



Õiguskantsler

Priit Pikamäe
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie nr

Meie 08.03.2018 nr 9-2/180284/1801124

Menetlusabi piirangu põhiseaduspärasus (5-18-1)

Küsisite õiguskantsleri arvamust, kas [tsiviilkohtumenetluse seadustiku](#) (TsMS) § 182 lg 2 p 1 on põhiseaduspärane osas, mis lubab menetlusabi andmisel inimese majanduslikku seisundit hinnates arvestada ainult samas punktis nimetatud sissetulekust mahaarvamistega (maksud ja sundkindlustuse maksed ja seadusest tulenevate ülalpidamiskohustuste täitmiseks ettenähtud summa, samuti mõistlikud kulud eluasemele ja transpordile).

Leian, et see norm on põhiseaduspärane juhul, kui seda kohaldatakse koos §-ga 186 nii, et menetlusabi andmise otsustamisel on võimalik arvesse võtta kõiki menetlusabi taotleja majandusliku seisundi hindamiseks vajalikke asjaolusid.

Kui Riigikohus asub seisukohale, et § 182 lg 2 p 1 ja § 186 koos kohaldamine ei ole võimalik, on § 182 lg 2 p 1 õiguskantsleri hinnangul vastuolus Põhiseaduse §-dega 11 ja 14 ning 15 nende koostoimes. Põhjendus on üldjoontes sama, millega Riigikohus tunnistas 12.04.2016 otsusega [3-3-1-35-15](#) põhiseadusvastaseks [halduskohtumenetluse seadustiku](#) § 112 lg 1 p 1 osas, milles see ei võimaldanud kohtul inimese sissetulekust maha arvata sättes nimetatamata vältimatuid kulutusi.

1. TsMS § 182 lg 2 p 1 lubab aidata inimesel tasuda riigilõivu või kautsjonit, katta tõlke-, õigusabi- jms menetluskulusid (anda menetlusabi), kui nimetatud kulud ei ületa eeldatavasti menetlusabi taotleja kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut, mis on arvatud taotluse esitamisele eelnenud nelja kuu keskmise kuusissetuleku alusel ning millest on maha arvatud maksud, sundkindlustuse maksed ja seadusest tulenevate ülalpidamiskohustuste täitmiseks ettenähtud summa, samuti mõistlikud kulud eluasemele ja transpordile. Muid kulutusi selle sätte kohaselt arvesse võtta ei saa.

2. Põhiseaduse § 15 lg 1 järgi on igal inimesel õigus pöörduda kohtu poole ja saada õiguskaitset. See peab olema võimalik ka siis, kui isikul ei ole võimalik raske majandusliku olukorra tõttu kanda sellise asja menetluse võtmiseks nõutud kulusid (sh tasuda riigilõivu). Põhiseaduse §-st 15 koostoimes §-ga 14 tuleneb põhiõigus tõhusale menetlusele enda kaitseks (RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00, p 19). Selle põhiõiguse piiramine on lubatud üksnes teiste põhiõiguste või põhiseaduslike väärtuste kaitseks.

3. Kohtumenetluses on selliseks väärtuseks menetlusökonoomia, mille saavutamiseks ongi riigilõivu tasumise kohustus ja menetlusabi saamise piirangud. Menetlusökonoomia õigustab

Õiguskantsleri Kantselei

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

meetmeid, millega tõrjutakse ilmselgelt põhjendamatuid või pahatahtlikke kaebusi (RKPJKo 26.05.2015, [3-4-1-59-14](#), p 19).

4. Kuna kohus ei hakka vaidlust sisuliselt läbi vaatama enne, kui on tasutud riigilõiv või antud menetlusabi, saab PS § 15 lg 1 õigust kasutada üksnes pärast lõivu maksmist või menetlusabi saamist. PS § 15 ei luba, et õigused jäävad kaitsmata ja kohtusse pöördumata ainuüksi rahaliste raskuste tõttu. Siis oleks riigilõivul menetlust välistav mõju. Menetlusabi süsteem peabki võimaldama kohtule juurdepääsu, ilma et inimene satuks kohtusse pöördumise tõttu tõsisesse majandusraskustesse. Inimene ei pea valima oma õiguste kaitsmise ja hädavajalikus ulatuses toimetuleku vahel (RKÜKm 16.11.2015, [3-3-1-35-15](#), p 11.2). See moonutaks kohtusse pöördumise õiguse olemust ja rikuks inimväärikust.

5. Otsustamaks, kellele ja kui palju abi anda, arvestatakse kohtumenetluse või -vaidluse olemusega. Nii peab isik saama takistusega kontrollida riigi tegevuse õiguspärasust halduskohtumenetluses ja kaitsta oma õigusi tsiviilkohtus hagita menetluses. Hagimenetluses, kus vaieldakse pigem varaliste küsimuste üle, võib riigilõivul olla lisaks menetlusökonomiale ka kohtukulude osalise katmise eesmärk. Aga ka sellisel juhul ei tohi tulemuseks olla see, et rahalise koormuse tõttu loobutakse oma rikutud õiguste kaitsmisest või satutakse majanduslikesse raskustesse. Nii leidis Riigikohus 12.04.2011 otsuses [3-2-1-62-10](#) eraõiguslikule juriidilisele isikule menetlusabi piirangu (TsMS § 183 lg 1 ls 1) põhiseadusvastaseks tunnistades, et kohtult tsiviilvaidluses õiguskaitse saamine peab olema võimalik ka äriühingul. Samuti leiti, et äriühingu normaalne toimimine ja majandustegevus on moonutatud siis, kui oma õiguste kaitsmiseks kohtus tuleb enne vaidluse sisulist arutamist müüa ulatuslikult vara, võtta suures ulatuses laenu või riskida majandusraskustesse sattumisega. Seetõttu peab menetlusabi saama ka tsiviilvaidluse lahendamiseks, seda iseäranis siis, kui abi taotleb inimene.

6. Normi ei ole põhjust pidada Põhiseadusega vastuolus olevaks, kui seda saab tõlgendada põhiseaduspäraselt. Eelistama peab Põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis Põhiseadusega kooskõlas ei ole, ja seda, mis tagab erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurema kaitse (RKPJKo 12.12.2017, [5-17-12](#), p 32).

7. Menetlusabi taotleja majandusliku seisundi hindamist reguleerib peale TsMS § 182 lg 2 punkti 1 ka § 186. TsMS § 186 lubab inimese majandusliku seisundi hindamisel arvesse võtta kõiki olulisi asjaolusid. Kui TsMS § 182 lg 2 p 1 ja § 186 kohaldatakse menetlusabi andmise või sellest keeldumise otsustamisel koos, on TsMS § 182 lg 2 p 1 põhiseaduspärane. Seaduse sõnastus sellist tõlgendust ei keela.

8. Seesugune tõlgendus on ka loogiline, sest vajalik info on kohtul algusest peale olemas. Menetlusabi taotledes peab taotleja esitama [blanketil](#) järgmise info: 1) taotlejaga koos elavad perekonnaliikmed (taotleja abikaasa, elukaaslane ja teised taotleja leibkonda kuuluvad isikud), 2) nende sissetulekud, 3) nende kulutused, sh andmed muude igakuiste kulude kohta täpsustusega „kulutused ravimitele, ettevõtlusega kaasnevad kulutused jms“, 4) kõigi varaliselt hinnatavad õigused (kinnisvara, pangakontod, väärtpaberid, sõidukid (sh põhjendus, miks ei saa neid võõrandada), seosed äriühingute, ühistute ja mittetulundusühingutega, muu oluline vara (sularaha, e-raha või muud maksevahendid, kollektsioonid, kunstiesemed, väärtasjad jms) ning varaliselt hinnatavad kohustused).

9. Kirjeldatud tõlgendus on võimalik ja soodustab menetlusökonomiat paremini kui siis, kui kohus hindab menetlusabi taotleja majanduslikku seisundit alati kahes etapis: esiteks TsMS

§ 182 lg 2 p 1 alusel enne menetlusabi andmise põhimõttelist otsustamist (välistades seega osa tegelikke abivajajaid), ja teiseks § 186 alusel menetlusabi suurust otsustades. Viidatud norme kohaldades on õiglase ja eesmärgipärase tulemuseni jõudmine tõenäolisem, sest kohus saab arvestada kohe nii abi andmist kui ka sellest keeldumist õigustavate asjaoludega.

10. Selline tõlgendus erineks Riigikohtu senistest suunistest (nt Riigikohtu 29.03.2017 määruse nr [3-2-1-5-17](#) p 8).

11. Senise tõlgenduse muutmine on võimalik, kuna nii TsMS § 182 lg 2 p 1 kui ka § 186 on korraldavad normid otsustamaks, kuidas kohus tuvastab selle, kas on täidetud TsMS § 181 lg 1 p 1 tingimus, mille järgi antakse menetlusabi siis, kui menetlusabi taotleja ei suuda oma majandusliku seisundi tõttu menetluskulusid tasuda või kui ta suudab neid tasuda üksnes osaliselt või osamaksetena. Seda aitab saavutada ka TsMS § 181 lg 3¹, mis lubab riigilõivu tasumist ajatada.

12. Kohtud ongi neid norme koos tõlgendanud ja rakendanud. Näiteks leidis Harju Maakohus 16.05.2017 määruses nr [2-17-7507](#): „Menetlusabi taotleja majandusliku seisundi hindamisel lähtub kohus TsMS § 186 sätestatud juhistest ja § 182 lg 2 toodud piirangutest. [---] Taotleja ja tema perekonnaliikmete vältimatuteks püsikulutusteks 1 kuu kohta on eluasemekulud summas 300 eurot, transpordikulud summas 100 eurot, kulutused toidule 200 eurot kuus, millele lisanduvad koolikulud summas 60 eurot, kulutused rohtudele/abivahenditele summas 100 eurot.“ (Vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 30.01.2017 otsus nr [2-15-2286](#).)

13. Kui Riigikohus leiab, et TsMS § 182 lg 2 punkti 1 ei saa kohaldada kohe koos TsMS §-ga 186, siis tuleb kontrollida TsMS § 182 lg 2 punkti 1 põhiseaduspärasust osas, mis lubab menetlusabi andmisel inimese majanduslikku seisundit hinnates arvestada ainult samas punktis nimetatud sissetulekust mahaarvamistega.

14. TsMS § 182 lg 2 p 1 soodustab oma absoluutsel kujul menetlusökonoomia saavutamist, kuna kohus peab kontrollima üksnes normis nimetatud kulutuste olemasolu ning lähtuma nelja kuu keskmise sissetuleku arvutamise tulemusest. Mida enam on piiratud isiku menetluslikud õigused, seda kiirem, säästlikum ja tõhusam on õiguskaitseüsteem menetlusökonoomia mõttes. Menetlusökonoomia piirangud ei saa aga olla nii ulatuslikud, et inimene kaotab võimaluse oma õigusi kaitsta.

15. Juba menetlusabi taotlusest saab kohus teada inimese enda ja tema pereliikme ravimi-, tervishoiu-, side-, toidu-, hügieeni- jm püsikulud ja muud majandusliku seisundi hindamiseks olulised asjaolud (vt ka arvamuse p 8). Nende arvestamisel võib kohtumenetluse tõepoolest jõuda mõnevõrra rohkem asju, ent menetlusabi taotleja tegeliku majandusliku seisundi hindamise võimalus on piirangute proportsionaalsuse põhimõttest lähtudes vajalik.

16. Leian, et TsMS § 182 lg 2 p 1 ei saa eraldivõetuna pidada mõõdukaks proportsionaalsuse põhimõtte tähenduses, sest viiks sellise põhiseadusvastase tulemuseni, mida kirjeldas Riigikohus 12.04.2016 otsuses [3-3-1-35-15](#): „43. Vältimatute kulutuste arvestamata jätmine loob menetlusabi andmise otsustamisel isiku majanduslikust seisundist moonutatud pildi. Kui isikul pole sääste ega hõlpsasti võõrandatavat vara ning kogu tema sissetulek pärast HKMS § 112 lg 1 p-s 1 lubatud mahaarvamiste tegemist kulub hädavajalikus ulatuses toidule, ravimitele, riieale ja hügieenivahenditele, puuduvad isikul tegelikult rahalised vahendid menetluskulude kandmiseks või peaks isik menetluskulude kandmiseks jätma rahuldamata enda või oma ülalpeetavate

esmavajadused. Mõlemad tagajärjed oleksid liiga rasked, et neid saaks õigustada huvi säästa mõnevõrra õigusemõistmiseks kuluvaid riigieelarvevahendeid.“

Teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise