

# Halduskohtumenetluse erisustest

Virgo Saarmets

Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu töörühma liige

## 1. Hakatuseks

Riigikogu menetluses on uue halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu (XI Riigikogu 755 SE). Eelnõu algatas Vabariigi Valitsus 06.05.2010 ning praeguseks on see läbinud Riigikogu täiskogus esimese lugemise (09.06.2010). Kehtiv halduskohtumenetluse seadustik (HKMS) võeti Riigikogus vastu 25.02.1999 ja see jõustus 01.01.2000.

Uut menetlusseadustikku on haldusajadega tegelevad kohtunikud (ja mitte ainult nemad) oodanud juba mitu aastat.<sup>1</sup> Vajadus selle järele sai eriti selgeks pärast uue ja Eesti menetlusseadustike seas rekordiliselt mahuka (759 paragrahvi) tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) jõustumist 01.01.2006. See tekitas paraja segaduse juba ainuüksi terminoloogiat silmas pidades, aga ka sisuliselt, sest kehtiva HKMS-i väljatöötamisel oli mõistetavalt aluseks võetud eelmine, 01.09.1998 jõustunud TsMS, millest uus TsMS lahkes väga paljudes küsimustes.<sup>2</sup> Mõnevõrra tõid leevendust HKMS-is 01.09.2006 jõustunud hädapärased parandused, kuigi need olid tehtud kiirkorras ning polnudki mõeldud lahendama kogu probleemide ringi ega identifitseerima kõiki halduskohtumenetluse erisusi.<sup>3</sup> Juba siis pandi see lootus uuele HKMS-ile. Samas on aastad läinud ja uus TsMS pole püsinud muutumatuna, kaugel sellest.<sup>4</sup> Nüüd on uue halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu

<sup>1</sup> Vt Riigikohtu esimehe **M. Raski** ülevaated kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta Riigikogus 08.06.2006 ja 04.06.2009 – kättesaadavad vastavalt: <http://www.riigikohus.ee/?id=667> ja

[http://www.riigikohus.ee/vfs/869/Riigikohtu%20esimehe%20ettekanne%20Riigikogule%2004\\_06\\_2009.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/869/Riigikohtu%20esimehe%20ettekanne%20Riigikogule%2004_06_2009.pdf); Riigikohtu halduskolleegiumi esimehe **T. Antoni** ettekanne kohtunike V täiskogul 10.02.2006 – <http://www.riigikohus.ee/?id=552>; **I. Pilving**, Halduskohtumenetluse seadustiku uusversiooni ettevalmistamisest. – Kohtute aastaraamat 2006, lk 32–36.

<sup>2</sup> Lähemalt võib tsiviilkohtumenetluse edasiarenduste kohta vaadata nt uue TsMS-i eelnõu (X Riigikogu 208 SE) seletuskirjast. Lisaks on tsiviilkohtumenetlusõiguse teoreetilisi ja praktilisi aspekte kajastatud näiteks järgmistes artiklites (mitteamendav loetelu): **A. Pärsimägi**, Tsiviilkohtumenetluse arengusuunad – kohtu juhtiva rolli tõhustamine ja menetlusosalise käsutusõiguse laienemine. – Kohtute aastaraamat 2006, lk 23–31; **T. Tampuu**, Hagile vastamata jätmise ja poolte kohtuistungilt puudumise tagajärjed. – *Juridica* 2/2006, lk 127–143; **E. Liiv**, Lapse ärakuulamine tsiviilkohtumenetluses. – *Juridica* 4/2006, lk 257–261; **T. Tampuu**, Hagimenetluse poole asendamine õigusjärglasega. – *Juridica* 8/2006, lk 558–572; **M. Merimaa**, Menetluse põhimõtted ja tõendamine tsiviilkohtumenetluses. Doktoriväitekirja autoreferaat. Tallinn: Akadeemia Nord Toimetised, 2008, vihik 38; **K. Tarros**, Kompromiss Eesti kohtupraktikas: olemus ja probleemistik. – *Juridica* 10/2008, lk 674–685; **M. Vutt**, Menetluskulu kindlaksmääramise ja väljamõistmise praktika probleeme tsiviilkohtumenetluses. – Kohtute aastaraamat 2008, lk 19–33; **A. Pärsimägi**, Muutuv tsiviilkohtumenetlus: menetlustoimingud ja -tähtajad, vastuväide kohtu tegevusele, hagi tagamine. – *Juridica* 7/2009, lk 439–454; **M. Vutt**, Menetlusedokumentide kättetoimetamine tsiviilkohtumenetluses. Kohtupraktika analüüs. August 2009 – <http://www.riigikohus.ee/?id=799>; **I. Kull**, **J. Lahe**, **J. Ots**, **M. Torga**, Riigikohtu tsiviilkolleegiumi praktika seadusandja mõjutajana. – *Juridica* 8/2009, lk 555–569; **M. Vutt**, Hagi tagamise probleeme tsiviilkohtumenetluses. – Kohtute aastaraamat 2009, lk 103–117; **T. Tampuu**, Tsiviiliasja menetluse peatamine teise menetluse tõttu. – *Juridica* 2/2010, lk 102–119.

<sup>3</sup> Vt tehtud muudatuste kohta lähemalt: **K. Siigur**, **V. Saarmets**, Halduskohtumenetluse seadustiku muudatused ja mõnda, mis seal sees leida on. – *MaksuMaksja* 2/2007, lk 32–37.

<sup>4</sup> Kokku on seadustikku selle vähem kui viie aasta pikkuse kehtivusaja jooksul muudetud 28 korda. Eriti olulisel määral muudeti TsMS-i regulatsiooni 01.01.2009 jõustunud (avaldati Riigi Teatajas 31.12.2008) muudatustega (RT I 2008, 59, 330), mida kohtumenetlusega seotud isikud on ka tublisti kritiseerinud esmajoones muudatuste suurele arvule (TsMS-s ühtekokku 420 parandust-täiendust) vaatamata selle sõna otseses mõttes üleöö

(HKMSE) vähemalt olemas ja menetluses, kuid kas muudab see jõustumise korral (kavandatud 01.01.2012) midagi paremaks või pigem vastupidi, võime seni üksnes ennustada. Ja ütlen juba ette, et vähemalt mina ennustan selles küsimuses peamiselt võitu ja edu, aga mõistlikul määral ka hävingut ja kadu. Loodetavasti ma seekord ei eksi.

Kehtiva menetlusseaduse rakendamisel on tekitanud nii kohtunike, kohtuametnike, advokaatide kui ka menetlusosaliste jaoks vahest kõige rohkem küsimusi ja lahkavamusi HKMS-i § 5, mille kohaselt juhindub halduskohus HKMS-iga reguleerimata küsimustes tsiviilkohtumenetluse sätetest ning neist juhindudes arvestab halduskohus seejuures halduskohtumenetluse erisusi. Küsimus on mõistagi selles, mida sellisteks erisusteks saab ja tuleb pidada. Järgnevalt püüangi kokku võtta, mida nendeks erisusteks senises praktikas on peetud, ning mõnevõrra analüüsida sellest aspektist ka praegu parlamentaarses menetluses olevat eelnõu. Artiklis toodud käsitlus ei pretendeeri erisuste väljatoomisel kindlasti ammendavusele, vaid eesmärk on prominentsemad ja sisulisemad lahknevused tuua välja üksnes markeerivalt ja põhiliselt keskenduda mõnele näitlikule detailile.<sup>5</sup>

## 2. Tsiviilkohtumenetluse argisused ja halduskohtumenetluse sisulised erisused

Erisustest rääkides on arusaadavalt alati tegemist võrdlemisega. Erakorralist ei saa eksisteerida ilma korraliseta, erilist ilma tavaliseta. Ka pidupäevi poleks argipäevadeta. Halduskohtumenetlust silmas pidades sisaldub n-ö argine regulatsioon TsMS-is, millest HKMS teeb põhjendatud vajaduse korral rohkem või vähem pidulikke erandeid. Sellest ei järeldu muide sugugi, et halduskohtumenetlus on originaalne ja tsiviilkohtumenetlus banaalne, vaid mõlemal menetlusel on tegelikult hulk ühisjooni ja üks ei ole parem kui teine, vaid teatud küsimustes nad lihtsalt erinevad teineteisest.<sup>6</sup>

Põhiline erinevus tsiviil- ja halduskohtumenetluse vahel seisab mõistagi nende menetluste esemetes (vastavalt tsiviilasjad ja haldusasjad<sup>7</sup>). Väliselt on see nähtav ka

---

jõustumise ehk ebapiisava *vacatio legis*'e (nn hõljumisaeg) tõttu. – Vt nt Riigikohtu esimehe eespool viidatud 04.06.2009 ettekannet Riigikogu täiskogus.

<sup>5</sup> Seejuures ei ole käesolev artikkel kahtlemata mitte esimene kirjatükk, kus nimetatud erisusi suuremal või vähemal määral on käsitletud. Eesti kohtumenetlusi on püütud võrdlevalt (sh terminoloogilisest aspektist) kirjeldada järgmises teoses: **E. Kergandberg, A. Kangur, S. Lind, K. Saaremäel-Stoilov, V. Saarmets.** Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. Eesti kohtumenetlusõiguse võrdluspilt. Tallinn: Juura, 2008. Lähedasel teemal on küllalt hiljuti kaitsitud ka doktoritöö: **M. Eerik.** Eesti kohtumenetluste ühtlustamise võimalikkusest. Doktoriväitekirja autoreferaat. Tallinn: Akadeemia Nord Toimetised, 2008, vihik 37. Mõningaid haldus- ja tsiviilkohtumenetluse erisusi on lisaks kirjeldatud järgmistes artiklites: **S. Kaljumäe.** Esialgsest õiguskaitsest Riigikohtu halduskollegiumi praktika põhjal. – Kohtute aastaraamat 2009, lk 133–143; **L. Kanger.** Vastuväide kohtu tegevusele halduskohtumenetluses. Kohtupraktika analüüs. Märts 2009 – <http://www.riigikohus.ee/?id=799>; **S. Kaljumäe.** Menetluskulud halduskohtumenetluses – Kohtute aastaraamat 2008, lk 34–39; **S. Kaljumäe, V. Saarmets, P. Sarv, J. Siider, E. Vene.** Aktuaalset halduskohtumenetluses Riigikohtu halduskollegiumi 2007. a praktikas. – Kohtute aastaraamat 2007, lk 64–75; **M. Kuurberg.** Keelekasutuse reeglid Euroopa Kohtus. Menetlusterminoloogia erisused Euroopa Kohtus ja Eesti kohtutes. – *Juridica* 8/2007, lk 584–592; **K. Pikamäe.** Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses. – *Juridica* 3/2006, lk 172–182; **V. Saarmets.** Isikuandmete kaitse kohtulahendi veebiversioon. – *Õiguskeel* 3/2005, lk 9–22.

<sup>6</sup> Seejuures näiteks angloameerika õigustraditsiooniga nn üldise õiguse (*common law*) maades haldus- ja tsiviilkohtumenetlust ei eristata, vaid selline vahetegu on omane üksnes Mandri-Euroopa (romaani-germaani) õiguskultuurile. Seda põhjusel, et üldine õigus objektiivset õigust silmas pidades õigusharudeks (era- ja avalik õigus) üldse ei jagune. Vt selle kohta täpsemalt: **R. Narits.** Õigusteaduse metodoloogia I. Tallinn: Juura, 1997, lk 11.

<sup>7</sup> Tsiviil- ja haldusvaidluste eristamine ei ole samas sugugi alati selge. Sellele viitab juba ainuüksi asjaolu, et TsMS-i § 711 reguleerib eraldi pädeva kohtu määramise korda ning selle kohaselt määrab kohtutevahelise

organisatsiooniliselt: tsiviilasju lahendavad maakohtud ja haldusasju halduskohtud.<sup>8</sup> Tavapäraselt räägitakse ka nende menetluste põhimõttelisest erinevusest selles plaanis, et tsiviilkohtumenetlus on võistlev (TsMS § 5 lg-d 1 ja 2) ja halduskohtumenetlus uuriv (nt HKMS § 11 lg 1 p 3, § 12 lg 2 p 3, § 16 lg-d 2 ja 3, § 19 lg 7, § 35 lg 4), kuid selline käsitlus on siiski märkimisväärselt lihtsustatud. Pole kahtlust, et halduskohtumenetluses on uurimisprintsip<sup>9</sup> valdavam kui tsiviilkohtumenetluses, kuid ka viimati märgitud menetluses on see täiesti nähtaval kohal, eriti pärast uue TsMS-iga hagita menetluse (mis põhineb just uurimis põhimõttel – TsMS § 5 lg 3 esimene lause) osakaalu suurendamist. Võib tunduda, et järelikult peaksid uue TsMS-i sätted olema seetõttu varasema seadustiku omadest n-ö hingeliselt HKMS-ile lähemal ja nende rakendamine seega lihtsam. Tegelikult see päris nii siiski ei ole, sest halduskohtumenetluses tuleb HKMS-i § 5 lõike 1 kohaselt lähtuda esmajoones võistleva hagimenetluse sätetest (millel muidugi ei puudu samuti oma uurivad elemendid – TsMS § 5 lg 3 teine lause). Üldtuntud on ka tsiviilkohtumenetluses valdav dispositiivsuse ehk menetlusõiguste kasutamise põhimõte<sup>10</sup> (TsMS § 4), mida vahel ekslikult vastandatakse halduskohtumenetluse uurivale laadile. Tegelikult on ka halduskohtumenetluses dispositiivsuse põhimõte täiesti olemas, kuigi tsiviilkohtumenetlusega

---

pädevusvaidluse korral (s.o kui nii maakohus kui ka halduskohus leiavad, et asi ei kuulu nende pädevusse) asja lahendamiseks pädeva kohtu Riigikohtu tsiviil- ja halduskolleegiumi vaheline erikogu. Senises kohtupraktikas on seda ette tulnud kokku 27 korral, millest viiel juhul on vaidlus Riigikohtusse jõudnud maakohtu kaudu ja 22 juhul halduskohtu kaudu. Ühel juhul on erikogu põhimõtteliste vaidluste tõttu andnud küsimuse lahendada ka Riigikohtu üldkogule (vt Riigikohtu üldkogu 15.06.2010 otsus nr 3-2-4-1-10). Põhiliselt on ebaselge olnud kahju hüvitamise nõuete ja töö- või teenistussuhetest tulenevate vaidluste alluvus. Samas tuleb rõhutada, et Riigikohtu erikogu on siiski leidnud, et kui isik on pöördunud halduskohtusse vaidluses, mille lahendamine pole seaduse järgi halduskohtu pädevuses, ja halduskohus on kaebuse vastu võtnud ning protsessiosalised ei ole esimese astme kohtu otsuse tegemiseni halduskohtu pädevust vaidlustanud, siis ei pea erikogu, lähtudes vajadusest lahendada vaidlus mõistliku aja jooksul, mõistlikuks tühistada kohtuotsus üksnes põhjusel, et seaduse järgi ei kuulu vaidlus lahendamisele halduskohtu (vt Riigikohtu erikogu 10.04.2002 määrus nr 3-3-4-2-02, p 10). Ka 01.01.2006 jõustunud TsMS-i § 631 lõike 3 ja § 668 lõike 3 kohaselt ei või apellatsioon- ega kassatsioonkaebus tugineda väitele, et tegelikult tulnuks asi lahendada halduskohtus. Halduskohtute pädevuse piiritlemise kohta vt lisaks **L. Kanger, M. Leppik**. Halduskohtu pädevus. Riigikohtu administratiivosakonna ja halduskolleegiumi praktika aastatel 1919–1940 ja 1992–2009 – *Juridica* 8/2009, lk 508–526.

<sup>8</sup> Enne 01.01.2001 vaatasid haldusasju läbi ka varasemate maa- ja linnakohtute juures tegutsenud halduskohtunikud, samuti puudus selle ajani eraldi halduskolleegium Tartu Ringkonnakohtus. Need muudatused tõi kaasa HKMS-i rakendamise seadus (IX Riigikogu 372 SE), mille üheks tagajärjeks oli ka see, et endises Viru Ringkonnakohtus lõpetati haldusasjade läbivaatamine sootuks. See ei tähendanud Virumaa jaoks muidugi igasuguse haldusõigusemõistmise lakkamist, vaid neid vaidlusi hakati lihtsalt läbi vaatama Tartu Ringkonnakohtus. Kehtiva kohtute seaduse § 18 lõike 2 kohaselt on Eestis praegu (alates 01.01.2006) kaks halduskohut: Tallinna Halduskohus (18 kohtunikukohta) ja Tartu Halduskohus (9 kohtunikukohta). Mõlemal halduskohtul on seejuures kaks kohtumaja, vastavalt Tallinnas ja Pärnus ning Tartus ja Jõhvis. Nii Tallinna Ringkonnakohtus, Tartu Ringkonnakohtus kui ka Riigikohtus vaatab haldusasju läbi selleks eraldi moodustatud halduskolleegium (kohtunikke on neis vastavalt 8, 4 ja 5). Riigikohtus annavad vajaduse korral oma panuse ka erikogu või üldkogu.

<sup>9</sup> Üldjuhul sisustatakse uurimis põhimõtet kui kohtu kohustust selgitada välja kõik asja lahendamisel tähtsust omavad asjaolud (nt Riigikohtu halduskolleegiumi 23.10.2001 otsus nr 3-3-1-49-01, p 5; 25.11.2008 määrus nr 3-3-1-76-08, p 12). Seda ei saa küll päriselt võrrelda objektiivse tõe väljaselgitamisega, mis nõuaks ju absoluutselt kõigi kahtluste kõrvaldamist, kuid kohus peaks siiski tegema kõik endast oleneva, et kõrvaldada mõistlikult ettenähtavad kahtlused ja teha asjas õige otsus. Selleks võib ta teha menetlusosalistele ettepanekuid esitada oluliste asjaolude kohta tõendeid, kui neid pole esitatud, või koguda tõendeid omal algatusel. Samuti sisaldab uurimis põhimõtte kohtupoolset nõustamis- ja abistamiskohustust, mis hõlmab kohustuse juhtida menetlusosalise tähelepanu asjakohase ja tõhusa sisulise või menetlusliku taotluse esitamise vajadusele – nt Riigikohtu halduskolleegiumi 10.03.2010 määrus nr 3-3-1-90-09, p 10; 16.01.2007 otsus nr 3-3-1-91-06, p 17.

<sup>10</sup> Dispositiivsuse põhimõtte kohaselt valib hageja isiku, kelle vastu ta oma nõude esitab, ja asjaolud, millega ta oma nõuet põhjendab – vt Riigikohtu tsiviilkohtu 15.02.2006 otsus nr 3-2-1-165-05, p 13. Hagimenetluses määravad pooled vaidluse eseme ja menetluse käigu ning otsustavad taotluste ja kaebuste esitamise (TsMS § 4 lg 2), samuti võivad pooled lõpetada hagimenetluse kohtuliku kompromissi sõlmimisega ning hageja võib esitatud nõudest loobuda ja kostjal on õigus tema vastu esitatud nõuet tunnustada ehk hagi õigeks võtta (TsMS § 4 lg 3).

võrreldes võimaldatakse halduskohtus menetlusosalistel oma menetlusõigusi kasutada<sup>11</sup> piiratumas ulatuses. Igal juhul ei toimu halduskohtumenetluski sugugi mitte kohtu eestvõttel ja paremal äranägemisel, sest HKMS-i § 6 lõike 1 kohaselt algatab halduskohus haldusasja üksnes kaebuse või protesti alusel või annab loa haldustoiminguks ja pikendab seda üksnes vastava taotluse või avalduse alusel (HKMS § 29 lg 2). Samuti on halduskohus asja lahendamisel seotud initsiatiivdokumendis (kaebus, protest, taotlus) kindlaksmääratud piiridega (HKMS § 25 lg 4).

Ühesõnaga, tsiviil- ja haldusasjad on piisavalt erinevad selleks, et oleks põhjust nende suhtes kohalduvad menetlusreeglid eraldi seadustesse koondada, kuid samal ajal ka küllalt sarnased, et need menetlusseadused ei peaks teineteisest ülemäära lahknema. See tähendab, et erisused küll, aga üksnes põhjendatud erisused. Iseküsimus on see, mida järeldada olukorras, kus HKMS teatud küsimust üldse ei reguleeri ega viita ka tsiviilkohtumenetluse sätetele ehk kui kaugele saab HKMS-i § 5 alusel TsMS-i sätete kohaldamisega üldse minna. Kuna HKMS-i eesmärk pole kunagi olnud ammendavalt loetleda, millised TsMS-i sätted halduskohtumenetluses kohaldamisele ei kuulu, vaid reguleerida siiski halduskohtumenetlust kui iseseisvat ja terviklikku menetlust, millele osaliselt üksnes kohaldatakse TsMS-i sätteid, siis on olemas päris mitmeid olulisi menetlusinstrumente, mida HKMS ei tunne, kuid mida halduskohtumenetluses TsMS-i alusel samuti rakendada ei saa, vaatamata HKMS-i § 5 lõikes 1 esitatud lubadusele, et halduskohus juhindub HKMS-iga reguleerimata küsimustes TsMS-ist. Kokku võiks selle võtta umbes järgmise lõökausega: halduskohtumenetluse olemuslikud reeglid sisalduvad HKMS-is või pole neid olemaski!

Seega jah, HKMS-is reguleerimata küsimustes kohaldatakse TsMS-i sätteid halduskohtumenetluse erisustega, kuid halduskohtumenetluse erisuseks ei saa olla tervete uute ja oluliste instrumentide ülevõtmine TsMS-ist. Vastupidi, halduskohtumenetluse erisuseks tuleb sellisel juhul hoopis pidada HKMS-i koostamisel tehtud teadlikku valikut neid küsimusi HKMS-is mitte reguleerida või reguleerida neid puudulikult. Seda isegi olukorras, kus teoreetiliselt oleks nende puuduolevate instrumentide halduskohtumenetluses ülevõtmine iseenesest täiesti võimalik. Näiteks võiks siin tuua vastuapellatsiooni ja vastukassatsiooni esitamise võimalused, mida kehtiv HKMS ei tunnusta, küll aga teeb seda TsMS (§ 635, § 673) ja ka uue HKMS-i eelnõu (§ 184, § 215).<sup>12</sup> On muidugi ka selliseid tsiviilkohtumenetluslike instituute, mille kohaldamine uurivas halduskohtumenetluses oleks juba ideoloogiliselt välistatud, näiteks tagaseljaotsuse tegemine hagile vastamata jätmise korral (TsMS § 407) või kostja kohtuistungile ilmumata jäämise korral (TsMS § 413). Kõige keerulisem on aga ilmselt neil mitte just harvadel juhtudel, kus HKMS-is on teatud küsimust reguleeritud, kuid selgelt ebapiisavalt ning samas oleks võimalik paralleelselt kohaldada TsMS-i oluliselt üksikasjalikumat regulatsiooni (nt allpool käsitletavat menetlusabi andmise alused). Sellisel juhul tuleb iga kord otsustada, kas HKMS-is puuduv regulatsioon on sealt

<sup>11</sup> Siinjuures on oluline eristada menetlusõiguste kasutamist ja käsutamist. Kindlasti võimaldatakse kõigil menetlusosalistel ka halduskohtus kasutada kõiki neile seadusega antud menetluslike õigusi, kuid napib nende käsutusruumi ehk võimalusi poolte kokkuleppel menetlust ise kujundada. Haldusasjades tuleb üldjuhul alati leppida seaduses sätestatud tavapärase regulatsiooniga ning selle põhjuseks on asjaolu, et üldiselt esineb haldusasjade suhtes tsiviilasjadega võrreldes tungivam avalik huvi ja teisalt poolte sageli objektiivselt ebavõrdne võime halduskohtumenetluses tõhusalt osaleda (enamasti on haldusorganitel märksa paremad võimalused koguda ja esitada oma väidete kinnituseks tõendeid jne), mistõttu võib menetluslike kokkulepete sõlmimise võimaluse piiramises näha ka teatavat tarbijakaitselist tegevust.

<sup>12</sup> Vastuapellatsiooni ja vastukassatsiooni rakendamist kehtiva HKMS-i kontekstis ei ole kohtupraktika kohaselt seni võimalikuks peetud. Vt Tallinna Ringkonnakohtu 07.05.2007 määrus nr 3-06-470; Riigikohtu halduskolleeegiumi 20.06.2007 määrus nr 3-7-1-3-236; 22.11.2007 määrus nr 3-7-1-3-465; 06.02.2008 määrus nr 3-7-1-3-62; samuti 14.10.2003 otsus nr 3-3-1-54-03, p 45.

puudu meelega või kogemata ehk kas võib TsMS-i poole pöörduda või mitte. Lõpuks paneb asjad paika kohtupraktika, mõistagi põhimõttel, et mida kõrgem aste, seda kõvem sõna, isegi kui see pole tingimata kõige arukam.

### 3. Halduskohtumenetluse menetlustehnilised ja terminoloogilised erisused

#### *Tõendamine*

Üks suur valdkond, mida pole HKMS-is kuigivõrd reguleeritud ja mille osas tuleb järelikult lähtuda TsMS-ist, on tõenditega seonduv (TsMS §-d 229–305). Põhiosas ei oleks sel puhul ka mõtet hakata TsMS-is juba kirjapandut HKMS-is kordama, sest halduskohtumenetluse uurivamast ja vähem dispositiivsest natuurist tulenevad erisused ei ole ülemäära suured (HKMS §-d 16, 17; HKMSE §-d 56–65). Esmane erinevus on kahtlemata juba eespool kirjeldatud uurimispõhimõttest tulenev halduskohtu kohustus tagada, et asjas saaksid esitatud ja kogutud kõik selle õigeks lahendamiseks vajalikud tõendid (HKMS § 16 lg 2 teine lause).<sup>13</sup> Samuti oleks uurimispõhimõttega vastuolus nn tõenduslike kokkulepete lubamine halduskohtumenetluses, mistõttu ei tunnista seda kehtiv seadus ega ka eelnõu. See tähendab, et erinevalt tsiviilasja hagimenetlusest ei saa halduskohtumenetluses poolte kokkuleppega ühelegi tõendile anda ette kindlaks määratud jõudu ega piirata tõendi liiki või vormi (vrd HKMS § 16 lg 3, HKMSE § 61 lg 3 ning TsMS § 232 lg-d 2 ja 3, § 238 lg 2). Ka ei saa halduskohtumenetluses pooled leppida kokku seaduses sätestatust erinevas tõendamiskoormuses (vrd TsMS § 230 lg 1 ja HKMSE § 59 lg 2).

Erinevalt tsiviilasjadest ei ole haldusasjades automaatseks tõendamisest vabastamise aluseks ka see, kui vastaspool võtab mingi faktilise asjaolu kohta<sup>14</sup> esitatud väite omaks (TsMS § 231 lg-d 2-4; HKMS § 17 lg 3; HKMSE § 60 lg-d 2 ja 3). Omaksvõtt on faktilise väitega tingimusteta ja selgesõnaline nõustumine kohtule adresseeritud kirjalikus avalduses või kohtuistungil, kus nõustumine protokollitakse. Halduskohtumenetluses peab kohus omaksvõttu hindama koos muude tõenditega ning seejuures jälgima, et mõne faktiväite omaksvõtt (nt haldusorgani poolt) ei kahjustaks menetlusvälise isiku õigusi ega avalikke huve. Tsiviilasjades ei vaja poole faktilise asjaolu kohta esitatud väide aga üldse tõendamist,

<sup>13</sup> Siinkohal tuleb siiski rõhutada, et selline kohtu ülesanne ei võta menetlusosalistelt ära kohustust esitada ka ise asjakohased tõendid oma väidete ja vastuväidete kinnitamiseks (HKMS § 15 lg 3, § 16 lg 2 esimene lause; Riigikohtu halduskolleegiumi 15.03.2007 otsus nr 3-3-1-97-06, p 17). See väljendab üksnes põhimõtet, et halduskohus ei saa end vabandada ebaõige otsuse tegemisel viitega asjaolule, et menetlusosalised ei esitanud vajalikke tõendeid. Uurimispõhimõtte pole siiski ka absoluutne ning on mitmeid küsimusi, mille puhul ei ole halduskohus kohtupraktika kohaselt kohustatud ise tõendeid koguma, vaid mille kohta peavad tõendid esitama menetlusosalised ise (nt menetlusabi taotleja maksejõuetus – nt Riigikohtu halduskolleegiumi 22.06.2010 määrus nr 3-3-1-20-10, p-d 14, 15). Samuti sõltub kohtu aktiivse abistamise kohustuse ulatus menetlusosalise eeldatavast võimest tõendeid ise esitada (nt Riigikohtu halduskolleegiumi 23.10.2001 otsus nr 3-3-1-49-01, p 5; 16.01.2007 otsus nr 3-3-1-91-06, p 17), kuid kohtu algatusel tõendite kogumine pole keelatud ka siis, kui menetlusosalist esindab advokaat (vt Riigikohtu halduskolleegiumi 04.04.2006 otsus nr 3-3-1-13-06, p 25).

<sup>14</sup> Siin on oluline rõhutada, et kohtumenetluses tõendatakse üksnes faktiväiteid, mitte õiguslikke väiteid. Viimaseid ei ole tarvis tõendada ja kohus ei ole TsMS-i § 436 lõike 7 kohaselt seotud poolte esitatud õiguslike väidetega isegi juhul, kui vastaspool need omaks võtab. Veelgi enam, menetlusosalistel on kohustus tõendada ainult ja üksnes oma väidete aluseks olevaid faktilisi asjaolusid, mitte aga oma nõude õiguslikke põhjendusi. Õiguse väljaselgitamiseks tõendite esitamine on seaduses ette nähtud üksnes välisriigi õiguse, rahvusvahelise õiguse ja tavaõiguse osas ning sedagi vaid ulatuses, milles need ei ole kohtule teada (TsMS § 234). Vaidluse lahendamisel kohaldamisele kuuluva õiguse väljaselgitamine on üksnes kohtu ülesanne ja kohustus (nn *iura novit curia* põhimõte – kohus tunneb seadust). Põhiseaduse § 146 sätestab, et õigust mõistab ainult kohus, kes on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. – nt Tallinna Ringkonnakohtu 19.11.2008 otsus nr 3-08-147; 16.07.2010 määrus nr 3-10-243.

kui vastaspool võtab selle omaks.<sup>15</sup> Seejuures on omaksvõtu tagasivõtmine TsMS-i § 231 lõike 3 kohaselt lubatud vaid väga piiratud juhtudel.

Tõendite esitamise aja osas on samuti väikesi erisusi. TsMS-i § 237 lõikest 1 ja § 329 lõikest 1 tuleneb, et tsiviilasjades tuleb pooltel kõik oma taotlused, avaldused, väited ja tõendid esitada juba eelmenetluses, hiljem saab neid esitada üksnes erandjuhtudel, s.o kui see ei põhjusta kohtu arvates viivitust asja lahendamisel või menetlusosaline põhistab, et hilinemiseks oli mõjuv põhjus (TsMS § 331 lg 1). Kuigi tõendite esitamise õigeaegsuse (üldjuhul eelmenetluses) nõue kehtib ka halduskohtumenetluses (HKMS § 12 lg 2 p-d 3, 7 ja lg 6; HKMSE § 62 lg 1) ning alles apellatsioonistmes uute tõendite esitamine ja arvessevõtmine on piiratud (HKMS § 34 lg 3, § 35 lg 4; HKMSE § 182 lg 2), on praktikas siiski asutud pigem seisukohale, et uurimispõhimõttest tulenevalt ei saa halduskohus asjakohaseid ja olulisi tõendeid päris kõrvale heita ka juhul, kui neid ei ole õigel ajal esitatud.

### *Edasikaebamine*<sup>16</sup>

Nagu eelnevalt juba märgitud, ei ole halduskohtumenetluses aktsepteeritud vastuapellatsiooni ega vastukassatsiooni esitamist. Edasikaebamise regulatsiooniga seoses annab TsMS pooltele lisaks võimaluse loobuda apellatsioon- või kassatsioonkaebuse esitamisest<sup>17</sup> (TsMS § 630 lg 2, § 668 lg 2) või poolte kokkuleppel lühendada tavapäraselt 30-päevast apellatsioonitähtaega või pikendada seda kuni viie kuuni (TsMS § 632 lg 4). Omaette võimalusena annab TsMS-i § 668 lõige 6 pooltele võimaluse näha ise ette nn *ad hoc* hüppekassatsioon, mille puhul kaevataks maakohtu otsuse peale otse kassatsiooni korras Riigikohtule, ilma enne apellatsioonimenetlust läbimata ehk sellest üle hüpates. Eelduseks on, et mõlemad pooled on loobunud apellatsiooni esitamise õigusest ja reserveerinud endale selle asemel kassatsiooniõiguse. Haldusajades apellatsioon- ega kassatsioonkaebuse esitamise õigusest loobumist kehtivas õiguses aktsepteeritud ei ole (küll võimaldavad HKMSE § 169 lg 2 ja § 201 lg 6 seda tulevikus lihtmenetluses tehtud otsuste puhul), samuti ei ole haldusajades võimalik poolte kokkuleppel ühtegi kohtuastet vahele jätta, see saaks toimuda üksnes seaduses otseselt ettenähtud juhul.<sup>18</sup>

Seevastu apellatsiooni või kassatsiooni sisu osas on olukord vastupidine. Ehkki üldjuhul ei saa TsMS-i § 457 lõike 1, § 671 lõike 3 punktide 2 ja 3 ning tsiviilkohtupraktika<sup>19</sup> kohaselt

<sup>15</sup> Välja arvatud abieluasjas ja põlvnemisasjas, kus kohus hindab omaksvõttu koos muude tõenditega (TsMS § 231 lg 2 kolmas lause) ehk sarnaselt halduskohtumenetlusega.

<sup>16</sup> Siia sobiks motoks tsitaat A. Solženitsõni sulest: „Hoolimata kogu lugupidamisest, mida ta kõrgeima kohtuinstantsi suhtes tunneb, ei jää tal midagi muud üle kui ennast sealgi kaitsta.“ – A. Solženitsõn. Vähktõvekorpus. Tallinn: Eesti Päevaleht, 2007, lk 170.

<sup>17</sup> Kui mõlemad pooled on apellatsioon- või kassatsioonkaebuse esitamise õigusest kohtule tehtud avalduses loobunud, siis apellatsioon- ega kassatsioonkaebust ka esitada ei saa, kuigi üldjuhul (s.o ilma loobumiseta) annaks seadus selleks 30-päevase tähtaja. Apellatsiooni- ja kassatsioonimenetlusele kohaldatavate sätete alusel saab TsMS-i § 659 ja § 695 kohaselt loobuda ka määruskaebuse esitamisest vastavalt maakohtu või ringkonnakohtu määruse peale (seda loomulikult eeldusel, et määruskaebuse esitamine on seaduse kohaselt üldse lubatud).

<sup>18</sup> Kehtiva õiguse järgi haldusajades ühtegi hüppekassatsiooni olukorda ei esine. Enne Riigikohtu üldkogu 08.06.2009 otsusega nr 3-4-1-7-08 riigihangete seaduse § 129 lg 1 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamist oli seevastu olemas nn hüppeapellatsioon riigihankevaidlustes, kus riigihangete vaidlustuskomisjoni otsuse peale esitati (apellatsioon)kaebus otse ringkonnakohtule ilma esimest kohtuastet läbimata. Praegusel ajal mõeldakse riigihangetega seotud vaidlustes aga nimelt hüppekassatsioonile (vt XI Riigikogu 665 SE algteksti, kust nimetatud säte küll lõpuks pärast Eesti Kohtunike Ühingu ja Tartu Ülikooli õigusteaduskonna teravat kriitikat välja jäi, kuid vastav muudatusettepanek on tehtud ka XI Riigikogu 755 SE ehk uue HKMS osas, mis tähendab, et see mõte pole veel sugugi surnud ega maha maetud).

<sup>19</sup> Nt Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 31.10.2007 otsus nr 3-2-1-88-07, p 14; 04.02.2009 otsus nr 3-2-1-137-08, p 13.

kohtuotsuse põhjendavat osa (kohtu põhjendusi) vaidlustada ilma otsuse resolutsiooni peale kaebust esitamata (st ilma soovita muuta resolutsioonis kirjapandut), sest otsuse põhjendused ei mõjuta iseseisvalt menetlusosaliste õigusi ja kohustusi, asus Riigikohtu halduskolleegium 11.12.2009 otsuses nr 3-3-1-76-09 (p-d 10-13) seisukohale, et halduskohtumenetluse sätted iseenesest ei välista, et kassatsiooni korras saab vaidlustada ka üksnes ringkonnakohtu otsuse põhjendavat osa, ega pidanud vajalikuks juhinduda selles küsimuses jäigalt TsMS-i normidest ja nende alusel kujundatud kohtupraktikast. Seejuures leidis halduskolleegium, et erandlikel asjaoludel võib ka üksnes apellatsioonikohtu põhjendustel olla isiku õigustele ja kohustustele mõju, mis õigustab nende vaidlustamist kassatsioonimenetluses.<sup>20</sup>

Määruskaebustega seoses esineb samuti mitmeid erisusi. Tsviilasjades on poolte kokkuleppel võimalik määruskaebuse esitamise tähtaega hagimenetluses lühendada või määruskaebuse esitamise õiguse üldse välistada (TsMS § 661 lg 4). HKMS samasuguse kokkulepluse võimalust ette ei näe ning kuivõrd edasikaebamisõiguse regulatsioon on kahtlemata üks sellistest menetluse olemuslikest küsimustest, mida TsMS-i alusel halduskohtumenetlusesse niisama üle võtta ei saa, siis kokkuleppimise võimalus ka puudub. Kohtupraktikas on sellest erandist tehtud siiski omakorda veel üks erand. Nimelt on aktsepteeritud määruskaebuse esitamise tähtaja lühendamist või määruskaebuse esitamise õiguse välistamist kohtuliku kompromissi sõlmimise korral.<sup>21</sup> Kohtud on leidnud, et see on ühest küljest mõistlik (muidu ei ole pooled kompromissialtid) ning teisalt on see ka kooskõlas halduskohtumenetluse erisustega. Määruskaebuste osas on otse seadusest tulenevaks erisuseks ka see, et kui tsviilasjades saab määruskaebuse esitada üksnes juhul, kui see on seaduses sõnaselgelt kirjas (TsMS § 660 lg 1, § 696 lg 1), siis haldusasjas on määruskaebuse esitamise iseseisvaks aluseks ka asjaolu, et kaevatav määrus takistab asja edasist menetlust (HKMS § 47<sup>1</sup> lg 1, § 74<sup>1</sup> lg 1; HKMSE § 203 lg 1, § 235 lg 1).<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Loodetavasti kinnitab ka tulevane kohtupraktika seda, et tegemist peab tõepoolest olema äärmiselt erandliku juhtumiga, et kõrgemal kohtul oleks põhjust hakata iseseisvalt menetlema edasikaebusi madalama astme kohtu motiivide peale, ilma et menetlusosalisel oleks midagi kurta vaidlustatava otsuse resolutsiooni osas. Tõsi, madalama astme kohtu põhjenduste muutmist või asendamist kõrgema astme kohtu otsuse resolutsiooniga on praktiseeritud (eriti Riigikohtus, vähem ringkonnakohtutes) juba aastaid, kuid see on toimunud üksnes lahendi parema arusaadavuse huvides ning pole seni kunagi tähendanud pelgalt kohtuotsuse motiivide peale esitatud edasikaebuse lahendamist.

<sup>21</sup> Nt Tallinna Ringkonnakohtu 29.11.2006 määrus nr 3-05-756, p 3 (edasikaebeõigusest loobumine); Tallinna Halduskohtu 20.02.2008 määrus nr 3-07-1758, p 7 (edasikaebetähtaeg kolm päeva); 25.02.2008 määrus nr 3-07-493, p 10 (edasikaebetähtaeg kaks päeva); 29.02.2008 määrus nr 3-04-54, p 14 (edasikaebeõigusest loobumine); 05.03.2009 määrus nr 3-08-1224, p 7 (edasikaebetähtaeg kolm päeva); 26.03.2009 määrus nr 3-07-777, p 11 (edasikaebetähtaeg kolm päeva); 08.05.2009 määrus nr 3-09-659, p 7 (edasikaebetähtaeg üks päev).

<sup>22</sup> Asja edasist menetlust takistavaks on peetud näiteks määrust halduskohtu pädevuse puudumise tõttu asja menetluse lõpetamise kohta, kui määrusest ei selgu, kes on siis tegelikult pädev asja menetlema (Riigikohtu halduskolleegiumi 10.11.2008 määrus nr 3-3-1-63-08, p 10). Samuti võib Riigikohtu hinnangul kohtuasja ökonoomne ja efektiivne menetlemine olla takistatud olukorras, kus kaevata ei saaks määruse peale, millega kohus jätab rahuldamata taotluse menetluse peatamiseks seoses teise kohtuasjaga, vaatamata sellele, et TsMS-i § 360 lg 2 taolise vaidluse iseenesest välistab (Riigikohtu halduskolleegiumi 19.06.2009 määrus nr 3-3-1-47-09, p 16). Asja edasist menetlust ei takista aga näiteks esindaja protsessist kõrvaldamise määrus (Riigikohtu halduskolleegiumi 27.05.2004 määrus nr 3-3-1-16-04, p 9). Riigikohtu halduskolleegium asus 29.04.2009 määruses nr 3-3-1-19-09 (p 12) koguni seisukohale, et käsitletavat alust tuleb tõlgendada laiendavalt ning see hõlmab nii juhtumeid, kus tegemist on kohtuasja menetluse edasise takistamisega, kui ka juhtumeid, kus takistatud on kohtuasja menetluse mõistliku aja jooksul lõpetamine (nt kaebuse tähtaegsuse üle vaidlemise korral). Sama on Riigikohus korranud 18.06.2010 määruses nr 3-3-1-101-09, p 9 (kaebeõiguse olemasolu või puudumise üle vaidlemise juhtum).

### **Menetluskulud**

Menetluskulude osas on üldine arusaam olnud selline, et need on HKMS-is ammendavalt reguleeritud (kusjuures suuresti just TsMS-i sätteid eeskujuks võttes<sup>23</sup>) ja TsMS täiendavalt kohaldamisele ei kuulu. Tervikregulatsiooni kohaldamine oleks ka küllalt keeruline, sest halduskohtutes ei ole juba tehniliselt võimalik rakendada menetluskulude kindlaksmääramise ja väljamõistmise kaheetapilist menetlust (TsMS §-d 173–179), kuna halduskohtutes ei ole kohtunikuabisid, kes sellega tegeleksid. Väljamõistetavate menetluskuludega seoses on üks ajalooline (s.o eksisteeris ka varasema TsMS-i kehtivusajal) halduskohtumenetluse erisus olnud see, et haldusasjades mõistetakse välja üksnes need menetluskulud, mis on realselt kantud.<sup>24</sup> Tsviilasjades seevastu piisab sellest, et menetlusosalisel on tekkinud õigusabi eest tasumise kohustus.<sup>25</sup> Haldusasjades nimetatud tsivilistliku lähenemise rakendamise on Riigikohtu halduskolleegium siiski selge sõnaga välistanud juba oma varases praktikas.<sup>26</sup>

Uus TsMS on seadnud menetlusosalise lepingulise esindaja kõrval sisse ka ühe uue menetluses osaleva isiku – nõustaja (TsMS § 228). Nõustajaks võib olla iga tsiviilkohtumenetlusteovõimeline isik (TsMS § 202), kes võib esineda kohtuistungil koos menetlusosalisega ja anda selgitusi, kuid ei saa teha iseseisvalt menetlustoiminguid ega esitada taotlusi. Seoses uue TsMS-iga muudeti 01.09.2006 ka HKMS-i § 83 lõike 4 punkti 1, nimetades selles kõrvuti esindajate kuludega ära ka nõustajate kulud. Halduskohtumenetluses on nõustaja osalemist ja tema kulude hüvitamist ka aktsepteeritud.<sup>27</sup> Kuni 31.12.2008 võimaldas ka TsMS-i § 175 lõige 1 nõustajate kulusid hüvitada samas ulatuses kui advokaadi või muu lepingulise esindaja kulusid. Seevastu 01.01.2009 jõustunud ulatuslike muudatuste tagajärjel näeb TsMS-i § 175 lõike 2 teine lause üheselt mõistetavalt ette, et nõustaja kulusid ei hüvitata.<sup>28</sup> HKMS-i täiendamine samasuguse sättega aga ununes, mistõttu on kujunenud

<sup>23</sup> Kuigi põhiline ühtlustamine tehti ära HKMS-is 01.09.2006 jõustunud muudatustega, millega kaasnenud mõningat terminoloogilist segadust HKMS-i menetluskulude regulatsioonis (HKMS-i § 83 lõike 1 kohaselt asendati varasem termin *kohtukulud menetluskuludega*, mis omakorda jagunevad *kohtukuludeks* ja *kohtuvälisteks kuludeks*) on hiljem kohtupraktikas mitmel juhul korrigeeritud. – Riigikohtu halduskolleegiumi 09.04.2007 määrus nr 3-3-1-92-06, p 13; 19.06.2007 otsus nr 3-3-1-36-07, p 16; 07.05.2008 määrus nr 3-3-1-85-07, p 41.

<sup>24</sup> Nt Riigikohtu halduskolleegiumi 15.03.2006 otsus nr 3-3-1-5-06, p 24; 12.10.2006 otsus nr 3-3-1-48-06, p 17. Seejuures ei ole ka ainuüksi advokaadi kinnitus selle kohta, et arved on tasutud, piisav tõend, mis kinnitaks menetluskulude reaalselt kantust. – Riigikohtu halduskolleegiumi 20.12.2000 otsus nr 3-3-1-55-00; 25.03.2008 otsus nr 3-3-1-5-08, p 18; 17.09.2008 otsus nr 3-3-1-39-08, p 13; 30.09.2008 otsus nr 3-3-1-52-08, p 18; 20.11.2008 otsus nr 3-3-1-47-08, p 28; 12.11.2008 otsus nr 3-3-1-48-08, p 18; 09.03.2009 otsus nr 3-3-1-94-08, p 21. Teisalt, raamatupidaja poolt sularahaarvele kantud kinnitus selle kohta, et arve on tasutud, tõendab usutavalt, et raha on laekunud advokaadibüroo arvele. – Tallinna Ringkonnakohtu 16.12.2008 otsus nr 3-08-474, p 13.

<sup>25</sup> Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 01.10.2001 otsus nr 3-2-1-112-01.

<sup>26</sup> Nt Riigikohtu halduskolleegiumi 17.04.2003 otsus nr 3-3-1-28-03, p-d 11, 12; 25.02.2005 otsus nr 3-3-1-87-04, p 19.

<sup>27</sup> Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 10.01.2007 otsus nr 3-3-1-85-06, p 8. Samas leidis Riigikohus, et nõustaja ei peaks olema siiski mitte lepingulise esindaja aseaine, vaid eelkõige spetsialist mingis kohtuasja lahendamiseks vajalikus spetsiifilises küsimuses (nt raamatupidaja, intellektuaalse omandi tundja), kes vahendab kohtule menetlusosalise seisukohti valdkonnas, mida ei viimane ise ega tema esindaja piisavalt ei valda. Siiski ei olnud kohtul mingit alust mitte lubada menetluses osaleda ka menetlusosalise n-õ õigusnõustajal. Nõustaja kulude väljamõistmist on peetud võimalikuks juhul, kui kulud on tekkinud TsMS-i §-s 228 nimetatud nõustaja ülesandeid täites (nt kohtuistungil osalemisega seoses), seega nt kirjalikus menetluses õigusdokumendi koostamise eest, millele on alla kirjutanud menetlusosaline ise, nõustajale makstud raha menetlusosalisele ei hüvitata. – Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 03.03.2009 otsus nr 3-3-1-93-08, p 16; 22.04.2010 otsus nr 3-3-1-92-09, p 50; Tartu Ringkonnakohtu 16.04.2008 otsus nr 3-07-2341; 18.11.2008 otsus nr 3-08-855.

<sup>28</sup> Sellise muudatuse põhjus peitus eelnõu (XI Riigikogu 194 SE) seletuskirja kohaselt nimelt selles, et praktikas hakkas levima lepingulise esindaja nõuetele (eelkõige TsMS-i § 218 lõige 1 punkt 2 – magistrakraad õigusteaduses või sellega võrdsustatud kvalifikatsioon) mittevastavate ja ebapädevate nn nurgaadvokaatide kasutamine nõustajatena.



mõnevõrra absurdne olukord, kus TsMS-i muudatustega on tekitatud juurde üks halduskohtumenetluse erisus (s.o nõustaja kulude hüvitamise võimalus), mille puhul erandi tegemine pole üldse põhjendatud, kuna nõustaja ise ilmus halduskohtumenetluses TsMS-i vahendusel. Süüdistada võib selles muidugi ka HKMS-i enda regulatsiooni, mida, nagu märgitud, käsitatakse menetluskulude osas ammendavana ja mis seetõttu ei võimalda lahendada probleemi lihtsalt ja loogiliselt, kohaldades pikemalt mõtlemata TsMS-i § 175 lõike 2 teist lauset ka haldusajadele (samas võib täheldada, et kuna ka uue HKMS-i eelnõu sellist piirangut ei sisalda, siis järelikult on halduskohtutes nõustajatega juba harjutud või nendega vähemalt lepitud – HKMSE § 36). Teisalt on samal põhjusel (menetluskulude regulatsiooni ammendavus HKMS-is) näiteks jäetud menetlusosalise kasuks haldusajast välja mõistmata panga teenustasu, mis võiks küll iseenesest mahtuda 01.01.2009 jõustunud redaktsioonis TsMS-i § 144 punktis 2 sätestatud kohtuväliste kulude alla (menetlusosaliste sõidu-, posti-, side-, majutus- ja muud sarnased kulud, mis on kantud seoses menetlusega), kuid need ei mahu HKMS-i § 83 lõikes 4 toodud loetelusse.<sup>29</sup>

Ilmseks erisuseks on ka TsMS-i § 145, mille kohaselt on riigilõivu ja kautsjoni tasumisest vabastatud Eesti Vabariik kui menetlusosaline. Nimetatud sättele ja ka varem kehtinud samasugusele normile<sup>30</sup> on riigiasutused aegade jooksul ikka ja jälle üritanud toetuda ka halduskohtumenetluses, aga seni pole seda haldusajades siiski kohaldatud. HKMSE § 104 lõike 10 ja § 107 lõike 9 kohaselt peaks see olukord siiski muutuma ning Eesti Vabariik kui menetlusosaline on ka haldusajades vabastatud riigilõivu ja kautsjoni tasumisest. Seega kaob vähemalt üks senine halduskohtumenetluse erisustest. Aga kahju mul tast küll pole, õiguskord sellest igatahes vaesemaks ei jää, ka riik mitte.

Riigilõivust vabastamise osas halduskohtumenetluses justkui on erisused ja justkui ei ole ka. Nimelt leidis Riigikohtu halduskolleegium 06.09.2007 määruses nr 3-3-1-40-07 (p-d 9-11), et kuigi HKMS-i § 94 järgi toimub riigipoolse menetlusabi andmine halduskohtus üldjuhul TsMS-is sätestatud tingimustel ja korras, siis kuivõrd riigilõivust vabastamise alused on HKMS-is reguleeritud (HKMS § 91 lg 1), ei saa TsMS-i §-dest 181–183 või muudest TsMS-i sätetest tulenevaid piiranguid selles küsimuses arvestada, vaid need piirangud tulenevad halduskohtumenetluse enda sätetest ja põhimõtetest.<sup>31</sup> Samas mõõnis kolleegium, et viidatud HKMS-i põhimõtetest lähtuvad piirangud võivad tegelikkuses ka langeda vähemalt osaliselt kokku TsMS-i §-des 181–183 selgelt sätestatud piirangutega. Praktikast ongi kujunenud olukord, et kuigi formaalselt TsMS-i sätted ei kohaldu, neid siiski kaudselt kohaldatakse.

Oluline on viidata ka uuemale arengule seoses äriühingute maksejõuetuse tuvastamisega. Kui seni on HKMS-i § 91 lõike 1 teist lauset, mille järgi äriühingu ja mittetulundusühingu maksejõuetust tõendab ainult ja üksnes pankrotiotsus või kohtumäärus, millega pankrotimenetlus on lõpetatud raugemise tõttu, kui võlgnikul ei jätku vara pankrotikulude katteks, kohaldatud üsna jäigalt, siis mitmes hiljutises lahendis on Riigikohtu halduskolleegium hakanud selles kahtlema ning pidanud võimalikuks, et tegemist võib olla põhiseadusevastase regulatsiooniga, vähemalt tuleb selle põhiseaduslikkust iga kord eraldi

<sup>29</sup> Kohus küll märkis, et kuigi võib kahelda tsiviil- ja halduskohtumenetluses vastava erisuse vajalikkuses ja mõistlikkuses, ei saa pangaülekanne teenustasu väljajätmist halduskohtumenetluses hüvitamisele kuuluvate kulude loetelust pidada ka põhiseadusega vastuolus olevaks, mistõttu tuleb lähtuda HKMS-i regulatsioonist ja jätta nimetatud kulud välja mõistmata. – Tallinna Ringkonnakohtu 09.07.2009 otsus nr 3-09-494, p 25.

<sup>30</sup> Kuni 31.12.2005 kehtinud TsMS-i § 57 lõike 4 kohaselt oli riik siiski vabastatud üksnes kautsjoni tasumisest, kuid lisaks ei pidanud tsiviilajades kautsjonit tasuma ka kohalik omavalitsustüksus.

<sup>31</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 13.05.2010 määrus nr 3-3-1-31-10, p 6.

kontrollida.<sup>32</sup> Seevastu TsMS-i § 183 lõike 2 kohaselt ei ole ka pankrotivõlgnik erinevalt HKMS-i § 91 lõikest 1 automaatselt vabastatud riigilõivu tasumisest, vaid talle võidakse anda menetlusabi menetsuskulude kandmiseks (sh riigilõivu tasumiseks) üksnes juhul, kui kulusid ei saa või ei ole põhjendatud katta pankrotihalduri valitsetavast varast ega saa eeldada, et kulusid kannaksid asja suhtes varalist huvi omavad isikud (nt liikmed, osanikud, aktsionärid, juhtorgani liikmed või pankrotivõlausaldajad). TsMS-i viidatud sättest lähtub ka HKMSE § 113 lõige 2.

### ***Muid tuvastatud erisusi***

Üks praktikas esile toodud erisusi on tsiviilkohtumenetlusteovõime kriteeriumide (TsMS § 202) osaline mitesobivus haldusajadele. Nii peab halduskohtus oma õigusi ja vabadusi saama kaitsta ka piiratud teovõimega isik ise ning piiratud teovõimega isiku halduskohtumenetlusteovõime hindamisel ei ole halduskohus tulenevalt halduskohtumenetluse erisustest seotud tsiviilkohtumenetlusteovõime piirangutega. Halduskohtumenetluses tuleb eeldada, et isik omab halduskohtumenetlusteovõimet sellest hoolimata, et tema teovõimet on piiratud (HKMSE §-d 25 ja 26).<sup>33</sup>

Mitmeid vaidlusi tekitas pärast uue TsMS-i jõustumist ka sellega muudetud menetlustähtaegade arvutamise kord. Nimelt nägid kuni 31.12.2005 kehtinud TsMS-i § 41 lõiked 4 ja 5 ette, et protsessitoimingut, mille tegemiseks on kehtestatud tähtaeg, võib teha tähtaja viimasel päeval kuni kella 24.00-ni ning dokument loetakse tähtajal esitatuks, kui see on sideasutusele edastamiseks üle antud tähtaja viimasel päeval enne kella 24.00. Alates 01.01.2006 näeb TsMS § 62 lg 2 küll samuti ette, et menetlustoimingut, mille tegemiseks on kehtestatud tähtaeg, võib teha tähtaja viimasel päeval kuni kella 24.00-ni, kuid erandit dokumendi postitamise kohta seadus ei sisalda. Praktikas on TsMS-i § 62 lõiget 2 sisustatud selliselt, et hiljemalt tähtpäeval enne südaööd peab dokument olema vähemalt mingil kujul kohtusse laekunud, nt faksi teel või elektronpostiga, originaali saab saata tagantjärele<sup>34</sup> (TsMS-i § 335 lõigete 1 ja 2 kohaselt tuleb kirjaliku dokumendi originaal esitada üldjuhul viivitamata ning kohtulahendi peale edasi kaevates kümne päeva jooksul). Seega tsiviilasjades dokumendi sideasutusele üleandmise aeg enam olulist rolli ei mängi ja posti teel dokumendi saatmisel tuleb saatjal endal arvestada posti eeldatava liikumise kiirusega või aeglusega. Haldusajades on aga olukord teine ning tulenevalt halduskohtumenetluse eesmärgist (isikute kaitse väärhalduse ja riigivõimu omavoli eest) ei ole õigustatud posti liikumisel takistuste esinemise riski panemine menetluskokumendi saatjale. Samuti seaks selline nõue kaebetähtaja pikkuse sõltuvusse juhuslikest ja asjassepuutumatumest asjaoludest, mis võiks praktikas tuua kaasa isikute õigusvastase ebavõrdse kohtlemise (eriti mõningates haldusajades sätestatud

<sup>32</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 08.03.2010 määrus nr 3-3-1-98-09, p 13; 13.05.2010 määrus nr 3-3-1-31-10, p 8. Samas võib märkida, et viidatud asja nr 3-3-1-98-09 uuel läbivaatamisel asus Tallinna Ringkonnakohtus 14.04.2010 määruses nr 3-09-708 seisukohale, et HKMS § 91 lg 1 on põhiseadusega kooskõlas, ei piira ebaproportsionaalselt äriühingute kohtusse pöördumise õigust ega ole vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega. Pankrotis äriühing on riigilõivu tasumisest vabastatud ning ajutiste makseraskustega äriühingul on võimalus vajaduse korral nt võtta laenu või võivad menetsuskulud kanda äriühingu omanikud või juhtorgani liikmed. Riigikohus jättis 15.09.2010 määrusega nr 7-1-3-344-10 ringkonnakohtu määruse peale esitatud määruskaebuse menetlusse võtmata.

<sup>33</sup> Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 30.11.2006 otsus nr 3-3-1-42-06, p 21; 18.12.2006 määrus nr 3-3-1-83-06, p 6 (vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 01.09.2006 määrust nr 3-06-1324 samas asjas); Tallinna Halduskohtu 28.08.2008 määrus nr 3-08-1295, milles kohus märkis, et antud juhul puudub põhjus teha vahet tsiviil- ja halduskohtumenetlusteovõimel, sest kaebaja teovõimet on piiratud muu hulgas just seoses võimetusega koostada õigusdokumente.

<sup>34</sup> Nt Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 14.09.2006 määrus nr 3-2-1-74-06, p 8; 20.06.2008 määrus nr 3-2-1-58-08, p 9.

väga lühikesi tähtaegu silmas pidades). Kokkuvõttes on kohtupraktikas<sup>35</sup> leitud, et menetlusosalise kohustus toimetada menetlusdokument tähtaja viimaseks päevaks kohtusse ei ole halduskohtumenetluses ettenähtud tähtaegade arvutamisel kohaldatav ning TsMS-i § 62 lõiget 2 tuleb halduskohtumenetluses sisustada selliselt, et menetlustoiming tuleb lugeda tähtaegselt sooritatuks, kui see on sideasutusele edastamiseks üle antud hiljemalt tähtaja viimasel päeval enne kella 24.00 (see tähendab, et sisuliselt on TsMS-i § 62 lõikele 2 juurde mõeldud varem kehtinud TsMS-i § 41 lõige 5).<sup>36</sup> Senisest kohtupraktikast on juhitud ka HKMSE § 68 kirjapanemisel, mistõttu see erisus peaks säilima.

Kohtuasjade lahendamise praktiliselt poolelt võib välja tuua, et kui tsiviilasjades ei ole alates 01.01.2009 menetlusosalistel enam õigust nõuda Riigikohtus asja lahendamist kohtuistungil, st taotlus ei ole kohtule siduv ning Riigikohus vaatab asja läbi kohtuistungil üksnes juhul, kui peab seda ise vajalikuks (TsMS § 685), siis haldusasjades piisab endiselt üksnes poole või kolmanda isiku vastavast soovist ning Riigikohus on kehtiva seaduse järgi kohustatud selle sooviga arvestama (HKMS § 61 lg 1), aga ilmselt mitte tulevikus (HKMSE § 223 lg 1). Jätakuvalt on menetluste vahel erinevused ka küsimuses, kes võib olla esindajaks Riigikohtus – haldusasjades võib lepinguliseks esindajaks Riigikohtus olla nii vandeadvokaat kui ka vandeadvokaadi vanemabi (HKMS § 51 lg 1) ja isiklikku asjaajamist ei piirata (HKMS § 51 lg 2, § 54 lg 4, § 59 lg 3; HKMSE § 31 lg 1), seevastu tsiviilasja hagimenetluses võib menetlusosaline Riigikohtus menetlustoiminguid teha ning avaldusi ja taotlusi esitada üksnes vandeadvokaadi vahendusel, hagita menetluses aga isiklikult või advokaadi vahendusel (TsMS § 218 lg 3). Halduskohtumenetluse helges tulevikus terendab seevastu võimalus, et esindajaks võib ka Riigikohtus olla iga advokaat (HKMSE § 32 lg 2).

Lisaks ei ole kohtupraktikas peetud võimalikuks laiendada haldusasjadele TsMS-i §-st 469 tulenevat jõustumata kohtuotsuse viivitamata täitmisele kohaldatavat tagatise nõuet. Seda põhjusel, et haldusasjades ei ole viivitamata täitmise võimalus universaalne, vaid nähtud ette üksnes seaduses eraldi nimetatud juhtudel (HKMS § 99 lõiked 1 ja 2 – enamasti on tegemist ebaseaduslikult vabastatud ametnike teenistusse ennistamise ning saamata jäänud palga väljamaksmise nõuetega), mille puhul tagatise nõudmine oleks lahendi viivitamata täitmise tähendust moonutava loomuga. Samuti ei vaja haldusorganist vastustaja tema majanduslikke võimalusi arvestades harilikult lisagarantiisid tagatise näol ning tagatise nõudmine võiks ebaproportsionaalselt piirata kaebeõigust.<sup>37</sup> Kuigi asjakohane kohtupraktika puudub, võib viidatust ilmselt eeldada, et kogu TsMS-is sätestatud tagatiste süsteem tunnistataks vaidluse korral halduskohtumenetlusesse ideoloogiliselt sobimatuks. Kogemust, et ideoloogia võib hõlpsasti luua, kui on vaja, ja enamasti on ikka vaja, kinnitab jällegi tõsiasi, et eelnõus on kohtulahendi tagatise vastu viivitamata täidetavaks tunnistamine täiesti võimalik, ehkki klausliga, et halduskohus peab sealjuures arvestama ka teiste menetlusosaliste õigusi ja avalikke huve (HKMSE § 247 lg-d 3 ja 4).

<sup>35</sup> Vt selle kohta eelkõige Riigikohtu halduskolleegiumi 27.09.2006 määrust nr 3-3-1-67-06. Seejuures võib märkida, et enne Riigikohtu nimetatud lahendit olid ringkonnakohtud juba hakanud oma praktikas TsMS-i § 62 lõiget 2 kohaldama samal viisil, nagu seda tehakse tsiviilkohtumenetluses tänapäevani ehk nõuti menetlusdokumendi jõudmist kohtusse hiljemalt tähtaja viimasel päeval (nt Tallinna Ringkonnakohtu 05.04.2006 määrus nr 3-05-129; Tartu Ringkonnakohtu 05.04.2006 määrus nr 3-05-648).

<sup>36</sup> Siinkohal tuleb rõhutada, et kuivõrd väga suur osa halduskohtute „klientidest“ viibib kinnipidamiskohtades (vt selle kohta lähemalt: **V. Saarmets**. Lugupidamisega palun. – Õiguskeel 1/2010; kohtute 2009. aasta statistika kohaselt moodustasid justiitshalduse asjad 35% kõigist haldusasjadest – <http://www.kohus.ee/10925>) ja nende juurdepääs sidevahendite (eelkõige postside alternatiividele) on objektiivsetel põhjustel äärmiselt piiratud, samuti sõltub dokumentide postitamise vangaametnike töörežiimist, siis on see küsimus vähemalt nende jaoks kahtlemata elulise tähtsusega. Ülejäänute jaoks poleks ka tsiviilkohtumenetluse üldregulatsiooni erisusteta rakendamine väga koormav.

<sup>37</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 05.10.2006 määrus nr 3-3-1-77-06, p 4.

#### 4. Halduskohtumenetluse erisused HKMSE-s

Kuivõrd HKMSE ei pea hakkama täitma sugugi tühja kohta Eesti õiguses, on ilmselge, et eelnõu põhineb suuresti kehtival HKMS-il ja sellega paralleelselt rakendataval TsMS-il, mida tunnistab ka eelnõu seletuskiri. Haldusprotsessi fundamentaalseid printsiipe (uurimispõhimõte, dispositsioonipõhimõte) ei ole eelnõuga muudetud, senistes piirides on säilitatud ka halduskohtu pädevus ja volitused. Olulise muudatusena ei sisalda HKMSE enam üldviidet TsMS-i sätete kohaldamisele, vaid HKMSE § 1 lg 3 järgi kohaldatakse halduskohtumenetluses TsMS-i sätteid üksnes HKMS-is sätestatud juhtudel (eelkõige tarbetu kordamise vältimiseks ning sedagi esmajoones nendel juhtudel, kui normi adressaadiks on pigem kohus, mitte menetlusosalised – nt kohtudokumentide kättetoimetamine, kohtuistung korraldamine<sup>38</sup>), arvestades halduskohtumenetluse erisusi.<sup>39</sup> Seega ei saa erisustest üle ega ümber ka tulevikus, kuid vähegi sisukamad erisused on edaspidi siiski ette nähtud HKMS-is endas, TsMS-i rakendamisel tuleb erisustena peamiselt arvestada vaid menetlusseadustike mõneti lahkneva terminoloogiaga (nt *kaebus* ~ *hagi*, *halduskohus* ~ *maakohus*). Samas oleks ekslik arvata, et HKMSE tagajärjel on haldus- ja tsiviilkohtumenetlus senisest ühtlustatumad, pigem vastupidi. Mõneti on ühtlustumine küll toimunud. Näiteks on sisse seatud vastuapellatsioon- ja vastukassatsioonkaebuse esitamise võimalus (HKMSE § 184, § 215), vastustajale on antud võimalus kaebus õigeks võtta sarnaselt tsiviilasjas kostja poolt hagi õigeksvõtmisele (HKMSE § 159, vrd TsMS § 440), avardatud on kohtulahendi viivitamata täitmise võimalusi, sh tagatise nõudmisega (HKMSE § 247 lg 4). Samas näeb HKMSE senisest oluliselt põhjalikum regulatsioon<sup>40</sup> ette ka märksa rohkem lahknevusi TsMS-ist. Sisse on seatud mitmeid uusi instituute, mida TsMS ei tunne ja mis on välja kasvanud halduskohtute praktikas tekkinud probleemidest või kitsaskohtadest. Näiteks massmenetlus (HKMSE §-d 22, 23), lihtmenetlus (HKMSE §-d 133-136), lepitusmenetlus (HKMSE §-d 137-141). Ka eelnõu seletuskirjas märgitakse, et püütud on küll tagada haldus- ja tsiviilprotsessi ühetaolisus neis regulatsioonides, mille puhul sisuline vajadus erisuste järele puudub, kuid ühtlustamist iga hinna eest (s.o üksnes selle nimel juba väljakujunenud ja sisseharjunud kohtupraktika üle parda heitmist) pole vajalikuks peetud.

Kõiki eelnõus sisalduvaid erinevusi TsMS-i vastavast regulatsioonist ei ole käesolevas artiklis mõistagi võimalik välja tuua, nende kohta võib igaüks lähemalt lugeda HKMSE seletuskirjast. Küll aga seisis töörühm eelnõu koostamise käigus mitmelgi juhul tõsise dilemma ees, kas leppida TsMS-i sättega või tekitada samasugune HKMS-i säte. Seda esmajoones neil puhkudel, kus TsMS-i norm tundus meile kohmakas või oli sellel muid katastroofilisi pisipuudusi, mistõttu lihtsalt viidata või üle võtta seda ei tahtnud, kuid otsest vajadust halduskohtumenetluse erisuseks samuti nagu polnud. Iseenesest oleks olnud vahest kõige mõistlikum HKMS-i koostamisega kõrvuti üksiti ka TsMS ära remontida. Samas oli meid kuluaarivestlustes vannutatud TsMS-i sätteid HKMSE-ga mitte muutma, kuna tsiviilkohtunikud pole veel 01.01.2009 jõustunud suurtest muudatustestki korralikult

<sup>38</sup> HKMSE koostamisel oli eesmärgiks saavutada olukord, kus menetlusosalistel (ka nende esindajatel ja kohtul) oleks ühest küljest alati võimalik täpselt välja selgitada halduskohtumenetluses kohaldatav menetlusregulatsioon (TsMS-ile üldviite tegemise korral on see praktiliselt võimatu), kusjuures üldjuhul ei peaks menetlusosalisel selleks olema ka tarvidust pöörduda TsMS-i normide poole, st kõik enda jaoks olulise peaks ta leidma HKMS-ist (nt nõuded kaebusele, menetlusdokumentide esitamise võimalused ja tähtajad jms).

<sup>39</sup> Ühtekokku sisaldab eelnõu 50 viidet TsMS-i instituutidele või sätetele. Kõige rohkem viiteid leidub eelnõu 2. osas „Menetluse üldsätted“ ning eelkõige puudutab see järgmisi peatükke: „Menetlusosaliste avaldused“ (5. ptk), „Tõendamine“ (6. ptk), „Menetlustähtajad“ (7. ptk), „Menetlusdokumentide kättetoimetamine“ (8. ptk), „Kohtulikud menetlustoimingud“ (9. ptk). Nimetatud viis peatükki hõlmavad kogu seadustiku 300 paragrahvist üksnes 40 (§-d 50–90), kuid sisaldavad ligikaudu pooli kõigist eelnõus TsMS-ile tehtud viidetest.

<sup>40</sup> Kehtivas HKMS-is on koos rakendussätetega 111 paragrahvi, HKMSE-s aga 300 paragrahvi.

taastunud ja sooviksid kangesti menetlusõigusrahu või vähemalt väikest vaherahu. Iseenesest on see ka õige, menetlusnormide pidev muutmine ja nende keerukus menetlusosaliste jaoks ei võimalda kohtumenetlusel sugugi täita oma kohtulahendeid legitimeerivat ülesannet<sup>41</sup> (kui menetlusreeglid jäävad menetlusosalisele segaseks, siis jääb talle ka kõige õigema kohtulahendi korral tõenäoliselt alati tunne, et sai kohtus vähemalt poolega pügada) ning ka professionaalidel (kohtunikud, advokaadid) on pidevate uuendustega raske kursis olla (sealhulgas muutuks kasutuks suur osa senisest kohtupraktikast, mille kujundamisega tuleb jälle otsast alustada), mistõttu ilmselt kannataks ka kohtuasjade lahendamise kvaliteet ja kvantiteet. Nõnda kujuneski, et HKMSE sisaldab mitmeid erisusi, mis ei peaks üldse erisused olema. Ilmselt ei ole see paratamatu ega ka väga mõistlik<sup>42</sup>, kuid siiski praktiline. Siinkohal olukorra ilmestamiseks ainult üks näide, mis peaks kõigi eelduste kohaselt rääkima piisavalt kõnekalt iseenda eest.

### Tsiviilkohtumenetluse seadustik

#### **§ 235. Põhistamine**

*Väite põhistamine on kohtule väite põhjendamine selliselt, et põhjenduse õigsust eeldades saab kohus lugeda väite usutavaks. Põhistamiseks kohustatud isik võib kasutada selleks kõiki seadusega lubatud tõendeid, samuti tõendusvahendeid, mida ei ole seaduses tõendiks loetud või mis ei ole tõendile ettenähtud protsessuaalses vormis, muu hulgas allkirjastatud kinnitust, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.*

### Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu

#### **§ 63. Põhistamine**

*Põhistamine on faktilise väite selgitamine kohtule selliselt, et kohtu hinnangul on väide usutav. Põhistamiseks võib menetlusosaline kasutada nii tõendeid kui ka teavet, mis ei ole seaduses sätestatud menetlusvormis.*

## **5. Lõpetuseks**

Kokkuvõtvalt tuleb tõdeda, et kuigi uue HKMS-i eelnõuga kaugenevad haldus- ja tsiviilkohtumenetlus teineteisest vaieldamatult senisest märksa rohkem, mida ei saa teoreetiliselt pidada just tingimata väga positiivseks arenguks<sup>43</sup>, siis haldusasjadega tegeleva kohtunikuna saan üksnes ovatsioonidega tervitada loobumist üldviitest TsMS-i sätete kohaldamisele, mis on olnud paljude seniste vaidluste allikas ja kõige kurja juur halduskohtumenetluses.<sup>44</sup> Praktikas toimuva kohtumenetluse reeglistike üksteisest aegamisi eemale triivimise põhjusi võib otsida ka meie õigusloome korraldusest. Seni kuni tsiviilkohtumenetluse kujundamisel ei peeta silmas seda, mida iga muudatus ka halduskohtumenetlusele kaasa toob, ei saa üldisest TsMS-i sätete paralleelsest kohaldamisest

<sup>41</sup> Vt menetluse kommunikatiivse natuuri ja legitimeeriva rolli kohta lähemalt: **E. Kergandberg**. Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. – **E. Kergandberg, A. Kangur, S. Lind, K. Saaremäel-Stoilov, V. Saarmets**. Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. Eesti kohtumenetlusõiguse võrdluspilt. Tallinn: Juura, 2008, lk 52–73; **A. Aedmaa**. Kommunikatsioon haldusmenetluses. – *Juridica* 2/2005, lk 103–113.

<sup>42</sup> Eelkõige nt advokaatide seisukohalt, kes peavad põhjalikult kursis olema mõlema menetlusliigi reeglitega, samal ajal kui tsiviilkohtunikke puudutab peamiselt vaid TsMS ja halduskohtunikke HKMS. Advokaadid on HKMSE kohta teatud märkustes sellele probleemile ka tähelepanu juhtinud.

<sup>43</sup> Nt **E. Kergandberg** ja **M. Eerik** on oma töödes pidanud vajalikuks, mõistlikuks ja võimalikuks just vastupidist liikumist, s.o ideaalis kõigi kohtumenetluste ühisosade kodifitseerimist.

<sup>44</sup> „Maga, Napoleon! Mitte sinu ideid ei vajanud nad, nad vajasis ainult su laipa!“ – **H. Miller**. Vähi pöörjooon. Tallinn: Tänapäev, 2006, lk 67.

head nahka tulla.<sup>45</sup> Uue HKMS-i eelnõule panen ma igatahes suuremad lootused. Francis Bacon (1561–1626) on märkinud, et kui inimene alustab kindlate veendumustega, siis lõpetab ta kahtlustega, ent kui ta on valmis alustama kahtlustega, siis lõpetab ta veendumustega.<sup>46</sup> Mulle näib siiski, et praegusel juhul on kohane lisaks kahtlustega alustamisele ka kahtlustega lõpetada.

---

<sup>45</sup> Ehk nagu ütleks vene kirjanik **Dovlatov**: „Kui anda kukele loominguvabadus, kireb ta vanamoodi edasi.“ – **S. Dovlatov**. Leivatõõ. Võõramaa naine. Tallinn: Hotger, 2006, lk 125.

<sup>46</sup> **S. Jones**. Darwini vaim ehk peaaegu nagu vaal. Ajakohastatud „Liikide tekkimine“. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 2006, lk XVI.