HALDUSÕIGUS, HALDUSPROTSESSIÕIGUS JA TÖÖÕIGUS

KOOSTANUD VASTAVALT EKSAMINÕUETELE
P. RÄNGEL

VILJANDIS, 1934. A.

Sakala Trükikoda, Viljandis

HALDUSÕIGUS, HALDUSPROTSESSIÕIGUS JA TÖÖÕIGUS

KOOSTANUD VASTAVALT EKSAMINÕUETELE

P. RÄNGEL

20873

VILJANDIS, 1934. A.

2.
Bibliotheca
Universitatis
Tartuensis
47742
A-9052

ARHIIVKOGU

Sakala Trükikoda, Viljandis 1934

I Haldusõiguse mõiste.

1. ptk. Haldusõigus ja õigus.

§ 1. Haldusõigus ja õigus.

1. Normid. Haldusõiguse mõistele ligineda võib ainult õiguse mõiste kaudu, mis seepärast vaja leida enne haldusõiguse määramisele asumist. Inimelu sisaldub mitmesihilisis toiminguis, nende lõputuis ahelais. Igat toimingut sooritades inimene käitub kuidagi, millised käitumised jaguvad põhirühmadesse:

a) teadlik käitumine on selline, milles alati ilmneb põhimõte — teonorm. Käituja alati teab, mis ta tahab ja mil viisil saavutada oma sihti. Ebateadlik käitumine on selline, millest käituv isik ei evi täit selgust. Puuduvad selged motiivid, mis tõukaksid käitujat, seda selgitada võib ta endale ainult pärast käitumist. Puudub teonormi põhimõte (näit. joomahaige).

b) individuaalsed normid on sellised, mis püstitatakse käituvalt isikult tema enese vabal tahtel kas majanduslikelt, poliitilistelt, hariduslikelt või endämonistlikelt kaalutlusilt lähtudes. Eriti mainitavad on esteetilised põhimõtted, milliseid isik oma vabal valikul võib hakata või ka mitte hakata teostama. Sotsiaalsed normid ehk teonormid on sellised, mis määratakse sõltumatult käituvast isikust väljastpoolt, s. o. mitte isiku enese poolt vaid ümbruselt, seltskonnalt, laudkonnalt, riigilt, organisatsioonilt. Siin isik ei ole vaba oma käitumisviisis, vaid see põhimõte seatakse üles mujalt ja ta peab seda pidama silmas. Siin ilmneb olukord, et teatud ümbruselt antud põhimõtetega ollakse juba seotud (näit. sõjavägi mundri asjus).

c) esteetilised normid tekivad vabal teotsemisel (näit. inetus). Eetilised normid aga on seotud sotsiaalse esteetika nähtustega. Siin isik juba peab nõustuma teatavais amplituudes teotsemiseks. Ilmnevad erilised tahtmused, mis nagu tulnud väljastpoolt, kusjuures üks tunneb end millekski õigustatud, teine aga kohustatud olevat. Need tahtmused on imperatiivid, teatud teonormid, mis tulevad väljastpoolt ning seovad käituvat isikut kohustavalt või õigustavalt.

d) Kõlblusnormid erinevad just selles, et siin pole adressaatide seost (näit. sant sirutab käe almuse vastuvõtuks, kusjuures tal pole enam laenaja tunnuseid ega elamusi, samuti pole ka almuse andjal laenutaja elamust. Sant võib paluda, kuid ei ole õigustatud almust saama, selleks pole kellelgi kohustust). Kõlblus ehk moraal on seega kogum adressaate mittesiduvaid imperatiive. Suhteliselt on moraal ehk kõlblus vaba imperatiiv, sest moraali alal ei ole vastavad õigustused ja kohustused täpsalt seotud, on kõikuvad ja ebakindlad sisult. Õigusnormide juures ilmneb juba suur kohustuse ja seose moment (näit. laenaja on millekski kohustatud, laenutaja aga õigustatud). Siin on kohustuse adressaat seoses õigustuse adressaadiga. Õiguseks nimetame kogumit adressaate siduvaid imperatiive. Ei kõlblus ega ka õigusnormidel pole oma kindlat pädevust. Moraali valdkonnas puudub normidel sanktsioon, õigusnormid on aga sanktsioneeritud, milles vahe seisabki (näit. haldusametnik ja seltskonnadaam vaeseid toetamas: üks saab karistada tegevusetuse korral, teine mitte). Ka ei esine õigusnormide juures nii diametraalseid kõikuvusi ja muutusi kui kõlblusnormide juures.

2. Normiisikud. Imperatiiv iseenesest on käsk, peavad seepärast olema ka isikud, kellesse imperatiivid puutuvad. Neid, kellele omistatakse õigustusi ja kohustusi, nimetatakse normiisikuiks, ka normiadressaatideks. Normiisikuks on kõik see, millele omistatakse õigustusi ja kohustusi, ka iga nähe. Kuigi kaasaegne õigus asub seisukohal, et õigus on ainult inimese päralt, siis peab ütlema, et miks ei võiks olla normiisikuiks esemed ja loomad, kes on võinud olla isegi jumalaiks. Eesti kehtivas õiguses esinevad normiisikutena sageli surnud, kuna elavad — teadmata äraolijad — samal ajal normiisikute nimistust kustutatakse. Ka inimlootel on oma õigustused ja kohustused. Veel esinevad normiisikutena pärandustomp, käitis, selts, vanasti isegi merevesi Persias.

3. Normiesemeks nimetatakse igasugust käitumist, mida nõuab vastav normis sisalduv õigustus või kohustus. Normiesemena esineda võib igasugune käitumine, mille all mõeldakse isiku vaimset või füüsilist tegevust. (Haldusametniku tegevusetus on ka käitumine, samuti on käitumine ka viivitus. Kui isik peaks mõtlema, ei tee aga seda, on käitumine ka mittemõtlemine.)

4. Normiolmad on toimingud, nähted, sündmused ja olustikud, mis loovad ja muudavad õigusnormide sisu. Normatiivtoimingute all mõeldakse niisugusi käitumisi, millega on seotud õigusnormi tekkimine. Normatiivtoimingud õieti on normiloomistoimingud, sest nendega tekitatakse normid. Normiloomingu all aga mõistame igasuguseid normi muudatusi, uue normi loomist, vana tühistamist ja ka mõlemaid korraga. Kuna normatiivtoimingud on igasugused isiku vaimset või füüsilist seisundit haaravad käitumised, siis ka nende sisu võib olla kesine. Positiivne sisu on normatiivtoimingul siis, kui ta sisaldab jaatava

teotsemise kodaniku suhtes, negatiivne aga keeldumise korral, ka viivitades. Tavaliselt normatiivtoimingud tekivad aga teotsemise tagajärjel. Relevantsed ehk õiguslikult tähtsad olmad muundavad olemasoleva normi sisu. Siin norm jääb alati maksma, tema sisu mõistet aga kas kitsendatakse või laiendatakse (näit. tapmine üldiselt ja sõjas). Olustik sageli esineb normi muundava olmana. Laiemas mõttes olmad on kõik faktid.

5. Õigus ja haldusõigus. Haldusõigust määrates leiame, et ta on ikkagi õigus ja nimelt selline õigus, mis oma sisult esitab sotsiaalseid norme. Haldus ei või teotseda individuaalseil põhimõtteil, aluseks peavad olema tingimata sotsiaalsed põhimõtted. Haldusametnik pole küll täielikult piiratud, sest tal on vaba voli rakendada norme üldsuse huvides, mitte kunagi aga individuaalseil hüvanguil. Õigus on teatud eetiline norm. Haldusõiguse normid oma loomult on imperatiivsed, haldusametnik peab teotsema eetiliste normide alusel, mitte juhituna moraalseist põhimõtteist. Haldusõiguse normidele on omased kõik õigusnormi tunnused, adressaatidena esinevad aga peale isiku veel esemed, olmad, käitised jne. Haldusõigus on seega õiguse eriline alaliik, nimelt avalikõiguse eriline alaliik.

§ 2. Haldusõigus ja avalikõigus.

1. Avalikõigus ja eraõigus on ülim õiguse jaotus, mida püüavad teha erinevad teooriad kesiseil aluseil.

a) Sihiteooria sisuliselt avalikõiguseks peab õigust, mille sihiks on üldised huvid ja ülesandeks üksikute isikute huvide käsitelu. Tõeliselt on aga võimatu määritella individuaalsete ja kollektiivsete sihtide taotlemise reljeefset erinevust. Sihid ja suhted ristlevad ja neil pole kindlat vahet. Vanasti oli üksnes eraõigus, millest hiljem eraldus avalikõigus ja viimasest omakord haldusõigus. Tendents on praegu eraõiguse kadumisele üldse. Kuigi tänapäeval eritleme avalik- ja eraõigust, siis oma sisimalt loomult kogu kaasaegne õigus on avalikõigus.

b) Sisuteooria ehk materjaalne teooria püüab selgitada erinevust avalikõiguse ja eraõiguse vahel sisu määritelu kaudu. Eraõiguse sisuks olevat varanduslikud suhted, avalikõigus aga olevat kõik teistsuguse sisuga õigus. Kuid eraõiguse vallaski leiame puhtisiklikke vahekordi. Samuti aga avalikõigus korraldab varanduslikke suhteid. Kuna finantsõigus on osa haldusõigusest, siis haldusõigusest rõhuv enamus norme sisaldavad varalise elemendi. Seepärast sisuteooria pole vastuvõetav.

c) Formaalne ehk protsessuaalne teooria väidab avalikõiguse vastu kaitseks olevat avalikõigusliku korra, mida ei ole aga eraõiguse kaitseks. See teooria moodsas riigis ei ole vastuvõetav. Meie kehtiv põhiseadus annab igale kodanikule õiguse pöörduda

kohtu poole tüliküsimuste lahendamiseks. Kuid haldus teotseb sageli diktaatorlikult, nii et kodanikul pole mingit kaitset tema vastu.

d) Pretseptiivsuse teooria järele avalikõiguse normid on pretseptiivset laadi. Pretseptiivsus seisab selles, et aktiivne adressaat määrab oma meelevaldselt passiivse adressaadi õigustusi ja kohustusi normides ettenähtud piirides. Vastavad suhted on subordineeritud, on alati võimusuhted. On ju aktiivsel adressaadil õigus nõuda passiivse adressaadi teatavat teotsemist üldsuse kasuks. Avalikõiguse normid on orgaanilist laadi, milles samuti avaldub pretseptiivsus. Eraõiguse normid on aga dispositiivsed. Dispositiivsus esineb seal, kus kumbki adressaat on vaba oma õiguste ja kohuste määramisel. Küll võib teenistusvahekord mõnikord käskude andmisel tunduda võimuvahekorrana, kuid aktiivsel adressaadil pole siin midagi passiivsele adressaadile kirjutada ette üle kokkuleppe ulatuse. Eraõiguse normid enamasti taotlevad individuaalseid huvisid, kuigi teisel kohal võib olla ka üldhuvi. Avalikõiguses on üldhuvi aga esikohal. Eraõiguse normid kunagi ei esine organisatsiooni ja selle liikmete vahekorra määrajatena.

2. Avalikõigus ja haldusõigus. Haldusõigus on eriliik avalikõigust ja ta omab kõik avalikõiguse tunnused. Ka haldusõigus on kogum pretseptiivseid norme, kus esikohale on seatud üldsus ja mitte üksikisikud. Motiivid peavad alati näitama teotsemist üldhuvides, muidu pole tegemist haldusõigusega. Nii tuleb ametissemääramise akt lugeda olematuks, kui see on toimetatud isiku kuuluvuse tõttu mõningasse parteisse. Haldusõigus ei ole seotud ruumiga kitsamas mõttes, kohus teotsemiseks teatud kohas võib aga anda isikule õiguse. Politseilisi norme üldiselt tuleb kohaldada olude kohaselt, kusjuures see jällegi peab olema üldsuslik. Politsei mõningail juhtumeil võib lubada tegevust kohas, kus see tavaliselt on keelatud (näit. jalgrattasõit kõnniteel hommikul vara). Haldusõigus kuulub seega avalikõiguse süstemisse.

2. ptk. Haldusõigus avalikõiguse süstemis.

§ 3. Haldusõigus ja eksekutiivõigus.

1. Legislatsiooni ja eksekutsiooni eritlevad teooriad kesiseil aluseil.

a) Abstraktsuse teooria järele legislatsioon on abstraktsete normide looming, eksekutsioon aga konkreetsete normide looming ja rakendamine üksikaktide abil. Vahe abstrakse ja konkreetse normi vahel pole aga küllalt reljeefne. Kahtlematult seadus on põhiseaduse suhtes konkreetne, samas aga määruse suhtes

abstraktne akt, jaotus on täielikult suhteline. Reaalesemete tunnused sageli osalt on abstraktsed, osalt konkreetsed. Õiguslikus tõelisuses ei või võtta legislatsiooni ja eksekutsiooni eraldamiseks niivõrt suhtelist alust ja erisust.

b) Generaalsuse teooria järele legislatsioon on generaalsete, eksekutsioon aga individuaalsete normide looming. Generaalsed normid käsitavad isikute üldiseid kategooriaid, individuaalsed aga individuaalseid kategooriaid. See teooria on lähedane abstraktsuse teooriale. Nähe ühes olukorras samuti võib olla generaalne, teises aga individuaalne. Seadus määruse suhtes on generaalne, põhiseaduse suhtes aga individuaalne norm. Samuti ei saa generaalsust võtta kui suhtelist mõistet legislatsiooni ja eksekutsiooni eraldamiseks nagu abstraktsustki.

c) Impersonaalsuse teooria järgi legislatsioon tegeleb ebaisikuliste, eksekutsioon aga isikuliste nähtustega. Legislatiivaktides määratakse vaid isikute liik, eksekutiivaktides aga konkreetsed adressaadid. Kuid eksekutiivaktide seas on ka ebaisikulisi akte, nagu riigi eelarve. Legislatsioon üldiselt normib registreerimatuid juhtumeid, loob üldnorme ja tegeleb üldaktidega. Eksekutsioon aga loob üksiknorme, tegeleb üksikjuhtumitega, mis esinevad ajas ja ruumis sellistena ainult üks kord. (Näit. „Kõik N. tänava majaomanikud on kohustatud koristama 5-ks sadanud lume". See on nagu midagi üldakti ja üksikakti vahelmist. Osa normi puudutab isikute rühma, teine osa sel ööl sadanud lund. On möödunud vastav päev, on möödunud ka see juhtum). Normidest teatatakse üldamisega üldisel üldamislehel, eriajakirjas, päevakäsus või ajalehis, nagu kohtuotsused jne.

2. Eksekutiivõigus ja haldusõigus. Haldusõigusele on omased kõik eksekutiivõiguse omadused, olles osa eksekutiivõigusest. Ka haldusõigus lahendab üksikjuhtumeid, tegeleb üksikaktidega.

§ 4. Haldusõigus ja kohtuõigus.

1. Halduse ja jurisdiktsiooni eritellakse mitmeti:

a) Suvangu ehk diskretsiooni teooria tavatseb väita, et haldus on selline õiguskorra funktsioon, mis teotseb oma suvangu alusel. Kohus aga teotseb seotult, kuna tal on kindlad normid, kindlad normiisikud, mis määravad kohtuniku käitumise. Suvangu all tuleks mõista vaba teotsemise võimalust sisetunde põhjal seaduse piirides. Kui aga suvangu all mõista täielikku vaba tegevust, siis oleks see suurim eksitus. Mis puutub haldusesse, siis haldus on samuti kui kodanik seotud normidega, mis antud kas halduse või ka kodaniku kohta. Samas ulatuses normidega seotud on ka kohus. Siiski näeme kohtule olevat antud võimaluse just suurimal määral teotseda suvaliselt sisetunde ja juriidilise maailmavaate kohaselt.

valida näiteks karistust ülem- ja alammäära vahel. Haldus, täites politseikohustisi, näiteks vabastades kodakondsusest, teotseb täiesti seotuna.

b) Kasu teooria püüab eritella haldust ja jurisdiktsiooni selle järele, kas taotellakse riiklikke kasusid ja kas otsustatakse küsimus sellelt seisukohalt, kas see üldsusele kasulik või kahjulik. Seejuures aga unustatakse, et ka haldustegevuse juures täiel määral on nõutav kinnipidamine üldsuse huvidest. Küsimus põhiseaduse ja seaduste alusel otsustatakse kord üldsuse, teinekord otseselt eraisiku huvides. Kodaniku põhiõigused on küll esikohal, kuid neid riivamata püütakse alati teotseda üldsuse huvides.

c) Vahenditeooria järele haldusele on omane kasutada kehtivat õigust ainult vahendina, jurisdiktsioonile on kehtiv õigus aga lõppeesmärgiks. Näib selle teooria järele, nagu poleks haldusele õiguslik kord üldsegi tähtis. Juriidiliselt aga nii halduse kui ka kohtuala on täiesti normeeritud ja nii kasutavad mõlemad õigust kord vahendina, kord aga õigus on lõppsihiks. Vahenditeooriat esindavad Noor-Austria filosoofid.

d) Koordinatsiooni teooria järele kohtuõigus on erilaadne koordineeritud õigus, haldusõigus aga subordineeritud, vastavad asutised ise aga — kohus koordineeritud, haldus subordineeritud. Kuid moodsais riiges, nii diktatuures, monarhias ja demokraatiaski kohus ei ole koordineeritud. Kohus üldiselt on korraldatud mitmeastmelisena, millest esimese astme kohtud küll on koordineeritud omavahelises suhtumises, kõrgemad astmed aga on eelmisist ka kõrgema võimuga ja nii esineb kohtualal täielik subordinatsioon. Kõrgemad instantsid otse on kohustatud kontrollima eelmisi instantse. Haldusalal subordinatsioon esildub bürokraatses riigikorras. Omahaldus esineb aga täieliselt koordineerituna. Tendents on muuta isegi väheseid riiklikke kohahalduse organeid koordineerituiks (kindlustusametid). Koordinatsioon ei ole seega omane kohtule, subordinatsioon ei esine aga halduse juures ja need elemendid võivad esineda mõlemi juures segi. Seega ei selgita koordinatsiooniteooria kohtu ja halduse vahet vastuvõetavalt.

e) Detsentralisatsiooni teooria järele jurisdiktsioon esindab detsentraliseeritud, haldus aga tsentraliseeritud asutiste süstemit. Detsentralisatsiooniteooria ei erine palju koordinatsiooniteooriast, nimelt vastab detsentralisatsioon koordinatsioonile ja tsentralisatsioon subordinatsioonile. Faktidest selgub aga, et detsentralisatsioon ei ole omane kohtule ja võib esineda ka haldusalal. Kohtualal aga eriti mais, kus kohus rajaneb sõltumatule alusele, esineb tsentralisatsioon. Seegi teooria ei ole sobiv.

f) Sõltumatuse teooria järele kohtule on iseloomustav sõltumattus, kohtuasutised on kohustatud teotsema oma sisetunde ja juriidilise maailmavaate järele kehtiva õiguse alusel kohustuseta võtta vastu juhiseid väljastpoolt. Haldus aga on sõltuv, kuna vastavad ametnikud on kohustatud täitma kõrgemalt instantsilt

saadud juhiseid. Kuid ka haldusalal on täiesti sõltumatuid asutisi ja ametnikke (näit. kindlustusalal), kelle otsusil on kohtuotsuste tunnused. Omahalduse alal on samuti haldusel suhteline sõltumattus, kuna kõrgem instants asja ümberotsustada ei saa, vaid võib esitada ainult protesti kohtule. Vanasti igatahes kohus oli sõltuv, nüüd enam mitte. Kohus ja haldus teotsevad mõlemad ühel alusel, tegeledes üksikjuhtumitega, mis sellistena ajas ja ruumis esinevad vaid kord, kuigi nad omavahel on seotud.

Haldus loob ja lahendab üksikküsimusi esmakordselt, primaarselt, teostab primaarset eksekutiivfunktsiooni. Haldusõigus on haldust korraldav õigus. Haldusakt materjaalses mõttes on primaarne eksekutiivakt, jurisdiktsiooniakt aga sekundaarne eksekutiivakt. Legislatiivaktid materjaalses mõttes on üldnorme loovad publitsistlikud aktid.

Kohus lahendab küsimusi alati korduvalt, teostab alati sekundaarset eksekutiivfunktsiooni, astudes tegevusse alles siis, kui on ses asjas olemas juba mõni primaarne eksekutiivakt, ka eraakt. Kohus määrab teatud juhtumeil ka sanktsiooni, samuti lahendab tülid riigi ja eraisikute kui ka viimaste endi vahel. Kohtu juures peab ikkagi enne olema mingi akt, kusjuures primaarne eksekutiivakt asendatakse jurisdiktsioonilise, sekundaarse eksekutiivaktiga.

2. H a l d u s õ i g u s. Haldus on ainult abstraktsioon. Haldusõigus on aga materjaalses mõttes õigus, mis korraldab primaarse eksekutiivfunktsiooni teostamist. Formaalses mõttes haldusõiguseks nimetame kõiki haldusasutiste poolt loodud norme. Siia kuuluvad ka halduse jurisdiktsioonilist tegevust korraldavad normid. Jurisdiktsiooniline halduse tegevus avaldub nii asutiste seesmuses distsiplinaarküsimusi otsustades kui ka väljaspool asutist lahendades vaideid ja kaebusi. Halduse jurisdiktsiooni hinnatakse tavaliselt paremini kui kohut, sest haldusametnik on spetsialist haldusalal, kohtunik aga mitte. Siin tõusetuvad distsiplinaarküsimused on teenistusliku süü küsimused, mis tulevad vastavate ametnikkude suhtes lahendada puhtindividuaalselt. Distsiplinaarasju kõige paremini otsustada võib ametniku vahetu ülem, kes on kõige lähedasem ametnikule ja võib otsustada õiglasemalt kui kohus. Formaalses mõttes haldusõigus haarab enesesse ka halduse legislatsiooni — dekreetide, määruste jne. väljastamise. Pääle selle kuuluvad haldusõiguse alla ka aktid, mis antud halduse poolt eraõiguslikul alusel (näit. kooli varandusega seotud asjad), kuigi küsimus loomult on avalikõiguslik. Märkimata ei saa jätta ka juhtumit, kus haldus teotseb ainustki normi loomata puhtfaktiliselt (ehitades vangla jne.). Faktilist teotsemist nimetatakse ka halduse materjaalseks teotsemiseks.

Normatiivtoiming tekitab vastavaid muutusi õiguslikus olustikus inimisiku tahtel. Normatiivsündmuse mõjul tekib vastavaid muutusi õiguslikus olustikus isiku tahteta.

Riigifunktsioonid võib jagada legislatsiooniks ja eksekutsioo-

niks, kusjuures eksekutsioon sisaldab nii sekundaarse kui ka primaarse eksekutsiooni. Samas võib aga riigifunktsioone jagada ka kolmeks — seadusandlus, kohus ja haldus. On võimata aga kolmikjaotuse alusel täpsalt piiritella halduse ja kohtufunktsioone. Seda täpsalt eritella saab ainult kaksikjaotuse juures, sest formaalloogiliselt peab jaotuse alus olema ühtlane.

II Haldusõiguse normiisikud.

3. ptk. Haldusõiguse normiisikute liike.

§ 5. Individuaalsed isikud.

1. Normiisiku mõiste haldusõiguses on antud juba eelpool. Üldiselt tuleb mõista normiisiku all igasuguseid kujutelmi, millele võib omistada õigustusi ja kohustusi. Haldusõiguse eriline tunnus on see, et aktiivne adressaat seaduse piires võib oma meelevaldselt passiivsele adressaadile panna peale kohustusi, seega aktiivse adressaadi õigustusile vastavad tingimata passiivse adressaadi kohustused. Järgnevas osas käsitellakse päämiselt aktiivseid adressaate, kuna passiivsed adressaadid tulevad vaatlemisele hiljem.

2. Liigitus funktsionaalsel alusel.

a) Legislatiivsed normiisikud on isikud, kelle ülesanne on teotseda halduse legislatiivse funktsiooni alal. Nii kuuluvad siia isikud, kellel on normiloomise õigus kui ka kohustus. Dekreediõiguslikud normiisikud võivad luua seadusjõulisi üldakte. Määrusõiguslikud normiisikud on õigustatud toimetama selliseid akte, mis oma üldastmelt alluvad seadusele. Selline eritlemine evib Eesti uues põhiseaduses erilise tähtsuse.

b) Jurisdiktsioonilised normiisikud teotsevad sekundaarse eksekutsiooni alal. Lepituskohtunike kohuseks on sekundaarse eksekutiivfunktsiooni teostamine alaliselt, kuid kindlat pädevust neil ei ole. Vahekohtunikud ja halduskohtulised ametnikud teotsevad vastavais haldusasutiste kohtuis, mis luuakse halduse enese jaoks (näit. tulumaksukomiteed), olles seejuures sõltuvad isikud. Erandjuhtumeil nad omas teotsemises sarnanevad lepituskohtunikele.

c) Administratiivsed normiisikud omavad ülesandena lahendada individuaalselt primaarset eksekutiivset funktsiooni, tegeleda ainult üksikaktidega üksikjuhtudeks, olles seega haldusõiguses tähtsaimad. Deliberatiivsed administratiivsed normiisikud otsustavad ja korraldavad asju. Sellised on meie ministeeriumide alaosade juhid — ülemad puhthaldusfunktsiooni ja direktorid faktiliste ja eraõiguslike asjade teostajatena. Konsultiivsed

administratiivsed normiisikud on ainult abiks deliberatiivsetele, kes pärivad konsultiivseilt normiisikuilt ainult nõu. Nõunikud teotsevad konsultiivsete normiisikutena kestvalt ja alaliselt teatud asutise juures, konsultid kutsutakse aga lahendama ainult teatavaid ad hoc juhtumeid. Konsultidel ei ole seega tarvilik asutises eneses ametisolek.

d) Kontrollivad normiisikud valvavad teiste normiisikute teotsemise õiguspärasuse järele. Inspektorid on kontrollijad, kes teotsevad permanentselt, revidendid aga lahendavad küsimusi kontrolli alal hookaupa ja ajutiselt. Inspektorid kontrollivad teotsemise seadusepärasust, revidendid aga teotsemiseks vajaliste eelduste olemasolu. Revisjon ise võib olla välisrevisjon, nimelt siis, kui tullakse kustki väljastpoolt asutises teostama revideerimist kas ette teatades või mitte. Siserevisjon esineb juhul kui asutises eneses teatud aegadel võetakse ette tegevuse kontrollimine. Meil revisjon esineb majanduslikul, inspektsioon aga sotsiaalalal. Inspektorid võivad kontrollida isegi revidentide teotsemist.

3. Liigitus teenistuse kestvuse alusel. Halduse teenistuses võidakse olla vaid teatud aeg.

a) Permanentsed ehk alalised normiisikud on alaliselt ametis. Absoluutselt alaliselt ametis olla on muidugi võimatu.

b) Temporaalsed ehk ajutised normiisikud pole ametis kestvalt, nende amet küsimuste kiirel tõusetumisel on juba määratud ajutisena ja küsimuse lahendanud nad vallanduvad. Kommissionaalsed on sellised normiisikud, kes teotsevad teatud kolleegiumis-komisjonis, mis lahendab ad hoc juhtumeid ja mille lahendamise järele komisjon läheb jälle laiali. Tavaliselt sellised komisjonid koosnevad spetsialistidest ja on eelinstantsiks mõnede küsimuste otsustamisel. Komissaarsed normiisikud teotsevad vastavais üldaktides ettenähtud eriaegadel olles ikkagi ajutised, kuigi mitte ad hoc küsimuste lahendamiseks. Vastavate ametite loomisel on juba teada nende ajutine kestvus (nt. meie ajutised maavalitsused võiksid olla korraldatud nii). Komissarid saadetakse keskkohast alamate instantside juurde. See painduv haldussüsteem on sobiv rohkem üleminekuajale. Delegaadid saadetakse alamaist instantsidest kõrgemate juure. Delegaate võidakse kutsuda tagasi, nende amet ei ole alaline, kuigi on alalised nende funktsioonid. Delegaatidesüstemit välja arendada on püüdnud SSSR, meil aga kui meie oludele mittevastav see süstem kasutamist ei ole leidnud. Ta on hää poliitiliselt algastmel seisvale riigile, et tõmmata kaasa laiemaid masse. Ka reetmiste korral riigi juhtivas keskvõimus oleks võimalik kutsuda ära vanad delegaadid ja nad asendada uutega.

4. Liigitus teenistuse iseloomu järele on äärmiselt tähtis.

a) Normeloovad normiisikud on tegeliku elu seisukohalt tähtsaimad. Nende ülesandeks on lahendada ja korraldada üksikuid

suhteid ametnikkude ja kodanikkude ja kodanikkude endi vahel. Nad loovad õigustusi ja kohustusi ning nende tegevuse resultaadiks on normilooming.

b) Normerakendavad normiisikud rakendavad teiste loodud norme puhtfaktiliste materjaalsete tulemuste saavutamiseks. Teenijad teotsevad siin normide rakendamisel vaimsetel tööaladel, töölised aga füüsilistel teotsemisaladel reaalesemete juures.

5. Liigitus pädevuse alusel jaotab normiisikud teotsemisalade järele.

a) Valitsemisalade isikud. Kuigi haldus kõikjal on subordineeritud seadusandlusele, tavatsetakse valitsemisalade isikuid lugeda oma õiguse alusel sõltumatuna teotsevaiks. Saksa teadlase Otto Mayer'i järele esialgne funktsioon riigis oligi ajalooliste andmete järele valitsemine, millest hiljem teatud osad eraldudes moodustasid erifunktsioonid. Valitsemise funktsioon kaasajal sisaldab riigi üldsuuna jne. määramise. Esmajoones tuleb vastavate valitsemistoimingutena märkida konstitutsioonilisi abistustoiminguid, nagu valitsuse ametisse kutsumine, regentide määramine jne. Siia kuulub aga ka veel rahvusvaheline käibimine lepete jne. sõlmimisega koos, sõjaasjandustegevus ja hädaaegadel sõltumatult maksvaist normidest hädadekreetide andmine. Otto Mayeri järele loeteldud tegevus on täiesti suvaline. Kuid kuigi valitsemine on poliitilist laadi tegevus, vastavad isikud ometi peavad teotsema kehtiva õiguse alusel. Nii on konstitutsioonilised abistustoimingud ikkagi primaarsed eksekutiivtoimingud, samuti rahvusvaheline käibimine pääle välisriikide õiguse toimub siseriigi õiguse alusel. Sõjandustegevus baseerub ikka siseriiklikul alusel, kuigi on side ka rahvusvahelise õigusega. Erandiks on siin ainult okupatsioon. Samuti toimub hädadekreetide andmine pädevuse piirides. Valitsemisalade isikud O. Mayeri järele on riigipea, parlament ja valitsus. Valitsemisalade isikuist siiski oleme õigustatud kõnelema. On ju seadusjõulised üksikaktid, samuti ka isikud, kes on õigustatud toimetama ja sooritama seadusjõulisi üksikakte. Vastavad aktid enamuses on suvalised ad hoc reaalpoliitilisist olustikest sõltuvad aktid.

b) Ressoorala isikud, s. o. valitsemiserialade isikud, ministrid. Ressooriala on alati alistatud legislatsioonile, teisejärguline. Välisressoor toimetab oma akte rahvusvaheliste üldtunnustatud määruste ja osalt sisemaa õiguse alusel. Vastav normiisik on valitsus või välisminister. Sõjaressoor käsitleb küsimusi, mis seaduses juba ette on nähtud ühenduses sõjaasjandusega. Vastav juhtiv isik on sõjaminister, erilised ametnikud ja nõuandjana ning küsimuste ettevalmistajana sõjanõukogu. Sõjaressoor rakendab siseriiklikku õigust. Kohturessoor haarab kõik haldusõiguslikud küsimused kohtutegevuse alalt rakendades siseriiklikku õigust. Juhiks on kohtuminister. Finantsressoor käsitleb riigi majanduslikke küsimusi, tema tegevus kuulub õieti finants-

õiguse alla. Finantsressoori tegevus on subordineeritud seadusile ja toimub majandusministri juhtimisel. Siseressoor sisaldab kõik muud küsimused, mis ei kuulu esimeste ressooride alla — edendada üldist arengut. Vastavat ressoori juhib siseminister.

Ressoorialade tegevus on puhthalduslik tegevus, vastavad aktid on haldusaktid. Lorenz von Stein eritles 5 ressoori, ilma milleta vähegi arenenud riik teotseda ei võivat. On aga pea kõigis riiges ressoore kaasajal palju rohkem, mis on aga õieti poliitiline küsimus. Kuna valitsemisalade isikud teotsevad koordineeritult seadusega, siis ressoorialade isikud teotsevad vastavail aladel olles subordineeritud seadusile.

§ 6. Kollektiivsed isikud.

1. Kollektiiv ja organisatsioon. Normiisikud teatavail korril moodustavad mitmeist inimsikuist, mil neid siis nimetatakse kollektiivseiks normiisikuiks. Mehaanilises mõttes kollektiiv tähendab laiemat inimmassi ilma lähema sidemeta ja juhita. Organisatsioonis on üksikud isikud juba teatud määral seotud. Kollektiiv juriidilises mõttes esineb siis, kui temas on juba juhised tema elu korraldamiseks, on kord, juhtivad ja juhtimisele alluvad isikud. Õigust anda juhiseid nimetame võimuks. Mõned õpetused siiski leiavad võimaluse juhti asetada väljaspoole organisatsiooni ennast. Iga organisatsioon oma teotsemiseks vajab ja evib organeid, s. o. võimuesindajaid, kes annavad juhiseid alluvaile. Need organid võivad esineda organisatsiooni siseelus kui ka väljaspool seda. Kodanik käies seaduse järele teostab ka riigitahet, pole aga veel organ.

2. Organisatsioonide liike.

a) Korporatsiooniks nimetame organisatsioone, millised korralduvad immanentsete organite (s. o. organisatsioonis eneses loodavate) varal ja mis moodustavad eneses puhta inimkollektiivi oma enese huvide eest seismas teatud määral koguni oma enese õigusegagi.

b) Asutised on loodud transtsedentsete (väljaspool asuvate) organite poolt, on iseseisvusetud, ei teotse kunagi enese huvides, ei väljenda ka oma enese tahet, vaid asutised on teise teenistuses ja neil on oma kindel pädevus, mis esineb teatud õigusliku korra kompleksina. Pädevus haldusõiguses tähendab alati teatud õigustusi ja kohustusi teenistuse alal. Pädevus alati on seotud normiisikuga ja sisaldab ühesisulisi õigustusi ja kohustusi Ametitegevus ja amet on pidev objektiivne tegevus, subjektiveeritud pädevus. Amet ilma kindla isikuta annab aga asutise, mille püsivus ei olene ametikandjaist isikuist.

c) Asutis, organ ja amet. Asutis võib olla organite kogu, kollektiiv, kus võimukäsitsejad käskeldavad alluvaid. Asutis võib

lühidalt moodustuda erilisist kompleksidest. Nii on asutised parlament, ülikool, rektoraat, professoraat jne. Iialgi ei moodusta asutist aga eradotsentuur. On sageli isikuid, kes evivad ameti, ei moodusta aga asutist. Organi juures esinevad autoritaarsed käskeldajad. Nii on organ professor praktilistel töödel, samuti tunnimees vahipostil.

3. Korporatsioonide liike. Korporatsioonide liigitamisel võetakse aluseks nende kõrgemaile võimudele omistatavate õiguste struktuur.

a) Unitaarriik on tähtsaim korporatsioon. Unitaarriigile omistatakse ürgne õigus oma siseelu korraldamiseks. See võim ja õigus on tekkinud unitaarriigis koos tema enesega. Kui see käsuandmise võim ulatub ühtlaselt üle terve riigi pindala, siis vastav riik on unitaarriik. Unitaarriigis haldus on kolmandal astmel (põhiseadus > seadus > haldus), autoritaarses riigis erandlikult aga esikohal. Unitaarriigid välisadministratiivsete nähtuste tajumiseks rahvusvahelise õiguse alusel võivad ühineda konföderatsioonideks, milles ühinenud riigid omavad ühised organid mõnel alal.

b) Föderaalriik koosneb üksikuist unitaarriigest ja on siseriiklik, riigiõiguslik korporatsioon. Osariigil puudub originaalne õigus normide loomiseks ja see on tal vaid siis, kui see on ettenähtud vastavas föderaalriigi aktis. Föderaalriigi haldusõiguslik erisus seisab legislatiivaktide põimuvuses eksekutiivaktidega, nii et haldus sageli seisab kõrgemal astmel kui seadusandlus (osariigi seadusandlus on madalam föderatsiooni haldusest). Tendents on kõigis riiges haldust seada samale tasemele seadusandlusega, võimaldades haldusel anda seadusjõulisi üldakte — dekreete.

c) Provints kuulub tavaliselt juba mingisse halduslikku organisatsiooni. Provintsi haldusõiguslik erisus on õigus anda oma siseelu nähtuste korraldamiseks seadusjõulisi akte, kuid mitte põhiseaduslikke akte, sest need on provintsile antud juba teiste korporatsioonide poolt.

d) Omahaldus moodustab sellise korporatiivse ühiku, millel on õigus anda oma siseelu korraldamiseks määrusjõulisi akte. Teoreetiliselt omahaldus haldusühikuna on korporatsioon, mis teotseb oma siseelu korraldamise alal täiesti vabalt ja iseseisvalt siseelu enese pärast. Erisuse moodustab ainult vastavate aktide jõusus.

4. Korporatsioonide süsteeme.

a) Demokraatia ja autarkia. Demokraatias võimukäsitseja ja võimule alluja moodustavad ühe terviku — aktiivkodanikkonna. Võimuteostamist aktiivkodanikkond teostab kas vahetult või valides omale esinduskogu. Loomulikult toonitatakse demokraatias ka demokraatlikku haldust, mis seisab selles, et võimukäsitajad organid oleksid loodud rahva poolt. Tõeliselt tavaliselt demokraatias halduse algastmed ongi loodud vahetult rahva poolt ja haldusvõimu käsitsejad on siin enamvähem kontaktis rahvaga tulles ise rahva hulgast. Kuid demokraatlik haldus ei võimalda vilunud

kutselise ametkonna tekkimist ja ametnikkude valimisel hüljates annet ja oskust sageli ametnikud valitakse poliitilise kuuluvuse tõttu.

Autarkia on eriline organiseerumise süstem, kus võim on korraldatud nii, et võimu käsitsejad ja võimule allujad moodustuvad eriisikuist. Autarkias loomulikult ei rakendu ükski demokraatia põhimõte. Autarkne haldus põhimõtteliselt ei ole rajatud valimisele ja demokraatlikule haldusele, vaid haldusisikud määratakse ametisse kõrgema võimu poolt autarkselt. Autarkne haldus võimaldab kutselise ja asjatundja ametnikkonna tekkimist. Kuid vastavad isikud tunnevad end liig sõltumatuina ja võivad unustada rahva üldhuvid; võib tekkida bürokratism ja äärmine formalism, n. ö. valitsemine rohelise laua tagant.

Nii demokraatias kui ka autarkias ei ole vajaline täpne kinnipidamine vastavate süstemite põhimõtteist, vaid võib esineda demokraatias autarkne haldus ja ka vastupidi.

b) Dualism ja parlamentarism eritellakse üksteisest selle järele, millisel põhimõttel on korraldatud kõrgemate võimude endi vahekord. Kuigi erifunktsioone teostavad ametkonnad üksteisest on üldpõhimõtteliselt lahutatud, peavad nad siiski teotsema võrreldes üksteisega ühtlaselt. Ametkondade kokkupuutumatuse juures esineb dualism ning siin haldus teotseb iseseisvalt ja sõltumatult seadusandlusest. Kus aga haldus ja seadusandlus on rajatud nende tegevust siduvale printsiibile, kus üks on teisest poliitiliselt sõltuv, seal esineb parlamentaristlik süstem. Üldiselt kõikjal haldus on alistatud seadusandlusele, ainult viimasel ajal on tendents haldust seadusandlusega koordineerida. Kuna aga haldus oma tegevuses tabavamalt leiab rahva tahte, siis loomulikult peaks parlament olema alistatud haldusele. Vastavat printsiipi tahetigi Eesti põhiseaduse muutmisel 1933. a. viia meil läbi. Tegelikult meie põhiseaduse järele on võimude endi faktilisele mõjule vastavalt võimalik rakendada nii üht kui teistki süstemit. Parlamentaristliku korra juures haldus on rajatud enam demokraatsemale põhimõttele, kuid tavaliselt on võimaldatud seejuures ka kutselise ametkonna tekkimine. Kõrgeimal astmel parlamentaristlikus korras on aga ikka poliitiliste isikute võim. Dualistliku süstemi juures tavaliselt aga esineb autarkne haldus.

5. Asutiste liike.

a) Ametasutis. Normatiivne haldus tegeleb üksiknormide loomisega, materjaalne haldus aga teostab ainult oma õigustusi ja kohustusi. Asutisi jagatakse vastavalt neil täita olevaile ülesandeile. Ametasutiste ülesandeks on normilooming. Ametasutised on õigustatud ja isegi kohustatud toimetama juriidilisi akte, mille järeldusena tekivad, moonduvad ja lõpevad õiguslikud vahekorrad üksikute isikute või üksikute isikute ja asutiste vahel. Ametasutised on nt. dekanaat, teaduskonna kogu jne., kuna nad võivad korraldada vahekordi üksikute isikute vahel.

b) Teoasutised teotsevad faktilise, materjaalse halduse alal. Suurem osa haldust on õieti materjaalset laadi tegevus, miks ka teoasutised on tähtis liik haldusasutisi. Siia kuuluvad igasugused haiglad, vanadekodud, ülikool väljaspoolt vaadatuna jne. Teoasutised dogmas vastavad asutistele, mis rajatud eraõiguslikul alusel.

c) Sihtasutised on korporatsioonid, mille ülesandeks on tegevuse suunamine teatud sihis (nt. Vanemuise selts teatri tegevuse sihitamiseks).

d) Individuaalsed ja kollektiivsed asutised. Individuaalsed asutised koosnevad ainult ühest isikust, kusjuures vastavail isikuil on kindel pädevus ja amet (nt. ülikooli rektoraat). Sellevastu kollektiivsed asutised koosnevad mitmeist isikuist, isikute kogust, kes võivad esineda teisteise suhtes võrdsete õigustega või nn. esimehe või juhi juhtimisel.

6. Asutiste süsteeme eritleme nende isikkonna rajamise aluste järele.

a) Bürokraatsed ja koliegiaalsed asutised. Bürokraatsed asutised on sellised, milles kogu asutise isikkond on alluv ühe isiku tahtele ja juhtimisele, kes õieti on kogu asutise juriidiline hing. Isikkond on alistuvas seisukorras ja peab täitma kõik juhi direktiivid. Aktid antakse välja juhi nimel, kuigi juht sageli aktidest ei teagi. Isikkond bürokraatses asutises on õieti konsultiivset laadi. Juht võib muidugi oma õigusi delegeerida ka mõningaile ametnikele, kes esinevad siis bürokraadi õigustega, kuigi nad tegelikult selleks ei ole muidu õigustatud. Büroоprintsiip võib olla edukalt rakendatav vähemais asutisis, kuna suuremais ta on juba takistav. Vastutav on võhik, teadlikud aga tehnilised tööjõud kandmata mingit vastutust. Kollegiaalsed asutised on vastand bürokraatlikele asutistele, kuigi siingi esinevad nii juht kui ka tehniline personaal. Asutise juht on õigustatud ja kohustatud kollegiaalse asutise suhtes, ta on tõstetud kollektiivist välja, kuid pole mingit subordinatsiooni tema suhtes. Juht kollegiaalses asutises on võrdne teistega — primus inter pares. Otsustab küsimusi kogu kollektiiv liikmete olles võrdsete õigustega. Juhil on teatav ülekaal ainult häälte poolekslangemisel, mil temale arvatakse siis kaks häält. Ka on juht kollegiaalses asutises varustatud distsiplinaarse ja politseilise võimuga, on ka asutise sise- ja välisasju ajav organ. Peaks õieti eelistama kollegiaalseid asutisi asjasse süvenemise pärast, kuid kollegiaalsed asutised on vähema vastutusega süüdlaste raske leidmisvõimaluse tõttu. Bürokraatsed asutised on vastutavamad, kuna seal süüdlaste leidmine on kerge.

b) *Tsentralistlikud ja detsentralistlikud* asutised. Tsentralistlikud asutised on sellised, milliste kätte on koondatud kogu haldusvõim. Moodne riik nõuab aga juba organeid, millede vahel võim oleks lahutatud. Seepärast ei leia praeguses riigikorras enam kuski puhtakujulist tsentralisatsiooni. Kuigi riigi tsentris on kogu riigi üld-

põhimõttelist haldamist korraldav keskus, võib tsentralisatsioonist rääkida ainult tingimusi. Detsentralistlikud asutised on sellised, mille vahel võim on lahutatud täielikult. Ka detsentralisatsiooni puhtal kujul ei esine, sest pole riiki, kus puuduks keskvõim. Nii tsentralisatsioon kui ka detsentralisatsioon esinevad asutiste juures läbipõimitult üksteisega.

4. ptk. Kollektiivsete isikute raking.

§ 7. Keskhaldus.

1. Riigipea halduse rakingus tähendab ühepealist ehk ainuisikulist kõrgemat organit riigis. Riigipeaks ei saa lugeda kolleegiumi. Riigipea on kas valitav — president, või saab ta oma võimu põlvenemise tõttu teatud perekonnast — monarh. Riigipea valimise järele võib olla: plebistsitaarne — rahva poolt valitud, parlamentaarne — parlamendi poolt valitud, või plebistsitaarne-parlamentaarne juhul kui mõlemad süsteemid on segatud. Riigipea on kõrgeim haldusorgan riigis, kellel on isegi seadusandluse suuna määramise õigus parlamendi laialisaatmise ja sanktsiooniõiguse kaudu. Riigipea on riigiorganite tasakaalustaja, riigi tegevuse üldine suunaja. Riigipeal on ka puhtlegislatiivseid ülesandeid — anda teatud riiklikel kaalutlusil dekreete, mis erinevad seadusist päämiselt just selle tõttu, et neid annab haldusorgan, jõususelt aga asuvad dekreedid seadustega ühel tasemel. Edasi annab riigipea seadlusi (meie natsionaalne termin) laiemas ulatuses isegi kui seda on seadused (kaitseväge puutuvais küsimusis) ja määrusi. Määrused on ettenähtud seaduste rakendamiseks. Neist eriti seadlustega võib anda norme, mida seaduses ei sisaldunud. Pääle muu riigipea jurisdiktsiooni alal annab armu ja võib muuta karistusmäärasid, seega korrigeerida kohtu tegevust. Päätegevuseks riigipeal on aga ikkagi haldustegevus — esindada riiki ja korraldada eriti sõjaasjandusse puutuvaid küsimusi.

2. Ministrite kabinett on kollegiaalne kõrgem haldusorgan riiges, kus puudub riigipea instituut, mujal aga teisejärgu organ. Ministrite kabinett koosneb peaministrist ja ministritest, kollektiivi juhist ja liikmeskonnast. Ministrid võivad olla ka osalt ametita ehk portfellita, milline võimalus meil Eestis puudub. Peaminister samuti peale kabineti juhtimise võib omada teisi ülesandeid või ka mitte.

a) Visiraadikabinett on eriliik ministrite kabinetti, kus peaministril ei ole mingeid erilisi õigusi ministrite suhtes, vaid ta on nagu tavaline liige kollektiivses asutises. Ainult kontrolli teostamises ministrite üle peaminister on seatud teistest kõrgemale. Samuti lasub peaministril sidepidamine parlamendi ja riigipeaga vastavalt sellele

kummalt poolt on vaja usaldust kabinetile. Usaldus võib kabineti suhtes olla solidaarne — kus usaldus kuulub kabinetile kui tervikule, või singulaarne — kus usaldust vajab kabinett igale üksikule liikmele eraldi. Nimetatud asiolu on tähtis kabineti lahkumise suhtes.

b) *Juhiprintsiibiline* ministrite kabinett erineb visiraadikabinetist seega, et juht siin võrreldes teiste liikmetega on alati primus omnium, ministrid on ainult abilisteks, kuigi neilgi on kindel pädevus. Juht siin võib mõne ministri kõrvaldada teatud ajaks, asudes ise täitma vastavaid ülesandeid. Juhiprintsiibilises kabinetis tähtsal määral esineb bürokratismi element. Eesti põhiseaduses on nähtud ette visiraadikabinett, kuid peaministrile antud õiguse tõttu sundida lahkuma ministreid võib tekkida ka juhiprintsiibiline kabinett. Kohus konkreetjuhtumeil võib aga astuda vahele ja selgitada põhiseaduse nõudeid.

3. Ministeeriumid haldusorganisatsioonis on vastavalt riigikorrale kas kolmanda- või teisejärgulised bürokraatsed haldusasutised, mis on otseses alluvuses kabinetile. Ministrile kui ministeeriumi juhile alluvad väga mitmekesiste nimetustega ministeeriumi allosad. Reaalsetes ministeeriumides on määratud ministeeriumi pädevus lahendada ja otsustada olevate küsimuste sisutunnuste järele, nagu meil Eestiski. Territoriaalseis ministeeriumides, praegu harva esinevais, on määratud aga üksikute ministeeriumide pädevus territoriaalse jagunemise alusel.

4. Interministeriaalsed asutised haaravad oma pädevusse küsimused mitme ministeeriumi alalt korraga, alludes ise otseselt kabinetile. Interministeriaalseid asutisi võib luua kas kogu riigi või teatud territooriumiosa asjade lahendamiseks.

§ 8. Kohahalduse raking.

1. Riigihalduse kohaorganid on kaasajal riikides loodud mitmeil aluseil. Kohal võib olla riigi keskvalitsuse esindaja, kellele otseselt võivad alluda kohalikud organid, kuid kohalikud organid võivad teostada keskvalitsuse funktsioone ka allumata kohalikule keskvalitsuse esindajale (tsentralistlik ja detsentralistlik printsiip). Kohaorganid peavad ikka teotsema keskhalduse juhiseile vastavalt, kes ka kohaorganeid sunnib tegevusele ja seda korrigeerib. Tegevusele sund ja korrigeerimine on sel juhul aga ainult üldpõhimõtteline, ise aga keskhaldus vastavaid akte tavaliselt anda ei saa.

2. Omahaldus on demokraatsel põhimõttel olelev korporatsioon, mis teotseb tavaliselt ainult haldusalal oma kindla pädevuse piirides. Omahaldus on esinduskogu ja valitakse rahva poolt. Oma tegevuses omahaldus ei erine millegagi riiklikust keskhalduses, kuna omahalduselegi võib omistada nii legislatiiv- kui ka kohtu-

funktsioone. Omahaldus võib olla korraldatud kas ühe või mitme-astmelisena, kusjuures omahalduse organite kõrval ühtaegu esinevad ka riigi keskhalduse kohaorganid. Omahalduse pädevusse keskhaldus tungida ei tohi. Omahalduse tegevuse ühtlustamiseks on seatud omahalduse tegevuse üle riiklik seaduspärasuskontroll. Ebaseaduspärasuste kõrvaldamiseks keskhaldus ise aktiivselt aga midagi ette võtta ei tohi, vaid pöördub halduskohtu poole küsimuse lahendamiseks, kes siis selle otsustab. Eestis põhiseaduse järele on vaid võimalus omahalduse korraldamiseks, sundust, et omahaldus tingimata peab olema, pole.

3. Omahalduse rakingu tüüpe.

a) Inglise tüüp erineb muist omahaldusrakingu tüübest seega, et ta on haaravam ja ulatuvam kui riigihalduse kohaorganid. Omahaldusühikud võivad moodustada ühiseid organeid, millel on suured õigused keskhalduse suhtes ja mis võivad moodustada omahaldusühikuid suvaliselt ja muundada olemasolevaid ning üldse suunata kompaktset tegevust. Kohahalduse poliitilise suuna määramise õigus jääb seejuures keskhaldusele, millisest kõrvalekaldumisel keskhaldusel on õigus piirata omahaldusele keskhalduse poolt antavaid toetusi. Maksu võtavad omahaldus ja keskhaldus kõrvuti. Kihelkond (parish) on haldusühikuks kujunenud esialgsest kiriklikust ühingust. Oma suuruselt ja organisatsioonilt kihelkonnad omavahel erinevad. Üldotsustavaks organiks kihelkonnas on täiskogu (parish meeting) alla 300 elanikuga kihelkonnis ja seisuste järele üheks aastaks valitav kihelkonna nõukogu (parish council) suuremais kihelkonnis, millel mõlemail on ka määrusandmise õigus. Eksekutiivorganiks kihelkonnale on vanem (cheirman), ka vaestehooldajad (deverses), mis mõlemad on valitavad äuametid aastase kestvusega. Kihelkonnad võivad moodustada unioone-distrikte, mis ei moodusta omahalduse teist astet, vaid on ainult kihelkondade koondised ja milliseid omahalduse keskameti soovil võib luua ka sunniliselt. Krahvkond (county) on teine ja viimane, seega kõrgeim instants üldise kohahalduse alal. Üldiste küsimuste lahendajaks krahvkonnas on nõukogu (county council), mis valitakse seisuste järele kolmeks aastaks ja omab ka määruste andmise õiguse. Üldiste juhiste alusel siseelu juhib segakomisjon (printed commite), mis koosneb rahukohtunikust ja läkitatud krahvkonna saadikuist. Eksekutiivorgan krahvkonnas on rahukohtunik (justice of the peace), kes jurisdiktsiooni kõrval loob ka õigusnorme ja on eksekutiivne haldusametnik. Eksekutiivalal on veel teisigi valitavaid ametnikke. Londoni krahvkond ja linn omavad erilise haldusorganisatsiooni. Krahvkonna ametnikud viimasel ajal on kõik palgalised.

b) Prantsuse tüüp omahaldust sisaldab ka tsentralistlikke elemente vastandina Inglise omahaldusele. Tsentralistlike ja detsentralistlike instantside ja asutiste rööbitiolles moodustub siin ühine raking, millist süstemit nimetatakse kodetsentralisatsiooniks. Kommuun (commune) vastab umbes meie vallale, mille esinduskogu

on nõukogu (conceil municipal) ja mis on rajatud detsentralistlikule põhimõttele. Dekontsentralisatsioon ilmneb siin selles, et kõrvuti oma ülesannetega täidab kommuun ka veel riiklikke ülesandeid. Eksekutiivorganiks kommuunis on maire, kes on kommuuni vanem ja vanasti oli nimetatav, nüüd aga valitakse kommuuni nõukogu poolt. Maire'il on ka omad abid, n. n. adjoints. Kommuun peab aktsepteerima ka juhiseid kõrgemailt instantsidelt. Departemente on arvult umbes 100. Deliberatiivne organ departemendis on määrusandliku õigusega liikmete arvult mitmesuguse suurusega departemendi nõukogu (conceil departemental). Nõukogu on valitud kuueks aastaks, nõukogu poolt valitud departemendi komisjon aga on ühe aastase ametikestvusega. Eksekutiivorganiks departemendis on prefekt, kes on täiesti haldusametnik. Abiks prefektile eriti jurisdiktsiooni alal on 3—4-liikmeline nimetatav prefektuuri nõukogu Ringkond (arrondissement) kolmanda haldusühikuna esineb väljaspool üldist halduse süstemit, ta oli vanasti iseseisev haldusühik, nüüd midagi valimisringkonna sarnast. Liiklemisküsimuste lahendajana konsultiivse organina ja arvamuste avaldajana ringkonnas esineb nõukogu, mis valitakse 6-ks aastaks otsesel hääletamisel. Haldusalal ringkonna nõukogu ei evi enam mingit tähtsust. Eksekutiivalal teotseb ringkonnas abiprefekt nõukogu otsuste täitjana. Ringkond arvatavasti peagi kaotatakse. Kõik Prantsuse haldusametnikud peale valitava maire'i on nimetatavad ministri poolt.

c) Preisi tüüp ei erine Prantsuse tüübist, kuna Preisi tüübile samuti on omased nii tsentralistlikud kui ka detsentralistlikud põhimõtted. Riigi keskhalduse kohaorganid esinevad siin vaheldamisi omahalduse astmetega. Provints on esimene suurem haldusühik. Ta tähtsaim organ on elanikkonna poolt valitav omahalduse põhimõtteil rajanev provintsi maapäev. See maapäev moodustab enesele eksekutiivorganiks komitee mille eesotsas on maapäälik koos oma abiliste — nõunikega. Nõunikud isekeskis moodustavad provintsi nõukogu. Tsentralistlikul põhimõttel kõrvuti maapäälikuga esineb provintsis komitee esitisel ministri poolt ametisse nimetatav ülempresident, kes lahendab provintsis riikliku iseloomuga asju. Valitsemisringkonda juhib provintsikomitee esitisel ministri poolt ametisse nimetatav valitsemispresident. Keskvalitsuse poolt määrataval valitsemiskomiteel, kuigi komitee on haldusorgan, on tal päämiselt tuvastusülesanded, milliseid ta sooritab kohtuprotseduuri korras. Kreisi juhib kreisinõunik, kelle määrab minister kreisipäeva — esinduskogu esitisel. Kreisi suuruse järgi erineva liikmete arvuga kreisikomitee on esimene instants halduskohtu asjades. Ametiringkonna juhiks on keskvalitsuse poolt nimetatav ametiesimees, kellele abiks on ametikomitee. Komitee lahendab tuvastusküsimusi mitmete alluvate haldusinstantside vahel, silmas pidades riiklikke huvisid ja suunab allinstantside tegevust vastavalt üldpoliitilisele suunale. Otsustamine toimub kohtumenetluse korras. Valla deliberatiivseks organiks on alla 40 hääleõigusliku koda-

nikuga valdades täiskogu, suuremais valdades aga esinduskogu. Eksekutiivorganina saadab täide esinduskogu akte vallavalitsus. Oma loomult erinevad üksteisest maa- ja linnavallad. Mõnes vallas on ka vallavalitsuse ülesannete täitjaks bürgermeister, kuigi tal on ka teisi nimetusi. Esineb ka magistraadiprintsiip, kus vallavalitsus ei ole ühe isiku juhtimisel, vaid kus liikmed otsustamisel on võrdsete õigustega. Inglismaal seega on täielik omahaldus, Preisis ja Prantsusmaal aga omahaldus kombineeritult keskhalduse kohaorganitega.

III Haldusõiguse normiesemeid.

5. ptk. Õigusesemeid.

§ 9. Õiguste tekkimine.

1. Ametisse määramine. Eraisik-kandidaat avalik-õiguslikuks isikuks-ametnikuks saab juhul, kui ta määratakse mõnele ametkohale. Ametisse määramine toimub mitmel viisil.

a) Valimise teel ametisse määramine esineb siis, kui kohale on mitmeid kandidaate ja ametisse määrajaks on kollegiaalne valimisorgan. Kui valijaks on sama asutise liikmeskond, kuhu valitu hiljem ametisse astub, siis esineb valimine autonoomsel põhimõttel. Autonoomsus ametisse määramisel võib asutisel olla absoluutne või ka piiratud, nimelt siis kui asutis võib esitada kandidaate, kelle hulgast valimine üksnes on võimalik. Lõppotsuse sageli valiva asutise asemel teeb kõrgem instants valimiste kinnitamisega. Kui isikud valib ametisse eriline just selleks otstarbeks loodud asutis, siis esineb meil valimine kreatsiooni põhimõttel. Siingi võib olla veel tarvis kõrgema organi poolt valimiste kinnitamist.

b) Nimetatakse isik ametisse siis, kui ametisse määrab üksikisikuline organ ehk kolletiivne organ juhul, kui kandidaate on ainult üks. Nimetamine autonoomsuse põhimõttel, s. o. nimetavasse asutisse enesesse võib esineda samuti piiratud kui ka absoluutses ulatuses. Subordinatsiooni põhimõtteil nimetamisel nimetajaks on vastavast ametasutisest kõrgem organ. Seegi nimetamine võib kuuluda veel kinnitamisele. Nimetamisel kogukondlikku teenistusse tavaliselt on vajaline siseministri kinnitus.

c) Loosimise teel määratakse isik ametisse, kui kandidaatide hulgast loositakse mehaaniliselt. Loosida võivad kandidaadid omavahel või ka ametissemäärav asutis. Loosimine võrdselt kvalifitseeritud isikute juures teatud ametastmete suhtes on ainus õige ametissemääramise viis.

2. Ametissemääramise akt võib olla kahesugune. Teenistuslepinguga kui tsiviillepinguga määratakse ametisse isikud,

kes ka haldusõiguse suhtes ametiski teotsevad eraisikutena, kuigi neilgi võib olla mõningaid haldusõiguslikke funktsioone.

Korraldis on ainuke avalikõiguslik akt, mis teeb eraisikust avalikõigusliku võimukandja. Korraldis ise on konstitutiivne haldusakt, mis korraldab üksikjuhtumeid. Vanasti ametissemääramisel ametissemäärav asutis ja tulevane ametnik omavahel leppisid kõiges kokku. Uuemal ajal kokkuleppe võimalust peetakse aga väärarvamuseks, nõutakse kandidaadilt ainult vastavat nõusolekut. Akt olgu aga ükskõik millise struktuuriga, tema sisu ikkagi on avalikõiguslik ja vastavad vaidlused alluvad halduskohtule. Nii mõistetakse seda ka Itaalias.

§ 10. Õiguste sisu.

Ametniku avalikud õigused on pretseptiivset iseloomu — vastavad isikud norme ise sisustada ei või, vaid sisu on määratud juba ette ja puudutab küsimusi ametitegevuse suhtes. Ametniku isiklikud õigused on lahutamatult seotud ametniku isikuga, pole edasiantavad või ainult ajutiselt. Ametnik suspenseerimise korral võib kaotada osa õigusi.

1. Ametniku ebaainelised õigused on kõik ametniku funktsioonidest tingitud õigused. Õigus ametile tähendab ainult ametniku õigust teostada oma õigustusi ja kohustusi. Õigus ülendusele esineb nii au kui ka palga suhtes, ülenduse otsustab ülem. Õigus ametiaktsessioonile tähendab õigust ka kõrvalametile. Suurendatud isikukaitse on vormikandjail ametnikel alati, teistel aga ainult teenistuskohuste täitmisel.

2. Ametniku ainelised õigused auametnikel puuduvad. Kutseametnik kui ametist elatuv isik peab aga saama vahendeid eluülalpidamiseks. Ametniku ainelised õigused on varalise sisuga, alati aga avalikõiguslikud õigused. Nii kuulub siia õigus palgale ja vanuse lisatasule vastavalt ametisoldud ajale. Õigus ravikuludele ja tasuta arstiabile on ametnikule antud võimalus säästa oma palka. Õigus teenistuskuludele on õigus saada tagasi kutsealal tehtud kulutised büroo ja sõidukite pidamiseks, samuti sõidu- ja päevarahale. Õigus puhkusele loastamisakti alusel lubab panna maha teenistuskohustusi teatud ajaks. Loeteldud siirdamatude aineliste õiguste kõrval ametnikul on ka siiratavaid ainelisi õigusi. Nii on teatud osas omakseile siiratav ametniku õigus pensionile. Täiel määral siiratav on aga õigus orvu- ja leseelamile, millega kas ühekordse või kestva toetuse abil tahetakse parandada ametniku omaksete olukorda ametniku surma korral.

§ 11. Õiguste lõppemine.

1. Suvatuil põhjusil õigused lõpevad olenematult ametniku ja ametisse määraja tahtest ja see tähendab ametniku val-

landamist. Lõpptähtaja saabumine automaatselt vallandab tähtajaks ametisse määratud ametnikud. Eruaastate saabumine vallandab pensionile minekuni ametisse määratud isikud, millega koos lõpevad ka ametniku õigustused ja kohustused peale mõnede üksikute, mis kestavad ka erus. Kvalifikatsiooni kaotus vallandab ametniku, kui selgub, et polnud isikul vajalisi eeldusi ametisse määramiseks. Ametisoleku ajal sooritatud toimingud jäävad aga ikkagi kehtima. Ametikoha kaotus vallandab ametniku põhjusil, et isikul on küll õigus ametile, kuid mitte ametikohale. Ametikohti kaotada tuleb sageli majanduslikel põhjusil. Et ametikohtade kaotamist ei võetaks ette kõigist ametnikest lahtisaamiseks, selle järele valvab kohus, ka on vallandatud ametnikul ametkoha uuesti loomisel eesõigus saada määratud samale kohale. Aktiivsed ametniku õigused siin lõpevad järsult, passiivsed aga isegi suurenevad, kuna isik „armuaja" jooksul saab palka edasi jne. Surm faktilise sündmusena lõpetab samuti ametniku õigused, kuid ainelised õigused, nimelt siiratav osa neist kestab edasi. Nii saavad ametniku omaksed kätte saadaoleva palga, samuti pensioni.

2. Suvalistel põhjustel lõpevad ametniku õigused olenevalt ametniku enese või ametisse määrava instantsi tahtest. Tagandamise võtab ette kohus, ülemus või ametisse määraja juhtumeil kui ametnik on süüdi milleski, ning koos tagandamisega lõpevad kõik ametniku õigused ja kohused järsult. Sunnierru arvatakse tavaliselt isikud, kes pole jõudnud veel vastavasse ikka, on aga muutunud teenistuskõlbmatuiks. Erruarvamine toimub seaduses ettenähtud juhtudel, kui isik ise vabatahtlikult ei esita palvet arvata teda erru. On isiku vaimne või füüsiline olukord paranenud, võib ta saada ametisse tagasi. Ainelistest õigustest osa kestab ametnikul erusolles edasi. Ka ametioskamatus on sageli vallandamise põhjuseks, nimelt juhul, kui ametnik korduvalt raskesti eksib. Ametioskamatust arvestab ametisse määraja. Et siin süüdi on õieti ametissemääraja, siis osa ainelisi õigusi ametnikul kestab edasi. Vabaerru minek kaaluvail põhjusil oleneb juba täiesti ametnikust enesest, ainelised õigused ametnikul siin suurelt osalt kestavad edasi. Kui ametnik erru minna ei saa, siis võib ta ametist loobuda, kui ametisolek on temale kuidagi kahjulik. Kõik õigused sel juhul lõpevad järsult. Kui ametisolek ei ole sunduslik, siis võib iga isik loobuda ametist otse pärast ametisse määramist, tavaliselt kahe nädala jooksul.

6. ptk. Kohuseesemeid.

§ 12. Kohuste tekkimine.

1. Ametivastuvõtuakt. Ametniku kohused ei teki ametisse määramisega vaid ameti vastuvõtu aktiga. Et alata ametikohustuste täitmist, igal juhul on vajaline vastav teatamine ülemusele,

vähemalt ametlik visiitki. Kirjalik ameti vastuvõtu akt tavaliselt on nõutav suuremate ametnike juures ja antakse tavaliselt vahetule ülemale. Juhul kui on vajalik ameti asjaajamine võtta üle eelmiselt ametnikult, sisaldub ettekanne ameti vastuvõtust juba üleandmisaktis ning erilist vastuvõtu ettekannet siis vaja ei ole.

2. Tõotusakt. Ameti vastuvõtu akt on konstitutiivne kohuseid loovas osas, deklaratiivne aga õigusi loovas osas. Tõotusakt on aga täielikult deklaratiivse sisuga ja õiguslikus mõttes tähtsusetu. Tõotusakt on monarhistliku korra jäänuseid kaasaja demokraatses riigis. Kuna tõotusakti ei nõuta igalt ametnikult, võib tekkida väärarvamus, et kõik ametnikud nagu ei peaks täitma seadusi. Eestis nõutakse seda Riigivanemalt.

Ametnik võib mõnikord olla takistatud astuma ametisse mõningail põhjusil. Vähetähtsail põhjusil ametisseastumisega siiski viivitada ei või. Tavaliselt on nähtud ette teatud lühem aeg, mille möödudes ametnik vabandamatute põhjuste korral enam ametisse astuda ei saa. Eo ipso tühistub ka ametisse määramise akt.

§ 13. Kohuste sisu.

1. Õiguspärane teotsemine on riigis üldine nõue. Ametnik peab teotsema esmajoones oma pädevuse ja ettenähtud menetluse piires. Seejuures akti sisu peab saabuma vastav kehtivale õigusele, kooskõlas üldaktidega. Aktid peavad olema legaalsed, egaalsed ja üldhuvilised. Legaalsus tähendab akti vastavust kehtivale õigusele nii sisult ja vormilt kui ka akti sihtidelt. Egaalsus tähendab nõuet käsitada kõiki kodanikke ühetaoliselt. Nimelt kui kellelgi ühes olukorras lasub kohustus, siis peab ka kõigil teistel samas olukorras lasuma sama kohustus. Egaalsus saavutatakse üldist laadi kohustuste määramisega ainult üldaktide kaudu. Vastasel korral kaevates kohtule kohus tühistab akti. Ametnik alati on kohustatud teotsema ainult rahva üldhuvides vältides isiklikke huve (salus rei publicae lex suprema est). Kui pole peetud silmas üldhuve, vastav akt on alati tühine, kuigi oleksid täidetud muud nõuded.

2. Ametlik käitumine nõuab hoolikust, vastava kindla korra puududes eeskirjaks siin on tava. Igal juhul on nõutav hästiläbisaavalt käitumine ametivelistega. Dieetsuse nõue kohustab ametnikku vajaduse korral kaitsma ka kõrgemat ülemat. Ei tohi kunagi teotseda asutise vastu, kus ise ametis ollakse. Devootsuse nõue kohustab ametnikku olema sõbralik ülemate suhtes ja respekteerima nende korraldusi. Isikliku käitumise nõuded ulatuvad ka väljaspoole ametitegevust. Eraeluski ei tohi ametnik toimetada midagi avalikõiguslikule isikule ebasündsat.

3. Ametisaladused. Asjad üldiselt on salajased siis, kui kehtiv õigus nad salajasiks loeb. Mõned asjad on salajased juba oma loomult (nt. spionaaž), teised loetakse salajasiks juriidiliselt

(nt. majanduskavad). Kui aga salajasuse suhtes ei leidu vastavaid pidepunkte kehtivas õiguses, siis otsustab asjade salajasuse vastav ülem kas teatades sellest suuliselt või normatiivse aktiga. Haldusasutise menetluskorraski leidub salajasi asju, nagu kinniste koosolekute otsused jne. Koosolekuid vastava otsuse põhjal võib aga kuulutada ka avalikeks ehk lubada otsusist teatada ajalehtedele.

4. Ametivastutus haldusalal esineb kahel kujul.

a) Varaõiguslik ametivastutus. Ametnik süülistel juhtudel alati on vastutav kodaniku ees varaõiguslikult. Kui aga tehtud kahjude tasumine nende suuruse tõttu ametnikul ei ole võimalik, siis tasub kahjud riik. Riigil sel korral on regressiooniõigus, s. o. õigus ametnikult vastav summa nõuda tagasi. Ametnik ei vastuta varaõiguslikult kodaniku ees rekvireerides, võõrandades ja sekvestreerides, kuna neil juhtumeil ta on kohustatud tungima kodaniku majanduslikku sfääri. Rekvireerimine on vallasvara omistamine riigile ning kodanik võib selle eest nõuda tasu või tarvitamisraha. Võõrandamine on kodaniku kinnisvara omandusõiguse omistamine riigile ning siingi kodanik võib nõuda tasu. Üldaktidega teostatavate majandusreformide läbiviimiseks võõrandamisel kodanikul tasunõude õigust aga ei pruugi olla. Sekvester on teatud eraõiguslikkude käitiste võtmine riigi haldamisele, mis Eestis võimaldub ainult sõja ajal. Ta esineb juhul, kui käitis teotseb riigi huve riivavalt majanduslikul või vaimsel alal. Riik siin määrab ainult käitisele uue direktsiooni, kasud aga lähevad omanikule nagu ennegi. Riik moodsalt seisukohalt alati võib tungida kodaniku majandusellu.

b) Karistusõiguslik vastutus esineb kahel kujul. Kohtulik on vastutus, mille ametniku suhtes otsustab sõltumatu kohus. Kui asja aga otsustab ülemus, on vastutus distsiplinaarne. Õiguspoliitiliselt peetakse paremaks jätta vähemtähtsate korrarikkumiste eest karistamine ülemuse hooleks, kuna asutises võib olla eriline arusaamine kehtiva õigusega määritlemata asjust ja võimaldub distsiplinaarselt karistada pedagoogiliselt kohtu hirmutava karistuse asemel.

§ 14. Kohuste lõppemine.

Ametniku kohustused lõpevad ameti üleandmise aktiga uuele ametnikule, ülemale või selleks määratud isikule, millega koos antakse üle ka ametivarad. Tähtsamate ametnikkude juures ameti üleandmise akt on alati kirjalik. Ametist lahkumise korral ilma ametit üle andmata vastavad isikud langevad karistuse alla. Üleandmise akt võib olla ühtlasi ka ameti vastuvõtu akt või hoopis eriakt. Mõnel juhtumil ametniku kohused lõpevad alles ameti üleandmise akti kinnitamisega. On aga kohustusi, mis vältavad kogu ametniku eluea jooksul, nagu ametisaladuste hoidmine ja ametivastutus. Ainult distsiplinaarkorras vastutus lõpeb ametnikul ameti üleandmise akti esitamisest või kinnitamisest alates.

IV Haldusõiguse normiolmi.

7. ptk. Normatiivtoimingud.

§ 15. Üldaktid.

Haldusaktid materjaalses mõttes on aktid, millega teostatakse haldusfunktsiooni. Formaalses mõttes on haldusaktid kõik haldusorganitega seotud aktid, ka jurisdiktsioonilised ja legislatiivsed. Üksikaktid on formaalsed haldusaktid üksikute isikute vahel, üldaktid aga kodanikkude abstraktsete kategooriate vahel.

1. Dekreet on halduse seadusjõuline üldakt, on haldusakt formaalses mõttes, mis määritleb abstraktseid ebaisikulisi vahekordi ja ses mõttes sisult konkureerib seadusega. Dekreet konkureerib aga seadusega ka jõususe poolest ja erineb viimasest ainult sellega, et tema annab haldus. Dekreetseadus on liik dekreete, mis halduse poolt antakse põhiseaduse alusel pädevuse piirides vastava õigussuhte iseseisvaks käsiteluks, olles seega juriidiliselt aluselt täiesti seadusega võrdsel tasemel. Dekreetseadusi, mis on täiesti koordineeritud seadusega, anda võib ainult haldusorgan. Võimalikud konfliktid dekreetseaduse ja seaduse vahel parlamentaarseis riiges lahendab parlament, kuna seal haldus tavaliselt on alistatud seadusandlusele. Kus parlamentarism ei esine, seal tavaliselt konfliktid lahendab kas konstitutsiooniline kohus, mis kontrollib põhiseaduspärasust, ehk jälle tavaline autonoomne kohus, mis tühistab vigase akti selle rakendamisel konkreetjuhtumil. Erakorraline dekreet antakse halduse poolt riigi tegelikuks kaitseks. Riigi kaitseks on vaja mõnikord kodanikule anda erakorralisi ülesandeid, millest ka vastav nimetus. Erakorraliste dekreetide andmise aeg on tavaliselt ettenähtud (nt. kaitseseisukord, parlamendi istungjärkude vaheajad). Erakorralised dekreedid alluvad ka vastavaile seadusile, mis annavad neile piirid. Põhiseadus annab ainult nende dekreetide andmiseks võimaluse. Konfliktid kõrvaldab parlament, vastavas eriseaduses nähes juba ette menetluskorra erakorraliste dekreetide andmiseks, millega ühtlasi ka neid kontrollitakse. Hädadekreete haldus annab kehtivas õiguses ettenähtud hädajuhtumeil. Hädajuhtumid on igasugused olud, mis nõuavad halduse kiiret teotsemist ja mil asja ei saa korraldada parlament seadusega ise (nt. taudid, tulekahjud jne.). Hädalisus ise aga on suvaline mõiste. Hädadekreetide pädevuse määrab põhiseadus, andes haldusele nende andmiseks õiguse kas igal alal või ainult üksikuil aladel. Eestis on võimalik anda ainult hädadekreete piiriteldamatuil aladel. Jõususelt hädadekreet konkureerib seadusega igas suhtes, kuna hädadekreediga võib muuta seadusi ja seadusega omakord hädadekreete, konfliktid nende vahel lahendab parlament. Hädadek-

reedid tulevad ühes nende väljastamismotiividega esitada parlamendile, kes teeb vastava otsuse — muuta dekreeti või jätta ta jõusse.

2. Määrused on üldaktid, milleta haldamine üldse ei ole mõeldav. Määrus on seadusele alluv eksekutsiooni üldakt, mis oma sisult võib sarnaneda seadusele ja dekreedile ja mis tuleb eksekutiivorganeilt. Oluline tunnus määrusil on aga nende alluvus seadusile, millega nad erinevad järsult dekreetidest. Riigihalduse määrused tulevad keskhalduselt või sellele subordineeritud asutusilt, omahalduse määrused aga kogukondlikelt ühikuilt ja nende asutusilt. Riigihalduse määrused on subordineeritud seadusele ja ka üksteisele väljaandva asutise kõrgemuse suhtes. Omahalduse määrused alistuvad aga ainult seadusile, mitte riigihalduse määrustele. Riigihalduse poolt antud ülesandeis omahaldus peab aga teotsema kooskõlas riigihalduse aktidega, kuna ta sel juhul annab omistatud akte. Praeter legem määrustega eksekutsioon käsitab küsimusi, mis seni kõrgemate aktidega üldse korraldamata. Volitajaks neid määrusi andma on mingi raamseadustik, millise aktiga praeter legem määrused peavad olema kooskõlas. Praeter legem määruste andmise võimalus peab igal juhul sisalduma põhiseaduses, muidu parlament ei ole õigustatud haldust selleks volitamagi. Intra legem määrustega haldus rakendab üldnorme konkreetjuhtumeile, olles seega vältimatu halduse teotsemisel. Vastava õiguse omistamine haldusele põhiseaduses on vaid deklaratiivne fraas. Contra legem määrustega haldus on õigustatud lahendama mõnd küsimust erinevalt juba olelevast seadusest. Määrus peab olema kooskõlas vastava parlamendi antud voliaktiga, olles seejuures kooskõlas parlamendi praeguse tahtega, vastolus aga endisega. Contra legem määruste andmise õigus põhiseaduses peab olema expressis verbis ette nähtud, muidu haldus ei ole õigustatud neid andma ega parlament haldust selleks volitama.

3. Üldsobimus üldaktide seas on haldusorganite leppeline ühisakt, mille andmine on suvalist laadi. Üldakti annab üks organ kokkuleppel teisega seejuures küsimust lahendades ikkagi pretseptiivselt impersonaalsel viisil. Normatiivleping on üldsobimus, mille andmisel leppelised organid ise ei kohustu millekski, kohustavad aga isikuid, kellesse akt puutub (mitte segada kompleksiivaktiga, kus mitu organit koos teotsevad liitorganina!) Kollektiivleping on üldsobimus, milles kas mõlemad leppelised pooled või üks neist kohustub kodaniku suhtes. Siin kujukamaks näiteks on tariifileping tööõiguses, või kogukondadevaheline leping kohustusega vaest teisest kogukonnast kohelda võrdselt oma kogukonna vaestega.

§ 16. Üksikaktid.

Üksikaktid on normatiivtoimingud, mis korraldavad registreeritavaid juhtumeid ja tekivad haldus- ja kohtufunktsiooni teostamisel.

1. Haldusotsused on halduse normatiivsed toimingud, millega teostatakse jurisdiktsioonilist funktsiooni. Nendes ei ole vaja mainida konkreetset isikut, vaid nii, et vastavaid konkreetseid isikuid oleks võimalik määrata. Distsiplinaarotsustega haldus karistab distsipliini vastu eksinud ametnikke, tuvastusotsusil puudub aga ametiõiguslik ilme, need toimetatakse tuvastusmenetluses. Tuvastusmenetlus on järele aimatud kohtumenetlusele, asja osustamisel kaasa on tõmmatud ka pooled ise. Puhtjurisdiktsioonilised haldusotsused saabuvad ainult kaebuste korral.

2. Korraldised on üksikaktid, millega haldus teostab haldusfunktsiooni, olles seega ainukesed haldusaktid materjaalses mõttes. Korraldistega lahendatakse üksikküsimusi primaarselt.

a) Unilateraalsed ja plurilateraalsed korraldised. Unilateraalsete korraldiste toimetajaks on ainult üks isik, kes esineb autoritaarse tegurina ja pretseptiivselt määrab vastava akti sisu ja sihi. Plurilateraalsete korraldiste sisu ja sihi määravad mitu isikut, kes teisteise suhtes on koordineeritud. (Koordinatsioon esineb aga ainult akti toimetajate suhtes, kuna vastavate aktis puudutatud isikute suhtes teotsetakse ikkagi pretseptiivselt. Siin tavatsetakse tuua näiteks avalikõiguslikku lepingut, kuid see on täiesti väär. Lepinguidee ei rakendu avalikõiguses üldse, seepärast ei saa olla ka mingisugust avalikõiguslikku lepingut). Plurilateraalsete aktide hulgas mainitakse üksiksobimusi, mille annavad haldusorganid omavahel kokku leppides, kuid kodaniku suhtes ikkagi pretseptiivselt. Üksiksobimust ei tohi vahetada lepinguga.

b) Positiivsed ja negatiivsed korraldised. Positiivsete korraldistega tuuakse kehtivasse õiguslikku olustikku muutusi kas uut luues või vana muutes. Positiivsed korraldised jaguvad 1) kohustavaiks, s. o. selliseiks, millega kodanikku kohustatakse millekski. Nii käsud kohustavad isikut sooritama või sallima midagi, keelud aga kohustavad isikut loobuma või hoiduma millestki. 2) Õigustavad positiivsed korraldised õigustavad isikut millekski. Nimelt tõetavate korraldistega seletatakse kehtiva normistiku sisu või mahtu, nagu nending — olustiku konstanteerimine, registreering — nähte esildumise teatavaksvõtt, vormistis — igasugune tõetusakt dokumendi kujul. Erivormistised võib kodanik saada oma kätte, toimikvormistised kantakse aga erilisse aktide kogusse, kust kodanik võib saada ainult väljavõtteid. Loovate korraldistega antakse kodanikule uusi õigusi või võimaldatakse seniolnute kasutamist, nagu kontsessioon — uusi subjektiivseid õigusi loov akt, autorisatsioon — varemalt olnud õigusi uuesti kasutada võimaldav akt, konsens — olevaid õigusi kasutada võimaldav akt juhul kui õiguste teostamine on seotud teatud akti toimetamisega, dispens — üldiseid tingimusi täitmata teotsemist võimaldav akt, mis teeb erandeid üldisest korrast. 3) Muundavad positiivsed korraldised muudavad olevaid õigusi, nimelt menetlevad — muudavad õiguste teostamise viisi ja käiku, kujundavad — muudavad õiguste ja kohuste väliskuju. Rest-

riktiivsed korraldised kitsendavad, ekstensiivsed aga avardavad normi mahtu. 4) Kaadavad positiivsed korraldised tühistavad seniolnu andmata asemele midagi uut (nt. vallandamisakt). Negatiivsete korraldistega keeldutakse muutmast seniolnud normistikku. Nimelt esineb siin tegevusetusakt, millisel juhul küll õieti polegi tegemist aktiga. Mõnikord aga asutise tegevusetuse korral tekivad isikule iseenesest õigustused ja kohustused. Asutise poolt kirja vastamata jätmine võib tähendada aga ka eitavat otsustamist. Keeldumisakt küll on tõeliselt olemas, temaga aga keeldutakse võtmast ette olustiku muutmist. Tõetavad aktid on deklaratiivse, kõik teised aktid aga konstitutiivse tähtsusega.

c) *Vormilised ja vormivabad* korraldised. Vormilised on need korraldised, mille jaoks kehtiv õigus näeb ette mingisuguse väliskuju, vormivabad on aga kõik teised korraldised. Kui kehtiv õigus näeb ette teatud vormi, sellest aga kinni ei peeta, on korraldis ikkagi vormiline. Korraldis on aga vormivaba, kuigi ta toimetatakse mõnes kindlakskujunenud vormis, seda aga kehtivas õiguses ettenähtud ei ole. Aktid üldse võivad olla suulised ja kirjalikud. Vormist saab olla juttu ainult kirjalike aktide, s. o. paberile märgitud aktide juures. Eritellakse ehtsaid ja ebaehtsaid vorminõudeid. Ehtsate nõuete puududes akti juriidiliselt üldse pole, ebaehtsate vorminõuete puududes akt aga on vaieldav. Kriminaalõiguslikult ehtsaist vorminõudeist osa on olulised, sest nende puududes karistatakse, teise osa puududes aga kriminaalkaristust ei järgne. Ürikuid liigitatakse vormile vastavalt mitmeisse liigesse. Üksikürikud toimetatakse üksikult ja antakse isikule välja, toimikürikud toimetatakse aga ürikute sarjas ja neist antakse välja ainult väljavõtted. Sõlmikaktid leiduvad ühtlases aktide kogumis ja neist võib samuti saada ainult ärakirju. Protokollaarakt on mõne sündmuse kirjeldis ja on protokoll alles pärast raamatusse sisse kandmist, senikaua esineb aga ainult tõendisena.

d) *Motiveeritud ja motiivivabad* aktid. Mõnedele aktidele (nt. otsus) on vältimatu motiivide lisandamine, tavaliselt on vaja motivatsiooni kõigi vormiliste aktide juures. Motiveeritud aktideks loetakse kõik aktid, millele kehtiv õigus nõuab motiivide lisandamist, olenemata sellest, kas seda antud juhtumil tehtud on või ei. Motiivivabad on kõik aktid, millele motiivide lisandamine nõuetav ei ole. Riiges, kus on sõltumatud kohtud, kõik aktid, kellelt nad ka ei tuleks, peavad olema motiveeritud. Nii kodanik kui ka kohus, kellele võidakse kaevata, peavad teadma akti toimetamise aluseid. Riiges, kus puudub sõltumatu kohus, vastav nõue peab sisalduma protsessuaalseadusis.

e) *Retroaktiivsed ja revokatiivsed* aktid. Retroaktiivsed on aktid, mille toimuvus ulatub möödunud ajasse, seda on kõik deklaratiivsed aktid. Revokatiivsed on aktid, mis on tagasivõetavad. Obligatoorselt tagasivõetavad on kõik vaieldavad aktid. Fakultatiivselt, s. o. kodaniku nõusolekul võib võtta tagasi teisi akte.

Üldse tagasivõtmatud on aktid, mis võimaldavad kodanikul põhiõiguste teostamist, mille tagasivõtmistähtaeg on möödunud ja mille järele on tekkinud õigused kolmandaile isikuile. Tagasivõtul akt võib tühistuda ex nunc — akti andmise päevast ja ex tunc — tagasivõtmise päevast alates. Mis puutub aktide retroaktiivsusesse, siis on seda kõik tagasiulatuvate üldaktide põhjal antud üksikaktid, eriti aga jurisdiktsioonilised otsused.

f) *Diskretsioonilised ja diskretsioonivabad* aktid. Kõik suvalise sisu ja vormiga aktid on diskretsioonilised, teised aga diskretsioonivabad aktid (vt. haldusprotsessiõigus).

g) *Kehtivad ja kehtetud* aktid (vt. haldusprotsessiõigus). Materjaalselt kehtivad aktid on sellised, mis toimetatud pädevuse piires, menetluse korras ja mis ei too muudatusi olustikku. Täielikult kehtima pääsemiseks akt peab olema kehtiv ka formaalselt, s. o. peavad olema kõrvaldatud kõik takistused selle akti kehtima pääsemiseks, nagu tähtajad jne., millest alates akt alles kohustab kodanikke. Faktiline toimuvus aktil võib aga olla ka enne juriidilist toimuvust, ka võib mõnikord aktil puududa üldse faktiline toimuvus. Aktid jaguvad kehtivaiks ja kehtetuiks selle järele, kas nad vastavad õigusele või ei. Positiivne õigus aga ka kehtetuid akte võib lugeda kehtivaiks, nimelt lugedes nad vaieldamatuiks vigade suurusele vaatamata. Vaieldavad aktid sellevastu on kehtetud aktid, mille peale võib tõsta kaebusi. Mõnelpool eritellakse ka tühiseid, s. o. absoluutselt vigaseid akte. Eestis kõik aktid kehtivad seni, kui neid ei ole tühistanud vastav kohtuinstants.

8. ptk. Haldusmenetlus.

§ 17. Tuvastusmenetlus.

Haldusmenetlus on kogum ajalises järgnevuses esinevaid toiminguid, mis vajalised haldusasja lahendamiseks. Bürokraatsete asutiste juures haldusmenetlus tavaliselt on kehtivas õiguses korraldamata, sättimata, mujal tavaliselt aga sätitud. Tendents on haldusmenetlust sarnastada kohtumenetlusele ja see normida kehtivas õiguses, kus asjaosalisi on mitu isikut. Mõeldamatu on sättimatu haldusmenetlus üldaktide toimetamisel. Haldusmenetlus jaguneb mitmesse faasi. Algatusmenetluse juures on vaja määrata asja algatamise kord ja haldusasutiste suhtumine asja algatamisse. Otsustusmenetluse juures tuleb anda päämiselt reegleid otsustamise aluste suhtes. Sooritusmenetluse juures tuleb määrata sooritamist toimetama kohustatud instantsid. Tuvastusmenetlus on aga sätitud menetluse eriliik, milles määratakse kindlaks haldusasja otsustamiseks vajalikud õiguslikud ja faktilised olustikud. Halduslikus

tuvastusmenetluses teostatakse haldusfunktsiooni, saabuv akt on korraldis. Kohtulikus tuvastusmenetluses aga teostatakse haldusasutiste endi poolt jurisdiktsioonilist funksiooni, saabuv akt on haldusotsus. Tuvastusmenetlusest võtavad osa ka asjaosalised. Haldusotsus tuvastusmenetluses on erilaadne. Tuvastusmenetluses otsus alati rajaneb meritoorsele põhimõttele, nimelt olles jurisdiktsiooniline akt ta on ühtlasi ka korraldis, kuna asendab vastava primaarse haldusakti. Jõususelt vastav otsus on võrdne kohtuotsusega riiges, kus puudub halduskohus, mujal aga on võimalik edasikaebus. Vaideid otsustab tavaliselt kaevatav instants ise, võib seks olla loodud aga ka eriline instants (nt. tulumaksukomitee). Kaebusi otsustab kõrgem instants kaevatavast. Haldusotsused valde korral pole kunagi lõplikud edasikaebe tähtaja jooksul. Haldusotsusel on suspensiivne toime — lükkab akti täitmise edasi lõpliku otsustamiseni, ja devolutiivne toime — viib asja lõpliku otsustamise kõrgema instantsi kätte. Tuvastusmenetlus toimub uurimuspõhimõttel, s. o. sõltumatult võistjate väiteist. Samuti on tuvastusmenetluses maksvad materjaalse tõe avastamise, kirjalikkuse, kinnisuse ja vahendituse põhimõtted (vt. haldusprotsessiõigus).

§ 18. Sooritusmenetlus.

Otsuse sooritamisel sageli võib esineda takistusi. Kui on vajaline otsuse täitmine just teatud kindla isiku poolt, see aga tõrgub, siis võidakse isikut sundida akti täitma. Vastavad konkreetjuhtumid peavad olema kehtivas õiguses märgitud. Edasilükkamatu kiire vajaduse korral võivad akti toimetada asjaosalise asemel aga ka teised (nt. maja lammutamine). Vahenditut sundi otsuste sooritamisel tuleb sageli tarvitada politseil, milline sund peab toimuma otstarbekuse piirides ja üksnes seaduses ettenähtud juhtumeil. Võib tarvitada ka kompulsiivset sundi samadel alustel. Isikule tervisrikkeid seejuures tekitada on aga keelatud.

§ 19. Karistusmenetlus.

Haldus karistab ainult oma eksinuid ametnikke distsiplinaarkorras vahetute või kõrgemate ülemate, sageli aga ka selleks loodud erilise instantsi kaudu. Karistamispõhjused on kõik väga suhtelised ja neid otsustab alati ülem. Põhjusiks on hooletus, viivitus, tegevusetus, halb käitumine, meelsus ja mentaalsus. Karistusmäärad on seaduses ette nähtud, nimelt märkus ja vali märkus, noomitus ja vali noomitus. Riigivanem ja Vabariigi Valitsus (samuti ka kohus) võivad ametniku ka täielikult tagandada. Ametnik suspenseeritakse arvatava kriminaalvahekorra tekkimisel. Veneaegset aresti kui põhiseadusevastast halduse määramisel enam distsiplinaarkaristusena rakendada ei saa.

9. ptk. Haldustoimingute kontroll.

§ 20. Immanentne halduskontroll.

Haldusametnikult korrapäratu teotsemisvõimaluse võtmiseks on vajalik kontroll nende tegevuse üle, mis valvab, et teotsemine toimuks pädevuse piirides. Immanentne halduskontroll teostub asutiste endi seesmuses. Teenistusvalve sisaldub vahetute ülemate õiguses kontrollida alluvate ametnike tegevuse õiguspärasust ja anda neile juhiseid. Et seega ei tühistuks aga pädevusnormistik, kohustatakse alluvaid instantse täitma ainult ülema õiguspäraseid juhiseid. Alluv ametnik võib lükata direktiivi tagasi ainult üks kord, selle kordamisel aga peab teda täitma. Kui ka korratud direktiiv on õiguspäratu, ametnik teatab sellest kõrgemale ülemale ehk süüteo tunnuste korral prokuratuurile. Riigivalvet teostavad riigi keskhalduse organid autonoomsete ühikute (vald jne) üle, milliseid direktiividega juhtida ei saa. See on võimalik nii, et kehtejõu evimiseks iga autonoomse ühiku akt vajab keskhalduse sanktsiooni. Sanktsioneerimisprintsiibiline riigivalve on väga tugev. Kuid keskhaldusele võib olla antud õigus esitada akti suhtes ainult protesti halduskohtule, mille otsus on akti saatuse määrajaks. Kohtuliku protestimise abil võimaldub riigivalve halduse üle ka Eestis.

§ 21. Transtsedentne halduskontroll.

Halduse üle kontrolli teostada võib ka väljastpoolt haldust ennast. Parlamendi kaudu võimaldub kontroll halduse üle eestkätt küsimuste esitamise kaudu üksikute haldustoimingute kohta. Vastav õigus tavaliselt on kõigil parlamendi liikmeil, valitsusel ei ole aga küsimustele vastamise kohustust. Arupärimisi halduse tegevuse kohta esitada võib tavaliselt teatud arv parlamendi liikmeid. Arupärimistele valitsus peab vastama, samuti järgnevad arupärimistele läbirääkimised. Halduse kõrgemate organite vastutuselevõtmiseks kriminaalasjades parlament võib moodustada uurimiskomisjone, kellel on kohtute õigused ja kes teotsevad kohtumenetluse korras. Uurimiskomisjon võib käskeldada isegi kohtuid. Arvekontroll seisab halduse majanduslike toimingute järele valvamises. Võidakse toiminguid kontrollida pärast nende sooritamist või jälle eeldusi nende ettevõtmiseks. Võidakse toimetada ka nii eel- kui ka järelkontrolli, nagu see sünnib Eestis. Halduskontrolli lähem teostamine võib olla ka kohtulik. Prantsuse halduskohtuliku kontrolli tüübis I instantsiks on haldusinstants, II aste aga riiginõukogu vastav sektsioon, mis juriidiselt kumbki ei ole sõltumatud. Preisi tüübis I instantsiks on haldusasutised.

kõrgem instants aga erilistest halduskohtunikest ja tavalistest kohtunikest koosnev kõrgem halduskohus. Eesti-Inglise tüübis kohtulikku kontrolli teostab I instantsina üldkohus, II instantsina aga puht halduskohtunikest koosnev kõrgem kohus. See tüüp ei ole soovitav rakendada, sest tavalised kohtunikud esimeses astmes ei ole suutelised lahendama keerulisi haldusasju.

V Kehtiv haldusõigus.

10. ptk. Keskhalduse organid.

§ 22. Riigivanem.

Põhiseadus defineerib Riigivanemat kui kõrgema riigivõimu teostajat rahvaesindajana. Demokraatses riigis rahvaesindajad on aga kõik organid, mis samuti teostavad riigivõimu. Mitmeist normistikest kokku näeme aga, et Riigivanem on haldusalal teotsev viieks aastaks valitud kõrgeim ühepäine organ, ja ta mõiste ühtub riigipea mõistega. Riigivanemaks võib saada iga Eesti riikkondsusse kuuluv 40-a. isik, kes on hääleõiguslik ja kirjaoskaja. Karistatud võib Riigivanem olla, kuid karistuse kandmine peab olema lõppenud vähemalt viis aastat tagasi. Riigivanema kandidaat peab olema esitatud vähemalt 10.000 hääleõigusliku kodaniku poolt. Vastavad nõuded kandidaadiks seadmise kohta peavad esitama vähemalt 25 hääleõiguslikku kodanikku, kes tasuvad ka kautsjoni 750.— krooni, mille nad saavad tagasi pärast toetusallkirjade üle 10.000 ulatumist. Toetusallkirju koguvad asutised, kes peavad hääleõiguslike kodanike nimekirju.

Valimised kuulutab välja, võtab vastu kandidaatide püstitamise nõudmised, teeb valimistest lõppkokkuvõtted ja annab üldiseid juhiseid valimiste läbiviimiseks valimispeakomitee, kes võib paluda ka seletusi Riigikohtult. Kaebused tulevad valimispeakomitee vastu esitada kahe päeva jooksul Riigikohtu administratiivosakonnale (edaspidi lühendatud „Rgkt. adm. os."), kes lahendab need 5 päeva jooksul interpretatsiooni korras. Kaebusi võib esitada ainult kandidaatide püstitamise ja valimiskokkuvõtete asjus, muil aladel valimispeakomitee teeb lõplikud otsused. Valimispeakomitee moodustub Riigikogu juhatusest, ühest kohtupalati tema enda määratavast ja ühest prokuratuuri kohtuministri määratavast liikmest. Valimiste läbiviimiseks maa jaguneb seitsmesse ringkonda, mida juhivad 5-st liikmest koosnevad ringkonnakomiteed omavalitsuse ringkonnisse kuuluva esimehe juhtimisel. Liikmeskonna ringkonna komitees määrab kohtuminister. Ringkonnakomitee peale ~~mtu~~ võtab vastu ja kontrollib alginstantsidelt saadud materjali ja vaa-

tab läbi kaebused alginstantsi tegevuse kohta. Tegelikult toimetavad valimisi neljast omavalitsuse poolt valitud liikmest koosnevad jaoskonna komisjonid, mille tegevusest võtavad osa ka nimekirjade esitajad.

Riigivanem on superordineeritud kõigile teistele haldusorganitele, kuid Vabariigi Valitsust ta siiski direktiividega juhtida ei saa. Ta võib oma soovid aga Vabariigi Valitsusele kanda ette ja kõrvaldada valitsuse ametist, et panna maksma oma tahet, viibides aga valitsuse koosolekul Riigivanem esineb ainult nõuandjana. Riigivanem on aktiivkodanikkonna poolt valitav riigipea, ta ei ole poliitiliselt vastutav ja seega puudub tal juriidiline vahekord valijatega. Riigivanem pole vastutav ka Riigikogu ees, nende vahekord on dualistlik, käibimine mõlemi vahel aga on võimalik. Ministritega Riigivanem on kontaktis, kuna tema aktid kaasallakirjutatakse ministrite poolt. Mõjustada Riigivanem ministreid saab ainult Vabariigi Valitsuse kaudu, samuti sundida lahkuma terve valitsuse korraga. Üksikud ministrid saavad aga mõjustada Riigivanemat akti kaasallakirjutamisest keeldumisega.

Riigivanema pädevuse määrab põhiseadus üldklausli ja taksatsiooniga. Riigivanem on riigi sise- ja välisriiklik esindaja, määrab ametisse kolmes esimeses palgaastmes olevad ametnikud, valvab seaduste täitmise järele, juhib kaitseväge, määrab kaitseseisukorra ja annab armu, tehes neis asjus haldusotsused. Edasilükkamatu riikliku vajaduse korral Riigivanem seaduseelnõud võib kuulutada välja dekreedina. Dekreedina üllata võib seega ainult üldakte — seaduseelnõusid, millisest tegevusest tuleb teatada Riigikogule. Dekreete muuta võivad Riigivanem kui ka Riigikogu, viimane ainult üksikaktiga, kuna nende suhtes ei kehti Riigivanema vetoõigus. Dekreet kehtib kuni tema muutmiseni. Riigivanem võib anda ainult intra legem määrusi, milline õigus talle kuulub eo ipso. Määrustega Riigivanem ei või aga kitsendada kodaniku vabadusi ega täita tühikuid kohtutegevuses. Määrustega võib aga anda mittekohustavaid seaduse seletusi. Riigivanem võib anda kaitseväge puutuvais küsimusis seadlusi (vrd. praeter legem määrus), mis on õieti siseellu puutuvad määrused, kuna nad ei korralda riigi ja kodanike vahelisi suhteid. Monarhiatest on pärit riigipea õigus olla nõus parlamendi aktidega või mittesanktsioneerida nad. Sellest arenes ka riigipea õigus keelduda akti üldamast. Vabariiges riigipead on kohustatud sanktsioneerima menetluse ja pädevuse piirides saabunud akti, selle kohustuse täitmisest keelduda võib ainult erandjuhtumeil. Kus riigipea on legislatiivne osaorgan, seal on tal absoluutne vetoõigus, mujal aga ainult veto suspensiivses ulatuses. Eestis on maksev Riigivanemal mitmekordne vetoõigus maksuseaduste, ühekordne aga kõigi teiste seaduste suhtes. Riigivanem võib nimelt jätta väljakuulutamata seaduse kuni tema poolt soovitatud paranduste tegemiseni ehk uue vastuvõtmiseni Riigikogus pärast järgmisi valimisi, millise motiveeritud

vetotarvitamise otsuse Riigivanem peab tegema 30 päeva jooksul. Edasi Riigivanem suvaliselt riiklikel kaalutlusil võib tühistada Riigikogu volitused enne nende kestvuse lõppu, määrates uued valimised, millist otsust motiveerida ei ole tarvis. Nii omal kui ka ½ Riigikogu liikmete algatusel Riigivanem võib määrata uusi istungjärke, piiramatult võib aga lõpetada istungjärke ja määrata asju nende päevakorda.

Riigivanem juriidiliselt ei kanna mingit poliitilist vastutust, see võib ainult ilmneda tegelikult asiolus, et Riigivanemat teist korda samale kohale ei valita. Ametalaliste süütegude eest kannab Riigivanem kriminaalvastutust, vastavaid asju arutab Riigikohus. Eraisikuna aga Riigivanem vastutab oma tegude eest ühel alusel teiste kodanikkudega. Kui Riigivanema amet on vaba (surm, loobumine) või kui Riigivanem ei saa täita oma kohuseid (haigus), siis on talle ettenähtud kohustetäitja. Asendajaks on peaminister, kes seejuures kunagi ei muutu riigipeaks, vaid saab juure ainult uusi ülesandeid. Osa ülesandeid siin langeb kokku, teine osa aga mitte. Asendaja näiteks ei saa tarvitada Riigivanema tiitelt, umbusalduse korral ka mitte lõpetada Riigikogu volitusi, vaid uue peaministri nimetamisega vabastab enda nii peaministri kui ka Riigivanema asendaja kohalt. Asendajale organile kuulub aga siiratav osa Riigivanema õigusist. Erilise ajastu moodustab aga asendusajavahemik õigusliku korra suhtes. Kui normaaloludes meil esineb dualism, siis asendusajal valitseb täielik parlamentarism. On ettenähtud, et kuni esimese Riigivanema valimiseni peab tingimata olema ametis praegune Riigivanema kohustetäitja.

§ 23. Vabariigi Valitsus.

Vabariigi Valitsuse kui teisejärgulise haldusorgani aktid, et olla kehtivad, peavad olema kooskõlas Riigivanema aktidega. Vabariigi Valitsus otsustab asju kollegiaalselt, vastutab aga iga liige üksikult oma tegevuse eest.

Visiraadikabineti põhimõtteil meie peaminister on valitsuse tegevust kontrolliv, juhtiv ja ressooride tegevust ühtlustav organ. Kuid kolleegiumi suhtes tal pole mingisuguseid eriõigusi, ministrite tegevust üksikjuhistega korraldada, neid sundida peaminister aga ei või. Tõrkumise korral ta võib esitada ministri vabastamiseks.

Oma teotsemises Vabariigi Valitsus on vastutav poliitiliselt nii üksikult kui ka tervikuna Riigikogu ees. Riigivanem üksikuid ministreid esitiseta vabastada ei saa, Riigikogu poolt avaldatud umbusalduse korral ta peab aga üksikud ministrid vabastama. Tervele valitsusele umbusalduse avaldamise korral võib Riigivanem saata Riigikogu laiali, mõlemad aga jääda edasi ei või. Reageerida võib ainult otsesele umbusalduseavaldusele.

Vabariigi Valitsus lahendab haldusasju, mis ei kuulu mõne

teise organi pädevusse. Tähtsaim valitsuse ülesanne on aktide sooritamine. Riigikogu volitusel valitsus võib anda intra legem määrusi, mida Riigivanem muuta ei saa. Riigivanem võib aga muuta valitsuse üksikakte. Vabariigi Valitsus on kohustatud saatma tagasi temale sooritamiseks antud Riigivanema aktid, mis ei ole kooskõlas põhiseaduste või seadustega (remonstratsioon). Samuti on peaministril ja asjaosalistel ministritel kohustus kontrassigneerida Riigivanema aktid, et oleks olemas aktide eest poliitiliselt vastutav isik ja ei tekiks riigis kaht erisihilist poliitikat. Kontrassignatsioonist võidakse loobuda akti olles otstarbekohatu või vastolus Riigikogu seisukohtadega.

Vabariigi Valitsus vastutab oma tegevuse eest poliitiliselt Riigikogu ees nii üksikult kui ka tervikuna. Kriminaalsüüdistuse tõstmiseks on vaja Riigikogu vastavat otsust, kohut mõistab Riigikohtu üldkogu. Kriminaalvastutus esineb ametalaliste süütegude eest.

§ 24. Ministeeriumid.

Ministeeriumi poliitiline ja igakülgne vastutav juht on minister, kes on ainuõiguslik suunaja ja juhiste andja. Tegelik spetsialist ministeeriumis on ministri abi. Ministeeriumide allühikud on valitsused ja osakonnad, mis jagunevad alaühikuiks ja mille kogu tegevuse eest vastutab ikkagi minister. Ministeeriumidevahelised konfliktid lahendab Vabariigi Valitsus, ministrite ja Vabariigi Valitsuse vahelised konfliktid lahendab Riigivanem. Haridussotsiaalministeerium hoolitseb rahva vaimse ja füüsilise hüvangu eest. Siin teaduse ja kunsti osakond hoolitseb kultuuri, koolivalitsus — koolide juhtimise, tervishoiu ja hoolekande valitsus — tervishoidliku kontrolli ja hoolekande ning töökaitse ja sotsiaalkindlustuse osakond — tööpuuduse vastu võitlemise, pensionide, kindlustuse jne. korraldamise eest. Kohtuministeerium juhib kohtuid, prokuratuuri ja vangistusasutusi, milleks on vangimajade valitsus. Eriti tähtis on aga kodifikatsiooniosakond, mis praegu koosneb sõltumatuist Riigivanema määratavaist liikmeist ja praegu kontrollib kõiki tähtsamaid riigi üldakte nagu eellegislatsioon. Otsustamisvõimet kodifikatsiooniosakonnal olla aga ei tohiks. Majandusministeerium juhib riigi majapidamist. Siin maksudevalitsus teostab maksustamist, rahandusosakond — eelarve ja tulude-kulude korraldamist, ka tööstusosakond — tööstuslikku teotsemist. Põllutööministeerium korraldab põllu- ja metsamajandust ja vastava kutsehariduse saamist. Katastri ja maakorraldusosakond korraldab ka veekorraldust ja asundamist, põllumajandusosakond — maatulundust, eksporti, kutsekoole ja riigi mõisaid, loomatervishoiu osakond — loomaarstlust ja tapamajade ning ekspordi kontrolli, riigimaade ja metsade valitsus — ka vastavat järelvalvet, metsakaitset ja jahindust. Siseministeerium

hoiab üldiselt õiguskorda. Administratiivosakond korraldab omahaldust, registreerib perekonnaseisu ja ühinguid, piirivalvevalitsus — liiklust piiridel ja piirimärkide korrashoidu, politseivalitsus — kaitseb tegelikult avalikku korda. Teedeministeerium korraldab sidepidamist ja liiklust ning avalikke töid. Raudteevalitsus korraldab raudteeasjandust, veeteedevalitsus — laevandust, posti-telegraafi-telefoni valitsus peale muu ka raadioasjandust, maanteede ja ehitusosakond — maanteede ehitust, avalikke töid ja ehituskontrolli. Välisministeerium korraldab rahvusvahelisi suhteid. Poliitiline osakond teostab rahvusvahelist käibimist ja annab ametlikku informatsiooni, administratiivosakond juhib välisesindusi majanduslikult ja juriidiliselt, väliskaubandusosakond korraldab väliskaubandust ja annab majanduslikku informatsiooni. Kaitseministeerium organiseerib, õpetab, majandab ja juhib riigi kaitseväge. Kaitsenõukogu teotseb eellegislatsioonina Riigivanema antavate seadluste suhtes.

Peale ministeeriumide on veel riigisekretär, kellele allub riigiarhiiv ja raamatukogu ning kes viimaste suhtes ebaõiguspäraselt on varustatud ministri õigustega.

11. ptk. Omahaldus.

§ 25. Omahalduse konstitutsioonilisi aluseid.

Põhiseaduse alusel omahaldust võib teostada niivõrt, kuivõrt pole loodud riigivõimu teostamiseks kohaorganeid. Omahalduse loomise võimalus ise on aga fakultatiivne, teotsema peavad ainult linna-, valla- ja aleviomahaldusühikud. On ette nähtud omahaldusele kollegiaalsed esinduskogud, eksekutiivorganite küsimus on aga lahendamata. Omahaldust lubatakse maksustada kodanikke seaduses ettenähtud piires, samuti anda sundmäärusi, talle võib aga anda ka teisi ülesandeid, nagu jurisdiktsioonilisi jne.

§ 26. Vallarakkim.

Vald esines juba ammu seisusliku personaalse omahaldusena, 1866. a. muudeti ta aga territoriaalseks üksuseks, millisena ta ka praegu esineb. 1917. a. liideti vallaga ka riigi, mõisa, kiriku jne. maad midagi väljaarvamata, organid väheste muudatustega jäid endised.

Valla esinduskoguks on 15—25-liikmeline volikogu (kuni 1500 elanikku 15 liiget, edasi 1 liige iga 200 kohta). Ta lahendab kõiki valla piirides tõusetunud küsimusi, eriti aga korraldab valla majandusasju ja vahendab kodanikke riigiga, seejuures ei tohi aga anda legislatiivakte. Eksekutiivorganiks volikogule on vähemalt kolmeliikmeline vallavalitsus rajatuna kollegiaalsele põhimõttele. Valla-

valitsus pääle volikogulegi kuuluvate ülesannete valmistab ette ja täidab volikogu otsusi. Vallavanemal on eriline järelvalveõigus valla-organite üle õigusega teha volikogule ettekandeid. Vallavalitsus on volikogu ja järelvalveasutise vahel vahendajaks. Vallavalitsus ei ole poliitiliselt sõltuv volikogust, praktiliselt peab aga teostama volikogu poliitikat. Tagandada vallavalitsust enne 4 a. ametikestvust saab ainult kohus ja järelvalveinstants. Vallavalitsuse liikmed tavaliselt on ka volikogu liikmed, võivad olla aga ka väljastpoolt, mil neil ei ole volikogu koosolekuil hääleõigust.

Vallavalimise üldpõhimõtted — otsene, salajane, üldine, ühetaoline ja proportsionaalne — on samad mis Riigikogu valimistel. Kuid nii aktiivne kui ka passiivne valimisõigus on laiem Riigikogu valimisõigusest, kuna vallas valimisõiguslikud on hääleõiguslikud kodanikud, kellel on vallas alaline elukoht, kinnisvara, teenistuskoht ehk mingi majanduslik seos vallaga. Hääletada võib üksikuile isikuile gradueeritud printsiibil, mis on vastolus ühetaolisuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega. Kandidaate esitavad valimisühendused, seejuures andes iga kolmiku jaoks kaks tagasivõtmatut tõestatut soovitusallkirja ja tasudes kautsjoniks 5 krooni. Vead kolmikus tulevad parandada vastava teate alusel kuni 20 päeva enne valimisi. Hääletada võib kuni kolmele kandidaadile. D'Hondt'i printsiibiline häälte arvestus rikub proportsionaalsuse põhimõtteid ja tuleks asendada teise viisiga. Vallavalitsuse valib vallavolikogu, selle määramise õigus on aga ka Vabariigi Valitsusel.

Vallavalimisi juhib vallakomitee, mille koosseisu valib volikogu 2 liiget, kuna juhatajaks on vallavanem või üks tema abidest eo ipso. Kaasujatena hääleõiguseta esinevad valimisühenduste ja nende liitude esindajad. Tegelikult valimised viivad läbi jaoskonnakomisjonid volikogu poolt määratud neljaliikmelises koosseisus, millele liigete õigustega liituvad ka valimisühenduste ja nende liitude esindajad.

Isik, kelle kohuseks on juhtida vallakantseleid ja hoida alal kirjaürikuid on vallasekretär, kes peab olema 25 a. vana hääleõiguslik kutseeksami sooritanud ja moraalselt kõrgelseisev kodanik. Sekretär midagi ise ei otsusta ja sooritab ainult internseid akte, teda kontrollivad vallavolikogu ja -valitsus, kuid halduskohtulikku kaebust sekretäri peale esitada ei saa. Sekretäri valib vallavolikogu olles enne määranud kindlaks tema palga, vallandab järelvalveinstantsi nõudel ja loal samuti volikogu ¾ häälteenamusega.

Hoolekannet vallas teostab neljaliikmeline volikogu kestvuse ajaks valitud vaeslastekohus, kelle kvalifikatsioon väljaarvatud haridus ja praktika võrdub rahukohtuniku omale. Vaeslastekohtu liikmeks astumisest keelduda võib ainult juba mujal ametis olev isik. Volikogu pääle loeteldute valib veel kolmeliikmelise revisjonikomisjoni ja teisigi vajalisi ametnikke.

Teenistusvalvet vallaametnike üle teostab ametisse määrav instants, tavaliselt volikogu. Riigivalvet teostab aga maavalitsus või

siseminister volitatud ametnike kaudu. Tavalisim on aga rahukohtu teostada olev kohtukontroll. Vaeslastekohtul puudub ülem teenistusvalve alal, kohtulikult ta allub aga tsiviilkohtule.

§ 27. Alevirakkim.

Alevi tähtsaim organ on kollegiaalne vähemalt 15. liikmest (kuni 1500 elanikku, üle selle 1 iga 1000 kohta) koosnev volikogu, mis on autonoomne ja teostab kõiki kogukondlikke ja omistatud riiklikke ülesandeid, eriti lahendab aga alevi majanduslikke, heakorra ja sotsiaalasju ning teostab järelvalvet aleviametnike üle. Volikogu annab sundmäärusi ja harva ka intra legem määrusi riiklikes asjus. Volikogu istungid väheste eranditega on avalikud, nendel otsustatakse lihtenamusega ja neid juhatab volikogu juhataja või selle asemik. Alevivolikogu otsusi täidab ja lahendab jooksvaid asju kollegiaalne vähemalt 3-liikmeline alevivalitsus, mis lahendab kõiki volikogule alluvaid asju konkreetses rakenduses, saadab andmeid järelvalveinstantsile ja valmistab volikogu otsusi ette. Erilised on alevivanema õigused, kes kontrollib alevivalitsuse otsuste õiguspärasust ja kes omab nende suhtes devolveeriva ja suspensiivse toimega vetoõiguse. Küsimused viimasel juhul lahendab volikogu. Juriidiliselt alevivalitsus ei ole sõltuv volikogust, kuid kuna ta koosneb alevivolinikest, siis teatav tegelik sõltuvus ikkagi on olemas.

Valimised toimuvad alevis täpselt samadel põhimõtetel kui vallaski. Valimisi juhtiva kolmeliikmelise alevikomitee kõrval tegelikult valimisi teostavad 4-liikmelised jaoskonnakomisjonid, kus liikmeiks on ka valimisühenduste ja nende liitude esindajad, omades mõlemad samad ülesanded kui vallaski.

Aleviametnike üle teenistusvalvet teostab alevivolikogu, riigivalvet aga siseminister või maavalitsus oma esindajate kaudu. Peale internsete teised ametnikud alluvad rahukohtu kontrollile.

§ 28. Linnarakkim.

Linna kõrgeim deliberatiivne organ on kollegiaalsel põhimõttel rajanev vähemalt 15 isikust koosnev (linnades kuni 5000. elanikuga) volikogu, mis korraldub seesmiselt ise, valides omale juhatuse, Otsustamine toimub volikogus lihtenamusega, kvoorum on linnades kuni 40 volinikuga ½, mujal 1/3 koosseisust. Volikogu otsustab kõiki linna asju, võib kodanikke maksustada, anda sundmäärusi jne. Volikogu aktid hakkavad maksma kinnitamisega siseministri poolt ehk uue vastuvõtmisega ¾ hääleenamusega.

Linnavalitsus on eksekutiivorganiks volikogule, koosneb vähemalt kolmest liikmest. Erilised poliitilised ja järelvalve funktsioonid on linnapeal. Linnavalitsus sooritab ja valmistab ette volikogu asju, tema otsused kehtivad ainult volikogu kinnitamisel.

Linnavolikogu valitakse samul põhimõtteil kui teisedki omavalitsuse esinduskogud. Valimisi teostavad jaoskonnakomisjonid, juhib aga linnakomitee, mis komplekteeritakse mõlemad samuti kui teisteski omahaldusühikuis.

Linnavalitsuse ja -volikogu vahekord on dualistlik, üks teist mõjustada ei saa, vast ainult volikogu linnavalitsuse aktide kinnitamise kaudu. Nii linnavalitsus kui ka volikogu teotsevad 4 aastat.

Teenistusvalvet linnaametnike üle teostab linnavolikogu kui ametisse määrav instants, mõnikord aga ka linnavalitsus. Riigivalvet teostab siseminister oma esindajate kaudu, kohtulikku kontrolli teostavad aga rahukogude tsiviilosakonnad.

12. ptk. Riiklik kohahaldus.

§ 29. Maavalitsus.

Maavalitsuse määrab ametisse siseminister 3 — 4 liikmelises koosseisus, kes teotsevad kollegiaalselt, riiklikes asjus aga subordineerituina. Maavalitsused teotsedes maavolikogude asendajatega teevad lõplikud otsused, määrusandlikku õigust volikogude asemel neil siiski ei tohiks olla. Maavalitsus lahendab majanduslikke, sotsiaalpolitilisi ja kultuurilisi valdadele ja alevitele ühiseid küsimusi.

Maavalitsused teenistusvalve korras alluvad siseministrile, kohtulikult rahukogude tsiviilosakonnile ainult asjus mis ei vaja keskhalduse kinnitamist.

§ 30. Prefektuurid.

Prefektuure on 7, nad alluvad otseselt siseministeeriumi politseivalitsusele ja teotsevad subordineerituina bürokraatsel põhimõttel. Prefektuurideks on välis-, kriminaal- ja poliitilise politsei komissariaadid, Harju prefektuuris veel ratsareserv ja sadamapolitsei komissariaat. Prefektuurile sarnaneb raudtee politsei ülemkomissariaat.

Prefektuur oma ametnikkudega lahendab igasuguseid selleks antud asju. Passiivse politseifunktsiooni alal ei puudutata kodanikke (jälitamine jne.) aktiivse politseifunktsiooni juures teotsetakse aga aktiivselt kodanike suhtes hoides korda jne. Prefektuur kohtualal süüdistab kohtus, vahistab roimareid jne., eriti hoiab aga asitõendeid. Prefektuur valvab seaduste ja määruste täitmise järele, toimetab eeluurimist ja võtab ette mitmesuguseid faktilisi toiminguid, täidab ka igasuguseid ülalt saadud juhiseid. Prefektuur sooritab otsusi, korraldab sundmüüki jne. Prefektuur abistab vajaduse korral omahaldust, otsustab mõningaid asju ja annab välja kesiseid lubasid ja tõendusi.

Prefektuuri ametnikel on kohuslik kanda relva, mida nad piira-

matult võivad tarvitada relvaga ähvardamise ja vahialuse põgenemise korril, muidu aga seaduses eraldi mainitud juhtumeil. Prefektuuri ametkond astmeliselt jaguneb allapoole. Kordnikud teostavad ainult sooritusfunktsiooni. Kriminaalkomissariaadi ametnikel ei ole üldse normatiivseid ülesandeid. Politseil on tasuta sõidu õigus.

13. ptk. Riigiteenistus.

§ 31. Riigiteenistujad.

Riigiteenistujad-ametnikud on avaliku halduse, ka omahalduse teenistuses seisvad isikud, vabateenijad teotsevad aga ainult faktilistel aladel. Kehtiv õigus eritleb aga selle järele, kas isik teenib palgaseaduses ettenähtud ametniku kohal või ei. Riigiametnikud määratakse ametisse avalikõigusliku, vabateenijad aga eraõigusliku aktiga. Teenistussuhted siiski mõlemal juhtumil on avalikõiguslikud.

§ 32. Riigiametnikud.

Riigiametnikeks võivad olla 20 a. vanad Eesti ringkonnisse kuuluvad kodanikud, kes lõpetanud vähemalt 6-kl. algkooli, milliseist nõudeist Vabariigi Valitsus võib teha erandeid. Kavatsusel on aga ka eksamid kandidaatidele. Ametisse määratakse isik tema nõusolekul korraldisega, kahe nädala jooksul isik aga veel võib ametist loobuda. Vabandavate põhjusteta 2 nädala jooksul mitteilmudes ametissemääramise akt tühistub. Ka ametist vabastamine toimub korraldisega. Peale üldosas ettenähtud juhtumite ametist vabastamise aluseks on ümberpaigutuse korral 10 päeva jooksul uuele kohale mitteilmumine, järjest üle ½ aasta või aastas üle 30 nädala vältav haigus, kohtulik tagandamine ja tagandamine Riigivanema või Vabariigi Valitsuse poolt nende suva alusel. Ametist vabastatu saab palka edasi 3 kuu jooksul.

Ametniku kohused Eestis on samad, mis üldosas mainitud. Meil võimaldub aga juhiste kontroll ainult seaduspärasuse ja menetluskorra suhtes, erinev on ka asjade salajasus, kuna salajaseks loetakse ka kinniste kolleegiumide menetlus. Pensioniõigus on kõigil üle 60 aasta vanadel ja 25 aastat riigiteenistuses olnud isikuil, pääle selle veel kutseala haiguste tõttu teenistuskõlbmatuiks muutunud isikuil. Pensioni ülemmäär kaitseväelasil on 180, teistele 120 krooni kuus. Puhkust saavad ametnikud vastavalt teenistusesoldud ajale ½—1 kuu, kohtunikud osalt 1½ kuud, millist aega lühendada võib ainult ametnike endi nõusolekul.

§ 33. Eriteenistujad.

Eriteenistujad ei allu otseselt Riigiteenistusseadusele ja nad ei ole subordineeritud keskhaldusele, nagu õpetajad, omahalduse ja kohtuametnikud, ülikooli õpejõud ja kutseesinduste teenistujad.

Õpetajate olukord selgub Õpetajate teenistusseadusest ja viidete põhjal osalt Riigiteenistusseadusest. Omahalduse teenistujad määratakse ametisse tsiviilõigusliku teenistuslepingu alusel, nende suhtes Riigiteenistusseaduse rakendamine ei ole õige, kuigi seda praegu tavatsetakse. Kohtuametnikud on riigiteenistujad, kuid samas ka autonoomse ühiku teenistujad, nad alluvad erikorrale kontrolli ja vallandamise suhtes. Ülikooli õpejõud, kuigi nad on riigiteenistujad, omavad ainult Ülikooliseaduses tähendatud kohused ja Riigiteenistusseaduse norme nende suhtes rakendada ei saa. Kutseesinduste teenistujad määratakse ametisse eraõiguslikul alusel, nad on aga avalikõiguslikud isikud, kuna on täpsalt määriteldud nende kontrolli ja vallandamise kord.

14. ptk. Indiviidide haldus.

§ 34. Nimeõigus.

Isiku nimi määrab tema nime kaudu eraldamise individuaalsed tunnused. Igal isikul obligatoorselt peab olema vähemalt 2 nimeosist. Perekonnanimi võib puududa naturaliseeritaval, kes 6 kuu jooksul peab avaldama vastava soovi saada teatud nime, muidu määrab nime siseminister oma meelevaldselt. Abielulastel perekonnanime registreerimine on deklaratiivne, eesnime registreerimine 1 kuu jooksul aga konstitutiivne akt. Vallaslastele omistub ema perekonnanimi. Leidlaps saab kasvatajate soovitud nime, milline registreerimine on konstitutiivne. Leidlaps tema vanemate selgudes saab tagasi oma endise nime.

Vastavate tõendiste esitamisel peab parandatama isiku nime, milline toiming on konstitutiivne. Nimevahetust võib siseminister lubada nime olles halvakõlalise, võõrkeelse või liig laialt tarvitatava. Nimeõiendust, s. o. tehtud vigade parandamist võib nõuda vigade tegijailt perekonnaseisuametnikelt, keeldumise korral võib kaevata rahukohtule (erand!).

§ 35. Riikkondsuse õigus.

Eestis eritellakse kodanikke ja välismaalasi. Välismaalased pärast 2 a. Eestis elamist võivad esitada palve siseministrile riikkondsuse saamiseks naturalisatsiooni korras, seejuures nad peavad olema 18 a. vanad, valdama Eesti keelt ja olema kasulikud riigile. Palve otsustatakse mitte enne 1 aastat ja siseminister võib ta otsustada eitavalt, millisele otsusele edasikaebuse võimalust ei ole. Naturaliseeruda võivad alaealised hooldaja ja naised mehe loata. Isikud, kes enne olid Eesti kodanikud, võetakse vastu kogukondade poolt „kodakondsusse", samuti ka välismaalaste eestlasist naised, kes lahutatud ja elavad Eestis ning nende lapsed.

Riikkondsusest vabastab siseminister vastava sooviavalduse põhjal kui isik on täitnud kohustused riigi vastu ja soovib astuda mõne teise riigi kodanikuks. Riikkondsusest vabanevad ka välismaalastega abiellunud Eesti kodanikud-naised, kes riikkondsusse edasijäämiseks ei esita sooviavaldust 2 nädala jooksul pärast abiellumist.

§ 36. Abielu haldus.

Abielu Eestis on eraõigusliku struktuuriga, kuid sõlmitakse perekonnaseisuametis haldusaktiga. Perekonnaseisuametnik kontrollib abiellumiseks vajaliste eelduste olemasolu, milliste olemasolu peavad tõendama ka vajalised 2 tunnistajat. Abiellumiseks on vajaline asjaosaliste isiklik ilmumine. Abielu on tühine, kui hiljem selgub, et vastavail isikuil puudusid nõuetavad eeldused abiellumiseks, vaieldav aga siis, kui ühel poolel ilmneb omadusi, millega ei saa nõus olla teine pool, kes sellest enne ei olnud teadlik.

Nii tühine ja vaieldav kui ka seaduslik abielu lõpetatakse kohtu poolt, kelle vastav otsus on õieti korraldise laadi.

§ 37. Perekonnaseisu haldus.

Indiviidide haldusega ühenduses olevaid küsimusi lahendavad perekonnaseisuametnikud, kes peavad perekonnaseisu registrit ja selles avavad igale isikule lehe. Pääle selle on veel protokolli ja aktide raamatud. Sünde ühes sünniaja ja nimega registreerivad 1 kuu jooksul lapse vanemad või volitatud isikud, leidlapsi leidjad. Surnult sündinuile nime ei anta ega ei avata ka lehte. Registreeritakse ka abielu sõlmimist ja lõpetamist, samuti surma, kusjuures arstlik surmatunnistus ei ole vajaline.

15. ptk. Kollektiivide haldus.

§ 38. Koosolekute õigus.

Eritellakse kinniseis ruumes ja lahtise taeva all peetavad koosolekud, viimased on koosolekud, mis ei toimu kinnistuis. Kinniseis ruumides võib koosolekuid alati pidada, lahtise taeva all aga ainult kella 10—18-ni, mitte liiklusteedel ja ligemal kui ½ klm. kaitseväe kasarmuile ja tähtsamaile riigiasutusile. Edasi eritellakse avalikud ja kinnised koosolekud, viimased on kõik koosolekud, kuhu pääseb ainult korraldaja isiklikul kutsel. Kutse ei tähenda dokumenti ja võib olla antud edasi ka kõrvaliste isikute poolt. Politsei valve alla kuuluvad avalikud koosolekud, väljaarvatud valimiseelsed kihunduskoosolekud, valitsuse poolt kokkukutsutud koosolekud jne. Po-

litsei koosoleku pidamist takistada ei saa, on aga vajaline teatamine politseile koosolekuist lahtise taeva all 12 tundi ja koosolekuist kinniseis ruumes 6 tundi enne algust. Koosoleku eest vastutab tema korraldaja, kes peab olema poliitiliselt küps kodanik, võidakse aga valida koosolekule ka juhataja kokkutulnute poolt. Politsei lõpetab koosoleku, kui seal tehakse riigivastast kihundustööd, kui ei peeta korda, kui koosolekul on nähtavalt relvastatud isikuid jne.

§ 39. Etenduste õigus.

Etendusi liigitellakse etendusiks lahtise taeva alla ja kinniseis ruumes, s. o. kinnistuis. Edasi on kinnised ja avalikud etendused, viimased on etendused, kuhu pääseb maksuta või maksuliselt, ehk kuhu nimeliste kutsetega pääseb maksu eest. Maks seega on oluline. Teatada tuleb kõigist avalikest etendusist, etendusi lahtise taeva all võib korraldada ainult prefekti eriloal, restoraanes, kohvikuis jne. ainult siseministri loal ja omahalduse nõusolekul. Etendusil politseil on kaks tasuta kohta, politsei võib etendust lõpetada samul põhjusil kui koosolekuidki. Etendusil ei tohi olla lapsi alla 4 a., restoraanes alla 16 a. pealtvaatajaiks, tegelastena ei või esineda ilma hooldaja loata alla 16 a. isikud.

§ 40. Ühingute õigus.

Ühinguks nimetame kesiste sihtidega vähemalt 3 kodaniku koondisi. Ühingud jaguvad registreerimatuiks ja registreerituiks, neist viimaseil on õigus omada varandust ja tegeleda selle suhtes peremehena, esineda kohtus, luua asutisi jne., kuna registreerimatuil ühinguil vastav õigus puudub. Ühinguid registreerib siseminister omahalduse nõusolekul, milline toiming on konsitutiivne. Teadaanne peab sisaldama ühingu nime, sihid ja juhatuse koosseisu. Kui aineliste sihtidega ühingu juhatuses on välismaalasi, peab registreerimiseks olema Vabariigi Valitsuse eelluba. Poliitiliste sihtidega ühingud tulevad 2 nädala jooksul registreerida prefektuuris. Ühinemiseks välismaisete ühingutega on vajalik siseministri, usuühingute liitumiseks välismaisetega aga Vabariigi Valitsuse eelluba. Ühinguid sõjalisiks eesmärkideks relvakandmise õigusega võib luua ainult siseministri eriloal.

§ 41. Trükiõigus.

Trükitoode on mingi mehaanilise või keemilise tööga saavutatud publikule avaldamiseks määratud toode, perioodne trükitoode aga vähemalt kord üle 3 kuu väljastatav. Teatamissüsteem kehtib ainult perioodsete trükitoodete suhtes, ka ei tohi neis avaldada riiklikke

saladusi, tuleb avaldada valitsuse kuulutusi, Riigikogu ning Riigikohtu esimeeste jne. õiendusi 3 järgnevas numbris samas kohas ja kirjas kus oli õiendatav kirjutis. Õiendada tuleb ka eraisikute nõudel samas pikkuses teksti ulatuses. Perioodse trükitoote väljaandmise luba tühistub, kui seda pole tehtud 1 a. jooksul.

Ka trükikodade avamisest tuleb teatada prefektile. Trükikoja juhataja peab olema poliitiliselt küps Eesti kodanik. Kõigist trükitooteist, väljaarvatud mitteärilises mõttes seltskondlikuks käibimiseks jne. valmistavad, tuleb saata prefektile 9 eksemplari, kes neist saadab 1 — prokurörile, 1 — politseile, 1 — Tallinna keskraamatukogule, 2 — Riigi raamatukogule, 2 — Ülikooli ja 2 — Eesti Rahva Muuseumi raamatukogule.

16. ptk. Kultuurhaldus.

§ 42. Avalike koolide õigus.

Avalikeks koolideks nimetame riigi või kogukonna poolt käitatavaid õpeasutisi, milleks on alg- ja keskkoolid, ning milliseid võib korraldada ühtlus- või erikoolidena. Algkool on tasutu ja sunduslik kõigile 1. aug. 8 a. saanuile kuni selle 6 kl. kursuse lõpetamiseni või 14 a. vanaks saamiseni. Algkoolide käitamiskulud katavad suuremalt osalt kogukonnad. Õpepäevi algkoolidel peab olema vähemalt 180, mille jooksul õpetatakse sunduslikke ja ka vabatahtlikke õpeaineid.

Koolidel on õpetajad, arst, teenija, juhataja ja sellel üle 10 klassikomplektiga koolides ka abi. Edasi koolinõukogu lahendab õpetööga ühenduses olevaid küsimusi ja koosneb õpetajaist, arstist, lastevanemate ja käitaja ja ka kooli majandusliku toetaja esindajaist. Kooli hoolekogu lahendab kooli majanduslikke küsimusi ja koosneb koolijuhatajast, arstist lastevanemate ja käitajate esindajaist ja sõnaõiguslike liigetena ka õpetajaist. Lastevanemate koosolek vahendab kodu ja kooli, on nõuandjaks teistele organitele, käies koos vähemalt 2 korda aastas ja olles otsusvõimne $^1/_5$ ehk teistkordsel pidamisel 5 lastevanema olles koos.

Algkoolile järgneb 3-aastane keskkool, kuhu pääseb eksamiteta algkooli lõpetanu vabade kohtade olemasolles. Keskkoolile järgneb 3-aastane gümnaasium, mille lõpetanu võib pääseda ülikooli.

Õpetajaiks koolides võivad olla täisealised kutseeksami sooritanud Eesti kodanikud, kes lõpetanud seminari või ülikooli ja kaheaastase teenistuspraktikaga. Õpetajad valib kogukond, ametisse registreerib aga maavalitsus ja hasomini koolivalitsus, neid tagandada võib ametisse määraja, Riigivanem ja Vabariigi Valitsus. Õpetajate õigused ja kohused selguvad „Õpetajate teenistusseadusest", õigused osalt ka „Riigiteenistusseadusest".

§ 43. Era- ja kutsekoolide õigus.

Eraõpeasutised asutab ja valitseb eraisik või eraorganisatsioon, muidu neil on sama siht, mis avalikel õpeasutistelgi. Neid avada ja juhtida võivad poliitiliselt küpsed Eesti kodanikud. Erakoolide õpetajad on alati erateenistujad ja määratakse ametisse eraõigusliku teenistuslepingu alusel. Erakoolidele võib anda ka avalike koolide õigusi kas osalt või täielikult, samuti võib erakoolide õpetajaid seada avalike koolide õpetajatega samale tasemele.

Kutsekoolid on avalikõiguslikud teoinstantsid, mis õpetavad teatud kutset ja tavaliselt avatakse riigi või kogukonna, harva ka eraisikute poolt. Kutsekoolidesse võetakse tavaliselt algkooli lõpetanud kodanikke, mõnelpool on aga teiste jaoks eelklassid. Siin tuleb mainida eriti majandus-, tööstus-, käsitöö-, majapidamis-, kunstkäsitöö-, põllutöö- ja merenduskoole.

§ 44. Ülikool.

Ülikool on riiklik instants kuid ka samas autonoomne asutis, sihiga levitada ja arendada maksimaalset teadust. Ülikool allub hasominile ja osalt ka Riigivanemale, teaduskonnad on aga autonoomsed. Ülikooli pääsevad 17 a. vanused gümnaasiumi (varem keskkooli) lõpetanud või küpsuseksami sooritanud isikud, kes võivad olla kas üliõpilased või vabakuulajad, viimased need, kes ruumipuudusel või muil põhjusil pole registreeritud üliõpilastena. Teaduskondi on 9, nende lõpetajad saavad teaduslikud astmed. Kõrgemaiks määralisteks õpejõududeks ülikoolis võivad olla ainult doktori astmes isikud.

Ülikooli nõukogu, mis koosneb ülikooli valitsuse liikmeist ja teaduskondade esindajaist, lahendab ülikoolis üldiseid asju, kuna ülikooli valitsus, mis koosneb dekaanidest ja prodekaanidest, rektorist ja prorektoreist, lahendab jooksvaid asju ja on eksekutiivorganiks nõukogule. Teaduskonnakogu korraldab teaduskonnas õpetegevust, tema üldotsusi saadab täide dekaan, kes lahendab ka jooksvaid küsimusi. Üliõpilaskond ülikoolis iseseisva korporatsioonina oma esinduse kaudu kaitseb üliõpilaste huve.

§ 45. Kultuuromahaldus.

Kultuuromahaldus põhiseaduse alusel on nähtud ette sakslasile, venelasile ja rootslasile olenemata nende arvust ning teistele üle 3000 liikmega rahvusvähemusile. Kultuuromahaldus rajaneb autonoomsuse põhimõttel — võidakse suvaliselt määrata sihte, ja personaalsuse põhimõttel — temasse kuulumine on vabatahtlik, kuna rahvuse määramise ja õigusi-kohustusi loovasse rahvusnimistusse kanda laskmine on vaba kõigile.

Deliberatiivseks instantsiks kultuuromahaldusele on 20—60 liikmeline kultuurnõukogu, mis moodustab omale dualistlikul alusel rajaneva eksekutiivorgani — kultuurvalitsuse. Kohal ajavad asju linna ja maa jaoks eraldi või koos moodustatud kultuurhoolekogud.

17. ptk. Sotsiaalhaldus.

§ 46. Sotsiaalkindlustus.

Sotsiaalkindlustusõigus haarab Eestis majanduslikud teotsemisalad neid loetelles seaduses expressis verbis. Haiguskindlustus on sunduslik kaevanduses, kaevanduslikus tööonduses, tööonduses ja veonduses kui käitises on üle 5 töölise. Õnnetusjuhtumitekindlustuse sunduse alla kuuluvad kõik samaliigilised üle 5 töölisega käitised, milliseid norme aga võib vähendada. Kindlustada tuleb kõik töölised ja tööõppurid, välja arvatud alla 6 päeva juhusliku töö tegijad.

Omahalduslikud kindlustusorganid haiguskindlustusalal on üldhaigekassad ja erihaigekassad üle 500 töövõtjaga käitiste juures. Õnnetusjuhtumite kindlustusalal teotseb erakäitiste jaoks „Eesti Tööliste kinnitusühisus", teine aga „Omavalitsuste ja Kooperatiivettevõtete Tööliste Kinnitusühisus", kelle liikmeteks on kõik kindlustuskohuslikud käitised. Riikliku instantsina teotseb hasomini juures määratud ja nii töövõtjate kui ka käitiste esindajaist koosnev kindlustusnõukogu tööliskindlustuse üldjuhtijana üldkogu kujul ja vastavate kaebuste otsustajana sektsioonide kujul teotsedes. Eksekutiivorganitena kohal teotsevad määratavaist ja omavalitsuste, töövõtjate ja käitiste valitud esindajaist koosnevad kindlustusametid rahukohtuniku juhtimisel, lahendades konkreetküsimusi ja sooritades nõukogu otsusi. Kaebusil kindlustusameti tegevuse peale on suspensiivne toime ainult kindlustusnõukogu eriotsusel.

§ 47. Sotsiaaltervishoid.

Sotsiaaltervishoiu kontroll on hoolitsemiseks rahva tervisliku hääolu eest. Arstideks olla võivad Tartu ülikooli arstiteaduskonna lõpetanud eesti keelt valdajad Eesti kodanikud, kes linna või maaarsti poolt arstidena registreeritud ja saanud praktiseerimisloa. Arst on nõudmisel kohustatud andma abi, keelduda võib ainult olles ise haige jne. Retsepte arst peab kirjutama selgeltloetavalt, ise ravivahendeid valmistada aga ei tohi. Hambaarstidelt tulevikus nõutakse arsti kvalifikatsiooni. Õed teotsevad kliinilisel ja hoolekandealal, on lõpetanud vastava kooli ja on arsti abistajad. Ämmaemandad on kadumas, ämmaemandad-õed aga omavad nagu arstidki kohustuse nõudmisel anda abi ja mitte lahkuda enne tarviduse

möödumist. Keelduda ämmaemandad-õed võivad samul põhjusil kui arstidki. Velskereid meil enam ei ole.

Eriti on tähtis aga tõkestada suguhaiguste levimist prostituutide elu tõkestamise ja muude abinõudega. Kutseliste prostituutide liikumisest peab majaomanik politseile 24 tunni jooksul teatama, et võimalduks teostada nende suhtes sunnilist arstlikku järelevalvet. Kedagi kahtlustades kutselises prostitutsioonis võib korraldada tema järele salajast valvet, et teha kindlaks rahalise tasu moment. Nakatatud isikud peavad end ravima, nakatajad igal juhtumil saavad karistada. Suguhaigusiks juriidiliselt loetakse siifilis, tripper ja pehme šanker.

§ 48. Sotsiaalhooldus.

Sotsiaalhooldus on abivajavate kõlbla, vaimse, füüsilise ja majandusliku hüveolu eest hoolitsemine. Hooldamisel pääle riigi on tõmmatud kaasa ka kogukond ja publik. Lapsed saavad toetust alati, kui nad seda vajavad, eriti aga leid- ja heitlapsed ning defektsed ja kurikalduvuslikud lapsed. Täisealistest abi saavad loodusõnnetuste tõttu kannatanud, üle 60 a. vanad ja üle 60% tööjõust kaotanud.

Hooldust tegelikult teostavad riigi ja kogukonna käitatavad teoasutised, nagu emade ja rinnalaste kodud, lastekodud, lasteaiad, lastesõimed, suvekoloniid jne. Riik ise loob poolkodud, töökoolid, töömajad, vanadekodud jne. On ka ravilad. Hooldust juhib hasomini tervishoiu- ja hoolekandeosakond, mille juures on hooldamiseks üldjuhiseid andev hoolekande nõukogu. Kohal üldjuhiseid hoolduseks annavad omahalduse esinduskogud, kuna eksekutsiooni alal teotsevad kogukondlikud valitsused.

Varade korduv anumine enda või perekonna ülalpeoks ehk kerjamine on Eestis absoluutselt keelatud, mille järele valvama peab prefektuur. Kerjajad kui nad vajavad abi, paigutatakse vastavasse teoasutisse, kui nad aga juba kuuluvad sinna, siis võib neid karistuseks paigutada töömajja. Alaealised kerjajad antakse vanemate valve alla, kui aga see ei aita, siis nad paigutatakse töömajja.

18. ptk. Majandushaldus.

§ 49. Tööndus- ja kaubandushaldus.

Riigivõimul Eestis käitiste tegevuses on vähe rääkida kaasa, on võimalikud vaid revideerimised sotsiaalseaduste, tervislike nõuete tehniliste nõuete jne. täitmise järele valvamiseks. Revideerida võib tööinspektor kui ka volitatud ministeeriumi, omahalduse või politsei ametnikud. Finantsalal revideerivad käitisi maksuinspektor ja riigi-

kontroll, kes võivad nõuda raamatute ettenäitamist. Kaubanduslike käitiste tegevust korraldavad päämiselt kogukonnad.

On ka nähtud ette tööstuslike käitiste avamiskord. Suurkäitisi, s. o. üle 50 töövõtjaga ehk tarvitades masinaid (masin on inimtööjõudu asendav üle $^1/_{10}$ hobujõulise võimsusega seadeldis) üle 30 töövõtjaga, avada võib kogukonna eelloal ja majandusministri eriloal, misjuures esitatakse käitise siht ja plaanid. Keskkäitisi, s. o. 5—50 ehk masinatega käitises 4—30 töövõtjaga, avada saab samas korras, ainult plaanid ei ole vajalised. Kõiki teisi, väikekäitisi nimelt, avada võib vabalt.

§ 50. Maa- ja veeõigus.

Maakorralduse alal haldus otsustab planeerimisi, maajagamisi ja muid maaga seoses olevaid asju. Vastav instants on rahukohtuniku või Rahukogu alalise liikme juhtimisel teotsev maakorraldusekomisjon, mis teotseb kohtupõhimõtteil osalt tsiviil, osalt halduskohtu normistike alusel. Kaebused maakorraldusekomisjoni peale esitatakse maakorralduse peakomiteele, mida juhib kohtupalati liige ja mis teeb lõplikud otsused. Kaebusil maakorralduse asjus pole suspensiivset toimet ilma vastava Rgkt. adm. os. otsuseta, alati on suspensiivne toime aga kaebusil piiritülide asjus.

Veekorraldus seisab kanalisatsiooni, niisutuse jne. korraldamises. Vastavad instantsid üldiselt teotsevad samul põhimõtteil kui maakorralduse instantsidki, kohalikke instantse nimetatakse aga veekorralduskomisjonideks, kaebeinstantsi kesk-veekomiteeks.

Kalandusõigus Eestis on korraldatud ainult politseilises mõttes, kuna on keelatud röövpüük, püük kudemisajal, alamõõduliste vähkide püük, vete barrigeerimine üle $^1/_3$ ja jões järjestikku püüniste asetamine.

Haldusprotsessiõigus.

1. ptk. Halduskohus.

§ 1. Kohus.

Õigusriigis kodaniku kaitseks peab olema halduskäsimusi lahendav halduskohus, mis omakord tingib haldusprotsessiõiguse olemasolu. Sotsioloogiliselt me kohtuks nimetame õigusmõistmist teostavat ühiselu organit. Juriidiliselt kohus on aga sekundaarset eksekutiivfunktsiooni teostav organ, mis lahendab seega küsimusi teistkordselt, kuna see esimesel korral on õndunud. Teoorias kohtu juures alati peab esinema kolm tunnust, nimelt: vastav norm peab

olema rakendatud, vastav akt peab olema vaieldav, kohus poolte suhtes peab esinema kolmanda isikuna. Praktiliselt aga suuremas osas riiges neile tunnustele on lisandatud neljas — kohus peab olema sõltumatu, mis tähendab kohtu teotsemist oma sisetunde järele, ilma et keegi teda saaks kitsendada. Kohtunikuks võib mõnel juhul olla ka eraisik, ka asutised (lepituskoda), kellel on täielikult kohtu tunnused, kes sageli on aga sõltuvad. Kohus teotseb sõltumatult teistest riigiasutistest kui ka kohtuasutisist, tehes otsusi sisetunde järele. Kohus formaalselt ei eksi.

Eritleme materjaalseid kohtuakte, mis on sihitud vaieldava asja lahendamisele, kõik teised aktid on aga formaalsed. Sõltumattus võib laieneda ka kohut ennast puudutavaile formaalseile funktsioonidele, kuigi üldpõhimõtteliselt ulatub ainult materjaalsele tegevusele. Nimelt järeldub sõltumattusest autonoomsus, mis tähendab et kohus korraldub sisemiselt iseseisvalt. Edasi kohus ainuüksi võib lahendada õiguslikke tülisid. Eraisiku otsusele allumine on igale vabatahtlik ja jääb võimalus pöörduda kohtu poole. Kolmandaks on kohtunikud üldpõhimõtteliselt tagandamatud ja see võimaldub ainult kriminaalkohtu otsusega. Vene ajal võis kohtunikku tagandada ka distsiplinaarkohus, meil Eestis pole aga vahet kriminaal- ja distsiplinaarprotsessidel. Neljandaks ei või kohtunikku alandada. Ei või talle anda alamat tiitlit, paigutada alamale ametkohale, alandada palgaastmes, viia üle teise kohta ilma tema nõusolekuta, väljaarvatud seadusetäitmisest tingitud juhtumil. Viiendaks ei tohi kohtunik pääle kohtuameti pidada teisi palgalisi ameteid, olla ühistegelise või muu asutise juhatuses palgalisel kohal jne. Erandlikult võib kohtunik aga täita õpeülesandeid, ka võidakse omada äri, kuid seda ta ei tohi ise juhtida. Auameteid võib pidada. Kõik üldised kohtu tunnused on omased ka halduskohtule.

§ 2. Halduskohus.

Halduskohus on erilaadne kohus, kuna ta teotseb ainult avalikõiguslike, nimelt vaieldavate halduskküsimuste arutajana ja otsustajana. Siia ei kuulu aga juhtumid, kus haldus teotseb fiskusena, kuna vastav ala on korraldatud eraõiguse normidega.

Halduskohus tegeleb ainult juriidiliselt kehtetute aktidega. Aktid jaguvad üldse kehtivaiks — mis vastavad kõigile nõudeile ja kehtetuiks — mis ei vasta (vt. haldusõigus § 16). Kehtival aktil on toimuvus, mõju. Sageli juriidilise toimuvusega aktid ei oma aga tegelikku toimuvust ja vastupidi. Tingimused toimuvuse suhtes üldse võivad olla kas suspensiivsed — edasilükkavad (nt. kuni eeltööde sooritamiseni), või resolutiivsed — mille kaudu vastav akt võib kaotada igasuguse maksvuse (nt. kui keegi omab loa millekski aasta jooksul kuid ei kasuta seda õigust).

Halduskohus lahendab ainult vaieldavaid küsimusi, mille all formaalse haldusfunktsioonina tuleb mõista ka legislatiivfunkt-

sioone. Aktid jaguvad vaieldamatuiks — mille vigu ei lubata arvestada, ja vaieldavaiks — mida saab tühistada järelvalveasutis või kohus. Põhimõtteliselt on vaieldav iga kehtetu akt ja peaks kuuluma tühistamisele. Kuid kehtiv õigus võib püstitada vigade skaala vigade suhtes mida tuleb arvestada ja mida mitte. Iga kehtetu akt kehtib seni, kui pole vaieldud tema vastu. Õigusriigis kodanikul peaks aga olema õigus nõuda iga vigase akti parandamist või tunnustamist tühiseks olenemata vea iseloomust ja suurusest.

2. ptk. Halduskohtu iseloomustus.

§ 3. Halduskohtu rakkim.

Materjaalselt halduskohus teostab haldusalal sekundaarset eksekutiivfunktsiooni, on kohus, mille ülesandeks on arutada ja otsustada vaieldavaid avalikõiguslikke toiminguid.

Kohut võib korraldada astmelisena ja astmetuna. Astmetud kohtud rajanevad ühel tasemel koordineerituina. Haldusalal võib olla ainult üks üldine kohus (nt. Leedus), kuid võib olla ka palju kohtuid igaüks oma kindla pädevusega. Kohtule pädevuse seejuures võib määrata reaalprintsiibil — määrates igale kohtule arutamiseks oma kindla liigi haldustoiminguid. Pädevus võib aga olla määratud ka regionaarsel põhimõttel — iga kohus selgitab tema tegevuspiirkonnas toimuvaid haldustoiminguid. Pääle selle võib olla erikohtuid iga haldustoimingute grupi arutamiseks ja keskkohus muude asjade lahendamiseks pääle erikohtute. Eestis astmetu kohtuna esineb ainult Rgkt. adm. os. juhul kui ta lahendab asja esmakordselt ja seega väljaspool instantse.

Tavaliselt halduskohus moodustatakse aga astmelise kohtuna. Nimelt revisjonisüstemi juures kohus on kaheastmeline ja teine aste võib ümberotsustada alginstantsi otsusi. Kassatsioonisüstemi juures kohus on kolmeastmeline, otsuste täieliku ümberotsustamise õigus on teisel, ainult vormilise ümberotsustamise õigus kolmandal astmel. Eestis kehtib revisjonisüsteemiline astmeline kohus, astmetu kohtuna esineb aga pääle selle veel Rgkt. adm. os. lahendades asja esmakordselt.

Kohtu isikliku koosseisu järele eritleme individuaalsed kohtud — kui kohtunikuna teotseb ainult üks isik, ja kolleegiaalsed kohtud — mis koosnevad kohtunikkude kolleegiumist, kes teotsevad võrdsete õigustega või esimehe juhtimisel. Nimelt bürokraatseis kohtuis on mõõduandev esimehe otsus, kollegiaalseis otsustatakse üheõiguslikult. Eestis on nii individuaalseid kui ka kollektiivseid kohtuid.

Kohtuid liigitatakse veel üld- ja erikohtuiks. Erikohtud ühes ja samas isikkonnas arutavad sama liiki asju, üldkohtud aga mitmesuguseid asju. On veel ad hoc kohtud, mis moodustatakse ainult üheks juhuks iga küsimuste grupi kohta eraldi ja on muu-

Ek bibl. mlv. Tart

tuva koosseisuga. Eestis on ainult rahukohtud ja üldkohtud, teatud määral aga on erikohtu tunnustega Rgkt. adm. os., kuigi seal isikkond vähemal määral on liikuv.

Aprioorsed kohtud teostavad tegelikult primaarset eksekutiivfunktsiooni, kuid teatavail korril ka sekundaarset. Õieti need pole seega küll enam kohtud. Aposterioorsed kohtud on kõik teised, eeldusega, et oleksid primaarsed aktid olemas ja oleleks vaidlus. Eestis praegu on kõik kohtud aposterioorsed.

§ 4. Halduskohtu pädevus.

Halduskohtu pädevusnormistik on paendumatu, teda ei saa muuta kohus. Paendumatusest järeldub omakord asiolu, et teised kohtud ei ole õigustatud teotsema aladel, kus teotseb halduskohus. Pädevust piiritella võib loenditega ehk enumeratsiooniga, milles loendatakse hulk asju üksikult või gruppidena, mis kuuluvad kohtu kontrollimisele (nt. „küsimused maksude, lõivude ja riigiteenistuse koormuste alalt"). Pädevust määrata võib ka üldlausega (nt. „kõik suvatud aktid"). Eestis halduskohtu pädevus määratakse eriliselt. Nimelt loendatakse asutised ja ametnikud, nende tegevuse eriliik (Eesti õiguse allikad) ja allutatakse asi kohtule asutiste-ametnike asukoha järele.

Halduskohtu pädevuse sisus esmajoones näeme, et halduskohtu ülesanne on tegeleda ainult üksikaktidega, otsustada, kas vastavad otsused ja korraldised on puudutanud kodanikkude majanduslikke kui ka muid huve seadusepäraselt. Pääle üksikaktide kohtulikule kontrollile allub ka halduse viivitus ja tegevusettus. Pääle halduse normatiivse tegevuse halduskohus kontrollib ka halduse faktilist teotsemist, kuna sellegagi ei tohi ju rikkuda kellegi õiguslikku sfääri. Eesti halduskohus on pädev otsustama iga küsimust ka õiguse normistiku seisukohalt, kontrollides mitte üksnes seaduspärasust vaid ka objektiivset õiguspärasust. Õiguspärasust peab ka iga ametnik kontrollima enne akti sooritamist. Kohus kontrollib ka seda, kas on käsitatud kõiki kodanikke ühetaoliselt, egaalselt, milline võimaldub üksnes üldise iseloomuga asjade üksikaktidega lahendamise kategoorilise keeluga. Sünnib see aga siiski, siis kohus võib akti tühistada.

Tähtis halduskohtu pädevuses on aktide suvaline kontroll. Aktid jaguvad suvalisiks ja suvatuiks. Suvaliste aktide puhul ei ole ette nähtud sihti ega vahendeid vastava küsimuse lahendamiseks ning haldus teeb seda oma suva alusel. (Suva on isiku otstarbekohane vaba otsustamisvõimalus seaduse piirides, on normirakendaja õigus ja kohustus määritella seaduses otsustatud otstarb ja valida oma veenetekohaseid vahendeid antud võimu teostamiseks, kusjuures taotellakse ikkagi avalikke huve.) Suvatud aktid toimetatakse aga seaduses ettenähtud sihiks ja vahenditega. Suvaõigusel on piirid nii väliselt kui ka sisemiselt. Tuleb nimelt pidada kohtul silmas suvaliste aktide juures, et vastav toi-

ming oleks sooritatud pädevuse ja menetluse piirides ja et ta vastaks kehtivale õigusele ka vormiliselt ja sisuliselt. Pääle selle Eesti halduskohus kontrollib ka teotsemist suvaõiguse sisemisis piires. Võidakse nimelt kuritarvitada suvaõigust — teda tarvitada isiklikes huvides, võidakse rikkuda suvaõigust — tarvitada teda liig kitsais või laiades piirides ja võidakse ka hüljata suvaõigust — jätta suvaõigus kasutamata, mistõttu akt saabub hoopis teisesisuline. Vastavad suvalised toimingud on ise kaht liiki. Protestimise teel kontrollitavaid toiminguid sooritavad autonoomsed ühikud ja nende kontrolli teostab riigiasutis või järelvalveametnik ülalt alla. Siin võetakse kohtu poolt arvesse ainult suvaõiguse rikkumise vead. Kaebamise teel kontrollitavate korraliste, s. o. tavalisel ajal sooritatud aktide juures võetakse arvesse kõik suvaõiguse tarvitamise vead, kuna erakorralisis tingimusis antud aktide juures võetakse arvesse ainult suvaõiguse rikkumise vead. Prof. A. T. Kliimanni arvates tuleks aga alati arvestada kõigi vigadega, sest just erakorralistel aegadel isikud kipuvad võimu liialdama. Suvalise kontrolli juures üldpõhimõtteks on, et kui pole kitsendusi kehtivas õiguses, siis kohtuasutised on õigustatud ja kohustatud kontrollima suvalist haldustegevust täies ulatuses.

§ 5. Halduskohtu menetluse iseloomustus.

Halduskohus, nagu teisedki kohtud, on passiivne asutis ses mõttes, et ta ei või astuda tegevusse omal üritusel, vaid tegevuse alustamiseks peab saabuma tõuge väljastpoolt nõude esitamisega. Kui aga kohus on pandud liikuma, siis teotseb ta täiesti iseseisvalt; eriti iseseisvalt teotseb just halduskohus.

Kuna tsiviilkohtus kohus on seotud võistjate tõekspidamistega ja otsib formaalset tõde, siis halduskohtus on lugu teisiti. Halduskohus püüab avastada materjaalset tõde, uurib igat nähet täielikult, et jõuda selgusele tõelisuses, olles sõltumatu võistjate väiteist.

Kohtuotsuste rajamine võib toimuda meritoorsuse põhimõttel, mil kohus lahendab küsimuse lõplikult — tühistab vastava haldustoimingu ja annab uue akti endise asemele, minnes seega juba kaugemale jurisdiktsioonist. Otsustamine kassatoorsuse põhimõttel keelab kohtul enesel mingi haldusakti toimetamise. Eestis kassatoorsuse põhimõtte alusel kohus võib tühistada akti ja anda haldusele uue akti toimetamiseks sätteid, millest haldus peab pidama kinni, kui ta ei taha rikkuda seadust, kuna sätteil on seaduse jõusus.

§ 6. Halduskohtu võistkond.

Kohtus alati esineb kaks poolt, kes on lahendanud primaarseid eksekutiivküsimusi vaieldavalt ja kellega võivad ühineda mõnikord ka kolmandad isikud. Halduskohtus aktiivseid pooli nimetatakse

kaebajaiks, passiivseid aga kostjaiks. Subjektiivse õiguse kaitsjatena võivad esineda halduskohtus kõik isikud, kelle õiguslikud — kehtival õigusel rajanevad huvid, või majanduslikud — kaudselt õigusega kaitstud huvid on rikutud. Kaebajatena pääle eraisikute võivad esineda kõik iseseisvad asutised, eriti aga omahaldus. Kunagi ei või kaebajatena esineda aga riigi keskhalduse organid, kuna see tähendaks kaebamist enda vastu.

Eriliik aktiivseid võistjaid on protestijad, kelleks on autonoomsete ühikute õiguspärase teotsemise järele valvajad instantsid. Protestijad valvavad, et ei rikutaks objektiivset õigust, kuna otstarbekohasust kontrollida järelvalveinstantsil võimalik ei ole. Vastavad isikud on siseministeeriumi volitatud ametnikud ehk siseminister ülima kontrollijana, alamate instantside suhtes aga maavalitsused. Erandjuhtumeil on õigustatud proteste esitama kohtule ka eraisikud, kui neil on actio popularis. Halduskohus kontrollib ka määruste seaduspärasust protesti korras.

3. ptk. Halduskohus kohtusüstemis.

§ 7. Halduskohus ja tsiviilkohus.

Kuigi menetluselt halduskohus on lähedane tsiviilkohtule, on ka suuri erinevusi, mida tuleb lähemalt vaadelda.

1. Pädevuse päritavaid süsteme. Ka eriülesannetega ametkondade pädevuses mõningad piiripealsed küsimused jäävad nende ühisküsimusiks. Separatsioonisüstem täielikult kõrvaldab iga teise asutise või amteniku pädeva asutise tegevusväljalt, eraldab ametkondade tegevusalast nende piiripealsed ühisküsimused ja lahutades ühisküsimused algosiseiks annab need vastavate ametkondade otsustada, kes selleks põhimõtteliselt kutsutud ja seatud. Asutis seega ühisküsimust ei tohi ise otsustada, vaid peab võimaldama eelmõistu — küsimuse selgitamist pädevas asutises. Vältimatu eelmõistu tõttu separatsioonisüsteemis teda nimetatakse sageli ka eelmõistusüstemiks. Asi arutatakse enne halduskohtus, siis tsiviilkohtus.

Parallelismisüstem aga laseb tõusetuvad ühisküsimused lahendada algosiseiks lahutamata samas ametkonnas mingit eelmõistu nõudmata. Tsiviilkohus seega arutaks ka vaieldavaid haldusasju, milleks põhimõtteliselt aga õigustatud ainult halduskohus. Tavaks on aga teotseda parallelismi põhimõttel ainult aruteldava küsimusega lahutamatult seotud olevate asjade juures. Obligatoorse parallelismi korral ametkond tõusetunud ühisküsimused on kohustatud otsustama ise, fakultatiivse parallelismi korral ametkonnil aga on õigus pöörduda vastavaid küsimusi lahendava ametkonna poole.

Rakendades parallelismi- ja separatsioonisüstemit ilmnevad eritulemused, kumbki kohus samas asjas teeb eriotsuse, millised aga muidugi ühel ajal ei saa olla õiged. Tuleb seepärast rakendada võimaluse korral ainult üht süstemit. Separatsioon eraldab kohtu järsult teisist ametkonnist, seades kohtu ka haldustegevuse õigspärasuse järelevalvajaks ja võimaldab seega õigusriigi põhinõude teostamist. Separatsioonisüstem üldiselt soodustab õiguslikku arengut, eriti aga arendab ühtlast ja süstemaatilist ametitegevust, väldib ametnikkudevahelisi konflikte, võimaldab pädevusnormide teoreetilist tõlgendamist ja eraldab ametkondi nende tegevuse sisetunnuste järele, spetsialiseerib ametnikke, on rakendamisel selge ja lihtne ning sobib ühtlaselt kõigile ametkonnile. Seevastu aga parallelismi juures esineb kasuistlikkus, kuna erinevais olustikes lahendatakse üht ja sama küsimust erinevalt, jättes seega tähelepanemata kodanikkude võrdsed õigused. Parallelism ei võimalda luua ühtlast asutiste organisatsiooni, kuna ta ei sobi kõigile ametkonnile, ei soodusta ametnikkude süvenemist, ei taga alati ühisküsimuste õiget otsustamist, on rakendamisel kasuistlik, tekitab ametnikkudevahelisi konflikte, rikub ühtlast ja süstemaatilist ametite tegelust, häirib seega õiguse arengut ja on ka raske rakendada. Paremusena parallelism aga on kiirem ja odavam teotsemisel. Tendents kaasajal on kõikjal separatsioonisüstemi läbiviimisele, milleni võib jõuda ka suvaline parallelism arenedes.

2. Kehtiv süstem. Meil Eestis kohtud põhiseaduse järele peavad ilmtingimata rajanema separatsioonisüstemil väljaspool kohut asuvate asutiste suhtes, kusjuures kohtul on ainuõigus lahendada tüliasju. Parallelismi sel alal rakendada ei saa, kuna põhiseadus juba nõuab võimude lahusust. Mis puutub aga asutiste seesmisse korraldusse, siis Eestis kõiki asutisi on võimalik rajada separatsioonisüstemile, mis küll ei ole sunduslik. Haldusprotsessuaalselt vastav küsimus tõusetub just halduskohtu ja tsiviilkohtu eritlemisel. Tsiviilkohtupidamise seaduse (edaspidi Tsiv. kp. sd.) § 1 märkus, mille järele tsiviilkohus ei arutle vaieldamatuid haldusasju, on arvatavasti koostajate võhiksuse tõttu saabunud selline, kuna sisu peaks olema „tsiviilkohus ei arutle haldusasju". Tsiv. kp. sd. § 2 ütlebki, et tsiviilkohus arutleb haldusasju ainult siis, kui nendega on riivatud kodanikkude erahuvid. Vastav § tühistus aga Vene ajutise valitsuse dekreediga 1917. a. ning vastav õigus siirdus halduskohtule ja peaks kuuluma ka praegu halduskohtule, kuna meie avalik kord luges täielist õiguskontinuiteeti Vene riigiga. Järelikult kehtiv õigus on asunud separatsiooniidee teostamisele, senine kohtutegelus ei ole aga lahendanud küsimust täies ulatuses.

Halduskohus peab oma menetluses ootama ära ühisküsimuse lahendamise tsiviilkohtu poolt. Küsimuse tõusetumisel halduskohus ex officio peab nõudma tsiviilkohtult eelmõistu. Tsiviilkohtus on jäetud asjaosaliste suvaliseks otsustamiseks, kas nad

pöörduvad halduskohtu poole või ei. Tsiviilkohus ei saa aga küsimust lahendada, kuna ta pole õigustatud süvenema küsimusse. Seadusvastasuse korral kahjutasu siiski mõistab välja tsiviilkohus. Riigikohus meil on annud separatsiooniküsimuses otsustava vastuse — tunnustanud vajalikuks ühisküsimuste lahendamise teise kohtu poolt, Riigikohus vastavaks teotsemiseks ei ole annud aga veel kindlaid juhtnööre. Küsimust lahendama seatud pädeva asutise olemasolul kohus pöördub selle poole, muil juhtumeil aga ikka Rgkt. adm. os. poole.

3. Kavatsetav süstem selgub 1931. a. vastavast seaduseelnõust, mis seni veel kehtima pole pääsenud. Eelnõu tahab rakendada parallelismi sunduslikul ja suvalisel kujul, kusjuures halduskohtul on keelatud otsustada tsiviilasju. Tsiviilkohus otsustaks kõik arutluskäigus esinevad küsimused ise, ka halduskü simused, kui nad on lahutamatult seotud tsiviilasja otsustamisega. Parallelismi sunduslikkus eelnõus avaldub veel selles, et halduskohtulik eelmõist ei võimaldu asjus, mis ei allu halduskohtule, ja asjus, milliseis on möödunud halduskohtule kaebamiseks seatud tähtajad. Parallelismi suvalisus ilmneb aga selles, et tsiviilkohus võib tõusetunud halduskü simuse asjaosalisil lasta kanda üle halduskohtusse ja võib ka seisatada oma menetluse, kui asi samal ajal on otsustamisel halduskohtus, et ära oodata saabuvat otsust. Ühe kohtu otsused on siduvad teisele kohtule, kuid tsiviilkohtule ei ole siduv otsus samal ajal halduskohtus arutuselolevais asjus. Eelmõistu algatada võivad võistjad, puudub täiesti ex officio põhimõte. Parallelism kavatsetavas eelnõus ei ole soovitav eelpoolnimetatud puuduste tõttu. Võib ju kumbki kohus samas asjas teha eriotsuse, millest rahvas järeldab, et kohus ei tunne asja ega õigust.

§ 8. Halduskohus ja kriminaalkohus.

Halduskohtu ja kriminaalkohtugi vahel võib esineda ühisküsimusi. Siin eelküsimus ja pääküsimus tulevad otsustada samal põhimõttel (eelküsimus on küsimus ühes või teises kohtuasutises, mille otsustamisest sõltub pääküsimuse otsustamine). Samuti kui tuvastati ühes kohtus midagi, siis teine kohus sama küsimuse tõusetumisel peab arvestama eelmist otsust. Olmaküsimus aga on vaid puhtfaktiline juriidilise määranguta.

Separatsioonisüstem halduskohtu ja kriminaalkohtu vahel on leidnud tunnustamist 4. nov. 1933. a. Paide rahukohtuniku vastava otsuse kinnitamisega Rgkt. adm. os. poolt. Eelmõistu küsimuses separatsioon on täielik. Kriminaalkohus vastavate küsimuste tõusetumisel ex officio kas prokuröri või asjaosaliste nõudmisel peab pöörduma halduskohtu poole asja lahendamiseks ja seni seisatama oma menetluse. Kriminaalkohus seejures esimeses astmes näib

aprioorse kohtuna, mispärast halduskohtus ka tõusetudes kriminaalküsimus see jääb halduskohtus otsustamata. Edasi kui kriminaalkohus on teinud haldusega seotud küsimuses otsuse, siis see otsus ja akt on halduse suhtes ainult tuvastuslik, kuna teises kohtus küsimus ei pea olema lahendatud sama põhimõtte järele. Kohtul ei tarvitse arvestada ka faktilisi olustikke. On näiteks ametnik kriminaalkohtu poolt võetud eeluurimise alla, siis ei tarvitse halduskohtul sellest veel teha järeldusi. Haldusel on aga jäetud võimalus teotseda nii ehk teisiti. Administratiivkohtukord (edaspidi AKK.) lubab aga tagandada ametnikku halduskohtu teel, kui ta pole teotsenud nii, nagu see nõutav keskpäraselt ametnikult — viivitades jne., milline norm aga kui põhiseadusvastane on tühine.

§ 9. Halduskohus ja rakkimikohus.

Rakkimikohus on kohus, mille ülesanne on otsustada vaieldavaid konstitutsioonilisi küsimusi. Meil rakkimikohus ei esine, ta võidakse aga luua. Aprioorsel alusel loodud rakkimikohus otsustab küsimusi ainult nende põhiseadusega kooskõlas oleku suhtes seejuures andes autentseid seletusi. Aposterioorsel alusel loodud rakkimikohus lahendab vaidlusküsimusi kodanikkude ja halduse ning kodanikkude endi vahel, kusjuures vaadeldakse, kas aktiga on rikutud põhiseadust või ei. Praegu üksikaktide suhtes seaduspärasust kontrollib halduskohus, rakkimikohus aga võib tunnistada tühiseks iga akti põhiseadusega vastolus olevas osas.

Halduskohtu ja rakkimikohtu vahekord peab olema tingimata rajanev separatsioonisüstemile, sest rakkimikohus on anuüksi keeruliseks põhiseaduspärasuskontrolliks sobiv eriliselt kvalifitseeritud kohus. Iga kohus kui ka iga ametnik leidnud normi olevat põhiseadusevastase, on kohustatud seisatama oma menetluse ja lahendama küsimuse rakkimikohtu otsuse alusel.

4. ptk. Halduskohus ja haldus.

§ 10. Halduskohus ja haldus.

Halduskohus teostab sekundaarset eksekutiivfunktsiooni, haldus aga primaarset. Halduskohtu ja halduse eritlemisel ilmneb separatsioonipõhimõtte järsk teostamine. Haldus aga võib teotseda edasi ka siis, kui küsimus on juba arutusel halduskohtus, ja nimelt kas tühistada oma esialgse otsuse või jätta see jõusse. Küsimuse vastava otsustamisega halduskohus on seotud ja lõpetab või seisatab küsimuse otsustamise, kui haldus ise küsimuse on lahendanud õiges ja soovitud suunas.

§ 11. Halduskohus ja haldusasutiste kohus.

Kohtumõistmiseks pääle halduskohtu evivad õiguse ka haldusasutiste kohus ja haldusasutised ise (maksukomiteed jne.). Vastavate instantside otsuste peale võib aga kaevata edasi halduskohtule. Halduskohus otsustab asja sõltumatult oma sisemiste veenete ja juriidilise maailmavaate kohaselt. Seevastu haldusasutiste kohus on sõltuv, on kohustatud teotsema ülalt tulevate juhtnööride järele kohustusega pidada neid silmas. Muidu haldusasutiste kohtu otsuste jõusus on võrdne halduskohtu otsuste jõususega.

Asja algatada võib kahel viisil. Haldusvaide esitamine on põhiseaduses kodanikule omistatud subjektiivne õigus haldusasutiste suhtes, kes on kohustatud küll võtma vaide vastu, kuid pole kohustatud seda otsustama. Vaiet otsustamisele võtta võib asutis ainult siis, kui akt pole veel astunud seadusjõusse ja pole tekkinud õigustusi kolmandaile isikuile. Vaie on selline kohtulik vahend, mis esitatakse eksinud instantsile enesele.

Halduskaebus on juba puhtjurisdiktsiooniline vahend. Kaebus esitatakse kõrgemale instantsile, kes teotseb juba kohtu põhimõtteil. Ka kaebuse esitamiseks kodanikul on subjektiivne õigus, vastavail asutistel aga subjektiivne kohustus võtta asi arutusele ja anda küsimuses halduskohtu otsuse jõususega otsus. Kaebuse esitamine toob kaasa õiguslikke järeldusi — devolveerumise ja suspenseerumise. Devolveerumine tähendab küsimuse otsustamise ülekandumist kõrgemasse instantsi kui akti toimetanud instants. Seatud tähtpäevi asjas hakatakse lugema kaebuse otsustamisest. Suspenseerimine tähendab keeldu sooritada akt enne kaebuse otsustamist, sest küsimus on vaieldav ja akti lõplik tekkimine oleneb kaebuse lõplikust otsustamisest. Kaebus alati peab aga käima läbi enne haldusasutised, siis alles on võimalik edasikaebus halduskohtule.

5. ptk. Eesti haldusprotsessiõiguse allikad.

§ 12. Administratiivkohtukord.

Tähtsaim haldusprotsessuaalne õigusallik on meil Administratiivkohtukorra dekreet (AKK), mis on saabunud tõlkena Vene ajutise valitsuse dekreedist 1917. a. AKK on haruldane nii oma sisu kui ka sõnastuse suhtes, sisaldades pädevusnorme, menetlussätteid, revisjoni põhimõtteid ja ka kohtumaksude loetelu. AKK on palju kordi muudetud ning suur osa §§ enam ei kehti.

1929. a. muudetakse AKK ses suhtes, et nõutakse kaebuse asetamist kaevatavale instantsile, et need võiksid olla kohtule eelinstantsiks kontrollides kaebuse sisulist kui ka vormilist külge. 1932. a. muudetakse AKK kohtumakse käsitavat osa. Muutmiste juures § 38 suhtes esildub õigustehniline absurd — muudetakse seda mitmel korral, mis juba 1924. a. oli tühistatud ja seega enam ei olelenudki.

§ 13. AKK ja Tsiv. kp. sd.

Viiteks nimetame normide kogumit, millega normi rakendaja esilduvate tühikute korral juhitakse mõne teise seaduse normide juure. Ehtsa viitega juhatatakse mõne instituudi, ebaehtsa viitega konkreetsete normide juurde. Viite alusel võib aga rakendada ainult komparaatseid — sisult rööbiti asetatud norme, kuna disparaatseid — vastandmõttelisi norme kunagi viite alusel arvestada ei tule.

Tsiv. kp. sd. tuleb halduprotsessuaalse õigusallikana arvesse AKK § 44 leiduva ehtsa viite alusel. Et leida ülekantavaid norme, tuleb vastavaid intituute üksteisega võrrelda. Pädevusnormide alal Tsiv. kp. sd. ei saa laenata ühtki normi, samuti võistkonna ja selle legitimatsiooni alal, kuna need AKK lahenduvad hoopis teisiti. Menetluse alal AKK on uurimuse, Tsiv. kp. sd. aga võistluse põhimõte, miks ka neid norme halduskohtus rakendada ei saa. Komparaatsed on ainult üksikud neutraalsed küsimused ekspertiisi, tõendite kogumise jne. alal. Kohtule esitatud nõuet muuta võib ainult AKK alusel. On aga norme kohtuorganisatsiooni alalt, mis tulevad tarvitusele Tsiv. kp. sd. täpsas sõnastuses halduskohtu juures. Neid ei saa aga arvestada AKK § 44 viite alusel, vaid hoopis eriallikana.

§ 14. AKK ja UPS.

Učreždenije pravitelstvujuščavo senata (edaspidi UPS) tuleb Eesti halduskohtus arvesse 1926. a. AKK muutmisseaduses tehtud ebaehtsa viite alusel. Vastava muutmisseaduse alusel Riigikohus sai endise Vene senati 1—4 departemendi õigused. Vastavais Vene õigusallikais tuleb arvestada ainult pädevusnorme ja täpselt neis leiduvas sõnastuses. Kuid Vene allikais suur osa norme ei ole rakendatavad, põhjusel, et meil kas puuduvad vastavad asutised või on normid vastolus meie põhiseadusega. Riigikohtule omistada õigusi aktiivseks haldustegevuseks ei saa, küll aga riigivalvealaliste küsimuste otsustamiseks. Senat Venes teostas aktiivset riigivalvet, meil Riigikohus omab ainult passiivse valve õiguse. Ka ei aa UPS kanda üle Riigikohtule halduprotsessuaalseid ja kompetentsinorme, kuna need meie natsionaalse seadusandluse poolt on lahendatud teisiti. Maksvais ja Riigikohtule omistatuiks tuleb lugeda aga UPS leiduvad puhtõiguslikud ülesanded, milles eriti tähtsad on seaduste seletamise õigus ja konfliktide lahendamise õigus. Vastav õigus Riigikohtu poole pöörata seletuse saamiseks on seaduse järele kõigil ministritel, meil tavatsetakse seda siduda aga ainult kohtuministriga, mida võib ta teha igal alal tõusetuvate arusaamatuste korral. Riigikohus oma adm. os. kaudu lahendas ka haldusasutiste vahelisi konflikte, uue põhiseaduse järele see kuulub aga Vabariigi Valitsuse ja Riigivanema pädevusse.

Pääle loeteldud õigusallikate halduprotsessuaalselt tulevad arvesse veel mitmed eriseadused eriküsimuste lahendamise korral.

6. ptk. Raking.

§ 15. Rahukohus.

Terve riigi pindala jaguneb kohturingkondadesse ja need omakord kohtujaoskondadesse, arvult 54-ja. Kohtujaoskondades teotsevad rahukohtud rahukohtuniku juhtimisel, olles vähimad kohtud ja seosesse seatud inimesega kõige sagedamini kokkupuutuvate asutistega. Rahukohtuis jurisdiktsioonilist funktsiooni teostab üksikisik — rahukohtunik, on aga ka tehniline personal. Rahukohtunik peab olema vähemalt 25 a. vana, lõpetanud Tartu ülikooli õigusteaduskonna kursuse ja vähemalt 3-aastase teenistuspraktikaga. Ametisolla võib kuni 65 a. saamiseni, Riigivanema loal aga ka rohkem. Rahukohtuniku määrab ametisse Riigivanem kahest Riigikohtu poolt esitatud kandidaadist, vallandada rahukohtunikku võib aga ainult kriminaalkohtu otsusega. Ajutiselt rahukohtunikku suspenseerida võib ametissemäärav instants.

Rahukohus on üheisikuline kohus, mis otsustab igasuguseid küsimusi oma pädevuse piires, olles seega üldkohus, kuid teda võib panna teotsema ka erikohtuna. Üldkohtutüübina rahukohtutesse tuleb suhtuda eitavalt, kuna pole läbiviidavad asjatundlikkus ja viimistlus, kuna eriti haldusalal on vaja ka sisulist lahendust.

§ 16. Rahukogu.

Rahukogu on seoses teisejärguliste haldusasutistega, eriti linnahaldusega. Rahukogu isikkond moodustub rahukogu liikmeist, kelle kvalifikatsioon peab olema vähemalt sama, mis rahukohtunikelgi, kellel aga on suuremad kohused ja au.

Rahukogud on kollegiaalsed kohtud, kus kõik liikmed on üheväärsed. Rahukogudes võib luua ka vähemaid kolleegiume — osakondi, milles igas peab otsustamisel olema vähemalt kolm isikut. Praegu kõigis Rahukogudes on tsiviil- ja kriminaalosakonnad, kusjuures tsiviilosakond lahendab ka haldusasju, mil eesistujaks tavaliselt on Rahukogu esimees. Ad hoc juhtumite jaoks võib haldusalal olla aga nähtud ette ka eriline kohtu koosseis. Halduskohtunikelt haldusõiguslikku eriharidust Eestis ei nõuta, küll aga Venes 1917. a. alates.

§ 17. Riigikohtu administratiivosakond.

Rgkt. adm. os. on kõrgeim instants halduskohtu rakingus pädevuspiiridega üle terve riigi. Riigikohtunikul peale eelpool loeteldud omaduste peab olema veel vähemalt 10-aastane ametipraktika. Riigikohtunikud määrab ametisse Riigivanem kahest Riigikohtu üldkogu otsuse alusel esitatud kandidaadist. Rgkt. adm. os. isikkond ei ole absoluutselt permanentne, sest kuigi osakonnad moodustuvad

Riigikohtu alalisist liikmeist, nad iga aasta valitakse uuesti kuhugi osakonda. Samuti on ümberkomandeerimise õigus ka Riigikohtu esimehel. Riigikohtuseaduse järele asja arutluse juurde võib tõmmata ka õigusteaduskonna professoreid, kes aga ei tohiks põhiseaduse järele võtta osa asja otsustamisest.

Rgkt. adm. os. on puhtakujuline halduskohus, mis teeb sel alal lõplikke otsusi. 1926. aastani Rgkt. adm. os. oli ainult kassatsioonikohus aprioorse kohtu õigustega (vt. eelpool), praegu aga on ta aposterioorne. Eksiarvamuste ärahoidmiseks tuleb tähendada, et Riigikohtu üldkogu kunagi ei lahenda haldusasju.

7. ptk. Valve kohturakingus.

§ 18. Kohtute sise- ja välishalduse organid.

Kohtul on vajalikud oma organid teotsemiseks seesmuses ja ühendusse astumiseks kodanikkudega. Nagu igal autonoomsel ühikul on järelvalvaja, nii on selleks kohtule kohtuminister, kellele kohtud alluvad ka riikliku asutisena. Kohtuminister võib aga kontrollida üksnes õiguspärasust. Väljaspool kohut asub kohtuministrile alluv prokuratuur, bürokraatliku korraga ja subordineeritud ametnikega. Prokuratuur on kriminalistlik instituut ja haldusasjades esineb harva. Prokuratuurile alluvad kohtuuurijad. Prokuratuur on Kohtupalati ja Riigikohtu juures, Rahukogus prokurör võib esineda pädevuse üldise määritelu ja kriminaalloomuga asjades. Prokurör haldusalal alati esineb riigihuvide kaitsjana ja mitte kunagi võistjana. Rahukogus prokuröri õigused on ka alalisil liikmeil. Prokurörid määrab ametisse Riigivanem kohtuministri ettepanekul. Kohtu korraldav istung lahendab küsimusi kohtu sisekorra alal, eriti aga määrab asju arutusele. Kohtu esimees lahendab asja arutluse käigust tekkivaid küsimusi ja paljuid asju sisekorra alal. Esimees korraldab ametnikkude tööd ja kontrollib majanduslikku ala, eriti aga käsitseb politseivõimu äärmiselt laias ulatuses. Kohtu esimehele alluvad kohtutäiturid ja kohtuametnikud. Istungil alluvad esimehele kõik kohtusviibijad korra suhtes. Kohtu sekretär toimetab kohtu paberlikke akte, eriti aga protokollib kohtuistungeid, mille tõendamiseks kirjutab otsusile alla. Ilma sekretäri allkirjata, millisest tegevusest sekretär võib ka keelduda (asi läheb siis korraldava istungi otsustamisele), kohtuotsust juriidiliselt pole. Sekretäri istungil taandada ei saa. Sekretäril peab olema kohtuniku ametikvalifikatsioon. Iseseisvalt sekretär kohtuotsusi kontsepteerida ei saa, ka protokolle mitte.

§ 19. Kohtute sisekorraldus.

Kohtu sisemiseks asjaajamiseks on kantselei oma ametnikkude ja teenijatega. Kuigi kantselei allub kohtu esimehele, on tal ka oma otsene ülem sekretäri isikus, kellel on abid, kes juhivad toimkondade

tegevust. On ka nooremad ja vanemad ametnikud. Tegevus jagub kantseleis toimkondadesse, milliseid on iga asjade liigi jaoks üks. Toimkonnad omakord jaguvad laudkondadesse ja need laudadessé. Rahukogus on veel eritoimkonnad II astme asjade jaoks, pääle selle hoiu-, kinnistus- jne. toimkonnad. Kohtu tehnilise personali koosseisu määrab Riigiteenijate palgaseadus. Vabatahtlikkude ametnikkudena esinevad kohtuameti kandidaadid, kellele võib aga anda ka kohustusülesandeid.

§ 20. Teenistusvalve.

Meie kohtud on riiklikud asutised, moodustades autonoomse ühiku. Riigikohus kui kõrgeim instants teenistuskorras valvab alamate järele ses suhtes, et need teotseksid pädevuse ja menetluse piires, teostades seega kogu kohtute haldamise funktsiooni. Teenistusalal kohtuis on täielik subordinatsioon. Siiski kõrgemad instantsid jurisdiktsioonilisel alal ei või anda mingisuguseid konkreetseid juhiseid. Kollegiaalsete kohtute üle valvab kolleegium ise üldkogu või esimehe kaudu. Subordinatsiooni põhimõttel teenistusvalvet rahukohtunikkude ja Rahukogu liikmete üle teostab Rahukogu esimees. Kohtupalat üldkogu ja esimehe kaudu teostab järelvalvet kõigi kohtunike üle alates kohtupalati liikmeist. Riigikohtu üldkogu ja esimees teostavad järelvalvet kõigi kohtunike üle. Esimehed kontrollida võivad ise, volitada selleks mõne kohtuliikme ja pöörduda ka üldkogu poole. Riigikohtu esimees võib samuti kontrollida kohtuid ise või ka volitatud kohtuliikme kaudu, olles õigustatud kontrolli otstarbel korraldama revisjone — igakülgseid kontrollimisi ja inspektsioone — üksikute toimingute järelvaatamist. Korratuste korral võidakse süüdlaste vastu tõsta süüdistus kriminaalkorras või distsiplinaarkorras. Distsiplinaarinstants on alamate kohtunike suhtes kohtupalati, kõrgemate suhtes aga Riigikohtu üldkogu (Karistused vt. haldusõigus § 19).

§ 21. Riigivalve.

Riigihaldus omahaldusühikute üle tavaliselt teostab järelvalvet, nii ka kohtu üle. Vastav instants on kohtuminister, kes üldprokurörina on õigustatud valvama kõigi kohtuasutiste üle teenistusalal, ei tohi aga kontrollida kohut jurisdiktsioonilises mõttes. Ministril on ainult passiivse valve õigus — õigus juhtida asioludele Riigikohtu tähelpanu. Ka prokuratuur iseseisvalt või kohtuministri juhiseil teostab riigivalvet. Prokuratuur mõningail juhtumeil võib ka ise alata jälitamist. Meil riigivalve suhtes ministrile on arvatud kuuluvat ka kohtunikkude kohtu alla andmise õigus jne., mis peaks õieti olema siirdunud Riigikohtule.

§ 22. Funktsionaalne kontroll.

Funktsionaalsele kontrollile allub kohtu jurisdiktsiooniline tegevus ja seda teostab ainult Rgkt. adm. os. asjade otsustajana II astmes. Rgkt. adm. os. lahendades asju esmakordselt aga ei allu funktsionaalsele kontrollile ja teeb lõplikke otsusi. Koos funktsionaalse kontrolliga teostatakse ka teenistuskontrolli. Kontrollialal halduskohtu rakingusse kuulub ka kohtupalat, mis üldse ei lahenda vaieldavaid haldusasju.

Selguse mõttes tuleb märkida vahet Rgkt. adm. os. ja Rahukogu tsiviilosakonna vahel. Rahukogus vastava osakonna olemasoluks on vaid võimalus, Riigikohtus see peab aga olema. Rahukogu tsiviilosakond on üldkohus, Rgkt. adm. os. aga erikohus. Rahukogus liikmed on määratud tähtajata, Riigikohtus aga üheks aastaks. On ka erinevusi funktsionaalses asetuses jne.

8. ptk. Võimkond ja asjaomasus.

§ 23. Halduskohtute võimkond.

Halduskohtute pädevus on halduskohtul jurisdiktsioonilise funktsiooni alal olevate ülesannete, õiguste ja kohuste määritelu. Pädevusnormistik määrab halduskohtute võimkonna — suhtumise väljaspoole kohut, ja asjaomasuse — pädevuse jaotamise üksikute kohtuinstantside vahel. Seega piiritellakse halduskohtu pädevus teiste asutiste ja teiste kohtute suhtes. Halduskohtu ülesanne on kontrollida ainult aktide õiguspärasust, kõik muud küsimused lahendavad teised kohtud. Juhtumil kui asi puudutab nii tsiviil- kui ka haldussuhet, tuleb meil separatsioonipõhimõttel paluda enne halduskohtult akti tühistamist, siis tsiviilkohtus nõuda endistamist või kahjutasu. Halduskohtute võimkonna määrab AKK § 2.

§ 24. Rahukohtu asjaomasus.

Rahukohtu ülesanne on lahendada kodanikkude vahekorda neile kõige ligemal seisvate haldusasutistega. Esmajoones kontrollitakse valla- ja alevivolikogude, valitsuste ja nende osakondade ja teistegi valitavate ametnikkude konkreetseid akte. Internsed aktid üldse kaevatavad ei ole. Riigi kohaasutisist rahukohus kontrollib politseikomissariaati, allapoole kontroll aga ei võimaldu. Valimisasutisist rahukohus kontrollib jaoskonnakomisjonide tegevust. Pääle selle rahukohtule asju omistada võib ka eriseaduste alusel, nagu tehti seda juba perekonnaseisuametnikkude jne. suhtes.

§ 25. Rahukogu asjaomasus.

Rahukogule riiklikest kohaasutisist alluvad prefektuurid, mis pääle politseiliste ülesannete omavad veel palju teisi ülesandeid. Prefektuure kontrollitakse ka teenistusvalve korras, kuid korraga

on võimalik esitada kaebust ainult ühes liinis. Prefektuuridega samal tasemel asuvad ülemkomissariaadid kuuluvad Rahukogu poolt kontrollimisele analoogiliselt prefektuuridele. Edasi kontrollib Rahukogu maavalitsuste tegevust, mis küll kaotati kogukondlikena, püsisid aga riiklikkude instantsidena. Maavalitsused riiklikkude kohaasutistena on kaevatavad, s. o. siis kui nad teotsevad eksekutivorganitena. Maavalitsuste tegevus endiste maavolikogude asendajatena on aga lõplik ja pole üldse kaevatav. Kaevatavad ei ole ka kinnitamist vajavad maavalitsuste aktid.

Omavalitsusasutisist Rahukogu kontrollib linnavolikogude tegevust nii protesti kui ka kaebuse alusel, milles see tegevus ka ei sisalduks. Edasi kontrollitakse linnavalitsuste ja nende püsivate osakondade tegevust. Valitsuste osakondade tegevus on kaevatav ainult siis, kui nad teotsevad oma alal iseseisvalt. Samuti kontrollitakse linnapeade ja üksikute valitavate linnaametnikkude tegevust Rahukogu poolt. Linnapeade tegevus allub kohtu kontrollile üksnes siis kui see on iseseisev, milline tingimus kehtib ka teiste linnaametnikkude suhtes. Ametnikud tingimata peavad olema valitavad. Rahukogu kontrollib ka vähemusrahvuste kultuurnõukogude ja kultuurvalitsuste tegevust.

Valimisasutisist Rahukogu kontrollile alluvad üksnes valitavad asutised teatud osas, nimelt esijoones linnakomiteed. Vähemusrahvuste valimisasutisist Rahukogu kontrollib saksa vähemusrahvuse ringkonnakomitee ja juudi valimiskomitee akte.

§ 26. Rgkt. adm. os. asjaomasus.

Rgkt. adm. os. keskhaldust kontrollib alates üksikuist ministritest allapoole. Ministrite akte kontrollitakse sisu, vormi, seaduspärasuse ja ka otstarbekohasuse suhtes, ühesõnaga igakülgselt. Edasi Rgkt. adm. os. kontrollib üksikute ministeeriumide allühikute ja ka kõrgemate ministeriaalasutiste ja ametnikkude tegevust. Viimaste tegevusse sageli minister segada ei saa, mingi kontroll nende tegevuse üle peab aga siiski olema. Rgkt. adm. os. kontrollib ka kõrgemate interministeriaalasutiste ja ametnikkude, s. o. mitme ressoori alal teotsevate asutiste ja ametnikkude tegevust. (nt. vägede ülemjuhataja jne.) Ülikool allub esmajoones ministrile ja alles siis kohtulikule kontrollile, ülikoolis on aga ka ametnikke, kelle tegevus üldse ei ole ministri poolt kontrollitav ja peab seepärast alluma otsejoones kohtu kontrollile.

Valimisasutisist Rgkt. adm. os. kontrollib Riigikogu ja Riigivanema valimispeakomiteesid. Kuid nende suhtes on kaevatavad üksnes kandidaatide püstitamise nõuete asjad ja valimisresultaatide arvutused, muis asjus peakomiteed teevad lõplikud otsused. Vähemusrahvuste valimispeakomiteede tegevus on täies ulatuses Rgkt. adm. os. poolt kontrollitav, kuid erandlikult ainult protesti avaldamisega siseministri poolt (NB! ainuke juhtum!)

Kohtuasutisist Rgkt. adm. os. kontrollib Rahukogusid ja Rahukohtuid funktsionaalselt asjade ümberotsustamisega ja teenistusvalve korras — erakaebuste otsustamisega.

Tähtis asjaomasuse liik on aga Rgkt. adm. os. õigus avaldada seaduste seletusi. Ad hoc tõlgendusõigus on asja otsustamisel igal kohtul, printsipaalne tõlgendusõigus aga ainult Rgkt. adm. osakonnal. Printsipaalne tõlgendus võetakse ministri nõudel ette ilma eriliste põhjusteta reaalolustikus, kui normist tema segasuse tõttu ei saada lihtsalt aru. Osutatakse vastavat normi seaduses. Tõlgenduse ettevõtmine reaalolustiku nõudel on kehtivas õiguses nähtud ette ja toimub siis, kui erinevais ressoorides on normi rakendatud erinevalt. Vastava esitisega, kus on märgitud tõlgenduse palumise põhjused ja osutatud vastavad konkreetsed normid, Rgkt. adm. os. poole võivad pöörduda kõik ministrid, meil tavatsetakse see õigus omistada aga ainult kohtuministrile. Protsessuaaltõlgendus toimub erilisel kinnisel menetlusel, kusjuures pole oluline prokuröri arvamus. Küsimus lahendatakse sarnaselt korraldavale istungile, kuid saabuv akt on otsuse iseloomuga, kuna ta seob kõiki instantse riigis. Protsessuaalne tõlgendus toimub sarnaselt revisjonikaebuse otsustamisele, s. o. nagu oleks küsimus kord juba olnud lahendusel kohtuinstantsis.

9. ptk. Pädevuskonflikte.

§ 27. Asjaomasuskonflikte.

Pädevuskonfliktiga rikutakse kodaniku õigusi mõne instantsi poolt pädevuspiiridest üleastumisega. Positiivsete pädevuskonfliktide korral mitu asutist korraga tunnistavad küsimuse lahendamise kuuluvaks oma pädevusse, negatiivsete korral aga mitu instantsi vaidlevad küsimuse oma pädevusse kuulumise vastu. Dogmaatiliselt on muidugi mõeldavad üksnes positiivsed pädevuskonfliktid, kuna negatiivsete korral kodanik esitab erakaebuse kohtu tegevuse kohta. Asjaomasuskonfliktid sama kohturingkonna rahukohtunikkude vahel lahendab selle ringkonna Rahukogu, mitmete kohturingkondade rahukohtunikkude vahel aga see Rahukogu, mille ringkonnas küsimus esmajoones oma lahendada võeti. Rahukogudevahelised asjaomasuskonfliktid lahendab Rgkt. adm. os. interpretatsiooni korras. Rahukohtuniku ja Rahukogu vahelised konfliktid lahenduvad teenistusvalve korras.

§ 28. Võimkonnakonflikte.

Võimkonnakonfliktide korral mõni asutis leiab olevat rikutud tema võimkonna piire. Rahukohtute ja halduse vahelised võimkonnakonfliktid lahendab Rahukogu, mille piirkonda kuulub vastav kohtuinstants. Rahukogude ja halduse vahelised võimkonnakonfliktid la-

hendab Rgkt. adm. os. Haldus igal juhtumil vastava motiveeritud seletusega pöördub kohtu poole. Kohtute endi vahel võivad tekkida üksnes teenistusvalve korras lahenduvad võimkonnakonfliktid.

10. ptk. Võistjate partei- ja protsessivõime.

§ 29. Parteivõime.

Võistjad on isikud, kes haldusprotsessis on seatud vastakuti. Parteivõime tähendab võimet esineda võistjana, milline õigus kõigil Eesti kodanikel ühtlaselt on olemas. Välismaalasil ei ole aga mingisuguseid poliitilisi õigusi, mis võiksid kahjustada riiki, kus nad elavad. Kui välismaalasil puudub mõnel juhtumil parteivõime, siis see peab olema seaduses expressis verbis märgitud, nagu riikkondsusse mitte vastuvõtmise asjus jne.

Kollektiivisikute, s. o. omaette normiisikutena esinevate kodanikkude kogude suhtes küsimus lahendub teisiti. Nimelt on ühingud haldusprotsessis alati parteivõimelised. Asutised ei ole seda aga kunagi, kuna asutiste tahe on identne riigitahtega.

§ 30. Protsessivõime.

Protsessivõime on võistja võime esineda konkreetses asjas. Kodanikkude suhtes siin käsitatakse eraõiguse materjaalnorme. Protsessivõimelised ei ole hoolduse alla võetud pillajad ja piiratud õigusvõimega isikud. Vaimuhaiged võivad aga seda olla selgeil hetkeil. Erandlikult alaealised, kes koormatud kohustustega, on protsessivõimelised, kui nad on üle 14 a. vanad, mis suhtes on haldusprotsessis protsessivõime laiem kui eraõiguses. Välismaalastel puudub protsessivõime asjus, kus neil puudub parteivõime.

Kollektiivisikuist ühingud ei ole protsessivõimelised ja saavad teotseda vaid volitatud individuaalisikute kaudu, kelleks on tavaliselt juhatused. Koguduste nõukogud aga ei saa asju ajada koguduste eest, vaid seda saab ainult eestseisus, välja arvatud juhtum, kus on puudutatud just koguduse nõukogu ennast. Asutised, mis ei olnud parteivõimelised, on aga alati protsessivõimelised.

11. ptk. Võistjate asjaomasus.

§ 31. Kaebajate asjaomasus.

Kolmanda tingimusena peab vaieldav haldusakt kuidagi siduma ka kaebajat. Kaebaja asjaomasus rajaneb esiteks õiguslikule huvile, mis endise arusaamise järele on mõnele kindlale õigusnormile rajanev huvi. Kaebuses asjaomasuse aluseks märkides õigusliku huvi, tuleb viidata konkreetsele normile.

Asjaomasuse aluseks on ka varaline huvi, mida on raske eritella õiguslikust huvist, endise arusaamise järgi on aga kuidagi kaudselt olemasolev huvi. Varalistes huvides puudutatud isik ei viita konkreetsetele normidele, vaid kirjeldab ainult olustikku.

Asjaomasuse alusena pääle eelmiste tuleb üldhuvilisis küsimusis arvestada ka üldhuvi. Nii võib iga kodanik kaevata vigaste aktide suhtes valimiskampaanias.

§ 32. Protestijate asjaomasus.

Protestijad on isikud ja asutised, kes teostavad riigivalvet autonoomsete ühikute üle. Protesti aluseks võib olla objektiivse õiguse rike ehk ka üldhuvi, mille eritlemine on sama raske kui õigusliku ja varalise huvi eritlemine (Nt. riigihuvide rikkumine omahalduse poolt, kuigi see objektiivses õiguses määritlemata).

12. ptk. Kaasujad.

§ 33. Õigusjärglus.

Võistjatega kaasuda võivad isikud, kes on huvitatud vastava küsimuse lahendamisest. Kaasumine esmajoones väljendub õigusjärgluses, mis seisab selles, et teatav isik oma õigused siirab teisele isikule. Toimub õiguste siirdamine täielikult, siis esineb meil universaalne õigusjärglus (nt. isiku surma korral — pärija). Isikud universaalses õigusjärgluses on halduskohtus täiesti asjaomased.

Singulaarse õigusjärgluse korral siiratakse ainult osa õigusi, mille piirides isikud halduskohtus on asjaomased. Kohus igal konkreetjuhtumil peab tegema kindlaks asjaomasuse olemasolu.

§ 34. Interventsioon.

Mõnikord kolmandad isikud kaasuvad oma, kohtu või võistjate initsiatiivil. Printsipaalne interventsioon on juhtum, kus kolmas isik esitab õiguse vaieldavas asjas, mis halduprotsessis pole mõeldav.

Aktsessoorse interventsiooni korral kolmas isik on huvitatud ainult küsimuse selgitamiseks kaasaaitamisest oma, võistja või kohtu palvel ja huvides (nt. kaevates omahalduse peale kutsutakse kohtusse ka järelvalveinstants).

13. ptk. Menetluse põhimõtteid.

§ 35. Uurimuspõhimõte.

Tähtsaim menetluse põhimõte halduskohtus on uurimuspõhimõte, mis väljendub selles, et kohus: ei ole sunnitud arvestama võistjate omaksvõttu, ei tarvitse arvestada võistjate tõekspidamisi,

võib kutsuda omal algatusel tunnistajaid ja kõik kutsutud tunnistajad kuulata üle, võib teha paiklikke uurimisi, võib võtta ette ekspertiise, võib kohustada isikuid ja asutisi, isegi teisi kohtuid esitama vajalisi materjale, võib käsutada isegi võistjaid ja võib vajaduse korral kohustada pooli ilmuma kohtusse.

§ 36. Suulisuse ja kirjalikkuse põhimõte.

Teatud toimingud halduskohtus tingimata peavad olema toimetatud suuliselt, kuid domineerivam on kirjalisuse põhimõte. Kohtuistungil istungi avamine, asja ettekanne ja soovikorral võistjate seletused peavad olema suulised, muu osa menetlust võib toimuda aga kirjalikult.

§ 37. Avalikkuse ja kinnisuse põhimõte.

AKK järele halduskohtusse peab olema publikul vaba juurepääs, kuid see pole kategooriline nõue. Tingimata peab olema avalik istungi avamine ja otsuse kuulutamine, muu osa menetlusest võib olla kinnine. Kinniseks võib kuulutada istungit asja olles oma loomult salajase või puudutades ühiskondlikku korda, moraali ehk kõlblust. Istungit võib kohus suvaliselt kuulutada kinniseks ka võistjate või prokuröri palvel.

§ 38. Vahendittuse ja kaudsuse põhimõte.

Halduskohtus domineeriv põhimõte on vahenditu uurimus. Asju ajada kaudselt võib ainult erandlikult, lastes teha teisel kohtul paikliku ülevaatuse lokaliseeritud asjus või lastes asja kohal uurida ja korraldada mõnel oma üksikul liikmel.

14. ptk. Menetluse staadiume.

§ 39. Algatusmenetlus.

Kaebuste esitamine algatab menetluse, mida ilma kaebuseta, milleks võib lugeda laiemas mõistes ka protesti, üldse olla ei saa. Kaebus peab olema kirjutatud paberile ja olema varustatud allkirjaga, kuna muud vorminõuded on ebaolulised. Kaebusel loomulikult peab olema ka minimaalne sisu, ilma milleta kaebust juriidiliselt olemas ei ole. Nimelt peab kaebusest selguma, kes ja kelle peale kaebab ja mis asjas. Ka peab olema kaebaja või selle voliniku aadress, kaebuse põhistus ja mida nõutakse. Kaebust põhistada võib individualiseerimise põhimõttel — tarvis olla veendunud seadusvastases huvide puudutamises haldusaktiga, või substantsieeri-

mise põhimõttel — tarvis põhjendada huvide riivatud olekut. Eestis kaebuse koostamist nõutakse substantsieerimise põhimõttel. Kaebuses tähendatagu veel ära kõik lisad ja kleebitagu peale kustutamata tempelmarke tempelmaksu ja kohtumaksude katteks.

K a e b u s t e h ü l j a m i n e on võimalik siis, kui kaebuses pole kinni peetud ülalloeteldud vormi- ja sisunõuetest. Kaebused saadetakse tagasi neid esitanud instantsile siis, kui on möödunud kaebamiseks või protestimiseks seatud tähtajad ja seetõttu akt juba on seadusjõus, kui volinikul pole volitust asjas esinemiseks, kui kaebus või protest on allakirjutamata, või kui nõutud parandusi kaebuses pole tehtud 7 päeva jooksul. Kaebus seistatakse siis, kui pole lisandatud vajalises väärtuses tempelmarke ehk vajalisi lisandeid ja tõendeid, ning mil antakse nende puuduste kõrvaldamiseks 7-päevane tähtaeg. Kaebuste hüljamise kohta koostatakse motiveeritud kohtumäärus, milles ka antakse teada edasikaebamise kord ja tähtaeg.

Haldusinstants temale esitatud kaebused peab ühes materjaliga saatma edasi kohtule 7 päeva jooksul, kodaniku vastaval palvel aga ka otsekohe. Kodanikust mitteolenevail põhjusil tähtaegade möödalaskmise korral kodanik võib paluda tähtaegade ennistamist.

§ 40. Tuvastusmenetlus.

Tuvastusmenetlus on faktiliste ja muude olustikkude kindlaksmääramine, millele toetatakse vastav akt. Kaebuse jõudes kohtusse kohus määrab asja arutlusele, saates võistjaile kutsed. Asja arutlus ei või toimuda kutse kätteandmisest arvates enne 7 päeva ja pärast 1 kuud. Võistjate kohtusse ilmumine pole oluline. Arutlus halduskohtus toimub uurimuspõhimõttel, pooled olles aga ilmunud, võivad esitada tõendeid jne. Arutlus revisjoniastmes erineb arutlusest algastmes. Revisjonikaebuse juures ilmneb individualiseerimispõhimõte, kuna kaebust põhistada võib asiolule, et alginstants: pole arvestanud kõigi faktiliste asioludega, on asiolusid valesti hinnanud, pole arvestanud normide olemasolu või on tõlgendanud neid valesti, või on toimetanud oma otsuse vigases menetluses. Revisjonikaebuses tuleb märkida, miks ei olda rahul alginstantsi otsusega ja mida nõutakse. Revisjoniinstants võistjatele kutseid ei saada, need võivad aga ilmuda kohtuistungile, selle üle teateid muretsedes ise.

§ 41. Otsustusmenetlus.

Otsused halduskohus rajab materjaalse tõe avastamise põhimõttel, misjuures halduskohus ei tarvitse arvestada võistjate väiteid. Sisuliselt kohus oma otsusega võib kaebuse rahuldada kas täieliselt või osaliselt, mil akt otsuse piirides tühistub. Kohus võib jätta ka kaebuse tagajärjeta, mil akt jääb jõusse.

§ 42. Sooritusmenetlus.

Halduskohtute I astme otsused on kehtivad siis, kui on möödunud edasikaebe tähtaeg (tavaliselt 1 kuu) või võistjad kohtu ees on deklareerinud mitte tarvitada edasikaebe õigust. Rgkt. adm. os. otsused on alati lõplikud ja kehtivad, kui nende alusel ei saadeta akti tagasi alginstantsile uueks otsustamiseks.

Kohtuotsuse sooritama peab instants, kelle vastu kaebus sihitud oli, milliseks tegevuseks seletusi annab kohus ja millise tegevuse järele valvab järelvalveinstants. Ei soorita vastav haldusinstants otsust, siis langeb ta kriminaalkaristuse alla.

Tööõigus.

1. ptk. Tööõiguse mõiste.

§ 1. Tööõiguse mõiste määrang.

Tööõigus on õigus, mille ülesandeks on käsitella proletariaadi õigustusi ja kohustusi. Ajalooliselt tööõigus hakkas tekkima ajal, mil tekkis ühiskonna jagumine varata ja varaga elementideks. Alul indiviid majandusliku teotsemisvabaduse mõttes esines täiesti esemena, mille kohta kehtis omandiõigus nagu iga teisegi vara kohta. Edasi aga inimene esines juba poolorjana, omades ka õigustusi. Veel veidi hiljem suhtutakse inimesesse juba normiadressaadina, kes võib vabalt valida omale töökohta, kel on käitumisvabadus ja omad individuaalsed põhimõtted. Kuid kapitalismi tekkides, selle koondudes hakkas see vabade töötajate klass eralduma massina, mis surutud eemale majanduslikust tegevusest ja mis ei oma midagi nimetamisväärset peale oma isiku ja tööjõu, millega hangib omale eluülalpidamist. Praegusajal on proletariaadi olelu vältimatu. Tööliskonna arengus ilmneb aga teinegi nähe, nimelt kui keskajal oli võimalik liikuda õpilasest meistri kohani, siis kaasajal, kus töö on muutunud kutseliseks, isik oma kohale jääb eluajaks. Masinate tarvituselevõtt, laste-naiste töölerakendus, mis mõjusid kaasa töötasu langusele, samuti sellega ühenduses olevad õnnetused ja hädaohud, üldse halb sotsiaalne olustik nõudsid vastavate ühiskonna kihtide korraldamist. Alul seda püüdsid häätegevad seltsid, kuid väheste tagajärgedega. Riik peagi astus vahele oma normidega õnnetusjuhtumite jne. vältimiseks, milline seadusandlus peagi levis vabrikust ka kaubandusele ja mujalegi ning millist seadusandlust nimetame tööõiguseks.

Tööõigus on majanduslikkude pahede leevendamise vahend

kehvastus. Kehvastu juriidiliselt moodustub isikuist, kes on sunnitud müütama oma tööjõudu teiste isikute kasuks ja kes teotsevad sõltuvalt teistest isikutest. Tööõigus seega on sõltuvat tööd korraldav õigus.

§ 2. Tööõiguse mõiste analüüs

on sotsiaalpoliitilise vahekorra käsitelu poliitilise vabaduse suunas. Praegu esikohal on aga alati majanduslik tegur, sest töövõtja tavaliselt peab kasutama esimest võimalust. Tööõigus oma tähelpanu igas suunas peab juhtima sõltuvale tööle.

1. T ö ö mõistet määritelles võib lähtuda mitmelt seisukohalt. Nii on füüsikas töö energiaavalduse ja läbistatud tee korrutis. Kuid siin puudub igasugune õiguslik suhe, järeldame ainult, et inimene kui oma energiast lahutamatu ei saa olla tööese. Inimtööd ei tohi ka rahvusvaheliste lepete järele müütada. Tegelikult tööjõuga kaubeldakse siiski nagu turul. Tööteadus vaatleb tööd ainult ses mõttes, kuidas saavutada temaga enam väärtusi. Töölisele töö pole aga ainult vahend, vaid ka siht, vastav töö määritelu ei sobi õigusteadusele. Õigusteaduses töö on teatavalt normi kaudu korraldatav nähe, on erilaadsete õiguste ja kohuste kompleks.

2. S õ l t u v t ö ö on töö, mis sammatakse mingi eravõimu käsutuses. Sõltuvus üldiselt tähendab nähte muutumist teise nähte muutumise tõttu. Tuleb määritella aga siin ka võimu, milleks õigusteaduses on õigus anda käske ja juhiseid teistele, seega ikka õiguste ja kohuste kompleks. Siin eritleme avaliku võimu, milline on antud teda käsitsevale isikule ainult üldsuse huvides. Eravõim seevastu on antud teda käsitsevaile isikuile aga loaga käsitada teda üldpõhimõtteliselt ka ainult oma huvides. Direktsioonivõim tähendab sama, temaga aga toonitatakse eriti juhisteandmist. Eravõimu käsitamine on üldiselt suvaline, mõnes riigis siiski seatakse sellele piire, keelates eravõimu käsitada moraalivastaselt. Sõltuv töö sammatakse ainult eravõimu käsutuses.

Mis puutub proletariaati, siis teaduslikult moodustavad selle kõik sõltuvat tööd sammavad isikud. Eritellakse proletariaat, kalskond (halbade töövõimaluste tõttu töötud) ja pätikihistus (eeldusteta vaimseks või füüsiliseks tööks). Tööõiguse vaatluse alla kuulub päämiselt ainult proletariaat.

2. ptk. Tööõiguse normiisikud.

§ 3. Normiisikud eraõiguse lähtekohalt.

1. T ö ö a n d j a d. Normiisikud tööõiguses määratakse Balti Eraseaduse (edaspidi BES) või puhtavalikõiguse alusel. Tööand-

jad on normiisikutena täiesti eraõiguslikud subjektid, tulevad ka seepärast vaatluse alla tsiviilõiguses. Tööandjad on õigustatud mingisuguseks tööks, nendena võivad esineda eraisikud kui ka igasugused avalikõiguslikud ja juriidilised isikud.

2. Töövõtjad moodustavad proletariaadi, nad on töövõtjale korrespondeerivad normiisikud, isikud, kes on kohustatud samaks tegevuseks, milleks on õigustatud tööandjad. Töövõtjaid, kes sammavad teatavat sõltuvat tööd reaalesemete man, nimetame töölisteks. Teenijad on aga sellised töövõtjad, kes on kohustatud sammama mingit vaimset tööd, ükskõik millised sihid sel ka ei oleks. Tööõigus käsitab ainult töölisi ja teenijaid.

Eritellakse muidu aga veel ametnikke, kelle all avalikõiguses mõeldakse alluvaile käske andma ja eksekutiivfunktsiooni teostama õigustatud isikuid. Eraõiguses ametnikud on avalikõiguslikele ametnikele sarnanevad juhid (nt. pangas). Ametnik ei ole enam puhtakujuline töövõtja, vaid sarnane tööandjaga, kuna ta võib anda käske. On veel normiisikuid tööõiguses, kes on varustatud töövõtjate omadustega, ei ole aga sõltuvad tööõiguse mõttes (nt. kaitseväetööd sammajad). Tuleb mainida ka tööõpilasi — teatud koolide kasvandikke, kes alluvad erinormistikkudele. Tööõppurid seevastu töötavad aga käitistes ja õpivad seal vanemate tööliste valve all tööd sammates. Nad teoorias on ka töövõtjad, kuid mitte normiisikud.

§ 4. Avalikõiguslikke normiisikuid.

1. Töövõtjad ei esine üksnes eraõiguses normiisikutena, vaid ka avalikõiguses, olles seega mitmepalgelised. Vahekord on eraõiguslik ainult otseste töösuhete juures, kuid juba peaaegu kõik eraõiguslikud instituudid on muutunud avalikõiguslikkudeks. Puhtavalikõiguslikul alal esineb töövõtja seal, kus ta õigused ja kohused on täiesti üleandmatud, isiklikud (nt. töökaitse-, boikoti-, ühinemise-, streigi- jne. õiguste alal).

2. Ametnikud riigiametis korraldavad üksikuid konkreetjuhtumeid tööalal, neil on õigus anda korraldusi, üksikakte. Ametnikud on päämiselt individuaalsed normiisikud.

3. Ametasutised on loodud riigi poolt ja neid on kaht liiki. Käitisesindused esinevad käitises otseselt tööalal. Meie käitised esinevad riiklik-demokraatlikena, kuna nad esinevad alati avalikõigusliku ilmega sotsiaalühikutena. Praegu on teisteski maades tendents majandusala anda rahva teenistusse. Kutseesindused juriidiliste isikutena on esinduskogud, mis haaravad kõiki samal kutsealal teotsejaid. Kutseesindused võivad esineda registreerimatult isegi kohtus, olles seega mitte täieliselt juriidilised isikud, vaid nende sarnased, quasi juriidilised isikud.

3. ptk. Tööõigussuhte sisu ja maht.

§ 5. Tööõigussuhte maht.

Tööõigussuhtesse kuulub ainult sõltuv töö ja normiisikutena töövõtjad. Kaitseväeteenistuslik töö kui avalikõiguslikule kaitseväeteenistuskohustuse täitmisele rajatu tööõigusesse ei kuulu. Perekonnaliikmete töö, mille juures sõltuvus rajaneb perekonnaõigusele, et tekita tööõiguslikku suhet. Töö, mida tehakse naturaalkohustusena (nt. teede korrashoid) halduse käsul, loomulikult tööõiguse alla ei kuulu. Nagu juba öeldud, ei kuulu tööõigussuhtesse ka sõltumatu, iseseisev töö, mida vastavad isikud teevad täiesti omal käel, evimata juhtijaid ja kohustuseta kellelegi tööalal alluda (nt. kunstnik). On neil aga juhid, siis vastav töö on juba sõltuv.

§ 6. Tööõigussuhte sisu.

1. T ö ö s u h e on selline tööõiguslik suhe, kus töövõtja kohustub teatud käitumiseks tööandja suhtes. Eestkätt tuleb siin mainida füüsilist tööd vastava suhte sisuna. Edasi esineb vaimne töö — igasugune tegevus, mis sisaldub intellektuaalseis teotsemisis, mitte reaalesemete juures. Nende kahe vahepealseina esinevad veel valmisolek tööks ja muljete vastuvõtt ning tekitamine. Nii on hotellides välismaal isikuid, kes peavad võtma vastu publiku muljeid hotellisviibimisel, samuti aga on ka muljete tekitajad paažid, poseerijad, manekeenid jne. Valmisolek tööks on nähtud ette teatud konkreetseks tegevuseks tarviduse korral. Tööõiguses ei nõuta tööle erilist tulunduslikku sihti, töö võib olla koguni hävitavgi ja esineda ükskõik millisel alal. Ainuke nõue on — töö olgu sõltuv, siis on ta alati tööõiguse kaitse all.

2. K ä i t i s s u h e on tööõiguslik suhe, mis korraldab avalikõiguslikke küsimusi käitises, kusjuures üheltpoolt töövõtjad ja teiseltpoolt käitise avalikõiguslik esindus omavad ülesandeks lahendada üldisi küsimusi käitises. Käitissuhte sisuks on õigustused ja kohustused käitise sisekorra loomiseks ja korraldamiseks ning käitise paremale järjele tõstmiseks, mis aga kõik tähtsal määral on sõltuv kehtivast õigust. Käitissuhtes normiisikutena esinevad avaliku võimu esindajad, käitise üldkogud ja erikogud kollektiivsete normiisikutena, pääle selle on aga ka individuaalseid normiisikuid. Edasi on siis veel käitise esindus juhataja näol. Käitissuhe haarab ka käitisveliste omavahelised suhted (käitisvelised on käitises teenivad isikud omavahelisis kõlblais suhteis ja viisipärases käibimises).

3. K u t s e s u h e. Kutseliste teenijate ühised huvid tingivad moodsas riigis nende organisatsiooni moodustamise. Kogu kehvastu on organiseerunud kutseesindusiks kuni rahvusvaheliste ühinguteni. Vastavad ühingud teotsevad oma kutsealal täiesti iseseis-

valt. Kutsesuhe haarab küsimusi koos vastaval kutsealal töötajatega, ka kutseveliste endi vahelisi suhteid.

4. Riigisuhe. Töövõtjad üheltpoolt ja teiseltpoolt riik oma organite, avalikõiguslikkude organisatsioonide ja omavalitsuste näol moodustavad riigisuhte. Töövõtja tarviduse korral võib nõuda abi, igal ajal aga inimväärilist ülalpidamist töö abil. Samuti võib töövõtja nõuda tööd, nõuda tööandjatele töösoetamist, töövõimaluste juure juhatamist, töövõtjate kindlustamist haiguste, õnnetuste ja töötaoleku vastu. Riik omalt poolt peab hoolitsema, et töövõtjad ka vanul päevil võiksid korralikult elatuda oma pensionist.

4. ptk. Tööõigussuhte juriidiline struktuur.

§ 7. Vara- ja isikuõiguslikke elemente.

Töösündmustiku analüüs näitab meile töövõtja tegevust kui eriliste toimingute liiki ajas ja ruumis. Tööandja rakendab töö teatud reaalesemete juures, vastavate teotsemistega saavutatakse töötulemus. Tööandja ja töövõtja töövahekord on täiesti eraõiguslik.

Hoopis teine on aga varaõiguslik suhe. Töötulemusele tööandja on õigustatud, töövõtja aga kohustatud. Tööandjale on tähtsam varaõiguslik element, mille pärast luuaksegi isiklik suhe. Tööõiguslikult on tähtsusetu töötulemus, kuna tööõiguslikult töövõtja ei ole kohustatud muuks, kui pidevaks sõltuvaks tööks.

§ 8. Era- ja avalikõiguslikke elemente.

Töövõtja kohustus teotseda teise isiku kasuks ei ole puhteraõiguslik, vaid siin valitsevad hoopis erinevad vahekorrad. Individuaalseid töölepinguid korraldavad siin kollektiivlepingud ja käitise sisekorra määrused, mis enne on määratud ja millest individuaalsete töölepingute sõlmimisel peab peetama kinni. Töölepingu sõlmimisel tuleb teotseda erilises kindlas vormis, millest mitte kinni pidades vastavad suhted küll jäävad, neid aga hiljem korrigeeritakse ja lepingu sõlmijatest saab karistada tööandja. Seega tööõiguse normid on samal ajal nii eraõiguslikud kui ka avalikõiguslikud, suuremalt osalt aga just viimased. On ka puhtavalikõiguslikke norme, nagu tööaja pikkuse, puhkeaja jne. suhtes. Era- ja avalikõiguslikke elemente üksteisest lahutada saame vaid abstraktsioonis. Tööõiguses esineb palju norme ka rahvusvahelisest õigusest.

Tööõiguse norme võime selgelt ja julgelt paigutada avalikõiguslikkude normide hulka, võttes aluseks sõltuva töö olmastiku. Mõningaid eraõiguslikke norme ainult ei või siin segada. Meie tööõigusel on küll tsaristlik eraõiguslik alus, kuid sama ilmneb ka meie kehtiva haldusõiguse juures.

5. ptk. Tööõigussuhte areng.

§ 9. Vanaaeg ja tööõigussuhe.

Tööõigusteadus tekkis alles pärast maailmasõda, seepärast saab kaugemas minevikus vaadelda ainult tööõigussuhteid ja nende rakendamist sõltuva töö juures.

Vanal ajal tööline oli ese, ning alul tema müüki toimetas peremees, hiljem aga ori ise. Kreekast ja Roomast on pärit siiski mandatum ja honoraarleping vabade inimeste vahel. Hiljem tekkis locatio-conductio, mille järele end rentisid orjusest pääsenud isikud. Lepinglaste tahted olid siin üksteisega konkureerivad.

§ 10. Keskaeg ja tööõigussuhe.

Peale vanast ajast pärit lepingute keskajal esineb sõbraleping, mille järele lepinglased kohustusid olema üksteisele truud sõbrad ning vabastama üksteist hädast. Lepinglaste tahted siin on juba ühesuunalised. Sõpruslepingud loodi paljude isikute vahel, nad olid hoopis omapärased, milliseid muil ajul ei tunta. Siin on isik täiesti asendamatu, mis oleks võimalik eraõiguses. Sõpruslepingu aktid on materjaalsed legislatiivaktid, nad sõlmiti alul sõjalisiks rünnakuiks juhi ja sõdurite vahel, hiljem nendega reguleeriti aga töövahekordi.

§ 11. Uusaeg ja tööõigussuhe.

Uuel ajal kaob sõbraleping, kuid teiste lepingute kõrvale tekib locatio-conductio operis — töösaaduse, ja locatio-conductio operarum — tööjõu kasutamisleping igasuguseks tööks. Hiljem aga ilmneb kõikjal juba ka tõõõiguslik tööleping. Tööõiguslik tööleping asetseb täiesti juba kollektiivsel alusel, kuna tsiviilõiguslik teenistusleping on lepinglaste suvalise kokkuleppe tulemus. Töölepingu juures tähtsuse omab ka vorminõuete täitmine, milliseist nõudeist suurem osa on ehtsad. Samuti on töölepingute sisu korraldatud juba avalikõiguslikkude aktidega. Töölepingu varaõiguslik element asetab töölepingut korraldavad normid eraõiguse ja avalikõiguse vahepeale.

Uuel ajal, eriti pärast maailmasõda tekib tööõigus iseseisva teadusharuna Inglismaal, kust laieneb ka mujale mandrile ja areneb hämmastava kiirusega, nii et kaasajal juba vaevalt leidub ülikoole, kus puuduks tööõigus õpeainena.

6. ptk. Töösuhe.

§ 12. Töösuhte õigusallikad.

Töösuhte alal meil kehtib nii Eesti natsionaalseid kui ka endiseid veneaegseid õigusallikaid. Eestiaegseist allikaist tuleb märkida „Meremeeste tööühingute palgaseadust", „Põllutööliste palgaseadust" ja seadusi tööaja korraldamise alalt. Veneaegseist seadusist eriti tähtis on „Töökoodeks" (Sv. Zak. XI köide 2 osa), mis aga ei kehti paljudes osades enam. Töökoodeks oma tühikuid käseb täita eraõiguslikkude normidega, miks peaks vastava viite alusel tulema arvesse BES III köite §§ 4172—4192. Kuid kuna BES normid on hoopis erisihilised võrreldes Töökoodeksi normidega, siis viite alusel neid norme rakendada ei saa.

§ 13. Töösuhte iseloom.

Töösuhe rajaneb töölepingule. Tööleping on individuaalne leping, milline omadus kehtib ainult töövõtjate poole suhtes. Seevastu avaldub tsivilistliku teenistuslepingu juures individuaalsus kas mõlemi poole suhtes või pole ainustki reeglit. Edasi tööleping on sünallagmaatiline ehk kahepoolne leping, tähendab mõlemal poolel on ühtlasi õigustusi kui ka kohustusi. BES järele on võimalik ka leping, kus pooltest ühel on vaid õigused, teisel vaid kohused, milline võimalus aga tööõiguses puudub. Töölepingu lahutamatu ebaoluline tunnus on töö tasulisus. Samuti on töölepingu alusel sammatav töö käitispärane, s. o. selline, millega taotellakse käitise sihti (mitte juhuslik töö). Töö aga ei pruugi ruumiliselt olla seotud käitisega. Käitispärasus võimaldab kõige edukamalt eritella üksteisest töölepingut ja teenistuslepingut. Tööleping on alati vormiline, kirjalik leping, teenistusleping ei tarvitse seda aga olla.

§ 14. Töösuhte tekkimine.

Tööõiguslikku töösuhet saab luua ainult eraõigusliku teenistuslepingu kaudu, milline võib kesta kõige enam 6 päeva. Selle aja möödudes peab aga sõlmitama tööõiguslik tööleping, mis on raskesti muudetav. Kuuepäevane tähtaeg kehtib ka juhusliku töö juures, milline möödunud, töö loetakse käitispäraseks. Kui ei tehta nimetatud aja jooksul tööõiguslikku töölepingut, siis on õigustatud seda nõudma töövõtja, kuna tööandjat karistatakse.

§ 15. Töölepingu sisu ja vorm.

Töölepinguga seotud isikuil puudub suvalise teotsemise võimalus, kuna on nähtud ette maksimaalne tööaeg, vaheajad jne. Tööleping peab juba sõlmitamagi kooskõlas käitise sisekorraeeskirjadega ja kollektiivlepingutega. Töölepingu suvalise sisustamise võimalus on peaaegu nulliks muutunud.

Töölepingu vormi juures on nii ehtsaid kui ka ebaehtsaid nõudeid. Ehtis nõue on, et tööleping olgu kirjalik. Võidakse ka näha ette töölepingu sõlmimisel eriline kindel vorm, nagu meil esinebki mõnel alal palgaraamatu kujul. Palgaraamat sisaldab töövõtja kohused ja õigused, nimelt palgamaksmise korra ühes saadud summade äratähendamisega. Palgaraamatul on peaaegu veksli omadused. Vastavad märkused palgaraamatus tulevad teha alati palgamaksmise ajal kohe. Põllunduses enne palgaraamatu saamist peab olema sõlmitud individuaalne tööleping, merenduses aga vastupidi. Palgaraamatuid tööandja vajaduse korral oma käes võib pidada kuni nädal aega, nimelt palgamaksmise ajal. Töövõtjale antakse palgaraamatu asemel sel juhtumil tõendis tagasiandmise aja märkimisega. Palgaraamatu muidu hoiab alal töövõtja.

§ 16. Töövõtja kohused.

Töökohus on esimene kohus, mis töölepingu alusel lasub töövõtjal ja mis üldpõhimõtteliselt on isiklik. Asemeest saata võib töövõtja ainult erandjuhtumeil. Tähtsusetu siin on tööandja isik. Töövõtja on kohustatud tööks ainult töölepingus määratud kohas, käitise teisale siirdumisega tekib juba uus töösuhe. Tööviis ja tööhulk on määratud töölepingus, tingimusi peale selle võib olla tükitöö alal. Tööaeg on Eestis üldiselt 8-tunniline, on võimalikud aga kuni 2 ületundi päevas. Tööajas suuremaid erinevusi on veonduses.

Vaimse kohustusena on nõutav töövõtja velislik käitumine direktsiooni kui ka käitisveliste suhtes, muidu ta vallandub.

Kahjude eest, mille põhjustanud töövõtja, ta vastutab tsiviilkohtu korras, kahjutasu palga arvel kinnipidamine on aga lubamatu.

§ 17. Tööandja kohused.

Tööandjal lasuvad esmajoones vaimsed kohused, mis on tähtsaimad. Palga olles määramata, see nõudmise korral ikkagi mõistetakse välja. Palka võib maksta puhta rahapalgana või loonuspalgana, mil see makstakse tarbeesemeis. Eestis loonuspalk võib esineda vaid palgaosana, täiesti keelatud on aga veonduses, töönduses ja kaevanduses. Preemiapalk on palga osa, mis makstakse teatavate tööühikute saavutamisel lisatasuna. Provisjonipalk, mis arvestatakse käitise bruttosissetulekust, on Eestis võimalik ainult puhtas rahas tasutavana. Tantjeenisüstemi järele saavad töövõtjad

osa käitise puhtast tulust. Gratifikatsioon on perioodne palgalisa, mis juhul, kui ta on saanud tavaks, tööandjale on kohuslik. Palgast kinnipidamisi võib teha ainult avansside arvel, vallalistel kuni 1/3, teistel aga kuni 1/4 saadaolevast palgast.

Vaimsete kohustustena on nõutav tööandja heatahtlik suhtumine töövõtjaisse ja nende tunnete mitterikkumine. Muidu vastav tööleping tühistub.

§ 18. Töösuhte eriliike.

Erikord on töötamisel artellitöö korras, töövõtjate ühinguna. Registreeritud artellides selle juht loetakse võrdseks tavalise tööandjaga ja tema suhtes kehtivad loeteldud nõuded. Isiklikus artellis on juht aga ainult faktiliseks vahemeheks ja ei vastuta. Kaevanduses töötava artelli juht peab informeerima käitise direktsiooni kõigist muudatusist kolonnis. Käitise juhatus peab valvama artelli juhi korraliku teotsemise järele, muidu vastutab ise, peab maksma isegi palka teistkordselt, kui seda ei teinud artelli juht.

Kaevanduslikus töös tööaja hulka loetakse ka kaevandusse laskumise ja sealt tõusmise aeg. Palgast tohib teha mahaarvamisi ainult kaevanduses töötamiseks antud vahendite tasuks, kusjuures see tasu peab olema võrdne ainult nende tootmiskuludele, seega madalam turuhinnast.

Põllumajanduses keskmiseks aastaseks tööpäevaks loetakse 9-tunniline tööpäev, sama pikk ka minimaalne puhkeaeg. Palgast 1/2 peab tasutama põllumajanduses loonusesemeis, palga suuruse määravad aga segakomisjonid (mis kahjuks ei ole suutnud võita lugupidamist). Vabaks peab antama töövõtjale 2 laadapäeva aastas ja pühad ning puhkepäevad, kuid hädatöid tuleb teha alati. Palgaraamat antakse alles pärast individuaallepingut.

Merenduses töösuhe tekib ainult kirjaliku dokumendi alusel, mis sisaldab andmed laeva, töötingimuste, töövõtja ja lepingu sõlmimise koha suhtes. Töösuhet lõpetada võib üle 1 1/2 a. merel töötanuil igas sadamas, teistel ainult Eesti sadamais. On nõuetav ülesütlemine laeva juhtkonnale 1 kuu, teistele 1 nädal varem.

§ 19. Töösuhte lõppemine.

Töösuhe lõpeb vabal kokkuleppel, töölõppemisel, tähtaja saabumisel ja 2 nädalat arvates ülesütlemise päevast. Töösuhte lõpetab aga ka käitises sellest sõltumatuil põhjusil tekkinud üle 7-päevane tööseisak, töövõtja vangistus, kohtulik vastutuselevõtt kui ähvardab vähemalt vangistus ja kaitseväkke arvamine. Töösuhte lõpetab ka töövõtja põhjuseta puudumine üle 3 päeva järjest või üle 6 päeva kuus, samuti kohustuste mittetäitmine. Ka halvad nakkushaiged töövõtjad vallanduvad.

Töövõtja võib lõpetada töösuhte: kui käitise juhatus ei täida oma kohuseid, tervislikel põhjusil, ülalpidaja perekonnaliikme

surma korral, ühe perekonnaliikme kaitseväkke arvamise korral ja igasuguste lepingu rikkumiste korral tööandja poolt, nagu palga mittemaksmine jne.

7. ptk. Kutsesuhe.

§ 20. Koalitsiooniõigus.

Koalitsiooniõigus tähendab kodanikule kindlustatud põhiõigust oma sihtide saavutamiseks ühineda. Sihid siin tavaliselt on majanduslikud. Koalitsiooniõigus Eestis on piiramatu. Mis aga puutub õigusesse mitteühineda, negatiivsesse koalitsiooniõigusesse, siis vastavat pidepunkti põhiseaduses ei leidu, mida on seletanud ka Rgkt. adm. os. Järjelikult Eestis võib sundida isikuid ühinema.

Koalitsiooniõigus on lubatud, kuivõrt ta ei ole hädaohtlik avalikule julgeolekule, majanduslikult aga absoluutselt. Koalitsiooniõigus pääle töövõtjate ja tööandjate haarab ka ühinguid, vastavat õigust avalik võim piirata ei saa.

§ 21. Streigiõigus.

Koalitsiooniõigusest järelduvad kesised õigused, millised aga kehtivad põhiseaduses expressis verbis sisaldudes. Streigiõigus Eestis on kõigil kodanikel. Streik on töövõtjate kollektiivselt tööst loobumine eesmärgiga kaitsta oma sihte ja huve tööandjate vastu nende rikkumise eest. Tööst loobumine peab toimuma massiliselt, seejuures olgu siht käitises töötada edasi, streik peab olema sihitud käitise vastu ja seejuures ei tohi öelda end üles, muidu pole nähe streik.

Üldstreik streigi alaliigina haarab terve riigi pindala või kogu käitise, osastreik aga osa neist. Offensiivstreigi algatavad töövõtjad sihiga parandada töötingimusi, vastutavad seejuures streigialgatajad. Defensiivstreigi põhjustavad tööandjad ja ka vastutavad selle eest. Sümpaatse streigiga demonstratiivselt avaldatakse poolehoidu millegile, ta võib kesta kuni 3 päeva, kusjuures ei teki mingeid vastutusküsimusi. Majandusliku sihiga streigid alati on lubatud, poliitilistest aga ainult need, mis ei ole sihitud riigikorra kukutamisele või teatud riigi pindala lahutamisele. Eritellakse veel legaalne streik — mis võetakse ette kehtiva õiguse normistiku alusel, illegaalne streik — igasugune teine.

Töösuhe lõpeb legaalsete streikide juures, püsib aga illegaalsete streikide juures. Töösuhet ülesütlemisega võib aga katkestada iga streigi juures. Streigi korral tööandja võib öelda üles alles 3 päeva pärast streigi puhkemist, streigimurdjaile pärast 7 päeva ja kõigile teistele pärast 14 päeva.

Palka tuleb maksta üldiselt edasi seni kui püsib töösuhe. Legaalsete streikide korral aga erandlikult streigi põhjustajaks olles töö-

andja, ta peab maksma palka edasi tähtajalistele töövõtjatele 2 kuud. Illegaalsete streikide jooksul tuleb maksta palka, ülesütlemisega illegaalne streik aga muutub legaalseks ja palganõude õigus kaob.

Eritellakse metsik ehk ettevalmistamata streik, millele juht tekib alles pärast streigi puhkemist. Metsiku streigi juures pole üldse selle eest vastutajat. Organiseeritud streigi juures juht tavaliselt on olemas juba varem ametühingu näol, kes ka vastutab streigi eest tsiviilkorras.

Streigimurd, s. o. õigus minna tööle on täiesti absoluutne. Streigimurdjaid võivad streikijad ainult hoiatada, selleks seades üles streigiposte, mida keegi kõrvaldada ei tohi, isegi politsei mitte. Streigitöö on töö milles streigitakse. Streigitöö tegemisest keelduvaid isikuid vallandada ei tohi. Uusi töövõtjaid streigitööle rakendades tuleb neile teatada, et tehtav töö on streigitöö, muidu need võivad töölt lahkuda ja nõuda 2 nädala (resp. 2 kuu) palka. Streigihädatöö on töö, mida on otsustanud teha streikijad ja mis on tarvilik käitise hääs olukorras hoidmiseks. Streigihädatööle võib alati minna ja seejuures ei olda streigimurdja.

Keelata võib ainult poliitilise sihiga streike. Ei tohi nimelt streik olla sihitud riigikorra kukutamisele või mõne territooriumiosa riigist lahutamisele. Streiki keelata võib ka tervishoidlikel põhjusil ja käitise olles hädavajalise. Seejuures tuleb mainida, et üldse ei võimaldu keelata faktilist streiki, s. o. sellist, kus töövõtjad esitavad oma nõuded üksikult ja nende mittetäitmisel ütlevad töölepingu üles. Samuti on võimatu tõkestada „Itaalia streiki", mille juures töölt ei loobutagi, vaid töötatakse piinlikult täpsalt ja aegaviitvalt. Meil „Itaalia streik", kui ta õõnestab käitise majanduslikke aluseid, on keelatud. Kaudselt keelata võib streiki aga ka käitise tunnistades riigikäitiseks hädaohu möödumiseni, mil töövõtjad kui riigiteenijad streiki alata ei saa.

§ 22. Boikotiõigus.

Boikott on loobumine isiklikust suhtumisest ja käibimisest vastavate isikutega ja asutistega ning vastavate saaduste tarvitamisest. Boikott on levinud Iirimaalt, kus teda möödunud sajandil esmakordselt tarvitati. Boikotti liigitada võib mitmeil aluseil, nimetada tuleb eriti ainult personaalboikotti — isikute vastu ja materjaalset boikotti — sihitud saaduste tarvitamisest loobumisele.

Boikott on absoluutselt vaba ja lubatav igasuguseiks sihtideks. Boikoti läbiviimiseks on lubatud kõik vahendid, kõlvatu võistluse alla seda paigutada ei saa. Boikott on väga tõhus võitlusvahend, eriti ühenduses streigiga. Label'i süsteemilises boikotis peale muu tõmmatakse salaja kaasa ka võistlevad käitised. Boikotivabadele saadusile tavaliselt kleebitakse mark ja öeldakse publikule olevat teatud põhjusil soovitav osta vaid selliseid saadusi. Boikott ei ole lubatud käitise vastu, kus ise töötatakse.

§ 23. Sabotaažiõigus.

Sabotaaž on käitise majanduslikkude aluste vastu sihitud aktsioon, ta ei või olla sihitud aga masinate ja töövahendite vastu.

Sabotaaž Eestis on absoluutselt keelatud ja selle eest karistatakse kuni 4-aastase vangistusega. Ka käitise majanduslikkude aluste vastu sihitud „Itaalia streiki" võidakse võtta sabotaažina.

§ 24. Lokaudiõigus.

Lokaut seisab töö sulgemises ja on tööandjate vastuaktsioon streigile. Lokaudiõigus Eestis on täieliselt piiramata. Legaalne lokaut ei too kaasa tööandjale mingisuguseid pahesid. Illegaalse lokaudi korral aga, kui töölepingus lubati teatud aja jooksul lokauti mitte ette võtta, seda aga tehti, töövõtja võib nõuda palka edasi.

§ 25. Tüliõigus.

Individuaalsete töötülide korral arusaamatused on tekkinud üksiku töövõtjaga, kollektiivsete korral aga kogu tööliskonnaga. Mõlemaid liike töötülisid lahendatakse iseviisi.

Töötülisid lahendavad lepituskomisjonid, -kojad ja vahekohtud. Lepituskomisjonid moodustatakse ad hoc juhtumeiks, lepituskojad seevastu on permanentsed, vahekohtuil on aga kohtu omadused. Lepitusasutised moodustatakse pariteetsel alusel ja seda tegema peab tööinspektor oma algatusel või vastava avalduse esitamisel 48 tunni jooksul. Asja käigust informeeritakse kohaliku ajakirja kaudu ka publikut. Lepitusasutiste otsusis peale muu määratakse uuesti konflikti tekkimise võimalus alles teatud aja järele selle otsuse tegemisest. Lepitusasutiste otsusi üldiselt võib aktsepteerida või ka mitte, vahekohtute otsuste suhtes aga nuriseda ei saa. Asjade arutlusel lepitusasutistes üldiselt kehtivad kõik halduskohtu menetluse põhimõtted. Vahekohtute olelu sunduslikkust meil praegu pole, muidu oleksid nad tööerikohtutena olemas. Lõplikud otsused töötülides annab ikkagi halduskohus.

Individuaalseid töötülisid vastavalt nende põhjusile lahendab kas haldus- või tsiviilkohus. Kindlustusasju otsustavad halduskohtud, edasikaevata võib aga Rgkt. adm. os.

§ 26. Kutseühingute õigus.

Kodaniku põhiõigusist järeldub kõigi kutsealal teotsevate isikute võimalus ühineda kutseühinguisse. Vastav õigus on kõigil kutsealal teotsejail, aktiivselt võivad teotseda vähemalt 18 a. vanad, vastutavail kohtadel aga ainult hääleõiguslikud kodanikud.

Kutseühinguil võivad olla kesised sihid, nende registreerimine juriidiliste isikutena ei ole tarvilik, väljaarvatud aineliste ja poliitiliste sihtidega kutseühingud, millised sihid aga tavaliselt kutse-

ühingute põhikirjades ei sisaldu. Kutseühing võib esineda kohtus oma liigete eest ka vastu nende tahtmist. Kutseühingute olelu on õigustatud, samuti nende omavaheline liitumine. Kuid liitumisel välismaisete kutseühingutega, eriti kui neile allutakse pärast liitumist, on vaja siseministri eelluba.

§ 27. Tööühingute õigus.

Tööühingud koondavad endisse nii töövõtjaid kui ka tööandjaid vastavate käitiste järele, millised käitised võivad olla seotud ka erilaadsete kutsetega. Tööühinguid on rohkesti välismail, meil aga neisse suhtutakse skeptiliselt, kuna tööühingusse peale töövõtjate kuuluvad ka tööandjad. Tööühingud tõeliselt ka pole saavutanud midagi erilist, meil neid on loodud vaid Narvas käitise paremale majanduslikule tasemele tõstmiseks.

Tööühingudki ei pruugi olla registreeritud, kuid nad on vähemate õigustega kui kutseühingud. Tööühingud lahendavad tähtsaima tegevusena töötülisid.

§ 28. Kollektiivlepingute õigus.

Kollektiivleping Eestis on leping töövõtjate kollektiivi ja töövõtjate või nende grupi vahel individuaaltöölepingute sisu ja mahu määramiseks, sisimalt struktuurilt seega olles legislatiivakt. Kollektiivlepingutega peavad olema kooskõlas individuaallepingud, vastolud kehtivad vaid siis, kui nad töövõtjaile annavad veel enam soodustusi.

Kollektiivlepinguid üle terve riigi laiendada võib ainult nende esialgsete sõlmijate loal, kellena töövõtjate poolel esineb tavaliselt kutseühing. Kollektiivleping sõlmitakse käitise töökestvuseks, määramata ajaks või tähtajaga kuni 5 aastat. Kehtima vastav leping hakkab hasominile teatamisest peale, mida tuleb teha 14 päeva jooksul. Lõpevad kollektiivlepingud 2 kuud pärast ülesütlemist või käitise töö lõppedes. Ka ülesütlemisest ja lepingu muutmisest tuleb teatada hasominile. Kollektiivleping on alati kirjalik.

8. ptk. Käitissuhe.

§ 29. Käitise raking.

Käitise mõiste igas teadusharus on erinev. Tööõiguslikult käitis on iga töökoht, kus teotseb tööõiguslikke töövõtjaid. (Tööndusõiguslikult käitis on materjaalsete ja immaterjaalsete vahendite ja inimtööjõu kogum teatavate majanduslikkude sihtide taotlemiseks.) Arusaadavalt tööõigus ei laena käitise mõistet teistest teadusvaldadest. SSSR'is, Itaalias ja Saksas käitis on absolutistlik, kuna

seal sisekorra ja kogu tegevuse määrab käitise juhatus. Mujal aga esinevad konstitutsioonilised käitised, kuna töövõtjad ja tööandjad koos määravad vastavad sisekorraaktid ja tegevusjuhised, ning konfliktid lahendab lepitusasutis.

§ 30. Käitise töövõtjaskonna esindus.

Eestis käitise raking rajaneb demokraatlikul printsiibil, vastavad juhtivad organid valib töövõtjaskond ise. Kõik tööõiguslikud töövõtjad käitises kokku moodustavad käitise üldkogu, mis lahendab igasuguseid küsimusi ühenduses käitise töövõtjaskonnaga. Suure töövõtjaskonnaga käitisis teotsevad erikogud, mil lõppotsus on kõigi erikogude otsuste kokkuvõte. Üld- ja erikogude otsusi täidavad käitisvanemad alla 100 töövõtjaga käitisis, suuremais aga käitisnõukogud, kes alati esinevad töövõtjaskonna eest. Käitisvanemad ja -nõukogud avaldavad arvamust massiliste vallandamiste ja töölevõtmiste korral, sisekorraasjus, valitavate ametnikkude vallandamiseks nõusolekut jne. Käitise poolt võidakse veel moodustada erilised esindajad, revisjonikomisjon ja käitise valimiskomisjon.

§ 31. Käitise sisekorraõigus.

Sisekorra olelu on sunduslik tööndusliikes, kaevanduslikes ja veonduslikes käitisis. Sisekord on õieti legislatiivakt, mis peab sisaldama obligatoorselt kõik töötingimusi puudutavad küsimused (vaheajad, palgaküsimused jne.). Fakultatiivselt võib sisekorras puudutada kõiki muid küsimusi. Sisekorra käitise jaoks kinnitab tööinspektor ja ta avaldatakse töövõtjaile teadmiseks.

9. ptk. Riigisuhe.

§ 32. Töökaitseõigus.

Riigisuhtes ühe poolena esineb tööandja, teisena avalik võim. Esmajoones puudutab töökaitse tööaega. Maksimaalne tööaeg Eestis on 8 tundi päevas, kui järgnevail päevil töötatakse aga vähem, siis ka 9 tundi päevas. Tööliste nõusolekul võib tööaega pikendada kuni 10 tunnini päevas, kuid mitte üle 168 tunni 3-me nädala vältel. Erinevusi siin on veonduses vahetusliku töö näol. Ka 8-tunnilise tööajagi juures peab olema ½—1½-tunniline lõunaaeg, lühema tööpäeva juures võib selle aga jätta ka ära, kuid töövõtjail peab siis olema võimalus toituda töö juures. Pühapäevil töö seisab 36 järgnevat tundi, üksikpühadel aga 24. Katkestamatult töötavais käitisis töövõtjad peavad saama nädalas seadusliku puhkepäeva. Öörahu töövõtjal peab olema vähemalt 7 tundi.

Palk on töövõtjale alati kindlustatud, maksujõuetusegi korral maksmata palgad laekunud summadest tasutakse esimeses järjekorras. Mis puutub lastesse, siis põllunduses on keelatud alla 12 a. laste tööle võtmine, muil aladel alla 14 a. on keelatud isegi viibimine käitisruumides. Kooliealisil lastel on keelatud töötamine kooliajal, koolivaheajal aga koolivalitsuse loal. Alates 14 a. kuni 18. a. järkjärgult lubatakse alaealisil töötada järjest raskemail aladel. Alaealiste tööaeg ei tohi olla üle 6½ tunni, tekstiiltööstuses üle 6 tunni päevas. Alla 16 a. naised ja rasedad ei tohi olla tõstetöödel, haiguskindlustatud aga üldse töötada 1 kuu pärast sünnitamist.

§ 33. Tööinspektsiooni õigus.

Tööinspektorid, keda on Eestis arvult 5, valvavad määruste täitmise ja sotsiaalkindlustuse järele, lahendavad töötülisid ja teevad vastavat statistikat. Tööinspekoritele saadetakse kõik sundusliku teated käitise kohta. Töörohkus ja tööinspekorite vähene arv võimaldavad neid teotseda ainult passiivselt.

§ 34. Töövahendusõigus.

Töövahendust teostavad tööbörsid, milliseid riigi toetusel asutavad omavalitsused. Tööbörsid registreerivad töötuid, muretsevad tööd ja püüavad kõrvaldada töötust, seejuures eritlemata isikuid rahvuse ja soo suhtes. Töötutena ei või registreerida streikijaid ja lokaudi tõttu kohata jäänuid. Tööbörsid töötavad kõigi linnade ja paljude maavalitsuste juures.

§ 35. Töösoetamisõigus.

Töösoetamine on töövõimaluste muretsemine ja töö jaotamine seda vajavate vahel. Sel alal Eestis on korraldatud üksnes avalikke töid, misjuures ei tohita võistelda erakäitistega neid korraldades tööajajärkudel. Tööd soetada võiks ka maaparandustöid läbiviies jne. Võidakse ka lõpetada tööd mittevajavate töölolek sunniliselt, keelata ületunnid, vahetustöö ja öötöö, et seega luua uusi töövõimalusi töötuile.

Käesolev konspekt moodustab kokkuvõtte prof. A.-T. Kliimann'i loenguist 1933/34. a. ühes mõningate täiendustega ja on mõeldud käsiraamatuks vastavate loengute kuulamisel ja vastava eksami sooritamisel.

Koostaja.