



Õiguskantsler

Teie 30.06.2014 nr

Meie 01.07.2014 nr 6-1/140844/1402880

Vastus
Lihtmenetluse edasikaebeõiguse piirang

Lugupeetud []

Pöördusite õiguskantsleri poole avaldusega, milles asusite seisukohale, et tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 442 lg 10 on vastuolus põhiseaduse (PS) § 24 lõikega 5 – lihtmenetluses tehtud kohtulahendi õigsust ei kontrollita ning kõnealune norm eksitab juriidilise teadmisetähtsusega isikud, kes ei orienteeru tsiviilkohtumenetluse seadustikus. Mõõnsite, et TsMS § 637 lg 2 annab menetluspoolele küll õiguse kaevata ka lihtmenetluses tehtud otsuse peale, kuid kohtud ei viita konkreetsele sättele.¹ Ka tekib kohtuotsuseid lugedes Teie hinnangul arusaam, et kohus ei anna luba edasikaebamiseks.

Õiguskantsler analüüsis Teie tõstatatud küsimust abstraktselt (s.o lahus konkreetsest kohtuasjast), kuid **ei tuvastanud, et Teie vaidlustatud norm oleks põhiseadusevastane.**

Järgnevalt on selgitatud lähemalt.

I Asjakohased õigusnormid

TsMS § 402:

„§ 405. Lihtmenetlus

(1) Kohus menetleb hagi oma õiglase äranägemise kohaselt lihtsustatud korras, järgides üksnes käesolevas seadustikus sätestatud üldisi menetluspõhimõtteid, kui tegemist on varalise nõudega hagiga ning hagihind ei ületa summat, mis arvestatuna põhinõudelt vastab 2000 eurole ja koos kõrvalnõuetega 4000 eurole. Muu hulgas võib sellise hagi menetlemisel:

- 1) protokollida menetlustoiminguid üksnes ulatuses, milles kohus peab seda vajalikuks, ja välistada protokollile vastuväidete esitamise õiguse;
- 2) määrata tähtaja seaduses sätestatust erinevana;
- 3) näha menetluskulude suuruse ette juba menetlust lõpetavas kohtulahendis, võimaldades menetlusosalistel esitada eelnevalt oma menetluskulude nimekirjad;
- 4) tunnustada menetlusosalise lepingulise esindajana ka seaduses nimetatud isikuid;

¹ Ilmselt soovisite viidata TsMS § 637 lõikele 2¹.

- 5) kalduda kõrvale tõendite esitamise ja kogumise vorminõuete kohta seaduses sätestatust ja tunnustada tõendina ka seaduses sätestamata tõendusvahendeid, muu hulgas menetlusosalise seletust, mis ei ole antud vande all;
 - 6) kalduda kõrvale menetlusdokumentide kättetoimetamise ja menetlusosaliste esitatavate dokumentide vorminõuete kohta seaduses sätestatust, välja arvatud hagi kostjale kättetoimetamisel;
 - 7) loobuda kirjalikust eelmenetlusest või kohtuistungist;
 - 8) koguda tõendeid omal algatusel;
 - 9) teha asjas otsuse kirjeldava ja põhjendava osata;
 - 10) tunnistada asjas tehtud lahend viivitamata täidetavaks ka muul juhul, kui on seaduses nimetatud, või ilma seaduses ettenähtud tagatiseta.
- (2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud juhul tagab kohus menetlusosaliste põhiõiguste ja -vabaduste ning oluliste menetlusõiguste järgimise ning kuulab menetlusosalise tema taotlusel ära. Selleks ei pea korraldama kohtuistungit.
- (3) Kohus võib käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud viisil asja menetleda, ilma et selle kohta oleks vaja teha eraldi määrust. Menetlusosalistele tuleb siiski teatada nende õigusest olla kohtu poolt ära kuulatud.“

TsMS § 442 lg 10:

„§ 442. Otsuse sisu

[...]

(10) Käesoleva seadustiku § 405 lõikes 1 nimetatud asjas tehtud otsuses võib maakohus märkida, et ta annab loa otsuse edasikaebamiseks. Sellise loa annab kohus eelkõige juhul, kui apellatsioonikohtu lahend on maakohu arvates vajalik ringkonnakohtu seisukoha saamiseks mingi õigusnormi kohta. Edasikaebamise loa andmist ei pea otsuses põhjendada.“

TsMS § 637 lg 2¹:

„§ 637. Apellatsioonkaebuse menetlusse võtmisest keeldumise alused

/.../

(2¹) Käesoleva seadustiku § 405 lõikes 1 nimetatud asjas esitatud apellatsioonkaebus võetakse menetlusse üksnes juhul, kui maakohu otsuses on antud luba edasikaebamiseks või kui maakohu otsuse tegemisel on selgelt ebaõigesti kohaldatud materiaalõiguse normi või on selgelt rikutud menetlusõiguse normi või on selgelt ebaõigesti hinnatud tõendeid ja see võis oluliselt mõjutada lahendit.“

TsMS § 638:

„§ 638. Apellatsioonkaebuse menetlusse võtmise otsustamine

/.../

(6) Apellatsioonkaebuse menetlusse võtmisest keeldumise määrus peab olema tehtud asja lahendava kohtukoosseisu poolt ühehäälselt.

/.../

(8) Kohus toimetab apellatsioonkaebuse menetlusse võtmisest keeldumise määruse apellandile kätte ja edastab teistele menetlusosalistele. Apellatsioonkaebuse menetlusse võtmise määruse edastab kohus menetlusosalistele.

(9) Määruse peale, millega kohus keeldub apellatsioonkaebust menetlusse võtmast, võib apellant esitada määruskaebuse Riigikohtule.“

II Õiguskantsleri seisukoht

2.1. Riivatav põhiõigus ja riive põhiseaduspärasuse eeldused

Nagu oma avalduses õigesti märgite, tuleneb PS § 24 lõikest 5 igäihe õigus kaevata edasi seadusega sätestatud korras tema kohta tehtud kohtu otsuse peale kõrgemalseisvale kohtule. PS § 149 järgi on kohtusüsteem üles ehitatud astmelisena: esimese astme kohtuteks on maa- ja halduskohtud, teise astme kohtuteks on ringkonnakohtud ning kõrgeim kohus on Riigikohus. Kuna PS § 146 järgi mõistab õigust üksnes kohus, keelates teistel võimuharudel õigusemõistmisse sekkumise, peab kohtusüsteem ise tagama kontrolli tehtud kohtulahendite üle. Ehk nagu on nentunud korduvalt ka Riigikohus – kuigi igal ühel on õigus sellele, et iga kohtuastme kohus otsustaks õigesti, on kohtunik siiski inimene ja nii nagu iga teinegi inimene võib ka kohtunik eksida.²

Siiski ei ole PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigus piiramatu – tegu on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega. Teisisõnu, „/.../ seadusega saab edasikaebeõigust piirata. Põhiseaduse § 24 lg 5 annab seadusandjale võimaluse seada edasikaebeõigusele seadusega sätestatud korras nii menetluslikke piiranguid, nagu riigilõivu tasumise kohustus, menetlustähtajad ja kaebuse esitamise kord kui ka materiaalseid piiranguid, välistades mingit liiki (eelkõige korralduslike) lahendite edasikaevatavuse põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel. /.../ Põhiseaduse § 24 lg-st 5 ei tulene isikute õigust vaidlustada eranditult kõiki kohtulahendeid ning seadusandja on pädev kohtulahendi olemusest lähtuvalt ja mõistlikele põhjendustele tuginevalt edasikaebeõigust diferentseerima.“³ Ka rahvusvaheline tunnustatud praktika kinnitab seda, et mitte kõiki kohtulahendeid (nii menetluslikke kui ka sisulisi) ei pea olema võimalik edasi kaevata.

Seda, kas tegu on n-õ mõistliku põhjendusega edasikaebeõiguse kui põhiõiguse piiramisel seadusandja poolt, hinnatakse proportsionaalsuse põhimõtte alusel: mis on piirangu legitiimne eesmärk ning kas piirang on sobiv, vajalik ja mõõdukas selle eesmärgi saavutamiseks.⁴

2.2. Riive eesmärk ja proportsionaalsus

TsMS § 442 lg 10 lisati tsiviilkohtumenetluse seadustikku 01.01.2009 jõustunud muudatustega⁵. Eelnõu seletuskirjas põhjendati muudatusi kokkuvõtlikult vajadusega tagada kohtumenetluse tõhusamaks ja ökonoomseks muutumine.⁶ Kohtusüsteemi tõhus toimimine on põhiseaduslik väärtus, mis on legitiimne eesmärk PS § 24 lõikes 5 sätestatud põhiõiguse riivamiseks.⁷

² Nt RKPJKo 09.04.2008, nr 3-4-1-20-07, p 18. Riigikohtu lahendid on leitavad arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=11>.

³ RKÜKo 12.04.2011, nr 3-2-1-62-10, p 28.

⁴ Põhiõiguse riive peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Põhiõiguste piiramise formaalne põhiseaduspärasus eeldab esiteks põhiseaduses sätestatud pädevuse, vormi- ja menetlusnõuete järgimist, teiseks PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse tagamist ning kolmandaks PS § 3 lg 1 lausest 1 tulenevast üldisest seadusereservatsioonist kinnipidamist. Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on seaduse legitiimne eesmärk ning PS § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine: sobivus, vajalikkus, mõõdukus. Kuna antud juhul ei ole küsimuse all edasikaebeõiguse piirangu formaalne põhiseaduspärasus, ei analüüsita seda järgnevalt põhjalikumalt.

⁵ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus (RT I 2008, 59, 330).

⁶ Eelnõu seletuskirjas tuuakse eelnõu ühe eesmärgina välja järgnev: „Nn väikenõuete/lihtmenetluse reeglite oluline täpsustamine eelkõige kohtunikelt laekunud ettepanekute põhjal, mis võimaldab selle menetlusviisi rakendussagedust tõsta ning tsiviilvaidlus lihtsamalt lahendada. Lihtmenetluses lubatakse nn resolutsioonotsuste tegemine (hilisema täiendamise võimalusega, kui otsuse peale soovitakse edasi kaevata). Lihtmenetluse otsuste korral on apellatsioonkaebuste esitamise võimalused piiratud, et tõsta esimese astme kohtu usaldusväärust ja efektiivsust. /.../ Lõikes 10 on esimese astme kohtule sätestatud võimalus anda luba otsuse edasikaebamiseks.“

TsMS § 442 lõikes 10 sätestatud edasikaebepõhiõiguse piirang on kohtusüsteemi tõhususe tagamiseks sobiv (st aitab kaasa kohtute töökoormuse vähendamisele ja seeläbi kohtusüsteemi tõhususele) ja vajalik (st puuduvad muud põhiõigust vähem piiravad ja riigi rahalisi vahendeid säästvamad vahendid) abinõu. Peamine küsimus on, kas edasikaebepõhiõiguse piirang on mõõdukas. See eeldab ühelt poolt põhiõigustesse sekkumise ulatuse ja intensiivsuse ning teiselt poolt eesmärgi kaalukuse omavahelist kaalumist.

Kohtusüsteemi tõhusus on kindlasti kaalukas väärtus. Vaid tõhus kohtusüsteem saab täita talle põhiseadusega pandud kohustusi ja tagada isikute subjektiivsete õiguste kaitse (PS § 14). Kaalukaasi teisel poolel on samuti kaalukad väärtused. Kuigi PS § 442 lõikega 10 kaasneb vahetult riive edasikaebeõigusele, võib riive n-õ üle kasvada ka muude põhiõiguste riiveks sõltuvalt konkreetsetes kohtuasjas menetluse esemeks olevast küsimusest (nt PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigus).

Õiguskantsleri jaoks on vaidlusaluse normi põhiseaduspärasuse hindamisel üheks määravaks asjaoluks see, et norm jätab kohtule otsustusruumi, kirjutamata rangelt ette seda, et edasikaebeõigus puudub, ning edasikaebeõiguse piirang on kohtulikult kontrollitav kõrgemas kohtuastmes. Need aspektid leevendavad riive intensiivsust ning tagavad õiguskantsleri hinnangul edasikaebeõiguse riive mõõdukuse – tulemuseks on, et **edasikaebeõiguse piirang on proportsionaalne**.

Esiteks on maakohtul võimalik kohtuotsuses määrata, kas anda edasikaebeõiguseks luba või mitte.⁸

Teiseks, isegi kui maakohus ei ole luba andnud, saab ja tuleb ringkonnakohtul tõsiselt analüüsida, kas vaatamata maakohtu loa puudumisele tuleks kohtuasi menetlusse võtta või mitte – maakohtu loa puudumine ei ole automaatseks aluseks apellatsioonkaebuse mittemenetlemisele. Nii sätestab eeltoodud TsMs § 637 lg 2¹ kaks alust, mispuhul tuleb ringkonnakohtul lihtmenetluse asi siiski menetlusse võtta:

- 1) kui maakohtu otsuses on antud luba edasikaebamiseks või
- 2) kui maakohtu otsuse tegemisel on selgelt ebaõigesti kohaldatud materiaalõiguse normi või on selgelt rikutud menetlusõiguse normi või on selgelt ebaõigesti hinnatud tõendeid ja see võis oluliselt mõjutada lahendit.

Riigikohus on selgitanud, et eelnimetatud alustest järeldub, et seega „/.../ lahendab ringkonnakohus lihtmenetluse asjas apellatsioonkaebuse menetlusse võtmisest keeldumise korral kaebuse ka juba sisuliselt.“⁹ Seejuures tuleb keeldumise otsus teha ringkonnakohtus ühehäälselt (TsMS § 638 lg 6).

Lähtud on põhimõttest, et väikese tsiviilasja hinna korral on edasikaebeõigus mõnevõrra piiratud. Esimese astme kohus annab loa eelkõige siis, kui ta on seisukohal, et vaidluses oli kerkinud mõni oluline õiguslik küsimus.“ (Tsiiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lk 2 ja 28, nr 194 SE, seisuga 11.02.2008, arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.)

⁷ Nt RKÜKo 30.04.2013, nr 3-1-1-5-13, p 29.

⁸ Seejuures on Riigikohus selgitanud, et maakohtu otsuses üksnes tavapärase edasikaebamise korra märkimist ei saa pidada edasikaebamisloa andmiseks TsMS § 637 lg 2¹ ja § 442 lg 10 mõttes (RKTKm 22.11.2010, nr 3-2-1-114-10, p 13)

⁹ RKTKm 22.11.2010, nr 3-2-1-114-10, p 12.

Kolmandaks, ringkonnakohtu seisukoht keelduda lihtmenetluse asjas apellatsioonkaebuse menetlusse võtmisest on seejuures omakorda vaidlustatav Riigikohtus (TsMS § 638 lg 9).¹⁰ Riigikohtu kontrolliulatus on kohus selgitanud järgmiselt: „Lihtmenetluse asjas apellatsioonkaebuse menetlemisest keeldumise määruse peale esitatud määruskaebust lahendades peab Riigikohus seega esmajoones kontrollima, kas täidetud olid TsMS § 637 lg-s 2¹ sätestatud eeldused. Nii peab Riigikohus esiteks kontrollima, kas maakohus ei ole andnud otsuses luba apellatsioonkaebuse esitamiseks, st kas maakohu otsuses ei ole välistatud apellatsioonkaebuse menetlusest keeldumine viidatud sätte alusel /.../. Kui apellatsiooniluba ei ole antud, peab Riigikohus kontrollima lisaks, kas maakohu otsuse tegemisel on selgelt ebaõigesti kohaldatud materiaalõiguse normi või on selgelt rikutud menetlusõiguse normi, ning kui selline asjaolu esineb, siis hindama, kas see võis tõenäoliselt mõjutada asja lahendust /.../ Kuigi Riigikohtul ei ole tulenevalt TsMS § 688 lg-test 3-5 üldiselt pädevust kontrollida tõendite hindamist asja lahendamisel, tuleneb viidatud sätetest, et seda saab teha menetlusnormide järgimise kontrollimiseks. Seetõttu leiab kolleegium, et Riigikohus saab ringkonnakohtu määrust menetlusse võtmisest keeldumise kohta kontrollida ka osas, milles ringkonnakohus leidis, et maakohus ei ole selgelt ebaõigesti hinnanud tõendeid või et see ei mõjutanud oluliselt asja lahendamist. Seega saab Riigikohus kontrollida TsMS § 637 lg 2¹ alusel apellatsioonkaebuse menetlemisest keeldumise õigsust tervikuna. Tõendite osas piirdub hindamine siiski esmajoones ulatusega, kas tõendite võimalik väär hindamine ja selle mõju maakohu lahendile on täiesti ilmne.“¹¹

Tänaseks on Riigikohus kujundanud ulatusliku praktika kriteeriumitest, millest lähtudes ringkonnakohus peab hindama lihtmenetluse asja menetlusse võtmist ning on korduvalt ka tühistanud ringkonnakohtute määruseid, kui need on liiga n-õ kergekäeliselt keeldunud apellatsioonkaebuse menetlemisest. Nii on Riigikohus selgesõnaliselt nentunud: „Arvestades põhiseaduse § 24 lg-s 5 sätestatud isiku põhiõigust kaevata tema kohta tehtud kohtu otsuse peale, tuleb TsMS § 637 lg-t 2¹ kolleegiumi arvates tõlgendada kitsendavalt, st nii, et see sätte annab ringkonnakohtule õiguse keelduda asja väikest hinda arvestades apellatsioonkaebuse menetlemisest üksnes juhul, kui asja lahendus maakohus on tõenäoliselt õige ja täiendav asja menetlemine apellatsioonimenetluses põhjustaks üksnes tarbetut kulu nii ajaliselt kui ka rahaliselt. Viidatud sätet ei tohiks kasutada asjades, kus tuleb lahendada seni kohtupraktikas ühtse seisukohata materiaalõiguslik küsimus või kus tõendite hindamine võib apellatsioonkaebuse väidetest tulenevalt olla väär.“¹²

Kuigi see argument ei ole määrav õiguskantsleri seisukoha kujundamisel, peab ta siiski oluliseks lisada, et ta ei pea veenvaks seisukohta, et inimene ei tea edasikaebeõigusest. Pigem vastupidi – juurdunud on teadmine, et kohtulahend on edasikaevatav ning asjaolu, et seaduse järgi see nii ei ole, tuleb ebameeldiva ootamatu üllatusena menetlusosalise jaoks. Teisisõnu, edasikaebeõiguse olemasolu üldjuhul tavainimene eeldab (tõsi, ei pruugita teada konkreetset korda, tähtaegu, esindajanõudeid) ning selle mitteteadmise tõttu mittekasutamine on pigem erand.

¹⁰ Seejuures „/.../ saab pool lihtmenetluse asjas apellatsioonkaebuse menetlemisest keeldumise määrust vaidlustades tugineda nii sellele, et asjas ei olnud tegemist lihtmenetluse asjaga TsMS § 405 lg 1 mõttes (nagu leidis ka hageja), kui ka sellele, et maakohus andis loa edasikaebamiseks või on rikkunud oluliselt menetlusõiguse normi või kohaldanud selgelt vääralt materiaalõiguse normi TsMS § 637 lg 2¹ mõttes, mille ringkonnakohus on jätnud tähelepanuta.“ (RKTkm 22.11.2010, nr 3-2-1-114-10, p 14)

¹¹ RKTkm 12.10.2011, nr 3-2-1-80-11, p 16-17.

¹² RKTkm 17.06.2014, nr 3-2-1-59-14, p 10.

Ka tuleb vastuseks Teie avalduses toodule selgitada, et kuigi õigusnormide rakenduspraktika on oluline, ei saa asjaolust, et õigusnorme tõlgendatakse ja kohaldatakse vääralt (sh (põhi-)seadusvastaselt nt maakohtu poolt), teha järeldust, et õigusnorm ise on põhiseadusevastane.¹³

Õiguskantsler tänab Teid avalduse eest ja loodab, et eeltoodud selgitused veensid Teid.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

¹³ Nt RKPJKo 20.06.2014, nr 3-4-1-9-14, p 40.