



Õiguskantsler

Minister Hanno Pevkur
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 11.06.2013 nr 8-1/13-5926

Meie 03.07.2013 nr 16-4/130861/1303023

Arvamus kohtute seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta

Lugupeetud minister

Tänan Teid võimaluse eest avaldada oma arvamust kohtute seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta. Järgnevalt esitan mõtted, mis mul eelnõu ja selle lisamaterjalidega tutvudes tekkisid.

Teenistusse võtmise korralduse muutmine¹

1. Oma varasemas seisukohas² esitasin mitmeid küsimusi seoses ettevalmistuskavale üleminekuga. Käesoleva eelnõu seletuskirjas on esitatud küsimused valdavalt vastuse saanud, nt põhitöö ja ettevalmistuskava täitmise ühendamine (lk 8), huvide konfliktiga³ seonduv (lk 8), ettevalmistuskava täitmisel tekkivate kulude hüvitamine (lk 8) jms.

2. Jätakuvalt on siiski ebaselge kavandatava KS § 61² lõikes 1 sisalduv, s.t kust peaks ameti- või töökoha puhul tulenema õiguse õppesuunal omandatud magistrikraadi või sellele vastava kvalifikatsiooni nõue. Näiteks kas piisab, et selline nõue on seatud ettevõtte juristi konkursikuulutuses ilma, et sellist nõuet oleks kehtestatud õigusaktiga (vt eelviidatud varasema seisukoha lk 2 p 3). Seda ei ole selgitatud ka seletuskirjas.

¹ Mõnevõrra häirib eelnõu seletuskirjast kumav arusaam, et käesolev eelnõu lahendab kindlasti justkui pea kõik probleemid kohtuniku ja kohtunikuabi ettevalmistuse täna korraldamisel. Seletuskirjas esitatakse kindlas kõneviisis väiteid, mis sisuliselt on tegelikult üksnes prognoosid ja mille paikapidavust saab kinnitada vaid tulevik; seejuures ei esitata ka mingeid (sotsiaalteaduslikke vms) uuringuid, mis neid prognoose kinnitaks. Näiteks lk 2 „Teisest küljest toob ettevalmistuskava täitmise võimaldamine [---] konkursile rohkem kandidaate [---]“, lk 3 „Oma põhitöö kõrvalt ettevalmistuskava täitmise võimaldamine aitab kaasa uute kohtunike leidmisele nt Valga, Jõhvi, Viljandi ja Võru kohtumajja.“, lk 11 „kohtunikuabi haridusnõude leevendamine [---] tagab rohkearvulise osavõtu konkurssidest [---].“.

² Õiguskantsleri 17.09.2012 kiri nr [18-2/120993/1203398](#).

³ Seletuskirja järgi tuleb asjade jagamisel huvide konfliktiga arvestada ning kava täitja võib ka keelduda ülesande täitmisest. Loodetavasti juhendaja ja eksamikomisjon aktsepteerivad kava täitja keeldumist konkreetse ülesande täitmisest, kuigi selget õiguslikku alust keeldumiseks ei ole. Kuna puudub teenistussuhe, siis ei laiene avaliku teenistuse seadus. Ka KVS (§ 2 lg 1 võimaldaks, kuid lõige 2 järgi on ametiseisundi omamine küsitav) ja HMS (§ 10 järgi peaks olema tegu haldusorgani nimel tegutseva isikuga) laienemine erinormi ette nägemata on küsitav (vt ka kavandatava KS § 117 lg 3, mis lubab anda ettevalmistuskava täitjale kohtunikuabi pädevusse kuuluvaid registriasju).

3. Ka ei ole jätkuvalt selgitatud kavandatava KS §-s 125¹ ette nähtud vanemkohtujuristiga seonduvat. Seletuskirjas nenditakse, et tegu on ametikohaga (lk 12), kuid ebaselgeks jääb, kas see tähendab mingit lisapädevust, lisaülesandeid vms. Võrdlusena toon välja, et ka õiguskantsleri nõunikud on noorem nõunik, nõunik ja vanemnõunik (vt õiguskantsleri seaduse § 38) ning kõigi nende puhul on tegu n-ö kvalifikatsiooni näitaja või tasemega, mitte ametikohaga. Ametikohaks on nõunik.

4. Lisan, et eelnõu ja selle seletuskirjaga tutvudes jääb ebaselgeks, millises n-ö õigussuhtes on ettevalmistuskava täitja riigiga. Esitatud seletustest võib mõista, et tegu ei ole teenistussuhtega, sh ei maksta tasu ega hüvitata ülesannete täitmisel tekkinud kulusid. Ka ei laiene kava täitjale seega nt avaliku teenistuse seadusest tulenevad õigused ja kohustused, samuti ei lähe kava täitmise aeg arvesse staaži arvestamisel. Sellest tulenevalt võivad tekkida praktikas mõningad probleemid. Esiteks on ebaselge, kas on võimalik ettevalmistuskava täitmise peatamine. Eelnõu võimaldab küll kava täitmist pikendada, kuid peatamist mainitakse vaid kahel korral (kavandatav KS § 65 lg 4 p 5, § 76 lg 4; vrd ka § 61² lg 8, § 119 lg 3), selgitamata aluseid, kestust jms. Selline peatamise vajalikkus võib tekkida näiteks juhul, kui kava täitja jääb lapsehoolduspuhkusele, kus 1-aastane pikendamisvõimalus ei pruugi olla piisav lahendus kava täitja jaoks.⁴ Teiseks ei anna eelnõu selget vastust küsimusele, mis saab juhtumil, kui kava täitja muutub kahtlustatavaks, süüdistatavaks või süüdimõistetuks, käitub väärilt vms. Eelnõu ei näe ette distsiplinaarmedeid (kui puudub teenistussuhe, siis see on mõistagi põhjendatud) ega ka sõnaselgelt ettevalmistuse lõpetamist kirjeldatud juhtudel (nt kavandatav KS § 65 lg 4 p 2 viitab ebarahuldavatele tulemustele, kuid väärilt tegu sellena käsitletav ei oleks, vt ka KS § 117). Kolmandaks, kuigi abstraktselt on keeruline konstrueerida konkreetset näidet, ei ole ilmselt siiski võimatu, et kava täitja paneb kava täitmise käigus toime teo, mis põhjustab kahju.⁵ Tekib küsimus, millistel alustel selline kahju kuuluks hüvitamisele ning kuidas toimuks regress kava täitja vastu.⁶

5. Eelnimetatud küsimused vajaksid lahendust või selgitust kas eelnõus või seletuskirjas.⁷

6. Seoses ettevalmistuskava süsteemile üleminekuga, mis eeldab väga personaalset lähenemist nii kava koostamisel kui selle täitmise jälgimisel, on selge, et oluliselt suureneb kohtunikueksamikomisjoni (ja ilmselt ka kohtunikuabi konkursikomisjoni) töökoormus. Seletuskirjas selgitatakse, et töökoormuse suurenemist on võimalik kompenseerida üksnes ühe abistava töökoha loomisega (seletuskirja lk 19). Omamata täit ettekujutust eksamikomisjoni töö mahust ja koormusest, julgen mõnevõrra siiski kahelda, et komisjoni liikmete töökoormus ei suurene.

⁴ Kui peatamise võimalust jaatada, siis tuleks kavandatava KS § 122 lõikes 2 sätestada, kas peatamise ajal makstakse lisatasu juhendavale kohtunikuabile.

⁵ Nt kavandatava KS § 117 lõikes 3 sätestatud juhtumil, mis lubab anda ettevalmistuskava täitjale kohtunikuabi pädevusse kuuluvaid registriasju.

⁶ Vt ka RVastS § 12 lg 2, mis sätestab, et avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahjuks loetakse igasugune selle avaliku võimu kandja ülesandeid täitnud füüsilise isiku poolt vahetult põhjustatud kahju, sõltumata sellest, kas ülesandeid täideti teenistussuhte, lepingu, üksikkorralduse või muul alusel (füüsiline isik kannatanu ees ei vastuta, kui seadus ei sätesta teisiti).

⁷ Seletuskirjas puudub põhjendus ka TsMS § 595 lg 2 muutmise osas – kui ühest küljest teatud määral vähendatakse nõudeid kohtunikuabi haridusele (vt ka seletuskirja lk 17), siis teisalt samas ka suurendatakse pädevust. Tegu on vastuoluga.

Kohturegistrikeskuse moodustamine

7. Täna kohtute koosseisus tegutsevate registrite eraldamine maakohtutest ja koondamine ühtse õigusemõistmise volitusega kohtuasutuse alla on **minu poolt abstraktselt esmast hinnangut andes põhiseaduse valguses põhimõtteliselt lubatav**. Tegu on üldjuhul⁸ tegevusega, mida traditsiooniliste käsitluste järgi ei peeta õigusemõistmiseks. Seejuures arvestan ka asjaoluga, et tagatud on kohtuniku teostatav kohtulik kontroll (vt kavandatud TsMS § 663¹ jj).⁹ Vaadates eelnõu seletuskirjas ja sellele lisatud analüüsis sisalduvat, võib siiski paratamatult küsida, kas neis kirjeldatud probleemid ei ole lahendatavad kehtivat süsteemi täiustades. Seda põhjusel, et peamiselt nähakse probleeme mitte registrite sisulises töös, vaid tuuakse esile „probleemid kohtunikuabide ja muu personali madala töötasu, palgagarantiide puudumise, kohtunikuabide motivatsiooni ja kehvade töötingimustega ning eelarvevahendite ebaefektiivse kasutamisega“ (lk 1).

8. Kavandatud KS § 34² lg 2 p 1: kui keskus on kohtuasutus (kavandatud KS § 7 lg 1), siis mida tähendab „kõrgemalseisev valitsusasutus“? Eelnõu seletuskirjast ja lisast „Kohtulike registrite halduskorralduse analüüs“ nähtuvalt on selgelt püütud loobuda lahendusest, et keskus oleks Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev asutus (lisa lk 5-9). Seega ei saa keskusel olla ka kõrgemalseisvat valitsusasutust Justiitsministeeriumi vms näol.¹⁰

9. Arvestades, et eelnõus ei muudeta KS §-i 39, võib tekkida ebaselgus, kas keskus kuulub nn kohtuhalduse alla – vt KS § 39 lg 1. KS § 43 muutmine näib kinnitavat kuuluvust kohtuhalduse alla, kuid selguse huvides soovitaks muuta ka KS § 39 lg 1 sõnastust.

Kohtunikuabi roll maksekäsumenetluses

10. Kavandatud KS § 114 lg 1 sätestab, et kohtunikuabi on kohturegistrikeskuses¹¹ ja maakohtu maksekäsuosakonnas¹² teenistusülesandeid täitev kohtuametnik. Kohtus (v.a maksekäsuosakond) kohtunikuabid enam õigusemõistmisega seotud ülesandeid ei täidaks.¹³

11. Kavandatud KS § 114 lg 2 ls 1 järgi on kohtunikuabi oma ülesannete täitmisel sõltumatu (kehtiv KS § 114 lg 2 sätestab sama); lause 2 lisab, et maksekäsuosakonnas peab kohtunikuabi järgima kohtuniku juhiseid. Samas puuduvad seaduses mistahes kohtunikuabi sõltumatuse garantiid.

⁸ Mõiste „üldjuhul“ on lisatud põhjusel, et registriasjades trahvi määramine (nii kehtiv kui kavandatud TsMS § 595 lg 1, § 601) on olemuslikult kindlasti õigusemõistmine. Sisuliselt oleks see võrreldav kohtuvälise menetleja (täidesaatva võimu esindaja) poolt väärteo asjas trahvimisega. Välistatud ei ole, et ka mõned muud registrites täna tehtavad otsustused on siiski liigitatavad õigusemõistmise alla.

⁹ Arvestades asjaolu, et kohtuniku abi võrdsustatakse pea täielikult n-ö tavaametnikuga, siis haldusorgani peetava registri toimingute vaidlustamine halduskohtumenetluse korras vajaks täiendavat võrdlevat analüüsi kohturegistrikeskuse kohtunikuabi määрусega võrreldes (s.o menetluskorra erinevuste põhjendatus põhiõiguste seisukohalt).

¹⁰ Täiendavalt vajaks seletuskirjas lahtikirjutamist vastutusega seonduv – kui kohturegistrikeskus on „midagi“ õigusemõistmise ja haldustegevuse n-ö vahepealset, siis kas võimalikud kahju hüvitamise küsimused on selged (vrd RVastS § 15 õigusemõistmisel tekitatud kahju).

¹¹ Sama sätestab kavandatud KS § 35³.

¹² KS § 16¹ (mida eelnõuga ei muudeta) järgi menetleb maksekäsu avaldusi Pärnu Maakohtu maksekäsuosakond, mille juhataja on kohtudirektori määratud kohtunikuabi ning mille koosseisu kuuluvad kohtunikuabid ja muud kohtuteenistujad.

¹³ Kavandatud KS § 131⁴ järgi võivad kohtunikuabid siiski täita teenistusülesandeid kohtu õigusteenistuses kuni 31.12.2017.

12. Eelnõu järgi allutatakse maksekäsuosakond justiitsministri järelevalve alla (kavandatud KS § 45 lg 3). Seletuskirjas põhjendatakse seda asjaoluga, et kehtiv seadus ei näe ette, kellele oleks pädevus teostada järelevalvet maksekäsuosakonna üle, ning „Arvestades maksekäsuosakonna kui kohtu allüksuse sarnasust kinnistus- ja registriosakonnaga on selge, et ka maksekäsuosakonna tegevusvaldkonnas peab järelevalve toimuma sarnaselt kinnistus- ja registriosakonnaga.“ (lk 7).

13. Eeltoodud muudatused koosmõjus tõstatavad minu hinnangul mõningaid tõsisemaid küsimusi.

14. Esiteks olen seisukohal, et arvestades mh ka kavandatavaid muudatusi (sh KS §-de 123 ja 124 kehtetuks tunnistamist, mille tagajärjel kaovad rotatsiooni võimalus ja koondamise korral koondamishüvitis kuue kuu palk¹⁴), **on kohtunikuabi kavandatava KS §-s 114 sätestatud sõltumatuse deklaratsiooni puhul tegu sisutühja normiga** – puuduvad mistahes tagatised, mis mingilgi viisil sõltumatust tegelikkuses tagaks. Teenistusküsimustes on kohtunikuabi võrdsustatud tavaametnikuga, nt ametisse nimetamine justiitsministri poolt kavandatava KS § 120 lg 4 alusel, palga määramine Vabariigi Valitsuse poolt KS § 122 lg 1 alusel, katseaja kohaldamine kavandatava KS § 120 lg 5 alusel, sotsiaalsed tagatised jne.¹⁵ Erandina võib välja tuua vaid asjaolu, et säilib KS § 116, mille järgi kohtunikuabi kohta kehtivad kohtuniku ametikitsendused (vt KS § 49).¹⁶ Ka sisulise tegevuse üle teostab üldjuhul¹⁷ järelevalvet täidesaatev võim: kavandatava KS § 36⁴ järgi teostab kohturegistrikeskuse teenistujate üle vahetatut teenistuslikku järelevalvet kohtudirektor, kelle üle omakorda teostab järelevalvet justiitsminister, ning kavandatava KS § 45 lg 3 allutab maksekäsuosakonna, sh seal töötavad kohtunikuabid samuti justiitsministri järelevalve alla. Nendin, et sõltumatuse tegeliku olemasolu hindamisel (vähemasti EIÕK art 6 mõttes) tuleb silmas pidada ametisse nimetamise viisi ja ametiaega, tagatise välise surve vastu ning seda, kas organ ka tegelikkuses sõltumatu näib. Sõltumatus ja organi objektiivne erapooletus on sageli tihedalt omavahel seotud.¹⁸

15. Kõrvalpõikena märgin, et esiteks on küsitav üksnes KS § 45 lg 3 esimese lause muutmine. Kõnealuse lõike laused 2 ja 3, mida ei muudeta, käsitlevad mh järelevalvet kohtudirektori üle, kuid maksekäsuosakonna juhataja on KS § 16¹ järgi kohtunikuabi. Lause 3 viitab osakondadele, kuid maksekäsuosakonda on vaid üks. Ka säiliks tervikuna volitusnorm (KS § 45 lg 3 ls 3), kuid kuna volitusnormi ulatusala muutub, siis tuleks ka määrust kindlasti tervikuna muuta – seletuskirja lisas esitatud määruse muudatused¹⁹ ei kajasta selgelt järelevalve sisu maksekäsuosakonna üle.

Teiseks on ebaselge see, kas teadlikult on soovitud muuta kohturegistrikeskuse järelevalve n-ö kahetasandiliseks (s.t justiitsminister teostab järelevalvet kohtudirektori üle, kohtudirektor aga registrikeskuse teenistujate üle), kuid maksekäsuosakonna puhul n-ö ühetasandiliseks (KS § 45

¹⁴ Seega laieneks kohtunikuabile ATS § 102 lg 1, mille järgi koondamise tõttu teenistusest vabastamise korral makstakse ametnikule hüvitist ametniku ühe kuu keskmise palga ulatuses.

¹⁵ Kohtunikuabi annab KS § 121 alusel küll ametivande, kuid see ei erine olemuslikult ametniku antavast vandest ATS § 27 järgi.

¹⁶ Kohtunikuabile laienevad ka KS § 45 lõikes 2 kohtunikuabile sätestatud piirangud, s.t kohtunikuabiks ei või nimetada näiteks isikut, kes on süüdi mõistetud kuriteo toimepanemise eest, kes on kohtuniku-, notari-, vandetõlgi või kohtutäituri ametist tagandatud jne.

¹⁷ Erandina võib vaadelda kavandatava KS § 114 lg 2 ls 2, mis kohustab kohtunikuabi seaduses sätestatud ulatuses järgima kohtuniku juhiseid.

¹⁸ Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 09.01.2013 otsus nr 21722/11, Oleksandr Volkov v. Ukraina, p-d 103 ja 107.

¹⁹ Justiitsministri 10.04.2003 määruse nr 28 „Esimese ja teise astme kohtu kohtudirektori ning kohtuosakondade üle teostatava järelevalve kord“ muutmine.

lg 3 võimaldab justiitsministri vahetut järelevalvet ka maksekäsuosakonna teenistujate üle; viidatud justiitsministri määrus ilmselt näeks ette siiski kahetasandilise järelevalve).

Kolmandaks on ebaselge, kellele kuulub distsiplinaarvõim kohtunikuabi üle koos ametist vabastamise õigusega (kohtudirektorile või kohtunikuabi ametisse nimetanud justiitsministrile).²⁰

Neljandaks vajab ilmtingimata selgitamist järelevalve sisu ja ulatus. Vrd nt VVS § 93, eriti lõige 6, mis välistab teenistusliku järelevalve alt teatud haldusvälised otsustused, sh ei laiene teenistusliku järelevalve kord riikliku sunni (nt trahvi määramine) kohaldamisel tehtud otsustele. Mõningast aimu saab seletuskirja lisaks olevast justiitsministri määruse muudatuste loetelust²¹ (lk 30 jj). Mh sätestaks see, et „Järelevalve korras ei kontrollita kinnistamis- ja kandemääruste sisu, välja arvatud juhul, kui määrust tehes on eksitud imperatiivse õigusnormi vastu.“ (kavandatav § 7 lg 1 ls 2) Selline piirav norm ei puuduta aga maksekäsu asju²². Lisaks oleks piirang sätestatud üksnes justiitsministri kui täidesaatva võimu esindaja määrukses, mitte seaduses. Arvestades kehtivat õigust, mis muudes valdkondades näeb järelevalve piirangud ette seaduse tasandil (PS §-st 3 tuleneva olulisuse põhimõttest tulenevalt), ei ole justiitsministri määrukses ette nähtud järelevalve ulatuse piirang piisav, tagamaks kohtunikuabi sõltumatust sisuliste otsuste tegemisel.

16. Olen varasemalt korduvalt juhtinud tähelepanu kohtunikuabi palga määramise küsimusele – tagamaks kohtunikuabi personaalne ja kohtu institutsionaalne sõltumatus täidesaatvast võimust, on kohtunikuabide palga määramine Vabariigi Valitsuse poolt põhiseadusevastane. Samuti olen tähelepanu pööranud muudele kohtunikuabi sõltumatuse tagatiste puudumise küsimustele.²³ Arvestades asjaolu, et kohtunikuabi pädevust õigusemõistmise funktsiooni teostamisel kavandatava eelnõuga oluliselt kitsendatakse – jättes kõrvale üleminekuaja kuni 31.12.2017, tegutseksid nad tulevikus vaid kohturegistrikeskuses ja maksekäsuosakonnas, mitte aga enam kohtu õigusteenistuses –, väheneb ka seadusega sõltumatuse tagatiste ettenägemise vajadus. Nagu eespool selgitasin, on registriülesande täitmine minu hinnangul tegevus, mida traditsiooniliste käsitluste järgi ei peeta õigusemõistmiseks. Siiski olen seisukohal, et **maksekäsuosakonnas toimuvat ei saa võrdsustada registritega – tegu on tegevusega, mida üldise konsensuse alusel peetakse pigem sisuliseks õigusemõistmiseks** (s.o eraõiguses kahe eraisiku vaheline õigusvaidluse lõplik ja siduv lahendamine).²⁴ **Seetõttu on kohtunikuabi sõltumatuse tegelik tagamine endiselt aktuaalne ning ka kavandatav justiitsministri järelevalvepädevus** (millele piiranguid seadus ette ei näe) **põhiseaduse valguses äärmiselt küsitav**.

17. Maksekäsu kiirmenetlus on hagita menetlus²⁵ (TsMS § 475 lg 1 p 1), milles saab esitada eraõigussuhtest tuleneva kindla rahasumma maksmise nõude.

²⁰ ATS (laieneb KS § 8 lõikest 3 tulenevalt) § 76 lg 1 sätestab, et distsiplinaarkaristuse määrab ametisse nimetamise õigust omav isik.

²¹ Justiitsministri 10.04.2003 määruse nr 28 „Esimese ja teise astme kohtu kohtudirektori ning kohtuosakondade üle teostatava järelevalve kord“ muutmine.

²² Kas neid on silmas peetud määruse § 2 lõikes 3: „Kohtudirektor ei teosta järelevalvet [---] õigusemõistmise sisu üle“?

²³ Vt õiguskantsleri 04.2008 kiri nr 6-1/070663/0801471 ning 17.09.2012 kiri nr 18-2/120993/1203398.

²⁴ Vt ka õiguskantsleri 20.07.2009 kiri nr 11/081916/0904491. Karistus- ja avalikus õiguses on õigusemõistmise eesmärk teistsugune.

²⁵ Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et hagita menetlused on oma olemuselt väga erinevad (nt RKTKm 09.05.2011, nr [3-2-1-25-11](#), p 26; 31.05.2011, nr [3-2-1-18-11](#), p 17), mistõttu tuleb iga hagita menetluse liigi puhul eraldi hinnata, kuivõrd sellele laienevad hagita menetluse üldreeglid, sh hagita menetluses üldjuhul kehtiv uurimis põhimõte (seda on korduvalt rõhutatud, nt RKTKm 17.04.2013, nr [3-2-1-46-13](#), p 13) ning sellest tulenev kohtu suurem aktiivsus ja ulatuslikum kohustus ise asjaolusid välja selgitada.

18. Maksekäsu kiirmenetluse n-õ mitteõigusemõistmiseks lugemise poolt räägib esmapilgul asjaolu, et maksekäsu kiirmenetluses ei toimu klassikalises mõttes võistlevat vaidluse lahendamist, s.o poolte argumente kaaludes õige, õiglase ja tasakaalustatud lahenduse leidmine vastanduvate huvide ja õiguste vahel.²⁶ Näiteks piisab, kui võlgnik esitab makseettepanekule vastuväite (sh ei pea vastuväidet põhjendama), et maksekäsu kiirmenetlus lõpetada ning asi anda üle hagimenetlusse²⁷ (TsMS § 485 lg 2, § 486 lg 1 p 1). Ka juhul, kui võlgnik on vastuväites tunnustanud makseettepanekut, kuid oma majandusliku olukorra tõttu ei suuda võlgnevust tasuda ja pooled ei jõua maksegraafiku sõlmimises kokkuleppele, annab makseettepaneku koostanud kohus asja üle menetluse jätkamiseks hagimenetluses (TsMS § 489 lg 2²).

19. Lisaks on maksekäsu kiirmenetlus Riigikohtu hinnangul „rangelt formaliseeritud“²⁸. Euroopa Kohus on korduvalt rõhutanud, et (Euroopa) maksekäsumenetlus lähtub eesmärgist „eeldõige lihtsustada ja kiirendada menetlust ning vähendada menetluskulusid vaidlustamata rahalisi nõudeid käsitlevate piiriüleste juhtumite korral.“²⁹ Neist ideedest kantuna lubab ka TsMS § 489² lg 2 määruse (s.o makseettepaneku, maksekäsu ja maksekäsu kiirmenetlusega seotud muu määruse, sh määruse menetluskulude väljamõistmiseks) tegemist ka automatiseeritult kohtu infosüsteemi vahendusel (kui on tagatud määruse tegemise eelduste automaatne kontrollimine), kusjuures määrus võib olla allkirjastamata.

20. Teisalt tuleb arvestada alljärgnevaga.

21. Maksekäsu kiirmenetluse avalduse rahuldamata jätmise või rahuldamise (ehk makseettepaneku tegemise) määruse tegemisel peab kohus kontrollima järgmisi asjaolusid:

- kas pooled on tsiviilkohtumenetlusteovõimelised (§ 204, § 219 lg 1);³⁰
- kas tegu on eraõigussuhtest tuleneva kindla rahasumma³¹ maksmise nõudega (§ 481 lg 1);
- kohtualluvust (§ 75 lg 1, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12.12.2006 määruse (EÜ) nr 1896/2006, millega luuakse Euroopa maksekäsumenetlus, art 3 lg 1, art 6 lg 2);³²
- tegu ei või olla lepinguvälise nõudega; lubatud on siiski § 481 lõikes 1¹ nimetatud erandid;
- nõue on avalduse esitamise ajal sissenõutav (vt ka § 481 lg 2 p 1 täpsustusi viivisenõude ja juhtumi kohta, kui nõude esitamine sõltub vastastikuse kohustuse täitmisest);³³
- nõude esemeks ei või olla mittevaralise kahju hüvitamine (§ 481 lg 2 p 3);

²⁶ Vt ka Euroopa Kohtu 13.06.2013 otsus nr C-144/12 Goldbet Sportwetten GmbH v. Massimo Sperindeo, p 29, kus kohus rõhutab, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12.12.2006 määruse (EÜ) nr 1896/2006 alusel loodud Euroopa maksekäsumenetlus kui lihtsustatud ja ühtne vaidlustamata rahaliste nõuete sissenõudmismenetlus ei ole võistlev.

²⁷ Avaldaja võib sõnaselgelt väljendada ka soovi vastuväite esitamise korral menetlus lõpetada, mis puhul asi ei lähe edasi hagimenetlusse.

²⁸ RKTkm 09.05.2011, nr [3-2-1-25-11](#), p 26. Vt Euroopa maksekäsu vormi kohta (sh sellega seotud intressi määramise täpsuse kohta) ka nt Euroopa Kohtu 13.12.2012 otsus C-215/11 Iwona Szyrocka v. SiGer Technologie GmbH, p 54 jj. Kõnealuse Euroopa maksekäsumenetlust reguleeriva määruse preambuli lõiked 11 ja 23 propageerivad tüüpvormide kasutamist.

²⁹ Euroopa Kohtu 13.12.2012 otsus C-215/11 Iwona Szyrocka v. SiGer Technologie GmbH, p 30; 13.06.2013 otsus nr C-144/12 Goldbet Sportwetten GmbH v. Massimo Sperindeo, p 28.

³⁰ Vt RKTkm 04.03.2009, nr [3-2-2-1-09](#), p 9; 02.12.2009, nr [3-2-2-6-09](#), p 10.

³¹ Vt mõiste „kindel rahasumma“ sisustamise probleemide kohta nt M. Vutt. [Maksekäsu kiirmenetluse kohtupraktika probleeme](#). Kohtupraktika analüüs. Tartu 2011, lk 5 jj.

³² Näiteks tarbijalepingute kohta sätestab nõukogu määruse (EÜ) nr 44/2001 kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades art 16 lg 2, et teine lepinguosaline võib algatada menetluse tarbija vastu üksnes selle liikmesriigi kohtutes, kus on tarbija alaline elukoht. Kohtu kohustuse kohta kontrollida kohtualluvust vt määruse art 26, alalise elukoha mõiste sisustamise kohta art 59.

³³ Probleemide kohta vt M. Vutt. [Maksekäsu kiirmenetluse kohtupraktika probleeme](#). Kohtupraktika analüüs. Tartu 2011, lk 9-10.

- nõue ei või olla esitatud pankrotivõlgniku vastu (§ 481 lg 2 p 4);
- kas nõue, mis on esitatud mitme võlgniku vastu, tuleneb samast alusest või kohustusest (§ 481 lg 2 p 5);
- kõrvalnõuded ei või ületada põhinõuet (§ 481 lg 2¹);
- nõude summa ei või ületada 6400 eurot (summa hõlmab nii põhi- kui ka kõrvalnõudeid; vt § 481 lg 2²);³⁴
- elatisnõude puhul peavad olema täidetud lisaks 49. peatüki 2. jaos sätestatud erisused (nt ei või nõuda elatise maksmist tagasiulatuvalt, nõutav elatis ei või ületada 200 eurot kuus, võlgnik peab olema kantud lapse vanemana lapse sünniakti jne);
- avaldus vastab §-s 482 sätestatud nõuetele, sh sisaldab kõiki vajalikke andmeid;
- maksekäsu kiirmenetluse avalduse rahuldamata jätmisel ka a) kas makseettepanek on võlgnikule kättetoimetatud mõistliku aja jooksul (vt § 483 lg 2 p 3 täpsustusi), b) kas avaldaja on teavitanud kohut talle TsMS § 315¹ lõike 2 alusel määratud tähtaja jooksul kättetoimetamise tulemustest, c) kas ei esine menetluse peatumise aluseid.

22. TsMS § 484 lg 2 p 2 sätestab, et makseettepaneku määrus peab mh sisaldama selgitust, et „kohus ei ole põhjalikult kontrollinud, kas avaldaja võib nõude esitada“. Teisisõnu ei tähenda makseettepaneku tegemine seda, et kohus üldse ei kontrolli, kas avaldaja võib nõude esitada – seadus eeldab, et minimaalne sisuline kontroll tuleb kohtul siiski makseettepaneku määrase tegemisel teha. Minimaalse põhjendatuse kontrolli tegemise kohustust toetab ka TsMS § 489¹ lg 2 punktis 3 sätestatud alus maksekäsu vaidlustamisel: „nõue, mille sissenõudmiseks maksekäsu kiirmenetlus läbi viidi, on selgelt põhjendamatu“. Kohtupraktika näitab, et kohtud on nõude sisulist põhjendatust hinnanud.³⁵

23. Kohtu initsiatiivil teostatav maksekäsu kiirmenetluse avalduse sisulise kontrolli kohustus tuleneb ka Euroopa Liidu õigusest. Nimelt on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et nõukogu 05.04.1993 direktiivi 93/13/EMÜ ebaõiglaste tingimuste kohta tarbijalepingutes „tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid [---], mis ei võimalda kohtul, kellele on esitatud maksekäsu nõue, hinnata omal algatusel, *in limine litis* ega menetluse üheski muus staadiumis – ehkki talle on juba teada kõik vajalikud õiguslikud ja faktilised asjaolud – ettevõtja ja tarbija vahel sõlmitud lepingus sisalduva viivitusintressi tingimuse ebaõiglast laadi, kui see tarbija ei ole vastuväidet esitanud.“ Euroopa Kohus asus seisukohale, et menetluskord, mis sellise kohtupoolse omal initsiatiivil teostatava kontrolli välistab (enne tarbija vastuväite esitamist), võib kahjustada Euroopa Liidu direktiiviga taotletud tarbijate õiguste kaitse tõhusust.³⁶

24. Juhin tähelepanu ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12.12.2006 määruses (EÜ) nr 1896/2006, millega luuakse Euroopa maksekäsumenetlus, sätestatule. Kuigi kõnealune määrus kohaldub vaid piiriülestel juhtumitel, siis ka selle artiklites 8 (avalduse läbivaatamine) ja 9 (täiendamine ja parandamine) ning art 11 (avalduse tagasilükkamine) lg 1 punktis b sisalduvad normid viitavad minimaalse sisulise kontrolli kohustuslikkusele: „nõue tundub olevat põhjendatud“, „nõue on selgelt põhjendamatu“.³⁷ Samuti märgitakse määrase preambuli punktis 16 järgmist: „Kohus peaks vaatama avalduse, sealhulgas kohtualluvuse küsimuse ja tõendite

³⁴ Probleemiks võib olla nõude osadeks jaotamine, mistõttu tekib küsimus, kas maksekäsu menetluse eeldused on ikka täidetud.

³⁵ M. Vutt. [Maksekäsu kiirmenetluse kohtupraktika probleeme](#). Kohtupraktika analüüs. Tartu 2011, lk 8.

³⁶ Euroopa Kohtu 14.06.2012 otsus C-618/10 Banco Español de Crédito SA v. Joaquín Calderón Camino. Seejuures rõhutas kohus, et siseriiklik kohus peab omal algatusel hindama, kas direktiivi 93/13 kohaldamisalasse kuuluv lepingutingimus on ebaõiglane, ja sel moel tasandama tarbija ja ettevõtja vahelist ebavõrdsust. Vt ka M. Vutt. [Maksekäsu kiirmenetluse kohtupraktika probleeme](#). Kohtupraktika analüüs. Tartu 2011, lk 6.

³⁷ Määruse ingliskeelne versioon: "whether the claim appears to be founded", "the claim is clearly unfounded".

kirjelduse läbi avalduses esitatud teabe alusel. See võimaldab kohtul kontrollida *prima facie* nõude sisu, et kõrvaldada muu hulgas selgelt põhjendamatud nõuded ja vastuvõetamatud avaldused. Läbivaatamist ei pea teostama kohtunik.“

25. Lisaks, makseettepaneku tegemise tulemusel, kui võlgnik ei tasu selles märgitud summat ega esita ka vastuväidet, koostab kohus maksekäsu kui täitedokumendi (§ 489 lg 1 ls 1). Seejuures kuulub maksekäsk viivitamata täitmisele (sõltumata võlgnikule kättetoimetamisest) ning selle vaidlustamine on võimalik üksnes väga piiratud alustel³⁸ (§ 489 lõiked 5 ja 7, § 489¹ lg 2).³⁹ Seega võib isiku jaoks, kes mingil põhjusel õigeaegselt või õigesti maksekäsu kiirmenetlusesse „ei astu“⁴⁰, maksekäsu kiirmenetluse tagajärjel tekkida oluline põhiõiguste riive.

26. Eeltoodut arvesse võttes olen seisukohal, et maksekäsu kiirmenetluse avalduse rahuldamise (makseettepaneku tegemine) ja rahuldamata jätmise üle otsustamine eeldab kindlasti ka avalduse ja nõude vähemalt minimaalset sisulist kontrolli. Teisisõnu, tegu ei ole pelgalt tehnilise formaalse kontrolliga, kus hinnatakse üksnes nõutavate andmete olemasolu avalduses, vaid ka avalduse ja nõude sisu kontrolliga, mistõttu **on tegu tegevusega, mida üldise konsensuse alusel peetakse pigem sisuliseks õigusemõistmiseks** (täpsemalt selle osaks, kuna tegu on menetluse ühe etapiga), s.o eraõiguses kahe eraisiku vahelise õigusvaidluse lõplik ja siduv lahendamine, mille käigus võib olla mh nt vajalik ka isiku tahte tõlgendamine⁴¹ ja keeruliste õigusküsimuste lahendamine. Maksekäsu kiirmenetluses kui lihtsustatud menetluses on paratamatult võlgniku õiguste kaitse vähem tagatud kui tavalises hagimenetluses. Võlgniku õiguste rikkumise ohtu peaks esiteks tagama seaduses sätestatud maksekäsu kiirmenetluse kohaldatavuse piirangute järgimine, kuid teiseks on oluline ka minimaalne sisuline põhjendatuse kontroll selleks pädeva isiku poolt.

27. Õigusemõistmise funktsiooni teostavad kehtiva õiguse järgi lisaks kohtunikele väga piiratud ja selgelt määratletud ulatuses ka ametnikud – nt vääртеomenetluse seadustiku alusel kohtuvälise menetlejana tegutsedes karistusotsust tehes. Riigikohus on viitega Euroopa

³⁸ TsMS § 489¹ lg 2: „1) makseettepanek toimetati võlgnikule kätte muul viisil kui isiklikult allkirja vastu üleandmisega või elektrooniliselt ja võlgniku süüta ei toimetatud seda kätte õigel ajal ning seetõttu ei olnud võlgnikul võimalik esitada õigeks ajaks vastuväide; 2) võlgnik ei saanud vastuväidet makseettepanekule esitada temast sõltumatu mõjuva põhjuse tõttu; 3) maksekäsu kiirmenetluse eeldused ei olnud täidetud või rikuti muul olulisel viisil maksekäsu kiirmenetluse tingimusi või nõue, mille sissenõudmiseks maksekäsu kiirmenetlus läbi viidi, on selgelt põhjendatu.“

³⁹ Võimalik on siiski ka teistmine, nt RKTkm 02.03.2011, nr [3-2-2-1-10-10](#) (eksimus kättetoimetamisel), 03.10.2011, nr [3-2-2-1-11](#) (võlgniku esindajaks oleva pankrotihalduri mitteteavitamine), 23.05.2012, nr [3-2-2-1-12](#) (eksimus kättetoimetamisel). Euroopa Kohus on samas selgitanud, et „Euroopa maksekäsu kohta vastuväite esitamise tähtaja möödalasumine kostja esindaja eksimuse tõttu ei õigusta vastava maksekäsu läbivaatamist, sest selline tähtaja möödalasumine ei ole tingitud erakorralistest asjaoludest Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1896/2006, millega luuakse Euroopa maksekäsumenetlus, artikli 20 lõike 1 punkti b tähenduses ega erandlikest asjaoludest sama artikli lõike 2 tähenduses.“ (21.03.2013 määrus C-324/12 Novontech-Zala kft. v. Logicdata Electronic & Software Entwicklungs GmbH).

⁴⁰ Euroopa Kohtu 14.06.2012 otsus C-618/10 Banco Español de Crédito SA v. Joaquín Calderón Camino, p 54: „Arvestades maksekäsumenetluse tervikut, selle menetluse kulgu ja eripärasid, [---], esineb arvestatav risk, et asjaomased tarbijad ei esita nõutud vastuväidet, olgu siis seetõttu, et selleks antud tähtaeg on eriti lühike; et nende tahe end kaitsta on pärsitud, arvestades kohtuasjaga kaasnevate kulude ja vaidlustatud võla summa proportsiooni; või siis seetõttu, et nad ei ole teadlikud oma õigustest või nende ulatusest; või veel seetõttu, et ettevõtjate esitatud maksekäsu nõude sisu on piiratud ja seega on neile kättesaadav teave osaline.“ Hispaania riigisisese õiguse järgi „võlausaldajad peavad lisama oma nõudele võla olemasolu tõendavad dokumendid, ent ei kohusta neid märkima selgelt viivitusintressi määra, täpset sissenõudmisperioodi ega selle sama määra võrdluspunkti, kõrvutatuna siseriikliku õiguse järgse seadusliku intressiga või Euroopa Keskpanga määraga.“ (p 51)

⁴¹ Nt on Riigikohus selgitanud, et „... üldjuhul võib määruskaebuseks lugeda ka makseettepanekule hilinenult esitatud vastuväite, kui see esitatakse määruskaebuse esitamise tähtaja jooksul.“ (RKTkm 02.12.2009, nr [3-2-2-6-09](#), p 8)

Inimõiguste Kohtu praktikale selgitanud, et „EIÕK artikliga 6 ei ole iseenesest vastuolus, kui vähetähtsat haldusõiguserikkumist menetleb ja süüdlast karistab ametiisik. Seejuures on oluline, et karistatud isikul on võimalus vaidlustada tema kohta tehtud otsust kohtus (*mutatis mutandis* Kadubec v Slovakkia, otsus 2. septembrist 1998, § 57).“⁴² Euroopa Inimõiguste Kohus on ka tsiviilasjades selgitanud, et mõistet „kohus“ tuleb sisustada funktsionaalselt, mistõttu haldus- või parlamentaarne organ, mis ei ole n-ö integreeritud kohtusüsteemi, võib olla kohtuks konventsiooni mõttes.⁴³ Eelviidatud Euroopa maksekäsumenetlust reguleeriv määrus ei eelda samuti, et avalduse läbivaatamist teostaks kohtunik (preambuli lõige 16, art 5 lg 3).

28. Maksekäsu kiirmenetluses on võlgnikul juurdepääs kohtule – makseettepanekule vastuväite esitamisel läheb asja lahendamine üle hagimenetluseks (v.a kui avalduse esitaja seda ei soovi). Ka maksekäsk on määruskaebe korras vaidlustatav ja lahendatav kohtuniku poolt (vt kavandatav TsMS § 663 lg 6, samuti TsMS § 663 lg 7).⁴⁴ Kuna makseettepaneku ja maksekäsu korrektsel kättetoimetamisel on suur roll võlgniku õiguskaitsevõimaluste kasutamisel, siis eksimuste korral kättetoimetamisreeglite vastu on võimalik ka teistmine, mis tõsi küll peaks üldjuhul jääma erandlikuks õiguskaitsevahendiks (TsMS § 702 lg 2 p 2). Sellele vaatamata leian, et **kohtunikuabi sõltumatuse tegelik tagamine maksekäsumenetluse õigusemõistmise funktsiooni teostades on oluline. Kavandatav justiitsministri järelevalvepädevus, mida seadus mingilgi määral ei kitsenda, on põhiseaduse valguses äärmiselt küsitav.**

Muud märkused

29. Kavandatav KS § 76 lg 3: täiesti korrektne ei ole seletuskirjas sisalduv väide, et „[---] igakordne nõusoleku küsimine on formaalsus, kuna seadus sätestab selgelt esimese ja teise astme kohtu esimehele makstava lisatasu suuruse kohtu esimehe ülesannete täitmise eest sõltuvalt kohtunike arvust“ (lk 10). Kehtiv seadus jätab kaalutlusõiguse lisatasu määramisel („võib ... määrata“ ja „kuni 5/10%“), mistõttu lisatasu kohaldumine ei ole n-ö automaatne seadusest tulenev tagajärg.

30. Seletuskirjas tuleks selgitada kavandatava KS § 117 lõiget 3, mis lubab anda kohtunikuabi ettevalmistuskava täitjale lahendamiseks kohtunikuabi pädevusse kuuluvaid registriasju, kui kava täitja on omandanud selleks vajalikud oskused – miks sellist lahendust on vaja, kes vastutab ja kontrollib jms.

31. Kavandatav KS § 120 lg 5: kas norm, mille järgi kohaldatakse kohtunikuabi suhtes katseaega ning kohtunikuabile määrab katseajaks juhendaja kohtudirektor, laieneb ka neile kohtunikuabidele, kes töötavad maksekäsuosakonnas?

32. Kavandatav KS § 138⁹ peaks ilmselt olema § 138¹¹. Lisaks viitab kõnealuse paragrahvi lõige 4 nii teenistujatele kui töötajatele, kuid viimane on hõlmatud mõistega „teenistuja“ (avalik teenistus hõlmab nii ametnikke kui töölepingu alusel töötavaid isikuid (ATS § 5)).

33. Seletuskirjas selgitatakse, et nii kohtujuristi kui ka kohtunikuabi suhtes kohaldub edaspidi avaliku teenistuse seadus (lk 12). Sellega seoses tuleks analüüsida avaliku teenistuse seaduse normistiku koostoimet kohtute seadusega. Näiteks KS § 120 lg 2 sätestab, et avaliku konkursi kohtunikuabi vaba koha täitmiseks kuulutab välja justiitsminister väljaandes Ametlikud

⁴² RKPJKo 22.02.2001, nr [3-4-1-4-01](#), p 14.

⁴³ See toob kaasa mõistagi art 6 tagatiste kohaldumise. Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 05.02.2009 otsus nr 22330/05, Olujić v. Horvaatia, p 37; 09.01.2013 otsus nr 21722/11, Oleksandr Volkov v. Ukraina, p 88.

⁴⁴ Riigikohtusse siiski kaevata ei saa (TsMS § 489¹ lg 5).

Teadaanded (vt ka KS § 125¹ lg 5). Seevastu ATS § 17 lg 1 järgi tuleb avaliku konkursi korraldamisel vabast või vabanevast ametikohast teatada ametiasutuse ja avaliku teenistuse kesksel veebilehel. Lisaks, ATS 8. peatükk reguleerib ametnike distsiplinaarvastutust, sh menetluse läbiviimist ja karistuste määramist. Kohtudirektori järelevalvet kohtuteenistujate, sh kohtunikeabide üle aga reguleerib justiitsministri määrus⁴⁵, mis ei ole täielikus kooskõlas avaliku teenistuse seadusega (nt ei käsitle avaliku teenistuse seadus otseselt ergutusi).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Nele Parrest 693 8400
nele.parrest@oiguskantsler.ee

⁴⁵ Justiitsministri 10.04.2003 määrus nr 28 „Esimese ja teise astme kohtu kohtudirektori ning kohtuosakondade üle teostatava järelevalve kord“, mille muudatused on esitatud seletuskirja lisana (lk 30 jj) ning mille volitusnormiks oleks edaspidi KS § 36⁴ lg 5 ja § 45 lg 3.