



ÕIGUSKANTSLER

Esimees Märt Rask
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 9.12.2010 nr 4-3-82-10
Õiguskantsler 24.01.2011 nr 9-2/110107/1100319

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite 09.12.2010 kirjaga nr 4-3-82-10 minu poole arvamuse saamiseks tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 181 lg 3¹ Eesti Vabariigi põhiseadusele (PS või Põhiseadus) vastavusest.

Analüüsinud nimetatud küsimust, leian, **et Tallinna Ringkonnakohtu taotlus algatada põhiseaduslikkuse järelevalve TsMS § 181 lg 3¹ Eesti Vabariigi põhiseadusele vastavusest ei ole lubatav.**

Selgitan oma seisukohti lähemalt järgnevas analüüsis.

Sisukord

I Asjaolude ja senise menetluse käigu lühikokkuvõte.....	3
1.1. Menetlus Harju Maakohtus	3
1.2. Menetlus Tallinna Ringkonnakohtus.....	3
II Vaidlusalused sätted.....	6
III Õiguskantsleri seisukoht.....	7
3.1. Normikontrolli lubatavus – vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus.....	7
3.2. Normikontrolli põhjendatus.....	8
3.2.1. Asjaomased põhiõigused ja nende kaitseala.....	9
3.2.2. Põhiõiguse riive ja selle põhiseaduslik õigustus	10
3.2.3. TsMS § 181 lg 3 ¹ , § 182 lg 2 p 1 ja § 183 lg 1 kooskõla PS § 24 lõikega 5 ja PS § 28 lõikega 2	12
3.2.3.1. Formaalne põhiseaduspärasus	12
<i>Riigilõivu suurus ning menetlusabi üldine eesmärk ja olemus</i>	15
<i>TsMS § 181 lg 3¹ ning § 182 lg 2 p 1 ja § 183 lg 1 koostoimes kohaldamise võimalikkus</i>	16
<i>Üksikjuhu õiglus</i>	17
<i>Menetlusökoonomia.....</i>	18
<i>Initsiatiiv sätte kohaldamiseks.....</i>	19
<i>TsMS § 181 lg 3¹, § 182 lg 2 p 1 ja § 183 lg 1 eesmärgid.....</i>	19
IV Kokkuvõte	24

I Asjaolude ja senise menetluse käigu lühikokkuvõte

1.1. Menetlus Harju Maakohtus

1. 18.12.2008 esitas hageja Harju Maakohtule hagi kostja vastu 71 000 krooni suuruse kahju hüvitamiseks. Menetluse käigus suurendas hageja nõuet 140 000 kroonini ja lisaks esitas viivise nõude, seisuga 01.02.2010 summas 15 627.15 krooni.
2. 07.10.2010 otsusega rahuldab Harju Maakohtus hagi ja mõistis kostjalt välja kahju hüvitamiseks 140.000 krooni ning viivise rahalises summas 15.627.15 krooni ning alates 02.02.2010 protsendina põhinõudelt kuni põhinõude täitmiseni võlaõigusseaduse (VÕS) § 113 lõikes 1 sätestatud määras.

1.2. Menetlus Tallinna Ringkonnakohtus

3. 08.11.2010 esitas füüsilisest isikust kostaja Harju Maakohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse, milles palus maakohtu otsuse täies ulatuses tühistada ning uue otsusega jätta hagi rahuldamata.
4. Riigilõivuseaduse kohaselt tuleb apellatsioonkaebuse esitamiseks hagihinnalt 140.000 krooni tasuda riigilõivu 15.000 krooni.
5. Apellatsioonkaebuselt kostja riigilõivu ei tasunud, vaid esitas 12.11.2010 taotluse menetlusabi saamiseks. Apellant palus vabastada ta riigilõivu tasumisest 10.000 krooni ületavas osas ning võimaldada tal tasuda selles osas riigilõivu osade kaupa: 4000 krooni kohtu poolt määratud tähtjaks ning 6000 krooni kahes võrdses osas 10.01.2011 ja 10.03.2011.
6. Taotleja esitas kohtule andmed oma majanduslikust seisust.
7. Apellant taotles seega nii riigilõivu tasumisest osalist vabastamist (TsMS § 180 lg 1 p 1) kui lõivu osamaksetega tasumise võimaldamist (TsMS § 180 lg 1 p 2) ehk kahte liiki menetlusabi.
8. Ringkonnakohtu 06.12.2010 määrusest nr 2-08-87222 nähtub, et ringkonnakohtu hinnangul välistab TsMS § 182 lg 2 p 1 apellandile tema majanduslikku olukorda arvestades menetlusabi andmise.
9. Siiski asus ringkonnakohtus seisukohale, et samas on TsMS § 181 täiendatud lõikega 3¹, 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 ebanõistlikult isiku õigust pöörduda kohtusse oma eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks, võib kohus menetlusabi korras määrata, et hagiavalduselt või apellatsioonkaebuselt tasumisele kuuluv riigilõiv tasutakse osamaksetena kohtu määratud tähtaja jooksul.
10. Osundatud säte on ringkonnakohtu hinnangul sõnastatud sedavõrd ebaselgelt ja vastuoluliselt, et selle sisu ei ole võimalik üheselt mõista. Nii on TsMS § 180 lg 1 p 2 kohaselt üheks menetlusabi liigiks võimalus tasuda riigilõiv osamaksetena kohtu määratud tähtaja jooksul. TsMS § 181 lg 1 punktides 1–2 on sätestatud menetlusabi andmise tingimused, kusjuures üheks obligatoorseks tingimuseks on menetlusabi taotleja majanduslik seisund, mille tõttu ta ei suuda menetluskulusid tasuda või suudab neid tasuda üksnes osaliselt või osamaksetena. Nende sätete

koosmõjust tuleneb ringkonnakohtu hinnangul, et menetlusabi, sh võimaluse riigilõivu tasumiseks osamaksetena, saab kohus anda üksnes isikule, kelle majanduslik seisund seda eeldab. TsMS 181 lg 3¹ sõnastusest järeldeb aga, et kui taotleja majanduslik olukord ei võimalda talle menetlusabi anda (seega, taotleja majanduslik olukord võimaldab tal menetluskulu, sealhulgas riigilõivu täies ulatuses ja korruga tasuda), siis võib kohus talle siiski menetlusabi anda (võimaldada riigilõivu tasumist osamaksetena), kui riigilõivu korruga tasumine takistab isikut kohtusse pöördumast (seega, majanduslik olukord ei võimalda taotlejal riigilõivu täies ulatuses ja korruga tasuda). Nii põhjendatakse osundatud sättes menetlusabi andmise võimalust sama alusega, mille esinemise korral menetlusabi andmise eeldused ei ole täidetud ja menetlusabi andmine seega välistatud. Taotleja majanduslik olukord ei saa olla üheaegselt taoline, mis võimaldab talle menetlusabi anda ja mis ei võimalda seda teha. Ehk teisisõnu, käsitletavas normis põhjendatakse menetlusabi andmise võimalust samade asjaoludega, mis normi enda kohaselt on eelduseks, et menetlusabi andmata jätta. Kui taotleja majanduslik olukord võimaldab tal menetluskulu tasuda, siis ei saa sama majandusliku olukorruga põhjendada taotleja vajadust menetlusabi saada.

11. TsMS § 181 lg 3¹ on ringkonnakohtu hinnangul õigusselgusetu ka § 181 lg 1 punktis 1 ja § 182 lg 2 punktis 1 sätestatud arvestades. TsMS § 180 lõikes 1 on loetletud menetlusabi liigid, kusjuures menetlusabiks on kõik juhtumid, mil isikul võimaldatakse riigilõiv, kautsjon või muud menetluskulud, mille isik peaks kohtusse pöördumise eeldusena riigile ette maksuma, kohtusse pöördumisel maksmata jätta, või mille maksmiseks talle antakse ajapikendust. Samuti need juhtumid, mil riik võtab eelnevalt enda kanda kulutused, mida isik peaks kohtusse pöördumiseks tegema (riigi õigusabi). Menetlusabi seisnebki aga riigile maksta tulevate kulutuste maksmiseks ajapikenduse andmises vaatamata sellele, et menetlusabi liigid on erinevad, sest lõppkokkuvõttes tuleb menetlusabi saanud isikul riigile hüvitada need kulutused, mis seaduse kohaselt tuli kohtusse pöördumiseks ette maksta ja mille tegemisest isik kohtusse pöördumisel oli vabastatud (TsMS § 190). Asjaolu, et menetlusabi saanud isik hüvitab need kulutused üksnes juhul, kui asi lahendatakse tema kahjuks, seda põhimõtet kohtu hinnangul ei muuda, sest sel juhul hüvitab menetlusabile tehtud kulutused riigile menetlusabi saanud isiku vastaspool. Niisugune olukord ei erine tavapärasest menetlusosaliste vahelisest menetluskulude jaotamisest, mil mõlema poole menetluskulud kannab samuti pool, kelle kahjuks lahend tehti (TsMS § 162 lg 1). Üksnes erandlikel asjaoludel võib kohus asja lõplikult lahendades otsustada, et menetlusabi saanud isik ei peagi menetlusabile kulutatut riigile hüvitama (TsMS § 190 lg 7). Seega tuleb reeglina hüvitada riigile nii need kulud, mille tasumisest menetlusabi saanud isik oli täielikult või osaliselt vabastatud kui kulud, mida tal võimaldati tasuda osamaksetena ja mida ta lõpplahendi tegemise ajaks ei olnud veel tasunud. Menetlusabi andmise eesmärgiks on seega võimaldada isikul kohtusse pöörduda nii, et selleks riigile ette maksta tulevate kulutuste tegemiseks antakse taotlejale ajapikendust (mis võib olla erineva kestusega, kestes hagi esitamisest lõpplahendi tegemiseni (TsMS § 190 lõiked 4 ja 5) või kohtu poolt teistsuguselt määratud ajani (TsMS § 190 lg 7), kusjuures ka menetlusabi liigist tulenevalt võib taotleja saada erinevate summade tasumiseks erineva pikkusega ajapikendust, nagu muuhulgas osamaksetena menetlusabi saamise puhul).

12. Menetlusabi andmise alused on sätestatud TsMS § 181 lg 1 punktides 1 ja 2, kusjuures menetlusabi andmiseks peavad üheaegselt olema olemas mõlemas punktis sätestatud asjaolud: suutmatus majanduslikust seisundist tulenevalt menetluskulusid ettenähtud ulatuses ja korras tasuda ning eeldus, et menetluses osalemine on edukas. TsMS § 182 lg 2 punktis 1 on kirjeldatud majandusliku olukorra kohta käivate tunnuste kogumit, millele vastavuse korral on taotlejale menetlusabi andmine välistatud. Kui TsMS § 181 lg 3¹ tõlgendada viisil, et selle eesmärgiks on anda menetlusabi ka juhul, kui selle andmiseks ei ole taotleja majanduslikust olukorrast tulenevat alust, siis on see säte ringkonnakohtu hinnangul vastuolus TsMS § 181 lg 1 punktiga 1, mis seab menetlusabi andmise sõltuvusse taotleja majanduslikust olukorrast. Siis on see säte kohtu sõnul

ületamatus vastuolus ka TsMS § 182 lg 2 punktiga 1, sest kohustaks kohut kaaluma TsMS § 181 lõikes 3¹ sätestatud menetlusabi andmist isikule, kellele igasuguse menetlusabi andmine on TsMS § 182 lg 2 punktist 1 tulenevalt keelatud.

13. Ringkonnakohus selgitab edasi, et õigusnormi tõlgendamisel tuleb eelistada tõlgendust, mis on kooskõlas Põhiseadusega, kuid õigusnormi ei ole võimalik tõlgendada viisil, mis annab õigusnormis sõnaselgelt väljendatule vastupidise tähenduse. Nii reguleeritakse TsMS § 181 lõikes 3¹ teatud liiki menetlusabi osutamist, milleks on riigilõivu tasumine osamaksetena kohtu määratud tähtaja jooksul, ja sätet ei ole võimalik tõlgendada näiteks viisil, nagu ei olekski tegemist menetlusabi osutamist reguleeriva sättega. Pealegi nähakse riigilõivu tasumine osamaksetena menetlusabi liigina ette ka muudes õigusnormides (TsMS § 180 lg 1 p 2, § 188, § 189 lg 1 p 3) ja niisugune tõlgendus ei kõrvaldaks ka eespoolkäsitletud ebaselgust selle normi sisu osas, mis seab menetlusabi andmise sõltuvusse asjaoludest, mis menetlusabi andmise välistavad.

14. Eespooltoodud põhjendusel on TsMS § 181 lg 3¹ ringkonnakohtu hinnangul sedavõrd õiguselgusetu, et ei vasta PS §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõtetele. PS § 10 kohaselt ei välista PS II peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad Põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Selles normis on mh sätestatud õigusriik Põhiseaduse põhiprintsiibina. Õigusriigi kui õigusprintsipi oluliseks sisuks on mh õiguskindluse põhimõte, mille koostisosaks omakorda on määratuse ehk õiguselguse põhimõte. Normi saab pidada seaduseks üksnes siis, kui see on formuleeritud piisava selguse ja täpsusega, võimaldamaks isikul oma käitumist reguleerida. Seaduse põhjal peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – faktilisi asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mille teatud tegevus võib kaasa tuua. See kehtib ka menetlusseaduse kohta, mille alusel peavad olema prognoositavad menetlusosalise poolt tehtava menetlusõiguse käsutuse menetlusõiguslikud tagajärjed. TsMS § 181 lg 3¹ seda ei võimalda.

15. Ringkonnakohus jättis oma 06.12.2010 määrusega osundatud sätte kohaldamata kui Põhiseadusega vastuolus oleva.

16. Ühtlasi saatis kohus kohtumääruse Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks.

II Vaidlusalused sätted

§ 181. Menetlusabi andmise tingimused

(1) Menetlusabi taotlejale antakse menetlusabi, kui:

- 1) menetlusabi taotleja ei suuda oma majandusliku seisundi tõttu menetluskulusid tasuda või kui ta suudab neid tasuda üksnes osaliselt või osamaksetena ja
- 2) on piisav alus eeldada, et kavandatav menetluses osalemine on edukas.

[...]

(3¹) 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 riigilõiv tasutakse osamaksetena kohtu määratud tähtaja jooksul.

§ 182. Füüsilisele isikule menetlusabi andmise piirangud

[...]

(2) Füüsilisele isikule ei anta menetlusabi, kui:

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

[...]

§ 183. Juriidilisele isikule ja pankrotivõlgnikule menetlusabi andmise piirangud

(1) Juriidilistest isikutest võib menetlusabi oma eesmärkide saavutamiseks taotleda üksnes tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirja kantud või sellega võrdsustatud mittetulundusühing või sihtasutus, mille asukoht on Eestis või mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, kui taotleja põhistab, et ta taotleb menetlusabi keskkonnakaitse või tarbijakaitse valdkonnas või muud ülekaalukat avalikku huvi arvestades paljude inimeste seadusega kaitstud õiguste võimaliku kahjustamise vältimiseks ja ta ei suuda eeldatavasti menetluskulusid oma vara arvel katta või suudab neid tasuda üksnes osaliselt või osamaksetena. Muule välismaisele juriidilisele isikule antakse menetlusabi üksnes välislepingu alusel.

[...]“

III Õiguskantsleri seisukoht

3.1. Normikontrolli lubatavus – vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus

18. Asjassepuutuvaks sätteks on ringkonnakohtu arvates TsMS § 181 lg 3¹, millest tuleneb kohtule kaalutusõigus määrata olenemata taotleja majanduslikust seisundist menetlusabi korras, et hagiavalduselt või apellatsioonkaebuselt tasumisele kuuluva riigilõivu võib tasuda osamaksetena kohtu määratud tähtaja jooksul. Seda juhul, kui 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.

19. Ringkonnakohtu hinnangul on TsMS § 181 lg 3¹ niivõrd õigusselgusetu, et see ei vasta PS §-s 10 sisalduva õigusriigi põhimõtte koostisosaks oleva määratuse ehk õigusselguse põhimõttele.

20. Säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus hindab, peab olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv.¹ Sellise tõlgenduse annab Riigikohus PSJKS § 14 lg 2 lauses 1 mainitud kohtuasja mõistele. Lisaks „[...] tuleb õigusselguse tagamise eesmärgil asjassepuutuvaks lugeda ka need sätted, mis on tihedas seoses kohaldatud normiga ning võivad kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku tegelikkuse suhtes [...] Seega on ka need normid asjassepuutuvad.“²

21. Tallinna Ringkonnakohus otsustas 06.12.2010 määrusega nr 2-08-87222 apellatsioonkaebuse alusel küsimust, kas apellandil on õigus saada menetlusabi. Asjas on põhivaidluseks seega menetlusabi saamise võimalus.³

22. Ringkonnakohtu ette pandud sätted peavad niisiis olema asjassepuutuvad küsimuse puhul, kas apellandil on võimalus kaebusele käigu andmiseks saada menetlusabi.

23. Piirava või kohustava normi asjassepuutuvust on Riigikohus sisustanud järgmiselt: „Säte on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui selle põhiseadusele vastavuse korral.“⁴ Täpsem oleks öelda, et norm on asjassepuutuv siis, kui kohus peaks asja lahendades otsustama selle kehtetuse korral teisiti kui selle kehtivuse korral. Ka on Riigikohus rõhutanud, et „sätte asjassepuutuvuse üle otsustamine eeldab mõnel juhul ka selle hindamist, kas konkreetse normikontrolli algatanud kohus on õigesti tõlgendanud põhiseadusevastaseks tunnistatud normi, samuti norme, mis määratlevad põhiseadusevastaseks tunnistatud sätte kohaldamise tingimused ja ulatuse“ ning asjassepuutuvuse hindamiseks on „vajalik, et asja lahendav kohus oleks välja selgitanud nii vaidluse lahendamiseks olulised asjaolud kui ka kohaldatava õigusnormi.“⁵ „Riigikohtul on õigus ja kohustus kontrollida, kas kohtule esitatud kaebus oli menetlusnormide kohaselt lubatav.“⁶ „Riigikohtul puudub alus normi põhiseadusevastasuse motiivil kehtetuks tunnistada, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt.“⁷

¹ RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09, p 11; 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 13; 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 21.

² RPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10, p 36.

³ Vrdl RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 14.

⁴ RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 21.

⁵ RKPJKm 01.04.2004, 3-4-1-2-04, punktid 16 ja 17; 19.05.2009, 3-4-1-1-09, p 15. Vt ka nt RKPJKo 25.11.2003, 3-4-1-9-03, p 20: „Karistusseadustiku § 61 lg-s 1 nimetatud erandlike asjaolude olemasolu või puudumine on faktiline asjaolu, mis tuleb tuvastada kriminaalmenetluse käigus.“

⁶ RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 23.

⁷ RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36.

24. TsMS § 181 lg 3¹ sätestab seda, et olenemata apellandi majanduslikust seisust võib kohus menetlusabina lubada tasuda riigilõivu osamaksetena kohtu määratud tähtjaks (kuigi TsMS § 182 lg 2 p 1 välistab käesoleva juhtumi asjaoludele vastavalt menetlusabi andmise). Seda juhul, kui kohus leiab, et riigilõivu korruga tasumine takistab konkreetse kohtuasja asjaolusid arvestades ebamõistlikult isiku õigust pöörduda kohtusse oma eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks. Nii tuleb kohtul sätte kohaldamiseks kontrollida esiteks taotleja majanduslikku seisu ning teiseks hinnata, kas riigilõivu korruga tasumine takistab konkreetset juhul isiku õigust kohtusse pöörduda ebamõistlikult või mitte.⁸

25. Tallinna Ringkonnakohtu 17.11.2010 kirjaga nr 2-08-87222 palus kohus apellandil esitada täiendavad andmed tema majandusliku seisundi hindamiseks. Kohus ei küsinud apellandilt hinnangut, kas ja millistel kaalutlustel takistab tema arvates 15 627.15 kroonise riigilõivu korruga tasumine kohtusse pöördumist ebamõistlikult. Apellant esitas nõutud dokumendid 25.11.2010.

26. 06.12.2010 jättis ringkonnakohtu menetlusabi taotluse rahuldamata. Määrusest ei nähtu, nagu oleks kohus hinnanud TsMS § 181 lõike 3¹ kohaldamiseks, kas riigilõivu korruga tasumine takistas/ei takistanud konkreetset juhul ebamõistlikult isiku õigust pöörduda kohtusse oma eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks. Järelikult ei selgitanud kohus välja kõiki normi rakendamiseks vajalikke asjaolusid, **mistõttu ei ole ringkonnakohtu taotlus lubatav.**

27. Juhul, kui Riigikohus asub seisukohale, et TsMS § 181 lg 3¹ põhiseaduslikkuse järelevalve on lubatav, on minu hinnangul lisaks TsMS § 181 lõikele 3¹ asjassepuutuvad ka TsMS § 182 lg 2 p 1 (välistab antud asjaoludel füüsilisest isikust kostjale menetlusabi andmise) ning TsMS § 183 lg 1 (välistab üldjuhul juriidilisele isikule menetlusabi andmise).

28. TsMS § 181 lg 3¹ kui menetlusabi andmist võimaldava sätte kehtetuse korral peaks kohus asja lahendades otsustama teisiti kui selle kehtivuse korral ehk lähtuma TsMS § 182 lg 2 punktist 1, mis välistab antud asjaoludel kostjale menetlusabi andmise. Sätte kehtivuse korral peab kohus täiendavalt kaaluma, kas riigilõivu korruga tasumine takistab kohtusse pöördumise õigust ebamõistlikult või mitte. Arvestades kirja punktis 20 toodud seisukohta, mille kohaselt tuleb õiguselguse tagamise eesmärgil asjassepuutuvaks lugeda ka need sätted, mis on tihedas seoses kohaldatud normiga ning võivad kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku tegelikkuse suhtes, on asjassepuutuv ka TsMS § 183 lg 1. Arvestades, et TsMS § 181 lg 3¹ kasutab üldmõistet „taotleja“, siis laieneb selles sisalduv õigus ka juriidilisele isikule ning muudab TsMS § 183 lõike 1 välistavat piirangut juriidilisele isikule menetlusabi andmisest.

3.2. Normikontrolli põhjendatus

29. Ringkonnakohtu algatatud konkreetne normikontroll on põhjendatud juhul, kui Põhiseadusega on vastuolus TsMS § 181 lg 3¹, mis näeb ette kohtule (erinevalt TsMS § 182 lg 1 punktis 1 ja TsMS § 183 lõikes 1 sätestatud piirangutest) õiguse anda menetlusabi olenemata taotleja majanduslikust seisundist.

30. Selleks tuleb kõigepealt kontrollida, millist põhiõigust menetlusabi saamise piirang riivab, ning seejärel, kas see riive vastab Põhiseaduse nõuetele. Teisisõnu on põhiõiguse korraldusele ja

⁸ Lisaks tõusetub küsimus sellest, kas kohus peaks kaaluma ka asjaolu, kas osamaksetena tasumine isikut tegelikult aitab või mitte.

menetlusele kontrolliskeem kujunenud Eesti õiguspraktikas selliseks, et peale asjaomase põhiõiguse leidmist tuvastatakse selle kaitseala (1), seejärel kaitseala riive ning hinnatakse riive põhiseaduslikku õigustatust (2).

3.2.1. Asjaomased põhiõigused ja nende kaitseala

31. Maakohtu otsuse vaidlustamise näol ringkonnakohtus on tegemist PS § 24 lõikes 5 sisalduva õigusega esimese astme kohtu otsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule. PS § 24 lg 5 kaitseb põhiõigust kohtulikule kaitsele. Riigikohus on leidnud, et: "[k]ohtunik nagu iga teinegi inimene võib eksida. Eeldusele, et on vajalik tagada kohtulahendite õigsuse kontroll, tugineb ka põhiseaduse § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebeõiguse instituut."⁹ PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigust võib käsitada ka PS § 15 lõikes 1 ja PS § 24 lõikes 5 sisalduva kompleksse põhiõiguse – õigusliku konflikti kohtuliku lahendamise õiguse – allsüsteemina.¹⁰

32. „Õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse on igäihe põhiõigus (põhiseaduse § 15 lg 1). Igäihel on õigus tema kohta tehtud kohtu otsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule (põhiseaduse § 24 lg 5). Riigi menetlusabi välistamine kujutab endast nende põhiõiguste intensiivset riivet.“¹¹ „Kui riigilõivu suurus ei võimalda inimesel, kel pole õigust saada riigilt menetlusabi, oma õigusi kohtus realiseerida, on tegu ebaproportsionaalse ja seega põhiseadusvastase riigilõivuga.“¹²

33. Eelmisest lõigust nähtuvalt on Riigikohus määratlenud menetlusabi saamise õiguse osana kohtusse pöördumise ja madalama astme kohtulahendi peale edasikaebeõigusest. Antud kohtuasja eripäraks on asjaolu, et apellandiks oli kostja, kes pöördus kohtusse apellatsioonkaebust esitades alles esmakordselt.

34. Isikuliselt kaitsealalt on PS § 15 ja § 24 lg 5 kõigi ja igäihe õigused. Üldise põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele adressaadiks on mh seadusandja, kes peab kujundama Põhiseaduse nõuetele vastavad kohtumenetlusõigused.¹³ Seejuures on oluline, et seaduses ettenähtud võimalus otsuseid vaidlustada oleks tegelik, mitte pelgalt illusoorne.¹⁴ „[...] õigus juurdepääsuks kohtule ei pea sisaldama õiguses üksnes printsiibina, vaid seda tuleb ka praktikas piisavalt tõhusalt tagada.“¹⁵

35. PS § 24 lg 5 esemelise kaitseala alla paigutub õigus tehtud kohtuotsuse peale edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule. „[...] esemeline kaitseala hõlmab kõigepealt kahtlemata kõiki esimese astme kohtu poolt tehtud otsuseid.“¹⁶ Edasikaebeõigus on üldise kohtusse pöördumise õiguse ja kaitseõiguse osa, mille eesmärk on tagada kohtulahendi kontroll, selleks et vältida eksimusi ja vigu kohtuotsustes.¹⁷

⁹ Viimati RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 18.

¹⁰ E.Kergandberg. Kommentaar §-le 24 - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 22, lk 219.

¹¹ RKTko 09.11.2010, 3-2-1-95-10, p 9.

¹² RKPko 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 22.

¹³ M. Ernits. Kommentaarid §-le 15 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, komm 2, lk 165.

¹⁴ RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 26.

¹⁵ EIKo 15.02.2007 Angel Angelov v. Bulgaaria (no. 51343/99), p 39.

¹⁶ Viide 10, lk 221.

¹⁷ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 412. Vt ka RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 18; RKPJKo 25.03.2004, 3-4-1-1-04, p 21.

36. Lisaks on menetlusabi näol tegemist PS § 28 lõikes 2 sisalduva õigusega saada riigi abi puuduse korral.

37. PS § 28 lg 2 on isikuliselt kaitsealalt ennekõike inimesele kuuluv õigus. Sätte kohaselt on õigus Eesti kodanikul ning Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul, kui seadus ei sätesta teisiti. Esemelise kaitseala alla paigutub õigus saada riigilt abi puuduse korral. PS §-dest 10 ja 28 tulenevad sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtted, millel rajaneb kohustus anda abi puudust kannatavatele inimestele.

38. Üldise põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele adressaadiks on mh seadusandja, kes peab kujundama Põhiseaduse nõuetele vastavad kohtumenetlusõigused.¹⁸ Süstemaatiliselts on sotsiaalsed põhiõigused (§ 28) samuti õigused riigi positiivsele tegevusele ehk sooritusõigused. „Sotsiaalsete põhiõiguste sisustamiseks on seadusandjale jäetud avar otsustusõigus, sest suure kulukuse tõttu sõltuvad need põhiõigused riigi majandusvõimalustest ja tihti nõuavad riigi raha ümberjagamist ning -korraldamist. Samal ajal ei ole seadusandja sotsiaalsete põhiõiguste kujundamisel täiesti vaba. Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on 10. novembri 2003. a lahendis öelnud, et sotsiaalsete põhiõiguste sisustamisel on Riigikogu seotud põhiseaduse sätte ja mõttega ning Eestile siduvatest rahvusvahelistest lepetest tulenevate kohustustega.“¹⁹

3.2.2. Põhiõiguse riive ja selle põhiseaduslik õigustus

39. Kaitseala riive on selle iga ebasoodus mõjutamine.²⁰ Käesoleval juhul seisneb ebasoodus mõjutamine selles, et TsMS § 181 lõikes 3¹, § 182 lg 2 punktis 1 ja § 183 lõikes 1 nähakse ette piirangud menetlusabi saamisele.

40. TsMS § 181 lg 3¹ mõjutab kohtusse pöördumist ebasoodsalt, kuna näeb menetlusabi andmise võimalusena ette üksnes riigilõivu tasumise osamaksetena ja seda juhul, kui tasumisele kuuluva riigilõivu korruga tasumine takistab konkreetse kohtuasja asjaolusid arvestades ebamõistlikult isiku õigust pöörduda kohtusse oma eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks. TsMS § 182 lg 2 p 1 mõjutab kohtusse pöördumise õigust ebasoodsalt, kuna ei võimalda üldse anda menetlusabi juhul, kui menetluskulud ei ületa eeldatavasti menetlusabi taotleja kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut, mis on arvatud taotluse esitamisele eelnenud nelja kuu keskmise kuusissetuleku alusel ning millest on maha arvatud maksud ja sundkindlustuse maksed ja seadusest tulenevate ülalpidamiskohustuste täitmiseks ettenähtud summa, samuti mõistlikud kulud eluasemele ja transpordile. TsMS § 183 lg 1 mõjutab kohtusse pöördumist ebasoodsalt, kuna näeb juriidilisele isikule menetlusabi saamise võimaluse ette üksnes erandina tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirja kantud või sellega võrdsustatud mittetulundusühingule või sihtasutusele, mille asukoht on Eestis või mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, kui taotleja põhistab, et ta taotleb menetlusabi keskkonnakaitse või tarbijakaitse valdkonnas või muud ülekaalukat avalikku huvi arvestades paljude inimeste seadusega kaitstud õiguste võimaliku kahjustamise vältimiseks ja ta ei suuda eeldatavasti menetluskulusid oma vara arvel katta või suudab neid tasuda üksnes osaliselt või osamaksetena.

¹⁸ Viide 13.

¹⁹ Õiguskantsleri 2003.-2004. aasta tegevuse ülevaade. Lk 32. Kätesaadav: <http://www.oiguskantsler.ee/files/11.pdf>

²⁰ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12; 12.06.2002, 3-4-1-6-02, p 9.

41. Kõigi kolme sätte menetlusabi saamise välistavad tingimused mõjutavad ühtlasi üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele ebasoodsalt ja järelikult riivavad selle õiguse kaitseala.

42. Regulatsioon, mille kohaselt on menetlusabi andmise ja saamise võimalus piiratud, peab olema formaalselt (p 2.3.1.) ja materiaalselt Põhiseadusega kooskõlas.

43. Riigikohus on PS § 24 lõiget 5 pidanud seadusereservatsioonita põhiõiguseks.²¹ Samas tuleb arvestada PS § 24 lg 5 sõnastust: „Igaühel on õigus tema kohta tehtud kohtuotsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule.“ (minu allakriipsutus). Nii on ka Riigikohus ise märkinud, et PS § 24 lõikest 5 ei tulene isikute õigust vaidlustada eranditult kõiki kohtulahendeid ja seadusandja on pädev kohtulahendi olemusest lähtuvalt ning mõistlikele põhjendustele tuginevalt edasikaebeõigust diferentseerima.²² Üheks lähtekohaks edasikaebeõiguse diferentseerimisel on rikutavate õiguste ja vabaduste olemus ja rikkumise määr.²³ Samasugust lähenemist ei saa aga aktsepteerida põhimõtteliselt absoluutse iseloomuga PS § 15 lg 1 puhul (esmakordne kohtukaebeõigus). Leian seetõttu, et seadusandjal on edasikaebeõiguse kujundamisel suurem kaalutusruum kui PS § 15 lg 1 puhul. Kohtumääruste puhul võib sellise lähenemise kasuks lisaks rääkida ka üldtunnustatud seisukoht, et arvestades kohtumääruste hulka ning edasikaebeõiguse olemust, on kohtumääruste edasikaebeõigus võrreldes kohtuotsustega piiratum.²⁴ Tuleb arvestada, et kohtumääruseid tehakse üldjuhul menetluslike küsimuste lahendamiseks ja reeglina ei otsustata kohtumäärustega lõplikult isikute õiguste ja kohustuste üle ning neid saab enamusel juhtudel vaidlustada koos lõpliku kohtulahendiga.

44. Seega võib minu hinnangul asuda seisukohale, et erinevalt PS § 15 lõikest 1 võivad PS § 24 lg 5 riivet õigustada lisaks teistele põhiõigustele või põhiseaduslikku järku väärtustele ka muud põhjused, mis ei ole Põhiseadusega vastuolus (lihtne seadusereservatsioon).

45. Eelmises lauses esitatud lähenemine võib tuleneda punkti 43 esimeses lauses välja toodud Riigikohtu lahendis märgitud: „[...] lubab seadusega sätestada üksnes edasikaebamise korra [...]“²⁵ Sellest tulenevalt võiks eristada PS § 24 lg 5 puhul edasikaebeõiguse materiaalõiguslikke eeltingimusi (ehk tingimusi, millest sõltub kas isik saab üldse edasi kaevata) ning PS § 24 lg 5 lauseosast „seaduses sätestatud korras“ tulenevalt edasikaebeõiguse kasutamise korda (ehk menetluslikke norme, mis reguleerivad kuidas antud edasikaebeõiguse kasutamine toimub). Esimeste osas võiks PS § 24 lõiget 5 pidada ilma seaduse reservatsioonita põhiõiguseks (siis saab materiaalõiguslike piirangute õigustusena arvestada üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke

²¹ RKPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10, p 15 ja 21: "Erinevalt EIÕK 7. lisaprotokollist ei näe Eesti põhiseaduse säte ette erandite tegemise võimalust, vaid lubab seadusega sätestada üksnes edasikaebamise korra. Seega on põhiseaduse § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõiguse esemeline kaitseala laiem kui konventsioonist tulenev õigus. [...] Tegemist on seadusereservatsioonita põhiõigusega, mis tähendab, et seda põhiõigust võib piirata mõne muu põhiseadusest tuleneva õiguse või väärtuse kaitseks ja piirang peab olema sätestatud seadusega."

²² RKPJKm 03.07.2008, 3-4-1-10-08, p 10. R. Maruste. *Op. cit.*, lk 413: "Seetõttu tuleb kommenteeritav edasikaebeõigus selle eesmärgist lähtuvalt laiendada igale kohtu otsustusele, millega oluliselt rikutakse kellegi põhiseaduslikke õigusi ja vabadusi." T. Annus. *Riigiõigus*. Tallinn 2006, lk 393: "Nii otsuste kui määruste peale peab siiski edasi kaevata saama. Edasikaebeõigust ei riku aga see, kui neid määruseid, mis ei ole kohtu menetluse seisukohalt "fataalse" tähendusega (mis ei tee menetluse jätkamist võimatuks) ei saa eraldi edasi kaevata."

²³ RKPJKo 25.03.2004, 3-4-1-1-04, p 21: "Lähtuvalt asjaolust, et väärtemenetluse tulemus kujutab endast isiku õiguste tugevat riivet, tuleb pidada vajalikuks väärteloasjus lõplike lahendite - nii otsuste kui määruste - õigsuse kontrollimise võimalust. [...] kohtumenetluse ökonoomsus ja asja kiire lahendamise tagamine, mis on eelduslikult kahevõimaluse välistamise põhjusteks, ei kaalu üles kahju, mida õiguskorrale võib tekitada väärteloasja ebaõige lahend."

²⁴ R. Maruste. *Op. cit.*, lk 413. E. Kergandberg, M. Sillaots. *Op. cit.*, lk 394 äärenr 3.

²⁵ Viide 21.

väärtusi²⁶) ning teiste osas lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguseks (mida saab lisaks piirata igal eesmärgil, mis ei ole vastuolus Põhiseadusega). Ka Riigikohtu 04.10.2007 otsuses on asutud seisukohale, et edasikaebeõiguse puhul on tegemist nn lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega.²⁷

46. Pean vajalikuks Riigikohtu ühest ja selget seisukohta PS § 24 lg 5 lauseosa „seaduses sätestatud korras“ tähenduse määratlemisel.

47. Kuigi Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (konventsioon) Eesti PS § 24 lõikega 5 sarnast õigust ette ei näe ning selle 7. lisaprotokoll puudutab vaid kriminaalmenetlusi, on asjakohane siiski arvestada ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) seisukohti kohtusse pöördumise õiguse tagamisel ning riigilõivude ülemäärasusest. „[...] juhul, kui liikmesriik on ette näinud apellatsioonioõiguse, siis peab füüsiline või juriidiline isik vastavalt oma pädevusele saama jätkuvalt kasutada samu artikli 6 põhilisi garantiisid apellatsioonikohtus, mis neil oli esimeses kohtuastmes“.²⁸ EIK on rõhutanud, et kohtule juurdepääsupiirangu kehtestamine on kooskõlas konventsiooni artikkel 6 lõikega 1 üksnes siis, kui see taotleb õiguspärasest eesmärki ja kui vahetud kasutatud vahendite ning taotletava eesmärgi vahel on mõistlik. Konventsiooni eesmärgiks on tagada mitte õigusi, mis on teoreetilised või näilised, vaid õigusi, mis on praktilised ja tegelikud.

48. PS § 28 lõikes 2 sisalduva õiguse näol on tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga õigusega, mille konkreetset juhul sisustamisel on parlamendil ulatuslik kaalutlusruum ning riivet õigustavad mistahes põhjused, mis ei ole Põhiseadusega vastuolus. Siiski nõuab sotsiaalne põhiõigus riigi pidevat aktiivset tegutsemist õiguste tegelikult tagamiseks. Juhul, kui riik ei täida oma tegutsemiskohustust, võib tagajärjeks olla põhiõiguse moonutatud kaitse ning näiline kasutamine. Lihtsa seadusereservatsiooniga õiguse piiramisel võib teatud juhul õiguspäraseks osutada ka riigieelarvevahendite kokkuhoiu soov, seda siiski ulatuses, mis ei moonuta õiguse olemust ega muuda seda sisutuks. „Põhiseaduse § 28 teise lõike teine lause, mille kohaselt sätestab abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra seadus, jätab seadusandja otsustada, mil määral riik puudust kannatavatele isikutele sotsiaalabi osutab. Seadusandjale ulatusliku otsustusõiguse andmine on tingitud asjaolust, et majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub tema pädevusse.“²⁹

3.2.3. TsMS § 181 lg 3¹, § 182 lg 2 p 1 ja § 183 lg 1 kooskõla PS § 24 lõikega 5 ja PS § 28 lõikega 2

3.2.3.1. Formaalne põhiseaduspärasus

49. Põhiõiguse riive vastab Põhiseadusele formaalselt, kui see kehtestati kõiki üldisi pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid järgides ning on õigusselge. Nii tuleb kontrollida, kas on järgitud sellise seaduse vastuvõtmiseks ettenähtud menetlusnõudeid.

50. Kohtumenetluse seadused on PS § 104 lg 2 punktis 14 nimetatud konstitutsioonilised seadused, mida saab vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

²⁶ RKPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10, p 21; RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, 43; vrd RKHKm 06.09.2007, 3-3-1-40-07, p 11.

²⁷ RKKKo 04.10.2007, 3-1-1-52-07, p 6.

²⁸ Paykar Yev Haghtanak LTD v. Armeenia (no. 21638/03), p 45.

²⁹ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 15.

51. TsMS § 182 lg 2 p 1 piirang füüsilistele isikutele ja TsMS § 183 lg 1 piirang juriidilistele isikutele menetlusabi saamisel võeti Riigikogus vastu 20.04.2005, mil selle poolt hääletas 71 Riigikogu liiget.³⁰ TsMS § 181 lg 3¹ võeti Riigikogus seadusena vastu 12.05.2010, mil selle poolt hääletas 87 Riigikogu liiget.³¹ Normid on vastu võetud ettenähtud PS § 104 lg 2 nõudeid arvestades.

52. Järgmisena analüüsin asjassepuutuvate sätete õigusselguse küsimust.

53. PS §-s 10 sätestatud õiguskindluse põhimõttest ning PS § 13 lõikest 2 tuleneb õigusselguse ehk õigusakti arusaadavuse põhimõte, mille kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob. "[E]bapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igäüht riigivõimu omavoli eest"³² ning on seega vastuolus õigusselguse põhimõttega. „PS § 13 lg 2 järgi kaitseb seadus igäüht riigivõimu omavoli eest. Sellest sättest tuleneb ka õigusselguse põhimõte. Õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida.“³³

54. Õigusselgus, mis peaks muutma riigivõimu üksikisiku jaoks ettearvatavaks, on ühtlasi vabadusliku eksistentsi eelduseks.³⁴ Et inimene saaks olla iseseisev (autonoomne), peab tal olema võimalus plaanida ja ette näha vähemalt teatud mõistlikes piirides oma tegude tagajärgi.³⁵

55. Õigusselgus on ka üks põhiõiguste piiramise seadusliku aluse nõuetest, mida EIK on oma praktikas järjekindlalt kontrollinud enne piirangu materiaalse õigustatuse küsimuse juurde asumist. Kodanik "peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad: kogemus näitab, et see on saavutamatu."³⁶

56. Seega tähendab õigusselgus, et õigusaktid peavad olema sõnastatud selgelt ja arusaadavalt ning olema piisavalt ammendavad ja täpsed, et igäühel oleks võimalik mõista regulatsiooni ning selle kohaselt seada oma käitumine.³⁷ Järelikult on oluline regulatsiooni selgus, konkreetsus ja ammendus. „Õigustloov akt täidab oma otstarvet üksnes siis, kui temas sisalduvaid ettekirjutusi on võimalik täita. Seepärast peab õigusakt olema nii normitehniliselt kui ka keeleliselt korrektne.“³⁸

57. Antud juhul on küsimus füüsilisele ja juriidilisele isikule menetlusabi andmise piirangute õigusselgusest, seda nii õiguse rakendaja kui kasutaja jaoks. Nii TsMS § 181 lg 3¹, § 182 lg 2 p 1 kui ka § 183 lg 1 reguleerivad menetlusabi andmise tingimusi. Kõikidel juhtudel lähtub piirang taotleja majanduslikust olukorrast. Esimesel juhul lubab norm taotlejale menetlusabi anda olenemata majanduslikust olukorrast, kahel viimasel juhul aga mitte.

³⁰ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu (208 SE) kolmas lugemine. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1113991200#pk2000011948>

³¹ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja asjaõiguseaduse muutmise seaduse eelnõu (657 SE). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=886994&u=20101220151336>

³² RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94.

³³ RKÜKo 28.10.2001, 3-4-1-5-02.

³⁴ R.Alexy. Põhisõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne, 2001, lk 36.

³⁵ S. Schønberg. Legitimate Expectations in Administrative Law, Oxford 2003, lk 12.

³⁶ Viide 33.

³⁷ R.Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Juura, Tallinn 2004, lk 290.

³⁸ K.Merusk. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. SA Eesti Õiguskeskus 1999, lk 131.

58. Arvestades, et seadust ei tohi tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõttetuks³⁹, tuleb esimese sammuna püüda norme koostoimes tõlgendada ja normide omavahelist vastuolu välistada. Kui võimalikud on erinevad tõlgendusvariandid, siis tuleb eelistada sellist tõlgendust, mis on Põhiseadusega kooskõlas ehk tagab õigused ja vabadused paremini.⁴⁰

59. TsMS § 181 sätestab üldised menetlusabi andmise tingimused. Lg 1 sätestab üldreegli, mille kohaselt on menetlusabi andmise tingimusteks taotleja majanduslik puudus ja kavandatava menetluses osalemise edukus (perspektiiv). Lg 3¹ sätestab üldreeglist (s.t lõikest 1) erandi: majandusliku võimekuse olemasolust hoolimata antakse menetlusabi juhul, kui riigilõivu korruga tasumine takistab konkreetsel juhul isiku õigust kohtusse pöörduda ebamõistlikult.

60. Üldreeglile järgnevad § 182 ja § 183 sätestavad eriregulatsioonid vastavalt füüsilisele ja juriidilisele isikule menetlusabi piirangutest. Esimesel juhtumil taotlejale menetlusabi ei anta, kui menetluskulud ei ületa eeldatavasti menetlusabi taotleja kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut, mis on arvatud taotluse esitamisele eelnenud nelja kuu keskmise kuusissetuleku alusel ning millest on maha arvatud maksud ja sundkindlustuse maksed ja seadusest tulenevate ülalpidamiskohustuste täitmiseks ettenähtud summa, samuti mõistlikud kulud eluasemele ja transpordile (TsMS § 182 lg 1 p 1). Teisel juhtumil üldreeglina juriidilisele isikule üldse menetlusabi ei anta, v.a üksnes tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirja kantud või sellega võrdsustatud mittetulundusühingule või sihtasutusele, mille asukoht on Eestis või mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, kui taotleja põhistab, et ta taotleb menetlusabi keskkonnakaitse või tarbijakaitse valdkonnas või muud ülekaalukat avalikku huvi arvestades paljude inimeste seadusega kaitstud õiguste võimaliku kahjustamise vältimiseks ja ta ei suuda eeldatavasti menetluskulusid oma vara arvel katta või suudab neid tasuda üksnes osaliselt või osamaksetena (TsMS § 183 lg 1) ning Eesti pankrotivõlgnikule menetluskulude kandmiseks, kui kulusid ei saa või ei ole põhjendatud katta pankrotihalduri valitsetavast varast ning ei saa eeldada, et kulud kannaksid asja suhtes varalist huvi omavad isikud, muu hulgas pankrotivõlgniku pärijad, liikmed, osanikud, aktsionärid, juhtorgani liikmed või pankrotivõlausaldajad (TsMS § 183 lg 2).

61. Lähtudes *lex posterior derogat legi priori* põhimõttest muudab hilisem seadus varasema seaduse, mis tähendab, et kohus peaks kohaldama TsMS § 182 lg 2 p 1 ja TsMS § 183 lg 1 asemel TsMS § 181 lg 3¹ ning käesoleva kohtuasja asjaoludel menetlusabi andma.

62. Lähtudes aga *lex specialis derogat legi generali* põhimõttest tuleb erinormides kirjeldatud asjaolude esinemisel kohaldada erinormi üldnormi asemel. Õigust tuleks rakendada vastupidiselt eelmises kirja punktis esitatule ehk jätta TsMS § 181 lg 3¹ kohaldamata ning kohaldada vastavalt kas füüsilise isiku puhul TsMS § 182 lg 2 p 1 või juriidilise isiku puhul TsMS § 183 lg 1.

63. Lähtudes *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* põhimõttest ei muuda hilisem üldseadus varasemat eriseadust, mistõttu peaks kohus jätma käesoleva juhtumi asjaoludel TsMS § 181 lg 3¹ kui hilisema üldnormi siiski kohaldamata ja kohaldama TsMS § 182 lg 2 punkti 1.

64. Lähtudes õigusnormide süstemaatilisest ja eesmärgipärasest (objektiiv-teleoloogilisest) tõlgendamisest tuleb TsMS §-des 182 ja 183 sisalduvaid erinorme tõlgendada koostoimes

³⁹ RKPJKo 02.11.1994, III-4/A-6/94, p 1.

⁴⁰ RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36.

üldnormiga, mis tähendab, et TsMS § 181 lg 3¹ kohaldub ka neile (nagu ka nt TsMS § 181 lg 4 ja 5).

65. Eeltoodust nähtub, et tõepoolest on võimalikud asjassepuutuvate normide erinevad tõlgendused, mistõttu on ringkonnakohtu kaalutus võimalikust õigusselgusetusest mõistetav. Ma ei nõustu siiski ringkonnakohtuga ja pean normi õigusselgeks.

66. Õigusakti ei saa käsitleda põhiseadusevastasena, kui mõistliku pingutusega on tõlgendamist kasutades võimalik välja selgitada kehtiv käitumisjuhised. Riigikohus on rõhutanud, et mitte igasugune õigusnormi ebaselgus ei tähenda tingimata põhiseadusevastasust⁴¹, ning pidanud oluliseks kehtiva õigusnormi leidmiseks seadusandja tahte väljaselgitamist, milleks tuleb kasutada erinevaid tõlgendusviise.⁴² Nii jätkangi seadusandja tahte väljaselgitamisega ning hindan, kas see vastab normide sõnastusele.

Riigilõivu suurus ning menetlusabi üldine eesmärk ja olemus

67. Enne menetlusabi andmist reguleerivate sätete analüüsi pean oluliseks välja tuua, et vajadus menetlusabi järele tekib juhul, kui tasuta tuleva riigilõivu suurus on kohtusse pöörduja jaoks liiga kõrge. Nii võib peamine probleem seisneda hoopis riigilõivu liiga kõrges määras. Kuna käesoleval juhul ei vaidlustanud apellant riigilõivu ülemäärasuse küsimust, ma antud aspekti ei analüüsi.

68. Asjassepuutuvate sätete sisustamisel ja tõlgendamisel tuleb arvestada menetlusabi üldist eesmärki, milleks on õigusemõistmisele juurdepääsu tegelik võimaldamine vähekindlustatud isikutele ning seeläbi tema õiguste kaitse tagamine kohtumenetluses. Menetlusabi võimaldamisega täidab riik oma PS §-dest 10 ja 28 tulenevat sotsiaalriigi ja inimväärkuse põhimõtetel rajanevat kohustust anda abi puudust kannatavatele inimestele.⁴³ Samuti on menetlusabi kaugeleulatlikum eesmärk suurendada kodanikkonna usaldust kehtiva õiguskorra ja õigusemõistmise süsteemi suhtes.

69. Menetlusabi puhul tuleb siiski silmas pidada, et TsMS järgi ei tähenda menetlusabi riigilt saadavat tasuta abi, vaid menetlusabi seisneb kohtumenetluse käivitamiseks tasutavate kulutuste maksmiseks ajapikenduse saamises. TsMS § 190 kohaselt mõistetakse menetlusabina saadu kohtuvaidluse lõppemisel sättes ettenähtud isikutelt riigi kasuks välja.⁴⁴ TsMS § 190 lg 7 kohaselt

⁴¹ RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 23; RKTkm 19.04.2007, 3-2-1-42-07, p 15.

⁴² RKHKo 06.11.2003, 3-3-1-72-03, punktid 15 ja 16: "Samas on seaduse tekst vaid lähtekohaks seadusandja tahte ja sellest tuleneva õigusnormi sisu väljaselgitamisel. Seadusandja tahte väljaselgitamise edasisel täpsustamisel tuleb kasutada lisaks nii klassikalisi tõlgendusviise, nagu teleoloogiline, süstemaatiline, ajalooline kui ka vajadusel muid täiendavaid tõlgendusargumente."

⁴³ Justiitsministri 08.12.2010 vastus nr 10.1-7/14487 Riigikohtule.

⁴⁴ **TsMS § 190. Menetlusabi andmine ja menetluskulude jaotus**

[...] (2) Menetlusosaline, kelle kahjuks lahend tehti, kannab oma menetluskulud täies ulatuses ka siis, kui ta on menetluskulude kandmisest vabastatud või kui talle on antud menetlusabi menetluskulude tasumiseks.

(3) Menetluskulud, mille kandmisest hageja on vabastatud või mida hageja võis tasuta osamaksetena, mõistab kohus hagi rahuldamise korral kostjalt välja riigituludesse võrdeliselt hagi rahuldatud osaga, sõltumata sellest, kas ka kostja sai menetlusabi menetluskulude kandmisel. Sama kehtib hageja poolel menetluses osalevale kolmandale isikule menetlusabi andmise kohta, kui hagi rahuldatakse.

(4) Kui hageja või tema poolel menetluses osalev kolmas isik või hagita menetluse avaldaja sai menetlusabi menetluskulude kandmisel, mõistetakse temalt hagi või avalduse rahuldamata või läbi vaatamata jätmise või asja menetluse lõpetamise korral menetluskulud riigituludesse täies ulatuses välja. Kui hageja loobub hagist või võtab hagi tagasi seetõttu, et kostja on nõude pärast hagi esitamist rahuldanud, kohaldatakse käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatut.

(5) Kui kostja või tema poolel menetluses osalev kolmas isik sai menetlusabi menetluskulude kandmisel, mõistetakse temalt hagi rahuldamise korral menetluskulud riigituludesse täies ulatuses välja. Menetluskulud, mille tasumisest

võib kohus üksnes mõjuval põhjusel erandina ette näha, et isik vabastatakse menetluskulude riigi tuludesse tasumise kohustusest.

TsMS § 181 lg 3¹ ning § 182 lg 2 p 1 ja § 183 lg 1 koostoimes kohaldamise võimalikkus

70. Nii nagu korduvalt välja toodud, on menetlusabi andmise tingimused reguleeritud nii TsMS § 181 lõikes 3¹ kui ka § 182 lg 2 punktis 1 ja § 183 lõikes 1. Esimesel juhul taotleja majanduslik olukord menetlusabi saamise tingimuseks ei ole ega välista menetlusabi saamist. Teisel juhul välistab norm menetlusabi saamise, kui selle taotleja majanduslik olukord vastab sättes määratletud faktilisele koosseisule. Kolmandal juhul üldreeglina menetlusabi üldse ei anta. Antud kujul on seadusandja andnud menetlusabi määrajale ühesuguste eluliste asjaolude kohta õigusliku tagajärje langetamiseks kaks alternatiivset juhust. Ühel juhul lubatakse menetlusabi anda, teisel on see aga välistatud.

71. Tõin oma kirja punktis 66 välja, et õigusakti ei saa käsitleda põhiseadusevastasena, kui mõistliku pingutusega on tõlgendamist kasutades võimalik välja selgitada kehtiv käitumisjuhis. Mitte igasugune õigusnormi ebaselgus ei tähenda tingimata põhiseadusevastasust⁴⁵ ning erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada Põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis Põhiseadusega kooskõlas ei ole.⁴⁶

72. Samas on Riigikohus asunud ka seisukohale, et eelmises lõigus esitatud seisukoht Põhiseadusega kooskõlas olevast tõlgendusest konkreetsel juhul ei kehtinud ning kohus oli väljunud tõlgendamise piiridest. Riigikohus rõhutas, et õigusnormi erinevad tõlgendamisevõimalused peavad tulenema normist endast, kuid antud kohtuasja lahendamisel ei olnud normist endast võimalik tuletada või järeldada erinevaid tõlgendamisevõimalusi.⁴⁷ Samuti on Riigikohus leidnud, et „[...]seaduses sätestatud [...] menetlusele haldusmenetluse seaduse sätete kohaldamine ei ole võimalik, kuivõrd sellega kaasneks nii normide vastuolu kui ka lõppastmes õigusselgusetus. [...] Nii näiteks välistab [...] seaduse § 9 lg 3 imperatiivne säte [...] nõude esitamise [...]. [...] sätestatud varumakse menetlemise kord välistab [...] võimaluse mitte ainult esitada vastuväiteid varu haldaja nõuetele, vaid ka saada informatsiooni nende nõuete põhjendatuse kohta.“⁴⁸

73. Leian, et käesoleval juhul võib olla tegemist eelmises lõigus esitatud sarnase juhtumiga, kus üheltpoolt annab üldnorm (TsMS § 181 lg 3¹) kohtule kaalutusõiguse menetlusabi anda ning näeb kaalutusõiguse kasutamisel ette määratlemata õiguspõhiseid; teisalt aga välistavad imperatiivselt sõnastatud erinormid (TsMS § 182 lg 2 p 1, § 183 lg 1) menetlusabi andmise.

kostja või tema poolel menetluses osalev kolmas isik on vabastatud või mida kostja või tema poolel menetluses osalev kolmas isik võis tasuda osamaksetena, mõistab kohus hagi rahuldamata või läbi vaatamata jätmise või asja menetluse lõpetamise korral hagejalt välja riigituludesse võrdeliselt hagi rahuldamata jäetud osaga, sõltumata sellest, kas ka hageja sai menetlusabi menetluskulude kandmisel.

(6) Kui menetlusosalisele anti menetlusabi menetluskulude kandmiseks hagi menetluses, võib kohus menetluskulud mõnelt teiselt menetlusosaliselt riigituludesse välja mõista käesoleva seadustiku § 172 lõikes 1 sätestatud tingimustel.

(7) Käesoleva paragrahvi lõigetes 3–6 nimetatud kohtulahendis võib kohus mõjuval põhjusel, muu hulgas kompromissi sõlmimise tõttu, ette näha kulude riigituludesse tasumise hilisema tähtpäeva või osadena tasumise kohtu määratud tähtaja jooksul, samuti vabastada isiku menetluskulude riigituludesse tasumise kohustusest.

⁴⁵ RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 23; RKTkm 19.04.2007, 3-2-1-42-07, p 15.

⁴⁶ RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36.

⁴⁷ RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 32.

⁴⁸ RKPJKo 08.10.2007, 3-4-1-15-07, p 19.

74. Vaidlust ei ole selles, et TsMS § 181 lg 3¹ tundub sõnastuslikult ning eesmärgilt menetlusabi taotleja jaoks soodsam ning võib tagada teatud juhtudel **üksikjuhu õigluse**. Minu hinnangul ei pruugi aga sätte tagada sarnast üksikjuhu õiglust kõikidel sarnastel juhtumitel. Samuti ei soodusta sätte **menetlusökonomiat** ning probleemseks võib pidada ka küsimust, kas **initsiatiiv sätte kohaldamiseks** tuleneb üksnes kohtult või on ka menetlusabi taotlejal võimalik sätte kohaldamist taotleda. Lisaks võib sätete koostoides kohaldamisel tõusetuda küsimus **vastandlikest eesmärkidest**. Vaatlen järgnevalt nimetatud aspekte lähemalt.

Üksikjuhu õiglus

75. Riigilõivuseaduse kohaselt tuleb üldjuhul riigilõiv tasuda täies ulatuses. TsMS § 180 jj sätete kohaselt on võimalik teha riigilõivuseaduses sätestatud riigilõivu täies ulatuses tasumise kohustusest erandeid. Lisaks üldistele imperatiivselt sõnastatud erandi tegemise võimalustele (antud juhul TsMS § 182 lg 2 p 1, TsMS § 183 lg 1) on seadusandja loonud täiendava erandi tegemise võimaluse nn üksikjuhu õigluse tagamiseks (TsMS § 181 lg 3¹).

76. TsMS § 181 lõikega 3¹ andis seadusandja kohtule otsustamisel juhise hinnata, kas tasumisele kuuluva riigilõivu korruga tasumine takistab või ei takista konkreetse kohtuasja asjaolusid arvestades ebamõistlikult isiku õigust pöörduda kohtusse oma eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks. Nii tuleb kohtul igakordselt hinnata ja sisustada määratlemata mõiste „takistab ebamõistlikult kohtusse pöördumise õigust“. Seadusandja ei ole täpsustanud, millistest kriteeriumitest tulenevalt võib riivet pidada *mõistlikuks* või *ebamõistlikuks*. Järelikult tuleb kohtul mõiste sisustamiseks igakordselt kasutada erinevaid tõlgendamisviise, arvestada väljakujunenud kohtupraktikat, valdkondlikku teaduskirjandust, Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukohti; ning juhul, kui konkreetse juhtumile varasemat sarnast seisukohta leida võimalik ei ole, siis mõiste kohtunikul ise määratleda ja anda sellele õiguslik siduvus. See omakorda tähendab, et kohtupraktika võib sarnastel asjaoludel erineda olenevalt sellest, kuidas sisustab asja lahendav kohus mõiste „mõistlikult/ebamõistlikult“.

77. Tutvusin kohtulahendite elektroonilise infosüsteemi (KIS) vahendusel TsMS § 181 lg 3¹ rakenduspraktikaga. Juhuvalikusse sattunud⁴⁹ lahenditest nähtub sätte kohaldamise väga erinev praktika. Esines lahendeid, kus:

- kohus kohaldas üksnes TsMS § 182 lg 2 imperatiivset keeldu ja ei kaalunud üldse TsMS § 181 lg 3¹ kohaldamist,⁵⁰
- kohus andis menetlusabi TsMS § 181 lõikele 3¹ viitamata, kuigi TsMS § 182 lg p 1 menetlusabi andmise välistas,⁵¹
- kohus andis menetlusabi TsMS § 181 lg 3¹ alusel füüsilisele isikule, põhjendades TsMS § 181 lg 2 p 1 kohaldamata jätmist,⁵²
- kohus andis menetlusabi TsMS § 181 lg 3¹ alusel juriidilisele isikule (TsMS § 183 lg 1 imperatiivile vaatamata),⁵³

⁴⁹ Ajavahemik 01.10.2010-14.01.2010 Tallinna Ringkonnakohus, Tartu Ringkonnaohus, Harju Maakohus.

⁵⁰ Tartu Ringkonnakohtu 08.10.2010 m 2-10-11006, p 4; 04.11.2010 m 2-10-43078; Tallinna Ringkonnakohtu 03.01.2011 m 2-10-47447, p 8 ja 14; Tallinna Ringkonnakohtu 01.11.2010 m 2-06-39335.

⁵¹ Tartu Ringkonnakohtu 05.10.2010 m 2-08-48761: „[...] seega riigilõiv 1000 krooni ei ületa tema kahe kuu keskmist sissetulekut. Samas arvestades, et apellandi sissetulek on väike, leiab ringkonnakohus, et on põhjendatud võimaldada tal tasuda apellatsioonkaebuse esitamisel ettenähtud riigilõiv 1000 krooni osamaksetena kolmekuu jooksul.“

⁵² Tallinna Ringkonnakohtu 24.11.2010 m 2-09-43774: „Kohus asub seisukohale, et arvestades riigilõivu suurust, taotleja poolt näidatud sissetulekut ja pere ülalpidamiseks vajalikke mõistlikke kulutusi, tuleb [...] võimaldada tasuda riigilõivu kooskõlas TsMS § 181 lg-ga 3¹ igakuiste osamaksetena, [...]“, Tallinna Ringkonnakohtu 31.12.2010 m 2-08-6649.

- kohus keeldus juriidilisele isikule menetlusabi andmisest, viidates üksnes TsMS § 183 lõikele 1.⁵⁴

78. Tutvutud lahendites ei näinud ma kordagi, et kohus oleks põhjendanud, miks konkreetse juhtumi asjaoludest tulenevalt piiras riigilõivu korraga tasumine kohtusse pöördumist ebamõistlikult.

79. TsMS § 181 lg 3¹ näol on iseenesest tegemist õigustava normiga, kuid seejuures ei tohi(ks) kohus jätta menetlusabi taotlust rahuldamata mitte ühelgi juhul, kui konkreetse juhtumi asjaolud vastavad normi faktilisele koosseisule. Sellisel juhul on kohus seotud normis sisalduva tagajärjega ehk kohustusega järgida seadusandja tahet ja menetlusabi anda. Kaalutusõigus on taandunud n-ö nullini.

80. Leian, et kuna riik (sh nii seadusandlik kui ka kohtuvõim) on kohustatud tagama põhiõigused kõrgeima kvaliteediga ning maksimaalselt võimalikus ulatuses (PS § 14), peab TsMS § 181 lõikes 3¹ sätestatud kaalumise- ja põhjendamiskohustus laienema kõikidele menetlusabi taotlemise juhtumitele.

Menetlusökoonoomia

81. Menetlusabi piirangu ehk riigilõivu täies või võimalikult suures ulatuses maksmise kohustuse eesmärgiks võib pidada liigsete ja/või pahatahtlike kaebuste vältimist ehk menetlusökoonoomia kaalutlust (see on ühtlasi üldine riigilõivude sätestamise eesmärk hagide ja kaebuste puhul), kuna need võivad kaasa tuua kohtusüsteemi suutmatuse pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul ning põhjendamatu ebameeldivusi teisele vaidluse poolele.

82. Riigilõivu tasumine ja menetlusabi taotlemine kuulub kohtuasja lahendamise nn eelmenetluse. Kohtumenetluse peaesmärk on siiski põhiasja lahendamine, mistõttu ei tohi eelmenetluse läbiviimine olla menetlusosalise ja kohtu jaoks ülemäära aja- ja bürokraatiamahukas. Sellest tulenevalt peab seadusandja kujundama menetluse, mis eelnimetatud põhimõtet toetab.

83. Menetlusökoonoomiat soodustab/ei soodusta mh asjaolu, kui palju aega kulutab kohus põhivaidluse lahendamise asemel eelmenetlusele (sh menetlusabi taotluste lahendamisele).

84. Leian, et menetlusökoonoomia eesmärki soodustavad enam TsMS § 182 lg 2 p 1 ja § 183 lg 1, mil seadusandja on andnud õiguse rakendamiseks imperatiivsed juhised ning kohtu rolliks on üksnes eluliste asjaolude ja normi faktilise koosseisu vastavuse kontroll.

85. Arvestades TsMS § 181 lõikes 3¹ sisalduvat kaalutusõigust ning määratlemata mõistet „ebamõistlik“ võib järeldada, et menetlusökoonoomiat säte ei soodusta, vaid hoopis kahjustab. Menetlusabi taotluste lahendamine ning normi rakendamisel kaalutusõiguse teostamine ja selles sisalduva määratlemata mõiste igakordne sisustamine kohtulahendis võib suurendada kohtu tööd ja pikendada ühtlasi nii eelmenetluse kui ka põhiasja läbivaatamise aega. Määratlemata õigusmõiste sisustamine on oluline määruse õiguspärasuse hindamisel ja selle vaidlustamisel.

⁵³ Tallinna Ringkonnakohtu 22.12.2010 m 2-09-6382, p 4. Sama määrusega jättis kohus rahuldamata taotluse TsMS § 183 lg 1 põhiseaduslikkuse järelevalve algatamiseks.

⁵⁴ Tallinna Ringkonnakohtu 10.12.2010 m 2-10-51151.

86. Eelmises lõigus nimetatud probleemi olemasolu ei toeta osaliselt tutvunud kohtupraktika, millest nähtub, et kohus ei ole pidanud mitte ühelgi juhul vajalikuks määratletama õigusmõistet „mõistlik/ebamõistlik“ sisustada.

87. Lisaks võib TsMS § 181 lg 3¹ suurendada menetlusabi taotluste rahuldamata jätmise määruste vaidlustamise hulka, mil menetlusabist ilma jäänud ei nõustu kohtu põhjendusega, miks antud konkreetse juhtumi asjaoludest tulenevalt ei piira riigilõivu ühes summas tasumine „ebamõistlikult“ kohtusse pöördumise õigust. Samuti võib menetlusabi andmisest keeldumise määrust vaidlustada juhul, kui kohus ei ole TsMS § 181 lg 3¹ kohaldamist üldse kaalunud, vaid on kohaldanud üksnes TsMS § 182 lg 2 p 1. Lisaks nähtus tutvunud lahendist, et vaidlustatud on ka määrust, mil kohus kohaldas TsMS § 181 lõiget 3¹, kuid menetlusabi saaja ei nõustunud kohtu määratud riigilõivu ajatamise graafikuga.⁵⁵

88. Menetlusökoonomia kontekstis on asjakohane märkida, et menetlusökoonomiat mõjutab kindlasti ka riigilõivu suurus. Kui see on suurus, mille tasumine on enamuse kohtusse pöördujate jaoks jõukohane, siis vajadust menetlusabi taotlemiseks, taotluste läbivaatamiseks ja andmiseks üldse ei tekigi.

Initsiatiiv sätte kohaldamiseks

89. TsMS § 181 lg 3¹ sõnastusest ("Kui menetlusabi taotluse läbivaatamisel ilmneb...") tulenevalt on sätte kohaldamise initsiatiiv ehk erandi tegemine menetlusabi andmiseks kohtul ilma menetlusabi taotleja poolse eraldi taotlust esitamata. Vt ka kirja p 92.

90. Asusin oma kirja punktis 79 seisukohale, et juhul, kui esinevad normi faktilisele koosseisule vastavad elulised asjaolud, ei saa kohus keelduda menetlusabi andmisest. Siinkohal võib tõstatada küsimuse, kas menetlusabi taotlejal võiks olla juba menetlusabi taotlust esitades võimalik TsMS § 181 lg 3¹ kohaldamist paluda ning omapoolseid põhjendusi esitada, miks ta peab riigilõivu korraga tasumist ebamõistlikuks takistuseks kohtusse pöördumisel, ehk omalt poolt kaasa aidata normi rakendamisele ja oma õiguste kaitsmisele.

91. Leian, et eelmises lauses kirjeldatud kujul normide rakendamiseks võib olla võimeline õigusteadmistega menetlusabi taotleja või tema esindaja, muudel juhtudel aga ei pruugi menetlusabi taotlejal sellist normide (TsMS § 182 lg 2 p 1 ja § 183 ning TsMS § 181 lg 3¹) koostoimes tõlgendamise oskust olla. Sellisel juhul peaks kohus omaalgatuslikult menetlusabi taotlejale igakordselt vastava võimaluse andma. Nii võib TsMS § 181 lg 3¹ rakenduspraktika saavutada üksikjuhu õigluse kõikidel juhtumitel, mida seadusandja normi luues silmas pidas.

TsMS § 181 lg 3¹, § 182 lg 2 p 1 ja § 183 lg 1 eesmärgid

92. TsMS § 181 lg 3¹ lisati seadusesse tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja asjaõigusseaduse muutmise seadusega (jõustus 14.06.2010). Eelnõu seletuskirjas selgitati: „Kui menetlusabi taotluse rahuldamiseks puudub alus taotleja majandusliku seisundi tõttu, võib kohus menetlusabi korras määrata hagiavalduselt või apellatsioonkaebuselt tasumisele kuuluva riigilõivu maksmise osamaksetena, kui kohus leiab, et esitatud hagiavalduselt või apellatsioonkaebuselt tasumisele kuuluv riigilõiv takistab ebamõistlikult isikul tema eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks kohtusse pöördumist. Menetlusabi taotluse läbivaatamisel (eraldi taotlust ei esitata) loodud regulatsiooni alusel menetlusabi korras riigilõivu osamaksetena maksmise määramiseks on

⁵⁵ Viide 53.

kohtul diskretsioon otsustamaks, kas avalduselt või kaebuselt hagihinna alusel korraga tasumisele kuuluva riigilõivu summa takistab konkreetse kohtuasja asjaolusid hinnates ebamõistlikult isikul tema eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks kohtusse pöördumist. Käsitatud viisil menetlusabi andmiseks ei pea menetlusabi taotleja vastama menetlusabi andmise tingimustele majandusliku seisundi osas, küll aga tuleb kohtul hinnata taotleja menetluses osalemise eeldatavat edukust, asja tähtsust taotlejale ning menetluses osalemise mõistlikkust (TsMS § 181 lg-d 2 ja 3).“ Eelnõu mõjude juures on lisaks välja toodud: "Kohtule antud võimalus määrata hagiavalduse või apellatsioonkaebuse esitamisel menetlusabi korras riigilõivu tasumine kohtu poolt kindlaksmääratud osas või osamaksetena ka juhul, kui taotleja ei vasta menetlusabi andmise tingimustele tema majandusliku seisundi tõttu, tagab senisest parema juurdepääsu õigusemõistmisele, asjades kus tasumisele kuuluv riigilõiv on kohtu hinnangul konkreetse kohtuasja asjaolusid arvestades ebamõistlikult kõrge."⁵⁶

93. Nii võib TsMS § 181 lg 3¹ eesmärgiks pidada nn üksikjuhu õigluse tagamist ka juhul, kui kohtusse pöörduja majanduslik seisund ei ole nii halb, mille puhul oleks seadusandja hinnangul põhjendatud menetlusabi andmine.

94. TsMS § 182 lg 2 p 1, mis sätestab menetlusabi piirangu tulenevalt taotleja majanduslikust olukorrast, menetleti eelnõuna Riigikogus 2003–2005 tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu (208 SE) raames. Eelnõu seletuskirjast nähtub, et eesmärgiks oli tagada õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtu poole ka isikutel, kellel puuduvad selleks endal rahalised vahendid.⁵⁷ Menetlusabi süsteem rajati kahele kriteeriumile. Esiteks, abi taotleja peab olema majanduslikult nõrk ja teiseks, asi ei saa olla ettenähtavalt lootusetu.⁵⁸ Samuti lähtuti põhimõttest, et kohus peab juhtumitele lähenema individuaalselt.⁵⁹ Selgitusest nähtub, et menetlusabi saamise eeltingimusena peeti silmas taotleja halba majanduslikku seisu.⁶⁰

95. Asjakohane on tutvuda lisaks riigi õigusabi seaduse vastava piirangu⁶¹ ja selle selgitustega. Riigi õigusabi seaduse eelnõu seletuskirjas selgitati, et riigi õigusabi ei anta, kui taotlejal on võimalik kanda kulud oma suuremate raskusteta realiseeritava vara arvel (nt eelkõige väärtpaberid jm suhteliselt likviidsed varad) või eeldatavad õigusabi kulud ei ületa tema keskmist kahekordset kättejäätavat kuusissetulekut. Kahe kuupalga suurune summa peaks igal inimesel olema võimalik katta oma säästudest või vajaminev raha raskusteta laenata.⁶²

⁵⁶ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja asjaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu (657 SE) ja seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=886994&u=20101221154147>.

⁵⁷ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu (208 SE). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems&eid=208&assembly=10&u=20110115140032>.

⁵⁸ Riigikogu õiguskomisjoni 23.11. 2004 istungi protokoll nr. 67. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=043290004&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>

⁵⁹ Riigikogu õiguskomisjoni seminar teemal "Tsiviilkohtumenetluse seaduse eelnõu (208 SE)". Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=040610002.

⁶⁰ Vt ka allmärkustes nr 51 ja 52 esitatud kohtu selgitused.

⁶¹ Riigi õigusabi seadus sätestab:

„§ 7. Riigi õigusabi andmisest keeldumise alused

(1) Riigi õigusabi ei anta, kui: [...]

4) kulud õigusteenusele ei ületa eeldatavasti taotleja kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut, mis on arvatud taotluse esitamisele eelnenud nelja kuu keskmise kuusissetuleku alusel ning millest on maha arvatud maksud ja sundkindlustuse maksed ning seadusest tulenevate ülalpidamiskohustuste täitmiseks ettenähtud summa, samuti mõistlikud eluaseme- ja transpordikulud; [...]"

⁶² Riigi õigusabi seaduse eelnõu (249 SE) seletuskiri. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=040410004&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>.

96. TsMS § 182 lg 2 p 1 muudeti 10.12.2008 (jõustus 01.01.2009) ning laiendati sissetulekust maha arvatavate kulude loetelu. 194 SE seletuskirjast nähtub, et varasemalt kehtinud regulatsiooni puhul olid menetlusabi andmise eeldused liiga kõrgele seatud. Muudatuse eesmärgiks oli muuta menetlusabi, mh riigi õigusabi vähekindlustatud isikutele kättesaadavamaks. Selleks sooviti laiendada riigipoolse menetlusabi andmise aluseid, et suureneksid võimalused saada menetlusabi/riigi õigusabi; taotleja sissetulekutest arvatakse muudatuste kohaselt maha ka taotleja eluasemekulud ja transpordikulud kui reeglina vältimatud kulutused.⁶³

97. TsMS § 182 lg 2 p-s 1 sätestatud menetlusabi võimaluse puhul tuleb arvestada ka abi andmise piirangu eesmärki. Piirang väljendab üldist põhimõtet, mille kohaselt antakse menetlusabi juhul, kui taotleja ei ole võimeline tasuma riigilõivu oma majandusliku seisundi tõttu. Teisisõnu ei anta menetlusabi juhul, kui füüsilisest isikust menetlusabi taotleja majanduslik olukord ei vasta sättes nimetatud tingimustele.⁶⁴

98. Piirangu eesmärgi hindamisel tuleb arvestada ka tsiviilkohtumenetluse erinevust kriminaal- ja halduskohtumenetlustega võrreldes. Kui kahe viimase puhul on riigi huvi, initsiatiiv ja kaasaaitamiskohustus õiglase menetluse kaudu nn õige lõpptulemuse saavutamisel kõrge, siis tsiviilkohtumenetluse puhul sarnast eesmärki ei ole, vaid riigi rolliks on üldjuhul pelgalt kahe võrdse poole vaidluse lahendamisele kaasaaitamine. Tsiviilkohtumenetluses on riigi/kohtu rolliks õiguskaitse, õigusemõistmise ja õigusrahu pakkumine omavahel kokkuleppele mittejõudnud osapoolte vahel. Seetõttu on põhjendatud ka riigi väiksem toetus poolte abistamisele menetluses osalemiseks. Eraõigusliku vaidluse lahendamisse peavad pooled üldjuhul ise panustama. Üksnes teatud sotsiaalsetel kaalutlustel, ülekaaluka avaliku huvi korral vm olulistel põhjustel toetab riik menetluses pooli kohtumenetluses osalemisel.

99. Lisaks füüsilise isiku suunamist iseseisvale toimetulekule, normaalsele majandamisele ja vastutusele võib TsMS § 182 lg 2 p 1 piirangu eesmärkideks pidada menetlusökonomiat, riigile täiendavate tulude leidmist ning ühiskondliku (maksumaksjate) raha kasutamist avalikest huvidest lähtuvalt.

100. Käesolev kohtuasi ilmestab, et menetlusabi saamise tingimused, mis toetavad piirangu eesmärki, on liiga kõrged ning ei toeta menetlusabi üldist eesmärki aidata kaasa kohtusse pöördumisele. Sellisel juhul võib aga seadusandja TsMS §-s 181 lõikes 1 seatud menetlusabi eesmärgi saavutamiseks valitud tingimusi pidada ebapiisavaks. Abiks üksikjuhu õigluse tagamisel on TsMS § 181 lõikest 3¹.

101. TsMS § 183 lg 1 kohaselt võib juriidiline isik menetlusabi oma eesmärkide saavutamiseks taotleda üksnes juhul, kui ta on tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirja kantud või sellega võrdsustatud mittetulundusühing või sihtasutus, mille asukoht on Eestis või mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, kui taotleja põhistab, et ta taotleb menetlusabi keskkonnakaitse või tarbijakaitse valdkonnas või muud ülekaalukat avalikku huvi arvestades paljude inimeste seadusega kaitstud õiguste võimaliku kahjustamise vältimiseks ja ta ei suuda eeldatavasti menetskulused oma vara arvel katta või suudab neid tasuda üksnes osaliselt või osamaksetena.

⁶³Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=240492&u=20110114235417>.

⁶⁴ Kuigi menetlusabi saamise tingimusi leevendati 01.01.2009 jõustunud muudatusega, ei loobutud sätte imperatiivsest sõnastusest ega antud kohtule võimalust teha piirangust erandeid. Sätte sisaldab kohtunikule adresseeritud imperatiive, milles on kohustavad käitumisjuhised kindlaks määratud.

102. Riigikogus 2003–2005 menetletud tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu (208 SE) seletuskirjas põhjendus ei nähtu. Sätte koostamisel võeti aluseks riigi õigusabi vastav regulatsioon.⁶⁵ Riigi õigusabi seaduse § 7 p 7 kohaselt riigi õigusabi ei anta, kui vaidlus on seotud taotleja ettevõtlusega ega kahjusta tema ettevõtlusega mitteseotud õigusi. Riigi õigusabi seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt ei anta riigi õigusabi juhul, kui isik taotleb riigi õigusabi oma äriasjades või seonduvalt moraalse kahju hüvitamise nõudega (nende juhtude puhul on reeglina avalik huvi asja vastu ning seega ka vajadus riigi poolt tagada isikule õigusteenuse osutamine suhteliselt vähem tungiv).⁶⁶

103. Eeltoodu alusel võib juriidilisele isikule menetlusabi andmise (TsMS § 183 lg 1) piirangu eesmärgina käsitleda menetlusabi andmist üksnes tulenevalt avaliku huvi tagamise vajadusest. Üldreeglina toimub eraõigusliku huvi tagamine ja nõuete maksmapanemine poolte kokkuleppel lepingu alusel ning põhimõttel, et lepinguid tuleb täita. Riigi ja kohtu rolliks on pelgalt seaduse ja kohtu kaudu nõuetest kinnipidamise tagamine. Teatud juhtudel on riik pidanud siiski oluliseks toetada omaltpoolt ka eraõiguslike isikute vaidluste lahendamist nähes ette nt TsMS §-s 183 menetlusabi saamise võimaluse ka juriidilistele isikutele.

104. Tutvunud kohtute tegevusega nähtub nt Tallinna Ringkonnakohtu 15.12.2009 määruses tsiviilasjas 2-07-39299 kohtu kaalutus, et äriühingu puhul eeldatakse, et tema üldisem eesmärk – teenida kasumit – annab talle võimaluse teenitu arvel ka oma rikutud õigusi tsiviilmenetluses kaitsta. Samadel põhjendustel ei ole ringkonnakohtu arvates Põhiseaduse vastane menetlusabi andmine äriühingutele, milliste eesmärgiks ei ole teenida kasumit.⁶⁷

105. Leian, et TsMS § 183 lg 1 puhul võib tuletada seadusandja tahte, mille kohaselt antakse menetlusabi üldreeglina inimestele ning ainult erandlikel juhtudel juriidilistele isikutele ning seda vaid juhul, kui tegemist on avaliku huvi kaitsmisega või poolte õiguste tagamisega pankrotimenetluses. Üldreeglina peaks juriidiline isik majandama oma tegevust viisil, mis võimaldab osalemist õiguskäibes, sh arvestama riigilõivu tasumisega kui paratamatu osaga oma majandustegevuse kuludest.

106. Saksamaa kohtupraktikat kirjeldades tõi Euroopa Kohtu kohtujurist välja, et juriidilisele isikule antakse menetlusabi, mida rahastab kogukond, üksnes siis, kui kohtuasja mõõde ületab ainult selle juriidilise isiku majandushuvid. Samuti tõi ta välja, et teatavas mõttes peab juriidiline isik ikkagi võtma enda peale oma tegevusega seotud majandusrisiki, mis jääb ainuüksi tema enda kanda, sealhulgas ka kohtumenetlustes. Veelgi enam, kohtujurist käsitles juriidilist isikut riigi õiguskorra kunstliku moodustisena, kelle tunnustamine sõltub eelkõige sellest, kas tal on piisavalt vahendeid oma ellujäämise tagamiseks.⁶⁸

107. TsMS § 183 lg 1 eesmärkideks on seega lisaks ettevõtja normaalsele majandamisele ja toimetulekule (sh vastutusele) suunamisele ka menetlusökoonomia, riigile täiendavate tulude leidmine ning ühiskondliku (maksumaksjate) raha kasutamine avalikest (mitte eraõigusliku isiku majandus-) huvidest lähtuvalt.

⁶⁵ Viide 58. Ekspertina kaasatud Riigikohtu kohtunik V. Kõve vastas Riigikogu liikme küsimusele: „[...] eelnõu sõnastus on üle võetud riigi õigusabi seadusest ja me eeldame, et nii menetlusseaduse kui ka riigi õigusabi seaduse sätted on identsed selles osas.“

⁶⁶ Viide 62.

⁶⁷ Tallinna Ringkonnakohtu 15.12.2009 m 2-07-39299. Kohtulahendiga tutvutud elektroonilise kohtuinfosüsteemi (KIS) vahendusel.

⁶⁸ Kohtujuristi ettepanek. Paolo Mengozzi. 02.09.2010 kohtuasjas C-279/09, p 40, 84,90.

108. Menetlusabi piirangu ehk riigilõivu täies ulatuses maksmise kohustuse eesmärgiks võib ka juriidiliste isikute puhul pidada liigsete ja/või pahatahtlike kaebuste vältimist ehk menetlusökonoomia kaalutlust.

109. Leian, et juriidilise isiku puhul on põhjendatud TsMS § 181 lg 3¹ erinev (kitsam) rakendamine kui füüsilisest isikust menetlusabi taotleja puhul ning menetlusabi andmine üksnes väga erandlikel juhtumitel. TsMS § 183 lg 1 (juriidiline isik) rakendamisel ei ole menetlusabi eesmärgid samavõrra kõrged kui TsMS § 182 lg 2 p 1 (füüsiline isik) puhul. Inimese toetamisel on oluline arvestada tema sotsiaaliigi ideest tuleneva inimväärikusega, mida aga juriidilise isiku puhul arvestada ei tule. Seetõttu võib TsMS § 181 lg 3¹ ja § 183 lg 1 koostoimes kohaldamine vajada nii menetlusabi vajaja kui kohtu jaoks seadusandjapoolseid selgemaid juhiseid.

110. Seetõttu mõistan kirja punktis 12 esitatud ringkonnakohtu küsimuse püstitust normide ületamatust vastuolust ning raskustest nende kohaldamisel, seda siiski mitte niivõrd füüsilisest isikust, vaid juriidilisest isikust menetlusabi taotleja puhul.

IV Kokkuvõte

111. Apellant esitas ringkonnakohtule menetlusabi taotluse. Kuigi TsMS § 182 lg 2 p 1 kohaselt taotleja majanduslikku seisukorda arvestades menetlusabi ei anta, näeb TsMS § 181 lg 3¹ kohtule ette võimaluse teha erand ning lubada tasuda riigilõiv osamaksetena. Seda juhul, kui 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. Enne erandi tegemist tuleb kohtul kontrollida esiteks taotleja majanduslikku seisundit ja kohtuasja perspektiivikust ning teiseks seda, kas konkreetse kohtuasja asjaolusid arvestades takistab riigilõivu korraga tasumine kohtusse pöördumist ebamõistlikult või mitte.

112. Käesoleval juhtumil selgitas kohus välja taotleja majandusliku seisundi, kuid ei hinnanud, kas ja millistel kaalutlustel takistab 15 627.15 kroonise riigilõivu korraga tasumine konkreetsel juhul kohtusse pöördumist oma eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks ebamõistlikult. Järelikult ei selgitanud kohus välja kõiki normi rakendamiseks vajalikke asjaolusid, **mistõttu ei ole ringkonnakohtu taotlus lubatav.**

113. Analüüsinud TsMS § 181 lg 3¹, § 182 lg 2 p 1 ja § 183 lg 1 koostoimes kohaldamise võimalikkust leian, et **kuna algidee menetlusabi andmise võimaluste loomisel on kõigi kolme sätte puhul sarnane – igäühel peab olema võimalik oma õiguseid kohtus kaitsta ning riigi kohustuseks on selle õiguse tegelik tagamine –, on võimalik tõlgendada ja rakendada TsMS § 181 lg 3¹ koostoimes § 182 lg 2 p-ga 1 Põhiseadusega kooskõlas oleval viisil. See on üheltpoolt kooskõlas menetlusabi taotleja põhiõigustega ning ei muuda norme sisutihjaks.**

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder