



Õiguskantsler

Teie 30.05.2016 nr

Meie 28.06.2016 nr 6-1/160736/1602774

Härra []

Palusite arvamust kirjalikku menetlust reguleerivate [tsiviilkohtumenetluse seadustiku](#) (TsMS) §-de 403 ja 404 kohta. Soovisite samuti seisukohta sätete osas, mis võimaldavad Riigikohtul tsiviilasja mitte menetleda. Tõstatasite ka [täitemenetluse seadustiku](#) (TMS) § 2 lõikes 1 nimetatud kohtumenetluse väliselt koostatud täitedokumentide (nt notariaalsed lepingud, haldusaktid) küsimuse.

Teie nimetatud asjaolud ei võimalda väita, et asjassepuutuvad õigusaktid või nende sätted oleksid vastuolus põhiseadusega.

I Kirjalik menetlus tsiviilkohtumenetluses

TsMS §-d 403 ja 404 võimaldavad kohtul asja lahendada kohtuistungit korraldamata.

[Põhiseaduse](#) (PS) § 24 lõike 2 kohaselt on igaühel õigus olla oma kohtuasja arutamise juures. Kohtuasjade kirjalikku menetlust ei sa siiski pidada lubamatuks. Seda tingimusel, et isikule on tagatud muud vajalikud menetluslikud garantiid (eeskätt edasikaebeõigus).¹

Kohtu valikut TsMS §-s 403 sätestatud kirjaliku menetluse kasuks piirab väga oluline aspekt: kohtumenetluse pooled peavad olema kirjaliku menetlusega nõus. Kui pool ei teata kohtule oma nõusolekut kirjaliku menetlusega, peab kohus eeldama, et poole sooviks on vaadata asi läbi kohtuistungil (TsMS § 403 lõige 3).

Tsiviilkohtumenetluses on poolel võimalik oma õigusi kaitsta reeglina korralise kaebemenetluse teel. Näiteks maakohu korraldava määruse osas saab menetlusosaline edasikaebeõigust kasutada apellatsioonkaebuse esitamisega, kui määruskaebuse esitamine pole seaduse järgi lubatud (vt TsMS § 660 lõige 2).

TsMS § 403 lõige 2 tagab pooltele täiendava menetlusliku kaitsemehhanismi juhuks, kui asja õigeks ja õiglaseks lahendamiseks võib pärast kirjaliku menetluse kohaldamiseks antud nõusolekut siiski tõusetuda vajadus kohtuistungil järele. On selge, et menetlusseadustikus polegi võimalik ammendavalt ja etteulatuvalt reguleerida, milliseid „olulisi“ muutusi võib konkreetse

¹ E. Kergandberg. – [Kommentaariid PS §-le 24](#). Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, p 14.

kohtuasja raames ette tulla. Seadusandja otsustus jätta kohtutele sellise olukorra sisustamiseks kaalutlusruumi ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus.

Ka olukorras, kus kohus on esialgu määranud asja lahendamiseks TsMS § 404 alusel hagi hinna summast lähtuvalt kirjaliku menetluse, on võimalik taastada nn tavapärase menetluskord. Seda juhul, kui kohtu hinnangul on poole isiklik ilmumine hagi aluseks olevate asjaolude selgitamiseks mõõdapääsmatu (TsMS § 404 lõige 3). Sõltumata menetluse liigist tuleb aga pool igal juhul ära kuulata.

Poole ärakuulamine peab samuti olema tagatud hagita asja (nt kaebus kohtutäituri otsuse peale) läbivaatamisel. Nii võib kohus lahendada teatud juhtudel hagita asja kohtuistungit pidamata, kuid menetlusosalise taotlusel tuleb ta siiski reeglina ära kuulata (vt TsMS § 477 lõiked 2 ja 4).²

Isegi olukorras, kus kohus on õigusvastaselt jätnud kohtuistungit korraldamata, ei pruugi olla tegemist sellise õigusliku ärakuulamise või menetluse avalikkuse põhimõtte rikkumisega, mis annaks aluse madalama astme kohtu otsuse tühistamiseks.³ Kohtu valikut kirjaliku menetluse kasuks tasakaalustab seejuures asjaolu, et pooltel on maakohtu menetluses olnud korduvalt tagatud võimalus esitada kirjalikult asjaolusid ja tõendeid.

Euroopa Inimõiguste Kohtu hinnangul ei ole kohtuistungit korraldamine ilmtingimata vajalik, kui kohtuasja usutavus ja vaidlustatud faktilised asjaolud seda ei nõua ning kohus saab asja õiglaselt ja mõistlikult lahendada poolte kirjalike seisukohtade jm dokumentide pinnalt.⁴ Kohtuistungit korraldamata jätmine on aktsepteeritav ka juhul, kui kohtuasjas tõstatatud küsimused on mõnevõrra lihtsama või piiratuma iseloomuga.⁵

II Tsiviilasja menetlemine Riigikohtus

Eestis on kohtusüsteem üles ehitatud astmelisena, tagades selle kaudu kõrgema astme kohtu kontrolli madalama astme kohtu lahendite üle. Kohtukaebestantside ja -menetluste vajalikkus on tingitud eeskätt sellest, et kohtunik nii nagu iga teinegi inimene võib eksida.

Samas ei pea kohtumenetlused eri astmete kohtutes kulgema ega saagi kulgeda täpselt samade reeglite kohaselt.

PS § 24 lg 5 sätestab igaühe õiguse tema kohta tehtud otsuse peale edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule. Nimetatud säte annab seadusandjale võimaluse seada edasikaebõigusele seadusega sätestatud korras nii menetluslikke (nt riigilõivu tasumine, menetlustähtajad, kaebuse esitamise kord) kui ka materiaalseid piiranguid (nt teatud lahendite edasikaebamise välistamine) põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel.⁶

² TsMS § 477 lõige 4: „[...] Isiku ärakuulamine toimub isiklikult ja suuliselt. Selleks ei pea korraldama kohtuistungit ja see ei pea toimuma teiste menetlusosaliste juuresolekul, kui seadusest ei tulene teisiti. Kohus võib isiku ära kuulata muu hulgas telefonitsi või lugeda ärakuulamiseks piisavaks isiku kirjaliku või elektrooniliselt esitatud seisukoha, kui kohtu arvates on sel viisil võimalik isikult saadavaid andmeid ja seisukohta piisavalt hinnata. Isiku ärakuulamine ja sellega seonduvad olulised asjaolud tuleb märkida menetlust lõpetavas määruses.“

³ Vt RKTko 29.05.2013, nr [3-2-1-40-13](#), p-d 30-31. Antud kohtuasjas puudus hagi kirjalikus menetluses lahendamiseks igasugune TsMS §-des 403-405 sätestatud alus (s.t poole nõusolek või hagi hinna summa).

⁴ Vt EIKo 18.12.2008, nr [69917/01](#), *Saccoccia vs. Austria*, p 73 ja seal viidatud lahendid.

⁵ Samas, p 76 ja seal viidatud lahendid.

⁶ RKÜKm 21.04.2015, nr [3-2-1-75-14](#), p 63; RKÜKo 12.04.2011, nr [3-2-1-62-10](#), p 38. Euroopa Inimõiguste Kohtu hinnangul on riikidel edasikaebemenetluste puhul lai kaalutlusruum, milliseid vastuvõetavuse tingimusi seada, vt nt Vt nt EIKo 21.01.2016, nr [54213/12](#), *Lorger vs. Sloveenia*, p 19; EIKo 05.06.2014, nr [32806/09](#), *Egič vs. Horvaatia*, p-d 47-48. Vt ka EIKo 21.10.1998, nr [41457/98](#), *Heinmaa ja Lugina vs. Eesti*.

Edasikaebeõigus tähendab eeskätt apellatsioonioõigust – seega võimalust kaevata maakohtu otsuse peale ringkonnakohtule. Ringkonnakohtu otsuse peale saab edasi kaevata ka Riigikohtule, kuid seda koostoi mes PS § 149 lg 1 kolmandas lauses sätestatuga. Nii vaatab Riigikohus lahendeid läbi kassatsiooni korras: kontrollib materiaal ja menetlusõiguse kohaldamist, st piirdub õiguslike küsimuste lahendamisega.

Arvestades kassatsioonimenetluse olemust (üksnes õiguslike küsimuste lahendamine) ja Riigikohtu funktsioone (viimase astmena kohtulahendite õigsuse kontrollimine, kohtupraktika ühtlustamine⁷) võtab Riigikohus kohtuasjad menetlusse valikuliselt. [Kohtute seaduse](#) § 26 lõikest 2 tulenevalt otsustab Riigikohus kohtuasjade menetlusse võtmise vähemalt kolmeliikmelises koosseisus, kusjuures asi võetakse menetlusse, kui selle menetlemist nõuab vähemalt üks riigikohtunik (see kehtib nii kassatsioonkaebuse, määruskaebuse kui ka teistmisavalduse menetlusse võtmise otsustamisel).

Kui Riigikohus jätab ringkonnakohtu lahendile esitatud kaebuse menetlusse võtmata, siis järelikult ei ilmnenu d kaebusest materiaalõiguse normi ebaõiget kohaldamist või kohtumenetluse normide olulist rikkumist või põhimõttelist tähendust kohtupraktika ühtlustamiseks. Kaebuse menetlusse võtmata jätmisega Riigikohus tunnustab ringkonnakohtu seisukohti ning tehtud lahendit.

PS § 24 lõikes sätestatud edasikaebeõigusega on hõlmatud ka teistmismenetlus, kuid tegemist on erandliku menetlusega. Õiguskindluse põhimõttest tulenevalt on kohtuotsustel, mida ei saa enam vaidlustada, õigusjõud ning neid ei saa enam muuta. Teistmismenetluse ülesandeks on selgitada, kas kohtuotsuse jõustumise järgselt teistitavas asjas on ilmnenu d mingi selline uus ja oluline asjaolu, mis mõjutab ühiskonna õiglustunnet sedavõrd häirival t, et sunnib kohtuotsuse seadusjõu (ja õigusrahu) põhimõtte taanduma.⁸ Riigikohtule on jäetud lai kaalutusõigus, hindamaks, kas väidetavad teistmise alused on kohtuasja asjaolusid arvestades kohtumenetluse uuendamiseks ja asja uueks läbivaatamiseks piisavad ja otstarbekad.

Mis puudutab TsMS § 705 sõnastust,⁹ siis kõnealuse sätte eesmärgiks on vältida menetlusseadustiku koormamist üleliigsete ja korduvate normidega. Doubleerivaid sätteid pole tarvis, kui pöördumise menetluskord on suures osas juba muus peatükis reguleeritud. Põhiseaduse valguses ei ole iseenesest etteheidetav, kui seadustiku sisemine ülesehitus järgib ökonoomsuse põhimõtet. Samas tuleb TsMS §-le 705 tuginedes arvestada, et spetsiifiliselt teistmismenetlust reguleerivate sätete olemasolul (vt TsMS 68. peatükk) lähtutakse teistmisavalduse lahendamisel siiski asjaomastest ning mitte kassatsioonkaebuse kohta käivatest sätetest.

Riigikohtul pole kohustust esitada menetlusse mittevõtmise määru ses sisulisi põhjendusi ega selgitada neid vastustes järelepärimistele. See eeldaks kaebuse sisulist läbivaatamist ja sellisel juhul poleks võimalik kohtuasju mõistliku aja jooksul Riigikohtus läbi vaadata.

⁷ Kassatsioonkaebuse menetlusse võtmise kohta vt TsMS § 679 lg 3, määruskaebuse osas vt TsMS § 695.

⁸ E. Kergandberg. – [Kommentaari d PS §-le 24](#) – Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, p 30.3.

⁹ TsMS § 705:

„Teistmisavalduse esitamisele ja menetlemisele kohaldatakse kassatsioonkaebuse kohta sätestatut, kui käesolevas peatükis sätestatust ei tulene teisiti.“.

Ringkonnakohtu lahendile esitatud kaebuse kui ka teistmisavalduse menetlusse võtmise otsustab Riigikohus. Õiguskantsler ei kontrolli selles osas kohtu tegevust. Seega pole õiguskantsleril võimalik hinnata ega kommenteerida Riigikohtu mittemenetlemise otsustusi.¹⁰

III Kohtuväline õigusemõistmine

PS § 146 lause 1 sätestab põhimõtte, et Eestis mõistab õigust üksnes kohus. See tähendab, et lõppastmes otsustab vaidlusküsimuse kohus. Riigikohus on õigusemõistmisena käsitanud põhiseaduse ja seadusega kohtu pädevusse antud ülesandeid, eelkõige tsiviilvaidluste lahendamist, kuriteo või väärteo toime pannud isikute süü kindlakstegemist ja neile karistuse mõistmist ning avaliku võimu asutuste aktide seaduslikkuse kontrollimist.¹¹

Õigusemõistmise monopol kuulub seega kohtuvõimule. Samas põhiseadus ei välista, et väärteoasjades võiks isiku süüd kindlaks teha ja karistust määrata esimesena mitte kohus, vaid kohtuväline menetleja (valla- või linnavalitsus, Politsei- ja Piirivalveamet jne). Isikul on võimalus taotleda karistamise õigsuse kontrolli kohtus. Nii on [väärteomenetluse seadustikus](#) ette nähtud võimalus esitada kohtuvälise menetleja otsuse peale kaebus maakohule (vt 12. ptk).

Samuti ei tulene PS §-st 146 keeldu, et vaidlusi ei saaks lahendada teised seaduse alusel loodud organid. Näiteks tegelevad õigusemõistmisega töövaidluskomisjon,¹² üürikomisjon,¹³ vaideorgan¹⁴ jt. Tegemist on kohtuvõimule alternatiivsete vaidlusi lahendavate organitega, mille loomist õigustab eesmärk vähendada kohtute töökoormust ja kiirendada vaidluste lahendamist. Kõnealuste organite tegevusega mittenõustumisel on isikule tagatud õigus pöörduda vaidluse lahendamiseks kohtusse.

PS § 146 mõte ei seisne selles, et eranditult iga õigusliku vaidluse peab lahendama kohus, vaid koostoimes PS §-ga 15 tuleb tagada, et isikul oleks võimalik oma subjektiivsete õiguste kaitseks pöörduda kohtusse.¹⁵

Õigusemõistmisena ei käsitata haldusorgani tegevust, mis on seotud määruste, haldusaktide ja -lepingute kui ka toimingutega. Sellise tegevuse puhul on tegemist haldusmenetlusega. Määruste andmisel teostatakse seadusandliku võimu ning haldusaktide ja -lepingute ning toimingute puhul täitevvõimu. Seega ei loeta näiteks Maksu- ja Tolliameti tegevust haldusaktide andmisel õigusemõistmiseks PS § 146 tähenduses. Kui isik ei nõustu Maksu- ja Tolliameti haldusaktiga (maksuotsus, maksuteade) pandud kohustusega ja soovib vältida sundtäitmist, sh pangakonto arestimist,¹⁶ tuleb tal oma õiguste kaitseks pöörduda halduskohtusse.¹⁷

IV Kohtumenetluse väliselt koostatud täitedokumendid

TMS § 2 lõikes 1 on kehtestatud täitedokumentide loetelu. Nende täitedokumentide puhul on seadusandja eeldanud, et need pärinevad õiguskindlast allikast.

¹⁰ Vt [põhiseaduse](#) § 146, [õiguskantsleri seaduse](#) § 25 lõige 2, [kohtute seaduse](#) § 2 lõige 2.

¹¹ RKÜKm 17.12.2013, nr [3-2-1-4-13](#), p 49.

¹² Vt [individuealse töövaidluse lahendamise seadus](#).

¹³ Vt [üüriivaidluste lahendamise seadus](#).

¹⁴ [Haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) 5. peatükk.

¹⁵ RKKKm 03.04.2006, [3-1-1-1-06](#), p 11.

¹⁶ Sundtäitmise ja pangakonto arestimise kohta vt [maksukorralduse seaduse](#) (MKS) § 128 jj.

¹⁷ Maksu- ja Tolliameti haldusaktide vaidlustamise kohta vt ka MKS § 137 jj.

Tuleb siiski tõdeda, et õiguskindluse määr on erinev. Õiguskindluse seisukohalt on kõige vähem problemaatilised kohtute lahendid. Probleemaatiliseimateks täitedokumentideks on notariaalsed lepingud, erinevad haldusaktid ning kohtuvälise menetleja otsused (nt TMS § 2 lg 1 p-d 9, 12, 19). Nende täitedokumentide korral pole ükski sõltumatu vaidlusi lahendav organ sundtäitmise eelduste täitmist kontrollinud või poolte vahel tekkinud vaidlust läbi vaadanud.

Kohtutäitur pole pädev kontrollima täitedokumendi sisu. Täitemenetluses kehtiva formaliseerituse printsiibi kohaselt peab kohtutäitur alustama täitemenetlust, kui täitmiseks esitatud dokument vastab formaalselt seaduse nõuetele (TMS § 23 lg 1).¹⁸

Kohtutäituril on siiski kohustus täitemenetluse lubatavuse eeldusi kindlaks määratud ulatuses kontrollida. Tulenevalt TMS § 23 lõikest 4¹ tuleb notariaalse täitedokumendi korral (hüpoteegiga tagatud nõue) esitada kohtutäiturile andmed, mis võimaldaksid hinnata, kas ja millises ulatuses on hüpoteegiga tagatud nõue muutunud sissenõutavaks.¹⁹

Trahviteate sundtäitmisele esitamisel tuleb kohtutäituril kontrollida trahviteate kättetoimetamist tõendavaid andmeid.²⁰ Kui trahviteadet pole võlgnikule kätte toimetatud, pole alust täitemenetlust alustada, sest võlgnikul polnud võimalust trahvi vaidlustada. Samuti tuleb sundtäitmiseks esitatud maksuhalduri haldusakti puhul kohtutäituril kontrollida, kas haldusakt maksukohustuste ja muude rahaliste kohustuste sundtäitmise kohta on isikule vastavalt seadusele kätte toimetatud.

Isikul on täitemenetluses olemas õiguskaitsevahendid oma õiguste kaitseks. Kui kohtutäitur pole täitemenetluse lubatavuse eeldusi kontrollinud, saab isik kohtutäituri tegevust ja otsuseid täitedokumendi täitmisel vaidlustada TMS §-des 217-218 sätestatud korras. Kui aga võlgniku ja sissenõudja vahel on tekkinud vaidlus täitedokumendis dokumenteeritud nõude üle, tuleb võlgnikul esitada maakohtule sundtäitmise lubamatuks tunnistamise hagi (TMS § 221).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristel Lekko 693 843643, kristel.lekko@oiguskantsler.ee

Käti Mägi 693 8436, Kati.Magi@oiguskantsler.ee

¹⁸ RKTkm 20.11.2013, nr [3-2-1-138-13](#), p 16; RKTkm 16.10.2002, nr [3-2-1-119-02](#), p 8.

¹⁹ RKTko 30.04.2014, nr [3-2-1-29-14](#), p 23.

²⁰ RKTkm 20.11.2013, nr [3-2-1-138-13](#), p-d 15-16, 18.