



Õiguskantsler

Priit Pikamäe
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 17.08.2015 nr 4-3-118-15

Meie 10.09.2015 nr 9-2/151053/1503881

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-27-15
RahaPTS § 40 lg 7 vastavus põhiseadusele

Austatud Riigikohtu esimees

Vastuseks Teie 17.08.2015 kirjale teatan, et olles analüüsinud [rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse](#) (RahaPTS) § 40 lg 7 vastavust põhiseadusele, jõudsin järeldusele, et RahaPTS § 40 lg 7 on vastuolus [põhiseaduse](#) § 32 lg 1 lausega 3 ja § 24 lõikega 5 osas, milles see ei võimalda esitada ringkonnakohtule määruskaebust isikul, kes peab ennast selle vara omanikuks, mille suhtes halduskohus andis RahaPTS § 40 lg 7 alusel loa vara riigi omandisse kandmiseks.

Järgnevalt on toodud selle seisukoha põhjendused.

I Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus

1. Vastavalt [põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) § 14 lõikele 2 on kohtu poolt algatatava konkreetse normikontrolli lubatavuse eelduseks vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus. Antud juhul ei ole RahaPTS § 40 lg 7 asjassepuutuvus ilmselge, mistõttu tuleb hinnata, kas säte on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega, st kas selle põhiseadusvastasuse ja kehtetuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui sätte kehtivuse korral.
2. RahaPTS § 40 lg 7 kirjeldab käsutamise piirangutega vara, kelle omanikku ei ole vähemalt ühe aasta jooksul alates vara käsutamise piirangute kehtestamist õnnestunud kindlaks teha, riigi omandisse kandmiseks vajalikku menetlust, selle vara riigi omandisse kandmise korda ning sellega seonduvaid vara omaniku õiguseid. RahaPTS § 40 lg 7 ei käsitle küsimust sellest, kes saab esitada halduskohtu loa andmise määruse peale määruskaebuse ringkonnakohtule.
3. [Halduskohtumenetluse seadustiku](#) (HKMS) § 265 lg 5 ls 1 järgi võib määruskaebuse haldustoiminguks loa andmise määruse peale esitada menetlusosaline. HKMS § 264 lg 3 ls 2 sätestab, et menetlusosalisteks loa andmise otsustamisel on taotleja ning seaduses sätestatud juhtudel isik, kelle suhtes loa andmist taotletakse. Ükski seadus ei sätesta, et isik, kelle vara suhtes halduskohus annab RahaPTS § 40 lg 7 alusel loa vara riigi omandisse kandmiseks, on loa

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

andmise otsustamisel menetlusosaline. Seega ei ole see isik menetlusosaline ka HKMS § 264 lg 3 ls 2 järgi ning tulenevalt HKMS § 265 lg 5 ls 1 sõnastusest ei saa ta loa andmise määrust ringkonnakohtus vaidlustada.

4. Kui RahaPTS § 40 lg 7 sätestaks, et isik, kes peab ennast selle vara omanikuks, mida käsitatakse kindlaksmääramata omanikuga varana ja soovitakse kanda riigi omandisse, on menetlusosaline vara riigi omandisse kandmiseks loa andmise otsustamisel (vrd nt RahaPTS § 40 lg 6 lausega 2), siis HKMS § 264 lg 3 ls 2 ja § 265 lg 5 ls 1 järgi oleks sel isikul õigus esitada ringkonnakohtule määruskaebus halduskohtu tehtud loa andmise määruse peale. Nii ei oleks Ringkonnakohtul alust tunnistada RahaPTS § 40 lg 7 põhiseaduse § 24 lõikega 5 vastuolus olevaks. Seega just RahaPTS § 40 lg 7 on vaidlusaluses asjas otsustava tähtsusega säte.¹

II Vaidlustatud sätte põhiseaduspärasus

a. Põhiõiguste riive

5. Tulenevalt RahaPTS § 40 lõikes 7 ettenähtust ei saa isik, kes peab ennast selle vara omanikuks, mille kandmist riigi omandisse taotleb halduskohtult Rahapesu Andmebüroo (RAB), esitada ringkonnakohtule määruskaebust halduskohtu lahendi peale, millega RAB taotlus rahuldatakse. See riivab PS § 24 lõikest 5 tulenevat edasikaebeõigust ning PS § 32 lg 1 lausest 3 tulenevat vaidlustusõigust.

6. PS § 24 lg 5 sätestab, et igäühel on õigus tema kohta tehtud kohtu otsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule. See on osa põhiõigusest kohtulikule kaitsele, mille eesmärgiks on tagada kohtulahendite vähemalt ühekordne kontroll kõrgemas kohtuastmes. Seetõttu peab edasikaebeõigus olema tagatud ka RahaPTS § 40 lg 7 alusel antud loa andmise määruse peale.²

7. Vaidlusalusel juhul tekkis AS-l Ateka Resource ja OÜ-l Instance vajadus kaitsta oma õigusi mitte haldusorgani tegevuse tulemusel, vaid halduskohtu antud määruse tõttu. Seega PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõiguse riivest on põhjust rääkida eelkõige selle pärast, et kohtumääruse vaidlustamise korral on formaalses mõttes tegemist edasikaebeõiguse kasutamisega. Sisuliselt aga realiseerisid AS Ateka Resource ja OÜ Instance ringkonnakohtule määruskaebuse esitamisega nendele põhiseadusega tagatud kohtusse pöördumise õigust: (a)

¹ HKMS § 264 lg 3 ls 2 järgi on menetlusosalisteks on loa andmise otsustamisel lisaks taotlejale (antud juhul RAB) seaduses sätestatud juhtudel isik, kelle suhtes loa andmist taotletakse. Põhimõtteliselt oleks võimalik viidatud normi tõlgendada viisil, et piisab, kui (eri)seadus määratleb isiku, kelle suhtes loa andmist taotletakse – s.o eriseadus ei pea täpsustama *expressis verbis*, et isik on menetlusosaline halduskohtumenetluses. Sellise tõlgenduse on Riigikohus siiski välistanud ning [kohtupraktikast](#) võib tuletada, et eriseadus peab siiski isiku halduskohtumenetluse menetlusosalisena määratlema. Selline tõlgendus on arvestades loa taotlemise halduskohtumenetluse tavapärasest eripära (kiire otsustamisvajadus, sageli vajalik tagada n-ö üllatusmoment) arvestades põhjendatud.

² RahaPTS § 40 lg 7 ei võimalda kanda riigi omandisse käsutamise piirangutega vara, mille omanik on teada. Norm on kohaldatav üksnes juhul, kui vara omanikku ei ole õnnestunud kindlaks teha (vrd kuni 17.05.2012 kehtinud RahaPTS redaktsiooni § 40 lg 6 alusel tehtud Riigikohtu otsusega asjas nr [3-3-1-34-12](#), p 9; lisaks vt Riigikohtu otsus asjas nr [3-3-1-77-13](#), p 13). Antud juhul olid RAB ning AS Ateka Resource ja OÜ Instance eriarvamusel, kas raha omanik on kindlakstehtud või mitte. Tallinna Ringkonnakohtu määruses kirjeldatud asjaoludest nähtub, et RAB pidas läbiotsimisel leitud raha omanikuta varaks. OÜ Instance ja AS Ateka Resource aga väitsid kõigepealt, et raha kuulub nende klientidele. Hiljem, st Tallinna Ringkonnakohtu määruskaebuse esitamisel, asusid OÜ Instance ja AS Ateka Resource seisukohale, et raha omanikuks tuleb lugeda neid. RAB seda olukorda ei lahendanud. Seega ei pruukinud antud juhul olla täidetud RahaPTS § 40 lg 7 rakendamise üks eeldus – st RAB ei pruukinud tohtida taotleda halduskohtult luba raha riigi omandisse kandmiseks. Kui RAB on seda aga teinud, siis peab ennast vara omanikuks pidaval isikul olema võimalus oma õigused maksma panna. Vt ka Riigikohtu otsus asjas nr [3-1-1-79-13](#), p 9: „[---] vara arestimise menetlus [ei ole] omandivaidluste lahendamiseks sobiv“.

halduskohus andis oma määrusega RAB-le loa kanda läbiotsimisel leitud raha riigi omandisse, (b) seaduse järgi otsustabki selliste toimingute tegemise kohus – st halduskohtu määruse näol ei ole tegemist kohtu reaktsiooniga haldusorgani tegevusele, vaid kohtupoolse õiguspositsioonide kujundamisega, (c) AS-l Ateka Resource ja OÜ Instance ei olnud selle loa andmise otsustamise menetluses õigust esitada oma arvamust või vastuväiteid ning (d) ainuke võimalus oma õigused maksma panna oli halduskohtu määrus vaidlustada, esitades ringkonnakohtule määruskaebuse.

8. Kohtusse pöördumise õiguse sätestab PS § 15 lg 1. PS § 15 lg 1 näol on tegemist üldise, kõikvõimalikke juhtumeid n-õ kinni püüdma mõeldud normiga. Samas sisaldub põhiseaduses ka norme, mis on *lex specialis* võrreldes PS § 15 lõikega 1. Selliseks normiks on PS § 32 lg 1 ls 3, mis sätestab igapähele, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, õiguse pöörduda kohtusse ja vaidlustada vara võõrandamine. Vaatlusaluse asja kontekstis ongi asjakohane rääkida PS § 32 lg 1 ls 3 riivist. Selle põhjuseks on, et RahaPTS § 40 lg 7 alusel antud halduskohtu määruse tagajärjel sai RAB kanda väidetavalt AS-le Ateka Resource ja OÜ-le Instance kuulunud raha riigi omandisse. Teisisõnu öeldes oli määruse näol tegemist lõpliku menetlusotsusega, mille tulemusel muutus AS Ateka Resource ja OÜ Instance formaalne staatus raha suhtes (äriühingud jäid omanikupositsioonist vormiliselt ilma, kuna raha omanikuks on saanud riik) ning äriühingud jäid lõplikult³ ilma võimalusest oma omandiõigust teostada (raha kanti riigieelarvesse).

9. Järelikult riivab RahaPTS § 40 lg 7 PS § 24 lõikest 5 ja § 32 lg 1 lausest 3 tulenevaid põhiõigusi. Edaspidi on neid lihtsuse mõttes nimetatud (edasi)kaebeõiguseks.

b. Põhiõiguste riive põhiseaduspärasus

10. PS § 24 lõikes 5 sisalduv viide sellele, et igatüks saab tema kohta tehtud kohtu otsuse edasi kaevata seadusega sätestatud korras, tähendab seda, et edasikaebeõigus ei ole absoluutne. PS § 24 lg 5 järgi on seadusandja pädev kohtulahendi olemusest lähtuvalt ja mõistlikele põhjendustele tuginevalt edasikaebeõigust diferentseerima. Seevastu on PS § 32 lg 1 lausest 3 tulenev kohtusse pöördumise õigus ilma seaduse reservatsioonita tagatud põhiõigus, mis tähendab, et selle põhiõiguse piiramise õigustusena saab arvestada üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi. Tõsiasi, et põhiseadus toob vaidlustamise võimaluse vara nõusolekuta võõrandamise puhul selgelt esile, tähendab, et niisugustel puhkudel saab vaidlustamise õigust riivata üksnes väga kaalukate põhjenduste olemasolul. Seega ei saa PS § 32 lg 1 ls 3 riive korral olla legitiimsena käsitletavad kõik eesmärgid, mis on legitiimsed PS § 24 lg 5 riive puhul. Arvestades seda ja ka asjaolu, et kui RahaPTS § 40 lg 7 osutub olevaks vastuolus PS § 32 lg 1 lausega 3, siis ei ole selle sätte PS § 24 lõikele 5 vastavuse kontrollimisel enam mõtet, tuleb

³ Tallinna Ringkonnakohtu määrusest nähtub, et enne seda, kui 2013. aastal taotles RAB läbiotsimisel leitud raha kandmist riigi omandisse RahaPTS § 40 lg 7 alusel, oli raha suhtes pea kolme aasta jooksul (alates 19.10.2010, mil raha läbiotsimise käigus leiti) rakendatud käsutuspiiranguid – raha oli hoiustatud Rahandusministeeriumi tagatiste kontrol. See asjaolu võib viia järelduseni, et AS Ateka Resource ja OÜ Instance ei saanud jääda vaidlustatud halduskohtu määruse tõttu ilma võimalusest teostada raha omandiõigust, sest faktiliselt ei ole neil sellist võimalust olnud alates 2010. aasta oktoobrist. Samas tuleb mõõnda, et nii see siiski ei ole, kuna käsutuspiirangute rakendamise puhul ei ole tegemist lõplike menetlusotsustega. RahaPTS § 40 lg 7 rakendamise tagajärjel said aga lõplikud otsused raha – ja selle omaniku – omandiõiguse üle tehtud.

Lisaks tasub märkida järgnevat. Kuigi Tallinna Ringkonnakohtu määrusest see otseselt ei tulene, oli vaidluse keskmes olevale rahale alates 2010. aastast seatud käsutamise piiranguid tõenäoliselt RahaPTS § 40 lg 6 alusel. See asjaolu ei anna alust järeldada, et raha omandi küsimus oli 2010. aastal kohtu poolt lõplikult otsustatud ning raha omanik minetas sellega võimaluse tugineda hiljem oma omandiõigusele. Nimelt ütleb RahaPTS § 40 lg 6 sõnaselgelt, et RAB võib taotleda kohtult luba vara käsutamisele piirangute seadmiseks „kuni vara omaniku kindlakstegemiseni“. Seega ei tee kohus RahaPTS § 40 lg 6 alusel piirangu kehtestamise loa andmisel lõplikku otsust vara omandiküsimuses.

RahaPTS § 40 lõikest 7 tuleneva (edasi)kaebeõiguse piirangu põhiseaduspärasuse analüüsimisel lähtuda rangemast, st PS § 32 lg 1 ls 3 kontrollskeemist.

11. Järgnevalt tuleb niisiis kontrollida, kas RahaPTS § 40 lõikest 7 tuleneva (edasi)kaebeõiguse piirangule leidub põhjendus ja kas see põhjendus (edasi)kaebeõiguse riivet ka õigustab.

12. RahaPTS § 40 lg 7 kehtib praegusel kujul alates 18.05.2012, mil jõustus Riigikogu 18.04.2012 vastu võetud [rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse, rahvusvahelise sanktsiooni seaduse ja Eesti väärtpaberite keskregistri seaduse muutmise seadus](#). Selle seaduse eelnõu juurde lisatud [seletuskiri](#) ei selgita, millisel põhjusel RahaPTS § 40 lg 7 ei sätesta vara riigi omandisse kandmise otsustamise menetluses menetlusosalisena isikut, kes peab ennast selle vara omanikuks.

13. (Edasi)kaebeõiguse välistamise ajendiks võivad iseenesest olla menetlusökonomilised kaalutlused ehk kohtusüsteemi töökoormuse vähendamise taotlus. Tõhusalt toimiv kohtusüsteem, mille üheks eelduseks on kohtute ressursi võimalikult otstarbekas kasutamine, on oluline põhiseaduslik väärtus.

14. Mõningast kohtusüsteemi töökoormuse vähendamist vaidlusalune (edasi)kaebeõiguse välistamine teenib: kui võtta teatud olukordades isikutelt õiguse pöörduda kohtusse, siis sellega kaasneb automaatselt kohtute töökoormuse langemine. Kuigi menetlusökoonoomia on Riigikohtu praktika järgi põhiseaduslik õigusväärtus, ei õigusta üksi see RahaPTS § 40 lõikest 7 tulenevat PS § 32 lg 1 lausest 3 ja § 24 lõikest 5 tulenevate põhiõiguste riivet.

15. Nimelt on Riigikohus leidnud, et isikutel ei pea olema õigust vaidlustada kõrgema astme kohtus kõiki kohtulahendeid, sest edasikaebeõiguse kasutamise võimaldamine eranditeta võib tuua kaasa kohtute ülekoormamise ohtu. St põhimõtteliselt võib riik suunata isikuid mitte esitama põhjendamatu või pahatahtlikke kaebusi, mille menetlemine võib põhjustada kohtusüsteemi suutmatuse pakkuda tõhusat kohtulikku kaitset mõistliku aja jooksul siis, kui selle vajadus on ilmne (vt nt Riigikohtu otsused nr [3-1-1-39-09](#) (pp 12–14) ja [3-4-1-59-14](#) (p 18)). Vaidlusalusel juhul jäid AS Ateka Resource ja OÜ Instance halduskohtu tehtud määruse tõttu ilma raha omaniku staatusest. Teisisõnu öeldes ei olnud halduskohtu otsuse näol tegemist sellise vähetähtsa otsusega, mille edasikaebamist võiks riik ilmselgelt piirata.

16. Vaadeldaval juhtumil õnnestab (edasi)kaebeõiguse täielik välistamine pelgalt üldisele menetlusökoonoomia argumendile tuginedes tugevalt põhiseaduse kui põhiõiguste realiseerimise garantii autoriteeti ning põhiõiguse instituudi mõtet. Iga põhiõiguse piirang toob riigile paratamatult kaasa ressursside kokkuhoiu ning – nagu eespool juba märgitud – iga (edasi)kaebeõiguse piirang toob möödapääsmatult kaasa kohtusüsteemi koormuse vähenemise. Kui kohtusüsteemi koormust püütakse vähendada põhiõiguste kaitseala vähendamise arvelt, tekib küsimus, kumba väärtust põhiseadus lõppkokkuvõttes kaitseb – kas kohtute töökoormuse piiramist või isikute põhiõiguste realiseerimist. Kuivõrd põhiseaduse primaarne eesmärk on siiski tagada inimeste põhiõiguste ja -vabaduste realiseerimine, siis ei saa menetlusökoonoomiat üldiselt lugeda legitiimseks eesmärgiks (edasi)kaebeõigusele piirangute seadmisel.

17. PS § 32 lg 1 lausest 3 tuleneva kohtusse pöördumise põhiõiguse piiramise õigustusena saab arvestada üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslike väärtusi. Ei ole teada, milliste teiste põhiõiguste või põhiseaduslike väärtuste kaitset RahaPTS § 40 lõikest 7 tulenev

(edasi)kaebeõiguse välistamine praegusel juhul teenib. Sellest tulenevalt leian, et RahaPTS § 40 lõikest 7 johtuv (edasi)kaebeõiguse välistus ei ole põhiseaduslikult õigustatav.

Teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise