

RIIGIKOHUS
ÕIGUSTEABE OSAKOND

VASTUVÄIDE KOHTU TEGEVUSELE HALDUSKOHTUMENETLUSES

Kohtupraktika analüüs

Liina Kanger
haldusõiguse analüütik

Tartu

Märts 2009

Sissejuhatus

Käesoleva analüüsi teema sündis edasiarendusena kohtuniku taandamise analüüsist,¹ kus muuhulgas puudutati määrusi, milles taandamisavalduse esitaja nõudis kohtuniku taandamist mitteõiguspärase menetlustoimingute tõttu. Taandamise analüüsis tõdeti, et kui kaebuse esitaja peab tehtud menetlustoiminguid ebaõigeks, ei anna see talle veel õigust nõuda kohtuniku asendamist. Küsimusele, mida ta selles olukorras nõuda saab, on Tallinna Halduskohus andnud korduvalt vastuse, et menetlusnormide väidetava rikkumise peale tuleb kaevata kõrgemalseisvale kohtule apellatsiooni korras või esitada halduskohtule vastuväide tsiviilkohtumenetluse seadustiku (edaspidi: *TsMS*) § 333 alusel.²

TsMS § 333 sätestab:

§ 333. Vastuväite esitamine kohtu tegevuse kohta

- (1) Menetlusosaline võib esitada vastuväite kohtu tegevuse kohta menetluse juhtimisel, samuti vastuväite menetlussätte rikkumise, eelkõige menetlustoimingu tegemise vorminõuete rikkumise kohta. Vastuväite lahendab kohus määrusega.
- (2) Kui menetlusosaline ei esita vastuväidet hiljemalt kohtuistungi lõpus, kus rikkumine toimus, või rikkumisele järgnenud esimeses kohtule esitatud menetluskohustusdokumendis, olgugi et menetlusosaline teadis või pidi viga teadma, ei saa ta vastuväidet hiljem esitada.
- (3) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud juhul ei või menetlusosaline tugineda veale kohtu tegevuses ka kohtulahendi peale edasi kaevates.
- (4) Käesoleva paragrahvi lõigetes 2 ja 3 sätestatut ei kohaldata, kui kohus on rikkunud tsiviilkohtumenetluse olulist põhimõtet.

Milline on TsMS § 333 kohaldamise tänane praktika halduskohtutes, on käesoleva analüüsi põhiküsimus.³ Kui palju vastuväiteid on sel alusel esitatud? Missugune on vastuväite sisu? Kuidas lahendab kohus vastuväite? Kas TsMS § 333 lg 1 järgi vastuväite esitamine võib täiendada halduskohtus menetlusõiguse rikkumise vaidlustamise viise, lisandudes määruskaebusele ja apellatsioonkaebusele? Mis on "kohtu tegevus menetluse juhtimisel" ning mida mõista "menetlustoimingu tegemise vorminõuete rikkumise" all halduskohtumenetluses? Mille poolest need erinevad olulistest menetlusnormi rikkumistest, mille peale on lubatud esitada apellatsioonkaebus? Mis on vastuväite õigel ajal esitamata jätmise tagajärg halduskohtumenetluses? Kas vastuväite esitamine on üldse halduskohtumenetlusega kokkusobiv instituut ning kas ja kui, siis kuidas tuleks selle

¹ Kätesaadav Riigikohtu kodulehel analüüsides rubriigist: <http://www.riigikohus.ee/?id=799>.

² TlnHKm 10. juuli 2008 haldusasjas nr 3-07-2500, p 6, sama ka TlnHKm 26. september 2007 haldusasjas nr 3-07-724, TlnHKm 23. jaanuar 2008 haldusasjas nr 3-07-578, p 7 ja TlnHKm 10. juuli 2008 haldusasjas nr 3-07-2563, p 7.

³ Vastuväite esitamise kohta tsiviilkohtumenetluses võib lugeda Tartu Ringkonnakohtu, Viru Maakohtu ja Tartu Maakohtu ühise ümarlaua kokkuvõttest (20. oktoober 2008, Tartu), mis on kätesaadav Internetis: <http://koolitus.lc.ee/juhendid2/>.

kohaldamisel arvestada halduskohtumenetluse erisusi? Pärast kehtiva TsMS jõustumist 1. jaanuaril 2006 tekitab seadustiku iga norm ettevaatliku küsimuse, kas ning millises ulatuses kuulub see rakendamisele halduskohtumenetluses - sellest antud analüüsi probleempüstitus.

Praegusel ajamomendil on TsMS § 333 lg-t 1 madalamate halduskohtute praktikas kokku kohaldatud 13 kohtuasjas, seda nii Tartu kui ka Tallinna Haldus- ja Ringkonnakohtu poolt. Lahendite arv on väike, mistõttu tarvitseb analüüsi ettevõtmine juba praegu õigustamist. Autori arvates võib kohtupraktika ühtlustamisele kaasa aidata ka selline analüüs, mis on tehtud alles õige väheste lahendite pinnalt ning ettevaatavalt, mitte oodates ära, ega erinevused kasva ehk veelgi suuremaks. Juba praeguste kohtulahendite pinnalt saab diskuteerida TsMS § 333 võimalike tõlgenduste üle. Alternatiiv oleks lasta kohtupraktikal mõnda aega kujuneda ja anda hinnang siis, kui saab välja tuua kohtulahendite ühisosa, kirjeldada kandakinnitanud praktikat. Selline võimalus jääb tulevikuks kindlasti veel avatuks.

Miks TsMS § 333 on halduskohtus kohaldatud nii vähe? Kõnealuste kohtumenetluste väike arv tuleneb eelduslikult korruga mitmest asjaolust. Peamiseks on arvatavasti vastuväite kitsas toimeala: kuna säte käib vaid menetluse juhtimise kohta, ei saavuta suures plaanis selle kaudu midagi kohtumenetluse lõpptulemuse seisukohalt olulist. See võib kahandada vastuväidete esitamise soovi. Teiseks, vaatamata sellele, et TsMS § 333 on seadustikus olnud selle algredaktsioonist saati,⁴ saab tõenäoliselt kahtlustada menetlusosaliste vähest teadlikkust, nii et nad ei tule halduskohtus vastuväite esitamise võimaluse peale. Kolmandaks, võib olla, et kohtuistung juhtimise juures probleeme ei esine, mistõttu vastuväiteid ka ei esitata. Paraku, teades kaebajate kohatist pahatahtlikkust või menetlusosalise südikust kasutada enda huvides ära viimne kui menetluslik võimalus, ei ole taolisel optimismil alust, sest ka kõige probleemikumale kohtupidamisele võivad osaks langeda vastuväited. Viimaseks püsib kohtumenetlusõiguslik kahtlus: ehk on halduskohtumenetluses menetlusnormide rikkumise vaidlustamine reguleeritud ammendavalt HKMS-s ja halduskohtud ei pea tsiviili vastuväidet halduskohtumenetluses lubatavaks?

Ühestki kohtuasjast siiski ei ilmnenud, et halduskohtud ei peaks vastuväite esitamist halduskohtumenetluses üldse võimalikuks. Järelikult, kuna HKMS § 5 lg 1 järgi saab halduskohus TsMS sätetest juhendada siis, kui küsimus on HKMS-ga reguleerimata, kinnitab praeguseks hetkeks tekkinud praktika, et HKMS selliste menetlusnormide rikkumist, mida saab vaidlustada vastuväite korras, ei reguleeri. Sestap kohaldub TsMS. TsMS-i kohaldamise erisustest ainsaski asjassepuutuvas kohtulahendis juttu ei olnud. Niisiis langeb viimasena esitatud kahtlus TsMS § 333 vähese kasutamise põhjusena ära. Kuna tegemist on normiga, mille kasutussagedus sõltub otsesõnu menetlusosaliste algatusest, siis ei saakski kohtu kahtlused normi kohaldatavuse suhtes selle rakendamissagedust mõjutada; vähemasti seisukoht vastuväite lubamatuse kohta tuleks halduskohtul ikka võtta.

Analüüsi aluseks olevad 13 kohtuvaidlust jagunevad sisu mõttes järgmiselt:

- 7 selgitavat kohtulahendit, neist:
 - 4 kohtuniku taandamise määrust, milles kohus selgitab, et kui menetlusosaline ei ole rahul kohtuniku toimingutega, saab ta esitada vastuväite kohtu tegevusele TsMS § 333 järgi;⁵

⁴ Vastu võetud 20.04.2005. a seadusega (RT I 2005, 26, 197), jõustumise aeg 1.01.2006. a.

⁵ Need on joonealuses viites nr 2 loetletud kohtumäärused.

- 1 kaebuse läbivaatamatult tagastamise määrus, milles kohus märgib menetlusosalisele tema vaidlustamisvõimalusi selgitades, et "kõik pretensioonid kohtunike toimingute suhtes tuleb esitada ja need lahendatakse kohtu poolt kohtumenetluse seadustikes ettenähtud korras, so esitades vastuväite kohtu tegevusele (TsMS § 333)"⁶;
- 1 puudustega kaebuse käiguta jätmise määrus, mille resolutsioonis (mujal sellest juttu pole) on märgitud, et kohtu tegevusele võib esitada vastuväite vastavalt TsMS §-le 333;⁷
- 1 ringkonnakohtu otsus, milles kohus leiab, et jättes kohtuistungil vastuväite esitamata, ei või protsessiosaline tulenevalt TsMS § 652 lg-st 6 enam apellatsioonkaebuses tugineda menetlusnormi rikkumisele;⁸
- 6 kohtulahendit, milles lahendatakse vastuväide sisuliselt, neist:
 - 3 (kirjalikku) kohtumäärust, millega lahendatakse vastuväide;⁹
 - 1 protokolliline määrus, millega jäetakse vastuväide rahuldamata, koos selgitusega, et täpsemad põhjendused esitatakse kohtulahendis (kus need ka esitati);¹⁰
 - 1 määruskaebus, milles kohus lahendab koos määruskaebusega sama menetlusosalise poolt esitatud vastuväite;¹¹
 - 1 asja menetlusse võtmise määrus, milles kohus lahendab vastuväite.¹²

Seega 13-st lahendist, kus TsMS § 333 on mainitud, jääb järele 6, milles vastuväide on sisuliselt lahendatud. Ülejäänutes tunnustatakse võimalust, et vastuväiteid saab halduskohtus esitada.

⁶ TlnHKm 27. veebruar 2008 haldusasjas nr 3-08-35, p 3.

⁷ TlnHKm 21. mai 2008 haldusasjas nr 3-06-2369.

⁸ TlnRko 21. detsember 2006 haldusasjas nr 3-05-1230, p 20.

⁹ TlnHKm 22. jaanuar 2009 haldusasjas nr 3-08-1770; TrtHKm 29. jaanuar 2009 haldusasjas nr 3-08-986; TlnHKm 12. november 2008 haldusasjas nr 3-06-984.

¹⁰ TlnHko 10. oktoober 2008 haldusasjas nr 3-06-1545, p 15.

¹¹ TrtRko 30. mai 2006 haldusasjas nr 3-06-527.

¹² TlnHKm 29. oktoober 2008 haldusasjas nr 3-08-1961.

Milline on vastuväite koht halduskohtumenetluses menetlusvigade vaidlustamise teiste viiside seas?

HKMS-s on menetlusõiguse normi olulise rikkumise puhuks ette nähtud edasikaebevõimalus apellatsiooniasimesse ja kassatsiooniasimesse (HKMS § 31 lg 1; § 52 lg 1). Teatud menetluslikke otsustusi saab vaidlustada juba ka enne lõppotsuse tegemist määruskaebuse alusel, kui need takistavad asja edasist menetlust või kui seadus otsesõnu selle võimaluse annab. Iseloomustamiseks määruksi, millele saab esitada määruskaebust, võib üldistada, et nendes nähakse ette menetluse edasist kulgemist või lõppotsust potentsiaalselt mõjutav õiguslik tagajärg - kas on tegu juba menetlust lõpetava määrusega või lõpetatakse selle alusel menetlusosalise mingi õiguse teostamise võimalus selles menetluses. Nii on määruskaebusega vaidlustatavad asja kohtualluvuse järgi üleandmine (HKMS § 8 lg 5); kaebuse või protesti tagastamine (HKMS § 11 lg 8); tähtaja ennistamine ja menetluse lõpetamine (HKMS § 12 lg 3); esialgse õiguskaitse otsustamine (HKMS § 12² lg 5); menetlusse kaasamise ning kõrvaldamise otsustamine (HKMS § 14 lg 4¹); kaebusest või protestist loobumise mitte vastuvõtmine või kompromissi kinnitamata jätmine (HKMS § 21 lg 6); menetluse lõpetamine (HKMS § 24 lg 3) ja haldustoiminguks loa andmise otsustamine (HKMS § 30 lg 2). Määruskaebuse kaudu saab isik kaitsta oma menetluslikke õigusi.

Menetlusnormi väheolulist rikkumist HKMS ei käsitle. HKMS-i loogikat järgides peaks seetõttu kehtima, et kui määruskaebuse esitamise võimalust seadus ette ei näe ja edasine menetlus takistatud ei ole, siis menetlusnormi rikkumisele saab tugineda üksnes edasikaebe korras, kui rikkumine on oluline; väheolulisele rikkumisele tugineda ei saagi.

Võttes kõrvale TsMS-i, mille hagimenetluse sätted kohalduvad halduskohtumenetluse erisusi arvestades, siis avaneb võimalus vaidlustada vastuväite korras ka väheolulisi menetlusnormide rikkumisi. Vähemasti analüüsi autorile paistab, et TsMS § 333 lg-s 1 peetakse "menetluse juhtimisel kohtu tegevuse, menetlussätte rikkumise ja menetlustoimingu tegemise vorminõuete rikkumise" all silmas selliseid vigu, millel ei ole mõju menetluse lõpptulemuse seisukohalt ja mis on lahendatavad konkreetse istungi parema korralduse üksikküsimusena. Nii võiks neid pidada väheolulisteks menetlusnormi rikkumisteks. Vastuväite põhjuseks olev asjaolu ei pruugigi küündida rikkumise mõisteni, sest kohtu tegevus menetluse juhtimisel ei ole täies osas kaetud menetlusnormidega. Sellesse jääb annus kohtunikuvabadust. Kuidas kohtunik protsessi haldab, sõltub tema stiilist, - rikkumise-mitterikkumise skaalal ei ole stiililised võtted sageli üldse hinnatavad.

Nagu sissejuhatuses öeldud, võtavad tänase seisuga halduskohtud tsiviilkohtumenetluse regulatsiooni üle ja määruskaebuse kõrvale tekib veel üks võimalus menetlusnormide rikkumise vaidlustamiseks. Kuidas suhestuvad omavahel vastuväite esitamine ja määruskaebuse esitamine? Kas vastuväite esitamine saab hakata täitma neid olukordi, kus seadusandja pole halduskohtus menetlusosalisele vaidlustamisvõimalust ette näinud? Analüüsime kuut näidet.

Näide 1.

Tallinna Halduskohtu menetluses oli vaidlus, milles kaebus jäeti esmalt käiguta, kuna taotlused selles olid ebaselged ja menetlusse võtmist takistasid olulised puudused.¹³ Kaebus ei vastanud HKMS § 10 lg 1 p-s 3 sätestatud nõudele. Kaebuse käiguta jätmise määrus ei ole kaevatav, mis oli ka kõnealuses kohtumääruses punktis "Edasikaebamise kord" kirjas.

Kaebuse esitaja täpsustas oma kaebust, lisades sellele TsMS § 333 lg 1 kohase vastuväite kaebuse käiguta jätmisele. Halduskohus lahendas vastuväite kaebuse menetlusse võtmise määruses. Halduskohus pühendas vastuväitele pika lõigu, milles seisis:

*29. oktoobri 2008 määrusega jättis halduskohus kaebuse käiguta, leides, et kaebus ei vasta HkMS § 10 lg 1 p 3 sätestatud nõudele. 13. novembril 2008 esitas kaebuse esitaja kaebuse täpsustuse ning ühtlasi tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 333 kohase vastuväite kaebuse käiguta jätmisele. Kaebuse esitaja leiab vastuväites, et kaebuse käiguta jätmise on mõeldud olukordadeks, kus kaebuses esineb mõni puhtformaalne puudus ning ainuüksi kaebuse lõpus rasvases kirjas välja toodud tekst näitab, et kaebus vastab HkMS § 10 lg 1 punktis 3 sätestatud nõudele. Kohus kaebuse esitaja seisukohaga ei nõustu. Nõue märkida kaebuses taotlust vastavalt HkMS §-le 6 ei ole pelgalt formaalne ning kohus saab kaebuse käiguta jätta ka juhul kui esitatud taotlus ei ole selge või näib olevat vastuolus kaebuses esitatud põhjendustega. HkMS § 11 lg 1 p 3 kohaselt on halduskohtul kohustus asja kohtuliku läbivaatamise ettevalmistamise staadiumis (see tähendab enne kaebuse menetlusse võtmise otsustamist HkMS § 11 lg 9 sätestatud määrusega) kontrollida, kas kaebuses on esitatud selle eesmärgi saavutamiseks võimalikud ja asjakohased taotlused, ning teha vajaduse korral kaebuse esitajale ettepanek kaebust muuta. Selle ülesande täitmiseks saab kohus panna kaebuse esitajale kohustuse kaebust täpsustada ka juhul kui formaalselt on kaebuses küll HkMS § 6 sätestatud taotlused formuleeritud, ent taotlust asjakohasus tekitab kaebuse pinnalt küsitavusi. Siinkohal tuleb rõhutada, et kaebuse käiguta jätmise ei kätke endas eelhinnangut kaebuse põhjendatusele, nagu näib ekslikult leidvat kaebuse esitaja. Kaebuse ja selles esitatud taotluste selgus ja kaebuse esitaja motiivide üheselt mõistetavus on vajalikud nii selleks, et nii kohtul kui kõigil menetlusosalistel oleks võimalik saada ühene pilt vaidluse piiridest, kui ka selleks, et eelkõige teistel menetlusosalistel oleks võimalik kujundada vaidluse suhtes oma menetluslik positsioon ja seda vajalikul moel põhjendada. Seejuures on kaebuse käiguta jätmise taotluste ebaselguse tõttu ilmselgelt kaebuse esitaja huvides, andes kaebuse esitajale mõista, millistele momentidele peaks ta oma menetluslikus positsioonis rohkem tähelepanu pöörama. Kohus mõönab, et eelkõige on see vajalik juhtudel, kui kaebuse esitajal ei ole professionaalset esindajat. Käesoleval juhul kaebuse esitajal selline esindaja on ning seetõttu on ka kohtu selgitamis- ja abistamiskohustus märksa väiksem. Siinkohal on ilmne, et juhul kui kaebuse esitaja vaatamata kaebuse käiguta jätmisele kaebust ei täpsusta või kaebuse täpsustuses kohtu poolt esitatud küsimustele vastata ei suuda või ei soovi, ei saa kaebuse tagastamine HkMS § 11 lg 3 alusel olla automaatne tagajärg, vaid kohus peab sel juhul hindama, kas kaebust on võimalik siiski menetleda vaatamata taotluste mõningasele ebaselgusele. Seega leiab kohus, et kaebuse käiguta jätmise iseenesest kaebuse esitaja positsiooni ei halvenda. **Kuivõrd TsMS § 333 lg 1 kohaselt tuleb vastuväide lahendada määrusega, jätab kohus eeltoodud põhjustel kaebuse esitaja vastuväite rahuldamata.**¹⁴*

¹³ TlnHKm 29. oktoober 2008 haldusajand nr 3-08-1961.

¹⁴ TlnHKm 24. november 2008 haldusajand nr 3-08-1961, p 2.

Eelnevast võib järeldada, et kohus pidas vastuväidet käiguta jätmisele lubatavaks. Kaebuse käiguta jätmise määruse peale määruskaebuse esitamise võimalust HKMS-s ette nähtud ei ole (määruskaebuse saab esitada alles siis, kui halduskohus kaebuse tagastab (HKMS § 11 lg 8)), kuid vaidlustusvõimaluse lõi vastuväite esitaja endale juurde tsiviilkohtumenetluse kaudu.

Määruses tekkis omamoodi paradoks: kohus ei rahuldanud käiguta jätmisele esitatud vastuväidet, kuid võttis asja menetlusse.

Positiivsest küljest võiks aga ära märkida selle, et halduskohus on menetlusosalisele põhjalikult selgeks teinud, miks on vajalik, et kaebus oleks täpne. Isegi kui vastuväite lubatavus kaebuse käiguta jätmisele on kaheldav, ei toonud see seekord menetluslikult kaasa kahjustavaid tagajärgi. Asja menetlusse võtmise küsimus tuli kohtul lahendada niikuinii.

Näide 2.

Teine näide pärineb samuti Tallinna Halduskohtu praktikast. See puudutab kohtuvaidlust, milles tuli asja lahendamisel korraldada kohtulik ekspertiis. Kohus määraski ekspertiisi määrusega.¹⁵ Selles määruses määrati kindlaks ekspert, tema tasu, formuleeriti esitatav küsimus ja ekspertarvamuse koostamisel aluseks võetav meetoodika, milleks oli EAS finantsraporti meetoodika. Määruses on kirjas, et "käesoleva määruse peale edasi kaevata ei saa".

Kaebuse esitaja ei olnud määruse sisuga rahul ning esitas vastuväite kohtu tegevusele, milles leidis, et kohus ei oleks pidanud kindlaks määrama ekspertiisi aluseks võetavat meetoodikat, vaid jätma selle sõltumatu ekspertiisi toimimise huvides eksperdi enda valida.

Kohus lahendas vastuväite kohtumäärusega, milles kajastusid poolte seisukohad kohtu poolt ette nähtud ekspertiisi sobivuse kohta ning seejärel kohtu seisukoht:

*Kohus leiab, et kaebuse esitaja vastuväide kohtu tegevusele tuleb jätta rahuldamata järgmistel põhjendustel. Kaebaja vastuväide on esitatud TsMS § 333 lg 1 alusel, mis sätestab, et menetlusosaline võib esitada vastuväite kohtu tegevuse kohta menetluse juhtimisel, samuti vastuväite menetlussätte rikkumise, eelkõige menetlustoimingu tegemise vorminõuete rikkumise kohta. Vastuväite lahendab kohus määrusega. Kohus on seisukohal, et kaebaja poolt vastuväites esinevad argumendid ei anna alust kohtu 19.12.2008 kohtumääruse muutmiseks. **Kohus jääb 19.12.2008 kohtumääruses väljendatud seisukoha juurde, mille kohaselt „tuleb ekspertarvamuse andmisel lähtuda EAS finantsraporti meetoodikast. Kohus nõustub vastustajaga, et juhul, kui erinevate kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse hindamisel on kasutatud erinevaid meetoodikaid, ei pruugi olla tagatud hinnangute võrreldavus ja võrdne kohtlemine teiste KOIT kava eeltaotluse esitajatega. Erinevate meetoodikate kasutamine võib edasise kohtumenetluse käigus tõstatada uusi vaidlusi meetoodika sobivusest kuni vajaduseni ekspertiisi korrata. Menetlusökonoomika seisukohast ei saa seda pidada mõistlikuks. Oluline on lisaks, et kaebaja ei ole senise kohtumenetluse käigus seadnud kahtluse alla EAS finantsraporti meetoodika sobivust kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse hindamisel. /---/ Eelnevat kokku võttes ei näe kohus põhjust oma 19.12.2008 kohtumääruse muutmiseks.**"¹⁶*

¹⁵ TlnHKm 19.detsember 2008. a haldusasjas nr 3-08-1170.

¹⁶ TlnHKm 22.jaanuar 2009. a haldusasjas nr 3-08-1170, p 6.

Näeme, et siin on sarnaselt eelmise näitekaasusega kohus pühendanud põhjaliku motivatsiooni küsimusele, mille ta lahendas juba oma varasemas määruses. Sõnadest "*Kohus jääb 19.12.2008 kohtumääruses väljendatud seisukoha juurde*" ja "*ei näe kohus põhjust oma 19.12.2008 kohtumääruse muutmiseks*" järeldeb, et kohus hindab sisuliselt varasema määruse põhjendatust. Kohus tegeleb vastuväite lahendamisel edasikaebamatu kohtumääruse sisuliste küsimustega, andes teist korda õigusliku hinnangu eksperdi määramisega seotud asjaoludele, mille ta üks kord juba lõplikult on määranud. Nii avanes siin sarnaselt esimese näitekaasusega edasikaebamatu määruse faktiline vaidlustamisvõimalus.

Näide 3.

Kolmas kaasus Tallinna Halduskohtu menetluses on lahendatud resolutsiooniga "*Kohus võtab vastuväite teadmiseks.*"¹⁷

Asja sisu puudutas ülaltoodud näidetest rohkem kohtu tegevust menetluse juhtimisel. Nimelt oli halduskohtu hinnangul vaidlus spetsiifiline, nõnda otsustas ta kohtuistungil protokollilise määrusega, et arvamuse saamiseks tuleb pöörduda majandusala spetsialistide poole. Ekspertiisi läbiviimisest otsustas kohus menetlusökonoomia kaalutlustel loobuda. Menetlusosalised nõustusid, et spetsialistide arvamus on vajalik. Kohus andis kõigile menetlusosalistele võimaluse esitada oma küsimused spetsialistidele ja teha ettepanekud spetsialistide valikuks. Neid võimalusi kasutas vaid kaebuse esitaja, pakkudes välja kaks eksperti, kelle poole võiks pöörduda, ning küsimused. Vastustaja oma küsimusi ei esitanud. Seejärel tegi kohus määruse, milles sõnastas küsimused spetsialistidele nii, nagu kaebuse esitaja need välja oli pakkunud.

Samal päeval, mil saabus spetsialistide kirjalik arvamus, laekus kohtusse ka vastustaja vastuväide kohtu tegevuse kohta. Vastuväite põhjendused puudutasid ebavõrdset kohtlemist, kuna kohtumääruse tegemisel arvestati üksnes kaebaja poolt taotluses esitatud seisukohti ja käsitlemata olid vastustaja varasemalt menetluse jooksul esitatud vastuväited ja põhjendused. Vastustaja arvates oli kohtu käitumine üllatav, kui ta aktsepteeris kaebaja küsimusi, mille kohta varemalt oli ise ekspertiisist keeldunud. Veel heitis ta ette, et küsimuste seas oli õiguslikke küsimusi, mida ei oleks tohtinud esitada, ja et kohtumääruses polnud põhjendatud spetsialistideks määratud isikute valikut. Kokkuvõttes tekkis vastustajal korrakaegu palju probleeme ekspertide suhtes, kelle oli valinud vastaspool ja kellele küsimuste esitamise võimaluse ta oli käest lasknud. Et määruskaebus selles olukorras lubatud ei olnud, esitas ta vastuväite kohtu tegevuse kohta.

Kohus selgitas vastuväidet lahendavas määruses, miks oli langetatud valik kaasata menetluse spetsialistid ja mitte läbi viia ekspertiis, ning milline spetsialisti kaasamise kord oli kõigi menetlusosalistega kokku lepitud. Kohus selgitas, et istungil lepidi kokku, et kõigil menetlusosalistel on võimalik teha oma ettepanekuid. Samuti põhjendas kohus, et oma 13.10.2008 kohtumäärusega edastas ta spetsialistidele vastamiseks kaebaja poolt esitatud küsimused, kuna teised menetlusosalised, sh vastustaja, loobusid küsimuste esitamisest (küsimuste esitamine ei olnud kohustuslik). Kohtumääruses seisab:

Kohtule jäi arusaamatuks käesoleva vastuväite esitamise mõte ja eesmärk. Kummastav on kohtule ette heita menetlusosaliste ebavõrdset kohtlemist, kuna selleks ei ole kohus andnud küll vähimatki põhjust. Kohus alati järgib menetlusosaliste võrdse kohtlemise põhimõtet ning

¹⁷ TlnHKm 12. november 2008 haldusasjas nr 3-06-984.

*kõik menetlusosalised on kohtu ees võrdsed. Erandiks ei ole ka käesolevas asjas vastustajaks tunnistatud Tehnilise Järelevalve Amet.*¹⁸

Pikemalt kohus vastuväite mõtte ja eesmärgi üle juurdlemisel ei peatunud. Ta jätkas menetlust nii, nagu ta selle kulgemise ette oli näinud: esitati kõik küsimused, vastajateks jäid juba määratud eksperdid. Nähtub, et vastustaja püüdis küll väita, et kohus juhtis menetlust mitteõiguspäraselt, kuid kohus juba kord käiku lastud menetluslikest otsustustest ei taganenud. Sisuliselt, vaatamata resolutsiooni sõnastusele, jättis kohus vastuväite rahuldamata.

Pöördudes tagasi resolutsiooni juurde "Kohus võtab vastuväite teadmiseks", siis märkigem, et kohtulahendid on täitmiseks kohustuslikud ja resolutsioon on see menetluse keskne otsustus, milles kohustuslikud õiguslikud järeloomid sõnastatakse. Seega peaks resolutsioonist paistma kohtu selge seisukoht, kas kaebus, taotlus, nõue vm rahuldatakse või jäetakse rahuldamata. Vastuväite "teadmiseksvõtmine" ei luba arvata, kas see ka rahuldati.¹⁹

Näide 4.

Neljas näide on Tartu Halduskohtu määrus,²⁰ mis on märkimisväärne selle tõttu, et kohus rahuldab selles vastuväite, mis on ainus rahuldamise juhtum senises halduskohtute praktikas. Ülkäsitletud vaidlustest erineb lahend veel selle poolest, et siin ei eelne vastuväitele kohtumäärust, mille sisuks olevaid asjaolusid püütakse vaidlustada. Nii ei taandu vastuväide vaidlusele poolte vahel, vaid on tõesti suunatud üksnes kohtu vastu. Antud maksuasjas määras kohus kaebaja taotlusel kuulata tunnistajatena üle kaks revidenti. Vastustaja Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskus esitas kohtule vastuväite, et ei nõustu revidentide tunnistajatena ülekuulamise osas. Vastustaja soovis kaasata revidendid kohtumenetlusse esindajatena. Kohus leidis, et vastustaja vastuväide revidentide tunnistajatena ülekuulamise osas on põhjendatud ja kuulub rahuldamisele, kuna ei nähtu asjaolusid, mis välistaksid vastustaja taotlusel vastustaja esindajana menetlusse lubamise.

¹⁸ TlnHKm 12. november 2008 haldusasjas nr 3-06-984.

¹⁹ Analüüsi autor mõnab, et vastuväite puhul ei ole resolutsiooni ühene sõnastamine probleemitu juba TsMS-i regulatsioonist tulenevalt. On ju võimalik esitada selliseid vastuväiteid kohtu tegevusele, mida kohus konkreetse asjas tagantjäreli enam muuta ei saa, sest istung või vaidlustatud menetlusetapp on juba lõppenud, ja puudub keev muudetav järeloom. Pole välistatud, et kohtu tegevusele esitatud vastuväidet ei saagi selle olemuse tõttu rahuldada või rahuldamata jätta. Probleem - mis on vastuväite õiguslik tähendus - on TsMS-i sisse kirjutatud.

²⁰ TrtHKm 29.jaanuar 2009 haldusasjas nr 3-08-986.

Näide 5.

Järgmise näitega jõuame lähemale küsimusele, missugused saavad olla need menetluslikud rikkumised, millele võib vastuväidet esitada. Tallinna Halduskohus langetas otsuse, milles esitas täiendavad põhjendused kohtuistungil protokollilise määrusega lahendatud vastuväidetele.

Menetlusosaline esitas kohtuistungil TsMS § 333 lg 1 alusel kohtu tegevusele alljärgmised vastuväited, mille rahuldamata jätmise põhjendus on lisatud kaldkirjas:

1) kohtuistungil edasilükkamise taotluse rahuldamata jätmine on vastuolus TsMS § 422 lg 2 ja sotsiaalministri 22.06.2004 määrusega nr 85;

2) asja läbivaatamine kohtuistungil ilma menetlusosalise, kellel on seaduslik ilmumistakistus, osavõtuta rikub põhiseaduse § 24 ja TsMS § 217 sätestatud isikliku osavõtu ja tagasivõtu (omaksvõtu) põhiseaduslikku garantiid;

TsMS § 352 lg 2 tulenevalt ei lükka kohus asja arutamist edasi põhjusel, et pool ei saa isiklikult kohtuistungil osaleda, kui kohtuistungil on tema esindaja ja kohus ei ole kohustanud poolt isiklikult istungile ilmuma. Istungil osales kaebuse esitaja volitatud esindajana advokaat H.O., seega teostas kaebuse esitaja oma põhiseaduse § 24 ja HKMS § 15 lg 1 sätestatud õigust olla oma asja arutamise juures läbi oma volitatud esindaja. Kohtuistungil edasilükkamiseks puudus vajadus ning kaebuse esitaja mitteilmumine haiguse tõttu ei takistanud kaebuse läbivaatamist.

3) tunnistajate ülekuulamise taotluse rahuldamata jätmine rikub HKMS-s sätestatud uurimispõhimõtet

Kuna tunnistajad kohtuistungile ei ilmunud ja nimetatud isikud on kahel korral andnud suulisi seletusi maksumenetluses, oli taotluse rahuldamata jätmine põhjendatud.

Näeme, et menetlusosaline toob välja oma olulise menetlusliku õiguse - õiguse osaleda kohtuistungil. Kas kohtuistungil edasilükkamine on menetluse juhtimise küsimus? Ühelt poolt puudutab istungiaja määramine keskse tähtsusega menetlusõigusi (meenutus: olulise menetlusnormi rikkumise saab vaidlustada apellatsioon- ja kassatsioonkaebuses ning istungi edasilükkamisele on võimalik teatud juhtudel esitada ka määruskaebust (TsMS § 352 lg 5)), teisalt on tegu korraldusliku otsustusega.

Vähemasti selle kohtuotsuse näitel saab öelda, et kohtuistungil aja määramine on olnud TsMS § 333 lg 1 kohase vastuväite sisuks ja kohus on sellesisulise vastuväite lahendanud (jättis protokollilises määruses rahuldamata). Teine vastuväite põhjus, et kohus ei lahendanud tunnistajate ülekuulamise taotlust, kuulub samuti menetluslike otsustuste sfääri, mille vaidlustamiseks halduskohtus muid viise peale apellatsioon- või kassatsioonkaebuse ei ole. Käesolev kohtuotsus kinnitab ka selle suhtes TsMS § 333 lg 1 alusel vastuväite esitamise lubatavust. Iseasi, et antud vaidluses ei pidanud kohus tunnistajate ülekuulamise vastuväite rahuldamist põhjendatuks. Antud kaasusest saame niisiis aimu, milline on halduskohtumenetluses menetluse juhtimisele esitatud vastuväite võimalik sisu.

Näide 6.

Viimane, kuues näide kuulub Tallinna Ringkonnakohtu lahendite hulka ning jõudis välja Riigikohtuni. Ringkonnakohus andis vastuse küsimusele, mis on TsMS § 333 lg 1 järgi vastuväite esitamata jätmise õiguslik tagajärg:

Jättes 28.03.2006 kohtuistungil kasutamata võimaluse TsMS § 333 lg 1 näidatud vastuväite tegemiseks kohtu poolt võimaliku menetlusnormi rikkumise kohta ja mitte tehes vastuväidet sama paragrahvi 2. lõikes sätestatud tähtaja jooksul, ei või protsessiosaline tulenevalt TsMS § 652 lg 6 enam apellatsioonkaebuses tugineda menetlusnormi rikkumisele. Vajadus vastuväite tegemiseks pidi vallavalitsuse esindajale kui professionaalsele õigusteenuse osutajale olema äratuntav.²¹

Samal ajal kui, Tallinna Ringkonnakohus viitab TsMS § 652 lg-le 6, välistades apellatsioonkaebuses samale menetluslikule rikkumisele tuginemise,²² on Tallinna Halduskohus ühes määruses kirjutanud vastupidist. Halduskohtu sõnadest paistab, et halduskohus ei kohalda TsMS-i, kuna apellatsioonkaebuse esitamist reguleerib HKMS. Ära on märgitud tarvidus arvestada halduskohtumenetluse erisusi (HKMS § 5 lg 2):

Lisaks märgib kohus, et eranditult kõiki tsiviilkohtumenetluse sätteid ei pea halduskohtumenetlusesse üle kandma, halduskohtumenetlusel on siiski omad erisused, millega tuleb arvestada. Halduskohtumenetluse seadustik võimaldab isikul apellatsioonimenetluses vaidlustada muuhulgas ka kohtu poolt väidetavalt menetlusnormide rikkumist ning sellele ei pea eelnema kirjaliku vastuväidete esitamise protseduur halduskohtumenetluse raames.²³

Seisukohta, et **mõlemat** vaidlustusvõimalust võib kasutada, on Tallinna Halduskohus jaganud ühes eelmenetluse määruse resolutsioonis: "*Kohtu tegevusele võib esitada vastuväite vastavalt TsMS § 333 ja hiljem kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse.*"²⁴ Antud lahendis pikemat põhjendust ei lisata. Olgu mainitud, et sissejuhatuses viidatud taandamist puudutavates määrustes kasutakse sõnastust "*Menetlusnormide väidetava rikkumise peale tuleb kaevata kõrgemalseisvale kohtule apellatsiooni korras või esitada selles haldusasjas kohtule vastuväide TsMS § 333 alusel.*" Viimaste põhjal ei saa teha kaugeleulatuvaid järeldusi: üheainsa sidesõna põhjal ei saa tõsikindlalt järeldada, kas kohus pidas neid õiguskaitsevahendeid üksteist välistavaks. Pigem järeldub, et kohus loetles taandamisavalduse läbi vaatamise määruses kaebuse esitajale teadmiseks kõik tema jaoks olemas olevad alternatiivid.

Mis seisukohal on Riigikohus vastuväite õigeaegse esitamata jätmise mõju osas apellatsioonkaebusele? Kuuenda näitekaasusena tsiteeritud ringkonnakohtu otsus tühistati.²⁵ Kaasuse faabula oli selline, et halduskohus ei kontrollinud eelmenetluses kaebuse esitamise tähtaegsust, kuigi pooled esitasid sellekohaseid taotlusi. Halduskohus ei võtnud selles küsimuses sisuliselt seisukohta, vaid ennistas kaebuse esitamise tähtaja vaikimisi ja võttis

²¹ TlnRKO 21.detsember 2006 haldusasjas nr 3-05-1230, p 20.

²² Lisaks ringkonnakohtu viidatud sättele sisaldab ka TsMS § 333 lg 3 keeldu: Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud juhul ei või menetlusosaline tugineda veale kohtu tegevuses ka kohtulahendi peale edasi kaevates.

²³ TlnHKm 12. november 2008 haldusasjas nr 3-06-984.

²⁴ TlnHKm 21. mai 2008 haldusasjas nr 3-06-2369.

²⁵ RKHKO 14. mai 2007 haldusasjas nr 3-3-1-18-07.

kaebuse menetlusse. Ringkonnakohus, leidis, et halduskohtu otsust ei ole vaidlustatud väitega, et kaebus polnud tähtaegne. Kuna pooled ei esitanud halduskohtus vastuväidet kohtu poolt menetlusnormide rikkumise kohta, siis ei võinud nad ringkonnakohtu arvates enam apellatsioonkaebuses tugineda menetlusnormide rikkumisele.

Riigikohus andis oma otsuse nr 3-3-1-18-07 punktides 18-23 olukorrale õigusliku hinnangu. Kõigepealt leidis Riigikohtu halduskolleegium, et eelmenetluses menetlusosaliste väidetele, et kaebus on esitatud tähtaja rikkumisega, tähelepanu osutamata jätmine on menetlusnormide oluline rikkumine (p 20). Seejärel on otsuses märgitud, et kaebuse tähtaegseks lugemist saab vaidlustada koos asjas tehtud sisulise otsusega menetlusnormi rikkumisena, hoolimata sellest, kas kaebuse tähtaegselt esitatuks lugemise küsimuses tehakse eraldi määrus või mitte (p 21). Lõpuks asus halduskolleegium seisukohale, et kaebuse esitamise tähtaegsuse kontrollimine on oluline halduskohtumenetluse põhimõte ja seda ka TsMS § 333 lg 4 mõttes, mistõttu TsMS § 333 lõigetes 2 ja 3 sätestatud (menetlusosalise vastuväite esitamata jätmine ja sel põhjusel kohtu tegevuses vea peale edasikaebamise keeld) ei kohaldata (p 23).

Halduskolleegium leidis, et halduskohus rikkus olulist halduskohtumenetluse põhimõtet ja ringkonnakohus jättis selle rikkumise ebaõigesti tähelepanuta. Kui aga tegemist ei oleks olnud TsMS § 333 lg-s 4 sätestatud erandiga? Kas mittepõhimõtteliste rikkumiste korral on vastuväite esitamine halduskohtumenetluses apelleerimiseks nõutav? Kas jääb ruumi Tallinna Halduskohtu tõlgendusele, et arvestades halduskohtumenetluse erisusi ei ole TsMS § 652 lg 6 kohaldamiseks üldse alust? Kõnealusest Riigikohtu otsusest sellele küsimusele vastust ei tulene. Analüüsi autori arvates näitab Riigikohus oma otsusega seda arengut, et õigeaegselt vastuväite esitamata jätmine piirab apellatsioonkaebuses menetluslikele rikkumistele tuginemist ka halduskohtumenetluses. Kuna Riigikohus kohaldas TsMS-i sätteid apellatsioonkaebuse menetlusse võtmise kohta, siis ei ole enam võimalik väita, et tegu oleks HKMS § 5 lg 1 mõttes halduskohtumenetluse seadustikus reguleeritud küsimusega. Tänapäevase seisuga ootab see hinnang kinnitust või ümberlukkamist tulevaselt kohtupraktikalt.

Kokkuvõte

Käesoleva analüüsi eesmärk oli etteruttavalt hoiatada, et TsMS § 333 lg 1 alusel halduskohtu tegevusele esitatava vastuväite lahendamise praktika ei kujuneks HKMS-is ette nähtud menetlusnormi rikkumiste vaidlustamisvõimalustega kokkusobimatuks. Analüüsitud näidete hulgas leidsid määruskaebusele sarnanevad vastuväited kaebuse käiguta jätmise ja eksperdi määramise määruse peale. Olukorras, kus HKMS nendel juhtudel määruskaebust ette ei näe, ei tohiks TsMS selleks anda võimalust.

Kohtu tegevusena menetluse juhtimisel saab uuritud näidete varal välja tuua:

- halduskohtu uurimispõhimõtte rakendamise korra määramise (tõendite kogumine spetsialistide arvamuse küsimise näol),
- otsustuse kaasata isik menetlusse vastustajana, mitte tunnistajana,
- kohtuistungi aja määramise ja
- tunnistajate ülekuulamise vajaduse üle otsustamise.

TsMS § 333 lg 1 ls 2 näeb ette, et vastuväide rahuldatakse määrusega. Käsitletud kohtuasjade pinnalt võib järeldada, et määrus võib olla nii protokolliline kui ka kirjalik. Samuti kasutas halduskohus võimalust lahendada vastuväide muu määruse, nt asja menetlusse võtmise määruse koosseisus.

Kõige pingsamana on analüüsi autori arvates õhus küsimus, mis tagajärg on vastuväite õigeaegsel esitamata jätmisel apellatsioonkaebusele, kui tegemist ei ole olulise menetluspõhimõtte rikkumisega. Kas TsMS § 652 lg 6 on halduskohtumenetluses kohaldatav? Riigikohtu praktika varal saame TsMS § 652 lg 6 kohaldamise välistada olulise menetluspõhimõtte rikkumise puhuks. Muu rikkumise osas juhis puudub.

Pole saladuseks, et tekivad probleemid, kui korraga tuleb kohaldada HKMS-i ja TsMS-i, mille menetluslik loogika on kirja pandud eri aegadel. HKMS, mis oli mõeldud siiski toimima ka iseseisva tervikuna, on TsMS-i muutumisel tõmbetuultes, mis rasivad seadustiku süsteemi. HKMS-i loogikaga ebakõlalist kohtumenetluse arengut saab takistada ka halduskohus ise oma määruste ning otsustega.