

0011111111

Tiedt, Boris W.

1. detsemberil 1934. Annustatud
esimese auhinna väärtuseks

Autor: Boris W. Treolt, stud jur.

Auhinnatöö

Non solum ludimus.

Tartu ühikooli Sekretär

392154

A995

1. nov. 34
169

HALDUSOTSUS TUVASTUS -
MENETLUSES.

A.A

7939.

Tartu 1934.

12
p. 1



D/392154

E E S S Ö N A .

Käesolev teos on mõeldud auhinnatööna Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli õigusteaduskonna administratiivõiguse teemale "Haldusotsus tuvastusmenetluses." Küsimus on uudne, eriti vastav terminoloogia. Seepärast on autor püüdnud teoreetilises osas võimalikult mõistete definitsioone anda, neid hiljem analüüsides. Probleemi käsitlesele on autor asunud teoreetilis-dogmaatilise seisukohast. Peaõhk on pöördunud teoreetilisele osale, püüdes luua selget süsteemi, kuna dogmaatiline osa käsitab vaid küsimust, kuidas kehtiv õigus sellesse suhtub. Kirjutis sisaldab teoreetilises osas tuvastusmenetluse mõiste ja liigid, haldusotsuse, tema sisu, toimivuse ja kehtejõu; dogmaatilises osas kohtuliku tuvastusmenetluse alal teotsevad instantse ja vaide ning kaebemenetlust kehtivas õiguses. Allikateks on sel alal jäänud prof. dr. jur. A.-T. KLIIMANN'i poolt loengutes mainitud vahtavad §§.

Mis puutub terminoloogiasse, siis on siin sajabrotsendiliselt aktsepteeritud prof. KLIIMANNI seisukohad.

Konstruksiooniküsimuste alalt oleks mainida seda, et teesele on püütud anda monograafia kuju. Käsitletud allikates pole piirdutud prof. KLIIMANN'i poolt seks otstarbeks ülasantu-

tega, vaid võetud lisa selles ulatuses, kuivõrd Õigusteaduskonna Seminari Raamatukogu seda võimaldas.

Teadustehnilisist küsimusist olgu mainitud, et autor tarvitab viidete süsteemi, ent lühidude mõttes teose autori nime ilma eesnimetäheta ja viitega õp.cit. teose nimele, milline on tsiteeritud allikate loetelus. Nagu mainitud, on käsitelu teoreetiline osa rajatud suurel määral prof. KLIIMANN'i loengutele. Et leida võimalust sealtoodud väidetele toetuda, on autor prof. KLIIMANN'i loal teinud viiteid tema poolt autoriseeritud, üliõpilaste poolt välja antud, konspektile. Viidates seadustele, on autor teinud nende nimedes lühendusi, millede tähendused on toodud teese eesosas.

A u t o r .

T a r t u

Oktoober 1934.

S I S U K O R D .

	lk.
Eessõna.....	1.
Sisukord.....	3.
Allikate loetelu	5.
Lühendeid	8.
Sissejuhatus	10.

I.osa TEOREETILINE KÄSITELU.

1.ptk. TUVASTUSMENETLUS.

<u>§1. Tuvastusmenetluse mõiste.</u>	11.
<u>§2. Tuvastusmenetluse liike</u>	17.
a) Halduslik tuvastusmenetlus	18.
b) Kohtulik tuvastusmenetlus	20.
aa) vaidemenetlus	23.
bb) kaebemenetlus	29.

2.ptk. HALDUSOTSUS TUVASTUSMENETLUSES.

<u>§3. Otsuse mõiste.</u>	33.
a) Haldusotsus	36.
b) Haldusotsus ja halduskorraldis	38.
<u>§4. Haldusotsuse sisu.</u>	41.
a) Meritoorsus ja kassatoorsus	43.
b) Aktiivsus ja passivsus	46.
c) Võistlus ja uurimus	47.
d) Suulisus ja kirjalikkus	50.
e) Avalikkus ja kinnisus	51.
f) Vahenditus ja kaudsus	52.
<u>§5. Haldusotsuse kehtejõud</u>	53.
a) Materjaalne kehtivus	54.
b) Formaalne kehtivus	59.
<u>§6. Haldusotsuse toime</u>	62.
a) Suspensiivne toime	62.
b) Devolutiivne toime	64.

II.osa.DOGMAATILINE KÄSITELU.

3.ptk. TUVASTUSMENETLUS.

lk.

<u>§7. Tuvastusmenetluse alal esinevaid instantse</u>	66.
a) Vaie samale instantsile	68.
b) Vaie paralleelinstantsile	71 .
c) Kaebemenetlus	71.
<u>§8. Oiguskaitse teostamishalduskontu kaudu</u>	78.

4.ptk. HALDUSOTSUS TUVASTUSMENETLUSES.

<u>§9. Haldusotsus vaidemenetluses.</u>	80.
a) Veekorralduse alal	80.
b) Vaie maksundusalal	81 .
<u>§10. Haldusotsus vee- ja maakorralduse alal</u>	85.
a) Kaebemenetlus keskvee komisjonis	85.
b) Kaebemenetlus maakorralduse alal	86.
aa) maakorralduse peakomisjonis	86.
bb) maakorralduse komisjon kaebinstantina	87.
<u>§11. Haldusotsus sotsiaalkindlustuse alal</u>	88.
a) Kaeve kinnitusametis	89.
b) Kaeve kinnitusnõukogus	90.
<u>§12. Haldusotsus maksundusalal</u>	92 .
a) Menetluse põhimõtted	92.
b) Ütsuste kentivus	95.
c) Kaebe esitamise toimed	95.
Lõppsõna	97.

ALLIKAID.

1. LUDVIG ADAMOVICH, Grundriss des Tschechoslovakischen Staatsrechtes, Österr. Staatsdruckerei, Wien 1929.

Adamovich.

2. ERNST BLUMENSTEIN, Schweizerisches Steuerrecht, Zweiter Halbband, J.C.B.Mohr, Tübingen 1929.

Blumenstein.

3. CONRAD BORNHAK, Grundriss des Verwaltungsrechtes, Werner Schol, Leipzig-Erlangen, 1925.

Bornhak.

4. OTTMAR BÜHLER, Allgemeines Steuerrecht, Franz Vahlen, Berlin 1927.

Bühler.

5. FRITZ FLEINER, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, J.C.B.Mohr, Tübingen 1928.

F

Fleiner.

6. KARL FRIEDRICHS, Verwaltungsrechtspflege III, Carl Heimann, Berlin 1921.

Friedrichs.

7. JULIUS HATSCHKE, Lehrbuch des Deutschen und preussischen Verwaltungsrechts, Werner Scholl, Leipzig 1927.

Hatschek.

8. RUDOLF HERRMANN, HERRNRITT, Grundlehren des Verwaltungsrechts, Tübingen 1921.

Herrnritt.

9. ALBERT HENSEL, S t e u e r r e c h t, i. Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaften, von E.KOHLRAUSCH, Jul. Springer, Berlin 1933.

Hensel.

10. A.J. JELISTRATOV, ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~ O č e r k
a d m i n i s t r a t i v n a g a p r a v a , Gossudarstvennoje izdatelstvo, Moskva 1922.

Jelistratov.

11. WALTER JELLINEK, V e r w a l t u n g s r e c h t , i. E. KOHLRAUSCH, Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft, Jul. Springer, Berlin 1928. .

Jellinek.

12. ARTUR TÖELEID KLIIMANN, A d m i n i s t r a t i v a k t i
t i t e o o r i a , Akadeemiline kooperatiiv, Tartu 1932.

Kliimann.

13. OTTO MAYER, D e u t s c h e s V e r w a l t u n g s -
r e c h t , Erster Band, Ducker & Humblot, München-Leipzig 1924.

Mayer.

14. ADOLF MERKL , A l l g e m e i n e s V e r w a l t u n g s -
~~XXXXX~~ r e c h t , Jul. Springer, Wien-Berlin 1927.

Merkl.

15. SCHRÖTER, D i e r e c h t s g e s c h i c h t l i c h e n
e n u n d d o g m a t i s c h e n G r u n d l a g e n
f ü r d i e E r n e u e r u n g d e s d e u t s c h e n
Z o l l r e c h t s , i. Vierteljahrsschrift für Steuer- und
Finanzrecht, 7 Jahrgang, Heft 4.

Schröter.

16. JUHAN VAABEL , ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~
E e s t ä r i i g i - m a k s u n d u s ö i g u s e p r o b -
l e e m e , Akadeemiline kooperatiiv, Tartu 1934. "

Vaabel.

17. OSVALD VAHTRA? Tööliste haiguse vastu
kindlustamise seadus, Eestimaa haigekassa-
de liit, Tallinn 1932.

Vahtra.

18. HALDUSÕIGUSE HALDUSPROTSESSI TÖÖIGUSE autori see-
ritud konspekt. Koostanud prof.dr.jur. A.-T. KLII-
MANNI loengute ja teiste õppevahendite põhjal stud.jur. Richard
Ränk, Haldur, Tartu 1934 .

Konspekt.

19. W. JÕGI, Maksustamiskorralduse sea-
dus ja maksmapaneku seadus, Riigi
trükikoda, Tallinn 1932.

Jõgi.

20. RIIGI TEATAJA; 1918 - 1934 aastakäigud.

R T

21. RIIGI TEATAJA LISA, 1921 - 1934 aastakäigud.

R T L.

LÜHENDEID.

Lüh.

Kinnitusalameti kodukord, (RT 1921, 7, I)
KaK.

Administratiivkohtukord, (RT 1919, 10, I, 13)
AKK.

Kinnituskogude seaduse muutmise
dekreet, (RT 1934, 44, 390).
KSMD.

Kinnituskogude kodukord, (RT 1930, 95, 616).
KNK.

Kinnituskogude seadus, (RT 1920, 77/78, I, 210)
KNS.

Maksustuskorralduse seadus, (RT 1932,
1, 1).
MKS.

Kinnitusalameti seadus, (RT 1920, 77/78, I)
KaS.

Seadus veejuhtimise kohta läbi
võõra maa maaparanduse otstarbe^{21.},
(RT 1921, 118, I)
VKS.

Alevites ja alevikkude ehituspiir-
kondades asuvate rendimaade kor-
raldamise seadus, (RT 1928, 104, 634) ARS.

Maakorralduse seadus, (RT 1926, 23, I)
MaakS.

Maakorralduse seaduse muutmise
seadus, (RT 1933, 99, 711).
MSMS.

Kogukonna-, asutiste- ja erarendi-
maade korraldamise seadus, (RT 1926,
16, I)

KRS.

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

Kuna teema pealkirjast , eriti võhikule, sisu kohta midagi ei nähtu, siis olgu sissejuhatuseks mõningaid märkmeid ala piiriteluna..

Esmalt, nagu näeme, on meil tegu o t s u s e g a , vastav instants, mis sel alal teotseb, peab olema seega kohtuinstants, teostama materjaalset jurisdiktsioonilist funktsiooni, Ent ta pole puhtakujuline kohtuotsus, seda näitab asiolu, et ta on h a l d u s o t s u s . Vastav instants on haldusorgan. Siin on siis tegu formaalse haldustegevusega - jurisdiktsioonilise funktsiooni teostamisega haldusasutiste eneste poolt. Ent siin pole tegu materjaalse haldusakti - korraldisega, kuna ta ~~korraldab~~ korraldab õigussuhteid kolmandate vahel.

Õietinviõiks pealkiri piirduda " Haldusotsus"-ega. Ent sõna "tuvastusmenetluses" määrab selle sisu. Vastavalt menetluse põhimõtetele kujuneb ka haldusotsuse sisu, kas ta on siis materjaalne või formaalne tõde, paljas nending või uus akt, etc. Samuti näitab see pealkirja osa, millisest haldusmenetluse staadiumist meil otsust otsida tuleb, ning määrab, millele ta rajaneb. Ent mitte igasugune tuvastusmenetlus ei puutu meie käsitelusse. Kuna saabuv akt peab olema Haldusotsus,

siis pole tegu materjaalse haldusfunktsiooni- haldusliku tuvastusmenetluse, vaid materjaalse kohtufunktsiooni - kohtuliku tuvastusmenetlusega.

Seega on meie vaatlusalaks õieti: s e k u n d a a r e k - s e k u t i i v f u n k t s i o o n i v t e o s t a v a t e h a l d u s o r g a n i t e o t s u s e s a a b u m i n e, e e l n e n u d t u v a s t u s m e n e t l u s e p õ h - j a l, s a a b u n u d a k t i i s e l o o m, m e n e t - l u s e p õ h i m õ t t e d, a k t i k e h t e j õ u d j a t o i m e d, n i n g k u i d a s k e h t i v õ i - g u s n e i d o n a k t s e p t e e r i n u d.

I osa. T E O R E E T I L I N E K Ä S I T E L U .

1. pt. T u v a s t u s m e n e t l u s .

§ 1. T u v a s t u s m e n e t l u s e m õ i s t e .

Tuvastusmenetlus on üks haldusmenetluse (Verwaltungsverfahren) staadiume. Viimase all mõistame haldusasja lahendamiseks vajalikkude, ajalises järgnevuses esinevate toimingu te kogumit¹⁾. Prof. A.T.KLIIMANN jagab haldusmenetluse nelja staadiumi: algatus-, tuvastus-, otsustus ja sooritusmenetluseks²⁾.

Algatusmenetlus on see menetluse staadium, mida meie kehtiva õiguse~~st~~ õieti "asja arutamisele võtu" all mõistab, s.o. menetluse algatamise kord. Ta määrab, kuidas ja kelle algatust on haldusasutised kohustatud aktsepteerima ning kuidas see algatus

1) K o n s p . l k . 1 2 0 . " H a l d u s m e n e t l u s o n k o g u m a j a l i s e l t j ä r g n e v u s e s e s i n e v a i d t o i m i n g u i d , m i l -

sünnib. See menetluse osa on kehtivas õiguses vähe korraldatud ning kannab seega sätimata³⁾ menetluse ilmet. Teda nimetatakse ka ettevalmistusmenetluseks.

Teise menetlusstaadiumi moodustabki t u v a s - t u s menetlus, meie kehtivas õiguses ka "asja arutamisenä" tuntud. Viimane termin on aga kahtlemata vildak, kuna see defineerib üht osa kogu terviku omadusega, sest asja arutamine sünnib tegelikult ju kõigis haldusmenetluse staadiumes, isegi otsustamise juures. Seega "asja arutamisenä", mis tuvastusmenetlusele spetsiifiline pole, teda defineerida ei saa, ega tohi.

Järgnevalt O t s u s t u s menetlus, on õieti tuvastusmenetluses saabunud akti dokumenteerimine. Ajalist momenti määrata, mil õieti üks (otsustusmenetlus) algab ja teine (tuvastusmenetlus) lõpeb, on raske. Samuti on otsustusmenetluse osa niivõrt väike, piirdudes vaid vastava akti koostamisega, et teda õieti haldusmenetluse eristaadiumina fikseerida ei maksaks, vaid lihtsalt tuvastusmenetluse alaosaks

l i s e d o n t a r v i l i k u d h a l d u s - a s j a l a h e n d a m i s e k s . "

2) K o n s p., lk.121 jj.

3) Sätitud menetluseks nimetame sellist, mille kord maksva seaduse eeskirjadega on reguleeritud.

paigutada võiks¹⁾). Selle asjaolu poolt räägib ka see, et termin "otsustusmenetlus" nagu viitaks sellele, et käesolevas menetluse staadiumis sünnib otsustamine, seega eelnenud toiming võiks siis olla asja arutamine, mis tegelikult aga sünnib igas menetluse staadiumis. Samuti pole otsus ka üksi sellele menetlusele spetsiifiline, vaid saabub tegelikult juba tuvastusmenetluses, leides siin omale vaid dokumendi kuju. Otsustusmenetlus on sättimatu, sest otsuse langetamine kuulub ikkagi vastavate asutiste suvalisesse pädevusesse.

Viimane, sooritatusmenetlus, määrab asja eluviimise ning eelkäivate menetlusstaadiumide produktina saabunud haldusakti täitmise (sooritamise) korra. Ta on sätitud menetlus, sest siin tuleb käsitusele sundvahendeid, millede valimisel ametasutistel pole vabad käed.

Katsed lisada haldusmenetlusele veel eristaadiume karistusmenetluse ning õiguskaitsemenetluse näol²⁾ on õieti asja-

1) Autori arvamine.

2) Prof. VAABEL (op.cit.lk.61 jj.) jagab maksustamismenetluse (haldusmenetluse eriliik) viide staadiumi, nimetades algatusmenetlusele vastavt osa ammundusmenetluseks, jättes ära otsustusmenetluse ning lisades veel kaks menetlusstaadiumi, mis on fakultatiivsed ning olenevad maksukohuslase teotsemisest, nimelt õiguskaitsemenetlus (kui kodanik vaidleb

tud, sest need pole haldusmenetluse staadiumid, vaid eriliigid, mis ise omakorda sisaldavad algatus-, tuvastus-, otsustus- ning sooritusstaadiume, kuigi mõni neist vastavalt menetlusliigi eriiseloomule ka puududa võib. Ehkki näiteks õiguskaitse menetluse esiletulek teatud tingimustel sooritusmenetluse suspendeerib, siiski pole viimane mitte eriliik, vaid ikkagi ainult eristaadium, milline primaarses haldusmenetluses ära jääb, ent sekundaarses (õiguskaitse) menetluses ikkagi selle viimase staadiumina esineb¹⁾.

Tuvastusmenetlus on seega vaid osa haldusmenetlusest. Viimast tavatsetakse vastavas õiguslikus kirjanduses²⁾ üldiselt sättimatuks³⁾ lugeda. See on aga vaid bürokraatlikus riigikorras võimalik, kus ametnikkude suvalisele⁴⁾ teotsemisele piire pole ette tõmmatud.

1) Autori arvamine.

2) Vt. näit; ADAMOVICH, op.cit., lk. 210. "Der frühere Rechtszustand war somit gekennzeichnet einerseits für weite Gebiete des Verwaltungsverfahrens durch den gänzlichen Mangel einer gesetzlichen Regelung..."

3) K o n s p e k t, lk. 120. "Kõneleme sätitud menetlusest, kui kehtivas õiguses on küsimuste arutlemise käik ette määritletud."

4) Suvaline ehk diskretsiooniline on selline teotsemine, kus kehtiv õigus teotsemise sihi ja vahendi enamvähem organi vaba tahte määritlemise hooleks jätab. (Autor). Vt. KLIIMANN, op.cit., lk. 222 jj.

VASTU, ja karistusmenetluse (kui kodaniku tegevus või tegevusetus vajab karistusõiguslikku sanktsiooni).

janduses vastava küsimuse alal ühtlased.

Saksakeelses kirjanduses esineb ta väga mitme nimetuse all. Üldist tuvastusmenetluse mõistet ei tunta, kuna vastav kehtiv õigus ei tunne ka administratiiv-kohtuid, vaid ainult haldusasutiste kohtuid¹⁾. Seepärast tulebki siin esile teravam vahe haldusliku ja kohtuliku tuvastusmenetluse vahel. Esimest nimetatakse *E r m i t t l u n g s v e r f a h r e n*²⁾, (maksustamismenetluses ka *F e s t s t e l l u n g s v e r f a h r e n*³⁾) teist üldiselt vanemas kirjanduses *B e s c h l u s s v e r f a h r e n*⁴⁾, ent ka üldiselt *R e c h t s m i t t e l v e r f a h r e n* (õiguskaitse menetlus)⁵⁾.

Need definitsioonid, kui hoopis erinevale dogmaatilisele alusele rajatud kontseptsioonid, meie teooriale midagi väärtuslikku õieti ei paku, seepärast jääb autor tuvastusmenetluse mõiste looja, prof. dr. jur. E.T.KLIIMANN'i definitsiooni juurde.

1) Ent on ka riike, kus õiguskaitse teostub otse administratiivkohtu kaudu, näiteks Prantsusmaal. Vt. VAABEL, op.cit., lk.65 j.

2) ADAMOVICH, op.cit., lk.222 jj.; FLEINER, op.cit., lk.200; HENSEL, op.cit., lk.165; BÜHLER, op.cit., lk.383 jj.

3) SCHRÖTER, op.cit., lk.470; BÜHLER, op.cit., lk.383 j.

4) FRIEDRICHS, op.cit., lk.1079 jj.; BORNHAK, op.cit. lk.104 jj.; HATSCHKE, op.cit., lk.415 jj.

5) ADAMOVICH, op.cit., lk.228jj.; HENSEL, op.cit., lk.168 j.

Asudes tuvastusmenetluse definitsiooni analüütilisele vaatlusele näeme, et ta on 1) s ä t i t u d m e n e t l u s, s.t. kehtiva õiguse poolt eeskirjadega piiratud, sellisena kuulub ta nagu eelpool määratud¹⁾ õigusriigi teotsemispiirkonda, 2) ta on f i k s e e r i m i s m e n e t l u s - menetlus, mis määrab kindlaks faktilise ja juriidilise olustiku, 3) h a l d u s m e n e t l u s, mis on tarvilik teatud haldusasja lahendamiseks, seega vastav definitsiooni osa piirab tuvastusmenetluse esinemist haldusalaga, sest ta on haldusasja otsustamiseks²⁾, 4) ja viimaks on ta k o n k r e e t j u h t e l a h e n d a v m e n e t l u s, sest ta on määratud "teatud" haldusasja lahendamiseks. Saabuv akt peab olema niisiis üksik-akt³⁾, otsus või korraldis.

§ 2. T u v a s t u s m e n e t l u s e l i i k e.

Vastavalt sellele, kas tuvastusmenetluses saabuv administratiivüksikakt on korraldis või otsus, ja kas

1) Vt. lk. 15.
 2) Õigem oleks selles definitsioonis küll vist "otsustamiseks" asemel "lahendamiseks" panna, sest esimene tahaks nagu viidata, et tuvastusmenetluses saabuv akt on alati otsus, mis tegelikult aga tõe e ei vasta. Autor.
 3) ~~E.T.~~ KLIIMANN, op.cit., lk.193 jj.

ta lahendab vastavat faktilist või õiguslikku olustikku esmakordselt (primaarselt) või korduvalt (sekundaarselt), tehaksegi vahet a) h a l d u s l i k u t u v a s t u s m e n e t l u s e (korralduste menetlus) ning k o h t u l i k u t u v a s t u s m e n e t l u s e (otsuste menetlus) vahel¹⁾. Ent mõlemad on ikkagi haldusmenetluse eriosad, milledest võime kõnelda vaid h a l d u s m e n e t l u s e m a n.

a). H a l d u s l i k t u v a s t u s m e n e t l u s on tuvastusmenetluse eriliik, milles teostatakse materjalset administratiivfunktsiooni²⁾. Ta on seega halduse h a l d u s l i k menetlus. Ta on ligidalt seotud korraldise mõistega, sest akt, mis siin saabub, on tingimata h a l d u s k o r r a l d i s, kuna ta lahendab vastavat konkreetset olustikku esmakordselt, seega teostab halduse primaarset eksekutiivfunktsiooni³⁾.

Sellest definitsioonist järgneb kõigepealt, et kuna ta on tuvastusmenetlus, siis evib ta ka viimase omadusi: 1) sätitud olekut - teisiti see õigusriigis

1) K o n s p e k t, lk.122 jj.

2) Vt. ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~ ibid.

3) Vt. KLIIMANN, op.cit., lk.200.

ei saagi olla, 2) ta fikseerib õiguslikku ja fakti-
list olustikku konkreetjuhul¹⁾, 3) ta on haldusmenet-
lus, ka siis, kui ta esineb maksustamisalal²⁾, sest
tema sihiks on valmistada ~~saaduseks~~ teed saabuvale
administratiivaktile³⁾ ja 4) tema saaduseks on üksik-
akt⁴⁾. See, et ta teostab m a t e r j a a l s e t

1) VAABEL, op.cit., lk.61. "[Tuvastusmenetluse]...
...moodustavad need teotsemised, millede sihiks on
andmete hankimine..., nende andmete hindamine, nende
põhjal maksu määramine..." HENSEL, op.cit., lk.147.
"Das Ermittlungsverfahren hat die Aufgabe die recht-
lichen und tatsächlichen Grundlegen eines xxxxxxxxxx
e i n z e l n e n Steuerfalles festzustellen..."
ADAMOVICH, op.cit., lk.222. "... ein Ermittlungsver-
fahren... dessen Zweck es ist: 1) die tatsäch-
liche Grundlage... sicherzustellen..." FLEINER, op.
cit., lk.200. "...die Aufgabe eines solcher Verfah-
rens [Ermittlungsverfahrens] besteht gerade darin,
einerseits Raum zu schaffen für eine allseitige Prü-
fung..." BÜHLER, op.cit., lk. 385. "I h r Z i e l
[der Ermittlungen] ist die K l a r s t e l l u n g
a l l e r t a t s ä c h l i c h e n u n d r e c h t -
l i c h e n V e r h ä l t n i s s e ."

2) VAABEL, op.cit., lk.65. "Tuvastusmenetlus evib
maksustusmenetluses sama... tähendust... ning samu
vorminõudeid, nagu nõuavad administratiivõiguse üldi-
sed põhimõtted."

3) BÜHLER, op.cit., lk.385. "...die etwa nötigen
Ermittlungen durchführt und dann die Steuer durch...
Steuerbescheid festsetzt."

4) SCHROTER, op.cit., lk.470. "B. in den gegen ei-
ne bestimmte Person... sich richteten Verfahren, dass
sich in der amtlicher Behandlung des Einzelfalles er-
schöpft (Feststellungsverfahren)." VAABEL, op.cit.,
"... üksikuil konkreetseil maksustamisjuhtudel." HEN-
SEL, op.cit., lk.147. "...eines e i n z e l n e n
S t e u e r f a l l e s ."

administratiivfunktsiooni, määrab aga tema erisused kohtulikust tuvastusmenetlusest, nimelt 5) saabuv akt on korraldis, ainuke materjaalne haldusakt¹⁾. Koos viimasega tulevad juurde ka akti primaarsus ja eksekutiivsus. 6) Viimaks halduslikus tuvastusmenetluses v õ i d a k s e ka pooli asjaajamise manu kutsuda²⁾.

Nende kolme viimase omaduse poolest erinebki halduslik tuvastusmenetlus teisest eriliigist, kohtulikust tuvastusmenetlusest.

b). kohtulik tuvastusmenetlus³⁾ on selline tuvastusmenetluse eriliik, milles teostatakse/halduse jurisdiktsioonilist

1) FLEINER, op.cit., lk.200. "...Verfügungen..., die... nur nach vorangegangenen... Ermittlungsverfahren erlassen werden dürfen."

K o n s p e k t, lk.102."Nad [korraldised] on ainukesed haldusaktid materjaalsetes mõttes."

2) K o n s p e k t, lk.122.

ADAMOVICH, op.cit., lk.222. "...dessen [des Ermittlungsverfahrens] Zweck und Aufgabe es ist:...2.. den Parteien Gelegenheit zu geben, ihre Rechte und rechtlichen Interessen geltend zu machen."

BUHLER, op.cit., lk.385. "Das Ermittlungs- und Festsetzungsverfahren ist ein...Verwaltungsverfahren mit nur schwachem prozessualen Einschlag,..."

3) Prof.VAABEL nimetab seda ka "õiguskaitse menetluseks". Vt.VAABEL, op.cit., lk.63; "Vaide-, keebe- ja ümberotsustusmenetlusi koos nimetatakse õiguskaitse menetluseks."

funkttsiooni haldusasutiste enestepoolt¹⁾. Siin teostatakse seega formaalset administratiivfunktsiooni²⁾. Siin saabuv akt peab olema haldusakt formaalses mõttes, et ta aga vastavalt tuvastusmenetluse mõistele³⁾ on üksikakt, siis on ta otsus⁴⁾. Kuna siin haldusasutised teostavad jurisdiktsioonilist funktsiooni, siis saabuv administratiivakt, otsus, on materjaalses mõttes jurisdiktsiooniline⁵⁾ ning asutis teostab siin sekundaarset eksekutiivfunktsiooni⁶⁾, tähendab lahendab vastavat õiguslikku ning faktilist olukorda kordavalt. See ongi haldusliku ja kohtuliku tuvastusmenetluse peava-

1) K o n s p e k t, lk.122.

2) KLIIMANN, op.cit., lk.122. "Administratiivaktiks formaalses mõttes nimetame muu seas ka kõiki neid jurisdiktsioonilisi akte, mida toimetatakse tavalises administratiivprotseduuris." op.cit. lk.64, "Administratiivaktiks formaalses mõttes nimetatakse iga normatiivtoimingut, mida toimetavad avaliku administratsiooni ametnikud ja asutised."

3) Vt. supra lk.44.

4) Vt. infra lk.33.

5) Vt. KLIIMANN, op.cit., lk.194. "Oma õiguslikult loomult seega otsused kuuluvad kõik jurisdiktsiooniliste aktide kategooriasse materiaalses mõttes."

6) KLIIMANN, op.cit., lk.62. "...nimetame... jurisdiktsiooniliseks aktiks materiaalses mõttes sekundaarseid eksekutiivakte..."

he, kuna esimene esines primaarse eksekutiivfunktsiooni teostajana¹⁾.

Asudes kohtuliku tuvastusmenetluse analüüsile, näeme, et ta evib kõiki tuvastusmenetluse omadusi: s ä t i t u d o l e k u - vast veel enamgi, kui halduslik tuvastusmenetlus, kuna jurisdiktsiooni ala tavaliselt enamsätituna esineb; ta f i k s e e r i b õiguslikku olustikku; ta on h a l d u s a l a menetlus, kuna seda teostavad haldusasutised ning lõppeks saabub ü k s i k a k t, juba selle tõttu, et menetlus on jurisdiktsiooniline²⁾. Ent tema spetsiifilisi tunnuseid võrreldes haldusliku tuvastusmenetlusega on see, et saabuv üksikakt on formaalne üksikakt, o t s u s, millega koos tuleb ka kohtuliku tuvastusmenetluse sekundaarne eksekutiivfunktsioon, seega siin tuvastatakse³⁾ sama faktilist ja õiguslikku olustikku õieti teistkordselt⁴⁾.

1) Vt. ~~supra~~ lk. 48 jj.

2) Vt. KLIMANN, op.cit., lk. 83. "kohus, tehes otsuseid, rakendab õigust faktilisi olukordi normidele subsumeerides. Samal viisil teotseb ka administratsioon, lahendades üksikjuhtusid."

3) Määratakse kindlaks. (Autor)

4) HENSEL, op.cit., lk. 168. "Den Steuerpflichtigen ist vielmehr besser damit gedient, wenn das Rechtsmittelverfahren... als ein "erweitertes Ermittlungs- und Festsetzungsverfahren" ausgestaltet ist. Das ist tatsächlich bei allen Rechtsmittelverfahren geschehen." BUHLER; op.cit., lk. 411. "Das Rechtsmittelfahren... sei-

Samast asjaolust, et kohtulik tuvastusmenetlus teostab jurisdiktsioonilist funktsiooni, järgneb ka tema kohtumenetluslik iseloom¹⁾, seega ka, et ta mitte pooli asja juurde kutsuda üksi ei või²⁾, vaid ka peab³⁾, sest et algatuski sünnib väljastpoolt⁴⁾. Pooled on siin võistjad, nagu haldusprotsessis⁵⁾. Kuna kohtuliku tuvastusmenetluse siht on vastava õigusliku ja faktilise olustiku teiskordne kontrollimine⁶⁾, siis teeb ta seda vaid kahjusaanu palvel. Viimasel võib kasutada selleks administratiivkaevet ning teatud korradel ka administratiivvaie⁷⁾.

1) FRIEDRICHS, op.cit., lk.1080. "Auf jeden Fall ist die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden im Beschlussverfahren eine Verwaltungsgerichtliche."

2) Nagu haldusliku tuvastusmenetluse juures. Vt. ~~supra~~ lk. 18 j.

3) K o n s p. lk.122 j. "See menetlus on mõeldamatu ilma asjaosaliste osavõtuta."

4) KLIIMANN, op.cit., lk.194. "Tähtsündne administratsioon lahendab otsuste abil üldpõhimõtteid liiselt ainult teiste algatatavaid juriidilisi vaidlusküsimusi."

5) K o n s p e k t, lk.123.

6) ADAMOVICH, op.cit., lk.228. "Der Zweck des Rechtsmittelverfahrens ist die Überprüfung eines von einer Verwaltungsbehörde erlassenen Bescheides auf Begehren einer Partei, die sich... in ihren Rechten... verletzt erachtet."

7) KLIIMANN, op.cit., lk.196 j.

ne Wesennach nichts anderes ist, als ein erneutes Ermittlungs- und Festsetzungsverfahren bei dem die Rechtsmittelbehörde an die Stelle des Finanzamts tritt."

aa). Vaidemenetlus on selline kohtulik tuvastusmenetluse ärikiik, kus arutatakse küsimusi, mis vastavas vaides on esitatud¹⁾. See definitsioon sõltub vaide mõistest, mida seega vajalik määritleda: vaie on palve haldusorganile võtta oma korraldus ümber otsustamisel²⁾.

Võttes definitsiooni analüütilisele vaatlusele näeme tema mitmesuguseid erisusi. Esmalt on ta palve,

1) VAABEL, op.cit., lk.63. "Vaide esitamise ja otsustamise kord moodustab vaidemenetluse." Kons p. lk.124. "Vaidemenetlus on selline kohtulik tuvastusmenetlus, milles fikseeritakse vaide esitamise ja otsustamise aluseid."

2) Autor ei saanud seniolemasolevate definitsioonidega nõustuda järgmistel põhjustel: Prof. KLIIMANN oma definitsioonis (vt. KLIIMANN, op.cit., lk.197. "Administratiivvaide all mõistetakse kahjusaanu nõuet võtta asi ümberotsustamisele, mis esitatakse õigusvastaselt teotsenud administratiivametnikule või -asutisele.") rõhutab "õigusvastaselt teotsenud" momenti, mis igakord veel ei pruugi olla, vaid kodanik arvab, et teotsemine oli õigusvastane, samuti võib järeldada sellest, nagu oleks vaie ka otsuse peale võimalik, mitte üksi korralduse peale. Prof. VAABEL'i definitsiooni peapuuduseks (vt. VAABEL, op.cit., lk.63. "...vaide näol otsustavale asutisele, palvega võtta asi ümberotsustamisele.") osutub termin "otsustavale asutisele" - kuna otsustav asutis pole üksi vaide-, vaid ka kaebestants.

millise mõistega on meil seotud subjektiivse õigustuse moment esitaja poolt, ent mitte kohustuse moment palve saanu poolt. See ongi vaide iseloomulikumaid omadusi, et haldusorgan võib, aga ei tarvitse reageerida.¹⁾ Vaide on põhiseaduslik õigus (Põhis. § 15)²⁾, mis õigustab kodanikke ametasutiste poole ilma kaasaskäiva surveta pöörama. Lõppeks antakse deklaratiivse lausega ametasutistele kohustis anda "asjale seaduslik käik", kuidas ja mil moel aga, see jääb määramata, ning seda ei tee ka hilisemad eriseadused. Seega ainus õigustus, mis kodanikule jääb, on õigus esitada palvet, ent sellele vastav kohustus ametasutiste poolt on võtta viimane vastu, ta võib, ent pole kohustatud seda arutama³⁾. Seega on see õigus vaid n u d e m i u s⁴⁾. Siin on Saksa kehtiv õigus katsunud luua eri-

1) KLIIMANN, op.cit., lk.197 j.

2) E e s t i V a b a r i i g i p õ h i s e a - d u s § 15. "Eestis on kindlustatud õigus pöörata kaebustega ja palvetega vastavate avalikkude asutuste poole. Pööramise kaasas ei tohi käia mingi surveabinõu. Vastavad asutused on kohustatud asjale andma seadusliku käigu."

3) BÜHLER, op.cit., lk.430. "Imübrigen kann die Einspruchsbehörde vor ihrer Entscheidung in ein mehr oder weniger ausführliches Ermittlungsverfahren eintreten, sie kann aber auch den Einspruch sehr kurz abweisen. Eine Pflicht zu vollständiger Untersuchung des Falls wird man für sie nicht anerkennen können". FLEINER, op.cit., lk.229. "Ein Pflicht sich mit der Angelegenheit aufs neue zu befassen, besteht dagegen für die Behörde nicht."

4) JELLINEK, op.cit., lk.281. "Vielfach wird Ge-

instituu di vormilise vaide nõol (E i n s p r u c h)¹⁾, mis peab kindlustama kodanikule vaide arutamise, tehes vastava menetluse kohtumenetlusele sarnaseks. Ent see on vastav õieti ainult kohalikele oludele, kus puudub halduskohus, ning ei tule vastava probleemi teoreetilise lahenduskatsena arvesse.

Teiseks ta on palve asja ü m b e r o t s u s t a m i s e l e võtta. Seega lähtub seisukohast "errare humanum est". Vaie peab ametasutistele pakkuma võimalust lihtsal teel parandada võimalikke eksitusi, mis kodanikele nende õigusi riivavaina tunduvad²⁾. Kui näi-

genvorstellung und formlose Beschwerde nur ein Laufen von Pontius zu Pilatus sein."

1) HATSCHKEK, op.cit., lk.417. "Die Gegenvorstellung den formlosen Verfahren, das nach wie vor neben den lichen Beschlussverfahren herläuft, entspricht in letzten der Einspruch."

JELLINEK, op.cit., lk.289. "D e r E i n s p r u c h ist die Gegenvorstellung ins förmliche übertragen. Er unterscheidet sich in der förmlichen Beschwerde nur dadurch, dass die Urheberin des angefochtenen Bescheids selbst über die Anfechtung zu entscheiden hat."

BUHLER, op.cit., lk.429. "Durch den "Einspruch" wird begehrt Nachprüfung und Änderung eines Steuerbescheids in tatsächlicher und rechtlicher Beziehung durch die erlassende Stelle selbst..."

2) Vt. BUHLER, op.cit., lk.429. "Der Einspruch, der sein Vorbild schon im bisherigen Verwaltungs- und Steuerprozess hatte, beruht auf dem Gedanken, dass die Entscheidungen der Verwaltungsbehörden nicht so wohlüberlegt sind wie erstinstanzliche Urteile von Gerichten, dass sie häufig mehr aus Versehen als aus Überlegung falsch ausfallen, und dass daher ein Weg geschaffen werden muss, um sie durch die Behörde selbst

teks maksuinspektor aastas 10000 maksustuskorraldust välja annab, siis ei suuda ta kindlasti kõigil neil juhtudel maksustusalust küllalt põhjalikult tuvastada, selleks et otsuse langetamisel mitte eksida. Kui siis nende korralduste vastu antakse ka 1000 vaiet, siiski on maksuasutise töökoorem tunduvalt vähem. Seega on vaie mõeldud puhtpraktilise vahendina, sest ~~###~~ selle esitamise võimalus vähendab ka kaevete arvu. Mis puutub sellesse, millal asutis vastava korraldise ümberotsustamisele võtta võib, siis on selleks kaks tingimust, nimelt ei tohi see korraldis 1) omada formaalset õigusjõudu¹⁾ ja 2) olla tekitanud õiguslikke suhteid kolmandate g²⁾. Seega on vaidemenetlus sisult tugevas-

möglichst einfach berichtigen zu lassen." Ka JELLINEK, op.cit., lk.289. "Der Einspruch ist ein Mittel zur Entlastung der Behörde. Müsste sie schon bei der ersten Verfügung mit peinlicher Genauigkeit verfahren, so müsste ihr ein Heer von Beamten zur Verfügung stehen. Da dies nicht der Fall ist, kann man von der ersten Verfügung nicht verlangen, dass sie immer dem Rechte gemäss ist."

1) Vt. *infra* lk. 59.

2) KLIIMANN, op.cit., lk.198. ka FLEINER, op.cit., lk.229. "Die Behörde ist befugt darauf einzutreten, weil ihre Verfügung nicht in materielle Rechtskraft erwachsen ist." HERRNRITT, op.cit., lk.468: "...die Unterbehörde ist überdies nur dann befugt, über Vorstellung ihre eigene Entscheidung oder Verfügung abzuändern, wenn nicht eine andere Partei schon ein Recht aus dieser erworben hat."

ti piiratud.

Olulisemaks vaheks vaide ja kaebe vahel on see asjaolu, et vaie esitatakse samale instantsile¹⁾, mis korralduse andis. Seega ei oma vaidemenetlus devolütiivset toimet²⁾. See ongi põhjuseks, miks siin saabuvat otsust ei taheta pidada jurisdiktsiooniliseks³⁾.

See väide on loomulik esmalt juba seepärast, et ei saa ju olla asutis kohtunikuks iseene üle. Vaie ot-

1) FLEINER, op.cit., lk. 229. "Das nächstliegende Mittel für den Bürger stets die Gegen vorstellung (Remonstrations) sein: Der Betroffene wendet sich an die Behörde, die die Verfügung erlassen hat und verlangt unter Darlegung von Gründen Zurücknahme oder Abänderung der ergangenen Verfügung." MAYER, op.cit., lk. 1204 "Richtet sich des Gesuch an die Behörde selbst, von welcher die nachteilige Massregel ausgeht so heisst es Gegen vorstellung, Remonstrations." JELLINEK, op.cit., lk. 283. "Wendet sich der mit der Verfügung nicht zufriedene statt an die vorgesetzte Behörde an die Behörde, von der die Verfügung ausging, so spricht man von Gegen vorstellung." HATSCHER, op.cit., lk. 417. "... bei der Behörde, durch deren Bescheid man sich verletzt fühlt zu remonstrieren, d.h. Gegen vorstellung zu erheben"

2) BÜHLER, op.cit., lk. 429. "... im übrigen aber hat der Einspruch keine Devolütiwirkung."

3) K o n s p. lk. 124. KLIIMANN, op.cit. lk. 198.

sustatakse samal viisil, kui selle põhjustanud korralduski, seega pole siin tegemist administratiivotsusega, kuna otsus jurisdiktsioonilise aktina (materiaalses mõttes) loob alati suhteid kolmandate isikute, mitte akti toimetaja ja kohustusadressaadi vahel¹⁾. Ent ehkki vaidemenetluses otsust ei saabu, siiski kuulub ta oma iseloomult kohtuliku tuvastusmenetluse liiki.

Ent on võimalik vaidemenetlusele omistada ka devolutiivset toimet, seda nimelt sel teel, et vaideinstantsiks on haldusorganiga koordinatsioonitasemel asuv instants (maksuinspektor ja maksukomitee), siis esineb kohtulik vaidemenetlus. See kannab ilmselt jurisdiktsioonilist iseloomu, kuna lahendab õigussuhteid kolmandate isikute vahel. Ka siin saabuv akt on otsus, sekundaarne eksekutiivakt²⁾.

Neil ja ~~muil~~ kaalutlusil oleks õigem tuvastusmenetluse süsteemis viia läbi järgmine jaotus:

I. Tuvastusmenetlus

1). Halduslik tuvastusmenetlus

a). Korralduste menetlus (primaarne ekse-

1) Vt. KLIIMANN, op.cit., lk.198.

2) K o n s p e k t, lk.124 j.

kutiivfunktsioon)

b). halduslik vaidemenetlus (vaie samale instantsile)

2). Kohtulik tuvastusmenetlus

a). kohtulik vaidemenetlus (kõrvalinstantsile)

b). kaebemenetlus (kõrgemale instantsile).

Ent selle jaotuse peapuudus seisaks siiski selles, et halduslikus vaidemenetluses ei lahendata vastavat faktilist ja õiguslikku olustikku primaarselt, vaid sekundaarselt¹⁾.

Haldusvaie on puudulik kohtulik vahend, selleks ongi loodud õiguskaitse erapooletu kõrgema instantsi kaudu.

bb). K a e b e m e n e t l u s on selline kohtuliku tuvastusmenetluse eriliik, kus arutatakse küsimusi, mis vastavas kaebes on esitatud²⁾.

Seega on definitsiooni mõistmiseks tarvilik määrata

1) Autori arvamine.

2) VAABEL, op.cit., lk.63. "... Kord, mille järgi toimub kaebuse esitamine erikaebeasutisele, kaebuste arutamine ja otsustamine selle asutise poolt, moodustab administratiivse kaebemenetluse."

ta kaebe mõiste. Administratiivkae-
 beks nimetatakse administratiivset kaitsevahen-
 dit, mis esitatakse asja otsustanud organist kõrgema-
 le organile administratiivakti õigusepärasuse kontrolli-
 limise otstarbel¹⁾.

Mis puutub tema õiguslikku iseloomu, siis vastan-
 dina vaidele pole ta enam palve, vaid tema
 esitamine toob kaasa ka kohustuse ametasutisele seda

1) KLIIMANN, op.cit., lk.199. defineerib seda "ad-
 ministratiivkaebusena", ent autor tahab teha
 vahet ühelt poolt protesti (kõrgemalt poolt
 tulev) ja teiselt poolt kaebuse (alamalt poolt
 tulev) vahel, kusjuures viimase alaliigid oleks v a i e
 (samale instantsile) ning kaeve (kõrgemale instantsi-
 le) - Beschwerde. Vt. ka ADAMOVICH, op.cit., lk.228.
 "... gegen Entscheidungen und Verfügungen, die durch
 die Verhandlung einer bestimmten Angelegenheit hervor-
 gerufen wurden, ... von der Behörde... erlassen werden:
 regelmässig die Beschwerde." BÜHLER, op.cit., lk.386.
 "Das Rechtsmittel gegen Anordnungen
 zur Geltendmachung der ~~am~~ Auskunftspflicht ist die
 Beschwerde." JELLINEK, op.cit., lk.386. "Die
 förmliche Beschwerde vielfach auch
 Rekurs... gekannt." FLEINER, op.cit., lk.230,
 "Das normale Rechtsschutzmittel bildet die Be-
 schwerde (Rekurs, förmliche Beschwerde, Ver-
 waltungsbeschwerde)." MAYER, op.cit., lk.124. "Rich-
 tet es sich an ein Oberbehörde, so heisst es Beschwer-
 de, Rekurs." HATSCHER, op.cit., lk.417, "... bei der
 höhheren Behörde gegen die Verfügung
 der unteren Behörde Beschwerde zu führen."
 "Die Behörde hat also eine Reaktions-
 pflicht... die Behörde muss reagie-
 ren."

vastu võtta ning arutada. Sellele vastab ka subjektiivne õigustus arutamist nõuda¹⁾.

Kaebemenetluse sihiks on õ i g u s p ä r a s u - s e k o n t r o l l, seega kaebeinstants kontrollib, kas akt on seadusepärane, s.o. kas ta on saabunud ~~AA-~~ ~~LAKA~~ 1) pädevalt²⁾ instantsilt, 2) seaduse poolt selleks ettekirjutatud vormis, 3) õiges menetluskorras ja 4) ~~kas~~ tema sisu vastab seaduste ja määruste eeskirjadele³⁾. Seega kaebus võib olla rajatud nii vormilisele kui ka sisulisele veale⁴⁾. Seega vastav ins-

1) K o n s p e k t, lk.102. KLIIMANN, op.cit., et loc.cit., FLEINER, op.cit., lk.230. "Die Befugnis Beschwerde einzulegen ist ein subjektives öffentliches Recht jedes Untertans." MAYER, op.cit., lk.125. "Die Beschwerde wird zum Rechtsschutzmittel erst dadurch, dass die angegangene Behörde gebunden ist, daraufhin eine Prüfung der Sache einzutreten zu lassen und demgemäß Bescheid zu erteilen."

2) Pädev = kompetentne. Autor.

3) Vt.VAABEL, op.cit., lk.152. "Veatuks loeme akti, kui ta on antud: 1) kompetentse asutise poolt, 2) õiges vormis, 3) õige menetluskorra alusel ja 4) õige sisuga."

4) FLEINER, op.cit., lk.231. "Mit der Beschwerde kann der Beschwerdeführer eine Überprüfung der angefochtenen Verfügung nach der tatsächliche wie nach der rechtlicher Seite hin verlangen." HERRNRITT, op.cit., lk.470. "Der Rekurs (Berufung, Beschwerde) ist dasjenige ordentliche Rechtsmittel, mittels dessen eine Partei im i n s t a n z m ä s s i g e n A d m i n i s t r a t i v v e r f a h r e n die P r ü f u n g und sohin A b - ä n d e r u n g oder V e r n i c h t u n g (A u f h e b u n g) eines Verwaltungsakts der Unterbehörde durch die O b e r b e h ö r d e anstrebt."

tants teotseb siin õieti kohtuinstantsina. Sellest ongi protsessitaoline menetluskord ühes selles maksimate põhimõtetega¹⁾ tingitud²⁾.

Ciivilisemaks tunnuseks, mis kaevet vaidest lahutab, osutub tema *d e v o l u t i i v s u s*³⁾ - kuna asja otsustamine kandub üle kõrgemale instantsile⁴⁾.

1) Vt. *infra*. lk. 42.

2) BORNHAK, op.cit., lk. 104. "Diese formlose Verwaltungsbeschwerde, ... wird zur formellen des Beschlussverfahrens dadurch, ... dass sie sich abspielt in prozessähnlichen Formen." BÜHLER, op.cit., lk. 431. "Die Berufung... ist... Rechtsmittel..., welches eine Nachprüfung dieser Entscheidung unter *t a t s ä c h l i c h e n*, rechtlichen, gegebenenfalls auch Ermessensgesichtspunkten, in prozessähnlich ausgestaltetem, die Möglichkeit mündlicher Verhandlung bietenden Verfahren... herbeigeführt."

3) Vt. *infra*. lk. 64.

4) Vt. FLEINER, op.cit., lk. 231. "Die Beschwerde richtet sich stets an die höhere Instanz, d.h. die der verfügenden Instanz übergeordnete Verwaltungsbehörde (Beschwerdeinstanz)." BÜHLER, op.cit., lk. 431. "Die Berufung in ihrer normalen Anwendung ist *d e v o l u t i v e s z w e i t i n s t a n t l i c h e s R e c h t s m i t t e l*." BORNHAK, op.cit., lk. 104. "Ausgangspunkt des Beschlussverfahrens ist eine *B e s c h w e r d e*, d.h. die Anzeige einer von einer obrigkeitlichen Anordnung betroffenen Person an die der anordnenden im gegebenen Falle vorgesetzte Behörde, dass man sich von der Anordnung beschwert fühle, mit der Bitte um Abhilfe." *K o n s p e k t* lk. 102. "*K a e b u s a n t a k s e a g a a l a t i k õ r g e m a l e i n s t a n t s i l e*." KLIIMANN, op.cit., lk. 199.

Seega kokkuvõttes võiksime öelda, et kaebemenetlus korral on tegu tõepoolest materjaalse jurisdiktsioonilise funktsiooni teostamisega haldusasutiste poolt. Ainult kaebeotsused seega on tõelised haldusotsused, s.o. sekundaarsed eksekutiivaktid, haldusaktid formaalses ja jurisdiktsioonilised aktid materjaalses mõttes¹⁾.

Seega oleme jõudnud välja h a l d u s o t s u s e n i t u v a s t u s m e n e t l u s e s, kuna ka kaebemenetlus on tuvastusmenetluse (kohtuliku) alaliik.

2.pt. H a l d u s o t s u s t u v a s t u s -
m e n e t l u s e s.

§ 3. O t s u s e m õ i s t e.

Kuna kohtulikus tuvastusmenetluses saabuv üksikakt oli haldusotsus, siis peatume ligemalt otsuse mõiste juures.

1) KLIIMANN, op.cit., et loc.cit. "Administratiivkaebuste korral on tegu tõeliste jurisdiktsiooniliste küsimustega, mida kohtu asemel lahendab administratsioon ise. Ja ainult kaebusi käsitlevad administratsioonaktid on tõelised administratiivotsused, s.o. jurisdiktsioonilised aktid materjaalses mõttes."

Otsused on materjalsed juris-
diktsioonilised aktid, mille lega-
teostatakse sekundaarset ek-
sekutiivfunktsioonil¹⁾.

Definitsiooni analüüsidest näeme, et nad on esmalt üksikaktid²⁾, kuna jurisdiktsioon lahendab tüküsimusi konkreetsetel juhtudel, teiseks on nad vaid materjalselt jurisdiktsioonilised aktid, nende sooritajaks aga võivad olla samahästi ka haldusorganid³⁾. Kolmandaks, otsused sekundaarsete eksekutiivaktidena lahendavad konkreetsetes tõeelisuses esinevat faktilist ja juriidilist olustikku teisest kordest⁴⁾. Tüübilisteks otsus-

1) KLIIMANN, op.cit., lk.193, "Otsused on sellised üksikaktid, mille abil administratsioon lahendab jurisdiktsioonilisi küsimusi." "... nende abil teostatakse jurisdiktsioonilist funktsiooni." VAABEL, op.cit., lk.121, "Otsused moodustavad sekundaarsed eksekutiivaktid..." Vrd. HERRN-RITT, op.cit., lk.276: "Solche [deklaratorische] Akte werden als Verwaltungsentscheidungen (Erkenntnisröße) bezeichnet und entsprechen auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts den Urteilen der ordentlichen Gerichte, die je fest ausschliesslich deklaratorischen Charakter an sich tragen."

2) KLIIMANN, op.cit., lk.166, "...üksikaktid tekitavad aga üksikvahekorði konkreetsetel või abstraktkonkreetsetel juhtudel."

3) VAABEL, op.cit., lk.120 j. "...administratiiv-akt formaalses mõttes on administratsiooni iga legislatiiv-, administratiiv- ja jurisdiktsiooniline akt." Vt. ka KLIIMANN, op.cit., lk.64.

4) See nähtub küll ka juba sellest, et otsused on

teks on kohtuotsused, ent need ei kuulu ~~meie~~ meie vaatlusliiki, kuna meie uurimisala piirdub haldusotsusega, mille mõiste määritelu ja analüüs esineb järgmises lõikes.

Haldusotsused omakorda jagunevad distsiplinaarotsusteks ja tuvastusotsusteks¹⁾. Esimesed on karistusõigusliku iseloomuga administratiivaktid, millede andmisõiguse seadus kindlasõnaliselt määratud juhtudel haldusorganeile osutab omale alluvate üle²⁾. Meie käsitelu aineks on jurisdiktsioonilis-materjaalsed aktid, ent sekundaarsuse momendi rõhutamiseks on see eriti esile toodud. Autor.

1) KLIIMANN, op.cit., lk.194, "Õiguslikus riigikorras administratsioon kasustab otsuseid peamiselt kahe juhul. Ta lahendab otsustega, esiteks, distsiplinaarseid teenistusslikke asju ja, teiseks, kontrollib nende abil teatavate aktide ja toimingute õigusepärasust." Vrdl. MAYER, op.cit., lk.102: "Die richterliche Entscheidung spricht nicht bloss aus, was nach dem Gesetz für diesen Fall Rechtens ist, sondern bestimmt zugleich, wie die Obrigkeit sich nun demgemäss verhalten soll, leitet damit über zur Vollstreckung oder versagt sie (Leistungs- und Strafteil)." Konspekt, lk.101, "Õiguslikus riigikorras tuntakse kahte liiki haldusotsuseid. Esimese moodustavad distsiplinaar- ja teise tuvastusotsused."

2) Konspekt, lk.101, "Teatavasti on haldusele võimaldatud teostada jurisdiktsiooni funktsiooni alal, nimelt, kui vastavaile ametnikele-ülemusile on antud õigus karistada... vastavad otused, mis siin tehakse, on kõik distsiplinaarotsused."

aga tuvastusotsused, haldusotsused tuvastusmenetluses¹⁾.

a). Haldusotsus on halduse normatiivtoiming, millega teostatatakse jurisdiktsioonilist funktsiooni²⁾.

Seega näeme, et haldusotsus on esmajoones normatiivne akt³⁾, see on selline, millega luuakse õigusi. Teiseks on nad üksikaktid, milledeks nimetame selliseid normatiivtoiminguid, mis korraldavad õiguslikke suhteid nime-

1) Vt. KLIIMANN, op.cit., lk.196, "Distsiplinaarotsuste kõrval esinevad, teiseks, otsused administratiivtöölisaajus." Konspekt, lk.101, "Tuvastusotsused erinevad distsiplinaarotsusest seepoolest, et nad ei oma karistusõiguslikku toimet. Nad on otsused, mis on toimetatud tuvastusmenetluses. Viimane on eriline menetluse liik, kus asja arutlemise manu tõmmatakse ka asjaosalised ning millele peab baseeruma ka vastav otsus. Seega otsus siin on jurisdiktsiooniline vahend ja omab sama toime, mis kohtuotsuski ning vastav menetlus on samane kohtumenetlusele. Tavaliselt tekib tuvastusotsus vaide või kaebusmenetluses."

2) KLIIMANN, op.cit., lk.193. Konspekt, lk.100. VAABEL, op.cit., lk.121.

3) Konsp. loc.cit., KLIIMANN, op.cit., lk.115, "Nagu materiaalses, nii ka formaalses mõttes administratiivakt on ainult administratsiooni normatiivtoiming." VAABEL, op.cit., lk.120.

l i s e l t m a i n i t a v a t e a d r e s s a a -
 t i d e v a h e l¹⁾. Kolmandaks oluliseks tunnuseks,
 mis teda eraldab kohtuotsusest on see, et ta on antud
 h a l d u s e e n e s e p o o l t. Seega on otsus
 h a l d u s a k t f o r m a a l s e s m ö t t e s²⁾. Viimaks on nad neljan-
 d a k s j u r i s d i k t s i o o n i l i s e d a k -
 t i d m a t e r j a a l s e s m ö t t e s³⁾, seega
 teostavad sekundaarset eksekutiivfunktsiooni. Ehkki
 jurisdiktsioon pole halduse asi, ent siiski on juhtu-
 meid, kus vastav funktsioon haldusorganeile osutatak-
 se⁴⁾ ja kolmandatele isikutele õigus antakse haldus-
 asutiste kui kohtute poole pöörata ning nõuda oma õi-
 guste jaluleseadmist. Ent otsuseid toimetama asub ad-
 ministratsioon vaid siis, kui vastavat õiguslikku tüli

1) K o n s p. loc.cit. KLIIMANN, op.cit., lk.166.

2) KLIIMANN, op.cit., lk.193, "Ühes eelkäsitletud
 üldaktiga nad [otsused] arvatakse administratiivakti-
 de hulka formaalses mõttes."

3) K o n s p e k t, lk.100. KLIIMANN, op.cit., lk.
 194, "O m a õ i g u s l i k u l t l o o m u l t
 s e e g a o t s u s e d k u u l u v a d k õ i k
 j u r i s d i k t s i o o n i l i s t e a k t i d e
 k a t e g o o r i a s s e m a t e r j a a l s e s
 m ö t t e s."

4) FLEINER, op.cit., lk.17, "Die Verwaltungsbehörden können nämlich mit richterlichen Funktionen ausgestattet sein..." K o n s p e k t, lk.30, "Seega haldusel formaalses mõttes on omistatud ka kohtufunktsioon, ning vastavad haldusametnikud on ka kohtunikud selle sõna teoreetilises mõttes."

pole kokkuleppel lahendada suudetud¹⁾.

Haldusotsus tuvastusmenetluses omab suurt tähtsust, olles ainulaadne oma juriidilise struktuuri, jõususe ja toimete poolest²⁾. Tema kord on täpselt sama, mis kohtuotsuselgi³⁾, ehkki ta viimasest erineb. Samuti läheb haldusotsus lahku ka teisest haldusliikude üksikaktide liigist - h a l d u s k o r r a l d i s t e s t.

b). H a l d u s o t s u s j a h a l d u s k o r r a l d i s.

Tänu halduse jurisdiktsiooni alal valitsevale meritoorsuse⁴⁾ põhimõttele, pole haldusotsus üksi kohtuotsus, vaid ka halduskorraldis oma iseloomult. Seepärast määrame korraldise mõiste ning tõmbame piirjooned haldusotsuse ning -korraldise vahel.

H a l d u s k o r r a l d i s e k s n i m e t a m e a d m i n i s t r a t s i o o n i i g a t a d -

1) K o n s p e k t, op.cit., loc.cit.

KLIIMANN, op.cit., loc.cit.

2) Vt.infra vastavad §§.

3) K o n s p e k t, lk.123.

FLEINER, op.cit., lk.17. "Die Verwaltungsbehörden können nämlich mit richterlichen Funktionen ausgestattet sein...Ist dies der Fall, so kommt ihnen die Kraft und die Bedeutung der richterlichen zu." MAYER, op.cit., lk.61. "Die "Entscheidung" ist bei der Verwaltung das, was bei der Justiz das Urteil."

4) Vt.infra lk.43.

ministratiivakti materjaalses mõttes¹⁾.

Oma juriidiliselt struktuurilt halduskorraldis nagu otsuski on 1) normatiivne toiming²⁾ seega õigussuhteid loov, muundav või lõpetav, 2) loob ta üksiknorme³⁾ ja 3) seda halduse enese poolt, seega teostab samuti formaalset administratiiv-funktsiooni, ent vastandina haldusotsusele ta 4) lahendab vastavat konkreetset ja õiguslikku olustikku primaarselt, seega on primaarne eksekutiivakt, teostades materjaalset haldusfunktsiooni.⁴⁾

1) KLIIMANN, op.cit., lk.200. VAABEL, op.cit., lk.121

2) KLIIMANN, op.cit., loc.cit. VAABEL, op.cit., loc.cit. "Korraldiste abil määrab administratsioon primaarselt konkreetsete üksikjuhtumite lahendamiseks uusi õigussuhteid, muudab või lõpetab senipüsinud õigussuhteid."

3) KLIIMANN, op.cit., loc.cit., "Ta loob üksiksuhteid ja üksiknorme konkreetsete olustikkude rakendamise otstarbel."

4) KLIIMANN, op.cit., lk.201. "...korraldised on ainukesed administratiivaktid materiaalses mõttes." Konspekt, lk.119. "Korraldised erinevad otsuseist peamiselt seepoolest, et nende kaudu lahendatakse üksikjuhtumid esmakordselt, primaarselt. Haldusotsused lahendavad küsimusi aga kordavalalt ehk sekundaarselt s.t. otsus eeldab alati teise akti olemasolu, mis juba kord sama küsimust lahendanud."

Vastavas teaduslikus väliskirjanduses püütakse vahetegu rajada mitmetele asjaoludele, nii sellele, et korraldis loob, otsus aga konstateerib õigussuhteid¹⁾, seega ühede konstitutiivset (korraldised) ja teiste deklaratiivset (otsused) iseloomu rõhutades²⁾ ja seda laiendades ka veel akti suvalisele (korraldis)

1) ADAMOVICH, op.cit., lk.208. "...in der Form von E n t s c h e i d u n g e n festzustellen, ob ein behauptetes Rechtsverhältnis im Sinne der Gesetze als bestehend anzusehen ist...", sie begründen nicht erst wie die Verfügungen im konkreten Fall, was im Gesetz bloss allgemein und in abstrakter Form ausgesprochen oder als zulässig erklärt ist." FLEINER, op.cit., lk. 185. "begründet die Verfügung ein Rechtsverhältnis." HATSCHKE, op.cit., lk.7. "Nach ihrer W i r k u n g unterscheidet man die Verwaltungsakte: E n t s c h e i d u n g e n und V e r f ü g u n g e n. Erstere wenden, wie das zivilrechtliche Urteil, die Rechtssätze auf den einzelnen Fall an..., die Verfügungen im technischen Sinne, wenden nicht schon b e s t e h e n d e s Recht auf den Einzelfall an, sondern s c h a f f e n im Einzelfall das, was im Verhältnis zwischen Staat und Staatsbürger Recht sein soll..."

2) MERKL, op.cit., lk.186. "Die...k o n s t i t u t i v e n A k t e werden...als V e r f ü g u n g e n, und die...d e k l a r a t i v e n A k t e als E n t s c h e i d u n g e n bezeichnet." ADAMOVICH, op.cit., lk.207. "Die konkreten Verwaltungsakte sind wieder in zwei grössere Gruppen zu scheiden, nämlich: 1. in k o n s t i t u t i v e Verwaltungsakte, durch die im konkreten, individuellen Fall auf Grund der Gesetze ein Rechtsverhältnis begründet wird, und 2. in d e k l a r a t o r i s c h e Verwaltungsakte, durch die auf Grund der Gesetze im einzelnen, individuellen Fall das Bestehen eines Rechtsverhältnisses festgestellt wird."

ning suvatule (otsus) iseloomule viitades¹⁾, ent nagu juba MERKL õieti tähendab²⁾ ei põhjene vahetegu siin niivõrd kvalitatiivsele, kui võrd kvantitatiivsele momendile.

Prof. KLIIMANN on võtnud kõik sellised määratluskatsed üksikasjaliku terava arvustuse alla³⁾, väites ja tõestades, et näiteks administratsioon (korraldis) ei vaatle mitte alati ainult seadust vahendina ja jurisdiktsioon (otsus) sihina, vaid mõlemaid korraga. Nende juures ligemalt peatuda pole meie ülesanne.

Samuti puudutab prof. KLIIMANN seda küsimust ka administratiiv- ja kohtuaktide vaheteo määritlemisel⁴⁾, väites muuseas, et suvalisus pole sugugi üksi haldusasutistele omane, vaid on kvantitatiivne, vastava kehtiva seaduse eeskirjadest olenev nähe.

1) MAYER, op.cit., lk.99. "Man mag die Verwaltungsakte unter diesen Gesichtspunkte einteilen, indem man den *E n t s c h e i d u n g e n*, wo die Behörde nur tut, was der Richter tut, nämlich den Willen des Gesetzes für den Einzelfall erklärt, gegenüber stellt die *V e r f ü g u n g*, wenn sie von eigener Willensentschliessung dabei Gebrauch zu machen hat."

2) MERKL, op.cit., lk.187. "In jedem sogenannten konstitutivakt findet sich ein deklaratives und im jedem sogenannten deklarativen Akt ein konstitutives Element." op.cit., lk.189. "stellt man den Unterschied zwischen Entscheidungen und Verfügungen lediglich auf das quantitative Kriterium..."

3) Vt. KLIIMANN, op.cit., lk.116 jj.

4) Vt. KLIIMANN, op.cit., lk.76 jj.

5) op.cit., lk.82.

Vahetegemise aluseks tuleb siin tunnustada kahte erimomenti - formaalsed ja materjaalsed¹⁾. Niihästi haldusotsus kui ka halduskorraldis on haldusaktid formaalses mõttes, akt nende erinevus on võiks öelda materjaalsete eriomaduste kvantumis, kus halduskorraldis on materjaalne haldusakt, haldusotsus aga materjaalne kohtuakt, seega üks primaareksekutiivne, teine sekundaareksekutiivne, olles nagu mõnes astmelises vahekorras, kus korraldis osutub esimeseks astmeks, otsus aga teiseks, millele ei saa astuda jättes vahele esimest. Ent haldusotsus sisaldab endas ühtlasi ka halduskorraldise, asendades korraldist *meritoorsuse* põhimõttel.

§ 5. H a l d u s o t s u s e s i s u.

Haldusotsust eristab kohtuotsusest aga rida momente eesotsas formaalse momendiga (üks kohtu-, teine haldusasutiste tegevus). Haldusotsuse sisu, mis oleneb tuvastusmenetluses maksvatest põhimõtetest, samuti tema toimivus ning kehtejõud võrreldes kohtuotsusega, leiavad käsitust allolevates paragrahvides.

1) op.cit., lk.165.

a). Meritoorsuse ja kassatoorsuse põhimõtted.

Protsessuaalses menetluses tuntakse otsustamisel kahte põhimõtet: 1) kassatoorsuse põhimõtet ja 2) meritoorsuse põhimõtet.

Kassatoorsuse põhimõttel teotsev kohtuinstants võib vaid nentida, et vastav haldusakt on, või pole õiguspäran^el). Siin piirdub kohus vaid uuringuga, kas vastav akt sisuliselt kehtivale õigusele vastab, kas motiivid on õiged, vormilised nõuded täidetud jne. Sellel põhimõttel teotsev instants võib vaid nentida, ent tema poolt väljaantud materjaalne haldusakt pole seadusepäranane. Ta võib küll vastaval konkreetjuhul teha ettekirjutusi õiguspäratu akti väljaandjale, ent ise ta uut akti luua ei tohi. Kassatoorsuse põhimõte on meil püstitatud põhiseaduse võimude lahutamise nõudega. Vastavalt sellele kohtuasutised ei tohi teostada materjaalset haldusfunktsiooni, ega ka ümberpöördukt. Sellele põhimõttele on meil rajatud ka halduskohus. Kassatoorsuse põhimõttel tehtud akt ei asenda iialgi

1) K o n s p e k t, lk.123.

halduskorraldist, kuna ta on viimasest kitsama sisuga¹⁾ Kassatoorsuse põhimõttega koos käib ka akti tagasi-
saatmine ümberotsustamiseks selle autorile²⁾.

Meritoorsuse põhimõttel teotsev instants on õigustatud vastavat küsimust ise la-
hendama, ise vastavat akti väl-
ja andes³⁾. Siin võib kaebinstants vastava vai-
eldava haldustoimingu tühistada ning uuega asendada;
võib luua uue akti. Sellel põhimõttel teotsev instants
pole üksi kohus, vaid ka haldusinstants. Vastav akt
pole seega ka üksi otsus, vaid samuti halduskorraldis,
asendades seega täiel määral primaarse akti. Juriidi-

1) K o n s p e k t, loc.cit.

2) MERKL, op.cit., lk.391, "K a s s a t o r i s c h ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit dann, wenn der angefochtene Verwaltungsakt, falls das Verwaltungsgericht dessen Anfechtung für begründet erachtet, aufgehoben, "kassiert" wird. Die Folge der Kassation des Verwaltungsaktes von Seiten des Verwaltungsgerichtes ist, dass die Verwaltungsbehörde den Fall neuerlich entscheiden muss, wobei sie an die im Kassationserkenntnis des Verwaltungsgerichtes ausgesprochene Rechtsanschauung gebunden ist."

3) Vt. K o n s p e k t, lk.123 j. MERKL, op.cit., lk.331, "M e r i t o r i s c h ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit dann, wenn des Verwaltungsgericht den angefochtenen Verwaltungsakt nicht bloss beseitigt, sondern ihn durch ein die Sache selbst erledigendes Urteil ersetzt."

liselt tähendab see seda, et otsus on kahe-
suguse komplitseeritud sisuga. Ta on kohtuotsus, sest sisult ta
on jurisdiktsioonilise iseloomuga, ent ta on korral-
disakt ühtlasi, asendades eelnenud haldusakti. Ske-
maatiliselt võiksime seda kujutada järgmiselt:

halduskorraldis - haldusotsus - kohtuotsus
(korraldis) (korraldis+otsus) (otsus)

Kohtulikust tuvastusmenetluses valitseb meritoor-
suse põhimõte, seega haldusasutis, mis kohtuinstan-
tsina teotseb, asendab siin vaieldava primaarse hal-
dusakti oma aktiga¹⁾. Selge on see sel juhul, kui ta
eelnenud halduskorraldise tühistab ning talle teise
sisu annab. Ent kuidas on sel juhul, kui ta haldus-
korraldise õiguspärasust kinnitab, kas siis pole te-
gu lihtsa kassatoorse nendinguga? Ei, vaid sel juhul
kaebestants teeb kaevatud korraldise vastava otsu-
suga oma aktiks - edasikaebamine halduskohtuile sün-
nib juba tema otsuse peale.²⁾

1) FLEINER, op.cit., lk.233. "Die Beschwerdeins-
tanz hat den Beschluss zu begründen, mit dem sie Ant-
wort auf die Beschwerde erteilt. Erachtet sie die Be-
schwerde für begründet, so hat sie in der Regel die
Sache nicht an die untere Instanz zurückzuweisen, son-
dern an die Stelle der aufgehobenen Verfügung eine
eigene neue zu setzen." ADAMOVICH, op.cit., lk.230.
"Die Berufungsbehörde hat hierbei regelmässig in der
Sache selbst meritorisch zu entscheiden."

2) MAYER, op.cit., lk.128 j. "Wird die Beschwerde
sachlich für unbegründet befunden und deshalb zurück-

b). Aktiivsuse ja passiivsuse põhimõtted.

Kohus on aktiivne siis, kui ta oma algatusel teotsema hakkab. See esineb õige piiratud kujul kriminaalprotsessis, kui kohus ühe süüteo jälitamisel on sattunud teisele süüteole. Üldiselt ja valdavalt on maksimas nii haldus-, tsiviil-, kui ka kriminaalkohtus kohtu passiivsuse põhimõtte, mis seisab selles, et vastav instants hakkab teotsema vaid teiste algatusel. Kohus ei hakka teotsema eo ipso, vaid sekundaarse organina eeldab mingit eeltoimingut, mis alles tema sekundaarfunktsiooni tegevusesse paneb.

Sama passiivsuse põhimõtte esineb ka halduasutiste juures, mis materjaalset eksekutiivfunktsiooni teostavad¹⁾.

gewiesen, so bedeutet das, dass die Oberbehörde den angefochteten Beschluss zu den ihrigen macht."

1) Vt. KLIIMANN, op.cit., lk.193 j. "administratiivorganid ei asu otsuste toimetamisele kunagi mitte omal initsiatiivil. Neid akte algatavad alati kolmandad isikud... tähendab, administratsioon lahendab otsuste abil üldiselt põhimõtteliselt ainult teiste algatatavaid juriidilisi vaidlusküsimusi."

c). Võistluse ja uurimuse põhimõtted.

Olenevalt sellest, kas kohus ka edaspidises menetluse käigus on passiivne, või hakkab pärast väljastpoolt tulnud algatust kellavedru taoliselt tööle, eraldame a) kohtu võistluse ning B) uurimuse põhimõtteid. Esimene esineb tsiviil-, teine haldus- ja kriminaalprotsessis¹⁾.

Võistluse põhimõttel (Verhandlungsmaxime) toimivas menetluses on kohus oma toimingutel olenev poolte initsiatiivist²⁾. Nii on kohus sunnitud arvestama võistjate³⁾ omaksvõtuga, tõendite toomine lasub nendel; kohus sooritab üksikuid toiminguid vaid võistjate palvel jne. Seega on kohus seotud formaalse tõe avastamise põhimõttega.

Uurimuse (inkviisitsiooni) põhimõtte seisab selles, et vastavad instantsid teotsevad olusti-

1) Vt. KLIIMANN, op.cit., lk.86, notae 123 et 124.

2) BLUMENSTEIN, op.cit., lk.577, "... während sie im Gegensatz hiezu bei der Verhandlungsmaxime auf die Sachdarstellung der Parteien angewiesen ist und nur diejenigen Reweise erheben darf, die jene beantragen."

3) Võistjad - pooled (Parteien). Autor.

ku juriidilisel ja faktilisel hinnangul täiesti iseseisvalt, ilma et võistjad saaks argumenteerida¹⁾. See põhimõte on valitsev nii haldusprotsessis, kui ka kohtulikus tuvastusmenetluses²⁾, seega ollakse seotud materjaalse tõe avastamise printsiibiga³⁾ (Offizial-maxime). Tuvastusmenetluses on menetluse käik jäetud seega enamvähem vastava instantsi äranägemise hooleks, ta peab ise vastavad vajalikud tõendid muretsema⁴⁾, ning

1) K o n s p., lk.127. BLUMENSTEIN, op.cit., lk.577. "Die Bedeutung der Offizialmaxime für das Steuerjustizverfahren beruht, ... darin, dass die urteilende Behörde von Amts wegen und ohne an die Begehren der Prozessparteien gebunden zu sein, die erforderlichen Untersuchungs- und Beweismassnahmen anordnet..."

2) HATSCHER, op.cit., lk.396. "An Stelle der Verhandlungsmaxime des Zivilprozesses nennt der Verwaltungsprozess nur die Offizial- oder Untersuchungsmaxime." ADAMOVICH, op.cit., lk.221. "Grundsätzlich gilt [im Verwaltungsverfahren] die Offizialmaxime..."

3) K o n s p e k t, lk.127. "Materjaalne tõde on selline, nagu tegelikult faktiline olustik välja näeb. Materjaalne pole aga see tõde, mida keegi subjektiivselt arvab olemas olevat, sel juhul on meil tegu formaalse tõega."

4) BLUMENSTEIN, op.cit., lk.577. "In positiver Hinsicht steht es der Justizbehörde zu, von sich aus jede notwendig scheinende Untersuchungsmassnahme anzuordnen und jedes im Steuerjustizverfahren zulässige Beweismittel zu beschaffen und zu benützen. Dies schliesst ohne weiteres die Pflicht der Prozessparteien sowie dritter Personen in sich..."

seada võimaliku lihtsuse, kiiruse, otstarbekuse ning odavusega¹⁾.

Ehkki vastavalt passiivsuse põhimõttele vajab ka halduskohtu menetlus võistjate algatust, siiski on kaebajal vähe edaspidise menetluse käigu kohta kaasa rääkida²⁾, kusjuures minnakse isegi niikaugemale, et vaidluse puhul avaliku huvi rikkumise kohta, esitatud kaebuse tagasivõtmise võimalusi kitsendatakse³⁾.

Haldusprotsessis avaldub uurimuspõhimõtte selles, et: 1) kohus pole sunnitud arvestama võistjate omaksvõtuga⁴⁾, 2) kohus pole sunnitud arvestama ka võistjate tõekspidamistega, 3) kohus võib omaenese algatusel tunnistajaid ette kutsuda ja üle kuulata neid

1) ADAMOVICH, op.cit., lk.223. "Für den Gang des Ermittlungsverfahrens sind in erster Linie die Bestimmungen der einzelnen materiellen Verwaltungsvorschriften massgebend. Soweit die Verwaltungsvorschriften keine besonderen Anordnungen enthalten, ist es...dem Ermessen der prozessleitenden Behörde überlassen, den Gang des Verfahrens zu bestimmen, wobei sich die Behörde von Rücksichten auf möglichste Zweckmässigkeit, Raschheit, Einfachkeit und Kostenersparnis leiten zu lassen hat."

2) JELLINEK, op.cit., lk.302. "...hat er aber einmal Klage erhoben, dann ist er nur noch in beschränktem Masse Herr des Verfahrens."

3) op.cit., loc.cit., "Das sächsische Gesetz..., lässt bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses die Klage zur rücknahme nur mit Einwilligung des Gerichtes zu."

4) BORNHAK, op.cit., lk.102. "...es [das Geständnis] entbehrt aber mangels der Verhandlungsmaxime der formal bindenden Kraft, wie im Zivilprozesse."

tunnistajaid, kelledest võistjad on loobunud, 4) kohus on omal käel õigustatud tegema paiklikke uurimisi, 5) laskma omal initsiatiivil teha ekspertiisi, 6) on õigustatud kohustama teisi eraisikuid, ametasutisi ja kohtuid muretsema tõendeid ja materjale, 7) võib isegi võistjaid endid käskeldada teatud toiminguteks, mis ühenduses tõendite muretsemisega ja 8) kohus võib kutsuda pooli ka (erandlikult) ilmuma kohtusse¹⁾.

Sellest uurimuspõhimõttest on tingitud ka edasised, domineeriv kirjalikkuse, kinnisuse ja vahendituse põhimõtte, millele rajanevad nii halduskohtu, kui ka kohtulik tuvastusmenetlus, mis on meie uurimise objektiks.

d). S u u l i s u s e j a k i r j a l i k k u s e p õ h i m õ t t e d.

S u u l i s u s e p õ h i m õ t e t ä h e n d a b n õ u e t, e t t e a t u d t o i m i n g u i d m e n e t l u s e k e s t e l s o o r i t a t a k s e s u u l i s e l t, k i r j a l i k k u s e p õ h i m õ t e a g a v a s t u p i d i, k i r j a l i k u l t²⁾. Olenevalt haldusprotsessi alal valitsevast uurimuspõhimõttest

1) Vt. K o n s p e k t, lk. 126.

2) Vt. K o n s p e k t, lk. 127.

on valdavamaks samuti kirjalik vorm, suuline vorm esineb obligatoorselt vaid niipalju, kui võrd ta on seaduse eeskirjadega kohustavaks tehtud¹⁾. Samuti võib esineda ka tunnustajate ning poolte ülekuulamine kohtus fakultatiivselt, ent seda harva²⁾.

e). Avalikkuse ja kindisuse põhimõtted.

Avalikkuse põhimõtte tähendab nõuet, et teatud toimingud

1) HENSEL, op.cit., lk.175. "Schriftlichkeit bildet die Regel; ein Recht, mit seinen mündlichen Vorbringen gehört zu werden, besitzt der Steuerpflichtige im allgemeinen nicht." FRIEDRICHS, op.cit., lk.1110. "Die Behörden fassen ihre Beschlüsse auf Grund der verhandelten Akten, sofern nicht das Gesetz ausdrücklich mündliche Verhandlung vorschreibt." FLEINER, op.cit., lk.190. "Die Regel bildet die Schriftlichkeit."

2) ADAMOVICH, op.cit., lk.223. "Diese vorstehenden Grundsätze gelten insbesondere auch hinsichtlich der Frage, ob eine mündliche Verhandlung durchzuführen ist: eine solche muss angeordnet werden, wenn dies eine Verwaltungsvorschrift ausdrücklich anordnet; hievon abgesehen, ist die prozessleitende Behörde zwar nicht verpflichtet, wohl aber berechtigt, eine mündliche Verhandlung von Amts wegen oder auf Antrag anzuordnen, wenn sie dies ein Interesse einer gründlichen Ermittlung und raschen Erledigung der Verwaltungssache für zweckmässig erachtet." BLUMENSTEIN, op.cit., lk.581. "Vom Grundsatz der Mündlichkeit beherrscht sind dagegen Partei- und Zeugeneinvernahmen." BORNHAK, op.cit., lk.101. "Der Prozess ist schriftlich mit ergänzender mündlichen Verhandlung."

Ex Min. env. Tol.

menetluse kestel sooritatakse avalikkult, kinnisuse põhimõtte aga vastupidi, kinnisel t¹⁾. (Kinnisust võib siinjuures mõista kahesuguselt, nimelt 1) poolte suhtes ja 2) kolmandate isikute suhtes, meie räägime siin aga üldiselt)²⁾. Niivõrd kui akte toimetatakse kirjalikult, pole avalikkusest juttugi³⁾, seega domineerib ka kohtulikus tuvastusmenetluses kinnisuse põhimõtte, ehkki pole keelatud ka avalikud istungid. Ent see oleneb kehtivast õigusest. Avalik on tavaliselt vähemalt otsuse kuulutamine, ent otsuse tegemine on tingimata kinnine, sest see on ikkagi kohtuotsus.⁴⁾

f). Vahendituse ja kaudsuse põhimõtted.

Vahendituse põhimõtte seisab nõudes, et kohus arutaks asja isiklikult, otseselt tõenditega tutvudes, ku-

1) Konspekt, lk.127.

2) Autor.

3) BLUMENSTEIN, op.cit., lk.581, "Von besonderer Wichtigkeit für den Steuerprozess ist der Ausschluß der Öffentlichkeit im Verfahren."

4) HATSCHEK, op.cit., lk.401, "Die Verkündigung der Entscheidung... erfolgt gewöhnlich in öffentlicher Sitzung."

na kaudsuse juures tal ka teiste kaudu materjale hankida on lubatud¹⁾ Ühenduses maksva materjaalse töö arvestamise põhimõttega, on valdav (peaaegu absoluutne) vahendituse põhimõte. Nagu haldusprotsessiski, teotsevad vastavad kohtuliku tuvastusmenetluse instantsid vahenditult, kontrollides faktilist olustikku kohapeal, kutsudes välja tunnistajaid, eksperte jne.

Ent nagu kõik eelnenudki põhimõtted, pole ka vahenditus absoluutne, vaid oleneb kehtivast õigusest, mis tavalisest teooriast palju ei hooli. Seadus võib lubada suulisust, avalikkust, samuti ka kaudset tõendite hindamist, andes selleks õigusi kas vastavale eriinstantsile, või mõnele instantsi liikmele.

§ 5. Haldusotsuse kehtejõud.

Riikides, kus pole olemas erilist halduskohtu instituuti, on haldusotsuse kehtejõud halduskohtu otsusega identne. Ent seal, kus see on olemas, nagu meil Eestis, haldusotsus ei oma erisusi korraldise suhtes. Nad saavad lõplikult kehtivaks vaid siis, kui neid po-

1) Vt. k o n s p e k t, lk.127.

le kaevatud, või on möödunud kaebamiseks seaduses ettenähtud tähtaeg¹⁾). Ent ei saa öelda, et enne selle tähtaja möödumist haldusotsus poleks üldse õigusjõuline, ta on seda tingimata, ent piiratud kujul²⁾ Vastavalt sellele teeme vahet 1) m a t e r j a a l s e ja 2) formaalse õigusjõu vahel³⁾.

a). M a t e r j a a l n e k e h t e j õ u d.

Iga administratiivakt, mis on õiguspäraselt toimetatud, on õigusjõuline materjaalses mõttes⁴⁾. Et olla õiguspäraselt toimitud, peab ta õiguspärasuse mõistele vastavalt olema toimetatud 1) kompetentsi piirides, 2) sellekohases menetluses, 3) seaduses ettenähtud vormi ja 4) sisuga⁵⁾.

Üldiselt mõistetakse vastavas teaduslikus eriliskirjanduses⁶⁾ materjaalse õigusjõu all akti muundamist asutise poolt, kes on akti ~~VAABEL~~⁷⁾ ~~KLIIMANN~~

1) K o n s p e k t, lk.124.

2) See piiratus seisab selles, et akt on kaevatav, seega esineb võimalus tema sooritamise seismapanekuks suspensiooni teel.

3) Vt. KLIIMANN, op.cit., lk.252.

4) ibid.

5) ibid. "Iga administratiivakt, kui ta on toimetatud seaduses määratud kompetentsi piirides ja sellekohases protseduuris ning sisuliselt ja vormiliselt vastab kehtiva õiguse nõudele, on õ i g u s j õ u l i n e m a t e r j a a l s e s m õ t t e s." Vt. ka VAABEL, op.cit., lk.152.

6) HATSCHER, op.cit., lk.403, FLEINER, op.cit., lk.

autoriks¹⁾, laiendades seda ka teiste, alluvate, paralleelsete ning ülenevate ametasutiste kohta. Seega üldiselt viimaste algatusel. Ent nagu prof.KLIIMANNi ülaltoodud definitsioonist nähtub, loeb ta selleks lihtsalt õiguspäraselt toimetatud akti siduvust ja sooritavust²⁾.

Nende ridade autor pooldab prof.KLIIMANNi seisukohta täiel määral. Nende teooriate nõrkus, mis püüa-

195 jj. BLUMENSTEIN, op.cit., lk.544. BÜHLER, op.cit., lk.335.

1) JELISTRATOV, op.cit., lk.92. "Formalnaja ssila akta označajet nedostupnost jego dlja obžalovanija... po obščemu pravilu, s istečenijem srokov, naznačennõh dlja jego obžalovanija.... Pod materialnoi ssiloi akta ponimajetsja svjazannost samoi pravjaščei vlasti so-deržanijem prinjatõh jeju postanovlenij. Vt. ka KLIIMANN, op.cit., lk.252. MERKL, op.cit., lk.201 jj. "Die m a t e r i e l l e R e c h t s k r a f t wird kurz als die a l l s e i t i g e U n a b ä n d e r l i c h k e i t eines Aktes gekennzeichnet; man denkt hiebei vornehmlich an die Unabänderlichkeit für die Behörde, die den Akt gesetzt hat, oder für eine andere Behörde." ADAMOVICH, op.cit., lk.232. "Materiell rechtskräftig ist ein Bescheid dann, wenn auch die Behörden an den Inhalt den darin getroffenen Regelung gebunden sind, wenn sie somit den Bescheid nicht mehr aufheben oder abändern dürfen."

2) Vt.KLIIMANN, op.cit., lk.252. MERKL, op.cit., lk.202. "Nach einer verbreiteten Version versteht man unter der m a t e r i e l l e n Rechtskraft nichts als die Rechtsverbindlichkeit gewisser Justiz- und Verwaltungsakte, ihre Geltung als individuelle Normen."

vad materjaalset õigusjõudu defineerida akti muude-
 tamatusega ametasutiste poolt, seisab selles, et nad
 mõistet püüavad ühe selle omaduse kaudu määrata. Akti
 muudetamatus ametasutiste poolt on vaid ü k s m a -
 t e r j a a l s e õ i g u s j õ u o m a d u s i,
 ta on vaid üks probleem, kas asutis tohib oma akti
 hiljem muuta. Ta on vaid üks tingimus, mis kaasa käib
 materjaalse õigusjõuga. Ent see pole materjaalse keh-
 tivuse peatunnuseks, samuti võiksime me siis ka teda
 defineerida teiste omadustena, näiteks kaevatavusega,
 sooritatavusega etc.

See küsimus moodustab vaid ühe eriprobleemi, akti-
 de tagasivõetavuse, revokatiivsuse, küsimuse¹⁾.

Vastava probleemistiku tekkimine Saksa kirjanduses
 on tingitud kehtivast õigusest, millele teooriat on
 tahetud kohaldada. Nii oleks sellekohaselt kohtuot-
 sustel absoluutne materjaalne õigusjõud²⁾, otsustele

1) Vt. KLIIMANN, op.cit., lk.258 jj.

2) MERKL, op.cit., lk.202. "Die formelle und ma-
 terielle Rechtskraft g e r i c h t l i c h e n U r -
 t e i l e ist bekanntlich unbestritten." HATSCHEK,
 op.cit., lk.403. "Die materielle Rechtskraft besagt,
 dass über denselben vom Verwaltungsrichtern f e s t -
 g e s t e l l t e n Rechts- und Tatbestand zwischen
 denselben Personen niemals ein neuer Rechtsstreit
 entstehen darf."

osutatakse aga nõrgemat õigusjõudu¹⁾, ning hoopis ilma jäetakse sellest korraldised²⁾, ehkki ei puudu ka teoreetikuid, kes püüavad ikka laiemalt erandite kaudu ka nendele materjaalset õigusjõudu omistada, kinkides seda esiteks avalikku huvi puudutavatele³⁾ siis eelnenud tuvastusmenetluse produktina saabunule⁴⁾, kodanikele subjektiivseid õigusi loovaile⁵⁾ etc.

1) MERKL, op.cit., lk.205. "Soweit den Verwaltungsbehördlichen Entscheidungen materielle Rechtskraft zugebilligt wird, sucht man diese doch schon meist in verschiedenen Beziehungen gegenüber der Rechtskraft gerichtlichen Urteile abzuschwächen." BUHLER, op.cit., lk.335. "Diese Grundsätze lassen sich...übertragen auf die Entscheidungen im steuerlichen Rechtsmittelverfahren."

2) FLEINER, op.cit., lk.197. "...kann die Verwaltungsbehörde an ihre Anordnungen nicht gebunden sein, wie das Gericht an das Urteil; den Verfügungen der Verwaltungsbehörden fehlt die materielle Rechtskraft. Die Behörde darf ihre eigene Verfügungen abändern oder zurücknehmen..." MERKL, op.cit., lk.206. "Soweit man überhaupt von der materiellen Rechtskraft verwaltungsbehördlicher Verfügungen spricht, ist die Rechtskraft, wie man sie von der gerichtlichen Urteilen gewohnt ist, kaum wiederzuerkennen."

3) FLEINER, op.cit., lk.199. "Die Behörde darf von ihrer Befugnis, eine von ihr erlassene Verfügung zurückzunehmen oder abzuändern, nur Gebrauch machen, wenn das öffentliche Interesse dies gebietet."

4) op.cit., lk.200. "So hat er Unabänderlichkeit.. denjenigen...Verfügungen zugesichert, die...nur nach vorangegangenen Ermittlungsverfahren erlassen werden dürfen."

5) op.cit., lk.201. "Unabänderlich sind endlich alle die Verfügungen..., welche... subjektive Rechte zugunsten bestimmten Personen begründet haben."

korraldusile. Ent lõpusihina, saavutades kõigile administratiivaktidele selle omaduse, kaoks seega üldse vahetegu ja koos sellega nende definitsioonide alus. Seega omistame materjaalse kehtejõu kõigile aktidele, mis on toimunud õiguspäraselt, seega hakkavad nad k e h t i m a ning kuuluvad sooritamisele.

Seega vahe prof.KLIIMANNi ning teiste teooriate vahel seisab selles, et esimene materjaalselt kehtetuid akte obligatoorselt tagasivõetavateks¹⁾ (revotseeritavateks) loeb²⁾, teised aga akti tagasivõetavuse võimaluse materjaalse kehtejõu puudumisega põhjendavad. Seega defineerides omadust asja enese kau-du. Kui materjaalselt kehtiva akti vastu mingit õiguskaitse vahendit poleks, siis oleks ka materjaalne kehtejõud lõplik. Ent õigusriigis on tavalisest võimaldatud kodanikele teatud tähtpäevadega seotud õiguskaitse võimalused. See kaevatavus ongi alus, millele rajaneb vahetegu materjaalse ning formaalse kehtejõu vahel.

1) Vt.KLIIMANN, op.cit., lk.253. "Obligaatselt tagasivõetavad on kõik vaieldavad administratiivaktid, kui ~~Kõik~~ nad peaksid olema vastolus avalikus õiguses valitsevate...põhimõtetega.

2) Mis ongi loomulik, kuna akt, milles esineb kõrvalekalduvine kehtiva õiguse nõuetest, ei tohiks kehtida. Autor.

b). Formaalne kehtivus seisab selles, et akti suhtes on kõrvaldatud kõik tõkked, mis õiguskult võiksid takistada tarvilikkude juriidiliste efektide tekkimist¹⁾.

Need tõkked on nimelt just kohtulikud kaebetähtsused, millede möödumisel akt saab formaalse kehtivuse²⁾. Ent materjaalselt kehtiv akt võib ühtlasi formaalselt kehtiv olla ka siis, kui edasikaebamine pole kehtiva õiguse eeskirjade kohaselt võimalik³⁾.

1) Vt. KLIIMANN, op.cit., lk.252.

2) FLEINER, op.cit., lk.195. "Formelle Rechtskraft sprechen wir dem Urteil zu, der mit einem Rechtsmittel nicht mehr angefochten werden kann." BUHLER, op.cit., lk.398. "Wenig zu sagen ist ferner über die formelle Rechtskraft des Steuerbescheids im Sinne der Unanfechtbarkeit für die Partei. Sie entsteht durch unbenutzten Ablauf der Rechtsmittelfrist." ADAMOVICH, op.cit., lk.232. "Formell rechtskräftig ist ein Bescheid, der von den Parteien durch ein ordentliches Rechtsmittel nicht mehr angefochten werden kann; formelle Rechtskraft liegt daher vor, wenn ein weiteres ordentliches Rechtsmittel gegen den Bescheid nicht mehr zulässig ist oder die Frist zu dessen Einbringung von der Partei versäumt wurde."

3) BUHLER, op.cit., lk.335. "Formelle Rechtskraft ist die einem gerichtlichen Urteil oder Beschluss zukommende Unabänderlichkeit, die regelmässig mit unbenutztem Ablauf der Rechtsmittelfrist, zuweilen, wenn Rechtsmittel nicht mehr gegeben sind, ... eintritt."

Seega materjaalne kehtivus nagu sisalduks formaalses. Viimane aga tähendab seda, et akt pole enam mingil teel, ei asutise enese, ega ka kodaniku taotlusel muudetav.

Teatud erandi sellest tahaks nagu moodustada asja ümberotsustamisele võtmise, ent kuna see on lubatud vaid siis, kui on aktis ilmsiks tulnud mõni viga¹⁾, siis on selge, et kuna akt pole materjaalselt kehtiv, ei saa ta ka olla seda formaalselt. Eelpoolöeldu kohaselt näeme, et kehtejõu suhtes halduskorraldis, haldusotsus ja kohtuotsus on kõik üheväärilised²⁾, ehkki meie kehtiva õiguse kohaselt vastavad instantsid on üksteise suhtes superordinatsiooni tasemel, ning seega nende formaalne kehtejõud oleneb nende aktide kaevatavusest kõrgemasse instantsi.

Eelpoolmainitud akte kehtejõu poolest üksteisega võrreldes näeme siiski, et nad teatud määral üksteisest tugevamad on, nii kohtuotsused - seetõttu, et nende peale edasikaebust pole, edasi haldusotsused halduskorraldiste suhtes seetõttu, et muutunud asja-

1) Vt. VAABEL, op.cit., lk.63.

2) Vt. KLIIMANN, op.cit., lk.199 j. "Administratiivotsused evivad sama k e h t i v u s t, mida evivad tavaliselt kohtuotsused."

oludele vaatamata pole nad revotseeritavad¹⁾ ja viimasel astmel korraldised, millede kohta kehtib rebus sic stantibus põhimõte²⁾. Ent see oleneb ikkagi kehtiva õiguse eeskirjadest³⁾.

§ 6. Haldusotsuse toimivus.

Oma toimetelt erineb haldusotsus samuti tugevasti halduskohtu otsusest. Olles õigusjõu suhtes nõrgemal astmel kui kohtuotsus, asub ta aga toimivuse suhtes tugevamal astmel. Erinevusi esineb nende vahel a) suspenstiivse ja b) devolutiivse toime alal.

a). Suspenstiivne toime seisab selles, et kaevatud haldusakti sooritamise suspendeerub (lükub edasi) kuni kaebeinstantsi ot-

1) Vt. KLIIMANN, op.cit., lk. 200, "Rebus sic stantibus pole siin läbilõõnud toimimisvormiks. Administratsioon on otsustega seotud, kuigi muutunud olustik nõuaks asja uuesti otsustamist."

2) Vt. op.cit., lk. 260, "Üldpõhimõttele iselto on iga administratiivakt siis kindlasti tagasi võetav, kui peaksid muutuma need eeldused, millistel tema toimetati."

3) op.cit., lk. 259, "Järjekult mida lugeda tagasi võetavaks ja mida mitte, oleneb täiesti kehtiva õiguse valitsevaist põhimõtteist."

s u s e n i¹⁾.

Meil tuleb siin²⁾ võrrelda ses suhtes esmalt vaide-ning kaebemenetlust. On selge, et vaide esitamine juuba teoreetiliselt ei saa evida suspensiivset toimet, kuna see pole seotud arutuselevõtu kohustusega²⁾. See-ega kui esineks suspensiivne toime, siis juhul, kui vaideinstants jätak- s vaide lihtsalt läbi vaatamata, suspendeeruks asi lõpmatuseni. Ent seda loomulikum on omakord asjaolu, et juhul kui vaide tõepoolest arutusele võetakse, siis ka ilma vastava sooviavalduseta akti sooritamine peab suspendeeruma, kuna vaidemenetluse tulemusena võib saabuda samalt instantsilt, samas as-
jas uus akt, mis eelmise asendab. Vaide arutuselevõtu-
ga vastav instants nagunii tõendab, et ta esitatud

1) Vt. KLIIMANN, op.cit., lk.199, "T e i s e k s, administratiivkaebuse arutlemisele võtmine ja otsustamisele asumine t a v a l i s e l t suspenseerib kaevatud akti kehtejõu." FLEINER, op.cit., lk.233, "Legt dagegen der Betroffene rechtzeitig Beschwerde ein, so wird nach den meisten Gesetzen dadurch von selbst die Wirkung der angefochtenen Verfügung gehemmt (Suspensiveeffekt)."

2) Ent ei tahaks uskuda, et prof. KLIIMANN asub teis-sugusel seisukohal, ehkki tema loengute järele koostatud, autoriseeritud konspektis selgesõnaliselt see väi-de asub (vt. konspekt, lk.127., "Vaide esitamisega pole enam vaja otsust, mille peale vaide esitati. See ot-suse sooritamine seistatakse seniks, kuni vastav hal-dusasutis, millele v a i e [autori sõrendus] esita-ti, on oma o t s u s e [autori sõrendus] vaide suh-tes esitanud.") Kui see aga nii on, siis vaidleks ju prof. KLIIMANN iseendale vastu, kuna ta haldusvalet jurisdiktsiooniliseks kaitsevahendiks ei pea (vt. sup-

vaiet põhjendatuks loeb, seega oleks otsuse sooritamine enne vastavat kontrolli mõttetu. Vaidemenetlusesseega peaks suspensiivne toime olema fakultatiivne.

Võrreldes haldusotsust kohtuotsusega näeme, et ka viimasel juhul ^{suspensiivsus} esineb fakultatiivsel kujul, ent mitte niivõrt vastavast instantsist, kuivõrd võistjatest olenevalt. Halduskohtulik otsus võib omada suspensiivset toimet vaid võistjate sellekohasel palvel. Ses mõttes on ta halduskaebusest nõrgem, milline obliigatoorselt kaevatud halduskorraldise kuni vastava teada asendava haldusotsuse saabumiseni suspendeerib¹⁾. Ka siin, samuti kui vaide esitamisel on

ra lk. 23j). Ent arvatavasti on siin tegemist trükiveaga, või pole vastav konspekti o s a siiski autoriseeritud. Autor.

1) FRIEDRICHS, op.cit., lk. 1096, "Aufschiebende Wirkung hat die Anhängigkeit nur, wenn das Beschlussverfahren als Nachinstanz zu einem Verwaltungsverfahren dient." JELLINEK, op.cit., lk. 287, "Die förmliche Beschwerde hat... aufschiebende Wirkung, ohne allerdings der Behörde die Möglichkeit der vorläufigen Ausführung zu nehmen." ADAMOVICH, op.cit., lk. 223, "Sofern nichts anderes bestimmt wird, hat die rechtzeitig eingebrachte Berufung aufschiebende Wirkung." BLUMENSTEIN, op.cit., lk. 537, "Ihrer Natur nach sollte daher die Rekursklärung gegenüber der Veranlagung stets aufschiebende Wirkung (Suspensiveffekt) besitzen."

suspensiooni põhjuseks uue akti saabumine samas asjas, kuna teatavasti haldusotsus meritoorsuse põhimõttel halduskorraldist asendab¹⁾. Siin sünnib see i g a kaebuse puhul, mitte nagu vaidemenetluses nende vaie- te puhul, mis haldusasutisele põhjendatuna näivad. Te- kib küsimus, kas siis ka halduskohtulik kaebus ei peaks evima obligatoorset suspensiooni, kuna ka tema ju igale kaebusele peab vastust andma? Ei, sest haldus- kohus teotsedes kassatoorsuse põhimõttel e i a s e n- d a vastavat haldusakti, vaid saabab ta ümberotsusta- miseks tagasi²⁾. Nagu suspensiooni suhtes, on hal- dusotsus ka devolutiivtoime suhtes kohtuotsusest tu- gevam.

b). Devolutiivtoime seisab selles, et vastava akti lõplik otsustamine kandub üle teise instantsi ette³⁾.

1) Vt. supra. lk. 43.

2) ibid.

3) KLIIMANN, op.cit., lk. 199, "Tema [administratiiv- otsuse] toimetamise ajaks, e s i t e k s, devolveerub küsimuse lõplik otsustamine vastavalt instantsilt järgneva kõrgema instantsi või sellekohase eriinstan- si kätte." FLEINER, op.cit., lk. 233, "Die Einlegung der Beschwerde schiebt die ganze Angelegenheit vor die Be- schwerdeinstanz (Devolutiveffekt). Diese tritt nach allen Richtigungen an die Stelle der unteren Behörde." FRIEDRICHS, op.cit., lk. 1186, "Die Berufung hat eine vollständige Verschiebung der Zuständigkeit zur Folge

See on ühenduses edasikaebamisega üldse tekkinud, ning ongi õieti õiguskaitse menetluse sisuks. Seda toimet ei oma aga vaie¹⁾, sest vaideinstants on ikkagi sama. Eriline seisukord, mis tekib juhul, kui on paralleelinstants vaideinstantsiks, laheneb aga kõige paremini nii, et jagada vaie halduslikuks ning kohtulikuks²⁾, mõistes viimase all käesolevat juhtu, kuna seal esineb devolutiiveffekt (samuti peaks ta evima ka suspensiiveffekti)³⁾.

Mis puutub halduskaebe ja kohtuliku kaebe vahesse selles küsimuses, siis mõlemad evivad küll juba oma mõiste kohaselt⁴⁾ devolutiiveffekti, ent esimene neist laiemal kujul. Halduskaebe juures esineb see, olenevalt meritoorsuse põhinõttest⁵⁾, kategoorilisel kujul. Kui kohtuliku kaebuse juures kaobeinstants vaid nen-

(devolvierende Wirkung). ...Daher trifft das Gericht in allen Fällen eine selbständige Entscheidung auf Grund der von dem Gericht selbst für zutreffend erachteten Erwägungen." BLUMENSTEIN, op.cit., lk. 537. "Das juristische Charakteristicum des Steuerrekurses liegt in dem ihm innewohnenden Devolutiveffekt. Der Veranlagungsfall wird infolge der Rekursklärung auf die Steuerjustizbehörde übergewälzt, die ihn nach den gleichen Richtungen hin überprüft wie die Veranlagungsbehörde und an Stelle der von dieser getroffenen Veranlagungsverfügung ihren - bestätigenden oder abändernden - Rekursentscheid setzt."

1) Vt. supra. lk. 23 j.

2) Vt. autori ettepanek, supra. lk. 28.

3) Vt. §6. lit. a.

4) Olles mõlemad ju esitised k o r g e m a l e instantsile a l a m a instantsi aktide vastu. Autor.

5) Vt. supra. lk. 43.

dib - otsuse lõplikult teeb ikkagi see instants, kelle otsus oli kaevatud, siis haldusliku kaebe juures on otsuse tegijaks kaebeinstants. Seega esineb devolutiivtoime haldusotsuse suhtes k a t e g o o r i l i s e l k u j u l¹⁾.

II osa. D O G M A A T I L I N E K Ä S I T E L U.

3.pt. T u v a s t u s m e n e t l u s.

§ 7. T u v a s t u s m e n e t l u s e a l a l e s i n e v a i d i n s t a n t s e.

Selles osas tahab autor vaadelda, kuivõrd Eesti kehtiv õigus on aktsepteerinud teoreetilisi põhimõtteid käesolevas küsimuses²⁾.

Mis puutub kõigepealt aladesse, kus meil kohtulik tuvastusmenetlus esineb, siis on need järgmised:

1) Vt. K o n s p e k t, lk.127. "Haldusmenetluses aga esineb devolutiivne toime kategoorilises mõttes s.t. et siin edasikaebe korral peab otsuse tegema ilmtingimata teine s.o. kõrgem instants. Mitte kunagi ei saa aga asja otsustada sama instants, mille otsuse peale kaebus anti."

2) Haldusotsus tuvastusmenetluses. Autor.

1) maa- ja veekorraldus¹⁾, 2) sotsiaalkindlustus²⁾,
 3) maksundus³⁾ ja 4) valimine⁴⁾. Ent viimane kui õie-
 ti riigiõiguse, mitte haldusõiguse valda kuuluv ala,
 jääb meie käsitlest välja.

Et asuda vastavale käsitlele, peame enne saama
 lühikese ülevaatliku pildi sel alal esinevatest ins-
 tantsidest.

Mis puutub haldusliku tuvastusmenetluse instantsi-
 desse, siis need lähevad meile vaid niipalju korda,
 kui võrd nende otsused on kaevatavad. Seepärast nende
 käsitle juures me ei peatu, kuna juhusel, kui kehtiv
 õigus nende peale lubab valet esitada, nad isegi
 vaideinstantsidena käsitlele tulevad. Ent kui vaie
 kehtiva õiguse põhjal on vaid kõrvalinstantsile lu-
 batud, siis tuleb haldusinstantside käsitle vaid nii-

1) Vt. "Maakorralduse seadus" (RT 1926, 23. I, §§64, 66, 68), "Alevites ja alevikkude ehituspiirkondades asu-
 vate rendimaade korraldamise seadus" (RT 1928, 104, §9),
 "Kogukonna-, asutiste- ja erarendimaade korraldamise
 seadus" (RT 1926, 16, I, §§14, 15, 17), "Seadus vee juhti-
 mise kohta läbi vööra maa maaparanduse otstarbel" (RT
 1921, 118, §§26, 29, 34, 35, 42) ja "Maakorralduse seaduse
 muutmise seadus" (RT 1933, 99, 711).

2) "Kinnituskogu seadus" (RT 1920, 77/78, I, 210)
 "Kinnitusameti seadus" (RT 1920, 77/78, I, 211), "Kinni-
 tuskogu kodukord" (RT 1930, 95, 616), "Kinnitusame-
 ti kodukord" (RT 1921, 7) ja "Kinnituskogu seaduse
 muutmise dekreet" (RT 1934, 44, 390)

3) "Maksustuskorraldusseadus" (RT 1932, 1, 1, §§64 -
 71 ja 80-93).

palju arvesse, kuivõrd see on tarvis asjaolu määramiseks, kas vastavad instantsid on koordineeritud või subordineeritud tasemel teneteise suhtes. Seepärast asume kohe kohtuliku tuvastusmenetluse alaliikide käsitlusele.

a). V a i e s a m a l e i n s t a n t s i l e (halduslik vaidemenetlus)¹⁾ esineb meie kehtivas õiguses esmalt maksustusalal²⁾. Vastavalt vaide mõistele, pidi see olema palve samale instantsile asja ümberotsustamisele võtta³⁾. Kehtiv õigus, andes võimaluse vaiet maksuinspektorile esitada, nimetab seda v a s t u l a u s e k s. Seega esineb v a i d e i n s t a n t s i n a l 1) vastav maksu- või tolliinspektor⁴⁾. Ent tulu- ja ärimaksu juures on nii maksustamistoiding kui ka selle vastu vaiete esitamine pandud 2) eriliste tulu- ja ärimaksu komisjonide peale^{4a)}. Mõ-

1) Vt. autori ettepanek, lk. 28,

2) Vt. MKS §§64-71.

3) Vt. supra. lk. 23.

4) Vt. MKS §64. "Maksustamisotsuse peale võivad maksukohuslased ja maksu tasumise eest vastutavad isikud esitada vastulauseid, paludes võtta maksustamisotsus ümberotsustamisele. Vastulaused esitatakse teinud inspektorile kahe nädala jooksul, arvates otsuse saamise päevast, kui vastavas maksuseaduses pole nähtud ette teist tähtaega."

4a) MKS §7. "Tulu- ja ärimaksu komisjonid määravad tulu- ja ärimaksud ja otsustavad vastulaused tähendatud maksude alal."

lema komisjoni eesistujaks on vastava ringkonna maksuinspektor, kellele ärimaksu komisjonis kaks kaubandus-tööstuskoja poolt nimetatud kõrvalistujat ja tulumaksu komisjonis kolm kaasistujat tulumaksu maksjatest, kaub.-tööstuskoja, põllutöökoja ja vastava omavalitsuse määramisel^{1b)}. Siin nimetatakse valet samuti v a s t u l a u s e k s^{2c)}. Ehkki vastavad komisjonid on koordinatsiooni tasemel maksuinspektoriga, siiski pole siin tegu kohtuliku vaidemenetlusega^{3d)}, sest et vastavatel organitel on esiteks erikompetents (tulu- ja ärimaks)^{4e)}, teiseks seepärast, et seadus selgesõnaliselt ütleb, et nad ka esimeseks instantsiks vastaval alal on, nad määravad tulu- ja ärimaksud.^{5f)}

Teine eriline vaidemenetluse vorm, mis siinjuures esineb on, kui teda nii võiks nimetada, vaie kõrgemale instantsile. Nimelt tollimaksude alal otsustab inspektor ka vaideid talle alluvate ametnikkude vastu, samuti, kui tolli määrajaks oli maksudevalitsuse direktori järelvalve all viibiv ametnik, siis esitatakse vaie maksudevalitsuse direktorile^{6g)}. See pole küll

1b) Vt. MKS §§8 ja 9.

2c) Vt. nota (4a) lk 69

3d) Autori mõttes.

4e) Vt. MKS §7.

5f) ibid.

6g) MKS §68. "...Vastulaused tollimaksude alal otsustab - arvatud välja järgnevas lõikes ettenähtud erandid - vastav inspektor ka siis, kui vastulause on

kuidagi teooriale vastav, ent praktiline ja küllaltki hästi põhjendatud¹⁴⁾.

Teine juht, kus esineb halduslik vaidemenetlus (s.o. vaie samale instantsile), on veekorralduse ala. See on õieti vaide surrogaat, ennemini lihtsalt tuvastusmenetluses rakendatud põhimõtte, mis ei luba kaevet keskvee komisjonile kohaliku komisjoni otsuse peale, kui asjaosaline pole esitanud m e n e t l u s e k e s t e l v a s t u v ä i t e i d²⁴⁾.

esitatud otsuse peale, mille teinud temale alluv ametnik.

Kui tollimaksu määrajaks oli maksudevalitsuse direktori poolt järelevalve korras määratud ametnik (4), siis otsustab vastulause maksudevalitsuse direktor, kellele saadetakse edasi esitatud vastulause ühes asjasse puutuva materjaliga."

14) Vt. Vab. Val. eelnõu seletuskiri §§64-70. (i. JÕGI, op. cit., lk. 84). "Tollimaksude alal, kus eriseaduste põhjal võivad määrata tollimakse ka inspektorile alluvad ametnikud, kuulub kuritegevuse ärahoidmiseks vajaliku kontrolli teostamise otstarbel vastulause otsustamine inspektorile, vaatamata sellele, et maksu määras...inspektorile alluv ametnik. Samuti on loomulik, et vastulause maksumääramise kohta, mille otsustas maksudevalitsuse poolt järelevalve teostamise korras saadetud ametnik, otsustatakse direktori poolt kooskõlas üldise korruga, mille järgi vastulauseid tollimaksude alal otsustab ametalaline ülemus. Igal juhul ei saaks viimatinimetatud vastulauseid otsustada inspektor, sest direktori poolt saadetud ametnik... kontrollib ühtlasi ka inspektori tegevust."

24) Vt. VKS §26. "Asjast huvitatud isikud võivad esitada komisjonile oma vastuväiteid kogu asja käigu jooksul kunni selle otsustamiseni, kusjuures selle õiguse tarvitamata jätjad kaotavad õiguse keskveekomisjonis ettevõtte teostamise vastu vaidlemiseks..."

b). V a i e k o o r d i n a t s i o o n i t a s e m e l a s u v a l e i n s t a n t s i l e o n m e i e k e h t i v a l e õ i g u s e l e v õ õ r a s p õ h i m õ t e . E h k k i s i i a a l l a k u n s t l i k u l t v õ i k s p a i g u t a d a v a i d e i d t u l u - j a ä r i m a k s u a l a l t , s a m u t i k a k a e b e i d k i n n i t u s a m e t i l e , e n t s e e o l e n e b k õ i k s e l l e s t , k u i d a s m õ i s t a s e a l e s i n e v a t v a h e k o r d a v a s t a v a i n s p e k t o r i n i n g a s u t i s e v a h e l . E r i t i r a s k e k s t e e b s e l l e m õ i s t m i s e i n s p e k t o r i o s a v õ t t v a s t a v a k o m i s j o n i t õ õ s t , e n t t e i s e l t p o o l t s i i s k i s u b o r d i n a t s i o o n i v a h e k o r d ¹⁾ .

c). K a e b e m e n e t l u s e s i n e b k õ i g i l e e l p o o l m a i n i t u d k o l m e l a l a l . V e e k o r r a l d u s e a l a l n i m e t a t a k s e s e d a v a s t u v a i d l u s e k s ²⁾ j a k a e d a s i k a e b u s e k s ³⁾ . V a s t a v a k s i n s t a n t s i k s o n k e s k v e e k o m i s j o n , m i l l e k o o s s e i s u k u u l u v a d : s i s e v e t e b ü r o o j u h a t a j a r e f e r e n d a a r l i i k m e n a , k o h t u p a l a t i l i i g e e s i m e h e n a , k a k s e s i n d a j a t t a l u n i k k u d e p o o l t j a k a k s e s i n d a j a t m a a v a l i t s u s t e p o o l t ⁴⁾ . I n s t a n t s i k s , m i l l e k o r r a l d i s t e l e k a e v a t a k s e , o n v e e k o r r a l d u s k o m i s j o n , m i l l e p ä d e v u s e s s e k u u l u v a d k o r r a l d i s e d n i i s u t u s e , k u i v a t u s e , m a a p a r a n -

1) Vt. infra. lk. 88.ii

2) Vt. VKS §26 (RT 1921, 118, I) "...õiguse keskvee-komisjonis... vastu vaidlemiseks..."

3) Vt. VKS § 25. "Maakonna veekomisjoni otsuse peale võivad asjaosalised edasi kaebada... keskvee komisjonile..."

4) Vt. VKS § 20.

duse otstarbel veejuhtimise etc. tööde läbiviimine¹⁾.

Analoogiline seisukord on ka m a a k o r r a l d u s e alal. Kaevet nimetatakse siin e d a s i k a e b u s e k s ja vastavaks kaebeinstantsiks on m a a k o r r a l d u s e p e a k o m i s j o n²⁾, mille koosseisu kuuluvad: esimehena - kohtupalati liige kohtupalati määramisel, liikmetena: maakorralduse peakomisjoni alaline liige ja maamõõdu inspektor³⁾. Instants, kelle otsustele kaevatakse, on kohalik maakorralduse komisjon⁴⁾, kelle pädevusesse kuulub planeerimisi, kruntide, hingemaade, lapimaade jagamist, piiritülisid etc.⁵⁾. Erandina esineb teatud juhtudel ka m a a k o r r a l d u s e k o m i s j o n kaebeinstantsina "Kogukonna-, asutiste- ja erarendimaade korraldamise seaduse"⁶⁾ põhjal kohaliku korralduskomisjoni suhtes. Kaevet nimetatakse e d a s i k a e b u s e k s⁷⁾. "Maakorralduse komisjoni kuu-

1) Vt. VKS § 20.

2) Vt. ARS §9 (RT 1928, 104, 634) ja Maak.S. §64 (RT 1926, 23, I) "...maakorralduse komisjoni otsuste peale võib edasi kaevata maakorralduse peakomisjonile.."

3) MSMP §76.

4) Vt. nota 2.

5) Vt. Maak.S. §

6) Vt. KRS (RT 1926, 16, I).

7) KRS §14. "Kõik kohaliku korralduskomisjoni otsused pannakse välja...vallavalitsuses ja nende peale võib maakorralduse komisjonis edasi kaevata..."

luvad: esimehena - kohaliku rahukogu liige või rahu-kohtunik rahukogu määramisel, liikmetena: maakorralduse komisjoni alaline liige ja üks liige selle valla volikogu poolt, mille piiresse arutusel olev asi kuulub." ¹⁾ Et siin tegu pole koordineerimise, vaid subordineerimisega, nähtub juba sellest, et üks teotseb valla ja teine maakonna piirides.

Sotsiaalkindlustuse alal on kaebestantsiks esmalt k i n n i t u s n õ u k o g u e s i m e n e o s a k o n d ²⁾, kelle otsused kuuluvad kinnituskogu üldkogu ³⁾ ja haridussotsiaalministri ⁴⁾ kinnitamisele. Kaebet nimetatakse siin k a e b u s e k s ⁵⁾. Üldiselt on kogu see süsteem korraldatud liiga keeruliselt ning ebasirgjooneliselt - on võimalikud iga-sugused kombinatsioonid. Mis puutub koosseisu, siis kinnituskogu moodustavad "Kinnituskogu seaduse muutmise dekreedid" põhjal ⁶⁾ seitse ministriumide

1) MSMS §71.

2) KNK (RT 1920, 77/78, I) §15. "Kinnituskogu esimese osakonnale allub kinnitusametite otsuste läbivaatamine teisel astmel."

3) KNK §17. "...kui osakonna juhataja nõukogu osakonna otsusega nõus ei ole, läheb asi üleüldise koosseisuga otsustada. Nõukogu otsuse kinnitab tööhoolekandeminister."

4) KNK §18. "...peale kinnitust Hariduse- ja sotsiaalministri poolt."

5) KAS §20. "Kinnitusameti otsuse vastu võib kinnituskogus...kaebust tõsta."

6) KSMD §2. "Kinnituskogu koosseis on: juhata-

ja seitse tööliste ning tööandjate esindajat teedeministri või tema abi juhatusel.

Ent ka k i n n i t u s a m e t osutub kaebantsantsiks tööinspektorite ja haigekassade suhtes¹⁾. Vastavat kaebet seadus nimetab k a e b u s e k s²⁾. Siinjuures võib tekkida kahtlus, kas vastav instants pole, vähemalt tööinspektoriga koordinatsioonitase- mel. Seda võib nimelt järeldada järgmistest asiolu- dest: 1) et kinnitusalade avatakse i g a tööinspek- tori ringkonnas³⁾, 2) et tööinspektor kuulub kinni- tusameti liikmeskonda⁴⁾. Pole loomulik, et alluv or-

ja teedeminister või tema abi; liikmed: töökaitse ja sotsiaalkindlustuse osakonna direktor, vanem tööins- pektor, kaks Majandusministeeriumi esindajat, üks Hariduse- ja sotsiaalministeeriumi esindaja, üks Koh- tuministeeriumi esindaja, üks Põllutööministeeriumi esindaja, viis esindajat kindlustuse alla kuuluvate tööliste poolt, kaks esindajat eratööandjate poolt."

- 1) Vt. KaK §9. "Kaebuste asjus töökaitsekomissari ja haigekassade juhatusel...peale..."
- 2) KaS §12. "Kinnitusalade alla kuulub: 1) Sotsi- aalkinnituse seaduste ja kinnitusalade nõukogu poolt nende seaduste täiendamiseks väljaantud määruste, ettekir- jutuste ja otsuste elluviimine. 2) Tööinspektori kor- ralduste vastu tõstetud kaebuse läbivaatamine."
- 3) Vt. KaS §1. "Iga tööinspektori ringkonnas ava- takse kinnitusalad."
- 4) KaS §2. "Kinnitusalade koosseis on: rahukohtu- nik kohalise rahukogu määramisel, ringkonna tööins- pektor, kohalise maakonnavalitsuse esindaja, kohalise linnavalitsuse esindaja, 2 esitajat tööandjate ja 4 esitajat tööliste poolt."

gan oleks ühtlasi superordineeritud organi liikmeks. Ent vastuväitena võiks eriti tuua seda, et kui kinnitusamet arutab kaebusi tööinspektori tegevuse peale, siis viimane istungist osa ei võta¹⁾. Seega tehakse nagu vahet, millal vastav instants kohtu-, millal lihtsalt sooritusorganina tegutseb²⁾.

M a k s u s t u s a l a l esineb tuvastusmenetlus³⁾, eriti kohtulik, kõige enam sätituna, kuna majanduslik huvi inimese juures tavalisest esiplaanil asub, seetõttu ka maksude määramise juures maksukohuslase poolt palju kaebusi esineb. Kodanikkude õiguste kaitse peab sel alal olema hästi korraldatud⁴⁾. Ent terviklikkusele meie kehtiv maksusüsteem siiski ei pretendeeri⁵⁾.

1) Vt. KaK (RT 1921, 7, I) §10. "Töökaitsekomissar ei võta tema tegevuse vastu antud kaebtuste otsustamisest osa."

2) Autor ei julge seda siiski koordinaatsiooniinstantsiks pidada, ehkki oletused sinnapoole kalduvad.

3) Vt. VAABEL, op.cit., lk. 61. "Maksustusmenetlus ise erineb sisult kaheks eriliseks menetluskorraks. Esimest menetluskorda nimetatakse ammendusmenetluseks, teist - tuvastusmenetluseks.

4) Vt. op.cit., lk. 14 j. "Meie aja riikides kehtivate õiguspõhimõtete kohaselt ei tohi seesugune tasuta tulude hankimine võimuvahekorraldusel osutada mingiks vägivallaaktiks määrava majandussubjekti - üksikisiku vastu, vaid see peab tulema esile õiguslikult korraldatult."

5) op.cit., lk. 27 j. "Ka meie maksundusõiguse normistik pole jõudnud veel arenguastmele, mis lubaks rääkida terviklikult kujunenud maksundusõiguse süsteemist."

Maksustusalal esinevad kaebemene t l u-
 s e i n s t a n t s i d e n a m a k s u- j a t o l l i-
 l i p e a k o m i t e e d¹⁾. Seda eraldamist põhjen-
 dab Vab.Val. oma MKS eelnõu seletuskirjas²⁾ sellega,
 et tollimaksude alal peab kaebeid lahendama asutis,
 mis e r i t i kompetentne tolli alal, kuna teiste
 maksude alal on vajalikud spetsialistid maksuseadus-
 te alalt. Sellest ongi tingitud kummagi asutise eri-
 nev koosseis. Tollipeakomitee koosneb esimehena ma-
 jandusministri abist, ühest alalisest liikmest, kes
 peab olema spetsialist tollialal ning ühest maksude-
 valitsuse ja ühest kaubandus-tööstuskoja esindajast³⁾.
 Maksupeakomitee koosseisus on kaks alalist liiget,
 keda määrab Vab.Val. maksundusala spetsialistide hul-
 gast, ning kelledest üks on instantssi esimeheks, ning

1) MKS §18. "Majandusministeeriumi juures asuvad:
 1) tollipeakomitee - kaebuste otsustamiseks tolli-
 maksude ja kaupade tollipiirist läbilaskmisel võeta-
 vate muude maksude alal; 2) maksupeakomitee - kaebus-
 te otsustamiseks muude maksude ja trahviasjade alal."

2) Vt. JÕGI, op.cit., lk.75 jj.

3) MKS §19. "Tollipeakomitee koosneb esimehest,
 ühest alalisest liikmest, ühest Majandusministeeriu-
 mi, ühest maksudevalitsuse ja ühest kaubandus-tööstus-
 koja esindajast. Esimeheks on Majandusministri abi,
 esimehe asetäitja määrab Majandusminister, alalise
 liikme ja ta asetäitja määrab Majanduseminister kõr-
 gema haridusega isikuist, kes omandanud erilise vilu-
 muse tolliseaduste ja tollitariifi käsitlemiseks."

üks ajutine liige maksukohuslaste esindajatest Vab. Val. määramisel esitatud kandidaatide hulgast (tuluja ärimaks) või majanduseministeeriumi esindaja vastava ministri määramisel¹⁾.

Kaevet²⁾ nimetatakse siin k a e b u s e k s³⁾.

Ent kehtiv õigus lööb siin kõigile teooriatele käega,

1) MKS §20. "Maksupeakomitee koosneb kahest alalisest ja ühest ajutisest liikmest. Kaks alalist liiget määrab ametisse Vabariigi Valitsus õigusteadusliku või majandusteadliku haridusega isikuist, kes omandanud vilumuse maksuseaduste käsitlemiseks kohtu- või administratiivteenistuses ja kes on vähemalt 30 aastased. Maksupeakomitee esimeheks määrab Vabariigi Valitsus ühe alalise liikme. Esimehe asetäitjaks on teine alaline liige.

§21. Ajutise liikmena kuuluvad maksupeakomitee koosseisu: ärimaksuasjade arutamisel ja otsustamisel - ärimaksu maksjate esindaja, tulumaksuasjade arutamisel ja otsustamisel - tulumaksu maksjate esindaja, kõigi muude asjade arutamisel ja otsustamisel - Majanduseministri esindaja, Ärimaksu maksjate esindaja ja ta asetäitja nimetab Vabariigi Valitsus kaubandus-tööstuskoja poolt Majanduseministri kaudu esitatud neljast kandidaadist, kes vastavad §8 nõuetele. Tulumaksu maksjate esindaja ja ta asetäitja nimetab Vabariigi Valitsus kahest linnade- ja kahest maaomavalitsuste liidu poolt Majanduseministri kaudu esitatud kandidaadist, kes vastavad §9 kolmanda või viienda lõike nõuetele. Majanduseministri esindaja määrab Majanduseminister neist Majanduseministeeriumi kõrgemaist ametnikkudest, kel on õiguse- või majanduseteaduslik haridus. Ajutised liikmed ja nende asetäitjad määratakse kaheks aastaks."

2) Argu unustatagu, et autor teeb vahet kaebuse ja protesti, ning esimese allliikide kaebe ning vaide vahel.

3) Vt. MKS, III osa, "Kaebused."

nõudes kaebuse esitajalt, et ta tingimata oleks enne esitanud vaide, alles siis võib kaevet esitada¹⁾. Kui aga esitatakse kaeve kohe maksustuskorraldise, või üldse primaarinstantsi esialgse otsuse (korraldise)²⁾ peale, siis annab kehtiv õigus sellele vaide mõiste, nimetades teda **v a s t u l a u s e k s**³⁾. Kuna aga kehtiv õigus maksundusalal annab vaideotsusele õieti haldusotsuse sisu⁴⁾, siis ei erine ka käesolev "vastulause" puhul kaebeinstantsis tehtud otsus kuigi palju haldusotsuse teoreetilisest kontseptsioonist⁵⁾. Selle põhjal tekib vaid selline olukord, et tegelikult peab olema võimalik siis uuesti kaebeinstantsile pärast vaideotsuse saabumist **s a m a s a s j a s** kaevet esitada, kuna seadus selgesõnaliselt lubab kaebeid "vastulausete" peale, ja nimetab vastavat vahendit ka "vastulauseks"⁶⁾.

§8. Õ i g u s k a i t s e t e o s t a m i n e h a l d u s k o h t u k a u d u. Mis puutub sellesse, siis

1) MKS §72. "Kaebused vastulausete kohta tehtud otsuste peale esitatakse..."

2) Autori märkus.

3) MKS § 73. "Esialgse otsuse peale esitatud kaebus loetakse vastulauseks, kui sellele otsusele ei ole esitatud vastulauset."

4) Vt. infra. lk. 81.

5) Vt. supra. lk. 33.

6) Vt. MKS §72.

kõigil neil aladel¹⁾ lubab kehtiv õigus kaebestantsi otsuste peale esitada edasikaebusi halduskohtule.

Kaebused lähevad loomulikult Riigikohtusse ja nimelt administratiivosakonnale. Maa- ja veekorralduse²⁾ ning kinnituskogu seadused³⁾ lepivad vaid deklaratiivse märkusega. Maksustuskorraldusseadus aga puudutab vastavat küsimust pikemalt⁴⁾. Peale kaebuse võimaldamise⁵⁾, määrab ta ka, et see ei too endaga kaasa suspensiiivtoimet⁶⁾ ning et ta on esitatav kaevatava instantsi kaudu⁷⁾.

1) Maa- ja veekorralduse, sotsiaalkindlustuse ja maksustuse aladel. Autor.

2) MaakS, §68. "Peakomisjoni otsuste peale võib ühe kuu jooksul arvates otsuse lõppvormis kuulutamise päevast edasi kaevata Riigikohtule administratiivkohtu korras." VKS §42. "Keskveekomisjoni otsuse peale võib edasi kaevada riigikohtule üleüldises administratiivkohtu seaduses ettenähtud korras."

3) KNS §23. "Kinnituskogu otsuste vastu võib kaebusi tõsta Riigikohtus ühe kuu jooksul..."

4) Vt. MKS §§94-97 incl.

5) MKS §94. "Maksu- ja tollipeakomitee otsuste peale võib kaevata administratiivkohtu korras Riigikohtule..."

6) MKS §95. "Kaebused Riigikohtule ei pane seisma kaevatud otsuse täitmist..."

7) MKS §94. "...Kaebused esitatakse selle peakomitee kaudu, kelle otsuse peale kaevatakse."

4. ptk. Haldusotsustus -
tusmenetluses.

§ 9. Haldusotsus vaidemenetluses.

Vaideotsustisele¹⁾ on meie kehtiv õigus andnud (eriti maksundusõiguses) otsuse iseloomu²⁾.

Mis puutub a) vee korralduse alal esinevasse vaidesse, siis leiab see siin vaid minimaalset käsitelu, sisaldudes vaid kahes paragrahvis³⁾. Ehkki väliste tunnuste järele paistab, et siin tegemist on vaidega⁴⁾, siiski selgub ligemal vaatlusel, et siin pole siiski tegu vaideinstantsi, vaid omapärase halduskohtuga. Vaie ei ole esinev tegevus juba seepärast, et ta ajalisel eelneb vastava instantsi otsustisele⁵⁾. Samuti saabunud otsustis ei lahenda juriidilist ning faktilist olustikku mitte sekundaarselt, sest siin ei esine mitte palve kontrollida

1) Autor teeb vahet samuti otsustise ning otsuse vahel, milline on koos korraldisega otsustise alaliigid.

2) Seepärast esinebki vastav käsitelu selles peatükis, ehkki autor paigutab vaidemenetluse muidu haldusliku tuvastusmenetluse alla.

3) VKS §§ 26, 29.

4) Palve asja ümber otsustada, mis sihitud samale instantsile. Autor.

5) Vt. VKS § 26 (Vt. lk. 70. nota 2.).

saabunud akti, vaid alles saabuvat akti. Ent tuvastusmenetlus ta on, kuna määrab kindlaks faktilise ja juriidilise olustiku, tarvitades selle juures vahendituse, seega ka materjaalse tõe avastamise põhimõtet, ning lubades piiratud määral suulisust. Vastav instants on aga kahtlematult kohtuinstants materjaalses mõttes, kuna lahendab tüliküsimesi kolmandate isikute vahel¹⁾. Sõnaga käesolev saabuv akt on mingi surrogaat, millele teoreetilist vastavat mõistet raske leida.

b). Vaie maksuandusala leiab põhjalikku ning üksikasjalikku käsitletu²⁾, ent siin kehtiv õigus püüab saabuvalle haldusaktile omistada võimalikult palju haldusotsuse omadusi.

Et käsitletav õiguskaitse vahend on siiski vaie, näeme juba sellest, et ta vastab vaide teoreetilisele kontseptsioonile³⁾, olles palve korraldise (maksustus-

1) MKS § 29. "kommissjon vaatab läbi esitatud palved, ettevõtte põhjendused, niisama ka sissetulnud protestid, kuulab üle isiklikult seletust andma tulnud isikud ja püüab leppele viia. Kui kokkuleppele ei jõuta, võib komisjon asja kohe otsustada, ehk ettetoodud asjaolusid koha peal enne järele vaadata lasta."

2) MKS §§ 64-71 incl.

3) Vt. supra. lk. 23 j.

otsuse) ümberotsustamiseks¹⁾ samale instantsile²⁾ (maksuinspektor või -komisjon³⁾).

Vaadeldes kehtiva õiguse põhimõtteid selles menetluses, näeme protsessuaalset vormi, kõigi kohtuliku tuvastusmenetluse põhimõtete esinemisega.

Kehtib passiivsuse põhimõte algatuse suhtes - instants hakkab teotsema vaid vastava avalduse järele⁴⁾, sellejuures asjaomased⁵⁾ isikud on peale maksukohuslaste ka veel maksu tasumise eest vastutajad⁶⁾. Edaspidises menetluse käigus maksab vahendituse ja sellega koos materjaalse tõe otsimise põhimõte. Vastav instants peab teotsema erapooletult hankides andmeid⁷⁾ ja kasutades võrdlusi ning asjatundjate abi⁸⁾. Domineerib

1) MKS § 64. "... paludes võtta maksustamisotsus ümberotsustamisele."

2) MKS § 68. "Vastulause otsustab inspektor, kelle otsuse peale vastulause esitatud."

3) MKS § 71. "Kui... vastulausete otsustamine kuulub komisjonidele, siis kohaldatakse sellele vastavalt §§ 60-69 eeskirjad."

4) MKS § 66. "Vastulausest peab selguma, millise otsuse vastu vaidleb vastulause avaldaja ja mida ta palub."

5) Asjaomasus = legitimaatioon. Võime esineda kohtus vaieldavas asjas. Autor.

6) MKS § 69. "Maksustamisotsuse [korraldise] peale võivad maksukohuslased ja maksu tasumise eest vastutavad isikud esitada vastulauseid..."

7) MKS § 60. "... otsustab inspektor kõigi kogutud andmete põhjal, arvestades riigi kui ka maksukohuslase kasuks kõnelevaid asjaolusid."

8) MKS § 61. "... määrab inspektor maksu õiglase hindamise teel andmete põhjal, mida on läinud korda

kirjalikkus¹⁾, ent võimalik on ka avaliku seletuse andmine suusõnal komisjoni istungil²⁾.

Veidi imelikuna ja teoreetilisele mõistele ebakohasena tundub see, et menetlus on rajatud meritoorsuse põhimõttele. Instantsi senine otsustis (korraldis) tühistub ja asemele astub täiesti uus akt.³⁾ See on loomulik akti sisu muutumisel, ent selle muutmatuksjäämisel pole uue akti loomisel mõtet. Arvatavasti siin on tegemist seadustehnilise eksitusega ja "Vastulause otsustamisega tühistub" asemel peaks olema "Vastulause jaatavalt otsustamisel tühistub..."⁴⁾

Mis puutub materjaalsesse kehtivusesse, siis nagu tavalisestigi peab olema akt teostatud vastavalt menetlusele, vastava vormi, vastava sisuga, ning pädevalt asutiselt, ent materjaalse kehtivuse omandab akt

koguda, kasutades ühtlasi asjakohaseid võrdlusi..., samuti tarbekorral asjatundjate arvamusi."

1) MKS § 66. "Vastulaused peavad olema kirjalikud..."

2) MKS § 71. "...Vastulause arutamise asjast teatatakse vastulause avaldajale vähemalt nädal aega enne arutamist selleks, et ta komisjoni istungil võiks kaitsta oma huve."

3) MKS § 69. "...Vastulause otsustamisega tühistub esialgne otsus kõigi tagajärgedega, kuid selle otsuse täitmise kindlustamiseks rakendatud abinõud jäävad jõusse kuni uue korralduseni, millised korraldused, vastavalt uuele otsusele inspektor teeb viivitamata."

4) Autori arvamine.

vaid selle kätteandmisel, kuni selle momendini on ta vabalt revotseeritav¹⁾). Formaalse kehtivuse omandab vaideotsustis kahenädalase kaebetähtaja möödumisega tolli- või maksupeakomiteele²⁾).

Vastavalt vaidemenetluse põhimõtetele ei esine ka siin devolveerivat toimet³⁾, ent omistatakse siiski suspenseeriv toime⁴⁾, mis viitab sellele, et vaide arutamine on instantsile kohustuslik, kuna muidu vaide kalevi alla jäädes korraldis suspendeeruks in aeternum. Seega on omistatud vaidemenetluses saabuvale aktile haldusotsuse iseloomujooni ja vaidemenetlus oma mõjult samastatud kaebemenetlusele, ehkki seletatakse, et vaide ei oma õiguskaitsese efekti, vaid on üksi võimaluse andmine maksuinspektorile võimalikkude vigade revideerimiseks, maksustustoimingut tähendav järk⁵⁾).

1) MKS §62. "...Inspektor võib muuta maksustamisotsust kuni selle kätteandmiseni."

2) MKS §72. "Kaebuse esitamise tähtajaks on 2 nädalat, arvates kaevatava otsuse kätteandmise päevast."

3) MKS §68. "Vastulause otsustab inspektor, kelle otsuse peale vastulause esitatud."

4) MKS §67. "Vastulause esitamine paneb seisma otsuse täitmise kuni vastulause otsustamiseni. Kui vastulause otsustaja leiab, et otsuse täitmise viivitamine võib muuta küsitavaks või raskendada maksu sissenõudmist, siis on tal õigus nõuda maksu kindlustamist seaduses ettenähtud viisil."

5) Vt. Vab. Val. eelnõu seletuskiri §§ 64-70, (JÕGI, op.cit., lk.83 j.).

§ 10. Haldusotsus vee- ja maakorralduse alal.

a) Kaebemenetlus keskveekomisjonis omab äärmiselt vähesätitud iseloomu¹⁾. Kogu reglamentatsioon puudutab vaid kahte paragrahvi, milledest näeme, et tegu on ikkagi kaebemenetlusega, kuna see sünnib kõrgemale instantsile²⁾. Teine asiolu on see, et materjaalse õigusjõu vastav otsus omandab otsuse tegemisega³⁾ ning formaalne õigusjõud lisandub talle kuuajalise edasikaebe tähtaja möödumisega Riigikohtu Administratiivosakonnale⁴⁾. Muu osa on siin täieliselt reglamenteerimata, rakendusele tulevad siin arvatavasti, kuna otsest viidet ei ole, analoogia põhjal esmalt menetlus esimeses staadiumis - maakonna veekomisjonide ees ning "Administratiivkohtukord" (AKK)⁵⁾ neis maksvate põhimõtetega.

1) vt. VKS, RT 1921, 118, I, 277.

2) VKS §§ 34 ja 35.

3) VKS § 35. "Maakonna veekomisjoni otsuse peale võivad asjaosalised ... edasi kaebada ühe kuu jooksul keskveekomisjoni."

4) VKS § 35. "... Kaebuse tähtaeg algab kumbagil juhtumisel ... otsuse tegemise päevast."

5) Vt. lk. 73. nota 2.

6) Vt. RT 1919, 10, I, 13.

b). Kaebemenetlus maakorralduse
alal esineb enamaätituna.

Siin esineb kaks instantsi; esmalt

aa) maakorralduse peakomisjon
esineb kaebestantsina kohaliku maakorralduse komisjoni otsuste
1) te peale. Kuna viimane on esimesele subordineeritud, siis on
siin tegu kaebementlusega. Kehtiv õigus jätab määramata menet-
luse põhimõtted, samuti saabunud otsuse toimed. Selge on vaid,
et siin esineb devolveeriv toime, ning meritoorsuse põhimõte,
kuna edasikaebused halduskohtusse sünnivad maakorralduse pea-
2) komisjoni otsuste peale.

Mis puutub otsuste kehtejõusse, siis saabub materjaalne keh-
3) tivus otsuse kuulutamise lõppvormis, kuna formaalselt kehti-
vaks saab akt alles kuuajalise edasikaebe tähtaja möödalaaskmisesel
4) sel. Menetluse põhimõtted on arvatavasti samad kui haldusprot-
sessiski. Mis puutub suspensiivsesse toimesse, siis peaks see
vastavalt teoreetilisele seisukohale ka käesolevale menetlusele
omane olema. Ent kui aga rakendada A K K, siis ei tohiks seda
viimase põhjal poolte erilise palveta esineda. Seega selles kü-
simuses ei oleks viide A K K-le õigustatud.

1) Maak.S. §64. "Kohaliku maakorralduse komisjoni otsuse pea-
le võib edasi kaevata maakorralduse peakomisjonile..."

2) Maak. S. § 68. Vt.lk. 79 nota. 2

3) Maak. S. § 64. "... arvates otsuse lõppvormis kuulutami-
se päevast."

4) Vt. Maak.S. § 68.

5) Autori arvamine.

bb) Ka maakorralduse komisjon
 esineb kaebelinstantsina KRS põhjal
 1)
 kohaliku (valla) korralduskomisjoni "otsuste" (korralduste)
 2)
 peale. Menetlus on kaebementlus, kuna esimene instants juba
 territoriaalselt haarab teise endasse (maakond), ning seetõttu
 kahtlematult esineb superordineerituna.

Menetluse põhimõtetest leiab selget rõhutamist avaliku-
 3) k u s , ning samuti v a h e n d i t u s . Loomulikult lase-
 4)
 vad end järeldada aga s u u l i s u s (kohus kuulab ära sele-
 tused) ja p a s s i i v s u s algatuse suhtes (vastav ins-
 tants hakkab vaid kaebe põhjal teotsema). Seega menetluse põhi-
 mõtetelt veidi teooriast kõrvale kalduv. Mis puutub kentejõus-
 se, siis formaalselt kehtivaks saab maakorralduse komisjoni ot-
 5)
 sus oma väljakuulutamise lõppvormis , formaalne kehtivus li-
 sandub talle kuujalalise kaebetäntaja möödumisel maakorralduse
 6)
 peakomisjonile. Suspensiivse toime kohta seadus midagi ei
 lausu, ent devolutiivne esineb juba vastava instituudi mõttest
 tingituna.

1) KRS § 14. "Kõik kohaliku korralduskomisjoni otsused
 pannakse välja avaliku kuulutusena v a l l a v a l i t s u -
 s e s ... [autori sõrendus]."

2) KRS § 14. " ... ja nende peale võib maakorralduse kom-
 misjonis edasi kaevata."

3) KRS § 15. "Maakorralduse komisjon vaatab läbi avaliku-
 kul istungil kõik temale otsustamiseks saadetud asjad..."

4) KRS § 15. " ... kuulab ära ilmunud asjaosaliste ja tun-
 nistajate seletused ja tarbekorral asjatundjate arvamused."

5) V K S Maak.S. § 64.

6) Maak. S. § 64.

§ 11. Haldusotsus sotsiaalkindlustuse alal.

Siin esineb kaks kaebestantsi, mis teineteise suhtes astmelises alluvuses. Nimelt kinnitusnõukogu kaebestantsina kinnitusameti suhtes¹⁾ ja viimane omakorda kaebestantsina tööinspektori suhtes.²⁾ Ehkki viimane vahekord kipub vägisi koordinaatsiooni ilmet kandma.³⁾

Puudutame mõlemaid lahus.

a). Kaebekinnituses⁴⁾ esineb enam reglementeerituna. Menetluse põhimõtete suhtes esineb erandeid. Algatuse suhtes on vastav asutis muidugi passiivne⁵⁾, kaebuseta menetlust ei alata. Seadus määrab asjaomasteks kinnitusesametis esinema peale asjaosaliste ka veel nende usaldusmehed.⁶⁾ Edasi on lubatud veel vastaval instantsil kasutada kaudsuse põhimõtet tõendite hindamisel, lubades kinnitusesametil anda üle oma kohustusi sel alal erikomisjoni või mõne oma liikmele.⁷⁾

1) KaS § 20.

2) KaK § 5.

3) Vt. lk...

4) Vt KaS (RT 1920, 77/78, I, 211) ja KaK (RT 1921, 7, I).

5) See on loomulik juba vastavalt instituudi mõistele, kuna kaebe on alati n.ö. "kolmanda" isiku algatus. Autor.

6) KaS §14. "Asjaosalistele teatatakse asja arutamise üle kinnitusesametis, mille juures on neil ehk nende usaldusmeestel õigus arutamisest osa võtta ja suusõnalisi ehk kirjalikka selustusi asja kohta anda."

7) Vt. KaK. §11.

B)

Suulised on vaid referaat ja asjaosaliste seletused, mis on fakultatiivsed.²⁾ Peale nende möödumist on kohtuistung jälle kinnine.³⁾ Kirjalik on obligatoorselt vaid protokoll,⁴⁾ ent võib seaduse tekstist järeldada siiski, et valdavam on kirj ja l i k k u s, kuna referaat ja seletused on vaid mainitud erandid, kuna protokollil mainimine pole niivõrd kirjalikkuse kuivõrd protokollaruse rõhutamine.⁵⁾ Samuti on avalikkus vaid erandiks, vähemalt on see nõue poolte suhtes selgesti väljendatud,⁶⁾ et nad pärast seletuste andmist lahkuks koosolekuruumist. Seega domineerib k i n n i s u s. See laseb oletada, et valitseb samuti u u r i m u s p õ h i m õ t e, sest pole võistlust poolte vaielusteta.

Asjaolu, et kinnitusametil on õigus vaieldavaid korraldusi ka osalt tühistada,⁷⁾ viitab sellele, et siin instants teotseb

1) Vt. KaK. § 5. "Kaehtuste asjus töökaitse-komissari kui ka haigekassade juhatuste liikmete tegevuse peale nõuab kinnitusameti juhataja enne asja ettekandmist kinnitusametile, kaebeluste käest seletust..."

2) KaS § 14. "... Asjaosalise ehk tema usaldusmehe mitteilmumine ei takista asja otsustamist, kui kinnitusametil teada on, et asjaosaline kutse kätte on saanud."

3) KaK. § 9. "... Kaebealused ja asjaosalised lahkuvad koosoleku ruumist peale aruande kuulamist ning oma seletuste andmist."

4) Vt. KaK. § 12. "Iga kinnitusameti koosoleku päevakorra punkti üle seatakse kokku protokoll, milles ära tähendatakse a) kuupäev, aasta ja koosolekust osavõtjad isikud; b) arutusel olnud asjade sisu, ja c) igale asjale järgnev otsus."

5) Autori arvamine.

6) Vt. nota 2 (KaS § 14).

7) Vt. KaS § 15.

meritoorsuse põhimõttel.

Mis puutub saabuva heldusotsuse kehtejõusse, siis ma-
 t e r j a a l s e kehtivuse omandab ta teatamisega kaebaja-
 le. ¹⁾ F o r m a a l s e l t aga saab ta alles kuuajalise kin-
 nitusnõukogule edasikaebamise tähtaja möödudes. ²⁾

Kas vastav otsus suspensiivse jõu evib, pole teada, see
 peaks olema teoreetiliselt nii, kuna kehtib meritoorsuse põhi-
 mõte, ent tavalisest seaduse praktika ei hooli teoreetilisest
 põhimõttest. Ka devolutiivse toime kohta on kahtlus olemas,
 sest pole ikkagi täiesti selge, kas kinnitusamet on või pole
 tööinspektori suhtes superordineeritud. ³⁾

Selle kõrval

b) k a e b e k i n n i t u s n õ u k o g u s evib
 mõlemaid haldusotsuse toimeid, nii devolutsiivset, kuna kin-
 nitusnõukogu on kinnitusameti suhtes superordineeritud; kui
 ka suspensiivset. Kaevete puhul kinnitusamet ise otsustab, kas
 suspenseerida akti või mitte. ⁴⁾

1) Vt. KaS § 15. " ... Kinnitusameti otsused antakse asja-
 osalistele teada."

2) Vt. KaS § 20. " Kinnitusameti otsuse vastu võib kinnitus-
 nõukogus kuu aja jooksul kaebust tõsta. Tähenstatud kuuajaline
 tähtaeg arvatakse 1) tõstetud kaebuste korral päevast, millest
 kaebajale kinnitusameti otsus teada antud."

3) Vt. supra lk. 74.

4) Vt. KaK § 18. " Kinnitusameti otsuse vastu tõstetud kaeb-
 tused vaadatakse läbi kinnitusameti järgmisel koosolekul, kus-
 juures otsustatakse, kas kaebatud otsuse täidesaatmine tuleb
 seisma panna või mitte, ja saadetakse... pärast läbivaatamist
 kinnitusnõukogusse, juurde lisades kinnitusameti toimetust ja
 seisukohta täidesaatmise seismapaneku asjas."

Ehkki vastav otsus on vaid soovivaldus,¹⁾ siiski omab ta obligatoorse iseloomu, kuna vastav alam instants sel juhul lihtsalt ei asu otsust sooritama.

Kaebus devolveerib asja otsustamise kinnitusametilt kindlus-²⁾ tusnõukogu esimesele osakonnale.

Domineerivad üldised põhimõtted,³⁾ ent on lubatud ka poolte⁴⁾ seletused.

Eritingimused kerkivad esile otsuse materjaalse kehtejõu juures. Materjaalse kehtivuse eeltingimusteks on 1) kinnitus⁵⁾ hasomini⁶⁾ poolt ja 2) otsuse kirjaliku teatamisega⁷⁾. Formaalse kehtivuse omandab ta siis, kui lastakse mööda ühekuulise⁸⁾ ne tähtaeg edasikaebamiseks Riigikohtusse.

1) KaS §20. "Kaebuse tõstmine ei takista kinnitusameti otsust täide saatmast, kui täidesaatmise edasilükkamise üle korraldust ei ole kinnitusameti enese ehk selle asutise poolt, kuhu kaebus antud."

2) K N K § 15. "Kinnitusnõukogu esimese osakonnale allub kinnitusametite otsuste läbivaatamine teisel astmel."

3) Kirjalikkus, kinnisus, passiivsus, uurimus, vahenditus. Ainult meritoorsuse suhtes on küsimus ebaselge, ent siin tuleb loogilise järelduse teel (pole sõnagi tagasisaatmisest ümberotsustamiseks) oletama siiski selle olemasolu. Autor.

4) K N K. § 18. "Asjad otsustatakse peale ettekandmist, poolte seletuste arakuulamist ja arutamist; otsus protokolleeritakse ja kirjutatakse alla sealsamas."

5) Tol ajal töö-hoolekandeminister. Autor.

6) K N S § 17. "... Kui osakonna juhataja nõukogu osakonna otsusega nõus ei ole, läheb asi üleüldise koosolekulotsustada. Nõukogu otsuse kinnitab töö-hoolekandeminister."

7) K N K § 18. "Otsus antakse teada asjaosalistele kirjalikult peale kinnitust Hariduse- ja sotsiaalministri poolt."

8) K N S § 23. "Kinnitusnõukogu otsuste vastu võib kaebusi tõsta riigikohtus ühe kuu jooksul otsuse väljakuulutamise ehk teadaandmise päevast arvates."

Seega pole siin õieti tegu puhtakujulise haldusasutise= kohtuga, kuna ei saa omale ette kujutada, et kohtu üle esineks kontrolliv võim, eriti üksikisikuna, kelle kinnituseeta jurisdiktsioonilistel otsustel materjaalne kehtivus puudub. Lõppudelõpuks otsustab siin ikkagi minister, kuna kinnitusnõukogu on kinnitamatajätmi-¹⁾ sel seotud tema motiividega.

§ 12. H a l d u s o t s u s m a k s u n d u s a l a l o n
kujunenud välja kõige selgejoonelisemalt, ent ei pretendeeri
siiski veel täpsele vastavusele teooria suhtes. Ehkki siin esi-
neb kaks ²⁾ instantsi, maksu- ja tollipeakomiteed, siiski langeb ³⁾
menetlus ühise seadusliku aluse tõttu nende juures kokku.

a) M e n e t l u s e p õ h i m õ t t e d o n s i i n ü l d i -
sed. Jääb vaid selgusetuks, kas esineb m e r i t o o r s u s e
põhimõte või mitte. Loogilise järelduse ning asjaolu tõttu, et
kaebus Riigikohtule esitatakse juba vastava komitee otsuse pea-
⁴⁾le, järeldame siiski, et esineb meritoorsuse põhimõte, kuna
pole ka midagi mainitud asja tagasisaatmisest ümberotsustamisele.

1) K N K § 13. "Kinnitusnõukogu peakoosoleku ja osakonnakoos-
olekute otsuste kinnitamisest või kinnitamata jätmisest antakse
juhataja poolt teada järgnevale kinnitusnõukogu üldkoosolekule,
kusjuures kinnitamata jätmine peab olema motiveeritud. Neid mo-
tiive aluseks võttes teeb kinnitusnõukogu koosolek uue otsuse."

2) Vt. M K S § 18.

3) "Maksustamiskorralduse seadus". (R T 1931.a.)

4) Vt. M K S § 94.

Loomulikult on põhimõtteks algatuse suhtes instantsi p a s s i v s u s, ta ei hakka teotsema enne kui ei esitata kaebet. Legitimeeritud selleks on varalise huvi alusel peale maksukohuslaste, kelle vaie on olnud arutusel ¹⁾ ka veel maksu-²⁾ tasumise eest vastutajad.

Ehkki pealiskaudsel vaatlusel paistab, nagu oleks tegu võist-³⁾ luse põhimõttega, kuna seadus kohustab pooli esitama tõendeid ja räägib "vaidlusest", ⁴⁾ tuues esile ka tüübilise võistluspõhi- mõtte iseloomujoone - menetluse katkestamise uute tõendite esi-⁵⁾ tamiseks. Ent siiski, on selge, et valdav on u u r i m u s - p õ h i m õ t e, kuna seadus selgesõnaliselt ei seo instantsi as-⁶⁾ jaosaliste poolt esitatud tõenditega, vaid käseb neid ise korja-⁷⁾ ta. Ka nähtub see asiolust, et poolte ilmumine pole kohuslik,⁸⁾ mis võistluspõhimõtte juures peaks tooma /endaga kaasa mitteil- muja kaotuse.

1) Maksukohuslane saab esitada kaebet vaid siis, kui ta on enne esitanud vaide, muidu loetakse kaebe vaideks (MKS §73).

2) "Esialgse otsuse peale esitatud kaebus loetakse vastulau- seks, kui sellele otsusele ei ole esitatud vastulauset") See ei maksa aga nähtavasti maksu tasumise eest vastutajate suhtes. Aut.

3) M K S § 74. "Kaebusi võivad esitada niihästi isikud, kelle vastulauste kohta otsus tentud, kui ka isikud, kes vastutavad maksu tasumise eest, kuigi nad pole esitanud vastulauset esialg- se otsuse peale."

4) M K S § 85. "Kaebajad ja maksudevalitsuse esindajad peavad tooma esile kõik asjaolud, millele rajatud nende nõuded ja vaid- lused ja esitama kõik neil olevad tõendused või nimetama tõendu- sed, mida nad ei saa esitada."

5) M K S § 86. "Suusõnalistel vaidlustel võivad pooled tuua asja selgituseks uusi väiteid..."

1)
Kirjalikkus on reegliks juba kaebe esitamisel ja istungi
 2) 3)
 aja teatamisel, ent suulisus poolte vaieldustel on võimalik.
 Samuti kinnisus, mis esineb tuvastusmenetluse kestel kolman-
 4) 5)
 date isikute ja otsustamisel ka poolte eneste vastu.

5) ibid. " ... Uute asjaolude või tõenduste esiletoomise juhul lükkab peakomitee vastaspoole põhjendatud palvel, asja arutamise edasi, määrates võimaluse korral kohe uue istungipäeva ja teatades sellest asjaosalistele."

6) M K S. § 89. "Tõenduste kogumisel peakomitee ei ole piiratud asjaosaliste poolt esitatud tõendustega ja andmetega..."

7) M K S § 80. "Asjade ettevalmistamiseks on peakomitee esimehel õigus: 1) nõuda maksudevalitsuselt ja inspektoritelt seletusi kaebuse kohta, samuti täiendavate andmete kogumist, 2) koguda vajalikke andmeid teistelt riigi ja omavalituse asutistelt või nende kaudu, 3) panna ette kaevajale anda täiendavaid seletusi."

8) M K S § 87. Kaebajate või maksudevalitsuse esindajate mitteilnumine ei takista asja arutamist ega otsustamist."

1) M K S § 75. "Kaebused esitatakse kirjalikult.

2) M K S § 81. " ... Istungi päevast teatatakse kirjalikult kaevajale ja maksudevalitsusele..."

3) M K S § 84. "Kaebajail ja maksudevalitsuse esindajail on õigus peakomitee istungil esineda seletustega ja esitada täiendavaid tõendusid, pidades silmas järgnevate paragrahvide eeskirju."

4) M K S § 82. "Peakomitee istungid on kinnised. Neist võivad võtta osa ainult isikud, kelle kaebust arutatakse, nende volinikud, maksudevalitsuse esindajad ning peakomitee poolt asja selgitamiseks kutsutud isikud."

5) M K S § 90. "Peakomitee teeb otsuse asjaosaliste ja kõrvaliste isikute juuresolekuta."

Peakomitee tutvub ise kõigi tõendite ning asjatundjate seletustega, ¹⁾ teotsedes seega v a h e n d i t u l t.

b) O t s u s t e k e h t i v u s jaguneb samuti kui mujalgi materjaalseks ja formaalseks.

~~M a t e r j a a l s e l t k e h t i v u s j a g u n e b s a m u t i k u i m u j a l g i m a t e r j a a l s e k s j a f o r m a a l s e k s .~~ M a t e r j a a l s e l t k e h t i v o n s e l l i n e p e a k o m i t e e o t s u s , m i s p e a l e õ i g u s e p ä r a s u s e o n ²⁾ v e e l s e o t u d m o t i v e e r i t u d o t s u s e ä r a k i r j a k ä t t a m i s e g a k a e b a j a l e .

F o r m a a l s e l t h a k k a b o t s u s k e h t i m a n a g u t a v a l i - s e s t i g i k u u a j a l i s e R i i g i k o h t u A d m i n i s t r a t i i v o s a k o n n a l e e d a s i k a e - ³⁾ b a m i s e t ä h t a j a m ö ö d u m i s e g a . V i i m a n e k a e b u s e i s u s p e n d e e r i ⁴⁾ o t s u s e t ä i t m i s t .

c) K a e b e e s i t a m i s e t o i m e d .

D e v o l u t i i v n e t o i m e o n s e l l e l t i n g i m a t a , k a e - b u s l ä h e b p e a k o m i t e e k ä t t e i n s p e k t o r i k a u d u , k e l l e o t s u s e p e a - ⁵⁾ l e k a e v a t a k s e . M i s p u u t u b s u s p e n s i i v s e s s e t o i m e s s e , s i i s s e d a m a k s u k a e b e l p o l e . S i i n e s i n e b k o h t u l e t a o - l i n e s ü s t e m - o t s u s e s u s p e n s a t s i o o n s ü n n i b v a i d k a e b a j a p a l - ⁶⁾ v e l n v ö i s i i s , k u i o t s u s e l a n g e t a m i n e o l e n e b m i n g i s t e e l -

1) M K S § 88. "Peakomitee võib omal algatusel või asjaosa-
liste palvel nõuda kolmandailt isikult ja asutustelt kirjalik-
ke seletusi... või kuulata üle tunnustajaid ja asjatundjaid
peakomitee istungil."

2) M K S § 92. "Peakomitee motiveeritud otsus saadetakse
ärakirjana kaebajale ja maksudevalitsusele ühe kuu jooksul ar-

1)
küsimesest . Seega jällegi suur lahkuminek teooriast, mis
maksundusel esiletuleva haldusotsuse puhtakujulisele mõistele
hoobi annab.

vates otsuse kuulutamisest."

3) M K S § 94. "Maksu- ja tollipeakomitee otsuste peale võib
kaevata administratiivkohtu korras Riigikohtule ühe kuu jook-
sul, arvates motiveeritud otsuse saamise päevast."

4) M K S § 95. "Kaebused Riigikohtule ei pane seisma kaeva-
tud otsuse täitmist."

5) M K S § 72. "Kaebused esitatakse sama inspektori kaudu,
kelle otsuse peale kaevatakse."

6) M K S § 78. "Kaebuse esitamine ei pane seisma maksusta-
misotsuse täitmist, kuid maksudevalitsuse direktor võib kaeba-
ja palvel põhjendatud juhtudel panna seisma otsuse täitmise
kuni kaebuse läbivaatamiseni, nõudes tarbekorral maksu kindlus-
tamist seaduses ettenähtud viisil."

1) M K S § 93. "Kui kaebuse otsustamine oleneb mingist eel-
küsimesest, mille lahendamiseks on käimas toimetused mõnes tei-
ses kohtu- või valitsuseasutises, siis võib peakomitee lükata
edasi kaebuse otsustamise kuni eelküsimese otsustamiseni vas-
tavas asutises."

Inspektori otsuse täitmine pannakse seisma sel juhul kuni
kaebuse otsustamiseni peakomitees, nõudes tarbekorral maksude
kindlustamist seaduses ettenähtud viisil."

L Ö P P S Ö N A .

Lõpetades käesoleva käsitelu, autoril ei jää midagi öelda peale soovi, et eelnenud read võiks pretendeerida üldisele ülevaatele haldusotsuse kohta tuvastusmenetluses, ning anda väikese pildi Eesti kehtivast õigusest sel alal. Töö ei taha küll vist olla täiel määral põhjalik, eriti dogmaatilises osas, kus vast küllaltki hästi oleks sobinud süstemi tõmmata Riigikohtu seisukohti ses küsimuses ning vastavate kohtuliku tuvastusmenetluse instantside arhiive kasutada asjaolu selgitamiseks, mil kombel selles küsimuses kehtiv õigus on tegelikus elus rakendus-t leidnud. Selleks puudus aga võimalus vastavate allikate raske ligipäästavuse tõttu. Ent autor on rahul, kui töö suudab olla aluseks teoreetilisest küljest edasistele uurimustele selles küsimuses, ehkki selle kaugem siht, kehtiva õiguse kohaldamine teooriala, arvatavasti f a t a m o r g a n a k s jääb.

AVHINNATÖÖ

392 154

TU RAAMATUKOGU



1 0300 01155807 1