



Õiguskantsler

Priit Pikamäe
esimees
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 07.04.2015 nr 4-3-75-15

Meie 04.05.2015 nr 9-2/150513/1501966

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses
Krediidiasutuste seaduse § 106 kooskõla põhiseadusega**

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole palvega anda arvamus krediidiasutuste seaduse § 106 Eesti Vabariigi põhiseadusele vastavuse kohta. Nimelt jättis Harju Maakohus tsiviilasjas nr 2-13-20519 selle normi 27.03.2015 määrusega kohaldamata ja tunnistas selle põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles see annab Finantsinspeksioonile õiguse pöörduda kohtusse avaldusega krediidiasutuse üldkoosoleku otsuse kehtetuks tunnistamiseks.

Olles analüüsinud nimetatud normi, olen seisukohal, et

krediidiasutuste seaduse § 106 on põhiseadusega kooskõlas.

Ühtlasi esitan taotluse anda põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 3-4-1-20-15 lahendamiseks Riigikohtu üldkogule, kuna see on oluline põhiseaduse § 104 lg 2 ühetaolise kohaldamise seisukohast tulevikus.

1. Asjaolud ja menetluse käik

1. Finantsinspeksioon (edaspidi: FI) esitas Harju Maakohtule 09.07.2013 AS Eesti Krediidipank (edaspidi: *Krediidipank*) vastu hagiavalduse, milles on kirjas kaks alternatiivset taotlust. Esiteks taotles FI 09.04.2013 toimunud Krediidipanga üldkoosoleku otsuse kehtetuks tunnistamist. Seoses esimese taotlusega põhjendas FI oma kaebeõigust ennekõike viitega [krediidiasutuste seaduse](#) (edaspidi: KAS) §-le 106. Teiseks taotles FI juhul, kui kohus jätab FI esimese taotluse rahuldamata, Krediidipanga üldkoosoleku otsuse tühisuse tuvastamist. Teise taotluse osas põhjendas FI oma kaebeõigust viitega KAS § 32 lõikele 3.

2. Harju Maakohus võttis FI hagi 21.07.2013 määrusega menetlusse ning liitis selle tsiviilasjaga nr 2-13-20519, milles kohus vaatab läbi AS Kommertspank „Moskva Munitsipaalpank – Moskva Pank” hagi Krediidipanga vastu 09.04.2013 üldkoosoleku otsuste tühisuse tuvastamiseks või alternatiivselt kehtetuks tunnistamiseks.

3. Seejärel jättis Harju Maakohus 18.11.2013 määrusega FI hagi läbi vaatamata FI tsiviilkohtumenetlus-õigusvõime puudumise tõttu. Tallinna Ringkonnakohus tühistas 07.01.2014 määrusega maakohu eelnimetatud lahendi hagi läbi vaatamata jätmise kohta ja saatis asja menetluse jätkamiseks tagasi maakohule. 19.05.2014 täpsustas FI oma hagi küsimuses, milliste Krediidipanga üldkoosoleku otsuste kehtetuks tunnistamist või tühisuse tuvastamist ta taotleb.

4. Pärast menetlusosalistelt arvamuse küsimist otsustas aga Harju Maakohus 27.03.2015 määrusega taas kord jätta FI hagi menetlusse võtmata ning tunnistada seejuures põhiseadusega vastuolus olevaks KAS § 106. Kohtu põhjendusi osundan allpool.

2. Vaidlusalune säte

5. Krediidiasutuste seadus sätestab:

„§ 106 Krediidiasutuse juhtimisorganite otsuste kehtetuks tunnistamine

Krediidiasutuse asukohajärgne kohus võib Finantsinspektsiooni avalduse alusel tunnistada kehtetuks seaduse, selle alusel väljaantud õigusakti või krediidiasutuse põhikirjaga vastuolus oleva üldkoosoleku, nõukogu või juhatuse otsuse, kui avaldus on esitatud kolme kuu jooksul otsuse vastuvõtmisest.“

3. Õiguskantsleri seisukoht

3.1 Normikontrolli lubatavus

6. Vastavalt [põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) (edaspidi: PSJKS) § 14 lõikele 2 on kohtu poolt algatatava konkreetse normikontrolli lubatavuse eelduseks vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus. Riigikohtu väljakujunenud praktika kohaselt on vaidlusalune säte asjassepuutuv siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui selle põhiseadusele vastavuse korral või kui konkreetsetes menetluses pidi rakendatama vaidlusalust menetlusnormi kohtuotsuseni jõudmiseks.¹

7. Käesoleva põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse aluseks olevas tsiviilasjas nr 2-13-20519 (edaspidi: *põhikohtuasi*) otsustas Harju Maakohus vaidlusaluse sätte põhiseadusevastaseks tunnistamise tõttu jätta 27.03.2015 määrusega FI hagi läbi vaatamata. Seejuures märkis maakohus kõigepealt, et põhikohtuasi on veel eelmenetluse staadiumis, kus kohus peab [tsiviilkohtumenetluse seadustiku](#) (edaspidi: TsMS) § 392 lg 4 järgi kontrollima hagi menetlusse võtmise õigsust ja menetluse lubatavuse eeldusi. FI hagi menetlusse võtmata jätmise põhjendusena märkis maakohus kokkuvõtlikult, et KAS § 106 alusel ei saa FI hagi või avaldust esitada, sest see säte on kohtu hinnangul põhiseadusega vastuolus. Samuti ei ole kohtu hinnangul KAS § 32 lg 3 kohaldamise eeldused täidetud, mis tähendab, et hagi või avaldus ei ole esitatud sellise õiguse või huvi kaitseks, millele riik peaks andma õiguskaitset ning kui eeldada FI hagi märgitu õigsust, siis ei saaks seda rahuldada.²

8. Selgitan, et järgnevalt analüüsin KAS § 106 asjassepuutuvust FI hagi läbivaatamata jätmisel üksnes selle taotluse osas, mille puhul FI vaidlusalusele sättele tugineb. Ma ei võta seisukohta,

¹ Vt nt RKÜKm 26.06.2014, nr [3-2-1-153-13](#), p 52.

² Harju Maakohu 27.03.2015 määruse p 16.

kas Harju Maakohtu hinnang KAS § 32 lg 3 kohaldamise võimalikkuse kohta on korrektne. Samuti eeldan järgnevalt, et maakohtu seisukoht, mille kohaselt on põhikohtuasi eelmenetluse staadiumis, on korrektne.

9. Üldjuhul on isikul õigus pöörduda maakohtusse enda eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks (TsMS § 3 lg 1). TsMS § 3 lg 2 kohaselt menetleb kohus tsiviilasja ka siis, kui seadus sätestab isikule õiguse pöörduda kohtusse avalikkuse eeldatava seadusega kaitstud huvi kaitseks. Riigikohtu varasemast seisukohast vaidlusaluse sättega sarnaneva (nüüdseks kehtetu) KAS § 50 lg 2 kohta saab järeldada, et FI ei pöördunud põhikohtuasjas maakohtusse enda eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi, vaid avaliku huvi kaitseks. Ehk teisisõnu öeldes on vaidlusalune seadusesäte TsMS § 3 lõikes 2 nimetatud seadus, mis annab FI-le õiguse taotleda kohtult avaliku huvi kaitseks krediidiasutuse üldkoosoleku, nõukogu või juhatuse otsuse kehtetuks tunnistamist.³

10. Eelmärgitust ning Riigikohtu seisukohtadest tulenevalt sõltub KAS § 106 põhiseadusele vastavusest see, kas maakohus peab jätma läbi vaatamata põhikohtuasjas esitatud FI taotluse Krediidipanga üldkoosoleku otsuste kehtetuks tunnistamiseks. Riigikohtu seisukohtadest saab ka järeldada, et KAS § 106 põhiseadusevastasuse korral tuleks vastav FI taotlus jätta läbi vaatamata vastavalt TsMS § 423 lg 1 punktile 13, kuna kohtul puuduks sellisel juhul pädevus FI taotluse lahendamiseks.⁴ Kui KAS § 106 oleks põhiseadusega kooskõlas, siis puuduks kohtul alus eeltoodud põhjusel FI taotluse läbi vaatamata jätmiseks.

11. Järelikult olen seisukohal, et KAS § 106 on asjassepuutuv säte PSJKS § 14 lg 2 tähenduses ning Harju Maakohtu 27.03.2015 määrusega algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus on lubatav.

12. Lisaks märgin, et KAS § 106 asjassepuutuvust ei mõjuta küsimus, kas FI taotlus tuleks lahendada hagimenetluses või hagita menetluses (vt täpsemalt allpool). Nimelt sätestab TsMS § 477 lg 1, et hagita asja vaatab kohus läbi hagimenetluse sätete kohaselt, arvestades hagita menetluse kohta sätestatud erisusi. Sellest lähtudes võib üldjuhul TsMS §-s 423 hagi läbivaatamata jätmise kohta sätestatud kohaldada ka hagita menetluse algatamiseks esitatud avaldusele.

3.2 Normikontrolli põhjendus

13. KAS § 106 [põhiseadusele](#) (edaspidi: PS) vastavuse kontrollimiseks tuleb kõigepealt tuvastada, milliseid põhiõigusi vaidlusalane säte riivab.

14. Vaidlusalune säte annab kohtule õiguse tunnistada FI kui iseseisva tsiviilkohtumenetlus-õigusvõimeta asutuse⁵ avalduse alusel kehtetuks seaduse, selle alusel väljaantud õigusakti või krediidiasutuse põhikirjaga vastuolus oleva üldkoosoleku, nõukogu või juhatuse otsus. Kohtul on küll õigus ka teiste seadusesätete alusel lahendada nõudeid krediidiasutuse organite otsuste kehtetuks tunnistamiseks (nt [äriseadustiku](#) § 302, [tsiviilseadustiku üldosa seaduse](#) § 38), kuid sellisel juhul on reeglina tegemist eraõigussuhtest tuleneva kohtuasja lahendamisega TsMS § 1 teise lause tähenduses.

³ Vrd RKPJKo 27.02.2015, nr [3-4-1-54-14](#), p 43.

⁴ Vrd RKPJKo 27.02.2015, nr [3-4-1-54-14](#), p 44.

⁵ RKPJKo 27.02.2015, nr [3-4-1-54-14](#), p 43.

15. KAS § 106 sätestab aga riikliku finantsjärelevalve⁶ raames rakendatava abinõu, mille eesmärk on tagada [finantsinspektsiooni seaduse](#) (edaspidi: FIS) § 3 lõikes 1 nimetatud avalikud huvid. Seega lõi seadusandja vaidlusaluse sättega avalikule võimule õiguse sekkuda krediitiasutuse juhtimisotsustesse, mida kohus saab rakendada üksnes FI taotluse alusel ja mida tuleb eristada tavapärastest eraõigussuhetes eksisteerivatest juriidilise isiku organi kehtetuks tunnistamise nõuetest.

16. Eelnevast tulenevalt riivab KAS § 106 krediitiasutuste PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, kuna see võimaldab riigil lähtudes avalikest huvidest tunnistada kehtetuks krediitiasutuse organite otsuseid selle kohta, kuidas korraldada tulu teenimisele suunatud tegevust.⁷

17. Järgmisena analüüsin vaidlusaluse sätte formaalset kooskõla põhiseadusega. Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.⁸

18. Harju Maakohus asus oma 27.03.2015 määruses seisukohale, et KAS § 106 on formaalses vastuolus PS § 104 lg 2 punktiga 14. Selle sätte kohaselt on kohtukorralduse seadus ja kohtumenetluse seadused nn konstitutsioonilised seadused, mistõttu saab neid vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega, st vastava seaduseelnõu vastuvõtmise või muutmise poolt peab hääletama vähemalt 51 Riigikogu liiget ([põhiseaduse rakendamise seaduse](#), edaspidi: PSRS § 3 lg 6 p 4 koostoimes PS § 60 lõikega 1).

19. Oma seisukoha põhjendamiseks osutab kohus asjaolule, et KAS § 106 sõnastust muudeti Riigikogus viimati 09.05.2001 vastu võetud [Finantsinspektsiooni seaduse rakendamise seaduse seaduste muutmise seadusega](#) (edaspidi: *muutmise seadus*) sel viisil, et asendati Eesti Pank kui eelnevast kohtule avalduse esitamiseks õigustatud isik FI-ga.⁹ Maakohtu hinnangul laiendas Riigikogu selle muudatusega „[...] tsiviilkohtusse pöördujate ringi, st otsustas tsiviilkohtumenetlust puudutava küsimuse PS § 104 teise lõigu p 14 tähenduses.“¹⁰ Ometi võeti muutmise seadus lõpphääletusel vastu üksnes 40 Riigikogu liikme poolthäälega.¹¹

20. Ülalpool viitasin sellele, et Riigikohus lahendas oma 27.02.2015 otsusega nr [3-4-1-54-14](#) põhiseaduslikkuse järelevalve asja, mille esemeks oli kuni 26.02.2015 kehtinud KAS § 50 lg 2. Osutatud säte andis FI-le õiguse taotleda kohtult juhi tagasikutsumist. Ka selles asjas tõusetus

⁶ Vastavalt FIS § 2 lõikele 1 on riiklik finantsjärelevalve järelevalve riikliku finantsjärelevalve subjektide üle ning muu hulgas krediitiasutuste seaduses ning selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud tegevuse üle. Sama seaduse § 3 lg 1 kohaselt teostatakse finantsjärelevalvet finantssektori stabiilsuse, usaldusväärsuse ja läbipaistvuse ning toimimise efektiivsuse suurendamise, süsteemsete riskide vähendamise ning finantssektori kuritegelikel eesmärkidel ärakasutamise tõkestamisele kaasaaitamise eesmärgil, et kaitsta klientide ja investorite huve nende vahendite säilimisel ning seeläbi toetada Eesti rahasüsteemi stabiilsust.

⁷ PS § 31 sätestab, et Eesti kodanikel on õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Riigikohtu järjepideva praktika kohaselt hõlmab ettevõtlusvabadus esemeline kaitseala kõiki tegevusi, mille eesmärk on tulu saamine nt kauba tootmisest või müügist, teenuse osutamisest jms (vt nt RKPJKo 28.04.2000, nr [3-4-1-6-00](#), p 10; RKÜKo 09.12.2013, nr [3-4-1-2-13](#), p 105). Ettevõtlusvabaduse isikulise kaitseala osas on Riigikohus sedastanud, et see laieneb PS § 9 lg 2 alusel ka juriidilistele isikutele (RKPJKo 06.03.2002, nr [3-4-1-1-02](#), p 12).

⁸ RKPJKo 13.06.2005, nr [3-4-1-5-05](#), p 8.

⁹ Vt muutmise seaduse § 51.

¹⁰ Harju Maakohtu 27.03.2015 määruse p 13.

¹¹ Vt [Riigikogu 09.05.2001 stenogramm, päevakorrapunkt nr 13](#).

küsimus, kas vaidlusalune säte on kohtumenetluse seadus PS § 104 lg 2 p 14 tähenduses ning kas selle vastuvõtmisel järgiti Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõuet. Seetõttu selgitan siinkohal kokkuvõtlikult, kuidas tuleb eelviidatud Riigikohtu otsuses toodud põhiseisukohti rakendada käesolevas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses.

21. Esiteks võib ka KAS § 106 puhul eeldada, et seadusandja on soovinud, et krediidasutuse organite otsuse kehtetuks tunnistamist FI avalduse alusel menetletakse maakohtus (mitte halduskohtus).¹² Teiseks saab FI taotleda kohtult KAS § 106 alusel krediidasutuse organi otsuse kehtetuks tunnistamist avalike huvide kaitseks riikliku finantsjärelevalve raames, nagu selgitasin ülalpool. Järelikult ei saa KAS § 106 alusel FI avaldusega algatatud tsiviilasja käsitleda eraõigussuhtes tekkinud vaidlusena TsMS § 1 tähenduses, mistõttu ei saa FI avaldust läbi vaadata hagimenetluses.¹³ Seega on FI avaldajaks hagita menetluses, kui ta esitab kohtule KAS §-s 106 nimetatud avalduse.¹⁴ Ehk teisisõnu öeldes lahendatakse KAS § 106 alusel algatatud tsiviilasi vastavalt TsMS § 475 lõikele 2 hagita menetluses.

22. Riigikohus osutas kõnealuses otsuses ka sellele, et hagita asjad on loetletud TsMS § 475 lõikes 1. Tegemist ei ole aga ammendava loeteluga, kuna TsMS § 475 lg 2 kohaselt vaatab kohus hagita menetluses läbi ka teisi asju, mis seadusega on antud kohtu pädevusse ja mida ei saa läbi vaadata hagimenetluses.¹⁵ Lisaks märkis Riigikohus: „TsMS § 475 lg 2 sätestab maakohtu õigusemõistmise ülesande sisu ja üldised piirid, sh näidates ära, millal maakohus on õigustatud ja kohustatud temale esitatud avaldust läbi vaatama ning selle kohta otsustust langetama, kui tegemist ei ole hagita asjaga TsMS § 475 lg 1 tähenduses ega hagimenetlusega. TsMS § 475 lg 2 on viitenorm, milles on sätestatud üksnes osa maakohtu õigusemõistmise ülesande sisu ja üldisi piire reguleerivaid eeldusi. Seadusandja võib muus seaduses sätestada need juhtumid, millal asi tuleb TsMS § 475 lg 2 kohaselt lahendada hagita menetluses.“¹⁶ Seejärel luges Riigikohus KAS § 50 lõike 2, mis andis FI-le õiguse esitada kohtule avaldus hagita menetluse algatamiseks, kohtumenetluse seaduseks PS § 104 lg 2 p 14 tähenduses. Kuna KAS § 50 lg 2 vastuvõtmise poolt ei hääletanud Riigikogu koosseisu häälteenamus, asus riigikohus seisukohale, et nimetatud säte on formaalselt põhiseadusevastane.

23. Järeldan eelmärgitust, et Riigikohtu seisukoha järgi kvalifitseerub kohtumenetluse seaduseks PS § 104 lg 2 p 14 tähenduses iga seadusesäte, millest tuleneb mõne isiku või asutuse õigus esitada kohtule TsMS § 475 lg 2 alusel hagita menetluses läbi vaatamisele kuuluv avaldus.

24. Samas jäid eelnimetatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas eriarvamusele kaks riigikohtunikku, kes ei nõustunud kohtuotsusega osas, milles käsitleti KAS § 50 lõiget 2 kohtumenetluse seadusena PS § 104 lg 2 p 14 mõttes.¹⁷ Eriarvamusel jäänud kohtunikud asusid seisukohale, et KAS § 50 lg 2 „[...] tunnistamine põhiseadusvastaseks põhjusel, et selle

¹² RKPJKo 27.02.2015, nr [3-4-1-54-14](#), p 50.1. Muu hulgas märkis Riigikohus: „Halduskohtumenetluse ülesandeks on eelkõige isikute õiguste kaitse õigusvastase tegevuse eest täidesaatva riigivõimu teostamisel (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 2 lg 1). Olukorda, kus haldusorgan esitab eraisiku vastu kaebuse, reguleerivad HKMS § 260 lg-d 1 ja 2, milles ei ole sõnaselgelt ettenähtud seda, et finantsjärelevalve tegemiseks võib haldusorgan esitada krediidasutuse vastu kaebuse halduskohtule, mille nõudeks oleks krediidasutuse juhi tagasikutsumine.“

¹³ *Samas*.

¹⁴ RKPJKo 27.02.2015, nr [3-4-1-54-14](#), p 50.2.

¹⁵ RKPJKo 27.02.2015, nr [3-4-1-54-14](#), p 50.1.

¹⁶ RKPJKo 27.02.2015, nr [3-4-1-54-14](#), p 51.

¹⁷ [Riigikohtunik Priit Pikamäe eriarvamus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 27. veebruari 2015. a otsuse kohta kohtuasjas nr 3-4-1-54-14, millega on ühinenud riigikohtunik Jüri Põld](#) (edaspidi: *eriarvamus*).

vastuvõtmise poolt ei ole hääletanud Riigikogu koosseisu häälteenamus, on ebaõige ning tuleviku suhtes täiendavat ebaselgust tekitav.¹⁸

25. Sarnaselt eriarvamusele jäänud riigikohtunikega olen seisukohal, et Riigikohtu praktika küsimuses, milliseid õigusnorme PS § 104 lg 2 punktis 14 nimetatud kohtumenetluse seadused hõlmavad, tekitab ebaselgust. Seetõttu analüüsin järgnevalt, kuidas määratleda PS § 104 lg 2 punktis 14 nimetatud kohtumenetluse seaduste reguleerimisala. Sellest lähtudes võtan seisukoha, kas käesolevas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kontrollitav õigusnorm kuulub eelnimetatud seaduste reguleerimisalasse või mitte.

3.2.1 Kohtumenetluse seaduste kui konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisala

26. Riigikohus on siiani lisaks eespool käsitletud kohtuotsusele veel mitmes põhiseaduslikkuse järelevalve asjas võtnud seisukoha, kas mõni õigusnorm on PS § 104 lg 2 punktis 14 nimetatud kohtumenetluse seaduse reguleerimisalas või mitte. Täpsemalt on Riigikohus senises praktikas lugenud lisaks KAS § 50 lõikele 2 kohtumenetluse seaduse reguleerimisalasse kuuluvaks muu hulgas:

- riigilõivu määruskaebuse esitamisel;¹⁹
- halduskohtumenetluse erisused riigihankevaidluste lahendamisel;²⁰
- kohtumenetluses tekkinud kulude hüvitamisega seotud regulatsiooni.²¹

27. Täiendavalt võib esile tuua selle, et [planeerimiseseaduses](#) (edaspidi: PlanS) sätestatud kohtukaebeseaduse erisuste osas ei pööranud Riigikohus tähelepanu asjaolule, et erand halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud üldnormist oli kehtestatud seadusega, mille vastuvõtmise poolt hääletas vähem kui 51 Riigikogu liiget.²²

28. Leian, et eelnimetatud lahendite põhjal on raske teha üldistusi selle kohta, millised õigusnormid kuuluvad PS § 104 lg 2 punktis 14 nimetatud kohtumenetluse seaduste reguleerimisalasse. Seda muu hulgas põhjusel, et kohtumenetlus hõlmab kindlasti palju enamat, kui senistes Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kaasustes nimetatud valdkonnad. Samuti puudub senises Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas kõnealuste konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisala määratlus, mille põhjal saaks Riigikogu seaduseelnõude menetlemise käigus kindlalt tuvastada, kas tegemist on kohtumenetlust PS § 104 lg 2 p 14 tähenduses puudutava eelnõuga, mis vajab vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust. Konstitutsioonilise seaduse eelnõu võimalikult täpne eristamine muudest

¹⁸ Eriarvamuse p 4.

¹⁹ RKPJKo 17.07.2009, nr [3-4-1-6-09](#), punktid 17. ja 18.

²⁰ RKPJKo 08.06.2009, nr [3-4-1-7-08](#), punktid 29. ja 30.

²¹ RKÜKm 26.06.2014, nr [3-2-1-153-13](#), p 74.

²² RKHKo 09.06.2004, nr [3-3-1-28-04](#), punktid 12 – 14: „Halduskohtuliku kaebeseaduse üldregulatsiooni sisaldavast HKMS § 7 lg-st 1 tuleneb, et tühistamis- või kohustamiskaebuse võib esitada üksnes see isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. [...] PlanS § 26 lg 1 järgi pole kohtusse pöördumise aluseks üksnes isikute õiguste rikkumine või vabaduste piiramine, vaid see säte annab selgesõnaliselt võimaluse kohtusse pöördumiseks ka isikutele, kes leiavad, et planeeringu kehtestamise otsus on õigusvastane. Seega võib PlanS § 26 lg 1 alusel planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks halduskohtusse pöörduda igaüks, kes leiab, et see otsus on õigusvastane, ning olenemata sellest, kas see otsus tema õigusi rikub või tema vabadusi piirab. Sellise isiku poolt esitatud kaebuse puhul ei pea halduskohus kaebuse rahuldamise või mitterahuldamise otsustamisel kontrollima seda, kas vaidlustatud akt tema õigusi rikub või vabadusi piirab.“ Planeerimiseseadus võeti Riigikohus vastu 13.11.2002 ning selle poolt hääletas 45 Riigikogu liiget, vt [Riigikogu 13.11.2002 stenogramm, päevakorrapunkt 10](#) (mille pealkirjas viidatakse ekslikult planeerimiseseaduse muutmise seaduse eelnõule). Seejuures kehtib PlanS § 26 lg 1 seaduse vastuvõtmisest tänaseni muutmata kujul.

seaduseelnõudest on aga lisaks kõrgendatud häälteenamuse nõudele oluline ka järgmistel põhjustel

29. Esiteks täiendavad ja konkretiseerivad PS § 104 lõikes 2 nimetatud seadused (sh kohtumenetluse seadused) „[...] Põhiseadust ja aitavad sellistena kaasa Põhiseaduse küllalt abstraktsete normide ja printsiipide lahtimõtestamisele ja realiseerimisele. Nad on Põhiseadusega vahetult seotud, reguleerivad riikluse olulisi valdkondi ning kuuluvad Põhiseaduse karkassi.“²³ Eelnevast lähtudes peab konstitutsiooniliste seaduste vastuvõtmine ja muutmine toimuma „teadvustatud nõusoleku olukorras“. Ehk teisisõnu öeldes peab Riigikogu liikmele olema selge, milline riigiõiguslik tähendus on hääletusalusel seaduseelnõul. Niiviisi saab tagada demokraatlikus parlamentaarses otsustusprotsessis konstitutsioonilistele seadustele sellise tähelepanu, mida need vajavad ja väärivad.²⁴ Seetõttu sätestabki [Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse](#) § 77 lg 2, et Riigikogu liikmete kohalolekut kontrollitakse muu hulgas enne sellise seaduse või otsuse eelnõu lõpphääletust, mille vastuvõtmiseks on nõutav vähemalt Riigikogu koosseisu häälteenamus.²⁵

30. Teiseks ei ole aga põhiseadusega kooskõlas koosseisu häälteenamuse nõude rakendamine seaduste puhul, mis põhiseaduse kohaselt seda ei vaja. Seaduse vastuvõtmiseks või muutmiseks kõrgendatud häälteenamuse nõudmine n-ö igaks juhuks eirab PS §-s 73 sätestatud, kuna selle järgi on Riigikogu aktide vastuvõtmiseks tarvis poolthääle enamust²⁶, kui põhiseadus ei näe ette teisiti.²⁷

31. Eelmärgitust lähtudes taotlen põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 3-4-1-20-15 lahendamiseks üleandmist Riigikohtu üldkogule. Seejuures teen Riigikohtule ettepaneku kaaluda põhiseaduse ühetaolise kohaldamise tagamiseks üldistatud suuniste andmist järgmistes küsimustes:

- a) millised õigusnormid kuuluvad PS § 104 lg 2 punktis 14 nimetatud kohtumenetluste seaduste reguleerimisalasse;**
- b) kas ja millises ulatuses tuleb kohtumenetluse normid PS § 104 lg 2 p 14 tähenduses sätestada vahetult kohtumenetlust reguleerivas seaduses ning vältida nende sätestamist muudes seadustes.**

Palun anda nimetatud suunised sõltumata sellest, kas Riigikohus nõustub minu järeldustega KAS § 106 põhiseadusele vastavuse osas või mitte.

32. Kuna kõnesolev konstitutsiooniline seadus peab reguleerima menetlust kohtus, siis märgin, et teatavasti võib õigusnormid jagada muu hulgas tinglikult materiaals- ja menetlusõiguseks. Kui materiaalsoigus ütleb, millise otsuse peab tegema, siis menetlusreeglid ütlevad, kuidas

²³ R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn, 2007, lk 124

²⁴ [V. Saarmets. Konstitutsioonilistest seadustest. Õiguskeel 2009 nr 4.](#)

²⁵ Vt ka A. Möttus. Kommentaar §-le 78. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaar. Tallinn, 2012, lk 248, kommentaar 9: „Kui hääletamisele pandava küsimuse otsustamiseks on nõutav poolthääle enamuse, siis istungi juhataja sellele eraldi tähelepanu ei juhi. Kui aga pannakse lõpphääletusele seaduse või Riigikogu otsuse eelnõu, mille vastuvõtmiseks on nõutav vähemalt Riigikogu koosseisu häälteenamus, viiakse läbi kohaloleku kontroll [...]. Kui tegemist ei ole lõpphääletusega, ent küsimuse otsustamiseks on vajalik teistsugune häälteenamus kui poolthääle enamuse, peab istungi juhataja juhtima sellele Riigikogu liikmete tähelepanu.“

²⁶ PSRS § 3 lg 6 punktist 1 tulenevalt tähendab see, et poolt hääletab rohkem hääletusel osalevaid Riigikogu liikmeid kui vastu.

²⁷ [A. Möttus jt. Kommentaarid §-le 104. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn, 2012, kommentaar 3.](#)

otsustamine toimub. Täpsemalt kirjeldavad menetlusreeglid ennekõike seda, millised toimingud peab avaliku võimu organ enne otsustamist tegema ja milline peab otsus ise välja nägema. Need reeglid on vajalikud ka tehtud otsuse sisulise õigsuse hilisemaks kontrollimiseks.²⁸

33. Seejuures tagavad PS §-d 14 ja 15 Riigikohtu järjepideva praktika kohaselt igapäevasele põhiõiguse tõhusale menetlusele enda kaitseks.²⁹ Menetluspõhiõiguse eesmärk on avada tee isiku materiaalsete põhiõiguste teostamiseks ja tagada põhiõiguste tõhus kaitse. Piisava tõenäosusega ja piisaval määral põhiõiguste teostumise ning kaitse tagavate menetlusnormide kehtestamine on seadusandja kohustus.³⁰

34. Olen seisukohal, et PS § 104 lg 2 punkt 14 puudutab neid menetlusnorme, mida kohus rakendab temale põhiseadusega pandud ülesannete täitmisel. Peamine kohtu ülesanne on PS § 146 kohaselt õiguse mõistmine, mis lihtsustatult öeldes seisneb esiteks õigussubjektide vaheliste vaidluste lahendamises ning teiseks süüteo toimepannud isikute süü kindlakstegemises ja neile karistuse mõistmises. Lisaks sellel paneb põhiseadus kohtule veel rida ülesandeid nagu nt õigustloovate aktide põhiseadusele vastavuse kontrollimine (PS §-d 15 ja 152) ja isikult vabaduse võtmise otsustamine (PS §-d 20 ja 21).³¹

35. Eelnevast lähtudes leian, et PS § 104 lg 2 punktis 14 nimetatud kohtumenetluse seaduse reguleerimisala hõlmab esiteks kohtule põhiseadusega pandud ülesannete raames tehtavale lahendile esitatavaid nõudeid ning küsimust, millised toimingud peab kohus enne lahendini jõudmist tegema ning kuidas ja millal need toimingud sooritada tuleb. Teiseks peab põhiseadusega nõutud kohtumenetluse seadus PS §-dest 14 ja 15 tulenevalt reguleerima isiku õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse ning teiste menetluses osalevate isikute menetluslikke õigusi ja kohustusi. Kolmandaks tuleb konstitutsiooniliste kohtumenetluste seadustega lahendada muud põhiseaduses nimetatud küsimused, mis omavad konkreetse kohtuasja³² jaoks tähendust, sh kohtualluvus (PS § 24 lg 1) ja kohtuotsuse edasikaebamise kord (PS § 24 lg 5).³³ Kohtumenetluse seaduste reguleerimisalasse ei kuulu aga need isikute või avaliku võimu asutuste õigusi ja kohustusi reguleerivad materiaalõiguslikud normid, mille maksmapanemiseks võib esitada kohtusse kaebuse, protesti, hagi või avalduse vms.

36. Lisaks leian, et õigusselguse huvides tuleb eelistada eelkirjeldatud regulatsiooni kehtestamist vahetult kohtumenetlust reguleerivas seaduses.³⁴ Seda muu hulgas põhjusel, et kohtumenetlust reguleerivate õigusnormide lisamine teisi valdkonda puudutavatesse seaduseelnõudesse võib viia olukorrani, kus Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue ei ole

²⁸ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 22.

²⁹ Vt nt RKPJKo 14.04.2003, nr [3-4-1-4-03](#), p 16.

³⁰ RKÜKo 22.03.2011, nr [3-3-1-85-09](#), p 75. Vt Ka [M. Ernits. Kommentaarid §-le 14. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn, 2012, kommentaar 3.2.1.2.](#)

³¹ Vt täpsemat loetelu [R. Narits jt. Kommentaarid §-le 146. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn, 2012, kommentaar 12.](#)

³² Tervet kohtusüsteemi puudutavad küsimused (nt kohtunike sotsiaalsed tagatised) tuleb lahendada PS § 104 lg 2 punktis 14 nimetatud kohtukorralduse seadusega.

³³ Kohtuotsuse edasikaebamise korra osas on Riigikohus muu hulgas täpsustanud, et „PS § 24 lg 5 annab seadusandjale võimaluse seada edasikaebeõigusele seadusega sätestatud korras nii menetluslikke piiranguid, nagu riigilõivu tasumise kohustus, menetlustähtjad ja kaebuse esitamise kord, kui ka materiaalseid piiranguid, välistades mingit liiki (eelkõige korralduslike) lahendite edasikaevatavuse põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel.“ Vt RKÜKo 09.04.2013, nr [3-3-1-82-12](#), p 36.

³⁴ RKPJKo 08.06.2009, nr [3-4-1-7-08](#), punktid 30.

enam erand, vaid reegel.³⁵ Nagu ülalpool viitasin, oleks see vastuolus PS § 73 mõttega, mille kohaselt võetakse Riigikogu aktid üldjuhul vastu poolthäälte enamusega.

37. Samal põhjusel ei saa rakendada PS § 104 lõikes 2 tulenevad nõudeid igale seadusele, mis on puutumuses mõne konstitutsioonilise seadusega. Riigikogu koosseisu häälteenamuse jt. konstitutsiooniliste seaduste menetlusreeglid laienevad üksnes selliste seaduste vastuvõtmisele, mis reguleerivad konstitutsioonilise seaduse spetsiifilist või olemuslikku reguleerimiseset. Seetõttu pole keelatud viidata konstitutsioonilises seaduses lihtseadusele või anda volitusnorm määruse vastuvõtmiseks, kui vastava küsimuse reguleerimine ei ole olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisese, samuti siis, kui konstitutsioonilises seaduses pole mõistlik korrata lihtseaduses sätestatud ning kordamata jätmise tõttu ei kannata õigusselgus.³⁶

3.2.2 KAS § 106 mittekuulumine kohtumenetluse seaduste olemuslikku reguleerimisalasse

38. Ülalpool märkisin, et KAS § 106 sätestab riikliku finantsjärelevalve raames rakendatava abinõu, mille eesmärk on tagada FIS § 3 lõikes 1 nimetatud avalikud huvid. Põhimõttelise otsuse, et tsiviilkohtumenetluses lahendatakse lisaks eraõigussuhetest tekkinud vaidlustele seaduses sätestatud juhul ka avaliku huvi kaitse eesmärgil algatatud kohtuasju, on seadusandja teinud TsMS § 3 lõikega 2. Nagu ülalpool selgitasin, siis on Riigikohus viidanud sellele, et avaliku huvi kaitseks algatatud tsiviilasju ei saa üldjuhul läbi vaata hagimenetluses, kuna reeglina ei ole tegemist eraõigussuhetest tuleneva vaidlustega. Seetõttu tuleb kõnealused tsiviilasjad vastavalt TsMS § 475 lõikele 2 vaadata läbi hagita menetluses ka siis, kui need ei ole sama paragrahvi 1. lõikes sätestatud hagita asjade loetelus.³⁷ Samuti on seadusandja otsustanud, et kohus võib algatada hagita menetluse muu hulgas asutuse avalduse alusel (TsMS § 476 lõiked 1 ja 2).

39. Leian, et viidatud tsiviilkohtumenetluse seaduse sätetega on seadusandja seoses avaliku huvi kaitse eesmärgil algatatavate tsiviilasjadega piisaval määral reguleerinud küsimused, mis kuuluvad kohtumenetluse seaduste olemuslikku reguleerimisalasse. Seetõttu olen seisukohal, et KAS § 106 ei ole PS § 104 lg 2 punktis 14 nimetatud kohtumenetluse norm.

40. Nimelt ei muuda KAS § 106 tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud hagita menetluse reegleid, millest lähtudes kohus asja lahendab, sh ei tulene vaidlusalusest erisusi kohtumenetluses osalevate isikute menetluslike õiguste osas. Ehk teisisõnu öeldes: „See, et Finantsinspektsiooni taotlus tuleb läbi vaadata hagita menetluse korras, tuleneb nimelt ja ainult TsMS § 475 lg-st 2 kui puhtakujulisest kohtumenetluse normist, mille kehtestamist kooskõlas PS § 104 lg 2 p 14 nõuetega pole keegi kahtluse alla seadnud. Samuti tulenevad vaid tsiviilkohtumenetluse seadustikust kohtu volitused hagita menetluse toimetamisel.“³⁸ Seoses kohtualluvusega viitab KAS § 106 küll sellele, et FI avalduse vaatab läbi krediitiasutuse asukohajärgne kohus. Tegemist ei ole aga erinormiga tsiviilkohtumenetluse seadustikus kohtualluvuse kohta sätestatu suhtes, kuna ka TsMS § 119 kohaselt lahendab äriühingu tegevusse puutuvaid muid hagita asju kui registriasju juriidilise isiku asukoha järgne kohus.

41. Kuna KAS § 106 ei kuulu PS § 104 lg 2 punktis 14 nimetatud kohtumenetluse seaduste olemuslikku reguleerimisalasse, siis olen seisukohal, et vaidlusaluse sätte vastuvõtmiseks piisas

³⁵ [A. Mõttus jt. Kommentaarid §-le 104. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn, 2012. kommentaar 25.](#)

³⁶ RKHKo 20.10.2008, nr [3-3-1-42-08](#), p 14.

³⁷ RKPJKo 27.02.2015, nr [3-4-1-54-14](#), p 50.1

³⁸ Eriarvamuse p 2.

PS §-s 73 ja PSRS § 3 lg 6 punktis 1 sätestatud hääletusel osalenud Riigikogu liikmete poolthääle enamusest.

3.2.3 Muud küsimused

42. Harju Maakohus pole osutanud sellele, et KAS § 106 oleks põhiseadusega vastuolus mõnel muul põhjusel peale väidetava PS § 104 lg 2 punktist 14 tuleneva nõude rikkumise. Seetõttu märgin, et minu hinnangul puudub ilmselge põhjus käesoleva põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames lähemalt analüüsida vaidlusaluse sätte vastavust muudele formaalsetele põhiseaduspärasuse nõuetele. Samuti puuduvad ilmselged põhjused seada kahtluse alla KAS § 106 materiaalne põhiseadusele vastavus.

43. Seetõttu asungi käesoleva põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses seisukohale, et KAS § 106 on põhiseadusega kooskõlas.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise