. Nii kinnitab president ametnikke senati nõusolekul. Kuna ametnike nimetamise akt on puht-administratiivakt, mis peab kuuluma presidendile ilma senati kaastegevuseta.

Asudes Eesti Põhiseaduse vaatlemisele ilmneb, et iga põhifunktsiooni jaoks on krearitud oma eriorgan, kelle peaaülesandeks on vastava põhifunktsiooni teostamine, kuid on omistatud ülesandeid ka teiste organite funktsioonidest.

End.Ps-e § 57 sätib: valitsemise võimu teostab Vabariigi Valitsus.

Sama seaduse muutmise seaduse § 57 sätib: Rahva esindajana teostab riigi kõrgemat valitsemisvõimu Riigivanem. Riigivanema juures on riigi valitsemiseks Vabariigi Valitsus.

8) Vt.nota 4., lhk.598.

Kehtiva Ps-e § 48 sätib: Vabariigi Valitsus teostab valitsemisvõimu.

Esitatud §-idest nähtub, et Eesti põhiseadustes on Vabariigi Valitsuse ülesandeks valitsemisvõimu (administratiiv-funktsiooni) teostamine. Kõigis põhiseadustes on tarvitatud ühte ja sama terminit. Ainult keele areng on teinud oma muudatuse: end.Põhiseaduses enne muutmist oli "valitsemise võimu", kuid juba muutmisseaduses on "valitsemisvõimu". End.PsMS-s on kõrgema valitsemisvõimu teostamine omistatud Riigivanemale, kelle juures on Vabariigi Valitsus. Vabariigi Valitsuse ülesandeks on valitsemisvõimu teostamine, kuid mitte üksinda vaid subordineeritult Riigivanemale. Samuti teostab kehtivas Ps-es valitsemisvõimu Vabariigi Valitsus Vabariigi Presidendile subordineeritult. End.PsMS-ega ja kehtiva Ps-ega on Vabariigi Valitsus asetatud valitsemisvõimu teostamisel teisele kohale. Esimesele kohale on asetatud PsMS-ega Riigivanem ja kehtiva Ps-ega Vabariigi President.

Vabariigi Valitsuse funktsioonide analüüsimisel nähtub, et Vabariigi Valitsuse ainsaks ülesandeks ei ole kaasaegses teoreetilises õigusteadlikus kirjanduses väljendatud materjaalse administratiivfunktsiooni (valitsemisvõimu) teostamine. Vabariigi Valitsusele on omistatud lisaks oma põhifunktsioonile teotsemisi legislatiiv- ja jurisdiktsiooni aladelt ja antud valitsemisvõimu ülesandeid teistele põhifunktsioonide teostavaile organeile⁹.

Sellest järeldub, et rääkides valitsemisvõimust tuleb mõelda selle alla kõiki neid funktsioone, mis on Ps-ega omistatud valitsemisvõimu teostavaile organeile. Vastavalt sellele on

9)End.Ps § 60 p.6,7 ja 8 ja kehtiva Ps §-id 54, 58,92 jt.

valitsemisvõimu aktid valitsemisaktid formaalses mõttes.

End.Ps-es oli valitsemisvõimu teostamisel esikohal Vabariigi Valitsus, kui kolleegium, kuna rahvusvahelises liiklemises riigipeana esinev Riigivanem oli Vabariigi Valitsuse, kui kolleegiumi juhataja, primus inter pares. End.Ps-e järgi oli Eesti Vabariik riigipeata riik. Kuid tegelikust vajadusest tingituna püüti Riigivanemast kujundada riigipead.

Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seaduse¹⁰ § 7 sätib: Riigivanem esitab Eesti Vabariiki ja esineb rahvusvahelises läbikäimises riigipeana. Sama § sisaldab Riigivanema nimetuse prantsuskeelses tõlkes. Samas omistati Riigivanemale välissaadikute nimetamise ja lepingute sõlmimise õigus, kusjuures lepingute sõlmimine toimus Vabariigi Valitsuse otsusel.

Eugen Maddisson ja Oskar Angelus väidavad, et Riigivanem oli riigipea rahvusvahelises liiklemises¹¹.

Riigipea mõiste väljaarendamist rahvusvahelises liiklemises nõudis tegelik olukord¹².

Estland, Berlin

1928, lhk. 67.

- 10) RT 1929, 28, 182 (edaspidi lühend VMKS).
- 11) E.Maddisson ja O.Angelus Das Grundgesetz des Freistaats
- 12) A.Piip Rahvusvaheline õigus, Tartu 1936, lhk. 216: "Niimelt hoonitati Briti poolt, et Briti Majesteet ei sõlmi iialgi lepingut teise riigi valitsusega, vaid ainult teise riigipeaga. Lõpuks leiti kompromissteeselles, et lepingu sõlmib mitte Eesti Vabariigi Valitsus vaid Eesti Vabariik".

Lähtudes end.Ps-e §-idest 58 ja 60 tuleb arvata, et Riigivanem enne Ps-e muutmist ei olnud riigipea riigiõiguslikus mõttes vaid Vabariigi Valitsuse, kui kolleegiumi osa organ, primus inter pares, kellele oli antud juhina erinimetus¹³.

§ 2. Vabariigi Valitsuse kujunemine eelkonstitutsioonilistes aktides.

Revolutsiooni ajal moodustatud Vene Ajutise Valitsuse poolt anti 30.märtsil 1917.a.Eestimaa kubermangu administratiivse valitsemise ja omavalitsuse ajutise korraldamise määrus¹⁴.

Selle määrusega kujundati senine kahe kubermangu, Eestimaa ja Liivimaa, vahel jaotatud Eesti rahvastikuga asustatud maaalast ühine terviklik administratiivne üksus Eestimaa kubermang. Eesti rahvastikuga asustatud maaalad, mis senini kuulusid Liivimaa kubermangu administratiivpiires ühendati Eestimaa kubermanguga.

Vene Aj.Valitsuse määrusega anti Eesti rahvale võrdlemisi avararaamiline omavalitsus.

Määruse alusel kuulus valitsemine Vene Aj.Valitsuse poolt nimetatud komissarile, kelle juures asus kubermangu ajutine semstvo nõukogu¹⁵, mida hiljem nimetati maanõukoguks ja ka Maa-päevaks. Vastavate nimetuste legaliseerimiseks ei ole määrust muudetud.

13) vt.i.Õigus 1927,6. Eesti VI Õigusteadlaste päeval, kus küsimust arutati olid Eesti juristide arvamusel erinevad Riigivanema seisundist kui riigipeast. Ühed arvasid, et Riigivanem ei ole riigipea vaid on Vabariigi Valitsuse, kui kolleegiumi liige; teised nägid Riigivanemas täielikku riigipead, mitte ainult rahvusvahelises liiklemises vaid ka siseriiklikus elus.

14) Sead.ja valitsuse korrald.k.173,17,952.

15) ib.,III § 1.

Sama määruse III § 10 võimaldas kubermangu semstvo nõukogul moodustada üheisikulisi või kollegiaalseid täidesaatvaid organeid. Selle alusel kujundati Maavalitsus. Komissaari tähtsus vähenes ja samal ajal kasvas maanõukogu ja maavalitsuse mõju, kuni Maanõukogu 15./28.novembri 1917 otsusega¹⁶ kuulutas ennast Eestimaa ainsaks kõrgemaks võimukandjaks, kelle määrused ja korraldused on Eestimaal kehtivad kuni Asutava Kogu kokkukutsumiseni. Sama otsusega omistati kõrgem võim selleks ajaks, kui Maanõukogu koos ei olnud, Maanõukogu juhatusele ja Vanematekogule ühes Maavalitsusega kui Eestimaa kõrgema võimu esitajale (p.3). Seega kõrgem võim omistati erilisele kolleegiumile, mille moodustasid Maanõukogu poolt krearitud kolm eriorganit. Selle organi kätte koondusid nii seadusandlised kui ka täidesaatva võimu funktsioonid. Kohtu korraldust neis otsuseid ei sätita.

Selle otsusega Eesti eraldus lõplikult Vene riigist moodustades iseseisva Eesti riigi.

15./28.novembri 1917.a.otsus on esimene eelkonstitutsiooniline akt.

Maanõukogu Vanematekogu 19.veebruari 1918.a.otsusega moodustas Eestimaa Päästekomitee, kelle kätte anti kuni normaalsete olude loomiseni kogu riiklik võim.

Selle otsusega Maanõukogu Vanematekogu omistas kogu kõrgema võimu kolmeliikmelisele kolleegiumile.

24.veebruari 1918.a.manifestiga¹⁸ Maanõukogu Vanematekogu (nimetatud Maapäevaks) kuulutas Eestimaa tema ajaloolistes

16) RT 1918,1,1hk.2.

17) RT 1918, 1 1hk.2.

18) RT 1918,1hk.1 ja 2.

ja etnograafilistes piirides iseseisvaks demokraatlikuks vabariigiks.

Kõik valitsemis- ja seadusandlusvõim omistati Eesti Maapäevale ja selle poolt loodud Eesti Ajutisele Valitsusele. Ajutisele Valitsusele tehakse ülesandeks viivitamata sisse seada kohtuasutised.

Kogu võim omistati manifestiga Maapäevale ja selle poolt loodud Ajutisele Valitsusele kusjuures ei ole täpsustatud ega piiritletud kummagi eriorгани võimkonda. Teoorias ja praktikas nimetatakse Maapäevaks seadusandlust teostavaid riigiorganeid ja valitsuseks valitsemisvõimu teostavaid riigiorganeid. Arvestades teoorias ja praktikas kujunenud mõistetega tuleb asuda seisukohale, et valitsemisvõim kuulub Ajutisele Valitsusele ja seadusandlus Maapäevale.

Kõigist neist eesmärgitud konstitutsioonilistes aktides on põhimõtteks omistada iga erifunktsiooni teostamine eriorganile, kuigi kõigis neis aktides on prioriteet Maapäeval.

Esimesena täpsustab tegelikust elust väljakasvanud riigiorganite ehitust Asutava Kogu poolt 4. juunil 1919 vastu võetud Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord¹⁹.

Valitsemise ajutise korra § 9 kohaselt kuulub Vabariigi kõrgem võim rahvale. Rahva nimel ja tema valikul teostab kõrgemat võimu Asutav Kogu. Vabariigi seaduslikuks esindajaks on Asutava Kogu esimees. Asutava kogu volitusel ja valvel teostab ülemat valitsemisvõimu Vabariigi Valitsus. Sellega on omistatud kogu riigivõimu teostamine Asutavale Kogule. Vabariigi Valitsus on tõeliselt Asutava Kogu volinik, mida ka Va-

19) RT 1919, 44, 91.

litsemise ajutine kord otseselt väljendab: Vabariigi Valitsus teotseb Asutava Kogu volitusel.

Vabariigi Valitsusele oli omistatud rida ülesandeid, kuid viimased olid ainult Asutavalt Kogult antud juhtnöörid, mitte iseseisev võimkond.

Vabariigi Valitsuse juhiks oli valitsuse esimees. Kuid tegelikult praksises tarvitati peaministri nimetust²⁰.

Valitsuse ülesandeks oli!

Täidesaatva võimu teostamine; riigi sisemise ja välise julgeolaku eest hoolitsemine; riigi kaitseks kaitseisukorra väljakuulutamise, milline otsus kuulus Asutava Kogu kinnitamisele; rahvaväe ülemjuhataja nimetamine; eelarve esitamine Asutavale Kogule; seaduseelnõude esitamine Asutavale Kogule ja aruande esitamine Asutavale Kogule Vabariigi Valitsuse tegevusest.

Vabariigi Valitsus valiti üheks aastaks (§ 16), kuid tegelikult ei peetud sellest kinni. Valitsused teotsesid seni, kui oli Asutava Kogu usaldus. Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra täiendusega²¹ omistati Vabariigi Valitsusele kiireiseloomulistes asjades seadusandlusõigus. Vabariigi Valitsus omas seadusandlusõiguse ainult Asutava Kogu vaheaegadel. See Vabariigi Valitsuse õigus oli kehtiv kuni 29. novembrini 1921. a.

Eestoodust konstitutsiooniliste aktide vaatlemisest ilmneb, et kõigis neis on püüd vähendada valitsemisvõimu teostava riigiorganite funktsioone, mis oma loomult kuuluksid viimastele, ja anda neid legislatiivfunktsiooni teostavaile organeile.

20) RT 1919, 44, 92 avaldatud määruse allkiri.

21) RT 1919, 109, 199.

Aj.valitsemise korraga anti isegi riigi esindamine Asutava Kogu esimehele, mis oma loomult pidanuks kuuluma Peaministrile, kui valitsuse juhile. Selline hirm võimu kontsentratsioonile eest on mõistetav, kui arvesse võtta, et Eesti eraldus Vene riigist, kus valitsemisvõimu ühe isiku kätte koondumist kurtarvitati.

Kuid arenev elu nõudis valitsemisvõimu väljakujundamist ning järgnevatel konstitutsioonilistel aktidel, põhiseadustes toimub järkjärguline valitsemisvõimu kõvendamine. Samal ajal püütakse vähendada parlamendi mõju valitsemisvõimule. Senisest riigipeata esinduslikust Vabariigist kujuneb riigipeaga esinduslik Vabariik.

§ 3. Vabariigi Valitsuse raking.

1. Vabariigi Valitsuse raking endises Põhiseaduses.

End.Ps § 59 järgi Riigikogu kutsub Vabariigi Valitsuse ametisse ja vabastab ametist. Samas korras toimub iga üksiku ministri ametisse kutsumine ja ametist vabastamine.

Sama seaduse § 58 järgi koosneb Vabariigi Valitsus Riigivanemast ja ministreist, mille tõttu terve Vabariigi Valitsuse ametisse astumisega või lahkumisega astus ametisse või lahkus ka Riigivanem.

Ministrite arvu, tööjaotust ja asjaajamiskorda Ps ei säti. Viimaste üksikasjaline määramine on jäetud eriseaduse hoolde (Ps § 58). Samuti ei normi Ps Vabariigi Valitsuse ajalisi ametikestusi ega moodustamise korda.

Ps § 64 püstitab nõude, et Vabariigi Valitsusel peab olema Riigikogu usaldus. Vabariigi Valitsus või tema üksikud liikmed lahkuvad ametist, kui Riigikogu neile avaldab otsest umbusaldust. Se¹lest järeldub, et Vabariigi Valitsus või üksi-

kud ministrid võisid ametisse jääda ainult seniks, kuni neil oli Riigikogu usaldus s.o., et valitsust toetas Riigikogu enamus. Avaldas Riigikogu Vabariigi Valitsusele või selle üksikule liikmele otsest umbusaldust, siis pidi Vabariigi Valitsus või selle üks liige ametist lahkuma vastavalt umbusalduse avaldamisele. Avaldati umbusaldust valitsusele, siis pidi terve Vabariigi Valitsus ametist lahkuma koos Riigivanemaga, avaldati umbusaldust üksikule ministrile, siis pidi see minister ametist lahkuma. Sellega oli antud Vabariigi Valitsuse ametikestuse määramine täielikult Riigikogu võimkonda. End.Ps-es ei olnud ette nähtud ainustki võimuorganit, kes piiranuks seda Riigikogu võimu.

Ps ei säti Vabariigi Valitsuse kujundamise korda. Viimane on jäetud eriseaduse ja praktika lahendamisele. Seda korda ei säti isegi Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seadus²², kuigi viimase raamidesse see sobiks.

Vabariigi Valitsuse ja selle üksikute liikmete ametisse kutsumist sätib osaliselt Riigikogu kodukord²³.

Peale Vabariigi Valitsuse või üksiku ministri ametist lahkumise teadaande esitamist tegi Riigikogu oma esimehele ülesandeks esineda Riigikogule ettepanekuga uue Vabariigi Valitsuse või üksiku ministri ametisse kutsumise asjas²⁴. Kuidas Riigikogu Esimees edaspidi pidi toimuma selle kohta ei anna vastust EkK. Praksises kujunes selline kord: kui ametist lahkus terve Vabariigi Valitsus, siis leidis Riigikogu Esimees

22) vt. nota 10.

23) RT 1921, 33, 26 (edaspidi lühend RkK).

24) ibid, § 103.

Riigivanema kandidaadi, kellel oli Riigikogu usaldus, ja tegi viimasele ettepaneku valitsuse kujundamiseks. Meil täitis Riigikogu Esimees valitsuse kriiside puhul neid ülesandeid, mis valitsuse moodustamisel mujal täidab riigipea. Valitsuse koostas siis juba Riigivanema kandidaat. Lahkus ametist üks ministreist, siis leidis uue sobiva kandidaadi Riigivanem.

Oli Vabariigi Valitsus kujundatud, siis esitas Riigikogu Esimees selle Riigikogule ametisse kutsumiseks, kusjuures hääletamine toimus RkK § 103 kohaselt lahtiselt. End. Ps ei sättinud, kas valitakse Riigivanem ja teised Vabariigi Valitsuse liikmed koos või eraldi. Praksis es kujunes kord, et kogu Vabariigi Valitsus kutsuti tervikuna ametisse, kuigi Ps järgi ei olnud takistusi Riigivanema ja Vabariigi Valitsuse liikmete eraldi ametisse kutsumiseks, sest Riigivanem oli eriorgan²⁵, kuigi Vabariigi Valitsuse, kui kolleegiumi liige.

Vabariigi Valitsus vabastati ametist uue Vabariigi Valitsuse ametisse kutsumisel²⁶, kuigi Riigikogu oli varemalt juba umbusaldust avaldanud ja Vabariigi Valitsus oma lahkumisteadaande esitanud, ei vabanenud Vabariigi Valitsus ametist enne uue valitsuse ametisse astumist. Valitsuste kontinuiteet oli nõuetav Ps-e järgi, sest Vabariigi Valitsusele kuulus valitsemisvõimu teostamine²⁷, mis oli alaline ja pidev ning millel pidi alaline teostaja olema.

25) vt.nota 1., § 58.

26) vt.nota 23., § 101.

27) vt.nota 1., § 57.

Eesmärgitu kohaselt koosnes Vabariigi Valitsuse lahkumine kahest olulisest momendist²⁸: 1) ametist tagasiastumine ja 2) ametist vabastamine.

Üksiku ministri ametist lahkumisel määras Vabariigi Valitsus temale asetäitja, kes täitis lahkunud ministri ülesandeid kuni uue ministri ametisse astumiseni. End.Ps ei ka RkK ei näe ette, et Riigikogu peaks üksikute ministrite ametist vabastamise kohta tegema erietsuse. End.Ps § 59 esimene lause sätib expressis verbis, et Riigikogu kutsub ametisse ja vabastab ametist Vabariigi Valitsuse ning järgmine lause sätib, kuidas toimub üksiku lahkuva ministri asendamine. Samuti sätib RkK § 101 Vabariigi Valitsuse ametist vabastamist. RkK § 102 kohaselt Vabariigi Valitsus teatab kogu valitsuse või üksiku ministri ametist lahkumisest Riigikogu juhatusele ning RkK § 103 sätib uue valitsuse või üksiku ministri ametisse kutsumise korda. Ei ole seatud nõuet, et üksiku ministri ametist vabastamisel pidi Riigikogu vastu võtma erietsuse. Olnuks küllaldane Vabariigi Valitsuse teadaanne ministri ametist lahkumisest. 1929. a. ilmunud VMKS-e § 8 viimane lg sätib, et Riigivanem võib esitada Riigikogule vabastamiseks üksikuid ministreid nende omal palvel või omal algatusel. Viimase kohaselt on aga vajalik ka üksikute ministrite ametist vabastamiseks Riigikogu erietsus. Kuni VMKS-e ilmumiseni ei olnud vajadust Riigikogu erietsuse järgi. Praksis esimeses kujunes kord, et iga ministri vabastamiseks Riigikogu võttis vastu erietsuse.²⁹

28) Vt. nota 1., § 59 ja nota 23., §-id 101-103.

29) RT 1926, 83, III osa Riigikogu otsus Siseministri ametist vabastamises.

VMKS § 8 viimane lg sisaldab katse suurendada Riigivanema võimu, andes Riigivanemale võimaluse lahti saada abasobivast ministrist, kellega koostöö ei sobinud, ilma, et oleks vaja tervet valitsust ümber kujundada. Sisuliselt küsimusele lähenedes on VMKS § 8 viimane lg püstitanud nõude, et Vabariigi Valitsuse liikmel peab olema Riigivanema usaldus. Varemalt ei olnud Riigivanemal sellist üksiku ministri vabastamiseks esitamise õigust.

2. Vabariigi Valitsuse raking end.
Põhiseaduse muutmise seaduses.

End. RMS-e § 57 järgi on valitsemisvõimu kõrgemaks teostajaks Riigivanem, kelle juures asub Vabariigi Valitsus. Vabariigi Valitsus on subordineeritud Riigivanemale. Vabariigi Valitsus on Riigivanema võimu teostajaks.

PsMS § 64 lg.1 järgi kutsus Vabariigi Valitsuse ametisse Riigivanem. Sama seaduse §-ist 61 nähtub, et Vabariigi Valitsuse ametisse kutsumisel Riigivanem toimis oma suva kohaselt ilma, et selleks vajas teiste riigiorganite kaastegevust. Riigivanema suva piiiras PsMS-e § 63, mille kohaselt pidi Vabariigi Valitsusel olema peale Riigivanema usalduse Riigikogu usaldus. Esialgsel vaatlemisel näib nagu kuulus Riigivanemalt ametisse nimetatud valitsus Riigikogu kinnitamisele. Sama §-i täine lõige täiendab esimest ja selle kohaselt võib Riigikogu avaldada Vabariigi Valitsusele või selle üksikule liikmele umbusaldust, mille tõttu Vabariigi Valitsuse ametisse nimetamisel pidi Riigivanem arvestama, et valitsusel oluks ka Riigikogu

gikogu usaldus. Kuid Riigivanema poolt ametisse nimetatud valitsus ei kuulunud Riigikogu kinnitamisele vaid valitsuse volitused algasid Riigivanema otsuse allakirjutamisega. Enne ametisse astumist pidid peaminister ja ministrid andma pühaku töötluse, mille võttis Riigivanem³⁰. Vabariigi Valitsus koosnes peaministriga ja ministritega. Peaminister ühtlustas Vabariigi Valitsuse tegevust, juhatas Vabariigi Valitsuse istungeid, kui seda ei pidanud tarvilikuks teha Riigivanem, võis pärida arvu üksikuult ministriteilt nende tegevuse kohta ja esitada üksikuid ministreid, kui ka kogu Vabariigi Valitsuse ametist vabastamiseks.

Iga minister oli ministeeriumi juht.

Ministrite arv, tööjaotus ministeeriumide vahel ja nende asjaajamise kord määratakse seadusega³¹. Ministrite arv, tööjaotus ministeeriumide vahel ja asjaajamise kord määrati Valitsemise korraldamise seadusega. Vabariigi Valitsust käsitab selle seaduse peatükk 2.

Vabariigi Valitsuse koosolek oli otsusevõimeline, kui koosolekust võtsid osa peale peaministri või tema asetäitja veel kolm ministrit. Riigikontrolööril või tema asetäitjal oli õigus koosolekust osa võtta sõnaõigusega³².

Vabariigi Valitsuse otsustele kirjutasid alla peaminister, vastav minister ja riigisekretär (VKS § 21). Vastavalt eestoodule ei tekkinud ükski otsus ilma peaministri või tema asetäitja kaastegevuseta.

30) RT 1934, 5, 36 Valitsemise korraldamise seadus §16 (lüh.VKS)
31) Vt. nota 2., § 64.

32) Vt. nota 30, § 22.

Peaminister ~~oli~~ iseseisev organ olles Vabariigi Valitsuse juht. Peaministrile nimetatakse asetäitja Vabariigi Valitsuse liikmete hulgast. Asetäitja nimetab Riigivanem³³.

Peaminister ja üksikud ministrid ei võinud olla muus riigiteenistuses ega isiklikult juhtida oma äri. Riigiteenistusest Vabariigi liikmeks kutsutud isikul oli õigus tagasi saada Vabariigi Valitsuse liikme kohalt lahkumisel oma endist teenistusk kohta³⁴. Sellega oli tagatud riigiteenistusest Vabariigi Valitsuse liikme kohale asumisel, et ministri kohalt lahkumisel oli võimalus jällegi asuda tegevusse oma endisele kutsealale.

Vabariigi Valitsuse või selle üksikud liikmed vabastatakse ametist Riigivanem. Vabastamine toimus kas Riigivanema enda algatusel, peaministri esitisel või Riigikogu otsese umbusalduse avalduse põhjal³⁵. Riigikogu umbusalduse avaldamine pidi olema otsene. Otsene umbusaldus oli sel juhtumil, kui umbusalduse esitis oli esitatud kirjalikult ja varustatud vähemalt ühe neljandiku Riigikogu liikmete allkirjadega ja võeti Riigikogu poolt vastu koosolevate liikmete häälteenamusega³⁶. Vabariigi Valitsus ja selle üksikud liikmed võisid alati tõsta usalduse küsimuse.

Riigikogu umbusalduse korral ei ~~olnud~~ Riigivanem kohustatud veel Vabariigi Valitsust või selle üksikut liiget vabas-

33) Vt. nota 31.

34) Vt. nota 30, §-id 16 ja 17.

35) Vt. nota 2, §-id 61 ja 64.

36) RT 1934, 5, 37 Riigikogu kodukord (edaspidi lühend RkK)

tama vaid võis selle asemele saata Riigikogu laiali³⁷. Sellega oli vähendatud Riigikogu mõju Vabariigi Valitsuse ametist vabastamisele. Kohtumõistjaks on sel juhul rahvas oma hääleõiguslike liikmete näol. PsMS-ega ei olnud piiratud Riigivanema Riigikogu laialisaatmise õigust. Selle tõttu oli ülekaal Riigivanemal. Kuid Riigivanem võis Vabariigi Valitsust või selle üksikut liiget alati vabastada.

3. Vabariigi Valitsuse raking kehtivas Põhiseaduses.

Vabariigi Valitsuse või tema üksiku liikme nimetab ametisse Vabariigi President eriõigusel. Peaministri ametist lahkumisel lahkub ametist kogu Vabariigi Valitsus. Vabariigi Valitsuse üksiku liikme ametisse nimetamine ja ametist vabastamine toimub Peaministri ettepanekul³⁸.

Vabariigi President võib toimida oma suva kohaselt terve Vabariigi Valitsuse ametisse nimetamisel ja vabastamisel, kuid üksikute liikmete ametisse nimetamisel ja ametist vabastamisel on temale siduv peaministri ettepanek. Ei esita peaminister ettepanekut, siis ei saa Vabariigi President temale mitesobivat ministrit ametist vabastada ega soovitud isikut ministriks nimetada.

37) vt.nota 2, § 63.

38) vt.nota 3., § 50.

Vabariigi Valitsusel peab olema Vabariigi Presidendi usaldus. Endise Põhiseaduse muutmisega kehtivusele pääsenud põhimõtte, et Vabariigi Valitsusel peab olema ka rahvaesinduse (Riigikogu) usaldus ei ole leidnud kehtivas Põhiseaduses expressis verbis väljendamist. Kuid Vabariigi Valitsus ei ole Riigikogust, kui rahvaesindusest täiesti sõltumatu. Riigivolikogu võib Vabariigi Valitsusele või tema üksikule liikmele avaldada oma sellekohase otsusega otsest umbusaldust. Umbusalduse küsimust võidakse algatada Riigivolikogu istungjärgul, kusjuures vastava kirjaliku nõudmisega peab esinema vähemalt neljandik Riigivolikogu seaduslikust koosseisust. Küsimus võib arutamisele tulla kõige varemalt esitamisele järgneval päeval. Vabariigi Valitsus võib nõuda kiiremat otsustamist. Umbusaldus loetakse avaldatuks, kui umbusalduse avaldamise poolt on Riigivolikogu seadusliku koosseisu enamus. Kolme päeva jooksul võib Vabariigi President, kui ta ei vabasta Vabariigi Valitsust või tema üksikut liiget või ei määra Riigivolikogu uue koosseisu valimisi anda umbusaldusküsimuse otsustamiseks Riiginõukogule.

Ühineb Riiginõukogu Riigivolikogu otsusega, siis Vabariigi President, kas vabastab ametist Vabariigi Valitsuse või tema üksiku liikme või määrab uued Riigivolikogu koosseisu valimised ja Riiginõukogu koosseisu kujundamised. Avaldab uuelts valitud Riigivolikogu endisele Vabariigi Valitsusele või selle üksikule liikmele umbusaldust, siis peab Vabariigi President vabastama ametist Vabariigi Valitsuse või tema üksiku

liikme. Ei ühinenud Riiginõukogu esmakordsel umbusalduse avaldamisel Riigivolikoguga, siis määratakse koos Vabariigi Valitsuse või tema üksiku liikme ametist vabastamisega uue Riiginõukogu koosseisu kujundamine³⁹.

Vabariigi Valitsuse liikmed annavad ametisse astumisel Vabariigi Presidendile pühaliku töotuse, mis ajast arvates loetakse neid ametisse astunuks. Senine Vabariigi Valitsus vabaneb ametist uue valitsuse ametisse astumisega. Üksik liige vabaneb ametist Vabariigi Presidendi otsuse tegemisest arvates⁴⁰. Vabariigi Valitsuse liikmed omavad kõik õigused ja kohustused pühaliku töotuse andmisest, õieti on selleks momendiks vastava akti allakirjutamine.

Vabariigi Valitsuse suhtes valitseb kontinuiteedi põhimõte, enne ei saa endine valitsus ametist lahkuda, kui uus on ametisse astunud. Ülemineku momendiks on uue valitsuse pühaliku töotuse andmine.

Üksiku ministri ülesandeid võib Vabariigi President panna Peaministri ettepanekul mõnele teisele ministrile⁴¹, mille tõttu minister võib ametist vabaneda Vabariigi Presidendi otsuse tegemisest arvates.

39) Vt. nota 3., § 59.

40) Vt. nota 3., § 51.

41) ib., § 53.

Peaministri ülesandeks on Vabariigi Valitsuse esindamine, juhtimine, tegevuse ühtlustamine, istungite juhtamine. Peaminister võib üksikuilt ministreilt nõuda aru nende tegevusest ja anda juhtnööre edaspidiseks tegevuseks.

Peaministri ettepanekul nimetab Vabariigi President Peaministrile asetäitja ministrite hulgast⁴². Peaminister täidab Vabariigi Presidendi ametiülesandeid neil juhtumel, kui Vabariigi President on seaduses tähendatud juhtudel takistatud oma ametikohuste täitmisel. Peaminister paneb selleks ajaks omad ülesanded peaministri asetäitja peale⁴³.

Vabariigi Valitsuse liikmed ei või olla üheski muus teenistuses ega isiklikult juhtida oma äri ega täita ainelist kasu taolevate ühingute või nende liitude juhatuse, nõukogu või revisjonikomisjoni liikmete ülesandeid⁴⁴. Riigiteenistusest ministri ametikohale asunuil on õigus ministri kohalt lahkumisel tagasi saada oma endist teenistusk kohta. 45

Vabariigi Valitsus koosneb peaministrist ja ministreist.

Vabariigi Valitsus koosneb käesoleval ajal peaministrist ja üheksast ministrist. Peale selle kuuluvad Vabariigi Valitsuse koosseisu Vabariigi Presidendi poolt ametisse nimetatud ministrid, kelle juhtimisele ei kuulu mõni ministeerium (selliseid ministreid on käesoleval ajal ametis üks). Vabariigi President võib Peaministri ametiga ühendada mõne ministri ülesanded⁴⁶.

42) ib., § 52.

43) ib., § 46.

44) SKI 1938, 4, 1 - Valitsemise korraldamise seadus (edaspidi lühens VKS) § 2.

45) Vt. nota 3., § 49.

46) Vt. nota 44., § 1.

Vabariigi Valitsuse istungid on üldpõhimõtteliselt kinnised ainult pidulikel juhtumel võib Vabariigi Presidendi korraldusel kuulutada neid avalikeks⁴⁷.

Eestoodust järeldub, et Vabariigi Valitsuse koosolekute avalikuks kuulutamise õigus kuulub Vabariigi Presidendile. Vabariigi Valitsus ega Peaminister ei oma seda õigust.

Vabariigi Valitsuse koosoleku aja ja päevakorra määrab Peaminister. Päevakord ja koosoleku aeg tehakse aegsasti teatavaks Vabariigi Valitsusele ja kõigile liikmeile, kellel on õigus koosolekust osa võtta⁴⁸. Viimane on vajalik, et ametiisikuil oleks võimalik ettevalmistuda koosolekust osa võtmiseks ja teaksid, millal koosolek peetakse. Vabariigi President võib Vabariigi Valitsuse koosolekust osa võtta, kuid osavõtmine ei ole kohuslik ning tema puudumine ei takista päevakorras olevate küsimuste otsustamist. Presidendile teatamine on vajalik, et tema saaks koosolekust osa võtta. Võtab Vabariigi President koosolekust osa, siis juhatab tema Vabariigi Valitsuse koosolekut (Ps § 56).

Vabariigi Valitsuse koosolekud on otsusevõimelised, kui koosolekust osa võtab peale Peaministri või tema asetäitja vähemalt kolm ministrit⁴⁹. Vabariigi Valitsus on seega otsusvõimeline nelja liikme koosolemisel, kusjuures tingimata peab osa võtma peaminister või tema asetäitja. Peami-

47) ib., § 55.

48) Vt. nota 44,, § 7.

49) ib. § 10.

nistri asetäitjaks on Vabariigi Presidendi poolt Peaministri ettepanekul nimetatud minister või peaministri ja nimetatud asetäitja ametitakistuste puhul Vabariigi Valitsuse vanem liige⁵⁰. Neil juhtumel, kui peaminister ega asetäitja ei võta koosolekust osa, kuid võtab Vabariigi President, ei saa koosolekut pidada, sest koosolekust peab tingimata osa võtma peaminister või tema asetäitja. Vabariigi President peaministrit asendada ei saa.

Arvestades sellega, et käesoleval ajal on Vabariigi Valitsuse koosseis 11 ministrit (kaasa arvatud peaminister ja ametita minister), siis võib Vabariigi Valitsus, kui kolleegium funktsioneerida ilma, et koosolekust osa võtaks liikmete enamus.

Ps ega VKS ei säti otseselt, kas Vabariigi Valitsus otsustab küsimusi hääletamisel ja kas võib küsimusi otsustada ka peaministri nõusolekuta s.o. kui peaminister on otsuse vastu ja enamus koosolijaist ministreist poolt. Arvestades Ps-e üldisi põhimõtteid ei või Vabariigi Valitsus otsustada küsimusi Peaministri seisukohtade vastaselt, sest Vabariigi Valitsus teeb otsused asjaomase ministri ettekandel ning Vabariigi Valitsuse otsused on kehtivad, kui need kannavad Peaministri, asjaomase ministri ja Riigisekretäri allkirja⁵¹.

50) Vt.nota 3., § 52.

51) ib., § 55.

Ei ole Peaminister otsusega nõus, siis ei anna ta otsusele oma allkirja ja otsust ei saabu. Sama võib öelda asjaomase ministri kohta. Kuna Vabariigi Valitsuse otsused vajavad jõustumiseks Peaministri ja asjaomase ministri allkirju, siis on küsimuste otsustajad peaminister koos asjaomase ministri-ga ja otsuse saabumiseks on vajalik nende tahte kooskõlastamine. Tekib küsimus, miks Ps on püstitanud nõude, et Vabariigi Valitsuse otsused peavad olema alla kirjutatud Riigisekretäriilt?⁵². Kas esineb ka Riigisekretär küsimuse otsustajana? Viimasele küsimusele tuleb vastata eitavalt. Vabariigi Valitsus koosneb peaministrist ja ministreist⁵³. Riigisekretär ei kuulu Vabariigi Valitsuse koosseisu, mille tõttu viimane otsustamisest osa ei võta. Riigisekretäri allkirja vajadus selgub, kui analüüsida neid seadussätteid, mis korraldavad Riigisekretäri instituuti. Riigisekretäri ülesandeks on Riigikantselei juhtimine⁵⁴ ja Vabariigi Valitsuse koosolekute protokollide pidamine⁵⁵. Riigisekretär on eesesitatu kohaselt vastutav otsuse vormi eest, mille tõenduseks on ka tema allkiri otsusel.

Eesmärgitust järeldeb, et Vabariigi Valitsuses on tõeliseks küsimuste otsustajaiks Peaminister koos asjaomase ministri-ga. Teised ministrid võivad küsimuse arutamisel avaldada ainult oma arvamusi, kuid viimased ei ole Peaministrile ega

52) *ibid.*

53) *ib.*, § 49

54) *ib.*, § 57.

55) *Vt. nota 44.*, § 16.

asjaomasele ministrile siduvad ja ei takista otsuse saabumist. Selle tõttu on loomulikult jäetud Valitsemissel korraldamise seaduses sätimata hääletamiskord, Vabariigi Valitsus kui kolleegium ei otsusta küsimusi vaid ainult arutab neid. Küsimused otsustab Peaminister koos asjaomase ministriga, kuna otsused antakse Vabariigi Valitsuse otsuseina. Viimast asjaolust tingituna ei oma olulist tähtsust, kas Vabariigi Valitsuse koosolekust võtab osa ministrite enamus või mitte. Põhiseaduse järgi võib Vabariigi Valitsuse koosolek olla otsusvõimeline, kui koosolekust võtab osa Peaminister või peaministri asetäitja ja asjaomane minister. Kui VKS on teine määr, siis see on Vabariigi Valitsusele kohuslik kuni selle seadussätte muutmiseni. Selle VKS sätte aluseks on Ps § 49 viimane lõige. VKS § 10 kohaselt peab koosolekust osa võtma peale peaministri või peaministri asetäitja kolm ministrit. Viimane seadussäte ei sisalda nõuet, et koosolekust peab osa võtma asjaomane minister. Selle kohaselt võiks Vabariigi Valitsus otsustada küsimusi asjaomase ministri osavõtmiseta, kuid Ps § 55 mõtte kohaselt peab asjaomane minister otsustamisest osa võtma, sest otsused tehakse asjaomase ministri ettepanekul ja kui asjaomane minister puuduks, siis ei oleks otsusel tema allkirja, et olla kehtiv.

Ametisse astunud Vabariigi Valitsusest ja muudatustest Vabariigi Valitsuse koosseisus teatatakse Riigivolikogu ja Riiginõukogu juhatusele. Samuti asetäitmistest⁵⁶.

§ 4. Vabariigi Valitsuse funktsioonid.

1. Vabariigi Valitsuse funktsioonid
endises Põhiseaduses.

End.Ps § 57 sätib: Valitsemise võimu teostab Eestis Vabariigi Valitsus. Seega on Vabariigi Valitsus, kui kolleegium, riigiorganiks, kelle ülesandeks on valitsemisvõimu teostamine.

Valitsuse funktsioonid leiavad täpsustamist järgnevatel §-ides.

Vabariigi Valitsus juhib riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb riigi välise puutumatus, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest. Vabariigi Valitsus:

- 1) seab kokku ja esitab Riigikogule eelarve;
- 2) nimetab ametisse ja vabastab ametist kaitseväelasi ja kodanlikke ametnikke, kui võrd see ülesanne ei ole usaldatud seaduste järgi teiste ametiasutiste kätte;
- 3) sõlmib (teeb) Eesti Vabariigi nimel lepinguid ja esitab need Riigikogule kinnitamiseks;
- 4) kuulutab sõja ja teeb rahu Riigikogu vastava otsuse põhjal;
- 5) kuulutab välja kaitse seisukorra üksikuis riigiosades, kui ka kogu riigis ja esitab selle Riigikogule kinnitamiseks;

56) Vt. ib, § 6.

6) esitab seaduseelnõusid Riigikogule;;

7) annab seadustega kooskõlas määrusi ja korraldusi ja otsustab armuandmise palveid⁵⁷.

Esesitatud end.Ps-e §-i analüüsimisel nähtub, et esimene lõige omistab Vabariigi Valitsusele kogu valitsemisvõimu teostamise. Järgnevates punktides täiendatakse ja täpsustatakse, kuid ühtlasi kitsendatakse Vabariigi Valitsuse võimu valitsemisvõimu teostamisel.

Belarve koostamine ja vastava ettepaneku Riigikogule esitamine on Vabariigi Valitsuse ülesanne. Kuid Riigikogu ei ole seotud Vabariigi Valitsuselt esitatud ettepanekuga vaid võib selle oma soovide kohaselt ümber kujundada.

Vabariigi Valitsuse võimkonda kuulus kaitseväeliste ja kodanliste ametnike ametisse nimetamine ja ametist vabastamine niivõrd, kui see seadusega ei ole teisiti korraldatud. Selle kohaselt kuulub kõigi ametnike ametisse nimetamine ja vabastamine Vabariigi Valitsuse võimkonda, kuni puudusid eriseadused, mis küsimuse korraldavad teisiti. Vastava eriseaduse avaldamisega võib Vabariigi Valitsuselt ära võtta kõigi ametnike ametisse nimetamine ja ametist vabastamine ja anda mõnele teisele asutisele, näiteks Riigikogule. End.Ps ei sisaldanud selleks mingisuguseid piiravaid sätteid. Ainult Kaitsevägede juhataja nimetamine kuulus Vabariigi Valitsuse võimkonda⁵⁸. Viimase nimetamise õigust ei ole teisel riigior-

57) Vt.nota 1., § 60.

58) Vt.ib., § 80.

ganeil ega selle õiguse omistamist ei saa teostada teisile organeile Ps-e rikkumiseta.

Rahvusvaheliste lepingute sõlmimine kuulus Ps-e järgi Vabariigi Valitsuse võimkonda, kuid hilisem tegelik praktika kujunes, et lepinguid sõlmis Riigivanem Vabariigi Valitsuse otsusel⁵⁹. Vabariigi Valitsusele kuulus siiski lõplik otsustamine ja Riigikogule esitamine. Riigivanem ei saanud rahvusvahelisi lepinguid esitada Riigikogule kinnitamiseks. Riigivanem teotses hariliku seadusega antud volituse põhjal.

Vabariigi Valitsus võis sõda kuulutada ja rahu teha Riigikogu vastava otsuse põhjal. Samas korras toimus mobilisatsiooni kuulutamine erandiga, et mobilisatsiooni võis välja kuulutada ka Riigikogu eelkäiva otsuseta, kui mõni vaenulik riik oli kuulutanud sõja või oli alustanud sõjalist tegevust või oli välja kuulutanud Eesti Vabariigi vastu sihitud mobilisatsiooni⁶⁰. Harilik korraldus oli, et sõja kuulutamine, rahu tegemine ja mobilisatsiooni kuulutamine toimus nende eelkäiva Riigikogu otsuse alusel, kuid eesmärgitud erandjuhtumel võis Vabariigi Valitsus mobilisatsiooni kuulutada Riigikogu vastava otsuseta. Ps ei säti sõjalise tegevuse algamist, kas see võis toimuda enne sõja kuulutamist või mitte. Loomulikult võis Vabariigi Valitsus alata sõda vaenulise kallaletungi korral, sest Vabariigi Valitsuse ülesandeks oli hoolitseda riigi välise puutumatus eest.

59) Vt. nota 10, § 8.

60) Vt. nota 1., § 82.

Avaram oli Vabariigi Valitsuse tegevus kaitseseisukorra kuulutamisel. Vabariigi Valitsus kuulutas kaitseseisukorra välja oma otsusega, mis jõustus väljakuulutamiseega. Vastav otsus kuulus hiljem Riigikogu kinnitamisele. Jättis Riigikogu Vabariigi Valitsuse otsuse kaitseseisukorra väljakuulutamisest kinnitamata, siis kaotas kaitseseisukord jõu, arvates Riigikogu vastava otsuse jõustumisest. Seadusandlusest kuulus Vabariigi Valitsuse võimkonda seaduseelnõude esitamine.

Vabariigi Valitsusel oli õigus anda määruse¹⁹ kaitseseisukorra alal eriseadustes ettenähtud korras seadusi ja määrusi⁶¹. Põhiseadus ei säti, mille poolest erinesid seadlused määrusest. Viimased on sisult ja jõult määrused. Määrused võivad oma ulatuselt olla kolmesugused: intra legem, praeter legem ja contra legem.

Intra legem on sellised määrused, millega valitsemisvõimu teostavaid organeid on volitatud rakendada kehtivaid seadusi. Need määrused konkretiseerivad seadust ja peavad olema subsumeeritavad seadusele.

Praeter legem on määrused, milledega korraldatakse alasiid, mida senini seadustega ei ole korraldatud.

Contra legem on määrused, milledega võib volitusseaduste kohaselt tühistada neid seadusi, mille ümberkorraldamiseks volitusseadus on antud.

61) Vt. nota 1., § 60 p.7 ja 81.

End.Ps ei säti otseselt, milliste määruste andmise õigus kuulub Vabariigi Valitsusele. Ps järgi peavad määrused olema kooskõlas seadustega. Oleks Ps-ega antud Vabariigi Valitsusele õigus anda määrusi contra legem, siis pidanuks seda Põhiseadus mainima expressis verbis, seda aga Ps-es ei ole, millest järeldub, et Vabariigi Valitsusel ei olnud õigust contra legem määruste andmiseks.

Kahtlust ei ole, et Vabariigi Valitsusel oli omistatud intra legem määruste andmise õigus, millisele seisukohale asus ka Riigikogu Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seaduse väljaandmisel. VMKS-i § 3 sätib Vabariigi Valitsusel on õigus anda üldkohuslikke määrusi üksikute seaduste elluviimiseks ja täitmiseks, kus neis seadustes ei ole selleks ette nähtud muud korda. Selle §-iga omistati Vabariigi Valitsusele ainult intra legem määruste andmise õigus.

Arvestades Ps-e §-is 60 p.7 ja §-is 81 väljendatud sõnastusega ja viimaste otsese mõttega tuleb asuda seisukohale, et Vabariigi Valitsusel oli õigus praeter legem määruste andmiseks⁶². Tegelikult anti praeter legem määrusi, näiteks Politseikujundamise määrus⁶³. Samuti tunnustas kohus viimast liiki määrusi.

62) Vt. J. Uluots - Valitsemisvõimu korraldamisest Eestis, *Ü.*, Õigus 1929, 1, lhk, 5 ja 6 ja E. Maddisson Vabariigi Valitsuse määruseandlik võim *Ü.* Õigus 1929, 9/10, lhk. 294-315. Küsimust arutati VIII Eesti Õigusteadlaste päeval, Tartus. Vabariigi Valitsuse määrusandluse õiguse arutamisel leidsid prof. J. Uluots ja E. Maddisson, et Riigikogu on VMKS-ega Põhiseaduse vastaselt Vabariigi Valitsuse määrusandlusõigust kitsendanud. Viimaste arvates kuulub Vabariigi Valitsusele ka praeter legem määruste andmise õigus.

63) RT 1925, 177/178.

Jurisdiktsioonist kuulus Vabariigi Valitsuse võimkonda armuandmisõigus. Vabariigi Valitsus võis üksikute jõustunud kohtuotsuste puhul karistusi kergendada - vähendada karistust või kustutas karistuse. Armuandmine võis toimuda üksnes asjaosalise palvel. Asjaosalise palveta ei saanud Vabariigi Valitsus armu anda. Amnestiaõigus kuulus Riigikogule, kuna viimane võis toimuda ainult seadusandliku aktiga.

End.Ps-^{80.}e) §-i kohaselt kuulus kaitseväe juhtimine Vabariigi Valitsuse võimkonda ning millise õiguse Vabariigi Valitsus võis alates mobilisatsiooni kuulutamisest üle anda ametisse määratud kaitseväge ülemjuhatajale.

2. Vabariigi Valitsuse funktsioonid *endise* Põhiseaduse muutmise seaduses.

End.PsMS § 57 sätib: Rahva esindajana teostab riigi kõrgemat valitsemisvõimu Riigivanem. Riigivanema juures on riigi valitsemiseks Vabariigi valitsus.

Kõrvutades seda §-i algpõhiseaduses sama §-iga, mis käsitleb valitsemisvõimu, siis näeme, et algpõhiseaduses kuulus valitsemisvõim Vabariigi Valitsusele, peale muutmist kuulus kõrgem valitsemisvõim Riigivanemale, kelle juures oli riigi valitsemiseks Vabariigi Valitsus. Mõlemad, Riigivanem kui ka Vabariigi Valitsus, teostasid valitsemisvõimu, kuid Vabariigi

Valitsus oli subordineeritud Riigivanemale, kuna Ps otse- selt väljendas, et Vabariigi Valitsus oli Riigivanema juu- res. Riigivanem teostas Vabariigi Valitsuse kaudu oma va- litsemisvõimu. Kuid peale selle võis Ps omistada Vabariigi Valitsusele omi iseseisvaid ülesandeid, millede täitmine ei olenenud Riigivanemast, kuid sellised õigused peavad olema Ps-es expressis verbis nimetatud. Need iseseisvaid ülesandeid on üksikud, milliseid vaatlеме allpool.

PsMS § 65 järgi kuulus Vabariigi Valitsuse võimkonda Riigivanema otsuste teostamine, asjade arutamine ja otsusta- mine, mis temale antud seaduste alusel, muud küsimused riigi valitsemise alal, mis põhiseadusega või seadustega ei olnud jäetud Riigivanemale või mõnele ministrile ministee- riumi juhina.

Kui Vabariigi Valitsus leidis, et tema õigus mingi küsimuse lõplikuks lahendamiseks oli vaieldav, siis lahen- das võimkonna küsimuse Riigivanem.

PsMS-e vastava §-i analüüsimisel ilmneb, et Vabariigi Valitsuse võimkonna piiritlemine oli jäetud hariliku seadus- andluse hooleks ja Vabariigi Valitsuse võimkonda kuuluvad need ülesanded, mis jäävad teisist organeist üle. Sarnast seadust, mis piiritlenuks Vabariigi Valitsuse kompetentsi üksikasjaliselt ei ilmunud. Harilik seadusandlus võinuks

kõik funktsioonid, peale nende, mis Põhiseaduses loetletud, jaotada teiste organite vahel ilma, et Vabariigi Valitsusel olnuks võimalus riigi valitsemisküsimusis kaasa rääkida või otsustada.

Põhiseaduslikest ülesandeist kuulub Vabariigi Valitsuse võimkonda Riigivanema otsuste täitmine. Riigivanema otsused võetakse täitmisele Vabariigi Valitsuses peaministri või asjaomase ministri ettepanekul.

Kui ettekandja minister leidis, et Riigivanema otsus oli Põhiseaduse või seaduse vastane, siis ta teatas sellest Vabariigi Valitsusele. Kui Vabariigi Valitsus pärast asja arutamist ühines ettekandja ministri arvamusega, siis palus ta Riigivanemat oma otsus võtta tagasi või muuta. Kui Riigivanem jäi oma otsuse juurde, oli Vabariigi Valitsus kohustatud kuulutama temale, et otsus ei ole teostatav⁶⁴.

Sellest järeldub, et kõik Riigivanema otsused tulid Vabariigi Valitsuse koosolekul läbi arutada ning selgitada, kas otsused olid täidetavad või mitte. PsMS ei anna vastust küsimusele, kuidas kõrvaldada põhiseaduslike organite vahelist konflikti sel juhtumil, kui Riigivanem keeldus oma otsust tagasi võtmast või muutmast, peale selle, kui Vabariigi Valitsus oli temale kuulutanud, et otsus ei ole täidetav. Ainukeseks põhiseaduspäraseks lahenduseks olnuks, kui Riigivanem soovis oma otsuse täitmist, Vabariigi Valitsuse ametist vabastamine ja uue nimetamine, kes täidab Riigivanema otsuse.

64) Vt. nota 2., § 62.

PMS §-i 62 teine lõige oli vastuolus sama seaduse §-iga 61. Viimase kohaselt peavad kõik Riigivanema otsused, välja arvatud samas §-is expressis verbis nimetatud erandid, olema varustatud Riigivanema ja peaministri või vastava ministri allkirjaga. Oli Riigivanema otsus Põhiseaduse või seaduse vastane, siis peaminister või asjaomane minister oli kohustatud keelduma otsusele kaasallkirja andmast ning otsust ei saabu.

§ 62 järgi ettekandja minister, kelleks pidanuks olema kaasallkirja annud minister, leidis otsuse täitmisele võtmisel, et otsus oli Põhiseaduse või seaduse vastane, pidi sellest teatama Vabariigi Valitsusele, kes siis pidi toimuna §62 lõpposa kohaselt.

Ei ole loomulik ja mõeldav, et minister täna annab Riigivanema otsusele kaasallkirja ja homme teatab Vabariigi Valitsusele, et otsus on Põhiseaduse või seaduse vastane, kuid asjaomase ministri ettekandeta ei saanud Vabariigi Valitsus otsuse täitmisel üles tõsta küsimust, et otsus oli Põhiseaduse vastane. Teeb Vabariigi Valitsus seda, siis oli ta Põhiseadust rikkunud. Sellega on ainsaks otsustajaks neis küsimusis, mis vajavad asjaomase ministri kaasallkirja, allkirja andja minister.

J.Kaiv ja J.Kleesment asuvad seisukohale, et PsMS § 62 teine lõige räägib ainult neist otsustest, mis ei vaja asjaomase ministri kaasallkirja⁶⁵.

65) J.Kaiv ja J.Kleesment Eesti Vabariigi Põhiseadus, Tallinn 1934, lhk.74 ja 75.

Selle väite tõestamiseks ei leidu endises Põhiseaduses ühtki pidepunkti. PsMS § 62 ei tee esimese ja teise lõike otsuste vahel mingisugust vahet.

PsMS § 61 ja § 62 vastuolu pehmendamiseks on selleaegses VKS püstitatud nõue, et asjus, mis kuuluvad Riigivanema otsustamisele ja mis vajavad Peaministri või asjaomase ministri kaasallkirja, teeb Riigivanem otsuse pärast nende asjade kaalumist Vabariigi Valitsuse istungil välja arvatud seaduses ette nähtud erandid (§ 5).

Selle seadussätte kohaselt tuli Riigivanemal esitada kõik oma otsuste kavandid Vabariigi Valitsusele kaalumiseks. See seadussäte ei seo Riigivanemat, sest harilik seadus ei või kitsendada Riigivanemale Ps-ega omistatud õigusi. PsMS-~~e~~ §-i 64 lg.5 järgi määratakse seadusega ministrite arv, tööjaotus ministeeriumide vahel ja nende asjaajamise kord. Kuid Põhiseadus ei säti, et Riigivanema ja Vabariigi Valitsuse vaheline asjaajamise kord määratakse eriseadusega. Viimaste vahekorra selgitamisel on juhtnööriks Ps.

VKS 5 §-i kohta antud seletuskirjas asuti samuti seisukohale, et Vabariigi Valitsuse otsus ei seo Riigivanemat ega kaasallkirja andjat ministrit. § 5 võimaldavat ainult asja igakülgselt valgustamist. Samas seletuskirjas märgitakse, et kui asju ei arutata Vabariigi Valitsuse koosolekul, siis valitseksid tõelikult Riigivanem koos asjaomase ministriga⁶⁶. Kuidas see välditud on kui Vabariigi Valitsuse otsus ei seo Riigivanemat ega asjaomast ministrit, sel-

66) ibid., lhk.72 ja 73.

lele ei anna vastust seletuskiri. Tõelikuks valitsemisvõimu teostajaks oli Riigivanem koos asjaomase ministriga.

Kaasallkirja annud peaminister või minister vastutas allakirjutatud otsuse eest Riigikogu ees⁶⁷. Kui otsus ei vastanud Riigikogu enamuse tahtele, siis oli viimasel võimalus avaldada kaasallkirja andnud Peaministrile või minist-rile umbusaldust. Kaasallkirja andja peab püüdma tabada Riigikogu seisukohti.

Peaminister olles Vabariigi Valitsuse juht võis tutvuneda kõigi valitsusasutiste tegevusega ja pärida üksikuult ministreilt aru nende tegevuse kohta. Tegi ettekan-deid ja andis aru Riigivanemale Vabariigi Valitsuse tegevu-sest ja esitas Riigikogu ees Riigivanemat⁶⁸.

Sellest loetelust nähtub, et Peaminister oli Vabarii-gi Valitsuse poliitiline juht, kes esindas Vabariigi Valit-sust, Riigivanema ja Riigivanemat Riigikogu ees.

Peaministri ülesannete hulka kuulus ka Riigivanema asendamine, kui Riigivanema amet oli vaba või Riigivanem ei saanud täita oma ülesandeid haiguse või muude takistus-te tõttu (PsMS § 59).

Neil juhtumel, kui Peaminister oli ühtlasi mõne mi-nisteeriumi juht, tuli viimasel Riigivanema asetäitmise ajaks loobuda vastava ministri ülesannete täitmisest ja panna selle ministeeriumi juhtimine asetäitmise ajaks mõne teise ministri peale⁶⁹. Riigivanema ametikoht ei ole ühen-datav ministri ametikohaga.

67) Vt. nota 2., § 61.

68) Vt. nota 30., § 23.

69) ib., § 24.

Põhiseadusega otseselt ei ole ~~ole~~ Vabariigi Valitsusele määrusandlusõigust antud. Määrusandlusõigust võib viimasele omistada ainult vastavate eriseadustega. Viimasel juhul omas Vabariigi Valitsus õiguse anda määrusi intra legem.

PsMS-iga koondus kogu valitsemisvõim Riigivanema kätte, Vabariigi Valitsus subordineeriti Riigivanemale. Vabariigi Valitsus jäi põhiseadusliku organina eksisteerima, kuid tema funktsioonidest olenes suurem osa harilikust seadusandlusest. Vabariigi Valitsus ei oleks saanud kaotada teisiti, kui Põhiseaduse muutmise teel, kuid suuremaks Põhiseaduse järgseks funktsiooniks oli Riigivanema aktide täitmine.

3. Vabariigi Valitsuse funktsioonid kehtivas Põhiseaduses.

Kehtiv Põhiseadus võttis omaks end. PsMS-ega maksma pandud põhimõtte, et kõrgemaks valitsemisvõimu teostavaks riigiorganiks on üheisikuline riigipea, Eesti Vabariigi President. Sellest tingituna on Vabariigi Valitsus subordineeritud Vabariigi Presidendile, sest Vabariigi Valitsuse aktid on jõult madalamad Vabariigi Presidendi aktidest. Kehtivas Põhiseaduses on normitud Vabariigi Valitsuse ülesanded, mida ei saa suvaliselt ükski teine riigiorgan kitsendada ega kaotada. Põhiseadusega Vabariigi Valitsusele omistatud võimkonda võib muuta ainult Põhiseaduse muutmise teel.

Põhiseaduse järgi Vabariigi Valitsus teostab valitsemisvõimu.

Vabariigi Valitsus:

- 1) teostab riigi poliitikat kõigil aladel;
- 2) hoolitseb seaduste täitmise eest;
- 3) teeb esitisi Vabariigi Presidendile tema võimkonda kuuluvate küsimuste kohta, välja arvatud küsimused, mis Vabariigi President otsustab erioigusel;
- 4) teeb vajalike korraldusi Vabariigi Presidendi otsuste täitmiseks;
- 5) otsustab küsimusi, mis seadusega tema otsustada antud⁷⁰⁾.

Sellest järeldub, et Vabariigi Valitsuse võimkonda kuulub riigi poliitiline juhtimine.

End.Põhiseaduse järgi täitis Vabariigi Valitsus Riigivanema otsuseid ja sai seisukohta võtta alles tehtud otsuste kohta, kui need esitati täitmiseks. Kuid kehtiva Põhiseaduse järgi teeb otsuste esitised Vabariigi Valitsus, välja arvatud otsused, mis Vabariigi President teeb erioigusel. Samuti kuulub Vabariigi Valitsuse võimkonda Vabariigi Presidendi otsuste täitmine. Selle kohaselt avaneb Vabariigi Valitsusel võimalus võtta seisukohta saabuvate otsuste kavandite kohta ning kaasallkirja andjal ministril on juba allkirja andmisel võimalus jälgida, kas otsus on kooskõlas Vabariigi Valitsuse poolt vastuvõetud seisukohetadega, on õiguspärane ja poliitiliselt sobiv ja vajalik.

70) Vt.nota 3, § 48.

Vabariigi Valitsusel lasub poliitiline vastutus Vabariigi Presidendi otsuste eest ja kaasallkirja andnud minister vastutab ametialaliselt, eriti kandes vastutust, et akt või otsus oleks kooskõlas Põhiseadusega või seadusega⁷¹. Eestoodu kohaselt võib Vabariigi President otsustada küsimusi, välja arvatud erioigusel otsustamisele kuuluvad küsimused, ainult Vabariigi Valitsuse esitisel. Eriõigusel otsustavate küsimuste otsustamiseks ei vaja Vabariigi President Vabariigi Valitsuse esitist.

Eeskirjeldatud teotsemisviis võimaldab kooskõlastada Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse tegevust ning väldib vajaduse tehtud otsuste muutmiseks nende täitmisel, nagu see oli endise Põhiseaduse juures.

Vabariigi Valitsus teeb korraldusi Vabariigi Presidendi otsuste täitmiseks. Selle kohaselt ei kuulu enam Vabariigi Valitsuse võimkonda otsustamine, kas jõustunud Vabariigi Presidendi otsus on Põhiseadus- või seaduspärane, nagu see oli endise Põhiseaduse juures Riigivanema otsuseiga. Kehtiva Põhiseaduse järgi tuleb Vabariigi Valitsusel teha ainult vajalikud korraldused Vabariigi Presidendi jõustunud otsuste täitmiseks.

Ps § 54 järgi on Vabariigi Valitsusel ja üksikuil ministreil õigus anda määrusi seaduses ettenähtud alusel ja ulatuses.

71) ib., § 42.

Tekib küsimus milliseid määrusi võib Vabariigi Valitsus ja üksik minister anda? Ps § 54 analüüsimisel nähtub, et Vabariigi Valitsus ja üksik minister võib anda määrusi intra legem, sest Ps-es on otseselt väljendatud, et määrusi võib anda seaduses ettenähtud alusel ja ulatusel. Seega peab seaduses olema ettenähtud määruste andmise alus ja ulatus. Olnuks Vabariigi Valitsusel ja üksikuil ministreil ka praeter legem ja contra legem määruste andmise õigus, siis oleks see pühanud leidma Põhiseaduses expressis verbis väljenduse. Vabariigi Valitsusel ja üksikul ministril üldist määrusandlust õigust ei ole, nagu see oli endises Põhiseaduses enne selle muutmist. Vabariigi Valitsus või üksik minister võib määrusi intra legem anda ka ainult siis, kui seaduses on selleks vastav volitusnorm. Üldine määrusandlusõigus on omistatud Vabariigi Presidendile⁷². Kollisiooni vältimiseks ei saa Vabariigi Valitsusele omistada üldist määrusandlusõigust.

Vabariigi Valitsuse võimkonda kuulub seaduseelnõude esitamine Riigikogule Vabariigi Presidendi teadmisel.

Seaduseelnõud on kahesugused: ühed mida võivad esitada Vabariigi Valitsus ja riigivolikogu liikmed, teised mida võib esitada ainult Vabariigi Valitsus. Teise liiki kuuluvad seaduseelnõud, mis puutuvad riigi relvastatud jõude ja ko-

72) ib., § 39 p.4.

danike kohuseid riigikaitse alal⁷³.

Vabariigi Presidendil seaduseelnõude esitamisõigust ei ole, nagu oli Riigivanemal endises Põhiseaduses pärast muutmist, kuid enne muutmist kuulus seaduseelnõude esitamise õigus Vabariigi Valitsusele.

Kehtiv Põhiseadus on seaduseelnõude esitamisõiguse omistamisega Vabariigi Valitsusele vähendanud Vabariigi Presidendi õigusi võrreldes end, Riigivanema õigustega.

Ps § 103 alusel esitab Vabariigi Valitsus Vabariigi Presidendi teadmisel eelarve Riigikogule vastuvõtmiseks. Riigikogu võib eelarve-ettepanekus ettenähtud kulusid suurendada ja eelarvesse võtta uusi kulusid ainult Vabariigi Valitsuse nõusolekul. Ps § 103 võimaldab Vabariigi Valitsusele kindlat riigimajapidamise juhtimist, kuna Vabariigi Valitsus võib vältida juhuslike kulude eelarvesse võtmist või võetud kulude suurendamist. Eelarvesse võetud kulude vähendamiseks ei ole takistusi välja arvatud, kulude kandmine on kohuslik seaduste põhjal.

End.Ps järgi enne muutmist kuulus eelarve-ettepaneku esitamisõigus Vabariigi Valitsusele⁷⁴, pärast muutmist Riigivanemale⁷⁵. Mõlemil juhul puudus Ps-es norm. mis oleks piiranud Riigikogu õigust eelarve-ettepanekusse võetud kulude suurendamiseks või uute kulude eelarvesse võtmises.

73) ib., § 92.

74) Vt.nota 1., § 60 p.11.

75) Vt.nota 2., § 60p3.

Vabariigi Valitsuse võimkonda kuulub Riigikogule ettepanekute tegemine laenude tegemiseks. Ettepaneku tegemine peab toimuma Vabariigi Presidendi teadmisel⁷⁶.

Vabariigi Valitsuse otsused, mis tehakse Põhiseaduse järgi Vabariigi Presidendi teadmisel, võetakse täitmisele ainult siis, kui Vabariigi Valitsusele on teatatud nende teatavaks võtmist Vabariigi Presidendi poolt⁷⁷.

VKS § 9 kitsendab Vabariigi Valitsuse tegevust. Vabariigi Valitsus võib Riigikogule esitada eelarve Vabariigi Presidendi teadmisel⁷⁸. VKS § 9 järgi ei saa aga Vabariigi Valitsus eelarvet esitada Riigikogule enne, kui Vabariigi President on teatanud, et tema on eelarve-ettepaneku teadmiseks võtnud. Kuid VKS ei anna vastust, kuidas toimida siis, kui Vabariigi Presidendilt ei saabu vastavat teadet. VKS § 9 kehtima panemiseks puudub Põhiseadusest tingitud vajadus.

Peaministri ülesandeks on Vabariigi Presidendi asendamine, kui Vabariigi Presidendi ametikoht on vaba või Vabariigi President on seaduses ettenähtud juhtumel takistatud oma ametikohuste täitmises⁷⁹. Neil juhtumel, kui Peaminister asendab Vabariigi Presidendi, paneb ta Peaministri ülesanded Peaministri asetäitjale⁸⁰. Seega ei ole Peaministri

76) Vt.nota 3., § 106.

77) Vt.nota 44., § 9.

78) Vt.nota 3., § 103.

79) ib., § 46.

80) Vt.nota 44., § 14.

funktsioonid ühendatavad Vabariigi Presidendi funktsioonidega.

Peaminister esindab Vabariigi Valitsust, juhib ja ühtlustab Vabariigi Valitsuse tegevust, juhatab Vabariigi Valitsuse istungeid, võib pärida aru üksikuilt ministreilt nende tegevuse kohta ja anda neile juhtnööre nende tegevuses (Ps § 52).

Peaministri ülesandeks on koordineerida Vabariigi Valitsuse tegevust. Peaminister ei ole mitte primus inter pares vaid primus omnium, kelle tahteta ei sünni ükski Vabariigi Valitsuse otsus. Peaminister võib anda üksikule ministreile juhtnööre, millede kohaselt viimased peavad toimima. Ei toimi minister Peaministri juhtnööride kohaselt, siis võib Peaminister esitada ministri Vabariigi Presidendile ametist vabastamiseks. Minister on Vabariigi Valitsuse, kui kolleegiumi liige. Ministri ülesanne on tema juhtimisele kuuluva ministeeriumi juhtimine⁸¹.

Vabariigi Presidendi otsustele ja aktidele annavad kaasallkirja peaminister ja asjaomane minister. Nende otsuste ja aktide eest vastutab Vabariigi Valitsus poliitiliselt ja kaasallkirja andnud ministrid ka ametialaliselt, eriti kandes vastutust selle eest, et otsus või akt

81) Vt. nota 3., § 53.

oleks kooskõlas Põhiseadusega ja seadustega. Kaasallkirja ei vaja otsused ja aktid, mis Vabariigi President teeb Põhiseaduse järgi eriõigusel⁸².

Otsuste eest ei vastuta mitte otsuse teinud Vabariigi President vaid kaasallkirja andjad. Kaasallkirja andjate vastutus on kahesugune poliitiline ja ametialaline. Poliitiliselt vastutab otsuste eest Vabariigi Valitsus, kui kolleegium, mille tõttu kannavad Vabariigi Presidendi otsused ja aktid Vabariigi Valitsuse juhi Peaministri allkirja.

Minister aga vastutab akti ja otsuse eest ka ametialaliselt eriti aga, et akt ja otsus oleks õiguspärane. Ametialalise vastutuse all tuleb mõista igasugust vastutust nii kriminaalset kui tsiviilset.

Minister valvab ministeeriumi korrapärase tegevuse eest, valvab, et ministeeriumi alasse puutuvad seadused leiaksid täitmist, täidab Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja Peaministri otsuseid, nimetab ametisse ja vabastab ametist selle koosseisu kuuluvaid riigiteenijaid, kelle nimetamine ei kuulu Vabariigi Presidendi võimkonda või ei ole pandud mõne alluva ametniku peale; koostab iga-

82) Vt. nota 3., § 42.

aastase ministeeriumi tulude ja kulude eelarve; esitab ministeeriumi igaaastase tegevusaruande (VKS § 26).

§ 5. Vabariigi Valitsuse tegevuse kontroll.

1. Vabariigi Valitsuse tegevuse kontroll endises Põhiseaduses.

Endise Põhiseaduse järgi kuulus Riigikogule riigiasutiste ja ettevõtete tegevuse ja riigi eelarve täitmise kontrolli teostamine. Kontrolli teostamiseks tuli ellu kutsuda vastavad asutised⁸³. See § jäeti 1933.aastal Põhiseaduse muutmisel muutmata ning kehtis kuni 1.jaanuarini 1938, mil jõustus uus Põhiseadus.

Sellela oli Vabariigi Valitsuse majanduslik tegevus allutatud täielikult Riigikogu kontrollile. Kuid Riigikogu ei saanud ise seda kontrolli teostada vaid selleks tuli ellu kutsuda eriorgan. Vastava organi loomine toimus hariliku seadusandluse korras. Kontrolli teostamiseks asutati Riigikontroll, mille eesotsas seisis Riigikontrolör, kes valiti Riigikogu poolt. Tavaliselt oli selleks üks Riigikogu liikmeist. Samuti valiti Riigikontrolli nõukogu liikmed Riigikogu poolt, kuid viimased olid riigiametnikud ja valiti väljaspoolt Riigikogu.

83) Vt.nota 1., § 55.

Aegade jooksul kujunes välja Riigikontrolli organisatsioon, mis on üle võetud ka kehtivasse Põhiseadusse, kuna Riigikontrolli organisatsioon vastas elunõudeile ja oli küllalt hästi funktsioneerinud oma ülesannete täitmisel. Poliitilist kontrolli teostas Riigikogu arupärimiste ja küsimuste esitamisega.

2. Vabariigi Valitsuse tegevuse kontroll kehtivas Põhiseaduses.

Riigiasutiste ja riigiettevõtete majandusliku tegevuse kui ka riigi eelarve täitmise kontrolli teostab Riigikontroll⁸⁴. Riigikontrolli juhib Riigikontrolör, kelle nimetab ametisse Vabariigi President erioigusel Riigikogu üldkogu poolt nimetatud kandidaatide hulgast⁸⁵.

Riigikontrollis ei toonud uus Põhiseadus erilisi põhjapanevaid muudatusi. Eelmise kui ka kehtiva Põhiseaduse järgi kuulub Vabariigi Valitsuse majandusliku tegevuse kontroll erilisele organile, Riigikontrollile. Kehtivas Põhiseaduses on kontroll-organ. -Riigikontroll loodud Põhiseadusega. Endises Põhiseaduses ei olnud riigikontrolli, kui põhiseadusliku riigiorganit ette nähtud, kontroll oli omistatud Riigikogule, kes seda pidi teostama selleks eriti loodud asutise kaudu. Seega kuulus end. Põhiseaduse järgi Vabariigi Valitsuse poliitilise tegevuse kontrolli kõrval ka majandusliku tegevuse kontroll Riigikogule.

84) Vt. nota 3., § 108.

85) Vb., § 109.

Kehtiva Põhiseaduse järgi vabastab Riigikontrolööri ametist Vabariigi President eriõigusel või Riigikogu üldkoosoleku ettepanekul, mis tehtud Riigikogu seadusliku koosseisu enamusega⁸⁶. Endise Põhiseaduse järgi valis Riigikogu Riigikontrolööri, kuid kehtiva Põhiseaduse järgi on Riigikogul ainult kandidaadi esitamise õigus. Riigikontrolör, kui riigiorgan luuakse Vabariigi Presidendi ja Riigikogu koostegevusel, kusjuures vabastamisõigus jääb Vabariigi Presidendile, sest Vabariigi President võib Riigikontrolööri alati vabastada, kuid Riigikogu võib teha ainult ettepaneku Riigikontrolööri ametist vabastamiseks.

Riigikontrolöriil on õigus osa võtta Vabariigi Valitsuse koosolekuist sõnaõigusega. Riigikontroll on Vabariigi Valitsusega koordinatsiooni vahekorras. Riigikontrolör ei ole kohustatud oma tegevusest Vabariigi Valitsusele aru andma.

Poliitilist kontrolli Vabariigi Valitsuse tegevusest teostab Riigikogu küsimuste ja arupärimiste esitamisega. Igal Riigivolikogu liikmel on õigus pöörduda Riigivolikogu koosolekul kirjalikult esitatud küsimustega Vabariigi Valitsuse või üksiku ministri poole. Ühel neljandikul Riigivolikogu seaduslikust koosseisust on õigus pöörduda Riigivolikogu koosolekul kirjaliku arupärimisega Vabariigi Valitsuse poole. Arupärimisele tuleb vastata seletusega⁸⁷.

86) ib.

87) Vt. nota 3., § 82.

Arupärimiste ja küsimuste esitamine võimaldab kontrollida Vabariigi Valitsuse poliitilist tegevust ja tuua küsimustesse, mis vajavad selgitamist, selgust. Ei ole Riigivolikogu rahul Vabariigi Valitsuse või selle üksiku liikme tegevusega, siis võib avaldada umbusaldust.

Umbusalduse avaldamine võimaldab Parlamendile mõjutada Vabariigi Valitsuse ja tema üksikute liikmete tegevust.

§ 6. Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulik vastutus.

1. Vabariigi Valitsuse liikmete kohtuliku vastutuse üldiseid põhimõtteid.

Kaasaegseis riikides on leidnud rakendamist põhimõtte, et riigiorganeina funktsioneerivad isikud on isiklikult vastutavad oma tegevuse eest. Vastusest on vabad ainult need riigiorganeina funktsioneerivad isikud, kes on vabastatud seaduse poolt expressis verbis. Kaasaegses riiklikus organisatsioonis on selliseiks vastutusvabadeks riigiorganeiks monarhid. Vabariikide riigipead on tavaliselt vastutavad. Samuti on vastutusvabad rahvaesindused, kui kolleegiumid. Kuid üksikud rahvaesinduse liikmed on vastutavad, kuigi piiratud ulatuses.

Ametiisikud vastutavad oma tegevuse eest tsiviil-kriminaal- ja distsiplinaarkorras.

Eriline kord on välja kujunenud paljudes riikides kõrgemate ametiisikute vastutusele võtmiseks. Viimaste jaoks on moodustatud erilised kohtud ja kaebajana esineb parlament.

Kõige esimesena kujunes selline kõrgemate ametiisikute vastutusele võtmise kord Inghismaal, mille eeskujul teised riigid samasuguseid vorme kasutama hakkasid. Inghismaal esines kohtuna Ülemkoda.

Üldiseks põhimõtteks on aga, et kriminaalse karistuse peavad määrama vastava kvalifikatsiooniga kohtunikud. Kuid kõrgemate riigiorganeina funktsioneerivate isikute karistamine ei ole omandanud praktilist tähtsust. Viimasel on rohkem põhimõtteline tähtsus⁸⁸. Viimase põhimõtte rakendamisel on kõik isikud allutatud kohtule.

Eesti põhiseaduste järgi on kõik kõrgemate riigiorganeina funktsioneerivad isikud kohtulikult vastutavad, kuigi vastutus on piiratud ja vastutusele võtmine toimub erilises menetluse korras.

2. Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulik vastutus endises Põhiseaduses.

End.Põhiseaduse § 67 sättis: Riigivanemate ja ministrite kohtulikule vastutusele võtmine ametialaste süütegude eest võib sündida üksnes Riigikogu sellekohase otsuse põhjal. Asjaarutamine allub Riigikohtule.

88) Vt.nota 4., lhk.772 ja 773.

Vastav § on üldsõnaline. Sellekohaselt oli ainult ametialaste süütegude eest vastutusele võtmiseks vajalik Riigikogu vastav otsus. Sellest järeldub, et tsiviilhagide puhul ei olnud vaja Riigikogu vastavat otsust. Igaüks, kes tundis endal vastava õiguse olevat võis esitada Riigivanema ja iga ministri vastu hagi ilma, et selleks tulnuks enne taotleda Riigikogu või mõne teise kõrgema riigiorgani luba.

Kuna Ps otseselt sättis, et ametialaste süütegude puhul oli vajalik Riigikogu otsus, siis ei olnud teiste mitteametialaste n.n.üldsüütegude puhul vastutusele võtmiseks vajalik Riigikogu otsus. Viimaste puhul võisid kohtuvõimud alata jälitamist harilikus korras nõutamata Riigikogu otsust.

Ametialaste süütegude puhul oli vajalik vastutusele võtmiseks Riigikogu otsus, mille tõttu nende süütegude puhul ei saanud kohtuvõimud alata jälitamist Riigikogu vastava otsuseta.

Põhiseadus ei ole täpselt määritletud, millist kriminaalprotsessi menetlusfaasi mõeldi vastutusvõtmise all. Teatavasti koosneb kriminaalprotsessi menetlus mitmest erinevast faasist, nagu: süüdistuse algatamine, juurdluse toimetamine, vastutusele võtmine ja kohtualla andmine. Võib

Ex lib. only. Tarl.

esile kerkida küsimus, kas oma Riigikogu kohtualla andmise või süüdistuse algatamise õiguse. Omanuks Riigikogu kohtualla andmise õiguse, siis ei olnuks kohtuvõimudel juurdluse toimetamise õigust ja kohus olnuks seotud Riigikogult esitatud andmeiga. Kuid Ps § 68 kohaselt teostasid kohtumõistmist sõltumatud kohtud. Viimase kohaselt ei saanud Riigikogu mõjutada kohut. Arvestades sellega oma Riigikogu süüdistuse algatamise õiguse. Sellekohaselt algatas Riigikogu Riigivanema või üksiku ministri süüdistuse ning kohtuvõimud teostasid juurdluse ja vastavalt juurdluse tulemustele lahendatakse süüdistus, kas lõpetatakse või antakse süüalune kohtu alla, millele järgneb kohtuotsus.

Kriminaalkohtupidamise seaduse § 30⁸⁹ alusel alluvad Riigivanema ja Vabariigi Valitsuse liikmete ametialaste süütegude arutamine Riigikohtu Üldkogu võimkonda. Süüdistab Riigikohtu Prokurör.

Endise Põhiseaduse kehtivusel on ainult üks juhtum, kus minister võeti vastutusele ametialase süüteo eest. Selgi juhtumilgi Riigikohtu Üldkogu mõistis ministri õigeks.

89) RT 1934,89,720 enne 1.veebruari 1934 kehtis sama kord, mida sättis Riigikohtu seaduse § 18 - RT 1919,82/83,164.

1933.a.Põhiseaduse muutmisega muudeti ka Ps-e § 67, mis sai uue redakstiooni: Riigivanemat, peaministrit ja ministreid võib võtta kohtulikule vastutusele üksnes Riigikogu sellekohase otsuse põhjal. Asja arutamine allub Riigikohtule. Vastutusele võtmise ja asja arutamise kord määratakse seadusega.

Peale muutmistki jääb kehtima põhimõte, et hagide puhul ei ole vaja mingisugust Riigikogu otsust. Riigikogu otsus on vajalik kriminaal süütegude puhul. Endisest erineb muudetud § kõige pealt sellega, et kõigi kriminaal süütegudes vastutusele võtmiseks on vajalik Riigikogu otsus. Uues redaktsioonis ei tehta vahet ametialaste ja teiste süütegude vahel. Vastutusele võtmiseks on endiselt vajalik Riigikogu otsus. Esitatud privileeg oli protsessuaalne, kuna viimane ei kõrvaldanud karistust.

Riigikogu võis keelduda Riigivanema, Peaministri ja ministrite vastutusele võtmisest mitte ainult ametiaja kestel sooritatud süütegudes vaid ka neis süütegudes, mis olid sooritatud enne ametisse astumist, sest Põhiseaduse mõtte kohaselt on ametiaja kestel vastutusele võtmiseks vajalik Riigikogu otsus vaatamata sellele, kas süütegu sooritati ametiaja kestel või enne.

Osa teoreetikuid on arvamusel, et Riigikogu otsus katkestab aegumise ja vastutusele võtmine võib toimuda pärast ametist vabastamist harilikus korras põhjendusil, et see õigus on omistatud ametikohale mitte isikule. Samas korras võivad ka ametialaste süütegude eest pärast ametist lahkumist vastutusele võtta. Teiselt poolt kalduakse arvama, et vastutusele võtmine harilikus korras võib toimuda pärast ametist lahkumist ainult üldsüütegude puhul, mitte ametialalistes süütegudes.

Teenistuslaste süütegude puhul tulnuks rakendada üldist korda, mille järgi, kui Riigivanem, Peaminister või minister on ametist lahkunud, siis vastutasid nad ikkagi ametiaja kestel kordasaadetud süütegude eest. Vastutusele võtmine võinuks toimuda ikkagi ainult Riigikogu otsuse põhjal ja asja arutamine allus Riigikohtu Üldkogule. Teenistuslastel süüteod tuleks lugeda kustunuks, kui Riigikogu keeldus vastutusele võtmisest. Põhiseadus ei sättinud lähemalt missuguses korras Riigikogu teeb kohtulikule vastutusele võtmise otsuse, sellest järeldub, et otsuse vastuvõtmine võis toimuda lihthäälteenamusega.

Vastavat eriseadust, millega määratakse vastutusele võtmise ja asja arutamise erikord ei ilmunud kuni Põhiseaduse kehtejõu kaotamiseni.

Ps § 67 ei rakendatud tegelikus elus kordagi, sest muudetud Põhiseaduse alusel ei valitud ühtegi Riigikogu.

3. Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulik vastutus kehtivas Põhiseaduses.

Peaministri ja ministrite kohtulikule vastutusele võtmine võib toimuda ainult Riigikogu üldkoosoleku otsusel, mis tehtud Riigikogu seadusliku koosseisu kolmeviieskümnendikulise häälteenamusega. Vastutusele võtmist võib algatada Vabariigi President eriõigusel kui ka Riigivolikogu või Riiginõukogu seadusliku koosseisu enamus. Asja arutamine allub Riigikohtule. Vastutusele võtmise ja asjaarutamise lähema korra määrab seadus.

Vastutusele võtmisega lahkub Peaminister või minis-

ter ametist⁹⁰.

Kehtiva Ps § 58 on selgem oma väljenduselt, kui endise Põhiseaduse vastavad §-id. Kõige pealt on eristatud vastutusele võtmine kaheks erimomendiks: 1) vastutusele võtmise algatamine ja 2) vastutusele võtmine. Ps-ega on normitud, kes võivad üldse algatada vastutusele võtmist ja missuguse häälteenamusega peavad vastavad parlamendi organid otsused vastu võtma. Vastutusele võtmist võivad algatada Variigi President eriõigusel, Riigivolikogu ja Riiginõukogu.

Vabariigi Presidendi ettepanek Riigikogule peaministri või ministri vastutusele võtmiseks ei vaja peaministri ega asjaomase ministri kaasallkirja, sest otsus tehakse eriõigusel, millised otsused ei vaja kaasallkirja.

Riigivolikogu ja Riiginõukogu võivad vastutusele võtmist algatada eraldi, ühine algatus ei ole võimalik, kusjuures vastutusele võtmise algatust taotleb ettepanek

90) Vt. nota 3., § 58.

peab saama Riigivolikogu või Riiginõukogu seadusliku koosseisu häälteenamuse. Vastavalt peab Riigivolikogus toetama kohtulikule vastutusele võtmise ettepanekut 41 Riigivolikogu- ja Riiginõukogus 21 Riiginõukogu liiget.

On vastutusele võtmine algatatud, siis järgneb Riigikogu üldkoosolek, kus tuleb arutamisele vastutusele võtmise ettepanek. Vastutusele võtmiseks on vajalik kolmviieendikuline häälteenamus Riigikogu koosseisust (kvalifitseeritud häälteenamus), seega peavad toetama vastutusele võtmise ettepanekud 72 Riigikogu liiget. End. Ps-e järgi võis vastutusele võtmine toimuda lihthäälteenamusega (koosolevate Riigikogu liikmete enamus), mis tõttu endises korras oli vastutusele võtmine tunduvalt kergem, kui kehtivas.

Uudsenä on Põhiseadusesse võetud säte, et kohtulikule vastutusele võtmisega lahkub Peaminister või minister ametist. Endise Põhiseaduse järgi võis Peaminister või minister jääda peale vastutusele võtmist ametisse.

Peaministri või ministri vastutusele võtmine peab toimuma eeskirjeldatud menetluses vaatamata sellele, kas süütegu on ametialane või üldsüütegu, kas on sooritatud ametiaja kestel või enne.

Ametialastes süütegudes vastutusele võtmiseks on kehtivad samad põhimõtted, mis eelmise Põhiseaduse ajal. Viimaseid on kirjeldatud eelmise jaotise all.

Küsimused kas võib vastutusele võtta üldsüüteos, mis sooritatud enne ametisse astumist, kuid vastutusele võtmist ei algatatud, pärast ametist lahkumist, peaksid leidma lahenduse vastavas eriseaduses.

Tekib küsimus kas võib vastutusele võtmist algatada teine organ, kui üks on keeldunud vastutusele võtmise algatamisest. Põhiseaduse järgi selleks takistusi ei ole, sest vastutusele võtmise algatamise õigus on iga organi õigus. Ühe organi teotsemine või mitteteotsemine ei või olla takistuseks teiste organite teotsemiseks.

Asja arutamine allub Riigikohtu Üldkogule.

Hagide esitamine ei kuulu eeskirjeldatud põhiseaduslike kitsenduste alla.

Vabariigi Valitsusele liikmeile kohtu poolt määratud karistusi võib Vabariigi President kergendada või tagajärgedest vabastada ainult Riigikogu üldkoosoleku otsusel⁹¹.

Põhiseadus mainib Vabariigi Valitsuse liikmeid, kuna peaministrit eriti ei maini. Tekib küsimus kas eesmärgitud seadussäte on rakendav ka Peaministri kohta, kuna Peaminister kujundab endast iseseisvat eriorganit. Sellele küsimusele annab vastuse Ps §-49, mis sätib: Vabariigi Valitsus koosneb peaministrist ja ministreist. Seega Vabariigi Valitsuse liikme mõiste hõlmab endasse nii peaministri kui ka ministri.

Kuna Põhiseaduses ei ole vastava ettepaneku vastuvõtmiseks vajaliku häälte arvu kohta ette nähtud mingisugust kvalifikatsiooni, siis võib ettepanekut vastu võtta lihthäälteenamusega.

91) Vt. nota 3., § 120.

Kriminaalkohtupidamise seadus annab Peaministrile ja ministreile privileege. Peaminister ja minister, kui tunnistaja ei ole kohustatud ilmuma jaoskonnakohtuniku ega kohtuuriija juurde. Peaminister ja ministrid võivad paluda kolme päeva jooksul kutse saamisest arvates, et neid kuulatakse üle nende ameti- või elukohas⁹².

92) Kriminaalkohtupidamise seadustiku § 2229, 767, RT 1934, 89, 720.