

Diss. Tart.

282037

R. ELIASER

KEHTIV

HALDUSE ADMINISTRATIIVSE ÜLDMENETLUSE

ÕIGUS

TARTU 1940

Diss Tart.

282037

Rein Eliaser

E. V.

TARTU OLIKOOLA
DIGUSTEADUSKORD

16. sept. 1940

Ni 427
TARTU

K E H T I V

HALDUSE ADMINISTRATIIVSE ÜLDMENETLUSE

Õ I G U S



A.A.

2446.

Maq. juur. 26. XI 40. a.

Tartu 1940

E E S S Ö N A

Käesoleva töö teemakohaseks ülesandeks oli anda ülevaadet meie kehtivast halduse administratiivse üldmenetluse instituudist, kirjeldades üksikasjaliselt selle osainstituute ning neis rakendamisele tulevaid dogmaatilisi printsiipe.

Selle ülesande teostamisele asudes püstitas autor endale nõude lähtuda halduse administratiivse üldmenetluse mõiste määratlemisest ja analüüsimisest, millega seoses tuli puudutada muidki haldusmenetlusõiguslikke põhimõisteid. Viimastest tulid esmajärjekorras arvesse menetluse, halduse ja haldusmenetluse mõisted. Alles seejärel asus autor arvestama dogmaatilisi allikaid kui käesoleva töö teemakohast põhimaterjali. Seoses sellega osutus tarvilikuks jaotada käsitlus kahte erinevasse ossa, milledest esimene sisaldab üksnes teoreetilisi kontseptsioone, teine aga dogmaatilisi, millistele erijuhtumel on lisandatud teoreetilistele mõistetele rajanevaid selgitusi.

Mis puutub käsitlemisviisi ja -põhimõtteid, siis arvestas autor siin üksnes normativistlikku meetodit, milline on saanud põhjaliku fundeeringu eesti natsionaalse normativistliku koolkonna isalt ja pioneerilt prof.dr. A.-T. Kliimannilt ning moodseima ja viimistletuma meetodina juurdunud meie õigusteadlaste nooremas põlvkonnas.

Käesolev töö kujutab endast esmakordset katset meie kehtiva halduse administratiivse üldmenetluse õiguse ulatuslikumaks ja süstemaatsemaks käsitlemiseks. Tähendatagu, et vastavat ala käsitlevate teoste vähe-sus on silmatorkav mitte üksnes meie natsionaalse, vaid samuti vöörkeelse kirjanduse ulatuses. Õieti pole siin midagi imestada, kui vaid meenutada, et esimese halduse administratiivse üldmenetluse instituudi

loomisest Euroopas on möödunud alles poolteist aasta-kümnet ja Eestis alles pisut üle nelja aasta. Sel alal on mitmeti tegemist uudismaaga, millel tuleb alles ajada esimesi vagusid. Neid asjaolusid arvestades peaks olema mõistetav, et autoril pole osutunud võimalikuks anda vastava probleemistiku käsitelule teda ennast igati rahuldavat viimistlust, mis peab jääma edaspidiste tööde eesmärgiks.

Nõnda nagu ikka igasuguse ulatuslikuma töö kirjutamisel uudsel alal, mida ju kujutab endast halduse administratiivse üldmenetluse õigus, nii ka selle töö kirjutamisel võis autor kogeda, et töö kestel tehtud märkmeisse noteeritud mõtted tinginuksid töö ümberkujundamist, muutmist ja täiendamist käsikirja mõneski osas. Kuid arvestades seda, et meie õiguskord on astunud põhiliste muudatuste perioodi ja et käesolevas töös on tegemist eeskätt stuudiumitööga, ei pidanud autor siiski õigustatuks asuda käsikirja eespool mainitud märkmete kohasele ümbertöötamisele, vaid otsustas nende kasutamise jätta edaspidiseks.

Töö kirjutamisel arvestatud dogmaatiliste allikate seisu tuleb dateerida 1.augustiga 1940.

R. E.

S I S U K O R D

	Lk.
Eessõna	2
Sisukord	4

A, HALDUSMENETLUSÕIGUSLIKKE PÕHIMÕISTEID.

I. Haldusmenetlus.

1. Menetluse mõiste	6
2. Halduse mõiste:	16
a. õiguskorra põhifunktsioonide liigituse teoreetilisi aluseid	16
b. õiguskorra põhifunktsioonide materiaalne süsteematika	23
c. haldus õiguskorra põhifunktsioonide formaalse eriliigina	37
3. Haldusmenetluse mõiste	44

II. Haldusmenetlusõigus.

1. Haldusmenetlusõiguse normistik	48
2. Haldusmenetlusõiguse normistiku liigitamine: ..	53
a. liigitus üld- ja erinormistikeks	53
b. liigitus menetlusfaaside järgi	57

B. HALDUSE ADMINISTRATIIVNE ÜLDMENETLUS.

III. Halduse administratiivse üldmenetluse normistik.

1. Halduse administratiivse üldmenetluse normistiku allikaid	63
2. Halduse administratiivse üldmenetluse normiadressaate	69

IV. Halduse administratiivse üldmenetluse erifaase.

1. Eelmenetlus:	83
a. menetluse algatamine	83
b. asja arutusele võtt	93
2. Tuvastusmenetlus:	108
a. tuvastusvahendid ja menetluskulud	108
b. tuvastuspõhimõtteid ja tuvastuskäik ...	123
3. Otsustusmenetlus:	133
a. otsustamis põhimõtteid	133
b. otsustusmenetluse lõppakt	137
4. Sooritusmenetlus	142
5. Teistmismenetlus	156

A. HALDUSMENETLUSÕIGUSLIKKE PÕHIMÕISTEID.

I. Haldusmenetlus.

1. Menetluse mõiste.

Halduse administratiivse üldmenetluse normistik moodustab osainstituudi haldusmenetluse instituudist¹. Seepärast on halduse administratiivse üldmenetluse käsitlemisele asudes kõigepealt tarvilik evida täit selgust haldusmenetluse mõiste suhtes.

Haldusmenetlus on halduse menetlus. Ta pole mitte igasugune mõeldav menetlus üldse, vaid nimelt säärane, mis on seoses haldusega. Ta pole samuti kõik see, mis on seondatav haldusega, vaid nimelt menetlus. Seega vajavad haldusmenetluse mõiste analüüsimisel selgitamist kaks erikomponenti, milledeks on menetlus ja haldus.

Menetlus on, esiteks, alati teatav tegevus. Seal, kus ei saa olle juttu tegevusest, ei saa seda olla ka

¹ Instituudi mõiste kohta vt. Prof.-dr. A.-T.Kliimann, Õiguskord, Tartu 1939, lk.158 j.

menetlusest. Ent kaugeltki mitte igasugune tegevus pole käsitletav menetlusena. Kõigepealt pole seda säärane tegevus, mille puhul on tegemist ebateadliku või alateadliku käitumisega. Kuid seda pole ka mitte igasugune teadlikku käitumist sisaldav tegevus, vaid üksnes säärane, mida võidakse iseloomustada sihipärasena ².

Kui pole sihipärasust, pole ka menetlust. Alles sihipärasus muudab teadlikult käituja tegevuse menetluseks. Seepärast menetlus on, teiseks, alati teatav sihipärase tegevus.

On olemas sihte, mille saavutamine on mõeldav üksnes pika toiminguteahela tulemusena. Ent on olemas ka sääraseid, mille saavutamiseks piisab ühest ainsast hetkelise teotsemisena avalduvast toimingust. Teotsemise kestvus pole menetluse man mõisteliselt tähtis.

Määratelles menetlust sihipärase tegevusena oleme jõudnud menetluse mõisteni, mis ei sisalda eneses ühtki juriidilist komponenti. Seesugune mõiste pole õigus-teaduslike küsimuste käsitlemisel rakendatav. Et teda seks otstarbeks kõlvuliseks muuta, tuleb meil ta ase-

² Vrd. Adolf Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien-Berlin 1927, lk.213: "Bei jedem Handeln lässt sich ein Fieri und ein Factum, oder teleologisch betrachtet, ein Weg und ein Ziel unterscheiden."

tada juriidilisele pinnale, tema sisu vastavalt ahen-
dades.

Õigusteadusliku käsitlese ulatuses saaks menetlu-
sena arvesse tulla mitte igasugune, vaid üksnes säära-
ne sihipärane tegevus, mis avaldub õiguskorra normisti-
kes määratletud toimingute teostamisena. Ent mõningail
kaalutlusil ³ tuleb sihipärast tegevust menetluse ju-
riidilise üldmõiste püstitamisel veelgi kitsamalt pii-
ritada.

Nimelt tuleb siin, esiteks, arvestada üksnes sää-
rast sihipärast tegevust, mida arendatakse õiguskorra
alusel. See on tegevus, milles sisalduvad toimingud on
kõik õiguslikud, s.o.vastavale õiguskorrale omistata-
vad toimingud. Normatiivselt on toiming õiguskorrale
omistatav siis, kui ta on toimetatud kokkukõlas õigus-
korra sellekohaste normidega ⁴.

Teiseks, vastava tegevuse sihtidena tuleb siin ar-
vestada üksnes neid, mida õiguskord ise enda alusel

³ Mainitagu siin, et õiguskorra normistikes määra-
tellakse peale õiguslike toimingute ka õiguse-
vastaseid toiminguid, mille toimetamise menet-
lust pole õige ega otstarbekohane lülitada me-
netluse juriidilisse üldmõistesse.

⁴ Vt. Klimann, op.cit., lk.193.

arendatavale tegevusele determineerib. Et selle tegevuse juriidiliselt vaatekohalt põhiliseks eesmärgiks on õiguskorra enese kui erilise staatilis-dünaamilise normistike ühiku dünaamiliste avalduste elustamine ⁵ ja et viimaseid tavatsetakse nimetada õiguskorra funktsioonideks, siis vastava tegevuse üldsihti tuleb näha õiguskorra funktsioonide teostuses.

Kahe eespool selgitatud menetluse juriidilise üldmõiste erikomponendi lähemal vaatlemisel selgub, et üks nendest osutub vastava määrangu püstitamisel ülearuseks. Sest, esiteks, iga õigusliku toiminguga teostatakse vastava õiguskorra funktsioone ja, teiseks, õiguskorra funktsioone üksnes sellesama õiguskorra alusel toimetatavate toimingutega teostataksegi.

Seepärast on küllaldane, kui me eespool selgitatud komponentidest vaid üht ainsat arvestame, määratelles menetlust juriidilises mõttes tegevusena, mille sihiks on õiguskorra funktsioonide teostus ⁶.

⁵ Vt. Kliimann, op.cit., lk.204: "... iga õiguskorra universaalülesandeks on enese konstitueerimine ja alatine muundamine..."

⁶ Vrd. Merkl, op.cit., lk.214: "Prozess ist... der-rechtlich gebundene - Weg, auf dem aus einer Rechtserscheinung höherer Stufe eine Rechtser-scheinung niedriger Stufe erzeugt wird." -

Õiguskorra funktsioonide teostusega õiguskorra alusel arendatava tegevuse eesmärgina tähistatakse õieti kaht teoreetiliselt erinevat tegevussihti, millekohaselt ka vastavat tegevust võidakse liigitada kahte põhimõtteliselt erisuunalisse sektorisse. Üheks erisuunaks, mida arendatakse õiguskorra normatiivse põhifunktsiooni resp. funktsioonide teostamisena, on muudatuste toomine senisesse õiguslikku olustikku, s.ö. õiguskorra enese normistikesse. Teiseks erisuunaks, mida arendatakse õiguskorra normivaba põhifunktsiooni teostamisena, on muutuste toomine senisesse faktilisse olustikku, s.o. reaalelu nähtustesse ⁷.

Niihästi ühes kui teises tegevusharus on mõeldav, et küsimused teatud liiki olustike saavutamiseks vajalike toimingute sisust ja vormist, ulatusest ning järjestusest konkreetne õiguskord jätab vastavate normi-adressaatide eneste suvalise kaalutluse asjaks. Säärasel juhul võidakse kõnelda nn. sättimata menetlusest.

Rudolf Herrmann, Das Verwaltungsverfahren, Wien 1932, lk.1: "Dieser [= menetlus] besteht ... in dem rechtlich geregelten Vorgange zur Verwirklichung objektiven Rechtes mittels Durchsetzung einzelner Rechtsansprüche."

⁷

Vt. Klimann, op.cit., lk.205.

Samuti aga on mõeldav, et oma funktsioonide teostamise põhimõtete ja käigu küsimuse on vastav konkreetne õiguskord teinud omaenese normistike käsitlesemeks. Säärasel korral tuleb kõnelda nn. sätitud menetlusest. Ei saaks nimetada sätitud menetluseks seesugust menetlust, mida tegelikult küll toimetatakse alati ühtlaselt, kindlaks kujunenud kantseleilise rutiini kohaselt, kui seks kehtiva õiguse normistikes ei leidu mingit nõuet. Samuti ei saaks nimetada sättimata menetluseks kehtivas õiguses üksikasjaliselt normeeritud menetlust, mida tegelikult küll toimetatakse suvaliselt, kehtiva õiguse põhimõtteid murdes. Vahetegu sätitud ja sättimata menetluse vahel rajaneb ainuüksi kehtival õigusel.

Et üksnes sätitud menetluse puhul on võimalik nentida menetlusõiguse kui teatavat erilaadset käsitleset eset eviva üldnormistike kogumi esinemist nn. konstruktiivse normistiku kõrval, siis tavaliselt näihästi teoreetilisis kui ka dogmaatilisis käsitlusis menetlusena juriidilises mõttes üksnes sätitud menetlust mõistetakse ja teinekord koguni määratletakse ⁸.

⁸ Vt. Merkel, op.cit., lk.213: "Im engeren und technischen Sinne spricht man allerdings nur

Kuna õiguskorra normivaba põhifunktsiooni teostamise valdkonnas on menetlussätteid esinemas vaid sporaadiliselt ja siin seepärast on tegemist üldiselt sättimata menetlusega, siis dogmaatiliselt orienteeruv jurisprudents ahendab menetluse mõistet veelgi, sobivaks tähistama üksnes normatiivsete põhifunktsioonide teostamise menetlust.

Selgitatud sisus pole menetlus midagi eriomast haldusele ega ka mistahes muule õiguskorra põhifunktsioonile ⁹. Vastavalt nendele võidakse teda vaid funktsionaalselt liigitada. Olgu märgitud, et nõnda avara sisustuse on menetluse mõiste saanud alles võrdlemisi

dann von rechtlichem Verfahren, wenn der Weg zu einem Staatsakt nicht dem zur Setzung des Aktes zuständigen Organ freisteht, sondern rechtlich vorgezeichnet ist, wenn also die Zurücklegung des Weges zu einem Akte Anwendung einer nicht bloss das Ziel, sondern eben auch diesen Weg mehr oder weniger determinierenden Rechtsnorm ist, die sich nach dem Gegenstand ihrer Normierung als Verfahrensnorm darstellt."

- Vt. ka supra, nota 6.

⁹ Vt. Merkel, op.cit., lk.213 j.: "... rechtstheoretisch ist... die Beschränkung des Prozesses auf die Justiz unhaltbar, denn der Prozess ist seinem Wesen nach im Bereich aller Staatsfunktionen möglich, und diese Möglichkeit ist in der Tat auch in immer breiterem Umfange verwirklicht worden."

hilisel ajal, sest traditsionalistliku vaadendi järgi tuli menetlust käsitleda kohtufunktsiooniga seotud nähtusena ja mõista temana üksnes kohtumenetlust. Säärase moodsele juristile nii mõistmatuna tunduva vaadendi kujunemist selgitab ajalooline tõsiasi, et kohtu, eriti tsiviilkohtu menetlus oli alaks, mis enne teisi sai rikkaliku normeeringu osaliseks, kuna sel alal menetluse üksikasjalisem sättimine, nagu ka vastava instituudi analüüsimine, evis domineeriva võistkondlikkuse põhimõtte tõttu aktuaalseimat tähtsust ¹⁰.

Nagu juba algul tähendatud, on haldusmenetlus menetluse eriliik, mis on seoses haldusega. Esitatud arutlusi ja määratlusi arvestades on nüüd võimalik seda seost täpsamalt iseloomustada. Nimelt on haldusmenetlus juriidiliselt mõistetud menetluse säärane eriliik, mida arendatakse haldusfunktsiooni teostamiseks.

¹⁰ Vrd. Merkl, op.cit., lk.213: "Die herkömmliche Prozessrechtslehre pflegte den Prozess als eine Eigenheit der Justiz aufzufassen, Prozess mit Gerichtsverfahren zu identifizieren. Das war eine der gebräuchlichen Verengungen allgemeingültiger Rechtsbegriffe. Die Beschränkung des Prozessbegriffes auf die Justiz ist... rechtsgeschichtlich erklärlich, denn im Bereiche dieser Staatsfunktion lag die Wurzel des Prozesses und hat er seine technisch vollendetste Ausbildung erfahren... "

Et demarkeerida haldusmenetluse piirjooni teiste õiguskorra funktsioonide teostamise menetluste suhtes, on tarvilik menetlust funktsionaalsel alusel liigitada. See liigitus rajaneb õiguskorra funktsioonide erinevusil ja on seoses nn. õiguskorra põhifunktsioonide liigitusega. Viimastena mõistab normatiivne doktriin, mille vaatekohale ka alamal asutakse, sääraseid õiguskorra funktsioonide üldliike, mis tegelikult esinevad igas õiguskorras ¹¹.

Kuigi õiguskorra põhifunktsioonide liigitus on menetlusõigusliku probleemistiku selgitamisel vältimatu ja kuigi praktiline vajadus tema käsitlemiseks on tingitud suuresti just menetlusinstitiutide analüüsimise ja süsteemimise tarbest ¹², pole temas tegemist mingi menetlusõigusliku eriprobleemi, vaid õigusteoreetilise üldprobleemiga. Seepärast peaks käesolevas pöördutama mingi õigusteoreetilise üldteose poole ning võetama seal esitatud mõisted ja mõttevalemid valmis kujul üle. Ent hoolimata sellest, et õiguskorra põhifunktsioonide liigitamine pole õigusteadusele sugugi

¹¹ Vt. Kliimann, op.cit., lk.193 ja nota 4lo.

¹² Vt. Id., op.cit., lk.191: "... just moodsad menetlusnormistikud sunnivad õiguskorra funktsioone määratlema..."

uudseks probleemiks ja selle mõttealgeid võib kohata juba Aristotelese ühiskondlikes käsitluis, pole ses asjas tänini veel suudetud ühtse vaatekohani jõuda. Seetõttu eeldab vastava kirjanduse kasutamine äärmiselt kriitilist hoiakut ja seepärast tuleb alal vastava probleemistiku juures pisut üksikasjalisemalt peatuda kui seda teema otseselt tingiks.

Jatkuvas käsitluskäigus asutakse esmalt õiguskorra põhifunktsioonide liigituse teoreetiliste aluste selgitamisele, mille järele esitatakse sellekohane liigitus. Viimane demarkeerib haldusfunktsiooni erisusi muude põhifunktsioonide suhtes ning ilmestab ühtlasi haldusmenetluse põhilist erinevust menetluse muist funktsionaalseist eriliikidest. Alles seejärel asutakse haldusmenetluse ja selle normistiku üksikasjalisemale käsitlemisele, sihiga selgitada halduse administratiivse üldmenetluse erisusi.

2. Halduse mõiste.

a. Õiguskorra põhifunktsioonide liigituse teoreetilisi aluseid.

Kaasaegses kirjanduses on õiguskorra põhifunktsioonide liigituse alal domineerivalt peaaegu võrdset tähelepanu ja tunnustust leidnud kaks teineteisest suuresti erinevat vaadendit. Nendeks on traditsiooniline kolmikliigitus ja sellega vastakuti seatav moodne kaksikliigitus¹³. Nende teoreetilised erinevused tulevad selles nähtavale, et esimeses käsitellakse kõiki põhifunktsioone trihhotoomia ekvigraadsel tasemel asuvate ja omavahel koordineeritud ning kontrapositoorsete liikidena, teises aga vaadeldakse dihhotoomia ekvigraadsel tasemel asuvate ja koordineeritud ning kontrapositoorsete liikidena legislatsioon ja eksekutsiooni, milledest viimane on haldusfunktsiooni + kohtufunktsiooni puhtteoreetiliseks conceptus generalis'eks ja mida dihhotoomia järgmises astmes omakorraga nendeks kaheks alafunktsiooniks liigitatakse. Oma praktiliste tulemuste poolest pole aga mainitud liigitustel mingit vahet, sest niihästi ühes kui ka teises klassifikatsioonis saadakse ikkagi kolm tegelikult

¹³ vt. Kliimann, op.cit., lk.194 jj.

esinevat põhifunktsiooni: seadusandlus ehk legislatsioon, haldus ehk administratsioon ja kohus ehk jurisdiktsioon ¹⁴.

Arvestades hävitavat kriitikat, mille osaliseks traditsiooniline kolmikliigitus on saanud moodses õigusteadeuslikus kirjanduses, ei ole meil põhjust pühendada temale siinkohal mingit tähelepanu. Seda süvenemat käsitlemist väärrib kaksikliigituse probleemistik.

Esimesel pilgul näib, otsekui võiks õiguskorra põhifunktsioonide liigitust rajada vastavaid funktsioone teostavate normiisikute komplekse süstemaatikale. Eks ole ju igasugune õiguskorra alusel arendatav tegevus kõigepealt ikka teatavate normiisikute tegevus. Ent moodse teaduse seisukohalt oleks säärase suhtumine küsimusse rängaks ning välditamatu loogikavastastusi põhjustavaks eksimuseks. Sest kuna õiguskorra funktsioone teostavaid normiisikute komplekse endid tuleb määratleda ja süsteemida just nende poolt arendatava tegevuse erinevuse alustel, põhjustaks sääraselt lähtunud käsitus vastavate määrangute ning sellekohaste selgituste ja ka väitluste ohtlikku ring-

¹⁴ Vt. Id., op.cit., lk.201 jj.

lemist ¹⁵.

Neil kaalutlusil moodne õigusteooria asub õiguskorra funktsioonide liigitamisel esmalt täiesti abstraktselt vaatekohale. Ta asub käsitlema õiguskorra funktsioone puhta tegevusena, mille juures kujutelm konkreetseist teotsevaist isikuist elimineeritakse, ning püüab siis seda tegevust iseloomustada ja liigitada temas nenditavate üldiste teoreetiliste tunnuste varal ¹⁶. Tulemuseks on õiguskorra põhifunktsioonide materiaalsete ehk teoreetiliste mõistete määratlemine ja vastavate funktsioonide materiaalne ehk teoreetiline süsteematika.

Et õiguskorra põhifunktsioonide teostamisena tuleb arvestada kõiki mõeldavaid konkreetse õiguskorra alusel teostatavaid toiminguid ¹⁷, siis moodustab õiguskorra põhifunktsioonide materiaalse süsteematika tuumprobleemistiku õiguslike toimingute ehk juriidiliste aktide liigituse probleemistik. Sest igasuguse

¹⁵ vt. Id., op.cit., lk.190 ja nota 439, lk.200 j.

¹⁶ vt. Id., op.cit., lk.312 j.

¹⁷ vt. Id., op.cit., lk.193: "Esitatud määrangu järgi /mida siingi arvestatud - vt. supra, nota 116/ iga toiming on õiguskorra ühe või teise põhifunktsiooni teostamise toiming, muidugi juhul, kui seda toimingut saab normatiivselt omistada vastavale õiguskorrale."

konglomeraatse tegevuse, nii ka õiguskorra funktsioonide liigitamine ja iseloomustamine on üksnes sel viisil võimalik, et elimineeritakse kujutelm tegevuse lakkamatust dünaamilisusest ning ülejääki käsitlellakse üksikute ühetunnuslike toimingute ahelatenä. Oma struktuursete sisetunnuste poolest ühtlaste toimingutega arendatavat tegevusharu võidakse jätkuvalt käsitleda ühe või teise õiguskorra põhifunktsiooni teostamisena materiaalses ehk teoreetilises mõttes.

Kirjeldatud viisil saavutatud õiguslike toimingute ja põhifunktsioonide süstemaatikast ei piisa funktsioonide liigituse probleemistiku ammundavaks käsitleluks. Seepärast rajatakse sellele veel teinegi toimingu- ja funktsioonide süstemaatika, mida vastupidi eelmisele nimetatakse formaalseks ehk dogmaatiliseks.¹⁸ Kuigi vaatlus ka nüüd jääb abstraktsele pinnale, arvestatakse nüüd tegevuse struktuursete sisetunnuste kõrval ka vastavaid põhifunktsioone teostavaid normiisikuid, küll mitte individualiseerivalt, vaid teatavate paljudest konkreetsetest normiisikutest koosneda võivate organisatoorsete ühikutena, organisatoorselt

¹⁸ vt. supra, nota 16.

ühtlaste normiisikute kompleksidena. Sääraste organisatoorse ühikutena tavatsetakse arvestada kõigepealt seda organitekompleksi, kelle ülesandeks vastavas poliitilises ühikus on seadusandluse teostamine, nimetatagu teda siis parlamendiks või riigikoguks või lihtsalt seadusandluseks, teiseks haldusorganisatsiooni ehk lühidalt haldust, alates selle tipporganiga ja lõpetades kõige madalamal subordinatsioonistmel asetsevate teenistujatega ning kolmandaks kohtuorganisatsiooni ehk lühidalt kohtu, mõistes sellena vastava poliitilise ühiku kohtute rakingusse lülituvate normiisikute kompleksi. Samalaadse ühikuna peaks käsitletama ka seda normiisikute organisatoorselt ühtlast kompleksi, mida tavatsetakse nimetada kodanikkonnaks, arvestades asjaolu, et organisatoorne ühtlus kui selline ei tarvitse sugugi ilmtingimata avalduda tsentralisatsiooni printsiibi rakendumises vastava normiisikute kompleksi ulatuses, nagu see eespool mainitud organisatoorseist ühikuist eriti halduse ja kohtu man ilmneb.

Vaadeldes õiguskorra alusel arendatavat tegevust eespool selgitatud normiisikute komplekside tegevusena, võidakse märgata, et selle struktuursed piirjooned

millalgi täiesti ei ühtu põhifunktsioonide materiaalse süstemaatika omadega, sest iga üksiku normiisikute kompleksi tegevus ei haara kunagi ainult üheainsa, vaid ikka mitme põhifunktsiooni alasid. Ometi pole põhifunktsioonide teostamine vastavate isikutekomplekside vahel ka sel määral ebauhtlaselt jaotatud, et ei saaks enam kõnelda üht või teist organisatoorset ühikut iseloomustavast põhifunktsioonist. Ikka on mingi põhifunktsioon vaadeldav teatava normiisikute kompleksi peamise ehk põhilise tegevusalana, mille juures muude põhifunktsioonide alal arendatav tegevus esineb kõrvalülesannete teostamisena. Selle peamiseks tegevusalaks oleva põhifunktsiooni järgi vastavaid organitekomplekse iseloomustatakse ja määratletaksegi, nimetades üht seadusandluseks, teist halduseks ja kolmandat kohtuks. Jatkuval toimingute ja funktsioonide formaalsel liigitamisel arvatakse aga igasugune teatavasse organitekompleksi kuuluva isiku akt vastava organitekompleksi peamiseks tegevusalaks oleva põhifunktsiooni aktiks, hoolimata sellest, millisesse toiminguteliiki ta oma struktuursete sisetunnuste põhjal kuuluks ¹⁹.

¹⁹ Vt. Kliimann, op.cit., lk.312 j.

Peaks olema ilmne, et vastavate normiisikute komplekside peamisse ehk põhilisse tegevusalasse kuuluvate toimingute kategoriseerimisel erinevuse materiaalse ja formaalse liigituse vahel nähtavale ei tulegi. Teatav haldusorganisatsiooni kuuluva normiisiku akt, näiteks, mis oma materiaalsete tunnuste järgi on kvalifitseeritav haldusaktiks toimingute materiaalse süstemaatika alusel, jääb haldusaktiks samuti formaalseski mõttes. Kõrvalisteks teotsemisaladeks olevate funktsioonide ulatuses tulemused aga erinevad. Näiteks on haldusorganisatsiooni lülituva normiisiku poolt antav jurisdiktsiooniline akt seda üksnes materiaalses, mitte enam formaalses mõttes, sest formaalne süstemaatika asetab ta haldusaktide kategooriasse.

Formaalse süstemaatika kohaselt eraldatud akte ja funktsioone asutakse jätkuvalt omakorda liigitama vastavate tegevusharude struktuursete eritunnuste alusel, nii nagu seda tehti õiguskorra põhifunktsioonide materiaalses käsitluses. See teostatud, ollakse lõppeks jõutud täiuslikama põhifunktsioonide üldsüstemaatikani, mida tänapäeva õigusteooria tunneb.

Kaasaja parima ja põhjalikemalt fundeeritud käsitluse põhifunktsioonide üldsüsteematikast on andnud prof.dr. A.-T. Kliimann oma erikordselt väärtuslikus teoses Õiguskord, Tartu 1939, mis muuseas sisaldab suurepäraselt ülevaadet võimaldava kriitika vastavas kirjanduses käibivate kontseptsioonide kohta. Funktsioonide materiaalse süstemaatika osas siin pole unustatud ka tsivilistlike toiminguid mis asjaolu tõttu see teos evib omalaadsete seas ainulaadselt kõrget taset. Peamist tähelepanu on temas pühendatud siiski avalikõiguslike põhifunktsioonide käsitlemisele, funktsioonide formaalse süstemaatika osas üksnes nendega piirdudes. Olgu järgnevas lähtunud prof.dr. Kliimanni poolt esitatud põhifunktsioonide materiaalse süstemaatika kokkuvõtlikust skitseeringust.

b. Õiguskorra põhifunktsioonide materiaalne süstemaatika.

Analüüsides õiguskorra funktsioone kõigepéalt sellelt lähtekohalt, kuidas ühe või teise funktsiooni teostus või vastav toiming suhtub senisesse õigusliku olustikku, s.o. õiguskorra enese normistikesse, võidakse nentida, et ühel juhul teatava toimingu ja

vastava funktsiooni teostamisega kaasub ikka mingi muutus senises õiguslikus olustikus, kuna aga teisel juhul võimalikud muutused piirduvad puhtfaktilise olustikuga. Et muutuse toomine õiguslikku olustikku on mõeldav üksnes säärase toiminguga, mis eneses õigusnormi sisaldab, siis võime kõiki õiguslikke toiminguid liigitada normivabadeks ja normatiivseiks ning nendega teostatavaid funktsioone vastavalt normivabaks funktsiooniks ja normatiivfunktsiooniks ²⁰.

Dihhotoomse divisiooni järgneva astme konstrueerimisel jäetakse kõrvale normivaba funktsioon, mille alla liigitamiseks puudub vajadus, ning asutakse jätkuvalt normatiivfunktsiooni ja vastavate toimingute analüüsimisele. Siin lähtutakse normatiivtoimingute loodavate normide sisuliste struktuurielementide erinevusest ja nimelt vastavate normidega korraldatava käitumise juriidilisest kontseptsioonest.

Võidakse nentida, et ühtede toimingute puhul loodavad normid käsitlevad ajas ja ruumis esineda võivaid käitumisjuhtusid sõltumatult viimaste ajalisist ning ruumilisist komponentidest. Nad sisaldavad seega sää-

²⁰ Vt. Kliimann, op.cit., lk.204 jj., eriti määrangud (102) kuni (105), lk.207 j.

raste käitumiste normatiivseid kontseptsioone, mida õiguslikus elus võib esineda korduvalt, registreeritamatu arvul ja milliseid nende abstraktsust, geneeraalsust ja impersonaalsust arvestades sobib nimetada üldjuhtudeks. Vastavaid normatiivseid kontseptsioone sisaldavaid norme me nimetame üldnormideks ning vastavaid norme loovaid toiminguid üldaktideks.

Teiste toimingute puhul loodavad normid seevastu määratlevad ajas ja ruumis tegelikult esinevaid käitumisjuhtusid sõltuvalt viimaste ajalisist ja ruumilisist momentidest. Nad sisaldavad säärase käitumiste normatiivseid kontseptsioone, mis kunagi enam ei kordu sellisel kujul ega sellises sisus, nagu nad vastava normatiivse lahenduse momendil esinevad ja mis seepärast on loogika mõttes iseloomustatavad registreeritavate juhtudena. Arvestades säärase kontseptsioonide konkreetsust ja individuaalsust, sobib neid nimetada üksikjuhtudeks. Neid sisaldavaid norme me nimetame üksiknormideks, viimaseid loovaid toiminguid aga üksikaktideks.

Arvestades selgitatud normatiivtoimingute liigitust normatiivfunktsiooni dihhotoomia esimese astme

fundamentumina, saame õiguskorra normatiivse põhi-
funktsiooni liigitumise legislatiivfunktsiooniks ehk
seadusandlusfunktsiooniks materiaalses mõttes, mida
teostatakse legislatiiv- ehk üldaktidega ning ekse-
kutiivfunktsiooniks, mida teostatakse eksekutiiv- ehk
üksikaktidega ²¹.

Materiaalse liigituse jätkamisel pole vajadust
legislatiivfunktsiooni alaliigitamiseks, mistõttu nor-
matiivfunktsiooni dihhotoomia teine aste hõlmab üksnes
eksekutiivfunktsiooni tiiba. Et eksekutiivfunktsioonis
sisalduvate õiguskorra põhifunktsioonide ja nende te-
ostamise toimingute eraldamisel pole enam võimalik läh-
tuda loodavate normide käitumiskontseptsiooni erisu-
sist, peab nende eraldamiseks leidma mingi teise läh-
tekoha. Ja nimelt tuleb nende spetsiifilisi omadusi
otsida neis mõistelisis eeldusis ja tingimusis, mil-
ledes neid teostatakse.

Võidakse märgata, et ühtedel juhtudel teotsetakse
normatiivse kontseptsiooni omistamisega sääraseile käi-
tumisjuhtudele, mida seni pole veel ühegi üksiknormiga

²¹ Vt. Id., op.cit., lk.237 jj., eriti määrangud
(106) kuni (109), lk.237 j. ning (130) kuni
(133), lk.252 j.

sätitud. Ses mõttes vastavais normatiivtoiminguis sisalduvad normid kujutavad endast tegelike käitumisjuhtude esmakordseid, primaarseid juriidilisi kontseptsioone. Sääraseid kontseptsioone sisaldavaid üksikakte me nimetame administratiiv- ehk haldusaktideks ja nendega teostatavat põhifunktsiooni administratiiv- ehk haldusfunktsiooniks materiaalses mõttes. Teistel juhtudel teotsetakse eksekutiivfunktsiooni valdkonnas normatiivse kontseptsiooni omistamisega säärasele käitumisjuhtudele, mis juba on saanud esmakordse või isegi korduva õigusliku sättimise osaliseks. Ses mõttes vastavad normatiivtoimingud loovad tegelikele käitumisjuhtudele kordavaid, sekundaarseid juriidilisi kontseptsioone. Taolisi üksikakte me nimetame kohtuaktideks ehk jurisdiktsioonilisteks aktideks ehk lihtsalt otsusteks ja vastavat põhifunktsiooni jurisdiktsiooniliseks ehk kohtufunktsiooniks materiaalses mõttes ²².

²² Vt. Id., op.cit., lk.278 jj., eriti määrangud (137) ja (140), lk.279 ning (143) kuni (145), lk.284 j.

Kaksikliigituse jatkuval edasiarendamisel jääb kõrvale kohtufunktsiooni ala ning järgmine dihhotoomne, normatiivfunktsiooni liigitamisel kolmas aste hõlmab seega üksnes haldusfunktsiooni valdkonda.

Haldusfunktsiooni alaliigitamisel eraldatakse see kaheks erifunktsiooniks, milledest üht teostatakse avalikõiguslike, teist aga eraõiguslike haldusaktidega ²³. Avalikõiguslikud haldusaktid ehk korraldised on sääraseid primaarsed üksikaktid, mida antakse avalikõiguse alusel, eraõiguslikud haldusaktid ehk tehingud aga sääraseid, mida antakse eraõiguse alusel. Vastavalt sellele nimetatakse korraldiste abil teostatavat haldusfunktsiooni avalikuks halduseks ehk lihtsalt halduseks ²⁴ ja tehingute abil teostatavat haldusfunktsiooni erahalduseks.

Täpsama iseloomustuse saamiseks esitatud liigituse fundamentum ist tuleb pöörduda vastava era- ja ava-

²³ Vt. Id., op.cit., määrangud (138) ja (139), lk. 279 ning (141) ja (142), lk.281.

²⁴ Sest õigusdogmaatikas ja samuti dogmaatiliselt orienteerunud õigusteoorias haldusena üksnes avalikku haldust mõista tavatsetaksegi. - Vt. Kliimann, op.cit., lk.282.

likõiguse vaheteo teooria ²⁵ poole. Selles selgitatakse, et avalikõigusena tuleb mõista pretseptiiv-normi-adressaatide käitumist korraldavat õigust, eraõigusena aga dispositiiv-normiadressaatide käitumist korraldavat õigust, misjuures dispositiiv-normiadressaate määratletakse säärase normiadressaatidena, kes on õigustatud looma õigusnorme dispositiivselt, vastupidi pretseptiiv-normiadressaatidele, kes on õigustatud või kohustatud looma õigusnorme pretseptiivselt. Niisiis rajaneb vahetegu kahe õiguse eriharu vahel vastavate normiadressaatide liigitusel, viimane omakorda aga vastavate normiadressaatide normatiivse tegevuse eraldamisel dispositiivseks ja pretseptiivseks.

Pretseptiivsusest mõistetakse normatiivse tegevuse seda omadust, mis väljendub tema ettekirjutavas, dikteerivas ja ühepoolses laadis, sest avalikõiguse valdkonnas on ikka tegemist säärase normiadressaatidega, kes, olles ainukeseks aktiautoriks, määravad nende isikute käitumist, kellele vastav akt adresseerub, viimatimainitud isikute vaatekohast täiesti meelevaldselt.

Dispositiivsusest mõistetakse eraõiguse valdkonnas

²⁵ Vt. Klimann, op.cit., lk.140 jj., eriti määrangud (71) kuni (74), lk.142.

arendatava normatiivtegevuse suvalisust ja eriti leppelisust, mida peaks tohtima mõista ka mitmepoolsuse-na, s.o. vähemalt kahe normiadressaadi koordineeritud teotsemise ühtluse ja ühtsusena. Sest need normid, mis määratlevad eraisiku käitumist, vähemalt ei luba kunagi ühel adressaadil teist või teisi ühepoolset enese kasuks kohustada.

Näitlikuks kokkuvõtteks skitseeringule prof.dr. A.-T. Kliimanni poolt esitatud põhifunktsioonide materiaalsest süstemaatikast olgu järgmine liigitustabel:

Dihho- toomsed astmed	Õiguskorra põhifunktsioonid			
	Normivaba funktsioon	Normatiiv- funktsioon		
I				
II		Legislatiiv- funktsioon	Eksekutiiv- funktsioon	
III		Kohtu- funktsioon	Haldus- funktsioon	
IV			Avalik haldus	Era- haldus

Asudes endapoolselt kontrollima ja analüüsima eespool esitatud põhifunktsioonide süstemaatika mõisteid, üksikuid dihhotoomseid liigitusastmeid ja nende fundamentumeid, tuleb meil paratamatult peatuda kõige viimase dihhotoomse astme man, milles haldusfunktsioon liigitatakse avalikuks ja erahalduseks.

On ilmne, et kuidas me ka mainitud liigitusastme fundamentumit selgitaksime või ümbersõnastaksime, ikkagi jääb salgamatuks tõsiasjaks, et selles sisalduvate tunnuste järgi erahalduseks nimetatud erifunktsioon ei tule konfronteerida mitte üksnes avalikule haldusele, vaid samuti ka legislatiivfunktsioonile ja isegi jurisdiktsioonilisele funktsioonile. Ei ole ju kahtlust, et ka viimatimainitud funktsioonide teostamisel mingist dispositiivsusest juttu ei saa olla ning et neid funktsioone ja vastavaid toiminguid teostatakse üksnes avalikõiguse alusel sellekohaste pretseptiiv-normiadressaatide poolt.

Seepärast tuleks süstematoloogilisil kaalutlusil õigemaks pidada vastavaid tunnuseid sisaldava fundamentumi rakendamist juba normatiivfunktsiooni dihhotoomia esimeses, mitte aga kolmandas astmes. Neid kaalutlusi ei väära veel asjaolu, et erahalduseks

nimetatud erifunktsiooni valdkonnas arendatav tegevus primaarsete üksiknormide loomise mõttes avaliku halduse omale tõe poolest täiesti sarnaneb.

Asudes järgnevas esitama nende kaalutluste kohaseid korrektiive, me loobume arvestamast ka seda metodoloogilist lähtekohta, mille järgi vastavate alafunktsioonide spetsiifilisi tunnuseid tuli otsida normidest, mille alusel vastavate funktsioonide teostajad teotsevad, vaid asume kohase fundamentumi otsingule ikkagi vastavate normatiivtoimingutega loodavate normide struktuurseist sisetunnuseist.

Millised struktuursed sisetunnused siin normatiivfunktsiooni liigitamisel tuleksid arvesse? Kahtlemata ei saa siin arvestada neid, mis seonduvad vastavate normide esemega, sest viimaseks oleva käitumiskontseptsiooni eritunnused leiavad ammundavat kasutamist legislatiivfunktsiooni eraldamisel eksekutiivsest ning viimase liigitamisel administratiivseks ja jurisdiktsiooniliseks funktsiooniks. Seepärast tuleb siin pöörduda normide personaalse elemendi, s.o. vastavais normides sisalduvate normiisikute ehk -adressaatide poole, otsides eraldustunnuseid vastavate normiadressaatide vastastikuseist suhteist. Olgu rõhutatud, et

normide personaalse elemendi arvestamine ei tarvitse veel tähendada libastumist teoreetilise vaatlusviisi pinnalt, eeldusel, et vaatlus selgi juhul jääb küllalt abstraktseks. Kujutelm konkreetseist teotsevaist isikuist tuleb siingi elimineerida ²⁶, ainult mitte sel määral, et elimineeruks normide personaalne element üldse.

Igasuguses mistahes-sisulise toiminguga loodavas normis me võime teoreetiliselt eraldada kaht erinevat normiadressaati või normiadressaatide rühma. Ühel pool on ikka tegemist säärase normiadressaadi või nende rühmaga, kes on vastava normi esemes sisalduva käitumiskontseptsiooni juriidiliseks autoriks, kuna aga teisele poole jäävad säärased normiadressaadid või nende rühmad, kellele vastava normi esemes sisalduv käitumiskontseptsioon adresseerub, s.o. kelle õigusi ja kohuseid vastava normiga õieti korraldatakse. Viimasena iseloomustatud liiki kuuluvaid normiisikuid me nimetame passiiv-adressaatideks vastupidi eelmistele,

26

Vt. supra, lk. 18.

keda sobib nimetada aktiiv-adressaatideks ²⁷.

Analüüsides nüüd normatiivfunktsiooni ja tema teostamise toiminguid vastavate normiadressaatide vastastikuse suhte vaatekohast, selgub, et ühtedel juhtudel teatava toiminguga loodava normi aktiiv- ja passiiv-adressaatides on tegemist erinevate isikutega, kuna aga teistel juhtudel vastava normi aktiiv- ja passiiv-adressaat osutub juriidilises mõttes üheks ja samaks isikuks. Seega ühtedel juhtudel teatava normatiivtoimingu autor, s.o. aktiiv-adressaat teotseb omane õiguste ja kohuste sättimise eesmärgil, teistel juhtudel aga hoopis teiste normiisikute käitumise korraldamiseks ²⁸.

Vastavalt eespoolöeldule võime kõiki normatiivtoiminguid nagu ka neis sisalduvaid norme liigitada

²⁷ Erandina on vähemalt praktiliselt mõeldamatu eritleda aktiiv-adressaate tavaõiguslike normide struktuuris. Ent see ei tee võimatuks tuvastada vastavate normide kindlat kuuluvust alamal lähemalt iseloomustatavasse pretseptiivsete normide kategooriasse, arvestades asjaolu, et tavaõiguslikes normides on alati tegemist üldnormidega.

²⁸ Ei tule teha küsimust sellest, et aktiiv-adressaadi poolt passiiv-adressaadi või nende rühma käitumise e korraldamiseks antav akt, nagu omane moodsaile õiguskordadele, muide ka teda ennast seab.

dispositiivseiks ja pretseptiivseiks, mõistes esimes-
tena sääraseid, mille aktiiv- ja passiiv-adressaatides
on juriidilises mõttes tegemist ühe ja sama isikuga
ning teistena sääraseid, mille aktiiv- ja passiiv-ad-
ressaadid erinevad. Kui asetuda aktiiv-adressaadi vaa-
tekohale, siis sobiks dispositiivtoiminguid, vastandi-
na pretseptiivseile kui ikka teiste normiadressaatide
käitumise korraldamiseks määratud toimingule, iseloo-
mustada enesekorralduslike ehk autonoomsete toimingu-
tena, kui seejuures vaid silmist ei lasta, et vastavad
terminid seoses korporatiivsete ühikutega sootuks
teist tähendust evivad ²⁹.

Seda normatiivfunktsiooni eriharu, mida teostatak-
se dispositiivtoimingutega, me nimetame dispositiiv-
funktsiooniks materiaalses mõttes, kuna aga pretsep-
tiivtoimingutega teostatavat normatiivfunktsiooni eri-
haru nimetame pretseptiivfunktsiooniks materiaalses
mõttes ³⁰.

²⁹ vrd. Kliimann, op.cit., lk. 102 jj.

³⁰ Juurdunumaid termineid kasutades võiks disposi-
tiivfunktsiooni nimetada ka täivilistlikuks ehk
eraõiguslikuks ja pretseptiivfunktsiooni ka
publitsistlikuks ehk avalikõiguslikuks funktsi-
ooniks, rakendades samu nimetusi ka vastavate

Silmas pidades eriti õiguskorra põhifunktsiooni-
de formaalse süstemaatika vajadusi, puudub tarvidus
dispositiivfunktsiooni alaliigitamiseks. Funktsiooni-
de materiaalne süstemaatika jääb niisiis hargnema üks-
nes pretseptiivfunktsiooni tiivast.

Pretseptiivfunktsiooni alaliigitamisel on raken-
datavad kõik samad fundamentumid ja määrangud, mis va-
rem normatiivfunktsiooni alaliigitamisel. Sellekoha-
selt tuleb pretseptiivfunktsiooni liigitada kõigepealt
legislatiiv- ja eksekutiivfunktsiooniks. Jääb püsima
ka senine eksekutiivfunktsiooni alaliigitus. Märgitagu
vaid, et nüüd eksekutiivfunktsioon on saanud märksa
homogäänsama ja kompaktsema sisustuse, kuna ta dispo-
sitiivse teotsemise valdkonda enam ei haara. Ta on
nüüd üksnes oma kahe pretseptiivse alafunktsiooni teo-
reetiliseks üldkontseptsiooniks.

Põhifunktsioonide dihhotoomia jätkamiseks haldus-
funktsiooni alaliigitamise teel on nüüd kadunud igasu-
gune tarvidus, sest kogu eksekutiivfunktsioonis sisal-
duv haldus nüüd üksnes nn.avalikku haldust tähendabki.

toimingute ja normide tähistamisel. Soovitata-
vaks seda aga pidada ei saa, arvestades maini-
tud terminite kasutamisega kaasnevat häirivate
assosiatsioonide ohtu.

Eespool esitatud arutluste ning korrigeerivate märkmete järgi arvestatava põhifunktsioonide materiaalse süstemaatika näitlikuks kokkuvõtteks, millest nähtuks ka selle süstemaatika erinevus prof.dr.A.-T. Kliimanni poolt esitatust, olgu järgmine liigitustabel:

Dihho- toomsed astmed	Õiguskorra põhifunktsioonid	
I	Normivaba funktsioon	Normatiiv- funktsioon
II	Dispositiiv- funktsioon	Pretseptiiv- funktsioon
III	Legislatiiv- funktsioon	Eksekutiiv- funktsioon
IV	Haldus- funktsioon	Kohtu- funktsioon

c. Haldus õiguskorra põhifunktsioonide
formaalse eriliigina.

Asudes õiguskorra põhifunktsioonide materiaalsete mõistete alusel selgitama nende funktsioonide formaalset liigitumist, võidakse nentida, et õiguslikus töelisesuses ei esine organisatoorselt ühtlast normiisikute kompleksi iga eri põhifunktsiooni teostamiseks. Säärast

pole kõigepealt olemas normivaba põhifunktsiooni teostamise tarbeks ³¹. Säärast pole aga olemas ka nende põhifunktsioonide teostamiseks, mis materiaalses liigituses esinevad vaid tegelike erifunktsioonide teoreetiliste generaalkontseptsioonidena ja millisteks on normatiivfunktsioon, pretseptiivfunktsioon ning eksekutiivfunktsioon. Õiguslikus tõelisuses esineb vaid neli organisatoorselt ühtlast normiisikute kompleksi. Nendeks on esiteks kodanikkond, teiseks seadusandlus ehk legislatsioon, kolmandaks haldus ehk administratsioon ja neljandaks kohus ehk jurisdiktsioon.

Kodanikkonna peamiseks ülesandeks on teostada dispositiivfunktsiooni materiaalses mõttes.

Seadusandluse peamiseks ülesandeks on teostada legislatiivfunktsiooni materiaalses mõttes.

Halduse peamiseks ülesandeks on teostada administratiivfunktsiooni materiaalses mõttes.

Kohtu peamiseks ülesandeks on teostada jurisdiktsioonilist funktsiooni materiaalses mõttes.

Vastavalt sellele võidakse õiguskorra põhifunktsioonide formaalselt mõistetud eriliikidena loendada

³¹ Kliimann, op.cit., lk. 311 j.

nelja õiguslikus tõelisuses esinevat põhifunktsiooni. Nendeks on esiteks dispositiivfunktsioon formaalses mõttes, teiseks seadusandlusfunktsioon formaalses mõttes, kolmandaks haldusfunktsioon formaalses mõttes ja neljandaks kohtufunktsioon formaalses mõttes ³².

Nagu juba eespool funktsioonide liigitamise teoreetiliste aluste käsitlemisel selgitatud, ei piirdu ühegi normiisikute kompleksi pädevus üksnes peamise tema teostada oleva põhifunktsiooniga, vaid haarab endas ülesandeid ka muude põhifunktsioonide alalt. Seepärast ei kattu põhifunktsioonide formaalsed mõisted materiaaletega ja seepärast on võimalik formaalselt mõistatud põhifunktsioone nagu ka nende teostamise akte omakorda materiaalsel alusel kategoriseerida ja iseloomustada ³³.

Käesoleva käsitluse tarbeks piisab üksnes formaal-

³² Tähendatagu, et seniseis käsitlusis on domineerivalt tavatsetud kõnelda üksnes kolmest õiguslikus tõelisuses esinevast põhifunktsioonist, nimelt seadusandlusest, haldusest ja kohtust, jättes kõrvale kodanikkonna normatiivfunktsiooni teostavate normiisikute organisatoorselt ühtlase kompleksina. Ometi õiguskord, kus kodanikkond ei võtaks normatiivfunktsiooni teostamisest osa, oleks tegelikult täiesti kujuteldamatu nähtus. - Vt. sesse küsimusse puutuvalt huvitavat väitlust Klimann, op.cit., lk.213 jj.

³³ Vt. supra, lk. 20 j.

selt mõistetud haldusfunktsiooni sellekohasest analüüsist, mispärast järgnevas sellega piirdume.

Formaalselt mõistetud haldusfunktsioon sisaldab endas materiaalselt mõistetud

1) haldusfunktsiooni vastava organitekompleksi peamise ehk põhilise funktsioonina, kõrvaliste funktsioonidena aga peale selle osaliselt veel ka

2) seadusandlusfunktsiooni,

3) kohtufunktsiooni,

4) dispositiivfunktsiooni ja lõppeks

5) normivaba funktsiooni nihästi normatiivfunktsiooni teostamisega lahutamatus seoses esinevana kui ka iseseisva tegevusharuna ³⁴.

³⁴ Vrd. Kliimann, op.cit., lk. 314: "Vastavalt sisaldab ka haldusfunktsioon formaalses mõttes materiaalselt mõistetud

1) haldusfunktsiooni vastavate organite põhilisema funktsioonina,

2) seadusandlusfunktsiooni ja

3) kohtufunktsiooni, millede kui halduse kõrvaliste funktsioonide ülesanded on arvatud vastavate organite pädevusse kuuluvaiks. Lõppeks mainitagu haldusfunktsioonis formaalses mõttes ka veel

4) normivaba funktsiooni nihästi normatiivfunktsiooni teostamisega seoses kui ka viimastest lahuses esinevana. Haldusfunktsiooni formaalses mõttes üldiselt aga ei arvata haldusorganite eraõiguslikult arendatavat tegevust."

Kokkukõlas sellega liigituvad haldustoimingud formaalses mõttes

1) halduskorraldisteks kui haldusorganite poolt antavaiks primaarseteks eksekutiivaktideks, millega lahendatakse õigusliku elu käitumisi üksikjuhtudena esmakordselt,

2) halduse üldaktideks kui haldusorganite poolt antavaiks legislatiivaktideks, millega lahendatakse käitumisi üldjuhtudena,

3) haldusotsusteks kui haldusorganite poolt antavaiks jurisdiktsioonilisteks aktideks, millega lahendatakse üksikjuhtudena sätitud käitumisi sekundaarselt,

4) haldustehinguteks, millega haldusorganid lahendavad nende pädevusse kuuluvaid dispositiivküsimusi koordineeritult kodanikega ja

5) normivabadeks haldustoiminguteks, mille abil haldusorganid teostavad oma pädevusse kuuluvaid faktilise teotsemise ülesandeid.

Dogmaatiliselt orienteeruvas käsitluis sesse loendisse mahutatud tehingud tavaliselt eraldatakse formaalselt mõistetud haldusaktide hulgast ja samuti nendega teostatav osa dispositiivfunktsiooni formaal-

selt mõistetud haldusfunktsiooni sisustikust. Üks peamisi ajendeid selleks näib olevat asjaolu, et haldustehingute kontrollimist toimetab mitte halduskohus, vaid tsiviilkohus. Tundub olevat nagu mõistmatu väita, et tsiviilkohtu kontrollimisele kuuluv haldustehing ikkagi on haldusakt formaalses mõttes. Ometi on ilmne, et haldusorganite pädevusse kuuluva dispositiivfunktsiooni eraldamiseks formaalselt mõistetud haldusfunktsioonist puudub igasugune teoreetiline alus.

Teiselt poolt on ilmne, et formaalselt mõistetud haldusfunktsiooni valdkond ei haara vastavas õiguskorras esinevat haldusfunktsiooni selle koguulatuses. Viimane on vaid peamiselt haldusorganite teostada olevaks funktsiooniks, sest osa viimasest kuulub teiste normiisikute komplekside pädevusse kõrvalülesannete teostamisena. Tegelikult poleks võimalik seadusandlust teostada, kui vastavad organid ei saaks toimetada üldaktide andmiseks vajalikke primaarseid eksekutiivakte, sest seaduste vastuvõtmist ja kehtestamist tuleb ette valmistada paljude haldusaktide abil. Viimaseid tuleb paratamatult kasutada samuti ka kohtul õigusemõistlemist arendades. Peale selle aga võidakse vastavaile

organeile puhtpoliitilisel kaalutlusil omistada võõrfunktsioonide aladelt lisaks veel muidki, tehniliselt mitte paratamatuid ülesandeid ³⁵. Ja lõppeks jäetakse, olenevalt konkreetsest õiguskorrast, suurem või vähem osa haldusfunktsioonist kodanikkonna teostada ³⁶.

³⁵ Vt. Kliimann, op.cit., lk. 312.

³⁶ Vt. Id., op.cit., lk. 281: "Kuigi korraldised nagu üldaktidki oma teoreetiliselt loomult on puhtavalikõiguslikud toimingud, ei tarvitse nende käsitlemiseks olla õigustatud ainuüksi avalikku teenistusse määratud isikud... On ju täiesti õiguskorra dogmaatiliseks probleemiks, kuidas ja mis ulatuses piiritada eraautonoomia avaldusi avaliku tegevuse suhtes... Seepärast on mõeldav, et... õiguskord võimaldab erandlikult kasutada korraldise ka kodanikkude subjektiivsete õiguste teostamiseks, eriti aga eraisikute erategevuse arendamiseks. Nii võimaldataksegi demokraatseis riiges kõigile aktiivkodanikkonda kuuluvaile isikuile... toimetada mõningaid õige tähtsaid haldusakte korraldiste kujul, näiteks riigipresidenti või kogukonnajuhi valimise korras. Erahalduse raamides võimaldatakse eraisikuile teostada korraldiste abil, näiteks, ühingute ja liitude ning käitiste sellekohases tegevuses."

3. Haldusmenetluse mõiste.

Olles eespool määratlenud ja selgitanud niihästi menetluse kui ka halduse mõisted, ei esilda meile haldusmenetluse mõiste analüüsimine nüüd mingeid raskusi.

Nagu igasugune menetlus juriidilises mõttes üldse, on haldusmenetlus kõigepealt tegevus, mille sihiks on õiguskorra põhifunktsioonide teostus. Ent ta pole mitte igasugune säärasel eesmärgil arendatav tegevus, vaid selline, mis on seoses haldusega. Nagu eelnenud käsitluskäigus selgus, on haldusmenetlus nimelt säärane menetlus, mida arendatakse haldusfunktsiooni teostamiseks. Ta on seega juriidiliselt mõistetud menetluse funktsionaalne eriliik ³⁷.

Haldusmenetluse kui menetluse funktsionaalse eriliigi mõiste piiritamisel ja analüüsimisel vajab aga vastamist küsimus, kas haldust vastavas mõistemääranus tuleb käsitleda materiaalses või formaalses sisus. Teoreetiliselt on mõlema lähtekoha kasutamine võimalik. Põhifunktsioonide materiaalse süstemaatika alusel teostatud liigitus sisaldaks endas menetluse materiaalseid

³⁷ Vt. supra, lk. 9 ja 13.

eriliike, formaalse süstemaatika alusel teostatud liigitus aga menetluse formaalseid eriliike. Nagu põhifunktsioonidest, nõnda siis ka menetluse eriliikidest tuleks kõnelda kahes, materiaalses ja formaalses mõttes. Ent tegeliku elu vaatekohast menetluse eriliikide sisustamine materiaalsete funktsioonimõistete alusel saaks evida vaid vähest praktilist väärtust. Õiguslik tõelisus ei tunne ju, näiteks, vastavat erimenetlust normatiivse põhifunktsiooni teostamiseks. Samuti puuduvad need teiste põhifunktsioonide alal, mis vastavas materiaalses süstemaatikas esinevad üksnes tegelike funktsioonide puhtteoreetiliste üldkontseptsioonidena. Seepärast võetakse menetluse liigitamisel kõigjal aluseks põhifunktsioonide formaalsed mõisted, kasutades põhifunktsioonide materiaalseid kontseptsioone vaid ühe ja sellesama menetlusliigi jatkuva alaliigitamise otstarbel.

Nõnda siis tuleb haldusmenetlust mõista formaalselt mõistetud haldusfunktsiooni teostamise menetluse-
na ja säärasena eraldada menetluse muist eriliikidest, millisteks vastavalt tegelikult esinevaile põhifunktsioonidele on seadusandlusmenetlus, kohtumenetlus ning

dispositiivmenetlus 38.

Haldusmenetlus erineb seadusandlusmenetlusest seepoolest, et viimane on formaalselt mõistatud seadusandlusfunktsiooni ja selle teostamiseks antavate aktide menetlus. Kohtumenetlusest ta erineb seepoolest, et esimene on formaalselt mõistatud kohtufunktsiooni teostamise menetlus. Ja, lõppeks, dispositiivmenetlusest erineb haldusmenetlus seepoolest, et too on formaalselt mõistatud dispositiivfunktsiooni teostamise menetlus.

Liigitades haldusmenetlust formaalselt mõistatud haldusfunktsioonis sisalduvate erifunktsioonide alusel, s.o. lähtudes põhifunktsioonide materiaalseist mõisteist, tuleb loendada järgnevaid haldusmenetluse ala-

38 Vrd. Merkl, op.cit., lk. 215: "Hält man an der Dreiteilung der Rechtsfunktionen in Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und Verwaltung fest, so ergeben sich auch drei Grundtypen von Prozessen..." - Hoopis erinevalt liigitab menetlust Herrnritt, op.cit., lk. 2: "Das Prozessverhältnis gestaltet sich verschieden, je nach dem rechtsgebiete, innerhalb dessen die Rechtsverwirklichung stattfinden soll, wodurch sich eine Dreiteilung des gesamten Verfahrensrechtes in Zivilprozess zur Durchsetzung privatrechtlicher Ansprüche, in Strafprozess zur Durchsetzung des sogenannten Strafanspruches des Staates, insbesondere in schweren, in die Zuständigkeit der Gerichte gehörenden Fällen, endlich in das Verwaltungsverfahren als prozessualen Vorgang auf dem Gebiete des Verwaltungsrechtes ergibt."

liike:

1) halduse administratiivne menetlus, milles haldusorganid teostavad neile omistatud halduslikke ülesandeid oma põhilise tegevusalana, andes halduskorraldusi,

2) halduse legislatiivne menetlus, milles haldusorganid teostavad oma pädevusse kuuluvaid legislatiivseid ülesandeid, andes vastavaid üldakte,

3) halduse jurisdiktsiooniline menetlus, milles haldusorganid lahendavad oma pädevusse kuuluvaid kohulikke küsimusi, langetades haldusotsusi,

4) halduse dispositiivmenetlus, milles haldusorganid toimetavad oma pädevusse kuuluvaid haldustehinguid ning lõppeks

5) halduse normivabade toimingute teostamise menetlus, milles haldusorganid teostavad neile omistatud puhtfaktilise teotsemise ülesandeid.

Enesestmõistetavalt on võimalik neid haldusmenetluse eriliike veel omakorda jätkuvalt alaliigitada, ent mitte enam funktsionaalsel, vaid muil alustel.

Tähendatagu, et loendatud haldusmenetluse alaliikidest ei tavatseta sellisena käsitleda kõigepealt halduse normivabade toimingute teostamise menetlust,

sest sel alal on üldiselt tegemist sättimata menetlusega ³⁹. Haldusmenetluse alaliigina ei tavatseta käsitleda jätkuvalt halduse legislatiivsetki menetlust, kuna selgi alal on tegemist vähesel määral sätitud menetlusega, mille kohta leidub vaid rudimentaarseid norme ⁴⁰. Ja lõppeks ei tavatseta haldusmenetluse alaliigina käsitleda ka halduse dispositiivmenetlust, kuna vastavat teotsemisala üldse ei arvata haldusfunktsiooni teostamiseks formaalses mõttes ⁴¹. Seega tavatsetakse haldusmenetlust mõista üksnes halduse pretseptiivsete üksikaktide andmise menetlusena, mis on liigitatav halduse administratiivseks ja halduse jurisdiktsiooniliseks menetluseks.

II. Haldusmenetlusõigus.

1. Haldusmenetlusõiguse normistik.

Eespool selgitatud haldusmenetluse mõiste kohaselt moodustub haldusmenetlusõiguse normistik konkreetse õiguskorra kõigist neist normidest, mille esemeks

³⁹ Vt. supra, lk. 12.

⁴⁰ Vt. infra, lk. 52.

⁴¹ Vt. supra, lk. 41 j.

on haldusmenetlus, s.o. formaalselt mõistetud haldus-
funktsiooni teostamise tegevus.

Sellekohaselt kujutab haldusmenetlusõiguse normis-
tik enesest teatavat sektorit õiguskorrast, mis evib
sama sisaldust kui õiguskord ise staatilis-dünaamilise
normistike ühikuna. Et aga juriidilises käsitluses
välditakse konkreetsete normiadressaatidega ning konk-
reetsete juhtudega seonduvaid menetlussätteid, siis
elimineeritakse vastavais normistikes sisalduv dünaa-
miline element ning mõistetakse neid üksnes sellekohas-
te üldnormide kogumina. Vastavalt sellele tuleb haldus-
menetluse normistikku käsitleda üldnormide kogumina,
mis määratleb formaalselt mõistetud haldusfunktsiooni
teostamispõhimõtteid ja -käiku ⁴².

Et kehtiv õigus moodustab loogiliselt rangelt
kokkukõlastatud normistike süsteemi ⁴³, siis selle üld-
normide kogumi käsitlemisel tuleb arvestada normitehni-
list üldseadust, mille kohaselt, esiteks, kõrgemajõu-
lise akti norm murrab madalamajõulise akti normi ja,

⁴² Vt. Kliimann, op.cit., lk. 251: "Üldnormid, mis
määratlevad õiguskorra funktsioonide teostamise
põhimõtteid ja käiku, on protseduuri- ehk me-
netlusnormid."

⁴³ Vt. Id., op.cit., lk. 151.

teiseks, hilisem norm murrab varem antu ⁴⁴.

Normistike kompleksina, mis korraldab teatavat erilaadset tegevust, moodustab haldusmenetluse normistik juriidilise instituudi ⁴⁵. See instituut on lahustatav mitmeisse osainstituutidesse, s.o. normikompleksidesse, mis on koondatud haldusfunktsioonis sisalduvate tegevusharude erimõistete ümber. Sääraste osainstituutidena võib haldusmenetluse üldinstituuendis eraldada eriinstituute, näiteks, materiaalselt mõistetud haldusfunktsiooni ja kohtufunktsiooni teostamise korraldamiseks. Viimased võivad omakorda liigituda vähemaisse eriinstituutidesse, vastavalt mitmesuguste toiminguliikide suhtes kehtivaile eripõhimõttele ning menetluse erifaasidele.

Milliseisse eri- ja osainstituutidesse haldusmenetluse normistikku tuleb liigitada, on eeskätt konkreetse õiguskorraga seonduv dogmaatiline küsimus ⁴⁶.

⁴⁴ Vt. Id., op.cit., lk. 240 j. - Id., Haldusprotsess, Tartu 1937, lk. 39 j.

⁴⁵ vt. supra, nota 1.

⁴⁶ Vt. Merkl, op.cit., lk. 218: "Das Verwaltungsverfahrensrecht pflegt... je nach den Verwaltungsakten, auf deren Erzeugung das Verfahren abzielt, inhaltlich differenziert zu sein. Doch es wäre wiederum ein Missverständnis anzunehmen,

Teooria vaatekohalt oleks loomulik eriinstituudi kehtestamine iga formaalselt mõistetud haldusfunktsioonis sisalduva materiaalse alafunktsiooni teostamiseks, millekohaselt haldusmenetluse normistik liigituks kõigepealt vastavasse funktsionaalseisse eriinstituutidesse. Kokkukõlas sellega tuleks haldusmenetluse normistikus eraldada:

- 1) halduse administratiivse menetluse instituuti,
- 2) halduse legislatiivse menetluse instituuti,
- 3) halduse jurisdiktsioonilise menetluse instituuti,
- 4) halduse dispositiivse menetluse instituuti ning
- 5) halduse normivaba menetluse instituuti.

Vastavad funktsionaalsed eriinstituudid pole konkreetseis õiguskordades aga sugugi ühtlaselt arenenud ega enam-vähemgi ühevõrdselt sätitud. Väljakujunemaid normistike komplekse võidakse leida üksnes administratiivse ja jurisdiktsioonilise, eriti just administratiivse menetluse alal, mis ju käsitleb haldus-

dass für das Recht hiebei irgendwelche begriffliche Notwendigkeiten bestimmend wären. Das Recht kann in dieser Richtung ungehindert beliebigen Forderungen der Zweckmässigkeit folgen." Ja edasi, lk. 219: "Der Variierung der Verfahrensmethode nach dem Typus des Verwaltungsaktes sind nur durch die Zweckmässigkeit Grenzen gesetzt."

organite põhilist ja peamist tegevusala, primaarse eksekutiivfunktsiooni teostamist.

Kuna normivaba tegevuse alal on tegemist üldiselt sättimata menetlusega ⁴⁷, siis tegelikult ei saa üldse kõnelda halduse normivaba menetluse instituudist, sest üksnes sätitud menetluse korral võib nentida sellekohase eri käsitleset eviva üldnormistiku esinemist vastavas õiguskorras ⁴⁸. Niipalju kui sporaadilisi menetlusnorme normivaba tegevuse alal esinebki, käsitellakse neid seoses pädevusnormistikuga.

Halduse legislatiivse menetluse alal esinevad sätted on üldiselt rudimentaarsed ega moodusta administratiivse ja jurisdiktsioonilise menetluse omadega võrreldavat kompaktset normistikku. Siin on tegemist alles suurelt osalt kujunemata instituudiga. Tavaliselt leiduvaid rudimentaarseid sätteid käsitellakse koos institutsionaalse normistikuga, kuna aga haldusmenetlusõiguslikes käsitletusis neist möödutakse ⁴⁹.

⁴⁷ Vt. supra, nota 39.

⁴⁸ Vt. supra, lk. 11.

⁴⁹ Vt. Merkl, op.cit., lk. 218: "Ganz ausserhalb des normalen Verwaltungsprozessrechtes stehen die Verfahrensvorschriften für die Erlassung von Verordnungen. Die bezüglichlichen Verfahrens-

Kujunenumast normistikust võiks vahest kõnelda halduse dispositiivse menetluse alal, mida aga pole üldse tavatsetud käsitleda haldusmenetlusena, vähemasti dogmaatilises mõttes ⁵⁰.

2. Haldusmenetlusõiguse normistiku liigitamine.

a. Liigitus üld- ja erinormistikeks.

Haldusmenetluse funktsionaalsete eriinstituutide piirides võidakse menetlust sättida üld- ja erimenetlusena, millekohaselt neid tuleb liigitada üld- ja erimenetlusinstituutideks.

Vaatamata haldustegevuse suurele mitmekesisusele on ometi võimalik ja koguni otstarbekas kehtestada teatavat liiki haldustoimingute menetluse kohta kõigile haldusametnikele ja -asutistele ühiseid üldsätteid. Sääraseid üldsätteid sisaldav normistik moodustab endast vastava üldmenetluse instituudi. Esineb aga ka sääraseid haldustoiminguid, mille toimetamist

vorschriften sind übrigens nur so rudimentär ausgebildet, dass sie die Lehre vom Administrativverfahren gewöhnlich übersieht. Man erwartet bei Verordnungen, wie übrigens auch bei Gesetzen, überhaupt gar kein Prozessrecht, sondern erachtet dieses als eine Eigentümlichkeit individueller Akte."

⁵⁰ Vt. supra, nota 41.

on tarvilik veel eraldi üksikasjalisemalt sättida, olgu nende toimingute komplitseeritud või komplekstiivse erilaadi tõttu või ka mitmesugustel õiguspoliitilistel kaalutlustel, eeskätt kodanike huvide kindlamine kaitse eesmärgil. Sellekohane erinormistlik moodustab endast vastavaid erimenetluste instituute. Erimenetlusi on esinemas, näiteks, maksustamise, sundlaekamise, sundvõõrandamise, valimiskampaaniate teostamise, haldusinstantside majandusliku tegevuse kontrollimise ja muil aladel ⁵¹.

Kusagil pole olemas ühist üldmenetluse instituuti kõikide formaalselt mõistetud haldusfunktsioonis sisalduvate erifunktsioonide teostamiseks. See oleks tegelikult mõeldamatu vastavate erifunktsioonide põhiliste erinevuste tõttu. Meenutatagu siin näiteks neid erine-

⁵¹ vt. Merkel, op.cit., lk. 219: "Die rechtstechnisch zweckmäßigste Variierung der Verfahrensvorschriften ist wohl die, dass einerseits allgemeine, andererseits besondere Verfahrensvorschriften für bestimmte, inhaltlich besonders qualifizierte Verwaltungszweige, zumindest für das Verwaltungsstrafverfahren und Verwaltungsvollstreckungsverfahren, aufgestellt werden... Es muss selbstverständlich für eine Vielzahl von Inhalten eine und dieselbe Form genügen. Das Verfahrensrecht erfüllt nicht zuletzt die Aufgabe, bei aller Mannigfaltigkeit des Inhaltes eine gewisse Einförmigkeit sicherzustellen."

vusi, mis ilmnevad halduse normivabade ja normatiivsete ning samuti ka dispositiivsete ja pretseptiivsete tegevusharude vahel.

Nagu eespool selgitatust ilmne, ei saa olla jutu erilisest üldmenetluse instituudist halduse normivaba tegevuse alal, kuna siin üldiselt on tegemist sättimata menetlusega ⁵², mille suhtes menetlusõiguslike üldsätete kehtestamine oleks tegelikult õieti kujuteldamatu. Niivõrd kui sel alal tegelikult esinevaist normistikest saab kõnelda kui instituutidest, on viimastes tegemist ikka vaid vastavate erimenetlusinstituutidega.

Kusagil pole olemas ka ühist üldmenetluse normistikku kõikide haldusfunktsioonis sisalduvate normatiivsete tegevusharude menetluse sättimiseks.

Kompaktsete üldmenetluse instituutidena on moodsa is õiguskordades esinemas üksnes halduse administratiivse, aga samuti ka jurisdiktsioonilise üldmenetluse normistikke. Ent needki kujutavad endas alles võrdlemisi hiljutist saavutist. Sest esimene üldmenetluse instituut haldusmenetluse alal loodi alles 1925.aastal

⁵² vt. supra, lk. 52.

omaaegses Austria demokraatlikus vabariigis ⁵³. Jõus-
tunud 1. jaanuaril 1926, sai viimase Allgemeines Ver-
waltungsverfahrensgesetz eeskujuks omaaegseile Poola
ja Čehhoslovakkia vabariikidele, Jugoslaavia kuning-
riigile ning hiljem ka Eesti vabariigile.

Moodne haldusmenetlusõiguse normistik on tekki-
nud ja kujunenud silmas pidades varem väljakujunenud
kohtumenetlusõiguse eeskju. Tema õiguspoliitiliseks
üldsihiks on tagada materiaalse haldusõiguse normis-
tiku rakendamisel haldusorganite poolt õigusepärasuse
põhimõtte sama stabiilset ja kindlat teostamist, nagu
kohtutegeluse alal, võimaldades haldusele subordinee-
ritud kodanikele oma õiguste tõhusamat kaitsmist.
Selle sihi saavutamiseks on kehtestatud menetluse käi-
gu ja üksikute menetlustoimingute kohta vastavad võf-
minõuded. Eriti tähtsa vahendina selle sihi taotlemi-
sel esineb aga haldusele subordineeritud isikute osa-
võtt nendesamade isikute õigusi ja kohuseid korralda-
vate haldusaktide andmise menetlusest. See asjaolu
tegelikkuses teataval määral vähendab haldusfunktsioo-

⁵³ Vt. Herrnritt, op.cit., lk. 8 jj. - Ludwig Ada-
movich, Österreichisches Verwaltungsverfahren,
Wien-Leipzig 1926, lk. 1 jj.

ni kui pretseptiivfunktsiooni karmi erinemist kodanike enesekorralduslikust dispositiivfunktsioonist, kuigi põhimõtteliselt haldusorganid jäävad ikkagi kodanikele superordineeritud aktiivadressaatideks. Sel põhjusel evib ka passiivadressaatide osavõtu, nende õiguste ja kohuste korraldamise küsimus menetleva haldusinstantsi ja üksikute menetlustoimingute teostamise suhtes moodsais haldusmenetlusõiguse normistikes keskseimat tähtsust ⁵⁴.

b. Liigitus menetlusfaaside järgi.

Haldusmenetluse instituutide normikomplekse võidakse liigitada vastavalt ajalises järgnevuses esinevaile eri faasidele, millistesse oma põhimõtete ning teotsemisprintsipiide erinevuste alusel liigitub vastav menetlus.

Et formaalselt mõistetud haldusfunktsioon sisaldab eneses sootuks erinevaid tegevusharusid, siis haldusmenetluse normistiku liigitamine menetlusfaaside alusel ei saa ettenähtavalt olla ühtlane kõikide haldusmenetluse instituutide ulatuses, vaid peab enam

⁵⁴ Vrd. Merkl, op.cit., lk.216 j.

või vähem erineva. Seda ei võiks väita ainult halduse administratiivse ja jurisdiktsioonilise menetluse institutide kohta, mis korraldavad haldustegevuse kõige lähedasemaid eriharusid ning mida on võimalik enam-vähem ühtlaselt sättida.

Allpool käsitletakse haldusmenetluse liigitumist menetlusfaaside järgi halduse administratiivse menetluse ulatuses. Siin osutub otstarbekaimaks eraldada vastavas menetluskäigus viit erinevat menetlusfaasi, millisteks on eelmenetlus, tuvastusmenetlus, otsustusmenetlus, sooritusmenetlus ja teistmismenetlus ⁵⁵.

Eelmenetlus ⁵⁶ on administratiivse menetluse sääraseks erifaasiks, milles lahendatakse teatavale haldusküsimusele normatiivse lahenduse andmise algatamise ja arutusele võtu küsimused. Vastavast normistikust peab selguma, kes võib olla menetluse algatajaks, milliseid vahendeid tal tuleb seks kasutada ja millistel tingimustel seda algatamist võidakse tõrjata.

Tuvastusmenetlus ⁵⁷ ajalisel eelmenetlusele järg-

⁵⁵ Siin esitatavad menetlusfaasid vastavad üldiselt täiesti prof.dr. A.-T. Kliimanni poolt haldusprotsessuaalse menetluse alal esitatutele. - Vt. tema Haldusprotsess, lk. 230 jj.

⁵⁶ Vt. infra, lk. 83.

⁵⁷ Vt. infra, lk. 108.

neva faasina on sääraseks administratiivse menetluse erifaasiks, milles tuvastatakse kogu vastava haldusküsimusega seonduv faktiline ja juriidiline olustik sellele haldusküsimusele antava juriidilise lahenduse eeldusena. Vastav normistik peab andma vastuse küsimustele, milliseid vahendeid võidakse tuvastamiseks kasutada, milliseid põhimõtteid tuleb tuvastamisel arvestada, kes on tuvastamiskäigu juhtijaks ning tuvastuse küllaldasuse üle otsustajaks.

Teatud eeldustel võidakse tuvastusmenetluses ette nähtud tuvastamistoiminguid toimetada ka väljaspool tuvastusmenetluse faasi, eelmenetluse faasis ja koguni enne asja algatamist. Siin on tegemist nn. tõendite kindlustamise ehk tõendite eelkindlustamise institutuga, mis pole seotud ühegi menetlusfaasiga. Seetõttu selle instituudi rakendamine ei õigusta tuvastusmenetluse käsitlemist esimese menetlusfaasina.

Otsustusmenetlus ⁵⁸ ajaliselt tuvastusmenetlusele järgneva faasina on selleks administratiivse menetluse erifaasiks, milles vastav haldusametnik või -asutis

⁵⁸ vt. infra, lk. 133.

langetab tuvastatud olustiku põhjal oma otsuse lahendamisele võetud haldusasjas. Vastava normistiku ülesandeks on määratleda, millistel põhimõtetel tuleb menetleval haldusinstantsil tuvastatud olustikku hinnata ning milliseid põhimõtteid pidada silmas otsustamisel. Ühtlasi peab vastavast normistikust selguma, millistele sisu- ja vorminõuetele antav akt peab vastama selleks, et võida omandada materiaalsel ja formaalsel kehtivust.

Sooritusmenetlus ⁵⁹ on menetlusfaasiks, mis haa-
rab eelnenud otsustusmenetluses antud akti sooritami-
sele võtu ja sooritamise küsimusi. Vastavast normisti-
kust peab järelduma, millal ja millistel tingimustel
tuleb asuda haldusakti sooritamisele. Samuti lahenda-
takse siin sooritusvahendite küsimus, milliseid
haldusinstantsid on õigustatud rakendada neil korral,
mil kodanik peaks tõrkuma haldusaktiga tema kohuseks
tehtud ülesandeid täitmast.

Teistmismenetlus ⁶⁰ on menetlusfaasiks, milles
käsitellakse eelnenud menetlusfaasides juba formaal-
selt jõustunud haldusaktide veelkordse arutlemise ja

59 vt. infra, lk. 142.

60 vt. infra, lk. 156.

otsustamise küsimusi. See on loomult täiesti erakorraliseks menetlusfaasiks, mis võib esineda üksnes teatavate eelnenud menetlusfaasides teadmata olnud asjaolude ilmnmisel, mille arvestamine otsustamisele võetud haldusasjas oleks tinginud oluliselt erineva lahenduse. Vastava normistiku ülesandeks on määratleda, milliste asjaolude eeldusel ja mis aja kestes võidakse asuda teistmisele, kes otsustab teistmisele asumise, kes võib teistmisele asuda ning millises ulatuses eelnenud menetlusfaaside menetlustoiminguid tuleb teistmispõhjusti arvestades korrata.

Halduse administratiivse menetluse tuuma moodustavad tema kolm esimest menetlusfaasi, eriti aga tuvasutusmenetlus koos otsustusmenetlusega. Kahe viimatinimetatud menetlusfaasita poleks vastav menetlus üldse kujuteldav. Asjaosaliste osavõtt eelmenetluse faasist pole mingi mõisteline paratamatus, vaid õiguspoliitiliste kaalutluste vili ja õiguskorras elustatud demokraatliku ideoloogia tulemus. On ju mõeldav, et konkreetne õiguskord haldusküsimuste algatamise teeb üksnes sellekohaste avalike instantside ülesandeks. Sel juhul langeb eelmenetluse faasis ära kogu avaldise

instituut rikkaliku asjaosaliste õigusi ja kohuseid korraldava normistikuga ning asja algatamist on siis mõeldav käsitleda tuvastusmenetluse algosana. Samuti pole sooritusmenetlus mingi mõisteliselt paratamatu menetlusfaas. On ju kujuteldav, et siin ette nähtud sundvahendite asemel rakendatakse vastavaid kriminaal-kohtulikke vahendeid ja sooritusmenetluse normistik kaotab oma tähenduse. Niikuinii rakendatakse sooritus-sundvahendeid üksnes neil korral, mil kodanik tõrgub teatavate haldusaktidega tema kohuseks tehtud ülesan-deid täitmast. Teistmismenetlus, nagu mainitud, on ju- ba oma loomult hoopis erakorraline menetlusfaas, mis esineb vaid teatud erandlikel juhtudel. Seegi menet-lusfaas pole mõisteliselt paratamatu, vaid õiguspolii-tiliste kaalutluste tulemus.

Sellest selgub, et eespool esitatud administratiiv- menetluse erifaaside mõisted, mis küll kontsipeeritud teoreetilistena ega pole seotud ühegi konkreetse õigus- korraga, ei tarvitse ometi kõigi konkreetsete õiguskor- dade analüüsimisel täies ulatuses rakendada.

B. HALDUSE ADMINISTRATIIVNE ÜLDMENETLUS.

III. Halduse administratiivse üldmenetluse normistik.

1. Halduse administratiivse üldmenetluse normistiku allikaid.

Ainsaks põhiallikaks ⁶¹ halduse administratiivse üldmenetluse alal Eesti kehtivas õiguses on Administratiivmenetluse seadus [AMS]. Ta on antud Riigivanema poolt dekreedina 30. detsembril 1935. a. ja avaldatud 14. jaanuaril 1936. a. ⁶², millisest päevast omandas materiaalse kehtivuse. Hoolimata nimetusest pole temas kui haldusorgani poolt antud seadusejõulises üldaktis tegemist seadusega, vaid dekreediga ⁶³. Formaalset jõustust AMS pärast temas eneses eraldi ette nähtud vacatio legis'e möödumist 1. aprillil 1936. a. ning on sellest ajast peaaegu muutmatuna kehtinud tänini ⁶⁴.

⁶¹ Vt. Kliimann, Haldusprotsess, lk. 64 j.

⁶² RT 1936, 4, 25.

⁶³ Vt. Kliimann, Administratiivakti teooria, Tartu 1932, lk. 166 jj.

⁶⁴ Ainsaks muundusaktiks, mis pealegi puudutab vaid ühtainsat AMS-i §-i, on RT 1938, 37, 332, VI.

Haldusmenetlusõigusliku lex generalis'ena on AMS Eesti õiguses esmakordne, sest varemalt esines vaid üksikute haldusinstantside teotsemisalade menetlust sättivaid erinormistikke. Üldseadusena on AMS kehtiv kogu Eesti territooriumil ja üldiselt kõikide haldus-
asutiste ning -ametnike suhtes olenematult nende territoriaalsest asukohast. Et ta on üldiseks halduse üldmenetluse allikaks niihästi sise- kui ka välishalduse alal, siis tema kehtkond ulatub koguni väljapoole Eesti territooriumi, järgnedes Eesti diplomaatilisile ja konsulaarteenistujaile ka välismaale.

AMS-i kui haldusmenetlusõigusliku lex generalis'e kõrval esineb mitmeid muid haldusmenetlusõiguslikke akte, mis kujutavad endast vastavaid teotsemisalasid sättivaid eriseadusi ⁶⁵. AMS-i ja nende eriseaduste vastastikuse suhte kohta kehtib põhimõte lex specialis derogat legi generali. Sellekohaselt ilmsete erisätete korral tuleb eelistada lex specialis'e norme. Kahtlus-
juhtumel aga tuleb tõlgendada AMS-i kui lex generalis'e kasuks, sest AMS-i normid tulevad ka vastavate erisea-

65

Sääraste eriseadustena mainitagu, näiteks, Maksustamiskorralduse seadust ja Administratiiv-sissenõudmise seadust.

dustega sätitud haldustegevuse alal arvésse nn. supletoorsete normidena ⁶⁶.

Peale haldusmenetlusõiguslike eriseaduste esineb AMS-i kõrval ka määrusejõulisi akte mitmesuguste haldusasutiste sisekorramäärustena ja kodukordadena. Seadustele subordineeritud normatiivsel tasemel asetsevate aktidena need sisemäärused ja kodukorrad ei tohi endas sisaldada mingeid vastuoksusi seadusenormistikega, vaid võivad üksnes konkretiseerida ja lähemalt määratleda AMS-i või AMS-i ja vastava eriseaduse põhimõtteid.

AMS-i sisustikku uurides selgub, et see on märksa üldisem kui võiks oletada pealkirjast. Nimelt pole AMS lex generalis'eks mitte üksnes halduse administratiivse, vaid samuti ka jurisdiktsioonilise menetluse alal. Seega ta on menetlusõiguslikuks üldallikaks mitte üksnes normitehnilisest, vaid ka sisulisest vaatekohast. Tuleb aga mainida, et vastavaid funktsionaalseid erinstitute sättivad normistikud pole AMS-i piirides sugugi markantselt eraldatud, vaid sulavad suurelt osalt ühte, mistõttu AMS oma käsitlejale esitab mõningaidki

⁶⁶ Vt. AMS § 1, eriti selle lõpposa: "... kuivõrd erieeskirjadega [= eriseadustega] ei ole korraldatud teisiti."

tõlgenduslikke raskusi.

AMS-i sisustik on liigitatud kõigepealt osadesse I, II ja III. Nendest viimane on puht-kriminaalõigusliku sisuga ega tule haldusmenetluse käsitlemisel üldse arvesse. Osa II käsitleb AMS-i ajalist kehtkonda, määrates kindlaks seaduse formaalse jõustumise momendi, mis ei evi praegu enam mingit aktuaalsust. Jäab osa I, mis õieti sisaldabki eneses kogu AMS-i sisulises mõttes.

Osa I normistik on liigitatud peatükkidesse, milliseid on 21. Nende sisustik kannab järgmisi pealkirju: 1. Üldeeskiri, 2. Asjade alluvus, 3. Ametnikkude taandamine, 4. Asjaosalised ja nende esindajad, 5. Asjade algatamine ja avalduste esitamine, 6. Protokollid ja aktimärkmed, 7. Aktide vaatamine ja nendest väljavõtete andmine, 8. Väljakutsumine, 9. Kirjade kättetoimetamine, 10. Tähtajad, 11. Selgitav menetlus, 12. Tõendused, 13. Asjade sisuline otsustamine, 14. Kaebamine ametiastmelises korras, 15. Otsuste muutmisest ametikohuslikult, 16. Tähtaegade ennistamine, 17. Asja uuendamine, 18. Menetluskulud, 19. Korraldustrahvid, 20. Otsuste täitmine, 21. Rahvusvahelise õiguse normide ja vastastikkuse kohaldamine.

Peatükkide alajaotusteks on paragraafid, väljaarvatud 12. peatükil (Tõendused), milline liigitub esmalt eraldi pealkirjastatud jagudesse. Viimasteks on: 1. Üldeeskirjad, 2. Avalikud dokumendid, 3. Tunnistajad, 4. Asjatundjad, 5. Ülevaatus. Kokku sisaldab AMS-i I osa 115 §-i, seega ligikaudu kolmandiku võrra rohkem kui tema peamiseks eeskujuks olnud Austria Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, milline (samuti arvestamata ajalist kehtkonda käsitlevat lõpposa) sisaldab 79 §-i.⁶⁷

Nagu eespool kirjeldatud AMS-i konstruktsioonist selgub, evib AMS-i sisustiku liigitamine peatükkidesse ja muisse alajaotusisse üsna vähest süstemaatsust. Teaduslikult arvestatav see süstemaatika igatahes ei saa olla. Seepärast ei tule üldiselt arvestada ühe või teise sätte asukohta AMS-i peatükkide ja §-ide konstruktiivses liigituses, vaid peab vaatlema AMS-i normistiku ikka selle üldulatuses. Sätte leidekoht võib tulla arvestamisele üksnes säärasel korral, kui vastava normi täpsa sisu avastamiseks ei jää üle mingit muud pidepunkti.

Tarvidust AMS-i käsitlemiseks ikka selle üldulatu-

⁶⁷ E. Mannlicher / E. Coreth, Das Verwaltungsverfahren, Wien 1936.

ses rõhutavad veel järgmised asjaolud. Esiteks, AMS on menetlusõigusliku üldallikana võrdlemisi üsna normi-kehv akt. Seepärast tuleb tema normistikule läheneda äärmiselt süstemaatselt, et avastada pidepunkte selles leiduvate vastuoksuste ning lünkade kõrvaldamiseks. Teiseks on AMS-i terminoloogia sel määral puudulik, ebajärjekindel ja ebamäärane, et üksikute kaheldavasisuliste väljendite täpsa mõtte leidmiseks on sageli tarvilik kasutada kontekstina kogu AMS-i sõnastust, et saavutada rahuldavaid tulemusi.

Ainsa täiendallikana ⁶⁸ halduse administratiivse üldmenetluse alal tuleb arvestada Valitsemise korraldamise seadust [VKS] ⁶⁹, milles samuti hoolimata nimetusest on tegemist dekreediga. VKS ei ole konstruktsioonilt menetlusõiguslik allikas, kuna tema normistikud on institutsioonilised, käsitledes riikliku keskhalduse organite, nimelt Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumide rakingut ja pädevust. Osaliselt ta aga sisaldab ka menetlusõiguslikke norme, mis tulevad arvesse halduse administratiivmenetluse normistiku käsitlemisel.

⁶⁸ Vt. Kliimann, Haldusprotsess, lk. 64 j.

⁶⁹ SK I, 4, 1 (RT 1938, 37, 332).

Hoolimata sellest, et VKS-i normistikud näivad andvat sellele allikale kohati eriseaduse ilme, ei tule teda käsitleda lex specialis'ena halduse üldmenetluse mõttes, vaid ikkagi AMS-i täiendallikana, mis annab materjali AMS-i normistike süsteemi silumiseks ja täiteks.

Kaudsete allikatena ⁷⁰ tuleb halduse administratiivse üldmenetlusõiguse käsitlemisel arvestada eeskätt kõiki materiaalselt haldusõigust sisaldavaid allikaid, aga lisaks neile teataval määral ka kohtumenetlusõiguse allikaid, eeskätt viimaste haldusprotsessuaalse normistiku osas.

2. Halduse administratiivse üldmenetluse normiadressaate.

Halduse administratiivse üldmenetluse normiadressaate tuleb liigitada eelkõige kahte erinevasse adressaatide rühma. Ühe viimastest moodustavad aktiivadressaadid, teise aga passiivadressaadid.

Aktiivadressaatideks on kõik need menetlusõiguslikud normiadressaadid, kes esinevad haldusfunktsiooni teostajatena, s.o. meneteldavas asjas antava haldusakti

⁷⁰ vt. Kliimann, op.cit., ib.

autorina. Enesestmõistetavalt saab nendes olla tegemist üksnes haldusorganisatsiooni kuuluvate normiisikutega, mitte kodanikega, sest haldusfunktsiooni mõistetakse siin mitte materiaalses, vaid formaalses mõttes

Haldusorganisatsiooni kuuluvaid üksikisikuid nimeatakse haldusteenistujaiks. Viimaseid liigitatakse haldusametnikeks, -teenijaiks ja -tööliseks. Haldusametnikud on sääraseid haldusteenistujad, kes teostavad formaalselt mõistetud haldusfunktsioonis sisalduvaid normatiivseid funktsioone. Vastavalt sellele, kas nad teotsevad oma tegevusharu iseseisvate korraldajatena, kavandavate või valvet teostavate isikutena, liigitatakse neid omakorda delibereerivateks, konsultatiivseks ning kontrollivateks. Haldusteenijad ja -töölised on kõik need haldusteenistujad, kes teotsevad halduse normivabade ülesannete alal ⁷¹.

Haldusorganisatsiooni kuuluvaid kollektiivisikuid nimetatakse haldusasutiseks, milliseid analoogiliselt haldusteenistujate liigitamisele rühmitatakse kahte erinevasse kategooriasse. Halduse ametiasutised on

⁷¹ Vt. siinesitatava haldusteenistujate liikide kokkukõlastust avalike teenistujate üldsüsteematiikaga teoses Kliimann, Õiguskord, lk. 307 j.

säärased, kes teotsevad normatiivfunktsiooni teostajaj-
tena, teoasutised aga sääraseid, kes teotsevad normiva-
bade ülesannete täitjatena ⁷². Niihästi haldusasutisi
kui ka -teenistujaid liigitatakse veel jätkuvalt riigi-
ja omahalduse teenistujajaks ning -asutisiks.

Seoses halduse administratiivse üldmenetlusega va-
jab lahendamist küsimus, millises ulatuses AMS kõikide
nende haldusõiguslike normiisikute kategooriate suhtes
kehtib, s.t. millises ulatuses need esinevad aktiivad-
ressaatidena haldusmenetlusõiguslikus mõttes.

AMS-i personaalset kehtkonda käsitlevas sättes
mainitakse aktiivadressaatidena üksnes "riigi- ja oma-
valitsusasutisi" ⁷³. Ka mujal figureerib valdavalt ter-
min "asutis". Tekib kõigepealt küsimus: kas AMS tööpo-
lest iseseisvaid haldusteenistujajaid ei haaragi? Kasuta-
des kontekstina AMS-i selle üldulatuses, eriti aga sel-
le kolmandat peatükki (Ametnikkude taandamine), selgub
siiski, et terminit "asutis" ei tule siin mõista selle
lingvistlikus sisus, vaid sama hästi asutise kui ka
ametniku tähenduses. Seega haarab AMS kahtlemata ka

⁷² Vt. Kliimann, op.cit., lk. 308 j.

⁷³ AMS § 1.

individuaalseid aktiivadressaate.

Teiseks küsimuseks on, millises sisus tuleb mõista AMS-i terminit "omavalitsus". Teatavasti on viimane meie legaalterminoloogias tähistanud peamiselt kogukondlikku omahaldust ja alles viimasel ajal hakanud esinema ka omahalduse kui säärase tähenduses. Kui "omavalitsust" ka siin mõista kitsamas sisustuses, tuleks AMS-i personaalsest kehtkonnast eraldada kõik huvikondlike omahalduste asutised ja ametnikud ning piiritada AMS-i omahalduslike aktiivadressaatide kontingenti üksnes territoriaalsete omahaldusühikute omaga. Küsimust üksikasjalisemalt kaaludes selgub, et ei ole olemas mingit pidepunkti restriktiivse tõlgenduse eelistamiseks. Pealegi pole huvikondliku omahalduse administratiivmenetluse alal mingit erinormistikku esinemas, mis pärast siin AMS peaks rakenduma niikuinii juba üksnes analoogia alusel. Seepärast tuleb väita, et AMS-i kehtkond haarab niihästi territoriaalsete kui ka huvikondlike omahalduste asutisi ja ametnikke.

Jatkuvalt vajab selgitamist küsimus, milliste individuaal- ja kollektiivisikute erikategooriad AMS-i mõttes on arvestatavad menetlusõiguslike aktiivadressaatidena. Sõnaselgeid sätteid me AMS-ist ühegi isikuteka-

tegooria eraldamiseks ei leia, küll aga annab selleks pidepunkte AMS-i normistiku süstemaatne analüüs. Mis puutub haldusteenistujaisse, siis tulevad neist, nagu mainitud juba eespool, asutiste kõrval arvesse üksnes ametnikud. AMS sisaldab eneses küll administratiivse ja jurisdiktsioonilise üldmenetluse instituute, mitte aga normivabade ülesannete teostamise menetluse instituuti. Sel põhjusel ei tule teenijad ja töölised normivaba funktsiooni teostajatena siin aktiivadressaatidena arvesse. Sama ei saa üldiselt väita teoasutiste kohta, sest vähemalt oma seesmuses arendavad need kollektiivisikud normivaba tegevuse kõrval samuti ka normatiivset tegevust. Pole kahtlust, et selle normatiivse tegevuse osas teoasutised analoogiliselt ametiasutistele esinevad aktiivadressaatidena AMS-i mõttes.

Mis puutub AMS-i kehtivusse ametnike erikategooriate suhtes, siis on ilmne kõigi deliberatiivsete ametnike esinemine aktiivadressaatidena. Samuti ei tohiks olla kahtlusi kontrollivate ametnike suhtes. Erinev on küsimus konsulttiivsete ametnike alal, kelle tegevus deliberatiivsete ja kontrollivate omast üldiselt sootuks erineb. Konsulttiivsed ametnikud üldiselt ei saa esineda aktiivadressaatidena AMS-i mõttes. Erandina tu-

leks AMS-ile alluvaiks lugeda siiski ka neid konsulttiivseid ametnikke, kes teotsevad nn. soodustatud nõuannete varal, millistes sisalduvad andmed on vastavaille deliberatiivsetele instantsidele siduvad.

Kokkuvõttes tuleb aktiivadressaatide sarjas loendada niihästi riigi kui ka omahaldusühikute kõiki 1) ametiasutisi, 2) teoasutisi, niivõrd kui need arendavad normatiivset tegevust, 3) deliberatiivseid ametnikke, 4) kontrollivaid ametnikke ja 5) konsulttiivseid ametnikke, niivõrd kui need teotsevad soodustatud nõuannete varal.

Passiivadressaatideks vastandina aktiivadressaatidele on üldiselt kõik need normiisikud, kelle suhtes haldusfunktsiooni teostatakse, s.t. kellele antavate haldusaktide normistik adresseerub. Siia kuuluvad kõigepealt kodanikud arvuka hallatavate individuaalisikute kontingendina, aga samuti ka mitmesugused kollektiivisikud, korporatsioonid ja asutised.

Dogmas ja ka teorias tavatsetakse teha vahet ⁷⁴ kaht tüüpi haldusmenetlusõiguslike passiivadressaatide

⁷⁴ Vt. Adamovich, op.cit., lk. 32 jj. - Herrnritt, op.cit., lk. 51. jj. - Mannlicher/Coreth, op.cit., lk. 59 jj.

vahel: võistjad ja asjaosalised. Asjaosalisteks arvatakse kõiki sääraseid passiivadressaate, kel üldse on meneteldava haldusasjaga mingi normatiivne või faktiline seos. Neid võidakse liigitada otsesteks ja kaudseteks. Otseised on säärased asjaosalised, kellele antav haldusakt adresseerub, kaudsed aga säärased, kelle huve antav akt kaudselt riivab. Võistjateks on säärased asjaosalised, kellele kehtiv õigus omistab subjektiivse õiguse nõuda haldusinstantsilt teatavat käitumist või subjektiivse õiguse võtta osa menetlusest teatavas haldusasjas. Võistja mõiste on seega kitsam asjaosalise mõistest, mahtudes viimasesse väiksema ringina⁷⁵. Olles varustatud vastavate subjektiivsete õigustega, esineb võistja menetleva instantsi suhtes otsekui protsessuaalse poolena, parteina, mistõttu siin ei tule nähtavale sub- ja superordinatsiooni selle tavalisel kujul. Võistja mõiste pole rakendatav üksnes eraisikute, vaid samuti ka avalike teenistujate kohta, mispärast on mõeldav ka haldusasutiste ja -teenistujate esinemine haldusmenetlusõigusliku passiivadressaadina teiste haldus-

⁷⁵ Vt. Adamovich, op.cit., lk. 33.

instantside suhtes, kes esinevad aktiivadressaadina ⁷⁶.

AMS ei tunne passiivadressaatide liigitumist võist-
jaiks ja asjaosalisiks. Tema passiivadressaate määratle-
vax sättes käsitletakse passiivadressaate ühtlase isiku-
tekontingendina, keda kõiki nimetatakse "asjaosalis-
teks" ⁷⁷.

Asjaosalisteks AMS-i mõttes on isikud,

- 1) kes nõuavad mingi haldusakti andmist (s.o.kel-
les on tegemist võistjaga teooria mõttes),
- 2) kellele haldusakt adresseerub (s.o. otsesed as-
jaosalised teooria mõttes),
- 3) kelle huve haldusaktiga kaudselt riivatakse,
kuigi see neile ei adresseeru, või
- 4) kes algatavad haldusküsimuse lahendamist, evi-
mata seks subjektiivset õigustust (siin on tegemist
kaudsete asjaosalistega teooria mõttes) ⁷⁸.

⁷⁶ Sel põhjusel tulebki eraldada võistjaid asjaosa-
lisist. - Vrd. Herrnritt, op.cit., lk.54: "Diese
... Zerlegung des Kreises der am Verfahren be-
teiligten Personen in die beiden Kategorien "Be-
teiligte" und "Parteien"... scheint mir ebenso
überflüssig als beirrend zu sein."

⁷⁷ AMS § 9.

⁷⁸ Ib.

AMS-i asjaosalisi käsitlevais sätteis ei tehta mingit vahet individuaal- ja kollektiivisikute vahel. Seepärast haarab AMS-i asjaosalise mõiste mitte üksnes üksikindiivide, vaid samuti ka organisatsioonide, korporatsioonide ja asutiste, ühinguid ja nende liite.

Samuti ei tehta AMS-i asjaosalisi käsitlevais sätteis mingit vahet eraisikute ja ametlike instantside vahel. Seepärast tuleb tunnustada, et asjaosalistena AMS-i mõttes võivad eraisikute ja -organisatsioonide kõrval samuti esineda niihästi riigi- kui ka omahalduse asutised ja teenistujad. Seda kinnitab muide "asutiste" esinemine ka AMS-i kirjade kättamismenetluse adressaate loendis ⁷⁹. Kuid olgu mainitud, et ametlike instantside kohta passiivadressaadidena on teenistusalaalse sub- ja superordinatsioonivahekorras kehtimas vastav teenistusõiguslik erinormistik, mistõttu administratiivse üldmenetluse normistik nende suhtes üldiselt siiski ei rakendu.

Pole küll kahtlust ametlike instantside esinemes asjaosalistena võistja kvalifikatsioonis. Et AMS ei sisalda mingeid pidepunkte võistja kvalifikatsioonile

⁷⁹ AMS § 38.

määratlemiseks, siis kahtluse korral ses asjas tuleb pöörduda haldusprotsessuaalse normistiku poole ning selgitada, kas vastav instants oma subjektiivse õiguse kaitsmisel on õigustatud esinema halduskohtus. On ta seda, siis tuleb teda arvata õigustatuks esinema ka asjaosalisena haldusmenetluses. Asjaosalise prototüübiks AMS-i normistiku vaatekohalt jääb aga ikkagi kodanik-eraisik.

Isiku esinemine asjaosalisena haldusmenetluses on tihedas sõltuvuses tema menetlusõiguslikust teovõimest. Viimasena mõistetakse isikule omistuvat õigust võtta isiklikult osa menetlusest või määrata endale seks esindajat ⁸⁰. Teovõimetute isikute asemel võtavad menetlusest osa nende seaduslikud, s.o. vastavais eriseadusis ette nähtud või vastavate eriseaduste alusel määratud esindajad. Säärasteks esindajateks on, näiteks, vanemad oma alaealiste laste suhtes, eestkostjad ja hooldajad, aga samuti ka kollektiivisikute teatavad organid, nagu asutiste juhid monokraatsuse põhimõttele rajatud riigi- ja omahalduse asutis ⁸¹. Teovõimne võib isik

⁸⁰ Märksa kitsamalt Herrnritt, op.cit., lk. 52 j.

⁸¹ Vrd. Herrnritt, op.cit., lk. 61.

olla üksnes eeldusel, et ta on õigusvõimne. Õigusvõime tähendab isikule omistuvat võimet olla normiisikuks. Kahtluse korral, eeldades õigusvõime olemasolu, kehtib presumptsiioon isiku teovõimelisuse kasuks. Seepärast teovõimet kitsendavaid sätteid tuleb arvestada üksnes seadusis selgesõnaliselt väljendatud juhtudel. Ent mitte iga õigusvõimne isik ei tarvitse veel evida teovõimet.

Asjaosaliste õigus- ja teovõimesse puutuvalt ei sisalda AMS mingeid sätteid peale ehtsa viite ⁸² "vastavatele seadustele" ⁸³. Neis küsimusis tuleb niisiis arvestada avalikõiguses kehtivaid üldisi põhimõtteid, mis on fikseeritud vastavais materiaalseaduste normistikes. Seepärast ei tule need küsimused siin üksikajalisemale käsitlemisele. Olgu üldiselt tähendatud, et avalikõiguse alal niihästi õigus- kui teovõime on sisustatud märksa avaramalt tsivilistlikust õigus- ja teovõimest, ent mõningad sätted on siiski ka ühised. Täisealisuse eeldusel on kõik kodanikud ühtlaselt teovõimsed. Teovõimet ei evi üldiselt tsiviilhoolduses

⁸² Vt. Kliimann, Õiguskord, lk. 246 jj.

⁸³ AMS § 10.

olevad alaealised, samuti vaimuhaiged, kurdid ja tummad ning lõppeks ka maksujõuetud ja pillajad, kuivõrd on tegemist varaliste küsimustega. Eluiga pole siin üldiselt mõõtuandev, mispärast teatud küsimusis võivad esineda asjaosalistena isegi lapsed. Välismaalased on õigus- ja teovõimsed üldiselt ühtlastel alustel kodanikega. Kuid sellekohase kokkuleppe puudumisel välisriigiga võivad eriseadused välismaalaste õigus- ja teovõimet piiramatult kitsendada.

Isiku osavõtt menetlusest konkreetsest haldusasjas sõltub peale õigus- ja teovõime veel ka tema tehiomasusest. Viimane tähendab isikule omistuvat õigust võtta osa menetlusest konkreetses haldusasjas.

Tehiomasuse määrab vastava isiku seos konkreetse haldusküsimusega, mis on fikseeritud AMS-i asjaosalisi määratlevas sättes ⁸⁴. On isik kvalifitseeritav asjaosaliseks, on ta ka tehiomane. Ent ärgu unugu, et teovõimetute isikute asemel esinevad menetluses nende seaslikud esindajad. Enesentmõistetavalt peavad viimased olema õigus- ja teovõimsed, ei tarvitse aga olla tehiomased AMS-i mõttes. Nende osavõtt menetlusest sõltub

⁸⁴ AMS § 9.

nende poolt esindatavate isikute tehiomasusest.

Niihästi asjaosalised kui ka nende seaduslikud esindajad võivad võtta menetlusest osa samahästi isiklikult kui ka seks volitatud isikute kaudu ⁸⁵. Isiklikult esinema võidakse neid kohustada ainult vastavais eriseadusis expressis verbis ette nähtud juhtudel. Kohustust voliniku määramiseks aga esineda ei või, sest voliniku institutsioon on rajatud fakultatiivsuse põhimõttele ⁸⁶. Samal põhimõttel on võimalik asjaosalise või selle seadusliku esindaja esinemine kõrvuti volitatud esindajaga, viimase poolt antavaid seletusi kontrollides ning täiendades ja tarbekorral koguni korri-geerides.

Volitust võidakse anda niihästi suusõnal kui ka kirjalikult. Suusõnaline volitamine peab toimuma vasta-va asutise resp.ametniku ametikoas ning noteeritama protokolli. Küsimusele, kas suusõnaline volitamine haarab ka telefonilist, tuleb vastata eitavalt. AMS-i üldpõhimõttest lähtudes vastavad sätted küll ei keela ametnikke ja asutisi arvestamast ka telefoniliselt

85 AMS § 11.

86 Ib.

üleantavat volitust, ent selle arvestamist asjaosaline AMS-ile tuges nõuda ei saa. Kirjalik volitus eeldab vastava ametlikus korras tõestatud volikirja esitamist, mille tõestajaks võib olla notar, kohalik vallavalitsus või politseinstantis. Erandlikult ei vaja kirjalik volitus tõestust üksnes sel juhul, kui ta antakse asjaosalise poolt vastavale ametnikule või asutisele selle ametikohas ⁸⁷. Volikirjade õigusepärasust kontrollib menetlev haldusinstantis ofitsiaalsuse printsiibi kohaselt, s.o. ootamata mujalt tulevat algatust ⁸⁸.

Kutseliste volinikena võivad haldusmenetluses esineda üksnes advokaadid ⁸⁹. Seoses sellega olgu mainitud, et ametlike instantside esindajaina võidakse volinikke määrata esinema vaid kindlaks aktsiooniks, mitte aga üldvolituse alusel, mis tähendaks avalikõiguses lubamatut pädevuse võõrandamist.

⁸⁷ AMS § 12.

⁸⁸ AMS § 13.

⁸⁹ AMS § 14.

IV. Halduse administratiivse üldmenetluse
erifaase.

1. Eelmenetlus.

a. Menetluse algatamine.

Esimeseks küsimuseks eelmenetlusega seonduvate sarjas on küsimus menetluse algatamisest. Menetlust algatama on haldusasutised ja -ametnikud õigustatud kõigepealt omal initsiatiivil, kuid see võib toimuda ka asjaosaliste ja nende esindajate algatusel ⁹⁰. Kummalegi viisile ei omista AMS domineerivat tähtsust. Tegelikuses, vastavalt haldustegevuse põhiliselt aktiivsele erilaadile, domineerib siiski menetluse algatamine haldusinstantsi enese initsiatiivil ⁹¹. Kuid lähtudes kodaniku õiguste kaitse kuvidest on menetluse algatamine asjaosalise ja selle esindajate initsiatiivil sätitud hoopis üksikasjalisemalt. Vastav "asjade" algatamist korraldab eripeatükk AMS-is õieti üksnes

⁹⁰ AMS § 15. - Erandlikult vaidemenetluse algatamine toimub alati üksnes asjaosalise initsiatiivil. Vaidemenetlust siin lähemalt ei puudutata, kuna seda üksikasjalisemalt käsitletakse seoses kaebemenetlusega, s.o. halduse jurisdiktsioonilise menetlusega.

⁹¹ Vt. Merkl, op.cit., lk. 220.

sääraseid juhtumeid käsitlebki.

Mis puutub menetluse algatamisse haldusinstantsi enese initsiatiivil, siis sünnib see üldiselt suvaliselt, olenevalt vastava asutise või ametniku vabast kaalutlusest. Teatud juhtudel võib see aga olla tehtud sõltuvaks mingi teise haldusinstantsi või kodaniku suvalisest või isegi suvatust eeltoimingust. Kõik oleneb siin vastava haldusinstantsi pädevust korraldavaist sätetest, samuti tehomasusest lahendamisele võetavas küsimuses, mida haldusasutised ja -ametnikud on kohustatud jälgima ja tuvastama ofitsiaalsuse põhimõttel ⁹².

Asjaosalised ja nende esindajad algatavad menetlust aktiga, mida nimetatakse avaldiseks ⁹³. See on akt, millena asjaosaline esitab oma taotluse võtta teda puudutav haldusküsimus teatavas suunalisele lahendamisele.

Avaldise vormi suhtes domineerib kirjalikkuse põhimõte. Ka neil juhtudel, mil avaldis esitatakse suuliselt, kantakse ta protokollile ja kirjutatakse peale vastava

⁹² AMS §§ 2 ja 3.

⁹³ Legaalterminoloogia järgi "avaldus". - AMS-i 15. § kõneleb küll üksnes "Asjaosaliste avaldustest", kuid pole kahtlust, et siin asjaosalistena tuleb mõista ka nende seaduslike esindajaid ja isegi volinikke. - Vt. AMS § 17: "Kirjalikus avalduses peab sisalduma... kui avaldus on esitatud voliniku poolt, siis ka viimase aadress."

ametniku alla ka avaldise esitaja poolt, andes talle seega lõpuks ikkagi kirjaliku kuju ⁹⁴. Üldiselt aga on võimalik esitada avaldist niihästi suuliselt kui kirjalikult või telegraafi teel ⁹⁵. AMS-is ei kõnelda telefonilisist avaldisist. AMS-i üldpõhimõtteist lähtudes see asjaolu ei keela küll haldusinstantse arvestamast telefonilist avaldist suulise avaldisena, eriti kui peaks olema tegemist ametnikele tuntud isikutega, ent säärase avaldise arvestamist asjaosalised AMS-ile tugesdes nõuda ei saa. Telegraafiliste avaldiste esitamisel võib haldusinstants nõuda avaldise esitajalt telegrammi kirjalikku tõestamist ⁹⁶. Avaldise prototüübiks on siiski kirjalikult esitatav avaldis.

Avaldise kirjalikkus ei tähenda mingit kindlat välisvormi. Ainukeseks kirjalikkuse põhimõttest järelduvaks nõudeks on, et avaldis väliselt esineks dokumendi vormis, s.o. oleks tehtud notatsiooni mäol seks kõlvulisele esemele ja kannaks avaldise esitaja allkirja. Kõik muu on siin vormi mõttes ebaoluline ja avaldise esitajale fakultatiivne. Sellekohaselt, näiteks, ei

⁹⁴ AMS § 19, II lõige.

⁹⁵ AMS § 16.

⁹⁶ AMS § 19, I lõige.

ole nõutav, et avaldis kannaks "avalduse" pealkirja. On mõeldav, et ta oleks pealkirjastatud palvena või esildisena või oleks jäetud koguni hoopis pealkirjata. Ka muud tavaliselt avaldises esinevad vormimomendid, nagu erikohale märgitud avaldise esitaja nimi ja elukoht ei tarvitse väliselt mingit paika leida, vaid võivad olla mahutatud avaldise üldisse teksti. Endastmõistetavalt ei nõua kirjalikkuse põhimõtte avaldise kirjutamist käitsi. Igal juhul aga peab kiri olema loetav ning eesti-keelne ⁹⁷.

Ei peaks avaldise esitaja olema võimeline avaldisele alla kirjutama analfabeetsuse, kehalise defekti või mingi haiguse tõttu, siis võib tema asemel seda vorminõuet tema palvel täita mõni teine isik. Viimane peab sel juhul avaldisele noteerima, et ta kirjutab alla avaldise esitaja palvel, ühtlasi aga mainima põhjust, miks avaldise esitaja ei saa kirjutada alla isiklikult. Kahtluse korral tuleb haldusinstantsil nende märkmete tõepärasust selgitada, võides seks tarbekorral nõuda tõendavate andmete esitamist ⁹⁸.

⁹⁷ Vt. Kliimann, Haldusprotsess, lk.235 j.

⁹⁸ AMS § 17, II ja III lõige.

Avaldise sisusse puutuvalt loendab AMS järgmisi

andmeid:

- 1) haldusinstantsi nimetus, kellele avaldis adresseerub;
- 2) avaldise esitaja nimi ja eesnimi ⁹⁹;
- 3) nõudepunkt, s.o. mida avaldisega taotletakse;
- 4) avaldise esitaja allkiri;
- 5) kui avaldis on esmakordne, siis asjaosalise või selle seadusliku esindaja aadress ja kui avaldise esitajaks on volinik, siis ka voliniku aadress ¹⁰⁰.

Neid sisuosiseid võib liigitada olulisteks ja ebaolulisteks. Alati on oluliseks sisuosiseks nõudepunkt, millena avaldise esitaja selgitab oma taotluse. On ilmne, et nõudepunkti puudumisel avaldist säärasena ei ole üldse olemas, sest nõudepunkti sisuosisena eeldab avaldis juba üksnes mõisteliselt. Samuti on oluliseks sisuosiseks allkiri, millena siin tuleb mõista niihästi avaldise esitaja enese poolt kui ka tema palvel mõne teise isiku poolt antavat allkirja juhtudel, mil aval-

⁹⁹ Seda punkti avaldise sisuosiseid käsitlevais sätetes tuleb endastmõistetavalt täiendada järgmise mõttega: ... ning kui avaldise esitajaks on volinik, siis ka asjaosalise või selle seadusliku esindaja (s.o.volitaja) nimi ja eesnimi.

¹⁰⁰ AMS § 17, I lõige.

dise esitaja ise pole võimeline allkirja andma eespool käsitletud põhjustel. Teatud juhtudel, nimelt sääraseil korral, kui nõudepunktis sisalduvast taotlusest ei järeldu vastava haldusasja alluvust või kui sellelaadsete haldusküsimuste lahendamine kuulub mitme haldusinstantsi pädevusse, võib omandada olulise sisuosise tähtsuse ka haldusinstantsi nimetus, kellele avaldis adresseerub ¹⁰¹. Tavaliselt evib adressaadi nimetus siiski üksnes ebaolulise sisuosise tähtsust, nagu muudki ülejäänud AMS-is loendatud sisuosised. Olgu mainitud, et peale nende loendatud sisuosiste on avaldise esitajal võimalik mahutada avaldisse veel ka muid andmeid, mida ta peab oma taotluse selgitamisel tarvilikuks. Sääraste muude andmete näitena võiks nimetada avaldise koostamise või esitamise daatumit, mis võib teinekord osutada kasulikuks pidepunktiks asjaosalise teovõime ja tehiomasuse tuvastamisel. Avaldise esitamiseks ette nähtud tähtaegade arvestamisel säärane avaldise esitaja enese poolt märgitud daatum ei evi aga üldiselt küll mingit

¹⁰¹ Seejuures erandina juhtudel, mil avaldise esitamiseks oli ette nähtud tähtaeg, tuleb avaldis hoolimata selle sisunõude rikkumisest lugeda ajaldi esitatuks ja võimaldada vastava vea korrigeerimist, kuna aga muude oluliste sisunõuete rikkumine põhjustab avaldise tagastamist obligatoorselt. - Vt. AMS §§ 20, 17 ja 3.

tähtsust. Sisunõuete liigitamine olulisteks ja ebaolulisteks on tähtis seoses avaldiste tõrjamisega.

Avaldiste tõrjamisena mõistetakse vigaste avaldiste tagastamist ja seistamist. Tagastamine, mis esineb üksnes raskema vigasuse korral, tähendab avaldise arvamist esitamatuks. Neil korral avaldis üldse ei täida oma ülesannet menetluse algatamise vahendina. Õieti pole teda neil korral juriidiliselt üldse olemas. Seistamine tähendab avaldisega algatatud haldusasja arutusele võtu küsimuste edasilükkamist kuni avaldises sisalduvate puuduste korrigeerimiseni tema esitaja poolt.

Tagastamine on AMS-i järgi võimalik üldiselt kolmel juhul. Obligatoorselt tagastatavad on kõik säärased avaldised, milles olulise sisuosisena puudub nõudepunkt või allkiri ¹⁰². Fakultatiivne on tagastamine neil korral, mil avaldis on esitatud ebapädevale instantsile. Neil juhtudel vastav instants on siiski õigustatud läheta avaldise edasi pädeva instantsi kätte, ühtlasi teatades sellest avaldise esitajale ¹⁰³.

¹⁰² AMS § 18.

¹⁰³ AMS § 3, II lõige. - See säte ei päästa tähtajaks esitatama pidavat avaldist, sest avaldis loetakse esitatuks päeval, mil ta saadi pädeva asutise või ametniku ametikohas. Vaieldavaks võib küsimus kujuneda neil korral, mil tähtajaks esitatav avaldis on esitatud ebapädevale instantsile posti teel ning siis pädevale edasi saadetud.

Seistamine on AMS-i järgi võimalik kergemate vi-
gade esinemisel, nagu nõudepunkti ebaselge sõnastuse
korral, ebaoluliste sisuosiste puudumisel jne. Seda aga
üksnes sel eeldusel, et esinevad vead takistavad vasta-
va haldusasja arutusele võttu ning lahendamist ¹⁰⁴.

Seistamise korral teatatakse asjaoludest avaldise esi-
tajale ning määratakse talle kohane tähtaeg avaldises
sisalduvate puuduste kõrvaldamiseks. Kõrvaldatakse vead
tähtajaks, arvatakse avaldis õigena esitatuks, s.o. esi-
tatuks tema vigasena esitamise päeval, mis asjaolu on
tähtis eriti tähtajaks esitatavate avaldiste korral. Ei
kõrvaldata aga vigu antud tähtaja jooksul, loetakse a-
valdis esitamatuks, millega seistamine kvalifitseerub
tagastamiseks ¹⁰⁵.

Seistamisest teatamine on võimalik muidugi üksnes
sel eeldusel, et seistamispõhjuseks pole asjaosalise
või selle esindaja või voliniku aadressi puudumine,
kui avaldise esitaja aadress pole haldusinstantsil muist
allikaist teada. On aadress teadmata, siis seistatakse
menetlus ühe kuu kesteks, arvates avaldise esitamise

104 AMS § 20.

105 Ib.

päevast. Teatatakse selle aja jooksul aadress, arvatakse avaldis ajaldi esitatuks ning menetlus võib jätkuda uue tähtaja määramisega avaldises sisalduvate puuduste kõrvaldamiseks. Ei teatata aga kuu kestel aadressi, loetakse avaldis esitamatuks, millega selgi juhul seistamine kvalifitseerub tagastamiseks 106.

Avaldis loetakse esitatuks päeval, mil ta, olgu suulise või kirjaliku avaldisena, pädevale haldusinstantsile viimase ametikoas esitati või haldusinstantsile lähetamiseks postile pandi, olgu viimasel juhul tegemist postaalse või telegraafilise avaldisega 107. Seoses öelduga tuleb tähtajaks esitatavate avaldiste korral pidada silmas, esiteks, kui avaldis esitatakse haldusinstantsi ametikoas, vastava haldusasutise või -ametniku töötunde, s.o. ametikoha lahtioleku aega ja, teiseks, kui avaldis esitatakse posti teel, peale postiasutise lahtioleku aja veel ka vastava kirja või telegrammi arvestamist samal päeval esitatute hulka, mida peab tõendama kirjale või telegrammiplangile lööda va postitempli daatum või telegrammiplangile noteeritud ametlik mäрге telegrammi vastuvõtmise daatumi ning

106 AMS § 21.

107 AMS § 3, III lõige ja § 48. - Vt. ka supra, nota 103.

kellaaja kohta ¹⁰⁸. Neil asjaoludel on tähtpäeva täielikuma ärakasutamise mõttes avaldise esitamine posti kaudu asjaosalisile vaieldamatult kasulikum.

On avaldise esitamiseks ette nähtud tähtaeg mööda lastud, on menetluse algatamine vastavas haldusasjas võimalik veel üksnes tähtaegade ennistamise instituudi rakendumisel, milleks tähtaja mööda lasknud isikul tuleb esineda tähtaja ennistamist paluva ennistamisavaldisega ¹⁰⁹. Viimane tuleb esitada samale haldusinstantsile, kellele tähtajaks esitatama pidav avaldis hilines või esitamata jäeti. Sama instants on ühtlasi ka ennistamisküsimuse otsustajaks ¹¹⁰. Ennistamine on võimalik üksnes kahel juhul, nimelt kui avaldise ajaldi esitamata jätt sündis, esiteks, mitte avaldist esitama pidava isiku, vaid asutise või ametniku süü tõttu, või, teiseks,

¹⁰⁸ AMS § 48. - Mainitud ametliku märkme arvestamist telegraafilise avaldise korral ei kohusta AMS expressis verbis, mispärast ses küsimuses võib tekkida vaidlusi. - Välismaalt lähetatavate avaldiste esitamisel tuleb pidada silmas, et arvestatakse üksnes seda postitemplit või ametliku märkme daatumit, millega avaldis on märgitud esimesena mõnes Eesti postiasutises. -

¹⁰⁹ AMS § 92.

erilise ettenägematu ja avaldist esitama pidavast isikust olenematu olustiku tõttu ¹¹⁰. Ennistamisavaldis tuleb esitada 7 päeva jooksul, arvates esitamist takistanud erilise olustiku lõppemise päevast või sellest päevast, mil selgus asutise või ametniku süü avaldise ajaldi esitamata jätmises, kuid siiski mitte hiljem kui 6 kuu jooksul, arvates möödalastud tähtpäevast ¹¹¹. Nende mainitud ennistamistähtaegade ennistamine pole võimalik ¹¹². Küll aga on võimalik kaevata ennistamisavaldise eitavalt otsustanud korraldise peale ¹¹³.

b. Asja arutusele võtt.

On menetlus kord algatatud, tuleb haldusinstantsil asuda vastava haldusasja arutusele võtuga seonduva küsimustekompleksi lahendamisele. Sii kuuluvad küsimused niihästi asjaosaliste ja nende esindajate kui ka menetleva haldusinstantsi enese juriidiliste võimete kontrollist, võimalikest pädevusvaidlusist, vastavas haldusinstantsis teotseva ametniku või ametnike taandami-

¹¹⁰ AMS § 94.

¹¹¹ AMS § 92. - Kolmas ennistamispõhjus ses §-is puudutab üksnes jurisdiktsioonilist haldusmenetlust.

¹¹² AMS § 93.

¹¹³ AMS § 92, II lõige.

sest ja taandumisest, asja arutusele määramisest ning lõppeks teatavate isikute väljakutsumisest osavõtuks järgnevast menetlusfaasist.

Seoses asjaosalise ja selle esindajate juriidiliste võimete kontrolliga tuleb kõigepealt tuvastada, kas avaldise esitajaks on asjaosaline või selle seaduslik esindaja või nende volinik. On avaldise esitajaks asjaosaline ise, tuleb kontrollida kõigepealt tema tehima-sust, s.o.vastavust AMS-is esitatud asjaosalise kvalifikatsioonile ning jätkuvalt tema teovõimet. Et teovõime võib olla üksnes isik, kes on õigusvõimne, siis tähendab teovõime kontrollimine ühtlasi õigusvõime kontrollimist. Esineb asjaosalise asemel selle seaduslik esindaja, piisab tavaliselt asjaosalise juriidiliste võimete kontrollist, sest eeldatavast pole kahtlust seadusliku esindaja vastavuses teovõimse isiku kvalifikatsioonile. Eraldi kontrollimist aga vajab küsimus, kas isikus tõepoolest on tegemist konkreetse asjaosalise seadusliku esindajaga. On menetluses esinejaks volinik, siis tuleb lisaks asjaosalise või ka selle seadusliku esindaja juriidiliste võimete kontrollimisele kontrollida kõigepealt vastava volikirja õigusepärasust ja

volinikuks oleva isiku teovõimet, kui pole tegemist kutselise volinikuga, kes eeldatavasti on teovõimne. Tehiomasuse kontrollimist toimetatakse endastmõistetavalt üksnes asjaosalise suhtes.

Ei evi asjaosaline või selle esindaja nõutavaid juriidilisi võimeid, lõpetatakse menetlus. Volikirja vigasus aga võib põhjustada üksnes menetluse seistamist kuni volikirjas sisalduvate puuduste kõrvaldamiseni ¹¹⁴. - Oli avaldise esitamiseks ette nähtud tähtaeg, siis tuleb jätkuvalt kontrollida, kas ta on ajaldi esitatud ¹¹⁵.

Tähtaegade arvestamisel tuleb jälgida järgmisi põhimõtteid. Tähtaja kulgemist hakatakse lugema üldpõhimõtteliselt sellest päevast, mil üldakt kehtestus või üksikakt teatavaks tehti, teatamisvabade toimingute korral aga päevast, mil see akt sai teatavaks asjaosalisele ükskõik mis viisil ¹¹⁶.

¹¹⁴ AMS §§ 13, 17 ja 20.

¹¹⁵ On otstarbekohane avaldise ajaldi esitamise kontrollimist toimetada tegelikult enne asjaosaliste ja nende esindajate juriidiliste võimete kontrollimist, sest tarvidus viimase toimetamiseks langeb tähtaja möödalaskmise korral ära.

¹¹⁶ Vt. Kliimann, Haldusprotsess, lk. 241.

Kuuti ja aastati määratud tähtaja korral on tähtpäevaks lõpukuu sama kuupäevaga märgitav päev, millele vastavast päevast algas tähtaja kulgemine ¹¹⁷. Kui, näiteks, tähtaja kulgemist arvatakse 1. jaanuarist, siis ühekuuse tähtaja korral on tähtpäevaks 1. veebruar, üheaastase tähtaja korral järgneva aasta 1. jaanuar. Ei peaks aga lõpukuul olema vastavat kuupäeva, siis arvatakse tähtpäevaks selle kuu viimane päev ¹¹⁸. Sellekohaselt, näiteks, on pooleaastase tähtaja korral, mille kulgemist tuleb arvata 31. oktoobrist, tähtpäevaks järgneva aasta 30. aprill, või kui tähtaja kulgemist tuleb arvata 31. augustist, siis järgneva aasta 28. või 29. veebruar, olenevalt vastava aasta veebruarikuu päevade arvust.

Nädaliti määratud tähtaja korral on tähtpäevaks lõpunädala samanimeline nädalapäev, kui see, millest arvatakse tähtaja kulgemist ¹¹⁹. Kui, näiteks, tähtaja kulgemist tuleb arvata käesoleva nädala esmaspäevast, siis on tähtpäevaks ühenädalase tähtaja korral tuleva nädala esmaspäev, kahe-nädalase korral aga ületuleva

¹¹⁷ AMS § 46, I lõige.

¹¹⁸ AMS § 46, II lõige.

¹¹⁹ AMS § 45.

nädala esmaspäev.

Päeviti määratud tähtaja korral erandina ei arvestata üldakti kehtestamise, üksikakti teatamise või teatamisvaba toimingute teadasaamise päeva tähtaja kulgemise alguspäevana, vaid hakatakse tähtaja kulgemist arvestama sellele järgnevast päevast. Tähtpäevaks on vastava arvu päevade viimane päev¹²⁰. Sellekohaselt, näiteks, kui akt tehti teatavaks 1. jaanuaril, on kolmepäevase tähtaja korral tähtpäevaks mitte 3, vaid 4. jaanuar. Et tähtaegu päeviti arvestatakse teisiti kui nädaliti ja kuuti, siis tuleb eraldada seitsmepäevast tähtaega nädalasest, neljateistkümnepäevast kahepäevasest ja kolmekümnepäevast neljapäevasest või ühekuusest¹²¹.

Pühad ja puhkepäevad üldpõhimõtteliselt ei mõjuta tähtaegade kulgemist ega arvestamist. Erandina neil juhtudel, mil tähtpäev arvestamise kohaselt langeks pühade- või puhkepäevale, loetakse tähtpäevaks järgmine tööpäev. See erand aga ei kehti tunniti määratud tähtaja korral, mispärast tuleb eraldada 24-tunnilist

120 AMS § 44. - Vrd. Kliimann, Haldusprotsess, lk. 242.

121 Vt. Kliimann, op.cit., ib. - Päeviti määratud tähtaja arvestamise näites on op. ja loc. cit. tegemist ilmse trükiveaga. Parandatult loe: ... kui akt on tehtud teatavaks 5. veebruaril, siis kahepäevase tähtaja korral tähtaeg ei lõpe mitte 6., vaid 7. veebruaril.

tähtaega ühepäevasest, 48-tunnilist kahepäevasest ning 72-tunnilist kolmepäevasest ¹²².

On asjaosaline või selle esindaja esitanud menetluse algatamisel arvestatava avaldise või on haldusinstants ise otsustanud menetlust algatada, tuleb vastaval haldusasutisel resp. ametnikul enne asja arutusele võttu kontrollida ka omaenese juriidilisi võimeid menetluse toimetamiseks vastavas haldusasjas. Sellekohase pädevusnormistiku alusel tal tuleb tuvastada, kas ta, esiteks, on võimkondne, s.o. kas lahendamisele võetav küsimus üldse kuulub halduse pädevusse ja, teiseks, kas ta on tehiomane vastava konkreetse haldusasja lahendamiseks või kuulub see mõne teise haldusinstantsi pädevusse. Seoses sellega võivad kerkida pädevusvaidlused, mille lahendamiseks kehtiv õigus peab nägema ette kindla korra.

Pädevusvaidlustena laiemas mõttes mõistetakse iga menetluspärast vaidlust pädevusnormistike sisu või ulatuse üle, kitsamas mõttes aga üksnes sääraseid pädevusvaidlusi, mis tekivad instantside kui tüliautorite vahel vaidlusena nende pädevuse sisu ja ulatuse üle ¹²³.

¹²² AMS § 47.

¹²³ Vt. Kliimann, op.cit., lk.186 j.

Nagu selgub AMS-i pädevusvaidlusi käsitlevast normistikust, on kehtivas õiguses haldusmenetluse alal tegemist üksnes pädevusvaidlustega kitsamas mõttes ¹²⁴. Sääraseid pädevusvaidlusi lahendatakse üldpõhimõtteliselt ofitsiaalsuse ehk ametlikkuse printsiibil, millekohaselt asjaosalistel pole õigust tõusetada pädevusvaidlusi. Neile jääb küll õigus juhtida vastava haldusinstantsi tähelepanu sellele, et too pole antud küsimuses tehiomane, ent vastavast instantsist enesest sõltub, kas seda arvamust arvestatakse või mitte. Arvestabki ta seda, siis mitte pädevusvaidlusena, vaid tavalise vastuväitena ¹²⁵.

Pädevusvaidlusi on mõeldav liigitada positiivseteks ja negatiivseteks. Positiivsed on säärased, kus kumbki vaidlev instants väidab enese olevat pädeva vaidlust põhjustanud küsimuses. Negatiivsed aga on säärased, kus kumbki vaidlev instants ei tunnusta end pädevaks vaidlust põhjustanud küsimuses. Et kehtiv õigus mõistab pädevusvaidlusi üksnes kitsamas mõttes ja et neid lahendatakse ofitsiaalsuse printsiibil, siis

¹²⁴ AMS § 4.

¹²⁵ Vt. Kliimann, op.cit., lk. 187.

dogmaatiliselt on mõeldavad üksnes positiivsed pädevus-
vaidlused. Viimaseid on võimalik omakorda liigitada
võimkonna- ja tehioomasusvaidlusteks ¹²⁶.

Võimkonnavaidlused on mõeldavad haldusinstantside
ja halduskohtute vahelistena, misjuures viimastena või-
vad esineda esiteks jaoskonnakohtud ja teiseks ringkon-
nakohtud. Jaoskonnakohtu ja halduse vaheliste võimkon-
navaidluste lahendajaks on see ringkonnakohus, kelle
tegevuspiirkonnas asub vaidlusosaline jaoskonnakohus.
Ringkonnakohtu ja halduse vaheliste võimkonnavaidluste
lahendajaks on Riigikohtu Administratiivosakond ¹²⁷.

Tehioomasusvaidlusist ei ole dogmaatiliselt mõel-
davad tehioomasusvaidlused sub- ja superordinatsioon-
vahekorras asuvate haldusinstantside vahel ¹²⁸. Minist-
reile subordineeritud haldusinstantside tehioomasus-
vaidluste alal on tegemist kaht liiki vaidlustega:
esiteks säärased vaidlused, mis tekivad ühe ja sama
ministeeriumi koordineeritud allinstantside vahel ja
teiseks säärased, mis tekivad mitme ministeeriumi asu-
tiste ja ametnike vahel. Esimest liiki tehioomasus-

¹²⁶ vt. Id., op.cit., lk. 187j., 190.

¹²⁷ Vt. lähemalt Kliimann, op.cit., lk. 188 j.

¹²⁸ Analoogiliselt Kliimann, op.cit., lk.190.

vaidlusi lahendab lähim ühine ülemus, näiteks osakonna või talituse direktor või minister. Teist liiki tehioomasusvaidlusi lahendavad vastavate asutiste või ametnike kõrgemad ülemused, tavaliselt ministrid, omavahe-
lisel kokkuleppel. Ministrite vahelisi tehioomasusvaidlusi aga lahendab peaminister ¹²⁹.

Olles selgitanud enda tehioomasuse, on vastav haldusinstants tavaliselt õigustatud asja arutusele võtuks. Erandlikult aga tuleb tal lahendada veel taandusküsimusi ning samuti küsimusi seoses isikute väljakutsumisega osavõtuks järgnevast menetlusfaasist.

Taandus tähendab ametniku kõrvaldumist menetlusest nn. taandusjuhtude esinemisel, olgu omaenese algatusel (taandumine) või asjaosalise või selle esindaja nõudel või ülemuse korraldusel (taandamine). Nagu selgub AMS-i vastavaist sättest ¹³⁰, on taandus eeskätt ametniku kohuseks. Asjaosalised ja nende esindajad võivad nõuda ametniku taandamist üksnes sel eeldusel, et see on keeldunud taandumast ¹³¹. Seepärast pole mõeldav taandamisnõude esitamine, näiteks, koos avaldisega. Ent igal juhul tuleb taandamisnõue esitada enne otsuse langetamist

¹²⁹ AMS § 4 (RT 1938,37,332,VI). Vt. supra, nota 64.

¹³⁰ AMS 3. peatükk.

¹³¹ AMS § 6.

vastavas haldusasjas ¹³². Taandamisnõude eitava lahendamise peale võidakse kaevata eraldi sisulisest kaebusest haldusasjas ¹³³. Onus probandi taandusjuhu tuvastamisel lasub asjaosalisel resp.selle esindajal ¹³⁴.

Taandusjuhtudeks AMS-i järgi on juhud, mil

- 1) meneteldavast haldusasjast võtab osa ametnik ise, ta abikaasa, sugulane ülenevas või alanevas joones või sugulane küljjoones kuni neljanda astmeni või hõimlane kuni teise astmeni;
- 2) meneteldav haldusasi puutub ametniku eestkostmisel või hooldamisel olevaisse isikuisse või tema kasulapsisse või kasuvanemaisse;
- 3) ametnik oli või on meneteldavas asjas esineva asjaosalise seaduslik esindaja või volinik;
- 4) meneteldavast haldusasjast on huvitatud ametnik isiklikult või mõni p. 1 ja 2 nimetatud isikuist või ametniku volitaja;
- 5) meneteldavas asjas on ametniku vastu alustatud distsiplinaar- või kriminaaltoimetust ¹³⁵.

132 Ib.

133 AMS § 82.

134 AMS § 6.

135 AMS § 5. - Selle §-i 5.punktis esitatud taandusjuht tuleb arvesse üksnes halduse jurisdiktsioonilises menetluses.

Et taandusjuhud on AMS-is määratletud enumeratiivse loendina, siis tuleb neid kahtluse korral tõlgendada restriktiivselt.

Taandunud ametnikku asendab asemik. Pole säärast ette nähtud, või peab seegi taanduma, teatatakse asjast ülemusele, kes võib asja lahendada ise või anda selle mõne teise ametniku või asutise lahendada. Kuni selle ni võib taanduv või taandatav ametnik teha hädatarvilikke korraldisi ¹³⁶.

Taandusjuhtude esinemisel tuleb erandnähtena ilmsiks menetlusnormide pädevusnorme muundav mõju. Üldpõhimõtteliselt menetlusnormistik ei saa muuta materiaalsõiguslikke norme ega prorogeerida pädevusnorme. Siin erandlikult siiski esineb pädevuse devolutsioon, kui ülemus võtab asja ise lahendamisele, või pädevuse delegatsioon, kui asi antakse teise instantsi lahendada ¹³⁷.

¹³⁶ AMS § 7. - Hädatarviliku korraldisena ei saa igatahes mõista otsuse langetamist vastavas haldusasjas.

¹³⁷ Võiks vahest kõnelda veel ainult "vaikivast" prorogatsioonist (prorogatio tacita) juhtudel, mil küsimuse on lahendanud ebapädev instants, vastava illegaalse akti peale aga ei kaevata ega tühistata teda ka järelvalveinstants ning nõnda see akt "kasvabki" "seadusejõusse".

Seoses asja arutusele võtuga vajab lõppeks lahendamist asjaosaliste ja muude isikute väljakutsumise küsimus osavõtuks järgnevast menetlusfaasist, s.o. tuvas-
Väljakutsumine on võimalik üksnes vastavail eriseadusis ette nähtud juhtudel ¹³⁸. Väljakutsumine võib üldpõhimõtteliselt toimuda niihästi asjaosalise resp.selle esindaja kui ka menetleva haldusinstantsi enese algatusel, väljakutsumisküsimuse otsustajaks on aga igal juhul menetlev haldusinstants ¹³⁹. Väljakutsumisest tuleb hoida lahus haldusinstantsile adresseeruvat kohustust teatada asjaosalisele või selle esindajale asja arutusele määramisest kõigil neil juhtudel, mil vastava haldusasja arutusele võtt ettenähtavalt võib halvendada asjaosalise positsiooni ja riivata tema huve, sõltumatult sellest, kas menetlus algatati haldusinstantsi või asjaosalise initsiatiivil ¹⁴⁰.

Väljakutsumine toimub vastava kirjaliku kutse lähetamisega väljakutsutavale isikule. See kutse peab sisaldama järgmisi andmeid:

¹³⁸ AMS § 32. - Määrustega neid küsimusi sättida ei võida.

¹³⁹ AMS §§ 62, 72 ja 51.

¹⁴⁰ Järeldub AMS § 50 fikseeritud õiguskaitse printsiibist.

- 1) kutsutava nimi, eesnimi ja aadress;
- 2) mis asjas kutsutakse;
- 3) kellena kutsutakse [kas asjaosalise või selle esindajana, tunnistajana või oskurina];
- 4) millal ja kuhu ilmuda;
- 5) mida kaasa võtta;
- 6) ilmumata jätmise tagajärjed ¹⁴¹.

Ei ole kutsutaval võimalik ilmuda, peab ta sellest vastavale haldusinstantsile teatama võimalikult kutses märgitud ilmumise päevaks ¹⁴². Põhjusetult ning kaaluva põhjusega ilmumata jäänuid karistatakse rahatrahvi- ga esmakordselt kuni kümne kroonini ja korduvalt juhtudel kuni kolmekümne kroonini ¹⁴³. Vastava karistuskorraldise sooritamisele võidakse asuda aga alles 14 päeva möödumisel, arvates karistuskorraldise teatamisest, millise aja kestel väljakutsutuil on võimalik esineda seletusega ilmumata jäämise põhjuste kohta. Tunnustab haldusinstants need põhjused kaaluvaiks, siis võib ta karistuskorraldise tühistada ¹⁴⁴.

141 AMS § 33.

142 AMS § 34.

143 AMS § 110.

144 AMS § 111.

Ilmumata jäämise kaaluvate põhjustena on üldiselt arvestatavad:

- 1) kutsutava vabaduse kaotus /vahistamine, aga ka vägivaldne kinnipidamine või küüditamine/;
- 2) kahjutuli, liiklemisseisak, taud, sõda, uputus ja muud vis major'i juhud, kui need takistavad ilmuda;
- 3) haigus /muidugi ka üksnes juhul, kui see takistab ilmumist/;
- 4) vanemate, abikaasa või laste surm või nende raske haigus;
- 5) kutse mitteõigel ajal kättesaamine;
- 6) kohtu- või teiste ametlike instantside nõuded või korraldised, kui need takistavad ilmumist /kui näiteks ollakse kutsutud samaaegselt kahte asutisse või kohustatud sooritama mingit avalikõiguslikku kohustust/;
- 7) tähtsad eraasjad ¹⁴⁵.

Et esitatud juhtude sarjasse puutuvalt on tegemist mitte enumeratiivse, vaid eksemplifikatiivse loendiga, mis esitab vaid teatavate tüüpjuhtude näiteid, siis tuleb vastavaid sätteid kahtluse korral tõlgendada mitte restriktiivselt, vaid pigemini ekstensiivselt.

¹⁴⁵ AMS § 34.

Karistuskorraldise peale ilmumata jäämise asjas on võimalik kaevata eraldi sisulisest kaebusest menetlemisel olevas asjas 146.

Seoses väljakutsumisega on mainida täiendavate andmete ja tõendite nõutamist asjaosalistelt ning nende esindajailt, milleks menetlev haldusinstants on õigustatud juhtudel, mil temal käepärast olevate andmete või lisaks neile ka avaldise ja sellele lisatud tõendite põhjal pole võimalik asuda asja arutlemisele 147. Täiendavaid andmeid esitatakse tavaliselt kirjalike seletustena ning avaldise kujul, misjuures nõudepunkti asendab vastavate andmete notatsioon 148. Vastavate seletustega on asjaosalised ja nende esindajad õigustatud esinema ka omal algatusel, olles seks subjektiivselt õigustatud, kuigi nende kohuseks üldiselt on esitada kõik neil asja kohta olemasolevad andmed ja tõendid haldusinstantsile juba avaldises ja koos avaldise-ga 149.

On tegemist isikute väljakutsumisega või täienda-

146 AMS § 82.

147 AMS § 49, II lõige.

148 AMS § 17.

149 AMS § 49, I lõige.

vate andmete nõutamise, ei saa haldusinstants endastmõistetavalt asuda menetluse jätkamisele sedamajdselt, vaid tal tuleb vastava menetluskorraldisega määrata kindlaks asja arutusele võtu aeg ja koht. Kokkukõlas sellega ta siis koostab väljakutsutavaile lähetatavad kutsed ning määrab täiendavate andmete esitamise tähtaja. Pole aga täiendavate andmete nõutamiseks ega isikute väljakutsumiseks tarvidust, võib haldusinstants, silmas pidades menetluse otstarbekuse põhimõtet ¹⁵⁰, millekohaselt tuleb menetleda alati võimalikult kiirelt, võimalikult lihtsalt ning võimalikult väheste kuludega, kohe asuda asja arutlemisele, millega menetlus suubub nüüd juba järgmisse, nimelt tuvastusmenetluse faasi.

2. Tuvastusmenetlus.

a. Tuvastusvahendid ja menetluskulud.

Tuvastusvahenditena on haldusmenetluses kasutatav kõik see, millega või mille kaudu on võimalik selgitada ja tuvastada lahendamisel oleva haldusasjaga seonduvat faktilist ning juriidilist olustikku, tingimusel, et vastava tuvastusvahendi kasutamine ei tähendaks

¹⁵⁰ AMS § 51. - Vt. infra, tuvastuspõhimõtted ja tuvastuskäik.

õigusevastast toimingut ¹⁵¹.

Tuvastusvahenditeks on sellekohaselt kõigepealt asjaosaliste ja nende esindajate seletused, mille esitamiseks viimased on alati subjektiivselt õigustatud AMS-is fikseeritud õiguskaitse printsiiibi alusel ¹⁵². Neid seletusi võidakse esitada niihästi kirjalikult kui ka suuliselt. Viimasel juhul nad kantakse protokolli või noteeritakse aktimärkmena ning kirjutatakse seletuse esitaja poolt alla ¹⁵³. Tähtsamaiks tuvastusvahendeiks mainitud seletuste kõrval on tõendid, eriti dokumentaalsed tõendid ning jätkuvalt tunnistajate öeldised, oskurite arvamused ja paigavaatluse teel avastatavad andmed.

Samuti kui seletuste esitamiseks, on asjaosalised ja nende esindajad neil käepärast olevate tõendite esitamiseks alati subjektiivselt õigustatud ¹⁵⁴. Sääraste tõendite puhul pole vaja menetleva haldusinstantsi poolt mingit erikorraaldist. Teisiti on lugu tunnistajate öeldiste, oskurite arvamustega, paigavaatlustega ja

151 AMS § 53.

152 AMS § 50.

153 AMS § 16 ja 19, II lõige.

154 AMS § 50.

kõigi sääraste tõenditega, mis ei seisa asjaosaliste ja nende esindajate käsutuses. Sääraste tuvastusvahendite kasutamine eeldab avandust, s.o. hankimist sellekohases erimenetluses asja arutleva haldusinstantsi korraldusel. Avanduste toimetamiseks on haldusinstants õigustatud niihästi asjaosaliste ja nende esindajate kui ka omaenese initsiatiivil ¹⁵⁵. Avanduse toimetamisele asumise otsustab haldusinstants igal juhul suvaliselt, jättes rahuldamata asjaosalise poolt avaldatud soovi, kui tema arvates avandus ei võimaldaks vastavate tuvastusvahendite hankimist või hangitavad tõendid osutuksid puudulikeks või koguni üleaarusteks ¹⁵⁶.

Tõenditeks haldusmenetlusõiguslikus mõttes on kõik esemed, mis võimaldavad tuvastada lahendamisele võetud haldusasjaga seonduvat faktilist või juriidilist olustikku. Neid liigitatakse dokumentaalseiks ja asitõenditeks. Dokumentaalseiks tõendeiks on tekstuaalsed mõtteväljendid, mis on noteeritud paberile või muule seks kõlvulisele esemele. Kõik muud tõendid arvatakse asitõendite kategooriasse. Dokumentaalseid tõendeid liigitatakse omakorda normatiivseiks ja nor-

155 AMS §§ 49, 62, 72, 76.

156 AMS § 51.

mivabadeks. Esimesed on sääraseid, millega sätitakse kellegi õigusi ja kohuseid, teised aga sääraseid, mis tõendavad vaid teatavate sündmuste olemasolu või toimingu käiku. Tähtsamaks tõendite liigiks on dokumentaalsed tõendid oma normatiivsete dokumentide alaliigi näol, kuna normivabad ja asitõendid evivad üldiselt vaid üsna suhtelist väärtust ¹⁵⁷.

Esikohale kõigi normatiivsete dokumentide hulgas asetab AMS avalikud dokumendid. Viimaseid tuleb eelistada kõigile teistele tõenditele nende asjaolude tuvastamisel, mida need dokumendid käsitlevad ¹⁵⁸. Avalikeks dokumentideks tuleb arvata üldiselt kõiki ametlike instantside poolt nende pädevuse piires väljaantud dokumente, aga samuti ka välisriige asutiste ja ametnike poolt väljaantud dokumente, kui viimased vastavas välisriigis evivad avaliku dokumendi tähtsust ja on Eestis vastavas korras tõestatud, eeldusel, et rahvusvahelised lepingud ei näe ette teist korda ¹⁵⁹. Peale selle tuleb aga arvata avalikeks dokumentideks igasuguseid dokumente, mida kehtiv õigus loeb avalikeks ¹⁶⁰.

¹⁵⁷ vt. Kliimann, Haldusprotsess, lk. 269 j.

¹⁵⁸ AMS § 56.

¹⁵⁹ AMS §§ 56 ja 57.

¹⁶⁰ AMS § 58.

Kui ei nõuta vastavas eriseaduses antud juhul alg-
dokumendi esitamist, siis võib algdokumenti asendada
tõestatud ära kiri ¹⁶¹. Tekib menetleval haldusinstant-
sil kahtlus esitatud ära kirja või algdokumendi ehtsuses
või täpsuses, võib ta menetluse katkestada kuni nende
asjaolude selgitamiseni vastavate asutiste või ametnike
poolt ¹⁶².

Rajab asjaosaline või selle esindaja oma seletuse
asjaoludele, mida on võimalik tuvastada üksnes kohtutes
või haldusasutistes olevate ametlike aktide varal, võib
ta paluda avandust. Menetlev haldusinstants võib siis
vastavad dokumendid kas välja nõuda või minna ise ko-
hale neid vaatama. Ta võib aga ka jätta vastavate akti-
dega tutvumise ja vajalike ära kirjade hankimise ka as-
jaosalise resp. selle esindaja ülesandeks, andes viima-
sele tõendi selle kohta, et eriti vastavate ära kirjade
hankimine on isikule vajalik tema enese või tema poolt
esindatava isiku õiguste kaitseks ¹⁶³. Kuid üldpõhimõt-
teliselt pole säärane tõend isikuile aktide vaatlemi-
seks ja ära kirjade hankimiseks siiski tarvilik. Vasta-

161 AMS § 61.

162 AMS § 59.

163 AMS § 60.

vate sätete kohaselt on isikuil õigus ametitundidel viibida asutistes, s.o. haldusametniku või -asutise ametikohas, vaadelda akte ja teha neist väljakirjutisi eeldusel, et see on tarvilik nende õigusepärase huvi-
de kaitseks ¹⁶⁴. Viimane asjaolu aga jääb selle üld-
klausli iseloomuga sätte alusel tegelikult asjaosalise resp.selle esindaja otsustada. Erandina ei ole lubatav vaadelda nõupidamiste protokolle, ametlikke ettekandeid ja otsuste kavu ning lõppeks igasuguseid dokumente, millega tutvumine võiks osutada kahjulikuks mõne teise asjaosalise või kolmanda isiku õigusepärasele huvile või oleks lubamatu avalikes huvides ¹⁶⁵. Sääraste dokumentide salasuse kindlustamiseks toimub aktide vaatlemine ametniku järelevalve all, kes vastutab AMS-i sätete täitmise eest distsiplinaarselt ¹⁶⁶. Ametlikke ära kirju antakse isikuile niihästi menetleva haldusinstantsi poolt väljaantud tõendi kui ka isiku sellekohase aval-
dise alusel, milles tuleb märkida, millisele instantsile esitamiseks ära kiri tarvilik ¹⁶⁷.

¹⁶⁴ AMS § 31, I lõige.

¹⁶⁵ AMS § 31, II lõige.

¹⁶⁶ AMS § 31, III lõige.

¹⁶⁷ AMS § 31, IV lõige.

Tunnistajateks haldusmenetlusõiguslikus mõttes on isikud, kes oma seletustega (õeldistega ehk tunnistusega) võimaldavad tuvastada lahendamisele võetud haldus- asjaga seonduvat faktilist olustikku.

Tunnistajaks ei või olla AMS-i järgi isikud, kes on tunnustatud vaimuhaigeks või on arstlikul järeeluurimisel vaimuhaiguse suhtes. Keelatud on küsitleda tunnistajana ka vaimulikke neile pihil avaldatu suhtes ¹⁶⁸.

Üldpõhimõtteliselt tunnistaja ei või keelduda temale tunnistajana esitatud küsimustele vastamast. Erandlikult ta siiski on õigustatud keelduma vastamast sää- rastele küsimustele,

1) millele vastamine võib tuua otsest varalist kahju, kriminaaljälitamise ohtu või häbi temale enesele, ta abikaasale, sugulastele alanevas või ülenevas joones, sugulastele küljjoones kuni neljanda astmeni või hõimlastele kuni teise astmeni või kasulastele, eestkostjale või tunnistaja eestkoste all olevaile isikuile;

2) millele tunnistaja ei saaks vastata, ilma et ta rikuks kehtivast õigusest järgnevat vaikumiskohus-

¹⁶⁸ AMS § 64.

tust, millest ta pole ettenähtud korras vabastatud ¹⁶⁹.

On tunnistajaks advokaat, siis ta, lisaks eelmistele juhtudele, võib keelduda vastamast veel ka säärastele küsimustele,

3) mis puudutavad temale kui volinikule avaldatud asjaolusid ¹⁷⁰.

Keeldub tunnistaja vastamast, peab ta teatama keeldumise põhjuse ¹⁷¹, milleks üldiselt piisab viitamisest AMS-i vastavaile paragraafidele, mille alusel ollakse õigustatud vastamast keelduma.

Tunnistajate küsitlemist toimetab menetlev haldusinstants tavaliselt ise. Tarbekorral ta võib seda aga lasta teha oma seks määratud esindajal või alluval kohainstantsil. Politseiinstantside kasutamine seks otstarbeks on lubatud üksnes eeldusel, et menetleval haldusinstantsil pole kohal alluvaid ¹⁷². Väljapoole asutise või ametniku töökohta tunnistajate küsitlemisele lähetatud ametnikele makstakse vastavat sõidu- ja päe-
varaha ¹⁷³.

¹⁶⁹ Sesse punkti puutuvalt vt. eraldi AMS § 65. - Siin jääb isikule võimalus valida, kas keelduda vastamast või vastutada vaikimiskohustuse rikkmise eest.

¹⁷⁰ AMS § 66.

¹⁷¹ AMS § 67.

¹⁷² AMS § 63.

¹⁷³ AMS § 107.

Kehtib nõue, et tunnistajaid tuleb küsitleda võimalikult üksikult ja ükshaaval ¹⁷⁴. Igal juhul tuleb küsitlemisele asudes eelkõige selgitada tunnistaja suhted ja sugulus asjaosalisega ning ühtlasi teatada, millistel juhtudel ollakse õigustatud vastamast keelduma. Samuti tuleb juhtida tähelepanu valetunnistuse kriminaaltagajärgedele ¹⁷⁵.

Esitatud küsimustele peavad tunnistajad vastama üldiselt suuliselt. Siiski erandina neil juhtudel, mil tunnistajaks on küsitlemist toimetavast haldusinstantsist kõrgemal ametikohal olev avalik teenistuja, on viimasel õigus anda oma seletust kirjalikult ¹⁷⁶.

Tunnistajate õeldisi ei tule arvestada sääraste asjaolude tuvastamisel, mille tõestamiseks kehtiva õiguse järgi peab olema kirjalik tõend, väljaarvatud neil juhtudel, mil vastav dokument on kadunud, hävinud või riisunud ning vastavat asjaolu tõendab peale tunnistaja seletuse veel ka mingi muu tuvastusvahend ¹⁷⁷.

On tunnistajana väljakutsutud isik huvitatud kao-

174 AMS § 70.

175 AMS § 68.

176 AMS § 69.

177 AMS § 71.

tatud aja ja sõidukulude tasumisest, tuleb tal esineda vastava sooviga menetlevale haldusinstantsile kaskohe pärast küsitlemist või igal juhul enne tunnistajate küsitlemise lõppu ses asjas, mille arutlemisele ta oli kutsutud. Peaks menetluskäigus selguma, et tunnistaja küsitlemine pole üldse tarvili, tuleb kulude tasumise sooviga esineda selle asjaolu teatamise järele tunnistajana väljakutsutud isikule. Tunnistajaile määratakse tasu Vabariigi Valitsuse poolt määratud taksi alusel¹⁷⁸.

Oskuriteks¹⁷⁹ haldusmenetlusõiguslikus mõttes on isikud, kelle seletusi kasutatakse säärase lahendamisele võetud haldusasjaga seonduvate asjaolude tuvastamiseks, mille selgitamine eeldab erilisi teaduslikke või tehnilisi eriteadmisi ja -oskusi¹⁸⁰.

Ei tee eriseadus selleks takistusi, tuleb oskuri-
te väljakutsumisel eelistada sellekohaseid ametlikke
oskureid, kui neid vastaval alal olemas, väljaarvatud juhtudel, mil asja iseärasused tingivad eraisiku poole pöördumise vajadust¹⁸¹. Oskurite arvu määrab menetlev

178 AMS § 108.

179 AMS-i terminoloogia järgi "asjatundjaks".

180 AMS § 72.

181 AMS § 73.

haldusinstants kindlaks arvestades asjaosaliste avaldise ja asja iseloomu ¹⁸².

Oskurite suhtes rakenduvad samad taandusjuhud mis ametnikegi taanduse suhtes. Taandamisnõudega tuleb siin esineda enne oskuri küsitlemist. Hiljem esitatud taandamisnõuded tulevad arvestamisele üksnes sel eeldusel, et taandusjuhu olemasolu nõude esitajale selgus alles pärast oskuri küsitlemisele asumist või et taandamisnõude ajaldi esitamiseks oli ülepääsmatuid takistusi ¹⁸³.

On oskurina välja kutsutud isik huvitatud asja selgitamisel tehtud uurimistöö ja -kulude ning kaotatud aja ja sõidukulude tasumisest, tuleb tal esineda vastava sooviga menetlevale instantsile ühel ajal oma arvamuse esitamisega. Vastavat soovi võib avaldada niihästi kirjalikult kui suuliselt. Tasu ja sõiduraha määratakse oskureile Tsiviilkohtupidamise seaduse sätete kohaselt, arvestades seejuures tehtud töö omadusi, tööpäeva hinda, sõitude pikkust, viidetud aega ja muid mõjuvaid asjaolusid ¹⁸⁴.

182 AMS § 75.

183 AMS §§ 74 ja 5.

184 AMS § 109.

Paigavaatluseks ¹⁸⁵ haldusmenetlusõiguslikus mõttes on menetleva haldusinstantsi poolt või tema korraldusel toimetatav vahenditu tutvumine asjaoludega, mida muude tuvastusvahendite kasutamine vastava asutise või ametniku töökohas ei võimalda küllaldaselt selgitada. Tarbekorral kutsutakse paigavaatluse toimetamise juurde ka oskureid ja tunnistajaid ¹⁸⁶.

Ei toimeta paigavaatlust menetlev instants ise, toimetab seda tema korraldise alusel tema seks määratud esindaja või alluv kohainstants. Üksnes viimaste puudumisel võidakse seks kasutada politseiinstantse ¹⁸⁷. Paigavaatlusi toimetama lähetatud ametnikele makstakse vastavat sõidu- ja päevaraha ¹⁸⁸.

Nagu eespool käsitlemist selgub, on haldusmenetlus alati ühenduses teatavate kuludega. Eriti silmapaistvaiks võivad viimased osutada tüsilisema menetluskäigu korral tuvastusmenetluse faasis, mis õigustabki neid käsitlema seoses tuvastusmenetluse normistikuga.

¹⁸⁵ AMS-i terminoloogia järgi "ülevaatusteks".

¹⁸⁶ AMS § 76, I lõige.

¹⁸⁷ AMS § 76, II lõige.

¹⁸⁸ AMS § 107.

Menetluskulude alal kehtib kõigepealt üldine põhimõte, mille kohaselt menetlevale haldusinstantsile tekkinud kulude kandjaks on vastav haldusinstants ise, asjaosalisele tekkinud kulude kandjaks aga asjaosaline, olgu menetlus algatatud instantsi või asjaosalise initsiatiivil ¹⁸⁹. Üksikute kululiikide ja -summade kandmise ja jagustumise suhtes on aga tarvilik silmas pidada mitmesuguseid eripõhimõtteid.

Alati on nõnda, et kui asjaosaline resp. selle esindaja või volinik nõuab mingi avanduse toimetamist, siis on ta kohustatud sellega seoses olevate kulude katmise kindlustuseks maksma menetleva haldusinstantsi kätte vastava summa juba enne tunnistajate või oskurite väljakutsumist või paigavaatluse toimetamist. Samuti on asjaosaline või selle esindaja kohustatud tasuma vajalike kuulutuste avaldamiseks ettenähtava summa enne nende avaldamist. Et kuulutustega seonduvate kulude kandjaks on igal juhul asjaosaline, siis viimatimainitud summat millalgi tagasi ei maksta. Küll aga makstakse teatud eeldustel tagasi avanduskulude kindlustuseks sissemakstud summad ¹⁹⁰. Asjaosalise kanda langevate

¹⁸⁹ AMS § 102.

¹⁹⁰ AMS §§ 103 ja 104.

menetluskulude summa määrab kindlaks menetlev haldusinstants ¹⁹¹. Selleks ta ei koosta aga eriakti, vaid lahendab selle arutlemisel oleva haldusasja lahendamise korraldises.

Kulude jagustumise selgitamisel tuleb silmas pida, kas on menetlus algatatud ex officio või asjaosaliste poolt ning mitme asjaosalise korral samuti veel ka seda, kas on tegemist kongruentshuviliste, s.o. ühist taotlust evivate, või konkurentshuviliste, s.o. vastupidiseid taotlusi evivate asjaosalistega. Vastavalt sellele võidakse käsitleda menetluskulude liigitumist kolmes järgnevas esitatud erirühmas.

Esiteks, kui menetlus on algatatud ex officio, siis langevad asjaosalise poolt nõutud avanduste toimetamise kulud asjaosalise kanda üksnes neil juhtudel, mil asjaosalise vastuväide, mille tõestamiseks avanduse toimetamist nõuti, osutub põhjendamatuks. Muidu aga makstakse avanduskulude kandmise kindlustuseks sisse makstud summad asjaosalisele tagasi ¹⁹². Kui avanduste toimetamist on nõudnud mitu asjaosalist ühiselt, jaotab haldusinstants vastavad kulud nende vahel, ar-

191 AMS § 105.

192 AMS § 104.

vestades võimalikult iga üksiku asjaosalise huvi suu-
rust. Menetluskulude tasumise eest vastutavad asjaosa-
lised üldiselt solidaarselt, väljaarvatud asjaosalised,
kes pole nõudnud avanduste toimetamist ning kel seetõt-
tu ei tule ka vastavaid kulusid kanda ¹⁹³.

Teiseks, kui menetlus on algatatud asjaosalise
või mitme kongruentshuvilise asjaosalise poolt, siis
langevad asjaosaliste poolt nõutud avanduste toimetami-
se kulud igal juhul täielikult nende asjaosaliste või
selle asjaosalise kanda, kes vastava avanduste toimeta-
mist nõudis ¹⁹⁴. Ka siin tuleb kulude jaotamisel üksi-
kute asjaosaliste vahel pidada silmas võimalikult iga
üksiku huvi suurust. Samuti siingi vastutavad asjaosa-
lised menetluskulude tasumise eest üldiselt solidaar-
selt, väljaarvatud asjaosalised, kes pole nõudnud
avanduste toimetamist ¹⁹⁵.

Kolmandaks, kui menetlus on algatatud konkurents-
huvilise asjaosalise poolt, siis langevad asjaosaliste
poolt nõutud avanduste toimetamise kulud selle asjaosa-
lise kanda, kelle taotlus osutub põhjendamatuks. Samuti
langevad selle asjaosalise kanda ka kõik muud asjaosa-

193 AMS § 105.

194 AMS § 103.

195 AMS § 105.

liste tasuda olevad kulud. Siiski on siin eelduseks, et teine konkurentshuviline asjaosaline oleks nende kulude vastaspoolele panemist nõudnud. Peaks aga vastav haldusküsimus lahendatama osalt ühe, osalt teise asjaosalise kasuks-kahjuks, tuleb haldusinstantsil menetluskulud nende vahel vastavalt jaotada 196.

b. Tuvastuspõhimõtteid ja tuvastuskäik.

Tuvastusmenetlus on rajatud reale vastavas menetlusfaasis arvestamisele tulevaile printsiipidele, mida nimetatakse tuvastuspõhimõtteiks. Viimastena on mainida esiteks ofitsiaalsuse ehk ametlikkuse printsiipi, teiseks uurimisprintsiipi, kolmandaks otstarbekuse printsiipi, neljandaks lahtist kinnisuseprintsiipi ja viiendaks õiguskaitse printsiipi.

Ofitsiaalsuse ehk ametlikkuse printsiip ¹⁹⁷ tuvastusmenetluse keskseima põhimõttena tähendab seda, et ainult menetlev haldusinstants ise on tuvastuse ulatuse ja aruteldavate eriküsimuste kogumi määrajaks, juh
tides menetlust ametlikult ¹⁹⁸. Menetleva haldusinstantsi suvast oleneb niihästi tähtaegade määramine mitmesugusteks menetlustoiminguteks kui ka mitmesuguste tuvas-

196 AMS § 106.

197 Vt. Kliimann, Haldusprotsess, lk. 263 j.

198 AMS § 51.

tusvahendite kasutamine, tunnistajate ja oskurite väljakutsumine ning küsitlemine, samuti paigavaatluste toimetamine või toimetamiseks korralduste tegemine. Üksnes menetlev haldusinstants on selleks, kes otsustab menetluse seistamise ja katkestamise, jätkamise ning lõpetamise. Hoolimata sellest, kes menetluse algatas, on üksnes tema otsustajaks ka selle üle, kas tuvastus on küllaldane või kas otsustamisele asumiseks vastavas haldusasjas on üldse tarvilik hankida avaldises esitatud väiteid tõendavaid andmeid.

Uurimisprintsip ¹⁹⁹ avaldub kõigepealt selles, et menetleval haldusinstantsil ei tule piirduda üksnes nende tuvastusvahenditega, mida asjaosalised on esitanud või esitavad seletuste ja tõenditena või mille avandamist nad taotlevad. Leiab haldusinstants tema käsutuses oleva materjali puuduliku olevat aruteldava haldusasjaga seonduva olustiku tuvastamiseks, on ta uurimisprintsipi kohaselt niihästi õigustatud kui ka kohustatud kasutama kõiki mõeldavaid vahendeid endapoolsete lisatõendite kogumiseks ²⁰⁰. Sel põhimõttel

199 Vt. Kliimann, op.cit., lk. 262 j.

200 AMS § 49.

ta on õigustatud nõutama niihästi asjaosalisilt kui ka haldus- ja kohtuasutisilt vajalike dokumentide ja ametlike aktide esitamist ning tarvilike teadete ja seletuste andmist. Ta on õigustatud omal algatusel väljakutsuma tunnistajaid ja oskureid ning korraldama paigavaatlusi. Ta on õigustatud laskma vastavas erimenetluses kontrollida kõiki asjaosaliste poolt esitatavaid tõendeid, kui tal peaks tekkima kahtlusi nende ehtsuses või täpsuses. Ta on õigustatud uurima ka neid asjaolusid, mida asjaosalised oma avaldises üldse pole maininudki, kui need asjaolud tema arvates on vajalikud lahendamisele võetud haldusasjaga seonduva olustiku tuvastamiseks.

Otstarbekuse printsiip ²⁰¹ on AMS-is leidnud sisustuse nõudena juhtida menetlust nõnda, et see toimuks võimalikult kiirelt, võimalikult lihtsalt ning võimalikult odavalt ²⁰². Selle põhimõtte kohaselt menetleval haldusinstantsil tuleb juba kohe asja arutusele võtu küsimuste selgitamise järele kontrollida, mil määral lahendamisele võetava haldusasjaga seonduv

²⁰¹ vt. Väino Lang, Halduslik tuvastusmenetlus MKS-s, Tartu 1939, lk. 10.

²⁰² AMS § 51.

olustik on tuvastatav avaldises ja koos avaldisega esitatud andmete ja tõendite najal ja kas üldse on tarvilik mingite lisatõendite nõutamine või koguni isikute väljakutsumine. Samuti on menetlev haldusinstants selle printsiibi kohaselt kohustatud pidevalt jälgima asja arutlemisel tuvastatavate asjaolude selgumist ning otsustama tuvastuse piisavuse üle. Selle põhimõtte kohaselt ei tule asuda avanduste toimetamisele neil korral, mil olüstiku tuvastamiseks piisab ettenähtavalt asjaosaliste poolt esitatavaist tõendeist ning haldusinstantsi enese käsutuses olevaist materjalidest. Selle printsiibi kohaselt tuleb menetleval haldusinstantsil toimetada tunnistajate ja oskurite küsitlemist nõnda, et puudutataks võimalikult üksnes olulisi asjaolusid ega viidetaks aega kõrvalise tähtsusega seletustega. Selle põhimõtte kohaselt tuleb asja arutleda võimalikult ühel istungil ning lõpetada arutlemine niipea, kui arutletava asjaga seonduv faktiline ja juriidiline olustik on saanud küllalduse tuvastuse otsuse langetamiseks ses asjas.

Lahtine kinnisuseprintsip avaldub selles, et asja arutlemise juurde ei pääse publikut, küll aga asjaosalised ja nende esindajad ning volinikud, samuti ka

muud tuvastamisel tarvilikud isikud, eeskätt tunnista-
jad ja oskurid ²⁰³. Olgu mainitud, et asjaosalised ja
nende esindajad on õigustatud võtma osa asja arutlemi-
sest sõltumatult sellest, kas menetlus vastavas haldus-
asjas algatati nende poolt või haldusinstantsi enese
initsiatiivil. Olgu rõhutatud, et nad on õigustatud
võtma osa asja arutlemisest sõltumatult sellest, kas
neile on lähetatud vastavat kutset või mitte. Õigus
võtta osa asja arutlemisest tähendab ühtlasi õigust
võtta osa paigavaatluste toimetamisest ning õigust vii-
bida kohal tunnistajate küsitlemisel ja oskureilt arva-
muste pärimisel.

Õiguskaitse printsiibi kohaselt on menetleva hal-
dusinstantsi kohuseks hoolitseda selle eest, et arutle-
misel oleva haldusasjaga seonduva olustiku tuvastamisel
oleks asjaosalisil (niihästi isiklikult kui oma esinda-
jate ja volinike kaudu) võimalik kaitsta oma õigusi ²⁰⁴.
Selle printsiibi kohaselt tuleb asjaosalisi resp.nende
esindajaid informeerida vastava haldusasja arutusele
võtust kõigil neil korral, mil menetluse algatamine ses

203 Eriti AMS § 50.

204 Ib.

asjas ettenähtavalt võiks halvendada asjaosaliste positsiooni või riivata nende huve, misjuures ei evi tähtsust asjaolu, kas menetlus algatati ex officio või asjaosalise initsiatiivil. Selle printsiibi kohaselt on asjaosalised ja nende esindajad õigustatud viibima ametitundidel asutistes ja lugema seal olevaid akte ning tegema neist tarvilikke väljakirjutisi. Selle printsiibi kohaselt tuleb asjaosalisile võimaldada ametlike ära kirju dokumentidest, mille esitamine on vajalik nende õiguste kaitseks. Selle printsiibi kohaselt on asjaosalised ja nende esindajad õigustatud jälgima tuvastuskäiku ja õiendama asja arutlemisel koostatavaid protokolle, võides koguni keelduda alla kirjutamast, kui nad seda arvavad olevat endale kahjuliku. Selle põhimõtte kohaselt on asjaosalisil ja nende esindajail õigus nõuda ametnike ja oskurate taandamist ja esineda kaebustega nende taandumata jäämise korral. Selle põhimõtte kohaselt on asjaosalised ja nende esindajad subjektiivselt õigustatud esitama menetlevale haldusinstantsile kõiki nende käsutuses olevaid tõendeid. Samuti võivad selle printsiibi alusel asjaosalised ja nende esindajad esitada menetleva instantsi loal küsimusi tunnistajaile ja oskureile.

Tuvastuskäik, olenevalt tuvastusprintsipiide rakendumisest, sõltub suuresti lahendamisele võetud haldusasja iseloomust. On tegemist tüsilisema asjaga, millega seonduvat olustikku raske tuvastada, võib tuvastuskäik kujuneda üsna toiminguterohkeks ega tarvitse olla surutud ühe istungi raamidesse. Võib esineda korduvaid tunnistajate ja oskurite küsitlemisi ning paigavaatlusi. On aga mõeldav, et juba avaldises või koos sellega esitatud andmed ja tõendid võimaldavad olustiku tuvastamist tarvilikul määral. Neil korral, eriti kui on tegemist monokraatse instantsiga, võib vastav haldusasutis või -ametnik langetada oma otsuse vastavas asjas kohe ning tuvastuskäik on ajaliselt surutud minimaalseisse raamidesse. Asja "arutlemist" säärasel juhul näiliselt nagu polekski olemas.

Menetleva haldusinstantsi läbikäimise suhtes asja arutlemise kestel asjaosaliste ja nende esindajatega, samuti tunnistajate ning oskuritega, domineerib suulisuse printsiip. Üksnes vähestel erandjuhtudel võivad, näiteks, tunnistajad esitada oma seletuse kirjalikult. Oskurid tavaliselt esitavad oma arvamuse kirjalikult, kommenteerivad seda aga suusõnal.

Kõik suusõnalised menetlustoimingud, millel on tuvastuskäigus mingit tähtsust, protokollitakse. Protokollid noteeritakse, näiteks, kõik asja arutlemisel menetlust juhtiva ametniku poolt tehtavad korraldised ²⁰⁵. Samuti protokollitakse kõik menetleva haldusinstantsi osavõtul toimetatavad paigavaatlused, tunnistajate ja asjatundjate küsitlemised ning ekspertiisid, endastmõistetavalt aga ka asjaosaliste ja nende esindajate öeldised ²⁰⁶.

Protokollis kirjeldatakse lühidalt ja selgelt asjaolude sisu ja toimingute käiku. Kehtib nõue, et asjaosaliste, tunnistajate ja oskurite tähtsamaid öeldisi tuleb kanda protokollis võimalikult sõnasõnalt ²⁰⁷. Menetlust juhtiva ametniku loal võivad isikud esitada protokollimiseks oma suusõnaliste öeldiste kirjalikke formuleeringuid, mis tohivad olla kirjutatud üksnes vastava isiku enese poolt. Vastava ametniku eriloal aga võimaldab AMS isikuil oma seletusi koguni ise protokollis sisse kirjutada ²⁰⁸.

205 AMS § 24.

206 AMS § 22.

207 AMS § 24.

208 AMS § 25.

Protokoll peab sisaldama järgmisi andmeid:

- 1) protokooli koostamise aeg ja koht;
- 2) menetlemisel oleva haldusasja nimetus;
- 3) menetleva haldusinstantsi nimetus; vastaval korral menetlust juhtivate ametnike ning juuresolevate asjaosaliste ja nende esindajate, tunnistajate ning oskurite ja tõlkide nimed, eesnimed ja aadressid;
- 4) juuresolevate asjaosaliste ja nende esindajate, tunnistajate ning oskurite ja tõlkide allkirjad ²⁰⁹;
- 5) protokolliva ametniku allkiri ²¹⁰.

Enne allkirja võtmist loetakse protokollile vastav osa juuresolevale küsitletule või seletust andnule ette ²¹¹. Väidab keegi juuresolevaist isikuist, et protokoll sisaldab lünki või tühikuid või koguni ebaõigeid andmeid, siis tuleb see väide ühes põhjendustega kanda protokollile. Neil juhtudel protokollile koostav ametnik on kohustatud märkima protokollile ühtlasi ka endapoolse seletuse mainitud väite ja selle põhjenduse kohta ²¹².

²⁰⁹ Isiku eest, keda takistab allakirjutamast vigasus, haigus või analfabeetsus, võib tema palvel alla kirjutada mõni teine juuresolijaist. - Vt. AMS § 17, II lõige.

²¹⁰ AMS § 23.

²¹¹ AMS § 26.

²¹² AMS § 29.

Kui keegi juuresolijaist keeldub andmast allkirja, siis märgitakse see asjaolu protokollis, ühtlasi mainides keeldumise põhjusi ²¹³.

Paranduste ja täienduste tegemisel protokollis pole lubatud teha kaapeid, vaid mahakriipsutatav tekst peab jääma loetavaks. Tingimuseks on, et parandused ja täiendused peavad olema õiendatud enne protokollis allakirjutamist ²¹⁴.

Meneteldavas asjas saadavate teadete ja tehtavate menetluskorralduste protokollimine ei nõua eriprotokollis koostamist, vaid neid võidakse noteerida menetlemisel oleva haldusasja dokumentidekogumisse ehk toimikusse aktimärkmetena. Viimased dateeritakse ning kirjutatakse vastava ametniku poolt alla ²¹⁵.

213 AMS § 27.

214 AMS § 28.

215 AMS § 30.

3. Otsustusmenetlus.

a. Otsustamispehimõtteid.

Otsustusmenetluse keskseimaks pehimõtteks on materiaalse tõe printsiip, millega seoses tulevad rakedamisele vordse õiguse ja kinnise kinnisuse pehimõtted.

Materiaalse tõe printsiibi ²¹⁶ kohaselt tuleb menetleval haldusinstantsil võtta tuvastatud faktiline ja juriidiline olustik otsustamisel aluseks sel kujul, nagu see temale ilmneb oma subjektiivse hinnangu alusel. Ta pole seotud nende andmete ja tõenditega, mida talle esitati võistjate poolt, vaid võib toetuda koguni ka üksnes endapoolseile ja enda initsiatiivil hangitud tõenditele. Materiaalne tõde, mida menetlev haldusinstants siin on kohustatud arvestama, on õieti kõik see, mida ta tuvastab tõena asjaolustiku otsesel tajumisel. Ta peab seega kõiki asjaolusid ise kaalutlema ja hindama, looma oma isikliku veendumuse ning selle kohaselt otsustama, pidades silmas kehtivat õigust ja

²¹⁶ Seda võidakse nimetada ka lihtsalt tõe printsiibiks. - Vt. Kliimann, Haldusprotsess, lk.291 j. - AMS pole seda printsiipi küll formuleerinud expressis verbis, ent tema kehtimine on ilmne, arvestades AMS-i üldpehimõtteid. - Vt.eriti AMS § 51.

kogu juriidilise ning faktilise olustiku tuvastust.

Olgu mainitud, et AMS-is kui lex generalis es sisaldub materiaalse tõe printsiip ei lülita välja formaalse tõe printsiibi rakendumist halduse administratiivse menetluse otsustusmenetluse faasis, kui vasta-va eriseaduse sätted ei jäta kahtlust, et vastavas as- jas tuleb arvestada asjaosaliste õigeksvõtte ja tööks- tunnistamisi või et tuleb menetleda tsiviilkohtupidami- se seaduste kohaselt. On mõeldav, et eriti sääraseis haldusasjades, kus on tegemist konkurentshuviliste as- jaosalistega, võib formaalse tõe printsiip pakkuda ko- guni mõningaid õiguspoliitilisi ja menetlustehnilisi paremusi. Kahtluse korral tuleb muidugi alati tõlgen- dada materiaalse tõe printsiibi kasuks.

Võrdse õiguse ehk egaliteedi printsiip õigusriik- likule ideoloogiale rajaneva halduskorra ühe kesksema põhimõttena tähendab üldiselt seda, et ühesuguseis ju- riidilisis ja faktilisis tingimuis asetsevaid kodanik- ke tuleb kohelda ühtlaselt. Kui, näiteks, üks kodanik on vaieldava aktiga omandanud seadusevastaselt mingi- suguseid õigusi, siis selle printsiibi kohaselt on ka

teisel õigus samadele hüvedele samul tingimusil ²¹⁷.

Menetlusõiguslikus mõttes egaliteedi põhimõtteks nimetatav printsiip evib oma konkreetset ja kitsapiirdelise mat sisu. Ta tähendab menetlevale instantsile adresseeruvat nõuet arvestada otsuse langetamisel meneteldavas asjas eeskujuna pretsedentjuhu käsitlemisel antud lahendust, eeldusel, et kehtiva õiguse normistiku sätted on jäänud samaks ja et pole tegemist esmakordse seda tüüpi juhuga, mis ise kujuneb pretsedentjuhuks hilisemaile. Võrdse õiguse printsiip kohustab haldusasutisi ja -ametnikke evima süstemaatselt ülevaadet oma senisest tegelusest. On tegemist juhuga, mille taolisi menetleval instantsil on tulnud lahendada varemaltki, tuleb sellele juhule anda analoogiline lahendus. Vastavale haldusinstantsile omistaval suvaõigusel pole sel juhul enam säärast avarust nagu siis, kui oli tegemist pretsedentjuhuga. Tema enese eelnenud tegevus on tema suvangut juba piiranud. Sel viisil menetlusõiguslik egaliteedi põhimõte tagab suvaõiguse kasutamise ühtlust ning ühtlasi võrdse õiguse printsiibi rakendumist

²¹⁷ Vt. Kliimann, Administratiivakti teooria,
lk. 259.

selle õigusriikliku ideoloogia kandvama alusprintsii-
bi mõttes. Ent peale selle evib egaliteedi põhimõte
teatavat tähtsust veel ka menetlustehnilisest vaate-
kohast, sest pretsedentjuhtudel antud lahenduste arves-
tamine eeskujuna hõlbustab tüsilisemais haldusasjades
orienteerumist ja nende lahendamist. Olgu mainitud, et
AMS küll otseselt ei sisalda võrdse õiguse printsii-
pi väljendavaid sätteid, ent arvestades AMS-i normistiku
üldist ideoloogilist struktuuri, põle selle printsii-
bi kehtimises küll vähimatki kahtlust.

Kinnise kinnisuseprintsii-
bi kohaselt on otsustus-
menetlus suletud mitte üksnes publikule, vaid samahäs-
ti ka asjaosalisile ja nende esindajaile. Üksnes menet-
lev haldusinstants ise saab olla lahenduse andjaks
kord arutlusele ja otsustamisele võetud haldusasjas.
Kinnise kinnisuseprintsii-
bi kehtivus järeldub evident-
selt üksnes sellest asjaolust, et on tegemist pretsep-
tiivfunktsiooni teostamisega, sõltumatult sellest, kas
AMS-is vastavaid sätteid leidub või mitte 218.

218 Tegelikult AMS siiski sisaldab selle printsii-
bi kehtimist kinnitavaid sätteid. - Vt. AMS § 31,
II lõige: "Vaatamisele ei kuulu nõupidamiste
protokollid, ametlikud ettekanded, otsuste ka-
vad... "

Oma konsekventses teostuses see printsiip ei nõua üksnes asjaosaliste ja muude kõrvaliste isikute kõrvaldamist otsustamisele asumisest, tõendite hindamisest, tuvastatud olustiku subsumeerimisest kehtivale õigusele ja otsuse langetamisest, vaid samuti ka nende isikute eemaldamist otsustusmenetluse teostamise ruumist. Viimatimainitud nõude rikkumist ei tuleks siiski pidada oluliseks menetlusveaks üldpõhimõtteliselt kõigil neil juhtudel, mil on tegemist monokraatse, eriti aga individuaalse haldusinstantsiga.

b. Otsustusmenetluse lõppakt.

Otsustusmenetluse lõppaktiks ehk AMS-i terminoloogia järgi "sisuliseks otsuseks" meneteldavas haldusasjas saab halduse administratiivse üldmenetluse piires olla muidugi üksnes primaarne eksekutiivakt ja nimelt halduskorraldis. Viimase sisuosisteks AMS-i sätete kohaselt on resolutsioon, õiguslik alus, motiivistik ja õppam.

Resolutsioon on halduskorraldise põhiliselt essentiaalseks sisuosiseks, millela vastavat korraldist poleks mõisteliselt üldse olemas. Oma tuumalt ta tähendab menetlemisel olnud haldusasjale antud lahendust. Seega

üksnes tema õieti moodustabki vastavas haldusasjas antud korraldise sisulises mõttes. Muude AMS-is ettenähtud sisuosiste essentsiaalsus sõltub vaid kehtiva õiguse vastavaist sättest, kujuteldav aga oleks halduskorraldis ka nendeta.

Resolutsioonina peab halduskorraldis AMS-i järgi sisaldama kõigepealt arutlemisel olnud haldusasjas antud lahenduse selge ja võimalikult lühida sõnastuse ²¹⁹. Peale selle peab resolutsioon sisaldama, kui vastavate küsimustega on tegemist, esiteks, asjaosalise või asjaosaliste poolt esitatud taotluste (avaldise nõudepunkt!) sõnastuse, teiseks, asjaosaliste kanda langevate menetluskulude jagustumise ja kolmandaks asjaosalisele kohuseks tehtud toimingu sooritamise tähtaja ²²⁰. Tavaliiselt moodustatakse resolutsiooni tuumosa ühestainsast lausest, kuna menetluskulude jagustumine ja asjaosalistele määratud tähtajad paigutatakse vastavaisse eri lauseisse. On mõeldav, et menetlev instants, lähtudes otstarbekuse põhimõttest, jagustab lahendamisele tuleva küsimuse mitmeks eriküsimuseks ²²¹. Sel korral saab resolutsioon vastavalt lauseterohkem.

219 AMS § 77.

220 Ib.

221 Ib.

Õiguslik alus ²²² on halduskorraldise sääraseks sisuosiseks, milles viidatakse resolutsiooni aluseks olevaile kehtiva õiguse allikaile ja vastavaile paragraafidele. See sisuosis on oluline resolutsiooni õigusepärasuse tähistajana. Iga resolutsiooniga ju konkretiseeritakse mingi kõrgemajõulise üksik- või üldakti norme ning tema õigusepärasuse eelduseks on kokkukõlastus nende kõrgemajõuliste normidega. On seepärast mõistetav, et antavas halduskorraldises tuleb neile toetuda. Olgu mainitud, et halduskorraldise õigusliku alusena tuleb arvestada eeskätt vastavaid materiaalõiguslikke akte ja paragraafe, mida konkretiseeritakse korraldises sisalduva resolutsiooniga, kuigi korraldist andes konkretiseeritakse ka menetlusõiguslikke. Menetlusõiguslikku alusesse puutuvalt on tavaliselt küllaldane vastavate menetlusõiguslike eriallike üldsõnaline mainimine.

Motiivistik ehk (AMS-i terminoloogia järgi) "põhistus" ²²³ on halduskorraldise sääraseks sisuosiseks, milles põhjendatakse resolutsiooni kokkukõlastust lahendamisel olnud üksikjuhu faktilise ja juriidilise

222 Lex cit., ib.

223 Ib.

olustikuga ning õigusliku alusega. Temast peab nähtuma, miks esildunud olustikku arvestades on vastavale üksikjuhule antud just säärane, aga mitte mingi erinev lahendus. Temast peab selguma, kuidas menetlev instants on mõistnud niihästi otsustamisel aluseks olnud kehtiva õiguse paragraafe kui ka viimastele subsumeeritavat faktilist ja juriidilist olustikku. Seepärast ei piisa motiivistikuks üksnes vastavate paragraafide ja neile toetumise mainimisest, millega teinekord tavatsetakse piirduda, vaid tuleb nõuda üksikasjalisemat seletust. Samuti ei saa pidada motiivistikuks mingit tagantjärele antud repliiki, mida praksises on teinekord arvestatud. Pole ju kahtlust, et tõeliselt motiivistikuks kehtiva õiguse mõttes on üksnes säärane, mis esineb vastava akti sisuosisena. Erilist tähtsust evib motiivistikseoses haldustegevuse jurisdiktsioonilise kontrollimisega, mis sel juhul, kui kehtivas õiguses puuduks halduskorraldiste motiveerimise nõue, oleks tegelikult teostamatu.

Õppam on halduskorraldise sääraseks sisuosiseks, milles selgitatakse vastavas asjas rakenduvat kaebekorda. Temas peab mainitama niihästi kaebuse esitamise

tähtaega kui ka seda, kellele ja kelle kaudu vastav kaebus tuleb esitada ²²⁴.

Kõik loendatud sisuosised evivad üldiselt essent-
siaalse sisuosise ilmet. Kasuistliku tõlgenduse korral
peaks väitma, et nad kõik ei või puududa üheski haldus-
korraldises. Tuleks siiski tunnustada, et erandina neil
juhtudel, mil asjaosalise taotlus täies ulatuses rahul-
dati, niihästi motiivistiku kui ka õppami puudumist ei
tule arvestada olulise veana, mis õigustaks vastava
korraldise tühistamist. Tegelikult neil juhtumel kor-
raldise jurisdiktsioonilise kontrollimise küsimus vae-
valt millalgi tõusetub.

Mis puutub halduskorraldise vormi, siis vastavalt
AMS-ile see võib olla samahästi suuline kui kirjalik.
Eelistada tuleb igal juhul siiski kirjalikku vormi.
Vormiliste osistena peab kirjalik korraldis sisaldama
peale resolutsiooni, õigusliku aluse, motiivistiku ja
õppami endastmõistetava notatsiooni veel ka 1) korral-
dise autoriks oleva haldusinstantsi nimetuse, 2) kor-
raldise tegemise aja ning 3) otsustamisest osa võtnud
ametniku või ametnike allkirjad. Suusõnaline korraldis

²²⁴ Lex cit., ib.

kuulub protokollimisele kas eriprotokollina või akti-
märkme taolise sissekandena vastavas haldusasjas peetud
toimikusse ²²⁵. Suusõnalise korraldise teatamisel on
asjaosalised resp.nende esindajad või volinikud õigus-
tatud nõudma, et see korraldis neile teatataks veel ka
kirjalikult ²²⁶.

Kirjalik halduskorraldis arvatakse toimunuks tema
allakirjutamisega, suuline aga tema teatamisega asja-
osalisele või selle esindajale, või aga korraldise te-
gemisega tema teatamiseks, kui teatajaks pole korraldi-
se autoriks olev haldusinstants ise ²²⁷.

4. Sooritusmenetlus.

Seoses sooritusmenetlusega on tarvilik selgitada
kõigepealt seda küsimustesarja, mis on seoses haldus-
korraldise jõustumisega ning seejärel vaadelda halduse
käsituses seisvate sooritussundvahendite rakendamist.

Korraldiste jõustumisse puutuvalt on tarvis teha
vahet materiaalse ja formaalse jõustumise vahel. Mate-
riaalselt jõustunuks tuleb korraldist arvata momendist,

225 AMS § 78.

226 AMS § 80.

227 AMS § 78.

millest peale ta muutub siduvaks oma juriidilisele autorile. Sellest momendist peale pole vastaval haldusasutisel või -ametnikul üldpõhimõtteliselt võimalik võtta temas ette mingeid muudatusi. Formaalselt jõustunuks tuleb korraldist arvata sellest momendist, millest alates ta muutub üldiselt lõplikult siduvaks ka asjaosalisele. Alles sellest momendist peale omandab korraldis kehtejõu täiuse, kuna materiaalselt jõustununa ta kehtib vaid niiöelda in suspensa, evimata juriidilist toimivust. Alles sellest momendist arvates tuleb asjaosalisil asuda korraldisega nende kohuseks tehtud toimingute sooritamisele ning hakata arvestama sooritamiseks määratud tähtaegu.

AMS-i põhimõtete kohaselt tuleb korraldit arvata materiaalselt jõustunuks momendist, mil ta asjaosalisele teatati. Kuni selle momendini pole mingeid takistusi korraldise muundamiseks niihästi tema andjaks olnud haldusasutise või -ametniku kui ka järelevalveinspektantsi poolt ²²⁸. Ent olgu rõhutatud, et teatamiseks AMS-i mõttes ei tule kvalifitseerida mitte igasugust korraldise sisu faktilist teatavakstegemist asjaosalis-

²²⁸ AMS § 86.

sele, vaid AMS-is üksikasjaliselt sätitud teatamist ametlikus korras, mille toimetajaks võivad olla üksnes vastavad seks ette nähtud isikud ja mille kohaselt korraldis võidakse arvata teatatuks teinekord sääraselgi juhul, kui see asjaosalisele faktiliselt ei tarvitse üldse teatavaks saanud olla.

Teatamine võib toimuda kõigepealt vastava haldusametniku või asutise ametikohas ²²⁹. Siin võidakse korraldis teha asjaosalisele või selle esindajale või volinikule teatavaks, esiteks, suuliselt, mispuhul vastav isik on õigustatud nõudma, et korraldis talle teatatakse veel ka kirjalikult. Teatamine loetakse sel juhul toimunuks aga ikkagi korraldise suusõnalise teatavakstegemise momendist. Teiseks võib teatamine ametikohas toimuda kirjalikult. Sel juhul arvatakse teatamine toimunuks kirjaliku korraldise üleandmisega vastavale isikule. Niihästi suulisel kui kirjalikul teatamisel võetakse vastavalt isikult allkiri korraldise teatavaksvõtu kohta.

Ei ole teatamist võimalik toimetada ametikohas, tuleb seda teha kirjalikult ametlike kirjade lähetamise

²²⁹ AMS §§ 80 ja 36.

korras. See toimub AMS-is üksikasjaliselt sätitud erikorras, mida nimetatakse kättamiseks.

Kättamist toimetab kirja lähetav instants kas oma- enese teenistujate, kohaliku vallavalitsuse või posti kaudu. Tuleb silmas pidada, et postiteenistujad rakendavad kättamiskorda üksnes sel juhul, kui vastav nõue kirjale märgitud. Vastasel korral nad toimetavad kirja adressaadile kätte tavalises postikorras ²³⁰.

Kättamist püütakse toimetada kõigepealt adressaadile isiklikult, eelistatavalt tema elu- või töökohas, ent ka mujal, kus kättaja adressaati hõlpsamini koh- tab ²³¹.

Ei ole võimalik kätata adressaadile isiklikult, siis võidakse seda tavaliselt teha kolmandate isikute kaudu, kelle kätte andmisega kiri loetakse kätatuks. On adressaat postiasutisele teatanud isiku oma jooksva kirjavahetuse vastuvõtjaks, arvestatakse postil kõigepealt seda ²³². Muude kolmandate isikutena tulevad arvesse adressaadi täiskasvanud kodukondsed, tema töö- andja, töökoha juhataja, ettevõtte valitseja, samas

230 AMS § 35.

231 AMS § 36.

232 Ib.

elutsev majavalitseja või majahoidja. Endastmõistetavalt pole võimalik isiklik kättamine kollektiivadressaadile, kelle puhul tulevad arvesse tema juhtivasse koosseisu kuuluvad isikud, liikmed, teenijad, vastavate ruumide omanik, majavalitseja või majahoidja ²³³.

Ei ole võimalik kätata kolmandate isikute kaudu, jätakse kätatav kiri postile, kui kättamist toimetati posti kaudu, muil juhtudel aga vastavasse kättamist toimetavasse haldusasutisse, mille kohta adressaadile jäetakse teade tema asu- või elukohta, ettevõttesse või töökohta mingil kohasel viisil, näiteks vastava sedeli kinnitamisega tema uksele ning kohalviibivaile kolmandaile isikuile veel ka suusõnalise teatamise ülesande jätmisega. Säärase teate jätmisega kiri loetaksegi kätatuks, kuigi ta tegelikult jäeti postile või kättamist toimetavasse asutisse ²³⁴.

Teatavail erandjuhtudel, olenevalt kas kehtivas õiguses leiduvaist erisättest või kättamiskorraldise teinud haldusinstantsi sellekohasest erinõudest, võidakse kätata üksnes adressaadile enesele või tema poolt seks volitatud isikule. Ei leia kättaja säärasel juhul

233 AMS §§ 37 ja 38.

234 AMS § 39.

vastavaid isikuid nende elukohas, ettevõttes, tööko-
has või vastava ühingu või asutise juhatuse või konto-
ri ruumes, tuleb tal jätta maha kirjalik teade või
kinnitada uksele sedel teatega, mis päeval ja tunnil
ta tuleb sinna tagasi kirja kättama, kui mõni kohal-
viibivaist kolmandaist isikuist ei kohustu andma seda
teadet edasi suusõnal. Osutub nüüd kirja kättamine
võimatuks ka mainitud ajal ilmumisel, jäetakse kiri
postile või kättamist toimetavasse asutisse ning jäe-
takse sellest teade adressaadi asu- või elukohta, et-
tevõttesse või töökohta, millega kiri loetaksegi kätä-
tuks 235.

Endastmõistetavalt loetakse kiri kätatuks tema
kättamisega vastavas haldusasjas asjaosalise voliniku-
na esinevale isikule, kelle elukoht Eestis, väljaarva-
tud neil juhtudel, mil on tegemist kutsega asjaosalise
isiklikuks ilmumiseks. Peab menetlev haldusinstants
seda vajalikuks, võib ta saata asjaosalisele siiski
veel ka eraldi teate selle kohta, et vastav dokument
on lähetatud tema volinikule 236.

On tegemist mitme asjaosalisega, kel ühine voli-
nik, siis loetakse kiri kätatuks tema kättamisega nen-

235 AMS § 40.

236 AMS § 41.

de ühisele volinikule. Kui pole ühist volinikku, ent on tegemist mitme asjaosalisega, kes esitanud ühise avaldise, loetakse kiri kätatuks kättamisega asjaosaliste poolt seks avaldises või eraldi määratud isikule, viimase puudumisel aga avaldisele esimesena allakirjutanud asjaosalisele. Pole vastava isiku aadressi haldusinstantsil teada, siis loetakse kiri kätatuks kättamisega ükskõik millisele sääraseist asjaosalisist, kelle aadress vaid haldusinstantsil teada ²³⁷.

Nagu eespool kirjeldatust selgub, tagab AMS-i kättamiskord halduskorraldiste ametlikku teatamist sel määral, et neist juhtudest, mil teatamine osutuks võimalikuks, ei tarvitse tegelikult kõnelda.

Materiaalselt jõustunud halduskorraldise muundamine üldpõhimõtteliselt ei ole enam võimalik. Küll on vastaval haldusinstantsil igal juhul õigus kas omal algatusel või asjaosalise avaldusel parandada kirjalkult toimetatud korraldisse sattunud kirja- ja arvutusvigu, sellest asjaosalisile teatades ²³⁸. Erandlikult

237 AMS § 42.

238 AMS § 79.

on materiaalselt jõustunud korraldise muundamine teatavail juhtudel ometi võimalik. Nimelt on vastava muundamise toimetamiseks õigustatud, esiteks, korraldise autoriks olev instants kokkuleppel asjaosalistega, eeldusel, et sellega ei rikuta eriseaduste nõudeid ega riivata kolmandate isikute huve ²³⁹. Sõltumatult kokkuleppest asjaosalistega võib materiaalselt jõustunud korraldise muundada, teiseks, vastav järelevalve-instants, samuti aga ka minister akti autorina säärastel juhtudel, mil on tegemist korraldisega,

1) mis on antud kas ebapädeva või otsustamisvõimetu instantsi poolt;

2) mille teostamise tulemuseks oleks karistatav tegu;

3) mida tegelikult võimatu teostada;

4) mis niivõrd segased, et on võimatu aru saada neis sisalduvaist sättest;

5) mis sisaldavad ilmseid vastuoksusi vastavate eriseadustega või pole muude puuduste tõttu õigusepärased ²⁴⁰;

239 AMS § 87.

240 AMS § 88.

6) mille muundamine on paratamatult tarvilik niisuguse olustiku vältimiseks, mis ähvardab inimelu või tervist või ähvardab tuua rasket kahju rahvamajandusele ²⁴¹.

Et esitatud muundamispõhjuste sarjas on tegemist enumeratiivse loendiga, siis tuleb seda kahtluse korral tõlgendada restriktiivselt. Olgu mainitud, et üksnes viimasena mainitud muundamisjuhu esinemisel on asjaosalisel õigus esineda otseste kahjude tasumise nõudega, kuna muil korral kahjutasu ei tule kõnesse ²⁴².

Õigus teatavail erandjuhtudel muundada materiaalselt jõustunud korraldisi on järelevalveinstantsidele omistatud subjektiivse õigusena. Seeparast ei ole keegi õigustatud selle õiguse kasutamist nõudma. Samuti pole keegi õigustatud selle õiguse kasutamata jätmise peale kaebama ²⁴³. Jäeb vaid õigus juhtida järelevalveinstantsi tähelepanu asjaolule, et antud olustikus korraldis võiks tulla muundamisele.

Formaalselt jõustuhuks tuleb vastavalt AMS-ile arvata kõiki materiaalselt jõustunud halduskorraldisi

²⁴¹ AMS § 89.

²⁴² Ib.

²⁴³ AMS § 90.

üldpõhimõtteliselt kahepäädalase kaebetähtaja möödumisel nende materiaalse jõustumise päevast, eeldusel, et selle aja jooksul pole esitatud kaebust 244.

Erandlikult jõustuvad formaalselt ühel ajal jõustumisega materiaalselt säärased korraldised,

1) mille suhtes see eriseadusis nõnda ette on nähtud (millele näiteks pole võimalik kaevata);

2) mis täielikult rahuldavad asjaosalise või asjaosaliste taotluse vastavas asjas;

3) mille suhtes asjaosalised on deklareerinud oma loobumist kaebuse esitamise õigusest 245.

Peale selle on korraldise autoriks olev haldusinstants õigustatud tunnustama korraldise kohe sooritamisele võetavaks, s.o. formaalselt jõustunuks enne kaebetähtaja möödumist, kahel erandlikul juhul, nimelt kui ta seda peab tarvilikuks kas avalikes, s.o. üldsuse huvides või asjaosalise resp. asjaosaliste eriti tähtsate huvide tõttu. Viimasel juhul on haldusinstants õigustatud nõudma asjaosaliselt tarbekorral tagatist, millest kolmandaile isikuile tasutaks korraldise kohe-

244 AMS §§ 112 ja 81.

245 AMS § 112, I lõige.

sest sooritamisele võtust tekkida võivad kulud ²⁴⁶. Tuleb tunnustada, et esimesel juhul, s.o. korraldise tunnustamisel formaalselt jõustunuks üldsuse huvides, korraldise formaalne jõustumine on täielik üksnes tema autoriks oleva haldusinstantsi suhtes, sest asjaosalisile peab selgi juhul jääma võimalus kaebuse esitamiseks tavalise kaebetähtaja kestel, samuti tasunõude esitamiseks korraldise kohesest sooritamisele võtust tekkinud kahjude katmiseks. Teisel juhul, s.o. korraldise tunnustamisel formaalselt jõustunuks asjaosalise erahuvides, jõustub korraldis kohe nihästi haldusinstantsi kui ka asjaosalise, mitte aga kolmandate isikute suhtes, kellele peab jääma õigus esineda kahjutasunõudega neile korraldise kohesest sooritamisele võtust tekkinud kahjude tasumiseks.

Formaalselt jõustunud halduskorraldise muundamine on võimalik üldpõhimõtteliselt kõigil neil juhtudel, mil tema andmisel aluseks olnud olustik oluliselt on muutunud ²⁴⁷. Iga halduskorraldis antakse ikka rebus sic stantibus põhimõttel. Muutunud olustik võib ju

²⁴⁶ AMS § 112, II lõige.

²⁴⁷ AMS § 91.

nõuda halduselt uusi teotsemispõhimõtteid, mis võivad teha paratamatuks seniste korraldiste sisulise ümbersuunitlemise §48.

Ei ole olustik oluliselt muutunud, on formaalselt jõustunud halduskorraldiste muundamine võimalik üldpõhimõtteliselt üksnes järelevalve korras, erandina aga samuti ka ministri poolt akti autorina, kõigil samul juhtudel, mil vastavail instantsidel on õigus muunda materiaalselt jõustunud korraldisi 249.

On halduskorraldis kord jõustunud formaalseltki, tuleb kõigil neil, kellesse ta puutub, asuda nende kohuseks tehtud toimingute sooritamisele kas viivitamatult või teatava tähtaja jooksul, kui säärane on ette nähtud. Tõrgutakse seda tegemast, asub korraldise teinud haldusinstants sooritussundvahendite rakendamisele.

Sooritussundvahenditeks nimetatakse kõiki neid vahendeid, mis on haldusinstantsi käsutada selleks, et sundida isikuid oma korraldises ette nähtud kohustuste teostamisele juhtudel, mil tõrgutakse neid täit-

248 Vt. Kliimann, Administratiivakti teooria,
lk. 260.

249 AMS §§ 88 ja 89.

mast. Sääraste vahenditena tunneb AMS soorituskaristust ("korraldustrahvid") ja asesooritust, milledele vastavad eriseadused võivad lisandada muid vahendeid.

Soorituskaristus ²⁵⁰ on rakendatav üksnes nende korraldiste täitmisest tõrkumise juhtudel, millega haldusinstants kohustab isikuid ilmuma oma ametikohta või andma nõutavaid seletusi ja arvamusi, milliseid korraldise muide tuleb arvata formaalselt jõustunuks juba nende teatamise momendist. Seega on soorituskaristus rakendatav vaid asjaosaliste, tunnistajate ja oskurite suhtes seoses menetlemisel tehtavate korraldiste sooritamisega. Soorituskaristuseks on rahatrahv kuni kümne kroonini neil juhtudel, mil on tegemist korraldise sooritamast tõrkumisega esmakordselt, korduva tõrkumise juhtudel aga rahatrahv kuni kolmekümne kroonini. Vastav karistuskorraldis jõustub formaalselt neljateistkümne päeva möödumisel arvates teatamisest, millise tähtaja vältel karistatud isik võib esineda seletusega põhjuste kohta, miks ta jättis korraldise täitmata. Tunnustab haldusinstants temale teatatud põhjused kaaluvaks, võib ta karistuskorraldise tühistada ²⁵¹.

250 AMS §§ 110 ja 111.

251 Ib.

Asesooritus ²⁵² on rakendatav kõigi säärase korralduste täitmisest tõrkumise juhtudel, millega isikuid kohustatakse mingiks töö- või loonussammeks. Ta on rakendatav mitte üksnes siis, kui asjaosaline vastavat sammet üldse ei soorita või selle sooritamisega ettenähtud tähtajaks hilineb, vaid ka siis, kui ta seda on teinud puudulikult. Ta seisneb selles, et vastav haldusinstants sooritab isikul lasuva kohustuse oma teenistujate või kolmandate isikute abil, ent ikkagi kohstatud isiku kulul. Kohe, asesoorituse teostamisele asudes on haldusinstants õigustatud nõudma asjaosaliselt sooritamise umbkaudselt arvatatud kulude tasumist. Ei piisa vastavast summast, nõuab ta puudujääva osa hiljem juurde, jääb aga raha üle, tuleb see tagasi maksta. Kui kehtivas õiguses ei leidu erisätteid, siis on haldusinstants õigustatud asesooritust rakendama üksnes sel eeldusel, et üldsuse huvid ei võimalda korraldise sooritamist viivitada, asesoorituse teostamisele asuma aga üksnes sel eeldusel, et asjaosalisele on saadetud sellekohane meenutis ²⁵³. Endastmõistetavalt on ase-sooritus mõeldav üksnes säärase sammete sundsoorita-

252 AMS § 113.

253 AMS, § cit.

miseks, mis pole asjaosalise isikuga seotud.

Nagu eespool kirjeldatust selgub, rakenduvad sooritusundvahendid üksnes vähestel erandjuhtudel, sest tavaliselt asjaosalised ju ei tõrgu teostamast oma kohustusi ja, teiseks, sääraseid korraldised, millega asjaosalisi kohustatakse mingiks nende isikuga seondamatuks töö- või loonussammeks, moodustavad vaid osa halduskorraldiste mitmekesisest üldkogumist. Seepärast sooritusmenetlus ongi halduse administratiivse üldmenetluse alal ebatavaliseks, mitte alati esinevaks menetlusfaasiks.

5. Teistmismenetlus.

Teistmismenetlus on sääraseks menetlusfaasiks, milles võetakse veelkordsele arutlemisele ja otsustamisele neid haldusasju, mille kohta on olemas juba formaalselt jõustunud halduskorraldis. Ta on niisiis erakorraliseks ja erandlikel juhtudel esinevaks menetlusfaasiks, mis pealegi ei esine täiesti iseseisvana, sest tema toimetamisel tulevad kordamisele vastavas haldusasjas toimetatud tuvastus- ning otsustusmenetlus.

Teistmismenetluse algatamine on võimalik niihästi haldusinstantsi enese initsiatiivil kui ka asjaosalise avaldisel alusel.²⁵⁴ Teistmisele võtu küsimuste lahendajaks on teistmisele võetavas asjas antud halduskorraldise autoriks olev instants, kellele tulebki esitada teistmisavaldis.²⁵⁵ Igal juhul on see instants otsustajaks selle üle, millises ulatuses teistmist tuleb toimetada, s.o. tuvastamist ja otsustamist korrata. Sama instants on tavaliselt ka teistmismenetluse teostajaks. Ei pea ta seda aga olemasolevaid andmeid arvestades võimalikuks, tuleb tal oma vastava korraldisega teha teistmine teise vastava haldusinstantsi ülesandeks, ühtlasi kindlaks määrates ulatuse, milles tuleb teistmist toimetada.²⁵⁶

Teistmisavaldist, mille suhtes kehtivad kõik tavalise avaldisegi kohta kehtivad sisu- ja vorminõuded, samuti ka tõrjamispõhjused, võidakse esitada vaid kolme aasta kestel, arvates korraldise teatamisest asjaosalisele, s.o. tema materiaalsest jõustumisest. Seejuures tuleb silmas pidada, et selleski ajavahemikus

254 AMS §§ 97 ja 98.

255 AMS § 99.

256 AMS § 101.

võidakse teistmisavaldist esitada üksnes viieteistkümnepäeva jooksul, arvates teistmispõhjusest arvestatava asjaolu teadasaamise päevast. Ka teistmise algatamisel ex officio tuleb arvestada kolmeaastast tähtaega, mille jooksul teistmine üldse on võimalik, misjuures seda tähtaega võltsingu, valetunnistuse või muu kriminaalsüüteo esinemisel teistmispõhjusest tuleb arvestada vastavate asjaolude teadasaamise päevast, muul juhtudel aga korraldise tegemise päevast ²⁵⁷.

Teistmispõhjusteks ²⁵⁸ on juhud

- 1) mil ilmnevad uued asjaolud;
- 2) mil korraldis on tehtud võltsitud dokumendi, valetunnistuse või mingi muu kriminaalsüüteo põhjal;
- 3) mil korraldise tegemine ses asjas oleneb mingi eelkõisimuse lahendamiseks, millele seda eelkõisimust otsustav haldus- või kohtuinstants on hiljem andnud erineva lahenduse.

Kõik need juhud on teistmispõhjustena arvestatavad aga üksnes sel eeldusel, et nad arvatavalt on antud korraldise sisu oluliselt mõjutanud ²⁵⁹.

²⁵⁷ AMS § 100.- Vt. Kliimann, Haldusprotsess, lk. 310.

²⁵⁸ AMS § 97.

²⁵⁹ AMS, § cit.

Et teistmisjuhud on AMS-is esitatud enumeratiivse loendina, siis kahtluse korral tuleb neid tõlgendada restriktiivselt. Kahtluse korral selles, kas esinevat juhtu arvata korraldise sisu oluliselt mõjutanuks, tuleb anda tõlgendus vastava juhu teistmispõhjusena arvestamise kasuks.

Kuna teistmismenetluse ulatuses tulevad kordamisele vastavas haldusasjas toimetatud tuvastus- ja otsustusmenetlus, siis tuleb tema toimetamisel arvestada ka vastavate menetlusfaaside suhtes kehtivat normistikku. Seejuures tuleb aga pidada silmas, et kõigi sääraste menetlustoimingute kordamine, mida teistmispõhjused ei puuduta, teistmismenetluse faasis üldpõhimõtteliselt ei ole tarvilik 260.

260 AMS § 101.