



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 28.05.2015 nr 6-1/141412/1502427

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Riigi õigusabi andmine mittevaralise kahju hüvitamise nõude esitamiseks**

Austatud []

Tõstasite küsimuse riigi õigusabi seaduse (RÕS) § 7 lg 1 p 6 kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga (EIÕK). Nimelt asusite seisukohale, et viidatud sättes sisalduv piirang, mille kohaselt ei anta riigi õigusabi mittevaralise kahju hüvitamise nõude esitamiseks asjas, milles ei esine tungivat avalikku huvi, on vastuolus igäühe õigusega pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse.

Pöördusin täiendava teabe saamiseks ka justiitsministri poole. Läbiviidud menetluse tulemusena olen seisukohal, et RÕS § 7 lg 1 p 6 ei ole vastuolus PS §-de 13, 14 ja 15 koosmõjus PS §-ga 28 ja EIÕK § art 6 lõikega 1.

Seisukoht kujunes järgmiselt.

Tõstatud probleemi põhiõiguslik taust

1. Põhiseadusest tuleneb isiku kohtule juurdepääsu õigus PS §-de 13, 14 ja 15 koostoimest. Täpsemalt sätestab PS § 14, et isiku õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. PS § 15 ütleb, et igäühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Lisaks on PS § 13 kohaselt isikul õigus riigi ja seaduse kaitsele.

2. Riigikohus on 16.05.2008 asjas nr 3-1-1-88-07 selgitanud:

„Põhiseaduse §-des 13, 14 ja 15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.“

Õiguskantsleri Kantselei

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

3. Kohtusse pöördumise subjektiivse õiguse adressaadiks on seega nii kohtud, kes peavad lahendama kohtuasju õigesti ja etteantud menetlusreeglite järgi, kui ka seadusandja, kes peab kujundama põhiseaduse nõuetele vastavad kohtumenetlusõigused.

4. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon kohtule juurdepääsu õigust otsesõnu ei maini. Küll aga tuletas Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) asjas *Golder vs. Ühendkuningriik*, et EIÕK art 6 kätkeb endas ka õigusemõistmisele juurdepääsu õigust.¹ Niisiis ei taga EIÕK art 6 üksnes käimasoleva kohtuprotsessi õiglast läbiviimist, vaid annab õiguse seda ka käivitada. Nimetatud kohtuasjas asus EIK seisukohale, et õigusemõistmisele juurdepääsu õigus pole absoluutne ning riikidel on selle reguleerimisel teatav tegevusvabadus.² EIK täpsustas asjas *Ashingdane vs. Ühendkuningriik*, et õigusemõistmisele juurdepääsu õigust võivad riigid reguleerida tingimusel, et sellega ei „kahjustata selle õiguse olemust“. Seega, selle õiguse mistahes piirangul peab olema seaduslik eesmärk ning piirang peab olema eesmärgiga mõistlikult proportsioonis.³

5. Asjas *Kreuz vs. Poola* märkis EIK, et piirangu konventsioonile vastavuse hindamisel ei ole EIK-i eesmärk määrata, millised on kõige sobivamad abinõud kohtule juurdepääsu õiguse reguleerimiseks riigis. Samuti ei hinda EIK asjaolusid, mis viisid liikmesriigi kohtus vastava otsuse langetamiseni. EIK ülesanne on kontrollida, kuidas liikmesriik on rakendanud talle antud kaalutusõigust, ja kindlaks teha, kas riigivõimu otsuste tagajärjed on konventsiooniga kooskõlas. Kohus lähtub kontrolli teostamisel konventsiooni eesmärgist, mille kohaselt ei tohi juurdepääs kohtule olla teoreetiline ja illusoorne.⁴ Seega lasub lepinguosalistel riikidel lisaks negatiivsele kohustusele juurdepääsu mitte takistada ka positiivne kohustus tagada tegelik ja tõhus juurdepääs kohtutele.

6. Kohtule tõhusa juurdepääsu tagamine võib tähendada niisuguseid abinõusid nagu nt tasuta õigusabi andmine, sest sellise abi puudumisel võib seadusandja rikkuda üldist kohtutee garantiid tegevusetusega.⁵ Sätestab ju ka PS § 28 lg 2, et riik peab tagama oma kodanikele ja, kui seadus teisiti ei sätesta, ka Eestis viibivatele välisriikide kodanikele ning kodakondsuseta isikutele abi puuduse korral. Antud sätet tuleb käsitleda koosmõjus PS §-dega 13, 14 ja 15, mis kohustavad riiki looma tingimused, et tagada igäuhe õigus pöörduda kohtusse.

7. PS § 28 lõikes 2 ja PS §-des 13, 14 ja 15 sätestatud põhiõiguste kaitseks on seaduseandja võtnud vastu riigi õigusabi seaduse, mille mõtte ja eesmärk on tagada isikute õigus võrdsele õiguskaitsele, nähes ette riigipoolse õigusabi andmise. Seega on riigi õigusabi näol tegemist riigipoolse positiivse erimeetmega, mis tagab teatud ebasoodsamates tingimustes olevatele inimestele vajaliku abi. Et aga riigi ressursid on piiratud, siis ei saa riigi õigusabi taotleda mistahes kaebuste menetlemisel. Nii välistab RÕS § 7 lg 1 p 6 riigi õigusabi andmise, kui seda taotletakse mittevaralise kahju hüvitamise nõude esitamiseks ja asja suhtes ei esine tungivat avalikku huvi.

Põhiõiguse riive õiguspärasus

8. Eelnevat silmas pidades leian, et RÕS § 7 lg 1 p 6 riivab PS §-e 13, 14 ja 15 koosmõjus PS §-ga 28.

¹ EIK 21.02.1975 otsus asjas *Golder vs. Ühendkuningriik*, pp 28-36.

² Samas, p 38.

³ EIK 28.05.1985 otsus asjas *Ashingdane vs. Ühendkuningriik*, p 57.

⁴ EIK 19.06.2011 otsus asjas *Kreuz vs. Poola*, pp 56-57.

⁵ M. Ernits. Kommentaarid §-le 15 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012, komm 2.4. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/>.

9. Põhiõiguse kaitseala riive on selle iga ebasoodus mõjutamine. Käesoleval juhul tähendab see seda, et kui isikul on alust pöörduda kohtusse mittevaralise kahju hüvitamise nõudega asjas, milles ei ole tungivat avalikku huvi, kuid mis on tähtis tema isiklike õiguste seisukohalt, ning isik ei suuda oma majandusliku seisundi tõttu õigusabi vajamise ajal tasuta asjatundliku õigusteenuse eest, võib RÕS § 7 lg 1 punktis 6 sisalduv piirang mõjutada ebasoodsalt isiku võimalust pöörduda enda õiguste kaitseks kohtusse.

10. Põhiõiguse riive peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt, ehk sisuliselt, põhiseadusega kooskõlas. Formaalne õiguspärasus eeldab, et säte kehtestati kõiki üldisi pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid järgides ning on õigusselge. Konkreetsel juhul sätte formaalne põhiseaduspärasus kahtlust ei tekita. Kohtusse pöördumise õiguse riive sisuline põhiseaduspärasus sõltub kõigepealt sellest, kas riive eesmärk on legitiimne ning seejärel sellest, kas legitiimse eesmärgi saavutamiseks ettenähtud riive on proportsionaalne.

Riive eesmärk

11. Üheks allikaks, mõistmaks seadusandja tahet õigusnormiga kehtestatava riive legitiimse eesmärgi osas, on kahtlemata seaduse eelnõu seletuskiri. 01.03.2005 jõustunud RÕS eelnõu nr 249 seletuskirjas on selgitatud, miks seadusandja peab vajalikuks anda riigi õigusabi mittevaralise kahju nõude esitamiseks asjades, milles on tungiv avalik huvi. Seletuskirjast aga ei selgu, mis põhjusel on seadusandja jätnud välja need asjad, milles ei ole tungivat avalikku huvi, kuid mis võivad olla isiku jaoks olulised tema isiklike õiguste seisukohalt.

12. Küll aga selgitas justiitsminister oma vastuses, et mittevaralise kahju nõuded on üldjuhul seotud isikuõiguste raske rikkumisega (vabaduse võtmine, kehavigastuse tekitamine, tervise kahjustamine, au teotamine). Mittevaraline kahju seisneb võlaõigusseaduse (VÕS) § 128 lg 5 kohaselt eelkõige kahjustatud isiku füüsilises ja hingelises valus ning kannatustes.

13. Justiitsminister osutas, et Eesti õiguskorras on mittevaraline kahju olemuslikult seotud varalise kahjuga – mittevaraline kahju ei saa tekkida ilma, et on tekkinud ka varaline kahju. Nii näiteks tuleb tervise kahjustamise või kehavigastuse tekitamise korral hüvitada kahjustatud isikule kahjustamisest tekkinud kulud, sh vajaduste suurenemisest tekkinud kulud, täielikust või osalisest töövõimetusel tekkinud kahju, sh sissetulekute vähenemisest ja edasiste majanduslike võimaluste halvenemisest tekkinud kahju (VÕS § 130). Vabaduse ebaseadusliku võtmise, isiku au teotamise või muu isikuõiguse rikkumise korral tuleb hüvitada põhjustatud kulutused, sissetuleku vähenemisest või edasiste majanduslike võimaluste vähenemisest tekkinud kahju (VÕS § 131). Kui isikuõiguse rikkumine on lisaks varalisele kahjule kaasa toonud ka mittevaralise kahju, siis on mõlemad kahjunõuded olemuslikult seotud ning need esitatakse koos.⁶

14. Järelikult on RÕS § 7 lg 1 p 6 sisalduv piirang suunatud sellele, et ära hoida eraldi mittevaralise kahju nõuete ja nendeks eraldi riigi õigusabi taotluste esitamist kohtule. Varalise ja mittevaralise kahju hüvitamise nõuete eraldi esitamine ning selleks eraldi riigi õigusabi taotlemine nõuaks vaieldamatult kohtusüsteemilt täiendavaid (raha-, aja-, inim-) ressursse. Seega on olemuslikult seotud nõuete koos esitamine eeskätt tingitud kohtute töökoormuse vähendamise kaalutlusest. **RÕS § 7 lg 1 punktis 6 sisalduva piirangu eesmärk on seega tagada**

⁶ Vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 25.02.2011 määrust tsiviilasjas nr 2-10-57283, milles kohus asus seisukohale: „[o]n õiguslikult absurdne ja praktiliselt teostamatu eristada õigusnõustamist kehavigastuse tekitamisest tuleneva kahju hüvitamise asjas õigusnõustamisest sellega seotud mittevaralise kahju hüvitamiseks.“

kohtusüsteemi efektiivsus, selle kaudu ühtlasi ka isikute õiguste parem kaitse ning riigi vahendite otstarbeka kasutamise.

15. Riigikohus märkis asjas 3-4-1-20-07, et :

„[k]ohtusüsteemi efektiivsuse tagamine on [...] põhiseaduslik õigusväärtus, mis suudab tagada kohtupidamise mõistliku aja jooksul ning seeläbi ausa kohtupidamise ja isikute õiguste parema kaitse. Kohtute menetluslik tõhusus on oluline nii kohtusüsteemi funktsioneerimiseks tervikuna (kohtute üldise töökoormuse seisukohalt) kui ka igale kohtuasjale mõistliku aja jooksul lahendi tagamiseks (kohtuasja menetlemise pikkus, väljendatud õiguses oma kohtuasja menetlemisele mõistliku aja jooksul EIÕK art 6 lg-s 1).“⁷

16. Seega on RÕS § 7 lg 1 punktis 6 sisalduval piirangul legitiimne eesmärk.

17. Lisaks legitiimse eesmärgi olemasolule peab kohtusse pöördumise õiguse riive olema proportsionaalne. Proportsionaalsuse hindamisel tuleb analüüsida, kas kasutatav abinõu, s.t RÕS § 7 lg 1 p 6 sisalduv piirang on legitiimse eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

(a) Sobivus

18. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Antud kontekstis tuleb abinõu sobivuse kaalumisel hinnata, kas RÕS § 7 lg 1 p 6 sätestatud piirang, mis välistab riigi õigusabi andmise, kui seda taotletakse mittevaralise kahju hüvitamise nõude esitamiseks ja asja suhtes ei esine tungivat avalikku huvi, aitab kaasa riive legitiimse eesmärgi saavutamisele.

19. On selge, et RÕS § 7 lg 1 p 6 piirangu puudumine toob kaasa täiendavat tööd kohtunikele, takistab kohtunikel keskendumist teiste kohtuasjade lahendamisele ning võib seeläbi põhjustada kohtuasjade venimist ja kohtu töö kvaliteedi langust. Kohtusüsteemi toimimise efektiivsus väheneb ja riigi vahendite kasutamine muutub ebaotstarbekaks.

20. Menetlusökoonomia, selle kaudu ühtlasi ka isikute õiguste parem kaitse, ja riigi vahendite otstarbeka kasutamise eesmärgil riigi õigusabi saamisele mittevaralise kahju hüvitamise asjades piiri seadmine on seega sobiv meede selleks, et kohtutele ei esitataks suurel arvul mittevaralise kahju nõudeid eraldiseisvalt varalise kahju nõuetest.

(b) Vajalikkus

21. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Seega tuleb kindlaks teha, kas kohtusüsteemi efektiivse toimimise tagamiseks oleks ka teisi, isikut vähem koormavaid, kuid riigi jaoks mitte kulukamaid vahendeid.

22. Üks võimalus oleks kohtunike arvu suurendamine, mis vähendaks üksikute kohtunike töökoormust ning tõstaks kokkuvõttes kohtute töökiirust. See nõuaks aga riigilt täiendavaid ressursse, mis tuleksid riigieelarvest mõne teise valdkonna arvelt. Riigieelarve vahendite

⁷ RKPJKo 09.04.2008 asjas nr 3-4-1-20-07, p 19.

jagamisel on otsustusõigus seadusandjal, kes peab loomulikult langetama otsuseid kaalutletult ning silmas pidades põhiseadusega riigile pandud kohustusi.

23. Kuna eelarvevahendite ümberjaotamine võiks rahanappusel viia isikute õiguste piiramiseni mõnes teises valdkonnas ning teisalt suurendaks riigi kulutusi kohtusüsteemile, leian, et siinkohal tuleb usaldada seadusandja otsustust ning nimetatud alternatiiv kõrvale jätta. **Eeltoodut silmas pidades on seadusandja valitud vahend eesmärgi saavutamiseks vajalik.**

(c) Mõõdukus

24. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigustesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Seejuures kehtib põhimõte: mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused.

25. Justiitsminister märkis oma vastuses, et mittevaralise kahju nõuded on üldjuhul seotud isikuõiguste raske rikkumisega (nt vabaduse võtmine, kehavigastuse tekitamine, tervise kahjustamine, au teotamine jne). Kui varalise kahju hüvitamise nõudmisel tuleb hagejal üldjuhul tõendada ka kahju olemasolu ja selle suurust, siis mittevaralise kahju hüvitamiseks on üldjuhul piisav nende asjaolude tõendamine, mille esinemisega seob seadus mittevaralise kahju hüvitamise nõude.⁸

26. Samuti selgitas justiitsminister, et kui hageja näitab ära isikuõiguse rikkumise, siis kahju tekkimist ja vajadust selle hüvitamiseks eeldatakse ning põhjendada tuleb vaid kahju suurust.⁹ Mittevaraline kahju hõlmab eelkõige kahjustatud isiku füüsilist ja hingelist valu ning kannatusi (VÕS § 128 lg 5). Mittevaralise kahju suurust ei saa rahaliselt mõõta ja selle hüvitamiseks raha väljamõistmisel saab kohus hüvitise suuruse määrata diskretsiooniõiguse alusel asjaoludest lähtudes VÕS § 127 lg 6 ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 233 lg 1 alusel. Muu hulgas võib hageja TsMS § 366 järgi mittevaralise kahju hüvitamise hakis jätta nõutava hüvitise summa hakis üldse märkimata ja taotleda õiglast hüvitist kohtu äranägemisel.

27. Justiitsminister osutas, et eeltoodust tulenevalt on hageja tõendamis- ja põhjendamiskoormus mittevaralise kahju nõude esitamisel üldjuhul väiksem võrreldes varalise kahju nõude esitamisega, samas kui kohtu diskretsiooniõigus ja sellest tulenevalt ka hindamisruum on suurem. Justiitsminister lisas, et isik võib ilma õigusabi kasutamiseteta koostada hagiavalduse ja juhul, kui hagiavaldus on puudustega, siis saab kohus isikut juhendada ning temalt vajalikke asjaolusid juurde küsida. Seetõttu on ka vajadus õigusabi järele mittevaralise kahju nõude esitamisel reeglina mõnevõrra väiksem. Justiitsministri hinnangul vähendab väiksem vajadus õigusabi järele RÕS § 7 lg 1 punktis 6 sätestatud piirangu intensiivsust.

28. Ühtlasi märkis justiitsminister, et juhul, kui hagimenetlus algatatakse ja vastaspool kasutab õigusabi, siis on isikul/hagejal õigus esitada taotlus RÕS § 7 lg 3 alusel, mille kohaselt riigi õigusabi võib anda RÕS § 7 lg 1 p 1 sätestatud piiranguta, kui advokaadi abi on asja õigeks lahendamiseks ilmselt vajalik poolte võrdsuse tagamiseks või arvestades asja keerukust.

⁸ Vt VÕS 134 lg 2 ja Riigikohtu järjekindel praktika alates 22.10.2008 otsusest tsiviilasjas nr 3-2-1-85-08, p-d 11–13.

⁹ Vt ringhäälinguseaduse [...] ja võlaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu nr 656 seletuskiri, lk 26. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>.

29. Riigi õigusabi liikide määramisel ja isikutele riigi õigusabi andmisel on olnud eesmärgiks eraldatud eelarveliste vahendite kasutamine efektiivselt, otstarbekalt ja lähtuvalt sellest, kuivõrd vajalik on isikul riigi õigusabi saamine. Isikul on võimalik taotleda riigi õigusabi kohtus esindamiseks ja õigusnõu saamiseks varalise nõude esitamise eesmärgil ning seejuures on isikul võimalik samaaegselt saada õigusnõu ka mittevaralise kahju nõude osas. Minu hinnangul puuduvad takistused nõudeid koos esitada ja selleks riigi õigusabi saada, mida kinnitab ka näide kohtupraktikast.¹⁰ Samuti on isikul võimalik taotleda riigi õigusabi kohtumenetluse käigus, kui see on vajalik asja õigeks lahendamiseks poolte võrdsuse tagamiseks või arvestades asja keerukust.

30. Nõustun justiitsministri esitatud selgitustega ning leian, et RÕS § 7 lg 1 p 6 sätestatud piirang on väheintensiivne. Kui vastavat piirangut ei oleks seatud, tekiks olukord, kus isikud esitaksid varalise ja mittevaralise kahju nõudeid eraldi ning taotleksid igal korral eraldi riigi õigusabi. See viiks riigi vahendite ebaefektiivse kasutamiseni ning hälbiks menetlusökoonoomia põhimõttest. **Eeltoodud argumentidele tuginedes leian, et RÕS § 7 lg 1 punktis 6 sätestatud piirangust tulenev riive isiku kohtusse pöördumise õiguse suhtes on mõõdukas.**

31. **Kokkuvõtvalt asun seisukohale, et RÕS § 7 lg 1 p 6 ei ole vastuolus PS §-de 13, 14 ja 15 koosmõjus PS §-ga 28 ja EIÕK § art 6 lõikega 1.**

32. Lõpetan sellega Teie avalduse menetlemise ning teavitan, et saadan käesoleva seisukoha Teie isikuandmeid mittesisaldaval kujul teadmiseks ka justiitsministrile.

Lugupidamisega

Ülle Madise

Koopia: Justiitsministeerium

Ksenia Žurakovskaja-Aru 693 8404
Ksenia.Zurakovskaja-Aru@oiguskantsler.ee

¹⁰ Vt viide 6.