



Õiguskantsler

Priit Pikamäe
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 27.10.2015 nr 3-2-8-1-1002-15

Meie 17.11.2015 nr 9-2/151390/1505114

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-2-1-146-15
TsMS § 178 lg 3 vastavus põhiseadusele

Austatud Riigikohtu esimees

Olen seisukohal, et TsMS § 178 lg 3 on PS § 149 lõikega 3 ja PS § 24 lõikega 5 vastuolus osas, milles see ei võimalda esitada määruskaebust Riigikohtule ringkonnakohtu kirjeldava ja põhjendava osata määruse peale, kuna selles otsustatakse lõplikult isiku (põhi)õiguste või kohustuste üle. Tegu on nõ põhimenetluses tehtava lõpliku lahendiga, mis peaks omama potentsiaali jõuda Riigikohtusse.

Teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

I Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus

1. TsMS § 178 lõige 3 näeb ette järgmist:

„(3) Kui menetluskulude kindlaksmääramisel on selgelt rikutud menetlusõiguse normi või selgelt ebaõigesti hinnatud tõendeid ja see võis oluliselt mõjutada lahendit, lahendab ringkonnakohus määruskaebuse menetluskulude kindlaksmääramise peale põhjendatud määrusega. Muul juhul võib ringkonnakohus määruskaebuse lahendada kirjeldava ja põhjendava osata määrusega. Ringkonnakohtu kirjeldava ja põhjendava osata määruse peale ei saa edasi kaevata¹.“

2. Seega ei saa menetlusosaline menetluskulude kindlaksmääramise menetluses esitatud määruskaebust lahendava ringkonnakohtu määruse peale edasi kaevata, kui ringkonnakohus teeb selle kirjeldava ja põhjendava osata.

3. TsMS § 178 lg 3 on asjassepuutuv, sest kui see säte ei ole vastuolus põhiseadusega, tuleb Riigikohtul jätta määruskaebused kaebeõiguse puudumise tõttu TsMS § 682 lg 1 alusel läbi vaadata. Põhiseaduslikkuse järelevalve on seega lubatav.

¹ Riigikohtu tsiviilkolleegium algatas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse terve paragrahvi osas edasikaebeõiguse põhiseadusvastasuse motiivil. Kuigi edasikaebeõiguse piirang tuleneb otseselt vaid lausest 3, siis laused 1 ja 2 on siiski olemuslikult seotud, mistõttu pean vajalikuks kontrollida kogu paragrahvi.

II Vaidlustatud sätte põhiseaduspärasus

4. Tsiviilkolleegium on kahtluse alla seadnud nii TsMS § 178 lg 3 formaalse kui ka materiaalse põhiseaduspärasuse.
5. Tsiviilkolleegium kahtleb TsMS § 178 lg 3 kooskõlas PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega: „Isegi juhul, kui pidada TsMS § 178 lg 3 teist ja kolmandat lauset sõnastuslikult arusaadavaks, ei ole üksikisikul nende normide alusel võimalik ette näha, kas ringkonnakohus teeb põhjendatud osaga või põhjendava osata määruse ning seega seda, kas üksikisikul on kaebeõigus ringkonnakohtu määruse peale või mitte.“
6. Olen seisukohal, et TsMS § 178 lg 3 ei ole sel põhjusel õigusselguse põhimõttega vastuolus. Normi õigusselgusetust ei too iseenesest kaasa see, et norm seab mingi õigusliku tagajärje saabumise sõltuvusse kohtu otsustusest.
7. Sisuliselt seab tsiviilkolleegium kahtluse alla põhiõiguste riive vastavuse *üldisele* parlamendireservatsioonile. *Lihtne* seadusereservatsioon ehk *lihtne piiriklausel* puudutab riive eesmärki, mitte piisava seadusliku regulatsiooni olemasolu (mille tsiviilkolleegium tegelikult kahtluse alla seadis) – põhiseaduse kommenteeritud väljaandes soovitatakse just nende mõistete omavahelise segiajamise vältimiseks kasutada edaspidi terminit *piiriklausel*².
8. PS § 3 lg 1 esimesest lausest tulenev üldine parlamendireservatsioon nõuab muuhulgas, et põhiõiguste riivel oleks seaduslik alus.
9. TsMS § 178 lg 3 ei ole vastuolus seadusliku aluse nõudega. Seaduslik alus puudub siis, kui seadusandja ei ole ette näinud riive võimalust ning selle tingimusi ja tagajärgi. Antud juhul on seadusandja sidunud edasikaebeõiguse abstraktse faktilise koosseisuga („*kui menetluskulude kindlaksmääramisel on selgelt rikutud menetlusõiguse normi või selgelt ebaõigesti hinnatud tõendeid ja see võis oluliselt mõjutada lahendit*“) ja kohtu kaalutusõiguse korrektse kasutamisega. Asjaolu, et ringkonnakohtul on kaalutusõigus ning õigus abstraktse koosseisu täidetust hinnata, ei tähenda veel põhiõiguste riive seadusliku aluse puudumist. Vastasel korral oleks põhiseadusega vastuolus kõik normid, mis annavad abstraktse faktilise koosseisu täitmise tuvastamise pädevuse kohtule, kui sellega kaasneb põhiõiguste riive (valdav osa kohtuotsuseid mõjutavad üht või teist põhiõigust). Selles abstraktses faktilises koosseisus on seadusandja määratlenud riive esinemise tingimused.
10. Analüüsitava sätte puhul võiks tõstatada küsimuse ka sellest, kas on põhiseaduspärane, et ringkonnakohus saab teha määruskaebust lahendava määruse ilma kirjeldava ja põhjendava osata. Sellist regulatsiooni tuleb siiski õiguspäraseks pidada, kuna vähemalt maakohtu põhjendused on kättesaadavad. Üldreeglina peaks põhjendama kohtulahendit, millega jäetakse isiku taotlus rahuldamata esmakordselt (üldjuhul on selleks maakohtu lahend). Kõrgema astme kohtu lahend, mis tehakse selle esmakordse kohtulahendi edasikaebamisest tulenevalt ning millega samuti jäetakse edasikaebus rahuldamata, võib olla ka põhjendusetu (sel juhul on arusaadav, et kõrgema astme kohus samasisulist otsust tehes üldjoones nõustus alama astme kohtu seisukohaga).

² Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. M. Ernits. PS II ptk sissejuhatus komm nr 8. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/>.

(1) Põhiõiguste riive

11. Ringkonnakohtu määruse vaidlustamisel Riigikohtus on tegemist PS § 24 lõikes 5 sisalduva põhiõiguse teostamisega ehk kohtu otsuse peale seadusega sätestatud korras kõrgemalseisvale kohtule edasikaebamisega. PS § 24 lg 5 kaitseb laiemalt põhiõigust kohtulikule kaitsele. Tulenevalt TsMS § 178 lõikest 3 ei saa menetlusosaline menetluskulude kindlaksmääramise menetluses esitatud määruskaebust lahendava ringkonnakohtu määruse peale edasi kaevata, kui ringkonnakohus teeb selle kirjeldava ja põhjendava osata. See riivab PS § 24 lõikest 5 tulenevat edasikaebeõigust.

12. TsMS § 178 lg 3 riivab ka võrdsuspõhiõigust (PS § 12), kuna seadusandja seab edasikaebeõiguse olemasolu esmalt sõltuvusse sellest, kas maakohus määrab menetluskulud kindlaks kohtuotsuses või menetlust lõpetavas määruses või hoopis eraldi määrusega pärast tsiviilasja sisulise lahendamise kohta tehtud kohtuotsuse või menetlust lõpetava määruse jõustumist (vastavalt TsMS § 177 lg 1 p-dele 1 ja 2). Teiseks seab seadusandja edasikaebeõiguse olemasolu sõltuvusse sellest, kas ringkonnakohus lahendab määruskaebuse kirjeldava ja põhjendava osaga või ilma nendeta. See tähendab, et seadusandja kohtleb samas sisulises küsimuses menetlusosalisi erinevalt lähtuvalt kohtu menetluslikest otsustest.

13. Seadusandja sellised valikud riivavad ka PS § 14 ja § 15 lõike 1 omavahelisest koostoimest tulenevat põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele, sest sisuliselt sõltub järelevalve teostamise võimalikkus siin järelevalvealuse enda otsustest. Ka riivab põhjenduse puudumine PS §-s 14 sätestatud õigust korrakohasele menetlusele.

14. Kui edasikaebepiirang osutub vastuolus olevaks PS §-ga 24, siis puudub vajadus analüüsida kooskõla PS §-dega 12, 14 ega 15.

(2) TsMS § 178 lg 3 materiaalne vastavus põhiseaduse § 24 lõikele 5

15. TsMS § 178 lg 3 kehtib praegusel kujul alates 01.01.2015, mil jõustus tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. Selle seaduse eelnõu (545 SE) seletuskiri ei selgita eraldi edasikaebeõiguse piirangu põhjust. Küll aga põhjendatakse seletuskirjas üldiselt menetluskulude kindlaksmääramise menetluses muudatuste tegemist (kohtu)süsteemi efektiivsemaks muutmiseks.

16. Edasikaebeõiguse välistamise eesmärgiks võib pidada menetlusökonomiat ehk kohtusüsteemi töökoormuse vähendamist. Mõningast kohtusüsteemi töökoormuse vähendamist vaidlusalune edasikaebeõiguse välistamine kahtlemata võimaldab. Kui võtta teatud olukordades isikutelt õigus Riigikohtusse pöörduda, siis sellega kaasneb automaatselt Riigikohtu töökoormuse langemine. Arvestades ka asjaolu, et vaidlusalune norm kohaldub juhtudel, mil esmane kabevõimalus on tagatud, saab lugeda edasikaebeõiguse riive eesmärkilegitimeks.

(3) Riive proportsionaalsus

17. Edasikaebeõiguse piirang on igal juhul menetlusökonomia saavutamisel sobiv. See on ka vajalik abinõu, sest ei leidu alternatiive, millega saavutada soovitud eesmärk sama tõhusalt, kuid mis oleks kohtusse pöördujate põhiõigusi vähem riivav.

18. Mõõdukuse analüüsist tuleb eristada nn edasikaebeõiguse kohaldumist kõrvalmenetluses ja edasikaebet lõpliku lahendi peale. Esimesel juhul soovitakse vaidlustada menetlusliku abi- või sekundaarnõude suhtes tehtud otsust. Teisel juhul on tegu menetlust lõpetava määruse ehk

konkreetses kohtuasjas lõpplahendi edasikaebeõiguse piiramisega (vrdl RKTkm, 15.12.2008, 3-2-1-119-08, p 11). See tähendab ühtlasi, et puudub nn põhimenetlus, milles tehtud kohtulahendi peale esitatud kassatsioonis võiks muuhulgas kaevata ka varem tehtud ringkonnakohtu määruse peale. Neil juhtudel on edasikaebeõiguse riive mõju selle eesmärgi (kohtusüsteemi efektiivsust) silmas pidades erinev.

19. Kohtusüsteemi efektiivsuse suurendamise all võib omakorda näha kahte alaeesmärki sõltuvalt kohtuasjast, milles edasikaebeõiguse andmine tõusetub.

20. Eesmärkideks on a) vajadus konkreetne kohtuasi kiiresti lõplikult lahendada ning seega säästa ressursi teiste kohtuasjade lahendamiseks ja b) lisaks esimesele eesmärgile ka vajadus tagada, et konkreetsetes kohtuasjas lõpplahendi tegemine ei veniks nn kõrvalmenetluses edasikaebamise tõttu. Esimesel juhul taotletakse kohtusüsteemi üldist efektiivsust (ehk kohtute töötaja kokkuhoidu) ning teisel juhul (ühtlasi) kohtu efektiivsust konkreetsetes kohtuasjas kiiresti lõpliku lahendini jõudmisel.

21. Mõlemad eesmärgid on mõeldavad vaid siis, kui potentsiaalset edasikaebajat puudutavas kohtuasjas toimuvad nii nn põhi- kui ka kõrvalmenetlus ning edasikaebeõiguse piirang puudutab nn kõrvalmenetluses tehtavat otsust (peamiselt menetluslike abi- või sekundaarnõuete suhtes tehtavad lahendid).

22. Sellisel juhul võib potentsiaalne määruskaebuse esitaja ka ise edasikaebeõiguse piirangust nn kõrvalmenetluses kasu saada (isegi juhul, kui ta määrusega ei nõustu), sest tõenäoliselt saabub seeläbi lõplik lahendus kiiremalt teda puudutavas nn põhimenetluses. Riigikohus on leidnud (seda küll kriminaalmenetluses): „*Edasikaebeõiguse piiranguid nende kohtumääruste loetelu näol, mis ei ole määruskaebe korras vaidlustatavad, tuleb üldjuhul käsitada koos KrMS § 383 lg-s 2 sisalduva täiendava garantiiga, mille kohaselt ei välista määruskaebeõiguse puudumine vastava määruse vaidlustamist hilisemas apellatsioon- või kassatsioonimenetluses. Selline täiendav garantiid tagab, et KrMS §-s 385 loetletud kohtumäärusega loodav võimalik ebaõigus saab põhimõtteliselt muutuda õigusliku diskussiooni objektiks.*“ (RKKKm, 15.05.2009, 3-1-1-39-09 p 14).

23. Valdavalt tagavadki kohtumääruste suhtes kehtestatud edasikaebeõiguse piirangud just võimaliku edasikaebajaga seotud nn põhimenetluse efektiivset ja kiiret lahendamist. Vaid kõrvalteesmärgina võidakse silmas pidada ka teiste kohtuasjade kiirele lahendamisele kaasaaitamist. Seetõttu ei saagi menetluslikke määrusi tihti eraldi või mitmekordselt vaidlustada, küll aga saab neid sel juhul vaidlustada koos nn põhiasja lahendiga. Sellisel juhul on piirangu eesmärgid kahtlemata kaalukad ning teiselt poolt edasikaebeõiguse piirang vaid ajutine ehk (vähemalt üldjuhul) mitte kuigi intensiivne.

24. Seega on edasikaebeõiguse piiramine üldjuhul mõõdukas juhul, kui see teenib muuhulgas eesmärki võimalikult kiiresti jätkata *sama* kohtuasja menetlust ning kus vähemalt lõppastmes on Riigikohtul võimalik võtta seisukoht ringkonnakohtu määruse suhtes üksikjuhu õigluse tagaval viisil (s.t mitte vaid *obiter dictum* korras, sellest pikemalt allpool). Käesoleval juhul see paraku nii ei ole.

25. TsMS § 178 lg 3 puhul ei ole ringkonnakohtu määrus, mille suhtes edasikaebeõiguse lubamise küsimus tekib, tehtud nn kõrvalmenetluses, s.t tegemist ei ole menetlusliku abi- või sekundaarnõude suhtes tehtud otsusega. Vaidlusalusel juhul on edasikaebeõiguse piirang lõplik, mis teeb selle juba iseenesest märkimisväärselt intensiivseks edasikaebepõhiõiguse riiveks. Riive

intensiivsust vähendava asjaoluna võib samas käsitleda seda, et menetlusosalistele on olnud antud olukorras tagatud vähemalt ühekordne edasikaebõigus.

26. Riive mõõdukuse hindamiseks tuleb teiselt poolt küsida, kas Riigikohtusse edasikaebõiguse võimaldamine ringkonnakohtu menetlust lõpetava määruse peale, kui see ei ole tehtud nn kõrvalmenetluses, saab olla kohtusüsteemi (Riigikohut) *ebamõistlikult* koormav. Menetluskulude kindlaksmääramise küsimus tekib enamasti tsiviilkohtumenetluses. Osa menetluskulude kindlaksmääramise menetlustest võivad juba praegu Riigikohtusse välja jõuda. Ka eelnõu seletuskirja kohaselt oli muudatuse mõte „motiveerida maakohut määrama kulud kindlaks juba kohtuotsuses“. Sellest tuleneb kaudsalt ka Riigikohtusse jõudmise potentsiaaliga menetluskulude kindlaksmääramise menetluste arvu suurenemine. Kui sellist tagajärge tegelikult silmas ei peetud, võib seletuskirja pinnalt oletada, et seadusandja ei pea selliste menetluste arvu suurenemise vältimist oluliseks.

27. Siinkohal tuleb arvestada, et Riigikohus võtab kaebused menetlusse valikuliselt (TsMS §-st 679). Enne 01.01.2015 muudatuse jõustumist olid kõik menetluskulude kindlaksmääramise lahendid vaidlustatavad ka Riigikohtus (lähtuvalt TsMS § 696 lõikest 1). Seega ei kaasneks edasikaebõiguse piirangu põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamisega suuremat koormust kui oli Riigikohtul enne muudatuse tegemist.

28. Kohtusüsteemi üldist efektiivsust ei saa pidada antud juhul kuigi kaalukaks eesmärgiks. Edasikaebõiguse intensiivse riive tulemusel jääb kõrvaldamata alama astme kohtu võimaliku veaga kaasnev üksikjuhu ebaõiglus, kuna seda ei saa kontrollida ka hiljem üheski muus menetluses (RKPKO, 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 26). Menetlusökonoomiale saab märkimisväärset kaalu omistada vaid juhtudel, kus edasikaebõiguse andmine oleks selgelt põhjendamatu – eelkõige kaebuse ilmselgest põhjendamatusel või nn põhimenetluses edasikaebõiguse säilimisest tulenevalt.

29. Eelnevast tulenevalt tuleb PS § 24 lg 5 riive mõõdukuse hindamisel arvestada ka edasikaebõiguse piirangute kooskõla PS § 149 lõikega 3. Seetõttu hindan järgnevalt TsMS § 178 lg 3 põhiseaduse kohtusüsteemi ülesehitust puudutavate sätete kontekstis.

30. Edasikaebõiguse mitteväimaldamine on puutumuses PS § 149 lõigetega 1-3. PS § 149 lõigetes kirjeldatud süsteemi loogiliseks eesmärgiks on madalama astme kohtute lahendite kontrolli kaudu kohtupraktika ühtlustamine ja omakorda selle kaudu õiguse ühetaoline kohaldamine. See aitab vältida lahkneva kohtupraktika tulemusel tekkivat õiguslikku killustatust.

31. TsMS ei võimalda ühelgi juhul Riigikohtu poolt sellise ringkonnakohtu määruse läbivaatamist, millega lahendatakse kirjeldava ja põhjendava osata menetluskulude kindlaksmääramise määruse peale esitatud määruskaebus. Riigikohus ei saa selle peale esitatud määruskaebust menetlusse võtta ka juhul, kui muidu on täidetud TsMS §-dest 679 ja 695 tulenevad tingimused, s.t kui ringkonnakohus on oma otsuses ilmselt valesti kohaldanud materiaalsoiguse normi või otsust tehes rikkunud oluliselt menetlusõiguse normi ja see võis kaasa tuua ebaõige otsuse või kui asja lahendamisel Riigikohtus on põhimõtteline tähendus õiguskindluse tagamiseks ja ühtse kohtupraktika kujundamiseks või õiguse edasiarenduseks. Nii on põhimõtteliselt loodud võimalus, et ringkonnakohtutes tekib samas küsimuses erinev kohtupraktika, mis ärgitab uusi kohtuvaidlusi. See suurendab omakorda kohtute töökoormust, kuna kohtupraktika ühtlustamise mehhanismi ei ole.

32. Tõsi, Riigikohus on küll leidnud viisi, kuidas sellisel juhul madalama astme kohtute praktikat ühtlustada, väljendades seisukohta *obiter dictum* korras (vt RKTkm, 02.04.2007, 3-2-1-23-07, p 7). Kuid juhul, kui madalama astme kohtud on tõepoolest eksinud, ei ole sellega paraku võimalik saavutada üksikjuhu õiget ja õiglast lahendust – sealjuures määruskaebuse esitajast täiesti mittesõltuvatel põhjustel. Samuti ei pruugi isikud sellises olukorras üldse Riigikohtu poole pöörduda, arvestades pöördumise perspektiivitust (määruskaebuse esitamise lubamatust). Viimasel juhul ei teki Riigikohtul ka *obiter dictum* korras võimalust kohtupraktika ühtlustamiseks. Igal juhul kannatab seeläbi Riigikohtu kontrollifunktsioon (s.t satub ohtu konkreetses kohtukulude kindlaksmääramise asjas õige ja õiglase tulemuse saavutamine).

33. Antud juhul leevendab seda küll asjaolu, et teatud juhtudel võivad samad õiguslikud küsimused Riigikohtuni lõpuks välja jõuda mõne kohtuasja kaudu, kus kohtute menetluslikest otsustest tulenevalt oli Riigikohtule edasikaebamine võimalik. See ei võimalda aga saavutada õiglast lahendust nende menetlusosaliste suhtes, kelle asjas tehti samasugune viga, kuid kellel edasikaebeõigust Riigikohtule ei olnud. Olukordades, kus kohus otsustab isiku õiguste ja kohustuste üle lõplikult, ei ole Riigikohtusse pöördumise välistamine kooskõlas PS § 149 lõikes 3 väljendatuga.

34. Lisaks võib edasikaebeõiguse piiranguga kaasneda väga intensiivne põhiõiguste riive menetluskulude kindlaksmääramisega kaasnevaid võimalikke tagajärgi arvestades (vrđl RKÜKo, 10.11.2011 nr 3-3-1-28-11, p 41; RKPJKo, 09.04.20078, 3-4-1-20-07, p 22). Menetluskulude kindlaksmääramisel otsustatakse lõplikult isiku varaliste õiguste üle ning kulude väljamõistmisel järgneb täitemenetlus (sh on lõppastmes võimalik ka isiku eluaseme sundvõõrandamine). Otsustuse lõplikkus võib seega kaasa tuua PS §-st 32 tuleneva omandipõhiõiguse intensiivse riive.

35. Kokkuvõttes leian, et TsMS § 178 lõikest 3 tulenev edasikaebeõiguse riive ei ole mõõdukas ja norm on PS § 24 lõikega 5 vastuolus.

36. Riigikohtusse jõudmise potentsiaal peaks olema vähemalt neis kohtuasjades, milles otsustatakse lõplikult ja isiku suhtes koormavalt isiku (põhi)õiguste või kohustuste üle.³

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Liina Lust 693 8429
Liina.Lust@oiguskantsler.ee

³ Analoogetest lähtekohtadest on Riigikohtu kriminaalkolleegium varasemas praktikas andnud isikule erikaebeõiguse, mida menetlusseadustik ette ei näinud (vt nt RKKKm 17.06.2004, 3-1-1-57-04, punktid 9, 11 ja 14; RKKKm 09.01.2002, 3-1-1-121-01, p 6.5).