



ÕIGUSKANTSLER

Eve Pilt
Jurist
Eesti Patsientide Esindusühing
epe@epey.ee

Teie 6.04.2010
Õiguskantsler 1.06.2010 nr 6-1/100634/1003271

Lõppvastus

Lugupeetud proua Pilt

Täna Teid 08.04.2010 saabunud avalduse eest, milles vaidlustasite tsiviilkohtumenetluse seadustiku (edaspidi TsMS) § 204 lõike 2 põhiseaduspärasuse. Käesolevaga annan Teile ülevaate asja menetlusest Õiguskantsleri Kantseleis ning menetluse tulemustest.

I Tehiolud

1. Avalduses toodu kohaselt võib TsMS § 204 lõikes 2 toodud eestkostja määramise menetlus olla vastuolus põhiseaduse (edaspidi PS) § 3, 11-15 ja 26, Euroopa Inimõiguse ja Põhivabaduste Konventsiooni artikliga 8 ning ÜRO Puuetega Inimeste Õiguste Konventsiooni artiklitega 12 ja 13. Samuti ei ole käsitletav menetlus kooskõlas alates 01.07.2010 kehtima hakkava perekonnaseaduse § 203 lõike 2 teise lausega, mille kohaselt ei ole eestkoste vajalik, kui täisealise huve saab kaitsta volituse andmise ning perekonnaliikmete või muude abiliste kaudu. Teie poolt esitatud kahtluste kohaselt võib vaidlustatud sättes toodud menetlus olla psüühikahäirega isikute suhtes diskrimineeriv ja mitte-eesmärgipärane abinõu.

Töite TsMS § 204 lõike 2 kontekstis välja järgmised asjaolud:

- kohtupsühhiaatriline ekspertiisiakt ei ole kohane tõend isiku tsiviilkohtumenetlusteovõime hindamiseks;
- menetluse käigus saab kohtupsühhiaatrilise ekspertiisi akt teatavaks ka kohalikule omavalitsusele;
- sätte alusel algatatud eestkostja määramine koormab riigieelarvet;
- eestkostja määramine ei aita kaasa väidetavalt tsiviilkohtumenetlusteovõimete isikute paremale esindatusele tsiviilprotsessis;
- psühhiaatril puuduvad õigusalsed eriteadmised otsustamiseks, kas isik on tsiviilkohtumenetlusteovõimeline või mitte;
- isegi, kui kohus määrab isikule eestkostja, peab ka viimane juhul, kui tal puuduvad õigusalsed eriteadmised, osalema tsiviilkohtumenetluses esindaja kaudu.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Kokkuvõtlikult leidsite, et TsMS § 204 lõikes 2 toodud eestkostja määramise menetluse algatamine on mitte-eesmärgipärane abinõu. Kui kohus tsiviilkohtumenetluse raames leiab, et isik ei saa enda esindamisega hakkama, siis tuleb teha isikule ettepanek esindaja võtmiseks. Kui isik ei ole ise võimeline esindaja leidmiseks, on kohtul võimalus esindaja kohtumäärusega määrata.

Avalduses märkisite, et olete eelnevalt sarnase avaldusega pöördunud ka justiitsministri poole ning lasite ministri vastuse oma avaldusele.

2. Seega on antud asjas põhiküsimuseks see, kas TsMS § 204 lõikes 2 toodud menetlus on kooskõlas PS §-s 11 toodud isikute autonoomia printsiibiga, mille kohaselt võib õigusi ja vabadusi piirata vaid kooskõlas põhiseadusega ning piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud.

II Menetluse käik

3. Tulenevalt eeltoodust otsustasin vastavalt õiguskantsleri seaduse §-le 15 alustada Teie avalduse osas põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust ning pöörduda teabe saamiseks 19.04.2010 justiitsministri poole. Siiski ei palutud ministril anda hinnangut kõigi avalduses toodud asjaolude kohta, kuna teatud aspektidega ministri poolt Teile 26.01.2010 saadetud vastusest oli võimalik nõustuda. Lisaks oli Teie avalduses kajastatud andmekaitse alane aspekt rohkem seotud järelevalve tõhususe, mitte õigusaktide vastavusega Teie poolt osundatud põhiseaduse sätetele ja rahvusvahelise õiguse aktidele. Peamiselt palusin justiitsministri arvamust selliste asjaolude osas, nagu kas on võimalik olukord, kus isikul puudub tsiviilkohtumenetlusteovõime, kuid üldine teovõime kõigis muudes osades siiski eksisteerib; kas ainuüksi põhjusel, et isikul puudub vaid võime oma tegudega kohtus teostada tsiviilmenetlusõigusi ja täita tsiviilmenetluskohustusi, on proportsionaalne piirata isiku teovõimet ning määrata talle eestkostja; kuidas tagatakse vaid TsMS § 204 lõikes 2 ette nähtud eestkostja määramise menetluse läbi isiku kohasem õiguslane esindamine tsiviilkohtumenetluses võrreldes olukorraga, kui isikul paluda otsida või määrata talle kohtu poolt esindaja tsiviilasja ajamiseks; kas kohus võiks kahtlusel, et isikul puudub tsiviilkohtumenetlusteovõime paluda isikul otsida või määrata isikule ise esindaja konkreetses menetluses teavitades samas eestkostesatuseks olevat kohalikku omavalitsust võimalikust vajadusest hinnata isiku teovõimet ning algatada eestkostja määramise menetlus.

4. Minister vastas minu teabe nõudmisele 21.05.2010. Esmalt märkis minister, et jääb oma 26.01.2010 kirjas Teile esitatud seisukohtade juurde.

Justiitsministri selgituste kohaselt lähtub tsiviilkohtumenetlusteovõime regulatsioon tõepoolest eeldusest, et isiku teovõime ja tsiviilkohtumenetlusteovõime ei ole sünonüümid, isiku teovõime võib olla piiratud muus kui tsiviilkohtumenetlusteovõime osas, samuti ei välista regulatsioon võimalust, et isiku teovõime võib olla piiratud üksnes tsiviilkohtumenetlusteovõime osas. Otsustuse eestkoste seadmise menetluses eestkoste seadmise vajalikkuse kohta, sealhulgas selle kohta, milliseid tehinguid võib isik teha ilma eestkostjata ja isikul tsiviilkohtumenetlusteovõime olemasolu kohta teeb kohus, hinnanud kogumis igakülgset asjas kogutud tõendeid. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud 29.03.1989 lahendis nr 11118/84 Bock vs Saksamaa, et põhimõtteliselt peavad siseriiklikud kohtud tegutsema lähtudes eeldusest, et avaldajal on otsustusvõime, kuid kui peaks kerkima põhjendatud kahtlus, siis tuleb võimalikult ruttu välja selgitada see ulatus, milles isik on võimeline osalema juriidilises menetluses.

TsMS § 202 lg 1 kohaselt on tsiviilkohtumenetlusteovõime isiku võime oma tegudega kohtus teostada tsiviilmenetlusõigusi ja täita tsiviilmenetluskohustusi. Justiitsminister selgitas, et võime oma tegudega kohtus teostada tsiviilmenetlusõigusi ja täita tsiviilmenetluskohustusi hõlmab ka isiku võimet anda teisele isikule volitus tema esindamiseks kohtus. Isiku tsiviilkohtumenetlusteovõime ei sõltu tema juriidiliste teadmiste või oskuste olemasolust või puudumisest, vaid tema kestvast võimest oma tegudega kohtus teostada tsiviilmenetlusõigusi ja täita tsiviilmenetluskohustusi.

Tulenevalt eeltoodust asus minister seisukohale, et teoreetiliselt ei saa välistada olukorda, kus isik on võimeline hakkama saama igapäevaelus, ehk tegema vajalikke tehinguid ja toiminguid, kuid oma seisundi tõttu ei ole võimeline teostama tsiviilmenetlusõigusi ja täitma tsiviilmenetluskohustusi. Sellisel juhul võib isik olla tsiviilkohtumenetlusteovõimetu, kuid ei pruugi olla piiratud teovõimega muus ulatuses. Tsiviilkohtumenetlusteovõime puudumist tuleb eristada olukorrast, kus isikul puuduvad õigusalsed eriteadmised, kuid tal on tsiviilkohtumenetlusteovõime, ehk tal on muuhulgas võime anda volitus lepingulisele esindajale tema esindamiseks kohtumenetluses.

Küsimusele vajadusest määrata isikule tsiviilkohtumenetluse käigus eestkostja vastas minister, et Riigikohus on oma 06.02.2008 lahendis nr 3-2-1-141-07 asunud üheselt seisukohale, et piiratud teovõimega tsiviilkohtumenetlusteovõimetu isik ei saa osaleda tsiviilkohtumenetluses ilma seadusliku esindajata, TsMS § 217 lg 3 kohaselt peab teda esindama seaduslik esindaja. Täiskasvanud piiratud teovõimega isiku seaduslikuks esindajaks ulatuses, milles isikule on eestkoste määratud, on tema eestkostja, eestkoste seatakse isiku õiguste ja huve kaitseks. Seaduslikku esindajat ei sa asendada lepinguline esindaja.

Isikule õigusteadmistega esindaja määramise küsimusega seonduvalt juhtis minister tähelepanu juba ülalviidatud Riigikohtu lahendile, milles toodu kohaselt määrab kohtus juhul, kui hagi esitatakse tsiviilkohtumenetlusteovõimetu isiku vastu, kellel puudub menetluses seaduslik esindaja, isikule TsMS § 219 lõigete 1 ja 5 järgi kuni seadusliku esindaja menetlusse astumiseni riigi õigusabi seaduses sätestatud korras ajutise esindaja (advokaadi), kui poole menetluses osalemise takistatus seab ohtu poole olulise huvi. Kohtu määratud esindaja esindusõigus lõppeb TsMS § 219 lg 4 järgi menetlust lõpetava lahendi jõustumisega või menetluse muul viisil lõppemisega, kui kohus ei lõpeta esindusõigust juba varem või ei ole esindajat määranud vaid ühe kohtuastme jaoks. Viimasel juhul on esindajal esindusõigus ka selles kohtuastmes tehtud lahendi peale kaebuse esitamiseks. Advokaadi määramisel ei kontrolli kohus sellisel juhul täiendavalt riigi õigusabi saamise eeldusi. Seega ei kontrolli kohus ei majanduslikke eeldusi riigi õigusabi saamiseks ega sisulisi riigi õigusabi seaduse §-s 7 sätestatud riigi õigusabist keeldumise aluseid.

Kohtu poolt määratud seaduslikul esindajal tuleks aga esmase ülesandena kõigepealt eestkostetava huvides hinnata tsiviilkohtumenetlusteovõimetu isiku menetluses osalemise vajalikkust – näiteks, kas tsiviilkohtumenetlusteovõimetu isiku avalduse alusel alustatud kohtumenetlus on eestkostetava huvides, põhjendatud või vajalik. Samuti võib eestkoste ulatusest lähtuvalt osutada vajalikuks hinnata ja arvestada, millist mõju kohtumenetluse pidamine ja võimalik kohtumenetluse tulemus eestkostetavale avaldab, kas menetluse esemega on seotud muid küsimusi, mida seaduslikul esindajal tuleks eestkostetava huvides lahendada, sealhulgas muul viisil kui kohtumenetluses jms. Selliste küsimuste lahendamine lepingulise esindaja pädevusse ei kuulu. Kui eestkostja peab menetluses osalemist vajalikuks, on tal võimalik vajadusel võtta kohtumenetluses esindamiseks täiendavalt TsMS § 218 lg 1 punkti 1 või 2 nõuetele vastav lepinguline esindaja või taotleda kohtult riigi õigusabi korras esindaja määramist.

Lisaks sedastas minister, et kohtul on võimalus TsMS § 204 kohaselt küsida menetlusosalise tsiviilkohtumenetlusteovõime kohta arsti arvamust, samuti korraldada ekspertiis. Kui kohtu kahtlus jääb usaldusväärsetl kõrvaldamata, tuleb kohtul kahtluse kõrvaldamiseks kasutada selleks menetlusseadusega lubatud võimalusi. Eestkoste seadmise menetluses on kohtul võimalik usaldusväärsetl kontrollida isikul tsiviilkohtumenetlusteovõime olemasolu ja isikule eestkostja määramise vajalikkust. Kahtlusteta tuleb kohtul konkreetse menetluse asjaolusid arvestades menetlusosalise tsiviilkohtumenetlusteovõime kontrollimisel lähtuda isiku eraelu puutumast võimalikult vähem riivavast viisist.

Kokkuvõtvalt asus minister seisukohale, et TsMS § 204 lg 2 alusel eestkoste seadmise menetluse alustamise võimalus on põhiseaduspärane. Riik on loonud võimaluse menetlusosalise tsiviilkohtumenetlusteovõime kindlakstegemiseks, tsiviilkohtumenetlusteovõime kindlakstegemine on vajalik PS §-s 15 ja 28 sätestatud isiku põhiõiguste kaitse eesmärgil. Ministri hinnangul ei oleks pigem põhiseaduspärane olukord, kus riik ei tagaks menetlusosalise tsiviilkohtumenetlusteovõime või selle puudumise usaldusväärsetl kontrolli, jätaks tsiviilkohtumenetlusteovõimetule isikule eestkostja määramata, lubades seeläbi olukorda, kus isik, kes ei ole võimeline oma tegudega kohtus teostama tsiviilkohtumenetlusõigusi ja täitma tsiviilkohtumenetluskohustusi, võiks kahjustada kohtumenetluses oma õigusi ja huve.

III Õiguslik analüüs

5. PS § 11 kohaselt võib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Igal põhiõiguse riivel peab olema legitiimne põhjus ning riive peab olema proportsionaalne.¹ Proportsionaalsuse põhimõte on üheks õigusriigi kesketest põhimõtetest ning selle aluseks on idee, et riik võib isiku vabadussfääri üldistes huvides piirata üksnes niivõrd, kui võrd see on mõõdapääsmatu.²

6. PS § 15 kohaselt on igäihel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Üldine kohtusse pöördumise õigus on ühtaegu nii põhiõigus kui ka üks õigusriigi keskne põhimõte.³ Tõlgendades PS § 15 koosmõjus §-ga 14 tuleb lähtuda sellest, et põhiõigusega on hõlmatud kõik isiku õigusi tagavad protsessiõiguse aspektid.⁴

7. Isikute õigusi tsiviilkohtumenetluses reguleerib tsiviilkohtumenetluse seadustik. TsMS § 202 reguleerib tsiviilmenetlusteovõimesse puutuvat sätestades, et tsiviilkohtumenetlusteovõime on isiku võime oma tegudega kohtus teostada tsiviilmenetlusõigusi ja täita tsiviilmenetluskohustusi. Sama paragrahvi lõike 2 esimese lause kohaselt ei ole tsiviilkohtumenetlusteovõimet piiratud teovõimega isikul, välja arvatud, kui täisealise isiku teovõime piiratus ei puuduta tsiviilmenetlusõiguste teostamist ja tsiviilmenetluskohustuste täitmist. Käesolevas menetluses vaidlusaluseks olev TsMS § 204 sätestab järgmist:

„§ 204. Tsiviilkohtumenetlusõigusvõime ja tsiviilkohtumenetlusteovõime kontroll

¹ M.Ernits. Kommentaarid §-le 11. – Kirjastus Juura. Eesti Vabariigi Põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 11 komm 2.1.2.

² Ibid, komm 3.

³ M.Ernits. Kommentaarid §-le 15. – Kirjastus Juura. Eesti Vabariigi Põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 11 komm 1.2.

⁴ Ibid, komm 1.3.

(1) Kohus kontrollib menetlusosaliste tsiviilkohtumenetlusõigusvõime ja tsiviilkohtumenetlusteovõime olemasolu ning ei luba selle puudumisel isikul menetluses osaleda.

(2) Kui kohtul on kahtlus füüsilisest isikust menetlusosalise tsiviilkohtumenetlusteovõimes, võib ta isikult nõuda arsti arvamuse esitamist või korraldada ekspertiisi. Kui isik sellest keeldub või kui esitatud dokumendid ei kõrvalda kohtu kahtlust, algatab kohus menetluse menetlusosalisele eestkostja määramiseks. Hagejale või muu avalduse või kaebuse esitajale eestkostja määramise menetluse algatamise võimatuse korral jätab kohus avalduse või kaebuse läbi vaatamata.

(3) Kohus võib lubada menetluses osaleda ka tsiviilkohtumenetlusteovõimetul menetlusosalisel, kui menetluses osalemise takistatus seab ohtu menetlusosalise olulise huvi. Sel juhul määrab kohus talle tähtaja esindaja määramiseks. Menetlust lõpetavat kohtulahendit ei või menetluses teha enne, kui tähtaeg on möödunud.

(4) Kohus teavitab viivitamata menetlusosalise elukoha järgset valla- või linnavalitsust, kui tal tekib kahtlus menetlusosalise teovõime suhtes.“

8. Teovõime kontekstis tuleb välja tuua ka tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 8 lõikes 3 sätestatu, mille kohaselt juhul, kui isikule, kes vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu ei suuda kehtvalt oma tegudest aru saada või neid juhtida, on määratud kohtu poolt eestkostja, siis eeldatakse, et isik on piiratud teovõimega ulatuses, milles talle eestkostja on määratud.

9. Seega on kehtiva õiguse kohaselt võimalik piirata vaimse tervise häirega isiku teovõimet ulatuses, milles tal puudub iseseisev võime teha kehtivaid tehinguid. Üheks teovõime piiramise alaliigiks võib olla ka tsiviilkohtumenetlusteovõime piiramine. Mistahes ulatuses teovõime piiramisel määratakse isikule eestkostja, kes on eestkostetava seaduslikuks esindajaks kindlaksmääratud küsimustes. Piiratud teovõime võib riivata ka PS §-s 15 toodud isiku õigust pöörduda kohtusse.

IV Õiguskantsleri menetluse tulemus

10. Tutvunud tähelepanelikult nii Teie avalduses, avaldusele lisatud justiitsministri 26.01.2010 vastuses kui ka ministri 21.05.2010 vastuses tooduga ning analüüsid asjassepuutuvaid õigusakte jõudsin järeldusele, et TsMS § 204 toodud tsiviilkohtumenetlusteovõime kontroll ning eestkostja määramise menetluse algatamine ei ole vastuolus põhiseadusega.

11. Nagu ka justiitsministri vastuses märgitud, ei ole teovõime ning tsiviilkohtumenetlusteovõime otseselt seotud. Isik, kelle tsiviilkohtumenetlusteovõimet piiratakse, ei pruugi ilmtingimata olla võimetu iseseisvalt tegema kehtivaid tehinguid mistahes teistel eluvaldkondades. Siiski saab ka tsiviilkohtumenetlusteovõime piiramise aluseks olla vaid isikul esinev vaimse tervise häire. Tsiviilkohtumenetlusteovõime piiramise aluseks olla võiva häire tunnuseks saaks põhiliselt olla see, et isik hindab oma faktilist ja õiguslikku olukorda vääralt ning seda mitte oma puudulike õiguslike teadmiste tõttu, vaid võrreldes õigusteadmisteta vaimselt terve inimesega. Selliste kahtluste tekkimisel peabki kohus TsMS § 204 lõikes 1 toodud viisil kontrollima menetlusosaliste tsiviilkohtumenetlusõigusvõime ja tsiviilkohtumenetlusteovõime olemasolu. Tsiviilkohtumenetlusteovõime kontrollimiseks võib kohus kaasata ka vastava erialaekspertiisi. Vaimse tervise häire olemasolu hindamiseks pädevaks isikuks on kahtlemata psühhiaater. Siiski

tuleb rõhutada, et kindlasti ei saa tsiviilkohtumenetlusteovõime piiramise aluseks olla vaid asjaolu, et isik soovib oma erinevaid õigusi ja vabadusi kaitsta kohtusse pöördumise teel.

12. Mis puudutab eestkostja ja/või esindaja määramist sellises menetluses, siis kohtul on tõepoolest õigus olulise huvi esinemisel määrata tsiviilkohtumenetlusteovõimetule isikule õigusteadmistega esindaja. Seega on viivitamatult kaitstud isiku õiguslikke eriteadmisi nõudvad huvid kohtumenetluses. Nagu märgitud justiitsministri vastuses, siis kohus ei kontrolli esindaja määramisel sellisel juhul täiendavalt riigi õigusabi saamise kriteeriume, muuhulgas ka näiteks majanduslikke eeldusi ega sisulisi riigi õigusabi seaduse §-s 7 sätestatud riigi õigusabist keeldumise aluseid.

Piiratud tsiviilkohtumenetlusteovõime tähendab ka seda, et isikul endal ei ole õigust esindaja määramiseks tsiviilkohtumenetluses. Selline õigus tekib kohtu poolt määratud eestkostjal. Kuna eestkostja astub isiku asemele tsiviilkohtumenetluses koos kõigi menetlusosalise õiguste ja kohustustega, siis on eestkostja ülesandeks lisaks isiku huvide esindamisele parimal viisil langetada kõiki otsuseid, mida tavapärast peaks tsiviilkohtumenetluses tegema iga, muuhulgas ka õigusteadmisteta, protsessiosaline. Isegi, kui isikule on määratud kohtu poolt esindaja tsiviilkohtumenetlusega seonduvates õiguslikes küsimustes, siis sellise esindaja pädevuses ei ole isiku eest otsustada näiteks hagist loobumise, hagi eseme muutmise jne küsimusi.

Tulenevalt eeltoodust ei saa asuda seisukohale, et kehtiva õiguse kohaselt jäävad tsiviilkohtumenetlusteovõimetu isiku huvid tsiviilkohtumenetluses kaitseta juhul, kui eestkostjaks määratakse ilma spetsiifiliste õigusteadmisteta isik.

13. Siiski soovin märkida, et oma 26.01.2010 vastuses Teile kinnitas justiitsminister valmidust arutada tsiviilkohtumenetluses teovõime osalise piiramise ja eestkostja määramise menetluse üle ka edaspidi. Samuti lubas minister regulatsiooni muutmisel kindlasti arvestada ka Teie poolt tehtud ettepanekute ja põhjendustega. Seega juhul, kui Teil on oma igapäevasest tööpraktikast tulenevalt konkreetseid ettepanekuid tsiviilkohtumenetlusteovõime hindamise ning piiramise osas, siis tuleks pidada isikute põhiõiguste kaitse seisukohast mõistlikuks kasutada ministri poolt pakutud võimalust konstruktiivse dialoogi algatamiseks. Vajadusel võib arutellu kaasata ka teisi valdkonnaspetsialiste, nagu eksperdid, kohtunikud jne.

14. Tulenevalt eeltoodust lõpetan Teie avalduse menetlemise. Riigi tegevus isikute põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisel jääb aga ka edaspidi minu tähelepanu objektiks.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Koopia: Justiitsministeerium

Mari Amos 693 8441

E-post: mari.amos@oiguskantsler.ee