



ÕIGUSKANTSLER

Teie 12.11.2007 nr 3-3-01/11/240

Minister Rein Lang
Justiitsministeerium
Tõnismägi 5a
15191 TALLINN

Õiguskantsler 11.2007 nr 18-2/071754/00708198

Arvamus tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu kohta

Austatud minister

Täna Teid pöördumise eest, milles palusite minu arvamust tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta. Esitan järgnevalt oma olulisemad märkused eelnõu kohta.

1. Eelnõu § 1 p 6

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 33 lõiget 1 muudetakse viisil, mille kohaselt välistatakse kohtu kaalutusõigus tõlke nõudmisel ("nõuab tõlget").¹ Säilinud on üksnes kaalutusõigus dokumendi tähelepanuta jätmisel, kui tõlget ei esitata (kavandata TsMS § 33 lg 3).

Paraku ei saa ma toetada kaalutusõiguse välja jätmist TsMS § 33 lõikest 1. Säte muudab küll menetluse kohtule mugavamaks (ei pea põhjendama, miks nõutakse tõlget), kuid ei arvesta piisavalt isiku kohtukaebuse kui ühe põhiõigusega. Seetõttu soovitaksin jääda kehtivas seaduses sisalduva kaalutusõiguse juurde.

Esiteks venitab kavandata muudatus menetlust, kui hiljem kohus siiski otsustab dokumenti aktsepteerida.

Teiseks tuleb silmas pidada, et vähemalt hetkel laieneb TsMS ka halduskohtumenetlusele ning eelnõu ei sisalda muudatust halduskohtumenetluse seadustikku (HKMS) sellekohase erisätte loomise näol. Leian, et kaalutusõiguse välistamine võõrkeelse dokumendi tõlke nõudmisel suhtes isik avaliku võimu vastu võib olla isiku kaebuse liigselt piirav (vt HKMS § 10 lg 1). Nii on Tallinna Ringkonnakohus (sisuliselt sama on nentunud Riigikohus) korduvalt möönnud, et kuigi seadus annab halduskohtule kaalutusõiguse otsustada, kas võtta näiteks venekeelne kaebus menetluse või mitte, ei ole taoline otsustusvabadus piiratu – tuleb arvestada kaebuse kui põhiõiguse olulisust, isiku võimet saada tõlkimisel abi, isiku rahalisi võimalusi tõlketeenuse ostmiseks jne. Tõlke nõudmine ei ole õigustatud, kui tõlketeenuse hankimine on võimatu või

¹ RKTkm 11.04.2007, nr 3-2-1-29-07 käsitleb samuti kaalutusõigust.

seotud ebamõistlike pingutustega.² Sellest tulenevalt on tühistatud esimese astme kohtu määruseid kaebuse läbi vaatamata jätmisel keelenõuete mittejärgimise motiivil. Olen taolise Tallinna Ringkonnakohtu lähenemisega igati nõus. Kohtu töökoormust, isiku hoolekohustust ning eesti keele kaitse vajadust silmas pidades on eestikeelse kaebuse esitamise nõue kahtlemata põhjendatud, kuid seda üksnes määral, milles see ei kahjusta ülemääraselt isiku põhiõiguste kaitset.

2. Eelnõu § 1 punktid 51, 166, 171

Täna Teid muudatuste eest vastuseks minu pöördumisele hagi tagamise kautsjoni küsimuses. Siinkohal juhin vaid tähelepanu asjaolule, et kavandatava TsMS § 383 lg 1¹ tõlgendamisel koosmõjus sama paragrahvi lõikega 1 võib tekkida küsimus, kas tagatise nõudmine on kohtu kaalutusotsus (lõige 1: "Kohus võib teha [...]") või kohustus (lõige 1¹: "Rahalise nõudega hagi tagamise avalduse esitamise korral antakse tagatis [...]").

3. Eelnõu § 1 p 86

Kavandatavates TsMS § 181 lõigetes 4 ja 5 nähakse ette, et menetlusabi ei anta avaldajale maksekäsu kiirmenetluses, registriasjas kandeavalduselt tasumisele kuuluva riigilõivu maksmiseks ega juhul, kui tasumisele kuuluv riigilõiv või muud eeldatavad kulud, mille kandmiseks menetlusabi taotletakse, ei ületa 500 krooni.

Nimetatud muudatustega võidakse piirata kohtukaebeõigust (nt tõlke kulude küsimus). Sätted muudavad kohtumenetluse kohtule küll "mugavaks", kuid eeldavad ulatuslikumat põhjendamist ja kaalumist, kui hetkel eelnõu seletuskirjas³. Kavandatavad muudatused võivad intensiivselt riivata vähemkindlustatud isikute õigusi. Siinkohal rõhutan ka, et pelgalt administratiivsed raskused ei pruugi õigustada põhiõiguste piiramist.⁴

4. Eelnõu § 1 p 220

Märkisin oma kirjas 6-8/071309/00707523 järgmist: "Tsiiviilkohtumenetluse seadustiku sätete muutmisel võiks kaaluda täiendavate sätete lisamist ärakuulamise kui toimingu menetlusliku reguleerimise kohta. Ära kuulamise läbiviimisel võiks kohtul olla õigus kuulata iga menetlusosaline üle isiklikult, ilma teiste isikute või menetlusosaliste juuresolekuta, kui see on teiste menetlusosaliste või muude isikute kaalukates huvides vajalik. Selgem regulatsioon välistaks olukorra, kus kohus kutsuks ühele ärakuulamisele või istungile lapsendajad koos lapse bioloogiliste vanematega. Samuti välistaks see olukorra, kus näiteks bioloogiline vanem nõuaks ärakuulamisele teiste menetlusosaliste juuresolekut neile küsimuste esitamise või muu menetlusosalise õiguse teostamise eesmärgil."

Kavandatav TsMS § 477 lg 4 eelkirjeldatud probleemi küll osaliselt lahendaks, kuid kaaluda võiks siiski täpsustamist, et oleks üheselt selge, et ärakuulamine võib aset leida ka teiste menetlusosaliste juuresolekuta.

² Nt Tln RingKm 30.12.2005, nr 2-3/1126/05, p 5; Tln RingKm 31.01.2006, nr 3-05-1069, p 7. RKHKm 12.04.2007, nr 3-3-1-3-07, p 12: "Kollegium leiab, et ringkonnakohus asus viidatud haldusasjas põhjendatult seisukohale, et vanglas kinni peetavatel isikutel on dokumentide tõlkimise korraldamise võimalused väga piiratud."

³ "Sellistel juhtudel ei ole otstarbekas läbi viia mõnikord pikaks ja vaidlusrohkeks kujuneda võivast menetlusabi andmise menetlust."

⁴ Vt nt RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 39.

5. Eelnõu § 1 p 264 jj

Kavandatav TsMS § 534 sätestab sarnaselt kehtivale TsMS §-le 534 üksnes isiku tahtest olenematu paigutamise kinnisesse asutusse. Reguleerimata on jäetud tahtest olenematu ravi ja läbivaatus.

Psühhiaatrilise abi seadus näeb ette tahtest olenematu ravi kohaldamise. Isiku paigutamine kinnisesse asutusse ja tahtest olenematu ravi ei ole samastatavad. Teisisõnu, tahtest olenematu isiku kinnisesse asutusse paigutamise lubamisel ei ole automaatselt õigus alustada tahtest olenematut ravi. Lisaks on Euroopa Inimõiguste Kohus oma lahendites lisanud tahtevastase läbivaatuse kui isiku enesemääramisõiguse olulise riive. Olen seisukohal, et tuleks kaaluda menetluskorra kehtestamist kõnealuste protseduuride puhuks ühtselt TsMS-s. Tahtevastast paigutamist ja ravi eristab rangelt ka näiteks Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10 Ministrite Komiteelt liikmesriikidele psüühikahäiretega isikute inimõiguste kaitsesest ja väärkusest (art 17 ja 18).

Ei saa toetada ka kehtiva TsMS § 534 lg 1 punktide 3 ja 4 kaotamist, mis legitimeerivad paigutamise kinnisesse asutusse vaid juhul, kui isikule on määratud esindaja ja ta on ära kuulatud. Õiguskantsleri menetlustes on selgunud, et esindaja määramine ja isikute ärakuulamine on oluliseks probleemiks praktikas. Olen seisukohal, et need peaks säilima määruse õiguspärasuse eeldustena.

Kavandatav TsMS § 534 lg 3 loob võimaluse, et otsus võidakse langetada ka dokumentide põhjal kohtu diskretsiooni alusel. Olen seisukohal, et kavandatav TsMS § 534 lg 3 võib olla vastuolus PS § 24 lõikega 2, mille kohaselt on igal ajal õigus olla oma kohtuasja arutamise juures, ning asjakohaste Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukohtadega. Ka Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) pöörab alati väga suurt tähelepanu küsimusele, kas isik on ära kuulatud või mitte. Vaid erakorraliste ja väga mõjuvate põhjuste olemasolul peetakse isiku ära kuulamata jätmist põhjendatuks. Kavandatav TsMS § 534 lg 3 annab kohtule aga väga ulatusliku õiguse jätta isik ära kuulamata ega seo seda üheselt erakorraliste asjaoludega.

Muudetud TsMS § 534 lg 4 legitimeerib praegu kohati aset leidva olukorra, kus isik kuulatakse ära pärast otsuse langetamist. On kaheldav, kas see on kooskõlas eelviidatud PS § 24 lõikega 2. Hilisem ärakuulamine ei ole eesmärgipärane, kui vastav kohtumäärus on juba tehtud. Tekib küsimus, millistele asjaoludele kinnisesse asutusse paigutamise määrus toetub juhul, kui kohus ei ole isikuga rääkinud ja objektiivselt välja selgitanud vajadust kinnisesse asutusse paigutamiseks või ravi alustamiseks.

Ka kavandatav TsMS § 535 lg 2 ei ole asjakohane ülaltoodud põhjustel. Kui esialgse õiguskaitse kohaldamisel (mille alusel võib vabaduspõhiõiguse riive aset leida kuni 14 päeva) ei määrata isikule esindajat, võib see olla vastuolus PS §-ga 21, mis näeb ette kaitseõiguse. (Esindaja mitterääramise õigus tuleneb ka kavandatavast TsMS § 539¹ lõikest 3.)

Kavandatava TsMS § 541 lg 2 puhul on ebaselge, miks on vajalik edastada määrus ka kohalikule omavalitsusele, kui viimane ei ole osalenud antud asjas menetlusosalisena. Võib esineda võimalik vastuolu printsiibiga, mille kohaselt levitatakse delikaatseid isikuandmeid nii vähe kui võimalik (minimaalsuse põhimõte). Nii võib tekkida küsimus, kuidas sellisel juhul vältida hilisemat võimalikku stigmatiseerimist elukohas (eriti väikestes kohalikes omavalitsustes). Eelnõu § 33 punktis 2 püütakse minimaalsuse põhimõtet iseenesest järgida.

6. Eelnõu § 1 p 282

Kavandata TsMS § 552¹ näeb ette 14-aastase vanusepiiri (kohus võib ka noorema ära kuulata). Silmas pidades lapse õiguste konventsiooni eesmärki ja ka kehtivaid TsMS sätteid (7-aastane vanusepiir), võiks kaaluda madalamat vanusepiiri.⁵

7. Eelnõu § 9

Individuaalse töövaidluse lahendamise seadusesse (ITLS) viite lisamist haldusmenetluse seaduse kohaldatavusest põhjendatakse vajadusega selgemalt reguleerida probleem, mille kohaselt keelduvad isikud töövaidluskomisjoni otsuseid vastu võtmast. Nõustudes igati kättetoimetamise reguleerimise vajadusega, juhin siiski tähelepanu asjaolule, et haldusmenetluse seaduse täies ulatuses kohaldatavuse viide võib põhjustada praktikas vaidlusi küsimuses, mis osas tuleb haldusmenetluse seadust siiski kohaldada. Muuhulgas tuleb arvestada, et see säte lisatakse ITLS 2. peatükki "TVK moodustamise ja töö kord", st üldistesse töövaidluskomisjoni tööd reguleerivatesse sätetesse.

Töövaidlused on eraõiguslikud vaidlused. Seevastu on haldusmenetluse seaduse lähtekoht teine – isik avaliku võimu vastu – ja seega ka aluspõhimõtted teised. Seetõttu tuleks kaaluda, kas kättetoimetamise küsimust ei saaks lahendada mingil muul viisil, või oluliselt täiendada seletuskirja juhistega, mil määral ja mis osas on haldusmenetluse seadus kohaldatav (mis ei ole ITLS "erisus").

8. Eelnõu § 16

Kohtute seaduse § 57 lõiget 2 muudetakse viisil, mille kohaselt võib kohtuniku määrata ka tema nõusolekuta teise kohtumajja. Kuigi iseenesest sama asula sees töökoha muutus ei ole selline, mis tooks inimesele kaasa suuri muutusi (pidades silmas eeskätt töökoha füüsilist asupaika), siis oleks hea halduse tavaga kooskõlas ka isiku nõusoleku saamine füüsilise töökoha muutmiseks.

Seletuskirjast ei nähtu,

- kas muudatus puudutaks peale Tallinna ja Pärnu veel mõnda maakohut, st on veel asulaid, kus on rohkem kui üks kohtumaja (kas on veel ka mingi tuleviku perspektiiv? halduskohtud?). Lisaks on seletuskirjas ekslik sõnastus: "See puudutab eelkõige kohtuid, mille puhul kõik selle kohtu kohtumajad asuvad samas asulas." Ilmselt ei ole mõeldud nii, et kõik vastava kohtu kohtumajad peavad asuma samas asulas;
- mis on muudatuse tegelik põhjus – kas praktikas on probleeme kohtuniku nõusoleku saamisega või on tulevikus neid kindlasti ette näha;
- milline on üleviimise seos spetsialiseerumisega (seletuskirjas viidatakse sellele, kui töökorralduse huvidest räägitakse). Kuigi kohtute seaduse järgi ei ole spetsialiseerumist otsesõnu ette nähtud ja see määratakse tööjaotuskavaga, võib spetsialiseerumine olla muudatus, mis vajaks isiku nõusolekut.

Kui kohtute seaduse § 57 lõiget 2 muudetakse, võib vajalik olla muuta ka kohtute seaduse § 11¹ lõiget 1.

⁵ Ka näiteks sotsiaalhoolekande seadus näeb ette 10-aastase lapse ärakuulamise (§ 25¹ lg 2).

9. Eelnõu § 31

Võiks kaaluda eelnõusse sellise sätte sisetoomist, mille kohaselt peab eestkostja hoolitsema, et eestkostetav saab sotsiaalabi. Praktikast arvavad kohalikud omavalitsused, et eestkostja on kohustatud eestkostetavat üleval pidama, mistõttu abi ei taheta anda. Lisaks aitaks see eristada selgemalt omavahel hooldust ja eestkostet.

Kaaluda võiks ka nende hoolduse sätete sisseviimist sotsiaalhoolekande seadusesse, nagu näeb seda ette perekonnaseaduse eelnõu. Hooldus on sisuliselt üks hoolekandemeede, mis vajab praktikast rohkem reguleerimist. Hetkel reguleeritakse neid küsimusi hooldajatoetuse määrustes, mida ei saa pidada õigeaks.

Lisaks võiks kaaluda, kas eestkostja võib määrata ka hooldajaks.

Kavandatav perekonnaseaduse § 92 lg 8:

- ebaselge, kas lõike 8 laused 2 ja 3 on olemuslikult seotud või tuleks neid n.ö eraldi võtta;
- mis on "täiendavad toetused": kas peale menetlusabi pakkumise?
- kasutatav "võib" konstruktsioon võib praktikast osutada sisuliselt "peab" konstruktsiooniks, sest tegelikkuses on eestkostjatest suur puudus (elikk vaja on motiveerida kuidagi). Ebaselge on, mis on "täpsem kord", st kus on üldine kord (mille suhtes on vaja teha täpsustusi) on reguleeritud.

Kavandatava perekonnaseaduse § 93 lõike 3 puhul jääb ebaselgeks, milline on eestkostesutuse järelevalve ulatus (milles seisneb).

Täiendavalt pean oluliseks märkida, et praktikast on probleemne toitja teadmata kadumise küsimus toitjakaotuspensioni määramisel. Varem tegi vastava fakti kindlaks kohus; nüüd sellist asjaolu kohus enam kindlaks ei tee, kuid Pensioniametil on seda väga raske tuvastada, kas isik on teadmata kadunud või mitte.

10. Eelnõu § 50

Eelnõu § 50 punktis 3 soovitakse kaotada kehtiva täitemenetluse seadustiku (TMS) § 179 lõikes 4 sisalduv kohtutäiturile jõu kasutamise keeld. Teen ettepaneku kaaluda muudatuse vajalikkust ning põhiseaduspärasust.

Muudatusega soovitakse anda kohtutäiturile jõu kasutamise pädevus, samas jäetakse pädevuse ulatus piiritlemata. Leian, et määratlemata õigusmõiste kasutamine intensiivset põhiõiguse riivet võimaldaval juhul on ohtlik ja võib praktikast kaasa tuua ülemäärase jõu kasutamise.

Sätte eesmärgiks on tegutsemine olukorras, kui lapse heaolu satub ohtu. Ühest küljest, kuna täituri tegutsemise eelduseks on kohtulahendi olemasolu, siis ei pruugi kiiret tegutsemist vajavates olukordades säte rakenduda siiski eesmärgipäraselt.

Teisalt annab kehtiv TMS § 27 kohtutäiturile ka praegu õiguse taotleda politseiametniku kaasamist täitetoimingusse juhul, kui täitmist takistatakse või kui takistamist on alust eeldada. Nii on minu hinnangul jõu kasutamine vajadusel õigusnormide tasandil ka täna võimalik. Küll ei tee seda kohtutäitur, vaid politsei. Leian, et nii võiks see jääda, kuna just politseiametnikul on olemas eriteadmised ja oskused jõu kasutamisest, s.h arusaam proportsionaalsest tegutsemisest.

Juhul kui inimeste subjektiivsete õiguste paremaks kaitseks ja arusaadavuse huvides on vajalik §-s 179 kirjeldatud juhul rõhutada jõu kasutamise võimalust, võiks paragrahvis veelkord viidata õigusele kaasata politsei.

Lugupidamisega

Allar Jõks

Mari Amos 693 8441
Ave Henberg 693 8435
Helen Kranich 693 8446
Kärt Muller 693 8432
Nele Parrest 693 8438
Anu Uritam 693 8414