



## Õiguskantsleri Kantselei

Priit Pikamäe  
Riigikohus  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 06.11.2014 nr 4-3-176-14

Meie 01.12.2014 nr 9-2/141397/1404931

### **Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses Halduskohtumenetluse seadustiku § 112 lg 1 p 1**

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-50-14 (haldusasi nr 3-14-51668, Tallinna Ringkonnakohtu 05.11.2014 määrus) arvamust, kas Eesti Vabariigi põhiseadusega (põhiseadus ja PS) on kooskõlas halduskohtumenetluse seadustiku § 112 lg 1 p 1.

Tutvunud Tallinna Ringkonnakohtu 05.11.2014 määrusega leian, et **halduskohtumenetluse seadustiku § 112 lg 1 p 1 ei ole asjassepuutuv säte ning konkreetne normikontroll on seega lubamatu.** Täiendavalt leian, et **halduskohtumenetluse seadustiku § 112 lg 1 p 1 on vastuolus PS § 15 lõikega 1 ning PS § 24 lõikega 5 osas, milles see välistab kinnipeetavale menetlusabi andmise otsustamisel aluseks võetavast sissetulekust hädavajalikele hügieenitarvetele kinnipeetava tehtud kulutuste maha arvamist.**

Selgitan oma seisukohti alljärgnevalt. Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

#### **I Vaidlusalune säte**

Halduskohtumenetluse seadustik (HKMS)

#### **„§ 112. Füüsilisele isikule menetlusabi andmise piirangud**

(1) Füüsilisele isikule ei anta menetlusabi, kui:  
1) menetluskulud ei ületa eeldatavasti menetlusabi taotleja kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut, mis on arvutatud taotluse esitamisele eelnenud nelja kuu keskmise kuusissetuleku alusel ning millest on maha arvatud maksud, sundkindlustuse maksed ja seadusest tulenevate ülalpidamiskohustuste täitmiseks ettenähtud summa, samuti mõistlikud kulud eluasemele ja transpordile; [---].“

## II Õiguskantsleri seisukoht

### 1. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus – vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus<sup>1</sup>

1. Olen seisukohal, et HKMS § 112 lg 1 p 1 oleks muidu Tallinna Ringkonnakohtu määrukses toodud põhjendustel (millega nõustun neid siinkohal kordamata) asjassepuutuv sätte, kui saaks kindel olla, et selle kehtetuse korral oleks ringkonnakohus pidanud otsustama teisiti ehk anda menetlusabi taotlejale menetlusabi või et just seda vaidlustatud menetlusnormi oleks konkreetse menetluses kohtuotsuseni jõudmiseks pidanud kohaldama.<sup>2</sup> Paraku ei saa selles kindel olla, sest HKMS § 112 lg 1 sisaldab veel kaht alust – punktid 2 ja 3 –, mille esinemisel tuleks menetlusabi taotlejale menetlusabi andmisest ikkagi keelduda (sõltumata HKMS § 112 lg 1 p 1 kohaldumisest ja kehtivusest). Kui p 3 (menetlus on seotud menetlusabi taotleja majandus- või kutsetegevusega ega puuduta tema majandus- või kutsetegevusega mitteseotud õigusi) kohaldumise saab kindlakstehtud asjaolude pinnalt välistada, siis sama ei saa kahjuks järeldada p 2 osas, mille kohaselt füüsilisele isikule ei anta menetlusabi, kui menetlusabi taotleja saab menetluskulud kanda oma olemasoleva ja suuremate raskusteta müüdava vara arvel, millele saab seaduse kohaselt pöörata sissenõude.<sup>3</sup> Selle asjaolu esinemise suhtes ei ole ringkonnakohus seisukohta võtnud. Kui menetlusabi taotlejal oleks sellist vara, siis oleks tulnud menetlusabi taotlus jätta rahuldamata HKMS § 112 lg 1 p 2 alusel ning vaidlustatud punkti 1 kohaldamiseks (ja selle põhiseaduspärasuse hindamiseks) puuduks antud asjas vajadus. Seega on kohus jätnud tuvastamata asja lahendamiseks olulise tähtsusega asjaolud<sup>4</sup> ning seetõttu ei ole selge, kas konkreetse menetluses kohtuotsuseni jõudmiseks pidi kohaldama just vaidlustatud menetlusnormi.<sup>5</sup> **Seetõttu ei saa pidada HKMS § 112 lg 1 punkti 1 asjassepuutuvaks sätteks ning konkreetne normikontroll on seega lubamatu.**

<sup>1</sup> Sätte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses hindab, peab olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv. Piirav või kohustav norm on asjassepuutuv siis, kui kohus peaks asja lahendades otsustama selle kehtetuse korral teisiti kui selle kehtivuse korral. Menetlusnorm on asjassepuutuv siis, kui kohus pidi konkreetse menetluses kohaldama neid menetlusnorme kohtuotsuseni jõudmiseks (RKPJKo 18.06.2010, nr 3-4-1-5-10, p 19). Lisaks on Riigikohtul õigus ja kohustus kontrollida, kas kohtule esitatud kaebus oli menetlusnormide kohaselt lubatav (RKÜKo 08.06.2009, nr 3-4-1-7-08, p 23), kas otsustava tähtsusega õigusnormi leidmiseks on kohus tuvastanud asja lahendamiseks olulise tähtsusega asjaolud (RKPJKm 09.09.2008, nr 3-4-1-15-08, p 17) ning kas konkreetse normikontrolli algatanud kohus on õigesti tõlgendanud põhiseadusvastaseks tunnistatud normi (RKPJKo 31.03.2011, nr 3-4-1-19-10, p 23). Õigusselguse tagamise eesmärgil tuleb asjassepuutuvaks lugeda ka need sätted, mis omavad vaidlustatud normiga tihedat seost ning võivad kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku tegelikkuse suhtes (ka RKPJKo 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07, p 20).

<sup>2</sup> Riigikohus on materiaal- ja menetlusnormide puhul eristanud normi asjassepuutuvuse aluseid (vt RKPJKo 19.03.2014 nr 3-4-1-63-13 p 25). HKMS § 112 lg 1 p 1 näol on minu hinnangul ühtaegu tegemist nii materiaal- (menetlusabi saamise õigust piirava) kui ka menetlusnormiga, s.t normi asjassepuutuvaks pidamiseks peaks täidetud olema kumbki ülaltoodud tingimustest.

<sup>3</sup> RKÜKo 22.11.2011, nr 3-3-1-33-11, punktid 32.2 ja 32.3: „Riigikohtu üldkogu on märkinud tsiviilasjas eraõiguslikule juriidilisele isikule menetlusabi andmise kriteeriumi kohta, et kui eraõiguslikul juriidilisel isikul on riigilõivu võimalik katta suuremate raskusteta müüdava vara arvel, tuleb menetlusabi andmisest keelduda ning anda tähtaeg riigilõivu tasumiseks. Tähtaeg peab arvestama menetlusabi andmise taotluse lahendamise aegset turusituatsiooni, st asja müümiseks tuleb anda piisav tähtaeg (Riigikohtu üldkogu otsus kohtuasjas nr 3-2-1-62-10, punkt 62.2.). [---] Üldkogu leiab, et eelpool viidatud üldkogu otsuses tsiviilasja lahendamisel väljendatud seisukohad on valdavalt kohaldatavad ka halduskohtumenetluses.“

<sup>4</sup> Vt eelmise allmärkuse viidet asjale nr 3-4-1-15-08.

<sup>5</sup> Vt eelmise allmärkuse viidet asjale nr 3-4-1-5-10. Lisan kõrvalepõikena, et HKMS ei sisalda tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 181 lõikele 3<sup>1</sup> analoogilist sätet, mille kohaselt juhul, kui menetlusabi taotluse läbivaatamisel ilmneb, et taotleja majandusliku seisundi tõttu puudub alus talle menetlusabi andmiseks, kuid kohus leiab, et tasumisele kuuluva riigilõivu korraga tasumine takistab konkreetse kohtuasja asjaolusid arvestades ebamõistlikult isiku õigust pöörduda kohtusse oma eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks, võib kohus menetlusabi korras määrata, et hagiavalduselt või apellatsioonkaebuselt tasumisele kuuluv riigilõivu tasutakse osamaksetena kohtu määratud tähtaja jooksul (vt selle tõlgendamise kohta ka RKPJKo 31.03.2011 nr 3-4-1-19-10, punktid 35-42). Teisisõnu, TsMS pinnalt analoogilise küsimuse tekkimisel peaks kohus analüüsima ka veel selle normi kohaldatavust ning mõju (vt ka RKPJKo 10.02.2014, nr 3-4-1-35-13, p 25).

2. Juhul, kui Riigikohus minuga eelpool normi asjassepuutumatuses osas tooduga ei nõustu, pean asjassepuutuvaks HKMS § 112 lg 1 p 1 regulatsiooni osas, milles see välistab kinnipeetavale menetlusabi andmise otsustamisel aluseks võetavast sissetulekust hädavajalikele hügieenitarvetele kinnipeetava tehtud kulutuste maha arvamist. Selleks juhuks esitan ka oma seisukoha HKMS § 112 lg 1 p 1 põhiseaduspärasuse osas.

3. Soovin esmalt regulatsiooni põhiseaduspärase tõlgendamise võimalust kaaludes välja tuua, et varasemalt on kohtud tõlgendanud HKMS § 112 lg 1 p 1 viisil, mis võimaldas arvestada menetlusabi andmise otsustamisel ka muude kulutustega, mida ei ole selles sättes nimetatud. Nii ei ole kohus alati piirdunud HKMS § 112 lg 1 p 1 suhteliselt kitsa ja konkreetse sõnastusega, vaid on arvestanud menetlusabi andmise kaalumisel konkreetse taotlejaga seonduvaid asjaolusid, tuginedes sealjuures (HKMS § 116 lõikes 2 tehtud viite alusel) tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 186 lõikele 1, mille kohaselt taotleja majanduslikku seisundit hinnates arvestatakse (muu hulgas) ka muid tähendust omavaid asjaolusid. Nt on halduskohtud lähtunud menetlusabi andmisel järgmistest kaalutlustest: „Kaebaja kahekordne keskmine ühe kuu sissetulek arvestades HKMS § 112 lg 1 p-s 1 sätestatud, on [---] eurot. Kuigi nimetatud summa ületab käesolevas asjas kaebuse esitamisel nõutava riigilõivu suurust, ei saa sellest veel järeldada, et kaebaja oleks piisavalt maksejõuline. Käesolevas haldusasjas tuleb arvestada ka kaebaja suutmatusega end eesti keeles väljendada ning eestikeelsetest kohtudokumentidest aru saada.“<sup>6</sup>; „Kaebaja kahekordne keskmine ühe kuu sissetulek arvestades HKMS § 112 lg 1 p-s 1 sätestatud, on [---] eurot. Lisaks tuleb arvesse võtta ka asjaolu, et kaebajal võib olla vajalik osta vangla kauplustest esmatarbekaupu. Arvestades sissetuleku suurust ei saa kaebajat pidada maksujõuliseks [---] euro suuruse riigilõivu tasumisel. Seega on kaebajal menetlusabi vajadus.“<sup>7</sup> ning: „Kohus leiab, et selleks, et kaebajale oleks tagatud reaalne võimalus edasikaebedõiguse kasutamiseks, tuleb ta vabastada riigilõivu tasumise kohustusest määruskaebuse esitamisel, hoolimata sellest, et tema kahe kuu keskmine sissetulek ületab määruskaebuselt tasutavat riigilõivu summat.“<sup>8</sup>

4. Osutan, et need kohtulahendid on tehtud peale Riigikohtu halduskolleegiumi 12.03.2012 määrust nr 3-7-1-3-61-12, milles (p 11) leiti, et: „Riigikohtule esitatud vanglasiseses isikuarve väljavõttest nähtuvalt on taotleja sissetulek [---] eurot, millest vangistusseaduse § 44 lg 2 alusel hoiustati vabanemise fondi või jäeti rahaliste nõuete täitmiseks [---] eurot. Muude kulutuste mahaarvamiseks puudub alus.“<sup>9</sup> Sellest ei ole paraku võimalik järeldada, et kohtud leidsid TsMS § 186 lg 1 aluse olevat muude kulude maha arvamiseks sellest hoolimata. Põhjuseks võib olla ka see, et Riigikohtu seisukohta ei teadvustatud selleks hetkeks veel piisavalt, millele võis kaasa aidata ka asjaolu, et eelmenetluses tehtava määrusena oli see Riigikohtu kodulehel avalikustatud vaid 7 päeva ning Riigikohtu lahendite märksõnastikust seda seisukohta samuti ei leia (kõrvalepõikena märgin, et analoogilised põhimõttelise tähtsusega seisukohta sisaldavad lahendid peaksid õiguse ühetaolise mõistmise huvides olema Riigikohtu kodulehel avalikustatud tähtajatult). Riigikohtu seisukohavõtt jõudis kohtunikeni ilmselt järk-järgult – näiteks sisaldab viidet sellele lahendile Tartu Ringkonnakohtu 18.02.2014 määrus 3-12-1473 p 10 (ning menetlusabi jäetakse andmata), mis on tehtud veel enne Riigikohtu halduskolleegiumi 12.03.2014 määruse nr 3-3-1-82-13 avalikustamist, milles on juba selgelt võetud seisukoht ka hügieenikulutuste osas (p 12): „Samuti ei võimalda HKMS § 112 lg 1 p 1 isiku sissetulekutest maha arvata kulutusi hügieenitarvetele, toidule ega riivetele, mis samuti võib piirata ebaproportsionaalselt põhiseaduse §-s 15 ja § 24 lg-s 5 sätestatud põhiõiguste kasutamist.“ Peale Riigikohtu halduskolleegiumi 12.03.2014 määruse tegemist on mulle teadaolevalt HKMS § 112 lg 1 p 1 pinnalt tehtud veel 2 kohtulahendit, milles jäetakse

<sup>6</sup> Tallinna Halduskohtu 06.07.2012 määrus 3-12-711.

<sup>7</sup> Tallinna Halduskohtu 27.06.2012 määrus 3-12-1214.

<sup>8</sup> Tartu Halduskohtu 25.07.2012 määrus 3-12-885.

<sup>9</sup> Rõhutus käesoleva kirja koostajalt.

menetlusabi andmata.<sup>10</sup> Antud põhiseaduslikkuse järelevalve asja käivitanud Tallinna Ringkonnakohtu määrus (05.11.2014 nr 3-14-51668, p 9) viitab enda seisukoha alusena juba mõlemale Riigikohtu halduskolleegiumi määrusele.

5. Olen seisukohal, et sisuliselt tuleb õigeks pidada Riigikohtu halduskolleegiumi lähenemist. Seda toetab normide omavaheline seos, täpsemalt paiknemine (süsteemaatiline tõlgendusargument). Analoogilise ülesehitusega tsiviilkohtumenetluse seadustiku normide kohta on Riigikohus leidnud: „Taotleja majanduslikku seisundit hinnatakse kahes etapis. Kõigepealt hinnatakse taotleja majanduslikku seisundit TsMS § 182 järgi ja seejärel, kui menetlusabi on § 182 järgi lubatud, siis konkreetse menetlusabi liigi valikul TsMS § 186 järgi (vt Riigikohtu 13. novembri 2006. a otsus tsiviilasjas nr [3-2-1-106-06](#), punkt 12; 20. veebruari 2007. a otsus tsiviilasjas nr [3-2-1-10-07](#), punkt 8). [---] TsMS § 182 lõike 2 punktid 1 ja 2, mis sätestavad menetlusabi andmise piirangud sõltuvalt füüsilisest isikust taotleja majanduslikust seisundist, on üldnormina sõnastatud imperatiivselt menetlusabi andmist välistavalt. Säte lähtub sellest, et kui eeldatavad menetluskulud ei ületa taotleja kahe kuu sissetulekut, siis suudab ta menetluskulusid kanda. Ehk teisiti öeldes, taotlejal ei peaks sellisel juhul olema majandusliku seisundi tõttu takistusi oma rikunud õiguste kaitseks kohtusse pöördumisel.“<sup>11</sup> Olen seisukohal, et seda seisukohta oleks tulnud arvestada ka analoogilise ülesehitusega halduskohtumenetluse seadustiku normide rakendamisel – HKMS § 112 lg 1 paneb paika füüsilisele isikule menetlusabi andmise tingimused, mille esinemisel menetlusabi ei anta (piirang menetlusabi andmisele), alles nende tingimuste mitteesinemisel tekib võimalus hakata isikule menetlusabi andmist kaaluma ehk kohaldada HKMS § 116 lõiget 2, mis teeb omakorda viite TsMS § 186 lõikele 1.<sup>12</sup> Teistsugune tõlgendus (vt p 3) tundub mulle normide tekstist ning omavahelisest süsteemist sedavõrd kaugeleminev, et ohustab õiguskindlust (sh võrdset kohtlemist õiguse mõistmisel<sup>13</sup>).

## 2. Normikontrolli põhjendatus, asjassepuutuvate normide vastavus põhiseadusele

6. Norm on formaalselt põhiseaduspärane siis, kui selle on vastu võtnud õige organ kohases menetluses ja norm on piisavalt õigusselge. HKMS § 112 lg 1 p 1 on vastu võtnud Riigikogu, need on välja kuulutatud (PS § 107 lg 1) ja avaldatud (PS § 3 lg 2 ja § 108) ja ei ole teada, et normide vastuvõtmisel oleks menetlusreeglite vastu eksitud (täidetud on ka konstitutsionaalse seaduse puhul kehtiv Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue). Samuti on asjassepuutuvad normid üheselt mõistetavad ning nende arusaadavuse üle ei vaielda, mistõttu on tegemist formaalselt põhiseaduspärase regulatsiooniga.

7. Põhiõiguse riive materiaalne põhiseaduspärasus sõltub kõigepealt sellest, kas riive eesmärk on legitiimne, ning seejärel sellest, kas legitiimse eesmärgi saavutamiseks ettenähtud riive on proportsionaalne.

<sup>10</sup> Tartu Ringkonnakohtu lahendid: 09.04.2014 haldusajandus nr 3-13-1376 ja 03.04.2014 haldusajandus nr 3-12-1121.

<sup>11</sup> RKPJKo 31.03.2011, [3-4-1-19-10](#), punktid 33 ja 36.

<sup>12</sup> Seda lähenemist toetab ka prioriteedireegel *lex specialis derogat legi generali* – kui (pealegi eriseaduses ehk antud juhul HKMS § 112 lõikes 1 paikneva) erinormi sõnastus selgelt piirab, milliseid kulusid saab maha arvata, siis puudub õigustus kohaldada (üld)normi, et sellest piirangust mööda minna.

<sup>13</sup> Antud juhul ongi selline tõlgendus toonud kaasa selle, et põhimõtteliselt samas olukorras on osadele menetlusabi taotlejatele menetlusabi antud ja teistele selle andmisest keeldutud (vrld p 3 ja p 4). Leian, et sellist olukorda oleks saanud vältida, kui juba probleemiga esimesena kokku puutunud kohus oleks käivitanud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse – selle tulemuseks oleks nii konkreetse üksikjuhu õiglase lahendus kui ka õiglase ja ühesuguse lahendus kõigis järgnenud asjades.

## 2.1. HKMS § 112 lg 1 p 1 materiaalne vastavus PS § 15 lõikele 1 (ja PS § 24 lõikele 5)

8. HKMS § 112 lg 1 p 1, mis ei võimalda menetlusabi taotleja taotluse esitamisele eelnenud nelja kuu keskmise kuusissetuleku alusel arvatud kahekordsest keskmisest ühe kuu sissetulekust maha arvata kinnipeetava tehtud kulutusi hädavajalikele hügieenitarvetele, riivab PS § 15 lõikest 1 tulenevat igäühe põhiõigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse ning PS § 24 lõikest 5 tulenevat igäühe põhiõigust kaevata tema kohta tehtud kohtuotsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kõrgemalseisvale kohtule (sh määruskaebemenetluses küsitava riigilõivu osas menetlusabi mitteandmisel). Seda põhjusel, et kaebaja saab kohtu poole pöörduda või kasutada edasikaebeõigust üksnes juhul, kui ta tasub riigilõivu (mida ta maksejõuetuse korral teha ei saa) või kui kohus rahuldab tema menetlusabi taotluse.<sup>14</sup>

9. PS § 15 lõikest 1 tuleneb ühtlasi riigi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.<sup>15</sup> Igäühel peab olema võimalik oma õigusi kohtus kaitsta ning riigi kohustuseks on selle õiguse tegelik tagamine. Riigikohus on leidnud, et riigi menetlusabi välistamine kujutab endast (edasi)kaebeõiguse intensiivset riivet<sup>16</sup> ning riigilõivu suurus ja menetlusabi moodustavad ühtse terviku.<sup>17</sup> Nii on Riigikohus määratlenud menetlusabi saamise õiguse osana kohtusse pöördumise ja madalama astme kohtulahendi peale edasikaebeõigusest. Lisaks on aga menetlusabi näol tegemist ka PS § 28 lõikes 2 sisalduva õigusega saada riigi abi puuduse korral. PS §-dest 10 ja 28 tulenevad sotsiaaliigi ja inimväärikuse põhimõtted, millel rajaneb kohustus anda abi puudust kannatavatele inimestele.<sup>18</sup>

10. Menetlusabi andmise võimaluse piirangud kannavad (kohtusse pöördumisel riigilõivu tasumise kohustuse ettenägemisega sama) eesmärgi tagada riigieelarvevahendite säästlik avalikke huve arvestav kasutamine ehk sisuliselt menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtt ja menetlusökoonoomia.<sup>19</sup> Vähemalt menetlusökoonoomia on ka PS § 15 lõikest 1 tuleneva seadusereservatsioonita põhiõiguse riivel legitiimseks eesmärgiks<sup>20</sup> (rääkimata PS § 24 lõikest 5, millest Riigikohtu hinnangul tuleneb lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus<sup>21</sup>). Samas leian, et menetlusosalise õigusemõistmise kulutuste kandmisel osavõtu põhimõtte laiendamise halduskohtumenetlusele tuleks suhtuda äärmise ettevaatlikkusega ehk pigem mitte pidada seda legitiimseks eesmärgiks.<sup>22</sup>

<sup>14</sup> RKPJKo 01.11.2011, nr 3-4-1-19-11, p 23; RKÜKo 12.04.2011, nr 3-2-1-62-10, p 38.

<sup>15</sup> RKPJKo 19.02.2013, nr 3-4-1-28-12, p 23.

<sup>16</sup> RKTKm 09.11.2010, 3-2-1-95-10, p 9.

<sup>17</sup> Vt ka RKPJKo 19.04.2011, 3-4-1-13-10, p 52.

<sup>18</sup> Menetlusabi puhul tuleb silmas pidada, et nt riigilõivu täissumma tuleb kohtumenetluse lõppedes ikkagi kaotanud poolel tasuda. HKMS § 108 lg 1 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti. HKMS § 109 lg 3 kohaselt arvatakse menetluskulude hulka ka menetlusabi kulud. HKMS § 108 lg 11 kohaselt võib kohus jätta kulud täielikult või osaliselt poolte endi kanda üksnes juhul, kui vastaspoolte kulude väljamõistmine poolelt, kelle kahjuks otsus tehti, oleks tema suhtes äärmiselt ebaõiglane või ebamõistlik.

<sup>19</sup> RKPJKo 01.11.2011, nr 3-4-1-19-11, p 24. Vrd õiguskantsleri 05.11.2014 ettepanek nr 31 „Kõrgete riigilõivude mõju kohta tsiviilkohtumenetluses“: „/.../ õigusemõistmise ja kohtumenetluse erilist olulisust ning üldiseid eesmärgi arvestades saavad kohtusse pöördumisel riigilõivu nõudmist õigustada üksnes menetlusökoonoomiaga seotud kaalutlused (heidutusfunktsioon, mis tagab ühtlasi teise kohtumenetluse poole kaitse ja aitab kaasa sujuvale kohtumenetlusele); /.../“

<sup>20</sup> Samas, punktid 25-27.

<sup>21</sup> RKÜKo 12.04.2011, nr 3-2-1-62-10, p 38. Olen järjepidevalt korranud oma 2011. aasta kõrgete riigilõivudega seonduvas ettekandes nr 3 väljatoodud seisukohta, mille kohaselt on PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigus osa PS § 15 lõikes 1 ja § 24 lõikes 5 sisalduvast komplekssest põhiõigusest ehk osa õigusliku konflikti kohtuliku lahendamise õigusest. Leian, et kuigi edasikaebeõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, tuleb ka selle õiguse piiramisel pidada silmas piirangute kaudset mõju õiguskuulekusele ja õigusriigi toimimisele, tõsiasjale, et kohtusse pöördumise õiguse kasutamisel täidetakse laiemat preventiivset eesmärki. Isikute õigus pöörduda kohtusse on osa detsentraliseeritud õiguskorra jõustamise süsteemist.

<sup>22</sup> Vt ka RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 45. Lisan, et kohtusse pöördumise õiguse näol on tegemist põhiseadusega kõrgeimal tasemel kaitstava ja tagatava õigusega ning halduskohtumenetluse näol on tegemist menetlusega, kus isik

11. Sealjuures tuleb ka hinnata, kas tasuda tuleva riigilõivumäär on põhiseaduspärane.<sup>23</sup> Praegusel juhul nõutakse riigilõivuseaduse § 57<sup>1</sup> lg 6 alusel halduskohtule määruskaebuse esitamiseks riigilõivuna 15 euro tasumist, mida võib üldises plaanis pidada selliseks summaks, mille tasumine peaks olema jõukohane.

12. Kui üldse käsitleda menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõttu halduskohtumenetluses legitiimse eesmärgina (vt ka p 10), siis on menetlusabi andmise võimaluse piirangud selle saavutamisel küll sobivaks, kuid mitte vajalikuks abinõuks.<sup>24</sup> Samas menetlusökoonomia saavutamisel on menetlusabi andmise võimaluse piirangud nii sobivaks kui ka vajalikuks abinõuks.<sup>25</sup>

13. Minu hinnangul ei saa aga menetlusökoonomia eesmärgi saavutamisel pidada mõõdukaks abinõuks HKMS § 112 lg 1 p 1 regulatsiooni osas, milles see välistab kinnipeetavale menetlusabi andmise otsustamisel aluseks võetavast sissetulekust hädavajalikele hügieenitarvetele kinnipeetava tehtud kulutuste maha arvamist.<sup>26</sup>

14. Esmalt märgin, et vangistusseaduse (VangS) § 50 lõikest 1 tulenevalt on oma isikliku hügieeni eest hoolitsemine kinnipeetavale seadusega pandud kohustus.<sup>27</sup> Teiselt poolt on vanglas kinnipeetavale isikliku hügieeni eest piisavaks hoolitsemiseks vajalike tingimuste loomine vajalik kinnipeetava inimväärikuse tagamiseks.

15. Vastavalt PS §-le 10 on inimväärikus üks põhiõiguste tuumaks olev aluspõhimõte ja Riigikohtu hinnangul ka põhiõiguste ja -vabaduste kaitse eesmärk<sup>28</sup>. Inimväärikuse tagamise nõue laieneb ka kinnipeetavatele ning asjaolu, et isik kannab karistust kuriteo toimepanemise eest ja sellega seoses on tema suhtes seaduse alusel kohaldatud põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid, ei anna õigustust sekkuda isiku põhiõigustesse enam, kui see tuleneb otse seadusest.<sup>29</sup> Olen veendunud, et kogu vangistuse vältel on riigi kohustuseks tagada vangistuse eesmärgi saavutamine läbi kinnipeetava põhiõiguste austamise. Karistuse täideviimine peab lähtuma põhimõttest, et isikut on karistatud kuriteo eest vabaduse võtmisega ning kõik ülejäänud põhiõiguste riived, mis isikule osaks saavad, peavad olema vahetult tingitud karistuse täideviimisega paratamatult kaasnevatest asjaoludest.<sup>30</sup>

---

pöördub kohtusse oma õiguste kaitseks avaliku võimu enda eest ning poolte võrdsusest üldjuhul rääkida ei saa. Üldiselt on õigusemõistmise näol tegemist ühe olulisema riigi tuumikfunktsiooniga, millest tulenevalt ei ole kohane käsitleda kohtumenetlust mistahes muu avaliku teenusena, vaid kui riigivõimu teostamist. Kohtusse pöörduja ei osta kohtult õigusemõistmise teenust, vaid realiseerib oma põhiõigust.

<sup>23</sup> RKÜKo 12.04.2011 [3-2-1-62-10](#), p 30: „Hindamaks apellatsioonkaebuselt tasumisele kuuluvast riigilõivust menetlusabi korras vabastamise regulatsiooni põhiseaduspärasust, tekib paratamatult küsimus, kas riigilõiv, mille tasumiseks menetlusabi taotletakse, on põhiseaduspärane.“

<sup>24</sup> Vt RKPJKo 01.11.2011, nr [3-4-1-19-11](#), punktid 28 ja 29.

<sup>25</sup> Samas.

<sup>26</sup> Nagu Tallinna Ringkonnakohus antud asjas (määruse p 11) osutab, on kahtlust selles väljendanud juba ka Riigikohtu halduskollegium (vt RKHKm 12.03.2014, nr [3-3-1-82-13](#), p 12).

<sup>27</sup> Selle kohustuse mittetäitmisel on vanglateenistusel VangS § 51 alusel võimalik kasutada hügieeninõuete täitmiseks sundi, kui kinnipeetav ei hoolitse oma isikliku hügieeni eest vajalikul määral ja see on kaasa toonud reaalse ohu kinnipeetava või teise isiku tervisele (sealjuures ei tohi ohustada kinnipeetava elu ega kahjustada tervist).

<sup>28</sup> Vt nt RKHKo 22.03.2006, nr [3-3-1-2-06](#), p 10.

<sup>29</sup> Samas.

<sup>30</sup> VangS § 4<sup>1</sup> lg 1 sätestab, et kinni peetavat isikut koheldakse viisil, mis austab tema inimväärikust ning kindlustab, et karistuse kandmine ei põhjusta talle rohkem kannatusi või ebameeldivusi kui need, mis paratamatult kaasnevad vanglas kinnipidamisega.

16. Inimväärikuse sisustamine on paljuski konkreetse isiku väärtushinnangutest ja olukorrast sõltuv. Vangistuse kontekstis on inimväärikus omadus, millest lähtudes tunneb kinnipeetav ennast ka karistust kandes inimesena. Selle tagamiseks peab vangistus olema vangistuse eesmärke arvestav, kuid samas tasakaalus võimalusega tagada kinnipeetavale võimalikult sarnased kinnipidamistingimused vabaduses viibivate inimeste minimaalsete inimväärikate elutingimustega. Rõhutan siinkohal, et kinnipeetava elu vanglas ei pea olema vabaduses viibiva inimese elutingimustest parem. Kuid arvestada tuleb seejuures ka asjaolu, et vangistuse vältel ei ole kinnipeetaval vabadust kujundada oma elustandardit endale meelepäraseks – nt puudub kinnipeetaval võimalus enda äranägemise järgi valida töökohta ja teenida sissetulekut.

17. Vangistusseadus ei reguleeri otseselt kinnipeetava varustamist hügieeni tagamiseks hädavajalike vahenditega ega selleks vajalike kulude kandmist (erinevalt näiteks kinnipeetava riietusest, mille puhul varustamist ja kulude kandmist on reguleeritud – vt VangS § 46 lg 2). Esmaste hügieenitarvetega varustamist reguleerivad vanglates direktorite käskkirjad. Üldjoones on neis ette nähtud, et kinnipeetav soetab üldjuhul hügieenitarbed ise ja kannab sellega seonduvad kulud (VangS § 48 lg 1 kohaselt võib kinnipeetav oma isikuarvel oleva raha eest sisekorraeskirjades sätestatud korras osta muu hulgas ka isikliku hügieeni tarbeid) ning vaid siis, kui tal endal selleks piisavalt raha ei ole, saab ta vangla poolt hügieenipaki, mis sisaldab tavaliselt tualettpaberit, seepi, hambaharja ja -pastat ning raseerimisvahendeid. Seega peab kinnipeetav rahaliste vahendite olemasolul kõik need elementaarsed hügieenitarbed ise soetama. Selge on see, et nende hügieenitarvete (ja nende soetamiseks kulutuste tegemise) näol ei ole tegemist millegi sellisega, milleta saaks isik inimväärikust tagaval viisil karistust kanda – tänapäeva ühiskonnas on isikliku hügieeni eest hoolitsemisel esmaste hügieenitarvete kasutamine tavapärane.

18. Rahvusvahelises kinnipeetavate kohtlemist käsitlevas normistikus ja praktikas on küsimus hügieenitarvetest samuti käsitlemist leidnud. Euroopa vanglareeglistik<sup>31</sup> toonitab preambulas, et vabaduskaotusliku karistuse kohaldamine ja kinnipeetavate kohtlemine eeldab julgeolekuabinõude ja distsipliiniga arvestamist, kuid samal ajal tuleb tagada vanglas tingimused, mis ei riiva inimväärikust. Euroopa vanglareeglistiku punktist 18.1 tulenevalt kuulub inimväärikuse hulka ka hügieeninõuete järgimine. Punkt 19.6 kohustab vanglat tagama kinnipeetavatele hügieeni eest hoolitsemise vahendid.<sup>32</sup> ÜRO kinnipeetavate kohtlemise miinimumnõuete<sup>33</sup> p 15 sätestab, et kinnipeetavatel on kohustus enda hügieeni eest hoolitseda ning selleks tagab vangla kinnipeetavatele vajalikud hügieenitarbed.<sup>34</sup> Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) hinnangul peab vangla tagama kinnipeetavale adekvaatsel hulgal hügieenitarbeid (näidisnimekirja on CPT koostanud<sup>35</sup>).<sup>36</sup>

<sup>31</sup> Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus (2006)2 „Euroopa vanglareeglistik“; kättesaadav: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955747>. Kuigi Euroopa vanglareeglistiku sätted ei ole Euroopa Nõukogu liikmesriikidele kohustuslikud, peegeldavad need tulevikku suunatult liikmesriikide vangistusõiguse arengu suundasid ning neid tuleks käsitada eesmärkide ja põhimõtetenä, mille täitmise poole püüelda ja millest juhinduda Eesti õigusaktide tõlgendamisel ja rakendamisel (RKHKo 07.04.2010, nr 3-3-1-5-10, p 19).

<sup>32</sup> Mõõnan, et vaielda võib siin selle üle, kas hügieenitarvete tagamise nõue tähendab nende tagamist laiemas mõttes, mis võib seisneda ka hügieenitarvete kättesaadavuse tagamise käesoleva kirja punktis 13 sätestatud viisil (ehk tasuta üksnes neile kinnipeetavatele, kes nende soetamist endale lubada ei saa) või peaks hügieenitarbed olema kinnipeetavatele võimaldatud tasuta.

<sup>33</sup> ÜRO kinnipeetavate kohtlemise miinimumnõuded. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www2.ohchr.org/english/law/treatmentprisoners.htm>.

<sup>34</sup> Kusjuures selle kommendaaride kohaselt peavad hügieenitarbed olema kinnipeetavatele võimaldatud tasuta. Notes and comments on the United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners. Lk 10, kommentaar reeglile nr 15. Kättesaadav: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/AGMs/Notes\\_and\\_comments-1250048-DMU\\_version.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/AGMs/Notes_and_comments-1250048-DMU_version.pdf).

<sup>35</sup> CPT 2008 Aserbaidžani visiidi kokkuvõte, p 19; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/documents/aze/2009-28-inf-eng.htm>. Vt ka viide nr 7.

19. Eeltoodust tulenevalt järeldan, et HKMS § 112 lg 1 p 1, mis ei võimalda menetlusabi taotleja sissetulekust maha arvata kinnipeetava tehtud kulutusi hädavajalikele hügieenitarvetele, paneb kinnipeetavad sisuliselt olukorda, kus neil on valida enda õiguste kaitse ja inimväärikuse vahel. Kuna kinnipeetaval võib kohtusse pöördumine (või edasikaebamine) olla samuti vajalik inimväärikuse kaitseks – täpsemalt inimväärikuse tagamiseks vajalike tingimuste tagamise nõudmiseks (nagu sisuliselt ka antud asjas) –, siis sellises olukorras ei ole kinnipeetaval võimalik isegi inimväärikust valida, sest ükskõik kumma alternatiivi valimisel tähendab teisest ilmajäämine inimväärikuse kahjustumist. Selline tulemus ei saa kuidagi põhiseadusega kooskõlas olla.

20. Seetõttu olengi seisukohal, et **HKMS § 112 lg 1 p 1 on osas, milles see välistab kinnipeetavale menetlusabi andmise otsustamisel aluseks võetavast sissetulekust hädavajalikele hügieenitarvetele kinnipeetava tehtud kulutuste maha arvamist, vastuolus põhiseaduse § 15 lõikega 1 ning põhiseaduse § 24 lõikega 5.**

21. Kuna PS § 24 lõikest 5 tulenevat edasikaebepõhiõigust võib (mh ka erinevast seadusereservatsioonist tulenevalt) piirata mõnevõrra ulatuslikumalt kui PS § 15 lõikest 1 tulenevat kohtusse pöördumise põhiõigust, siis pean vajalikuks veel eraldi kinnitada, et ka seda arvesse võttes ei ole HKMS § 112 lg 1 p 1 minu hinnangul edasikaebepõhiõiguse riivel mõõdukas abinõu (ehk teisisõnu, ka selle põhiõiguse kasutamise võimaldamisel peab arvestama kinnipeetava hädavajalikele hügieenitarvetele tehtud kulutusi).

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

---

<sup>36</sup> CPT 2010 Albaania visiidi kokkuvõte, p 55, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/documents/alb/2012-11-inf-eng.htm>. CPT 2009 Ukraina visiidi kokkuvõte, p 106; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/documents/ukr/2011-29-inf-eng.htm>. Lisan, et minu hinnangul ei ole CPT senises praktikas üldiselt selgelt nõudnud, et hügieenitarbeid peaks vanglas jaotama kõigile tasuta. Seda on selgelt nõutud vaid isikute lühiajalise kinnipidamise puhul politseihoones (CPT 2009 Kreeka visiidi kokkuvõte, p 57; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/documents/grc/2010-33-inf-eng.htm>). Üldiselt peab CPT probleemseks, kui vangla poolt antakse vaid seep ja muude hügieenitarvikute soetamisel peab kinnipeetav lootma pelgalt enda või sugulaste vahenditele ning vaesemate kinnipeetavate abistamist ei ole ses küsimuses korraldatud (CPT 2010 Bulgaaria visiidi kokkuvõte, p 98; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/documents/bgr/2012-09-inf-eng.htm>).