

Ma prof. J. Vahelits
hii Riigis
16. VII. 1939. Määr

Stud.iur. H a n s O D E R.

E. V.

TARTU ÜLIKOOLI
SIGUSTEADUSKOND

16. mail 1939

N^o 489
TARTU

Posta maks

A. A.
754

R I I G I E E L A R V E T L U S M E N E T L U S

K E H T I V A S Ö I G U S E S.

*Spordi- ja sotsiaalmuuseumi
võitlus ametis ja õiguskaitse
22. VII. 1939.*

14. VII. 1939.

Tartu, 1939.

Looteks on 20. VII. 1939 õiguskaitse

S i s u k o r d.

S I S S E J U H A T U S.

- § 1 Eelarve mõiste ja liigid.
- § 2 Eelarve ajalooline kujunemine.
- § 3 Riigieelarve juriidiline loomus.
- § 4 Riigieelarve normatiivsed alused.
 - A) konstitutsioonilised normid.
 - B) erinormid (seadused).

I O S A.

RIIGIEELARVE - ETTEPANEKU KUJUNDAMINE.

- § 5. Riigieelarve algatamine.
- § 6 Riigieelarve kujundamine:
 - A) riigi-keskasutistes.
 - B) majandusministeeriumis.
 - C) Vabariigi Valitsuses.

II O S A.

RIIGIEELARVE VASTUVÕTMINE.

- § 7 Riigieelarve arutus Riigikogus:
 - A) Riigivolikogus.
 - B) Riiginõukogus.
- § 8 Riigieelarve vastuvõtmine:
 - A) Riigivolikogus.
 - B) Riiginõukogus.

S I S E L U H A T U S

S I S E L U H A T U S

§ 1. Belarve mõiste ja liigid.
 § 2. Belarve ajalooline kujunemine.
 § 3. Riigielarve juriidiline loomus.
 Teose autor on J. Vaabel, professor ja riigielarve aluseid
 "Sissejuhatus finantsõigusteadusesse" asemel
 palun lugeda: a) erinorme; b) erinorme
 "Sissejuhatus finantsõigusteadusesse".

I O S A

R I I G I E L A R V E - E T T E P A N E K U K U L D A M I N E .
Autor.

- § 5. Riigielarve algatus.
- § 6. Riigielarve kujundamine:
 - A) riigi-kesksustates.
 - B) majandusministeeriumis.
 - C) Vabariigi Valitsuses.

I I O S A

R I I G I E L A R V E V A S T U V Ö T M I N E .

- § 7. Riigielarve arutlus Riigikogus:
 - A) Riigivolikogus.
 - B) Riiginõukogus.
- § 8. Riigielarve vastuvõtmine:
 - A) Riigivolikogus.
 - B) Riiginõukogus.

S I S S E J U H A T U S.

§ 1. Eelarve mõiste ja liigid.

Kõikides moodsaates riikides on üldtuntud põhilauseks, et ilma eelarveta ei saa olla tervet finantsmajandit. Finantsmajandi ülesandeks on võimaldada riigile tema avalikõiguslike ülesannete ja funktsioonide teostamist. Suurem hulk riigi avalikõiguslike ülesannete ja funktsioonide teostamine nõuab aga riigilt teatavaid kulusid ja kulude katteks tulusid. Riik peab kulutuste sooritamisel ja tülude hankimisel olema ettenägelik. Ta peab arvestama kulutuste sooritamisel otstarbekust ja tülude hankimisel rahvamajanduse üldist olukorda. Selleks peab riik korrapäraste ajavahemikkude järele kindlaks määrama väljaminekud ja sissetulekud, teiste sõnadega, ta peab kujundama eelarvetluse, mille järgi kulutuste sooritamine ja tülude hankimine peab sündima. Eelarvetluse tulemused võetakse kokku erilistesse aktidesse, missugused kannavad eelarve nimetust. Oluliseks nõudeks eelarve juures on see, et tülude ja kulude kalkulatsioon oleks ette tehtud.

Üldiselt tähendab eelarve niisiis dokumenti,

1 Vt. Rahvuskoogu poolt 1937. a. vastuvõetud E.V. Põhiseadus, RT 1937, 71, 590.

2 Vt. Riigieelarve seadus, RT 1938, 24, 200.

milles on arvestatud ette mingiks järgnevaks ajavahemikuks riigi või mõne muu korporatiivse ühiku kulud ja tulud.

Eelarve mõiste määramisel on lähtutud väga mitmesuguseist põhimõttest. Nii majandusteadlased näevad eelarves majandusplaani, mis sisaldab majanduslikke kalkulatsioone. Poliitikud näevad seevastu eelarves teatavat vahendit, mille abil katsutakse mõjustada üht või teist võimuorganit. Rahvaesindused näiteks on kasutanud ja kasutavad ka praeguselgi ajal eelarvet selleks, et mõjustada riigipead ja valitsusvõimu enda poolt omaks võetud suunas teotsema.

Eelarve mõiste määramisel, väljudes juriidilisest vaatekohast, peame eelkõige vaatlema kehtivat õigust.

Kehtiv Põhiseadus, lühendatult PS, ei anna vastust küsimusele, mis on eelarve¹. Vastuse leidmiseks peame väljuma Riigieelarve seadusest².

Riigieelarve seaduse, lühendatult RES, § 1. ütleb: "Riigieelarve sisaldab kõik riigi ühe aasta tulud ja kulud." Sama paragraafi lõpplõige: "Tulud ja kulud riigieelarves viiakse lõppkokkuvõttes tasakaalu."

Eelpool nägime, et eelarve on dokument, milles tulud-kulud on arvestatud ette, seega RES-i § 1. sõnastusest tuleb aru saada nii, et riigieelarve sisaldab tulevikuks ettenähtavaid tulusid ja kulusid. Tulud ja kulud on eelarves ettenähtud üheks aastaks, sellega § 1. mää-

1 Vt. Rahvuskogu poolt 1937.a.vastuvõetud E.V. Põhiseadus, RT 1937, 71, 590.

2 Vt. Riigieelarve seadus, RT 1938, 24, 200.

rab eelarveperioodi. Eelarveperioodi määramisel ei pruugi arvestada kalendriaasta perioodi, ta võib alata mitmesugustest tähtaegadest. Praegu kehtiva korra järgi on selleks tähtajaks 1.aprill. Eelarveperiood algab 1.aprillil ja lõpeb järgmise aasta 31.märtsil.

§ 1. lõpplõikest selgub, et eelarve koosneb kahest osast, mille ühes osas on kulud ja teises osas tulud. Need kaks osa peavad olema tasakaalustatud.

Säärane tasakaalu nõue eelarves ei tähenda tulude-kulude pariteedi nõuet, vaid seda, et kulude kalkulatsioon ei ületaks suuruselt tulude kalkulatsiooni³.

Edasi peame vaatlema ka teisi RES-i paragraafe, enne kui asume eelarve defineerimisele.

RES määrab kindla menetluskorra, kuidas eelarve kujundatakse ja viitab PS-i normidele, missuguses korras ja kelle poolt eelarve vastu võetakse. Ainult tulude-kulude kalkulatsioon ei ole veel eelarve meie kehtiva õiguse järgi, see on vaid eelarve-eelnõu, täpsemalt eelarve-ettepanek. Et eelarve-ettepanek muutuks eelarveks, selleks on vaja enne, et eelarve võetakse määratud korras vastu⁴.

Lähtudes RES-i süsteemist, võime anda eelarvele tema mõiste. Selle järgi riigieelarve on seatud korras vastuvõetud avalikõiguslik normatiivakt, milles on arves-

³ Vt. J.Vaabel, Sissejuhatus finantsõigusteadusesse, 1939, lk.28, märge 47.

⁴ Vt. id. op. cit., lk.99.

tatud ette ühe aasta peale riigi kulud, tasakaalus tuludega.

Avalikõiguslik normatiivakt on eelarve selle tõttu, et eelarveakti andja, teatav riigiorgan, on superordineeritud kõigile riigi üksikuile liikmeile. Tema ei taotle kunagi individuaalseid eesmärke, vaid lähtub alati üldsuse huvidest.

Antud definitsioonist selgub, et riigi-eelarve on selline akt, mis määrab tulusid ja kulusid. Kuid bilanss määrab samuti tulusid ja kulusid. Sellega nagu oleks eelarve sarnane bilansiga.

Bilanss-põhimõte seisab selles, et kulude ehk passiva osas esinevate summade kokkuvõtte peab täpselt võrduma tulude ehk aktiva osas esinevate summade kokkuvõttega. Väliselt on eelarve ja bilansi sarnasus suur, kuid ligemalt vaadeldes pole eelarvel bilansiga midagi ühist. Eelarves sisalduvad kulud ja tulud on määratud tulevikuks, kuna bilansi aktiva ja passiva näitavad teatud majandi statistilist seisust olevikus või minevikus. Päälegi bilanss ei sisalda üldse mingit normi, ta ei õigusta kedagi ega ka kohusta kedagi.

Ka on eelarve väliselt sarnane arvega, kuid sisult ei ole nende vahel üldse mingeid ühiseid tunnuseid.

Eelarve erinevus nii bilansist kui ka arvest selgub definitsiooni lõpposast, mille järgi kulud määratakse tuleviku jaoks, tasakaalus tuludega. Eriti tõstab aga eelarve erinevust definitsiooni esimene lause, määrates eelarve vastuvõtmiseks erilise menetlus-korra.

Mis puutub eelarve liikidesse, siis PS ei näi-

ta mingeid võimalusi eelarveaktide eritlemiseks, PS räägib vaid riigi tulude-kulude eelarvest, määrates sellele kindla menetluskorra.

RES jagab eelarveaktid kategooriaisse. Tema tunneb kolme liiki eelarveakte: 1) riigieelarvet, 2) riigieelarve lisaeelarveid ja 3) erieelarveid.

Mõisteliselt ei erine lisaeelarve riigieelarvest. RES-i § 45. põhjendab, milleks on lisaeelarveid üldse tarvis. Selle paragraafi sõnastuse järgi, kui enne eelarveaasta lõppu on tarvis teha kulusid, milleks riigieelarves määratud krediitidest ei jätku või pole vastavaid krediite üldse ettenähtud, on Vabariigi Valitsusel Vabariigi Presidendi teadmisel võimalik esitada Riigikogule vastavate summade nõutamiseks lisaeelarveid. Seejuures peab olema ettepanek motiveeritud, millest peab selguma, miks ei olnud riigi-eelarve-ettepanekus vastavaid krediite kuludeks ettenähtud, miks ei saa kulude suurendamist edasi lükata järgmise aasta eelarve kinnitamiseni. Ühtlasi peab Majandusminister näitama tuluallikad ja krediitide vähendused, millest lisaeelarved kavatsetakse katta. Lisaeelarveid võidakse anda piiramatul arvul, nagu see järeldeb RES-ist. Neid võib anda nii palju, kui palju hädaliste ülesannete täitmine selleks sunnib.

Erieelarve mõistet RES otseselt ei määritle. Süsteemaatiline tuletus aga laseb järeldada, et erieelarve on eelarveakt, mis kujundatakse haldusasutiste poolt RES-is määratud korras. RES-i § 25. määrab üldiselt erieelarvete kujundamise menetluse. Erieelarve(id) vaadatakse läbi majandusministeeriumi eelarvekomisjonis, kiidetakse

heaks Vabariigi Valitsuse poolt ja kinnitatakse Vabariigi Presidendi poolt. Võimkond vastavate ettepanekute koostamiseks on korraldatud nendes eriseadustes, milledega pannakse kehtima erieelarvetluskord.

PS-i mõtte kohaselt kuulub igasugune riigi tulu ja kulu eelarvestamisele ning igasugune tulu ja kulu eelarve kuulub vastuvõtmisele Riigikogus. Kui aga riigi mingi tulu ja kulu erieelarve vastuvõtmine antakse haldusasutistele, mööda minnes Riigikogust, siis ei ole see loogiliselt PS-iga kooskõlas.

Enemise algust märgitakse "Magna Charta" andmisega 1215.a. Kõplik eelarve kujunemine Inglismaal ulatub aga XIX sajandisse Public Accounts Committee seutamisega, 1861.a. Sama pikk on ka eelarve arenemine Rootsis, kus XIV sajandil võime leida selle algmeid. Ealesest Rikstagist peale, 1435.a., on arenemine sündinud pidevalt.

Keskajal valitses vaese, et riik kuulub omandina valitsejale, kes selle on saanud pärimise teel. Riiki võis valitseja ka edasi parandada. Riiklik organisatsioon seisis võrdlemisi primitiivsel järjel, selle pärast ei olnud keskajal riikidel ka suuremaid kulutisi. Neid tehti vaid nii palju, kui valitseja ja tema perekonda ülalpidamiseks tarvis läks. Alul olid need kulud võrdlemisi väikesed, järkjärgult kasvamisest tulnud aga mitmekordseks, muudates sageli sajatuks pillamisiks. Loomulikult ei võinud tareduskulude tegeamine jääda tähelepanemata kodanike poolt, kes valitseja taredusmaaniale ei leidnud mingit

§ 2. Eelarveakti ajalooline kujunemine.

Eelarveakt tänapäeva mõttes on kujunenud sajandite kestel. Parlamentliku korra süvenemisega toimus ka eelarveakti kujunemine, enamuses riikides järsemalt, lühema aja kestel, mõnes riigis aga eriti tüüpiliselt.

Tüüpilist arengut osutab Inglise eelarve kujunemine, mille juures arenemise algust märgitakse "Magna Charta" andmisega 1215.a. Iõplik eelarve kujunemine Inglismaal ulatub aga XIX sajandisse Public Accounts Committee asutamisega, 1861.a. Sama pikk on ka eelarve arenemine Rootsis, kus XIV sajandil võime leida selle algmeid. Esimesest Rikstagist peale, 1435.a., on arenemine sündinud pidevalt ⁵.

Keskajal valitses vaade, et riik kuulub omandina valitsejale, kes selle on saanud pärimise teel. Riiki võis valitseja ka edasi pärandada. Riiklik organisatsioon seisis võrdlemisi primitiivsel järjel, selle pärast ei olnud keskajal riikidel ka suuremaid kulutisi. Neid tehti vaid nii palju, kui valitseja ja tema perekonna ülalpidamiseks tarvis läks. Alul olid need kulud võrdlemisi väikesed, järkjärgult kasvasid kulud aga mitmekordseks, muutes sageli asjatuiks pillamisiks. Loomulikult ei võinud toreduskulude tegemine jääda tähelepanemata kodanike poolt, kes valitseja toredusmaaniale ei leidnud mingit

⁵ Vt. J. Vaabel, Sissejuhatus finantsõigusteadusesse, 1939, lk. 33, mäрге 56.

õigustust. Siit tulebki õieti otsida eelarve tekkimise alguspunkte.

Esiialgne kodanike pahameel valitseja pillamisile areneb veidi hiljem võitluseks valitseja ja seisuste vahel. Valitseja teostas tulude hankimist maksustamise teel, kasutades nii saadud summasid täiesti kontrollivabalt. Maksustamine, evides tollal peamist tähtsust, käis aga vastu seisuste huvidele. Seisuste poolt püstitati nõudmised, millede kohaselt valitseja ei võinud võtta kelleltki maksu muidu, kui seisuste esinduse (parlamendi) otsusel, ning sama seisuste esinduse otsusel saadud tulu tuleb kasutada otstarbeks, milleks seisused ta on määranud. Selliste pretensioonide ja vastupretensioonide tõttu arenes võitlus valitseja ja seisuste vahel, kuni lõpuks seisused võitjaiks jäid. Seisuste õigused aga ei jäänud fikseerimata ja sellepärast leiame XVII s. terve rea konstitutsioonilisi akte, milles on seisuste nõudmised ja õigused üles märgitud.

Et taotella seisuste luba maksutulude hankimiseks, valitsejs pidi ettepaneku esitama, milles oleks näidatud, kui palju ta vajab maksutulu ja missuguseks otstarbeks ta tahab (ta) seda kasutada. Ettepanekule järgnesid seisuste esinduse aktid, milledega määrati hankida lubatud maksumma ja hangitava summa kulutusotstarbed. Kulutusotstarvete määramine oli esialgu üldine, hiljem süvenes kulummade täpsem liigitamine. Samas arenes ka parlamendi kontrolliõigus summade sihikohase kasutamise kontrollimiseks.

Parlamendiaktid olid alul ühekordsed. Neid akte sisaldavast dokumendist kujuneski edaspidi eelarveakt moodsa aja mõttes. Eelarveakt sai oma kuju ja tähenduse

siis, kui parlamendiakte sisaldava dokumendiga ühinesid parlamendi poolt antud tulu- ja kuluseadused. Püsivate tulu- ja kuluseaduste kehtestamine oli tingitud sellest, et maksustamine ja teised kululiigid nõudsid normimist alatiseks parlamendi üldnormiga-seadusega. Seaduse andmisega kaotas parlament aga kontakti kord üldiselt normitud alaga, sest et seaduse konkretiseerimine määrustega kuulus ainult haldusorganitele. Haldusorganite seisund muutus sellega võimuküllaseks. Hiljem kujunes eelarve tingivaks aktiks, mille kohaselt ei võidud kulusid teha rohkem kui eelarves ettenähtud. Tingiva toime olemasolul muutus ka parlamendi seisund märksa, kuna parlament kindlustas endale mõjuvõimu ja ülevaadet haldusorganite teotsemise suhtes. Selle tingiva toimega varustatud kulude ja tulude kalkulatsiooni akt moodustab eelarve meie aja tähenduses ⁶.

6. Vt. J.Vaabel, Sissejuhatus finantsõigusteadusesse, 1939, lk.35 jj.

§ 3. Riigieelarve juriidiline loomus.

Normide süsteemis esineb väga palju normikomplekse, mis erinevad oma funktsioonilt ja jõutasemelt. Vastavalt sellele võime ka avalikõiguslikke akte jaotada kahte järsult erinevasse liiki. Esimese liigi neist moodustavad üldaktid ja teise liigi üksikaktid.

Riigieelarve (allpool lüh. "eelarve") on oma mõistelt avalikõiguslik akt. Küsimus, missugusesse avalikõiguslike aktide liiki eelarve kuulub, omab suurt teoreetilist kui ka praktilist tähtsust.

On eelarve üldakt, siis on võimalik eelarvet kujundada ja kehtestada nagu üldaktigi. Üldakt sisaldab üldnorme. Üldnormid korraldavad üldjuhte s.-o. Üldiselt ja abstraktselt määratavaid juhte, millede hilisem võimalik esiletulek õiguslikus tõelisuses ei ole ette loendatav ega konkreetselt määratav. Üldjuhud esinevad seega korduvalt registreerimatul arvul ja on omased paljudele.

Üldjuhtusid korraldavate normide sisu ei ole seotud konkreetse aja ega ruumiga, normiadressaadid ei ole individualiseeritud ja normiese on konkretiseerimata. Et üldjuhud on registreerimatud, siis on nad selle tõttu abstraktsed. Samuti on üldjuhud ka generaalsed ja impersonaalsed, kuna nad on ühised paljudele ja isikud, kellesse üldjuhud puutuvad on konkreetselt määritlemata. Kuna üldjuhud on abstraktsed, generaalsed ja impersonaalsed, siis ka üldaktid on abstraktsed, generaalsed ja

impersonaalsed. Teatavatel juhtudel võivad ka üksikaktid olla impersonaalsed. Üldjuhtudele on alati omane nende registreerimatus. Seega siis üldaktide iseloomustavaks tunnuseks on üldaktidega normitavate üldjuhtude registreerimatus ⁷.

Üldnormide alal võime eristada konstitutsioonilisi norme, seadusi, dekreete ja määrusi. Konstitutsioonilisteks normideks nimetatakse üldnorme, mis loovad riigi põhikorra. Konstitutsioonilised normid määravad riigi kõrgemad võimuorganid ja üldised võimupiirid, normide loomise põhialused ja ka põhimenetluse ja muid aluseid riigi funktsioneeringuks. Kehtejõult on konstitutsioonilised normid normide ülim aste. Nende põhimõtted seovad kogu järgneva astmete normistikku, missugused peavad osutama kokkkukõla kõigi konstitutsiooniliste normide põhimõtetega ja missugused on jõuastmelt konstitutsioonilistele normidele subordineeritud. Seadused ja dekreedid, alludes otseselt jõuastme poolest konstitutsioonilistele normidele, on ühtlasel jõutasemel. Seadusteks nimetatakse konstitutsioonilistes normides kindlaksmääratud seadusandlus-menetluse järgi toimetatud eriliste seadusandlusasutiste üldnorme. Dekreetideks nimetatakse seadustega ühel jõutasemel seisvaid haldusorganite üldnorme. Määrusteks nimetatakse haldusorganite poolt antud, jõuastmelt seadustele alluvaid üldnorme ⁸.

7 Vt. A.T.Kliimann, Administratiivakti teooria, 1932, lk.58.

8 Vt. J.Vaabel, Sissejuhatus finantsõigusteadusesse, 1939, lk.14 ja 15.

Üldaktidega teostatakse riigis seadusandlusfunktsiooni. Selle järele nimetatakse üldakte ka seadusandlusaktideks ja üldaktide abil teotsevaid organeid seadusandlusorganeiks.

Praktilises elus esineb sageli juhtusid, kus seadusandlusfunktsiooni ei teostata üksnes seadusandlusorganite poolt, vaid osalt ka muude organite poolt, ning seadusandlusorganitele omistatakse muid ülesandeid, mida ei lahendata üldaktidega. Selle tõttu tehakse vahet seadusandlusaktide vahel materjaalses mõttes ning seadusandlusaktide vahel formaalses mõttes. Seadusandlusaktid materjaalses mõttes on tõelised seadusandlusaktid, sisaldades ülsnorme, vaatamata, milline organ neid annab. Seadusandlusaktid formaalses mõttes on aktid, millised annab seadusandlusorgan, kelle ülesandeks on vaid seadusandlusfunktsiooni teostamine. Seega seadusandlusorgan võib pealeüldaktide anda ka teisi akte, mis ei ole üldaktid.

Võrreldes eelarvet üldaktidega näeme, et eelarve ei sisalda endas ühtki üldnormi. Eelarve ei esine abstraktselt ega generaalselt, tulud eelarves on määratud konkreetselt, konkreetselt mainitavate allikate kaudu ja ka kulusid võib teha ainult ettenähtud, konkreetselt kindlaksmääratud otstarbeks.

Et eelarve ei sisalda üldnorme, siis ei ole ta ka üldakt. Üldakt võib muuta teist üldakti, eelarve aga ei saa kunagi muuta ega asendada eelmise aasta eelarvet. Sellest järeldub, et eelarve on avalikõiguslike aktide seas täiesti omaette esinev akt.

Korra Seadusandlusakt materjaalses mõttes sisaldab üldnorme ja on üldakt. Eelarve ei sisalda ei üldnorme ega pole ta üldakt, siis ei saa eelarve olla ka seadusandlusakt materjaalses mõttes. Jäeb järele nentida, et eelarve on seadusandlusakt formaalses mõttes, mis järeldub ka meie PS-ist. Riigikogu pädevusse kuulub peale seaduste, millised on üldaktid formaalses mõttes, ka riigieelarve, mis ei ole üldakt, vastuvõtmine.

Jätakuvalt vaatleme, kas eelarvel on midagi ühist üksikaktidega. Eelarve kuulub avalikõiguslike aktide hulka. Eelpool nägime, et eelarve ei ole üldakt, järjeklikult võib ta olla vaid üksikakt.

Üksikaktid sisaldavad üksiknorme. Üksiknormid korraldavad üksikjuhte s.o. konkreetselt esinevaid, individualiseeritavaid juhte⁹. Kuna üldjuhud on registreerimatud, siis üksikjuhud on selle vastu registreeritavad. Üksikjuht ei kordu kunagi sellises olustikus, nagu ta esines lahenduse momendil.

Üksikjuhtusid korraldavate normide sisu on vastandina üldjuhtudele seotud konkreetse ruumi ja ajaga. Ka on üksikjuhud konkreetsed ja individuaalsed, sest üksiknormid käsitavad üksikjuhtusid konkreetsete tunnuste varal ja lahendavad enam kunagi sellisel kujul korduvaid juhtusid. Vastavalt sellele on ka üksikaktid konkreetsed ja individuaalsed, kusjuures oluliseks eritunnuseks on üksikjuhtude registreeritavus.

Üksiknormidena esinevad haldusaktid ja kohtuaktid. Haldusaktideks loeme neid haldusorganite poolt võimuvähe-

⁹ Vt. A. T. Kliimann, Administratiivakti teooria, 1932, lk. 58.

korra alusel antud üksiknorme, mis lahendavad konkreet-
selt esmakordselt esinevaid ja esmakordselt lahendamise-
le tulevaid üksijuhte¹⁰. Võimuvahekord aga tähenda-
b sarnast õiguslikku olustikku, kus õigussuhte adre-
ssaadid on ebavõrdsetes tingimustes. Ühe adressaadina
esineb võimuorgan, teine adressaat on temale allutatud.
Kohtuaktideks nimetatakse üksikakte, millega lahenda-
takse neid üksikjuhtusid, mis on leidnud juba kord la-
hendamist ja mis tulevad uuesti lahendamisele. Sellelt
seisukohalt on haldusaktid primaarsed ja kohtuaktid sekun-
daarsed üksiknormid¹¹.

Üksikaktidega teostatakse riigis eksekutiivfunktsiooni, mille järgi ka üksikakte nimetatakse eksekutiivaktideks, kusjuures haldusaktega teostatakse haldusfunktsiooni ja kohtuaktidega kohtufunktsiooni.

Nii nagu üldaktide juures, esineb ka üksikaktide juures juhtusid, kus haldusorganid ei teosta puht haldusfunktsiooni. Tehaksegi vahet seepärast haldusaktide vahel materjaalses mõttes ja haldusaktide vahel formaalses mõttes. Haldusaktid materjaalses mõttes haaravad endasse ainult üksikakte, mis lahendavad üksikjuhtusid esmakordselt. Haldusaktid formaalses mõttes haaravad peale haldusaktide materjaalses mõttes ka jurisdiktsioonilisi ja seadusandlikke akte.

Eelarve ja haldusakti võrdlemisel näeme, et eelarve on haldusakt materjaalses mõttes järgmistel kaalutlustel:

10 Vt. A. T. Kliimann, Administratiivakti teooria, 1932, lk. 57 jj, 200 jj ja J. Vaabel, Sissejuhatus finants-õigusteadusesse, 1939, lk. 16.

11 Vt. A. T. Kliimann, Administratiivakti teooria, 1932, lk. 73 jj ja 193 jj.

1. Eelarve tulude osas esitatakse jaotustabelite järgi tuluallikad, loendatakse neid üksikult. Need andmed on konkreetsed, üksikasju käsitavad.

2. Eelarve kulude osas esitatakse jaotustabelite järgi loend üksikutest riiklikest ülesannetest, ka siin on aineistik täiesti konkreetne.

3. Eelarve määratakse ainult ühe aasta peale ja kujutab endast tervikut, siis võime nentida, et eelarvega mainitavaid konkreetseid üksikjuhtusid lahendatakse esmakordselt, primaarselt.

Pääle selle evib eelarve veel erilist iseloomu. Teda nimetatakse sageli internseks aktiks. Internseks nimetatakse haldusakti siis, kui tema adressaatideks on haldusfunktsionäärid. Eelarvest selgubki, et passiivadressaadina esineb haldusaparatuur. Normid, mis sisalduvad eelarves, ei tekita kodanikele mingeid õigusi ega kohuseid.

Edasi nimetatakse eelarvet kompleksiiivseks haldusaktiks, kuna eelarve lahendab väga paljusid üksikküsimusi.

Kuna eelarveakt on ikkagi õigusnorm, siis evib tema mitmesugust õiguslikku toimuvust. Mõnes riigis konstitutsiooniliste põhimõtete kohaselt haldusorganid ei tohi rakendada tuluseadusi, samuti kulusid tingivaid seadusi ega sooritada ühtegi kulu muidu, kui selleks pole kalkuleeritud summasid eelarveakti. Tulusid ja kulusid korraldavad seadused jäävad küll kehtima sõltumatult eelarveaktist, seetõttu jäävad püsima ka tuluseadustest riigile järelduvad õigused ja kuluseadustest järeldavad kohustused, kuid haldusorganid ei tohi asuda nendest jä-

relduvate õiguste teostamisele ega kohustuste täitmisele. Sellest nähtub, et eelarveakt on tulu- ja kuluseaduste suhtes tingivakt: ainult selle tingiva akti olemasolu õigustab haldusorganeid rakendama vastavaid seadusi. Meie ajal leidub vaid üksikuid riike, kus eelarveakt osutub tingivaks aktiks ühtlaselt nii kulu- kui ka tuluseaduste suhtes. Enamikus maades esineb eelarveakti tingiv toime ainult kuluseaduste suhtes s.t. kulutusi võidakse teha vaid selles ulatuses, millises tulude osas summad laekuvad ¹². Tema tingivast toimest olenevalt eelarveakt erineb kõigist teisist haldusakttest.

Eelarveakti kulude osa evib kõikjal õiguslikke toimeid, tulude osa aga mitte. Tulude osast ei teki kellelegi mingisuguseid õigusi või kohuseid. Sellisel juhul eelarveakti tulude osa on vaid normivaba akt ¹³.

Mis puutub eelarve juriidilisse funktsiooni, siis eelarve juriidiliseks funktsiooniks on konkretiseerivalt sisustada teatavaid üldakte. Siin tulevad arvesse vaid riigi finantsmajandi ja eelarvetluse küsimusi normivad üldaktid. Eriti tuleb aga mainida eelarveseadusi, sest eelarveseadused käsitlevad otseselt eelarvetlusega olevaid ^{seoses} küsimusi.

12 Vt. J.Vaabel, Sissejuhatus finantsõigusteadusesse, 1939, lk.28 jj.

13 Vt. A.T.Kliimann, Administratiivakti teooria, 1932, lk. 33 jj. normivaba akti mõiste kohta.

§ 4. Riigieelarve normatiivseid aluseid.

a) konstitutsioonilised normid.

Konstitutsiooniline normistik on üldiseks juhi- seks õiguslikul teotsemisel mitte ainult kõrgemaile või- muorganeile, vaid ka igale võimukäsitajale ja igale valit- setavale oma kohuste täitmisel ja õiguste taotlemisel.

Konstitutsioonilist normistikku esitab meil Põ- hiseadus¹⁴. Põhiseadus on nagu baas, millele peab raja- ma kogu muu normistik. Sellepärast tuleb ka riigieelarve- akti uuringul lähtuda Põhiseadusest ja temas sisalduva- test põhimõtetest.

Riigieelarveakti korraldavad PS-i § 99. teise lõike p.lo., § 99. kolmas lõige, §§ 103, 104, 105, ja 106 ning lõpuks § 133. Suurimat tähtsust omavad §§ 103- -106. Nimetatud paragraafid moodustavad Põhiseaduses 9.peatüki "Riigi eelarve" nime all.

§§ 99 teise lõike punkt 10 määrab, et Vabariigi President ei või dekreedina kehtima panna ega muuta rii- gi eelarve seadust. Sama paragraafi 3.lõike järgi ei saa Vabariigi President dekreedina kehtestada ega muuta ka riigi tulude-kulude eelarvet.

§§ 103-106 määratakse kindlaks organid, kes eelarve vastu võtavad, kuidas toimub vastuvõtmise menet- lus. Ühtlasi määrab § 105, kuidas toimida sel juhul, kui eelarve jääb eelarveaasta alguseks vastu võtmata. Edasi

14 Vt. märke 1.

määratakse nendes paragraafides eelarve algataja ja Riigikogu õigused eelarve-ettepanekus ettenähtud kulude suurendamisel ja vähendamisel.

§ 133 annab Vabariigi Presidendile õiguse määrata sõjapidamiskulude eelarvet, alates mobilisatsiooni väljakuulutamisest, vastavad otsused saadetakse Riigikogule teadmiseks.

b) erinormid (seadused).

Riigi-eelarveaktide põhialuseid korraldavad konstitutsioonilised normid. Need on aga väga üldist laadi ja neid tuleb konkretiseerida seadusandlusaktidega, eeskätt seadustega.

Riigieelarveakti ehituse ja tema koostamise menetluse täpsustamine toimub iseseisva PS-ist vahetu rakendusnormiga-seadusega. Selleks seaduseks on Riigieelarve seadus ¹⁵.

Lühida ülevaate, milliseid küsimusi RES puudutab, annab alljärgnev loend:

1. peatükk - käsitleb eelarve mõistet ja määrab kindlaks eelarveperioodi.
2. " " - liigitab tulud-kulud korralisiks ja erakorralisiks.
3. " " - määrab eelarve vormi.
4. " " - käsitleb riigi-keskasutiste eelarve-ettepanekute koostamist.

5. peatükk - käsitleb riigieelarve-ettepaneku kujundamist majandusministeeriumis.
6. " - kõneleb eelarve vastuvõtmisest Riigikogus.
7. " - kõneleb eelarve täitmisest.
8. " - määrab eelarve kehtivuse ajaliselt.
9. " - käsitleb eelkrediite.
10. " - käsitleb lisaeelarveid.
11. " - käsitleb sõjapidamiskulude eelarveid.

Järgnevalt tuleb täpsustada seadusandlusasutiste endi menetlus eelarveakti arutamisel ja vastuvõtmisel. PS-i § 62 määrab selliseid norme:

1. Riigikogu kodukord.
2. Erilise seaduse Riigikogu suhete määramiseks Vabariigi Presidendiga, Vabariigi Valitsusega ja muude haldusasutistega.

Kuni eelpool tähendatud seaduste andmiseni kehtivad praegu Rahvuskogu poolt kehtima pandud Riigikogu ajutine kodukord ja Riigikogu töökorra seadus¹⁶. Mõlemad seadused sisaldavad norme ka eelarvetlusmenetluse kohta.

Riigikogu ajutise kodukorra p IV annab üldise juhendi komisjonide moodustamise kohta, p IX määrab eelarveaktide arutamise ja vastuvõtmise korra. Sama Riigikogu ajutine kodukord viitab oma üksikuis osis Rahvuskogu kodukorrale ja selle kodukorra muutmistele¹⁷.

16 Vt. Riigikogu ajutine kodukord, RT 1937, 71, 594 ja Riigikogu töökorra seadus, RT 1937, 71, 595.

17 Vt. Rahvuskogu kodukord, RT 1937, lo, 82 ja muutused.

Riigikogu töökorra seaduse §§ 8, 10 ja 11 määravad eelarve-ettepaneku esitamise, tagasivõtmise ja muudatuste tegemise korra. § 26 korraldab kokkukõlastusmenetlust, § 27 vastuvõetud seaduste ja aktide esitamist Vabariigi Presidendile ja § 28 määrab eelarveakti läbi vaatamise tähtajad.

§ 9. Riigieelarve algatus.

Põhiseaduse järele on seadust algatamise õigus Vabariigi Valitsusel Vabariigi Presidendi teadmisel. Kõigjuures Vabariigi Presidendi teadmine ei tähenda nõusolekut või luba seaduse algatamiseks, kuna sellisel juhul Vabariigi Valitsus ei saaks enam poolt seaduse kohta seisneda. Kõik „Vabariigi Presidendi teadmisel“ tähendab teatavalt põhiolemuselt nõusolekut, millel on seaduse esitamist seadustavast informatsioon. Seaduse algatamise õigus kuulub veel Riigivolikogule, kuna sellel igale üksikule liikmelaik, vaid vähemalt kolme liikme liikmest koosnevatel al. ja liikmel.

Eelarveakti algatamise õigusele kuulub ka Vabariigi Presidendi, mis ütleb, et see õigus järele, et Vabariigi Presidendi teadmisel Vabariigi Valitsus Vabariigi Presidendi teadmisel Riigikogule.

Kogu sellast nähtust arvestades eelarve-ettepaneku esitamise Vabariigi Valitsusle. Vabariigi Valitsus ei saa eelarve-ettepaneku, kes eelarve-ettepaneku esitamise ja Vabariigi Presidendi teadmisel Riigikogule vastuvõtmiseks. Vabariigi Presidendi teadmisel Riigikogule.

I O S A

RIIGIEELARVE-ETTEPANEKU KUJUNDAMINE.

§ 5. Riigieelarve algatamine.

Põhiseaduse järele on seaduste algatamise õigus antud Vabariigi Valitsusele Vabariigi Presidendi teadmisel, kusjuures Vabariigi Presidendi teadmine ei tähenda nõusolekut või luba seaduse algatamiseks, kuna sellisel korral Vabariigi Valitsus ei saaks enda poolt esitada ühtki eelnõu. Norm, "Vabariigi Presidendi teadmisel" tähendab tema põhimõttelist nõusolekut algatusega, olles enne eelnõu esitamist seaduskavast informeeritud. Seaduste algatamise õigus kuulub veel Riigivolikogule, kuid mitte igale üksikule liikmele, vaid vähemalt 1/5 tema seaduslikust koosseisust s.o. 16.liikmele.¹⁸

Eelarveakti algatamise küsimusele annab vastuse PS-i § 103, mis ütleb teises lõikes järgmist: "Eelarve-ettepaneku esitab Vabariigi Valitsus Vabariigi Presidendi teadmisel Riigikogule."

Nagu sellest nähtub, kuulub eelarve algatamine ainult Vabariigi Valitsusele. Vabariigi Valitsus on selleks instantsiks, kes eelarve-ettepaneku koostab ja esitab Riigikogule vastuvõtmiseks. Vabariigi Valitsus omab

18 Vt. PS § 92 ja Põhiseadus ja Rahvuskogu, 1937, lk.333.

eelarve suhtes avalikku initsiatiivi , kuna temal on õigus nõuda, et esitatud eelarve-ettepanek Riigikogus kohe arutlemiseks ja vastuvõtmiseks päevakorda võetakse. See aga ei taga seda, et Riigikogu peab eelarve-ettepaneku vastu võtma esitatud kujul, sest eelarveakti määrajaks on ikkagi Riigikogu. Eelarve-ettepaneku esitamisest peab teadlik olema Vabariigi President.

PS-i § 92. järgi kuulub seaduste algatus ka Riigivolikogu 1/5-tema seaduslikust koosseisust. Eelarve juures on aga tema liikmete algatusõigus tunduvalt piiratud.

PS -i § 92 määrab , et seaduseelnõud, mis nõuavad riigieelarvesse uute kulusummade sissevõtmist või riigi tulude vähendamist või kustutamist, peavad olema algatajate poolt varustatud vajalikkude rahaliste arvutlustega, kusjuures peab ära näidatama tuluallikas kulude katteks, mida säärased seadused nõuavad. Sellisel korral võib neid seaduseelnõusid Riigivolikogule esitada, kuid need eelnõud võivad tulla Riigivolikogus arutlusele vaid Vabariigi Valitsuse nõusolekul Vabariigi Presidendi teadmisel.

Sellest paragraafist selgub, et Riigikogul puudub iseseisev algatusõigus kulude igasuguseks suurendamiseks, kuna Riigikogu on täiel määral olenev Vabariigi Valitsusest 19.

Edasi puudub Riigikogul eelarve-ettepaneku tea-

19 Vt. ka PS § 103 teine lõige 2.lause.

tavaid kulusid kustutada ja koguni vähendada. Nimelt ei või Riigikogu kustutada ega vähendada kulusid, mis on tingitud vahetult seadusest ²⁰, s.o. juhtudel, kus kulukohustus järeldeb otseselt seadusest.

Kulukohustus järeldeb seadusest otseselt või kaudselt. Otseselt järeldeb sel juhul, kui kohustussuhe tekib haldusakti või lepingu vahendusega ^{ja kaudselt} juhul, kui seadus loob vaid pädevuse vastava akti andmiseks või lepingu sõlmimiseks ²¹. Kulukohustuste tekkimine otseselt kulusid määravate seaduste järgi ei ole eelarvest tingitud. Nad tekivad hoolimata sellest, kas vastavad kulusummad on eelarvesse võetud või mitte. Õigused ja kohused, mis olenevad nendest seadustest, jäävad püsima ka juhul, kui nõutavad kulusummad ei ole võetud eelarvesse ²².

Küll aga on Riigikogul võimalus vähendada kulusid eelarve-ettepanekus, kui kulumaht ei järelde otseselt seadusest, vaid see maht oleneb Vabariigi Valitsuse või ministrite üld- või üksikaktidest ²³.

PS-i § 92. järgi on Riigikogu algatusõigus ka tulude alal piiratud. Eelarve kalkuleerib tulusid, ta ei loo ise tuludele normatiivset alust. Sealjuures peab eelarve tulude osa olema kooskõlas tulude normatiivseid aluseid määravate seadustega. Kui Riigikogu leiab, et tulude kalkulatsioon ei ole täppis, siis võib ta seda parandada.

20 Vt. PS § 103. 2.lõike lõpposa.

21 Vt. J.Vaabel, sissejuhatus finantsõigusteadusesse, 1939. lk.47, märke 86.

22 Vt. id.op.cit., lk.48.

23 Vt. id.op.cit., lk.105.

Vähendada või kustutada Riigikogu neid aga ei saa, sest siis rikuks ta ise PS-i normi, mille järgi riigi iga tulu peab olema eelarvestatud. Kaotada või muuta tulude vähendamise sihiga neid tulusid tingivaid seadusi saab ta vaid siis, kui Vabariigi Valitsus annab oma nõusoleku ²⁴.

Veelgi rahandusosakond. Rahandusosakond peab
kõrge büroodest ja ühes neist büroodest, mis
büroos tulebki riigieelarve-ettepanek tarves
saa koostamiseks ²⁵.

Eelarvetuus algab juba väiksemate
väljavõtte, kus ollakse kodanike eluvalvete
saa kontaktis. Nende väiksemate administratiivsete
andmed võetakse kokku kaakinetaantele poolt. Nende
nõude tarnevaid andmeid ja plaaniteusi. Nende
elitava ettepanekud rahandusosakonnale, Riigi-
valitsuse eelarve-ettepanekute" ning all ²⁶.

Tekib küsimus, millised on need

24 Vt. J.Vaabel, Sissejuhatus finantsõigusteadusesse,
1939, lk.106.

President ühes Oiguskantsleriga, Riigivõimade
kogu, Peaminister ühes Riigikantseliga,
ja kõik ministriumid.

Riigi-keskasutise eelarve-ettepanekute
tamine toimub riigi-keskasutiste juhatuste
põhjal vastavalt tulude-kulude peatamiseks.

25 Vt. Valitsenise korraldamise seadus, § 62.
26 Vt. RES 4.ptk.

§ 6. Riigieelarve kujundamine.

a) riigi - keskasutistes.

Riigieelarve-ettepaneku kujundab majandusministeeriumi rahandusosakond. Rahandusosakond koosneb omakorda büroodest ja ühes neist büroodest, nimelt eelarvebüroos tulebki riigieelarve-ettepanek terves omas ulatuses koostamisele ²⁵.

Eelarvetlus algab juba väiksemates administratiivühikuis, kus ollakse kodanike eluavaldustega tihedamas kontaktis. Nende väiksemate administratiivühikute andmed võetakse kokku keskinstantside poolt, lisandades neile täiendavaid andmeid ja plaanitsusi. Keskasutised esitavad ettepanekud rahandusosakonnale, "riigi-keskasutiste eelarve-ettepanekute" nime all ²⁶.

Tekib küsimus, millised on need keskasutised, kes esitavad eelarve-ettepanekuid majandusministeeriumile? RES ei anna sellele küsimusele otsesest vastust, kuid seadusest nähtub, et nendeks keskasutisteks on Vabariigi President ühes Õiguskantsleriga, Riigivolikogu, Riiginõukogu, Peaminister ühes Riigikantseleiga, Riigikontroll ja kõik ministeeriumid.

Riigi-keskasutiste eelarve-ettepanekute koostamine toimub riigi-keskasutiste juhatajate korralduste põhjal vastavalt tulude-kulude peatükkidele, paragraafi-

25 Vt. Valitsemise korraldamise seadus, RT. 1938, 37, 332,

§ 62.

26 Vt. RES 4.ptk.

dele ja alljaotistele ²⁷. Keskasutiste juhatajate korraldused peavad aga olema kooskõlas Majandusministri poolt antud juhenditega ja kavadega ²⁸.

Kui aga on vaja eelarve nomenklatuuri jaotiste summade suurust lähemalt põhjendada, siis lisandavad riigi-keskasutised eelarve-ettepanekule tarvilikud alused, seltused ja muu selgitava materjali ²⁹.

RES-i § 10. järgi tuleb mitmeaastaliste kulude korral, s.t. kui eelarve-ettepanekusse võetakse esmakordselt summa otstarbeks, mille teostamine peab toimuma kahe või veel enam eelarveaasta jooksul, lisandama eelarve-ettepanekule kogu kulutiste üldsumma, võimalise korral ka teostatava ülesande tehnilised kavad ja kirjeldused.

Keskasutised peavad eelarve-ettepanekute koostamisega lõpule jõudma 15. oktoobriks enne eeloleva eelarveaasta algust. Selleks tähtpäevaks peavad olema riigikeskasutiste eelarve-ettepanekud lähetatud majandusministeeriumile ja Riigikontrollile ³⁰.

27 Vt. RES § 9.

28 Vt. RES § 14.

29 Vt. RES § 9. teine lõige.

30 Vt. RES § 12.

b) majandusministeeriumis.

Eelarve-ettepanekud vaadatakse läbi Majandusministeeriumi juures moodustatavas eelarvekomisjonis. Eelarvekomisjon koosneb Majandusministri esindajast, Riigikontrolöri esindajast ja läbivaatamisele kuuluva eelarve-ettepaneku esitanud riigikeskasutise juhataja esindajast, seega kolmest liikmest ³¹.

Eelarvekomisjon selgitab, kas keskasutiste eelarve-ettepanekute kalkulatsioonid on põhjendatud ning kas summad on õieti arvutatud, vastavalt olulistele vajadustele. Ühtlasi kaalub ka komisjon kulude tarvilikkust ja edasilükkamatust ³².

Oma loomult on eelarvekomisjon puht tehnilis-konsultiiivne eelinstants. Ta kontrollib esitatud eelarve-ettepanekuid, ilma et ta nende juures muutusi teeks.

Kui riigi-keskasutiste eelarve-ettepanekud on komisjonis läbi vaadatud, siis ei või keskasutised esitada enam mingeid täiendusi, olgu siis, kui selleks on erakorraliselt tekkinud vajadus või kui täiendus on tingitud vahepeal jõustunud seaduse täitmisest.

Eelarvekomisjoni poolt tarvilisel määral selgitatud ja kontrollitud keskasutiste eelarve-ettepanekute alusel asub majandusministeeriumi rahandusosakond riigieelarve-ettepaneku kujundamisele.

31 Vt. RES § 15 esimene lõige.

32 Vt. RES § 15 teine lõige, p.1, 2, 3.

Summad riigieelarve-ettepanekusse võetakse Majandusministri esindaja ja asjaomase keskasutise juhataja esindaja kokkuleppel. Riigikontrolöri esindajal jääb õigus vaid arvamuste avaldamiseks kokkulepete kohta. Kui ta ei nõustu summaga, võib ta esitada kirjaliku eriarvamuse, mis lisandatakse riigieelarve-ettepanekule komisjoni materjalina ³³.

Viimase sõna kokkulepitud otsuste kohta ütleb Majandusminister, kuna kokkulepitud summad vajavad tema heakskiitmist. Majandusministril jääb ka õigus eelarve-ettepanekus summasid vähendada ja kustutada ³⁴.

Juhul, kui eelarvekomisjonis eelarve-ettepanekusse võetavate summade kohta kokkulepitakse Majandusministri esindaja ja asjaomase riigi-keskasutise juhataja esindaja vahel ei saavutata, lahendatakse lahtiseks jäänud summa küsimus kokkuleppel Majandusministri ja keskasutise juhataja vahel. Kui siis ka ei saada kokkulepet, pöördub keskasutise juhataja viie päeva jooksul, arvates Majandusministri seisukoha avaldamisest, vastulausega Majandusministri kaudu Vabariigi Valitsuse poole. Vabariigi Presidendi, Riigikogu ja Riigikontrolli eelarve-ettepanekute suhtes esitatakse vastulause Vabariigi Presidendile ³⁵.

Pärast vaidluste lahendamist kujundab Majandusminister riigieelarve-ettepaneku. Majandusminister ongi selleks instantsiks, kes riigieelarve-ettepaneku koostab viimistletud kujul. Viimistlemisel peab aga Majandusminis-

33 Vt.RES § 16 lõige esimene ja teine.

34 Vt.RES § 16 viimane lõige.

35 Vt.RES § 17.

ter arvestama summade võtmisel eelarvesse, et summad oleksid kooskõlas seadustega. Kuid ta võib ka teisiti arvestada, esitades sel juhul riigieelarve-ettepaneku esitamisel Vabariigi Valitsusele ettepanekud seaduste vastavaks muutmiseks. Teisiti arvestamisel peab Majandusminister aga oma seisukohti põhjendama³⁶. Summade arvestamisel, mis ei olene otse seadustest, on ta aga vaba vajaduse ja otstarbekuse piires³⁷.

Leiab Majandusminister, et riigieelarve-ettepanek on küllalt otstarbekalt koostatud ja vead kõrvaldatud, esitab ta ettepaneku ühes lisandiga Vabariigi Valitsusele. Lisandi all on mõeldud vastavalt RES-i § 20. Majandusministri seletuskirja. Seletuskiri sisaldab tulude ja kulude üldkirjeldust, kirjelduse muudatustest võrreldes eelmise aasta eelarvega, ülevaate riigi võlgadest, muudest kohustustest ja riigi poolt antavaist laenudest.

36 Vt. RES § 18.

37 Vt. J. Vaabel, Sissejuhatus finantsõigusteadusesse, 1939, lk. 113.

38 Vt. J. Vaabel, Sissejuhatus finantsõigusteadusesse, 1939, lk. 104.

c) Vabariigi Valitsuses.

Vabariigi Valitsus olles saanud Majandusministri eelarve-ettepaneku, vaatab ja sõelub selle veel omakorda läbi. Vabariigi Valitsus teeb ettepanekus parandusi ja muudatusi. Sealjuures on ta aga seotud kehtivate seadustega. Vabariigi Valitsus ei saa võtta ettepanekusse uusi kulusid, mis ei järeldu seadustest või määrustest. Samuti peab ta arvestama tuludena vaid seadustel põhinevaid tulusid. See tulude ja kulude seaduslikkus on vaid üldreegel, kuna Vabariigi Valitsus võib alati muuta oma määrusi vastavalt sellele, kuidas ta soovib kulusid või tulusid eelarve-ettepanekus näha. Veel rohkem, Vabariigi Valitsusel on võimalus oma tahte järgi ministrite määrusi ümber korraldada ja koguni seadusi muuta oma piiramata algatusõigusega, kui peaks olema vajadus eelarve-ettepanekusse muudatusi tuua³⁸.

Kui Vabariigi Valitsus leiab, et eelarve on küllalt küps, esitab ta selle vastuvõtmiseks Riigikogule. Kuna eelarve-ettepanek tuleb Riigikogule esitada, selle kohta määrab täpse aja PS. PS-i § 103 määrab, et eelarve-ettepanek esitatakse Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule mitte hiljem, kui 70 päeva enne eelarveaasta algust. Ettepaneku esitamine peab sündima Vabariigi-Prešidendi teadmisel. RES-i § 2 ütleb, et eelarveaasta algab 1. aprillil ja lõpeb järgmise kalendriaasta 31. märtsiga, siis

38 Vt. J.Vaabel, Sissejuhatus finantsõigusteadusesse, 1939, lk.104.

on viimaseks tähtpäevaks , mil Vabariigi Valitsus võib eelarve-ettepanekut Riigikogule esitada, 20.jaanuar.

Mis puutub esitamise korda , siis selle järgi ei tee seda mitte Vabariigi Valitsus tervikuna vaid ettepaneku saadab Peaminister Riigikogule, täpsemini Riigivolikogule. Ettepanekule lisatakse juurde selguskiri. See on koostatud Majandusministri poolt ja kannab tema allkirja. Eelarve-ettepanek aga kannab Peaministri, Majandusministri ja Riigisekretäri allkirja³⁹.

Riigikogu töökorra seaduse § lo võimaldab Vabariigi Valitsusele võtta tagasi juba esitatud ettepanek, kas uute paranduste tegemiseks või muul põhjusil. Selleks esitab Peaminister kirjaliku nõudmise kas Riigivolikogule, kui eelarve-ettepanekut arutatakse Riigivolikogus, või Riiginõukogule, kui ettepanekut arutatakse Riiginõukogus. Isegi suusõnalise soovialduse korral võidakse ettepanek tagasi võtta. Suusõnalise tagasivõtmine on võimalik vaid Riigivolikogu või Riiginõukogu koosolekul.

39 Vt. Riigikogu töökorra seadus, § 8.

vähem, teises rohkem.

Parlamentaarset riigikorraga riiges on valitsus-
võim poliitilisel I I O S A parlamendi sees. Kuna valit-

suses saavad olla vaid isikud, kellel on parlamendi usal-
dus, kandes ühtlasi poliitilist vastutust parlamendi sees.

siis ei ole RIIGIEELARVE VASTUVÕTMINE. Riigikorra juures
e nii suurt tähtsust, kui dualistliku riigikorra-riiges.

Dualistlik riigikord saab toimida vaid siis, kui
seadusena § 7. Riigieelarve arutus Riigikogus.

valitsus- ja teostatavast organist. Valitsusvõim

Ühenduses käesoleva osa käsitlesega, tuleb vaa-
dela esmalt küsimust, millise tähtsuse annab rahvaesin-
dusele eelarve vastuvõtmine ja arutlemine üldse?

Eelarve vastuvõtmine on kuulunud alati rahvaesin-
duse olulisemate õiguste hulka. Võimude tasakaalustamise
põhimõtte järgi seadusandlikkuvõimu teostav organ võib
teataval määral pidurdada või mõjutada valitsusvõimu teos-
tava organi tegevust, siis sellest põhimõttest väljudes
eelarve vastuvõtmine surveabinõuks rahvaesindusele. Eelarve
määratakse üheks aastaks, mis riigi majanduselus ei ole
pikk aeg, ning kui rahvaesindus ükski kord aastas saab
sõeluda igakülgselt valitsuse poliitikat, siis on kujune-
nud eelarve rahvaesindusele mõjuvaks relvaks. Kui ei ta-
heta rahvaesinduse, parlamendi, soovidega arvestada, võib
kujuneda nii, et eelarve jäetakse vastuvõtmata.

Tegelik rahvaesinduse tähtsus eelarve vastuvõt-
misega on aga nüüdisaja riikide juures väga erinev. See
erinevus on tingitud riigivormide poliitilise süsteemi
erinevusist. Suurimat tähtsust evib rahvaesindus parla-
mentaarse ja dualistliku riigikorraga riiges, esimeses

vähem, teises rohkem.

Parlamentaarset riigikorraga riiges on valitsusvõim poliitiliselt vastutav parlamendi ees. Kuna valitsuses saavad olla vaid isikud, kellel on parlamendi usaldus, kandes ühtlasi poliitilist vastutust parlamendi ees, siis ei oma eelarve vastuvõtmine selle riigikorra juures nii suurt tähtsust, kui dualistliku riigikorra riiges.

Dualistlik riigikord saab esineda vaid siis, kui seadusandlusvõimu teostav organ on poliitiliselt täiesti sõltumatu valitsusvõimu teostavast organist. Valitsusvõimul sealjuures on tendentsi tunda end nagu rohkem kindlustatuna. Sellele vastukaaluks eelarve vastuvõtmine seadusandlusvõimu organi, parlamendi, poolt annab võimaluse parlamendile ühtlustada nii tema kui ka valitsusvõimu organi poliitilist teostamissuunda. See on ka ainukene relv parlamendi kasuks, sest kui kaoks võimalus eelarve vastuvõtmiseks, omaks valitsusvõim otsekohe eesõigustatud seisukohaga riigi poliitilise juhtimise alal.

Vähem tähtsust omab rahvaesindus eelarve suhtes autoritaarse riigikorraga riiges, millised teotsevad juhiprintsiibi alusel. Seadusandlus on neis riiges allutatud juhi tahtele, siis piirdub parlament, kus see olemas, ainult nõuandjana riigi majandusjuhtidele.

Komisjonid võivad moodustada alamkomisjonid ja tavaliselt eelarve arutamise juures on tegelikult alus kujunenud kindel et majanduskomisjon on jaotatud alamkomisjonidesse kesksuutiste järgi. Iga alamkomisjon arutab eelarve-ettepanekut selles valdkonnas, kuidas vastav kesksuutis on oma eelarve-

a) Riigivolikogus.

Olles selgitanud üldiselt rahvaesinduse seisukohata ja tähtsust eelarvetlusmenetluses, asume kehtiva normistiku vaatlemisele.

Meie Riigikogu on Põhiseaduse järgi kahekojaline: I koda - Riigivolikogu, II koda - Riiginõukogu. Põhiseaduse § 103. kohaselt saadab Vabariigi Valitsus eelarve-ettepaneku Riigikogule. Tekib küsimus, kumb koda võtab ettepaneku enne oma päevakorda, kas Riigivolikogu või Riiginõukogu. Sellele küsimusele toob selgust PS-i § 93 ja Riigikogu ajutine kodukord, mille järgi ettepanek tuleb esmalt arutusele Riigivolikogus⁴⁰.

Riikide elus on tavaliselt eelarve suhtes domineerivaks kojaks alamkoda, nagu Inglismaal j.t. riikides. Ka meie PS-i normide kohaselt omab eelarve küsimuses Riigivolikogu suuremat kaalu, kuna vastuvõtmisel lõpliku sõna mõlemate kodade vastupidisel seisukohal ütleb Riigivolikogu seadusliku koosseisu enamus.

On eelarve-ettepanek saabunud Riigivolikogusse antakse Riigivolikogu juhatuse korraldusel eelarve-ettepanek Riigivolikogu majanduskomisjoni läbivaatamiseks⁴¹. Komisjonid võivad moodustada alamkomisjone ja tavaliselt eelarve arutuse juures on tegelikus elus kujunenud kord, et majanduskomisjon on jaotatud alamkomisjonidesse keskasutiste järgi. Iga alamkomisjon arutab eelarve-ettepanekut selles ulatuses, kuidas vastav keskasutis on oma eelar-

40 Vt. PS . 93 ja Riigikogu ajutine kodukord, VIII ptk.

41 Vt. Riigikogu ajutine kodukord, iv ptk.

ve-ettepaneku koostanud. On alamkomisjonid oma töö läbivaatamise suhtes teinud, esitavad alamkomisjonid, iga üks oma läbivaadatud ettepaneku osa majanduskomisjonile. Majanduskomisjoni töö piirdub esmajoones just eelarve finantspoliitiliste põhimõtete ja nende ulatuse selgitamiseks ning kontrollimiseks.

Finantspoliitika uurib, missugune on eelarve rahvamajanduslik toime ja kuidas määrata kindlaks riigi finantsmajandi suhet rahvamajandusele. Komisjon kõrvutab eelarve kulude osa tulude osaga ja teeb sellest järeldusi, kas kulude osas on tarvitatud otstarbekust. Kulude osast järeldub kõige kujukamalt, millised ülesannete teostamised on tähtsamad, milliseid kihte riigi finantsmajandi valitsemisel soodustatakse, milliseid mitte.

Majanduskomisjoni liikmed valitakse Riigivolikogu koosoleku poolt lihthäälteenamusega. Esimesel koosolekul valib majanduskomisjon esimehe, abiesimehe ja aruandja, kes selgitab Riigivolikogu koosolekul komisjoni tööd.

Kui majanduskomisjon on oma otsused lihthäälteenamusega vastuvõtnud, esitab majanduskomisjon eelarve-ettepaneku Riigivolikogule (koosolekule) kirjalikult Riigivolikogu juhatuse kaudu. Komisjoni esitisele kirjutavad alla esimees ja aruandja.

Riigivolikogu võtab eelarve-ettepaneku arutamise päevakorda ja teatab koosolekust kirjalikult kõigile liikmetele, Vabariigi Valitsuse liikmetele, Riigikontrolörile ja vastavatele esindajatele ning ka Riigi-

nõukogu juhatusele.

Rahvuskogu kodukorra § 69. kohaselt antakse iga eelnõu Riigivolikogu liikmeile ning Vabariigi Valitsuse liikmeile, Riigikontrolörile ja vastavatele esindajatele kätte hiljemalt päeval enne koosolekut. Kui eelnõu tuleb arutusele Riigivolikogus, siis saadetakse eelnõu ühtlasi ka Riiginõukogu liikmeile⁴². Selliselt toimatakse ka eelarve-ettepanekuga.

Riigi tulude - kulude eelarve arutatakse ja tema kohta tehakse otsused osade kaupa ühel lugemisel, sest riigi eelarveakt on üksikakt ja kuulub Riigikogu poolt vastuvõtmisele otsuste kujul.

Riigivolikogu koosolek arutab läbirääkimiste korras riigi tulude-kulude eelarve-ettepanekut selles järjekorras, kuidas ettepanek on koostatud. Iga osa s.t. iga keskasutise eelarve-ettepanek tuleb arutusele eraldi. Enne arutusele asumist esineb majanduskomisjoni aruandja sissejuhatava kõnega.

Riigivolikogu liikmeil on ettepaneku osade arutamisel õigus sõna saada oma arvamuste avaldamiseks ainult üldaktide teise lugemise piires. Sama õigus on liikmeil ka eelarve kui terviku arutamisel.

Kui sõnasoovijaid enam ei ole, teatab koosolekjuhataja sellest koosolekule. Selle järgi võivad liikmed veel sõna saada, enne kui juhataja annab aruandjale lõppsõna või teatab, et ta on asunud hääletamisele.

Erimenetluskord eelarve-ettepaneku arutamisel Riigivolikogus on ettenähtud siis, kui Majandusminister

42 Vt. märke 17.

soovib esineda eelarvekõnega. On mõeldav, et Majandusministri asemel võib esineda eelarvekõnega ka mõni teine Vabariigi Valitsuse liige, isegi Peaminister. Kohustuseks ei ole see aga ühelegi, kui nad ei soovi esineda eelarvekõnega, võib ka kõne ära jääda.

Meil on tavaliselt Majandusminister esinenud eelarvekõnega, mida majandusringides on peetud alati suursündmuseks. Eelarvekõne sisaldab Majandusministri kui majandusjuhi programmi eelelevaks eelarveaastaks.

Majandusministri kõne puhul ei anta eelarveettepanek enne majanduskomisjoni läbivaatamiseks, vaid võetakse kohe Riigivolikogus koosolek~~su~~ päevakorda. Eelarve kõnele järgnevad samal või järgmisel koosolekul läbirääkimised. Sõna saavad liikmed esimese lugemise piires.

Peale läbirääkimiste lõppemist antakse eelarveettepanek majanduskomisjoni, kelle töö on täpselt samasugune, nagu ettepaneku läbivaatamisel, siis kui eelarvekõnet ei olnud.

Ettepaneku saabudes Riigivolikogu koosolekule jätkuvad arutlused osade kaupa. Sõnaõigus on Riigivolikogu liikmeil üldaktide teise lugemise piires ⁴³.

43 Vt. Riigikogu ajutine kodukord IX ptk.

b) Riiginõukogus.

Mis puutub eelarve-ettepaneku arutlusse Riiginõukogus, siis tema töökord on täpselt sarnane Riigivolikogu töökorraga. Riiginõukogus on samuti moodustatud komisjon ja alam-komisjonid eelarve-ettepaneku läbivaatamiseks, samas korras nagu Riigivolikoguski. Kuna Majandsuminister ei esine eelarvekõnega eraldi Riiginõukogus, siis ei tule Riiginõukogu suhtes kohaldamisele need sätted, mis on maksivad eelarvekõne puhul Riigivolikogus. Kuid Riigikogu ajutine kodukord oma sätetes ei tee selles suhtes vahet. Riigikogu ajutise kodukorra kohaselt võib Majandusminister esineda eelarvekõnega ka Riiginõukogus.

14 Vt. Riigikogu töökorra seadus, § 11.

§ 8 . Riigieelarve vastuvõtmine.

a) Riigivolikogus.

PS § 103 esimese lõike kohaselt võtab Riigikogu iga aasta kohta vastu riigi tulude ja kulude eelarve. Vastuvõtmine toimub eraldi Riigivolikogus ja Riiginõukogus, esmajärjekorras aga Riigivolikogus.

Eelarve-ettepaneku iga osa kuulub eraldi vastuvõtmisele, vastavalt sellele, kuidas eelarve-ettepanek on koostatud. Vastuvõtmine sünnib hääletamise teel. Hääletamisele asumise eel avaldab koosoleku juhataja kõik ettepanekud, parandused ja täiendused ning teeb teatavaks hääletamise korra. Riigivolikogu asub enne nende ettepanekute paranduste ja täienduste hääletamisele, kui selle üksiku osa hääletamisele, mille kohta on parandused või täiendused tehtud. Kui Riigivolikogu liikmete poolt esitatakse eelarve-ettepaneku kohta ettepanekuid, mis käsitlevad kulude suurendamist või uute kulude sissevõtmist, siis võivad need ettepanekud tulla otsustamisele ainult Vabariigi Valitsuse otsusel Vabariigi Presidendi teadmisel. Muudatusettepanekud, mis käsitlevad riigi tulude vähendamist või kustutamist või kulude suurendamist, võivad tulla otsustamisele vaid Vabariigi Valitsuse nõusolekul Vabariigi Presidendi teadmisel ⁴⁴.

44 Vt. Riigikogu töökorra seadus , § 11.

Ettepanekud, parandused ja täiendused hääletatakse tavaliselt esitamise järjekorras, mille otsustab koosoleku juhataja. On aga ettepanekuid, täiendusi ja parandusi mitu, siis hääletatakse esmalt need, mille vastuvõtmine teeb tarbetuks teiste hääletamise, siis need, mis kõige enam erinevad algettepanekust. Riigivolikogu teeb otsused üksikute osade vastuvõtmisel lihthälteenamusega.

Enne lõpphääletusele asumist antakse eelarve-ettepanek redaktsioonikomisjoni ettepaneku lõplikuks redigeerimiseks. Redaktsioonikomisjon koosneb kolmest liikmest.

Riigivolikogu juhatusel on aga õigus anda Riigivolikogu majanduskomisjoni poolt esitatud ettepanek enne redaktsioonikomisjoni, kui ettepanek paljundatakse ja kätte antakse Riigikogu liikmeile, Vabariigi Valitsuse liikmeile, Riigikontrolörile ja vastavatele esindajatele. Sel juhul võetakse eelarve-ettepanek Riigivolikogus arutušele redigeeritud kujul ⁴⁵.

Kui kõik ettepaneku osad on eraldi vastu võetud, asutakse pealkirja s.o. eelarve-ettepaneku kui terviku vastuvõtmisele. Vastuvõtmine toimub lõpphääletamisel lihthälteenamusega.

Riigivolikogu on oma töös eelarve-ettepaneku arutlemisel ja vastuvõtmisel seotud ajaga. Riigikogu töökorra seaduse paragraaf 28. kohaselt peab Riigivolikogu tegema otsuse eelarve kohta hiljemalt 40. päeva jooksul arvates eelarve esitamisest ja

45 Vt. Rahvuskogu kodukord § 63.

saatma selle kohe Riiginõukogule vastuvõtmiseks.

b) Riiginõukogus.

Riigivolikogu poolt vastuvõetud eelarve esitatakse Riigivolikogu eelarve-ettepanekuna Riiginõukogule. Riiginõukogu teeb oma otsuse samas korras, mis maksev Riigivolikogu kohta, selle vahega, et otsuse tegemine sünnib 15.päeva jooksul arvates Riigivolikogu otsuse saamisest

Riigivolikogu võis teha eelarve-ettepanekus parandusi ja täiendusi lihthäälteenamusega. Riiginõukogu ei saa lihthäälteenamusega Riigivolikogu poolt juba vastuvõetud eelarves parandusi teha. Neid võib Riiginõukogu teha vaid oma seadusliku koosseisu enamusega so.21.liikme poolt hääletamisel.

Millal lugeda eelarve Riigikogu poolt vastuvõetuks? Sellele küsimusele annab vastuse esmalt PS-i § 1o4.

Eelarve loetakse lõplikult vastuvõetuks:

- 1) Kui Riigikogu ühineb Riigivolikogu poolt vastuvõetud eelarvega;
- 2) kui Riiginõukogu ei tee oma otsust ega teata oma seisukohta ^{nõu} 15. päeva jooksul arvates Riigivolikogu otsuse saamisest;
- 3) kui Riigivolikogu ühineb Riiginõukogu parandustega;
- 4) kui lahkuminekute puhul jõutakse erilisel kokkõlastusmenetlusel ühisele seisukohale;
- 5) kui Riigivolikogu hoolimata Riiginõukogu vas-

tupidisest seisukohast võtab oma seadusliku koosseisu enamusega, s.o. 41. liikme poolt hääletamisel, eelarve uuesti vastu endisel tema poolt vastuvõetud kujul või Riiginõukogu osaliste parandustega;

6) kui Riigivolikogu kokkukõlastusmenetluse nurjumisel võtab vastu oma seadusliku koosseisu enamusega eelarve(le) endisel tema poolt vastuvõetud kujul või Riiginõukogu osaliste parandustega.

Esimesel juhul tähendatud seisukohtade ühinemine peab toimuma 15. päeva jooksul. Seega on eelarve kahe seadusliku ^{and} asutise, Riigikogu, dokument.

Teisel juhul on eelarve ainult Riigivolikogu dokument, kuna Riiginõukogu ei ole otsust eelarve suhtes 15. päeva jooksul teinud.

Kolmandal juhul on eelarve samuti kahe seadusandliku asutuse dokument. Riigivolikogu peab oma otsuse paranduste kohta tegema kolme päeva jooksul, arvates nende saamisest Riiginõukogult. Kui Riigivolikogu aga ei vaata läbi Riiginõukogu poolt tehtud parandusi ega tee otsust kolme päeva jooksul, loetakse eelarve vastuvõetuks Riiginõukogu poolt vastu võetud kujul. Seega võib eelarve esineda ka Riiginõukogu dokumendina ⁴⁶.

Neljandal juhul esineb eelarve Riigikogu dokumendina, sest Riigivolikogule vastuvõtmatute Riiginõukogu paranduste puhul jõutakse ühisele seisukohale. Mõlemad asutised peavad oma otsused tegema kolme päeva jooksul,

46 Vt. PS § 105.

arvates kokkukõlastamiskomisjoni ettepaneku esitamisest. Kui Riigivolikogu ei tee kolme päeva jooksul oma otsust, loetakse eelarve vastuvõetuks sel kujul, nagu ta Riiginõukogus vastu võetud, ja vastupidi, kui Riiginõukogu kolme päeva jooksul ei otsusta, kas ühineda kokkukõlastuskomisjoni seisukohaga, loetakse eelarve Riigivolikogus vastuvõetud dokumendiks.

Viiendal ja kuuendal juhul esineb eelarve Riigivolikogu dokumendina. Riigivolikogule jääb lõplik otsustamine, kas ühineda Riiginõukogu parandustega tema poolt vastuvõetud ettepanekus või mitte.

Riigikogu poolt vastuvõetud eelarve peab PS-i järele jõustuma eelarveaasta alguseks s.o.l.aprilliks. Kuid tegelikult ei garanteeri keegi seda, et eelarve õigeaegselt vastu võetaks ja kehtestataks. Eelarve tähtsuse mõttes tuleb aga kõrvaldada olukord, kus riigiasutised peaksid tegema kulutisi väljaspool eelarvelisi kalkulatsioone ⁴⁷.

Meie PS arvestab sellega ning PS § 105 lubab sel juhul, kui Riigivolikogu ja Riiginõukogu ei ole 1.aprilliks eelarvet vastu võtnud, teha kulutusi kuni 1/12 - ni eelmise aasta eelarvest, kaasaarvatud ka lisaeelarved, iga kuu kohta. RES-i kohaselt teeb Majandusminister korraldusi kulutuste tegemiseks. Kulutusi tehakse eelkrediidina, nende kulude katteks, mis esinevad kuluparagraafidele vastavalt, nii eelmise aasta eelarves, kui ka järgmise aasta eelarve-ettepanekus. Tahetakse aga teha

47. Vt. J.Vaabel, Sissejuhatus finantsõigusteadusesse, 1939, lk.99.

kulutusi, mis eelmisel eelarve-aastal ei olnud ettenähtud, siis võidakse neid teha ainult Vabariigi Valitsuse loal, kui need on tingitud seaduste täitmisest ⁴⁸.

On riigi tulude ja kulude eelarve Riigikogu poolt lõplikult vastuvõetud, esitatakse ta kahes eksemplaris Vabariigi Presidendile väljakuulutamiseks. Mõlemad eksemplariid kannavad Riigivolikogu ja Riiginõukogu esimeeste ja Peasekretäride allkirja. Algtekstidele on märgitud aasta ja kuupäev, millal eelarve lõplikult Riigivolikogu ja Riiginõukogu poolt vastu võeti.

----- . -----