



ÕIGUSKANTSLER

Minister Kristen Michal
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 15.09.2008 nr 10.1-6/8525
nr 6-1/080378/00803113
Õiguskantsler 30.06.2011 6-8/081020/00803113

Märgukiri

Austatud justiitsminister

Minu poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 601 lg 8 vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusele (PS ja põhiseadus). Avaldaja leidis, et säte on põhiseadusega vastuolus osas, milles see ei võimalda Riigikohtule edasi kaevata trahvimääruse peale esitatud määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määrust.

Nimetatud avalduse alusel kontrollisin TsMS § 601 lg 8 põhiseadusele vastavust. Kuivõrd menetluse käigus tekkis mul kahtlus ka äriseadustiku (ÄS) § 60 lg 1 ning § 71 lõigete 1 ja 2 põhiseadusele vastavuse osas, kontrollisin nimetatud sätete põhiseaduspärasust omal algatusel.

Esmalt tänan Justiitsministeeriumi äärmiselt põhjaliku vastuse eest minu teabe nõudmisele.

Analüüsi tulemusel leian

TsMS § 601 lg 8 on osas, milles see ei võimalda Riigikohtule edasi kaevata trahvimääruse peale esitatud määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määrust, vastuolus PS § 149 lõikega 3 selle koostoimes PS § 24 lõikega 5.

ÄS § 60 lg 1 ning § 71 lg 1 ei ole ei eraldi võttes ega omavahelises koostoimes vastuolus õigusselguse põhimõttega.

ÄS § 71 lõiget 2 ei saa Riigikohtu praktikast lähtuvalt pidada PS § 104 lg 2 punktiga 14 vastuolus olevaks. Sama ei saa paraku üheselt järeldada ÄS § 22 lg 4 suhtes.

Järgnevalt selgitan oma seisukohta tsiviilkohtumenetluse seadustiku põhiseadusvastasuse ja äriseadustiku põhiseaduspärasuse osas lähemalt.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida TsMS § 601 lg 8 vastavust põhiseadusele. Avaldaja leidis, et säte on põhiseadusega vastuolus osas, milles see ei võimalda

Õiguskantsleri Kantselei

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

Riigikohtule edasi kaevata trahvimääruse peale esitatud määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määrust.

2. Nimetatud avalduse alusel alustasin menetlust TsMS § 601 lg 8 põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. Kuivõrd menetluse käigus tekkis mul kahtlus ka ÄS § 60 lg 1 ning § 71 lõigete 1 ja 2 põhiseadusele vastavuse osas, asusin nimetatud sätete põhiseaduspärasust kontrollima omal algatusel. Pöördusin arvamuse saamiseks justiitsministri poole.

3. Justiitsminister käsitles oma arvamuses kõigi ülalnimetatud sätete põhiseaduspärasust väga põhjalikult ning asus analüüsi tulemusel seisukohale, et sätted ei ole vastuolus põhiseadusega, põhjendades seda üldjoontes järgmiselt (argumente on pikemalt kirjeldatud allpool vastavate sätete analüüsil).

4. Justiitsminister leidis TsMS § 601 lg 8 põhiseaduspärasust hinnates, et säte riivab PS § 15 lg 1 esimeses lauses sätestatud kohtusse pöördumise põhiõigust. Kuna kaebevõimaluste piiramine teatud kohtumääruste puhul vähendab kohtute töökoormust, siis selliste piirangute legitiimseks eesmärgiks on justiitsministri arvates Eesti kohtusüsteemi efektiivsus, mis on oluline ka kohtusüsteemi funktsioneerimiseks tervikuna (kohtute üldise töökoormuse seisukohalt), tagades muuhulgas õiguse oma kohtuasja menetlemisele mõistliku aja jooksul (ühtlasi sätestatud ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ehk EIÕK artikkel 6 lõikes 1). Justiitsminister leidis, et PS § 24 lg 5 tähenduses ei oma esimeses kohtuastmes isiku suhtes tehtud trahvimäärus ning selle määruse vaidlustamise tulemusena teises kohtuastmes tehtud lahend vaidlustamisvõimaluse osas päris võrdset kaalu ning seega on esmajoones oluline, et isikule oleks tagatud edasikaebeõigus tema suhtes esimese kohtuotsuse peale. Eesti Vabariigi põhiseaduse §-de 148 ja 149 näol on tegu pigem kohtusüsteemi üldist ülesehitust (struktuuri) kirjeldava regulatsiooniga, mis võimaldab ka erandeid – seega ei nõua põhiseadus, et kõigis kohtumenetlustes peaks ilmtingimata olema tagatud kõik kolm astet. Eeltoodu kinnituseks juhtis justiitsminister minu tähelepanu sellele, et tegu ei ole kaugeltki mitte ainsa taolise kaebeõiguse piiranguga Eesti õigussüsteemis ning et EIÕK 7. lisaprotokoll art 2 lg 2 kohaselt võib koguni kriminaalasjades edasikaebeõigust piirata (vähem tähtsate õigusrikkumiste puhul ning siis, kui riigi kõrgeim kohtuinstants oli toiminud esimese astme kohtuna või kui isik on tunnistanud süüdi tema õigeksmõistmist vaidlustanud kaebuse alusel). Selle pinnalt on ka EIÕK järelevalveorganid seisukohal, et üldjuhul peab olema tagatud õigus vähemalt ühele edasikaebele (s.t edasikaebeõigus peab olema ühekordne õigus).

5. ÄS §-de 60 ja 71 osas leidis justiitsminister, et need ei ole vastuolus põhiseadusest tuleneva õigusselguse põhimõttega ega ka mitte üldise võrdsuspõhiõigusega (seoses erisustega TsMS üldregulatsioonist). Samuti tagavad sätted PS §-dest 13-15 koostoimes tuleneva põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ning on kooskõlas PS § 104 lg 2 punktiga 14, mille kohaselt võetakse kohtukorralduse seadus ja kohtumenetluse seadused vastu ja neid muudetakse üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

II Asjakohased sätted

6. Väljavõte TsMS-st

"§ 601. Trahvi määramine

(1) Kui kohtul on põhistatud andmeid selle kohta, et registrisse on kantud valeandmeid või et andmed, mis seaduse kohaselt tuleb kohustuslikult registrisse kanda, on esitamata jäetud, teeb kohus määruse, millega kohustab andmete esitamiseks kohustatud isikuid trahvi ähvardusel esitama õigeid andmeid või esitama määruse kohta vastuväite. Kohus võib trahvi määrata ka muul seaduses sätestatud juhul.

[...]

(8) Trahvimääruse peale võib trahvitud isik esitada määruskaebuse. Ringkonnakohtu määruse peale määruskaebuse kohta ei saa Riigikohtule edasi kaevata."

7. Väljavõtte äriseadustikust

"§ 60. Majandusaasta aruande esitamata jätmine

(1) Kui osahing, aktsiaselts või tulundusühistu ei ole registripidajale seaduses sätestatud tähtaja möödumisest alates kuue kuu jooksul esitanud nõutavat majandusaasta aruannet, kohustab registripidaja teda registrist kustutamise hoiatusel esitama majandusaasta aruande määratud tähtaja jooksul, mis peab olema vähemalt kuus kuud.

[...]

§ 71. Ettevõtja vastutus

(1) Seaduses ettenähtud andmete esitamata jätmise või valeandmete esitamise korral võib registripidaja ettevõtjat ja kõiki andmete esitamiseks kohustatud isikuid trahvida tsiviilkohtumenetluse seadustikus ettenähtud korras, sõltumata sellest, kas need andmed kuuluvad registrisse kandmisele või mitte.

(2) Kui seaduses ettenähtud andmeid ei esitata registripidajale seaduses ettenähtud tähtaja jooksul, võib registripidaja trahvida ilma tsiviilkohtumenetluse seadustikus nimetatud hoiatusmäärust tegemata.

(2¹) Trahv määratakse tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud ulatuses, aga mitte vähem kui 320 eurot.¹

[...]“

III Õiguskantsleri seisukoht

1.1. TsMS § 601 lg 8 põhiseaduspärasus

8. TsMS § 601 lg 8 kohaselt võib trahvitud isik esitada trahvimääruse peale määruskaebuse, kuid ringkonnakohtu määruse peale määruskaebuse kohta Riigikohtule edasi kaevata ei saa. Sealjuures on tegu hagita menetluse korras tehtud kohtulahendiga. Käesolevas asjas seisneb küsimus selles, kas TsMS § 601 lg 8 on põhiseadusega kooskõlas osas, milles see ei võimalda Riigikohtule edasi kaevata trahvimääruse peale esitatud määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määrust.

9. Ringkonnakohtu määruse vaidlustamise näol Riigikohtus on tegemist PS § 24 lõikes 5 sisalduva õigusega 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 õiguse kontroll, tugineb ka põhiseaduse § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebeõiguse instituut."²

10. 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.³ Edasikaebeõigus hõlmab seega nii isiku õiguse edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule kui ka riigi kohustuse kujundada edasikaebeõiguse instituut selliselt, et kokkuvõttes on tulemuseks põhiõiguste kaitseks kohane, s.t õiglane ja isiku õiguste tõhusat kaitset tagav kohtumenetlus.⁴

¹ Kuni 01.01.2011 oli see 5000 krooni.

² RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 18.

³ E. Kergandberg. Kommentaar §-le 24. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, komm 24.

⁴ Parafraaseerides ja edasi arendades PS § 15 lg 1 suhtes väljendatud RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09, punktis 20.

11. Isikuliselt kaitsealalt on PS § 24 lg 5 (nagu ka PS § 15 lg 1) kõigi ja igatühe õigus. Tulenevalt PS § 9 lõikest 2 laieneb see õigus ka juriidilisele isikule. Selle adressaadiks on mh seadusandja, kes peab kujundama põhiseaduse nõuetele vastavad kohtumenetlusõigused.⁵

12. PS § 24 lg 5 esemelise kaitseala alla paigutub õigus tehtud kohtuotsuse peale edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule. Edasikaebeõigus on üldise kohtusse pöördumise õiguse ja kaitseõiguse osa, mille eesmärk on tagada kohtulahendi kontroll, selleks et vältida eksimusi ja vigu kohtuotsustes.⁶

13. PS § 149 lõikest 3 tulenevalt on Riigikohus ringkonnakohtute suhtes kõrgemalseisev kohus. Seega tulenevalt kohustusest tõlgendada põhiõigusi sätestavaid norme laiendavalt (kaitseala määratlemisel tuleb eelistada avaramat käsitlust) ja tagamaks põhiõiguste lünkadeta kaitse, tuleb PS § 24 lg 5 esemelisse kaitsealasse lugeda ka trahvimääruse peale esitatud määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määrus kui kohtuotsus laiemas mõttes.⁷

14. TsMS § 601 lg 8 suhtes tehtavad järeldused kattuvad ka edasi täpselt Riigikohtu lahendi 3-4-1-20-07 punktides 19-21 tehtud järeldustega: on olemas legitiimne eesmärk, milleks on kohtute töökoormuse vähendamine ja selle kaudu kohtusüsteemi efektiivsuse (menetlusökoonomia) tagamine; abinõu on seatud eesmärgi saavutamiseks sobiv ning ilmselt ka vajalik⁸). Küll aga erinevad analüüsitava normi puhul abinõu mõõdukust mõjutavad asjaolud, mida analüüsin alljärgnevalt.

⁵ Sama § 15 lg 1 kohta M. Ernits. Kommentaarid §-le 15 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, komm 2.

⁶ 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.

⁷ RKPJKo 09.04.2008, nr 3-4-1-20-07, p 18. Sellega nõustus ka justiitsminister vastuses minu teabe nõudmisele. Lisan veel siinkohal, et loomulikult ei hõlma PS § 24 lg 5 esemeline kaitseala õigust vaidlustada kohtulahendit piiramatu arv kordi, kuid kahtlusega tuleks esemelisse kaitsealasse paigutada vähemalt kõik sellise kohtu lahendid, mille suhtes on Eesti kohtusüsteemis olemas kõrgemalseisev kohus. Siinkohal tuleb teha ka üks reservatsioon ning märkida, et kuigi PS § 24 lõike 5 kaitseala hõlmab ka ringkonnakohtu otsuste edasikaebamist, siis seda üksnes silmas pidades PS § 149 lõike 3 lauses 1 sätestatud, mille kohaselt vaatab Riigikohus kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. See tähendab, et Riigikohtus saab kassatsiooni korras vaidlustada üksnes lahendi õiguslikku külge. Sellest tulenevalt võib TsMS § 697 kohaselt määruskaebus tugineda üksnes asjaolule, et ringkonnakohus on määruse tegemisel kohaldanud valesti materiaalõiguse normi või rikkunud määruse tegemisel oluliselt menetlusõiguse normi ja see võis kaasa tuua ebaõige kohtulahendi. Sellega seoses kohaldub määruskaebuse puhul ka (tulenevalt koostoimest TsMS §-ga 695) TsMS §-st 679 tulenev kaebuse menetlusse võtmise otsustamise regulatsioon.

⁸ Sama eesmärgi saavutamisel kõige lihtsamaks alternatiivseks lahenduseks oleks ilmselt riigieelarvest täiendavate rahaliste vahendite eraldamine ja nende arvel kohtunikukohtade juurdeloomine. Siinkohal tuleb aga silmas pidada, et rahalisi vahendeid riigil alati napib ning olulist rahalist toetamist vajavaid valdkondi on suur hulk. Riik peab tegema valikuid, prioretiseerides ja seades eri probleeme tähtsuse järjekorda. Tuleb mõnda, et põhiseadus näeb seadusandjale ette ulatusliku otsustusõiguse riigi majanduspoliitika ja eelarve kujundamisel. See ei tähenda loomulikult, et Riigikogul on riigi majanduspoliitika kujundajana vahendite piiratuse argumenti kasutades täiesti vaba otsustusruum, millises ulatuses ja kellele tagada põhiseaduses sätestatud õigused. Poliitiliste valikute tegemisel on seadusandja seotud põhiseaduslike printsiipide ja põhiõigustega. Siinkohal peavad aga põhiseaduslikud institutsioonid (sh õiguskantsler ja kohtud) silmas pidama, et nende volitused selles valdkonnas on piiratud ning nad ei saa majanduspoliitika teostamisel asuda seadusandliku või täitevvõimu asemele. Nt Riigikohtu volituste piiratusele riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika valdkonnas viitab ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma 21.01.2004 otsuses asjas nr 3-4-1-7-03, p-d 15-16. Pealegi on Riigikohus öelnud, et abinõu vajalikkuse üle otsustamisel tuleb arvestada ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes (RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15). Selle seisukoha kehtivus pole samas üheselt selge, sest Riigikohus on hiljem öelnud, et administratiivsete raskustega ei saa õigustada ebavõrdset kohtlemist (nt RKPJKo 20.03.2006, nr 3-4-1-33-05, p 30), ning sellele järgnenud Riigikohtu praktikas on riigi kulutustele viitamisest loobutud vähemalt põhiõiguse riive vajalikkuse analüüsil (põhimõtteliselt vastupidist võiks küll järeldada RKÜKo 07.06.2011 nr 3-4-1-12-10 punktist 49, kuid sel juhul oli raha säästmine ka omaette legitiimseks eesmärgiks). Selle pinnalt võib järeldada, et isegi kui koormus avalikule ressursile on asjaolu, mida vajalikkuse analüüsil arvesse võtta, ei saa sellele vähemalt väga kaalukat tähendust omistada (võrdle ka viimati viidatud Riigikohtu lahendi punktiga 58).

15. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.⁹

16. Nagu eelpool märgitud, tuleb edasikaebeõiguse riive legitiimseks eesmärgiks pidada kohtusüsteemi efektiivsuse (menetlusökoonomia) tagamist. Samas võib kohtusüsteemi efektiivsuse kui edasikaebeõiguse riive legitiimse eesmärgi raames omakorda näha kahte eesmärki sõltuvalt kohtuasjast, milles määrusekaebemenetluse lubamise küsimus tõusetub.

17. Nimelt võib edasikaebeõiguse piirangu eesmärkideks konkreetsel juhul olla a) vajadus konkreetne kohtuasi kiiresti lõplikult lahendada ning seega säästa ressursi teiste kohtuasjade (kiiremalt) lahendamiseks, s.t rõhuasetus pigem kohtusüsteemi efektiivsusel üldiselt ja b) lisaks esimesele eesmärgile ka vajadus potentsiaalset määruskaebuse esitajat puudutav nn põhimenetlus efektiivselt ja selle kaudu ka kiirelt lahendada (et see ei veniks nn kõrvalmenetluses toimuva määruskaebemenetluse tõttu) ehk rõhuasetus pigem konkreetse kohtuasja menetluse optimeerimisel ja õigusrahu saavutamisel, et ei tekiks kohtuliku kontrolli lõputu ahel (s.t olukord, kus iga kohtulahendi peale on võimalik edasi kaevata või kus edasikaebamise astmeid on nii palju, et lõplikku lahendit ei olegi võimalik saavutada mõistliku aja jooksul¹⁰).

18. Mõlemad eesmärgid on esindatud vaid juhul, kui potentsiaalset määruskaebuse esitajat puudutavas kohtuasjas toimuvad nii nn põhi- kui ka kõrvalmenetlus ning edasikaebeõiguse piirang puudutab nn kõrvalmenetluses tehtavat otsust (peamiselt menetluslike abi- või sekundaarnõuete suhtes tehtavad lahendid). Sellisel juhul võib potentsiaalne määruskaebuse esitaja ka ise edasikaebeõiguse piirangust nn kõrvalmenetluses kasu saada (isegi juhul, kui ta määrusega ei nõustu), sest tõenäoliselt saabub seeläbi lõplik lahendus kiiremalt teda puudutavas nn põhimenetluses.

19. Valdavalt tagavadki kohtumääruste suhtes kehtestatud edasikaebeõiguse piirangud just võimaliku määruskaebuse esitajaga seotud nn põhimenetluse efektiivset ja selle kaudu ka kiiret lahendamist (ning vaid kõrvaleesmärgina võidakse silmas pidada ka teiste kohtuasjade kiirele lahendamisele kaasaaitamist). Seetõttu ei saagi menetluslikke määrusi tihti eraldi või mitmekordselt vaidlustada, küll aga saab neid sel juhul vaidlustada koos nn põhiasja lahendiga. Sellisel juhul on eesmärgid kahtlemata kaalukad ning teiselt poolt edasikaebeõiguse piirang vaid ajutine ehk (vähemalt üldjuhul) mitte kuigi intensiivne.

20. Seega on minu hinnangul edasikaebeõiguse piiramine ilmselt vähemalt üldjuhul mõõdukas seal, kus see teenib muuhulgas eesmärki võimalikult kiiresti jätkata sama kohtuasja menetlust ning kus vähemalt lõppastmes on Riigikohtul võimalik võtta seisukoht ringkonnakohtu määruse suhtes üksikjuhu õiglust tagaval viisil (s.t mitte vaid *obiter dictum* korras, sellest pikemalt allpool). Käesoleval juhul see paraku nii ei ole.

21. TsMS § 601 lg 8 puhul ei ole ringkonnakohtu määrus, mille suhtes edasikaebeõiguse lubamise küsimus tekib, tehtud nn kõrvalmenetluses, s.t tegemist ei ole menetlusliku abi- või sekundaarnõude suhtes tehtud otsuse, vaid menetlust lõpetava määruse¹¹ ehk konkreetse kohtuasja lõpplahendi edasikaebeõiguse piiramisega. See tähendab ühtlasi, et puudub nn põhimenetlus, mille suhtes tehtud kohtulahendi peale esitatud kaebuses võiks muuhulgas kaevata ka varem tehtud

⁹ RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 17; 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 21.

¹⁰ Nii näiteks on tsiviilasjade puhul Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee oma liikmesriikidele antud soovitusel vastandanud liiga mahukad edasikaebemenetlused ja EIÕK-ga tagatud õiguse “asja arutamisele mõistliku aja jooksul” ning näinud ühe võimaliku soovitava lahendusena ka teatud liiki asjade, näiteks väikeste nõuete välistamist apellatsioonist (*Recommendation No.R (95) 5 of the Committee of Ministers to Member States concerning the introduction and improvement of appeal systems and procedures in civil and commercial cases*, kättesaadav: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8290>).

¹¹ Vt ka RKTkm 15.12.2008, 3-2-1-119-08, p 11.

ringkonnakohtu määruse peale. Seega on edasikaebeõiguse piirang lõplik, mis teeb selle üsna intensiivseks riiveks. Samas ei ole tegemist kõige intensiivsema võimaliku edasikaebeõiguse piiranguga, sest TsMS § 601 lg 1 võimaldab ikkagi ühekordset kaebeõigust (kõige intensiivsema võimaliku riive korral ei saaks I astme kohtu lahendi peale ka ringkonnakohtule edasi kaevata, rääkimata Riigikohtu poole pöördumisest).

22. Samas näiteks ÄS § 71 lõigete 1-3 alusel tehtud trahvimääruse peale esitatud määruskaebuse menetlemise tulemusel tehtava ringkonnakohtu määrusega võib aga isikule kaasneda (ehk püsima jääda algsest trahvimäärusest tulenev) „oluline negatiivne varaline tagajärg“.¹² Trahvi suuruseks on ÄS § 71 lg 2¹ kohaselt minimaalselt 320 eurot (kuni 01.01.2011 oli see 5000 krooni) ning TsMS § 46 lg 1 kohaselt maksimaalselt 3200 eurot (kuni 01.01.2011 oli see 50 000 krooni).¹³ Trahvida saab korduvalt¹⁴ ning sellega seoses võib ringkonnakohtu määrus puudutada mitut maakohtu (trahvi)määrust.¹⁵ Lisaks märgin, et konkreetsel juhul (konkreetsel normikontrollil) võib kohtulahendiga kaasnev põhiõiguste riive olla intensiivsemgi kui normid seda võimaldavad (kui kohus eksib nt normide tõlgendamisel isiku kahjuks).

23. Riive mõõdukuse hindamiseks tuleb teiselt poolt küsida, kas Riigikohtusse edasikaebeõiguse võimaldamine ringkonnakohtu menetlust lõpetava määruse peale, kui see ei ole tehtud nn kõrvalmenetluses, saab olla kohtusüsteemi (Riigikohut) ebamõistlikult koormav. Siinkohal tuleb arvestada, et Riigikohus võtab kaebused menetlusse valikuliselt (TsMS §-d 679 ja 695). Niisiis pole riigi võit menetluse kiiruses ja selle läbiviimiseks kulunud ressurssides ilmselt kuigi märkimisväärne.

24. Minu hinnangul ei saa sellisel juhul seega kohtusüsteemi üldist efektiivsust kui legitiimset eesmärki pidada antud juhul kuigi kaalukaks, arvestades teiselt poolt, et edasikaebeõiguse intensiivse riive tulemusel jääb kõrvaldamata alama astme kohtu võimaliku veaga kaasnev üksikjuhu märkimisväärne (arvestades ka punktis 22 toodut) ebaõiglus, kuna seda ei saa kontrollida ka hiljem mingis muus menetluses.¹⁶ Leian, et menetlusökonomiale saab märkimisväärset kaalu omistada vaid juhtudel, kus (edasi)kaebeõiguse andmine oleks selgelt põhjendamatu – eelkõige kaebuse ilmselgest põhjendamatusest või nn põhimenetluses edasikaebeõiguse säilimisest tulenevalt.

25. Teiseks tuleb TsMS § 601 lg 8 põhiseaduspärasust analüüsida ka PS § 148 lg 1 pinnalt, mille kohaselt kohtusüsteem koosneb maa- ja linnakohtutest ning halduskohtutest, ringkonnakohtutest ning Riigikohtust, ja PS § 149 lõigete 1-3 pinnalt, mille kohaselt maa- ja linnakohtud ning halduskohtud on esimese astme kohtud (lg 1), ringkonnakohtud on teise astme kohtud ning nad

¹² Vt RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, punktid 22-26, milles järeldati isiku edasikaebeõiguse piirangu vastuolu põhiseadusega tulenevalt isikule kaasnevast olulisest negatiivsest varalisest tagajärjest, milleks Riigikohus luges asjaolu, et edasikaebeõiguse piirangu tõttu ei olnud võimalik kontrollida ka hagi tagamata jätmisel hagi tagamise kautsjoni riigitulusesse arvestamise seaduslikkust (kautsjoni suuruseks oli 5% hagi tagamisega taotletu harilikust väärtusest, minimaalselt 500 krooni ja maksimaalselt 100 000 krooni). Omaette küsimus on see, kuivõrd peaks edasikaebeõiguse mitteandmise põhiseaduspärasuse üle otsustamisel üldse lähtuma vastava kohtulahendi mõjust teistele põhiõigustele – minu nägemust mööda on tegemist pigem põhimõttelise küsimusega (vt ka punkt 25 jj allpool), mille puhul ei saa kohtulahendiga kaasnev teiste põhiõiguste riive (potentsiaalne) intensiivsus olla määrava tähendusega. Samas on Riigikohus teiste põhiõiguste riivega seotud aspektidele tuginenud, lisaks eelpool viidatule ka nt RKKKm 25.10.2010, 3-3-1-50-10, punktis 23.

¹³ Kusjuures sama sätte kohaselt peab kohus trahvi suurust määrares arvestama isiku varalist seisundit ja muid asjaolusid.

¹⁴ Korduvalt saab TsMS § 601 lg 2 kohaselt trahvida seni, kuni kohustus täidetakse või esitatakse määruse kohta vastuväide. ÄS § 71 lõikes 2 sätestatud tingimustel saab trahvi määrata ka hoiatuseta.

¹⁵ TsMS § 601 lg 6 kohaselt võib korduvale määrusele põhjendatud vastuväite esitamisel kohus ühtlasi tühistada ka varem tehtud trahvimääruse või trahvi vähendada, kui see on põhjendatud – sellest tulenevalt võib seda vastuväite esitamisel taotleda ning kohus võib vastava taotluse ka rahuldamata jätta (kui taotlus ei ole põhjendatud). Sellisel juhul otsustab ringkonnakohtu omakorda määruskaebuse lahendamisel sisuliselt nii maakohtu korduva määruse kui ka varem tehtud trahvimääruse peale esitatud vastuväidete üle.

¹⁶ Analoogiliselt RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 26.

vaatavad apellatsioonile korras läbi esimese astme kohtu lahendeid (lg 2) ning Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras (olles ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus, lg 3).

26. Esmalt osundan, et Põhiseaduse Assambleel (assamblee) nenditi kohtusüsteemi ülesehitust reguleeriva sätte erandlikkust teiste riikide konstitutsioonidega võrreldes ning rõhutati sealjuures ka kolmeastmelisust ja assambleel kujunenud üksmeelt selle osas.¹⁷ Samal ajal võib küsida, kas see konsensus püsis lõpuni või taheti seadusandjale anda selles küsimuses ka pisut mänguruumi.¹⁸ Edasikaebeõigusel kolmeastmelise kohtusüsteemi tagamise nõuet jääb paraku toetama lingvistilis-süsteemaatiline argument põhiseaduse teksti pinnalt – teised põhiseaduse sätted kasutavad vajadusel lisatäiendit "(seadusega/seaduses sätestatud/ettenähtud) *alustel/tingimustel/juhtudel/ulatuses* (ja korras)" või "(seaduse) *alusel* (ja korras)". Selle kohta assambleel viimasena kõlama jäänud seisukoht: „Siin on küll öeldud, et seadusega sätestatud korras, aga sõna „korras“ võib tähendada seda, et menetlus, protseduur sätestatakse seadusega, aga mitte seda, et ühe või teise kohtuasja peale tohib või ei tohi edasi kaevata.“¹⁹ Paraku võib öelda, et lõpptulemuse suhtes ei ole võimalik teha väga kindlaid järeldusi, kuna vähemalt assamblee trükitud materjalide pinnalt otsustades jäi küsimus edasikaebeõiguse osas sisuliselt n-ö õhku rippuma. PS § 24 lg 5 sõnastati vaidluse tulemusel küll ikkagi igauheõigusena,²⁰ kuid selge lahenduseta jäi küsimus, millist tähendust tuleks omistada lause teises pooles sisalduvale "seadusega sätestatud korras", s.t kas see võimaldab edasikaebeõigust teatud juhtudel mitte anda või käib üksnes edasikaebeõiguse teostamise menetluse kehtestamise kohta²¹ (samas üht-teist võiks siiski järeldada ka selle pinnalt, et esialgne sõnastus, mille tõlgendamise suhtes ülalsiteeritud seisukohta avaldati, jäi paika).

27. Riigikohus on siiski leidnud, et: „Põhiseaduse § 24 lg 5 annab seadusandjale võimaluse seada edasikaebeõigusele seadusega sätestatud korras [...] ka materiaalseid piiranguid, välistades mingit liiki (eelkõige korralduslike) lahendite edasikaevatavuse põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel.“²² Rõhutan esmalt, et siin analüüsitav lahend ei ole käsitletav pelgalt korraldusliku lahendina. Üldisemalt tuleneb sellest, et PS § 24 lg 5 on Riigikohtu hinnangul edasikaebeõiguste materiaalsete piirangute osas siiski vaid printsiip ja mitte reegel (millest ei saaks teha erandeid). Sellise lähenemise korral näen probleemina, et kui võimalikud on ka materiaalsed piirangud (ehk erandid edasikaebeõiguse võimaldamisest), siis taandub taoliste piirangute põhiseaduspärasus ilmselt üldjuhul mõõdukusele. Mõõdukuse pinnalt edasikaebeõiguse materiaalse piirangu

¹⁷ (Jüri Adams:) "Kui ma vaatan ennesõjaaegset Eesti Vabariigi põhiseadust, siis kohtu osa on kõige täiuslikumalt välja kirjutatud 1938. aasta põhiseaduses. Seal räägitakse kõigepealt ainult riigikohtust, ülejäänud kohtute struktuuri elemente üldse ei mainita. [...] Mujal riikides, kus tuginetakse kohtute korralduse ja üldse õiguskaitse korralduse sajandi pikkustele seaduslikkuse traditsioonidele, lahendatakse need asjad tavaliselt mingite muude, mitte põhiseaduslike aktidega. Vasturääkivused algavad meil näiteks vajaduses viia sisse kohtusüsteemi kirjeldus. Kõik on leppinud sellega, et meil on olemas kolmeastmeline kohtusüsteem." Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn 1997, lk 209.

¹⁸ (Liia Hänni:) "Kõigepealt on § 139 lisatud lg. 4, mille kohaselt kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra sätestab seadus. Me leidsime, et selline täpsustus on vajalik, fikseerimaks lõplikult need põhimõtted, kuidas kohtusüsteem Eesti Vabariigis luuakse ja tööle rakendatakse." Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. *Op.cit.*, lk 555.

¹⁹ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. *Op.cit.*, lk 984 (Liia Hänni).

²⁰ Diskuteeriti selle üle, kas edasikaebeõigus peaks olema vaid süüdimõistetute või igauheõigus, mis seega hõlmaks ka tsiviilasju (vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. *Op.cit.*, lk 982-4, 986 ja 1025).

²¹ Vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. *Op.cit.*, lk 983-4, 986 ja 1025..

²² RKÜKo 12.04.2011, nr 3-2-1-62-10, p 38. Põhimõtteliselt sama varem: RKPJKm 03.07.2008, 3-4-1-10-08, p 10: "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. [...] Erinevate isikute põhiõiguste tasakaalustatud kaitse huvides on mõistlik ja põhiseadusega kooskõlas süüteo menetluse lõpetamise määrase vaidlustamise piirangud, ja seda eriti tingimusel, kui end kannatanuks pidaval isikul säilivad enda õiguste kaitsmise võimalused muudes kohtumenetlustes." Põhimõtteliselt sama Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuande kommentaaris § 24 lg 5 kohta (<http://www.just.ee/10725>) ja kommentaaris § 149 kohta (<http://www.just.ee/10742> "Samuti ei pea nimetatud põhiõiguse vältimatuks realiseerimisvormiks igas olukorras olema apellatsioonile ja kassatsioonile toetuv kolmeastmeline menetlus. Mis puudutab edasikaebeõiguse välistamist näiteks väiksema rahalise väärtusega tsiviilasjades, siis peetakse taolist lahendust rahvusvaheliselt üldjoontes aktsepteeritavaks, tuues esile protsessiökoonomia põhimõtteid.") ning E. Kergandberg, vt viide 19, komm 26.1.

põhiseaduspärasuse üle otsustamine on aga äärmiselt keeruline.²³ Seetõttu oleks edasikaebeõiguse materiaalsete piirangute põhiseaduspärasuse üle otsustamisel mõistlikum aluseks võtta hoopis põhimõttelisem ja laiemapinnalisem lahendus, mis ei sõltuks sedavõrd konkreetse juhtumi asjaoludest (vt all). See tähendaks ühtlasi, et PS § 24 lõiget 5 koheldaks edasikaebeõiguse võimaldamise osas siiski reeglina, millest vaid väga kitsastel tingimustel on võimalik teha erandeid.²⁴

28. Pealegi on Riigikohus põhiseaduses kohtusüsteemi ülesehitust reguleerivatele sätetele tuginedes tunnistanud põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks riigihangete seaduse (RHS) § 129 lõike 1, kuna sellest lähtuvalt oli välistatud RHS § 117 lõigetes 2 ja 3 nimetatud riigihankeasjades halduskohtusse pöördumine ning see ei vasta Riigikohtu hinnangul PS § 149 lõikes 1 väljendatud põhimõttele, mille kohaselt kohtuasjad algavad esimese astme kohtust.²⁵ Muuhulgas rõhutas Riigikohus: "Kohtumenetluse õigluse ja tõhususe eeldus on seega selle kooskõla põhiseaduses sätestatud menetlusteega."²⁶

29. Selle pinnalt tõusebki küsimus, kas analoogselt tuleneb PS § 149 lõikest 3 põhimõte, et kõik kohtuasjad peaksid omama potentsiaali Riigikohtusse välja jõuda. Minu hinnangul moodustuvadki PS § 149 lõigete omavahelise koostoime pinnalt erinevaid kohtuastmeid ühendavad loogilised ketid, mille otsad peaks lõppastmes viima kokku – Riigikohtusse kui riigi kõrgeimasse kohtusse. Sellise süsteemi loogiliseks eesmärgiks on madalama astme kohtute lahendite kontrolli kaudu kohtupraktika ühtlustamine ja omakorda selle kaudu õiguse ühetaoline kohaldamine (teisiseõnu vältida lahkneva kohtupraktika tulemusel tekkivat õiguslikku killustatust).²⁷ Riigikohus on märkinud: "[...] riikide kõrgematel kohtutel lasub kohustus tagada riigis õiguse (sealhulgas materiaalõiguse) ühetaoline kohaldamine. [...] Riigikohtu otsus ei loo materiaalõiguse kohaldamise küsimustes küll vahetult kehtivat ja teisi õiguse rakendajaid siduvat normi, kuid tõenäosus, et sarnastes asjades tehakse Riigikohtus ka edaspidi samasugune otsus, annab Riigikohtu lahendile n.ö faktilise siduvuse."²⁸

²³ Siinkohal võib kõigepealt eristada põhiõiguste riive intensiivsust konkreetset juhul ehk riive tegelikku intensiivsust ja riive potentsiaalset intensiivsust. Riive intensiivsus konkreetset juhul sõltub üheselt kohtulahendi sisust, mille suhtes edasikaebeõiguse mittevõimaldamise põhiseaduspärasuse üle otsustatakse. Riive potentsiaalse intensiivsus võib aga erineda riive tegelikust intensiivsusest seetõttu, et kohtulahend võib tugineda normi valele tõlgendusele ja seega võib sellega tegelikult kaasnedagi intensiivsem riive kui normi õigel tõlgendusel – või vastupidi. Ilmselt oleks kohane lähtuda pigem riive tegelikust intensiivsusest (ehk siis konkreetse kohtulahendi sisust), kuna edasikaebeõigus ongi peamiselt mõeldud madalama astme kohtu vea parandamiseks. Samas on aga seadusandja süsteemi üles ehitanud selliselt, et samatüübiliste kohtulahendite puhul on edasikaebeõigus välistatud lahendiga kaasneva riive tegelikust intensiivsusest sõltumatult (ning ebamõistlik oleks nt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendiga hakata paika panema konkreetseid kriteeriumeid, mis seda tüüpi kohtulahendite puhul erandina edasikaebeõigust võimaldaks). Lisaks sellele võib antud olukorras eristada riive objektiivset ja subjektiivset intensiivsust – kohtulahendi konkreetsest sisust tulenev riive, mis objektiivsete kriteeriumite kohaselt (nt trahvi suhteliselt väike suurus vmt) on väheintensiivne, võib konkreetse isiku olukorras omada äärmiselt suurt (subjektiivset) intensiivsust. Pealegi on inimestel just kohtuotsuste õigluse suhtes kõrgendatud nõudmised ning võimatus saada (isiku hinnangul) ebaõig(las)ele kohtulahendile hinnangut kõrgemalt kohtuinstantsilt võib iseenesest tunduda äärmiselt suure ebaõiglusena (sõltumata kohtulahendi konkreetsest sisust tulenevast riive intensiivsusest). Ehk kokkuvõtlikult on äärmiselt keeruline hinnata, millise intensiivsusega on konkreetse isiku jaoks ebaõige kohtulahendiga kaasnev ebaõiglus(tunne).

²⁴ Sarnaselt RKÜKo 23.02.2009, nr 3-4-1-18-08, punktiga 29.

²⁵ RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 32.

²⁶ Samas, p 26.

²⁷ Riigikohtu koduleheküljelt (<http://www.nc.ee/?id=13>): "Kassatsioonimenetluses on Riigikohtu ülesandeks alama astme kohtulahendite seaduslikkuse üle järelevalve tagamine, kohtupraktika ühtlustamine ja menetluslikes küsimustes ka õiguse edasiarendamine." Nii märgitakse ka Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamuses nr 11(2008) kohtuotsuste kvaliteedist: "Tunnustades kohtunike pädevust õigust tõlgendada tuleb meele pidada ka nende kohustust aidata luua õiguskindlust. Õiguskindlus tagab ju õigusnormide sisu ja kohaldamise ettenähtavuse ning aitab seeläbi kindlustada õigusemõistmise kõrget kvaliteeti. Seda eesmärki silmas pidades [...] juhitudvad kohtunikud kohtute kohtupraktikast, eeskätt kõrgemate kohtute omast, kelle üks ülesandeid on kindlustada kohtupraktika ühtsus." ([http://www.riigikohus.ee/vfs/802/CCJE%20\(2008\)%20arvamus%20nr%2011.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/802/CCJE%20(2008)%20arvamus%20nr%2011.pdf), punktid 47 ja 48).

²⁸ RKKKo 01.04.2008, 3-1-1-101-07, p 14. Riigikohus on oma rolli avanud veel nii: „Riigikohtul on kohustus anda kohaldatavale normile omapoolne tõlgendus, arvestades muuhulgas sätte eesmärki tänapäeva ühiskonnas, asendit

30. TsMS § 601 lg 8 välistab aga täielikult registritrahvi määramise asjade läbivaatamise Riigikohtu poolt. Riigikohus ei saa sellist määruskaebust menetlusse võtta ka juhul, kui täidetud on TsMS § 679 lõikes 3 esitatud tingimused, s.t kui ringkonnakohus on oma otsuses ilmselt valesti kohaldanud materiaaloiguse normi või otsust tehes rikkunud oluliselt menetlusõiguse normi ja see võis kaasa tuua ebaõige otsuse või asja lahendamisel on niisama põhimõtteline tähendus õiguskindluse tagamiseks ja ühtse kohtupraktika kujundamiseks või õiguse edasiarenduseks.

31. Nii on põhimõtteliselt loodud võimalus, et ringkonnakohtutes tekib samas küsimuses erinev kohtupraktika, mis aina ärgitab uusi kohtuvaidlusi ning küsimus ei pruugigi kunagi ühest lahendust saada. Allpool kirjeldatud ÄS § 60 lg 1 ning § 71 lg 1 koostoimes tõlgendamise küsimus (vt alates p 35, eriti aga allmärkus 42) tõusetub põhimõtteliselt igal juhul, kui majandusaasta aruanne on jäetud tähtaegselt esitamata ning seetõttu tuleb otsustada ÄS § 71 lg 1 kohaldamise üle. Seega sõltub sellest paljude trahvimääruste õigsus. Olen seega seisukohal, et selle küsimuse lahendamisel on lisaks ka põhimõtteline tähendus ühtse kohtupraktika kujundamiseks (õiguskindluse tagamiseks) ning võimalik, et ka õiguse edasiarenduseks.

32. Tõsi, Riigikohus on küll leidnud viisi, kuidas sellisel juhul madalama astme kohtute praktikat ühtlustada, väljendades seisukohta *obiter dictum* korras.²⁹ Kuid juhul, kui madalama astme kohtud on tõepoolest eksinud, ei ole sellega paraku võimalik saavutada üksikjuhu õiget ja õiglast lahendust (sealjuures määruskaebuse esitajast täiesti mittesõltuvatel põhjustel).³⁰ S.t igal juhul kannatab seeläbi Riigikohtu kontrollifunktsioon (ehk satub ohtu konkreetsetes kohtuasjas õige ja õiglase tulemuse saavutamisele). Samuti ei pruugi isikud sellises olukorras üldse Riigikohtu poole pöörduda, arvestades pöördumise perspektiivitust (määruskaebuse esitamise lubamatust). Viimasel juhul ei teki Riigikohtul ka *obiter dictum* korras võimalust kohtupraktika ühtlustamiseks.

33. Eeltoodu pinnalt leian, et isegi kui PS § 149 lõikest 3 ei tulene põhimõtet, et kõik kohtuasjad peaksid omama potentsiaali Riigikohtusse välja jõuda, siis peaks sellest sättest koostoimes PS § 24 lõikega 5 (ning ka eelpool viidatud³¹ Riigikohtu praktikat arvestades, mille kohaselt kohtumenetluse õigluse ja tõhususe eeldus on selle kooskõla põhiseaduses sätestatud menetlusteega) siiski tulenema, et **Riigikohtusse väljajõudmise potentsiaali peaksid omama vähemalt kohtuasjad, milles otsustatakse lõplikult isiku (põhi)õiguste või kohustuste üle.**³³

34. Kokkuvõttes olen seetõttu seisukohal, et **TsMS § 601 lg 8 on osas, milles see ei võimalda Riigikohtule edasi kaevata trahvimääruse peale esitatud määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määrust, vastuolus PS § 149 lõikega 3 selle koostoimes PS § 24 lõikega 5.**

1.2. Äriseadustiku § 60 lg 1 ja 71 lg 1 põhiseaduspärasus

35. ÄS § 60 lg 1 sätestab, et juhul, kui osahing, aktsiaselts või tulundusühistu ei ole registripidajale seaduses sätestatud tähtaja möödumisest alates kuu kuu jooksul esitanud nõutavat majandusaasta aruannet, kohustab registripidaja teda registrist kustutamise hoiatusel esitama majandusaasta aruande määratud tähtaja jooksul, mis peab olema vähemalt kuus kuud. ÄS § 71 lg 1 kohaselt võib registripidaja seaduses ettenähtud andmete esitamata jätmise või

õigusaktide süsteemis ning põhiseadusest tulenevaid nõudmisi pärimisõiguse institutsiooni kujundamisel.“ (RKÜKo 23.02.2005, 3-1-1-73-04, p 25).

²⁹ Vt RKTkm 02.04.2007, 3-2-1-23-07, p 7.

³⁰ Vt samas.

³¹ Viide 23.

³² Seda nõuet on põhimõtteliselt võimalik täita nii määruskaebemenetluses kui ka nn põhiasja edasikaebe korras edasikaebeõiguse andmisega.

³³ Analoogetest lähtekohtadest on Riigikohtu kriminaalkolleegium varasemas praktikas andnud isikule erikaebeõiguse, mida menetlusseadustik ette ei näinud (vt nt RKKKm 17.06.2004, 3-1-1-57-04, punktid 9, 11 ja 14; RKKKm 09.01.2002, 3-1-1-121-01, p 6.5).

valeandmete esitamise korral ettevõtjat ja kõiki andmete esitamiseks kohustatud isikuid trahvida tsiviilkohtumenetluse seadustikus ettenähtud korras, sõltumata sellest, kas need andmed kuuluvad registrisse kandmisele või mitte.

36. Nimetatud sätete pinnalt vaidlustas avaldaja tema suhtes tehtud trahvimääruse, leides, et ÄS § 60 lg 1 ning § 71 lg 1 on omavahel eri- ja üldnormi suhtes, mis prioriteedireeglist *lex specialis derogat legi generali* tulenevalt tähendab, et majandusaasta aruande tähtaegselt esitamata jätmisel saab tema suhtes kohaldada vaid ÄS § 60 lõiget 1 kui erinormi (ja mitte § 71 lõiget 1 kui üldnormi). Avaldaja leiab samuti, et nimetatud sätete teistsugune koostoime oleks vastuolus õigusselguse põhimõttega.

37. Seega tuleb käesoleval juhul leida vastus kahele küsimusele: 1) kuidas tõlgendada ÄS § 60 lõiget 1 ning § 71 lõiget 1 omavahelises koostoimes ning 2) (sõltuvalt ka vastusest eelmisele küsimusele) kas nimetatud sätted vastavad õigusselguse põhimõttele.

38. Justiitsminister asus minu teabe nõudmisele vastates seisukohale, et ÄS § 71 lg 1 võimaldab trahvida kohe pärast seda, kui majandusaasta aruande esitamise tähtaeg on lõppenud, ÄS § 60 lg 1 kohaselt võib aga sundlõpetamise hoiatuse teha alles kuue kuu möödumisel pärast aruande esitamise tähtaja lõppemist. Seega saab Teie hinnangul ÄS § 71 lõiget 1 rakendada kuni kuue kuu möödumiseni peale majandusaasta aruande esitamise tähtaega, et mõjutada ettevõtjat aruande esitamiseks ja selles ettenähtud sanktsiooni rakendamine sõltub registripidaja diskretsioonist. Peale nimetatud aja möödumist ei peaks registripidajal aga enam kaalutusõigust olema ning ta peaks tegema sundlõpetamise hoiatuse vastavalt ÄS § 60 lõikele 1. Seega leiate, et regulatsioon võimaldab majandusaasta aruande tähtaegselt mitteesitamisel mõlema sätte kohaldamist (sõltuvalt ajast, mis on möödunud majandusaasta aruande esitamise tähtajast). Paraku ei esita Te (peale seisukoha võtmise) ühtegi sisulist argumenti, miks eelistada sellist tõlgendust avaldaja käsitlusele, mille kohaselt ÄS § 60 lg 1 on erinorm § 71 lg 1 suhtes.

39. Prioriteedireegli *lex specialis derogat legi generali* rakendamiseks tuleks esmalt välja selgitada, kas ÄS § 60 lg 1 on erinorm § 71 lg 1 suhtes. Olen seisukohal, et nimetatud küsimust ei saa antud juhul lahendada pelgalt sätete sõnastuse (lingvistiline tõlgendamine) ega omavahelise süsteemi (süsteemiline tõlgendamine seaduse sätete omavahelise suhte selgitamiseks) pinnalt. Abiks tuleb võtta ka teised tõlgendusvõtted – eelkõige need, mis võimaldavad vaadata n-ö sätete taha, aidates välja selgitada regulatsiooni eesmärke.

40. Äriseadustiku muutmise seadusega (RT I 2000, 29, 172; jõustus 17.04.2000) muudeti ÄS § 60 lõiget 1³⁴ selliselt, et varasema kahe aasta asemel võis registrist kustutamise hoiatuse edaspidi teha juba kuue kuu möödumisel seaduses sätestatud tähtaja möödumisel. Selle kohta märgiti eelnõu seletuskirjas,³⁵ et sätte eesmärgiks on realselt mittetegutsevate äriühingute

³⁴ Äriseadustiku algtekst sisaldas kehtivale seadusele sarnaseid sätteid. ÄS § 60 (pealkirjaga "Varatu äriühing") lg 1 reguleeris tollal registrist kustutamise hoiatuse tegemist juhtudel, kui registripidajale on esitatud tõeseid andmeid, et osauhingul, aktsiaseltsil või tulundusühistel ei ole vara või nimetatud äriühing ei ole registripidajale kahe järjestikuse aasta jooksul esitanud nõutavat majandusaasta aruannet. ÄS § 71 lg 1 kohaselt võis seaduses ettenähtud andmete registripidajale esitamata jätmise või valeandmete esitamise korral kohtunik määrata kohustatud isikutele rahatrahvi kuni 400 päevapalga ulatuses.

³⁵ "Käibe- ja aktsiisimaksu pettuste tõkestamise valitsuskomisjon on arutanud võimalusi muutmaks äriseadustikku eesmärgiga lihtsustada realselt mittetegutsevate äriühingute äriregistrist kustutamist. Üks võimalik lahendus selleks on lühendada tähtaega, mille möödumisel äriregistri pidaja võib majandustegevust kajastava aruandluse esitamise kohustust rikkunud äriühingule teha registrist kustutamise hoiatuse ning mille tagajärjeks rikkumise jätkumisel on äriühingu kustutamine äriregistrist. Kui äriseadustiku § 60 kehtiva redaktsiooni kohaselt kuulub äriregistrist kustutamisele majandusaasta aruande kahe järjestikuse aasta jooksul esitamata jätnud äriühing, siis eelnõu § 1 kohaselt on registrist kustutamise hoiatuse tegemine võimalik juba 6 kuud pärast majandusaasta aruande seaduses sätestatud tähtaja möödumisest. Kuivõrd § 60 kohaselt eelneb äriühingu äriregistrist kustutamisele registripidaja poolt tehtav registrist kustutamise hoiatus ning 4 kuu pikkune täiendav tähtaeg majandusaasta aruande esitamiseks, on piisavalt tagatud, et registrist ei kustutata realselt tegutsevaid äriühinguid." (äriseadustiku muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 243 SE, kättesaadav: www.riigikogu.ee)

äriregistrist kustutamine (mh eesmärgiga tõkestada käibe- ja aktsiisimaksu pettusi).³⁶ Seevastu ÄS § 71 lg 1 eesmärgiks on tagada seaduses ettenähtud andmete esitamine registripidajale õigel kujul ning võimalikult kiiresti peale esitamiseks määratud tähtaja möödumist. Seega ei ole ÄS § 60 lg 1 ning § 71 lg 1 eesmärgid täies ulatuses kattuvad.³⁷

41. Seetõttu oleks ebaloogiline järeldada, et ÄS § 60 lg 1 on erisäte § 71 lg 1 suhtes (s.t peaks erisättena üldsätte kohaldamise välistama). Loogiliselt tuleneb sätete erinevatest eesmärkidest, et ÄS § 71 lõiget 1 tuleb kohaldada selleks, et saada seaduses ettenähtud andmed (sh majandusaasta aruanne) õigel kujul võimalikult kiiresti kätte. Kui aga majandusaasta aruannet ei ole esitatud pikema aja jooksul selleks määratud tähtaja möödumisest, tekib kahtlus, et äriregistrisse registreeritud äriühing ei ole realselt tegutsev ning tuleks seega kustutada. Selle küsimuse lahendamiseks ongi seadusandja kehtestanud ÄS § 60. Niisiis on ÄS § 60 erimeede erilise eesmärgi saavutamiseks ning ei peaks olema takistuseks ÄS § 71 lõikes 1 toodud üldeesmärgile – tagada seaduses ettenähtud andmete esitamine registripidajale õigel kujul ning võimalikult kiiresti peale esitamiseks määratud tähtaja möödumist. Lisaks tuleb arvestada, et normide lõppadressaadiks on ettevõtluses tegutsevad füüsilised isikud, kellel on eriline hoolsuskohustus vastavat tegevusvaldkonda reguleerivate õigusaktide järgimisel ning kellelt saab eeldada arusaama majandusaasta aruande (tähtaegse) esitamise olulisusest. Just seda viimast aspekti arvestades oleks täiesti põhjendamatu, kui ÄS § 71 lõiget 1 saaks kohaldada kõigi teiste seaduses ettenähtud andmete mitteesitamisel peale majandusaasta aruande, mille puhul saaks sellise järelduse paikapidavuse korral meetmeid rakendada alles kuue kuu möödumisel tähtajast.

42. Osundan, et sellist lähenemist õigustab teiselt poolt ka majandusaasta aruande esitamiseks kohustatute õiguste kaitse, kui pidada silmas rakendatava sunniabinõu proportsionaalsuse nõuet. Nimelt: "Sundlõpetamine ilma eelnevalt kergemat mõjutusvahendit rakendamata oleks ebaproportsionaalne."³⁸ Registrist kustutamisega võrreldes on ÄS § 71 alusel trahvimine kahtlemata äriühingu suhtes leebem abinõu. Seega on põhjendatud, et registrist kustutamise hoiatus tehakse alles siis, kui tekib kahtlus, et äriregistrisse registreeritud äriühing ei ole realselt tegutsev ning tuleks seega kustutada (ning eelnev trahvimine ei ole tulemust andnud).

43. Vastupidine seisukoht viiks ka kummalisele tulemusele võrdse kohtlemise põhimõtet arvestades. Nii ei oleks just majandusaasta aruande mitteesitamisel trahvimine võimalik, samas kui see on võimalik suure hulga sisuliselt vähemtähtsate andmete mitteesitamisel. Ka hilisem registrist kustutamise võimalus majandusaasta aruande mitteesitamise puhul, mis teiste andmete puhul puudub, ei saa seda erinevust õigustada.

44. Leian, et ülaltoodud kaalutlustel võib Teie seisukohaga (vt p 38) ÄS § 60 lg 1 ning § 71 lg 1 (nende sätete omavahelisest koostoimes) tõlgendamise osas üldjoontes nõustuda. Juhin samas Teie tähelepanu asjaolule, et ÄS § 71 lg 1 kohaldamise piiratus kuue kuuga majandusaasta aruande esitamise tähtaja möödumisest (nagu Teie seisukohas) kummastki sättest otseselt ei tulene – see tähendab, et regulatsioon ei välista peale ÄS § 71 lõikes 1 nimetatud sundlõpetamise hoiatuse tegemist osauhingut, aktsiaseltsi või tulundusühistut jätkuvalt trahvida (võib aga küsida, kas seda saab kaalutusõiguse teostamise piire arvestades õigeks pidada).

³⁶ Vahepeal muudeti ÄS § 60 lõiget 1 ning § 71 lõiget 1 veel äriseadustiku muutmise seadusega (RT I 2005, 57, 449; jõustus 01.01.2006), kuid käesoleva vaidluse suhtes põhimõttelisi muudatusi selle viimasega (ega ka teiste algregaktsiooni jõustumisest alates tehtud muudatustega) analüüsitavates sätetes ei tehtud.

³⁷ Sätete eesmärgid kattuvad selles osas, et mõlemad on (osaliselt) suunatud majandusaasta aruande esitamisele. Erinevuseks jääb lisaks põhitekstis esitatud põhieesmärgile siiski ka see, et ÄS § 60 lg 1 kohaldamist saab alustada alles 6 kuu möödumisel tähtajast, ehk siis selle kohaldamisel ei ole võimalik saavutada ÄS § 71 lg 1 eesmärki "võimalikult kiiresti peale esitamiseks määratud tähtaja möödumist".

³⁸ Eesti väärtpaberite keskregistri seaduse § 88 ja äriseadustiku § 71 muutmise seaduse eelnõu seletuskiri; 1195 SE, kättesaadav: www.riigikogu.ee.

45. Analüüsin järgnevalt avaldaja tõstatatud küsimust, kas ÄS § 60 lg 1 ning § 71 lg 1 on õiguselged.

46. Olen seisukohal, et ÄS § 60 lg 1 ning § 71 lg 1 on vähemalt eraldi võttes õiguselged. Õiguselguse küsimuse võib aga ikkagi tõstatada selle suhtes, kas arusaadav on ka nende omavahelisest koostoimest tulenev (s.t et majandusaasta aruande mitteesitamisel võib kohaldada mõlemast sättest tulenevaid meetmeid), sest „[t]ulenevalt demokraatliku õigusriigi põhimõtetest peab õigusaktide süsteem olema õiguse adressaatidele arusaadav“³⁹ ja sama kehtib kahtlemata ka õigusnormide süsteemi kohta.

47. Õiguselgus tähendab, et isik „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.“⁴⁰ Igasugune seaduse ebaselgus ei tähenda tingimata põhiseadusevastasust, mh ei ole õiguselgusetusega tegemist normitehnilise puuduse korral, mis tõlgendamise teel on ületatav.⁴¹ "Normi määratletust ei tule hinnata konkreetse vaidluse poolte seisukohalt vaadatuna. Mõõdupuuks on normi adressaadiks olev kujuteldav keskmiste võimetega isik."⁴² Analüüsitaval juhul on tegemist sunnivahendi rakendamist reguleerivate normidega ning Riigikohus on rõhutanud, et nõutav normi määratletuse ehk õiguselguse aste on eriti kõrge just normide puhul, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja isikule peale panna kohustusi, ning et sellisel juhul ei saa õiguselgeks pidada normi, millest keskmiste võimetega isikud aru ei saa.⁴³ Siinkohal osundan, et selles formuleeringus ei ole lisatud muidu õiguselguse hindamisel kehtivat klauslit „kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga“, s.t ilmselt peab Riigikohus silmas, et isikut koormavate normide puhul peab üldiselt olema võimalik normist aru saada nõustamist kasutamata, kuid teiselt poolt tundub, et hilisemas lahendis ei ole sellest lähtunud⁴⁴ – seetõttu olen nõustamise kasutamise võimalusele edaspidi viidanud sulgudes.

48. Olen seisukohal, et ÄS § 60 lg 1 ning § 71 lg 1 omavahelisest koostoimest tuleneb loogiliselt, et majandusaasta aruande mitteesitamisel võib kohaldada mõlemast sättest tulenevaid meetmeid. Ehkki kasutasin enda seisukoha kinnituseks ka viiteid eelnõude seletuskirjadele, võib sellisele järeldusele minu hinnangul jõuda ka pelgalt sätetest tulenevate tingimuste (tähtjad ja meetmed) võrdlemisel – arvestades võrdlusest loogiliselt tulenevaid sätete erinevaid eesmärgi. Lisaks tuleb arvestada, et normi lõppadressaadiks on ettevõtluses tegutsevad füüsilised isikud, kellel on eriline hoolsuskohustus vastavat tegevusvaldkonda reguleerivate õigusaktide järgimisel ning kellelt tuleb seetõttu eeldada ka keskmisest keerukamate normistruktuuride lahtimõtestamise suutlikkust (ning selleks vajadusel ka õigusasjatundjate abi kasutamise suutlikkust).

49. Teiselt poolt on ÄS § 60 lg 1 ning § 71 lg 1 koostoimes tõlgendamise küsimus esinenud vähemalt kahes õiguskantsleri menetluses.⁴⁵ Kohtupraktikas leiab pealegi toetust nii eelpool toodud (s.t Teie seisukohast, millega eelpool nõustusin, tulenev) kui ka vastupidine tõlgendus.⁴⁶

³⁹ RKPJKo 17.06.1998, 3-4-1-5-98, p V.

⁴⁰ RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31. Selles otsuses tsiteerib Riigikohus Euroopa Inimõiguste Kohtu otsust Sunday Times vs. Ühendkuningriik. (26.04.1979, 6538/74, p 49; sama: RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 22.)

⁴¹ Vt RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 21 ja RKPJKo 22.02.2001, 3-4-1-4-01, p 17.

⁴² RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 23.

⁴³ Vt nt RKPJKo 20.03.2006, nr 3-4-1-33-05, p 22.

⁴⁴ Vt RKPJKo 17.07.2009, nr [3-4-1-6-09](#), p 19 lõpujärel (riigilõive puudutavad normid on samuti isikut koormavad).

⁴⁵ Peale käesoleva asja ka asjas nr 7-4/070737.

⁴⁶ Veel üsna hiljuti nt Pärnu Maakohtu 14.01.2010 määrus tsiviilasjas nr 2-09-63989: "Registripidaja ei ole OÜ-t A-Travel vastavalt ÄS § 60 lg 1 kohustanud registrist kustutamise hoiatusel esitama majandusaasta aruande määratud tähtaja jooksul, mis peab olema vähemalt kuus kuud. Seda tehtud ei ole. [...] Kohus leiab, et eeltoodu alusel tuleb OÜ A-Travel määruskaebus rahuldada ja tühistada Pärnu Maakohtu registriosakonna kohtunikuabi 16.10.2009.a. trahvimäärus." Sama lahendus varem Pärnu Maakohtu 23.03.2009 määruses tsiviilasjas nr 2-08-70686. See lähenemine lahkneb aga varasemast Tallinna Ringkonnakohtu 19.11.2007 määrusest tsiviilasjas nr 2-07-46948, milles

Lahkneva kohtupraktika tekkimine iseenesest ei tähenda küll alati, et regulatsioon on põhiseadusega vastuolus õiguselgusetuse tõttu, kuid see on kahtlemata kaalukas argument selle poolt.⁴⁷ Eriti suurt ohtu õiguskindlusele tervikuna kujutab see endast aga olukorras, kus vaidlusküsimuse jõudmine Riigikohtusse on põhimõtteliselt välistatud (vt p 30) – kuna aga tuvastasin Riigikohtule edasikaebeõiguse puudumise vastuolu põhiseadusega eraldi, ei omista ma sellele argumendile äriseadustiku sätete õiguselguse üle otsustamisel määravat tähendust.

50. Kokkuvõttes olen eeltoodu pinnalt seisukohal, et **ÄS § 60 lg 1 ning § 71 lg 1 ei ole küll ei eraldi võttes ega omavahelises koostoimes vastuolus õiguselguse põhimõttega**, kuid leian, et siinkohal oleks siiski kohane analüüsida võimalust sätteid kuidagi täpsustada (viidates teisele sättele nt), et tulevikus paremini välistada sellise valearusaama tekkimine. Antud juhul võib isikult küll põhimõtteliselt oodata, et ta jõuab (vähemalt asjakohase nõustamise abil) õige tulemuseni, kuid teiselt poolt võib küsida, kas hea õigusloome tava ja sellest lähtuvat võimalikult suure õiguselguse nõuet arvestades peaks isikule sellise koormuse panema. Seadusandja peab tegema kohaseid pingutusi õiguselguse suurendamiseks seal, kus on näha, et erinevad normi adressaadid (heauskelt) järjepanu normist erinevalt aru saavad. Hea õigusloome tavast tulenevalt peab alati püüdlema veel suurema selguse poole. Siinkohal pean silmas ka konteksti: palavikulise õigusloome ajad on Eestis loodetavasti möödunud ning see peaks andma ruumi hästi läbimõeldud õigusloomele (sh varem vastuvõetud regulatsioonide ülevaatamisele).

51. Vastava täpsustuse tegemisel oleks võimalik selgelt lahendada ka küsimus, kas peale registrist kustutamise hoiatuse tegemist ÄS § 60 lg 1 saab veel (jätkuvalt) trahvida ÄS § 71 lg 1 alusel või mitte (vt p 44).

52. Eraldi märgin, et eeltoodu pinnalt vajaks ilmselt **analüüsi ka mittetulundusühingute seaduse § 76**, mille pinnalt peab normi adressaat pelgalt viitest ÄS §-le 71 aru saama, et talle kohaldub viidatud normis nimetatud tingimustel samuti trahvimise võimalus koos eranditega tsiviilkohtumenetluse seadustikus toodud üldregulatsioonist, kusjuures blanketne norm ise paikneb peatükis ja paragrahvis, mille pealkirjadest (vastavalt „Mittetulundusühingute ja sihtasutuste register“ ning „Äriseadustiku kohaldamine“) lähtuvalt ei peaks üldiselt eeldama, et sisuliselt võidakse seal reguleerida ka isikute vastutust (tavaliselt on vastutust reguleerivad normid kohaselt esile tõstetud).⁴⁸ Lisaks tekib küsimus, kas sama kehtib ka sihtasutuste puhul sihtasutuste seaduse § 13 lg 3 pinnalt.

1.3. Äriseadustiku § 71 lg 2 põhiseaduspärasus

53. Avalduses osundatud probleemidega seonduvalt otsustasin vaatluse alla võtta ka ÄS § 71 lg 2, mille kohaselt juhul, kui seaduses ettenähtud andmeid ei esitata registripidajale seaduses ettenähtud tähtaja jooksul, võib registripidaja trahvida ilma tsiviilkohtumenetluse seadustikus nimetatud hoiatusmäärust tegemata.

54. TsMS § 601 lg 1 kohaselt teeb kohus määruse, millega kohustab andmete esitamiseks kohustatud isikuid trahvi ähvardusel esitama õigeid andmeid või esitama määruse kohta vastuväite (juhul, kui kohtul on põhistatud andmeid selle kohta, et andmed, mis seaduse kohaselt tuleb kohustuslikult registreerida, on esitamata jäetud, või muul juhul, kui kohus võib seaduse kohaselt trahvi määrata). ÄS § 71 lg 2 erineb seega TsMS § 601 lõikest 1 selle poolest, et trahvi võib teha eelneva hoiatuseta.

leitakse, et: "ÄS §-del 60 ja 71 ei ole üld- ja erinormi vahekorra ning mingit alust ei olnud registripidajal jätta ettevõtja suhtes ÄS § 71 kohaldamata."

⁴⁷ Viitan siinkohal Riigikohtu seisukohale, et normi õiguselguse üle otsustamisel on teatud tähendus ka normi kohaldamispraktikal (RKPJKo 15.12.2005, nr 3-4-1-16-05, p 24).

⁴⁸ Siinkohal võiks tuua paralleeli nt RKÜKo 10.12.2003 nr 3-3-1-47-03 punktiga 32 (valeviite asemel antud juhul eksitavad pealkirjad ning vastutust reguleeriva normi süstemaatilisel kummaline asukoht).

55. Hoiatuseta trahvimise võimaluse näeb küll ette TsMS § 46 lg 2 (erinevalt üldreeglist võib trahvihoiatuseeta trahvi määrata siis, kui eelnev hoiatamine ei ole võimalik või mõistlik), kuid kuna TsMS § 601 lg 1 nõuab registriasjades sõnaselgelt hoiatamist, siis tuleb seda ilmselt käsitleda erinormina TsMS § 46 lg 2 suhtes ning jätta viimane antud juhul kõrvale (*lex specialis derogat legi generali*).

56. Niisiis näeb ÄS § 71 lg 2 ette erisuse TsMS § 601 lg 1 suhtes. TsMS-st erisuste tegemise võimalusele viitab üldiselt ka ÄS § 22 lg 4: "Registripidajale esitatud dokumentide menetlemine ja kandemääruste tegemine toimub tsiviilkohtumenetluse seadustikus registrimenetlusele sätestatud korras, kui käesolevast seadustikust ei tulene teisiti."

57. Siinkohal tekib esmalt küsimus, kas TsMS-st kui konstitutsionaalsest seadusest erisuste tegemist äriseadustikuga saab pidada lubatavaks. Riigikohus on leidnud: "[K]ohtumenetluse seadused on PS § 104 lõike 2 punktis 14 nimetatud konstitutsioonilised seadused, mida saab vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Samas, kui lihtseadusega reguleeritakse kohtumenetluse valdkonda kuuluvat küsimust ja eelnõu lõpphääletusel hääletas seaduse vastuvõtmise poolt Riigikogu koosseisu häälteenamus, siis on seaduse vastuvõtmisel PS § 104 lõike 2 punktist 14 tulenev menetluslik nõue täidetud."⁴⁹ Sellest tuleneb, et seda enam (*a fortiori* argumenti kasutades) ei ole põhjust pidada PS § 104 lõike 2 punktiga 14 vastuolus olevaks lihtseaduse normi, millega kehtestatakse küll erisus kohtumenetluse seadustikust, kuid ei reguleerita kohtumenetluse valdkonda kuuluvat küsimust⁵⁰ (kui eelnõu lõpphääletusel hääletas seaduse vastuvõtmise poolt Riigikogu koosseisu häälteenamus⁵¹).

58. Registriasjades trahvimääruse tegemine ei asu ilmselt materiaalselt konstitutsionaalse seaduse reguleerimisalas.⁵² Pealegi on ÄS § 71 lg 2 puhul Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue täidetud,⁵³ seega **ei saa Riigikohtu praktikast lähtuvalt ÄS § 71 lõiget 2 pidada PS § 104 lg 2 punktiga 14 vastuolus olevaks. Kõrvalepõikena osundan, et sama ei saa üheselt järeldada ÄS § 22 lg 4 suhtes** (sätte tekst kehtival kujul esitatud eelmise lõigu lõpus, pean silmas osa „kui käesolevast seadustikust ei tulene teisiti“).⁵⁴

⁴⁹ RKPJKo 17.07.2009, nr [3-4-1-6-09](#), p 18 (hiljem viidatud ka RKPJKo 15.12.2009, nr 3-4-1-25-09, p 22).

⁵⁰ Siinkohal on põhimõtteliselt võimalik kaks lähenemist. Ühe kohaselt võiks kohtumenetluse seaduse reguleerimisalasse kuuluvaks lugeda igasuguse kohtu tegevust reguleeriva normi selle põhjendusega, et kui mingit ülesannet on peetud sedavõrd oluliseks, et anda selle täitmine kohtule, siis tuleb seda lugeda ka sedavõrd oluliseks, et reeglid tuleks paika panna Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Teise, teoorias ja praktikas enam toetust leidnud lähenemise kohaselt loeb see, kas vastava küsimuse reguleerimine on olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisese ehk antud juhul üksnes kohtule omaste funktsioonide reguleerimine (selliselt ka Riigikohus konstitutsioonilises seaduses lihtseadusele viitamise ning delegatsiooninormide kohta: RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 14).

⁵¹ Sulgudes seetõttu, et kohtule mitteomaste funktsioonide reguleerimisel lihtseadusega, kui sellega tehakse erisus faktiliselt konstitutsionaalses seaduses paiknevast normist, ei pruugi Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue üldse nõutav olla.

⁵² Kohtule omaseks funktsiooniks on õigusemõistmine (vt selle sisustamise kohta nt E. Kergandberg, Kohtumenetlus. Tallinn 2008, lk 107-112.). Vähemalt esmase trahvimääruse tegemine registriasjas on olemuslikult aga pigem haldusfunktsiooni täitmine (mitte õigusemõistmine) – seega ei peaks see olemuslikult olema konstitutsionaalse seaduse reguleerimisalas.

⁵³ ÄS § 71 lg 2 jõustus selle praegusel kujul äriseadustiku muutmise seaduse jõustumisel. Vastava eelnõu (552 SE) poolt hääletas selle vastuvõtmisel 51 Riigikogu liiget (Riigikogu 12.10.2005 stenogramm, kättesaadav: www.riigikogu.ee).

⁵⁴ ÄS § 22 lg 4 algreduktsioon sõnastuses: "Registripidajale esitatud dokumentide menetlemine ja kandeotsuste tegemine toimub tsiviilkohtumenetluse kohta käivas seaduses sätestatud korras, kui käesolevast seadustikust ei tulene teisiti." sisaldus äriseadustiku, mittetulundusühingute seaduse, sihtasutuste seaduse ning nendega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõus (744 SE, kättesaadav: www.riigikogu.ee), mille vastuvõtmise poolt hääletas 47 Riigikogu liiget (Riigikogu 17.06.1998 stenogramm, kättesaadav samas). Sätet on hiljem Riigikogu koosseisu häälteenamusega vaid osaliselt muudetud (sõnad "tsiviilkohtumenetluse kohta käivas seaduses" asendati sõnadega "tsiviilkohtumenetluse seadustikus registrimenetlusele") – tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE, kättesaadav samas) poolt hääletas 59 Riigikogu liiget (10.12.2008 Riigikogu stenogramm, kättesaadav samas).

59. Ent konstitutsionaalse seaduse normist erineva lihtseaduse normi põhiseaduspärasuse tuvastamine ei võimalda veel teha järeldust, kumba normi kohaldada. Konstitutsionaalse ning lihtseaduse vastuolu korral tuleks üldiselt lähtuda prioriteedireeglist *lex superior derogat legi inferiori* ehk kõrgem seadus muudab madalama seaduse. Samas tekib küsimus, kas TsMS § 601 lg 1 ikka on ÄS § 71 lg 2 suhtes kõrgemaks seaduseks. TsMS § 601 lg 1 on ikkagi formaalselt konstitutsionaalse seaduse säte (kuigi ei kuulu ilmselt materiaalselt selle reguleerimisalasse), samas kui ÄS § 71 lg 1 on formaalselt lihtseaduse säte, kuigi selle puhul on täidetud Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue. Selle pinnalt nõustun põhimõtteliselt seisukohaga, et: "*Tuleb tõdeda, et käsitus konstitutsioonilistest seadustest Eesti õiguskorras ei ole seni sugugi kaljukindlalt välja kujunenud.*", ning sellest seisukohast tuleneva küsimusepüstitusega, kas ja kuidas sellisest Riigikohtu praktikast tulenevalt kohalduvad erinevad prioriteedireeglid.⁵⁵

60. Kui konstitutsionaalse seaduse ning Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastuvõetud lihtseaduse säte erinevuse korral tuleks igal juhul lähtekohaks võtta prioriteedireegel *lex superior derogat legi inferiori*, siis ei oleks lihtseadusega konstitutsionaalsest seadusest erisuste tegemine sisuliselt võimalik. Ilmselt mh seetõttu on nt Riigikohtu lahendis nr 3-4-1-6-09 konstitutsionaalne seadus ning Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastuvõetud lihtseaduse säte õigusnormide hierarhias sisuliselt samale pulgale asetatud ning normide kohaldamise küsimus lahendatud teise prioriteedireegli abil.⁵⁶ Samas ei saa viidatud lahendi pinnalt teha lõplikku järeldust esiteks selle osas, kas konstitutsionaalse seaduse sättega sama staatuse omistamiseks piisab, kui lihtseaduse säte on puhtjuhuslikult vastu võetud Riigikogu koosseisu häälteenamusega või peab Riigikogu koosseisu häälteenamuse saavutamine hääletamisel eesmärgiks seatud (s.t teadlik),⁵⁷ ning teiseks selle osas, kas kohtule mitteomaste funktsioonide reguleerimisel lihtseadusega, kui sellega tehakse erisus faktiliselt konstitutsionaalses seaduses paiknevast normist, on üldse Riigikogu koosseisu häälteenamus nõutav.

61. Kuna registriasjades trahvimääruse tegemine ei asu ilmselt materiaalselt konstitutsionaalse seaduse reguleerimisalal, võib seda asjaolu arvesse võttes aga seda enam (taas *a fortiori* argumenti kasutades) öelda, et puudub põhjendus, miks peaks sama küsimust reguleeriva konstitutsionaalse seaduse normi, mis samal ajal üldse konstitutsionaalses seaduses asuma ei pea, (Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastuvõetud) lihtseaduse erinormist kõrgemale seadma. Niisiis oleks antud juhul ilmselt kohane (kõrvale jätta prioriteedireegel *lex superior derogat legi inferiori* ning) lähtuda prioriteedireeglist *lex specialis derogat legi generali*. Sellest tuleneb, et TsMS § 601 lg 1 kehtestab üldreegli kõigi registriasjade suhtes, aga ÄS § 71 lõiget 2 tuleb erisättena kohaldada äriregistri asjades (juhul, kui seaduses ettenähtud andmeid ei esitata äriregistri pidajale seaduses ettenähtud tähtaja jooksul).

62. Siinkohal on aga kohane välja tuua, et konstitutsionaalsest seadusest lihtseadusega erisuste tegemine võib (sõltumata vastustest eelnevatele küsimustele, sh ka kvalifitseeritud häälteenamuse nõude täitmisel) olla põhiseaduslikkuse seisukohalt ikkagi problemaatiline, eriti kui vastavas konstitutsionaalses seaduses lihtseaduse erisustele ei viidata. Küsimus tõusetub sel juhul taas läbi õigusselguse prisma.⁵⁸ Riigikohus on osundanud, et: „[t]ulenevalt demokraatliku õigusriigi põhimõtetest peab õigusaktide süsteem olema õiguse adressaatidele arusaadav“.⁵⁹ Analüüsitava juhul on pealegi tegemist sunnivahendi rakendamist reguleeriva normiga (vt p 47).

⁵⁵ Vt V. Saarmets. Konstitutsioonilistest seadustest. Õiguskeel 2009 – 4, kättesaadav: <http://www.just.ee/47858>.

⁵⁶ Vt RKPJKo 17.07.2009, nr [3-4-1-6-09](#), p 19.

⁵⁷ Selle kohta pikemalt V. Saarmets. Konstitutsioonilistest seadustest. Õiguskeel 2009 – 4, kättesaadav: <http://www.just.ee/47858>. Seal kaitstakse seisukohta, et Riigikogu koosseisu häälteenamuse saavutamine peab olema hääletamisel eesmärgiks seatud.

⁵⁸ Põhimõtteliselt sama RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 14 ning V. Saarmets. Konstitutsioonilistest seadustest. Õiguskeel 2009 – 4, kättesaadav: <http://www.just.ee/47858>.

⁵⁹ RKPJKo 17.06.1998, 3-4-1-5-98, p V.

63. Sellega seoses märkin, et õigupoolest on trahvimääruse tegemine ilma eelneva hoiatuseta materiaalselt lähedane koguni karistamisele. Majandusaasta aruande (tähtaegselt) esitamata jätmisel tehtava trahvimääruse sanktsioneerivale iseloomule osundate ka Teie oma vastuses minu teabe nõudmisele, põhjendades mh hoiatamata jätmist: *"Äriregistrile tuleb aga esitada ka andmeid, mis on küll äärmiselt olulised kolmandate isikute jaoks, kuid mille esitamiseks isikul puudub endal huvi. Võlausaldajate kaitse seisukohast on näiteks äärmiselt oluline saada võimalikult adekvaatset informatsiooni ettevõtja majandusliku seisundi kohta, mistõttu on seaduses kehtestatud kohustus majandusaasta aruannete esitamiseks. Juhime tähelepanu sellele, et ilma eelnevalt hoiatusmäärust tegemata on trahvimine võimalik vaid nende andmete esitamata jätmise korral, mille esitamiseks seadus näeb ette konkreetse tähtaja. Praktikast puudutabki ÄS § 71 lõike 2 rakendamine eelkõige majandusaasta aruannete esitamist. Varem (enne nimetatud sätte lisamist seadusesse) mõistis tuntav osa ettevõtjad majandusaasta aruande esitamata jätmisel trahvimisele eelnenud hoiatamist selliselt, et lisaks seaduses sätestatud tähtajale lisandub neile aruande esitamiseks automaatselt veel registripidaja poolt hoiatuses antud tähtaeg ning aruannet ei esitatud enne hoiatuse tegemist. Kuivõrd majandusaasta aruande esitamise tähtaeg on seadusega sätestatud, siis peab aruanne olema tähtaegselt esitatud ja tähtaja rikkumine peab üldjuhul tooma kaasa sanktsiooni. Kui aktsepteerida tähtaja rikkumist ilma, et see tooks kaasa sanktsiooni, siis oleksid seadust korrektselt täitnud ettevõtjad seadust rikkunud ettevõtjatega võrreldes ebavõrdses seisus."*

64. Et lahendada sellisel juhul küsimust lihtseaduse erisuse kehtivusest ja kohaldumisest, peaks normi adressaadil põhimõtteliselt olema ülevaade asjakohasest Riigikohtu praktikast ning võimekus teha selle pinnalt (sealjuures juhtumi eripärasid silmas pidades ning nende tähendust hinnates) järeldusi erisuse põhiseaduspärasuse ning kohaldamise osas. Iseenesest on küll võimalik, et isik (vähemalt asjakohase nõustamise abil) jõuab õige tulemuseni⁶⁰ (ehk suudab läbida ülaltoodud mõttekäigu).⁶¹ Siiski võib taaskord küsida, kas hea õigusloome tava ja sellest lähtuvat võimalikult suure õigusselguse nõuet arvestades peaks isikule ikka sedavõrd keeruka õigusliku küsimuse lahendamise koormuse panema (isegi asjakohase nõustamise kasutamise võimalust silmas pidades). Rõhutan veelkord, et seadusandja peab tegema kohaseid pingutusi õigusselguse suurendamiseks seal, kus on näha, et normide tõlgendamisel raskusi tekib. Minu hinnangul **puudub ka takistus erisuse kehtestamiseks tsiviilkohtumenetluse seadustikus** (äriseadustiku regulatsiooni terviklikkus ei saa siin olla kaalukaks vastuargumendiks, kuna äriseadustiku sama paragrahv viitab juba niigi tsiviilkohtumenetluse seadustikule). Analoogsel juhul on ka Riigikohus osundanud, et: „Selguse huvides tuleks siiski eelistada, et sarnane regulatsioon paikneks vahetult kohtumenetlust reguleerivas õigusaktis.“⁶²

65. Siinkohal osundan kõrvalepõikena, et ülalesitatud **analüüs kehtib põhimõtteliste mõõndusteta ka ÄS § 71 lg 2¹ suhtes**, mille kohaselt trahvi määratakse tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud ulatuses, aga mitte vähem kui 320 eurot⁶³ (see kujutab endast erisust TsMS §-s 46 sisalduvast üldregulatsioonist, mis alammäära ette ei näe ning mille kohaselt trahvi suurust määrates arvestab kohus isiku varalist seisundit ja muid asjaolusid).⁶⁴

⁶⁰ Selline järeldus nt RKPJKo 17.07.2009, nr [3-4-1-6-09](#), p 19.

⁶¹ Nii peaks normi adressaat vähemalt: tuvastama, et äriseadustik kehtestab tsiviilkohtumenetluse seadustikust erisuse; tundma õigusnormide hierarhiat (sh eristama konstitutsionaalseid ja lihtseaduseid) ning selle tähendust; eristama olemuslikult konstitutsionaalsete seaduste reguleerimisalasse kuuluvaid küsimusi nendest, mis sinna ei kuulu, ning selle pinnalt otsustama, kas on vajalik, et lihtseaduse säte oleks võetud vastu Riigikogu koosseisu hääldenamusega (ning seejärel selle nõude täitmist kontrollima); tegema valiku prioriteedireeglite vahel. Eriti viimased kaks nendest küsimustest on minu hinnangul üsna kõrgelt teoreetilised, seega nende lahendamist ei saa minu hinnangul üldjuhul isegi keskmiselt ettevõtluses tegutsevalt füüsiliselt isikult eeldada (ning ma kahtlen, kas isegi asjakohase nõustamise abiga on võimalik kõiki küsimusi olemasoleva kohtupraktika pinnalt mingitki kindlust andvalt lahendada).

⁶² RKÜKo 08.06.2009, nr 3-4-1-7-08, p 30.

⁶³ Kuni 01.01.2011 oli see 5000 krooni.

⁶⁴ Selle sätte pinnalt jääb veel õhku küsimus (hoiatuseta) trahvi(määruse) mõõdukusest, kuid selle osas ei pidanud ma võimalikuks abstraktse normikontrolli raames lõplikku seisukohta võtta (ilmselt ei saa seda vähemalt üldjuhul mõõdukuse nõudega vastuolus olevaks pidada).

66. Põhiseaduse §-st 14 tulenevad subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele (sh heale haldusele).⁶⁵ Kui trahvimäärus tehakse eelneva hoiatuseta, siis võiks selle pinnalt eelkõige probleemi näha osundatud põhiõigusest tulenevat ärakuulamisnõuet silmas pidades.⁶⁶ Antud juhul ei tuvastanud ma siiski ÄS § 71 lg 2 vastuolu PS §-ga 14, sest ühelt poolt toimub hoiatuseta trahvimääruse tegemine ainult juhul, kui seaduses ettenähtud andmeid ei esitata äriregistri pidajale seaduses ettenähtud tähtaja jooksul,⁶⁷ ning ettevõtluses (ja mittetulundusühingutes ning sihtasutustes) tegutsevate isikute suhtes, kellel on eriline hoolsuskohustus vastavat tegevusvaldkonda reguleerivate õigusaktide järgimisel. Samuti pean seda põhjendatuks lähtuvalt selliste registriasjade arvukusest ja Teie poolt toodud põhjendustest (p 63).⁶⁸ See järeldus lähtub aga paraku ka eeldustest, et püüate saavutada eelpool nimetatud äriseadustiku ja mittetulundusühingute seaduse (ja sihtasutuste seaduse) normide osas põhiseaduslikust miinimumist nõutavast kõrgemat õigusselguse taset (vastasel juhul võib selline õiguslik tagajärg olla normi adressaatidele ettenähtamatu ning sellisel juhul oleks eelneval hoiatamisel kahtlemata olulisem kaal).

IV Kokkuvõte

67. TsMS § 601 lg 8 on osas, milles see ei võimalda Riigikohtule edasi kaevata trahvimääruse peale esitatud määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määrust, vastuolus PS § 149 lõikega 3 selle koostoimes PS § 24 lõikega 5. Sellest tulenevalt teen ettepaneku välja töötada eelnõu, mis annaks vastava võimaluse.

68. ÄS § 60 lg 1 ning § 71 lg 1 ei ole ei eraldi võttes ega omavahelises koostoimes vastuolus õigusselguse põhimõttega. Samal ajal leian, et ikkagi oleks siinkohal kohane analüüsida võimalust sätteid kuidagi täpsustada (viidates teisele sättele nt), et tulevikus paremini välistada sellise valearusaama tekkimine. Samal põhjusel viitasin ka mittetulundusühingute seaduse §-le 76 (ning sihtasutuste seaduse § 13 lõikele 3; vt p 52). Vastava täpsustuse tegemisel äriseadustikus oleks võimalik selgelt lahendada ka küsimus, kas peale registrist kustutamise hoiatuse tegemist ÄS § 60 lg 1 saab veel (jätkuvalt) trahvida ÄS § 71 lg 1 alusel või mitte (vt p 44). Ühtlasi osundan, et see võib osutada ka sobivaks võimaluseks täpsustada TsMS § 601 lg 1 pisut eksitavat sõnastust – praegu: „kantud või sinna kandmisele kuuluvate andmete“ (vt minu teabe nõudmise küsimust nr 3 ning enda vastust sellele küsimusele teabe nõudmise vastuse punktis 3.1.).

69. ÄS § 71 lõiget 2 ei saa Riigikohtu praktikast lähtuvalt pidada PS § 104 lg 2 punktiga 14 vastuolus olevaks. Sama ei saa üheselt järeldada ÄS § 22 lg 4 suhtes – seetõttu palun selle sätte põhiseaduspärasust täiendavalt analüüsida (ning vajadusel esitada eelnõu, mis näeb sätte kehtestamise eeldusena ette Riigikogu koosseisu häälteenamuse).

70. Samas teen õigusselguse põhimõttest lähtuvalt siiski ettepaneku välja töötada eelnõu, mis näeks ette ÄS § 71 lõigetest 2 ja 2¹ tulenevate erisuste kehtestamiseks tsiviilkohtumenetluse seadustikus, kuna see võimaldab normide adressaatidel paremini aru saada, millised normid neile kohalduvad (sh vältida kõrgelt teoreetilist küsimust, millist prioriteedireeglit eelistada, kui need annavad erineva tulemusel).

⁶⁵ RKPko 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, punktid 12 ja 16.

⁶⁶ RKPko 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 14-15.

⁶⁷ Teisisõnu võiks öelda, et äriregistri pidajale andmete esitamist ettenägev tähtajaline seadusesäte peaks iseenesest olema ettevõtluses tegutsevate isikute piisavalt selge viide sellele, et kohustuse rikkumisega võivad kaasned negatiivsed tagajärjed.

⁶⁸ Samal ajal ei saa ma täielikult välistada, et võiksin jõuda teistsugusele järeldusele konkreetse normikontrolli raames.

71. Ühtlasi märgin, et lõplikke Riigikohtusse edasikaebeõiguse piiranguid ringkonnakohtu (põhi)menetlust lõpetava määruse suhtes esineb kohtumenetlust reguleerivates õigusaktides veel (lisaks käesolevas märgukirjas osundatule ja Riigikohtu poolt haldusajlas nr 3-3-1-50-10 analüüsitule). Ka küsimus õigusselgusest (Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastuvõetud) lihtseaduses erisuste kehtestamisel konstitutsionaalsest seadusest on üldisema iseloomuga (s.t esineb analoogselt teistegi seaduste puhul peale äriseadustiku). Seega soovitan mõlema probleemi osas laiemat ülevaate koostamist ning selle pinnalt vastavate eelnõude ettevalmistamist. Ühtlasi avaldan valmisolekut nimetatud küsimustes diskussiooni jätkamiseks.

72. Lõpetuseks tahan veelkord rõhutada, et õigusriigis tuleb teha kohaseid pingutusi õigusselguse suurendamiseks seal, kus on näha, et normide tõlgendamisel ja kohaldamisel raskusi tekib.

Ootan Teie vastust käesolevas märgukirjas toodud seisukohtade kohta ning selle kohta, mida olete ette võtnud või kavatsete ette võtta probleemide lahendamiseks, võimalusel 05.09.2011.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder