






# ***FIAT IUSTITIA***

Pilguheit kohtupraktika analüüsile Riigikohtus



**ISBN KOOD;**

**Väljaandja: Riigikohus**  
Lossi tn 17, 50093 Tartu

[www.riigikohus.ee](http://www.riigikohus.ee)

Illustraator: Martin Tõnts

Trükk: Ecoprint  
2010

# SISUKORD

<b>Riigikohtu esimehe eessõna</b>	<b>8</b>
<b>Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 2004.–2009. aasta kohtulahendite täitmine</b>	<b>10</b>
<b>SISSEJUHATUS</b>	<b>11</b>
<b>I OSA. ANALÜÜSI ALUSEKS OLEVAD KOHTULAHENDID</b>	<b>11</b>
<b>1. VALIMISPÕHIMÕTTED</b>	<b>11</b>
1. 3-4-1-1-05 (Valimisliidud II)	12
2. 3-4-1-11-05 (Riigikogu liikme õigus kuuluda kohaliku omavalitsuse volikogusse)	12
<b>2. AVALIK TEENISTUS</b>	<b>14</b>
1. 3-1-1-92-06 (Avalikust teenistusest lahkunud isiku ametikitsendus)	14
2. 3-4-1-14-07 (Ametniku vanuse tõttu teenistusest vabastamine)	15
3. 3-4-1-18-08 (Riigikogu liikme palga muutmine ametisoleva Riigikogu oosseisu jaoks)	16
4. 3-3-1-59-07 (Palga maksmata jätmise kohtunikule, kelle teenistussuhe on kriminaalmenetluse ajaks peatunud)	16
5. 3-3-1-41-09 (Sooline diskrimineerimine politseiametniku teenistusest vabastamisel)	17
<b>3. KOHTUMENETLUS</b>	<b>18</b>
1. 3-1-3-13-03 ja 3-3-2-1-04 (Menetluse taasavamine pärast Euroopa Inimõiguste Kohtu otsust)	19
2. 3-4-1-1-04 (Kaebeõigus väärteomenetluses kaebuse läbi vaatamata jätmise määruse peale)	19
3. 3-4-1-20-07 (Kaebeõigus tsiviilkohtumenetluses hagi tagamata jätmise määruse peale)	19
4. 3-1-1-88-07 (Kaebeõigus väärteomenetluses konfiskeerimisotsuse peale)	20
5. 3-1-1-86-07 (Riigi karistusvõimu delegeerimise lubamatus)	21
6. 3-4-1-7-08 (Halduskohtute välistamine riigihankevaidluste lahendamise menetlusest)	21
7. 3-4-1-25-09 (Kaebeõiguse piiramine tsiviilkohtumenetluses hooneühistu otsuse vaidlustamise hagi riigilõivu tõttu)	22
<b>4. OMANDIREFORM</b>	<b>23</b>
1. 3-3-1-63-05 ja 3-4-1-14-06 (Omandireformi aluste seadus ja 1941. aastal Saksa riigiga sõlmitud lepingute alusel Eestist lahkunud isikute õigused)	23
2. 3-4-1-3-04 (Tehnorajatiste talumise kohustus)	24
<b>5. SOTSIAALÕIGUS</b>	<b>25</b>
1. 3-4-1-7-03 (Toimetulekutoetuse saajate ringi piiramine)	25
2. 3-2-1-143-03 (Ravikindlustushüvitise tasumise kohustus lisaks sotsiaalmaksule)	26
3. 3-4-1-33-05 (Vanemahüvitise maksmisest keeldumine)	27
4. 3-4-1-8-08 (Kohustusliku sõjaväeteenistuse aja arvamine pensionistaaži hulka)	28
<b>6. MAKSUD JA MUUD AVALIK-ÕIGUSLIKUD RAHALISED KOHUSTUSED</b>	<b>28</b>
1. 3-4-1-9-07 (Kohtutäituri lisatasu)	29
2. 3-4-1-12-07 (Etenduste ja kontsertide piletite käibemaksusoodustus)	29
3. 3-4-1-15-07 (Vedelkütusevaru makse tasumise menetlus)	29
4. 3-4-1-18-07 (Pakendiaktsiisi maksuobjekt)	30

5. 3-4-1-6-08 (Lennundusseaduse alusel makstavad kontrolli kulud)	31
6. 3-4-1-14-09 (Tuletorni- ja jäämurdetasude sissenõudmine)	31
<b>7. KAALUTLUSÕIGUSE SISUSTAMINE</b>	<b>32</b>
1. 3-3-1-60-03 (Välismaalasele relvaloa väljastamise eeldusena tööloa olemasolu)	32
2. 3-4-1-9-04 (Elamisloa andmisest keeldumisel kaalutusõiguse puudumine)	33
3. 3-4-1-16-08 (Relvaloa andmisest keeldumisel kaalutusõiguse puudumine)	33
<b>II OSA. ANALÜÜSI TULEMUSED</b>	<b>34</b>
1. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendi ennetamine	35
2. Kohtulahendi kooskõlastamine	36
3. Kooskõlastamiseks kulunud aeg on korrelatsioonis probleemi keerukusega	38
4. Kohtulahendit on arvesse võetud vaid sisulisest või formaalsest aspektist	39
5. Seadusandja passiivsus või kohtulahendi eiramine	40
<b>KOKKUVÕTE</b>	<b>41</b>
<b>LISA: PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE 2004–2009 KOHTUOTSUSTE TÄITMISE ÜLEVAATLIK TABEL</b>	<b>43</b>
<b>Ärikeeld pankrotimenetluses</b>	<b>46</b>
1. ANALÜÜSI EESMÄRK	47
2. VALDKONDA REGULEERIVAD ÕIGUSNORMID	47
3. RIIGIKOHTU TSIVIILKOLLEEGIUMI PRAKTIKA	49
4. MAAKOHTUTE PRAKTIKA ÄRIKEELU MÄÄRAMISEL PANKRS § 91 ALUSEL	51
4.1. Juriidilisest isikust võlgniku juhtorgani liikme pankrotimenetluseaegne ärikeeld (PankrS § 91 lg 2)	51
4.1.1. Ärikeelu kohaldamine ja selle põhjendamine kohtulahendites	51
4.1.2. Ärikeelu kohaldamata jätmine ja selle põhjendamine kohtulahendites	56
4.1.3. Ärikeelu tühistamine	57
4.2. Füüsilisele isikule pankrotimenetluses rakenduva ärikeelu leevendamine (PankrS § 91 lg 1)	59
4.3. Pankrotimenetlusejärgne ärikeeld (PankrS § 91 lg 3)	61
5. ÄRIKEELU ERINEV SISUSTAMINE TSIVIILASJU LAHENDAVAS KOHTUS JA HALDUSKOHTUS	62
<b>KOKKUVÕTE</b>	<b>62</b>
<b>Menetlusabi andmine tsiviilkohtumenetluses</b>	<b>66</b>
1. ANALÜÜSI EESMÄRK	67
2. VALDKONNA ÕIGUSLIK REGULEERIMINE	67
3. RIIGIKOHTU PRAKTIKA	68
4. EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTU PRAKTIKA	71
5. MAA- JA RINGKONNAKOHTUTE PRAKTIKA	73
5.1 MENETLUSABI ANDMISE TINGIMUSED JA NENDE HINDAMINE	73
5.1.1 Majanduslik seisund ja selle hindamine	73
5.1.2 Kavandatava menetluse edukus ja selle hindamine	76
5.2 MENETLUSABI ANDMISE PIIRANGUD JA RIIGI ÕIGUSABI ANDMISEST KEELDUMISE ALUSED	80
5.3 MENETLUSABI ANDMISE VÕI MALUSED	83
5.3.1 Riigilõivu tasumisest vabastamine	83

5.3.1.1 Riigilõivu tasumisest täielik vabastamine	83
5.3.1.2 Riigilõivu tasumine osamaksetena ja/või tasumisest osaline vabastamine	84
5.3.1.3 Riigilõivu tasumisest vabastamata jätmine	86
5.3.2 Riigi õigusabi andmine menetlusabina	87
5.3.2.1 Riigi õigusabi andmine hüvitamiskohustuseta	87
5.3.2.2 Riigi õigusabi andmine hüvitamiskohustusega	89
5.3.2.3 Riigi õigusabi taotluse rahuldamata jätmine	90
5.3.3 Ekspertiisikulude tasumisest vabastamine	91
5.3.4 Tõlkekulude tasumisest vabastamine	92
5.3.5 Kautsjoni tasumisest vabastamine	93
5.3.6 Täitemenetluse kulude tasumisest vabastamine	93
5.4 MENETLUSABI ANDMINE JURIIDILISELE ISIKULE JA PANKROTIVÕLGNIKULE	93
5.4.1 Menetlusabi andmine juriidilisele isikule	93
5.4.2 Menetlusabi andmine pankrotivõlgnikule	95
5.5 MENETLUSABI ANDMATA JÄTMISE PÕHISEADUSLIKKUSE KÄSITLEMINE LAHENDITES	99
<b>KOKKUVÕTE</b>	<b>100</b>
<b>Haldusleping Eesti kohtupraktikas</b>	<b>104</b>
<b>SISSEJUHATUS</b>	<b>105</b>
<b>1. HALDUSLEPINGU MÕISTE EESTI ÕIGUSKORRAS</b>	<b>106</b>
<b>2. HALDUSLEPINGU POOLED</b>	<b>107</b>
2.1 Avaliku võimu kandja	107
2.2 Eraõiguslik isik	108
<b>3. HALDUSLEPINGU ERISTAMINE ERAÕIGUSLIKUST LEPINGUST</b>	<b>109</b>
Ehitusseaduse § 13 alusel sõlmitav leping: haldusleping või töövõtuleping?	109
<b>4. HALDUSLEPINGU SÕLMIMINE</b>	<b>113</b>
4.1 Halduslepingu sõlmimise regulatsioon HMS-is	113
4.2 Halduslepingu sõlmimine tahteavalduste vahetamise teel	114
4.3 Haldusleping või haldusakt	117
4.4 Võrdse kohtlemise ja avalikkuse põhimõtte halduslepingute sõlmimisel	117
<b>5. HALDUSLEPINGU JÕUSTUMINE</b>	<b>119</b>
<b>6. HALDUSLEPINGU TÄITMINE</b>	<b>120</b>
<b>7. HALDUSLEPINGU MUUTMINE JA LÕPETAMINE</b>	<b>122</b>
<b>8. HALDUSLEPINGU KEHTIVUS, ÕIGUSVASTASUS JA TÜHISTATAVUS</b>	<b>123</b>
<b>9. TÜHINE HALDUSLEPING</b>	<b>124</b>
<b>10. HALDUSLEPINGU ÕIGUSLIKU ALUSE ÄRALANGEMISE TAGAJÄRJED</b>	<b>126</b>
<b>11. RIIGIHANGE JA HALDUSLEPING</b>	<b>129</b>
<b>12. HALDUSLEPING VALDKONNITI</b>	<b>131</b>
12.1 Haldusleping parkimisjärelvalve tegemiseks	131
12.2 Haldusleping jäätmeveo korraldamiseks	132
<b>KOKKUVÕTE</b>	<b>133</b>

<b>ÜLEKRIMINALISEERIMINE</b>	136
<b>SISSEJUHATUS</b>	137
<b>1. KURITEGU EUROOPA INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONI KONTEKSTIS</b>	137
<b>2. STATISTILINE ÜLEVAADE</b>	140
<b>3. ÜLEKRIMINALISEERIMISE TUNNUSED</b>	141
3.1. Süüteoosseisude arv	141
3.2. Normi kvaliteet	142
3.3. Suur karistatud isikute arv	143
3.4. Lai kaalutusõigus normi kohaldamisel	143
3.5. Ebaühtlane praktika	144
3.6. Karistatuse üleliigne tagajärg	144
Karistatus välismaal	145
3.7. Norm kahjustab olulisi väärtusi ja eemaldub oluliselt menetluslikest kaitsemeetmetest	146
3.8. Nn "kasulik norm"	147
3.9. Motiveeritud menetlused	147
<b>4. ÜLEKRIMINALISEERIMISE VÕIMALIKUD TAGAJÄRJED</b>	147
<b>KOKKUVÕTE</b>	148
<b>TABEL 1 KARISTUSSEADUSTIKU MUUDATUSED</b>	149
<b>Arvamused kohtupraktika analüüsimise kohta</b>	152
<b>Aastatel 2006–2010 koostatud kohtupraktika analüüsid</b>	176

## Hea lugeja, kaasamõtteleja!

Sõnast on saanud tegu!

Viis aastat tagasi väljaõeldud kohtupraktika analüüsimise idee on realiseerunud ligi poolesaja tõsiseltvõetava üldistava kirjatükina, millest viimane valik mahub käesoleva raamatu kaante vahele.

Analüüsitööd on tehtud Riigikohtus ilma suurema reklaami ja töövõtude tähistamiseta. Pigem arglikult kui bravuurikalt. Endiselt on kahtlejaid selle ettevõtmise otstarbekuses, sest kõrgeim kohus suunab oma lahenditega kohtupraktika kujunemist ning seaduste ühetaolist kohaldamist ja ükski analüüs ei asenda akadeemilise õigusteaduse uurimusi. Milleks veel analüüs, mis pole pretsedenti loov kohtulahend ega pretendeeri teadussaavutusele? Nende argumentidega, mis üldjoontes võiks välistada kohtupraktika analüüsi vajaduse, tuleb põhijoontes nõustuda, kuid kõik see, mis on iseenesestmõistetav pikaajalise õigusriikluse kogemuse ja stabiilse õigussüsteemiga ühiskondades, ei pruugi meie, ikka veel nooruslikult kärsitus loomeprotsessis pulbitsevat õigussüsteemi mõistlikul määral korrastada.

Tuleb leppida sellega, et õiguskorras muudatusi teha on Eesti Vabariigis lihtne. Samal ajal tuleb leppida ka sellega, et ükski seadusemuudatus ei muuda päevapealt soovitud suunas ühiskondlike hoiakuid ega harjumusi. Kui norm muutub enne seaduskuuleka hoiaku kujunemist, ei jõua hoiak kunagi muutuda seaduskuulekaks. Kiirestimuutus õiguskorras on konflikt kirjutatud seaduste ja ühiskondlike hoiakute ehk õigusest arusaamise vahele olemuslikult sisse programmeeritud ja seda pole võimalik demokraatias ületada üksnes riikliku sunni ja järelevalve tugevdamisega.

Seaduste rakendajatel pole võimalik õigusloome kiirust legitiimsete vahenditega pidurdada, sest suveräänne rahvaesindus, tajudes kiirete muudatuste vajadust (pole tähtis kas õigesti või valesti), kasutab õigusloomet eelkõige riigi juhtimismeetodina, võimu instrumendina, pööramata suuremat tähelepanu sellistele õigushüvedele nagu õigussüsteemi stabiilsus, etteaimatavus ja õigusrahu. Probleem ei seisne mitte õigusloome kiiruses, vaid kiirustamises, mis päevapoliitiliste otsustuste ajal loob küll „päevakäskude“ süsteemi, kuid lõhub ja murendab põhiseaduslikku õigussüsteemi. Õigemini ei lase sellel tekkida. Tormav seadusloome võib küll jätta mulje parlamendi tohutust tööefektiivsusest ja eksitavalt meelitada valijat, et tema huve kaitstakse parimal moel ja kohe, kuid seda suurem on pettumus, kui kehtima pandud seadus ei toimi ja seda tuleb kohe ja sama innukalt täiendada ning parandama hakata. Loodan, et esitatud väidete kinnituseks pole selle raamatu lugejatele näiteid tarvis tuua.

Selle asemel, et pidevalt kurta, kui halb on kiire õigusaktide muutmine, tuleb seadusandjale anda võimalus kiirustamise tulemustes ise veenduda. Seadusandja veendumuse muutmiseks ei ole muid õiguspäraseid võimalusi kui rahvaesinduse veenmine. Sellest järeldub, et iga õigussüsteemi analüüs, ka kohtupraktika analüüs, peab eelkõige olema veenev. Veenvuse loovad põhjalik õiguslik argumenteeritus, selgesõnalisus, teemakäsitluse konkreetsus. Kohtupraktika analüüsid vastavad nendele kriteeriumidele.

Kaugema eesmärgina lasub analüüsitekstidel kohustus jõuda nii seadusloome tagatubadesse kui ka avalikku diskussiooniruumi. Tähtis pole see, kas seaduseelnõude seletuskirjades ühele või teisele analüüsile viidatakse, vaid see, kuidas analüüsi tulemused mõjutavad

seadusandjate mõttemaailma ja laiemalt kogu ühiskondlikku teadvust konkreetsetes õigusvaldkondades. Analüüsid peavad õigusloomes saavutama sedavõrd autoriteetse positsiooni, millest ka mittenõustumise korral pole võimalik mööda vaadata, neid maha vaikida.

Igasuguse analüüsi, uurimise, üldistamise ja järelduste ning ettepanekute tegemise juures on kahtlemine ja kaalutlemine mõttemudeli kohustuslik osa. Samas võivad kahelda üldistava mõttetöö tulemusena valminud analüüside otstarbekuses need, kes oma igapäevatoos ei vaja üldistusi ja soovivad saada vastust n-ö oma küsimusele. Kahjuks pole kohtupraktika analüüside käigus võimalik koostada n-ö õigete vastuste kataloogi, mis võimaldaks mugavalt, et mitte öelda laisalt, normi „ainuõigesti“ kohaldada. Analüüside eesmärgiks ei ole kunagi seatud tõe kuulutamist. Eksivad ka need, kes, tuginedes oma valikulisele mälule, leiavad, et analüüside kaudu püütakse reanimeerida nõukogudeaegset ülemkohtu pleenumi määruste praktikat. Analüüsid ei ole evangelistlikud tekstid, mille kuulutustesse peaks pimesi uskuma. Kui analüüsi üldistav sõnum kutsub kaasa mõtlema ja avab varem tähelepanuta jäänud rakursse mingi õigusprobleemi käsitamisel, on üks analüüsi eesmärkidest täidetud. Iga praktik on analüüsiteksti uurides samal ajal analüütik, kes analüüsib vähemalt seda, kas temale konkreetsest analüüsist parajasti midagi kasu on või mitte.

Tõsi, analüüsitegevuse otstarbekuses kahtlejad on eelkõige need, kes ise analüüse lugenud pole, kuid kindlalt suudavad väita, et igapäevatoos nendest kasu ei ole. Ka selline seisukoht on raamatus esindatud. Kindlameelsus õilistab inimest. Teiselt poolt iseloomustab ühiskonna vabaduse astet seegi, kui oma rumalust ja teadmatust on võimalik takistamatult tarkuse või ainuõige seisukohana esitada. Häda neile, kelle saatus võib sellise, „lõpuni haritud“ isiku otsustustest sõltuda.

Kuigi kohtupraktika analüüsi teemadevalik ei saa olla nii vaba nagu teaduses, ei sobi selle töö korraldamiseks range administreerimine. Analüütikute tegevuse üldsuumajaks ja probleemi-püstitajaks peavad jääma Riigikohtu kolleegiumid, kelle metoodilise juhendamise kaudu tunnetatakse kõige paremini analüüsi vajadust. Samas peab jääma analüütikule vabadus iseseisvalt teha järeldusi ja esitada ettepanekuid. Nii on see praeguseks välja kujunenud.

Alati saab rohkem ja paremini, kuid senitehtu eest tuleb siirad tänusõnad öelda kõigile Riigikohtus töötavatele analüütikutele, tänu kellele on arglikust algusest saanud elujõuline ettevõtmine, mille töötulemused väärivad laialdasemat avalikustamist. Erilised tänusõnad kuuluvad Margit Vutile, kes temale omase süsteemse lähenemisega on suutnud väga palju ära teha analüütikuna ja samal ajal lahti mõtestada ka kogu analüüsivaldkonna ideoloogia ja filosoofia, luues isikliku eeskujuga tühjale kohale nähtuse, mille kohta võiks küsida: kuidas me varem ilma selleta hakkama saime?

Tarku kirjatükke sügava austusega lugenud



**Märt Rask**  
**Riigikohtu esimees**





**RIIGIKOHTU PÕHISEADUSLIKKUSE  
JÄRELEVALVE 2004.–2009. AASTA  
KOHTULAHENDITE TÄITMINE**

**Gea Gustavson**  
**kohtupraktika analüütik**



Aprill 2010

## SISSEJUHATUS

Analüüsis käsitletakse Eesti põhiseadusliikkuse järelevalve kohtulahendite täitmist ja mõju seadusandjale ja kohtutele.<sup>1</sup> Samuti hinnatakse lahendite elluviimise tõhusust induktiivsel meetodil, lähenedes praktilisest vaatenurgast igale üksikule lahendile ning tehes nende põhjal üldistusi ja järeldusi. Lisaks tuuakse välja, kuidas on muutunud õiguslik raamistik ja kohtute praktika pärast seda, kui Riigikohus on mõne normi tunnistanud põhiseadusvastaseks ja kehtetuks või on tuvastanud õiguslünka. Seega on vaatluse all nii seadusandja kui õigustloova akti andja kui ka kohtute kui õigusnormi rakendajate tegevus.

Analüüsi aluseks on võetud viimasel kuuel aastal (s.o ajavahemikus 1. jaanuar 2004 kuni 31. detsember 2009) tehtud Riigikohtu põhiseadusliikkuse järelevalve kohtulahendid<sup>2</sup>, milles tuvastati normi põhiseadusvastasus või õiguslünk. Vaatluse alt jäid välja kohtulahendid, milles hinnati täitevõimu või kohaliku omavalitsuse määrusandluse põhiseaduspärasust, samuti nn individuaalkaebused ja valimiskaebused. Analüüs on jagatud peatükkideks vastavalt valdkonnale, kuhu võib paigutada normi, mille põhiseaduslikkust kontrolliti.

Analüüsis otsitakse vastust järgmistele küsimustele:

<sup>1</sup> Varasemaid käsitlusi Eesti põhiseadusliikkuse järelevalve kohtulahendite täitmise kohta vt ka: B. Aaviksoo. Kohtulik aktivism põhiseadusliikkuse järelevalve funktsioonina. Kui aktivistlik on Eesti põhiseaduskohus? – *Juridica* 2005/5; R. Järvamägi. Põhiseadusliikkuse järelevalve kohtu mõju seadusandjale. – *Juridica* 2006/6; Riigikohtu vastused Euroopa konstitutsiooni-kohtute XIV konverentsi küsimustikule „Seadusandliku tegematajätmise probleemid põhiseadusliikkuse järelevalves.“ – Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.lrkt.lt/conference/Pranesimai/EST\\_Leedu\\_kusimustiku\\_vastused\\_15.10.2007.doc](http://www.lrkt.lt/conference/Pranesimai/EST_Leedu_kusimustiku_vastused_15.10.2007.doc); T. Annus. Kohtud kui poliitilised institutsioonid. – *Juridica* 2007/9.

- kas põhiseadusvastaseks tunnistatud normi on sisuliselt muudetud;
- kas õigustloova akti andmata jätmise tuvastamise korral on õiguslünk täidetud;
- kuidas on reageeritud Riigikohtu nn leevendava mõjuga otsustele (nt tähtaja andmine otsuse täitmiseks; õigusnormi tunnistamine vaid põhiseadusvastaseks, mitte aga kehtetuks; normi osaline kehtetuks tunnistamine) – nt kas seadusandja on püüdnud lahendis antud tähtajal sobivat regulatsiooni leida või on jäänud passiivseks.

Analüüsist on võimalik järeldada, kas ja mis moel on seadusandja ja kohtud Riigikohtu otsustele reageerinud ehk mil määral on nad võtnud arvesse Riigikohtu poolt põhiseadusliikkuse järelevalve menetluses antud tõlgendusi.<sup>3</sup> Kui lahendite täitmisel on ilmnenud probleeme, saab otsida põhjuseid, milles seisnes takistus, ja pakkuda välja lahendusi, mis aitaks paremini tagada otsuse elluviimist.

<sup>2</sup> Riigikohtu lahendid on kohtuasja numbri järgi kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=11>.

<sup>3</sup> Etteruttavalt tuleb märkida, et tihti puudub vaadeldava lahendi juures info sellele järgnenud kohtupraktika kohta. Sellisel puhul pole autorile kättesaadavatest allikatest (Riigikohtu lahendite andmebaas, vt eelmine viide, ja kohtute infosüsteemi e KIS-i avalike kohtulahendite otsingumootor, arvutivõrgus: <http://www.kohus.ee/kohtulahendid/index.aspx>) nähtunud, et kõnealust normi oleks pärast Riigikohtu lahendit kohtutes rakendatud. Normi kohaldamata jätmise ongi enamasti põhiseadusvastaseks tunnistamise loomulik tagajärg. Siiski ei saa välistada, et nt vaid osaliselt põhiseadusvastaseks tunnistatud normi kohta on olemas rakendamispraktika (nt veel jõustumata kohtulahend, mis KIS-is veel avaldatud ei ole). Samuti ilmnes töö käigus probleeme KIS-i töökindlusega (nt tuleb ette, et KIS annab sama otsingut korrates erinevaid tulemusi või et otsingu tulemused ei vasta otsingu kriteeriumitele).

# I OSA.

## ANALÜÜSI ALUSEKS OLEVAD KOHTULAHENDID

### 1. VALIMISPÕHIMÕTTED

#### 1. 3-4-1-1-05 (Valimisliidud II)

19. aprillil 2005 tunnistas Riigikohtu üldkogu kehtetuks **kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 70<sup>1</sup>**, mis keelas alates 1. jaanuarist 2005 esitada valla või linna valimiskomisjonile registreerimiseks valimisliitu.

Riigikohus leidis, et mainitud säte ja erakonnaseadusest tulenev nõue, et erakonna registreerimiseks peab sellel olema vähemalt 1000 liiget, takistavad kohaliku omavalitsuse üksuse elanikel nimekirjade esitamist kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel ning on seetõttu oma koosmõjus põhiseadusvastased. Riigikohus võttis selles asjas üsna aktivistliku positsiooni, väites esmalt küll, et *seadusandjal on põhimõtteliselt mitmeid võimalusi põhiseadusevastase olukorra kõrvaldamiseks*, kuid lisades samas, et *elanike arvult väikestes kohaliku omavalitsuse üksustes ei oleks üksnes erakondade nimekirjades kandidaatide ülesseadmise võimaldamine põhiseaduspärane isegi siis, kui erakonnale esitatavat 1000 liikme nõuet vähendada näiteks kümme korda. Ka 100 liikme nõude puhul ei oleks paljudes omavalitsusüksustes*

<sup>4</sup> Vt B. Aaviksoo. Riigikohus: looja või hävitaja? Kohtuliku poliitikakujundamise piiridest. Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/590/Berit\\_Aaviksoo\\_et\\_tekanne\\_Kohtunike\\_foorumil\\_2007.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/590/Berit_Aaviksoo_et_tekanne_Kohtunike_foorumil_2007.pdf). Aaviksoo väidab samas, et nn valimisliitude lahendeid saab demokraatia säilitamise perspektiivist ning poliitika üksikasjalikkuse skaalal pidada üksnes mõnevõrra aktivistlikuks. – Vt B. Aaviksoo. Kohtulik aktivism põhiseaduslikkuse järelevalve funktsioonina. Kui aktivistlik on Eesti põhiseaduskohus? – Juridica 2005/5.

*võimalik moodustada mitut kohalikku erakonda. Rõhudes ka valimisteni jäänud aja nappusele, dikteeris kohus seadusandjale tegelikult ainsa võimaliku käitumisvariandina valimisliitude taastubamise.<sup>4</sup>*

Sarnasele seisukohale jõudis Riigikohus ka juba 2002. aastal nn esimeses valimisliitude kaasuses (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. juuli 2002 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-7-02). Ka siis soovis seadusandja piirata kohalike valimiste eel valimisliitude kandideerimist. Riigikohus leidis: *Tõenäoliselt on aga valimisliitude taastubamine ainus vahend, mis suudab tagada kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste tähtaegse korraldamise*. Toonane Riigikohtu otsus andis alust diskussioonideks põhiseaduskohtu aktivismi ja poliitikasse sekumise üle.<sup>5</sup> Pärast Riigikohtu 2005. aasta otsust ei ole aga seadusandja valimisliitude osalemist kohalikel valimistel enam sisuliselt reguleerinud ning valimisliidud on kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel endiselt lubatud. Seega pärast teistkordset kinnitust võttis seadusandja Riigikohtu seisukoha omaks ega ole püüdnud valimisliite enam küsimärgi alla seada.

#### 2. 3-4-1-11-05 (Riigikogu liikme õigus kuuluda kohaliku omavalitsuse volikogusse)

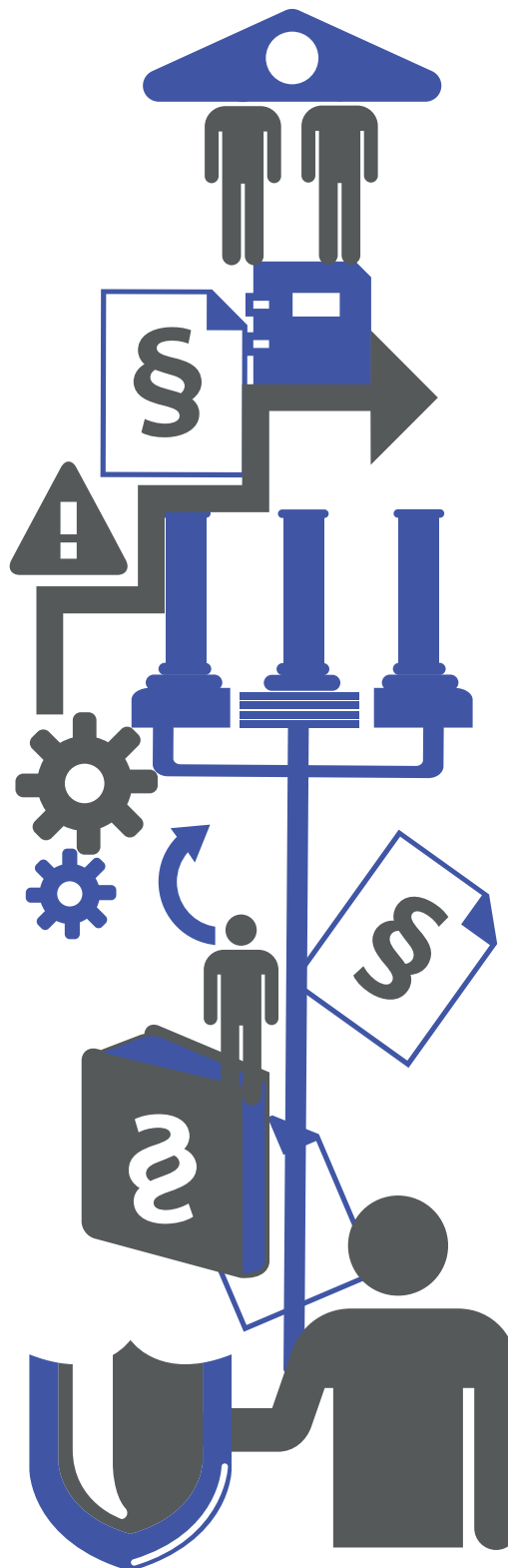
Riigikogu võttis 27. märtsil 2002 vastu kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, millega muudeti Riigikogu töökorra seadust ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadust selliselt, et oleks keelatud Riigikogu liikmete samaaegne kuulumine kohaliku omavalitsuse volikogusse ja vastupidi; Riigikogu liikme valimisel valla- või linnavolikogu liikmeks oleks tema volitused valla või linnavolikogu liikmena peatunud. Seadusemuudatus pidi

<sup>5</sup> Vt Riigikogu stenogramm. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu (1135 SE) teine lugemine. Riigikogu 30. juuli 2002. aasta erakorraline istungjärk. Arvutivõrgus: <http://web.riigikohus.ee/ems/stenograms/2002/07/t02073000.html>.

jõustuma järgmistest kohalikest valimistest, s.o 17. oktoobrist 2005. Kuid pool aastat enne nimetatud valimisi, 12. mail 2005, võttis Riigikogu vastu Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse. Seadusega jäeti mainitud 17. oktoobril 2005 jõustuma pidanud sätted Riigikogu töökorra seadusest välja. Seega võimaldas reformiseadus jällegi nn kahel toolil istuda ehk samal ajal Riigikogus ja kohaliku omavalitsuse volikogus töötada. Vabariigi President vaidlustas seadusemuudatuse ning 14. oktoobril 2005 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium **12. mail 2005 vastu võetud Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse** põhiseadusvastaseks. Kolleegium leidis, et vahetult enne kohalike valimisi vastu võetud olulisi valimisõiguse muudatusi sisaldav seadus on vastuolus põhiseaduse (PS) §-st 10 tulenevate demokraatia põhimõtte nõuetega.

Ka 14. juunil 2007 vastu võetud Riigikogu liikme staatuse seaduse kohaselt ei või Riigikogu liige oma volituste ajal olla valla- või linnavolikogu liige. Seega konkreetse nn kahe tooli kaasuse puhul on seadusandja respekterinud Riigikohtu otsust. Kuid see ei tähenda, et valijad oleksid viimaste, 2009. aasta kohalike valimiste eel saanud loota stabiilsele valimiskorraldusele. Vähem kui aasta enne valimisi muudeti valimisseaduses Tallinna linna volikogu valimise korraldust.

- 10. detsembril 2008 võttis Riigikogu õiguskantsleri 3. novembri 2008 ettepanekust ajendatuna vastu kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse, mis jõustus 17. detsembril 2008. Seadusega sätestati valimisringkondade moodustamise ja mandaatide jaotamise erikord Tallinnale kui ainsale üle 300 000 elanikuga kohalikule omavalitsusele. Lisaks nähti ette Tallinna Linnavolikogu koosseisu suurendamine.



- 5. veebruaril 2009 vaidlustas Tallinna Linnavolikogu Riigikohtus nimetatud seadusemuudatused. Riigikohus leidis 9. juuni 2009 otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-2-09, et Tallinna linna valimisringkondade moodustamist ja mandaatide jaotust muutev säte ei riiva kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise. Volikogu liikmete arvu suurendav säte aga ei piiranud Riigikohtu arvates volikogu õigusi piisavatele rahalistele vahenditele.
- Tallinna Linnavolikogu muutis 19. veebruaril 2009 seadusemuudatusest ajendatuna Tallinna põhimäärust, kaotades senised 8 linnaosa, mis sisuliselt muutis kogu linna üheks valimisringkonnaks. 6. mail 2009 vaidlustas õiguskantsler Riigikohtus Tallinna põhimääruse muutmise põhiseaduspärasuse. Riigikohus leidis 30. juuni 2009 otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-12-09, et kohalikul omavalitsusel on sisemise ülesehituse otsustamisel õigus luua kohalikele oludele vastav organisatsiooniline struktuur, ning jättis õiguskantsleri taotluse rahuldamata.
- Riigikogu vastas pealinna otsusele 19. veebruaril 2009 vastuvõetud seadusemuudatusega, mille eesmärgiks oli vaatamata Tallinna linna põhimääruse muutmisele säilitada valimistel *status quo*. Seadus oleks jõustumise korral sätestanud, et juhul, kui Tallinnas pole linnaosasisid määratud, moodustatakse valimisringkonnad viimaste kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste valimisringkondade jaotuse ja piiride järgi. Lisaks oleks seadus keelanud volikogul kohalike valimiste aastal osavaldade või linnaosade kaotamise. Vabariigi President jättis 3. märtsil 2009 selle seadusemuudatuse välja kuulutamata demokraatliku otsustusprotsessi järgimata jätmise tõttu.
- 16. aprillil 2009 võttis Riigikogu uuesti vastu kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse. Seadus näeb ette, et üle 300 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses moodustab volikogu kaheksa valimisringkonda endiste linnaosade kaupa. Tallinna Linnavolikogu esitas 18. juunil 2009 Riigikohtule taotluse tunnistada kehtetuks kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse sätteid, mis välistavad pealinnas valimiste korraldamise üheainsa valimisringkonnana. 2009. aasta kohalike valimiste toimumise ajaks polnud Riigikohus selles kohtuasjas veel otsust langetanud. Alles 22. detsembri 2009 määrusega kohtuasjas nr 3-4-1-16-09 jättis põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium Tallinna Linnavolikogu taotluse läbi vaatamata.

Seega, ehkki seadusandjale ei saa ette heita Riigikohtu 12. mai 2005 otsuse (resolutsiooni) täitmata jätmist, on raskusi Riigikohtu põhimõttelise seisukoha järgimisega, mille kohaselt valimisseaduse muutmise vahetult enne valimisi ei ole kooskõlas demokraatia põhimõttega. Valimistega seotud seadusemuudatusi ei suudeta piisava ajavaruga enne nende rakendamist vastu võtta, kuhjunud pingeid lahendatakse kiirustades valimiste eel.

## 2.

### AVALIK TEENISTUS

#### 1. 3-1-1-92-06 (Avalikust teenistusest lahkunud isiku ametikitsendus)

25. jaanuaril 2007 tunnistas Riigikohtu üldkogu põhiseadusvastaseks ja kehtetuks **korruptsioonivastase seaduse § 19 lg 2 p 6 osas**, milles see säte keelas riigi- ja kohaliku

omavalitsuse ametnikel, samuti ametniku ülesandeid täitvatel koosseisuvälistel teenistujatel olla kolme aasta jooksul pärast avalikust teenistusest lahkumist juht- või järelevalveorgani liige sellises riigi või kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingus, mille tegevuse üle valvamine või tegevust otseselt mõjutavate otsuste tegemine ei olnud isiku endisest ametiseisundist tulenenud õiguspädevuses.

Seadusandja ei ole kõnealusele Riigikohtu lahendile reageerinud ei kehtetuks tunnistatud norme muutva või asendava seaduse vastuvõtmise ega ka vastava eelnõu algatamisega. Seaduses on Riigikohtu otsuse resolutsioon välja toodud vastava sätte juures sulgudes kommentaari vormis. Seega formaalselt on Riigikohtu lahend täidetud. Õigusselguse huvides võiks kaaluda normi terviklikku ümbersõnastamist. Kohtupraktikas see siiski probleeme pole põhjustanud: ei Riigikohtu lahendite andmebaasist ega kohtute infosüsteemist ei nähtu selle sätte hilisemat kohaldamist kohtutes.

## **2. 3-4-1-14-07 (Ametniku vabastamine teenistusest vanuse tõttu)**

1. oktoobril 2007 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium põhiseadusvastaseks ning kehtetuks **avaliku teenistuse seaduse § 120**, mille kohaselt võib ametniku vabastada teenistusest vanuse tõttu, kui ta on saanud 65-aastaseks, samuti § 130 lg 1 osas, milles see puudutab vanuse tõttu teenistusest vabastamisest etteteatamist, § 131 lg 3 osas, milles see puudutab hüvitist vanuse tõttu teenistusest vabastamisel, ning § 133 lg-d 1 ja 3 osas, milles need puudutavad teenistusest vabastamise aja piiranguid vanuse tõttu teenistusest vabastamise korral. Kolleegiumi hinnangul oli tegemist võrdsuspõhiõiguse rikkumisega, sest kehtetuks tunnistatud sätted võimaldasid

ühe 65-aastaseks saanud ametniku jätta teenistusse ja teise vabastada, põhjendades seda üksnes isiku vanusega.

11. detsembril 2008 võttis Riigikogu vastu võrdse kohtlemise seaduse, mis jõustus 1. jaanuaril 2009. Seaduse § 9, mis sätestab erandid diskrimineerimiskeelust, lõike 2 kohaselt ei peeta vanuse alusel seadusega sätestatud erinevat kohtlemist diskrimineerimiseks, kui sellel on objektiivne ja mõistlik tööhõivepoliitikat, tööturgu, kutseõpet või sotsiaalkindlustusteenuseid hõlmav õiguspärane eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud. Võrdse kohtlemise seaduse rakendussätetega lisati ka avaliku teenistuse seadusele § 36<sup>1</sup>, mille kohaselt riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiasutused peavad tagama isikute kaitse diskrimineerimise eest ning järgima võrdse kohtlemise põhimõtet vastavalt võrdse kohtlemise seadusele ja soolise võrdõiguslikkuse seadusele; keelatakse teenistuja või teenistusse soovija diskrimineerimine teiste tunnuste kõrval ka vanuse tõttu. Diskrimineerimise korral tuleb kohaldada võrdse kohtlemise seadust või soolise võrdõiguslikkuse seadust. Nagu eelnevalt mainitud, võimaldab võrdse kohtlemise seadus teha teatud tingimustel diskrimineerimiskeelust erandeid.

Seaduseelnõu seletuskirja<sup>6</sup> kohaselt on seaduse eesmärk täita Euroopa Liidu direktiivide 2000/43/EÜ ja 2000/78/EÜ nõuded. Riigikogu 18. juuni 2008 istungil eelnõu tutvustanud Väino Linde sõnul tulenes selle esitamise vajadus asjaolust, et Euroopa Komisjon on algatanud Eesti vastu rikkumismenetluse nende Euroopa Liidu direktiivide ülevõtmise asjus.<sup>7</sup> Kuigi seaduseelnõus ei viidata eelnõu ajendina Riigikohtu lahendile

<sup>6</sup> Võrdse kohtlemise seaduse eelnõu (384 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=pub\\_file&op=emsplain&content\\_type=application/msword&file\\_id=441699&file\\_name=V%C3%B5rdse%20kohtlemise%20seletuskiri%20\(385\).doc&file\\_size=91136&mnssk=384+SE&fd=](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=441699&file_name=V%C3%B5rdse%20kohtlemise%20seletuskiri%20(385).doc&file_size=91136&mnssk=384+SE&fd=)

kohtuasjas nr 3-4-1-14-07, ei või sellest järeldada, et see ei järgi lahendis esitatud seisukohti. Ka Riigikohtu hinnangul ei saa igasugust võrdsete ebavõrdset kohtlemist võrdsusõiguse rikkumiseks pidada. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt; mõistliku ja asjakohase põhjuse olemasolul on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud. Võrdse kohtlemise seadusega kehtestatud regulatsioon võimaldabki ebavõrdset kohtlemist ainult objektiivsel ja mõistlikul eesmärgil ning asjakohaste ja vajalike vahenditega. Seega on seadusandja võtnud arvesse Riigikohtu lahendis toodud argumentatsiooni.

Pärast Riigikohtu lahendit on Tartu Halduskohus lahendanud kaebuse ATS § 120 alusel ametniku teenistusest vabastamise käskkirja tagasiulatavalt õigusvastaseks tunnistamise kohta.<sup>8</sup> Kohus leidis selles otsuses järgmist: *Põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud üldakti alusel antud halduse üksikakt on samuti põhiseadusevastane ehk õigusvastane. Antud juhul on ATS § 120, mis võimaldas ametnikke teenistusest vabastada vanuse tõttu, kui ta on saanud 65-aastaseks, põhiseadusevastastuvastatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu poolt. Kaebuse esitaja on ametist vabastatud just selle põhiseadusevastase õigusnormi alusel antud üksikaktiga, mis tähendab, et kaebuse esitaja on vabastatud õigusvastase haldusaktiga. Tulenevalt eeltoodust kuulub kaebus rahuldamisele ja kohus tunnistas Tartu maavanema 20.12.2004 korralduse nr 145-p õigusvastaseks. Seega tunnistas halduskohus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsuse tagasiulatuvat jõudu. Sama kinnitas ka Tartu Ringkonnakohus kohtuasja apellatsioonimenetluses.<sup>9</sup>*

<sup>7</sup>V. Linde. Ettekanne võrdse kohtlemise seaduse eelnõu esimesel lugemisel. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoqramm&pkpkaupa=1&toimetatud=1&toimetamata=0&date=1227102314&paevakord=3103#pk3103>.

Seega on vaadeldava kaasuse puhul tegemist Riigikohtu põhiseaduslikkuse järele valve lahendi eesrindliku täitmise näitega.

### **3. 3-4-1-18-08 (Riigikogu liikme palga muutmine ametisoleva Riigikogu koosseisu jaoks)**

23. veebruaril 2009 tunnistas Riigikohtu üldkogu põhiseadusega vastuolus olevaks **Riigikogu liikme palga ajutise korralduse seaduse**, millega sooviti muuta Riigikogu liikme palga arvutamise põhimõtteid eesmärgiga välistada ametisoleva Riigikogu koosseisu jaoks Riigikogu liikmete palgatõus seaduse vastuvõtmisele järgneval aastal. Üldkogu nõustus seaduse vaidlustanud Vabariigi Presidendiga, et PS § 75 teisest osalausest tuleneb, et Riigikogul on keelatud ametisoleva Riigikogu koosseisu jaoks Riigikogu liikme palka suurendada ja vähendada. PS § 75 võimaldab siiski muuta Riigikogu liikme tööga seotud kulutuste hüvitamise korda Riigikogu ametisoleva koosseisu jaoks.

Abstraktse eelkontrolli korras põhiseadusevastaseks tunnistatud seadus ei jõustunud, mis tähendab, et ka selle kaasuse puhul on Riigikohtu otsus täidetud. Seadusandja pole enam ametisoleva Riigikogu koosseisu jaoks palgakorraldust muutnud.

### **4. 3-3-1-59-07 (Palga maksmata jätmise kohtunikule, kelle teenistussuhe on kriminaalmenetluse ajaks peatunud)**

14. aprillil 2009 leidis Riigikohtu üldkogu, et sellise regulatsiooni puudumine (õigustloova akti andmata jätmise), mis võimaldaks maksta palka või muud hüvitist kohtunikule, kelle teenistussuhe on kriminaalmenetluse ajaks peatunud, on vastuolus PS § 147 lg-ga 4

<sup>8</sup>Tartu Halduskohtu 14.02.2008 otsus asjas nr 3-07-2413/3.

<sup>9</sup>Tartu Ringkonnakohtu 06.05.2008 otsus asjas nr 3-07-2413/8.

koosmõjus PS §-dega 146 ja 15. Võttes arvesse, et kohtuniku palk on tema sõltumatuse tagatiseks, samuti et kohtunikule makstav palk peab olema elementaarses korrelatsioonis tema tegeliku töise panusega, kohustas üldkogu Justiitsministeeriumi maksma A. Šuvalovile 50% tema ametipalgast ja lisatasudest kogu aja eest, mil A. Šuvalovi ametikohustused kohtunikuna olid kriminaalmenetluse tõttu peatunud.

Nii poliitikasse sekkumise määra kui ka poliitika kujundamise olemuse poolest võib seda kohtulahendit pidada väga aktivistlikuks, sest kohus pakkus tundlikus eelarvepoliitilises valdkonnas asjakohase seadusandluse puudumisel ise välja sobiva lahenduse. Kohtulikku aktivismi vähendab asjaolu, et tõenäoliselt on isikuid, keda selline säte võiks puudutada, vähe, mistõttu ressursside ümberjaotus pole ulatuslik.

Seadusandja pole ligi aasta jooksul kohtute seadust vaidlusaluses küsimuses muutnud. Tegemist on üksikküsimusega, mida eraldi võttes saaks ehk kiiremini lahendada, kuid seadusandja on kaalumisele võtnud kogu kohtute seaduse reformimise. Parlamendis on menetluses kohtute seaduse eelnõu<sup>10</sup>, mis muu hulgas näeb ette, et kriminaalmenetluse ajaks ajutiselt teenistusest kõrvaldatud kohtuniku palka vähendatakse 75% ehk ühe neljandikuni tema ametipalgast. Võttes arvesse, et kohtute seaduse muutmine vajab Riigikogu koosseisu häälteenamust, st tavapärasest suuremat konsensust, võib senist paariaastast seadusandja kooskõlastusteks kuluvat aega pidada mõistetavaks.

Kohtupraktikas on A. Šuvalovi kaasus olnud ainulaadne; pärast Riigikohtu lahendit pole küsimust palga või muu hüvitise maksmisest kohtunikule, kelle teenistussuhe on kriminaalmenetluse ajaks peatunud, rohkem tekkinud.

<sup>10</sup> Kohtute seaduse eelnõu (649 SE) § 83. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaa de&op=ems&eid=866881&u=20100418211420](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaa de&op=ems&eid=866881&u=20100418211420).

#### 4. 3-3-1-41-09 (Sooline diskrimineerimine politseiametniku teenistusest vabastamisel)

20. novembril 2009 tunnistas Riigikohtu üldkogu **politseiteenistuse seaduse § 49 lg-d 3 ja 4** põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles need nägid ette, et 1948. aastal sündinud naine vabastatakse politseiteenistusest nooremalt kui samal aastal sündinud mees. Üldkogu ei näinud selliseks eristamiseks mõistlikku põhjust.

Selle kohtulahendi täitis seadusandja erakordselt kiiresti, kohati ennetades Riigikohtu lahendit. Riigikogu esindajad mõõnsid põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses probleeme vaidlustatud sätete kohaldamisega. Juba enne põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamist oli vastu võetud politsei ja piirivalve seadus. 26. novembril 2009 tunnistas Riigikogu politsei ja piirivalve seaduse rakenduseaduse §-ga 110 politseiteenistuse seaduse kehtetuks. Uus regulatsioon jõustus 1. jaanuaril 2010. Politsei ja piirivalve seaduse vastav säte (§ 96) enam teenistusest vabastamisel erisusi meeste ja naiste vahel ette ei näe.

Kohtupraktikat põhiseadusvastaseks tunnistanud politseiteenistuse seaduse § 49 lg-te 3 ja 4 rakendamise kohta pärast nende kehtetuks tunnistamist pole veel jõudnud koguneda. Seega pole ülaltoodud põhiseaduslikkuse järelevalve otsuse tagasiulatuvat mõju madalama astme kohtute praktika (veel) kinnitanud.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Praegu on veel vara hinnata, kas või kui palju sedalaadi kaebusi kohtusse võidakse esitada, kuid nende tulevaste võimalike lahendite puhul on huvitav võrrelda PoITS § 49 lg-te 3 ja 4 põhiseadusvastaseks tunnistamise otsuse tagasiulatuvat mõju eespool viidatud kohtuasjas nr 3-07-2413 kinnitatud ATS § 120 kehtetuks tunnistamise tagasiulatava mõjuga.



### 3. KOHTUMENETLUS

#### 1. 3-1-3-13-03 ja 3-3-2-1-04 (Menetluse taasavamine pärast Euroopa Inimõiguste Kohtu otsust)

6. jaanuaril 2004 leidis Riigikohtu üldkogu kahes kohtuasjas, et kui Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on tuvastanud, et isiku süüdimõistmisel Eestis on rikutud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tagatud õigusi, siis tuleb isikule tema taotlusel võimaldada kohtuasja uus läbivaatamine, juhul kui õiguse rikkumine on jätkuv ja oluline ning kui selle abil saab parandada isiku õiguslikku seisundit. Ühtlasi märkis kohus järgmist: *Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis sisalduvate õiguste ja vabaduste tagamine parimal viisil eeldaks kohtumenetluse seaduse täiendamist, nii et sellest üheselt nähtuks, kas, millistel juhtudel ja kuidas toimuks kriminaalasja taasläbivaatamine pärast Euroopa Inimõiguste Kohtu otsust* (kohtuasi nr 3-1-3-13-03, p 31).

Alles kahe aasta pärast, 1. jaanuaril 2006 jõustus uus tsiviilkohtumenetluse seadustik, milles muu hulgas sisaldus ka säte, mis nägi ette ühe teistmise alusena selle, kui EIK on leidnud kohtulahendi tegemisel inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni või selle protokollide rikkumise ja rikkumist ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada või hüvitada muul viisil kui teistmise kaudu (§ 702 lg 2 p 8). Seaduseelnõu seletuskirja<sup>12</sup> kohaselt arvestati selle sätte lisamisel Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus R (2000) 2, milles soovitatakse riikidel tagada võimalus jõustunud kohtuotsus uuesti läbi vaadata, kui EIK on

<sup>12</sup>Tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu (208 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=033370012&login=proof&password=&system=ems&server=ragne11>.

individuaalkaebuse alusel leidnud, et riik on rikkunud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni või selle protokolle.

Kauem võttis aega, et sarnased alused inimõiguste kohtu otsuste täiemahuliseks täitmiseks tehtaks ka teistesse kohtumenetlust reguleerivatesse seadustesse. Halduskohtumenetluse seadustikus asendati senine teistmisaluste loend blanketse viitega tsiviilkohtumenetluses sätestatud teistmise alustele (säte jõustus 1. septembril 2006). Veelgi hiljem, 18. novembril 2006, jõustusid pärast ligi kaheaastast eelnõu menetlemist parlamendis kriminaalmenetluse seadustiku ja väärteomenetluse seadustiku sätted, mis nägid ette ühe teistmise alusena selle, kui EIK on rahuldanud individuaalkaebuse teistetavas kohtuasjas tehtud lahendi peale, kuna rikutud on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni või selle protokollid. Lisatingimuseks on, et rikkumine võis mõjutada asja otsustamist ja seda ei ole võimalik kõrvaldada või sellega tekitatud kahju hüvitada muul viisil kui teistmise kaudu.

Mainitud vahepealse kahe-kolme aasta jooksul tuli aga Riigikohtul oma varasemale otsusele kindlaks jääda ka vaatamata seadusandliku regulatsiooni puudumisele. 22. novembril 2004 otsustas Riigikohtu kriminaalkolleegium kohtuasjas nr 3-1-3-5-04 taasavada menetluse kriminaalasjas, milles isik oli Eestis süüdi tunnistatud, kuid mida EIK taunis, lähtudes konventsiooni artikli 7 lõikest 1, milles sisaldub *nullum crimen nulla poena* põhimõte. Kriminaalkolleegium mõistis isiku õigeks nendes tegudes, milles kriminaalmenetlus taasavati.

Seega toovad viidatud 2004. aasta kohtuasjad esile, kuidas kohtu meenutus seadusandjale regulatsiooni vajalikkuse kohta toob lõpuks kaasa põhiõiguste

parema kaitse. Kuigi Eesti liitus inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga juba 1996. aastal, jõuti konventsiooni täitmist tagavate menetluslike garantiide seadustamiseni alles kümme aastat hiljem. Siiski tuleb positiivseks pidada, et seadusandja asus küsimust lahendama pärast seda, kui Riigikohus vajakajäämisele tähelepanu juhtis. Eesti seadusandja tahe reguleerida kohtumenetluse taasavamist pärast EIK poolt inimõiguste rikkumise tuvastamist on seda kõrgemini hinnatav, et selle küsimusega on kimpus mitmed inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni liikmesriigid.<sup>13</sup> Seega on seadusandjal kohtulahendi kooskõlastamisele kulunud aeg olnud korrelatsioonis probleemi keerukusega.

### **2. 3-4-1-1-04 (Kaebeõigus väärteomenetluses kaebuse läbi vaatamata jätmise määruse peale)**

25. märtsil 2004 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium põhiseadusega vastuolus olevaks 1. septembrist 2002 kuni 31. detsembrini 2003 kehtinud väärteomenetluse seadustiku § 191 p 10 osas, milles see säte välistas määruskaebuse esitamise kaebemenetluses maa- või linnakohtus tehtava kaebuse läbi vaatamata jätmise määruse peale. Väärteomenetluse seadustiku § 191 käsitleb kohtu määruseid, mille peale ei saa esitada määruskaebust. Paragrahvi kümnenda punkti kohaselt kuulus nende sekka kaebemenetluses maa- või linnakohtus kaebuse läbi vaatamata jätmise määrus.

<sup>13</sup> Vt Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee raport Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite täitmisest, avaldatud 22.04.2009. – Council of Europe, Committee of Ministers: Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights - 2nd annual report 2008, p 18. Arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1538644&SecMode=1&DocId=1393816&Usage=2>.

Juba enne Riigikohtu otsust, asja menetluse käigus muutis seadusandja väärteomenetluse seadustiku vaidlustatud sätet. Muudatus jõustus 1. jaanuaril 2004 ning sellest ajast peale on võimalik vaidlustada ka kaebuse läbi vaatamata jätmise määrust. Eelnõu seletuskirja<sup>14</sup> kohaselt tehti muudatus isiku kaebeõiguse tagamiseks, sest kohtupraktikas on esinenud juhtumeid, kus kohus on jätnud kaebuse läbi vaatamata põhjendamatu. Kuigi seadusandja otseselt ei tunnistanud ei kohtuasja menetluse käigus ega seaduseelnõu seletuskirjas varasema regulatsiooni puudulikkust, on alust arvata, et just sätte suhtes algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus ajendas seadusandjat tegutsema. Väärteomenetluse seadustik jõustus koos karistusseadustikuga 1. septembril 2002 ning tegemist oli väga mahuka reformiga karistusõiguses. Võib eeldada, et kõnealune kaebeõigust piirav norm sattus väärteomenetluse seadustikku eksituse tõttu. Seadusandja, mõistes puudujääki, aimas Riigikohtu võimalikku otsust ja soovis seda ennetada.

### **3. 3-4-1-20-07 (Kaebeõigus tsiviilkohtumenetluses hagi tagamata jätmise määruse peale)**

9. aprillil 2008 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 390 lg 1 esimese lause ja § 660 lg 1 osas, milles need ei võimalda edasi kaevata hagi tagamise taotluse rahuldamata jätmise määruse peale, millega arvati tasutud kautsjon riigituludesse. Kõnealuste sätete kohaselt võis pool esitada määruskaebuse selliste maakohtu ja ringkonnakohtu määruste peale, millega kohus hagi tagamise

<sup>14</sup> Kriminaalmenetluse koodeksi, karistusseadustiku ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (102 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://web.riigi.kogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=032120012&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>.

taotluse rahuldada, ühe tagamisabinõu teise asemel või hagi tagamise tühistada. Hagi tagamise taotluse rahuldamata jätmise määruse peale aga ei tulenenud normist määruskaebuse esitamise õigust.

Juba sama aasta sügisel, 1. oktoobril 2008 tuli Riigikohtu tsiviilkolleegiumil kohtuasja nr 3-2-1-71-08 lahendamisel lähtuda viidatud põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendist. Tsiviilkolleegium leidis, et kuna endiselt oli kehtiv säte, mille järgi hagi tagamise avalduse rahuldamata jätmise korral arvatakse kaitsjoni riigituludesse, siis tuleb võimaldada kaitsjoni tasunud isikule määruskaebuse esitamist ringkonnakohtule maakohtu määruse peale, millega jäeti hagi tagamise taotlus rahuldamata.

10. detsembril 2008 võttis Riigikogu vastu mahuka seadusepaketi, millega muudeti tsiviilkohtumenetluse seadustikku ja sellega seotud seadusi. Muudatused jõustusid 1. jaanuaril 2009. Eelnõu esimesel lugemisel algatajapoolset ettekannet tehes märkis justiitsminister Rein Lang, et seaduse eesmärk on täpsustada ja paremini sätestada 1. jaanuaril 2006 jõustunud menetlusseadust<sup>15</sup>. Ministri sõnul olid eelnõu koostajad lähtunud ka arvestatavast Riigikohtu praktikast, mis oli kahe aasta jooksul selle seaduse käsitlemistest tekkinud. Hoolimata arvukatest muudatustest jäi Riigikohtus osaliselt põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnustatud § 390 lg 1 ja § 660 lg 1 sõnastus muutmata. Seadusandja noppis Riigikohtu otsusest täitmiseks välja vaid osa, milles rõhutatakse, et menetlusosalise õigused jäävad tõhusa kaitseta seetõttu, et hagi tagamise igakordsel taotlemisel tuleb tasuda kaitsjoni, mille riigituludesse arvamist isikud seetõttu vaidlustada ei saa. Puuduse

<sup>15</sup> R. Lang. Ettekanne tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE) esimesel lugemisel. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=steno&pkpkaupa=1&toimetatud=0&toimetamata=1&paevakord=1897#pk1897>.

parandamiseks muutis seadusandja hoopis TsMS § 149 lg-t 5, mille tagajärjel hagi tagamise taotlemisel enam kaitsjoni tasuma ei pea. Ka kohtuasja menetluse käigus möönis seadusandja vaidlustatud regulatsiooni puudust, viidates toona parlamendis menetluses olnud tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõule, mille kohaselt tulevikus ei teki taotleja jaoks hagi tagamise taotluse esitamisest ja selle rahuldamata jätmisest enam negatiivset varalist tagajärge.

Võib küsida, kas Riigikohtu lahendit võib pidada täidetuks, kui resolutsioonis nimetatud sätetes otseselt muudatusi pole tehtud, küll aga on lähtutud lahendi sisulisest motivatsioonist. Kuna hagi tagamise taotlemisel enam kaitsjoni tasuma ei pea, pole sellesisuliste taotluste korduv esitamine enam takistatud ning menetlusosalised saavad oma õigusi tõhusalt kaitsta. Kuigi kohtuasja täitmise viisi ja tulemuse õigus-selguse osas on kaheldavusi, on seadusandja Riigikohtu lahendiga põhimõtteliselt arvestanud. Riigikohtu lahendiga soovitud eesmärk on saavutatud ning kehtestatud on isikute kaebeõigust tagav põhiseadusega kooskõlas olev regulatsioon.

#### **4. 3-1-1-88-07 (Kaebeõigus väärteomenetluses konfiskeerimisotsuse peale)**

16. mail 2008 tunnistas Riigikohtu üldkogu põhiseadusvastaseks ja kehtetuks **väärteomenetluse seadustiku § 114 lg 1 p 2** osas, milles see säte ei võimalda menetlusvälisel isikul esitada maakohtule kaebust kohtuvälise menetleja üldmenetluse otsuse osa peale, millega konfiskeeritakse menetlusvälisele isikule kuuluv transpordivahend. Säte võimaldas kohtuvälise menetleja otsuse peale kaebuse esitada vaid menetlusosalisel.

Riigikohtu otsuse lõppjärelendus on küll kantud märkusena väärteomenetluse seadustikku kõnealuse sätte juurde, kuid sätte sõnastus on jäänud samaks. Seega formaalselt on põhiseaduslikkuse järelevalve lahend täidetud, kuid uue regulatsiooni väljatöötamisega on viivitatud, mis võib viidata poliitilisele soovimatusele Riigikohtu väljatoodud probleemiga tegeleda. Õiguselguse põhimõttega oleks paremini kooskõlas, kui seadusandja täiendaks väärteomenetluse seadustikku, nii et sellest üheselt nähtuks, millistel alustel ja kuidas menetlusväline isik oma õigusi tema vara konfiskeerimisel kaitsta saab. Kuigi kohtud saavad lähtuda põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kõnealusele sättele antud tõlgendustest, teeb õigustloova akti andmata jätmise keeruliseks lahendada menetlusvälise isiku kaebust talle kuuluva vara konfiskeerimise otsuse peale.

#### **5. 3-1-1-86-07 (Riigi karistusvõimu delegerimise lubamatus)**

16. mail 2008 tunnistas Riigikohtu üldkogu põhiseadusvastaseks ja kehtetuks **ühistranspordiseaduse § 54<sup>11</sup> lg 3 ning väärteomenetluse seadustiku § 9 p 3 ja § 10 lg 5**, mille kohaselt ühistranspordis sõiduõigust tõendava dokumendita sõidu kui väärteo kohtuväline menetleja on eraõiguslik juriidiline isik halduslepingu alusel. Riigikohus leidis, et süüteomenetluse ja sellega seonduva riigi karistusvõimu delegerimine eraõiguslikule juriidilisele isikule on vastuolus põhiseadusega, sest tegemist on riigi tuumikfunktsiooniga.

Seadusandja ei ole pärast normide kehtetuks tunnistamist nende asemele uut regulatsiooni kehtestanud ega ka vastavat eelnõu algatanud. Põhiseadusvastase regulatsiooni kõrvaldamine ei takista

piletita sõidu kui väärteo üldises korras menetlemist. Vastupidi, see, et seadusandja ei ürita uut sarnast regulatsiooni kehtestada, näitab, et Riigikohtu otsust peetakse autoriteetseks. Kehtetuks tunnistati vaid üks alternatiivne võimalus, kes võib olla väärtegude kohtuväliseks menetlejaks, kuid tavapärased kohtuvälised menetlejad säilitasid sellekohased seadusest tulenevad õigused. Eesti suuremate linnade praktika näitab, et väärteomenetluse seadust saab Riigikohtu lahendi valguses täiel määral rakendada, ilma et oleks tarvis seadust muuta.

#### **6. 3-4-1-7-08 (Halduskohtute välisdamine riigihankevaidluste lahendamise menetlusest)**

8. juunil 2009 tunnistas Riigikohtu üldkogu põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks **riigihangete seaduse (RHS) § 129 lg 1**, mis andis Riigihangete Ameti juures asuva vaidlustuskomisjoni otsuse peale esitatava kaebuse lahendamise apellatsioonimenetluses ringkonnakohtule ning välistas halduskohtu esimeses astmes selliseid vaidlusi läbi vaatamast. Riigikohtu hinnangul oli selline regulatsioon vastuolus PS § 149 lg-tega 1 ja 2 ning PS § 146 esimese lausega koostoimes PS §-ga 4. Üldkogu leidis, et põhiseaduse kohaselt algab kõikide kohtuasjade arutamine esimesest kohtuastmest ning halduskohtu välistamine teatud liiki asjade arutamisest, andes vastav pädevus üle haldusorganile, kitsendab kohtuvõimu pädevust.

18. jaanuaril 2010 algatas Vabariigi Valitsus riigihangete seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu, mille § 1 punktidega 34 ja 37 pakuti välja võimalus viia riigihangete vaidlustusmenetlus Riigikohtu lahendile vastavalt põhiseadusega kooskõlla.<sup>16</sup> Eelnõu esialgne

<sup>16</sup> Riigihangete seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (665 SE). Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaa de&op=ems&eid=896065&u=20100419211844](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaa de&op=ems&eid=896065&u=20100419211844).

tekst nägi analoogselt väärteomenetluse regulatsiooniga ette nn hüppava kassatsiooni vaidlustuskomisjoni otsuse peale. Analüüsi valmimise ajaks on nimetatud sätted seaduseelnõust välja jäetud, kuna eelnõu algataja nõustus arvamuse esitajatega, et temaatika vajab põhjalikumat analüüsi ning arutelu Rahandusministeeriumis väljatöötatava riigihangete seaduse eelnõu raames. Seaduseelnõu algataja muudatusettepanek leidis eelnõu II lugemisel toetust.<sup>17</sup> Seega, kuigi Riigikogu ei ole riigihangete seadust pärast Riigikohtu üldkogu 8. juuni 2009. aasta otsust muutnud, on ta näidanud üles tahet probleemiga tegeleda. Seadusandjal kooskõlatuseks kuluv aeg on korrelatsioonis probleemi keerukusega.

Kohtupraktikas on aga RHS § 129 lg 1 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamine, kuid uue regulatsiooni andmata jätmine põhjustanud probleeme vaidlustuskomisjoni pädevuse ja rolli sisustamisel halduskohtumenetluses. Riigikohtu halduskolleegium on selle kohta andnud tõlgenduse, mille kohaselt *pärast Riigikohtu üldkogu 8. juuni 2009. a otsust tuleb RHS § 129 lg-t 2 tõlgendada selliselt, et vaidlustuskomisjoni otsuse peale toimub edasikaebamine halduskohtule. Eeltoodust tulenevalt on halduskohtumenetluses nagu ka vaidlustuskomisjonis vastustajaks riigihanke läbiviimise otsustanud Rakvere Linnavalitsus. Vaidlustuskomisjon ei ole halduskohtumenetluses menetlusosaline ja tal puudub seega ka apellatsioonkaebuse esitamise õigus.*<sup>18</sup> Seega järgib kohtupraktika põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses riigihangete seadusele antud tõlgendust.

<sup>17</sup> Samas, vt seaduseelnõu 665 SE 14. aprilli 2010 teise lugemise stenogramm. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&p kpaupa=1&toimetatud=0&toimetamata=1&date=1271248195&paevakord=6163#pk6163>.

<sup>18</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 04.03.2010 otsus kohtuasjas nr 3-3-1-11-10, p 21.

### **7. 3-4-1-25-09 (Kaebeõiguse piiramine tsiviilkohtumenetluses hooneühistu otsuse vaidlustamise hagi riigilõivu tõttu)**

15. detsembril 2009 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kehtetuks **TsMS § 131 lg 2 ja lg 3 (ulatuses, milles viimases viidatakse lg-le 2) ning riigilõivuseaduse lisa 1 osas**, milles nähakse ette kohustus tasuda hooneühistu üldkoosoleku otsuse tühisuse tunnustamise hagit riigilõivu 75 000 krooni. Kolleegium leidis, et kuna hooneühistu ei vasta oma põhiolemuselt traditsioonilisele äriühingule, mille põhieesmärk on saada majandustegevuse kaudu tulu, siis on ebaproportsionaalne tasuda 75 000 krooni riigilõivu hagit, mille eesmärgiks ei ole traditsioonilise varalise hüve saamine. Umbes kuuekordse Eesti keskmise kuupalga ja 17kordse miinimumpalga suuruse riigilõivu nõue muudab võimaluse hooneühistu otsuseid vaidlustada illusoorseks, ei võimalda tagada hooneühistu otsuste seaduslikkust ega kaitsta seeläbi ühistu liikmete huvisid.

Riigikohtu lahendit puudutavad märkused on lisatud kõigi 15. detsembril 2009 kehtetuks tunnistatud sätete juurde. Sellisest õigusnormide tõlgendamise juhiseist lahendi täitmiseks esialgu küll piisab, kuid normi rakendamisel tekib küsimus, kui palju riigilõivu siis selliste juriidiliste isikute, mille eesmärgiks ei ole traditsioonilise varalise hüve saamine, organite otsuste vaidlustamisel maksma peaks. Seega õiguselguse huvides tuleks täiendada TsMS-i ja riigilõivuseadust vastavalt Riigikohtu tõlgendusele, nii et võimalus juriidilise isiku, mille eesmärgiks ei ole traditsioonilise varalise hüve saamine, organi otsuseid vaidlustada oleks tegelik, mitte pelgalt illusoorne.

## 4. OMANDIREFORM

### 1. 3-3-1-63-05 ja 3-4-1-14-06 (Omandireformi aluste seadus ja 1941 Saksa riigiga sõlmitud lepingute alusel Eestist lahkunud isikute õigused)

12. aprillil 2006 tunnistas Riigikohtu üldkogu kehtetuks **omandireformi aluste seaduse (ORAS) § 7 lg 3**, mis nägi ette, et Saksa riigiga sõlmitud lepingute alusel Eestist lahkunud isikutelt õigusvastaselt võõrandatud vara tagastatakse või kompenseeritakse riikidevahelise lepingu alusel. Kuna sellist lepingut ligi 15 aasta jooksul polnud sõlmitud, valitses nende ümberasujate vara suhtes määratus, kas see tuleb tagastada või kompenseerida ümberasunutele või võimaldada nendel pindadel elavatel üürnikel see erastada. Riigikohus lükkas otsuse jõustumise kuus kuud edasi, andmaks seadusandjale aega töötada välja uus õiguslik regulatsioon. Otsuse kohaselt, kui 12. oktoobriks 2006 ei ole jõustunud ORAS § 7 lg-t 3 muutev või kehtetuks tunnistav seadus, jõustuks Riigikohtu otsus.

Nimetatud sätte oli Riigikohus juba neli aastat varem põhiseadusvastaseks tunnistanud (Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002 otsus asjas nr 3-4-1-5-02). Toona ei tunnistanud aga Riigikohus ORAS § 7 lg-t 3 kehtetuks, kuna ei soovinud teha poliitilist otsust. Riigikohus rõhutas, et ümberasujatele kuulunud vara tagastamise või erastamise kohta peaks selge regulatsiooni välja töötama seadusandja. Vaatamata korduvatele tähelepanu juhtimistele<sup>19</sup>, jäi Riigikohtu 2002. aasta otsus aga täitmata. Sestap rõhutas Riigikohus oma 2006. aasta lahendis,

et teistkordne piirdumine ORAS § 7 lg 3 põhiseadusvastasuse tuvastamisega, tunnistamata sätet kehtetuks, ei aitaks kaasa olukorra lahendamisele. *Aastaid kestnud põhiseadusevastase olukorra lõpetamiseks tuleb ORAS § 7 lg 3 tunnistada kehtetuks*, oli Riigikohtu seisukoht.

Parlament püüdis Riigikohtu 12. aprilli 2006 otsust täita. Selleks võeti 14. septembril 2006 vastu Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse § 7 lg 3 kehtetuks tunnistamise seadus. Vabariigi President jättis selle aga välja kuulutamata, sest leidis, et seadusemuudatus ei ole kooskõlas õigusselguse ja õiguskaitse põhiseadusliku põhimõttega. Seaduse muutmata kujul vastuvõtmise järel esitas president Riigikohtule taotluse tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. 31. jaanuaril 2007 rahuldus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium Vabariigi Presidendi taotluse ning tunnistas välja kuulutamata jäetud seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks. Kolleegiumi arvates tagas seadus õiguse menetlusele vaid neile ümberasunutele, kelle õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise või kompenseerimise avaldus oli jäetud läbi vaatamata. Seaduses puudus tõhus regulatsioon, mis võimaldanuks ümberasunutel ja õigusvastaselt võõrandatud eluruumide erastamiseks õigustatud

<sup>19</sup> *Riigikogu ei ole enam kui kahe ja poole aasta vältel leidnud endas otsustustahet põhiseadusevastane olukord lõpetada ja Riigikohtu otsuse täitmiseks võtta vastu regulatsioon, mis lõpetaks määramatuse ümberasunutele kuulunud vara tagastamise või kompenseerimise, aga ka erastamise suhtes.* – Riigikohtu esimehe M. Raski ettekanne parlamendis 9. juunil 2005. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=113>. *Möödunud aastate jooksul seadusandja sellekohast regulatsiooni, mis lõpetaks põhiseaduse vastase olukorra, vastu ei võtnud. [---] Igasuguse regulatsiooni andmatajätmine kohtuotsuses märgitud tähtjaks on samuti seadusandja otsustus, kuid siinkõneleja arvates halvim, mida parlament võiks teha.* – Riigikohtu esimehe M. Raski ettekanne parlamendis 8. juunil 2006. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=667>.

isikutel oma õigusi realiseerida. Kolleegiumi hinnangul ei lahendanud seadus põhi-seaduspäraselt ORAS § 7 lg 3 kehtetuks tunnistamise õiguslikke küsimusi ja tekitas erinevaid ümberasunute gruppe ebavõrd-selt koheldes pigem probleeme juurde.

Kuna ORAS § 7 lg-t 3 muutev või kehtetuks tunnistav seadus ei olnud Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2006. aasta lahendis antud kuue-kuulise tähtaja jooksul jõustunud, tunnistas Riigikohus, et samast otsusest tulenevalt on ORAS § 7 lg 3 kehtetu alates 12. oktoobrist 2006. Kohus oli seisukohal, et ORAS § 7 lg 3 kehtetuse tagajärjeks on see, et Saksa riigiga sõlmitud lepingute alusel Saksamaale ümberasunutele kuulunud õigusvastaselt võõrandatud vara tuleb tagastada, kompen-seerida või üürnikele erastada omandireformi aluste seadusega sätestatud üldistel alustel ja üldises korras. *Selline õiguslik selgus võimaldab jätkata [---] kassatsioonkaebuse menetlemist*, leidis Riigikohus 6. detsembril 2006 ning rahaldas Eestist ümberasunud isikute kassatsioonkaebuse.

Kuna kehtetuks tunnistatud sätte asemele alternatiivset regulatsiooni ei kehtestatud, rõhutas Riigikohtu üldkogu 10. märtsi 2008 otsuses kohtuasjas nr 3-3-2-1-07 uuesti, et lähtuvalt PS §-dest 13 ja 14 tulenevast õigusest korraldusele ja menetlusele, tuleb Saksamaale ümberasunutele kuulunud õigusvastaselt võõrandatud vara suhtes esitatud avaldusi hakata menetlema. Üldkogu andis suunise käsitada kehtivuse kaotanud ORAS § 7 lg 3 alusel varem rahuldamata jäetud avalduste menetlemist mitte haldusmenetluse uuendamise, vaid uue menetluse alustamisena. Avalduste puhul, mida pole varem esitatud või mis on tagastatud ORAS § 7 lg 3 alusel läbi-vaatamatult, tuleb üldkogu otsuse kohaselt igal üksikul juhtumil kaaluda, kas avaldus

on esitatud mõistliku aja jooksul. Nendest seisukohtadest juhindudes on Riigikohtu halduskolleegium mitmel korral sisuliselt läbi vaadanud ORAS § 7 lg 3 kehtetuks tunnistamise järel esitatud kassatsioonkaebusi ja teistmisavaldusi.<sup>20</sup>

ORAS § 7 lg 3 kohtusaagat kokku võttes võib järeldada, et kuna seadusandja ei suutnud jõuda kõiki pooli piisavalt ra-huldavale poliitilisele kompromissile, tuli kohtul probleemile lahendus leida, lähtudes põhiseaduslikest väärtustest ning üldisest omandireformialasest seadusandlusest. ORAS § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistami-sega leidis lahenduse pikka aega vaidlusi tekitanud nn ümberasujatele kuulunud vara tagastamise küsimus. Seadusandja on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsust ka aktsepteerinud ning asunud otsima järgmisi sobivaid ja proportsionaalseid meetmeid omandireformi lõpuleviimiseks.<sup>21</sup>

## 2. 3-4-1-3-04 (Tehnorajatiste talu-mise kohustus)

30. aprillil 2004 leidis Riigikohtu põhi-seaduslikkuse järelevalve kolleegium, et kui-gi **asjaõigusseaduse rakendamise sea-duse (AÖSRS) § 15<sup>2</sup> lg-s 1 ja § 15<sup>4</sup> lg-s 2** ette nähtud tehnorajatise talumise kohustuse regulatsioon on üldiselt põhiseaduspärane, tuleks seaduses ette näha rohkem tagatise maaomanikele ja võimaldada erinevate huvide kaalumist (p 36). Kolleegiumi hin-nangul oli regulatsioon põhiseadusvastane osas, milles see ei võimaldanud tehno-rajatise kõrvaldamist muul alusel kui üksnes juhul, kui tehnorajatis ei ole enam eesmärgipäraselt kasutusel. Rajatise omaniku tasu maksimisest vabastamist ei pidanud kohus mõõdukaks omandiõiguse piiranguks ning tunnistas kehtetuks AÖSRS § 15<sup>4</sup> lg 2,

<sup>20</sup> Vt Riigikohtu halduskolleegiumi otsused 14.07.2007 kohtuasjas nr 3-3-2-2-07; 14.05.2008 kohtuasjas nr 3-3-1-99-06; 14.05.2008 kohtuasjas nr 3-3-1-23-08; 05.06.2008 kohtuasjas nr 3-3-1-32-07; 16.04.2009 kohtuasjas nr 3-3-1-7-09 ning 10.12.2009 kohtuasjas nr 3-3-1-84-09.

<sup>21</sup> Selleks on Vabariigi Valitsus 21.03.2010 algatanud omandireformiga seonduvate seaduste muutmise seaduse (715 SE). Arvutivõrgus: [http://www.riigi.kogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=960515&u=20100420032958](http://www.riigi.kogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=960515&u=20100420032958).

mis vabastas tehnorajatise omaniku tasu maksmisest. Kehtetuks tunnistamise osas lükkas Riigikohus otsuse jõustumise kuue kuu võrra edasi, s.o kuni 30. oktoobrini 2004. Kolleegium märkis, et vajalikuks võib osutuda kogu tehnorajatisi puudutava regulatsiooni terviklik korrigeerimine.

Põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistatud sätteid tuli Riigikohtu tsiviilkolleegiumil kohaldada mitmes kohtuasjas, enne kui seadusandja jõudis uue regulatsiooni vastu võtta. 29. oktoobril 2004 kohtuasjas nr 3-2-1-108-04 tehtud lahendis leidis tsiviilkolleegium, et kuna AÕSRS § 15<sup>4</sup> lg 2 oli tunnistatud põhiseadusega vastuolus olevaks, ei saa seda kohaldada, mistõttu hageja ei ole kohustatud võrguettevõtte tehnorajatist tasuta taluma. Hagejale tasu suuruse määramisel kasutas kohus analoogiat, nähes ette mõistliku hüvitise kinnisomandi kitsenduse eest. Kohtuasi saadeti tagasi ringkonnakohtule uueks läbivaatamiseks. Ka 15. mail 2006 kohtuasjas nr 3-2-1-43-06 tehtud lahendis pidi tsiviilkolleegium nentima, et vaatamata kahe aasta möödumisele Riigikohtu otsusest põhiseaduslikkuse järelevalve asjas, ei ole seadusandja regulatsiooni põhiseadusega kooskõlla viinud. Tsiviilkolleegium andis ringkonnakohtule juhised asja uueks läbivaatamiseks: *Kui kohus leiab, et mahalaadimissõlm on tehnorajatis ja täidetud on ka muud selle talumiskohustuse eeldused (s.t tuvatatud tehnorajatis talumiskohustuse sätete asjassepuutuvus) ning asjakohaseid sätteid ei ole vahepeal põhiseadusega kooskõlla viidud, tuleb asja uuel läbivaatamisel kaaluda vastavate sätete tervikuna kohaldamata jätmist ja põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamist* (p 17).

Alles 26. märtsil 2007, s.o kolmandal aastal pärast Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsust jõustus tsiviilseadustiku üldosa seaduse, asjaõigusseaduse,

asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, ehitusseaduse, planeerimisseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse muutmise seadus. Eelnõu seletuskirjas<sup>22</sup> nimetati selle eesmärgina luua selge ja vastuoludeta tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamist, talumist ja talumise eest tasumist puudutav regulatsioon, mis haakub üldise tsiviilõiguse kontekstiga, kuivõrd tehnorajatiste talumise kohustus kujutab endast omandi kitsendust. AÕSRS-i uues redaktsioonis ongi kinnisasja omaniku talumiskohustust piiratud ning talumiskohustuse puudumisel on võimaldatud nõuda tehnorajatis eemaldamist. Samuti on omandi kitsenduse talumise eest ette nähtud tasu, mida arvestatakse tagasiulatuvalt alates 1. novembrist 2004, s.o Riigikohtu otsuse jõustumisele järgnevast päevast. Seega sai seadusemuudatusega Riigikohtu lahend täiel määral täidetud. Arvestades reformi mahtu ja keerukust (avaliku ja erahuvi pörkumine), pole seadusandja kooskõlastus võtnud ebamõistlikult kaua aega.

## 5. SOTSIAALÕIGUS

### 1. 3-4-1-7-03 (Toimetulekutoetuse saajate ringi piiramine)

21. jaanuaril 2004 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium põhiseadusvastaseks **sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 22<sup>1</sup> lg 4** (1. jaanuarist 2002 kuni 5. septembrini 2003 kehtinud redaktsioonis) osas, milles puudustkannatavatele inimestele ja perekondadele,

<sup>22</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seaduse, asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, ehitusseaduse, planeerimisseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse muutmise seaduse eelnõu (1061 SE) ja seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=063480014&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>.



kes kasutasid SHS § 22<sup>1</sup> lg-s 4 nimetamata eluruumi, toimetulekutoetuse määramisel ei võetud arvesse ega hüvitatud eluasemekulusid. Säte hõlmas abitaotlejaid, kelle kasutuses oli eluruumi üks tuba või osa toast, nt ühiselamus elavad üliõpilased, ning ei võimaldanud neil toimetulekutoetuse suuruse arvestamisel arvata isiku või perekonna netosissetulekust maha kulutusi selliste eluruumide kasutamise eest, mis ei vastanud sättes esitatud kriteeriumile.

Viidatud sätte vastuolu põhiseadusega mõistis Riigikogu juba enne Riigikohtu lahendit. Õiguskantsleri ettepanekust ajendatuna algatas Riigikogu sotsiaalkomisjon 15. mail 2003 sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõu. 5. septembril 2003 jõustunud SHS-i redaktsioonis kõrvaldati põhiseaduslik vastuolu ning võimaldati toimetulekutoetuse määramisel arvesse võtta ka nende inimeste eluasemekulusid, kes üürivad eluruumi, mille riik või kohaliku omavalitsuse üksus on andnud üürile elamispinda hädasti vajavale isikule või haridust omandavale isikule. Samuti võimaldati arvestada eraõigusliku juriidilise isiku eluruumis või muus ruumis elamiseks sõlmitud üürilepinguid ning üürilepinguid, mille esemeks on eluruum, mis on osa üürileandja enda kasutatavatest eluruumidest.

1. jaanuaril 2009 jõustunud sotsiaalhoolekande seaduse redaktsioonis on seadusandja toimetulekutoetuse määramisel eluruumi kasutamise õiguslikuks aluseks olevate lepingute ringi veelgi laiendanud – arvestatakse ka toetatud elamise teenuse osutamise käigus teenust saama õigustatud isikuga sõlmitud hoolekandeesutuse ruumi üürilepingut. Seega on seadusandja kooskõlastav tegevus olnud vaadeldava kaasuse puhul eeskujulik.

## **2. 3-2-1-143-03 (Ravikindlustushüvitise tasumise kohustus lisaks sotsiaalmaksule)**

17. juunil 2004 tunnistas Riigikohtu üldkogu põhiseadusvastaseks **Eesti Haigekassa seaduse (EHS) § 4 lg 2** (1. jaanuarist 2001 kuni 1. oktoobrini 2002 kehtinud redaktsioonis), milles sätestati sotsiaalmaksu maksmisega viivituses oleva isiku kohustus tasuda lisaks sotsiaalmaksule ka haigekassa makstud ravikindlustushüvitise summad. Riigikohus leidis, et tegu oli PS §-ga 32 vastuolus oleva omandiõiguse ebaoproportsionaalse piiranguga. *EHS § 4 lg-s 2 sätestatud abinõu pole vajalik eesmärgi saavutamiseks, sest eesmärk on saavutatav sotsiaalmaksumaksjat vähem koormavalt*, märkis Riigikohtu üldkogu.

Enne Riigikohtu üldkogu lahendit võttis seadusandja vastu ravikindlustuse seaduse, mis jõustus 1. oktoobril 2002 ning mis muu hulgas muutis ka Eesti Haigekassa seaduse vaidlustatud sätet. Muudatus oli täpsustava iseloomuga ega vabastanud sotsiaalmaksuvõlglast kohustusest tasuda sotsiaalmaksule lisaks haigekassa makstud ravikindlustushüvitise summasid. Ka vahepealsetes seadusemuudatustes, kui Riigikohus juba vaagis EHS § 4 lg 2 põhiseaduspärasust, jäi seadusandja endale kindlaks ega muutnud vaidlustatud regulatsiooni sisuliselt – kohtuasja menetlemise ajal oli Riigikogu seisukohal, et see on põhiseaduspärane.

Pärast Riigikohtu lahendi jõustumist aga võttis Riigikogu vastu ravikindlustuse seaduse ja Eesti Haigekassa seaduse muutmise seaduse, mis jõustus 1. jaanuaril 2005. Seadusega tunnistati EHS § 4 lg 2 kehtetuks. Sellega täitis seadusandja Riigikohtu üldkogu otsuse.

## 2. 3-4-1-33-05 (Vanemahüvitise maksimisest keeldumine)

20. märtsil 2006 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium põhiseadusvastaseks ja kehtetuks vanemahüvitise seaduse (VHS) § 3 lg 7 teise lause osas, milles see nägi ette, et isikule määratud vanemahüvitist vähendatakse talle tööandja süül vanemahüvitise maksmise kuul välja makstud varem saamata jäänud töötasu tõttu. Vaidlustatud sätte kohaselt ei makstud hüvitist, kui hüvitise maksmise kalendrikuul saadud tulu ületas viiekordset hüvitise määra.

22. veebruaril 2007 võttis Riigikogu vastu vanemahüvitise seaduse muutmise seaduse, mis jõustus 1. septembril 2007. Seadusega lisati vanemahüvitise seaduse §-le 3 lõige 7<sup>1</sup>, mille kohaselt hüvitise vähendamist ei rakendata muu hulgas esimesel hüvitise maksmise kalendrikuul eelmiste kalendrikuude eest saadud tulu osas, samuti mitte enne vanemahüvitisele õiguse tekkimist saamata jäänud tulu osas, mis makstakse välja vanemahüvitise maksmise kalendrikuul, kui hiljem maksmine toimus sotsiaalmaksu maksja süül. Seaduseelnõu seletuskirjas<sup>23</sup> viidati Riigikohtu lahendile ning eelnõu algataja sotsiaalminister märkis, et Riigikohtu lahendit on eelnõu väljatöötamisel arvesse võetud.<sup>24</sup>

Vaadeldava seadusesätte rakendamise kohta on olemas ka märkimisväärne madalama astme kohtute praktika. Kuigi Riigikohus leidis kõnealuses otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-33-05, et VHS § 3 lg 7 ei ole vastuolus õigusselguse põhimõttega,

<sup>23</sup> Vanemahüvitise seaduse muutmise seaduse eelnõu (1085 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=070090008&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>.

<sup>24</sup> J. Aab. Ettekanne seaduseelnõu (1085 SE) esimesel lugemisel 13. veebruaril 2007. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2007/02/t07021305-07.html>.

on selle tõlgendamisel esinenud mõningaid erimeelsusi. Enamikus kohtulahendites<sup>25</sup> leitakse, et VHS § 3 lg 7 esimeses lauses kasutatud sõna „teenib“ all tuleb mõista hüvitise maksmise kuul teenitud, mitte aga hüvitise maksmise kuul väljamakstud summasid. Seega hüvitise vähendamise üheks tingimuseks on, et isik töötab kalendrikuul, mille eest hüvitist makstakse. Kui kaebajale maksti tasu varem tehtud töö eest välja küll vanemahüvitise maksmise kuul, kuid puudub alus väita, et tulu teeniti hüvitise maksmise kuul, pole vanemahüvitise saaja VHS § 3 lg 7 mõttes sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu hüvitise saamise kuul teeninud ning pensioniametil pole õigust vanemahüvitist kinni pidada. Teistsugusele seisukohale on jäänud ringkonnakohus otsuses<sup>26</sup>, milles leiti, et kuigi apellant sai vanemahüvitise maksmise perioodil kätte tasu varem tehtud töö eest, oli pensioniameti otsus vähendada vanemahüvitist õigustatud, kuna töötasu ei jäänud varem saamata tööandja süü tõttu. *Hüvitise määramisel ja maksmisel pole tähtis mitte reaalse töö tegemise aeg, vaid oluline on tulu väljamaksmise ja sotsiaalmaksuga maksustamise aeg*, leidis ringkonnakohus. Pole selge, kas vanemahüvitise seaduse viidatud sätte erinev tõlgendamine on põhimõttelist laadi või on tegemist üksiku juhuslikku laadi erandiga. Seega on Riigikohtu lahendist tulenev VHS § 3 lg-te 7 ja 7<sup>1</sup> rakendamise praktika veel kujunemisjärgus.

<sup>25</sup> Vt Tartu Ringkonnakohtu 10.05.2006 otsus kohtuasjas nr 3-05-483 ning Tallinna Ringkonnakohtu 15.03.2007 otsus kohtuasjas nr 3-05-523 ja 14.05.2007 otsus kohtuasjas nr 3-06-1453. Lisaks tugineb Riigikohtu otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-33-05 antud VHS § 3 lg 7 tõlgendusele ka Tallinna Halduskohtu 30.06.2006 otsus kohtuasjas nr 3-06-59.

<sup>26</sup> Vt Tartu Ringkonnakohtu 29.02.2008 otsus kohtuasjas nr 3-07-1649.

### 3. 3-4-1-8-08 (Kohustusliku sõjaväe-teenistuse aja arvamine pensionistaaži hulka)

30. septembril 2008 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks **riikliku pensionikindlustuse seaduse (RPKS) § 28 lg 2 p 3** osas, milles see ei võimaldanud pensioniõigusliku staaži hulka arvata kohustusliku sõjaväe- või asendusteenistuse aega, kui isik elas Eestis enne ja pärast väljaspool Eestit toimunud sõjaväe- või asendusteenistusse suunamist ning on omandanud Eestis 15aastase pensionistaaži. Kõnealune säte võimaldas pensioniõigusliku staaži hulka arvata kohustusliku sõjaväeteenistuse ja asendusteenistuse aja vaid siis, kui isik suunati teenistusse Eestist.

Juba vähem kui kuu aja pärast, 22. oktoobril 2008 võttis Riigikogu vastu riikliku pensionikindlustuse seaduse, riiklike peretoetuste seaduse ja teiste sotsiaalkindlustushüvitisi ning sotsiaaltoetusi käsitlevate seaduste muutmise seaduse, mis jõustus 23. novembril 2008. Sellega tunnistati RPKS-i kõnealune säte kehtetuks. Paragrahvile 28 lisati lõige 5, mille alusel arvatakse pensioniõigusliku staaži hulka kohustusliku sõjaväeteenistuse ja asendusteenistuse aeg siis, kui isik elas enne ja pärast väljastpoolt Eestit teenistusse suunamist Eestis ja tal on vähemalt 15 aastat Eestis omandatud pensionistaaži ning mõni muu riik ei maksa nimetatud staaži eest pensioni. Eelnõu seletuskirja<sup>27</sup> kohaselt tehti vastavad muudatused õigusselguse huvides.

<sup>27</sup> Riikliku pensionikindlustuse seaduse ja riiklike peretoetuste seaduse muutmise seaduse eelnõu (267 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=pub\\_file&op=emsplain&content\\_type=application/msword&file\\_id=306224&file\\_name=riiklik%20pensionikindlustuse%20.%20seletuskiri%20\(268\).doc&file\\_size=147584&mnssk=267+SE&fd=](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=306224&file_name=riiklik%20pensionikindlustuse%20.%20seletuskiri%20(268).doc&file_size=147584&mnssk=267+SE&fd=)

<sup>28</sup> T. Kõiv. Ettekanne seaduseelnõu 267 SE teisel lugemisel 15. oktoobril 2008. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=stenoplain&stcommand=tervitekstpaevakord&isikld=13924&paevakordld=2781&istungld=551>.

Riigikogu istungil eelnõu tutvustades märkis Riigikogu sotsiaalkomisjoni liige Tõnis Kõiv, et RPKS § 28 lg 5 lisatakse tulenevalt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. septembri 2008 otsusest, viimaks säte kooskõlla põhiseadusega.<sup>28</sup> Seega on seadusandja selle kaasuse puhul kiiresti täitnud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu lahendi.

Samas on kohtupraktikas pärast **RPKS § 28 lg 2 p 3** kehtetuks tunnistamist olnud Riigikohtu ja madalama astme kohtute vahel erimeelsusi selles, milline mõju on põhiseaduslikkuse järelevalve otsusel pensioniameti tegevusele. Vastus sõltub sellest, kas kohtu hinnangul on Riigikohtu otsusel, millega seadus või selle säte tunnistatakse põhiseadusvastasuse tõttu kehtetuks, tagasiulatuv jõud või ei. Viidates Riigikohtu üldkogu 10. märtsi 2008 otsusele kohtuasjas nr 3-3-2-1-07, kinnitas Riigikohtu halduskolleegium 11. märtsi 2010 otsuses kohtuasjas nr 3-3-1-2-10 taaskord, et seadusesätte kehtetuks tunnistaval otsusel on tagasiulatuv jõud (p 19). Halduskolleegium saatis kohtuasja nr 3-3-1-2-10 pensioni ümberarvutamise kaebuse aluseks olevate faktiliste asjaolude tuvastamiseks halduskohtule uueks läbivaatamiseks (p-d 25–26).

## 6.

### MAKSUD JA MUUD AVALIK-ÕIGUSLIKUD RAHALISED KOHUSTUSED

#### 1. 3-4-1-9-07 (Kohtutäituri lisatasu)

15. juunil 2007 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium põhiseadusvastaseks ning kehtetuks **kohtutäituri seaduse § 25<sup>21</sup>** osas, milles see näeb ette kohtutäituri lisatasu kinnisasja arestimistoimingu eest 0,5%

arestitava kinnisasja väärtusest. Vaidlusaluse sätte kohaselt oli kohtutäituril võlgniku kinnisasja arestimistoimingu sooritamise eest õigus saada lisatasu, mille suuruseks on pool protsenti arestitava vara väärtusest, kui arestimistoiming tehti väljaspool bürood. Kolleegiumi hinnangul ei olnud lisatasu mõõdukas täitemenetluse võlgniku omandiõiguse piirang ning oli seetõttu vastuolus PS § 32 lg-ga 3 koosmõjus PS §-ga 113.

9. detsembril 2009 võttis Riigikogu vastu kohtutäituri seaduse, mis jõustus 1. jaanuaril 2010. Uus seadus muudab ka kohtutäituri lisatasu: §-de 44 ja 47 kohaselt arvestatakse väljaspool bürood tehtava arestimistoimingu eest, mis seisneb nii võlgniku valduses olevate vallasasjade kui ka kinnisasjade arestimises, kohtutäituri lisatasu kindla tasumääraga tunnitase, mille suuruseks on 300 krooni alates teisest tunnist. Kuigi kohtutäituri seaduse eelnõus<sup>29</sup> ei toodud otseselt välja, kas muudatus lähtub Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. juuni 2007 otsusest, paistab, et eelnõu algataja on püüdnud just kehtetuks tunnistatud kohtutäituri lisatasu sätte asemele välja pakkuda alternatiivset regulatsiooni. Kuna seadusandja menetles uut kohtutäituri seaduse eelnõu tervikuna, võib rohkem kui kaheaastast Riigikohtu lahendi täitmiseks kulunud aega pidada mõistetavaks.

<sup>29</sup> Kohtutäituri seaduse eelnõu (462 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=pub\\_file&op=emsplain&content\\_type=application/rtf&u=20100420080123&file\\_id=595430&file\\_name=Kohtut%C3%A4ituri%20seadus%20seletuskiri%20\(463\).rtf&file\\_size=456937&mnsensk=462+SE&etapp=06.04.2009&fd=03.03.2010](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/rtf&u=20100420080123&file_id=595430&file_name=Kohtut%C3%A4ituri%20seadus%20seletuskiri%20(463).rtf&file_size=456937&mnsensk=462+SE&etapp=06.04.2009&fd=03.03.2010).

<sup>30</sup> Tulumaksuseaduse, käibemaksuseaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu (347 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=pub\\_file&op=emsplain&content\\_type=application/msword&u=20090927225947&file\\_id=409315&file\\_name=tulumaksu,%20k%C3%A4ibemaksu%20j%C3%A4rjekorras%20seletuskiri%20\(348\).doc&file\\_size=58368&mnsensk=347+SE&etapp=25.09.2008&fd=04.03.2009](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20090927225947&file_id=409315&file_name=tulumaksu,%20k%C3%A4ibemaksu%20j%C3%A4rjekorras%20seletuskiri%20(348).doc&file_size=58368&mnsensk=347+SE&etapp=25.09.2008&fd=04.03.2009).

## 2. 3-4-1-12-07 (Etenduste ja kontsertide piletite käibemaksusoodustus)

26. septembril 2007 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium põhiseadusvastaseks ning kehtetuks **käibemaksuseaduse § 15 lg 2 p 6** osas, mis nägi ette tingimuse, et riigi-, valla- või linnaeelarvest või Eesti Kultuurkapitalilt saadavad vahendid peavad etenduste ja kontsertide piletite suhtes 5%-lise käibemaksumäära rakendamiseks moodustama etendust või kontserti korraldava etendusasutuse kalendriaasta eelarvetulust vähemalt kümme protsenti. Seega tuvastas Riigikohus ebavõrdse kohtlemise nende etendusasutuste ja kontrserdikorraldajate kahjuks, kelle tegevuskulused riigieelarve ei katnud.

Seadusandja reageeris kolleegiumi otsusele 1. jaanuaril 2009 jõustunud tulumaksuseaduse, käibemaksuseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadusega, millega kaotati kõikide etenduste ja kontsertide piletite käibemaksusoodustus. Seaduseelnõu seletuskirjas<sup>30</sup> Riigikohtu lahendile kohtuasjas nr 3-4-1-12-07 küll ei viidata, kuid maksusoodustuste vähendamisega võetakse Riigikohtu lahendiga kooskõlas olev suund maksumaksjate võrdse kohtlemise tagamiseks.

## 3. 3-4-1-15-07 (Vedelkütusevaru makse tasumise menetlus)

8. oktoobril 2007 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks **vedelkütusevaru seaduse kuni 30. novembrini 2006 kehtinud redaktsiooni § 9 ning § 8 lg 2** osas, milles need ei taganud piisavalt tõhusat varumakse tasumise menetlust. Kõnealused sätted

reguleerisid kütuse importija poolt riikliku kütusevaru haldamiskulude katteks varumakse tasumist. Vedelkütusevaru seaduse § 9 sätestas maksukohuslase, maksekohustuse tekkimise aja, makse tasumise tähtajad, viivise tekkimise aja ning määra. Maksu tasumisega ülemäärase viivitamise eest andis seadus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile õiguse kustutada kütuse importija registreering. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis, et nimetatud sätted ei konkretiseerinud haldusõiguse üldpõhimõtteid realiseerimiseks vajaliku tasemeni ning vedelkütusevaru seaduse vastava menetluse eripära arvestades polnud vajalik regulatsioon saavutatav ka haldusmenetluse seaduse sätteid kohaldades. Kuna menetluse tulemusi ei fikseeritud motiveeritud haldusaktis ning puudus vaide- menetluse õiguslik regulatsioon, ei vastanud vedelkütusevaru makse menetlus hea halduse põhimõtetele ega taganud isiku põhiseaduslikku õigust menetlusele.

Enne kõnealust Riigikohtu lahendit võttis Riigikogu vastu vedelkütusevaru seaduse, maksukorralduse seaduse ja vedelkütuse seaduse muutmise seaduse, mis jõustus 1. detsembril 2006. Ehkki seadusega muudeti ka vedelkütusevaru seaduse vaidlustatud sätteid – § 8 lg-t 2 ning § 9 –, ei erine kehtiv seadus menetlusreeglite osas olulisel määral vedelkütusevaru seaduse vaidlustatud redaktsioonist. Tekkinud ebakohasusele juhtis põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ka oma 8. oktoobri 2007 otsuses

<sup>31</sup> Varumakse nõudmise õigusliku aluse ebaselgusele viitab ka Riigikontrolli 13. juuli 2009 aruanne Riigikogule. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium vastas Riigikontrolli soovitusel algatada seaduseelnõu, et Riigikohtu otsusega kooskõlas olev varumakse kogumist reguleeriv seaduseelnõu on valmimas ja saadetakse kooskõlastusringile 2009. aasta juulikuus. – Riigi vedelkütusevaru moodustamine ja haldamine. Arvutivõrgus: [http://www.riigikontroll.ee/upload/failid/ka\\_40045\\_vedelkütusevaru\\_moodustamine\\_ja\\_haldamine\\_13.7.2009\\_avalik\\_lopp.pdf](http://www.riigikontroll.ee/upload/failid/ka_40045_vedelkütusevaru_moodustamine_ja_haldamine_13.7.2009_avalik_lopp.pdf), lk 17–18.

tähelepanu (p 20). Märkusele vaatamata pole seadusandja enam kui kahe aasta jooksul vedelkütusevaru seaduse küsitavaid paragrahve muutnud ega ka vastavat eelnõu algatanud.<sup>31</sup> Seega on siinkohal tegemist näitega seadusandja passiivsest suhtumisest Riigikohtu lahendisse. Ka ei nähtu kohtulahendite andmebaasidest, et ettevõtjad oleks nimetatud sätteid hiljem uuesti vaidlustanud.

### 3. 3-4-1-18-07 (Pakendiaktsiisi maksuobjekt)

26. novembril 2007 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium formaalselt põhiseadusega vastuolus olevaks **pakendiaktsiisi seaduse 27. juulist 2000 kuni 31. detsembrini 2004 kehtinud redaktsiooni § 2 p 7**, mis volitas rahandusministrit kehtestama karastusjoo- gi pakendiaktsiisi maksuobjekti. Ühtlasi tunnistas kolleegium samal ajavahemikul põhiseadusvastaseks olnuks nimetatud volituse alusel antud rahandusministri 7. märtsi 1997 määruse nr 24, millega kinnitati „Eesti kaupade nomenklatuuri rubriigid, millesse kuuluvad karastusjoogid“. Kolleegium arvates riivas rahandusministrile antud volitus kehtestada karastusjoo- gi pakendiakt- siisi maksuobjekt PS § 113 kaitseala ning selline üldise maksupõhiõiguse riive oli formaalselt põhiseadusvastane.

Pärast Riigikohtu lahendit võttis Riigikogu vastu pakendiseaduse ja pakendiaktsiisi seaduse muutmise seaduse, mis jõus- tus 31. mail 2008. Seadusega muudeti pakendiaktsiisi seaduse § 2 punkti 7, milles

<sup>32</sup> Pakendiseaduse ja pakendiaktsiisi seaduse muutmise seaduse eelnõu (195 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=pub\\_file&op=emsplain&content\\_type=application/msword&u=20090928000049&file\\_id=242783&file\\_name=Pakendiseaduse%20seletuskiri%20\(196\).doc&file\\_si ze=211456&mnsensk=195+SE&etapp=13.02.2008&fd=24.09.2009](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20090928000049&file_id=242783&file_name=Pakendiseaduse%20seletuskiri%20(196).doc&file_si ze=211456&mnsensk=195+SE&etapp=13.02.2008&fd=24.09.2009).

defineeriti karastusjook viitega EÜ nõukogu määrusele 2658/87/EMÜ tariifi- ja statistikanomenklatuuri ning ühise tollitariifistiku kohta. Seaduseelnõu seletuskirjas<sup>32</sup> puudub otsene viide Riigikohtu lahendile, kuid selles tõdetakse, et senise regulatsiooni asemel on õigem sätestada maksualased piirangud, st määratleda karastusjookide mõiste pakendiaktsiisi seaduses. Seega on muudatus kooskõlas Riigikohtu lahendi mõttega.

#### 4. 3-4-1-6-08 (Lennundusseaduse alusel makstavad kontrolli kulud)

1. juulil 2008 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks **lennundusseaduse (LennS) § 7<sup>1</sup> lg 2 teise lause** osas, milles see ei taganud kehtestatud avalikõigusliku rahalise kohustuse elementide kindlaksmääramist kooskõlas PS §-s 113 sätestatud seadusereservatsiooniga. Nimetatud säte pani 26. aprillist 2004 kuni 7. veebruarini 2007 kehtinud redaktsioonis ettevõtjatele kohustuse tasuda kulud, mis on seotud tsiviilõhusõidukite lennukõlblikkuse tuvasutamise ning lennuettevõtjate ja hooldusorganisatsioonide riiklikele ja rahvusvahelistele nõuetele vastavuse kontrollimisega, kuid ei määranud kindlaks selle kohustuse nõutavaid elemente.

Seadusandja oli lennundusseadust kiiresti muutnud juba enne seda, kui Tallinna Ringkonnakohus algatas Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses konkreetse normikontrolli. Selle põhjusena toodi seaduseelnõu seletuskirjas<sup>33</sup> välja vajadus täita õigel ajal Euroopa Liidu liikmesriikidele pandud

<sup>33</sup> Lennundusseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu (1036 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=063250006&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>.

kohustused. Kuid ka selles, 7. veebruaril 2007 jõustunud seadusemuudatuses ei olnud lennuettevõtjate kulude tasumise kohustuse elemente täpsustatud. Riigikohtu 1. juuli 2008 otsuses selle kohta midagi ei mainita. Pärast vaadeldava Riigikohtu otsuse jõustumist on lennundusseadust veel mitmel korral muudetud, kuid ka kehtiv lennundusseadus (§ 7<sup>1</sup> lg 3) näeb ette, et tsiviilõhusõiduki nõuetele vastavuse kontrolli kulud tasub ettevõtja, ent ei täpsusta selle kohustuse elemente. Seega pole seadusandja Riigikohtu lahendit korrektselt täitnud.

Riigikohtu halduskolleegium kinnitas 12. novembri 2008 otsuses kohtuasjas nr 3-3-1-48-08 põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi seisukohta otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-6-08, jättes seepärast uuesti hindamata LennS § 7<sup>1</sup> lg 2 teise lause põhiseaduspärasuse (p 12). Halduskolleegium tunnistas, et Lennuamet tekitas ettevõtjale põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistatud LennS § 7<sup>1</sup> lg 2 alusel esitatud arve tasumise nõudega õigusvastase kahju (p 15).

#### 5. 3-4-1-14-09 (Tuletorni- ja jäämurdetasude sissenõudmine)

20. oktoobril 2009 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium põhiseadusega vastuolus olnuks **kaubandusliku meresõidu koodeksi (KMSK) § 6 p 1 alap 13 kuni 24. aprillini 2004 kehtinud redaktsiooni**, Vabariigi Valitsuse 7. jaanuari 1997 määruse nr 1 p 13 osaliselt ning selle alusel antud teede- ja sideministri 12. detsembri 2001 määruse nr 113. Kolleegium leidis, et kuna KMSK § 6 p 1 alap-s 13 delegeeriti tuletorni- ja jäämurdetasu kehtestamine Vabariigi Valitsusele, kes võis volituse edasi anda

teede- ja sideministrile, ning tuletorni- ja jäämurdetasu maksmise kohustust reguleeris teede- ja sideministri määrus, riivas vaidlusalune regulatsioon PS § 113 kaitseala ning oli seetõttu formaalselt vastuolus PS § 3 lg 1 esimese lausega ja PS §-ga 113, samuti PS § 94 lg-ga 2. Kuna KMSK § 6 p 1 alap 13 alusel antud määrused olid põhiseadusega vastuolus, siis tunnistas kolleegium põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks ka selle kohustuse tagantjärele sundtäitmist ette nägeva **meresõiduohutuse seaduse (MSOS) § 95<sup>2</sup> lg 1 esimese lause osa** “*kaubandusliku meresõidu koodeksi 2004. aasta 24. aprillini kehtinud redaktsiooni § 6 punkti 1 alapunktis 13 ettenähtud tuletorni- ja jäämurdetasude ning*”.

Märkus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. oktoobri 2009 lahendiga kehtetuks tunnistatud sõnade kohta on lisatud MSOS § 95<sup>2</sup> lg 1 järele; kehtetuks tunnistatud lauseosa ise on kustutatud. Sellega on Riigikohtu lahend ka täidetud, sest põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistatud regulatsiooni enam kohaldada ei saa. Lisaks on Riigikogus 11. jaanuarist 2010 menetlemisel meresõiduohutuse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (653 SE). Eelnõu seletuskirjas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. oktoobri 2009 lahendile ei viidata, kuid mainitakse, et seaduseelnõu täpsustab meresõiduohutuse nõudeid ning vastutust ja trahve seaduse rikkumise korral.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Meresõiduohutuse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (653 SE). Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_eta\\_pid&op=ems&eid=886962&u=20100420102930](http://www.riigikogu.ee/?page=en_eta_pid&op=ems&eid=886962&u=20100420102930).

## 7. KAALUTLUSÕIGUSE SISUSTAMINE

### 1. 3-3-1-60-03 (Välismaalasele relvaloa väljastamise eeldusena tööloa olemasolu)

25. veebruaril 2004 tuvastas Riigikohtu üldkogu **relvaseaduse § 30 lg 2** põhiseadusvastasuse osas, mis sätestas, et tähtajalise elamisloa alusel Eestis viibival välismaalasel peab olema tööloa, et omada jahipidamise eesmärgil jahipüssi, samuti osas, mis seadis tingimuseks alalise elukoha järgse riigi pädeva asutuse poolt seda liiki relva kohta antud relvaloa olemasolu. Riigikohus tunnistas sätte kehtetuks, ent lükkas otsuse jõustumise nelja kuu võrra edasi, võimaldamaks seadusandjal kehtestada kohane regulatsioon. Nimelt oleks sätte kohe kehtetuks tunnistamise korral tekkinud välismaalastel, kellel ei ole alalise elukoha järgse riigi relvaluba, Eestis relva omamise õigus lihtsustatud korras – ilma eksamit sooritamata ning ilma et oleks kontrollitud nende tervislikku seisundit. Sellega oleks ebavõrdselt koheldud neid isikuid, kellel on relvaluba võimalik saada vaid üldkorras, ning ohtu oleks sattunud relva omamise piirangute legitiimne eesmärk. Otsuse jõustumise edasilükkamist taotles ka Riigikogu õiguskomisjon. Seega jõustus otsus 25. juunil 2004.

28. juunil 2004 võttis Riigikogu vastu relvaseaduse muutmise seaduse, mis jõustus tagasiulatuvalt 25. juunil. Seadusega anti Eestis elamisloa alusel viibivale välismaalasele, kellel puudub teise riigi pädeva asutuse väljastatud relvaluba, võimalus soetada, omada ja vallata teatud relvi (sporditulirelva, pneumo-, heit- ja külmlrelva, välja arvatud kumminui, vastava spordialaga

tegelemiseks, jahitulirelva jahipidamiseks, gaasirelva ja sileraudset püssi turvalisuse tagamiseks), kui tal on relvaseaduses ettenähtud üldistel alustel ja korras Eestis antud relvaluba. Tähtajalise elamisloaga välismaalasele antava relvaloa kehtivusaeg ei tohi aga relvaseaduse § 34 lg 8<sup>1</sup> kohaselt ületada tema elamisloa kehtivusaega. Elamisloa kehtetuks tunnistamise korral tunnistatakse ka relvaluba kehtetuks. Samuti kaotati põhiseadusvastaseks tunnistatud nõue omada tööloa. Alates 1. augustist 2008 kehtiva relvaseaduse redaktsiooni kohaselt on Eestis välja antud relvaluba võimalik saada lisaks elamisloa alusel Eestis viibivatele välismaalastele ka neil, kes elavad siin elamisõiguse alusel. Seega on seadusandluses tehtud Riigikohtu otsusega arvestavad muudatused.

## **2. 3-4-1-9-04 (Elamisloa andmisest keeldumisel kaalutusõiguse puudumine)**

21. juunil 2004 leidis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, et **välismaalaste seaduse § 12 lg 4 p 1 ja § 12 lg 5** on põhiseadusvastased osas, milles need ei näe pädevale riigiasutusele ette kaalutusõigust elamisloa andmisest keeldumisel valeandmete esitamise tõttu. Kolleegium neid sätteid kehtetuks aga ei tunnistanud.

Põhiseadusvastaseks tunnistatud sätteid seadusandja muutnud ei ole. Ei seaduse algusosa ega ka konkreetsete sätete juurde pole lisatud ka märkust Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve otsuse kohta.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Märkus: 10. mail 2010, pärast käesoleva analüüsi esmast avaldamist, lisas Riigikantselei Riigi Teataja osakond välismaalaste seaduse nimetatud sätete juurde nende muutmismärke Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve otsuse alusel. Märke oli jäänud varem tegemata elektroonilisele Riigi Teatajale ülemineku tõttu. Sellega liigitub käsitletud kohtulahend kooskõlastamise kategooriasse, mille puhul märke tegemisega on saavutatud piisavalt õigusselge olukord normi rakendamiseks.

Seaduse üldsätetesse on küll lisatud viide haldusmenetluse seaduse kohaldamise kohta välismaalaste seaduses ettenähtud haldusmenetlusele, välja arvatud viisamenetlusele (§ 1 lg-d 3 ja 4). Seda ei saa siiski pidada piisavaks lahenduseks, sest hea halduse tavast kinnipidamine ei võimalda kõrvale jätta seaduses sisalduvaid imperatiivseid keelde. Kohtuotsusest on möödunud juba üle viie aasta, mis on selle lahendi kooskõlastamiseks ilmselgelt liiga pikk ja näitab seadusandja tegevusetust.

Sarnase kaebuse uuesti esitamisel peaks kohtud siiski kaasuse lahendama Riigikohtu otsusest lähtudes, sest PS § 152 esimese lause kohaselt tuleb põhiseadusega vastuolus olev seadus või muu õigusakt jätta kohaldamata. Sellise kohtuasja lahenduskaiku oleks huvitav jälgida, kuid kahjuks ei nähtu kohtulahendite andmebaasides näiteid välismaalaste seaduse § 12 lg 4 p 1 ja § 12 lg 5 hilisema rakendamise kohta.

## **3. 3-4-1-16-08 (Relvaloa andmisest keeldumisel kaalutusõiguse puudumine)**

26. märtsil 2009 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium **relvaseaduse § 43 lg 1 p 2** põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles see ei võimalda politseiprefektuuril arvestada kahtlustatava või süüdistatava relvasoetamisloa või relvaloa kehtivuse peatamisel kahtlustatava või süüdistatava isikuga ja kahtlustuse või süüdistuse sisuks olevate asjaoludega. Kui tegemist on kriminaalmenetlusega, mille ese ei ole elu- või tervisevastane kuritegu ega esine muid relva kuritarvitamise ohtu kujutavaid asjaolusid, pole relva soetamisloa või relvaloa kehtivuse kohustuslikus korras peatamine mõeldukas abinõu teiste isikute elu ja tervise



kaitsmiseks. Kolleegium lisas, et *kõige paremini tagab ühelt poolt inimeste elu ja tervise kaitse ja teiselt poolt kahtlustatava või süüdistatava üldise vabaduspõhiõiguse kaitse, kui seaduse rakendajal on võimalik arvestada relvaloa või soetamisloa kehtivuse peatamisel kahtlustuse või süüdistuse sisuks olevate asjaoludega, kahtlustatava või süüdistatava isikuomadustega ning muude võimalike oluliste asjaolude ja põhjendatud huvidega. Üldise vabaduspõhiõiguse piiramisel ette nähtud kaalutusruum väldib isiku muutumist riigivõimu objektiks ja aitab kaasa inimväärikuse tagamisele* (p 39). Kolleegium pidas võimalikuks, et seadusandja ise, kasutades oma otsustusvabadust, piiritleb politseiprefektuurile suuremat kaalutusõigust andmata relvaseaduses need asjaolud, mille esinemisel tuleb relvaloa või soetamisloa kehtivus kohustuslikus korras peatada.

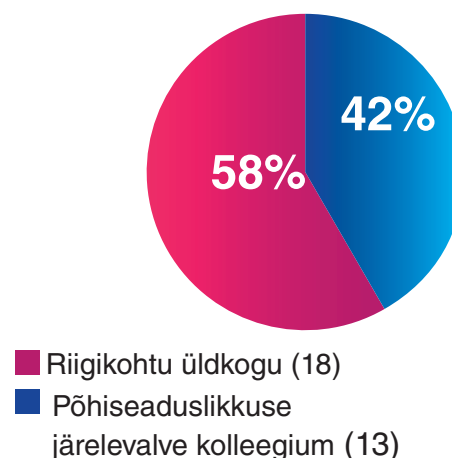
Riigikohtu lahendile viitav märkus on relvaseaduse kehtetuks tunnistatud sätte juurde lisatud. Lisaks algatas Vabariigi Valitsus mh nimetatud probleemide lahendamiseks 12. aprillil 2010 relvaseaduse muutmise seaduse eelnõu.<sup>36</sup> Selle eelnõuga täpsustatakse relvaseaduse §-s 43 sätestatud relvade ringluse kontrollimise meetmeid. Eelnõu seletuskirja kohaselt luuakse muudatusega õiguslik konstruktsioon, mis vastab Riigikohtu 26. märtsi 2009 otsusele. Muudatusega luuakse võimalus relvaloa peatamisel arvestada isikut, tema tegu ja nende seost relva omamist välisstavate asjaoludega. Muudatus annab võimaluse olla paindlik ning lähtuda relvaloa kehtivuse peatamisel objektiivsest, isikust lähtuda võivast ohust. Seega on seadusandja näidanud üles tahet kooskõlastada õigusnormid Riigikohtu lahendiga.

<sup>36</sup> Relvaseaduse muutmise seaduse eelnõu (730 SE).  
Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=992420&u=20100420121112](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=992420&u=20100420121112).

## II OSA. ANALÜÜSI TULEMUSED

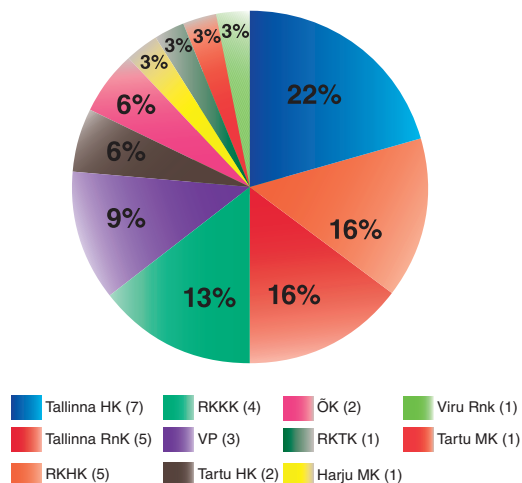
Analüüsis käsitleti 31 kohtuasja, milles Riigikohus tuvastas normi põhiseadusvastasuse või õiguslõnga. Nendest 13 on Riigikohtu üldkogu (RKÜK) ja 18 põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi (RKPJK) otsused.

Joonis 1. Asja läbivaatamine Riigikohtus



Vaadeldud kohtuasjadest 2 on algatanud õiguskantsler ning 3 Vabariigi President abstraktse normikontrolli raames. Aktiivseimad on põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamisel olnud siiski madalama astme kohtud, kes on menetluse algatanud 17 juhul. Riigikohtu kolleegiumi taotlusel on asjassepuutuva normi põhiseaduslikkuse küsimuse lahendanud üldkogu 10 korral. Samuti ilmneb, et ligi pooled analüüsis käsitletud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjadest on saanud alguse halduskohtumenetlustest.

**Joonis 2.** Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algataja



Analüüsi tulemustest selgub, et enamiku vaadeldavate kaasuste puhul on seadusandja tegevus olnud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendiga kooskõlas või seda ennetanud (19 korral 31st). Lisades siia kohtuotsused, mille täitmiseks Riigikogu on näidanud tõsist tahet, kuid probleemi keerukuse tõttu on kooskõlastamine võtnud aega, võib seadusandja positiivset tegevust täheldada kokku 25 otsuse puhul, mis moodustab  $\frac{3}{4}$  vaadeldud 31 kaasusest.

**Joonis 3.** Seadusandja tegevus pärast põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendi jõustumist.



## 1. PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOHTULAHENDI ENNETAMINE

Kohtulahendit ennetava tegevuse kohta, kus Riigikogu on vaidlusalust regulatsiooni muutnud enne Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse otsust, on alates 2004. aastast võimalik tuua kolm näidet. Nendeks juhtudeks on:

- A) sotsiaalhoolekande seaduse muutmine enne RKPJK 21. jaanuari 2004 otsust kohtuasjas nr 3-4-1-7-03, millega seadusandja laiendas toimetuleku-toetuse määramisel eluruumi kasutamise õiguslikuks aluseks olevate lepingute ringi;
- B) väärteomenetluse seaduse muutmine enne RKPJK 25. märtsi 2004 otsust kohtuasjas nr 3-4-1-1-04, millega seadusandja võimaldas vaidlustada ka kaebuse läbi vaatamata jätmise määrust;
- C) politsei ja piirivalve seaduse vastuvõtmine enne RKÜK 20. oktoobri 2009 otsust kohtuasjas nr 3-3-1-41-09, mis ei sisaldanud enam politseiametniku teenistusest vabastamisel soolist diskrimineerimist võimaldavat regulatsiooni.

Nn ennetava tegevuse puhul ei pruugi seadusandja kohtuasja menetluse käigus ega seaduseelnõu seletuskirjas isegi otseselt tunnistada varasema regulatsiooni puudulikkust, aga võib arvata, et muu hulgas just vaidlustatud normi suhtes algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus on ajendanud seadusandjat tegutsema.

## 2. KOHTULAHENDI KOOSKÕLASTAMINE

Enamjaolt võib aga seadusandja tegevust pärast põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuse jõustumist liigitada „lahendiga kooskõlas“ olevaks. Selline üldistus on mõneti tinglik, sest siia alla paigutuvate lahendite hulk on võrdlemisi suur, kui d igal lahendil on individuaalne saatus. Siiski on võimalik tuua välja ühiseid näitajaid.

**2.1.** Alustades positiivsematest näidetest ja liikudes järjest probleemsemate kaasuste poole, tuleks esmalt välja tuua need, kus Riigikogu on erakordselt kiiresti reageerinud Riigikohtu otsusele põhiseaduslikkuse järelevalve asjas:

- A)** seadusandja täitis RKÜK 25. veebruari 2004 otsuse kohtuasjas nr 3-3-1-60-03 relvaseaduse § 30 lg 2 osaliselt põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamise kohta nelja kuu jooksul, tehes relvaseadusesse mitmed Riigikohtu otsusega arvestavad muudatused, mis puudutasid Eestis viibivale välismaalasele relvaloa väljastamise eelduseid;
- B)** seadusandja muutis ligi kuu aega pärast RKPJK 30. septembri 2008 otsust kohtuasjas nr 3-4-1-8-08 riikliku pensionikindlustuse seaduse § 28, mis puudutas kohustusliku sõjaväeteenistuse aja pensionistaaži hulka arvamise tingimusi.

**2.2.** Analüüsi teemapüstituse seisukohalt võib probleemituks pidada ka neid kaasuseid, kus lahendi täitmiseks on piisanud seadusandja passiivseks jäämisest. Siia alla võib liigitada esmalt kaasused, mille on tõstatanud Vabariigi President abstraktses eelkontrollis ning kus põhiseadusvastasuse tunnistamise tagajärjena seadusandja polegi pidanud kuidagi reageerima (pole tekkinud õiguslikku vaakumit). Nendeks on:

- A)** RKPJK 14. oktoobri 2005 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-11-05 (Riigikogu liikme õigus kuuluda kohaliku omavalitsuse volikogusse)<sup>37</sup>;
- B)** RKPJK 31. jaanuari 2007 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-14-06 (27. septembril 2006 vastu võetud ORAS § 7 lg 3 kehtetuks tunnistamise seadus);
- C)** RKÜK 23. veebruari 2009 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-18-08 (ametisoleva Riigikogu koosseisu jaoks Riigikogu liikme palga muutmine).

**2.3.** Tihti kantakse märge põhiseaduslikkuse järelevalve otsuse kohta küll seaduse algusesse või asjassepuutuvate sätete juurde, kuid seadusandja jätab regulatsiooni sõnastuse muutmata. Sellisel juhul tuleb konkreetseid kaasuse asjaolusid ja Riigikohtu antud tõlgendust silmas pidades, et mõista, kas selline teguviis vastab kohtuotsuse mõttele ja kas sellest piisab, et kehtivat õiguslikku raamistikku probleemivabalt rakendada. Seadusandja poolt uue regulatsiooni vastu võtmata jätmist võib lugeda lahendiga kooskõlaliseks teguviisiks siis, kui märke tegemisega on saavutatud piisavalt õigusselge olukord normi rakendamiseks. Selliste kaasuste näiteid on neli:

<sup>37</sup> Optimismi vähendab siiski asjaolu, et jätkuvalt on raskusi Riigikohtu põhimõttelise seisukoha järgimisega, mille kohaselt valimisseaduse muutmise vahetult enne valimisi ei ole kooskõlas demokraatia põhimõttega. Valimistega seotud seadusemuudatusi ei suudeta piisava ajavaruga enne nende rakendamist vastu võtta, kuhjunud pingeid lahendatakse kiirustades valimiste eel.

- A)** märke RKÜK 25. jaanuari 2007 otsusega kohtuasjas nr 3-1-1-92-06 avalikust teenistusest lahkunud isiku jätkuva ameti- kitsenduse osalise põhiseadusvastasuse kohta on lisatud korrupsioonivastase seaduse § 19 lg 2 p 6 juurde;
- B)** piletitähtaaja eest väärtegude menetlemine on RKÜK 16. mai 2008 otsuse kohtuasjas nr 3-1-1-86-07 valguses jätkuvalt võimalik ka riigi karistusvõimu delegeerimata, ilma et tarvitseks ühistranspordiseaduse või väärteomenetluse seadustiku kehtetuks tunnistatud sätteid muuta;
- C)** relvaseaduse § 43 lg 1 p-le 2 on lisatud viide RKPJK 26. märtsi 2009 otsusele kohtuasjas nr 3-4-1-16-08, mille kohaselt relvaloaga andmisest keeldumisel kaalutusõiguse puudumine on põhiseadusvastane; lisaks on parlamendis menetluses eelnõu, mis pakub välja Riigikohtu otsusele vastava regulatsiooni;
- D)** märke meresõiduohutuse seaduse § 95<sup>2</sup> lg 1 esimese lause RKPJK 20. oktoobri 2009 otsusega kohtuasjas nr 3-4-1-14-09 osalise kehtetuks tunnistamise kohta on lisatud sätte järele, lisaks on põhiseadusvastaseks tunnistatud lauseosa kustutatud.

**2.4.** Ehedaks kooskõlastavaks tegevuseks võib pidada käitumismudelit, kus Riigikogu tegeleb põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistatud sättega mõistliku aja jooksul pärast Riigikohtu lahendi tegemist, võttes vastu uue põhiseadusega kooskõlas oleva regulatsiooni. Vaadeldud perioodist võib tuua viis sellist näidet:

- A)** pärast RKÜK 17. juuni 2004 otsust kohtuasjas nr 3-2-1-143-03 tunnistati kehtetuks Eesti Haigekassa seaduse § 4 lg 2, sellega vabastati sotsiaalmaksuvõlglane kohustusest tasuda lisaks sotsiaalmaksule ka ravikindlustushüvitise summasid;

- B)** vanemahüvitise seaduse §-le 3 lisati vastavalt RKPJK 20. märtsi 2006 otsusele kohtuasjas nr 3-4-1-33-05 lõige 7<sup>1</sup>, milles nähti ette veel aluseid, mille puhul hüvitise vähendamist ei rakendata;
- C)** käibemaksuseadust muudeti pärast RKPJK 26. septembri 2007 otsust kohtuasjas nr 3-4-1-12-07. Lõpeti nende etendusametite ja kontserdikorraldajate, kelle tegevuskulusid riigieelarve ei katnud, põhiseadusvastaseks tunnistatud ebavõrdne kohtlemine. Võrdsetel alustel kõigile soodustuse ettenägemise asemel aga otsustas seadusandja kõikide nende pileтите käibemaksusoodustuse kaotada;
- D)** avaliku teenistuse seaduse §-de 120, 130, 131 ja 133 (osalise) kehtetuks tunnistamise järel võeti vastu võrdse kohtlemise seadus, mis võtab arvesse RKPJK 1. oktoobri 2007 otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-14-07 toodud argumentatsiooni võrdsuspõhiõiguse järgimiseks ametniku vanuse tõttu teenistusest vabastamisel;
- E)** karastusjookide mõiste kui maksuobjekt määratleti vastavalt RKPJK 26. novembri 2007 otsusele kohtuasjas nr 3-4-1-18-07 pakendiaktsiisi seaduse §-s 2.

**2.5.** Huvitavamate kaasustena tõusevad esile need, kus seadusandja reaktsioon on olnud lahendiga kooskõlas alles analüüsis vaadeldaval perioodil, pärast mitmendat korda probleemile tähelepanu juhtimist, kuid varasemate sarnase sisuga põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite täitmisega on olnud probleeme. Seetõttu asetab praegune analüüs seadusandja varasema ajaga võrreldes soodsamasse valgusesse. Sellisteks näideteks on valimisliitude keelustamise ning nn ümberasuajate kaasused:

- A)** erinevalt RKPJK 15. juuli 2002 otsusest kohtuasjas nr 3-4-1-7-02 on seadusandja pärast RKÜK 19. aprilli 2005 otsust kohtuasjas nr 3-4-1-1-05 Riigikohtu

seisukohta valimisliitude osas aktsepteerinud ega ole püüdnud valimisliite enam küsimärgi alla seada;

- B)** erinevalt RKÜK 28. oktoobri 2002 otsusest kohtuasjas nr 3-4-1-5-02 on pärast RKÜK 12. aprilli 2006 ja 6. detsembri 2006 otsustega kohtuasjas nr 3-3-1-63-05 omandireformi aluste seaduse § 7 lg 3 kehtetuks tunnistamist leidnud lahenduse pikka aega vaidlusi tekitanud nn ümberasujatele kuulunud vara tagastamise küsimus; seadusandja on põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite valguses asunud otsima sobivaid ja proportsionaalseid meetmeid omandireformi lõpuleviimiseks.

### 3.

#### KOOSKÖLASTAMISEKS KULUNUD AEG ON KORRELATSIOONIS PROBLEEMI KEERUKUSEGA

Lisaks eespool märgitud ennetavale või kooskõlastavale tegevusele on Riigikogu vaadeldud perioodil tõsiselt püüdnud veel kuues põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuses välja toodud probleemiga tegeleda, kuid probleemi keerukuse tõttu on lahendi kooskõlastuseks kuluv aeg veninud pikale.

**3.1.** Ühest tähtaega, mis lahendi täitmisele peaks kuluma, on raske määrata, kuid keskeltläbi võib lahenduse leidmiseks kulunud enam kui kaht aastat pidada pikaks ajavahemikuks, mille puhul tuleks hinnata, kui keerukad on olnud takistused, mis seisavad lahendi kooskõlastamise teel.

- A)** RKÜK 6. jaanuari 2004 otsustes kohtuasjades nr 3-1-3-13-03 ja nr 3-3-2-1-04 tuvastatud põhiseadusvastane olukord (õigustloova akti andmata jätmine) kõrvaldati 2006. aasta jooksul, misjärel

kõik kohtumenetluse seadustikud näevad jõustunud kohtuotsuse ühe teistmise alusena ette inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni rikkumise tuvastamise Euroopa Inimõiguste Kohtus;

- B)** RKPJK 30. aprilli 2004 otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-3-04 juhiti tähelepanu, et seaduses tuleks tehnorajatiste talumisel ette näha rohkem tagatise maaomanikele ja võimaldada erinevate huvide kaalumist. Terviklik tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamist, talumist ja talumise eest tasumist puudutav regulatsioon jõustus 2007. aasta märtsis;

- C)** RKPJK 15. juuni 2007 otsusega kohtuasjas nr 3-4-1-9-07 kehtetuks tunnistatud kohtutäituri ülemäärase lisatasu asemel kehtestas Riigikogu 1. jaanuaril 2010 jõustunud kohtutäituri seaduses täituri lisatasu kindla tasumääraga tunnitasu-na. Üksikküsimusena võinuks ju lisatasu määra kehtestada kiiremini, et aga parlament menetles kohtutäituri seadust tervikuna, võib Riigikohtu lahendi täitmiseks kulunud aega pidada mõistetavaks.

**3.2.** Sellesse rühma võib liigitada ka kaks lahendit, mille täitmiseks on seaduseelnõude menetlus alles algusjärgus. Veel ei ole teada, kui kaua aega võib kooskõlastuseni jõudmine võtta ning kas mõne aasta pärast hinnates saab nende kaasuste kohta endiselt väita, et kooskõlastuseks kulunud aeg on korrelatsioonis probleemi keerukusega. Esiialgu võib need siia gruppi liita põhjendusel, et menetluse algatamisega väljendab seadusandja tahet probleemiga tegeleda.

- A)** Üheks probleemsemaks päevakorral olevaks põhiseaduslikkuse järelevalve lahendi täitmist puudutavaks küsimuseks võib pidada riigihankevaidluste lahendamise korra reguleerimist. RKÜK 8. juuni 2009 otsusega kohtuasjas nr 3-4-1-7-08 tunnistati kehtetuks riigihangete

seaduse § 129 lg 1, mis välistas halduskohtud riigihankevaidluste lahendamise menetlusest. Vabariigi Valitsus algatas seaduseelnõu, milles muu hulgas pakuti välja võimalus viia riigihangete vaidlustusmenetlus põhiseadusega kooskõlla. Hiljem jättis seadusandja vaidlustusmenetlust puudutavad sätted eelnõust välja, kuna leidis, et temaatika vajab põhjalikumat analüüsi uue riigihangete seaduse eelnõu raames. Seega, kuigi Riigikogu ei ole riigihangete seadust pärast RKÜK 8. juuni 2009 otsust muutnud, on ta näidanud üles tahet probleemiga tegeleda.

- B) Endiselt on puudu selline regulatsioon, mis võimaldaks maksta palka vm hüvitist kohtunikule, kelle teenistussuhe on kriminaalmenetluse ajaks peatunud – õigustloova akti andmata jätmise, mille RKÜK tunnistas 14. aprilli 2009 otsuses kohtuasjas nr 3-3-1-59-07 põhiseadusvastaseks. Nii nagu kohtutäituri lisatasu kaasuse puhul võiks ka selles lahendis tuvastatud õiguslõnga üksikküsimusena täita kiiremini, kuid parlamendi menetluses on uus kohtute seaduse eelnõu tervikuna, mistõttu lahendi täitmine on takerdunud põhjalike kohtureformiteemaliste arutluste taha.

## 4.

### KOHTULAHENDIT ON ARVESSE VÕETUD VAID SISULISEST VÕI FORMAALSEST ASPEKTIST

Põhiseaduslikkuse järelevalve otsuse täitmine on küsitav neil kolmel juhul, kus seadusandja pole Riigikohtu lahendis põhiseadusvastaseks tunnistanud norme muutnud, kuid regulatsioon on sisuliselt

põhiseadusega kooskõlla viidud, või kus seadusandlust on formaalselt küll muudetud, kuid sisu poolest jätkub põhiseadusega vastuolus olev olukord.

4.1. Mõnikord muudab seadusandja seadust, viies selle põhiseaduslikkuse järelevalve lahendi mõttele vastavalt põhiseadusega kooskõlla, ehkki jätab puutumata õigusnormid, mille põhiseadusvastasusele viidatakse Riigikohtu otsuse resolutsioonis.

Nii juhtus RKPJK 9. aprilli 2008 otsusega kohtuasjas nr 3-4-1-20-07, millega tunnistati TsMS § 390 lg 1 esimene lause ja § 660 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles need ei võimalda edasi kaevata hagi tagamise taotluse rahuldamata jätmise määruse peale, millega arvati tasutud kautsjon riigituludesse. Seadusandja jättis põhiseadusvastaseks tunnistanud normid muutmata, kuid muutis TsMS § 149 lg-t 5, mille tagajärjel hagi tagamise taotlemisel enam kautsjoni tasuma ei pea. Sellega kõrvaldas seadusandja sisuliselt takistuse kaebeõiguse teostamisel. Nii võib seadusandja tegevust siiski lahendiga kooskõlas olevaks pidada.

4.2. Kui formaalne viide Riigikohtu lahendile seaduses ei kõrvalda põhiseadusvastast olukorda, ei saa Riigikohtu lahendit siiski korrektselt täidetuks pidada.

A) Nii tuleks RKÜK 16. mai 2008 otsuse kohtuasjas nr 3-1-1-88-07 tagajärjel väärteomenetluse seadustikku õigusselguse huvides täiendada, nii et sellest üheselt nähtuks, millistel alustel ja kuidas saab menetlusväline isik kaitsta oma õigusi tema vara konfiskeerimisel väärteomenetluses.

B) Samuti ei saa piisavaks pidada RKPJK 15. detsembri 2009 otsuse kohtuasjas nr 3-4-1-25-09 kohta tehtud märget TsMS-is

ja riigilõivuseaduses, milles vaid nenditakse, et teatud summa suurune riigilõiv teatud juriidiliste isikute otsuste vaidlustamiseks on liiga suur. Täitmaks Riigikohtu lahendit ka sisuliselt, tuleks kehtestada uued alused riigilõivu määramiseks, nii et võimalus sellise juriidilise isiku, mille eesmärgiks ei ole traditsioonilise varalise hüve saamine, organi otsuseid vaidlustada oleks tegelik, mitte pelgalt illusoorne. Samas on tegu vaevalt poole aasta vanuse kohtulahendiga, nii et probleemi mitmetahulisust arvestades võib vahemikku lahendi kooskõlastamiseks pidada mõistetavaks.

## 5. SEADUSANDJA PASSIIVSUS VÕI KOHTULAHENDI EIRAMINE

Vaid kolmel juhul 31st kaasusest võib seadusandjale ette heita passiivsust või Riigikohtu lahendi eiramist. Huvitav on täheldada, et kõik need kolm kaasust on algatanud madalama astme kohtud ning need on lahendanud põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium konkreetse normikontrolli raames. Vahest pole liiga meelevaldne sellest järeldada, et kohtute algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus võib pälvida vähem avalikkuse tähelepanu, mistõttu parlament tunneb enesel vähem survet, et võimalikult kiiresti ja täpselt nendes kaasustes välja toodud probleeme ületada. Mõnel puhul võib ka olla tegemist eriti keeruka probleemiga.

**5.1.** Riigikogu pole reageerinud RKPJK 21. juuni 2004 otsusele kohtuasjas nr 3-4-1-9-04, millega tunnistati põhiseadusvastaseks välismaalaste seaduse § 12 lg 4 p 1 ja § 12 lg 5 osas, milles need ei näe ette kaalutusõigust elamisloa andmisest

keeldumisel valeandmete esitamise tõttu. Põhiseadusvastaseks tunnistatud sätteid pole muudetud ega lisatud seadusesse ka märkust põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuse kohta.<sup>38</sup>

**5.2.** Analüüsi tulemusel ilmnes ka kaks juhtumit, kus jätkuvalt kehtib Riigikohtu otsust eirav regulatsioon, mis sisuliselt ei erine põhiseaduslikkuse järelevalve otsuses põhiseadusvastaseks tunnistatud normidest.

**A)** RKPJK juhtis oma 8. oktoobri 2007 otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-15-07 tähelepanu sellele, et vedelkütusevaru seaduse vaidlustatud regulatsioonist hilisemad, kuid enne põhiseaduslikkuse järelevalve otsust jõustunud vedelkütuse varumakse tasumise sätteid ei erine menetlusreeglite osas olulisel määral vaidlustatud ja põhiseadusvastaseks tunnistatud redaktsioonist. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on lubanud, et Riigikohtu otsusega kooskõlas olev varumakse kogumist reguleeriv seaduseelnõu on valmimas ja saadetakse kooskõlastusringile 2009. aasta juulikuus. Märkusele ja lubadusele vaatamata pole seadusandja enam kui kahe aasta jooksul vedelkütusevaru seaduse küsitavaid paragrahve muutnud ega ka vastavat eelnõu algatanud.

**B)** RKPJK tunnistas 1. juuli 2008 otsusega kohtuasjas nr 3-4-1-6-08 põhiseadusega vastuolus olevaks lennunduseaduse sätte, millega kehtestati avalik-õiguslik rahaline kohustus, määramata selle kohustuse nõutavaid elemente. Pärast

<sup>38</sup> Märkus: 10. mail 2010, pärast käesoleva analüüsi esmast avaldamist, lisas Riigikantselei Riigi Teataja osakond välismaalaste seaduse nimetatud sätete juurde nende muutmise märke Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve otsuse alusel. Mäрге oli jäänud varem tegemata ülemineku tõttu elektroonilisele Riigi Teatajale. Sellega liigitub käsitletud kohtulahend kooskõlastamise kategooriasse, mille puhul märke tegemisega on saavutatud piisavalt õiguselge olukord normi rakendamiseks.

Riigikohtu otsust on lennundusseadust mitmel korral muudetud, kuid ka kehtiv õigus kohustab ettevõtjat tasuma tsiviilõhusõiduki nõuetele vastavuse kontrolli kulusid, täpsustamata selle kohustuse elemente. Seega on seadusandja jätnud selle Riigikohtu lahendi sisuliselt ellu viimata. Samas nt Riigikohtu halduskolleegiumi praktika (12. novembri 2008 otsus kohtuasjas nr 3-3-1-48-08) järgib RKPJK seisukohta LennS § 7<sup>1</sup> lg 2 teise lause põhiseadusvastasuse kohta.

Üldiselt saab aga Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 2004.–2009. aasta kohtulahendite täitmise ülevaate võtta kokku positiivse noodiga. Statistika näitab, et Eesti seadusandja on viimase kuue aasta jooksul enamjaolt andnud endast parima, et võimalikult kiiresti ja täpselt täita Riigikohtu poolt õigustloova akti tühistamisel või õiguslõnga tuvastamisel antud tõlgendusi.

## KOKKUVÕTE

Põhiseaduskohtu mõju ühiskonnas on piiratud. Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna saab olla eelkõige nn negatiivse seadusandja rollis: ta saab kehtetuks tunnistada põhiseadusvastase normi ega tohi ise uut normi luua ja poliitilisi valikuid teha. Samas ei saa siiski eitada põhiseaduskohtu mõneti ennetavat mõju, nn poliitika kohtulikustumist. Seadusandja kaalub juba normi loomisel, milline regulatsioon jääks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kehtima. Nt proportsionaalsuse kontroll on praeguseks levinud ja tunnustatud ka poliitilises otsustusprotsessis. See omakorda tagab, et põhiõigusi ja -vabadusi ei piirata muidu kui vaid põhjendatud kaalutlustel ja mõistlikus ulatuses. Põhiseaduskohtu ennetavat mõju võib täheldada ka nende kohtuasjade puhul,

kus seadusandja on Riigikohtu otsust ära ootamata menetluse jooksul ise vaidlustatud regulatsiooni muutnud.

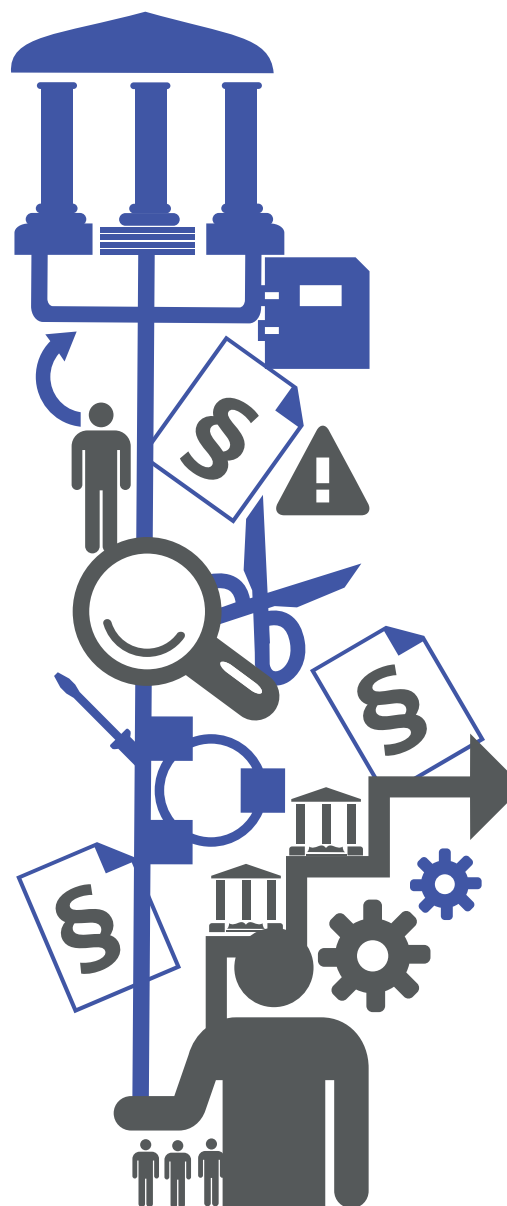
Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendid ei mõjuta ainult parlamendi, vaid ka ametiasutuste ja kohtute tegevust. Teisisõnu, nimetatud lahendite täidetavust ei näita mitte ükski see, kuidas seadusandja reageerib, vaid ka see, kuidas täitevvõim ja kohtud põhiseaduskohtu antud tõlgendusi arvesse võtavad. Seega kõik kolm võimuharu on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendite adressaadiks. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendite mõjuala ulatub märksa kaugemale kui vaid seadusandja vaateväli. Parlamendisaadikud teavad, et Riigikohtu otsuste ignoreerimine ei kaota põhiseaduslikke vastuolusid; suure tõenäosusega võivad samad küsimused uuesti kerkida järgmistes kohtuvaidlustes, mis võivad taaskord välja jõuda põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusse. Kui seadusandja ei vaata regulatsiooni Riigikohtu tõlgenduse valguses läbi, on tõenäoline, et seaduste rakendamisel ei lähtuta enam põhiseadusvastasest õigusest, vaid võetakse käitumisjuhiseks Riigikohtu tõlgendus. Vastasel korral, kui näiteks haldusorgan või kohus seda ei tee, tuleb otsuse langetamisel arvestada võimalusega, et see edasikaebemenetluses tühistatakse. Lõppeks on parlament sundseisus, sest kui seadusandja ei tegutse ning seaduste asemel lähtutakse põhiseaduskohtu antud tõlgendusest, kannatab just parlamendi, mitte kohtu autoriteet.

Järelikult võib Riigikohtu lahend, millega tunnistatakse kehtetuks põhiseadusvastane norm või tuvastatakse õigustloova akti andmata jätmine, koos võimaliku tõlgendusega lõnga ületamiseks, toimida otsetäidetavana, ilma et seadusandjal olekski vaja uut positiivõiguslikku



normi luua. Sellise „iseregulatsiooni“ positiivsed ja negatiivsed küljed on omaette teema. Ühelt poolt tuleks muidugi Kontinentaal-Euroopa õigusruumi kuuluvas riigis lähtuda eelkõige seadustest. Teisest küljest aga survestab just reaalne, toimiv põhiseaduskohtu kontroll seadusandjat seaduste vastuvõtmisel lähtuma põhiseaduslikest väärtustest. Sarnast seisukohta on väljendanud ka Riigikohtu esimees Märt Rask: *Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud kohtulahendite täitmiseks ei ole võimalik luua juriidiliselt sanktsioneeritud sundtäitmise mehhanismi. Neid otsuseid täidetakse austusest põhiseaduse vastu, oma missiooni ja vastutuse tunnetusest, et tagada ühiskonna tasakaalustatud ja demokraatlik areng.*<sup>39</sup> Käesolev analüüs kinnitas tõdemust, et kohtuvõim ja seadusandja täiendavad ja tasakaalustavad hästi teineteise rolli põhiõigusi ja -vabadusi austava ning lünkadeta õiguskorra loomisel ja tagamisel.

Seega võimaldab käesolev kohtulahendite analüüs järeldada, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses puudub vajadus otseste, tsiviil- või kriminaalkohtumenetlusega võrreldavate sunnivahendite järele, mis aitaksid tagada põhiseaduskohtu lahendite täitmist. Ei ole mõeldav, et demokraatlikus riigis võiks seadusandjat kui suveräänset rahvaesindust otseselt sundida mingit seadust vastu võtma. Põhiseaduskohtu lahendite täitmine on tagatud avalikkuse survega. Ainuüksi see motiveerib seadusandjat vabatahtlikult tegutsema ning keerukaidki probleeme lahendama.



<sup>39</sup> Riigikohtu esimehe M. Raski ettekanne parlamendis 9. juunil 2005. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=113>

LISA: PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE 2004–2009 KOHTUOTSUSTE TÄITMISE ÜLEVAATLIK TABEL

Jrk nr	Analüüsi ptk nr	Lahendi nr ja märksõnad	Menetluse algataja	Kohtukoosseis	Kohtulahendi resolutsioon	Seadusandja tegevus	Märkused lahendi täitmise ja mõju kohta
<b>(1) VALIMISPÕHIMÕTTED</b>							
1	1.	19.04.2005 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-1-05 (Valimisliidud II)	ÖK	RKÜK	Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 70 <sup>1</sup> tunnistati kehtetuks	Lahendiga kooskõlas	I otsus valimisliitude asjas tehti 2002. Pärast 2005. aasta otsust on seadusandja Riigikohtu seisukohta aktsepteerinud.
2	2.	14.10.2005 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-11-05 (Riigikogu liikme õigus kuuluda kohaliku omavalitsuse volikogusse)	VP	RKPJK	Riigikogu töökorra seaduse muutmise seadus (jõustumata) tunnistati põhiseadusvastaseks	Lahendiga kooskõlas	Samaaegne kuulumine Riigikokku ja valla- või linnavolikogusse pole lubatud. Samas tehakse jätkuvalt muudatusi valimiskorralduses vahetult enne valimisi.
<b>(2) AVALIKU TEENISTUS</b>							
3	1.	25.01.2007 otsus kohtuasjas nr 3-1-1-92-06 (Avalikust teenistusest lahkunud isiku ametikitsendus)	RKKK	RKÜK	Korruptsioonivastase seaduse §19(2)6) tunnistati osaliselt kehtetuks	Lahendiga kooskõlas	PSJV lahendit puudutav märge on lisatud kehtetuks tunnistatud sätte juurde. Õiguselguse huvides tuleks kaaluda normi terviklikku ümbersõnastamist. Praktikas probleeme pole põhjustanud.
4	2.	01.10.2007 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-14-07 (Ametniku vanuse tõttu teenistusest vabastamine)	Tallinna HK	RKPJK	Avaliku teenistuse seaduse §-d 120, 130, 131 ja 133 tunnistati osaliselt kehtetuks	Lahendiga kooskõlas	Võrdse kohtlemise seadus võtab arvesse Riigikohtu lahendi argumentatsiooni. Madalama astme kohtud on kinnitanud PSJV lahendi tagasiulatuvat jõudu.
5	3.	23.02.2009 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-18-08 (Riigikogu liikme palga muutmine ametisoleva Riigikogu koosseisu jaoks)	VP	RKÜK	Riigikogu liikme palga ajutise korralduse seadus (jõustumata) tunnistati põhiseadusvastaseks	Lahendiga kooskõlas	Seadusandja on Riigikohtu seisukohta aktsepteerinud.
6	4.	14.04.2009 otsus kohtuasjas nr 3-3-1-59-07 (Palga maksmata jätmise kohtunikule, kelle teenistussuhe on peatatud kriminaalmenetluse ajaks)	RKHK	RKÜK	Sellise regulatsiooni puudumine, mis võimaldaks maksta palka vm hüvitist kohtunikule, kelle teenistussuhe on kriminaalmenetluse ajaks peatunud, tunnistati põhiseadusvastaseks	Kooskõlastuseks kuluv aeg on korrelatsioonis probleemide keerukusega	Üksikküsimusena võiks õiguslõnga täita kiiremini, kuid parlamendi menetluses on uus kohtute seaduse eelnõu tervikuna, mistõttu lahendi täitmine on takerdunud põhjalike kohtureformiteemaliste arutluste taha.
7	5.	20.10.2009 otsus kohtuasjas nr 3-3-1-41-09 (Sooline diskrimineerimine politsei ametniku teenistusest vabastamisel)	RKHK	RKÜK	Politseiteenistuse seaduse § 49 lg-d 3 ja 4 tunnistati osaliselt kehtetuks	Kohtulahendit ennetav	Juba enne PSJV otsust võeti vastu politsei ja piirivalve seadus, mis vaidlustatud regulatsiooni ei sisalda.
<b>(3) KOHTUMENETLUS</b>							
8	1.	06.01.2004 otsus kohtuasjas nr 3-1-3-13-03 ja	RKKK	RKÜK	Lünk kohtumenetlusõiguses ületati tõlgendamise teel, tuginedes otse põhiseadusele	Lahendite kooskõlastuseks kulunud aeg on korrelatsioonis probleemide keerukusega	Kõik kohtumenetluse seadustikud näevad ühe teistmise alusena ette inimõiguste konventsiooni rikkumise tuvastamise EIK-s. Ka kohtupraktika on järginud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud lahendeid.
9		06.01.2004 otsus kohtuasjas nr 3-3-2-1-04 (Menetluse taasavamine pärast Euroopa Inimõiguste Kohtu otsust)	RKHK	RKÜK			
10	2.	25.03.2004 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-1-04 (Kaebeõigus väärteomenetluses kaebuse läbi vaatamata jätmise määruse peale)	Viru RnK	RKPJK	Väärteomenetluse seadustiku § 191 p 10 tunnistati osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks	Kohtulahendit ennetav	Juba enne PSJV otsust muudis seadusandja VTMS-i, võimaldades vaidlustada ka kaebuse läbi vaatamata jätmise määrust.
11	3.	09.04.2008 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-20-07 (Kaebeõigus tsiviilkohtumenetluses hagi tagamata jätmise määruse peale)	Harju MK	RKPJK	Tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 390 lg 1 esimene lause ja § 660 tunnistati osaliselt põhiseadusvastaseks ja kehtetuks	Kohtulahendiga sisuliselt arvestav	Vormiliselt jättis seadusandja põhiseadusvastaseks tunnistatud normid seadusesse alles, kuid muutis TsMS § 149 lg-t 5, kõrvaldades sellega takistuse kaebeõiguse teostamisel. Kohtupraktika võtab PSJV menetluses antud tõlgendust arvesse.

12	4.	16.05.2008 otsus kohtuasjas nr 3-1-1-88-07 (Kaebeõigus väärtomenetluses konfiskeerimisotsuse peale)	RKKK	RKÜK	Väärtomenetluse seadustiku § 114 lg 1 p 2 tunnistati osaliselt kehtetuks	Kohtulahendiga formaalselt kooskõlas	Õiguselguse huvides tuleks täiendada VTMS-i nii, et sellest üheselt nähtuks, millistel alustel ja kuidas menetlusväline isik oma õigusi tema vara konfiskeerimisel kaitsta saab. Praktilas pole probleeme põhjustanud.
13	5.	16.05.2008 otsus kohtuasjas nr 3-1-1-86-07 (Riigi karistusvõimu delegerimise lubamatus)	RKKK	RKÜK	Ühistranspordiseaduse §54 <sup>11</sup> lg 3 ning väärtomenetluse seadustiku § 9 p 3 ja § 10 lg 5 tunnistati kehtetuks	Lahendiga kooskõlas	Piletita sõitu on võimalik väärtena menetleda, ilma et oleks tarvis seadust muuta.
14	6.	08.06.2009 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-7-08 (Halduskohute välistamine riigihankevaidluste lahendamise menetlusest)	Tallinna RnK	RKÜK	Riigihangete seaduse § 129 lg 1 tunnistati kehtetuks	Kooskõlastuseks kuluv aeg on korrelatsioonis probleemi keerukusega	Seadusandja leidis, et temaatika vajab põhjalikumalt analüüsi uue riigihangete seaduse eelnõu raames. Kohtupraktika järgib PSJV menetluses antud tõlgendust.
15	7.	15.12.2009 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-25-09 (Kaebeõiguse piiramine tsiviilkohtumenetluses hooneühistu otsuse vaidlustamise hagi riigilõivu tõttu)	Tallinna RnK	RKPJK	Tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 131 lg 2 ja lg 3 (ulatuses, milles viimases viidatakse lg-le 2) ning riigilõivuseaduse lisa 1 tunnistati osaliselt kehtetuks	Kohtulahendiga formaalselt kooskõlas	PSJV lahendit puudutavad märkused on lisatud kehtetuks tunnistatud sätete juurde. Õiguselguse huvides tuleks täiendada TsMS-i ja RLS-i, et võimalus juriidilise isiku, mille eesmärgiks ei ole traditsioonilise varalise hüve saamine, organi otsuseid vaidlustada oleks tegelik, mitte pelgalt illusoorne.
<b>(4) OMANDIREFORM</b>							
16	1.	12.04.2006 ja 06.12.2006 otsused kohtuasjas nr 3-3-1-63-05 ning	RKHK	RKÜK	Omandireformi aluste seaduse § 7 lg 3 tunnistati kehtetuks; ORAS § 7 lg 3 kehtetuks tunnistamise seadus (jõustumata) tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks	Lahenditega kooskõlas (erinevalt varasematest ORAS § 7 lg 3 kohta tehtud PSJV lahenditest)	ORAS § 7 lg 3 kehtetuks tunnistamisega leidis lahenduse pikka aega vaidlusi tekitanud nn ümberasujatele kuulunud vara tagastamise küsimus. PSJV otsus on käitumisjuhiseks nii kohtutele kui ka seadusandjale.
17		31.01.2007 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-14-06 (Omandireformi aluste seadus ja 1941. aastal Saksa riigiga sõlmitud lepingute alusel Eestist lahkunud isikute õigused)	VP	RKPJK			
18	2.	30.04.2004 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-3-04 (Tehnorajatiste talumise kohustus)	Tallinna RnK	RKPJK	Asjaõiguseaduse rakendamise seaduse § 15 <sup>2</sup> lg 1 tunnistati osaliselt põhiseadusvastaseks ning §15 <sup>1</sup> lg 2 tunnistati kehtetuks.	Kooskõlastuseks kulunud aeg on korrelatsioonis probleemi keerukusega	Seadusandja lõi tervikliku tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamist, talumist ja talumise eest tasumist puudutava regulatsiooni. Vahepealset õiguslünka püüdis kohtud täita PSJV lahendis antud tõlgendust aluseks võttes.
<b>(5) SOTSIAALÕIGUS</b>							
19	1.	21.01.2004 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-7-03 (Toimetulekutoetuse saajate ringi piiramine)	ÕK Tartu HK	RKPJK	Sotsiaalhoolekande seaduse 2002.–2003. aastal kehtinud § 22 <sup>1</sup> lg 4 tunnistati osaliselt põhiseadusvastaseks	Kohtulahendit ennetav	Juba enne PSJV otsust muutis seadusandja SHS-i, laiendades toimetulekutoetuse määramisel eluruumi kasutamise õiguslikuks aluseks olevate lepingute ringi.
20	2.	17.06.2004 otsus kohtuasjas nr 3-2-1-143-03 (Ravikindlustushüvitise tasumise kohustus lisaks sotsiaalmaksule)	RKTK	RKÜK	Eesti Haigekassa seaduse 2001.–2002. aastal kehtinud § 4 lg 2 tunnistati põhiseadusvastaseks	Lahendiga kooskõlas	Pärast PSJV otsust tunnistas seadusandja Eesti Haigekassa seaduse § 4 lg 2 kehtetuks.
21	3.	20.03.2006 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-33-05 (Vanemahüvitise maksmisest keeldumine)	Tartu HK	RKPJK	Vanemahüvitise seaduse § 3 lg 7 teine lause tunnistati osaliselt kehtetuks	Lahendiga kooskõlas	PSJV lahendit arvestades lisati VHS-i §-le 3 lõige 7 <sup>1</sup> . Kohtupraktika pole sätete kohaldamise osas järjekindel.
22	4.	30.09.2008 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-8-08 (Pensionistaaži hulka kohustusliku sõjaväeteenistuse aja arvamine)	Tallinna HK	RKPJK	Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 28 lg 2 p 3 tunnistati osaliselt kehtetuks	Lahendiga kooskõlas	Seadusandja täitis erakordselt kiiresti PSJV lahendi, tunnistades põhiseadusvastase punkti kehtetuks ja täiendades paragrahvi lg-ga 5.

**RIIGIKOHTU PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE  
2004.–2009. AASTA KOHTULAHENDITE TÄITMINE**

(6) MAKSUD JA MUUD AVALIK-ÕIGUSLIKUD RAHALISED KOHUSTUSED							
23	1.	15.06.2007 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-9-07 (Kohtutäituri lisatasu)	Tartu MK	RKPJK	Kohtutäituri seaduse § 25 <sup>21</sup> tunnistati osaliselt kehtetuks	Kooskõlastuseks kuluv aeg on korrelatsioonis probleemi keerukusega	Kaks aastat hiljem võttis Riigikogu vastu uue kohtutäituri seaduse, mis näeb kohtutäituri lisatasu ette kindla tasumääraga tunnitasauna.
24	2.	26.09.2007 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-12-07 (Etenduste ja kontsertide pileetide käibemaksusoodustus)	Tallinna HK	RKPJK	Käibemaksuseaduse § 15 lg 2 p 6 tunnistati osaliselt kehtetuks	Lahendiga kooskõlas	Kõikide etenduste ja kontsertide pileetide käibemaksusoodustus kaotati.
25	3.	08.10.2007 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-15-07 (Vedelkütuse varumakse tasumise menetlus)	Tallinna HK	RKPJK	Vedelkütusevaru seaduse § 9 ning § 8 lg 2 (kuni 30.11.2006 kehtinud redaktsioonis) tunnistati kehtetuks	Seadusandja pole Riigikohtu lahendiga sisuliselt arvestanud	Muudetud vedelkütusevaru seaduse sätteid ei erine menetlusreeglite osas olulisel määral vedelkütusevaru seaduse vaidlustatud redaktsioonist.
26	4.	26.11.2007 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-18-07 (Pakendiaktsiisi maksuobjekt)	Tallinna RnK	RKPJK	Pakendiaktsiisi seaduse § 2 p 7 (2000.–2004. aastal kehtinud redaktsioonis) tunnistati põhiseadusega vastuolus olnuks	Lahendiga kooskõlas	Seadusandja sätestas maksupiirangud, st määratles karastusjookide mõiste pakendiaktsiisi seaduses.
27	5.	01.07.2008 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-6-08 (Lennundusseaduse alusel makstavad kontrolli kulud)	Tallinna RnK	RKPJK	Lennundusseaduse § 7 <sup>1</sup> lg 2 teine lause tunnistati osaliselt kehtetuks	Seadusandja pole Riigikohtu lahendiga sisuliselt arvestanud	Ka kehtiv LennS (§ 7 <sup>1</sup> lg 3) näeb ette, et tsiviilõhusõiduki nõuetele vastavuse kontrolli kulud tasub ettevõtja, ent ei täpsusta selle kohustuse elemente.
28	6.	20.10.2009 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-14-09 (Tuletorni- ja jäämurdetasude sissenõudmine)	Tallinna HK	RKPJK	Meresõiduohutuse seaduse § 95 <sup>2</sup> lg 1 esimene lause tunnistati osaliselt kehtetuks. Kaubandusliku meresõidu koodeksi § 6 p 1 alap 13 kuni 24.04.2004 kehtinud redaktsioonis koos rakendusaktidega tunnistati põhiseadusega vastuolus olnuks	Lahendiga kooskõlas	Märkus PSJV lahendi kohta on lisatud MSOS § 95 <sup>2</sup> lg 1 järele.
(7) KAALUTLUSÕIGUSE SISUSTAMINE							
29	1.	25.02.2004 otsus kohtuasjas nr 3-3-1-60-03 (Välismaalasele relvaloa väljastamise eeldusena tööloa olemasolu)	RKHK	RKÜK	Relvaseaduse § 30 lg 2 tunnistati osaliselt põhiseadusvastaseks ja kehtetuks, lükates otsuse jõustumise neli kuud edasi	Lahendiga kooskõlas	Seadusandja täitis PSJV lahendi kiiresti, st etteantud nelja kuu jooksul, tehes relvaseadusesse Riigikohtu otsusega arvestavad muudatused.
30	2.	21.06.2004 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-9-04 (Elamisloa andmisest keeldumisel kaalutusõiguse puudumine)	Tallinna HK	RKPJK	Välismaalaste seaduse § 12 lg 4 p 1 ja § 12 lg 5 tunnistati osaliselt põhiseadusvastaseks	Seadusandja pole Riigikohtu lahendile reageerinud	Seadusandja pole muutnud põhiseadusvastaseks tunnistatud sätteid ega lisanud märkust PSJV otsuse kohta (Märkus: pärast analüüsi avaldamist on tehtud nimetatud sätete juurde nende muutmise märke PSJV otsuse alusel, millega on saavutatud piisavalt õigusselge olukord normi rakendamiseks.)
31	3.	26.03.2009 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-16-08 (Relvaloa andmisest keeldumisel kaalutusõiguse puudumine)	Tallinna HK	RKPJK	Relvaseaduse § 43 lg 1 p 2 tunnistati osaliselt kehtetuks	Lahendiga kooskõlas	Relvaseaduse kehtetuks tunnistatud sätte juures on viide PSJV lahendile. Lisaks on parlamendis menetluses eelnõu, mis pakub välja PSJV otsusele vastava regulatsiooni.



# **ÄRIKEELD PANKROTIMENETLUSES**

**Margit Vutt**  
**Kohtupraktika analüütik**



Tartu  
november 2009

### 1. ANALÜÜSI EESMÄRK<sup>1</sup>

Analüüsis uuritakse pankrotiseaduse (PankrS) § 91 lg-tes 2 ja 3 sätestatud ärikeelu kohaldamise praktikat. Lisaks analüüsitakse ka seda, kas ja millistel motiividel on kohus füüsilisele isikule pankrotimenetluses PankrS § 91 lg 1 kohaselt automaatselt rakendatavat ärikeeldu leevendanud. Analüüsis tõmmatakse paralleele ka ärikeeluga sarnaste karistusõiguslike abinõude (karistusseadustiku (KarS) §-s 49 sätestatud tegutsemiskeelu ja KarS §-s 491 ette nähtud ettevõtluskeelu) kohaldamisega.

Muu hulgas otsitakse vastust järgmistele küsimustele:

- kuidas kohtud põhjendavad pankrotimenetluseaegse ärikeelu määramist juriidilise isiku juhtorgani liikmele (PankrS § 91 lg 2);
- kui palju ja millistel juhtudel kohaldatakse praktikas pankrotimenetlusejärgset ärikeeldu (PankrS § 91 lg 3);
- millistele asjaoludele ja tõenditele tuginedes ärikeeld määratakse/jäetakse määramata;
- kas kohus leevendab või tühistab juba määratud ärikeelu, kui määramise aluseks olevad asjaolud muutuvad;
- kas ja millisel juhul kohus leevendab füüsilisele isikule pankrotimenetluses automaatselt kohalduvat ärikeeldu.

Üheks küsimuseks oli analüüsi eesmärgi esialgses püstituses ka see, kui palju üldse määratakse ärikeeldusid juriidilisest isikust pankrotivõlgniku juhtorgani liikmetele.

<sup>1</sup> Analüüs on koostatud enne Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 22. veebruari 2010. aasta määruse (tsiviilasi nr 3-2-1-124-09) tegemist.

Justiitsministeeriumilt andmeid taotledes selgus, et sellist päringut ei ole KIS-is võimalik sooritada, kuna ärikeelu määramise võib kohus otsustada väga erinevates lahendites (nii pankroti väljakuulutamisel kui ka pankrotimenetluse käigus tehtud muus määruses) ning andmebaasis ei klassifitseerita lahendeid sel alusel, kas ärikeeld on määratud või mitte. Erinevate pankrotimääruste suure hulga tõttu ei olnud vajalikke näitajaid võimalik saada ka kõigi pankrotimenetluses tehtud määruste eraldi uurimise teel.

### 2. VALDKONDA REGULEERIVAD ÕIGUSNORMID

Füüsilisest isikust võlgnik ei tohi enda pankroti väljakuulutamises kuni pankrotimenetluse lõpuni kohtu loata olla ettevõtja, juriidilise isiku juhtorgani liige, juriidilise isiku likvideerija ega prokurist (PankrS § 91 lg 1). Juriidilisest isikust võlgniku pankroti korral võib kohus PankrS § 91 lg 2 kohaselt määrata, kes PankrS § 19 lg-tes 1 ja 3 nimetatud isikutest (juhtorgani liige, likvideerija, täisühingu osanik, usaldusühingu täisosanik, vähemalt ühe kümnendiku suuruse osalusega osanik või aktsionär, prokurist ja raamatupidamise eest vastutav isik) ei või pankrotimenetluse lõpuni olla ettevõtja, juriidilise isiku juhtorgani liige, juriidilise isiku likvideerija ega prokurist. Lisaks annab sama paragrahvi kolmas lõige kohtule võimaluse määrata ka pankrotijärgne ärikeeld. Nimelt juhul, kui võlgnik on mõistetud jõustunud kohtuotsuse alusel süüdi pankroti- või täitemenetluskuriteo, maksukuriteo või karistusseadustiku §-des 380–382 nimetatud kuriteo toimepanemises, võib kohus pankrotimenetluse lõpetamisel määrata,

et ärikeeld kehtib füüsilisest isikust võlgniku või PankrS § 19 lg-tes 1 ja 3 nimetatud isiku suhtes ka kolme aasta jooksul pärast pankrotimenetluse lõppu.

Alates 22. detsembrist 2008 on KarS § 49<sup>1</sup> lg-s 1 ühe võimaliku lisakaristusena ette nähtud **ettevõtluskeeld**, mida kohus võib süüdimõistetud suhtes kohaldada tähtajaga üks kuni viis aastat, kui isik mõistetakse süüdi ametiõiguste kuritarvitamise või ametikohustuste rikkumisega seotud kuriteo eest või KarS §-des 209–213 (kelmuse erinevad koosseisud), 217<sup>2</sup> (usalduse kuritarvitamine), 280 ja 281 (valeandmete esitamine ametiasutusele, sh registripidajale), 295–298<sup>1</sup> (pistise ja altkäemaksuga seotud koosseisud) või 19. peatükis sätestatud<sup>2</sup> kuriteo eest. KarS § 49<sup>1</sup> lg 2 kohaselt ei tohi isik, kelle suhtes kohus on kohaldanud ettevõtluskeeldu, kohtu määratud ajavahemikul olla ettevõtja, juriidilise isiku juhtorgani liige, juriidilise isiku likvideerija ega prokurist ega muul viisil osaleda juriidilise isiku juhtimises.

Karistusseadustiku kommenteeritud väljaandes viidatakse ettevõtluskeeldu seadustava eelnõu seletuskirjale, mille kohaselt on ettevõtluskeelul kui lisakaritusel eripreventiivne eesmärk – ajutiselt kõrvaldada ettevõtlusest isik, kes ei osale ettevõtluses ausalt. Üldpreventiivseks eesmärgiks on majanduskeskkonna usaldusväarsuse tõstmine.<sup>3</sup>

Lisaks eelnevale näeb KarS § 49 endiselt<sup>4</sup> ette ka **tegutsemiskeelu** määramise võimaluse, nimelt võib kohus võtta süüdimõistetult kuni kolmeks aastaks teataval ametikohal töötamise või teataval tegutsemisalal tegutsemise õiguse, kui

<sup>2</sup> KarS-i 19. peatükk näeb ette avaliku usalduse vastased süüteod (nt dokumendi, maksevahendi, maksumärgi jmt võltsimise ja võltsitud dokumendi kasutamise jmt).

<sup>3</sup> J. Sootak, P. Pikamäe. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3. trükk. Tallinn 2009, § 49<sup>1</sup>, komm. 1.

isik mõistetakse süüdi kutse- või ametiõiguste kuritarvitamise või ametikohustuste rikkumisega seotud kuriteo eest. Samas tundub, et piiri tõmbamine ettevõtluskeelu ja tegutsemiskeelu vahele on ka karistusõiguses problemaatiline, sest enne ettevõtluskeeldu sätestava KarS-i sätte jõustumist sõnastati tegutsemiskeeld sageli just ettevõtluskeeluna. Näiteks Tartu Maakohtu 13. oktoobri 2008. aasta otsuses **kriminaal-asjas nr 1-08-3588** on KarS § 49 alusel kohaldatud süüdistatavale lisakaristusena tegutsemiskeeldu, *võttes temalt 3 (kolmeks) aastaks ära õiguse olla ettevõtja, juriidilise isiku juhtorgani liige, juriidilise isiku likvideerija või prokurist*. Harju Maakohtu 10. juuni 2008. aasta otsuses **kriminaal-asjas nr 1-08-4750** on kohus otsustanud KarS § 49 lg 1 alusel võtta süüdistatavalt kolmeks aastaks õiguse tegutseda äriühingu juhtorgani liikmena või tegevjuhina.

Juhtumeid, kus tegutsemiskeeluna määratakse sisuliselt ettevõtluskeeld, esineb ka praegu. Näiteks mõistis Tartu Maakohus 19. juuni 2009. aasta otsusega **kriminaal-asjas nr 1-06-6912** süüdistatavale KarS § 49 alusel lisakaristusena tegutsemiskeelu, sõnastades selle järgmiselt: *võtta isikult õigus tegutseda ettevõtjana ning äriühingu juhatuse liikmena, nõukogu liikmena, likvideerijana ja prokuristina 2 (kahe) aasta jooksul*.

Eelnevast nähtub, et ärikeeld, tegutsemiskeeld ja ettevõtluskeeld on sisult väga sarnased abinõud, kuigi ärikeeld on pankrotiõiguslik õiguskaitsevahend ja ülejäänud kaks karistusõiguslikud abinõud (füüsilisele isikule süüteo eest kohaldatavad lisakaristused). Sellises olukorras tekib paratamatult küsimus, milliseid eesmärke need sisult sarnased, kuid olemuselt siiski erinevad keelud täidavad ja milline on ärikeelu kui pankrotiõigusliku õiguskaitsevahendi tähendus kohtupraktikas.

<sup>4</sup> Tegutsemiskeeld oli lisakaristusena KarS-is ette nähtud ka enne ettevõtluskeelu sätestamist.

### 3. RIIGIKOHTU TSIVIILKOLLEGIUMI PRAKTIKA

Ärikelu eesmärgi on Riigikohus sõnas-  
tanud tsiviillasjas nr 3-2-1-26-00, milles  
kohaldati enne 2004. aastat kehtinud pank-  
rotiseaduse redaktsiooni. Enne 1. jaanuari  
2004 kehtinud PankrS § 35 sätestas praegu  
jõus oleva seadusega sarnase põhimõtte,  
mille kohaselt pankrotis ühingu juhatuse  
liikme suhtes kohaldatav pankrotiaegne  
ja -järgne ärikeeld oli kohtu määrata ja  
pankrotijärgse ärikelu määramise eeldu-  
seks oli seaduse järgi olukord, kus võlgnik  
on kuriteoga põhjustanud enda maksejõue-  
tuse või hävitab, peidab või raiskab oma  
vara, teeb raskeid juhtimisvigu või teeb muid  
tegusid, mille tagajärjel ta on muutunud mak-  
sejõuetuks. Varasema seaduse kontekstis  
märkis tsiviilkolleegium 27. märtsi 2000.  
aasta määruses järgmist: *Pankrotiseaduse  
süsteematilise tõlgendamise tulemusena  
teeb kolleegium järelduse, et aktsiaseltsi  
juhatuse liikme suhtes PankrS § 35 lg 2  
järgi ärikelu kohaldamine teenib üldjuhul  
sama eesmärki, mis ärikelu kohaldamine  
sama paragrahvi lõike 3 järgi.<sup>5</sup> Samas ei  
saa välistada, et ärikeelul on pankroti-  
menetluse kestel veel teisi ülesandeid*

<sup>5</sup> Enne 2004. aastat kehtinud PankrS § 35 lg 2 sätes-  
tas: *Kohus võib juriidilisest isikust võlgniku pankroti  
korral määrata, kes paragrahv 12 lõikes 4 nimetatud  
isikutest ei või pankrotimenetluse lõpuni olla ettevõtja,  
juriidilise isiku juhatuse või seda asendava organi liige,  
nõukogu liige, täisosanik, juriidilise isiku likvideerija,  
prokurist ja pankrotihaldur. PankrS § 35 lg 3 sätestas:  
Kui pankrotimenetluses ilmnevad paragrahv 9 lõike 1  
punktis 1 või 2 nimetatud asjaolud, võib kohus pank-  
rotimenetluse lõpetamisel halduri nõudel määrata, et  
lõikes 1 nimetatud ärikeeld kehtib füüsilisest isikust  
võlgniku või paragrahv 12 lõikes 4 nimetatud isiku  
suhtes ka kolme aasta jooksul pärast pankrotime-  
netluse lõppu. Nimetatud nõude võib haldur esitada  
pankrotitoimkonna otsuse alusel*





pankrotimenetluse eduka kulgemise huvidest lähtudes, mida pankrotimenetluse lõppemisel kohaldatava ärikeelu ülesanded ei hõlma. Aktsiaseltsi juhatuse liikme suhtes PankrS § 35 lg 2 alusel ärikeelu kohaldamine võib aidata tagada ka võlausaldajate nõudeid. Äriseadustiku § 315 lg 2 kohaselt vastutavad aktsiaseltsi juhatuse liikmed võlausaldaja ees solidaarselt aktsiaseltsiga, kui nad on oma kohustuste täitmata jätmise või mittekohase täitmisega süüliselt tekitanud aktsiaseltsi võlausaldajale kahju. Pankrotistunud aktsiaseltsi juhatuse liikme rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste maht võib pankrotimenetluse kestel ärikeelu kohaldamisest hoolimata oluliselt muutuda, sest ärikeelu kohaldamisega ei kaasne juhatuse liikmele keeldu võõrandada oma vara või võtta endale tehingutega varalisi kohustusi. Ärikeelu kohaldamine aktsiaseltsi juhatuse liikme suhtes aitab tagada võlausaldajate nõudeid, kui juhatuse liige kannab AS § 315 lg 2 alusel võlausaldajate ees aktsiaseltsiga solidaarset vastutust<sup>6</sup> ning sedavõrd, kuivõrd ta ei saa suurendada oma varaliste kohustuste mahtu PankrS § 9 lg 1 p-des 1 ja 2 nimetatud tegude toimepanemisega.

Kolleegium leidis, et aktsiaseltsi juhatuse liikme suhtes ärikeelu kohaldamisel PankrS § 35 lg 2 järgi tuleb lähtuda eeskätt PankrS § 35 lg-s 3 sätestatud alustest. Seega **võib kohus aktsiaseltsi juhatuse liikmele määrata pankrotimenetluse lõpuni ärikeelu, kui ta leiab, et on küllaldane alus arvata, et juhatuse liikme suhtes võidakse kohaldada äriseadustiku (ÄS) § 315 lg-s 2 ettenähtud vastutust ning ärikeelu kohaldamine on vajalik PankrS § 9 lg 1 p-des 1 ja 2 nimetatud tegude toimepanemise**

<sup>6</sup> ÄS § 315 lg 2 nägi 2000. aastal ette, et juhatuse liikmed, kes on oma kohustuste täitmata jätmise või mittenouetekohase täitmisega süüliselt kahju tekitanud aktsiaseltsi võlausaldajale, vastutavad võlausaldaja ees solidaarselt aktsiaseltsiga.

**vältimiseks.** Samas võib PankrS § 35 lg-t 2 kohaldada ka neil juhtudel, kui kohus põhjendatult leiab, et ärikeelu kohaldamine on vajalik **võlausaldajate nõuete tagamiseks või pankrotimenetluses kerkida võivate takistuste ärahoidmiseks.**

Lisaks eelnevale on Riigikohtu tsiviilkolleegium 12. jaanuari 2005. aasta määruses tsiviilasjas nr 3-2-1-158-04 (p 12) käsitlenud ärikeelu tühistamise võimalikkust ja märkinud, et kuigi pankrotiseadus ei reguleeri ärikeelu tühistamist, saab pankrotimenetluses lähtuvalt PankrS § 3 lg-st 2 ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 4 lg-st 1 ärikeelu tühistamist taotleda. Ärikeeld tähendab keeldu olla ettevõtja, juriidilise isiku juhatuse või seda asendava organi liige, juriidilise isiku likvideerija ja prokurist, piirates seega pankrotimenetluse vältel isiku ettevõtlusvabadust. Pankrotimenetlus ei ole aga ajaliselt piiratud. Kuigi ärikeeld on üldjuhul preventiivse iseloomuga, st seda kohaldatakse, et vältida pankrotimenetluse võimalikke takistusi ja kaitsta võlausaldajate (ka tulevaste) huvisid, võib pankrotimenetluse ajal ärikeelu kohaldamise alus ära langeda.

Ärikeelu määramisega seotud menetluslikke aspekte käsitles Riigikohus 9. mai 2000. aasta määruses tsiviilasjas nr 3-2-1-70-00. Sisulise külje pealt märkis tsiviilkolleegium selles lahendis, et ärikeelu kohaldamisel ei pea kohus eraldi põhjendama ärikeelu kestust ja ulatust, kuid määruses tuleb märkida ärikeelu kohaldamise alused ning põhjendada ärikeelu kohaldamise vajadust. Samuti rõhutas Riigikohus, et asjaolu, et isik on võlgniku juhatuse liikme kohalt enne ärikeelu kohaldamist tagasi kutsutud või tema allkirjaõigus pankades on tühistatud, ei välista tema suhtes ärikeelu kohaldamist.

## 4. MAAKOHTUTE PRAKTIKA ÄRIKEELU MÄÄRAMISEL PANKRS § 91 ALUSEL

### 4.1. Juriidilisest isikust võlgniku juhtorgani liikme pankrotimenetluseaegne ärikeeld (PankrS § 91 lg 2)

#### 4.1.1. Ärikeelu kohaldamine ja selle põhjendamine kohtulahendites

**Tsiviilasjas nr 2-08-67053** taotles ajutine haldur võlgniku endise juhatuse liikme suhtes ärikeelu kohaldamist põhjusel, et juhatuse liige kirjutas lepingutele alla neid läbi lugemata, millega kahjustas äriühingu huve, ega osanud anda selgitusi lepingute sõlmimise täpsemate asjaolude kohta. 26. jaanuari 2009. aasta määrusega kohaldaski Tartu Maakohus endise juhatuse liikme K. K. suhtes ärikeeldu, millega keelas sellel isikul pankrotimenetluse lõpuni kohtu loata olla ettevõtja, juriidilise isiku juhtorgani liige, juriidilise isiku likvideerija ja prokurist. Kohus põhjendas ärikeelu määramist asjaoluga, et juhatuse liige tegi tehinguid, süvenemata nende sisusse ja tagajärgedesse, loobus äriühingu nimel õigustest ning võttis äriühingule suuri varalisi kohustusi. Kohus leidis, et majanduskeskkonna usaldusvääruse tagamiseks on vajalik, et äriühinguid juhitaks vastutustundlikult ja äriühingu juhtorgani liige teeks teadlikke otsustusi. K. K. käitus kohtu arvates äriühingu huvide vastaselt, loobus ühingu huvide eest seismast ja millegagi ei ole tagatud, et ta ei käitu sellisel viisil ka järgmiste äriühingute juhtimise juures.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> 17. aprillil 2009 on kohus määranud, et pankrotivõlgnikuks olev äriühing tuleb lõpetada. Analüüsi koostamise aja seisuga nähtub KIS-ist, et pankrotihaldur on esitanud juhatuse liikme vastu kahju hüvitamise nõude, mis on Tartu Maakohtu menetluses (tsiviilasi nr 2-09-34124). 10. augustil 2009 on maakohus hagi ka taganud.

**Tsiviilasjas nr 2-08-54923** kohaldas Harju Maakohus 13. mai 2009. aasta määrusega ärikeeldu võlgnikust osaühingu juhatuse liikme suhtes. Ajutine haldur taotles ärikeelu kohaldamist, kuna oli kahtlus, et juhatuse liige (ja ühtlasi osanik) on omastanud 949 697 krooni äriühingu raha ning põhjendamatult tasunud kolmandate isikute arveid ca 315 000 krooni eest. Ajutise pankrotihalduri arvates põhjustas juhatuse liige oma tegevusega (vara raiskamine) võlgniku maksevõime olulise vähenemise ja maksejõuetuks muutumise. Ajutine pankrotihaldur leidis, et talle olemasoleva informatsiooni alusel on nimetatud rikkumist alust pidada raskeks juhtimisveaks PankrS § 28 lg 2 tähenduses, kuna on tuvastatud juhatuse liikmete kohustuse tahtlik rikkumine. Kohus leidis, et *arvestades ajutise halduri poolt väljatoodud asjaolusid ning arvestades ka võlgniku juhatuse liikme soovimatust osaleda pankrotimenetluses, on piirang põhjendatud, et vältida [juhatuse liikme] poolt uute rikkumiste toimepanemist.*<sup>8</sup>

10. novembri 2008. aasta määruses **tsiviilasjas nr 2-08-24620** põhjendas Harju Maakohus ärikeelu määramist sellega, et ajutine haldur on tuvastanud, et juhatuse liige on võtnud äriühingule põhjendamatuid kohustusi ja suurendanud äriühingu laenuvõlgnevust põhjendamatute (võimalik, et fiktiivsete) ehitus- jms kuluarvete alusel ning kasutanud laenuks saadud raha küsitava sisuga maksete tegemiseks endale ja iseendaga seotud isikutele, mitte äriühingu huvides. Kohus tugines ajutise halduri arvamusele, et osaühingu maksejõuetus kujunes majanduslike olude, äriühingu juhatuse liikme toime pandud raskete juhtimisvigade ja süüteo tunnustega tegude koosmõjul. Kohus oli seisukohal, et juhatuse liikmel puudus tegevusetuse tõttu adekvaatne informatsioon äriühingu varade, kohustuste, tulude ja kulude kohta, mistõttu ei saanud juhatus seda informatsiooni kasutada ka ühingu juhtimiseks.

<sup>8</sup> Kohus algatas pankrotimenetluse 16. aprillil 2009, ärikeelu määramist sisaldava pankroti väljakuulutamise määruse tegi kohus 13. mail 2009.

Eeltoodu põhjal leidis kohus, et juhatus on rikkunud ÄS § 171 lg-s 2 ja § 180 lg-s 5<sup>1</sup> ning §-s 183 ja § 187 lg-s 1 sätestatud kohustusi<sup>9</sup> raskelt hooletult. Kohtumääruse kohaselt oli kõnealune isik samal ajal veel ühe äriühingu juhatuse liige ja ühe osaühingu osanik ja kohus leidis, et kuna ta kahjustas seaduse ja heade äritavadega vastuolus oleva tegevusega võlausaldajate huve, siis võib tema seadusvastase tegevuse tagajärjel kahjusaajate ring laieneda. Eeltoodust tulenevalt asus kohus seisukohale, et võlausaldajate huvide kaitseks on vajalik kohaldada J. P. suhtes ärikeeldu.<sup>10</sup>

**Tsiviilasjas nr 2-07-8026** kohaldas Tartu Maakohus 13. augusti 2007. aasta määrusega pankrotis osaühingu juhatuse liikme suhtes ärikeeldu. Ärikeelu määramise vajadust põhjendas kohus asjaoluga, et juhatuse liige tunnistati süüdi maksukuri-teos. Kohus märkis määruses, et **ärikeelu kohaldamise eesmärgiks on piirata isiku tegevusvabadust teatud ajaks äritegevuse vahetel juhtimisel ja anda ühiskonnale märge sellest, et isik ei ole oma äritegevuses käitunud korrektselt.** Samuti viitas kohus ärikeelu määramise põhjenduses sellele, et kuigi juhatuse liige esitas ise pankrotiavalduse, ei ole ta äritegevuses käitunud korrektselt, kuna ei ole võtnud mitte midagi ette enda tekitatud kahju hüvitamiseks.<sup>11</sup>

Ärikeeldu kohaldas Tartu Maakohus pankrotis osaühingu juhatuse liikme suhtes ka 20. aprilli 2007. aasta määrusega **tsiviilasjas nr 2-06-21842.** Ärikeelu kohaldamist taotles pankrotihaldur, kes põhjendas oma taotlust allpool loetletud asjaoludega.

<sup>9</sup> ÄS § 170 lg 2 sätestab juhatuse liikme kohustuse kutsuda netovara kaotuse ilmnemisel kokku osanike koosolek, § 180 lg 5<sup>1</sup> pankrotiavalduse esitamise kohustuse ja väljamaksete piirangu, § 183 raamatupidamise kohustuse ja § 187 lg 1 juhatuse liikme üldise hoolsuskohustuse.

<sup>10</sup> Pankrotimenetlus algatati 17. septembril 2008. Andmeid selle kohta, kas asjaga seonduvalt on algatatud ka mõni kriminaalasi, ei ole.

- Kuni osaühingu I asutamiseni puudusid juhatuse liikmel E. I.-I äriühingu juhtimise ja finantsarvestuse kogemused.
- Juhatuse liige ei koostanud äritegevuse alustamisel äriplaani.
- Osakapitali paigutatud summa oli ainult 40 000 krooni ja sellest ilmselgelt ei piisanud rendi tasumiseks, kaupade soetamiseks ja töötajatele palkade maksmiseks.
- Ühing alustas oma tegevust kaupade võlgu ostmisega, ei suutnud kaupu tulusalt ja kiirelt müüa ja äriühingule lisaraha leida ning tegi tehinguid, millega kaasnes kahjum.
- E. I. ei võtnud ei juhatuse liikme ega ka osanikuna tarvitusele abinõusid omakapitali taastamiseks ja jätkas kahjumiga tegutsemist.
- Juhatuse liige kasutas vahepeal ca 154 153 krooni äriühingu raha enda huvides (raha tagastas juhatuse liige ühingule augustis 2006<sup>12</sup>).
- Juhatuse liige väljastas pankrotihaldurile kirjaliku võlatunnistuse, kus kohustus võla tasuma, kuid ei teinud seda.<sup>13</sup>
- 2007. aasta märtsis sai juhatuse liige OÜ-ga I samal tegevusalal (ja isegi samal tegevuskohal – st samades tanklates) tegutseva äriühingu, AS O juhatajaks.

<sup>11</sup> 26. jaanuari 2007. aasta otsusega kriminaalasjas nr 1-06-16069 mõisteti juhatuse liige süüdi KarS § 386 lg 1 (maksude väärarvutus) järgi. Tol ajal kehtinud KarS ettevõtluskeeldu kui lisakaristust ette ei näinud. Tegutsemiskeelu määramine oli aga kutse- või ametiõiguste kuritarvitamise või ametikohustuste rikkumisega seotud kuriteo eest süüdimõistmise korral võimalik. Eelnevast tulenevalt jääb mulje, et vaadeldaval juhul võib pankrotiõiguslik ärikeeld olla teatud mõttes olnud karistusõigusliku lisakaristuse asenduseks.

<sup>12</sup> Pankrotimenetlus OÜ I suhtes algatati 1. septembril 2006, pankrot kuulutati välja 13. oktoobril 2006. Seega tagastas juhatuse liige kõnealuse raha enne pankroti algatamist.

Kokkuvõttes leidis haldur, et on alust arvata, et isiku suhtes võidakse kohaldada ÄS § 187 lg-s 2 sätestatud vastutust ja seega oleks otstarbekas kohaldada OÜ I juhatuse liikme suhtes ärikeeldu. Ärikeelu kohaldamine oli halduri sõnul vajalik, et takistada juhatuse liikmel PankrS § 28 lg-tes 1 ja 2 nimetatud tegude toimepanemist, samuti OÜ I võlausaldajate nõuete tagamiseks (et isik ei saaks ettevõtluses tekitada enda vastu uusi varalisi nõudeid).

Kohus nõustus pankrotihalduriga, et ärikeelu kohaldamine on vajalik PankrS § 28 lg-tes 1 ja 2 nimetatud tegude toimepanemise vältimiseks, samuti võlausaldajate nõuete tagamiseks, ja märkis lisaks määruses, et ärikeelu kohaldamine on põhjendatud ka seetõttu, et juhatuse liige on andnud pankrotihaldurile katteta lubadusi, tunnistases pankrotihaldurile antud kirjalikus võlatunnistuses osaühingule 664 892 krooni suuruse kahju tekitamist ning kohustudes nimetatud kahju hüvitama hiljemalt 19. jaanuariks 2007, kuid ei ole näidanud üles tahet asuda kahju summat tegelikult tasuma.

22. mai 2009. aasta määrusega **tsiviilasjas nr 2-09-8439** kuulutas Harju Maakohus välja osaühingu B pankroti ja kohaldas

<sup>13</sup> Haldur pöördus määruse kohaselt ka Lõuna Politseiprefektuuri poole E. I. vastu karistusseadustiku §-des 380 ja 385<sup>1</sup> (kuni 15. märtsini 2007 kehtinud redaktsioonis KarS § 380) sätestatud süütegude tunnustel kriminaalasja algatamiseks. 9. aprillil 2008 tunnistas kohus E. I. kokkuleppemenetluses süüdi KarS § 380 (netovara kaotuse olukorras üldkoosoleku kokku kutsumata jätmise) alusel. Probleemseks on selle juhtumi puhul asjaolu, et ühingul oli samal ajal (kuni 18. augustini 2006) ka teine juhatuse liige, kes aga kinnitas, et tema juhtimisega ei tegelenud. Osaühingu juhatuse liikme vastutusest vabastamise aluseks on aga ÄS § 187 lg 2 kohaselt hoolsuskohustuse järgimine ning on väga küsitav, kas tegevuse fakt saaks ühingu mittejuhtinud juhatuse liikme vastutuse välistada. Praegusel juhul on aga nii ärikeeld määratud kui ka kriminaalasja menetletud vaid ühe juhatuse liikme suhtes.

juhatuse liikme suhtes ärikeeldu.<sup>14</sup> Kohus tugines ärikeelu määramisel ajutise pankrotihalduri esitatud andmetele ja seisukohtadele. Ajutise halduri arvates oli maksejõuetuse põhjuseks juba algselt nõrk äriplaan, sest töid ei suudetud ette planeerida, puudus tulude ja kulude selge arvestus ja nõuetekohane raamatupidamine. Ajutise halduri seisukoha kohaselt oli ettevõtte juhtimine ebapiisav ja ebakompetentne.

Esiialgu esitatud raamatupidamisdokumentide põhjal leidis haldur, et osaühingu juhataja on rikkunud raamatupidamise korraldamise nõudeid ja jätnud ajutisele haldurile esitamata vajalikud raamatupidamisandmed, mistõttu on oluliselt raskendatud ülevaate saamine võlgniku varalisest seisundist. Juhataja väitis küll, et raamatupidamisdokumendid varastati, aga dokumentaalseid tõendeid varguse fakti kohta ei ole esitanud. Ajutine haldur märkis, et raamatupidamisdokumendid oleks varguse korral tulnud taastada. Juhatause liikme käitumine vastas halduri arvates KarS §-s 381<sup>1</sup> toodud süüteo (raamatupidamise kohustuse rikkumine) tunnustele. Maksejõuetus võis halduri arvates olla tekkinud juba oktoobris 2008, mistõttu tegemist võis olla ka KarS §-s 385<sup>1</sup> sätestatud süüteoga (pankrotiavalduse õigel ajal esitamata jätmine). Kohus nõustus ajutise halduri seisukohaga.

27. veebruari 2007. aasta määrusega tsiviilasjas nr 2-06-5319 kohaldas Viru Maakohus juhatuse liikme ja nõukogu esimehe suhtes ärikeeldu, kuna pankrotihalduri ettekande kohaselt tegutseti vähemalt aasta jooksul enne pankroti väljakuulutamist teadlikult võlausaldajaid kahjustavalt, mille tulemusena võõrandati võlgniku (AS N) peamine vara (kinnistu) ilma enampakkumiseta ühe aktsionäriga seotud isikule. Samuti märkis haldur, et võlgnik ei ole

<sup>14</sup> Pankrotimenetlus algatati 3. aprillil 2009, kohtuistung toimus 5. mail 2009.

saadud raha kasutanud proportsionaalselt võlausaldajate võlgade tasumiseks, vaid eelistanud ainult võlgnikuga seotud juriidilisi isikuid, sh isikuid, kes on lähikondsed PankrS § 117 lg 2 tähenduses. Ka pankrotitoimkonna liikmed olid arvamisel, et AS N juhtorganite liikmed ei ole täitnud oma ülesandeid korraliku ettevõtja hoolsusega ning on tekitanud kahju nii äriühingule kui ka võlausaldajatele. Samuti leidis haldur, et võlgniku juhatuse ega nõukogu ei täitnud oma kohustusi nõuetekohaselt ja esitasid teadlikult valeandmeid äriühingu majandusliku seisu kohta. Teades äriühingu alates 2003. aastast pidevalt kasvavast maksejõuetusest, jätsid juhatuse ja nõukogu täitmata seadusest (tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) §-st 36 ja AS § 306 lg-st 31) tuleneva pankrotiavalduse esitamise kohustuse.<sup>15</sup>

Kohus nõustus pankrotihalduri arvamusega, et ärikeelu kohaldamine on põhjendatud, ja märkis täiendavalt, et aktsiaseltsi juhtorgani liikmele võib määrata pankrotimenetluse lõpuni ärikeelu, kui on küllaldane alus arvata, et juhatuse liikme suhtes võidakse kohaldada kas kriminaalvastutust või AS-is ettenähtud vastutust ning ärikeelu kohaldamine on vajalik PankrS § 10 lg 2 p-s 3 nimetatud tegude toimepanemise vältimiseks. Veel märkis kohus, et vaadeldaval juhul õigustab ärikeelu määramist see, et võlgniku juhatuse ja nõukogu liikmed ei ole täitnud oma kohustusi nõuetekohaselt ning on teadlikult esitanud valeandmeid äriühingu majandusliku seisu kohta.

Eelnimetatud lahendist jääb analüüsi autori arvates selgusetuks, miks on ärikeeldu kohaldatud just ühe nõukogu- liikme (nõukogu esimehe) suhtes, kuigi kohus on leidnud, et oma kohustusi ei täitnud nõuetekohaselt nõukogu kui organ.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Kohus märkis määruses siiski, et pankrotiavalduse esitamise kohustust rikkus juhatuse liige (seadus nõukogu liikmele sellist kohustust ei pane).

<sup>16</sup> Äriregistri teabesüsteemi andmete kohaselt oli juhatustes küll ainult üks liige, kuid nõukogu liikmeid oli kolm

27. detsembri 2007. aasta otsusega **tsiviilalasjas nr 2-07-30802** kuulutas Tartu Maakohus välja osaühingu pankroti ja kohaldas juhatuse liikmele ärikeeldu.<sup>17</sup> Ajutine haldur leidis, et faktiliselt lõpetas ettevõtte oma tegevuse aprillis 2007, kuid juhatuse liige pankrotiavaldust ei esitanud. Ajutine haldur heitis juhatuse liikmele ette raamatupidamise kohustuse rikkumist – nimelt ei õnnestunud halduril juhatuse liikmelt saada kätte raamatupidamisdokumente. Selgus, et dokumendid on esitatud revisjoniks maksuametile. Kui haldur pöördus maksuameti töötajate poole, teatasid need, et ettevõtte raamatupidamisdokumentides valitseb segadus ja raamatupidamist ei ole peetud nõuetekohaselt. Juhatuse liikme sõnade kohaselt ei olnud ühingul vahepeal ligi nelja kuu jooksul raamatupidajat, mistõttu raamatupidamine vajab korrastamist.

Ajutine haldur märkis oma ettekandes: PankrS § 91 mõtte kohaselt **on ärikeeld eelkõige kaitsevahend võlausaldajate nõuete tagamiseks, mida kohaldatakse juriidilisest isikust pankrotivõlgniku juhtorgani liikmete, omanike ja töötajate suhtes kohtuotsusega juhul, kui kohus seda võlausaldajate huvide kaitseks ja pankrotimenetluse eduka kulgemise huvides vajalikuks peab.** Arvestades ülatoodud ja eelkõige seda, et A.S. oli juhatuse liige OÜ-s K ajal kui äriühing tegutses ja arvestades käesolevas aruandes toodud asjaolusid, leiab ajutine pankrotihaldur, et esineb alus kohaldada juhatuse liikme suhtes ärikeeldu, kuna A.S. käitumine äriühingu juhatuse liikmena on olnud vastutustundetu.

Eeltoodud kaalutlustest lähtus ärikeelu määramisel ka maakohus. Kohus viitas ka sellele, et ajutise halduri arvates võivad juhatuse liikme tegevuses esineda

<sup>17</sup> Pankrot algatati 12. novembril 2007 ja kohtuistung ärikeelu määramise asjas toimus 12. detsembril 2007, seega oli ajutisel halduril aega ühingu maksejõuetuse aluseks olnud asjaoludega tutvuda vähem kui kuu

KarS §-s 385 sätestatud teo tunnused.<sup>18</sup> Samas tuleb märkida, et käesoleva analüüsi koostamise aja seisuga ei nähtu KIS-ist asjaga seotud tsiviil- ega kriminaal-kohtumenetluste olemasolu.

Harju Maakohus kohaldas 22. oktoobri 2007. aasta otsusega<sup>19</sup> **tsiviilasjas nr 2-07-23182** osaühingu juhatuse liikme (kes oli ühtlasi ka osaühingu ainuosanik) suhtes ärikeeldu. Osaühingu pankroti-menetus algatati 3. juulil 2007. Maksejõuetuse tekke põhjuseks pidas ajutine pankrotihaldur kuriteo tunnustega tegu, kuna leidis, et võlgniku juhatuse liige ja osanik on omastanud 949 697 krooni äriühingu raha ning põhjendamatult tasunud kolmandate isikute arveid 315 000 krooni eest. Kohus tugines ärikeeldu määramisel sellele, et kohtuistungil leidis ühingu pangakontode väljavõtte ja ajutise halduri aruandega tõendamist, et võlgniku juhataja on kandnud võlgniku pangakontolt suuri summasid iseenda pangakontole. Võlgniku juhataja vastuväited, et tegemist on juhataja palgaga, olid paljasõnalised ja tõendamata. Võlgniku juhatuse liige ja ainuosanik oli teinud väljamakseid endaga seotud äriühingule ja tasunud viimase arveid. Kohus leidis, et ärikeeldu määramist õigustab see, et kohtuistungil on leidnud tõendamist võlgniku vara raiskamise PankrS § 10 lg 2 p 3 mõttes. Tegemist on raske juhtimisveaga, sest kõnealune tegevus on kvalifitseeritav omastamisena KarS § 201 kohaselt.

7. augusti 2009. aasta määrusega **tsiviilasjas nr 2-08-82348** kohaldas Tartu Maakohus võlgniku juhatuse liikme ja ainuosaniku suhtes ärikeeldu põhjusel, et juhatuse liige, kelle valduses olid kõik ühingu raamatupidamisdokumendid ja kassaraha, ei olnud pankrotimenetluses võlausaldajatele ega kohtule

<sup>18</sup> KarS § 385 lg 1 näeb ette füüsilisest isikust võlgniku või juriidilisest isikust võlgniku juhatuse või seda asendava organi, samuti nõukogu liikme poolt pankroti- või täitemenetluses võlgniku vara varjamise või selle või muude võlausaldajale tähtsate asjaolude kohta valeandmete esitamise koosseisu.

kättesaadav. Kohus märkis määruuses, et pankrotimenetlusest osavõtt ja teabe andmine on võlgniku juhatuse liikme seadusest tulenevad kohustused (PankrS §-d 85 ja 87). **Ärikeeld on pankrotiõiguslik õiguskaitsevahend, mille eesmärgiks on piirata isiku õigust tegeleda ettevõtlusega neil juhtudel, kui isik ei ole oma äritegevuses üles näidanud piisavat hoolt või on toime pannud maksejõuetust põhjustanud kuritegusid.** Juhatuse liige J. M. oli seotud mitmete Eestis registreeritud äriühingute juhtimisega, millest kolme vastu on algatatud pankrotimenetus. Mitte üheski pankrotimenetluses ei ole J. M. olnud kohtule kättesaadav. Kohus leidis, et juba seetõttu tuleb tema edasist tegutsemist ettevõtjana ja äriühingu juhina piirata ja et eelnimetatud asjaolud annavad tunnistust ka sellest, et tegemist võib olla nn variisikuga, mistõttu võimaldab ärikeeldu kohaldamine lõpetada ka sellise isiku tegevuse kasutamise kolmandate isikute poolt.

Kokkuvõttes iseloomustab juhtorganite liikmetele ärikeeldu kohaldamise praktikat see, et kohus tugineb oma kaalutusõiguse rakendamisel suures osas ajutise halduri või pankrotihalduri arvamusele, mis on mõnel juhul esitatud kindlalt vormis (*juhtorgani liikmed on pannud toime raske juhtimisvea; tegevuses esinevad kuriteo tunnused*), mõnel juhul aga pigem oletuslikuna (*on alust kahtlustada, et juhatuse liikmed võivad olla rikkunud oma hoolsuskohustust jmt*).

Juhtorgani liikmetele ärikeeldu määramise põhjendustena on kohtulahendites esile toodud ebaselgete tehingute tegemine, väljamaksed seotud isikutele, raamatupidamise kohustuse rikkumine või selle kahtlus (nt raamatupidamisdokumentide mitteõigeaegne esitamine haldurile), mitteõigeaegne reageerimine omakapitali kaotusele, pankrotiavalduse õigel ajal

<sup>19</sup> Kohtuistung toimus 3. oktoobril 2007.

esitamata jätmise, ühingu üldine ebapädev juhtimine jmt juhtumid. Lisaks eelnevale esines ka olukordi, kus kohus leidis, et ärikeelu kohaldamise üheks oluliseks argumendiks on kahju hüvitamata jätmise või ebapiisav koostöö pankrotihalduri ja kohtuga.

#### 4.1.2. Ärikeelu kohaldamata jätmise ja selle põhjendamine kohtulahendites

**Tsiviilasjas nr 2-09-38960** võis ajutise halduri arvates maksejõuetuse põhjuseks olla ühelt poolt tegevusala spetsiifilisus, üldise majanduslanguse ja turusituatsiooni muutusega kaasnenud äriplaani ebaõnnestumine, aga ka teisi võlausaldajaid eelistades äriühingu omanikule 1 211 883 krooni suuruse laenu tagasimaksmine. Haldur märkis, et maksejõuetusele saab hinnangu anda pankrotimenetluse käigus. Eeltoodu alusel asus kohus 26. augustil 2009 võlgniku pankroti väljakuulutamise kohta tehtud määruses seisukohale, et **kuna seni ei ole veenvalt tuvastatud võlgniku maksejõuetuse tekkepõhjuse**na juhtorgani liikme **kuriteo tunnustega tegu**, rasket juhtimisviga ega muud sellelaadset asjaolu, **siis ei ole praegu vajadust kohaldada võlgniku juhtorgani liikme suhtes sanktsioone** (ärikeeld vms).

28. mai 2009. aasta määrusega **tsiviilasjas nr 2-09-17108** kuulutas Tartu Maakohus välja juriidilisest isikust võlgniku pankroti. Kohus kaalus määruses muu hulgas ka ärikeelu määramise võimalust ja märkis ajutise halduri järeldustele tuginedes, et võlgniku maksejõuetuse on tinginud majanduslangus ja sellega seonduv järsk nõudluse vähenemine ehitusturul ettevõtte toodangu järele, aga ka valed juhtimisotsused ja rasked juhtimisvead makseraskustesse sattumisel. Kohus asus seisukohale, et mõistlike juhtimisotsuste

vastuvõtmist on raskendanud ka juhatuse liikmete kiire vahetumine perioodil detsember 2008 kuni mai 2009. Võlgnik oleks pidanud esitama pankrotiavalduse hiljemalt 2008. aasta sügisel, pankrotiavalduse esitamata jätmise on KarS § 380 järgi karistatav tegu. Kohus leidis, et pankrotiavalduse esitamisega viivitamisele viitab see, et enamik pankrotiavalduses märgitud hankijate nõuetest on tekkinud ajavahemikus juulist augustini 2008, väga palju tasaarvestusi on tehtud 2008. aasta lõpus ja 2009. aasta alguses. Samas leidis kohus, et kuna juhatuse liikmete tegevust ja tegevusetust pankrotiavalduse esitamata jätmisel tuleb veel täpsustada, siis tuleb kuriteo teate esitamine ja ärikeelu kohaldamine juhatuse liikmete suhtes otsustada pankrotimenetluse edasises käigus.

26. augusti 2009. aasta määruses **tsiviilasjas nr 2-09-38953** asus Tartu Maakohus seisukohale, et kuigi ajutine haldur on pidanud võimalikuks, et võlgniku maksejõuetuse üheks tekkepõhjuseks on ebasoodne äritehing, ning leidnud, et võlgniku käitumises võib esineda kuriteo tunnustega tegu (üleskirjutatud vara hoidmise nõuete rikkumine, mis vastab KarS § 308 tunnustele) ja raske juhtimisviga, **pole siiski veenvalt tuvastatud võlgniku maksejõuetuse tekkepõhjuse**na juhtorgani liikme **kuriteo tunnustega tegu, rasket juhtimisviga või muud sellelaadset asjaolu, mistõttu pole kohtu hinnangul praegu vajadust kohaldada võlgniku juhtorgani liikme suhtes sanktsioone** (ärikeeld vms) ja/või pöörduda õiguskaitseorganite poole; selle toiminguga vajalikkuse ja põhjendatuse kohta võtab kohus seisukoha pärast haldurilt sellekohaste andmete laekumist.

14. septembri 2009. aasta määruses **tsiviilasjas nr 2-09-27847** leidis Pärnu Maakohus, et kuritegusid ega juhtimisviga

juhatuse liige toime pannud ei ole, kuigi ajutise halduri aruande kohaselt puudus võlgnikul sisuline majandustegevus juba pikka aega. Nimelt ei suutnud ühing kaheksa kuuga leida tellijaid, mistõttu maksejõuetus ei olnud ajutise iseloomuga.

Pärnu Maakohtu 17. septembri 2009. aasta määrusega **tsiviilasjas nr 2-09-38521** kuulutas kohus välja OÜ R pankroti. Ajutise halduri arvamuse kohaselt oli võlgniku maksejõuetus tõenäoliselt välja kujunenud juba 2008. aastal, mistõttu võis väita, et OÜ R juhatuse liige ei täitnud talle seadusega pandud kohustust esitada äriühingu maksejõuetuse korral hiljemalt 20 päeva jooksul kohtule pankrotiavaldus. Juhatuse liige rikkus seega oma hoolsuskohustust. Samas oli juhatuse liige invaliidistunud, kuid ei olnud juhatuse liikme kohalt ka tagasi astunud. Ajutine haldur leidis, et küsimust, kas juhatuse liikme raske haigus oli pankrotiavalduse esitamata jätmist vabandavaks asjaoluks, tuleb täiendavalt analüüsida edasises menetluses, kuid märkis, et võivad esineda KarS §-s 385<sup>1</sup> nimetatud teo tunnused, s.o pankrotiavalduse esitamise kohustuse täitmata jätmine. Ärikeelu määramist selles olukorras ei taotletud.

**Tsiviilasjas nr 2-09-41328** leidis tuvastamist asjaolu, et võlgniku juhatuse liige oli teinud väljamakse iseendale ajal, mil ühing oli juba maksejõuetu, ja kuigi seda käsitati raske juhtimisveana, ei taotlenud haldur ärikeelu määramist ega kohaldanud keeldu ka kohus omal algatusel (Tartu Maakohtu 26. oktoobri 2009. aasta määrus).

Kui võrrelda olukordi, kus juriidilisest isikust võlgniku pankroti korral on juhtorgani liikmetele määratud menetlusaegne ärikeeld, nende juhtudega, kus ärikeeldu kohaldatud ei ole, siis ilmneb, et mõnel juhul on

faktilised olukorrad küllalt sarnased. Analüüsi autori arvates näitab kohtupraktika, et ärikeelu määramine või määramata jätmine sõltub paljuski pankrotihalduri seisukohast.

### 4.1.3. Ärikeelu tühistamine

**Tsiviilasjas nr 2-02-399** tühistas Viru Maakohus 14. aprilli 2009. aasta määrusega juhatuse liikmele pankrotimenetluse ajaks määratud ärikeelu. Ärikeeld oli juhatuse liikmele määratud juba 22. aprillil 2004. Haldurid põhjendasid ärikeelu kohaldamist ÄS § 315 lg-te 1 ja 2 alusel juhatuse liikme vastutusega oma kohustuste täitmata jätmisel aktsiaseltsile või aktsionäridele süüliselt tekitatud kahju eest. 14. septembril 2005 esitasid pankrotihaldurid kohtule hagi (tsiviilasi nr 2-05-16933) juhatuse liikmete vastu kahju hüvitamise nõudes. 2. juuli 2007. aasta otsusega jättis Viru Maakohus hagi rahuldamata.<sup>20</sup> Kohtuotsuses märgiti, et juhatuse liikmed täitsid neile seaduse ja põhikirjaga pandud kohustusi, nad ei ole süüliselt käitunud ega äriühingule kahju tekitanud. Toimus ka kriminaalmenetlus, kuid uurimine lõpetati, kuna kuriteosündmust ei tuvastatud. Juhatuse liige taotles ärikeelu tühistamist ja viitas Riigikohtu määrusele tsiviilasjas nr 3-2-1-158-04, kus tsiviilkolleegium viitas, et PankrS § 3 lg 2 ja TsMS § 4 lg 1 alusel saab taotleda ärikeelu tühistamist, kui ärikeelu määramise aluseks olevad asjaolud on ära langenud. Maakohus tühistaski ärikeelu, märkides, et **puudub alus arvata, et avaldaja edaspidine tegevus ettevõtjana võiks ohustada võlgniku või tema võlausaldajate huve**. Lisaks taotles avaldaja samas asjas, et kohus tunnistaks ärikeelu määramise algusest peale alusetuks (õigustühiseks). Avaldaja leidis, et tema suhtes ärikeelu kohaldamise aluseks olnud asjaolusid ei ole kunagi olnudki ning seetõttu oli keelu

<sup>20</sup> Maakohtu otsus on praeguseks ka jõustunud.



kohaldamine algusest peale põhjendamatu. Selle nõude kohta märkis kohus, et niisuguse otsuse tegemiseks kohtul alust ei ole.

30. märtsi 2007. aasta määrusega **tsiviilasjas nr 2-01-246/34** tühistas Harju Maakohus võlgniku juhatuse liikme suhtes 2001. aastal kohaldatud ärikeelu, märkides, et ärikeeld piirab pankrotimenetluse vältel isiku ettevõtlusvabadust. Kohus märkis, et ärikeeldu kohaldatakse, vältimaks pankrotimenetluse võimalikke takistusi ja tagamaks nii olemasolevate kui ka tulevaste võlausaldajate huvide kaitset, kuid kuna ärikeelu kohaldamise motiivid on pankrotimenetluse ajal ära langenud, siis tuleb ärikeeld tühistada.<sup>21</sup>

13. jaanuari 2006. aasta määruses **tsiviilasjas nr 2-04-1612** leidis Tartu Maakohus ärikeelu tühistamise taotluse põhjendatust hinnates järgmist: [Ärikeelu tühistamise] taotluse rahuldamise aluseks ei saa olla ka asjaolu, et kohus on taganud halduri nõude juhatuse liikme vastu hagi tagamise korras. Hagi tagamine teenib eesmärki tagada tulevase kohtulahendi täitmine. Ärikeelu eesmärk on muus. Ärikeeld on pankrotiõiguslik õiguskaitsevahend, mille eesmärgiks on piirata isiku õigust tegeleda ettevõtlusega neil juhtudel, kui isik ei ole oma äritegevuses üles näidanud piisavat hoolt või on toime pannud maksejõuetust põhjustanud kuritegusid. **Ärikeelu tühistamine enne pankrotimenetluse lõppemist on põhimõtteliselt võimalik, kuid eelduseks saab siin olla eelkõige tekitatud kahju hüvitamine või hüvitamisele asumine. Kahju hüvitamisele asumine annab tunnistust sellest, et isik, kelle suhtes on ärikeeldu kohaldatud, on aru saanud oma vigadest äriühingu**

<sup>21</sup> Täiendavalt tuleb märkida, et 3. mail 2007 lõpetas kohus kõnealuse osaühingu pankrotimenetluse raugemise tõttu. Halduri taotlusel algatati ka kriminaalasi, kuid alates 3. maist 2007 on kriminaalasia menetlus peatatud, kuna ei olnud võimalik kindlaks teha isikut, kes vastutab raamatupidamise eest.

juhtimisel ja maksejõuetuse põhjustamisel.<sup>22</sup> **Ärikeelu tühistamiseks ei anna alust ka taotleja väide, et ärikeeld takistab taotleja tegevust õppejõuna ja IT teenuste osutamisel ja jätab taotleja ilma sissetulekust. Kohus juhib taotleja tähelepanu asjaolule, et ÄS § 91 alusel kohaldatud ärikeeld ei takista taotlejal kuidagi töötamist töölepingu või töövõtulepingu alusel. Kui taotleja soovib töötada õppejõuna või osutada IT teenuseid, siis on tal see ka nimetatud õigussuhete raames võimalik. Samuti saab nimetatud lepingute alusel maksta taotlejale ka tasu.**<sup>23</sup>

Esineb ka teisi juhtumeid, kus ärikeelu tühistamise argumendiks on see, et juhatuse liige on asunud kahju hüvitama. Näiteks **tsiviilasjas nr 2-04-424** oli Tartu Maakohus 20. jaanuari 2006. aasta määrusega kohaldanud ärikeeldu aktsiaseltsi juhatuse liikme suhtes. Kohus märkis, et TsÜS § 35 kohaselt peavad juriidilise isiku juhtorgani liikmed oma seadusest või põhikirjast tulenevaid kohustusi täitma juhtorgani liikmelt tavaliselt oodatava hoolega ja olema juriidilisele isikule lojaalsed. Selle asemel et täita oma kohustusi äriühingu ja kreditoride

<sup>22</sup> Silmas tuleb pidada seda, et 24. mail 2005 tegi Tartu Maakohus tsiviilasjas nr 2-05-1596 otsuse, millega mõistis juhatuse liikmelt ühingu kasuks välja kahjuhüvitise. KIS-i andmetel apellatsioonkaebust ei esitatud. Tartu Maakohtu 2. oktoobri 2008. aasta otsusega kriminaalajas nr 1-07-11337 mõisteti juhatuse liige süüdi kuni 15. märtsini 2007 kehtinud KarS § 380 redaktsiooni alusel (alates 15.03.2007 KarS § 385<sup>1</sup>) ehk pankrotiavalduse esitamise viivitamise eest, asjas esitatud apellatsioonkaebuse jättis Tartu Ringkonnakohus 18. veebruaril 2009 rahuldamata ja Riigikohus kassatsioonkaebuse 13. mail 2009 menetlusse võtmata. Seega hetkel, mil kohus heitis juhatuse liikmele ette, et ta ei ole asunud kahju hüvitama, oli teises tsiviilasjas kohtuotsus juba tehtud ja seda täideti (tõenäoliselt) täitemenetluse reeglite kohaselt, menetlus kriminaalajas oli aga veel pooleli.

<sup>23</sup> Alles 14. augustil 2007 kinnitas kohus kõnealuse äriühingu pankrotimenetluse lõpparuande ja sellega seoses tühistas ka ärikeelu.

vastu, tegi juhatuse liige viie kuu jooksul väljamakseid, mis ei olnud seotud ettevõtte tegevusega, ning põhjustas äriühingule kokku 800 000 krooni kahju. Ka ei esitanud juhatuse liige A. P. seaduses ettenähtud korras pankrotiavaldust, vaid alustas ise äriühingu likvideerimist, mistõttu oli tema eesmärk ilmselt eelistada likvideerimisel kellegi teise, mitte aga äriühingu ja tema võlausaldajate huve.

Tartu Maakohus tühistas 22. augustil 2007 ärikeelu ja märkis määruses: *Ärikeelu kohaldamise eesmärgiks on piirata isiku tegevusvabadust teatud ajaks äritegevuse vahetel juhtimisel ja anda ühiskonnale märke sellest, et isik ei ole oma äritegevuses käitunud korrektselt. Ärikeelul on võlgniku jaoks ka teatav karistuslik funktsioon. Kuna A.P. tunnistab oma eksimusi ning on asunud nende tagajärgi kõrvaldama, võib eeldada, et tema edaspidine käitumine äritegevuses on korrektne ning ärikeelu jätkamine põhjendamatu. Pankrotihalduri, võlausaldaja esindaja ja A.P. seletustest nähtuvalt on võlgade tasumine juba alanud ning jätkub maksegraafikute alusel ning tegevusvabaduse piiramise jätkamiseks pole enam põhjust.*

Eelnevast nähtub, et kohtupraktikas esineb ärikeelu karistusliku funktsiooni rõhutamist, samuti tuleb ette juhtumeid, kus ärikeelu tühistamise eelduseks peetakse oma eksimuste tunnistamist ja kahju hüvitama asumist.

#### **4.2. Füüsilisele isikule pankrotimenetluses rakenduva ärikeelu leevendamine (PankrS § 91 lg 1)**

Kuna füüsilise isiku suhtes kohaldub ärikeeld n-õ automaatselt ning oma olemuselt on samuti tegemist ettevõtlus-

vabaduse olulise riivega, siis tuleks analüüsi eesmärki silmas pidades uurida ka seda, kuidas suhtuvad kohtud füüsilise isiku ärikeelu leevendamise võimalusse.

Analüüsi autori arvates on heaks näiteks selle kohta, kuidas kohus on kaalunud võimalust lubada füüsilisest isikust pankrotivõlgnikul pankrotimenetluse kestel siiski ettevõtlusega tegeleda, Tartu Maakohtu 5. märtsi 2007. aasta otsus **tsiviilasjas nr 2-06-35623**. Kohus on pankrotiotsuses märkinud järgmist: *PankrS § 91 lg 1 piirab oluliselt isiku põhiõigusi. Kehtiv pankrotiseadus ärikeelu eesmärki otseselt ei avalda, kuid kohus peab ärikeelu eesmärgi kindlaks määrama, et seaduses sätestatud piirangut leevendades või kõrvaldades mitte minna vastuollu piirangu kehtestamise eesmärgiga. Ärikeelu eesmärki on Riigikohus käsitlenud 27.03.2000 lahendis nr 3-2-1-26-00. Riigikohtu arvates on ärikeelu eesmärgiks piirata end halvast küljest näidanud isiku võimalust jätkata niisuguste tegude tegemist, mille tulemusena ta muutub maksejõuetuks. Ärikeeld tagab võlausaldajate nõudeid sel teel, et takistab äriühinguga seotud kuritegude ja raskete juhtimisvigade toimepanemist ning selliste tegudega kaasneva varalise vastutuse saabumist. Seega saab PankrS § 91 lg-s 1 sätestatud piirangu üheks eesmärgiks pidada maksejõuetu isiku võlausaldajate (või ka maksejõuetu isiku poolt enne pankrotiotsust juhitud äriühingu võlausaldajate) kaitsmist selle eest, et võlgnik saab ka pärast tema pankroti väljakuulutamist teha tegusid, millega võib kaasneda tema varaline vastutus. Seadusest tulenev automaatne ärikeeld näib lähtuvat eeldusest, et füüsilisel isikul, kes on muutunud maksejõuetuks, on ühest küljest kalduvus oma varalisi kohustusi ülemääraselt suurendada ning teisest küljest isik, kes niikuinii ei suuda kõiki oma*

kohustusi täita, võib muutuda oma kohustuste summa suuruse suhtes ükskõikseks ja võtta uusi riske, põhjustades sellega täiendavat kahju. M.N. pankrotimenetluses on oluline välja selgitada tema täpsem roll temaga seotud äriühingutes ja nende äriühingute maksevõime, mida ajutine pankrotihaldur oma aruandes välja selgitanud ei ole. Kohtule ei ole teada, kas M.N.-i juhitud äriühingud on suutelised täitma oma kohustusi nõuetekohaselt. Pankrotiavalduse esitamise viivitamist saab aga käsitada AS §-s 180 lg-s 5<sup>1</sup> sätestatud kohustuse rikkumisena ning sellisel käitumisel on KarS §-s 380 sätestatud kuriteo tunnused ning ühtlasi võib see käitumine olla raskeks juhtimisveaks. Selline käitumine võib anda aluse esitada M.N.-i vastu varalisi nõudeid, kui äriühingute vara peaks rikkumise tulemusena vähenema. M.N.-le on kriminaalasjas esitatud süüdistus KrK §-de 141<sup>1</sup> lg 3 p 1; 143 lg 2 p 1, 2; 186 järgi<sup>24</sup> ja ta on esimese astme kohtuotsusega (05.02.2007 Tartu Maakohtu otsuse resolutsioon kriminaalasjas 1-05-861) süüdi tunnistatud, otsus jõustumata. Kohus leiab, et võlgnik peaks saama kohtult üksnes hädavajalikud volitused tegutsemiseks äriühingute juhatuse liikmena. Isik on põhjendanud oma tegevusega enda pankroti ja PankrS § 91 lg 1 eesmärgiga ei ole kooskõlas tema piiramatut jätkamine äriühingute juhtorganites. Teoreetiliselt on võimalik, et pärast M.N.-i juhitud äriühingute pankroti väljakuulutamist esitatakse tema vastu varalisi nõudeid juhtorgani liikme kohustuste rikkumise tõttu äriühingul või tema võlausaldajatel tekkinud kahju hüvitamiseks. Võlgnik on taotlenud tema suhtes ärikeelu kohaldamata jätmist, kuna tema ainus sissetulek on seotud ettevõtlustegevusega ning tegevusega äriühingu juhtorgani liikmena. Samas on võlgnik esitanud kohtule andmed, et tasu saab ta vaid ühest äriühingust OÜ-st B 3500 krooni kuus (bruto). M.N. on OÜ B juhataja ja ainsus. **Seega peab kohus põhjendatult lubada**

**M.N.-l olla juhatuse liikmeks OÜ-s B, kuna tema sissetulek on seotud tegevusega selles äriühingus, mis aitab tal igapäevaselt ära elada. Äriregistri andmetel on M.N. veel OÜ C ainsus ja juhataja, mistõttu peab kohus põhjendatult anda talle luba olla ka selle äriühingu juhatuse liikmeks.** Ülejäänud äriühingute juhtorganites tegutsemiseks tuleb M.N.-l taotleda kohtult luba, näidates igal konkreetsel juhul ära selle vajalikkus ja põhjendus.

16. mai 2008. aasta määrusega tsiviilasjas nr 2-08-11415 kuulutas Viru Maakohus välja füüsilise isiku U. M. pankroti. Maksejõuetuse põhjustas kohtumääruses kirjeldatud asjaolude kohaselt see, et U. M. tegeles aastatel 1995–2001 majandus- ja kutsetegevusega Rootsis ja jättis sealse maksukohuslasena nõutavad maksud tasumata. Seejärel tegi Rootsi maksuamet võlgniku suhtes maksuotsuse ja määras lisaks tasumisele kuuluva maksusumma. Kohus tuvastas, et võlgnikul puudub vara olemasoleva võlanõude tasumiseks ning tema majanduslikku olukorda ja võlanõude suurust arvestades ei ole selline suutmatus ajutine. Samas pidas kohus võimalikuks võlgniku suhtes ärikeeldu mitte kohaldada ning lubas võlgnikul jätkata juhatuse liikmena OÜ W juhtimist. Seejuures lähtus kohus võlgniku enda ning ajutise halduri põhjenditest: osaühingu majandustegevus on spetsiifilist laadi ja vajab eriteadmistega juhti,<sup>25</sup> võlgniku vähemusosaluse müümine on ebaotstarbekas ning võlgnikul puuduvad sissetulekud ja muu vara. Ettevõtlusega tegelemiseks loa andmisel seadis kohus tingimuseks, et võlgnik järgib vajaliku hoolega kõiki pankrotiseaduse IV peatükis sätestatud võlgniku kohustusi.

Eeltoodud näidetest nähtub, et füüsilisest isikust pankrotivõlgnike puhul kohus pigem kaalub võimalust lubada isikutel jätkata (piiratud ulatuses) ettevõtlust.

<sup>24</sup> Nimetatud sätted nägid ette riisumise ametiseisundi kuritarvitamise, omastamise või raiskamise teel, kelmuse ja isikut tõendava dokumendi võltsimise koosseisud.

<sup>25</sup> Äriregistri andmete kohaselt olid (on) osaühingu W tegevusaladeks tarkvaraarendus ja programmeerimine.

#### 4.3. Pankrotimenetlusejärgne ärikeeld (PankrS § 91 lg 3)

PankrS § 91 lg 3 sätestab, et kui võlgnik on mõistetud jõustunud kohtuotsuse alusel süüdi pankroti- või täitemenetluskuriteo, maksukuriteo või karistusseadustiku §-des 380–382 nimetatud kuriteo toimepanemises, võib kohus pankrotimenetluse lõpetamisel määrata, et PankrS § 91 lg-s 1 nimetatud ärikeeld kehtib vastavate subjektide suhtes ka kolme aasta jooksul pärast pankrotimenetluse lõppu.

PankrS § 91 lg 3 tõlgendamiseiga seotud põhimõttelist probleemi on oma 5. veebruaril 2007. aasta määruses **tsiviilasjas nr 2-99-38** käsitlenud Tartu Maakohus. Kohus märkis määruses, et PankrS § 91 lg 3 võimaldab kohtul pankrotimenetluse lõppemisel määrata, et ärikeeld kehtib füüsilisest isikust võlgniku või PankrS § 19 lg-tes 1 ja 3 nimetatud isikute suhtes ka kolme aasta jooksul pärast pankrotimenetluse lõppu, **kui võlgnik on mõistetud** jõustunud kohtuotsuse alusel **süüdi** pankroti- või täitemenetluskuriteo, maksukuriteo või KarS §-des 380–382 sätestatud **kuriteo toimepanemises**. Kohus leidis, et PankrS § 91 lg 3 sõnastus on vastuoluline, mis raskendab nimetatud sätte kohaldamist juhul, kui võlgnikuks on juriidiline isik, sest pankrotiseadusest ei tulene, et PankrS § 90 regulatsioon (sätete kohaldamine juriidilisest isikust võlgniku korral) laieneks ka PankrS § 91 lg-s 3 antud mõiste „võlgnik“ sisustamisele. Eeltoodust tulevalt leidis kohus, et kuna võlgnik ei ole juriidilise isikuna kohtuotsuse alusel süüdi mõistetud, puudub menetluses PankrS § 91 lg 3 tähenduses kohtuotsusega süüdi mõistetud võlgnik ning ei ole alust määrata, et ärikeeld kehtiks PankrS § 19 lg-tes 1 ja 3 nimetatud isikute suhtes ka pärast pankrotimenetluse lõppu.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Seda seisukohta on väljendanud ka P. Varul. Vt: P. Varul. Võlgniku vastutus pankroti korral. – Juridica 2003/7, lk 456.

7. jaanuari 2008. aasta määrusega **tsiviilasjas nr 2-07-8026** kinnitas Tartu Maakohus pankrotis osaühingu lõpparuande ja kohaldas juhatuse liikme suhtes ärikeeldu tähtajaga kaks aastat pankrotimenetluse lõppemisest arvates.<sup>27</sup> Kohtu arvates oli pankrotimenetlusejärgse ärikeeldu kohaldamine põhjendatud põhjusel, et Tartu Maakohtu 26. jaanuari 2007. aasta otsusega kriminaalasjas nr 1-06-16069 mõisteti juhatuse liige kokkuleppemenetluses süüdi KarS § 386 lg 1 järgi.<sup>28</sup> Maksejõuetuse peamiseks põhjuseks pidas pankrotihaldur ajavahemikus 2004. aasta juunist kuni 2006. aasta märtsini käibemaksu tasumisest kõrvalehoidmise eesmärgil ühingu käibedeklaratsioonides valeandmete esitamise tulemusena tekkinud maksukohustusi. Kohus leidis, et kuna tegemist on maksukuriteoga, siis esineb formaalne alus kohaldada ärikeeldu võlgniku juhatuse liikme suhtes ka pärast pankrotimenetluse lõppu.

Ärikeeldu määramise sisulise põhjendusena märkis kohus, et juhatuse liige ei ole käitunud äritegevuses korrektselt ega täitnud juhatuse liikme kohustusi nõuetekohaselt ega ole piisavalt teinud, et kuriteoga tekitatud kahju hüvitada.<sup>29</sup> Lisaks pidas kohus oluliseks märkida, et juhatuse liige ei ole täitnud Tartu Maakohtu määrust talle ärikeeldu kohaldamise osas ja on Tartu Maakohtu registriosakonna andmetel jätkuvalt kantud äriregistrisse OÜ V juhatuse liikmena.

<sup>27</sup> Maksejõuetuse peamiseks põhjusteks olid kuriteo tagajärjel tekkinud võlgniku kohustused, täpsemalt ajavahemikus 2004. aasta juunist kuni 2006. aasta märtsini käibemaksu tasumisest kõrvalehoidmise eesmärgil OÜ V käibedeklaratsioonides valeandmete esitamine näiliste ostu-müügitehingute alusel.

<sup>28</sup> Tegude toimepanemise ajal kehtinud KarS § 386 nägi ette karistuse maksude väärarvutuse eest.

<sup>29</sup> Kriminaalasjas mõisteti juhatuse liikmelt ja osaühingult solidaarselt Maksu- ja Tolliameti Lõuna Maksukeskusele Eesti Vabariigi kasuks välja kuriteoga tekitatud kahju katteks 2 348 340 krooni.

Täiendavalt rõhutas kohus, et ärikeelu kohaldamise eesmärgiks on piirata teatud ajaks isiku tegevusvabadust äritegevuse vahetel juhtimisel ja anda ühiskonnale teada, et isik ei ole äritegevuses käitunud korrektselt.

Samas ei saa jätta märkimata, et kõnealust kriminaalasja lahendav kohus, kes tegi otsuse umbes aasta varem kui pankrotikohus, tegutsemiskeeldu ei kohaldanud. Seega võib olla tegemist olukorraga, kus pankrotiõiguslikku õiguskaitsevahendit kohaldati sisuliselt neil põhjustel, mis tegelikult oleksid õigustanud lisakaristuse määramist kriminaalasjas.

Kokkuvõtteks tuleb tõdeda, et kuigi arvametele tuginevaid järeldusi praegu teha ei saa, võib analüüsi käigus läbi vaadatud lahenditele tuginedes siiski väita, et pankrotimenetlusejärgse ärikeelu määramine on üsna erandlik. Menetlusjärgne ärikeeld piirneb karistusõiguslike lisakaristustega (ettevõtluskeeld, tegutsemiskeeld) ja on iseloomult väga karistuse sarnane, sest selle eesmärgina on sõnastatud isiku tegevusvabaduse piiramine ja ühiskonna jaoks äris ebakorrektselt käitunud isiku stigmatiseerimine.

## 5. ÄRIKEELU ERINEV SISUSTAMINE TSIVIILASJU LAHENDAVAS KOHTUS JA HALDUSKOHTUS

Riigikohtu halduskolleegium on oma 5. aprilli 2006. aasta otsuses haldusasjas nr 3-3-1-15-06 (p 8) väljendanud järgmist seisukohta: *Ärikeeld tähendab PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse olulist piirangut. Ettevõtlusega tegelemise keeld võib kahjustada isiku varalist ja sotsiaalset seisundit, kui seda kohaldatakse vastuolus*

*ärikeelu kohaldamise eesmärgiga. Seetõttu peavad juriidilisest isikust võlgniku pankroti korral PankrS § 12 lg-s 4 nimetatud isikule kohaldatava ärikeelu sisu ja ulatus olema selgelt määratletud. Riigikohtu halduskolleegium leiab, et ärikeelu kohaldamine ei või olla üldine. Kohus peab ärikeeldu kohaldades täpsustama, millise ettevõtluse või muu majandustegevusega ei või füüsiline isik tegelda.*

Tsiviilasju lahendavate kohtute praktika kohaselt määratakse ärikeeld üldisena. Praktikast on halduskolleegiumi tõlgendus tekitanud probleeme ka teistes kohtuvaidlustes. Näiteks **tsiviilasjas nr 2-05-21662** on eelnimetatud halduskohtu seiskoht olnud Tallinna Ringkonnakohtu otsuses põhjenduseks, miks kohtu arvates ei saa ärikeelu all oleva isiku poolt äriühingu nimel juhatuse liikmena tehtud tehing esindusõiguse puudumise tõttu olla tühine. Analüüsi autori arvates ei ole tühisus vaadeldaval juhul välistatud siiski mitte põhjusel, et ärikeeld määrati liiga üldisena, vaid põhjusel, et ärikeeld iseenesest ei lõpeta juriidilise isiku juhtorgani liikmeks olekut ja et tehingute tegemisel kolmandate isikutega saab lepingu teine pool endiselt tugineda äriregistri kandeale.

## KOKKUVÕTE

### Kui palju kohtud ärikeeldu määravad?

Täpseid arvandmeid selle kohta, kui palju on kohtud PankrS § 91 lg-d 2 ja 3 üldse kohaldanud, ei olnud analüüsiks võimalik saada. Kehtivaid ärikeeldusid kajastab osaliselt äriregistri teabesüsteem (<https://ariregister.rik.ee/arikeelud.py>), kuid ka sealt ei nähtu, kui palju keeldusid on mingi perioodi jooksul üldse määratud.<sup>30</sup> Läbivaadatud lahenditele tuginedes võib

<sup>30</sup> Äriregistri teabesüsteemi andmetel kehtis seisuga 22. oktoober 2009 ärikeeld kolme juriidilise isiku juhtorgani liikmele, kuid mitmed andmebaasis olevad ebatäpsused ei luba sealseid andmeid kindlate järelduste tegemisel aluseks võtta.

oletada, et ärikeelu määramine juhtorgani liikmetele äriühingu pankroti korral ei ole sage. Seejuures on ärikeelu määramise juhtumitele iseloomulik see, et enamasti esitab taotluse pankrotihaldur ja üldjuhul kohus sel juhul ärikeeldu ka kohaldab.

### Millises menetlusetapis ärikeeld määratakse?

Analüüsitud lahenditest selgus, et juhul, kui ärikeeld on määratud, on seda sageli tehtud juba pankroti väljakuulutamisel. Uuritud lahenditest nähtus, et pärast pankrotimenetluse algatamist jääb ajutisele haldurile aega umbes kuu, et teha kindlaks, koguda ja vormistada materjal, mida kohus vajab, otsustamaks pankroti väljakuulutamise üle. On selge, et see aeg on võrdlemisi lühike, et tuvastada väga täpselt, millised on juhtorgani liikmete rikkumised, kas need võivad olla käsitatavad raskete juhtimisvigadena, kas esineb kuriteo tunnustele vastavaid tegusid ning kas on põhjust kohaldada ärikeeldu.

31. märtsil 2008 Sihtasutuse Eesti Õiguskeskus korraldatud pankrotimenetluse raugemist käsitletud kohtunike ümarlaval tõdeti järgmist: *Kuriteotunnustega teo tuvastamine on kohtu jaoks arvestades ajutise menetluse lühiaegset kestvust keeruline küsimus. Seda, kas ikka on kuriteoga tegu, kontrollib prokuratuur. Kohtu ülesanne on teha avaldus prokuratuurile, kui kohtul tekivad põhjendatud kahtlused, et võib olla tegemist kuriteotunnustega teoga. Kui prokuratuur ei jaga pankrotikohtuniku seisukohti, siis pankrotikohtunik ei saa ega pea selle peale kaebama. [---] Kui määrusesse märgitakse, et maksejõuetuse põhjuseks on raske juhtimisviga, mis see kaasa toob? Võlausaldajad saavad võimaluse esitada kahju hüvitamise nõudeid raske juhtimisvea tõttu*

*maksejõuetuse põhjustanud võlgniku juhatuse liikmete vastu. Tuleb arvestada, et kohtumäärus pankrotimenetluses on üks tõenditest, see ei ole järgnevale kohtukoosseisule siduv.<sup>31</sup>*

### Millised on ärikeelu määramise ja määramata jätmise põhjendused kohtulahendites?

Ärikeelu määramise põhjendused on olnud erinevad. Üldjuhul on ärikeelu põhjenduseks pankrotihalduri arvamus selle kohta, et võlgniku juhtorgani liikme tegevuses võivad esineda juhtimisvea või kuriteo tunnused. Faktiliselt võivad selliseks tegevuseks olla olnud näiteks ebaselged rahalised liikumised, ebasoodsatel tingimustel tehtud tehingud, raamatupidamise ebarahuldav korraldamine (sh raamatupidamis dokumentide esitamata jätmise või mitteõigeaegne esitamine pankrotihaldurile). Samuti on lahendites esinenud ärikeelu põhjendamist ühingu ebapädeva juhtimisega, viivitusega pankrotiavalduse esitamisel, ebapiisava koostöövalmiduse või kahju hüvitama mitteasumisega.

Hõlmatud on seega nii vara kõrvaletoi-metamise (tugeva) kahtluse juhtumid kui ka ebamajanduslik tegutsemine ja pankrotiavalduse esitamisega viivitamine. Kui ühingu on olnud mitu juhatuse liiget, siis on mõnel juhul määratud ärikeeld sellele juhtorgani liikmele, kes on juhtimisega rohkem seotud, ja jäetud teisele (teistele) isiku(tele) määramata. Täpsemaid põhjendusi selle kohta, miks üks juhtorgani liige tuleb ettevõtlusest kõrvaldada, teine aga mitte, lahenditest sageli ei leia.

Ärikeelu kohaldamata jätmisel või hilisemal tühistamisel on peetud üheks argumendiks kahju hüvitama asumist, koostöökohustuse piisavat täitmist ja oma eksimuse tunnistamist.

<sup>31</sup> 31. märtsi 2008. aasta ümarlaval protokoll, alapunkt 4.

Samal ajal on märgata, et füüsilisest isikust pankrotivõlgnike puhul kohus pigem kaalub võimalust lubada isikutel jätkata (piiratud ulatuses) ettevõtlust ja seda ka juhul, kui haldur mõonab, et isiku tegevuses ilmselt esinevad juhtimisvigade sarnased asjaolud. Ärikeelun leevendamisel on argumendiks näiteks asjaolu, et võlgnikul peaks säilima võimalus endale elatist teenida, või siis asjaolu, et isiku juhitav ühing vajab juhti ja uue juhi leidmine või koguni osaluse võõrandamine oleks ebaoproportsionaalselt koormav.

Üldiseks probleemiks võib analüüsi autori arvates pidada seda, et sarnaseid olukordi lahendatakse erinevalt (vt alajaotusi 4.1.1 ja 4.1.2).

Viimase aja kohtupraktika valguses tundub, et nii haldurid kui ka kohus omistavad maksejõuetuse põhjuste hulgas senisest suuremat tähelepanu üldise majanduslangusega seotud majanduslikele ehk objektiivsetele asjaoludele, millega kaasneb ka veidi ettevaatlikum suhtumine ärikeelu kohaldamisse.

### **Kuidas on kohtulahendites sõnastatud ärikeelu eesmärk?**

Maakohtute praktikas on ärikeelu eesmärk sõnastatud mõnevõrra teisiti võrreldes sellega, kuidas on eesmärgi formuleerinud Riigikohus. Riigikohus on ärikeelu peamise eesmärgina näinud pankrotimenetluse takistuste ärahoidmist ja võlausaldajate huvide kaitset. Maakohtud rõhutavad määrustes sageli ka ärikeelu üldist karistuslikku funktsiooni. (Nt: *Ärikeelu kohaldamise eesmärgiks on piirata isiku tegevusvabadust teatud ajaks äritegevuse vahetel juhtimisel ja anda ühiskonnale märge sellest, et isik ei ole oma äritegevuses käitunud korrektselt. Ärikeelul on võlgniku jaoks ka teatav karistuslik funktsioon.*)

Ühelt poolt märgivad kohtud lahendites, et ärikeeld on pankrotiõiguslik õiguskaitsevahend, mille eesmärgiks on piirata isiku õigust tegeleda ettevõtlusega neil juhtudel, kui isik ei ole oma äritegevuses üles näidanud piisavat hoolt või on toime pannud maksejõuetust põhjustanud kuritegusid. Teisalt selgub alles menetluse käigus, kas üldse oli tegemist kuritegudega või kas juhatuse liikme vastu esitataval kahju hüvitamise nõudel on alust. Selge vastuseks on küsimus, kuivõrd peaks kohus olema keelu määramisel veendunud, et juhatuse liikmele tehtavatel etteheidetel on seda võrd tõsine alus, et on põhjust kohaldada tema suhtes ettevõtlusvabadust riivavat ärikeeldu. Lahenditest nähtub, et ärikeeldu on kohaldatud väga erinevates olukordades ja mõnel teisel (pealtnäha) sarnasel juhul jäetud kohaldamata.

### **Menetlusjärgne ärikeeld**

P. Manavald on oma artiklis analüüsinud alates 2004. aastast kehtiva pankrotiseadusega ette nähtud menetlusjärgse ärikeelu ja KarS-is ette nähtud tegutsemiskeelu piire ja märkinud, et menetlusjärgne ärikeeld on põhiõiguse riive, mille intensiivsus langeb kokku karistusseadustikus ettenähtud lisakaristuse – tegutsemiskeeluga. Manavald on leidnud, et kui kohus on isiku süüdimõistmisel tegutsemiskeelu kohaldamata jätnud ja pidanud sellist lisakaristust tarbetuks, ei tohiks seda ka pankrotimenetluse lõpetamisel kohaldada.<sup>32</sup> Kohtupraktika näitab aga, et selliseid juhtumeid on olnud (vt alajaotus 4.3).

Arvestades kohtupraktika ebaselgust ja ettevõtluskeelu vähest kohaldamist, võib esineda oht, et ärikeeld hakkab asendama ettevõtluskeeldu, see ei saa aga olla olnud

<sup>32</sup> P. Manavald. Ärikeeld kui ettevõtlusvabaduse riive. – Juridica 2003/7, lk 463.

## ÄRIKEELD PANKROTIMENETLUSES

normi eesmärgiks. Ettevõtluskeeld kui lisakaristus on KarS-is suhteliselt uus nähtus ja kuidas seda hakatakse kohaldama PankrS § 91 lg-s 3 sätestatud menetlusjärgse ärikeelu kõrval, ei ole praegu teada. Olukorda leevendab see, et menetlusjärgset keeldu määratakse harva, kuna normi sõnastus piirab oluliselt selle kohaldamise võimalusi (vt alajaotus 4.3, lk 16).







# **MENETLUSABI ANDMINE TSIVIILKOHTUMENETLUSES**

**Maarja Lillsaar  
kohtupraktika analüütik**



Tartu  
august 2010

## 1. ANALÜÜSI EESMÄRK

Analüüsis uuritakse menetlusabi andmise normide rakendumist esimese ja teise astme kohtus. Analüüsi objektiks on peamiselt 2009. aasta teisel poolel maa- ja ringkonna kohtus tehtud, KIS-i vahendusel kättesaadavad riigi menetlusabi andmise määrused. Analüüsi ülesandeks on üldistada valdkonna kohtupraktikat ning tuua välja seda iseloomustavad tunnused ja probleemid<sup>1</sup>.

### Muu hulgas uuritakse järgmisi küsimusi:

- Kuidas hinnatakse menetlusabi taotluse lahendamisel menetlusabi andmise tingimusi ja arvestatakse piiranguid?
- Kuidas kohtud põhjendavad menetlusabi taotluste (osalist) rahuldamist ja rahuldamata jätmist erinevate menetlusabi andmise võimaluste juures?
- Kui palju ja millises ulatuses on kohtud menetlusabi taotlusi rahuldanud ja kui palju rahuldamata jätnud?
- Kuidas kohtud määravad kindlaks osamaksetena või osaliselt antava menetlusabi eest tasumise korra?
- Milline on kohtute praktika juriidilistele isikutele ja pankrotivõlgnikele menetlusabi andmisel?
- Kas ja kuidas on kohtud analüüsinud seda, kas menetlusabi andmata jätmise võib rikkuda isikute põhiseaduslikke õigusi?

<sup>1</sup> Menetlusabi andmist halduskohtumenetluses on käsitletud Liina Kangeri analüüsis “Kaebuse ilmselge põhjendamatus”. Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=799> (17.06.2010).

<sup>2</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: [http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC\\_W=12545](http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=12545) (17.06.2010).

## 2. VALDKONNA ÕIGUSLIK REGULEERIMINE

Menetlusabi on riigi abi, mille kohus määrab menetlusosalise taotlusel menetluskulude kandmiseks tsiviilkohtumenetluses. Riigi abi andmise regulatsiooni koostamisel on lähtutud Euroopa Liidu 27. jaanuari 2003. a direktiivi 2002/8/EC sätetest. Menetlusabi andmist reguleerib eelkõige tsiviilkohtumenetluse seadustik (edaspidi TsMS). Samas hõlmab “menetlusabi” mõiste ka riigi õigusabi tsiviilasju puudutavates küsimustes, mille osutamise sisulised kriteeriumid annab esmajoones riigi õigusabi seadus (edaspidi RÕS). Seega reguleerivad menetlusabi andmist TsMS §-d 180–193, kuid advokaadi õigusabi eest tasumist (riigi õigusabi) esmajoones riigi õigusabi seadus (vt TsMS § 180 lg 4). TsMS-is on võrreldes riigi õigusabi seadusega püütud samasugustes olukordades leida samasuguseid sõnastusi ja lahendusi.<sup>2</sup>

Menetlusabi andmise võimalused on sätestatud TsMS § 180 lg-s 1. Alates 1. jaanuarist 2009 on TsMS § 180 p 6 kohaselt võimalik vabastada isik täielikult või osaliselt kohtusliku kohtueelse menetluse kuludest või näha ette nende tasumine osamaksetena kohtu määratud tähtaja jooksul. Lisaks nimetatud muudatusele on alates 1. jaanuarist 2010 võimalik TsMS § 1 p 7 kohaselt menetlusabi anda ka osaliselt või täielikult lepitusmenetluse kuludest vabastamiseks.

TsMS § 181 lg 1 kohaselt antakse menetlusabi, kui korraga on täidetud järgmised tingimused:

**1. menetlusabi taotleja ei suuda oma majandusliku seisundi tõttu menetluskulusid tasuda või kui ta suudab neid tasuda üksnes osaliselt või osamaksetena ja;**

## 2. on piisav alus eeldada, et kavandatav menetluses osalemine on edukas.<sup>3</sup>

Riigi õigusabi andmise peamiseks eelduseks on isiku majanduslik seisund (RÕS § 6 lg 1).

Alates 14. juunist 2010 kehtiva TsMS § 181 lg 31 kohaselt, kui menetlusabi taotluse läbivaatamisel ilmneb, et taotleja majandusliku seisundi tõttu ei ole alust talle menetlusabi anda, kuid kohus leiab, et tasumisele kuuluva riigilõivu korraga tasumine takistab konkreetse kohtuasja asjaolusid arvestades ebamõistlikult isiku õigust pöörduda kohtusse oma eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks, võib kohus menetlusabi korras määrata, et hagiavalduselt või apellatsioonkaebuselt tasumisele kuuluv riigilõiv tasutakse osamaksetena kohtu määratud tähtaja jooksul.

Eelkõige on menetlusabi andmine ette nähtud füüsilistele isikutele, kelle elukoht on menetlusabi andmise avalduse esitamise ajal Eesti Vabariigis või mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis või kes on Eesti Vabariigi või mõne muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik, piirangud füüsilisele isikule menetlusabi andmiseks on sätestatud TsMS § 182 lg-tes 2–3. TsMS §-s 183 on sätestatud eeldused juriidilisele isikule ja pankrotivõlgnikule menetlusabi andmiseks.

Riigi õigusabi andmisest keeldumise alused, mis erinevad osaliselt TsMS-is sätestatust, on välja toodud RÕS §-s 7. Isiku majanduslikku seisundit hinnatakse TsMS-is ja RÕS-is analoogsetel alustel (vastavalt TsMS § 186 ja RÕS § 14). Nii TsMS § 184 lg-s 4 kui ka RÕS §-s 17 on sätestatud menetlusabi ja riigi õigusabi andmise jätkamine samuti ühesugustel alustel. Suurim erinevus võrreldes menetlusabi andmisega on, et RÕS-i kohaselt on võimalik kindlaks määrata ka riigi õigusabi saaja hüvitamiskohustus,

<sup>3</sup> Varem, enne 1. jaanuari 2009 kehtinud TsMS-i redaktsioonis oli kolmandaks tingimuseks, et “menetluses osalemine ilmselt ei ole pahatahtlik”.

st kohtul on võimalik määrata, et isik ei pea hiljem riigi õigusabi tasu ja kulusid osaliselt või täielikult riigile hüvitama. Menetlusabi andmine ilma hüvitamiskohustuseta ei ole võimalik. TsMS § 190 lg 7 kohaselt võib aga kohus mõjuval põhjusel, muu hulgas kompromissi sõlmimise tõttu, ette näha kulude riigituludesse tasumise hilisema tähtpäeva või osadena tasumise kohtu määratud tähtaja jooksul, samuti vabastada isiku menetluskulude riigituludesse tasumise kohustusest.

## 3. RIIGIKOHTU PRAKTIKA

Kuna tsiviilkohtumenetluse seadustiku redaktsioon, kus on menetlusabi andmise võimalus sätestatud, jõustus 1. jaanuaril 2006, siis on Riigikohtul olnud aega ka sellest tulenevaid probleeme lahendada.

Riigikohus on “menetlusabi” mõistet käsitlenud 20. veebruari 2007. a lahendis **tsiviilkohtuotsus nr 3-2-1-10-07**, kus on märgitud, et *TsMS § 180 lg-te 1 ja 4 ning TsMS § 138 lg 1 ja TsMS § 144 p 1 järgi hõlmab TsMS-is kasutatav mõiste “menetlusabi” endas ka riigi õigusabi tsiviilkohtu puudutavates küsimustes, mille osutamise sisulised kriteeriumid annab esmajoones riigi õigusabi seadus (RÕS).*

13. novembri 2006. a lahendis **tsiviilkohtuotsus nr 3-2-1-106-06** on Riigikohus leidnud, et **isegi juhul, kui taotlus on esitatud riigilõivu tasumisest täielikuks vabastamiseks, on kohtutel kohustus kontrollida, kas taotleja majanduslik seisund võimaldab riigilõivu tasuda osaliselt.** Samuti on võimalik kohaldada TsMS § 180 lg 1 p 1 ja 2 koostoimes, rahuldades taotluse osaliselt, ja määrata riigilõivu

tasumine osamaksetena. Sama seisukohta on Riigikohus korranud 20. veebruari 2007. a lahendis **tsiviilasjas nr 3-2-1-10-07**.

Mitmeid lahendeid on Riigikohus teinud taotleja majandusliku seisundi hindamise ja füüsilisele isikule menetlusabi andmise piirangute kohta (TsMS § 186). Riigikohus on märkinud 20. veebruari 2007. a lahendis **tsiviilasjas nr 3-2-1-10-07**, et TsMS § 182 lg 2<sup>4</sup> kohaldamisel peab kohus omal algatusel kontrollima selle löike kõigis kolmes punktis nimetatud kriteeriume. TsMS § 182 lg 2 p 3 tuleb mõista selliselt, et kui kohtuvaidlus puudutab korraga nii taotleja majandus- ja kutsetegevust kui ka taotleja muid, nimetatud tegevusest väljapoole jäävaid õigusi, tuleb isikule anda menetlusabi, kui on täidetud ka muud menetlusabi andmise eeldused. Analoogsele seisukohale jõudis Riigikohus 19. märtsi 2008. a lahendis **tsiviilasjas nr 3-2-1-9-08**. Lisaks on Riigikohus nimetatud lahendis leidnud, et **juhatuse liikmena tegutsemine ei ole käsitatav isiku majandus- või kutsetegevusena TsMS § 182 lg 2 p 3 mõttes**.

Ülalpool märgitud lahendis nr 3-2-1-10-07 on Riigikohus asunud seisukohale, et TsMS § 182 lg-st 3 tuleneb, et menetlusabi tuleb anda juhul, kui eeldatavad menetluskulud

<sup>4</sup> TsMS § 182 lg 2 sätestab, et füüsilisele isikule ei anta menetlusabi, kui:

- 1) menetluskulud ei ületa eeldatavasti menetlusabi taotleja kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut, mis on arvatud taotluse esitamisele eelnenud nelja kuu keskmise kuusissetuleku alusel ning millest on maha arvatud maksud ja sundkindlustuse maksed ja seadusest tulenevate ülalpidamiskohustuste täitmiseks ettenähtud summa, samuti mõistlikud kulud eluasemele ja transpordile;
- 2) menetlusabi taotleja saab menetluskulud kanda oma olemasoleva ja suuremate raskusteta müüdava vara arvel, millele saab seaduse kohaselt pöörata sissenõude;
- 3) menetlus on seotud menetlusabi taotleja majandus- või kutsetegevusega ega puuduta tema majandus- või kutsetegevusega mitteseotud õigusi.



küll ei ületa § 182 lg 2 p-s 1 nimetatud sissetulekut, kuid asukohariigi Eestist erinevate suurte elamiskulude tõttu ei suuda taotleja menetluskulusid katta.

13. novembri 2006. a lahendis **tsiviilasjas nr 3-2-1-106-06** on Riigikohus märkinud, et TsMS § 186 lg-s 1 nimetatud perekonnaliikmete sissetulekut ja muid asjaolusid tuleb kontrollida üksnes siis, kui ei ole alust keelduda menetlusabi andmisest TsMS § 182 lg 2 p-de 1, 2 ja 3 alusel. Menetlusabi andmisest keeldumisel tuleb TsMS § 182 lg 2 p 1 tähenduses arvestada üksnes taotleja enda sissetulekuid, mitte aga taotleja abikaasa või teiste taotlejaga koos elavate perekonnaliikmete sissetulekut. Kui pole TsMS § 182 lg 2 p-des 1, 2 ja 3 sätestatud alust menetlusabi andmisest keelduda, siis on TsMS § 186 lg 1<sup>5</sup> järgi võimalik arvestada menetlusabi taotleja perekonnaliikmete sissetulekut ja muid asjaolusid selleks, et otsustada, kas vabastada taotleja täielikult või osaliselt menetluskulude kandmisest või määrata menetluskulude tasumine osamaksetena. Kui kohtuvaidlus toimub perekonna huvides, st puudutab kogu perekonna huve, tuleb perekonnaliikmete sissetulekuid arvestada suuremal määral. Lisaks leiti nimetatud lahendis, et **lapsetoetust ei saa taotleja majandusliku seisundi hindamisel arvestada**. Seda on tsiviilkolleegium korranud ka 14. oktoobri 2009. a lahendis **tsiviilasjas nr 3-2-1-111-09**.

1. veebruari 2010. a lahendis **tsiviilasjas nr 3-2-1-163-09** on Riigikohus leidnud, et TsMS § 186 lg 1 võimaldab taotleja majandusliku seisundi hindamisel arvestada üksnes taotleja ja temaga koos elavate perekonnaliikmete varaga.

<sup>5</sup> TsMS § 186 lg 1 sätestab, et taotleja majanduslikku seisundit hinnates arvestatakse tema vara ja sissetulekut ning temaga koos elavate perekonnaliikmete vara ja nende sissetulekuid, tema ülalpidamisel olevate isikute arvu, eluasemele tehtavaid mõistlikke kulutusi ning muid tähendust omavaid asjaolusid.

Riigikohus on 13. jaanuari 2009. a lahendis **tsiviilasjas nr 3-2-1-134-08** öelnud, et **TsMS § 186 lg 1 mõtteks ei ole arvestada majanduslikku seisundit hinnates igasuguseid laenukohustusi, mis hageja on endale võtnud**. Ka eluasemelaenu olemasolu korral tuleb hinnata seda, kas tegemist on esitatud asjaoludel eluasemele tehtavate mõistlike kulutustega. Põhimõtteliselt saab taotleja majanduslikku seisundit hinnates arvestada ka auto liisingumakseid mõistlikus ulatuses juhul, kui on tõendatud taotleja ja tema perekonna vajadus autot kasutada. Sarnast seisukohta on Riigikohus avaldanud ka 1. veebruari 2010. a lahendis **tsiviilasjas nr 3-2-1-163-09**.

14. oktoobri 2010. a lahendis **tsiviilasjas nr 3-2-1-111-09** on Riigikohus lisaks eelmainitud märkinud, et isiku igakuiseid makseid pankadele krediitkaartide kasutamise eest, samuti kohustust tasuda riigilõivu teises tsiviilasjas, advokaadikulud ning kriminaalasja menetluskulusid ei saa käsitada tähendust omavate asjaoludena TsMS § 186 lg 1 mõttes.

Pankrotivõlgnikele menetlusabi andmise kohta on Riigikohus 9. aprilli 2008. a lahendis **tsiviilasjas nr 3-2-1-18-08** leidnud, et **eeldatakse, et varalist huvi omav isik saab menetluskulusid kanda**. Analoogset on leitud ka Riigikohtu 3. veebruari 2008. a lahendis **tsiviilasjas nr 3-2-1-140-07** – pankrotivõlgnikule on võimalik menetlusabi anda vaid juhul, kui kulud ei saa või ei ole põhjendatud katta pankrotivarast ning ei saa eeldada, et kulud kannaksid asja vastu varalist huvi omavad isikud, eelkõige pankrotivõlausaldajad.

Riigikohus on 14. juuni 2010. a määruses **tsiviilasjas nr 3-2-1-56-10** märkinud, et *TsMS § 190 lg-s 7 ei sätestata ammen-davat loetelu mõjuvatest põhjustest, mille esinemisel võib kohus ette näha kulude*

*riigituludesse tasumise hilisema tähtpäeva või osadena tasumise kohtu määratud tähtaja jooksul või vabastada isiku menetluskulude riigituludesse tasumise kohustusest. Sättes nimetatud hinnangu andmine on kohtu diskretsiooniotsus.*

Riigi õigusabi andmise kohta on Riigikohus samuti teinud mitmeid lahendeid. Riigikohus on 3. märtsi 2009. a lahendis **tsiviilasjas nr 3-2-1-153-08** märkinud, et kooskõlas TsMS § 219 lg-ga 5<sup>6</sup> ei kontrolli kohus lapse huvide kaitseks esindaja määramise korral täiendavalt riigi õigusabi saamise eeldusi.

Riigikohus on 11. märtsi 2008. a lahendis **tsiviilasjas nr 3-2-1-7-08** leidnud, et **kohtul on suurem põhjendamiskohustus juhul, kui ta keeldub riigi õigusabi andmisest, sest vastasel korral võib see viia RÕS §-des 2 ja 6 sätestatud õiguse põhjendamatu piiramisele**. Samas lahendis leidis kohus, et **juhul kui menetlusosalisel puudub juriidiline haridus, tuleb eeldada, et isikul ei ole vajalikke teadmisi ja kogemusi oma õiguste kaitsmiseks**. RÕS § 7 lg 1 p 1 kohaldamisel tuleb arvestada ka vaidluse ja kohtumenetluse keerukust. Vaidlustes, mis on õigusnormidega taotluslikult kujundatud selliseks, et igaüks oleks võimeline oma õigusi kohtumenetluses isiklikult kaitsma, ei vaja menetlusosaline juriidilise haridusega esindajat.

Riigikohus on 8. detsembri 2008. a lahendis **tsiviilasjas nr 3-2-1-123-08** leidnud, et RÕS § 17 ning TsMS § 184 lg 4 tagavad küll riigi õigusabi jätkuvuse, kuid annavad samal ajal kohtule igas menetlusstaadiumis võimaluse kontrollida, kas menetlusabi andmise majanduslikud eeldused on täidetud. Avaldaja majandusliku suutlikkuse üle otsustamisel ei tule arvestada tema majanduslikku seisukorda eelnevas astmes toimunud menetluses. Riigikohtu põhiseaduslikkuse

<sup>6</sup> TsMS § 219 lg 5 kolmas lause sätestab, et advokaadi määramisel ei kontrolli kohus täiendavalt riigi õigusabi saamise eeldusi.

järelevalve kolleegium on 7. juuli 2009. a otsuses **asjas nr 3-4-1-6-09** leidnud, et riigilõiv piirab üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele seda intensiivsemalt, mida suurem ta on. **Kui riigilõivu suurus ei võimalda inimesel, kel pole õigust saada riigilt menetlusabi, oma õigusi kohtus tõhusalt realiseerida, on tegu ebaproportsionaalse ja seega põhiseadusvastase riigilõivuga.**

## 4. EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTU PRAKTIKA

Mitmeid menetlusabi puudutavaid kaasuseid on analüüsinud ka Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK), mis on mitmes otsuses märkinud, et menetlusabi mitteandmine võib mõnel juhul olla isiku kohtusse pöördumise takistuseks (st isikute põhiõiguste piiranguks). Allpool on toodud EIK praktikast mõned näited, millest võib näha, millistel juhtudel võib menetlusabi andmata jätmise rikkuda põhiõigusi ning millistel juhtudel mitte.

EIK 19. juuni 2001. a otsuses **asjas nr 28249/95 Kreuz vs. Poola** esitas H. Kreuz 1994. aastal kohtusse kaebuse Plocki linnavalitsuse vastu, kuna leidis, et linnavalitsus jättis õigusvastaselt andmata haldusakti, mille alusel pidi ta kohaliku omavalitsuse territooriumile ehitama autopesula. Viimase riigisisese kohtulahendi kohaselt pidi H. Kreuz ligikaudu 5 000 000 000 Poola zloti suuruse kahjunõude esitamiseks tasuma riigilõivu 200 000 000 Poola zloti. H. Kreuz taotles Poola tsiviilkoodeksi art 113 lg 1 alusel riigivõivust vabastamist. Ta põhjendas riigilõivust vabastamise vajadust asjaoluga, et ta on töötu ning tema omandisse kulub ainult korter Viinis, auto Peugeot 405D ja aktsiad väärtusega 300 000 000 Poola

zlotti, millelt ta ei teeni sissetulekut. Riigisisene kohus vabastas H. Kreuzi osaliselt riigilõivu tasumisest, nõudes lõivu 100 000 000 Poola zlotti (see oli riigisisese kohtu väitel lahendi tegemise ajal Poolas keskmine netopalk). Isik leidis, et nõutav riigilõiv on ülemäärane ja ebaproportsionaalselt suur, mis rikub tema konventsiooni art 6 lg-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigust (p 34).

EIK leidis, et õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul ning sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis muutub sisutuks, kui kohtuasja üldse ei alustata ega arutata. Ligipääs kohtule on oluline seaduslikkuse põhimõtte elluviimiseks (p 52). Kohtusse pöördumise õigus ei ole absoluutne ning lepinguosalisel riigil on õigus seda valdkonda reguleerida.

**Siiski ei tohi riigisiseseid meetmed olla niisugused, mis kahjustaksid kohtusse pöördumise õiguse olemust** (p-d 53–54). **Kohtusse pöördumise piirang peab olema proportsionaalne** (p 55), sest konventsiooniga tagatud õigused peavad olema praktilised ja efektiivsed, mitte teoreetilised ja illusoorid (p 57). Kahjunõude suurusega seotud riigilõivu tasumise kohustuse sätestamine kohtusse pöördumise eeldusena ei ole iseenesest vastuolus konventsiooni art 6 lg-ga 1 (p 60). Asjakohatu on riigisiseste kohtute ja riigi seisukoht, et äritegevusega seotud isik oleks pidanud arvestama kohtukulude tekkimisega (p 62). EIK leidis, et asjas Kreuz vs. Poola ei suutnud riik saavutada tasakaalu, kaaludes avalikku huvi riigilõivu tasumise vastu ja isiku huvi pöörduda kohtusse. EIK leidis, et H. Kreuzilt nõutud riigilõiv oli ülemäärane, mis viis omakorda olukorrani, et asja ei arutatud riigisiseses kohtus (p 66). Eelnevale tuginedes leidis EIK, et **kaebajalt nõutava riigilõivuga piirati ebaproportsionaalselt isiku õigust pöörduda kohtusse, mistõttu riik rikkus konventsiooni art 6 lg-t 1** (p 67).

Teises lahendis on EIK jõudnud aga vastu-pidisele järeldusele. EIK 19. jaanuari 2010. a otsuses **asjas nr 1783/04 Felix Blau sp. z o.o. vs. Poola** oli äriühing seotud mitmete kohtuvaidlustega ning konkreetnes asjas oli vaidlus äriühingu 89 316 240 Poola zlotti (ligikaudu 22 000 000 euro) suuruses nõudes teise juriidilise isiku vastu. Äriühing taotles riigisisese kohtult riigilõivust vabastamist. 12. märtsil 2002 rahuldaski esimese astme kohus taotluse osaliselt, leides, et äriühing peab maksma riigilõivu 50 000 Poola zlotti (12 000 eurot) (s.o Poolas 0,055% hagihinnast, tavalise 5% asemel). Kohus jõudis seisukohale, et äriühing peab maksma nimetatud summa, analüüsides äriühingu sissetulekut ja majanduslikku seisut. Äriühing aga taotles riigilõivu tasumisest täielikku vabastamist ning esitas kaebuse EIK-sse.

EIK tuvastas, et äriühingu põhitegevuseks oli tegeleda võlgadega, mis on tsiviilkohtus sissenõutavad, mistõttu tsiviilvaidlustes osalemine oli äriühingu jaoks tavapärane tegevus. Seetõttu sõltus äriühingu sissetulek ja majanduslik seis otseselt tsiviilvaidluste tulemustest (p 36). EIK leidis, et kui äriühing esitab nõude, mis on ligikaudu 90 000 000 Poola zlotti, siis on mõistlik oodata, et isik teadvustab kohustust maksta nõutavat riigilõivu. Riigisisese kohtu vabastasid äriühingu riigilõivu tasumisest osaliselt. Sellest hoolimata ootas äriühing ebarealistlikult, et ta vabastatakse riigilõivu tasumisest täielikult (p 37 viimane lause). EIK juhtis tähelepanu, et apellatsioonkaebust esitades ei põhjendanud äriühing, kuidas on tema majanduslik olukord muutunud võrreldes ajaga, mil ta esitas hagi esimese astme kohtusse. EIK nõustus riigi vastuväitega, **et äriühing oleks pidanud arvestama riigilõivu tasumisega kui paratamatu osaga oma majandustegevuse kuludest** (p 38). EIK järeldas, et konventsiooni art 6 lg-t 1 ei ole rikutud (p 40).

Riigi õigusabi andmist käsitles EIK 9. oktoobri 1979. a otsuses asjas **Airey vs. Iirimaa**. Kaebaja ei suutnud leida endale advokaati, kes oleks nõustunud teda esindama abielusuhete kohtuliku lõpetamise menetluses. Kohus leidis, et teatavatel juhtudel vastab võimalus pöörduda isiklikult ilma advokaadi abita kohtusse art 6 lg 1 nõuetele. Riik ei pea tagama tasuta õigusabi igas tsiviilõigusi käsitlevas vaidluses. Nii kaugeleulatuvate kohustuste olemasolu tunnistamine ei oleks kooskõlas faktiga, et konventsioon ei sisalda õigusabisätteid selliste vaidluste jaoks, sest art 6 lg 3 punkt c käsitleb üksnes kriminaalmenetlust. Olenemata samalaadse klausli puudumisest tsiviilvaidluste puhuks, **võib art 6 lg 1 ometi kohustada riiki tagama advokaadi abi juhul, kui selline abi on kohtusse pöördumiseks hädavajalik kas seetõttu, et eri tüüpi tsiviilvaidluste puhuks on esindaja seadusegakoostuslikus korras ette nähtud, nagu seda on teinud mõned lepinguosalisel riigid, või menetluse või kohtuasja keerukuse tõttu.**

EIK praktikaga menetlusabi andmise kohta tuleks Eesti kohtutel arvestada. Menetlusabi mittaasaamine võib piirata põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele. Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on sarnaselt EIK-ga leidnud, et **kui riigilõivu suurus ei võimalda inimesel, kel pole õigust saada riigilt menetlusabi, oma õigusi kohtus tõhusalt realiseerida, on tegu ebaproportsionaalse ja seega põhiseadusvastase riigilõivuga.**<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 7. juuli 2009. a otsus **haldusjas nr 3-4-1-6-09**.

## 5. MAA- JA RINGKONNAKOHTUTE PRAKTIKA

### 5.1. Menetlusabi andmise tingimused ja nende hindamine

#### 5.1.1. Majanduslik seisund ja selle hindamine

Üheks menetlusabi andmise tingimuseks on TsMS § 181 lg 1 p-st 1 tulenevalt, et isik ei suuda oma majandusliku seisundi tõttu menetluskulusid tasuda või suudab neid tasuda üksnes osaliselt või osamaksetena.

Enamasti põhjendatakse kohtumäärustes menetlusabi taotluse rahuldamist isiku majandusliku seisundiga, kavandatava menetluse edukust märgitakse vähem. Üldiselt toodi lahendites välja isiku sissetulekud ja väljaminekud ning nende andmete alusel leiti, et taotlejal ei ole riigilõivu tasumiseks raha. Märgiti näiteks, et hageja *ei suuda oma majandusliku seisundi tõttu menetluskulusid tasuda*<sup>8</sup>; *isik ei ole võimeline riigilõivu tasuma*<sup>9</sup>; *hagejal puuduvad riigilõivu tasumiseks vahendid*<sup>10</sup>.

Ka menetlusabi taotluste rahuldamata jätmise või osalise rahuldamise põhjuseks oli isiku majanduslik seisund, mis võimaldab menetluskulusid ise kanda. Mõnel juhul on kohtud leidnud, et menetlusabi taotlus on põhjendamatu, kuna *isiku sissetulek on piisav tasumaks avalduselt riigilõivu*<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Nt Harju Maakohtu 15. detsembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-59925**.

<sup>9</sup> Tartu Maakohtu 8. novembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-33071**.

<sup>10</sup> Harju Maakohtu 8. detsembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-33256**.

<sup>11</sup> Vt näiteks Harju Maakohtu 5. oktoobri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-49971** ja Harju Maakohtu 31. detsembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-68806** (tühistatud Tallinna Ringkonnakohtu 26. veebruaril 2010. a määrusega).



Lisaks on kohtud põhjendanud menetlusabi andmata jätmist ka sellega, et isiku majanduslik olukord võimaldab riigilõivu tasuda, nt isikul on pangakontol 20 000 krooni<sup>12</sup>. Harju Maakohtu 7. oktoobri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-25661** on kohus märkinud, et kulusid saab kanda ühisvara arvel.

Tartu Ringkonnakohtu leidis 9. septembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-08-59117**<sup>13</sup>, et kuna taotleja väljaminekud on sissetulekute olulisest suuremad ning ta ei ole taotluses selgitanud, millest ta kulutusi katab, siis ei saa eeldada et TsMS § 181 lg 1 p 1 eeldused ontäidetud ja puudub alus taotlejale menetlusabi anda.

Majandusliku seisundi hindamise juhised on sätestatud TsMS §-s 186. Ka RÕS § 14 sätestab taotleja majandusliku seisundi hindamiseks samad alused.

TsMS § 186 lg 1 kohaselt arvestatakse taotleja majanduslikku seisundit hinnates tema vara ja sissetulekut ning temaga koos elavate perekonnaliikmete vara ja nende sissetulekuid, tema ülalpidamisel olevate isikute arvu, eluasemele tehtavaid mõistlikke kulutusi ning muid tähendust omavaid asjaolusid. TsMS § 186 lg 2 teise lause kohaselt ei arvestata menetlusabi taotlejale kuuluvat ning tema ja temaga koos elavate perekonnaliikmete igapäevakasutuses olevat eluaset ega vajalikke sõiduvahendeid, kui nende arv ja väärtus on õiglaselt suhtes perekonna suuruse, sõiduvajaduse ning sissetulekuga. Sama sätestavad RÕS § 14 lg-d 1 ja 2.

Kohtud on ülal nimetatud sätetega menetlusabi taotluste lahendamisel arvestanud ning on lahendites neile viidanud (vt näiteks Harju Maakohtu 15. septembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-27488**<sup>14</sup>).

<sup>12</sup> Harju Maakohtu 24. novembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-53316**.

<sup>13</sup> Jõustumise ootel, lõpplahend on jõustunud (seisuga 27.08.2010)

Tartu Ringkonnakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-14763** taotles isik riigilõivu tasumisest vabastamist. Kaasuse asjaolude kohaselt maksis taotleja elukaaslane kulud, mida ei olnud võimalik katta invaliidsuspensionist, ning samuti aitas teda ema. Maakohus jõudis järeldusele, et isik ei ole täielikult maksejõuetu, kuna tema vähesed sissetulekud võimaldavad maksta riigilõivu osaliselt. Ringkonnakohtu leidis 2. juuli 2009. a määruses, et rahvastikuregistri päringust nähtuvalt elavad taotleja ja tema elukaaslane erinevates elukohtades. Seega ei ole nad koos elavad perekonnaliikmed TsMS § 186 lg 1 tähenduses ning taotleja elukaaslase vara ja sissetulekuid ei saa arvestada taotleja majandusliku seisundi hindamisel.

Harju Maakohtu 3. septembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-33702**<sup>15</sup> on kohus leidnud, et *hageja poolt nimetatud korteriomandid ei ole hageja ega tema perekonnaliikmete elukohaks, kuna hageja on märkinud enda ja tema perekonnaliikmete elukohaks teise aadressi. Seega on tegemist taotlejale kuuluva varaga, millele TsMS § 186 lg 2 kohaselt saab sissenõuet pöörata.*

Otseselt seda, kas igapäevakasutuses olevale eluasemele või sõiduvahendile tehtavad kulutused on mõistlikud, ei ole kohtud hinnanud. Võib-olla oli see tingitud asjaolust, et enamasti olid nimetatud kulutused minimaalsed või jäid mõistlikkuse piiridesse.

Riigikohtu lahendis **tsiviilasjas nr 3-2-1-134-08** on muu hulgas märgitud, et TsMS § 186 lg 1 mõtteks ei ole arvestada majanduslikku seisundit hinnates igasuguseid laenukohustusi, mis hageja endale võtnud on. Maa- ja ringkonnakohtute praktika selles küsimuses ei ole ühene. Määrustes on

<sup>14</sup> Jõustumise ootel, lõpplahend on jõustunud (seisuga 27.08.2010).

<sup>15</sup> Jõustumise ootel, menetlus lõpetatud kompromissi kinnitamise määrusega, mis on jõustumise ootel (seisuga 27.08.2010)

raskesti jälgitav, kas kohus on muude laenukohustuste olemasolu menetlusabi andmisel hinnanud, kuigi menetlusabi taotluse andmete kohaselt on isiku kanda ka muud laenukohustused (st mitte kulutused eluasele ja autole). Mõnes lahendis on viidatud TsMS § 186 lg-le<sup>16</sup> või Riigikohtu lahendile **tsiviilasjas nr 3-2-1-134-08**, kuid samas ei ole loodud otsest seost Riigikohtu lahendi või seaduses sätestatu ja lahendi teksti vahel.

Tallinna Ringkonnakohtu 9. novembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-07-57260** oli isik oma menetlusabi taotluses märkinud, et tema laenukohustusteks ühes kuus on 1510 krooni 5 sendi suurune laenu tagasimakse ja 1250 krooni + intress krediitkaardilt, kuid jättis kohtule nende kohustuste olemasolu tõendavad dokumendid esitamata. Kaebuse esitaja on menetluse kestel vormistanud veel ühe laenu. Ringkonnakohtu viitas Riigikohtu lahendile **tsiviilasjas nr 3-2-1-134-08** ning oli seisukohal, et määruskaebuse esitaja suudab kohe tasuta ekspertiisi tegemise eest tagatisena nõutud summa.

Mõnes lahendis on kohtud majandusliku seisundi hindamisel siiski arvestanud ka muude laenukohustustega. Näiteks Tartu Maakohtu 2. juuli 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-26537** leidis kohus, et TsMS § 181 lg-s 1 sätestatud alused hagejale menetlusabi andmiseks on täidetud: *hageja majanduslikku seisundit, ülalpidamisel olevaid alaealisi lapsi ja kohustusi krediitdasutuste ees arvestades leidis kohus, et hageja ei ole võimeline riigilõivu summas 3 000 krooni tasuma ei täielikult ega ka osamaksetena.*

TsMS § 186 lg 2 esimese lause (RÕS § 14 lg 2 esimese lause) kohaselt ei arvestata menetlusabi taotlejale kuuluvat vara, millele seaduse kohaselt ei saa sissenõuet pöörata. Läbivaadatud lahendites oli selliseks varaks tavaliselt lapsetoetus. Siiski on

läbivaadatud lahendites järgitud nimetatud sätteid ebajärjekindlalt. Pärnu Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-44967** soovis isik vabaneda riigilõivu tasumisest abielu lahutamise hagi esitamisel. Kohus märkis 1. oktoobri 2009. a määruses, et Riigikohtu 13. novembri 2006. a lahendi **tsiviilasjas nr 3-2-1-106-06** kohaselt ei saa lapsetoetust taotleja majanduslikku seisundit hinnates arvestada. See tuleneb lapsetoetuse olemusest. Riiklike peretoetuste seaduse § 1 lg 1 kohaselt on seaduse eesmärk tagada lastega peredele laste hooldamise, kasvatamise ja õppimisega seotud kulutuste osaline hüvitamine. Ka Tartu Maakohtu 6. oktoobri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-4154** on kohus leidnud, et kuivõrd taotleja saab vaid peretoetust, siis pole ta võimeline õigusabi teenuse eest ise tasuma.

Tartu Maakohus on 11. septembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-39558**<sup>17</sup> märkinud, et tulenevalt täitemenetluse seadustiku §-st 131 ei saa sissenõuet pöörata mh riiklikele peretoetustele, sotsiaaltoetustele sotsiaaltoetuste seaduse tähenduses ja riiklikule hoolekande seaduse tähenduses ja riiklikule pensionile seaduses sätestatud ulatuses.

Samas teises asjas, kus oli arutlusel abielulahutuse nõudes riigilõivu tasumisest vabastamine, märkis Pärnu Maakohus majandusliku seisundi hindamisel: *arvesse võttes riigilõivu suurust ja asjaolu, et hageja igakuine sissetulek koosneb töötasust ja lapsetoetusest summas 2500 krooni [---]. Kohus vabastas hageja riigilõivu (täismääras 5000 krooni) tasumisest osaliselt, s.o 4900 krooni ulatuses (Pärnu Maakohtu 27. novembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-54506**). Seega erinevalt Tartu Maakohtust arvestas Pärnu Maakohus lapsetoetust taotleja majanduslikku seisundit hinnates.*

Üheks menetlusabi taotluse rahuldamata jätmise või osalise rahuldamise põhjuseks oli ka TsMS § 186 lg-s 6 (RÕS § 14 lg 6)

<sup>16</sup> Nt Tallinna Ringkonnakohtu 19. oktoobri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-08-9554**).

<sup>17</sup> Jõustumise ootel, hagi on jäetud läbi vaatamata, sest hageja on hagi tagasi võtnud (seisuga 23.07.2010).

sätestatust tulenev – kui taotluse esitaja ei ole kohtu määratud tähtaja jooksul esitanud põhistanud andmeid oma isikliku ja majandusliku seisundi kohta või vastanud esitatud küsimustele või on seda teinud ebapiisavalt, ei määra kohus menetlusabi andmist ulatuses, mida ei ole põhistanud. Nimetatud probleemi on käsitletud Tallinna Ringkonnakohtu 30. detsembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-07-17831**. Isik oli taotlenud riigilõivu tasumisest vabastamist apellatsioonkaebuse esitamisel. Kohus leidis, et *apellandi poolt oma varalise olukorra kohta teatatust võib järeldada tema võimetust riigilõivu täies ulatuses maksta, samas ei ole apellandi poolt kohtule esitatud andmed piisavad, et vabastada ta riigilõivu tasumisest täies ulatuses. Nii ei ole taotleja põhistanud oma väiteid talle kuuluva maatüki rahaks tegemise võimatuse kohta, esitatud ei ole ka piisavaid andmeid taotleja käsutuses olevate rahasummade kohta: **üldsõnaline väide, et nüüdseks on taotlejal raha otsas, ei ole selle usutavuseks piisav, eriti arvestades taotleja igakuulisteks vältimatuteks püsikulutusteks kuluvat rahasummat ja sisetulekute suurust, mis neid kulutusi ei kata.***

Kokkuvõtlikult võib läbivaadatud lahendite põhjal öelda, et üldiselt kohtud küll järgivad majandusliku seisundi hindamise nõudeid, kuid esineb ka eksimusi. Näiteks võetakse majandusliku seisundi hindamisel arvesse vara, millele ei saa sissenõuet pöörata, ning mitmel juhul arvestasid kohtud majandusliku seisundi hindamisel ka muude laenukohustustega.

### 5.1.2. Kavandatava menetluse edukus ja selle hindamine

Teiseks menetlusabi andmise tingimuseks on nõue, et kavandatav menetluses osalemine oleks edukas. Riigi õigusabi andmise juures aga otseselt sellist tingimust sätestatud ei

ole. Samas ei anta RÕS § 7 lg 1 p 5 kohaselt riigi õigusabi, kui asjaoludest tulenevalt on taotleja võimalus oma õiguse kaitseks ilmselt vähene. See säte tähendab, et ka riigi õigusabi andmisel siiski hinnatakse asja perspektiivikust.

Menetluse perspektiivikust hindab kohtunik. Edukuse hindamiseks annab kriteeriumid ka TsMS § 181 lg 2, mille kohaselt menetluses osalemise edukust eeldatakse, kui taotlus, mille esitamiseks menetlusabi taotletakse, on õiguslikult veenvalt põhjendatud ja faktiliselt põhistanud, ning menetluses osalemise edukuse hindamisel arvestatakse ka asja tähendust menetlusabi taotlejale. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt ei anta isikule menetlusabi, kui tema menetluses osalemine on ebamõistlik, eelkõige kui tema taotletu saab saavutada lihtsamalt, kiiremini või odavamalt.

Menetlusabi andmise tingimust, et kavandatav menetluses osalemine oleks edukas, on läbivaadatud lahendites vähe käsitletud. Pigem analüüsiti lahendites taotleja majanduslikku seisundit. Põhjendusel, et kavandatav menetluses osalemine ei ole edukas, on väga vähe menetlusabi taotlusi rahuldamata jäetud. Üldiselt leiti, et nn edukuse kriteerium on täidetud. Menetluse edukust analüüsiti põhjalikult siis, kui kohus leidis, et kavandatav menetlus on edutu.

Menetlusabi taotluse rahuldamisel on kohtud sageli märkinud, et *tõenäoliselt on nõude lahendamine edukas*<sup>18</sup>. Teine sagemini kasutatav põhjendus on, et *menetluse edukuse üle ei ole kohtul võimalik sellises menetlusstaadiumis täpsemat hinnangut anda, kuid menetluse algatamiseks on eeldused siiski piisavad*<sup>19</sup>. Tartu Maakohtu 9. novembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-49108** on kohus märkinud, et

<sup>18</sup> Vt näiteks Tartu Maakohtu 3. novembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-46966**.

<sup>19</sup> Vt näiteks Harju Maakohus 16. novembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-37857**.

*käesolevas menetluse staadiumis ei saa eeldada menetluses osalemise edutust. Suuremas osas läbivaadatud määrustest viidati TsMS § 181 lg-le 2.*

Nagu eespool öeldud, analüüsiti kavan-  
datavat menetluse edukust põhjalikumalt  
lahendites, kus isiku taotlus jäeti menetluse  
osalemise edukuse puudumise tõttu  
rahuldamata. Harju Maakohtu menetluses  
olnud **tsiviilasjas nr 2-04-2009** oli kostja  
esitanud riigi õigusabi taotluse. Kohus  
jättis selle 3. novembri 2009. a määruse-  
ga rahuldamata, kuna oli seisukohal, et  
*hagi asjaoludest nähtuvalt ei ole kostja  
menetluses osalemise edukas, kuivõrd hagi  
rahuldamine on tõenäoline.* Hageja leidis,  
et kostjale korteriomandi kinkinud isik oli  
tehingu tegemise ajal piiratud teovõimega  
ning oli esitanud hagi, tuvastamaks, et kost-  
jal on kohustus anda nõusolek tahteavaldu-  
se tegemiseks, mille kohaselt kustutatakse  
kinnistusraamatust kanne kostja omanikuks  
oleku kohta. Teises kohtuasjas tehtud  
postuumse kohtupsühhaatrilise ekspertiisi  
arvamuse kohaselt oli isik otsusevõimetu.  
Seetõttu oli kohus seisukohal, et kinkija  
oli kinkelepingu tegemise ajal piiratud  
teovõimega isik, kes ei saanud aru  
sooritatud tehingu tähendusest ja taga-  
järgedest. Seega on kinkeleping tühine.  
Eeltoodu alusel oli kohus seisukohal, et  
*hagi tuleb ilmselt rahuldada ning kostja  
võimalus oma õiguse kaitseks on ilmselt  
vähene. Kuivõrd kostja menetluses osa-  
lemine ei ole edukas, tuleb taotlus riigi  
õigusabi saamiseks jätta rahuldamata.*

Kas ülaltoodud lahendis kohus sisuliselt  
sundis kostjat hagi tunnistama? Tekib ka  
küsimus, kas on õige, et kohus lahendab  
asja sisuliselt menetlusabi andmisel.  
Nagu eespool toodud lahendis võis näha,  
uurib kohus menetlusabi andmise taotluse  
lahendamise raames tõendeid ning hindab

poolte väiteid. Seda peaks kohus tegema  
asja sisuliselt lahendades. Analüüsi autori  
arvates peaks perspektiivitus olema ilmne,  
mitte selline, mis eeldab kohtulikku uuri-  
mist, hinnangute andmist ja sisulist arutelu.  
Sisuliselt samad probleemid on ka järg-  
mises lahendis. Tallinna Ringkonnakohtu  
menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-1724**  
taotles hageja seadusega ette nähtud  
riigilõivu tasumisest menetlusabi korras  
vabastamist. Ringkonnakohus märkis  
2. juuli 2009. a määruses, et hagiavaldu-  
ses tugines hageja asjaoludele, et kostjate  
kohustuste rikkumine tervishoiuteenuse  
osutamisel põhjustas hageja alaneja surma,  
ning sellele, et kostja avaldas hageja alane-  
ja sugulase eraelu puudutavaid andmeid ja  
pani sellega toime hageja alaneja sugulase  
isikliku õiguse rikkumise VÕS § 1043 ja  
§ 1045 lg 1 p 4 tähenduses. Viimase või-  
maliku rikkumise eest seadus hagejale  
nõudeõigust ei anna. Esimese võimaliku  
rikkumise osas näeb VÕS § 136 lg 3 ette, et  
isiku surma põhjustamisest tuleneva kahju  
hüvitamise kohustuse olemasolu korral  
võivad ka surma saanu või kahjustatud isiku  
lähedased isikud nõuda mittevahalise kahju  
hüvitamist, kui hüvitise maksmist õigustavad  
erandlikud asjaolud. Selliseid erandlikke  
asjaolusid ei ole hageja hagi esile toonud.  
Kuigi nende asjaolude esiletoomine ei ole  
edasise menetluse käigus välistatud, tuleb  
kohtul menetlusabi taotluse lahendamisel  
hinnata hagi võimalikku edukust nendest  
asjaoludest lähtudes, mida hageja kohtule  
esitas. Hagilises menetluses on kohus  
seotud asjaoludega, mille menetlusosalised  
on kohtule esitanud. Hageja nõuab mitte-  
varalise kahju hüvitamist 5 000 000 krooni  
suuruses summas. Võimalikud mittevahalise  
kahju hüvitised on Eesti õigusemõistmise  
järgi olnud oluliselt väiksemad. Kahju  
hüvitamise nõude esitamisel peab hageja  
kohtule esitama asjaolud, mis võimaldavad  
kohtul haigetavat hüvitist välja mõista.

Hageja ei ole esitanud asjaolusid, mille alusel saaks suure tõenäosusega väita, et 5 000 000 krooni suuruse mittevahalise kahju hüvitise hagemine oleks edukas. Kahjuhüvitise saab kohus välja mõista iga konkreetse üksikjuhtumi asjaolusid arvestades, hinnates seejuures seda, kui suur oli kahju konkreetset juhul. Sündmused, millele hageja hagi tugineb, leidsid aset 2002. ja 2003. aastal. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 150 lg-st 1 tulenevalt on deliktilise nõude aegumistähtaeg kolm aastat ning aegumistähtaeg hakkab kulgema ajast, mil kahjustatud isik kahjust ja kahju tekitanud isikust teada sai või oleks pidanud teada saama. **Kuigi kohus kohal-dab aegumist üksnes kohustatud isiku taotlusel ja praegu ei ole teada, kas mõni kostjatest aegumise kohaldamist taotleb, tuleb vastavate asjaoludega hagi edukuse hindamisel arvestada.**

Ka ülaltoodud lahendis on kohus teinud sisulise lahendi. Analüüsi autori arvates ei tohiks edukuse hindamisel nii kaugele minna.

Tartu Maakohtu 11. septembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-39558**<sup>20</sup> analüüsis kohus menetlusabi andmist mittevahalise kahju hüvitamise nõudes. Kohus märkis, et tulenevalt võlaõigusseaduse § 134 lg-st 2 on moraalise kahju hüvitamine rahalise kompensatsiooni väljamõistmisega seadusest tulenevalt piiratud. **Hageja on enda õiguste rikkumise ja rikkumise raskuse tõendamiseks esitanud üksnes omapoolsed seletused, mis kohtu hinnangul ei anna piisavat alust eeldada, et hageja nõue mittevahalise kahju rahahüvitamiseks oleks edukas.** Seetõttu jättis kohus isiku vabastamata riigilõivu maksimisest mittevahalisel nõudelt. Riigi menetlusabi andmise kohta mittevahalise nõude esitamisel märkis kohus täiendavalt, et näiteks riigi õigusabi seaduse

<sup>20</sup> Jõustumise ootel, hagi on jäetud läbi vaatamata, sest hageja on hagi tagasi võtnud (seisuga 23.07.2010).

§ 7 lg 1 p 6 kohaselt ei ole seadusandja pidanud põhjendatuks anda riigi õigusabi juhul, kui seda taotletakse mittevahalise kahju hüvitamise nõude esitamiseks ja asja suhtes ei esine tungivat avalikku huvi.

Läbivaadatud lahendite hulgas esines ka mitu määrust, kus oli jäetud rahuldama isiku taotlus vabaneda riigilõivu tasumisest asjades, kus isik nõudis täitemenetluse lõpetamist aegumise tõttu. Nimetatud lahendites jättis kohus isiku taotluse rahuldamata just edukuse väljavaate puudumise tõttu. Tartu Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-43303**<sup>21</sup> esitas isik riigilõivust vabastamise taotluse asjas, milles palus lõpetada täitemenetluse aegumise tõttu. Kohus leidis 7. oktoobri 2009. a määruses, et *TsMS § 181 lg-s 1 sätestatud alused avaldajale menetlusabi andmiseks ei ole täidetud, kuna käesoleval ajal ei ole nõue aegunud, seega ei saa menetluses osalemise olla avaldaja jaoks edukas.* Kohtuasjades, kus taotleti täitemenetluse lõpetamist aegumise tõttu, jätsid kohtud mitmel juhul isiku menetlusabi taotluse eespool välja toodud põhjendustel rahuldamata (vt näiteks Tartu Maakohtu 7. oktoobri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-43458** ning Tartu Maakohtu 7. septembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-40829**<sup>22</sup>).

Valdkond, kus kohtud samuti mitmel korral jätsid isiku menetlusabi taotluse rahuldamata menetluse perspektiivituse tõttu, olid pankrotiavaldused. Tartu Maakohtu **tsiviilasjas nr 2-09-47469** oli füüsiline isik esitanud pankrotiavalduselt riigilõivu tasumisest vabastamise taotluse. Pankrotiavalduse ja menetlusabi taotluse kohaselt on avaldaja 70% invaliid-suspensionär. Pensioni avaldajale vanglas ei maksta, ta on töötu ning tal ei ole vara ja ta ei näe ka tulevikus mingit võimalust saada

<sup>21</sup> Tartu Ringkonnakohus keeldus 8. veebruari 2010. a määrusega määruskaebust menetlusse võtmast.

<sup>22</sup> Jõustumise ootel, avaldus jäetud menetlusse võtmata, kuna isik ei ole tasunud riigilõivu (seisuga 27.08.2010).

maksejõuliseks kodanikuks. Avaldaja isikliku konto jääk on 3 krooni ja 85 senti. Kohus leidis 12. oktoobri 2009. a määruses, et *tulemuslikuks pankrotimenetluseks on vajalik vahendite olemasolu vähemalt pankrotimenetluse kulude katteks. Arvestades avaldaja esitatud andmeid majandusliku seisundi kohta, ei ole alust eeldada, et kavandatav menetluses osalemine on edukas. Seetõttu on kohus seisukohal, et menetlusabi taotlus tuleb jätta rahuldamata.* Ka Tartu Ringkonnakohtu 30. detsembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-52273** ja Tartu Maakohtu 4. septembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-25145**<sup>23</sup> jõudis kohus analoogse lahenduseni.

Kavandatava menetluse edukuse üle otsustamise seisukohast on huvitavad ka järgmised lahendid. Harju Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-08-91586**<sup>24</sup> taotles kostja menetlusabi kautsjoni tasumiseks tagaseljaotsuse peale kaja esitamisel. Kohus leidis 21. oktoobri 2009. a määruses, et *taotlus tuleb jätta rahuldamata TsMS § 181 lg 1 p 2 tulenevalt, mille kohaselt menetlusabi taotlejale antakse menetlusabi, kui on piisav alus eeldada, et kavandatav menetluses osalemine on edukas. Seega tuleb kohtul menetlusabi andmisel otsustada, kas menetluse taastamise eeldused on täidetud ning kaja kuuluks rahuldamisele. Kohtu hinnangul ei ole kostja põhistanud mõjuvat põhjust, mis oli tagaseljaotsuse tegemise aluseks.*

Samas asjas leidis ringkonnakohtu 25. novembri 2009. a määruses, et *TsMS § 181 lg 1 p 2 taolise tõlgendusega ei saa nõustuda. Selles silmas peetud menetluses osalemise edukuse kohta on sama paragrahvi lõikes 2 sätestatud, et seda eeldatakse, kui taotlus, mille esitamiseks menetlusabi taotletakse, on õiguslikult veenvalt põhjendatud ja faktiliselt*

*põhistatud, kusjuures menetluses osalemise edukuse hindamisel arvestatakse ka asja tähendust menetlusabi taotlejale. Seega ei ole seaduses menetluses osalemise edukuse all peetud silmas seda, et taotlus, mille menetlemiseks menetlusabi vajatakse, kuuluks rahuldamisele, nagu maakohus on seda mõistnud. Kaja lahendamata ei saa kohus otsustada kaja sisulise põhjendatuse üle. Arvestades ka TsMS §-s 235 sätestatud põhistamise mõistet, mille kohaselt väite põhistamine on kohtule väite põhjendamine selliselt, et põhjenduse õigsust eeldades saab kohus lugeda väite usutavaks, tuleb kohtul TsMS § 181 lg. 1 punkti 2 tähenduses hinnata vaidlusaluses asjas seda, kas kostja on kajas usutavalt esitanud faktilised andmed selle kohta, millega seoses ta menetluse taastamist taotleb, ja kas ta on oma taotlust põhjendanud. Seejuures tuleb arvesse võtta ka seda, milline on vaidlusaluse asja tähtsus kostjale ehk millisel määral mõjutab see kostja õigusi ja huve [---] hagi puhul, millega füüsiliselt isikult nõutakse pea 800.000 krooni väljamõistmist, on eelduslikult selle isiku õigustele ja huvidele oluline mõju. Kui TsMS § 181 lg. 1 p. 2 tõlgendada nii, nagu maakohus seda tegi, siis lahendaks kohus menetlusabi andmise üle otsustamisel kaja sisuliselt olenemata kautsjoni maksimisest, see oleks aga vastuolus TsMS § 149 lõikega 3. [---] Seega ei peaks kaja esitaja samaaegse menetlusabi taotluse esitamise korral kandma kautsjoni tasumisega seotud riski olenemata sellest, kas temale menetlusabi andmiseks on seaduses sätestatud aluseid.*

Kui isiku taotlust ei rahuldata alusel, et kavandatav menetlus, ei ole edukas, tuleks seda kindlasti põhjendada. Ei piisa ainult märkimisest, et menetluses osalemine ei ole edukas. (Vt näiteks Tartu Ringkonnakohtu

<sup>23</sup> Jõustumise ootel, lõpplahend on tehtud (seisuga 23.07.2010).

<sup>24</sup> Tühistatud Tallinna Ringkonnakohtu 25. novembri 2009. a määrusega, ringkonnakohtu määrus on jõustunud.

19. novembri 2009. a määrust **tsiviilasjas nr 2-09-16578**. Nimetatud lahendis märkis kohus, et *tulenevalt vaidluse sisust ja kostja vastuväidetest esineb alus keelduda menetlusabi andmiseks TsMS § 181 lg 1 p 2 alusel, kuna ei ole piisavat alust eeldada, et taotleja kavandatav menetluses osalemine on edukas.*)

Näiteks Harju Maakohtu 3. novembri 2009. a määrusega **tsiviilasjas nr 2-04-2009** jättis kohus riigi õigusabi taotluse rahuldamata, kuna oli seisukohal, et *käesoleva hagi asjaoludest nähtuvalt ei ole kostja menetluses osalemine edukas, kuivõrd hagi rahuldamine on tõenäoline.*

Teema lõpetuseks peab märkima, et seaduses ei ole peetud menetluses osalemise edukuse all silmas seda, et taotlus, mille menetlemiseks menetlusabi vajatakse, tuleks rahuldada. Menetlusabi taotluse rahuldamata jätmisel kaebuse perspektiivituuse tõttu ei tohiks kohus teha sisulist otsust. Kui isiku taotlust kavandatava menetluse edukuse puudumise tõttu ei rahuldata, tuleks seda kindlasti põhjendada.

## 5.2. Menetlusabi andmise piirangud ja riigi õigusabi andmisest keeldumise alused

Menetlusabi andmise piirangud tulenevad TsMS §-st 182. Riigi õigusabi andmisest keeldumise alused on sätestatud ka RÕS §-s 7. Mõnes osas need sätted kattuvad. Üldiselt on kohtud arvestanud menetlusabi andmise piirangutega ning need ka lahendites korrektselt välja toonud.

TsMS § 182 lg 2 p 1 kohaselt ei anta füüsilisele isikule menetlusabi, kui menetluskulud ei ületa eeldatavasti menetlusabi taotleja kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut,

mis on arvatud taotluse esitamisele eelnenud nelja kuu keskmise kuusissetuleku alusel ning millest on maha arvatud maksud ja sundkindlustuse maksed ja seadusest tulenevate ülalpidamiskohustuste täitmiseks ettenähtud summa, samuti mõistlikud kulud eluasemele ja transpordile (sama sätestab ka RÕS § 7 lg 1 p 4 riigi õigusabi kohta).

Nimetatud sätet on kohtud menetlusabi taotluste lahendamisel üsna sageli kohaldanud. Tihti on selle piirangu rikkumine ka aluseks, et jätta menetlusabi taotlus rahuldamata. Näiteks Harju Maakohus on 29. detsembri 2009. a määruses **tsiviil-asjas nr 2-09-62495** leidnud, et hagiavalduse esitamisel on hageja tasunud riigilõivu 250 krooni, riigilõiv määruskaebuse esitamisel on 400 krooni, mis ei ületa taotleja kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut, millest on maha arvatud TsMS § 182 lg 2 p-s 1 sätestatud summad. Kohus leidis, et hageja riigilõivu tasumisest vabastamise taotlus tuleb jätta eeltoodust tulenevalt rahuldamata. Leidus veel mitmeid selliseid lahendeid, kus kohus jättis menetlusabi taotluse nimetatud alusel rahuldamata (nt Harju Maakohtu 8. oktoobri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-37015** ja Harju Maakohtu 31. detsembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-68806**<sup>25</sup>).

TsMS § 182 lg 2 p 2 kohaselt ei anta füüsilisele isikule menetlusabi, kui menetlusabi taotleja saab menetluskulud kanda oma olemasoleva ja suuremate raskusteta müüdava vara arvel, millele saab seaduse kohaselt pöörata sissenõude (analoogset sätestab riigi õigusabi kohta ka RÕS § 7 lg 1 p 3). Harju Maakohtu menetluses olnud **tsiviil-asjas nr 2-08-2371**, milles vaieldi ühisvara jagamise üle, taotles kostja menetlusabi, kandmaks Saksamaal asuvate varade väärtuse kindlaksmääramise ekspertiisi tasu. Kostja soovis kanda menetluskulud võrdsete maksetena ühe aasta jooksul alates asjas

<sup>25</sup>Tühistatud Tallinna Ringkonnakohtu 26. veebruari 2010. a määrusega.

tehtava abikaasade vara jaotamist puudutava lahendi jõustumisest. Kohus leidis 16. oktoobri 2009. a määruses, et kostja taotlus ei ole põhjendatud ja menetlusabi taotlus tuleb jätta rahuldamata TsMS § 182 lg 2 alusel, kuna kostja saab menetsuskulud kanda oma olemasoleva ja suuremate raskusteta müüdava vara arvel, millele saab seaduse kohaselt pöörata sissenõude. Selliseks müüdavaks varaks olid isiku aktsiad.

Harju Maakohus jõudis **tsiviilasjas nr 2-09-51281** mõnevõrra teistsugusele järeldusele. Isik taotles riigilõivust vabastamist mittevaralise kahju hüvitamise nõude esitamisel. Kohus rahuldab 16. oktoobri 2009. a määrusega isiku taotluse täielikult ning märkis seejuures: *Taotleja on sotsiaallabi õigustatud subjekt. Taotleja kinnisvara realiseerimine majanduslanguse tingimustes ei saa toimuda raskusteta. Vara võõrandamise võimalikkusega seonduv ei või saada takistuseks kohtusse pöördumise õiguse realiseerimisel.*

TsMS § 182 lg 2 p 3 kohaselt ei anta füüsilisele isikule menetlusabi, kui menetlus on seotud menetlusabi taotleja majandus- või kutsetegevusega ega puuduta tema majandus- või kutsetegevusega mitteseotud õigusi (RÕS-is analoogne säte § 7 lg 1 p 7). Harju Maakohtu menetsluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-62749** esitas isik taotluse, milles palus ennast vabastada riigilõivu tasumisest võla- ja viivisenõude esitamisel. Kohus aga leidis 1. detsembri 2009. a määruses, et *kui võrd antud juhul taotleb hageja menetlusabi seoses enda majandus- või kutsetegevusega ning menetlus ei puuduta hageja majandus- kutsetegevusega mitteseotud õigusi, tuleb menetlusabi taotlus jätta rahuldamata.*

Tallinna Ringkonnakohtu menetsletud **tsiviilasjas nr 2-07-51851** asjaolude kohaselt taotlesid osaühing ja tema seaduslik esindaja

(füüsiline isik) menetslusiabi riigilõivu tasumisest vabastamiseks. Ringkonnakohtus jõudis 16. novembri 2009. a määruses seisukohale, et isikute menetslusiabi taotlust riigilõivu tasumisest vabastamiseks või riigilõivu osamaksetena tasumiseks ei ole võimalik rahuldada. Füüsilisele isikule ei saa anda menetslusiabi, kuna TsMS § 182 lg 2 p 3 kohaselt ei anta menetslusiabi, kui menetslus on seotud menetslusiabi taotleja majandus- või kutsetegevusega ega puuduta tema majandus- või kutsetegevusega mitteseotud õigusi. Füüsiline isik on osaühingu seaduslik esindaja.

Nimetatud lahendites ei olnud põhjendatud, miks kohus on leidnud, et tegemist on majandus- või kutsetegevusega. Nagu eespool märgitud, on Riigikohtus leidnud, et ainuüksi juhatuse liikmena tegutsemine ei ole käsitatav isiku majandus- või kutsetegevusena TsMS § 182 lg 2 p 3 mõttes.<sup>26</sup>

Riigi õigusabi andmisest võib lisaks eespool nimetatule keelduda veel teistel juhtudel, mis on välja toodud RÕS § 7 lg-s 1. Läbivaadatud lahendites märgiti menetslusiabi andmisest keeldumise alustena veel RÕS § 7 lg 1 p 1, mille kohaselt riigi õigusabi ei anta, kui isik on ise võimeline kaitsma oma õigusi; RÕS § 7 lg 1 p 5, mille kohaselt riigi õigusabi ei anta, kui asjaoludest tulenevalt on taotleja võimalus oma õiguse kaitseks ilmselt vähene; RÕS § 7 lg 1 p 12, mille kohaselt riigi õigusabi ei anta, kui isik taotleb seda mittevaralise kahju hüvitamise nõude esitamiseks ja taotlejale asjast võimalik tulenev kasu on ebamõistlikult väike, võrreldes riigi eeldatavate kuludega õigusabile. Allpool on välja toodud ka näited nende aluste kasutamise kohta praktikas.

Riigi õigusabi ei anta juhtudel, kui isik on ise võimeline kaitsma oma õigusi (RÕS § 7 lg 1 p 1). Viru Maakohtu menetsluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-29781** taotles isik riigi õigusabi, et palgata endale esindaja kahjuhüvitise

<sup>26</sup> Riigikohtu 19. märtsi 2008. a lahend **tsiviilasjas nr 3-2-1-9-08**.



nõudes. Hagimenetluses olid pooled kokku leppinud kompromissi sõlmimise. 7. oktoobri 2009. a määruses leidis kohus, et *hageja on võimeline ise kaitsma oma huvisid. Kostja poolt esitatud kompromisslepingu projektist nähtub, et kostja tunnistab võlga täielikult ja on nõus võlgnevuse tasumisega. Kostja on isiklikult pöördunud hageja poole kompromissi sõlmimiseks. Seega ei eelda see protsess erilist keerukust ja mahukust, mis nõuaks advokaadi abi.*

Harju Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-53191** taotles hageja riigi õigusabi, et palgata endale esindaja elatise ning lahutamise ja ühisvara jagamise nõudes. Kohus leidis 15. detsembri 2009. a määruses, et *käesolevas tsiviilasjas on tegemist vaidlusega elatise üle, milles osalemine eeldab eelkõige omaenda eluliste asjaolude esiletoomist (pere sissetulek, laste vajaduste loetelu). Kohus leiab, et antud asjas tuleb eeldada, et hageja on võimeline ise oma õigusi kaitsma. Ühisvara jagamise nõude menetluses võivad hageja õigused jääda kohtueelses menetluses ja kohtumenetluses advokaadi abita kaitseta ning talle tuleb anda riigi õigusabi RÕS-s ettenähtud alustel. Pärnu Maakohtu 16. novembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-08-17548** leidis kohus, et *tulenevalt asja olemusest (tegemist on laste huvides esitatud elatise nõudega) [---] peab kohus põhjendatuks Riigi õigusabiseaduse § 15 lg 5 ja § 8 p 1 alusel määrata isikule tema majanduslikust seisundist tulenevalt õigusabi andmine hilisema kohustuseta hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud.**

Seega ei ole kohtute seisukohad ühtsed, millal isik on võimeline oma õigusi kaitsma. Laste elatise nõue võiks olla selline, kus isikule tuleks muude eelduste olemasolul riigi õigusabi anda. Elatist nõuab isik siiski oma lastele, kelle huvisid peab kindlasti silmas pidama.

RÕS § 7 lg 1 p 5 kohaselt ei anta riigi õigusabi, kui asjaoludest tulenevalt on taotleja võimalus oma õiguse kaitseks ilmselt vähene. See punkt on analoogne menetlusabi juures kavandatava menetluses osalemise edukuse puudumise nõudega. Näiteks Harju Maakohtu 3. novembri 2009. a määrusega **tsiviilasjas nr 2-04-2009** jättis kohus riigi õigusabi taotluse rahuldamata, kuna oli seisukohal, et *käesoleva hagi asjaoludest nähtuvalt ei ole kostja menetluses osalemine edukas, kuivõrd hagi rahuldamine on tõenäoline.*

Riigi õigusabi ei saa anda isikule ka siis, kui isik taotleb seda mittevaralise kahju hüvitamise nõude esitamiseks (RÕS § 7 lg 1 p 6). Pärnu Maakohtu 14. detsembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-59421**<sup>27</sup> leidis kohus, et **moraalse kahju hüvitamise nõude esitamiseks ei võimalda seadus anda riigi õigusabi.**

Üheks riigi õigusabi andmisest keeldumise aluseks on, et taotlejale asjast tulenev võimalik kasu on ebamõistlikult väike, võrreldes riigi eeldatavate kuludega õigusabile (RÕS § 7 lg 1 p 12). Harju Maakohtu menetletud **tsiviilasjas nr 2-09-23631** taotles isik riigi õigusabi täitemenetluse lõpetamise menetluses. Taotleja soovis riigi õigusabi, väites, et tal puuduvad võimalused, et ümber kasvatada kohtutäiturit ja õpetada teda tegema toiminguid õiguspäraselt. Kohus leidis 20. novembri 2009. a määruses, et sellisel eesmärgil ei saa taotlejale riigi õigusabi määrata ning riigi õigusabi ei anta, kui taotleja on ise võimeline kaitsma oma õigusi (RÕS § 7 lg 1 p 1). Lisaks leidis kohus, et taotluses märgitud eesmärgil riigi õigusabi määramise korral on taotlejale asjast tulenev võimalik kasu ebamõistlikult väike, võrreldes riigi eeldatavate kuludega õigusabile (RÕS § 7 lg 1 p 12).

<sup>27</sup> Tallinna Ringkonnakohus jättis Maakohtu määruse 25. mai 2010. a määrusega muutmata.

Läbivaadatud lahendites on kohtud arvestanud menetlusabi andmise piirangutega ning neid üldiselt ka õigesti kohaldanud. Peab siiski märkima, et vara võõrandamise võimalikkusega seonduv ei või saada takistuseks kohtusse pöördumise õiguse realiseerimisel. Lisaks tuleks kahtluse korral, et menetlus on seotud isiku majandus- või kutsetegevusega, põhjendada, miks kohus on leidnud, et tegemist on majandus- või kutsetegevusega. Riigi õigusabi andmise otustamisel tuleb küll hinnata, kas isik on võimaline oma huve ise kaitsma, kuid analüüsi autori arvates ei tohiks sealjuures isiku taotlust liiga kergekäeliselt rahuldamata jätta.

### 5.3. Menetlusabi andmise võimalused

#### 5.3.1. Riigilõivu tasumisest vabastamine

Menetlusabi andmise lahendite hulgas oli kõige enam riigilõivu tasumisest vabastamise taotlusi puudutavaid lahendeid. Läbivaadatud lahenditest, mis puudutasid riigilõivust vabastamise taotlusi, vabastas kohus isiku riigilõivu tasumisest täielikult ligikaudu 35%-l juhtudest, osaliselt ja/või osamaksetena vabastati ligikaudu 37%-l juhtudest ning täielikult jäeti vabastamata ligikaudu 28%-l juhtudest.

##### 5.3.1.1. Riigilõivu tasumisest täielik vabastamine

Kõige enam põhjendasid kohtud riigilõivu tasumisest täielikku vabastamist hageja majandusliku olukorraga. Läbivaadatud kohtulahendite põhjal võib öelda, et enamasti on isik, kes täielikult vabastatakse riigilõivu tasumisest, töötu või isiku töötasu on minimaalne või isik on kinnipeetav. Tihti on menetlusabi taotlejatel ülal-peetav(ad) (tavaliselt lapsed). Pärast püsikulutuste tasumist ei jää taotlejal riigilõivu tasumiseks raha.

Kohtuotsuse sisulises osas kohtud menetlusabi taotluse täielikku rahuldamist üldjuhul pikemalt ei põhjenda. Üldiselt nenditakse, et taotlejal ei ole riigilõivu tasumiseks raha, ning leitakse näiteks, et hageja ei suuda oma majandusliku seisundi tõttu menetsuskulusid tasuda. Kavandatava menetluses osalemise edukuse kohta on kohtud märkinud, et kohtul on piisav alus eeldada, et menetluses osalemine on edukas.

Esines ka teistsuguseid põhjendusi. Tartu Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-37315** esitas isik taotluse, milles palus ennast vabastada kohtutäituri taandamise kohta tehtud määruse peale esitatud määruskaebuselt riigilõivu tasumise kohustusest. Kohus leidis 22. oktoobri 2009. a määruses, et avaldaja ei suuda oma majandusliku seisundi tõttu riigilõivu tasuda. Lisaks võttis kohus arvesse järgmist: **vaidlusalune täitemenetlus on kestnud väga pikka aega. Võlgnikul peab olema võimalus kontrollida täitemenetluse läbiviimise erapooletust.** Võrdlusena märkis kohus, et **kohtumenetluses kohtuniku taandamise avalduse esitamisel riigilõivu tasuda ei tule.**

Mõnel juhul oli käsitletud seda, kas hagi on esitatud pahatahtlikult (vt näiteks Harju Maakohtu 10. novembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-44045**), see ilmselt on jäänud sellest, kui kehtis veel TsMS § 181 lg 1 p 3 menetluses osalemise pahatahtlikkuse kohta.

##### 5.3.1.2. Riigilõivu tasumine osamaksetena ja/või tasumisest osaline vabastamine

Osalist vabastamist ning osamaksetena tasumist on käsitletud koos, kuna kohtud kohaldavad nimetatud võimalusi sageli koos ning neid oleks seetõttu raske eristada.

Enamasti olid taotlused esitatud riigilõivu tasumisest täielikult vabastamiseks. Siiski esines ka taotlusi osaliseks vabastamiseks või osamaksetena tasumiseks. Läbivaadatud lahendite põhjal võib öelda, et kohtud on lahendanud neid taotlusi kooskõlas Riigikohtu seisukohaga, mille kohaselt isegi juhul, kui taotlus on esitatud riigilõivu tasumisest täielikuks vabastamiseks, on kohtutel kohustus kontrollida, kas taotleja majanduslik seisund võimaldab riigilõivu tasuda osaliselt ning on võimalik kohaldada TsMS § 180 lg 1 p 1 ja 2 koostoimes, rahuldades taotluse osaliselt, ja määrata riigilõivu tasumine osamaksetena.<sup>28</sup>

Mõnes asjas palus isik ise osalist vabastamist, nt oli juba tasunud osa riigilõivust ning palus ülejäänud osast vabastamist, kohtud enamasti ka rahuldasiid sellise taotluse täielikult. Näiteks Harju Maakohtu menetletud **tsiviilasjas nr 2-09-60727** palus isik vabastada ennast abielu lahutamise nõudes riigilõivu tasumisest 4000 krooni ulatuses, ülejäänud 1000 krooni nõustus isik tasuma. 11. detsembri 2009. a määrusega samas asjas rahuldasiid kohus isiku taotluse.

Suuremal osal juhtudest on menetlusabi taotluse osalise rahuldamise põhjuseks asjaolu, et isiku majanduslik seisund ei ole nii halb, et võimaldada täielikult riigilõivu tasumisest vabastamist hagiavalduse esitamisel. Seejärel on kohus hinnanud, kui suures ulatuses ja kuidas isik suudaks neid kulusid tasuda. Näiteks Tartu Maakohtu 22. detsembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-55002**<sup>29</sup> leidis kohus, et *500 krooni ulatuses riigilõivu tasumise kohustus ei takista hagejal oma õiguste kaitseks kohtusse pöördumist.*

Sageli on kohtud põhjendanud taotluse osalist rahuldamist taotleja püsiva kuusissetulekuga. Harju Maakohtu 12. oktoobri 2009. a

määruses **tsiviilasjas nr 2-09-50339** ja 26. oktoobri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-54413** leidis kohus, et kuivõrd hageja on isik, kellel on püsiv kuusissetulek, ei pea kohus hageja täielikult riigilõivu tasumisest vabastamist põhjendatuks.

Menetluse kavandatavat edukust ei ole kohtud neis lahendites üldiselt analüüsinud, piirduakse märkimisega, et kavandatav menetlus võib olla edukas (vt näiteks Tartu Maakohtu 20. oktoobri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-08-80119**<sup>30</sup>).

Lisaks on kohus mõnel juhul põhjendavas osas märkinud ühe riigilõivust vabastamata jätmise argumendina ka seda, et isikud pole proovinud asja lahendada kohtuväliselt. Harju Maakohtu 16. detsembri 2009. a määrusega **tsiviilasjas nr 2-09-62300**<sup>31</sup> leidis kohus, et isik peab tasuma riigilõivu osaliselt 3000 krooni osade kaupa 500-krooniste maksetega kuus kuni selle summa tasumiseni, kuna isik ei ole varatu, sest talle kuulub osa ühisvarast. Riigilõiv oli nimetatud asjas 55 000 krooni. Kohus märkis, et *riigilõivul on muu hulgas ka nõuete esitamisel kaalutlemisele suunav iseloom. Avaldusele ei ole lisatud tõendeid, mis kinnitavad hageja püüdlusi lahendada vaidlus kohtuväliselt.*

Siinjuures tekib küsimus, kas kohus võiks menetlusabi taotluse lahendamisel kasutada argumenti, et isikud ei ole proovinud asja lahendada kohtuväliselt. Isikutel on õiguskaitsevahendite valimise vabadus ja kohtusse pöördumise vabadus. Kuna kohustuslikku kohtuvälisest menetlust ei ole kõigis vaidlustes sätestatud, ei saa kohus sundida seda kasutama. Kui inimene usaldab kohut rohkem ja tahab tulla otse kohtusse, siis peaks isikul selline õigus olema.

<sup>28</sup> Riigikohtu 13. novembri 2006. a lahend **tsiviilasjas nr 3-2-1-106-06**.

<sup>29</sup> Jõustumise ootel, lõpplahend on jõustunud (seisuga 27.08.2010).

<sup>30</sup> Jõustumise ootel, menetlus lõpetatud hagit loobumise tõttu (seisuga 27.08.2010).

<sup>31</sup> Jõustumise ootel, kohus on nõudnud hagejalt hagi andmete täpsustamist (seisuga 27.08.2010).

Üheks probleemseks valdkonnaks on kindlasti ühisvara jagamise nõuetes riigilõivust vabastamise taotluste lahendamine. Läbivaadatud lahendites üldiselt rahuldati need taotlused osaliselt, arvestades seda, et isikud ei ole varatud. Harju Maakohtu 16. detsembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-62300**<sup>32</sup> arvestas kohus asjaoluga, et avalduse kohaselt kuulub hagejale osa ühisvarast. Seega ei ole hageja varatu.

Iseenesest on ülaltoodud lahendis esitatud seisukoht hageja varatuse kohta õige, kuid seaduse mõte on selles, et peab olema mingi vara, mille arvel riigilõivu maksta. Ühisvara arvel riigilõivu maksmine on küsitav, kuna tegemist on siiski varaga, mille üle käib vaidlus. TsMS § 182 lg 2<sup>1</sup> teine lause sätestab, et sama paragrahvi lõike 2 p-s 2 nimetatud varana (st oma olemasoleva ja suuremate raskusteta müüdava varana) arvestatakse ka ühisvara ulatuses, milles võib eeldada, et ühisomanikud võiksid seda **mõistlikult** kasutada menetluskulude katteks. Seega tuleks kaaluda, kas ühisvara üldse saab arvesse võtta sellise varana, mis on suuremate raskusteta müüdav, ning kas ühisomanikest võiks arvata, et nad kasutaksid seda menetluskulude katteks (arvestades seda, et tegemist on varaga, mille üle käib vaidlus).

Riigilõivust vabastamise taotluste juures võis märgata tendentsi, et mittevahaliste nõuete korral kohtud ei vabastanud isikuid riigilõivu tasumisest, vaid määrasid hagi hinna erinevalt TsMS § 132 lg-s 1 sätestatust ning sellega vähendasid ka riigilõivu suurust. Seda võiks käsitada kui alternatiivi riigilõivust osalisele vabastamisele. Tartu Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-48934** taotles isik riigilõivu tasumisest vabastamist abielu lahutamise nõudes. Isik oli juba tasunud riigilõivu 1000 krooni. Kohus leidis 2. oktoobri 2009. a

määruses, et TsMS § 132 lg 1 kohaselt eeldatakse mittevahalise nõude puhul, et hagi hind on 25 000 krooni. TsMS § 132 lg 2 kohaselt võib kohus määrata mittevahalise nõude puhul hagi hinna erinevalt TsMS § 132 lg-s 1 sätestatust, arvestades kõiki asjaolusid, muu hulgas asja ulatust ja tähtsust ning poolte varalist seisundit ja sissetulekut. Kohus peab mõistlikuks lugeda käesolevas asjas abielu lahutamise nõude hinnaks 5 000 krooni, millelt RLS § 56 lg 1 ja lisa 1 kohaselt tuleb tasuda riigilõivu 1 000 krooni.

Teine sama valdkonda puudutav, kuid vastupidise tulemuseni jõudnud lahend on Tartu Maakohtu 3. novembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-46966**. Kaasuse asjaolud olid analoogsed. Isik palus abielu lahutamise nõudelt riigilõivu tasumisest osalist vabastamist ning oli juba tasunud 1000 krooni. Kohus leidis, et tegemist on mittevahalise nõudega, mille puhul TsMS § 132 lg 2 annab võimaluse kohtul määrata hagi hind, s.t. määrata ka riigilõivu suurus. Samas kohus ei pea selle nõude juures põhjendatuks määrata hagi hind TsMS § 132 lg.-s 1 sätestatust erinevalt, kuna asjas ei ole teada menetluse kulg ja ulatus. Võttes arvesse hageja varalist seisundit ja sissetulekut, määrab kohus, et hagejale antakse menetlusabi riigi-lõivu tasumiseks ja vabastatakse hageja riigilõivu tasumisest osaliselt, s.o. 4000 krooni ulatuses.

Viru Maakohtu 15. detsembri 2009. a määruses tsiviilasjas nr 2-09-51250 esitas pankrotis osaühing vara tagasivõitmise nõude. Kohus tuvastas, et taotlejal on pankrotivara hulgas realiseeritavat vara ning ei olnud tõendeid asjaolu kohta, et võlausaldajatel puuduvad eelduslikud võimalused ja huvi kanda menetluskulusid haginõude väljamõistmiseks. Kohus

<sup>32</sup> Jõustumise ootel, kohus on nõudnud hagejalt hagi andmete täpsustamist (seisuga 27.08.2010).

määras tulenevalt TsMS § 132 lg-st 2 mittevahalise nõude hagihinna erinevalt TsMS § 132 lg-s 1 sätestatust, arvestades asjaolu, et hageja on pankrotis ning et tal ei ole äritegevusest saadavat tulu.

Riigilõivude määrad on erinevate hagide puhul erinevad. Seetõttu on osaliselt riigilõivu tasumisest vabastamise korral mõistlikum välja tuua summa, milles isikut riigilõivu tasumisest ei vabastata. Kui isik peab maksma selle osa riigilõivust, mille tasumisest teda ei vabastata, ühekordse maksena, siis enamasti ei ületa isiku tasutav summa 1000 krooni. Kui aga isik peab osa riigilõivust tasuma osamaksetena, siis võib isiku tasutav olla väga erineva suurusega, ulatudes 1000 kroonist kuni 100 000 kroonini.

Riigilõivu osamaksetena tasumise korral jäävad osamaksed enamasti suurusjärku 500–1000 krooni kuus ning nende tasumise on kohtud määranud suuremal osal juhtudest 6–12 kuu pikkusesse ajavahemikku (esimesel kuul tuleb tavaliselt tasuda suurem summa ja järgnevatel kuudel väiksemad summad).

Üldiselt on riigilõivu osamaksetena tasumise perioodid mõistlikud. Siiski näiteks Tallinna Ringkonnakohtu 13. oktoobri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-08-83205** on analüüsitud ka olukorda, kus maakohus oli määranud 111 000 krooni suuruse riigilõivu tasumise 500-kroonistes osades ning sellisel juhul tuli isikul riigilõivu tasuda 18 ja pool aastat. Ringkonnakohtus leidis samas asjas, et **põhjendamatu on menetlusabi anda selliselt, et isik peab riigilõivu tasuma üle 18 aasta.**

Harju Maakohtu 17. detsembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-37530** on kohus määranud, et isik peab tasuma 100 000 krooni

osamaksetena, esimesel kuul 30 000 krooni ja siis 3000 krooni igas kuus. See tähendaks, et isik peab tasuma riigilõivu kaks aastat, mis on samuti küllaltki pikk aeg.

### 5.3.1.3. Riigilõivu tasumisest vabastamata jätmine

Üldiselt on riigilõivu tasumisest vabastamata jätmise ajend isiku majanduslik seisund, mis kohtu hinnangul võimaldab isikul riigilõivu täies ulatuses ise tasuda. Sageli oli taotluse rahuldamata jätmise aluseks TsMS § 182 lg 2 p-s 1 sätestatust tulenev. Sellest sättest juhindudes on menetlusabi andmata jätnud näiteks Pärnu Maakohus 1. oktoobri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-44967**.

Mitmes asjas on kohtud jätnud taotluse rahuldamata põhjusel, et isik on esitanud oma majandusliku olukorra kohta valeandmeid ja on tegelikult võimeline riigilõivu tasuma, vt näiteks Harju Maakohtu 3. detsembri 2009. a määrust **tsiviilasjas nr 2-09-61855**. Kohus märkis otsuses, et *menetlusabi taotleja majandusliku seisundi teatistes tuleb kohtule esitada tõeseid andmeid. Teatise punkti 3.2 on hageja jätnud märkimata, et temale ja tema abikaasale kuuluvad osad erinevates osaühingutes.*

Taotleja laenu kolmandale isikule on kohtud mitmel korral käsitanud kui menetlusabi andmata jätmist põhjendavat asjaolu (vt näiteks Harju Maakohtu 22. oktoobri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-35222** või Harju Maakohtu 11. novembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-46436**, kus kohus leidis, et *hagejal on olnud piisavalt raha selle väljalaenamiseks vastavalt hagiavaldusele 2006.a. e mõned aastad tagasi enne hagi esitamist, mistõttu on kohtul alus kahelda selles, et hageja varanduslik olukorda peegeldab üksnes pangakontodele olev raha.*

Menetluse edutuse tõttu jäeti rahuldamata vaid mõned taotlused. Enamik nõuetest lõpetada täitemenetlus aegumise tõttu jäid rahuldamata, kuna kohus leidis, et kavadataval menetluses osalemisel puudub perspektiiv, sest nõue ei ole veel aegunud. Ka suur osa pankrotiavalalduse asjades (võlgniku esitatud pankrotiavalaldus) esitatud riigilõivust vabastamise taotlusi jäi rahuldamata, kuna kohtud leidsid, et tulemuslikuks pankrotimenetluseks on vajalik vahendite olemasolu vähemalt pankrotimenetluse kulude katteks.

Mõnel juhul on kohtud märkinud ka riigilõivu suuruse, mille puhul riigilõivu tasumisest ei vabastata. Näiteks Tartu Maakohus on 1. oktoobri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-48905** öelnud, et *1000 krooni ulatuses riigilõivu tasumise kohustus ei takista hagejal oma õiguste kaitseks kohtusse pöördumist*. Sama oli Tartu Maakohus öelnud 2. oktoobri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-48934**, kus kohus oli enne määranud mittevarelise nõude puhul hagihinna erinevalt TsMS § 132 lg-s 1 sätestatust. Nimetatud juhtumitel on kohus ilmselt lähtunud ka isiku majanduslikust seisundist, et just temal on võimalik selles suurusjärgus riigilõivu tasuda. Harju Maakohtu 10. detsembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-5984**, kus isik taotles menetlusabi, esitamaks kaebust kohtutäituri tegevuse peale, märkis kohus, et *400 krooni suuruse riigilõivu puhul ei ole menetlusabi andmine õigustatud*. Eelnevast võib järeldada, et mõnel juhul on riigilõivu suurus arvestatav argument riigilõivu tasumisest vabastamata jätmiseks.

### 5.3.2. Riigi õigusabi andmine menetlusabina

Riigi õigusabi anti ilma hüvitamiskohustuseta 52%-l juhtudest, kohustusega hüvitada osaliselt või täielikult 30%-l juhtudest, riigi õigusabi ei antud 18%-l juhtudest.

#### 5.3.2.1. Riigi õigusabi andmine hüvitamiskohustuseta

RÕS § 8 p-s 1 on sätestatud, et riigi õigusabi antakse kohustuseta hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud.

Esmalt võib välja tuua lahendite grupi, kus kohus määras isikule esindaja, kuna esindaja määramise nõue tulenes seadusest (peamiselt TsMS § 219 lg-d 1 ja 2, § 520 lg 1 ning § 535 lg 1). Need olid eelkõige kinnisesse asutusse paigutamise, eestkoste määramise ning alaealiste menetlusosalistega seotud asjad.

Nimetatud valdkonnas määras kohus kõigis läbivaadatud lahendites isikutele esindaja riigi õigusabi korras ilma hüvitamiskohustuseta. Miinuseks võib olla ainult see, et kõigis määrustes ei olnud sõnaselgelt ka kohtulahendi resolutsioonis välja toodud, et riigi õigusabi antakse ilma hüvitamiskohustuseta, kuigi lahendi sisulises osas oli seda tehtud.

Põhjendused riigi õigusabi andmiseks ilma hüvitamiskohustuseta on erinevad. Ühel juhul on kohus öelnud, et *kui isik on maksejõuetu, tuleb talle TsMS § 520 alusel määrata esindajaks advokaat riigi arvel*<sup>33</sup>. Teisel juhul on kohus leidnud, et *kuna isikule ilmselt puuduvad vahendid riigi õigusabi tasu ja kulude tasumiseks, siis peab kohus põhjendatuks ja otstarbekaks talle RÕS § 8 p-s 1 sätestatud riigi õigusabi andmise viisi määramist kohustuseta hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud*<sup>34</sup>.

TsMS § 219 lg 6 sätestab, et kohtu määratud advokaat saab tasu riigi arvel riigi õigusabi seaduses ettenähtud ulatuses ja korras. Isikut, kelle huvide kaitseks advokaat

<sup>33</sup> Tartu Maakohtu 10. detsembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-66052**.

<sup>34</sup> Tartu Maakohtu 10. detsembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-66477**.

määrati, võib kohustada advokaadile tasutut riigile tagastama üksnes juhul, kui isik ei kasuta mõistlikku võimalust kaitsta oma huviseisundit menetluses teisiti kui kohtu määratud esindaja kaudu, või muul mõjuval põhjusel.

Juhtudel, kus isikule esindaja määramise kohustus ei tulene seadusest, tuleb riigi õigusabi saamiseks esitada kohtule taotlus.

Hüvitamiskohustuseta antakse riigi õigusabi isikutele, kellel on minimaalsed sissetulekud (selliseks sissetulekuks oli näiteks Tartu Maakohtu menetletud **tsiviilasjas nr 2-09-61145** kohaselt 4700 krooni), või kui isik oli kinnipeetav või töötu või invaliidsuspensionär ja/või on isikul ülalpeetavad (Pärnu Maakohtu 4. detsembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-64507**).

Riigi õigusabi andmisel on arvestatud ka asja olemust. Näiteks Pärnu Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-08-17548** oli hageja esitanud riigi õigusabi taotluse, kuna soovis nõuda laste ülalpidamiseks elatusraha. Kohus leidis 16. novembri 2009. a määruses, et **tulenevalt asja olemusest (tegemist on laste huvides esitatud elatise nõudega)**, taotleja abivajadusest selle tõttu, et taotleja on lapsehoolduspuhkusel isik, kes kasvatab nelja alaealist last ning on sattunud tuleõnnetuse tõttu veelgi raskemasse majanduslikku olukorda, tuleb RÕS § 15 lg 5 ja § 8 p 1 alusel määrata isikule tema majanduslikust seisundist tulenevalt õigusabi andmine hilisema kohustuseta hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud.

Lisaks on kohtud käsitlenud ka seda, kas isikul puuduvad õigusosalased teadmised. Pärnu Maakohtu 30. novembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-43503** taotles kostja riigi õigusabi tema vastu esitatud üüri, kõrvalkulude ja viiviste nõudes. Kohus leidis, et *isiku sissetulekud on minimaalsed*

*ega kata isegi kõiki elulisi vajadusi, kuid tal puuduvad õigusosalased teadmised ning tema isikut arvestades vajab ta õigusteadmistega esindajat, keda taotleja iseseisvalt palgata ei jaksa. Seetõttu on vajalik võimaldada talle õigusabi riigi arvelt.*

Ühe argumendina riigi õigusabi taotluse rahuldamise juures on kohus välja toonud isiku pensionäriks olemise. Pärnu Maakohtu **tsiviilasjas nr 2-09-60066** taotles isik riigi õigusabi abielu lahutamine ja ühisvara jagamise nõudes. Kohus leidis 17. novembri 2009. a määruses, et isik on vanaduspensionär, seega ei ole kohtul alust kahelda, et ta ei suuda õigusabi eest ise tasuda. Kuid näiteks teises lahendis, kus isik taotles riigi õigusabi hagiavalduse koostamiseks, on kohus jõudnud vastupidisele seisukohale. Tartu Maakohtu **tsiviilasjas nr 2-09-29756** taotles hageja riigi õigusabi ostu-müügilepingu tühistamise hagi esitamiseks. Kohus leidis 10. novembri 2009. a määruses, et *kuna hagejal on püsiv sissetulek pensioni 3680 krooni kuus näol, siis ei ole kohtu hinnangul põhjendatud tema vabastamine täielikult riigi õigusabi tasu ja kulude kandmisest*. Seega seisukohad selle kohta, kas pensionär suudab ise õigusabi eest tasuda või mitte, lähevad lahku. Eelkõige tuleks siiski arvestada konkreetse isiku majanduslikku seisundit.

Kohtud on arvestanud ka asjaoluga, et isiku majandusliku olukorra paranemist ei ole ette näha. Tartu Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-51062** taotles isik riigi õigusabi abielu lahutamise ja elatise nõudes. Kohus leidis 20. oktoobri 2009. a määruses, *kuivõrd taotlejal puuduvad sissetulekud ja peres kasvab 7 alaealist last, siis pole ta võimeline õigusabiteenuse eest ise tasuma ja hetkel ei ole ette näha ka isiku majandusliku seisundi paranemist kuna ta on töötu, siis sellest tulenevalt tuleb talle anda riigi õigusabi kohustuseta hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud*.

### 5.3.2.2. Riigi õigusabi andmine hüvitamiskohustusega

RÕS § 8 p-des 2–3 on sätestatud, et riigi õigusabi antakse kohustusega ühekordse maksena täielikult või osaliselt hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud või kohustusega osamaksetena täielikult või osaliselt hüvitada riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud. Sageli on kohtud neid võimalusi kombineerinud.

Üheks kohtute motiiviks taotluse osalisel rahuldamisel oli, et isik *on võimeline edaspidi hüvitama riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud*. (Harju Maakohtu 6. novembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-55069** – kohus otsustas anda isikule riigi õigusabi kohustusega ühekordse maksena hüvitada täielikult riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud ühe aasta jooksul pärast vabadusekaotusliku karistuse lõppemist.)

Riigi õigusabi taotluse osalise rahuldamise põhjuseks on olnud ka asjaolu, et isik on noor ja võimeline tööd leidma. Tartu Maakohus leidis 9. novembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-49108**, et põhjendatud on isikule riigi õigusabi andmine RÕS § 8 p-s 3 sätestatud viisil, s.o õigusabi andmine kohustusega osamaksetena täielikult hüvitada riigi õigusabi tasu ja kulud, juhul kui menetluskulud jäävad kohtulahendi alusel hageja kanda. Kohus oli seisukohal, *et kuigi käesoleval ajal esineb alus isiku vabastamiseks õigusabi eest tasumisest, võib tema majanduslik olukord muutuda. Isik on praegu registreeritud töötu, mis tähendab, et tema puhul toimub ka aktiivne tööise rakenduse otsimine. Tegemist on suhteliselt noore ja töövõimelise inimesega. Seetõttu peab kohus põhjendatuks määrata hagejale riigi õigusabikulude hüvitamise kohustus RÕS § 16 lg 4 alusel võrdse suurusega osamaksetena ühe aasta jooksul kohtulahendi jõustumisest.*

Mõnes kaasuses võis märgata ka erinevate nõuete juures erineva hüvitamiskohustuse kindlaksmääramist. Harju Maakohtu 15. detsembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-53191** määras kohus erinevates asjades hüvitamiskohustuse erinevalt. Kohus leidis, et hageja on kohustatud elatise nõudes hüvitama riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud 75% ulatuses riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulude maksumusest. Abielu lahutamise ja ühisvara jagamise nõudes kohustati hagejat hüvitama riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulud 50% ulatuses riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulude maksumusest. Kohus leidis, et *käesolevas tsiviilasjas on tegemist vaidlusega elatise üle, milles osalemine eeldab eelkõige omaenda eluliste asjaolude esiletoomist (pere sissetulek, laste vajaduste loetelu) ning antud asjas tuleb eeldada, et hageja on võimeline ise oma õigusi kaitsma*. Kohus märkis, et *ühisvara jagamise nõude menetluses võivad isiku õigused jääda kohtueelses menetluses ja kohtumenetluses advokaadi abita kaitseta ning talle tuleb anda riigi õigusabi RÕS-s ettenähtud alustel*.

Pärnu Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-59436** taotles isik riigi õigusabi lapsele elatise nõude esitamiseks. Kohus leidis 14. detsembri 2009. a määruses, et *isiku majanduslik seisund ei võimalda õigusabi vajamise ajal advokaadi palkamist. Küll aga peale õigusabi saamist on ta võimeline tasuma õigusabi kulutuste eest, sest õigusabi saamisega tema majanduslik olukord paraneb*. Kohus rahuldab isiku taotluse, kuid kohustusega hüvitada riigi õigusabi kulud.

Siinjuures on küsitav, kas isiku majanduslik olukord paraneb, kuna kohus võib küll elatise välja mõista, kuid see ei tähenda, et raha ka õigustatud isikuni jõuab. Lisama peab ka seda, et vaadeldud juhul oli nõue



esitatud lapsele elatise saamiseks (lapse ülalpidamiseks). Seega ei saaks põhjendust, et elatise saamisel isiku majanduslik olukord paraneb, kasutada argumendina hüvitamiskohustusega riigi õigusabi andmisel.

RÕS § 16 lg 1 annab võimalused hüvitamiskohustuse kindlaksmääramiseks. See, kuidas kohus riigi õigusabi hüvitamise kohustuse kindlaks määrab, on praktikas erinev. Mõnel juhul on kohus määranud protsendi, mille ulatuses peab taotleja riigi õigusabi tasu ja riigi õigusabi kulude eest tasuma.<sup>35</sup> Teistel juhtudel on kohus kindlaks määranud rahasumma, mille ületamisel peab isik ise riigi õigusabi eest tasuma hakkama.<sup>36</sup> Kolmanda võimalusena on kohus määranud, et isik peab tasuma riigi õigusabi tasu ja kulud nende kindlaksmääramisel.<sup>37</sup>

Ka osamaksetena riigi õigusabi tasu ja kulude eest hüvitamise kindlaksmääramine on kohtutes erinev. Ühe võimalusena on kohus määranud summa, mille ulatuses tuleb makseid tasuda.<sup>38</sup> Mõnes lahendis on kohus ainult märkinud, et riigi õigusabi eest tuleb tasuda pärast kohtumenetluse lõppu täielikult osamaksetena.<sup>39</sup> Samuti on kohus öelnud, et isik peab riigi õigusabi tasu ja kulud hüvitama võrdse suurusega osamaksetena.<sup>40</sup>

Kuna praktika hüvitamiskohustuse kindlaksmääramisel on erinev, siis on keeruline üheselt välja tuua, kui suures osas ja/või milliste osamaksetena on hüvitamiskohustus kindlaks määratud.

<sup>35</sup> Tartu Maakohtu 17. detsembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-16833**.

<sup>36</sup> Tartu Maakohtu 16. novembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-12373**.

<sup>37</sup> Harju Maakohtu 23. detsembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-4797**.

<sup>38</sup> Tartu Maakohtu 10. novembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-29756**.

<sup>39</sup> Tartu Maakohtu 20. novembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-41266**.

<sup>40</sup> Tartu Maakohus 9. novembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-49108**.

RÕS § 16 lg 3 kohaselt peab kohus võimaluse korral kindlaks määrama hüvitamise tähtpäeva. Sama sätte neljanda lõike kohaselt tuleks võimaluse korral kindlaks määrata ka osamaksete suurus ning nende tasumise tähtpäevad. Mõnel juhul on kohus märkinud, et isik peab riigi õigusabi tasu ja kulutused tasuma.<sup>41</sup> Mitmes lahendis on see seotud näiteks lõpplahendi jõustumisega.<sup>42</sup> Kolmanda võimalusena oli määruhes märgitud, et tulebtasuda mõistliku aja jooksul.<sup>43</sup> Vähestes lahendites on kindlaks määratud täpne hüvitamise tähtpäev.

### 5.3.2.3. Riigi õigusabi taotluse rahuldamata jätmine

Riigi õigusabi andmata jätmist tuleks alati põhjendada, kuna tegemist võib olla isiku põhiõiguste riivega. Ka Riigikohus on 11. märtsi 2008. a lahendis **tsiviilasjas nr 3-2-1-7-08** leidnud, et kohtul on suurem põhjendamiskohustus juhul, kui ta keeldub riigi õigusabi andmisest, sest vastasel korral võib see viia RÕS §-des 2 ja 6 sätestatud õiguse põhjendamatu piiramisele.

Kui riigi õigusabi andmise eeldused ei ole täidetud, võib kohus riigi õigusabi andmisest keelduda. Eelkõige ei ole riigi õigusabi antud juhtudel, kui esineb riigi õigusabi andmise piirang. Riigi õigusabi ei ole antud ka siis, kui kohus on leidnud, et isiku varaline seisund võimaldab tal õigusabi eest tasuda, sh ka seda, et isik on riigi õigusabi taotluses oma majandusliku seisundi kohta esitanud valeandmeid. Näiteks Harju Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-08-74436** taotles kostja riigi õigusabi kahju hüvitamise, leppetrahvi, võla ja viivise nõudes. Kohus leidis 9. novembri

<sup>41</sup> Harju Maakohtu 15. detsembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-53191**.

<sup>42</sup> Tartu Maakohtu 14. oktoobri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-5613**.

<sup>43</sup> Pärnu Maakohtu 6. novembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-48774**.

2009. a määruses, et kostja ei ole taotluses esitanud õigeid andmeid oma vara ja sissetulekute kohta – *kui kostja varaline seisund võimaldab tal teha igakuiselt oma perekonna sissetulekuid märgatavalt ületavaid kulutusi (sh omada kahte kinnisvara, millede väärtus on taotluse järgi kokku 5 500 000 krooni), siis on võimalik nende kulutuste vähendamise või ka kostja varade arvelt tasuda õigusabi eest.*

Mõnel juhul on kohus ka ilma põhjenduseta märkinud, et isikul on rohkem raha, kui ta välja näitab. Harju Maakohtu menetletud **tsiviilasjas nr 2-09-22024** taotles isik riigi õigusabi alusetult saadu tagastamise nõudes. Isik on esitanud taotluses valeandmeid elukoha kohta. Kohus tegi 21. oktoobri 2009. a määruses kindlaks, et hageja omab korteriomandit ning hageja kasutab seda enda elukohana. *Seega on ebaõige hageja poolt avaldatud andmed riigi õigusabi taotleja majandusliku seisundi teatises, et ta elab üürikorteris. [---] Lisaks rahalistele vahenditele hageja arveldusarvel on kohtul alust arvata, et hagejal on lisaks sellele rahalisi vahendeid, mis ei kajastu pangaväljavõtetes.*

### 5.3.3. Ekspertiisikulude tasumisest vabastamine

Menetlusabi antakse TsMS § 180 lg 1 p-de 1 ja 2 kohaselt ekspertiisikulude tasumiseks. Läbi vaadatud lahendite põhjal võib öelda, et põhiliselt analüüsiti menetlusabi andmise otsustamisel isikute majanduslikku seisundit. Enamik taotlusi oli esitatud ekspertiisikulude tasumisest vabastamiseks lapse põlvnemise tuvastamise asjades, kus oli vaja teha molekulaargeeneetiline ekspertiis. Pooltel juhtudest kohtud vabastasid isiku (kõigil juhtudel oli tegemist hagejaga) täielikult ekspertiisitasu maksmisest (vt näiteks Pärnu Maakohtu 22. detsembri 2009 a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-14584**).

Mõnel juhul leidsid kohtud, et isiku majanduslik seisund ei ole nii halb, et tema taotlust täielikult rahuldada. Osal juhtudel leidis kohus, et isik peab ekspertiisitasu maksma osamaksetena. Kohus leidis, et isiku lapsehoolduspuhkus lõpeb ja ta asub tööle. *Seega ei ole hagejal selline materiaalselt raske olukord, mille paranemist lähemas tulevikus ette näha ei ole. Isikul juba on esindaja määratud riigi kulul<sup>44</sup>* (Tartu Maakohtu 4. novembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-27259**).

Kavandatavat menetluses osalemise edukust ei ole kohtud üldiselt analüüsinud, kuid Tallinna Ringkonnakohus on märkinud 31. augusti 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-08-15672**, et **menetluses osalemise edukust ei saa seostada ekspertiisi maksumusega.**

Harju Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-06-8786** taotles kostja abielu kehtetuks tunnistamise asjas eksperditasu tasumisest vabastamist postuumselt kohtupsühhiaatriaekspertiisi tegemiseks. Kohus oli 17. novembri 2009. a määruses seisukohal, et isiku majandusliku seisu tõendamiseks esitatud ja kohtu kogutud tõendite alusel saab väita, et isik ei suuda tasuda talle langevat osa ekspertiisi tegemise kulust, tal ei ole selleks raha ning kostjale tuleb anda eksperditasu maksmise tõttu menetlusabi.

Tallinna Ringkonnakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-08-2371** oli maakohus jätnud rahuldamata kostja menetlusabi taotluse põhjusel, et kohtu eelarves ei ole 2009. aastal raha riigi arvel ekspertiisikulude tasumiseks. Ringkonnakohus leidis, et **seadus ei sea riigi menetlusabi andmist sõltuvusse kohtu eelarves vastavate rahaliste vahendite olemasolust**

<sup>44</sup> Samas isikule riigi kulul esindaja määramine võib olla ka vastupidise väite tunnistamiseks. Sageli viitavad kohtud teistele kohtulahenditele, milles on tuvastatud isiku võimetus menetluskulusid tasuda.

### 5.3.4. Tõlkekulude tasumisest vabastamine

Enamasti on tõlkekuludest vabastamise taotlused esitanud hagejad, et kostjale esitatavaid menetlusdokumente tõlkida. Läbivaadatud lahendite põhjal saab väita, et kohtud on enamiku tõlkekuludest vabastamise taotlustest rahuldanud (vt näiteks Pärnu Maakohtu 16. novembri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-08-17548**).

Tartu Ringkonnakohus on jätnud 11. novembri 2009. a määrusega **tsiviilasjas nr 2-02-90** rahuldama isiku menetlusabi taotluse. Kohus leidis, et isik on tsiviilasjas vabastatud juba 58 000 krooni suuruse riigilõivu tasumisest ning on andnud endale kuuluva korteri üürile väidetavalt üüritasu saamata. Samas ületavad isiku igakuised väljaminekud sissetulekuid. Sellest järeldas kohus, et isik on suuteline tasuma ligikaudu 1000 krooni tõlkekulusid.

### 5.3.5. Kautsjoni tasumisest vabastamine

Kautsjoni tasumisest vabastamise taotlused on kohtud enamasti rahuldanud. Tartu Maakohtu 4. novembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-07-53669** leidis kohus, et isik ei ole majanduslikust seisundist tulevalt võimeline kautsjonit maksma ning TsMS § 181 lg 2 kohaselt menetluses osalemise edukust eeldatakse, kui taotlus, mille esitamiseks menetlusabi taotletakse, on õiguslikult veenvalt põhjendatud ja faktiliselt põhjendatud. Kohus rahuldab isiku taotluse.

Vaid ühes läbivaadatud lahendis, mis puudutas kautsjoni tasumisest vabastamist, jättis kohus menetlusabi taotluse rahuldama, kuid hiljem ringkonnakohus tühistas selle määruse. Harju Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-08-91586**<sup>45</sup> taotles kostja menetlusabi kautsjoni tasumiseks

tagaseljaotsuse peale kaja esitamisel. Kohus leidis 21. oktoobri 2009. a määruses, et *kohtu hinnangul ei ole kostja põhistanud mõjuvat põhjust, mis oli tagaseljaotsuse tegemise aluseks*. Tallinna Ringkonnakohus tühistas selle lahendi 25. novembri 2009. a määrusega, märkides, et *kaja lahendamata ei saa kohus otsustada kaja sisulise põhjendatuse üle*. Arvestades ka TsMS §-s 235 sätestatud põhistamise mõistet, mille kohaselt väite põhistamine on kohtule väite põhjendamine selliselt, et põhjenduse õigsust eeldades saab kohus lugeda väite usutavaks, **tuleb kohtul TsMS § 181 lg 1 punkti 2 tähenduses hinnata vaidlusaluses asjas seda, kas kostja on kajas usutavalt esitanud faktilised andmed selle kohta, millega seoses ta menetluse taastamist taotleb, ja kas ta on oma taotlust põhjendanud**. [---] Kui TsMS § 181 lg. 1 p. 2 tõlgendada nii, nagu maakohus seda tegi, siis lahendaks kohus menetlusabi andmise üle otsustamisel kaja sisuliselt olenemata kautsjoni maksmisest, see oleks aga vastuolus TsMS § 149 lõikega 3. [---] Seega **ei peaks kaja esitaja samaaegse menetlusabi taotluse esitamise korral kandma kautsjoni tasumisega seotud riski olenemata sellest, kas temale menetlusabi andmiseks on seaduses sätestatud aluseid**.

### 5.3.6. Täitemenetluse kulude tasumisest vabastamine

Täitemenetluse kulude tasumisest vabastamiseks oli läbivaadatud lahendite hulgas esitatud üks taotlus. Harju Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-42460** taotles isik muu hulgas vabastust täitemenetlusega seotud kuludest (sh ajutise halduri tasu ja kulutuste katteks kohtu deposiiti kohtu määratud rahasumma tasumisest). Kohus leidis 8. oktoobri 2009. a määruses, et *täitemenetlusega seotud*

<sup>45</sup> Tühistatud Tallinna Ringkonnakohtu 25. novembri 2009. a määrusega

*kuludest vabastamiseks tuleb esitada menetlusabi taotlus vastavate kulude tekkimisel. Menetlusabi saab taotleda täitemenetlusega seotud kulude tegelikus suuruses. Isiku menetlusabi taotlus ei ole käesoleval ajal põhjendatud ja tuleb jätta rahuldamata.*

#### **5.4. Menetlusabi andmine juriidilisele isikule ja pankrotivõlgnikule**

##### **5.4.1. Menetlusabi andmine juriidilisele isikule**

TsMS § 183 lg-s 1 on sätestatud, et juriidilistest isikutest võib menetlusabi oma eesmärkide saavutamiseks taotleda üksnes tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirja kantud või sellega võrdsustatud mittetulundusühing või sihtasutus, mille asukoht on Eestis või mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, kui taotleja põhistab, et ta taotleb menetlusabi keskkonnakaitse või tarbijakaitse valdkonnas või muud ülekaalukat avalikku huvi arvestades paljude inimeste seadusega kaitstud õiguste võimaliku kahjustamise vältimiseks ja ta ei suuda eeldatavasti menetluskulusid oma vara arvel katta või suudab neid tasuda üksnes osaliselt või osamaksetena.

Läbivaadatud lahenditest rahuldati vaid üks taotlus, kus juriidiline isik vastas seaduses toodud tingimustele. Tartu Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-66677** esitas mittetulundusühing menetlusabi taotluse tehingute tühisuse tuvastamise, kinnistusraamatu kande muutmise tahtevalduse tuvastamise ning valduse üleandmise nõudes. Taotluse kohaselt on hageja endiste juhatuse liikmete tegevuse tulemusel hagejale kuulunud kinnisvara

võõrandatud, samuti väikevahendid üle antud kostjale. Hageja majandustegevus on praktiliselt lakanud, igasugune positiivne rahavoog lõppenud ning põhi- ja väikevahendid puuduvad. Hagi on suunatud hagejale kuulunud kinnis- ja vallasvara tagasisaamisele. Kohus rahuldab 18. detsembri 2009. a määrusega taotluse, kuna *nimetatud mittetulundusühing on isik, kes vastab TsMS § 183 lg 1 sätestatule ning arvestades hagi kirjeldatud asjaolusid, esineb avalik huvi tuvastada tehingute tegemise asjaolud*. Lisaks märkis kohus, et **arvestades tasumisele kuuluva riigilõivu suurust** [riigilõivu suuruseks oli 220 000 krooni], **ei saa selle tasumist nõuda mittetulundusühistu liikmetelt**. *Kuna hagejal on täitmata kohustus ning puudub vara, ei ole ilmselt võimalik loota, et tal õnnestub riigilõivu tasumiseks saada laenu krediitiasutustelt.*

Teistel juhtudel on kohtud jätnud juriidiliste isikute menetlusabi taotlused rahuldamata. Kõige sagedasem menetlusabi taotluse rahuldamata jätmise põhjus on asjaolu, et isikud ei olnud tulumaksusoodustusega mittetulundusühingud või sihtasutused. Näiteks Harju Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-35378** esitas hageja riigilõivust vabastamise taotluse, kuna hagejal puudub võimalus riigilõivu tasumiseks pangalaenu saada. Kohus jättis 16. oktoobri 2009. a määruses hageja menetlusabi taotluse rahuldamata, kuna hageja ei ole juriidiliseks isikuks, kes saab TsMS § 183 lg 1 alusel taotleda menetlusabi.

Tallinna Ringkonnakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-21709** taotles menetlusabi korteriühistu. Kohus leidis 9. novembri 2009. a määruses, et *korteriühistu on korteriühistuseaduse (KÜS) § 2 lg 1 kohaselt korteriomandiseaduses (KOS) sätestatud korteriomandite loodud mittetulundusühistu, mille eesmärgiks on korteriomandite eseme osaks olevate*

*ehitiste ja maatüki mõtteliste osade ühine majandamine ja korteriühistu liikmete ühiste huvide esindamine. Seega ei tegutse korteriühistu juba olemuslikult avalikes huvides ega vasta juba ainuüksi sellest tulenevalt taolise ühingu tunnustele.*

Ka Tallinna Ringkonnakohtu 15. detsembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-07-39299** leidis kohus, et *kaebuse esitaja on juriidiline isik ja ta ei ole TsMS § 183 lg 1 järgi isikuks, kellele antakse menetlusabi.* [---] *Menetlusabi andmisel on põhjendatud käsitleda füüsilist isikut ning juriidilist isikut erinevalt, arvestades nende huvide ja tegevuse erinevust. Äriühingu puhul eeldatakse, et tema üldisem eesmärk - teenida kasumit - annab talle võimaluse teenitu arvelt ka oma rikunud õigusi tsiviilmenetluses kaitsta. Samadel põhjendustel ei ole põhiseaduse vastane menetlusabi andmine äriühingutele, milliste eesmärgiks ei ole teenida kasumit.*

Üheks tüüpilisemaks lahendite grupiks on ka kaasused, kus äriühing on taotlenud menetlusabi, et tasuda riigilõivu osamaksetena. Kohus on sellistel juhtudel keeldunud menetlusabi andmisest. Üheks selliseks näiteks on Harju Maakohtu 8. oktoobri 2009. a määrus **tsiviilasjas nr 2-09-30088**, kus kohus leidis, et menetlusabi taotluse esitanud osaühing ei ole mittetulundusühing, sihtasutus ega pankrotivõlgnik ning seega ei ole täidetud TsMS § 183 lg-tes 1 ja 2 sätestatud tingimused menetlusabi saamiseks, ning jättis osaühingu menetlusabi taotluse rahuldamata. Sarnane oli olukord Harju Maakohtu 30. oktoobri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-48063**, kus menetlusabi taotluse kohaselt ei suuda hageja tasuda riigilõivu ühe maksena (45 000 krooni) ning palus määrata riigilõivu tasumise osamaksetena. Kohus oli ka selles asjas seisukohal, et

ei ole täidetud TsMS § 183 lg-st 1 tulenevad tingimused menetlusabi andmiseks juriidilisele isikule.

Juriidilisele isikule menetlusabi andmise eeldus on ka see, et isik peab põhistama, et ta taotleb menetlusabi keskkonnakaitse või tarbijakaitse valdkonnas või muud ülekaalukat avalikku huvi arvestades paljude inimeste seadusega kaitstud õiguste võimaliku kahjustamise vältimiseks ja ta ei suuda eeldatavasti menetluskulusid oma vara arvel katta või suudab neid tasuda üksnes osaliselt või osamaksetena. Tallinna Ringkonnakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-21709** taotles menetlusabi korteriühistu. Kohus leidis 9. novembri 2009. a määruses esmalt, et korteriühistu ei ole tulumaksusoodustusega mittetulundusühing või sihtasutus, ning teiseks seda, et *nõue oma liikmelt majandamiskulude väljamõistmiseks ei ole hinnatav keskkonnakaitse või tarbijakaitse valdkonnas esitatud nõudena või nõudena, mis oleks esitatud muud ülekaalukat avalikku huvi arvestades paljude inimeste seadusega kaitstud õiguste võimaliku kahjustamise vältimiseks, mis on TsMS § 183 lg. 1 kohaldamise eelduseks.*

Pärnu Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-52941** taotles likvideerimisel olev osaühing menetlusabina riigilõivu tasumisest vabastamist, et esitada kordusenampakkumise kehtetuks tunnistamise nõuet. Kohtutäitur on arestinud kõik osaühingu varad. Osa varasid on kohtutäitur võõrandanud, teised väikevahendid on varastatud sissemurdmise teel. Likvideerijal pole seetõttu olnud võimalik vara võõrandada, mistõttu ei ole osaühingul raha, et tasuda hagilt riigilõivu. Kohus jättis 25. novembri 2009. a määrusega isiku taotluse rahuldamata, kuna leidis, et *käesoleva hagi puhul ei oletegemist avaliku huviga, mistõttu nimetatud sätte alusel ei ole hageja menetlusabi saama õigustatud isik.*

Kohus on jätnud menetlusabi taotluse rahuldamata ka põhjendusel, et ei nähtu, et isikul puuduks vara riigilõivu tasumiseks, ka see on üks juriidilisele isikule menetlusabi andmise eeldusi. Harju Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-07-53132** taotles mittetulundusühing menetlusabina riigilõivust vabastamist, et suurendada vastuhagi nõuet. Kohus jättis 22. oktoobri 2009. a määrusega taotluse rahuldamata, kuna leidis, et kostja taotlus on põhistamata. *Kostja on küll esitanud argumentatsiooni kuludest, rendivõlast ja toetuse vähenemisest, kuid taotlusest ei nähtu, et kostjal puudub vara riigilõivu tasumiseks. Kulude kandmine, võimalik rendivõlg ja toetuse vähenemine ei tähenda seda, et kostjal puuduks vara riigilõivu tasumiseks. Riigilõivu suurus ei ole ka sedavõrd suur, et kohtul oleks alust eeldada kostjal kui juriidilisel isikul riigilõivu tasumiseks vara puudumist* (riigilõivu suuruseks oli 22 500 krooni).

Ülalkäsitletud valdkonnas on praktika ühene – kui juriidiline isik ei vasta TsMS § 183 lg-s 1 sätestatud tingimustele, siis isikule menetlusabi ei anta.

Peab tõdema, et juriidilise isiku õigus pöörduda kohtu poole ei ole alati tagatud. Näiteks, kui korteriühistu juhatus tekitab ühistule kahju, mille hüvitamiseks oleks vaja kohtusse pöörduda, siis puudub võimalus menetlusabi saada. Praktika näitas, et tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirja kantud või sellega võrdsustatud mittetulundusühing või sihtasutus saaks esitada juhatuse vastu nõude, aga korteriühistu mitte. Kohtusse pöördumise õigus kui põhiõigus peaks laienema ka juriidilistele isikutele<sup>46</sup> Samas tuleks arvestada sellega, et olenevalt kaasuse asjaoludest, peab nt äriühing arvestama riigilõivu tasumisega kui paratamatu osaga oma majandustegevuse kuludest.

<sup>46</sup>Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2. trükk. Tallinn, 2008, lk 171.

Samuti näitab äriühingute esitatud menetlusabi osamaksetena tasumise taotluste suur hulk, et äriühingutel on riigilõivu maksmisega (ühe maksena) raskusi.

#### 5.4.2. Menetlusabi andmine pankrotivõlgnikule

TsMS § 183 lg 2 kohaselt võib Eesti pankrotivõlgnik taotleda menetlusabi menetluskulude kandmiseks, kui kulusid ei saa või ei ole põhjendatud katta pankrotihalduri valitsetavast varast ning ei saa eeldada, et kulud kannaksid asja vastu varalist huvi omavad isikud, muu hulgas pankrotivõlgniku pärijad, liikmed, osanikud, aktsionärid, juhtorgani liikmed või pankrotivõlausaldajad.

Kuigi pankrotis juriidilistele isikutele on võimalik anda ka muud menetlusabi kui riigilõivust vabastamine, on läbivaadatud lahendite hulgas pankrotis isikud kohtule esitanud vaid riigilõivust vabastamise taotlusi. Suures osas läbivaadatud lahendites on pankrotis juriidilised isikud taotlenud riigilõivust vabastamist tehingu või muu toimingu tagasivõitmiseks või nõude tunnustamiseks pankrotimenetluses. Taotlused on suuresti põhjendatud sellega, et pankrotis isikutel endil ja nende võlausaldajatel ei ole raha ja/või huvi riigilõivu tasuda. Praktika nende taotluste lahendamisel on väga erinev.

Näiteks Tartu Maakohtu 24. novembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-47968** taotles pankrotis osaühing menetlusabi 55 000 krooni suuruse riigilõivu tasumiseks, et nõuda rahalise kohustuse täitmise kehtetuks tunnistamist ja selle summa tagastamist pankrotivarasse. Hageja on taotlust põhjendades kohtule selgitanud, et osaühingul pankrotivara ei ole, võlausaldajad on leidnud, et kulutuste tegemine ei

ole mõistlik, riigilõivu tasuma on nõustunud vaid üks võlausaldaja ning raske on panna võlausaldajatele kollegiaalset kohustust tasuta menetluskulusid, kusjuures tegemist on niigi võlausaldajate huvide kahjustamisega, kuna rahalise kohustuse täitmisel eelistati üht võlausaldajat teisele. Hageja märkis veel, et menetlusabi andmata jätmise korral aitaks kohus kaasa praktika väljakujunemisele, kus makseraskustes äriühingu juhatusel oleks mõttekas enne pankrotimenetluse algatamist ebavõrdselt kohelda võlausaldajaid, tasudes vaid osale 100 %-liselt ja jättes teised ilma selleks, et pankrotivõlgnikul ei jätkuks vahendeid pankrotimenetluse jaoks ning pankrotivara suurendamise eesmärgil vara tagasivõitmise jmt hagide esitamiseks. Kohus leidis, et **menetlusabi andmine käesoleval juhul on põhjendatud, sest aitab kaasa võlausaldajate võrdsele kohtlemisele pankrotimenetluses ning annab võimaluse käesoleva asja menetlemiseks ja pankrotivara suurendamiseks**. Samas märkis kohus, et ka riik on üks võlausaldajatest ning leidis, et [---] seega käesoleva asja menetlemine on ka riigi huvides, sest kui pankrotivara ei suurene ning osaühingu pankrot raugub, ei ole ka riigil lootust nõude rahuldamisele. Kohus on menetlusabi andmist küll põhjendanud, kuid tekib küsimus, kas riik on selle kaasuse kontekstis teistest suuremate õigustega võlausaldaja, et kohus on määruse põhjendavas osas teda eraldi välja toonud. Kõiki võlausaldajaid tuleks kohelda võrdselt. Tallinna Ringkonnakohus on 28. detsembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-49779** leidnud, et **kõiki menetlusosalisi tuleb kohelda võrdselt ning asjaolu, et kohus ja Maksu- ja Tolliamet on riigiasutused, ei oma õiguslikku tähendust. Samas asjaolu, et üheks pankrotivõlausaldajaks on Eesti Vabariik Maksu- ja Tolliameti kaudu, ei saa olla takistuseks menetlusabi andmiseks**.

Harju Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-47535** taotles pankrotis osaühing ka riigilõivust vabastamist, et esitada kahju hüvitamise nõue. Hageja põhjendas taotlust sellega, et isikule kuuluvad küll kaubavarud, kuid nendeks on disainmööbel, mille müügiotses on aeganõudev, seega ei ole ettevõttele raha. Samuti leidis hageja esindaja, et ei saa eeldada, et kulud kataksid juhatuse liikmed, kes on menetluses kostjateks või otseselt kostjate lähikondsed. Ei saa ka eeldada, et kulud kataksid osanikud, kuna osalus kuulub emafirmade kaudu kostjatele. Hageja esindaja hinnangul ei ole alust eeldada, et riigilõivu peaksid tasuma ka hageja pankrotivõlausaldajad, kuna menetluses on kõige suuremaks võlausaldajaks pankrotis osaühingu emafirma, kes on otseselt seotud kostjatega. Hagi menetluse võtmine kahjustaks eelkõige mitmeid väikevõlausaldajaid, kellel ei ole praeguses majanduslikus olukorras võimalik riigilõivu tasuda. Kohus leidis 22. oktoobri 2009. a määruses, et pankrotis osaühing ei suuda oma majandusliku seisundi tõttu riigilõivu tasuda, ja nõustus hageja seisukohaga, et ei saa eeldada, et menetluskulusid kannaksid pankrotivõlausaldajad või juhtorgani liikmed. Seetõttu kohus vabastas isiku riigilõivu tasumisest. Selles lahendis on konkreetselt välja toodud, miks peaks isiku riigilõivu tasumisest vabastama ning miks ei võiks riigilõivu tasuda osanikud või võlausaldajad.

Harju Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-53486** on pankrotis osaühing esitanud riigilõivust vabastamise taotluse, et esitada tehingu tagasivõitmise hagi. Taotluse kohaselt isikul vara ei ole, hageja pankrotivara moodustavad vaid võimalikud nõuded kreditoride vastu ja seega puuduvad võlgnikul võimalused kanda menetluskulusid. Senised pankrotimenetluse kulud on kandnud võlausaldajad. Pankrotivõlgnikuga seotud ettevõtte

on vaidlustanud sisuliselt kõik nõuded ja teised võlausaldajad on lisaks pankrotimenetluse kuludele kandnud ka suuri kulusid vajaduse tõttu alustada nõuete tunnustamise protsessi. Lisaks on hageja esindaja seisukohal, et ei ole mõeldav kohustada hageja osanikku ja juhatuse liiget tehingu tagasivõitmise hagilt riigilõivu tasuma, kui võrd pankrotihaldur on esitanud kuriteoteate prokuratuurile, uurimaks hageja juhatuse liikme poolt ettevõtte maksejõuetuse põhjustamist. Samuti ei saa eeldada, et menetluskulusid kannaksid pankrotivõlausaldajad või juhtorgani liikmed. Kohus vabastas 30. oktoobri 2009. a määrusega isiku täielikult hagiavalduse esitamisel riigilõivu tasumisest ja hagi tagamise riigilõivu tasumisest. Ka nimetatud lahendis olid välja toodud põhjused, miks ei saa osaühingu võlausaldajad või osanikud tasuda riigilõivu.

Riigikohus on leidnud, et *TsMS § 183 lg 2 kohaselt eeldatakse, et varalist huvi omav isik saab menetluskulusid kanda ning vastupidist tuleb tõendada.*<sup>47</sup> Kui isik soovib riigilõivu tasumisest vabastust, peab ta põhjendama, miks ei saa menetluskulusid tasuda tema ise, juhtorgani liikmed või pankrotivõlausaldajad. Mõnes lahendis puudus põhjendus, miks pankrotistunud isikule on menetlusabi antud. Harju Maakohtu 8. detsembri 2009. a määruse **tsiviilasjas nr 2-09-50904** asjaolude kohaselt taotles pankrotis osaühing pandiga tagamata varalise nõude tunnustamist teise osaühingu pankrotimenetluses. Selleks taotles isik hagiavalduse esitamisel riigilõivust vabastamist. Taotluses esitatud asjaolude kohaselt ei saa hageja ise menetluskulusid kanda, kuna hageja kassas ja arvelduskontodel ei ole selleks raha ning ei saa eeldada, et kulud kannaksid asjas varalist huvi omavad isikud, muu hulgas pankrotivõlgniku osanikud, juhtorgani liikmed või pankrotivõlausaldajad. Kohus leidis, et

osaühing ei suuda oma majandusliku seisundi tõttu riigilõivu tasuda, ning vabastas isiku riigilõivu tasumisest.

Ka Harju Maakohtu 30. novembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-33530** taotles pankrotis osaühing riigilõivust vabastamist, et esitada hagi nõude tunnustamiseks pankrotimenetluses. Kohus leidis, et pankrotis osaühing ei suuda oma majandusliku seisundi tõttu riigilõivu tasuda ning samuti ei saa kulusid kanda pankrotihalduri valitsetavast varast. Kohus vabastas isiku riigilõivu tasumisest.

Läbivaadatud lahenditest ühel juhul rahuldab kohus menetlusabi taotluse osaliselt. Pärnu Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-61511** taotles pankrotis osaühing menetlusabi riigilõivu tasumiseks, et esitada tehingu tagasivõitmise hagi.

Hageja põhjendas, et isegi olukorras, kus pankrotistunud äriühingul on olemas vara riigilõivu või kautsjoni tasumiseks, tuleb arvesse võtta, et tulenevalt pankrotimenetluse spetsiifikast on tegemist sihtvара võlausaldajate nõuete rahuldamiseks, mistõttu ei tohiks kohus seda riigilõivust vabastamise üle otsustamisel arvesse võtta. Seda enam, et riigilõivu tasumisel on tähtis just raha hulk, kuna müümata pankrotivara arvel (asjades) ei ole võimalik riigilõivu tasuda. Kohus leidis 25. novembri 2009. a määruses, et *kuigi pankroti-haldur esitab hagi enda nimel, paneb ta siiski maksma teistele isikutele (võlausaldajatele) kuuluvat õigust. Hageja ei ole kohtule tõendanud, et ükski võlausaldaja ei suuda tasuda riigilõivu.* Kohus jõudis seisukohale, et hageja majanduslik seisund võimaldab tal tasuda riigilõivu osaliselt, s.o 10 000 krooni ja talle tuleb anda menetlusabi ning vabastada ta ülejäänud hagiavalduselt tasutava riigilõivu, s.o 270 000 krooni maksmisest.

<sup>47</sup> Riigikohtu 23. märtsi 2009. a lahend **tsiviilasjas nr 3-2-1-13-09**.



Mõnes lahendis on kohtud ka isiku menetlusabi taotluse täielikult rahuldamata jätnud. Viru Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-51250** esitas pankrotis osaühing vara tagasivõitmise nõude. Kohus tuvastas 15. detsembri 2009. a määruses, et taotlejal on pankrotivara hulgas realiseeritava vara ning ei olnud tõendeid asjaolu kohta, et võlausaldajatel puuduvad eelduslikud võimalused ja huvi kanda menetluskulusid haginõude väljamõistmiseks. Kohus märkis veel: **objektiivselt pole pankrotivõlgnikul alust eeldada, et võlausaldajad ei ole huvitatud menetluskulude kandmisest, kui on võimalik eduka kohtuasja tulemusena suurendada pankrotivara.**

Harju Maakohtu 15. oktoobri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-08-59864**<sup>48</sup> esitas pankrotis osaühing riigilõivust vabastamise taotluse võlanõudes. Kohus leidis, et pankrotihaldur ei ole kohtule esitanud põhjendusi, miks ei ole näiteks juhatuse liige, osanikud vm isikud, kes on nimetatud TsMS § 183 lg-s 2, tasunud pankrotis osaühingu eest riigilõivu. Seetõttu keeldus kohus isikule menetlusabi andmisest. Kohus märkis ka seda: **ainuüksi asjaolu, et osaühing on pankrotis, ei anna alust menetlusabi andmiseks.** Lisaks leidis kohus, et *antud juhul on hagejal käesolevas tsiviilasjas võetud lepinguline esindaja, kellele kõigi eelduste kohaselt tuleb hagejal tasuda osutatud teenuste eest. Seega peaks pankrotis oleval osaühingul olema rahalisi vahendeid.*

Tuleb märkida ka seda, et TsMS § 183 lg-s 2 on sätestatud ainult pankrotivõlgnikule menetlusabi andmise võimalus. Harju Maakohtu menetluses olnud **tsiviilasjas nr 2-09-55922** taotles osaühingu võlausaldaja menetlusabi riigilõivu tasumisest vabastamiseks, et alustada osaühingu pankrotimenetlust ja kuulutada välja pankrot.

<sup>48</sup> Tallinna Ringkonnakohus jättis maakohtu määruse 18. novembri 2009. a määrusega muutmata.

Kohus leidis 15. detsembri 2009. a määruses, et võlausaldaja ei suuda oma majandusliku seisundi tõttu riigilõivu tasuda. Kohtu hinnangul on TsMS § 181 lg-s 1 sätestatud menetlusabi andmise tingimused täidetud. TsMS §-s 183 sätestatud pankrotivõlgnikule menetlusabi andmise piiranguid kohtu hinnangul ei esine. Kuna aga avaldaja ei olnud pankrotivõlgnik, siis ei oleks kohus pidanud TsMS §-le 183 vastavust kontrollima ega nimetatud sättele viitama.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kohtupraktika pankrotivõlgnikule menetlusabi andmisel on väga erinev, ei ole välja kujunenud ühtseid seisukohti. Menetlusabi andmist või andmata jätmist tuleks igal juhul põhjendada, kuna pankrotivõlgnikule menetlusabi andmine on siiski erand.

### 5.5. Menetlusabi andmata jätmise põhiseaduslikkuse käsitlemine lahendites

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 15 kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Igaüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseaduse vastaseks tunnistamist. Riigilõivu ülemäärane suurus või tasuta õigusabi puudumine võib olla kohtusse pöördumise õiguse rakendamise takistuseks. Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on 7. juuli 2009. a otsuses **tsiviilasjas nr 3-4-1-6-09** leidnud, et kui riigilõivu suurus ei võimalda inimesel, kel pole õigust saada riigilt menetlusabi, oma õigusi kohtus tõhusalt realiseerida, on tegu ebaproportsionaalse ja seega põhiseadusvastase riigilõivuga. Euroopa Inimõiguste Kohus on samuti mitmes lahendis märkinud, et menetlusabi andmata jätmine võib piirata isiku kohtusse pöördumise õigust.

Läbivaadatud lahendites ei olnud menetlusabi andmata jätmise põhiseaduslikkust enamasti analüüsitud. See võib olla tingitud asjaolust, et menetlusabi taotlejad põhiseaduslikkuse küsimust ei püstitanud. Pigem käsitlesid nimetatud probleemi ringkonna kohtud.

Tallinna Ringkonnakohtu 15. detsembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-07-39299** leidis osaühing (taotleja), et TsMS § 183 lg-s 1 sätestatud piirang, mille kohaselt saavad menetlusabi ainult tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirja kantud või sellega võrdsustatud mittetulundusühingud ja sihtasutused ning pankrotivõlgnikud, on vastuolus põhiseadusega, kuna takistab juriidilist isikut oma õiguste kaitsmisel kohtus ja on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega. Ringkonnakohtus märkis, et *kaebaja taotluses toodud väited, mille kohaselt on TsMS § 183 lg 1 ja 2 vastuolus põhiseadusega, ei ole põhjendatud. Menetlusabi andmisel on põhjendatud käsitleda füüsilist isikut ning juriidilist isikut erinevalt, arvestades nende huvide ja tegevuse erinevust. Äriühingu puhul eeldatakse, et tema üldisem eesmärk - teenida kasumit - annab talle võimaluse teenitu arvelt ka oma rikutud õigusi tsiviilmenetluses kaitsta. Samadel põhjendustel ei ole põhiseaduse vastane menetlusabi andmine äriühingutele, milliste eesmärgiks ei ole teenida kasumit.*

Tallinna Ringkonnakohtu 25. novembri 2009. a lahendis **tsiviilasjas nr 2-08-91586** refereeris kohus menetlusabi taotleja seisukohta, et tulenevalt põhiseaduse §-st 15 on igaühel õigus pöörduda oma õiguste rikkumise korral kohtusse, § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu kohustus. Just riik ja kohtuvõim peavad tagama, et isiku kõik õigused oleksid kaitstud. Menetluse edutus ei saa olla argumendiks

riigi abi võimaldamata jätmisel, see oleks vastuolus põhiseadusega. Kohus rahuldus küll isiku taotluse kautsjoni maksmisest vabastamiseks, kuid lahendi sisulises osas põhiseaduslikkuse kohta käivaid küsimusi ei analüüsinud.

Menetlusabi andmata jätmise põhiseadusele vastavust on käsitlenud Harju Maakohus 16. detsembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-62300**<sup>49</sup>. Kohus leidis, et isik peab tasuma riigilõivust 3000 krooni osade kaupa 500-krooniste maksetega kuus, kuna isik ei ole varatu, sest talle kuulub osa ühisvarast. Riigilõiv oli nimetatud asjas 55 000 krooni. Kohus märkis, et **kogu lõivu kohe tasumine mõjutaks negatiivselt hagi esitaja toimetulekut ja võib saada takistuseks kohtusse pöördumise õiguse realiseerimisele.**

Tartu Maakohu 7. septembri 2009. a määruses **tsiviilasjas nr 2-09-43009** leidis kohus, et isik tuleb vabastada riigilõivu tasumisest osaliselt 6000 krooni ulatuses ning määrata tasumisele kuuluvaks riigilõivuks 1500 krooni. Riigilõivu pidi hageja tasuma osamaksetena. Kohus märkis sealjuures, et sellisel viisil riigilõivu tasumine **ei tohiks taotlejale olla oluliseks takistuseks kohtusse pöördumisel.**

## 6. KOKKUVÕTE

Läbivaadatud lahenditest, mis puudutasid riigilõivu tasumisest vabastamise taotlusi, vabastas kohus isiku riigilõivu tasumisest täielikult ligikaudu 35%-l juhtudest, osaliselt vabastati ja/või kohustati lõivu tasuma osamaksetena ligikaudu 37%-l juhtudest ning täielikult jäeti vabastamata ligikaudu 28%-l juhtudest. Riigi õigusabi anti ilma

<sup>49</sup> Jõustumise ootel, kohus on nõudnud hagejalt hagi andmete täpsustamist (seisuga 27.08.2010).

hüvitamiskohustusega 52%-l juhtudest, kohustusega hüvitada osaliselt või täielikult 30%-l juhtudest, riigi õigusabi ei antud 18%-l juhtudest. Muudest menetluskuludest vabastamise taotlused on kohtud üldiselt rahuldatud. Ei saa välja tuua nõuete valdkonda vms, kus kõik menetlusabi taotlused oleks rahuldatud või rahuldamata jäetud.

Üldistavalt võib öelda, et enamasti oli menetlusabi taotluste (osalise) rahuldamise või rahuldamata jätmise põhjuseks isiku majanduslik olukord. Majanduslikku seisundit hinnatakse lahendites, kus isiku menetlusabi taotlus jäetakse (osaliselt) rahuldamata. Menetlusabi taotluse rahuldamisel piirduakse sellega, et lahendis märgitakse, et isiku majanduslik olukord ei võimalda isikul menetluskulusid tasuda. Läbivaadatud lahendites anti menetlusabi üldiselt juhtudel, kui isik oli töötu või kui isiku töötasu oli minimaalne või kui isik oli kinnipeetav või invaliidsuspensionär ja/või oli isikul ülalpeetavaid.

Majandusliku seisundi hindamise juures ei ole kohtud analüüsinud otseselt seda, kas igapäevakasutuses olevale eluasemele või sõiduvahendile tehtavad kulutused on mõistlikud. Samuti on otsustes raskesti jälgitav, kas kohus on muude laenukohustuste olemasolu menetlusabi andmisel hinnanud.

Majandusliku seisundi hindamisel TsMS § 186 lg 2 esimese lause (RÖS § 14 lg 2 esimese lause) kohaselt ei arvestata menetlusabi taotlejale kuuluvat vara, millele seaduse kohaselt ei saa sissenõuet pöörata. Nimetatud sätte järgimine läbivaadatud lahendites on ebajärjekindel. Kohati on näiteks lapsetoetust sissetulekuna arvestatud.

Kavandatavat menetluses osalemise edukust analüüsiti menetlusabi andmise tingimusena harvem. Menetlusabi taotluse rahuldamise

juures märgiti tavaliselt, et menetlus on arvatavasti edukas. Põhjalikumalt käsitleti kavandatavat menetluses osalemise edukust lahendites, kus isiku menetlusabi taotlus on jäetud kavandatava menetluses osalemise edukuse puudumise tõttu rahuldamata. Eelkõige tuleks menetluse kavandatava edukuse hindamisel arvesse võtta seda, kuidas isik on oma taotluse põhjendanud, ning hinnata seda, kas asjal on isiku õigustele ja huvidele oluline mõju. Ka Tallinna Ringkonnakohus on 25. novembri 2009. a määruses **tsiviil-asjas nr 2-08-91586** leidnud, et *seaduses ei ole menetluses osalemise edukuse all peetud silmas seda, et taotlus, millemenetlemiseks menetlusabi vajatakse, kuuluks rahuldamisele.*

Kindlasti tuleks kavandatavat menetluses osalemise (eba)edukust põhjendada, kui isiku taotlust sellel alusel ei rahuldata. Analüüsi autori arvates ei tohiks kohus menetlusabi taotluse rahuldamata jätmisel teha sisulist otsust.

Valdkonnad, kus kohtud üldiselt jätsid isiku menetlusabi taotluse rahuldamata menetluse perspektiivituse tõttu, olid pankroti-avaldused ning avaldused täitemenetluse lõpetamiseks aegumise tõttu.

Läbivaadatud lahendite põhjal võib öelda, et enamasti on kohtud arvestanud menetlusabi andmise piirangutega ning riigi õigusabi andmisest keeldumise alustega. Küsitavusi tekkis ka selles valdkonnas. Probleeme võib tekkida näiteks majanduslanguse tingimustes vara võõrandamisega. Nimetatud küsimust käsitleti ühes lahendis, kus kohus leidis, et vara võõrandamise võimalikkust puudutav ei või saada takistuseks kohustusse pöördumise õiguse realiseerimisel.

TsMS § 182 lg 2 p 3 kohaselt ei anta füüsilisele isikule menetlusabi, kui menetlus on seotud menetlusabi taotleja

majandus- või kutsetegevusega ega puuduta tema majandus- või kutsetegevusega mitteseotud õigusi (RÕS-is analoogne säte § 7 lg 1 p 7). Mitmes lahendis ei olnud kohtud põhjendanud, miks nad leiavad, et isiku nõue on seotud tema majandus- või kutsetegevusega.

Riigi õigusabi ei anta juhtudel, kui isik on ise võimeline kaitsma oma õigusi (RÕS § 7 lg 1 p 1). Nimetatud sätte kohaldamist tuleb kindlasti põhjalikult kaaluda ning põhjendada. Ei tohiks tekkida olukorda, kus samale isikule näiteks elatise nõudes riigi õigusabi ei anta, kuid ühisvara jagamise nõudes antakse.

Kohtud on menetlusabi andmise üle otsustamisel lisaks majandusliku seisundi ja kavandatava menetluse edukuse hindamisele ning menetlusabi andmise piirangutele ning riigi õigusabi andmisest keeldumise alustele arvesse võtnud ka teisi asjaolusid. Mõnel juhul on riigilõivu suurus arvestatav argument riigilõivu tasumisest vabastamata jätmiseks.

Menetlusabi andmisest on kohtud keeldunud ka siis, kui isik on kohtu arvates esitanud valeandmeid või oma sissetulekuid varjanud. Ka taotleja laenu kolmandale isikule on kohtud mitmel korral käsitanud kui menetlusabi andmata jätmist õigustavat asjaolu. Sageli on kohtud menetlusabi taotluse rahuldamisel viidanud teistele kohtulahenditele, kus isik oli olnud üheks pooleks ning milles tuvastati isiku võimetuse menetluskulusid tasuda. Ühel juhul märkis kohus menetlusabi andmise põhjendusena seda, et vaidlusalune täitemenetlus oli kestnud väga pikka aega.

Kohtupraktikas on problemaatiline küsimus ka ühisvara jagamise nõudelt riigilõivu tasumisest vabastamiseks menetlusabi taotlemine. TsMS § 182 lg 2<sup>1</sup> teine lause sätestab, et sama paragrahvi lõike 2 punktis 2 nimetatud

varana (st oma olemasoleva ja suuremate raskusteta müüdava varana) arvestatakse ka ühisvara ulatuses, milles võib eeldada, et ühisomanikud võiksid seda mõistlikult kasutada menetluskulude katteks. Seega tuleks kaaluda, kas ühisvara üldse saab arvesse võtta sellise varana, mis on suuremate raskusteta müüdav, ning kas ühisomanikest võiks arvata, et nad kasutaksid seda vara menetluskulude katteks (arvestades seda, et tegemist on varaga, mille üle käib vaidlus).

Ekspertiisikulude tasumisest vabastamise juures on kohus ühel juhul märkinud, et menetluses osalemise edukust ei saa seostada ekspertiisi maksumusega. Lisaks on teises asjas leitud, et seadus ei sea riigi menetlusabi andmist sõltuvusse kohtu eelarves selleks ette nähtud raha olemasolust.

Praktika menetlusabi eest osalises ja/või osamaksetena tasumises oli väga erinev. Sama võib öelda riigi õigusabi hüvitamise kohustuse määramise kohta. Ei saa välja tuua mudelit, mida enamasti järgitakse. Tihti ei ole lahendites jälgitav, kuidas jõutakse järeldusele, et isik peab just nii palju või seliste osamaksetena riigilõivu tasuma.

Riigilõivude määrad on erinevate hagide puhul erinevad. Seetõttu on osaliselt riigilõivu tasumisest vabastamise juures mõistlikum välja tuua summad, mille puhul isikut riigilõivu tasumisest ei vabastata. Kui isik peab maksma selle osa riigilõivust, mille tasumisest teda ei vabastata, ühekordse maksena, siis enamasti ei ületa isiku tasutav summa 1000 krooni. Kui aga isik peab osa riigilõivust tasuma osamaksetena, siis võib isiku tasutav olla väga erineva suurusega, ulatudes 1000 kroonist kuni 100 000 kroonini.

Osamaksetena riigilõivu tasumisel jäävad osamaksetena enamasti suurusjärku 500–1000 krooni kuus ning nende tasumise on kohus

määranud suuremal osal juhtudest 6–12 kuu pikkusesse ajavahemikku. Esimesel kuul tuleb tavaliselt tasuda suurem summa ja järgnevatel kuudel väiksemad summad.

Riigi õigusabi andmisel olid läbivaadatud lahendites väga erinevalt määratud menetlusabi eest tasumise tähtajad ja kord. Ei saa välja tuua ühtset suunda, mida taotluste lahendamisel oleks järgitud. Sageli jäi see üsna ebamääraseks.

Osamaksetena menetlusabi eest tasumine peab olema mõistlik. Ei tohiks määrata ebamõistlikult pikka perioodi nende maksete tasumiseks või ebamõistlikult suuri makseid. Põhjendamatu on menetlusabi anda selliselt, et isik peab riigilõivu tasuma näiteks üle 18 aasta. See peaks juba viitama, et isik vajab suuremat menetlusabi.

Läbivaadatud lahendites võis tähele panna suundumust, et mittevaraliste hagide puhul on kohtud vähendanud riigilõivu suurust, mitte andnud menetlusabi (eriti just abielu lahutamise ning pankrotiavalduste menetlusabi taotluste lahendamisel). Analüüsi autori arvates tuleks võimalusel siiski anda menetlusabi.

Juriidilistele isikutele menetlusabi andmisel on kohtud ühtsel seisukohal, et menetlusabi ei anta isikutele, kes ei vasta TsMS-is toodud nõuetele. Peab tõdema, et juriidilise isiku õigus pöörduda kohtu poole ei ole alati tagatud. Praktika näitas, et tulumaksuoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirja kantud või sellega võrdsustatud mittetulundusühing või sihtasutus saaks esitada nt juhatuse vastu kahju hüvitamise nõude, aga korteriühistu ei saaks seda teha. Kohtusse pöördumise õigus kui põhiõigus peaks laienema ka teistele juriidilistele isikutele peale TsMS § 183 lg-s 1 nimetatute ning neil

peaks olema võimalus saada menetlusabi. Samas tuleks arvestada sellega, et olenevalt kaasuse asjaoludest, peab nt äriühing arvestama riigilõivu tasumisega kui paratamatu osaga oma majandustegevuse kuludest.

Ülaltoodut kinnitab ka olukord, et väga palju esines menetlusabi taotlusi, kus äriühing palus menetlusabi selliselt, et ta saaks riigilõivu maksta osamaksetena. Juriidilistele isikutele riigilõivu osadena tasumise võimaluse loomine aitaks parandada nende ligipääsu kohtumenetlusele.

Pankrotivõlgnikele menetlusabi andmise praktika on erinev. Taotlused on suuresti põhjendatud sellega, et pankrotis isikutel endil ja nende võlausaldajatel ei ole raha ja/või huvi riigilõivu tasuda. Praktika nende taotluste lahendamisel on väga erinev. Mõnel juhul on kohtud leidnud, et menetlusabi andmine on põhjendatud, sest aitab kaasa võlausaldajate võrdsele kohtlemisele pankrotimenetluses ning annab võimaluse asja menetleda ja pankrotivara suurendada.

Teistel juhtudel on kohtud aga märkinud, et objektiivselt pole pankrotivõlgnikul alust eeldada, et võlausaldajad ei ole huvitatud menetluskulude kandmisest, kui on võimalik eduka kohtuasja tulemusena suurendada pankrotivara. Kohus on märkinud ka seda, et ainuüksi asjaolu, et osaühing on pankrotis, ei anna alust anda menetlusabi. Mitmes lahendis puudus põhjendus, miks pankrotistunud isikule on menetlusabi antud või miks menetlusabi ei antud.

Menetlusabi andmata jätmine võib mõnel juhul rikkuda isikute õigust oma õigusi kohtus tõhusalt realiseerida. Nimetatut on kinnitanud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 7. juuli 2009. a otsuses **asjas nr 3-4-1-6-09** ning ka EIK oma lahendites.

Menetlusabi andmata jätmise põhiseaduslikkust ei ole läbivaadatud kohtulahendites enamasti käsitletud. Siiski on näiteks ühes lahendis märgitud, et kogu lõivu kohe tasumine mõjutaks negatiivselt hagi esitaja toimetulekut ja võib saada takistuseks kohtusse pöördumise õiguse realiseerimisele. Teises lahendis on kohus leidnud, et äriühingu puhul eeldatakse, et tema üldisem eesmärk – teenida kasumit – annab talle võimaluse teenitu arvel ka oma rikutud õigusi tsiviilmenetluses kaitsta. Samadel põhjendustel ei ole põhiseaduse vastane anda menetlusabi äriühingutele, mille eesmärgiks ei ole teenida kasumit. Kokkuvõtteks võib öelda, et vajadusel kohtud kontrollivad ka menetlusabi andmata jätmise vastavust põhiseadusele.

Lõpetuseks peab märkima, et menetlusabi (v.a hüvitamiskohustuseta antav riigi õigusabi) on sisuliselt siiski laen. TsMS-is sisalduv menetlusabi regulatsioon näib kindlustavat, et menetluskulud tasuvad lõppkokkuvõttes menetluse pooled. Eriti teravalt puudutab see probleem riigilõivu tasumisest (osalist) “vabastamist”. Seetõttu tekib küsimus, kas menetlusabi tagab sellisel kujul PS §-s 15 sätestatud kohtusse pöördumise õiguse.





# **HALDUSLEPING EESTI KOHTUPRAKTIKAS**

**Liina Kanger**  
**kohtupraktika analüütik**



Tartu  
Juuni 2010

## SISSEJUHATUS

Halduslepingute peamine tähtsus seisneb halduse tegutsemisvõimaluste avardamises. Ühtlasi kasvab halduslepingu sõlmimise kaudu haldusotsuste aktsepteeritavus – isik liidetakse haldustegevusse konsensuslikul, õiguslikult siduval ja formaalsel teel. Saksakeelses õiguskirjanduses toonitatakse, et avalik-õiguslike ja tsiviilõiguslike lepingute eristamise materiaalsoiguslikku tähendust ei maksaks üle hinnata. Seda põhjusel, et üldised piirid avaliku võimu kandja tegutsemisele on nt planeerimisõiguse valdkonnas nii era- kui ka avalik-õigusliku lepingu sõlmimisel suures osas samad. Erinevused tekivad eelkõige kohtukaebõiguses.<sup>1</sup>

Neist lähtepunktidest tulenevad ka käesoleva analüüsi uurimisküsimused Eesti kehtiva õiguse ja kohtupraktika kohta. Kõige üldisemalt võiks huvi tunda, kas halduslepingute sõlmimine on seadusandja poolt soodustatud halduse tegutsemisvorm, mille kaudu teostub nii avalike ülesannete delegeerimise eesmärk kui ka erasektori ja avaliku sektori konsensuslik koostöö. Halduslepingu teema vajab uurimist ning tutvustamist, sest Eestis puudub ülevaade, milliseid halduslepinguid sõlmitakse ja kuidas lahenevad vaidlused. Käesolev kohtupraktika analüüs võimaldab kõige põhjalikumalt vastata just viimasele küsimusele.

Analüüsi peaeesmärgiks on anda korrastatud pilt sellest, mis on haldusleping, kes on lepingupoolteks ja mismoodi see sõlmitakse, kuidas täidetakse, muudetakse, lõpetatakse ning millised on õiguskaitsevahendid. Menetluslikest aspektidest võiks vastuse saada küsimus, kas avaliku võimu kandja positsioonis tekib erinevusi halduslepingute ja tsiviilõiguslike lepingute sõlmimisel. Uuritakse, milliseid haldusmenetluse ja

lepinguõiguse põhimõtteid on tähtsaks peetud, aga ka seda, millises kohtus, kas üld- või halduskohtus lahendatakse halduslepingust tulenevad vaidlused.

Halduslepinguid on erinevat liiki (sh avaliku võimu ülesannete üleandmine, võimuvolituste üleandmine, kontsessioonid, koostöölepingud jne), millele laienevad erinevad reeglid. Sisu poolest varieeruvad nad suuresti. Kohtusse jõudnud juhusliku valiku põhjal ei saa mingit halduslepingute klassifikatsiooni luua. Vahest ei ole see meie praeguses õiguslikus olukorras, kus volitusnorme halduslepingu sõlmimiseks on eriseadustes laiali üle 50 ja iga leping oma iseloomulike tunnustega, üldse võimalikki. Eesti kohtupraktikat allikmaterjalina kasutades on aga võimalik vaatluse alla võtta mõned valdkonnad, kus halduslepingute sõlmimine on käibel ainsa või põhilise praktikana, nagu ehitustegevus, jäätmemajandus või parkimisjärelvalve. Neist peegeldub halduslepingule tüüpiline reguleerimisese ja joonistuvad välja vaidlustusvõimalused halduskohtus.

Analüüsitava materjali moodustavad I ja II astme haldus- ja üldkohtute 2007.–2010. aasta otsused vaidlustes halduslepingute üle. Selliseid lahendeid oli kokku 49, mis jagunesid järgmiselt:

- haldusajades: 27 halduskohtu otsust, 15 ringkonnakohtu otsust;
- tsiviilajades: 4 maakohtu otsust, 3 ringkonnakohtu otsust.

Ajavahemik, mille jooksul tehtud lahendeid käsitletakse, on valitud küllalt pikk, sest halduslepingute kohta ei ole palju vaidlusi. Kuna valdkond on seni läbi uurimata, siis terviklikuma pildi saamiseks oli mõtet analüüsitava materjali hulka korjata võimalikult

<sup>1</sup> W. Ernst et al Beck'scher Online Kommentar. BauGB § 11, kommentaator M. Krautzberger, äärenr 1'5.



palju otsuseid, vaadates mööda sellest, et mõned neist on juba kolme aasta tagusest ajast. Käesolev analüüs uurib seega valdkonda ülevaاتlikult ega selgita välja aktuaalseimat praktikat.

Efektiivset ning nüüdisaegse ühiskonna vajadusi arvesse võtvat haldust sihiks seades on vajalik, et halduslepingu regulatsioon oleks selline, mille järgi pooltel oleks võimalik tegelikult toimida. Kogu halduslepingu probleemistik on otseses seoses seadusandlusega, mistõttu on käesolevas analüüsis lähenetud haldusmenetluse seadusele (HMS) normikriitiliselt.

## 1. HALDUSLEPINGU MÕISTE EESTI ÕIGUSKORRAS

Halduslepingu mõiste tekkis Eesti õiguskorda 21. juunil 1993 vastu võetud halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS<sup>2</sup>) jõustumisel. Selle § 3 lg 1 p 3 järgi kuulus halduskohtu pädevusse halduslepingutest tulenevate vaidluste lahendamine ja § 4 lg 2 järgi võis halduskohtusse pöörduda ka halduslepingust tuleneva vaidluse lahendamiseks. Praegu kehtivaga (HKMS<sup>3</sup> § 8 lg 4) sarnaselt oli kohtualluvuse osas reguleeritud, et halduslepingust tulenevad vaidlused alluvad sellele halduskohtule, kelle tööpiirkonnas toimub lepingu täitmine. Halduslepinguga või seadusega võidi ja võidakse aga sätestada ka nende vaidluste teistsugune kohtualluvus (HKMS § 6 lg 3).

Halduslepingu legaalseaduse mõistete HKMS-i ei sisaldunud. Praegu kehtiva, s.o 25. veebruaril 1999 vastu võetud halduskohtumenetluse seadustikuga<sup>4</sup> muudeti seda olukorda, sest seaduse § 4 lg 1 sisaldab halduslepingu määratlust: haldusleping

on avalik õiguslikke suhteid reguleeriv leping. Ühtlasi on samas sättes kirjas, et haldusaktiks HKMS-i mõttes on ka haldusleping. See tähendab, et haldusakti puudutav halduskohtumenetluse regulatsioon laieneb halduslepingutele.

Õiguslik olukord täpsustus veelgi, kui 1. jaanuaril 2002 jõustus haldusmenetluse seadus,<sup>5</sup> mille 7. peatükk reguleerib halduslepingutega seonduvat. HMS § 95 annab halduslepingu definitsiooni: haldusleping on kokkulepe, mis reguleerib haldusõigus-suhteid. Halduslepingu võib sõlmida kas üksikjuhtumi või piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks. Olulise kriteeriumi halduslepingu olemuse kohta seab ka HMS § 96, mille järgi on vähemalt üks halduslepingu pool riik, kohaliku omavalitsuse üksus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik, eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik, kes seaduse alusel täidab avaliku halduse ülesandeid.

Praegusel ajal nii vanu vaidlusi, kus tekiks küsimus halduslepingu määratlemise üle enne HKMS-i ja HMS-i jõustumist ning legaalseaduse olemasolu, enam peaaegu ei ole. Praegu leiavad kohtud tuge lepingu olemuse määratlemisel juba legaalseadusest. Ainsa näite võis leida 2006. aasta kohtupraktikast, kus Tallinna Halduskohus kontrollis, kas AS-i ja Tallinna linna vahel oli sõlmitud kohane haldusleping või muu sarnastele tingimustele vastav kokkulepe. Kohus leidis: *Selles asjas oli halduslepingu legaalseaduse mõistete sätestatud aastaid pärast käesoleva kaebuse esemeks olevaid asjaolusid, kuid kohus märgib, et haldusleping kui selline ei olnud tundmatu. Juba 15.09.1993 jõustunud HKMS § 3 lg 1 p-st 3 ja § 4 lg-st 2 tulenevalt oli halduskohtu pädevuses halduslepingutest tulenevate vaidluste lahendamine.*<sup>6</sup>

<sup>2</sup> RT I 1993, 50, 694.

<sup>3</sup> RT I 1999, 31, 425; 2009, 68, 463.

<sup>4</sup> RT I 1999, 31, 425.

<sup>5</sup> RT I 2001, 58, 354.

<sup>6</sup> TlnHKo 28. märts 2006, haldusasi nr 3-04-347, p 6. Edaspidi toodud näidetes on isikuimed asendatud initsiaalidega või sõnaga „isik“ või „kaebaja“.

Eriseadusi, milles sisaldub volitusnorm halduslepingu sõlmimiseks, on üle viiekümne. Need võivad sätestada halduslepingule sisu kohta käivaid lisatingimusi. Halduskoostöö seadus (HKTS)<sup>7</sup> sisaldab sätteid kohaliku omavalitsuse (KOV) avalik-õigusliku ülesande loovutamiseks, mis on halduslepingu üks võimalikke tüüpe.

## 2. HALDUSLEPINGU POOLED

### 2.1. Avaliku võimu kandja

HMS § 96 lg 1 näeb ette, et vähemalt üks halduslepingu pool on riik, kohaliku omavalitsuse üksus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik, eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik, kes seaduse alusel täidab avaliku halduse ülesandeid. Sõnast „vähemalt“ saab järeldada, et avaliku võimu teostajaid halduslepingu pooltena võib olla ka mitu. Samas, normikriitiliselt, HMS-i järgnevate sätete sõnastuses poolte paljususe võimalusega arvestatud ei ole, sest juttu on ainult haldusorganist ja lepingu teisest poolest (ainsuses) – vt nt § 102 lg 3. HMS-ist sõna-sõnalt lähtudes ei saa avalik-õigusliku lepingu pooleks olla asutus ega allasutus, vaid selleks peab olema iseseisev isik.

Ka kõik halduslepingu pooled võivad olla avaliku võimu kandjad, kes lepingu alusel annavad mingi osa oma avalike ülesannete täitmisest üksteisele üle. Sellele viitab HMS § 105 lg 2, mille järgi kohaldatakse riigi või kohaliku omavalitsuse haldusülesannete täitmiseks volitamise halduslepingutele halduskoostöö seaduse nõudeid (vt HKTS § 3 lg 1). Haldusorgan ei saa halduslepinguga muuta oma vastutusala või võtta endale kohustusi, mis ületavad tema pädevuse.

<sup>7</sup> RT I 2003, 20, 117; 2009, 62, 405.



Sellele osutab HMS § 97 lg 2, mille kohaselt võib haldusorgan sõlmida halduslepingu üksnes oma pädevuse piirides.

Kohtupraktikat mitme avaliku võimu kandja vahel sõlmitud halduslepingu täitmise vaidluste kohta ei ole. Üksik näide pärineb Tartu Halduskohtu ja Tartu Ringkonnakohtu praktikast, kus vaidlus ei olnud siiski mitte lepingupoolte vahel, vaid kus kaebaja, kelleks oli eraisik, vaidlustas korruga kahe haldusorgani – Muinsuskaitseameti Tartumaa osakonna ning Tartu Linnavalitsuse arhitektuuri ja ehituse osakonna – ettekirjutust, vaideotsust ning toiminguid. Kaks vastustajat oligi asjas seetõttu, et halduslepinguga oli osa ülesandeid antud Muinsuskaitseametilt üle KOV-le ja samas küsimuses oli kohapealset kontrolli teinud üks, ettekirjutuse koostanud ning sellele järgneva haldusmenetluse toiminguid teinud aga teine haldusorgan. Vaidlus oli muinsuskaitse valdkonnast. Muinsuskaitseaduse (MuKS) § 9 lg 2 sätestab võimaluse, et valla- või linnavalitsus võib täita muinsuskaitsealaseid riiklikke kohustusi Muinsuskaitseameti ja kohaliku omavalitsuse volikogu vahelise halduslepingu kohaselt. Tartu Ringkonnakohtus märkis oma otsuses, et *nimetatud säte on delegatsiooni-normiks, mis annab Muinsuskaitseametile võimaluse anda halduslepinguga linnavalitsusele üle muinsuskaitsealaste riiklike kohustuste täitmine ning see ei ole põhiseadusega vastuolus.*<sup>8</sup>

<sup>8</sup> TrtHKo 15. mai 2007, haldusasi nr 3-06-2287, p 19. Lähemalt kohus MUKS § 9 lg 2 kooskõla põhiseadusega ei analüüsinud, sest kaaludes põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise võimalusi, leidis kohus, et apellandi poolt viidatud MuKS sätted [§ 9 lg 2, § 442 lg 3, § 17 lg 4] ning Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud „Kultuurimälestiseks tunnistamise ja kultuurimälestiseks olemise lõpetamise kord“ ei ole antud kohtuasja lahendamisel asjassepuutuvad. Seetõttu ei saaks kohus algatada põhiseaduslikkuse järelevalvet ja puudub alus hinnata, kas viidatud sätted on või ei ole vastuolus põhiseadusega.

Vaidlust lahendades käsitlesid kohtud kahe vastustaja tegevust eraldi, näidates seejuures nendevahelise ülesannete jaotuse, mis tulenes sõlmitud halduslepingust. Kohtud kontrollisid selle alusel haldusorgani toimingute õiguspärasust. Seega kinnitab vaadeldud näide, et haldusleping võib vaidluse lahendamise seisukohalt olla olulise tähtsusega ka siis, kui vaidlus ise ei ole tekkinud lepingust.

## 2.2. ERAÕIGUSLIK ISIK

Halduslepingu teiseks pooleks on tüüpiliselt eraõiguslik isik. Seadus selle kohta küll regulatsiooni ei sisalda, aga halduslepingu õiguslikust olemusest on selgelt tuletatav, et avaliku võimu teostamisega seotud ülesandeid võidakse üle anda eraisikule. Seega teiseks pooleks võib olla kas eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik. HMS-is ei ole terminikasutus järjepidev: korruga on 7. peatükis kasutusel „juriidiline või füüsiline isik“ (§ 96 lg 1), „isik“ (§ 98 lg-d 1 ja 2) ja „üksikisikust lepingu pool“ (§ 104 lg 1). Selline mõisteline killustatus on põhjendamatu. (Samuti kasutatakse terminit „lepingu teine pool“, mis hõlmab nii era- kui ka avalik-õiguslikku teist isikut lepingus: § 102 lg-d 3 ja 4.)

Muuta tuleks eeskätt HMS § 104 (õigusvastane haldusleping) sõnastust, milles kasutatakse väljendit „üksikisikust lepingupool“. Selle sõnastusega on hõlmatud ilmselt füüsilised isikud, aga välja jäävad eraõiguslikud juriidilised isikud. Juba termin „üksikisik“ ise ei ole õnnestunud, sest olgugi, et see on avalikus õiguses kasutusel ka muudes õigusaktides (nt HKMS § 7 lg 4),<sup>9</sup> siis eraõigusest algupäraselt pärinevale isikute liigitusele on „üksikisik“ võõras

<sup>9</sup> HKMS § 7 lg 4: Avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitev asutus, ametnik või muu isik võib esitada kaebuse üksikisiku või eraõigusliku juriidilise isiku vastu üksnes seadusega sätestatud juhul.

(vrd tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS)<sup>10</sup> 2. osa isikute liigitusega). HMS § 104 tuleks täiendada selliselt, et lepingu teise poolena ei käsitletaks mitte ainult füüsilisi isikuid, vaid ka eraõiguslikke juriidilisi isikuid. Pole alust arvata, et halduslepingu õigusvastasuse tingimused peaksid olema erinevad sõltuvalt sellest, kas lepingu eraõiguslikust isikust pooleks on juriidiline või füüsiline isik. HMS § 104 kohaldub analüüsi autori arvates neile mõlemale.

Kohtupraktikast eraõigusliku isiku kohta huvitavaid näiteid tuua ei ole, sest tema määratlemine lepingupoolena ei põhjusta probleeme, seda ka vaatamata seaduse ebaühtlasele terminikasutusele. Probleemide puudumine ei ole aga õigustuseks, et seaduse sõnastuse võiks muutmata jätta.

### 3

## HALDUSLEPINGU ERISTAMINE ERAÕIGUSLIKUST LEPINGUST

Haldus- ja eraõigusliku lepingu eristamine on vajalik seetõttu, et määrata poolte õiguste ning kohustuste sisu, kohalduvad õigusaktid ja sellest tulenevalt teada ka lepingu sõlmimise menetlusele esitatavaid nõudeid. Nagu sissejuhatuses märgitud, pole iseenesest suurt erinevust, kas haldusorgan valib era- või avalik-õigusliku lepingu: mõlemal on oma kasutusolukorrad ja eelistus sõltub konkreetsest vajadusest. Mõlemal juhul tuleb avaliku võimu kandjal arvestada nii teise poole kui ka kolmandate isikute põhiõiguste ja -vabaduste ning avaliku huvi kaitsega. Samas on äärmiselt tähtis kindlaks määrata, kumb lepingu liik valiti, et selgitada, kas ja kui, siis mis ulatuses on eraisikule üle läinud avaliku võimu volitused, mismoodi tagatakse nende täitmine,

kontroll jms. Lõpuks sõltub lepingu liigist ka kohtutee, mis paneb pooled juba hoopis erinevasse positsiooni.

Üheks piiripealseks näiteks Eesti kohtupraktikas on olnud ehitusseaduse (ES)<sup>11</sup> § 13 alusel sõlmitud lepingud. Järgnevalt analüüsitakse nende saatust Eesti kohtutes.

### Ehitusseaduse § 13 alusel sõlmitav leping: haldusleping või töövõtuleping?

ES § 13 näeb teede ning tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamise kohta ette, et need tagab kohalik omavalitsus, kui ta ei ole detailplaneeringu koostamise taotleja või ehitusloa taotlejaga kokku leppinud teisiti. See säte avab praktikas sagedasti kasutatava võimaluse, mil taotleja ja KOV sõlmivad halduslepingu, et kokku leppida seaduses sätestatust erinevalt.

Probleemid tekivad õigusliku tagajärje määramisega, kui üks lepingupooltest ei saa enam halduslepingut täita. Kas KOV-il peab olema alati võimalik maksta tellitud tööde eest, seda ka nt ettenägematult raskete majandusolude tekkimisel? Mis saab arendaja pankroti korral või muu võimetuse korral töid teha – kas kohustus tagada teede ning tehnovõrkude ja rajatiste ehitamine läheb üle KOV-ile? (Selle kohta vt ka 6. ptk.)

### Viimsi vald vs. OÜ

Üheks ES § 13 kohaldamisala näiteks on Viimsi valla ning arendaja vahel sõlmitud ühise tegutsemise leping. Lepingu sisu järgi pidi arendaja (OÜ) ehitama Viimsi vallas Randvere külas välja teed kahes etapis: I etapis killustikkattega ajutise tee; II etapis planeeringus ettenähtud kattega tee kolme aasta jooksul alates

<sup>10</sup> RT I 2002, 35, 216; 2009, 18, 108.

<sup>11</sup> RT I 2002, 47, 297; 2010, 8, 37.

detailplaneeringu kehtestamisest. Viimsi vald kohustus võtma teed tasuta enda omandisse. OÜ kohustus oma kohustuste rikkumise korral maksma vallale leppetrahvi 500 000 krooni. Detailplaneering kehtestati, kuid sellele vastav kõvakattega tee ei saanud tähtajaks valmis. Kuivõrd avaliku ülesande täitmise tagamiseks võib avalik võim sõlmida nii halduslepinguid kui ka tsiviilõiguslikke lepinguid, siis seisis probleemide tekkimisel Viimsi valla ees küsimus, milline õigussuhe poolte vahel õigupoolest oli tekkinud ja millisesse kohtusse peaks pöörduma ühise tegutsemise lepingu täitmise nõudega arendaja vastu.

Enne kui vaadata, millisesse kohtusse Viimsi vald pöördus ja kuidas vaidlus laheneb, on kasulik selgitada, millest selline valik sõltub. Riigikohtu halduskolleegiumi 29. oktoobri 2004. aasta otsuses kohtuasjas nr 3-3-1-35-04 vaidlesid Tallinna linn ja AS TTP sarnase kohustuse täitmise üle. Tollal kehtinud planeerimis- ja ehitusseaduse (PES)<sup>12</sup> § 47 nägi – analoogiliselt ES §-ga 13 – detailplaneeringus märgitud teede ja tehnovõrkude väljaehitamise kohta kuni ehituskruundini ette, et kohalik omavalitsus tagab nimetatud tööd enne ehitusloa andmist, kui ehitusloa taotleja ja kohalik omavalitsus ei ole kokku leppinud teisiti. Pooled vaidlesid Riigikohtus selle üle, kas vastav kokkulepe oli sõlmitud või mitte. Asja lahendamisel märkis halduskolleegium muu hulgas ka seda, et kokkulepe, juhul kui see on sõlmitud, vastab halduslepingu tunnustele. Otsuse punktis 14 seisab:

*Asja sisulisel läbivaatamisel tuleb välja selgitada, kas AS TTP ja Tallinna Linnavalitsuse vahel oli kirjalik kokkulepe, mis hõlmas ka poolte vahelkordi tööde teostamisel ja selle järgselt (ehituse kaasfinantseerimine, kompenseerimine,*

*objekti väljaostmine vms). Sellise halduslepingu tunnustele vastava kokkuleppe olemasolu võib ilmned ka näiteks menetlusosaliste kirjavahetusest.<sup>13</sup>*

Detailsemalt on Riigikohtus halduslepingu ja eraõigusliku lepingu piiritlemist käsitlenud 20. oktoobri 2003. aasta otsuses kohtuasjas nr 3-3-1-64-03, millest joonistub välja kaks tingimust, millele haldusleping peab vastama. Halduslepinguks kvalifitseerub avalike ülesannete täitmise tagamiseks sõlmitud leping kahel juhul:

- kui lepinguga on eraõiguslikule isikule antud avaliku võimu volitusi;
- kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi.

Halduskolleegium märgib: *Seevastu võib tsiviilõigusliku lepinguga olla tegemist juhul, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisele, ilma et talle oleks üle antud võimuvolitusi või lepinguga reguleeritaks kolmandate isikute õigusi.<sup>14</sup>*

Niisiis kokkuleppe arendaja ja KOV vahel tööde maksumuse ning poolte õiguste ja kohustuste kohta võiks Riigikohtu halduskolleegiumi praktikat silmas pidades lugeda vastavaks halduslepingu tunnustele. Halduslepingust tekkinud vaidlusi on pädev lahendada halduskohus.

Ilma et oleks tagantjärele võimalust heita pilku ülaltoodud näites Viimsi valla ja arendaja vahel sõlmitud ühise tegutsemise lepingusse, võib eeldada, et Viimsi valla näide on Riigikohtus lahendamise saanud vaidlusega sarnane ja Viimsi vald pöördus samuti kaebusega halduskohustusse. Tegelikult see siiski nii ei olnud ja lepingu kvalifitseerimise võimalus

<sup>12</sup> RT I 1995, 59, 1006.

<sup>13</sup> RKHKo, 29. oktoober 2004, haldusasi nr 3-3-1-35-04, p 14.

<sup>14</sup> RKHKo, 20. oktoober 2003 haldusasi nr 3-3-1-64-03, p 12.

avanes hoopis üldkohtul, Harju Maakohtul, kuhu Viimsi vald esitas OÜ vastu hagi, milles palus kohustada kostjat täitma lepingujärgseid kohustusi ja maksma leppetrahvi. OÜ hagi ei tunnistanud ja leidis, et üldkohtul puudub asja menetlemise pädevus, kuna vaidlusalune leping on haldusleping. Maakohus võttis asja menetlusse, st luges end pädevaks kohtuks, ja lahendas vaidluse. Kohtuotsuses seisab:

*Kõigepealt annab kohus õigusliku hinnangu lepingule. Lepingu sisuks oli kohustus valmis ehitada planeeringus sätestatud tee. Teiseks kohustuseks oli kohustus võtta teed munitsipaalomandisse. Kohus ei nõustu kostjaga, et tegemist oli halduslepinguga, kuna antud lepinguga ei antud kostjale üle avalikku võimu. Pooltevahelist lepingut tee ehitamise osas kvalifitseerib kohus kui töövõtulepingut võlaõiguseaduse (VÕS) § 635 lg 1 tähenduses.<sup>15</sup>*

Pärast selle hinnangu andmist lahendas maakohus vaidluse nagu tsiviilasja. Vaieldi selle üle, kas leping on vorminõude rikkumise tõttu tühine,<sup>16</sup> kas lepingu täitmine on võimatu ja kas vald oleks pidanud määrata lepingu täitmiseks täiendava tähtaja. Kohus leidis, et hagejal oli õigus nõuda kohustuse täitmist ning kohustuse täitmise nõuet välistavaid asjaolusid ei esinenud. Ühtlasi mõistis maakohus välja poolte vahel kokkulepitud leppetrahvi. Seega kulges vaidlus edasi nagu tüüpiline lepinguõiguslik vaidlus, kus lahendada tuli ainult lepinguõigusele omaseid küsimusi.

OÜ esitas maakohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse Tallinna Ringkonnakohtule. Lepingule õigusliku hinnangu andmisel nõustus

<sup>15</sup> HarjuMKo, 20. oktoober 2008, tsiviilasi nr 2-08-7134.

<sup>16</sup> Kohus leiab, et kinnisasja omandamise tehing peab asjaõiguseaduse § 119 lg 1 alusel olema notariaalselt tõestatud vormis ning vaidlusalust lepingut kinnisasja omandamise osas võib pidada eellepinguks, kuid tõendatud on, et ühise tegutsemise leping oleks sõlmitud ka ilma selle tehinguta ehk ülejäänud osas leping kehtib.

ringkonnakohus maakohtuga, pidades samuti otsustavaks asjaolu, et avaliku võimu volitusi OÜ-le üle ei läinud:

*Maakohus on põhjendatult asunud seisukohale, et tegemist on tsiviilasjaga, mis kuulub üldkohtu pädevusse. Pooltevahelisest ühise tegutsemise lepingust ei tulene, et lepinguga anti kostjale avaliku võimu kandmise kohustusi. Kolleegium nõustub vastustajaga, et kohalik omavalitsusüksus võib sõlmida kõrvuti halduslepingutega ka tsiviilõiguslikke lepinguid. Vastustaja on põhjendatult juhtinud apellandi tähelepanu sellele, et ehitusseaduse § 13 kohaselt detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni tagab kohalik omavalitsus, kui kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu koostamise taotleja või ehitusloa taotleja ei ole kokku leppinud teisiti. Pooled leppisid kokku, et tee rajab kostja ning ei ilmne ühtegi avaliku võimu volitust, mida pidi kostja teostama. Kolleegium nõustub maakohtuga ka selles, et lepingus olev kokkulepe tee ehitamise osas on kvalifitseeritav töövõtulepinguna võlaõiguseaduse (VÕS) § 635 lg 1 tähenduses.<sup>17</sup>*

Uute aspektidena arutati ringkonnakohtus, kuidas mõista lepingu nõuet „kõvakattega tee“, hindamaks, kas OÜ on oma lepingulise kohustuse täitnud. OÜ paigaldas freeskattega tee, samas kui vald oli silmas pidanud asfaltkatet. Hinnanguks, kas täideti lepingu nõudeid, tõi kohus välja pooltevahelise ühise tegutsemise lepingu punkti, mille kohaselt kohustus kostja tagama oma kulul kinnistule detailplaneeringus ettenähtud avalike teede väljaehitamise vastavuse projekti või projektidega, mis on enne kooskõlastatud vallaga. Kohus märkis, et teeseaduse § 19 lg 2 kohaselt

<sup>17</sup> TlnRKo, 23. aprill 2009, tsiviilasi nr 2-08-7134.

avalikult ja kasutatava tee ehitamise ja remontimise aluseks on tee-ehitusprojekt või teetööde kirjeldus. Nimetatud paragrahvi lõike 6 kohaselt projekt koostatakse kooskõlas üldplaneeringuga. Järelkult muutused töö nõuetekohasuse hindamisel asjassepuutuvaks avaliku õiguse normid ning ehitusprojektid, viimastega seotult ka detailplaneering ja üldplaneering.

Kokkuvõttes lahendasid maakohus ja ringkonnakohus vaidluse, milles pooled ei olnud lepingu olemuse osas üksmeelel. Kohtud leidsid, et poolte vahel oli eraõigussuhe ja eraõiguslik leping. Piiritlemaks tsiviilõiguslikku lepingut halduslepingust, märkisid mõlemad kohtuastmed, et lepinguga ei antud üle avaliku võimu volitusi. Tee väljaehitamist ja munitsipaalomandisse üleminekut ei peetud avaliku võimu teostamiseks. Ringkonnakohtu otsuses sisaldus arutelu, et vaidlus oli seotud avaliku õigusega, kuna tee-ehitust reguleerivad avaliku õiguse normid, kuid kohus ei tegelenud küsimusega, kas see võiks olla asjaoluks, mis muudab ka õigussuhte ning kogu poolte vaidluse avalik-õiguslikuks. Riigikohtu tsiviilkolleegium kassatsioonkaebust menetlusse ei võtnud. Samas on sarnase sisuga ehitustööde tegemist peetud Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas halduslepingu tunnustele vastava lepingu esemeks. Kuna vaidlus lepingu olemuse üle on piiripealne küsimus, siis uuritakse alljärgnevalt veel üht sarnast vaidlust.

### Rae vald vs. arendaja

Eelmisega samalaadne küsimus tekkis Harju Maakohtus, kus ES § 13 alusel detailplaneeritava kinnistu kohta sõlmitud veetorustiku väljaehitamise leping loeti halduslepinguks. Nimelt sõlmis kostja (eraisik) Rae Vallavalitsusega kohustuste üleandmise lepingu Rae valla Kopli küla

Rahula kinnistu detailplaneeringu elluviimiseks, mille kohaselt kohustus kinnisvara arendaja detailplaneeringu kohaselt kinnistu piires välja ehitama planeeringuala teenindavad veetorustikud. Lepiti kokku ka selles, et detailplaneeringu elluviimine planeeritaval alal ei pane kohalikule omavalitsusele mingeid kohustusi. Harju Maakohus luges lepinguga tõendatuks, et Rae Vallavalitsus andis arendajale üle nii ES §-s 13 sätestatud teede, tänavate, tehnorajatiste kui ka veetrassi rajamise kohustuse (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse<sup>18</sup> § 35 lg 5 mõttes). Seejuures liigitas kohus lepingu halduslepinguks:

*Kohus on seisukohal, et tegemist on halduslepinguga, kuivõrd lepingu ese on avalik-õiguslikest normidest tulenevate kohustuste täitmine ja puudutab Rae Valla avalik-õiguslike kohustuste üleandmist. Seetõttu ei saa nõustuda hagejate seisukohaga, et tegemise on ehtsa lepinguga kolmandate isikute ehk hagejate kaitseks VÕS § 80 tähenduses. Hagejatel on subjektiivne avalik õigus arendaja poolt endale Kohustuse Üleandmise lepinguga võetud ülesande (veetrassi rajamise) täitmise suhtes, kuid haldusülesande iseseisvaks täitmiseks volitamise muutuval avaliku halduse ülesandeid täitvad füüsilised ja juriidilised isikud avaliku halduse kandjateks. /---/ Seega pidi arendaja tegutsema veetrassi rajamisel omal vastutusel, olles allutamata valla juhtimisele ehk sisuliselt astus arendaja haldusülesande täitja asemele. Kohus leiab, et tegemist ei ole ehtsa lepinguga hagejate kasuks. Tsiviilõiguslikke kohustusi nimetatud lepingust ega ka mingist seadusest arendajal hagejate ees ei teki, mistõttu hagejatel ei ole seadusest tulenevat õigust nõuda Kohustuste Üleandmise Lepinguga võetud kohustuste täitmist arendajalt (VÕS § 80 lg 2).<sup>19</sup>*

<sup>18</sup> RT I 1993, 37, 558; 2010, 19, 101.

<sup>19</sup> HarjuMKo 17. jaanuar 2008, tsiviilasi nr 2-07-7510.

Maakohtus oli kõnealuse lepingu kvalifitseerimine ainult üks kõrvalküsimusi, mis tegelikult ei mõjutanud asja lahendust. Sama õigusvaidlust on püütud lahendada ka halduskohutusse kaebamise teel (kohustamiskaebus valla kohustamiseks sõlmima kaebajaga haldusleping). Halduskohtu otsusest<sup>20</sup> tasub välja tuua kohtu seisukoht, et *ÜVVKS § 4 lg-st 4, mis sätestab ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni omaniku või valdaja kohustused ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni väljaarendamiseks, ei järeldu, et trasside tegeliku väljaehitamise ja finantseerimisega peab igal juhul tegelema kohalik omavalitsus ise. Seadusest ei tulene, et kohalikul omavalitsusel puudub õigus trasside arendamisega seotud ülesannete lepingu alusel kolmandale isikule üleandmiseks.*<sup>21</sup>

Sellest näitest niisiis peegeldub, et ES § 13 alusel sõlmitav leping on haldusleping, kui sellega antakse üle avaliku võimu volitusi ja lepingu esemeks on avalik-õiguslikest normidest tuleneva kohustuse täitmine. Niisuguse hinnangu andmine taandub lepinguliste kohustuste sisu ning ulatuse väljaselgitamisele.

Kohtupraktika ees seisev ülesanne on avada „avaliku võimu volituste“ sisu ja seada eesmärgiks, et seda tehakse haldus- ja maakohtutes ühte moodi. Praegune kohtuasjade lahendamine näitab, et mingit järjepidevust veel tekkinud ei ole, samuti ei ole õpitud üksteise näidetest.

Täiendavalt võiks märkida, et olulise reegli riigi või kohaliku omavalitsuse haldusülesannete täitmiseks volitamise halduslepingute kohta annab HKTS § 3 lg 4: kui lepingust selgelt ei nähtu poolte tahe sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga. Seda õiguslikku eeldust ei ole esimese ega teise astme haldus- ega üldkohtud kordagi kasutanud.

<sup>20</sup> Ülalviidatud tsiviilasjas käsitati halduskohtu otsust tõendina.

<sup>21</sup> TinHKo, 22.detsember 2006, haldusasi nr 3-05-800, p 24 ja 29.

Niisamuti on veel läbi vaidlemata teema, kas haldusleping, mis on osadeks jaotatav, võiks olla osaliselt eraõiguslik ning osaliselt avalik-õiguslik või hõlmab haldusleping eraõigusliku lepingu. Viimasel juhul muutuks kas või üksikuid halduslepingule omaseid sätteid sisaldav leping tervikuna halduslepinguks ja sellest tulenevad vaidlused tuleks kõik lahendada halduskohtus. Selles küsimuses oodatakse vastuseid tulevaselt kohtupraktikalt.

## 4.

### HALDUSLEPINGU SÕLMIMINE

#### 4.1. Halduslepingu sõlmimise regulatsioon HMS-is

Halduslepingu sõlmimist reguleerivad HMS §-d 97–99. Erinevalt käsitletakse piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitavaid halduslepinguid ning üksikjuhtumi reguleerimiseks sõlmitavaid halduslepinguid. See jaotus on sarnane haldusakti ning määruse eristamisega: määrusele sarnaselt eeldavad piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitavad halduslepingud volitusnormi olemasolu seaduses, aga kui haldusleping sõlmitakse haldusakti andmise asemel, on tegu üksikjuhtumi reguleerimiseks mõeldud halduslepinguga. Kummagi lepinguliigi kohta on HMS-is erisätteid.

HMS § 97 lg 2 järgi peavad haldusakti andmise asemel sõlmitud halduslepinguga isikule pandavad kohustused olema vastavuses lepingu eesmärgiga ja lepingust tulenevate haldusorgani kohustustega. Samasisulist normi piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitavate halduslepingute jaoks ei ole. Miks? Siiski tuleks kohustuste vastastikune



tasakaal ning eesmärgipärasus tagada kõigi halduslepingute puhul. Võimalik, et üksikjuhtumit puudutavate halduslepingute tarvis antud sätte lisamine on lisakaitseks halduse omavoli vastu, millega muu hulgas rõhutatakse, et volitusnormi olemasolul tagatakse kohustuste vastavus ning eesmärgipärasus juba volitusnormi nõudmistest tulenevalt niikuinii. Sellegipoolest tuleb märkida, et HMS-i halduslepingu peatükk ei ole üles ehitatud nii loogiliselt, et oleks võimalik hõlpsalt üles leida üht või teist liiki halduslepinguid puudutavaid nõudmisi. Erisätted paiknevad hajali.

Eraldi kriitikat vajab HMS § 104 lg 1, milles sisuks on, et sund halduslepingu sõlmimisel muudab halduslepingu õigusvastaseks. HMS § 104 lg 1 on sõnastatud selliselt, et seda võib mõista kaksipidiselt. HMS § 104 lg 1 on sõnastuses: „halduslepingu õiguspärasuse nõuetele mittevastav, kuid mitte tühine haldusleping kehtib ja seda tuleb täita, välja arvatud juhul, kui üksikisikust lepingupool oli halduslepingu sõlmimisel halduslepingu õigusvastasusest teadlik või kui haldusleping sõlmiti tema poolt esitatud vale- või mittetäielike andmete alusel või haldusorgani ähvardamise, petmise või muul viisil õigusvastase mõjutamise tulemusel.“ See sõnastus on kaheti tõlgendatav: ähvardamine, petmine või muul viisil õigusvastane mõjutamine võib olla mõistetud nii haldusorgani tegevusena kui ka haldusorgani vastu suunatud tegevusena. Tõenäosem on see, et normis on läbivalt silmas peetud üksikisikust lepingupoole õigusvastast käitumist, siiski peaksid õigusnormid tulenevalt õigusselguse põhimõttest olema sõnastatud selliselt, et ei oleks kahe vastupidise tõlgendamise võimalust. HMS § 104 lg 1 sõnastust on vaja muuta.

#### 4.2. Halduslepingu sõlmimine tahteavalduste vahetamise teel

HMS § 105 lg 1 alusel kohalduvad halduslepingutele tsiviilõiguslike lepingute kohta käivad sätted, arvestades HMS-iga kehtestatud erisusi. Halduslepingu sõlmimise osas on HMS-is erinormid: § 99 lg 1 kohaselt kohaldatakse üksikjuhtumi reguleerimiseks halduslepingu sõlmimisele HMS-i 1. osas (üldosas) sätestatud niivõrd, kuivõrd see ei ole vastuolus halduslepingu olemusega. Asjassepuutuv on eelkõige 2. peatükk „Haldusmenetluse läbiviimine“, mille § 35 lg-s 3 on reguleeritud, et haldusmenetlus halduslepingu sõlmimiseks algab halduslepingu sõlmimise ettepaneku tegemisega. Halduslepingu sõlmimise ettepanekule vastab eraõiguse terminites ofert.

Haldusleping piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitakse HMS § 99 lg 2 järgi tsiviilõiguslike lepingute sõlmimiseks ettenähtud korras. Seega seda tüüpi haldusleping sõlmitakse – nagu eraõiguslik lepingki – tahteavalduste vahetamise teel.

Võib arvata, et halduslepingu sõlmimine nii HMS § 99 lg 1 kui ka lg 2 kohaselt on suhteliselt sarnane. Seda hüpoteesi kinnitavad käesoleva peatüki alljärgnevalt toodud näited, mis puudutavad kõik üksikjuhtumi reguleerimiseks sõlmitavaid halduslepinguid, millele seega kohaldub HMS-i üldosa, kuid kohtud on viidanud ka tahteavalduse tegemisele, mis on jällegi tsiviilõigusest pärit mõiste. Nii põimuvad haldusõigus ja tsiviilõigus.

Peamine probleem, mida kohtupraktikas halduslepingute sõlmimisel on käsitletud, on lepingu sõlmimisele suunatud tahteavalduste tegemisest läbirääkimistele asumise staadiumi eristamine. Viimati nimetatul ei ole veel pooltele siduvat iseloomu:

*Kuna poolel ei ole halduslepingu sõlmimisele suunatud läbirääkimiste käigus keelatud enne ametliku tahteavalduse tegemist teavitada teist poolt tahteavalduse tegemise kavatsusest, ei kujuta selline mitteformaalne teavitamine endast veel ise tahteavaldust lepingu sõlmimiseks. Seda, kas tegu on tahteavalduse või mitteformaalse teatega (halduslepingu või mitteametliku kokkuleppega), tuleb hinnata avalduse tõlgendamise teel.<sup>22</sup>*

TsÜS § 75 kehtestab tahteavalduse tõlgendamise reeglid. Selle lõige 1 näeb ette, et kindlale isikule tehtud tahteavaldust tuleb tõlgendada vastavalt tahteavalduse tegija tahtele, kui tahteavalduse saaja seda tahet teadis või pidi teadma. Kui tahteavalduse saaja tahteavalduse tegija tegelikku tahet ei teadnud ega pidanudki teadma, tuleb tahteavaldust tõlgendada nii, nagu tahteavalduse saajaga sarnane mõistlik isik seda samadel asjaoludel mõistma pidi. Tallinna Halduskohus on kohaldanud ka VÕS-i, mille § 29 lg 1 kohaselt lähtutakse lepingu tõlgendamisel lepingupoolte ühisest tegelikust tahtest. Sama paragrahvi lg 5 järgi lepingu tõlgendamisel tuleb eelkõige muu hulgas arvestada lepingu sõlmimise asjaolusid, sealhulgas lepingueelseid läbirääkimisi ning lepingu olemust ja eesmärki. Vastavalt VÕS § 29 lg-le 6 lepingutingimust tuleb tõlgendada koos teiste lepingutingimustega, andes sellele tähenduse, mis tuleneb lepingu kui terviku olemusest ja eesmärgist.<sup>23</sup>

Tallinna Ringkonnakohus on andnud veel ühe olulise tõlgendusreegli avalik-õiguslike suhete kontekstis, nimelt õiguspärasuse eelduse puhuks, kui tahteavalduse tegijaks on avaliku võimu kandja:

*Linna avalduste tõlgendamisel tuleb eeldada, et ametnikud püüdsid neile anda võimalikult õiguspärase sisu.<sup>24</sup>*

<sup>22</sup> TinRKO, 12. veebruar 2007, haldusasi nr 3-04-347, p 12.

<sup>23</sup> TinHKO, 9. detsember 2008, haldusasi nr 3-08-1246, p 6.

<sup>24</sup> TinRKO, 12. veebruar 2007, haldusasi nr 3-04-347, p 12.

Kas vaikimine võib olla tahteavalduseks, mis tekitab pooltevahelise halduslepingulise suhte? Tallinna Halduskohtu menetluses oli vaidlus, milles Tallinnas ühe elamukvartali transpordimaa kinnistute omanik pöördus Tallinna Linnavalitsuse Kommunaalameti poole avaldusega, milles ta märkis: *Käesolevaga teatame oma valmisolekust rajada omavahenditest uuselamurajooni teedevõrk koos tänavavalgustuse, drenaaži ja haljastusega, millise esialgseks maksumuseks on eeldatavalt 29,4 milj EEK. Pöördume Teie poole palvega lülitada see summa Tallinna linna 2000/2001 kommunaalrajatiste ehituse eelarvesse ja rajatiste valmimisel need meilt välja osta. Samuti teatame oma valmisolekust ehitusobjektide üleandmisel teedealused transpordimaa kinnistud Tallinna linnale tasuta võõrandada.* Vastust sellele pöördumisele ei tulnud. Halduskohus leidis, et *antud juhul ei olnud seaduse ega poolte kokkuleppega ette nähtud, et Tallinna linn võiks pakutud ettepanekut aktsepteerida vaikimisi ning ei ole alust rääkida, et selle ühepoolse tahteavalduse tulemusena tekkis vastustajal võlakohustus.* Kohus pidas võimalikuks käsitada kaebaja pöördumist ettepanekuna sõlmida rajatiste müügileping hinnaga 29,4 miljonit krooni<sup>25</sup> ja selgitas lepingu sõlmimise tingimusi järgmiselt:

*Leping eeldab mõlema poole tahteavalduse alusel kujunenud õigussuhteid ja pelgalt ühe poole esitatud taotlus või ettepanek, kui selleks pädev organ ei ole sellega oma soostumist väljendanud, ei tähenda, et leping oleks sõlmitud. Sel ajal<sup>26</sup> kehtinud TsÜS § 63 järgi vaikimist loeti tahteavalduseks, kui see on ettenähtud seaduses või poolte kokkuleppega.<sup>27</sup>*

<sup>25</sup> TinHKO, 28. märts 2006, haldusasi nr 3-04-347, p 7.

<sup>26</sup> Kehtis 1994. aastal vastu võetud TsÜS (RT I 1994, 53, 889), mille § 63 sätestas: Vaikimist loetakse tahteavalduseks, kui see on ette nähtud seaduses või poolte kokkuleppega.

<sup>27</sup> TinHKO, 28. märts 2006, haldusasi nr 3-04-347, p 6.

Praegu tuleks kohaldada kehtiva TsÜS § 68 lg-t 4, mille järgi on vaikimine tahteavaldus siis, kui vaikimise või tegevusetuse lugemine tahteavalduseks tuleneb seadusest, isikute kokkuleppes või nende vahelisest praktikast.

Hindamaks, kas haldusleping on sõlmitud, on kohus lisaargumentidena toonud välja haldusorgani pädevuse ja halduslepingu kirjalikkuse nõude, järeldades, et kui need ei ole täidetud, siis halduslepingut ei ole (tühine algusest peale):

*Seega on halduslepingulise suhte olemasolu tuvastamiseks oluline ka see, kellele on taotlus esitatud ning kes ja kuidas on sellele vastanud, kuna halduslepingule laienevad samas eeldused, mis haldusaktile, st seaduslik alus ja pädevus. Haldusõiguse põhimõtetest tulenevalt saaks kõigile ülaltoodud nõuetele vastav leping olla siiski üksnes kirjalikus vormis.<sup>28</sup>*

Eespool oli näide Riigikohtu 29. oktoobri 2004. aasta otsusest kohtuasjas nr 3-3-1-35-04, milles arutati, kas haldusleping on sõlmitud. Riigikohus pidas oluliseks tuvastada, ega ei olnud halduslepingu tunnustele vastavat kokkulepet (kirjavahetust). Seega võinuks halduslepingut asendada kirjavahetus, millel olnuks halduslepingu sisu. Samamoodi on ka teised halduskohatud otsinud muud sarnastele tingimustele vastavat kokkulepet, kui halduslepingut dokumendina sõlmitud ei ole.<sup>29</sup> Tallinna Ringkonnakohus on nt möönnud, et *haldusorganil ainuüksi põhimõttelise otsuse kujunemine [vormistada kokkulepe teede ja tehnovõrkude ehituskulude hüvitamiseks], selle vormistamisele asumine ja sellest kaebaja teavitamine ei ole võrdsustatav halduslepinguga (halduslepingu tunnustele vastava kirjavahetusega).<sup>30</sup>*

<sup>28</sup> Samas.

<sup>29</sup> TinHKo, 28. märts 2006 ja TinRKo, 12. veebruar 2007, haldusasi nr 3-04-347, p 6 ja 12.

<sup>30</sup> TinRKo, 12. veebruar 2007, haldusasi nr 3-04-347, p 12.

Tallinna Halduskohus lahendas haldusasja, milles vaidlus käis selle üle, kas kaebaja ja vald on sõlminud detailplaneeringu koostamise lepingu. Kaebaja, uskudes, et leping on olemas, asus juba lepingulistes suhetesse planeerijaga, kes koostas detailplaneeringu eskiisi. Kaebaja tunnistas kohtuistungil, et kirjalikult lepingut sõlmitud ei olnud, kuid põhjendas lepingu olemasolu vallaga peetud kirjavahetuse ja asjaoluga, et kaebajalt nõuti detailplaneeringu eskiisi esitamist. Kaebaja sõlmis detailplaneeringu koostamiseks lepingu planeerijaga, kes koostas detailplaneeringu eskiisi. Kaebaja täpsustas, et eskiisi koostamine hõlmab tema arvates 90% detailplaneeringu koostamisest ja et lepingu sõlmimisel planeerijaga arvestas kaebaja vallalt saadud kirja, milles nõuti eskiislahenduse esitamist. Kaebaja käsitas seda oferdina, mille ta eskiislahenduse esitamisega aktsepteeris ja seega sai lugeda detailplaneeringu koostamise lepingu sõlmituks. Vald vaidles kaebaja sellisele käsitlusele vastu ja leidis, et halduslepingut sõlmitud ei ole, väites et see sõlmitakse praktikas kohustuslikus kirjalikus vormis pärast detailplaneeringu algatamist.<sup>31</sup> Asja lahendades leidis kohus, et *halduslepingute sõlmimine on eraldi reguleeritud haldusmenetluse seaduses, mis näeb ette nende kohustusliku kirjaliku vormi. Juhul, kui lepingut ei ole sõlmitud kirjalikult, ei saa seda pidada sõlmituks. Kohus tõlgendas kirjavahetuse sisu ning asus seisukohale, et kaebaja on tõlgendanud nimetatud kirja valesti, sest sellest ei järeldu ettepanekut koostada detailplaneering. Kohus märkis ühtlasi, et kuna kohaldub HMS § 35 lg 3, siis ei ole õige rääkida võlaõiguse tähenduses oferdist.<sup>32</sup>*

Planeerijaga lepingu sõlmimise osas jõudis kohus järeldusele, et *selle lepingu sõlmimisega enne seaduspärase halduslepingu sõlmimist planeeringu koostamiseks*

<sup>31</sup> TinHKo, 26. november 2007, haldusasi nr 3-07-280, p 17.

<sup>32</sup> Samas, p 18.

võttis kaebaja endale ise kõik riskid, mis tulenevad võimaliku tulevase õiguspärase halduslepingu sõlmimisega seotud asjaoludest, kaasa arvatud võimalusest, et detailplaneering jääb algatamata või kohalik omavalitsus soovib seda ise koostada.<sup>33</sup>

Seega teame juba Riigikohtu 2004. aasta praktikast, et haldusleping võib ilmuda poolte kirjavahetusest. Seisukohta täiendab halduskohtute hiljem lisandunud praktika, et lihtsalt kirjavahetuse olemasolu ei ole iseenesest tõendiks, et leping on juba sõlmitud. Kuivõrd halduslepingu sõlmimisel nõustuvad mõlemad pooled lepingus kindlaksmääratud tingimustega,<sup>34</sup> siis peavad selleks, et rääkida halduslepingust, olema pooled vahetanud tahteavaldusi selge sooviga asuda lepingu pooleks. Ei piisa üksnes vastavast soovist teavitamisest ega põhimõttelise seisukoha kujundamisest, vaid nõutav on just oma soovi selge edastamine teisele poolele. Tallinna Halduskohus märgib kokkuvõtlikult, et *lepingust on alust rääkida siis, kui kokkuleppes on võimalik üheselt tuvastada poolte õigused ja kohustused, nende täitmise tingimused jm olulised lepingutingimused.*<sup>35</sup>

#### 4.3. Haldusleping või haldusakt

See, kas sõlmida haldusleping või anda haldusakt, sõltub olukorrast ning on kaalutusõiguse teel lahendatav küsimus. Nii on märkinud Tallinna Ringkonnakohus:

*HMS § 98 lõike 1 kohaselt võib haldusorgan haldusakti andmise asemel sõlmida üksikjuhtumi reguleerimiseks halduslepingu isikuga, kellele haldusakt oleks muidu suunatud, kui seadus või määrus ei näe otsest ette üksnes haldusakti andmist. Seda ongi Rae Vallavalitsus käesolevas asjas teinud, kuivõrd 30.07.2008 lepingu asemel*

*oleks võinud kaebuse esitajale määrata toetuse ka haldusaktiga (või jätta üldse määramata ja sellisel juhul oleks tulnud kaebuse esitajal toetuse saamise õigus 27.12.2005 määrusest nr 32). Vaidlusaluses lepingus on pooled leppinud kokku toetuse summa ja selle maksmise perioodi. Toetus on lepitud kokku konkreetse rahas väljendatud summana /---/ Vaidlusaluse lepinguga on Rae vald võtnud omale kohustuse tasuda kuni 31.08.2009 toetust iga lapse kohta alates 26.01.2009 3500 krooni kuus ja seda kohustust tuli täita lepingu kehtivuse lõpuni 31.08.2009.*<sup>36</sup>

Nagu ringkonnakohus välja toob, võib haldusorgan haldusakti andmise asemel sõlmida üksikjuhtumi reguleerimiseks halduslepingu. Valitud vorm peab olema pooltele täpselt teada, sest haldusakti ja halduslepingu muutmise ning lõpetamise reeglid on erinevad.

#### 4.4. Võrdse kohtlemise ja avalikuse põhimõtte halduslepingute sõlmimisel

Haldusasjas 3-05-639 väljendab kaebaja kahtlust, et KOV sõlmis vara kasutusse andmise lepingu kolmanda isikuga (mitte temaga) karistuseks selle eest, et kaebuse esitaja ei olnud nõus sõlmima ühise tegutsemise lepingut.<sup>37</sup> Selle vaidluse sisu oli järgmine. Kuusalu Vallavalitsus oli sõlminud OÜ-ga S Kuusalu vallas asuva Salmistu ranna haldamise lepingu. Lepingu järgi mõisteti ranna all ka Salmistu sadama kaid ja sadama akvatoorium. OÜ P esitas Kuusalu Vallavalitsusele taotluse, et kasutada Salmistu sadama kaid kalapaadi jaoks perioodil 2005–2007, mis on kalakasvatusega tegelevale ettevõttele majandustegevuseks hädavajalik. Kuusalu Vallavalitsus koostas ühise tegutsemise lepingu kavandi Salmistu

<sup>33</sup> Samas.

<sup>34</sup> RKHKo, 23. aprill 2007, haldusasi nr 3-3-1-13-07, p 7.

<sup>35</sup> TinHKo, 28. märts 2006, haldusasi nr 3-04-347, p 6.

<sup>36</sup> TinHKo, 10. märts 2010, haldusasi nr 3-09-2477, p 8.

<sup>37</sup> TinHKo, 5. veebruar 2007, haldusasi nr 3-05-639, „kaebuse motiivid“.

sadama kai kasutamiseks ning edastas selle OÜ-le S ja OÜ-le P. Järgnevalt toimusid Kuusalu Vallavalitsuse ning mõlema OÜ vahel läbirääkimised, millest lähtuvalt koostas vallavalitsus lõpliku lepingukavandi ning edastas selle mõlemale poolele. Seejärel võttis Kuusalu Vallavalitsus vastu kaks korraldust. Neist ühega kiitis heaks Kuusalu valla ning mõlema OÜ vahel sõlmitava ühise tegutsemise lepingu, teisega Kuusalu valla ja OÜ P vahel sõlmitava rajatise osa üürilepingu. Kohtusse pöördus OÜ S, vaidlustades teise korralduse, mis puudutas kaikoha üürimist OÜ-le P. Tema arvates ei olnud menetlus aus ega vastanud võrdse kohtlemise põhimõttele. Väidetavalt soodustas KOV ühte isikut, andmata teistele võimalust kaikoha üürimisele pretendeeridagi.

Sellest näitest võib õppida, et juhul, kui ei korraldata konkurssi või avatud pakkumist avaliku hüve kasutamiseks, siis võivad kolmandatel isikutel tekkida tagantjärele pretensioonid, et menetlus ei olnud võrdne, isegi siis, kui nad on menetlusest algusest peale teadlikud olnud ning saanud oma arvamust avaldada. Järelikult peab KOV halduslepingu partnerite valikul eriti hoolsalt jälgima, et rikutud ei oleks kolmandate isikute õigusi. Halduse läbipaistev tegutsemine aitab rikkumisi ära hoida.

Analoogse juhise leiame Riigikohtu praktikast. Haldusasi nr 3-3-1-59-05<sup>38</sup> puudutas reklaamikandjate paigaldamist teedele ja tänavatele. Riigikohus asus otsuse p-s 16 seisukohale, et lepingute sõlmimine, millega avalik võim annab kasutusse olulise avaliku ressursi, peab toimuma menetluses, mis võimaldab võrdsetel alustel osaleda kõigil põhjendatud nõuetele vastavatel isikutel, ja nendest menetluse nõuetest kõrvalehoidumist ei saa põhjendada vastava menetluskorra või õigustloovate aktidega kehtestatud konkreetsete nõuete puudumisega.

<sup>38</sup> RKHKo, 15. detsember 2005, haldusasi nr 3-3-1-59-05.

Vaadeldavas asjas käsitasid haldus- ja ringkonnakohus kaebuse esemeks olevaid reklaamikandjate paigaldamise lepinguid tsiviilõiguslike lepingutena, kuid Riigikohus märkis, et siiski erinevad nad oma sisult ja eesmärgilt lepingutest, mille sõlmib avaliku võimu kandja eraõiguslikus vormis tegutsedes. Halduskolleegium leidis, et need lepingud sisaldavad avaliku võimu sõlmitavate kontsessioonilepingute tunnuseid. Nende lepingutega annab avalik võim eraõigusliku isiku kasutusse olulise avaliku ressursi (praegusel juhul tänavad või tänavaga piirnevad maa-alad), lubades sinna paigutada rajatise, mida kasutatakse tasuta eest või tasuta nii avalikes kui ka erahuvides, kusjuures lepingust tulenevad riskid lasuvad eraõiguslikul lepingupoolel. Otsuse punktis 17 on toonitatud, et sedalaadi lepingu sõlmimine, sõltumata selle lepingu määratlemisest haldus- või tsiviilõigusliku lepinguna, peab toimuma kohases menetluses, mis tagab ühetaolise kohtlemise, avalikkuse ja läbipaistvuse ning proportsionaalsuse.

Kõnealusest Riigikohtu lahendist tasub kaebeõiguse osas välja tuua veel seda, et kolmanda isiku halduskohtusse pöördumise õigust ja õiguste rikkumist ei saa tuletada ainuüksi asjaolust, et ta tegutses vaidlustatud lepinguga hõlmatud või lähedases tegevusvaldkonnas. Selleks, et isiku abstraktne huvi muutuks kaitstavaks õiguseks, peab isik väljendama oma huvi konkreetse haldusakti või -toimingu vastu (p 20). Nii ei oleks näiteks Salmistu sadama kaasuses kaebeõigust mitte kõigil kalandusega tegelevatel isikutel, vaid üksnes nendel, kes tõendavad oma luhtunud võimalused (kahju), mille tingis just see leping, mille sõlmimise menetluses ta ei saanud võrdsetel alustel osaleda.

## 5. HALDUSLEPINGU JÕUSTUMINE

Halduslepingu jõustumine on reguleeritud HMS §-s 101. Esimeses lõikes on kirjas, et üksikjuhtumit reguleeriv haldusleping jõustub tsiviilõiguslike lepingute jõustumiseks ettenähtud korras. TsÜS ega VÕS lepingu „jõustumisest“ ei räägi. Analüüsi autorile tundub, et „jõustumine“ on pigem avaliku õiguse termin ning tsiviilõiguslike lepingute jõustumisest rääkimine näib võõras. VÕS § 9 termin on „lepingu sõlmimine“. VÕS § 9 lg 2 järgi on pakkumusele nõustumuse andmisega leping sõlmitud ajast, mil pakkumuse esitaja nõustumuse kätte sai. Kui nõustumus väljendub teos, mis ei ole otsene tahteavaldus, on leping sõlmitud ajast, mil pakkumuse esitaja teost teada sai, välja arvatud juhul, kui pakkumusest, lepingupoolte vahelisest praktikast või tavast tulenevalt loetakse leping sõlmituks teo tegemisest.

TsÜS § 69 lg 1 järgi muutub tahteavaldus kehtivaks, mitte ei jõustu. Leping on sõlmitud, kui mõlema poole tahteavaldused on muutunud kehtivaks. Järelikult, kui leping on sõlmitud, siis ongi see ka jõustunud ja mingit muud ettenähtud korda, mida HMS § 101 lg 1 näib eeldavat, ei ole olemas.<sup>39</sup>

HMS § 101 lg 2 sätestab, et kui sama paragrahvi lõikes 1 sätestatud haldusleping piirab kolmanda isiku õigusi, jõustub leping alates kolmanda isiku poolt sellekohase kirjaliku nõusoleku andmisest. Seega lepingu jõustumist on võimalik edasi lükata kolmanda isiku õiguste arvesse võtmise kaalutlustel. Säte pole kohtupraktikasse jõudnud, kuid huvitav oleks teada, kas haldusel on probleeme kolmandate

isikute ringi määramisel või kolmandatelt isikutelt nõusolekusaamisel, kas kolmandal isikul on lõpmatuseni võimalik nõusoleku andmisest keelduda või võiks nt pahatahtliku keeldumise puhul siiski haldusleping jõustuda jms.

Samamoodi puudub kohtupraktika teise haldusorgani nõusolekul antava haldusakti andmise asemel sõlmitava halduslepingu kohta. HMS § 101 lg 3 alusel ei jõustu selline haldusleping enne teise haldusorgani nõusoleku saamist. Võrdlus näitab, et ilma nõusolekuta antud haldusakt oleks kehtiv, aga õigusvastane; haldusleping ei jõustuks sellest sättest tulenevalt ilma nõusolekuta üldse. Nõusoleku õiguslikud tagajärjed on seega täiesti erinevad sõltuvalt sellest, kas haldusorgan valib tegutsemise vormiks haldusakti andmise või halduslepingu sõlmimise. Lahtiseks jääb küsimus, kas selline vahetegu oli seadusandja teadlik valik? Miks peaks samasisuline nõusolek olema kord menetlusele finaalse, kord mittefinaalse tähendusega?

HMS § 101 lg 4 on jõustumise sätetest ainus, mille kohta on ka kohtupraktikat. HMS § 101 lg 4 järgi jõustub piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping määruse jõustumiseks ettenähtud korras. Määrus jõustub HMS § 93 lg 2 alusel üldjuhul kolmandal päeval pärast avaldamist. HMS § 101 lg-t 4 on (ilma sellele viitamata) kohaldanud Tartu Ringkonnakohus, kes hindas, kas kehtib Muinsuskaitseameti ja Tartu Linnavolikogu vahel sõlmitud haldusleping, millega anti Tartu Linnavalitsusele üle muinsuskaitseseaduse ja teiste õigusaktidega Muinsuskaitseametile pandud muinsuskaitsealaste riiklike kohustustute täitmine Tartu linna haldusterritooriumil (sama kaasuse kohta vt ka eespool ptk 2.1). Tartu Ringkonnakohus märkis:

<sup>39</sup> Eraõiguses saab lepingu sõlmida edasilükkava tingimusega.

*Ebaõige on apellandi väide, et halduslepingut ei ole avalikustatud. Haldusleping on avalikustatud määrusele ettenähtud korras ning on jõustunud.*<sup>40</sup>

Kokkuvõttes ei ole HMS § 101 kohaldamise probleeme kohtupraktikasse peaaegu üldse jõudnud. Samas halduslepingu jõustumise momendi määramine peaks olema pooltele äärmiselt oluline, sest sellest sõltub lepingu täitmise nõudeõigus. Et HMS-is on jõustumise aeg reguleeritud erinevalt sõltuvalt lepingu iseloomust, siis juba ainuüksi seetõttu võiks arvata, et tekivad küsimused, millal konkreetne leping jõustus. Seadusandja on halduslepingu jõustumise sätete loomisega esile tõstnud vajaduse kaitsta kolmandate isikute õigusi ning avalikkuse huvides sõlmitud halduslepingute kättesaadavust.

## 6. HALDUSLEPINGU TÄITMINE

Halduslepingu täitmisele kohalduvad VÕS-i sätted. Tallinna Halduskohtu sõnades:

*Halduslepingu täitmisel tuleb juhinduda VÕS sätetest. VÕS § 76 lõike 1 kohaselt tuleb kohustus täita vastavalt lepingule või seadusele. VÕS § 76 lõike 3 kohaselt loetakse kohustus kohaselt täidetuks, kui see on täidetud täitmise vastuvõtmiseks õigustatud isikule õigel ajal, õiges kohas ja õigel viisil. VÕS § 100 kohaselt on kohustuse rikkumine võlasuhtest tuleneva kohustuse täitmata jätmise või mittekohane täitmine, sealhulgas täitmisega viivitamine.*<sup>41</sup>

Riigikohus on öelnud, viidates VÕS § 108 lg 2 p-le 1 (ei või kohustuse täitmist nõuda, kui kohustuse täitmine on võimatu), et kui vastustaja leiab, et kohustuse täitmine

on muutunud kas osaliselt või täielikult võimatuks, võib ta kohustuse täitmisest VÕS § 108 lg 2 alusel keelduda. Sellisel juhul on teisel poolel võimalus nõuda VÕS § 115 lg 1 ning riigivastutuse seaduse § 7 lg 1 alusel kohustuse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist.<sup>42</sup>

Halduslepingu täitmise nõue on seotud enamasti majanduslike raskustega. KOV rahapuudust ei ole madalama astme kohtud aktsepteerinud lepingu täitmisest keeldumise põhjendatud alusena ega lepingu muutmise ega lõpetamise alusena (vt ka ptk 7). Nii leitakse, et kui eelarve vähene-mise tõttu muutub halduslepingu täitmine ebamugavaks, on see KOV enda risk:<sup>43</sup>

*Vastustaja ei saa lepingu täitmist vabandada oma lühinägeliku käitumisega. Vastustaja on viidanud riigi sõnamurdlikule käitumisele tema ees seoses tulumaksu laekumise vähendamisega, kuid see ei anna alust jätta vastustajal endal võetud kohustusi täitmata ja käituda seega ise sõnamurdlikult.*<sup>44</sup>

Kohtupraktika kinnistab seadusest tulenevat regulatsiooni, et raskustesse sattumise korral on lepingu muutmist või lõpetamist õigustatud nõudma üksnes selle nõrgem pool:

*HMS 102 lõike 4 kohaselt kui halduslepingu täitmine on pärast selle sõlmimist muutunud oluliselt raskemaks, võib raskustesse sattunud pool, keda ei ole käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud (ehk siis eraõiguslikust isikust pool), nõuda halduslepingu muutmist vastavalt uutele oludele. Kui see ei ole võimalik või kui teine pool sellest keeldub, võib raskustesse sattunud pool pöörduda kohtusse halduslepingu lõpetamise taotlusega. Seega annab HMS täitmiskohuste tõttu lepingu*

<sup>40</sup> TrtHKo 15. mai 2007, haldusasi nr 3-06-2287, p 15.

<sup>41</sup> TinHKo, 10. märts 2010, haldusasi nr 3-09-2477, p 9.

<sup>42</sup> RKHKo, 23. aprill 2007, haldusasi nr 3-3-1-13-07, p 12.

<sup>43</sup> TinHKo, 10. märts 2010, haldusasi nr 3-09-2477, p 14.

<sup>44</sup> Samas.

*muutmise nõudeõiguse vaid eraõiguslikust isikust poolele ja haldusorganil seda õigust ei ole.*<sup>45</sup>

Hiljutises Riigikohtu halduskolleegiumi lahendis kohtuasjas nr 3-3-1-26-10 ütles Riigikohus seonduvalt detailplaneeringus nimetatud teede ning tehnovõrkude ja -rajatiste väljaehitamise ning vastavate kulude kandmise kohustusega, et ES § 13 eeldab, et juba detailplaneeringu algatamise staadiumis lahendab kohalik omavalitsus koos detailplaneeringu taotlejaga küsimuse, kes ehitab välja teed ning tehnovõrgud ja -rajatised ning kes kannab sellega kaasnevad kulud.<sup>46</sup>

Riigikohus annab selles lahendis mitmeid õpetussõnu nii KOV-ile kui ka kohtule. Rahaliste raskuste tekkimise aspekti kohta märkis kolleegium, et kui taotleja ei ole nõus tööde eest tasuma ja kohalikul omavalitsusel puudub selleks võimalus, võib kohalik omavalitsus põhjendatult keelduda detailplaneeringu algatamisest.<sup>47</sup> Sellest seisukohast järeldub, et KOV on planeerimisdiskretsiooni teostades õigustatud ja kohustatud arvestama ka majanduslike kaalutlustega. Nendega saab arvestada juba võimalikult varases planeerimise staadiumis. Kolleegium rõhutas, et juba detailplaneeringu algatamise staadiumis peab kohalik omavalitsus detailplaneeringu taotlejaga kokku leppima ning otsustama nii ES §-s 13 sätestatud tööde tegemise ja finantseerimise tingimused kui vajaduse korral ka muud tingimused, sh sotsiaalse infrastruktuuri väljaehitamise ja rahastamise.<sup>48</sup>

Puhuks, kui KOV ja arendaja ei ole kindlalt kokku leppinud, kelle õlule teede ja tehnovõrkude kulud jäävad, tõi Riigikohus välja olulise eelduse, mis ilmselt tulevikus hõlbustab hinnangut, kumb kulud kannab. Nimelt seisab otsuse punktis 14, et kui detailplaneeringu algatamise taotlemise staadiumis ei ole kohalik omavalitsus ja

detailplaneeringu taotleja jõudnud kokkuleppele ning kulutuste jäämist taotleja kanda ei ole kohalik omavalitsus märkinud oma kirjalikus seisukohas, mis on taotlejale edastatud, tuleb eeldada, et ES §-s 13 märgitud tagamiskohustuse alusel on tööde tegemine ja selle eest tasumine kohaliku omavalitsuse ülesanne.

Edasi arutas Riigikohus ka küsimust, kas KOV on õigustatud detailplaneeringu kehtestamisest keelduma, kui varaline olukord seda enam ei võimalda. Riigikohus mõonis, et ülekaalukaks avalikuks huviks detailplaneeringu kehtestamata jätmisel võib olla planeeringu realiseerimiseks rahaliste vahendite puudumine, ja märkis, et selline olukord esineb eeskätt juhul, kui detailplaneeringu algatamisel ei olnud vallal võimalik kulutusi ette näha.<sup>49</sup> Kui kohalik omavalitsus on juba võtnud endale ES §-s 13 märgitud tööde tegemise ja rahastamise kohustuse, kuid mingitel ootamatutel asjaoludel tekivad kohalikul omavalitsusel takistused selle kohustuse täitmisel, siis võib detailplaneeringu kehtestamata jätmise olla põhjendatud ja õiguspärane, leidis Riigikohus. Seejuures peab kohalik omavalitsus esitama asjakohased põhjendused ja kaalutlused ootamatute asjaolude ja takistuste kohta.<sup>50</sup>

Analüüsi autori arvates näitavad need kaasused, et juba võetud kohustusi tuleb KOV-il täita, aga uute võtmisel evib ta kaalutlusõigust, mille teostamisel arvestab avaliku huviga, sealhulgas ka oma

<sup>45</sup> Samas, p 12–13.

<sup>46</sup> RKHKo, 19. mai 2010, haldusasi nr 3-3-1-26-10, p 14.

<sup>47</sup> Samas.

<sup>48</sup> Samas, p 15. Punktis 14 märgib kolleegium, et kokkuleppe ES §-s 13 sätestatud tööde tegemiseks ja rahastamiseks võib kohalik omavalitsus sõlmida detailplaneeringu taotlejaga ka hiljem. Kui aga detailplaneeringu taotleja ei ole siis nõus kokkuleppe tingimustega, peab kohalik omavalitsus ikkagi tööd tegema ja nende eest tasuma või arvestama planeeringu kehtestamata jätmisel võimalusega, et tal tuleb hüvitada planeeringu taotleja detailplaneeringu koostamisel kantud kulud.

<sup>49</sup> Samas, p 19.

<sup>50</sup> Samas, p 14.



rahaliste vahendite ning nende erinevate valdkondade peale jaotamise võimalustega. Majandusraskustes KOV-il säilib kaalutusõigus oma edasise tegevuse kujundamisel, sh otsustamisel, milliseid algatatud, aga veel kehtestamist ootavad planeeringud kehtestada.

## 7. HALDUSLEPINGU MUUTMINE JA LÕPETAMINE

Ehkki lepinguline suhe võib tunduda pooli võrdsustava suhtena, siis halduslepingu puhul ei kao avaliku võimu kandja võimupositsioon. Seda kinnitavad tema suuremad volitused lepingulise suhte kujundamisel. Näiteks on talle antud ühepoolne võimalus lepingut muuta ja lõpetada: HMS § 102 lg 2 alusel võib haldusorgan halduslepingut ühepoolset muuta või halduslepingu lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. Selline kujundusõigus on haldusel üksnes väga erandlikeks juhtudeks ja kergekäeliselt ei või seda kasutada. Võrdluseks olgu märgitud, et võlaõiguses on samasugune lepinguliste kohustuste vahekorra muutumise nõue, kui muutuvad lepingu sõlmimise aluseks olnud asjaolud, nõudeõigus, mitte kujundusõigus, ehk selle saab maksma panna üksnes kohtu kaudu. Samuti muudetakse haldusorgani otsusel HMS § 104 lg 2 alusel õigusvastane haldusleping õiguspäraseks või lõpetatakse, kui on ilmnunud HMS § 104 lg-s 1 esitatud asjaolud (teise poole pahauskus (teadmine õigusvastasusest), valeandmete esitamine, ähvardus, pettus, õigusvastane mõjutamine). Halduslepingu muutmise või lõpetamise korral avaliku huvi kaitseks peab haldusorgan halduslepingu muutmist või lõpetamist põhjendama. Halduslepingu muutmise või

lõpetamise korral peab haldusorgan hüvitama lepingu teisele poolele sellega tekitatud varalise kahju (HMS § 102 lg 3).

Haldusasja nr 3-3-1-13-07 p-s 7 märkis Riigikohus, et üldjuhul laieneb konsensuse nõue ka lepingu tingimuste muutmisele. Erandjuhtumiks on HMS § 102 lg 2, milles on sätestatud piiratud võimalus, mille abil on võimalik vältida ülekaaluka avaliku huvi järgimise sõltumist haldusorganiga lepingu sõlminud isiku tahtest. Halduskolleegium leidis, et lepingu ühepoolne muutmine eeldab seaduses sätestatud toimingute tegemist – ülekaaluka avaliku huvi raske kahjustamise ohu tuvastamist, selle ohu vältimise võimaluste väljaselgitamist ning lepingu muutmise vajaduse tuvastamisel teisele lepingupoolele põhjenduste esitamist. Lepingu ühepoolne muutmine ei saa toimuda üksnes lepingu alusdokumentide muutmise teel. Riigikohus tuvastas, et pooled ei olnud HMS § 102 alusel lepingut muutnud, mistõttu õiguslikuks järelmiks oli pooltele täitmise kohustuslikkus algselt kokkulepitud tingimustel.<sup>51</sup>

Mainitud Riigikohtu lahendit tsiteeris Tallinna Halduskohus haldusasja nr 3-08-2149 lahendamisel. Vaidluse põhjuseks oli see, et Tallinna linn muutis jäätmeveo korda, milles oli reguleeritud teenustasu arvutamise alused. Jäätmevedajatega sõlmitud haldusleping viitas vanale korrale, kuid muutes korda, muutusid ka halduslepingute tingimused tasu arvutamise suhtes. Muudatuse sisuks oli, et loobuti teenustasu tõstmisest tarbijahinnaindeksi kasvu võrra. Kohus leidis, et uue jäätmeveo korra kohaldamine, mille tulemusena ei arvestatud enam vanas jäätmeveo korras sätestatud tarbijahinnaindeksi ja teenustasu vastastikust seotust, on käsitatav lepingutingimuste muutmiseks. Veel leidis kohus, et vaidlustatud korraldus oli motiveerimata

<sup>51</sup> RKHKo, 23. aprill 2007, haldusasi nr 3-3-1-13-07, p 7–8.

ja seega HMS § 102 lg 2 eeldused täitmata. Seega polnud KOV põhjendanud, millise ülekaaluka avaliku huvi tõttu oli vaja loobuda teenustasu tõstmisest tarbijahinna-indeksi kasvu võrra.<sup>52</sup>

Mis on ülekaalukas avalik huvi? Kas selleks võivad olla KOV majanduslikud raskused? Halduskohtute praktika eitab seda võimalust:

*HMS § 102 kohaselt muudetakse ja haldusleping lõpetatakse tsiviilseadustes sätestatud korras, arvestades käesolevas paragrahvis kehtestatud erisusi. HMS § 102 lõike 2 kohaselt võib haldusorgan halduslepingut ühepoolset muuta või halduslepingu lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. Lepingu täitmine käesoleval juhul avaliku huvi rasket kahjustamist ilmselgelt kaasa ei oleks toonud ja vastustaja ei ole selliseid asjaolusid ka esile toonud. Valla eelarve vähenemine selliseks asjaoluks ei ole, kuna vastustaja ei ole toonud välja, milliseid kõrgendatud avalikust huvist kantud kohustusi vastustaja nimelt vaidlusaluse lepingu täitmise tõttu täita ei oleks saanud. Lisaks peab HMS § 103 lõike 3 kohaselt halduslepingu muutmise või lõpetamise korral haldusorgan hüvitama lepingu teisele poolele sellega tekitatud varalise kahju, mis teeks aga rahalise nõude puhul põhimõtteliselt sama välja.<sup>53</sup>*

Oluline on ka see, et lepingu ühepoolne muutmise või lõpetamine ei tohi olla lepingupartnerit karistava iseloomuga, vaid peab lähtuma hea halduse ning õiguskindluse põhimõttest. Tallinna Ringkonnakohus on välja toonud, et eraõiguslikul isikul, kes on halduslepingu pooleks, on halduslepinguga talle antud soodustuse kehtimise vastu suurem usaldus, kui talle haldusaktiga antud soodustuse vastu, kuna halduslepingu teine pool (haldusorgan) saab halduslepingut muuta oluliselt vähematel juhtudel kui

tühistada või muuta isikule soodustusi andvat haldusakti.<sup>54</sup> Seega lisab kohtupraktika ülekaaluka avaliku huvi kõrvale ka isiku usalduse kaitse ja hea halduse põhimõtte järgimise kohustuse. (VÕS-ist ja HMS-ist tulenevate halduslepingu lõpetamise aluste seose kohta vt 10. ptk.)

## 8.

### HALDUSLEPINGU KEHTIVUS, ÕIGUSVASTASUS JA TÜHISTATAVUS

Halduslepingu kehtivuse, õigusvastasuse ja tühistatavuse problemaatikat on käsitletud haldusasjas nr 3-07-2585. Vaidlesid Murru Vangla ning kinnipeetav ja vaidlus puudutas vangi pangakontolt võetud tõlkekulusid.

Vangla võttis kinnipeetavalt allkirja dokumentide tekstiga, mille kohaselt allakirjutanu on teadlik justiitsministri 30. novembri 2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ § 49<sup>1</sup> regulatsioonist ja nõustub, et vangla edastab tema esitatud „kirja/vaide“ tõlkimiseks ning võtab seejärel allakirjutanu vanglasiseselt isikukontolt maha tõlkekulud tõlkebüroo esitatud arвете alusel. Murru Vangla tasus tõlketeenuse eest ning tegi kulude katteks kaebuse esitaja isikukontolt 24 krooni suuruse ülekanade. Viimase kaebaja vaidlustas, taotledes ühtlasi kirjaliku nõusoleku võtmise toimingut õigusvastasuse tuvastamist. Kohtu ees seisis küsimus, millise õigusliku iseloomuga on kinnipeetava ja vangla sõlmitud kokkulepe. Tallinna Ringkonnakohus leidis, et kirjalikud nõusolekud olid üksikjuhtumi reguleerimiseks sõlmitud halduslepingud HKMS § 4 lg 1 teise lause ja HMS § 95 mõttes.<sup>55</sup>

*Nende halduslepingutega reguleeriti kaebaja poolt esitatud võõrkeelse dokumendi tõlkimise kulude kandmine selliselt, et*

<sup>52</sup> TinHKo, 16. detsember 2008, haldusasi nr 3-08-2149.

<sup>53</sup> TinHKo, 10. märts 2010, haldusasi nr 3-09-2477, p 12–13.

<sup>54</sup> Samas, p 9.

<sup>55</sup> TinRKO, 28. oktoober 2009, haldusasi nr 3-07-2585, p 7.

*vanglal on õigus võtta tema vanglasiseselt isikuarvelt maha rahalised vahendid nende kulude katteks, mis tekkisid vanglal dokumendi eesti keelde tõlkimise teenuse ostmisel tõlkebüroolt, seda lepingus märgitud tõlketeenuse hinnapiiri raames. Sarnaselt haldusaktiga on kehtiv haldusleping siduv, luues pooltele õigusi ja kohustusi nagu haldusakt adressaatidele. Seejuures ei sõltu halduslepingu kehtivus halduslepingu õiguspärasusest, kui halduslepingut ei saa pidada tühiseks (vt HMS § 104 lg 1). Kehtivat halduslepingut tuleb täita.<sup>56</sup>*

Kui haldusleping on õigusvastane, siis võib taotleda selle tühistamist. Kohtupraktikast järeldub, et tühistamist nõutakse tsiviilõiguslikel alustel, tehes seda esmalt tahtevaldusega teisele poolele:

*Kuni kokkulepped kehtivad, on apellant kohustatud neid sõltumata nende õigusvastasusest täitma. Seda kohustust ei mõjuta apellandi väited kokkulepete sõlmimisest pettuse või raskete asjaolude ärakasutamise tõttu. Need väited oleksid HMS § 105 lg 1 ja TsÜS §-de 94 ja 97 kohaselt asjakohased kohtult lepingute tühistamise taotlemisel.<sup>57</sup>*

Kirjeldatud tõlgete tasu kaasuses niimetas kaebaja lepingu tühistatavuse alusena pettust tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS<sup>58</sup>) § 94 lg 1 tähenduses. Ringkonnakohus märkis, et asjaolu, et vangla lähtus vangla sisekorraeeskirja (VSKE<sup>59</sup>) § 49<sup>1</sup> lg-te 6 ja 8 ekslikust tõlgendusest, ei tähenda pettust – kaebaja tahtlikku eksitusse viimist. Kaebuse esitajal oli võimalik VSKE §-ga 49<sup>1</sup> tutvuda ning kujundada oma seisukoht selles, millistel tingimustel saab temalt tõlkekulude hüvitamist nõuda.<sup>60</sup> Tegü ei olnud pettusega. Teiseks viitas kaebaja toona kehtinud TsÜS §-le 97, mille kohaselt võib tehingu teinud füüsiline

<sup>56</sup> Samas, p 8.

<sup>57</sup> TinRko, 28. oktoober 2009, haldusasi nr 3-07-2585, p 12.

<sup>58</sup> RT I 2002, 35, 216; 2010, 38, 231.

<sup>59</sup> RTL 2000, 134, 2139; 2010, 41, 244.

isik tühistada enda äärmiselt ebasoodsatel tingimustel tehtud tehingu, mille tegemisel teine pool kasutas ära tema erakorralisi vajadusi, sõltuvussuhet, kogenematust või muid selliseid asjaolusid. Kaebuses on selgitatud, et kaebajal ei olnud teadmisi, et vaielda vangla administratsiooniga, ja ta tegi endale kahjuliku tehingu, tasudes teenuse eest, mida ta võis õiguspäraselt saada tasuta.<sup>61</sup> Ringkonnakohus vastas, et ärakasutamine eeldab, et vangla tehingu teise poolena pidi olema teadlik, et kaebuse esitaja sõlmib raskete asjaolude tõttu endale kahjuliku lepingu. *Põhjendamatu on kaebuse esitaja väide, nagu oleks iga vangla poolne rikkumine, sh selgituskohustuse täitmata jätmine, vaadeldav kinnipeetava sõltuvussuhte ärakasutamisena.<sup>62</sup>*

Vaadeldav kaasus on seni kohtupraktikas ainus, kus halduslepingut on püütud tühistada pettuse ja raskete asjaolude ärakasutamise tõttu. Samas vaidluses väitis kinnipeetav aga ka seda, et haldusleping on tühine algusest peale.

## 9.

### TÜHINE HALDUSLEPING

Halduslepingu tühisuse alused sätestab HMS § 103 lg 1. Selle sätte alusel saab kokku panna uurimisprogrammi halduslepingu tühisuse tuvastamiseks.

HMS § 103 lg 1 kohaselt on haldusleping tühine:

1. kui tühine oleks sama sisuga haldusakt:

HMS § 63 lg 2 kohaselt on haldusakt tühine, kui:

- 1) sellest ei selgu haldusakti andnud haldusorgan;
- 2) sellest ei selgu haldusakti adressaat;

<sup>60</sup> TinRko, 28. oktoober 2009, haldusasi nr 3-07-2585, p 19.

<sup>61</sup> Samas, p 20.

<sup>62</sup> Samas.

- 3) seda ei ole andnud pädev haldusorgan;
  - 4) see kohustab toime panema õigusrikkumise;
  - 5) sellest ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita;
2. kui esinevad asjaolud, mis tingivad tsiviilõigusliku lepingu tühisuse:

TsÜS §-d 86–89:

- 1) § 86 lg 1: heade kommete või avaliku korraga vastuolus olev tehing on tühine
  - teise poole erakorralise vajaduse, sõltuvussuhte või kogenematus e ärakasutamise;
  - äärmiselt ebasoodsad tingimused;
  - vastastikuste kohustuste väärtus on heade kommete vastaselt tasa kaalust väljas;
- 2) § 87: seadusest tuleneva keeluga vastuolus olev tehing on tühine (keelatud tagajärg);
- 3) § 88 lg 1: käsutuskeeldu rikkuv tehing on tühine;
- 4) § 89 lg 2: näilik tehing on tühine.

Kirja tõlkimise kaasuses lähtus kohus sellisest uurimisprogrammist ja tegi järgmised järeldused halduslepingu võimaliku tühisuse kohta:

*Ei ole tegemist haldusorgani poolt pädevust ületades sõlmitud halduslepinguga. /---/ Vaidlusalustel kokkulepetel ei esine ka TsÜS §-des 86-89 sätestatud tühisuse aluseid, sh ei ole leping vastuolus seadusest tuleneva keeluga (TsÜS § 87). Ühestki seadusest ei tulene keeldu sõlmida kinnipeetavaga kokkulepet, mille kohaselt viimane võtab enda kanda võõrkeelse dokumendi tõlkimise kulud eesti keelde, mis on VangS § 11 lg 1 ja HMS § 21 lg 1 kohaselt vangistusseaduse alusel toimuva haldusmenetluse keel. /---/ Seetõttu ei olnud vaidlusalused kokkulepped vastuolus ka VSKE sätetega.<sup>63</sup>*

<sup>63</sup> TinRKO, 28. oktoober 2009, haldusasi nr 3-07-2585, p 10–11.

#### Sama näeme ka haldusasjas nr 3-09-2477:

*HMS § 103 kohaselt on haldusleping tühine kahel juhul: 1) kui tühine oleks sama sisuga haldusakt; 2) kui esinevad asjaolud, mis tingivad tsiviilõigusliku lepingu tühisuse. Kumbagi nimetatud asjaoludest käesoleval juhul ei ilmnenu. HMS § 63 lõike 2 kohaselt on haldusakt tühine, kui: 1) sellest ei selgu haldusakti andnud haldusorgan; 2) sellest ei selgu haldusakti adressaat; 3) seda ei ole andnud pädev haldusorgan; 4) see kohustab toime panema õigusrikkumise; 5) sellest ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita. Ühtegi nimetatud alust ei esine. /---/ Kokkuvõttes leiab kohus, et vastustaja on toiminud kaebajale nende vahelise halduslepingu järgset tasu kokkulepitust vähemas summas õigusvastaselt.<sup>64</sup>*

Eraldi küsimus on, et kui haldusleping on seotud haldusaktiga, mille alusel selle sõlmimine otsustati, siis kas korralduse tühisus toob kaasa halduslepingu tühisuse. Mõeldav tühisuse alus oleks analüüsi autori arvates HMS § 63 lg 2 p 3, et halduslepingut pole andnud pädev haldusorgan, kuna halduslepingu sõlmimiseks volitus/heakskiit puudus (tühine algusest peale!), siis ei olnud KOV seda pädev sõlmima. Ilmselt pole võimalik, et haldusakti ja halduslepingu tühisuse suhtes jõuaks kohus erineva tulemuseni, et kohus loeks ühe tühiseks, teise mitte. Need oletused on esialgu veel hüpoteetilised, st Eesti kohtupraktika ei ole ei kinnitanud ega ümber lükanud, kas isik peaks vaidlustama nii halduslepingu kui ka selle aluseks oleva haldusakti või ainult ühe neist ja millisest õiguslikust alusest tuleneks sõlmitud halduslepingu tühisus. Üldjuhul on haldusleping seotud siiski vaid seadusest tuleneva õigusliku alusega ja eraldi haldusakti vastuvõtmine, otsustamaks, kas asuda

<sup>64</sup> TinHKO, 10. märts 2010, haldusasi nr 3-09-2477, p 15–16.

halduslepinguid sõlmima, on haldusorgani lisavõimalus. Tavalisem on haldusakti ja võlaõigusliku lepingu seotus.<sup>65</sup>

## 10. HALDUSLEPINGU ÕIGUSLIKU ALUSE ÄRALANGEMISE TAGAJÄRJED

Halduslepingu aluseks oleva haldusakti või määruse kehtetuks tunnistamisel muutub ka haldusleping õigusvastaseks. Probleem tekib ka siis, kui haldusakti või määrust muudetakse, nii et muutub ka halduslepingu sisu. Selline vaidlus on tekkinud Tallinna jäätmeveo hindadega seonduvalt (vt ptk 7). Hiljuti põhjustas aga mitmete halduslepingute lõpetamise tarviduse õigusliku aluse äralangemisel Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 16. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas nr 3-1-1-86-07, millega Riigikohus tunnistas ühistranspordiseaduse § 54<sup>11</sup> lg 3 ning väärtemenetluse seadustiku (§ 9 p 3 ja § 10 lg 5 põhiseaduse §-dega 3, 10, 13 ja 14 nende koostoimes vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, mis võimaldab halduslepingu alusel delegeerida süüteomenetlust ja sellega seonduva riigi karistusvõimu eraõiguslikule juriidilisele isikule. Nimetatud sätete alusel oli enne sõlmitud eraõiguslike isikutega halduslepinguid. Mis sai edasi niisuguste halduslepingutega, mille õiguslik alus oli põhiseaduslikkuse järelevalve otsuse mõjul ära langenud? Kuidas lahenesid kahjuhüvitamise nõuded halduskohtus?

Kohtusse jõudis üks vaidlus. Tallinna Halduskohus lahendas 2008. aasta detsembris kohtuasja, milles kaebajaks oli AS

<sup>65</sup> Vrd võlaõigusliku lepingu ja selle aluseks oleva haldusakti vaidlustamisvõimalustega, nt RKHKo, 20. detsember 2001 haldusajal nr 3-3-1-8-01; RKEKo, 20. detsember 2001, haldusajal nr 3-3-1-15-01 ja RKHKm, 20. aprill 2006, haldusajal nr 3-3-1-31-06.

Ühisteenused, kellele oli varem halduslepingu alusel üle antud karistusvõim. Riigikohtu otsusega põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud sätted olid AS-iga Ühisteenused sõlmitud halduslepingu aluseks.

Vaidluse lahendamiseks tuli kohtul tegeleda järgmiste õiguslike küsimustega:

- Kas Tallinna Linnavalitsus oleks pidanud halduslepingu lõpetama või seda muutma?
- Milline oli halduslepingu lõpetamise õiguslik alus?
- Mis ajast lugeda haldusleping lõppenuks?
- Milline oli kahjuhüvitisnõude õiguslik alus?

Tallinna Linnavalitsus oli tulenevalt Riigikohtu üldkogu 16. mai 2008 otsusest kohtuasjas nr 3-1-1-86-07 andnud korralduse halduslepingu ühepoolseks lõpetamiseks. Korralduse õiguslikke aluseid oli korraga märgitud väga palju:

1. HMS § 89 lg 1, § 90 lg 1 (määruse õiguspärasus ja määruse andmise volitusnorm), § 97 lg 1, § 100 (halduslepingu sõlmimise lubatavus ja halduslepingu õiguspärasus);
2. HKTS § 11 lg 1 p 3 (annab riigile ja kohalikule omavalitsusele õiguse haldusleping ühepoolset lõpetada „muul seaduses või halduslepingus sätestatud alusel“) ja lg 2 (annab halduslepingu ühepoolse lõpetamise otsustuspädevuse halduslepingu sõlminud ametiisikule või organile);
3. VÕS § 196 lg 1 (kestvuslepingu erakorralise ülesütlemise õigus ja alused) koostoimes HMS § 105 lg-ga 1 (tsiviilõiguslike lepingute sätete kohaldamine);
4. Tallinna linna ja AS Ühisteenused hankelepingu “Sõiduõiguse kontrollteenus Tallinna ühtse piletiüsteemi ühistranspordi liinidel” punktid 6.3, 6.4 (poolte võimalus vastutusest vabanemiseks vääramatu jõu puhul) ja 7.6 (tellija õigus lõpetada leping ühepoolset HKS-ist ja HMS-ist tulenevatel juhtudel);

5. Riigikohtu üldkogu 16. mai 2008 otsus kohtuasjas nr 3-1-1-86-07.<sup>66</sup>

Kohus nõustus vastustajaga, et leping tuli lõpetada, mitte seda muuta. Kohus luges oluliseks, et leping oli sõlmitud riigihanke tulemusena (kaebaja pakkumine tunnistati edukaks) ning lepingu objektis oli kompleksteenuse – sõiduõiguse kontrollimise ja sellest tulenevate väärtegade menetlemise ning sellega seonduvate vajalike kõrvaltegevuste õiguse – üleandmine Tallinna ühtse piletisüsteemi ühistranspordi liinidel. Arutades võimalust, kas leping oleks võinud jätkuda mingis osas, järeltas halduskohus, et see pole riigihanke puhul võimalik ega vasta ka poolte tahtele:

*Riigikohtu Otsuses (p 26) on tõepoolest märgitud, et karistusvõimu delegeerimise keeld eraõiguslikule juriidilisele isikule puudutab otseselt ja vahetult vaid süüteomenetlusi ega laiene näiteks süüteomenetluste eelnevatele järelevalvelise iseloomuga haldustoimingutele. Seega nagu võiks Lepingu täitmine muudetud kujul jätkuda - AS Ühisteenusd teostaks sõiduõiguse kontrolli ja täidaks muid kõrvalfunktsioone, süüteo ilmnemisel aga asuks seda menetlema ja vastavaid otsuseid vormistama (samuti kontrollimisel kaasas olev) pädevust omav ametiisik. Siiski nõustub kohus Vastustajaga, et ka kehtiva RHS § 69 lg-d 3 ja 4 ei võimalda antud olukorras hankelepingut muuta. [---] Tallinna linna tahteks oli saada riigihanke tulemusena kompleksteenuse. Pärast Riigikohtu Otsust ei ole enam võimalik ei selle Lepingu järgi ega pärast Lepingu muutmist kaebaja soovitud viisil saavutada hankelepinguga taotletud eesmärki. [---] Kui riigihanke sisuks oleks olnud pelgalt abistavad funktsioonid, siis oleks võinud riigihanke konkurents ja tulemus olla teistsugune ja AS Ühisteenusd ei oleks*

*pruukinud olla parim pakkuja. Seega, kui vastustaja peaks leidma, et muutunud õiguslikus olukorras on ta edaspidi nõus ka siis teenuse eraõiguslikult isikult tellima, kui viimane ei saa väärtegusid menetleda, siis tuleb tal korraldada vastav uus riigihanke – kuivõrd sel juhul muutmise taotletavat eesmärki on võimalik saavutada uue hankelepingu sõlmimisega, ei saa Lepingut muuta. Kui halduslepingut ei saa täita (kaebaja on teadlik halduslepingu õigusvastasusest ja oma võimatusest täita kõiki Lepingu tingimusi) ega muuta seda ka ülaltoodud põhjustel õiguspäraseks, siis tulenevalt HMS § 104 lg-st 2 haldusleping lõpetatakse haldusorgani otsusel.<sup>67</sup>*

Kohus uuris, mis võis olla halduslepingu lõpetamise õiguslikuks aluseks, ja märkis, et see on kas VÕS § 196 lg 1 (erakorraline ülesütlemine) koosmõjus HMS § 102 lg-ga 1 või HMS § 102 lg 2 (halduslepingu lõpetamine haldusorgani poolt, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustumist). Halduskohus leidis:

*Antud juhul on TLV lõpetanud lepingu muu hulgas VÕS § 196 lg 1 alusel. Nimetatud sätte kohaselt kestvuslepingu võib kumbki lepingupool mõjuval põhjusel etteteatamistähtaega järgimata üles öelda, eelkõige kui ülesütlevalt lepingupoolelt ei või kõiki asjaolusid ja mõlemapoolset huvi arvestades mõistlikult nõuda lepingu jätkamist kuni kokkulepitud tähtpäevani või etteteatamistähtaja lõppemiseni (erakorraline ülesütlemine). [---] Vastavalt VÕS § 196 lg-le 3 ülesütlemiseks õigustatud isik võib lepingu üles öelda üksnes mõistliku aja jooksul pärast seda, kui ta ülesütlemise aluseks olnud asjaoludest teada sai.<sup>68</sup> Lepingut saab erakorraliselt üles öelda üksnes siis, kui selleks on mõjuv põhjus. Mõjuvaks põhjuseks loetakse üldjuhul lepingu rikkumist (VÕS § 196 lg 2), aga kuna*

<sup>66</sup> TinHKo, 9. detsember 2008, haldusasi nr 3-08-1246, p 5.

<sup>67</sup> Samas, p 6.

<sup>68</sup> TinHKo, 9. detsember 2008, haldusasi nr 3-08-1246, p 7.

mõjuvate põhjuste loetelu on ammendamatu, siis võib selleks olla ka mis tahes muu asjaolu – vaadeldaval juhul lepingu täitmise võimatus tulenevalt jõustunud Riigikohtu otsusest.

Pooled olid halduslepingus kokku leppinud vastutusest vabanemise vääramatute jõe korral.<sup>69</sup> Tallinna Linnavalitsus põhjendas Riigikohtu otsust kui lepingu täitmise võimatuse põhjustajat vääramatute jõuna. Selle argumentatsiooniga halduskohus nõustus, öeldes, et *puudub igasugune alus väita, et TLV pidi ette nägema või mõistma teatud seadusnormide põhiseadusevastasust ja seega ka õiguslikus keskkonnas toimunud muudatusi. [...] Kaebuse esitaja võimatus Lepingut täita ja saada sellest tulu ei tulenenud mitte niivõrd kaevatud Korraldusest, mis on pigem õigusmaastikku korrastava ja formaalse tähendusega, vaid tegelikult Riigikohtu Otsusest.*<sup>70</sup> Järelikult pidas kohus Riigikohtu otsust asjaoluks, mis takistas lepingu edasist täitmist, olgu see siis mõistetud olulise põhjusena lepingu ülesütlemiseks VÕS § 196 lg 1 alusel või vääramatute jõuna, mis andis pooltele lepingust tuleneva õiguse lepingu üles öelda.

Seejärel analüüsis halduskohus, kas hoopis HMS § 102 lg-d 2 ja 3 (haldusorgani ühepoolne muutmis- või lõpetamisõigus ülekaaluka avaliku huvi kaitseks ja selle põhjendamiskohustus ning kahju hüvitamise nõue) oleksid pidanud olema lepingu ülesütlemise otsustamisel asjassepuutuvad normid. Kohus ei lugenud neid siiski asjakohasteks:

*Kuna HMS § 102 lg 1 kohaselt haldusleping lõpetatakse tsiviilseadustes sätestatud korras ja HMS § 105 lg-st tulenevalt halduslepingutele kohaldatakse tsiviilõiguslike lepingute kohta käivaid sätteid, siis HMS § 102 lg-t 2 tulebki käsitada HMS-ga kehtestatud erisusena. Erisus ei tähenda aga halduslepingu lõpetamise ainuvõimalikku*

*alust (see ei tulene ka kaebaja osundatud Riigikohtu lahendist nr 3-3-1-13-07, rõhuasetus on mujal - et HMS § 102 lg 2 annab haldusorganile võimaluse halduslepingut ka ühepoolset muuta, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist), vaid lisaks VÕS § 196 lg-s 1 nimetatud „mõjuvale põhjusele“ on halduslepingute puhul võimalus leping ühepoolset lõpetada ka siis, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. HMS § 102 lg 1 ja § 105 lg 1 muutuksid eeltoodust vastupidise tõlgenduse korral sisutühjadeks.<sup>71</sup>*

VÕS § 196 lg 1 (mõjuv põhjus) ja HMS § 102 lg 2 (ülekaaluka avaliku huvi raske kahjustamine) vahekorda on samas vaidluses veelkord selgitanud ringkonnakohus, kes nõustub halduskohtuga.

*Kuna Riigikohtu otsus välistas kaebajaga sõlmitud halduslepingu täitmise, ütles vastustaja selle õigesti HMS § 102 lg 1 ja VÕS § 196 lg 1 alusel erakorraliselt üles. HMS § 102 lg 1 kohaselt muudetakse halduslepingut ja see lõpetatakse tsiviilseadustes sätestatud korras, arvestades samas paragrahvis kehtestatud erisusi. VÕS § 196 lg 1 alusel võib kumbki lepingupool kehtestatud lepingu mõjuval põhjusel etteteatamistähtaega järgimata üles öelda, eelkõige kui ülesütlevalt lepingupoolelt ei või kõiki asjaolusid ja mõlemapoolset huvi arvestades mõistlikult nõuda lepingu jätkamist kuni kokkulepitud tähtpäevani või etteteatamistähtaja lõppemiseni (erakorraline ülesütlemine). Kuivõrd halduslepingu täitmine oli Riigikohtu otsusest tulenevalt objektiivselt võimatu, oli vastustaja õigustatud VÕS § 196 lg 1 alusel lepingu erakorraliselt üles ütlemata.<sup>72</sup>*

Ringkonnakohus leidis, et vastustaja oleks pidanud kaaluma halduslepingu lõpetamise otsuses otsuse mõjusid kaebaja huvidele ja õigustele ning otsustama kahju

<sup>69</sup> Vt ka nt RKHKo, 23. aprill 2007, haldusasi nr 3-3-1-13-07, p 10.

<sup>70</sup> TinHko, 9. detsember 2008, haldusasi nr 3-08-1246, p 9.

<sup>71</sup> Samas, p 8.

hüvitamise põhimõtete üle juhul, kui leping oleks lõpetatud HMS § 102 lg-te 2 ja 3 alusel. Kui aga kohaldati HMS § 102 lg-t 1, tuli edasi kohaldada VÕS-i sätteid.<sup>73</sup>

Küsimus, mis ajast lugeda haldusleping lõppenuks, lahenes mõlemas kohtuastmes selliselt, et halduslepingu tagasiulatuvat ülesütlemist peeti õiguspäraseks, kuivõrd alates Riigikohtu otsuse jõustumise ajast alates olid kehtetud lepingu aluseks olnud volitusnormid.<sup>74</sup>

Ühtlasi leidis halduskohus, et kohaldatavad on Riigikohtu halduskolleegiumi 30. novembri 2004 otsuses kohtuasjas nr 3-3-1-64-04 väljendatud põhimõtted. Riigikohtu halduskolleegium sedastas, et toimingu sooritamiseks puudub nõutav õiguslik alus näiteks ka siis, kui vastav seadus on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses tunnistanud kehtetuks või põhiseadusvastaseks. Samas lahendis märgiti, et haldusorgan ei tohi jätkata akti täitmist või toimingu sooritamist pärast seda, kui on jõustunud Riigikohtu otsus, millega tunnistati kehtetuks või põhiseadusvastaseks akti või toimingu sooritamise aluseks olnud üldakt. Sellises olukorras on haldusorgan kohustatud, ootamata ära isiku pöördumist tema poole, ise tühistama akti või lõpetama toimingu Riigikohtu otsuse jõustumise päevast.<sup>75</sup> Sellest seisukohast järeldasid nii haldus- kui ka ringkonnakohus, et lepingu lõpetamine oli kooskõlas nii seaduse kui ka kohtupraktikaga.

Lõpetuseks on huvitav märkida, et kohtukuludid välja mõistes pidasid nii haldus- kui ka ringkonnakohus halduslepingu erakorralise

<sup>72</sup> TlnRKO, 27. oktoober 2009, haldusasi nr 3-08-1246, p 10.

<sup>73</sup> Samas, p 11.

<sup>74</sup> TlnHKO, 9. detsember 2008, haldusasi nr 3-08-1246, p 5. Halduskohus viitas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 58 lg-le 2, mille järgi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud kohtuotsus jõustub kuulutamisest.

lõpetamise vaidlust väga mahukaks ja samas keerukaks (mitme eri valdkonna seaduse, sh era- ja avaliku õiguse normide kohaldamine) ning teatud mõttes ka pretsedenti loovaks. Ringkonnakohtu meelest oli küsimus ka avalikkuse huvi all. Seetõttu loeti vastustaja tellitud kõrvaline professionaalne õigusabi põhjendatuks ja vajalikuks.<sup>76</sup> Riigikohus tühistas madalama astme kohtute otsuse menetluskulude jaotuse osas, leides, et halduslepingute sõlmimist ja lõpetamist tuleb lugeda Tallinna Linnavalitsuse igapäevaseks põhitegevuseks. VÕS § 196 lg 1 ja sellega seonduvate haldusmenetluse seaduse sätete kohaldamisel ei saanud vaidlust keerukaks muuta asjaolu, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses on Riigikohus tunnistanud põhiseadusvastasuse tõttu kehtetuks seadusesätte, mis võimaldas lepingut kohaselt täita. Lepingu täitmise võimalikkuse seisukohast pole juriidilisi erinevusi sellel, kas lepingu täitmist võimaldava seaduse sätte on tunnistanud kehtetuks seadusandja või Riigikohus.<sup>77</sup> Seetõttu ei pidanud halduskolleegium väliste õigusabikulude välja mõistmist põhjendatuks.

## 11. RIIGIHANGE JA HALDUSLEPING

Kuivõrd sobiv lepingupartner selgitatakse sageli välja riigihanke tulemusena, on kohtupraktikas kerkinud ka vaidlusi, milles põimuvad riigihanke menetlusõigus ja hankelepingust kui halduslepingust tulenevad vaidlused. Tallinna Halduskohus on märkinud, et konkursi menetluses on poolte vahel tegemist avalik-õigusliku suhtega nende toimingute ja otsustuste piires, mis on suunatud prima

<sup>75</sup> RKHKO, 30. november 2004, haldusasi nr 3-3-1-64-04, p 17.

<sup>76</sup> TlnRKO, 27. oktoober 2009, haldusasi nr 3-08-1246, p 1, TlnRKO, 27. oktoober 2009, haldusasi nr 3-08-1246, p 16.

<sup>77</sup> RKHKO, 26. aprill 2010, haldusasi nr 3-3-1-9-10, p 17.



pakkuja väljaselgitamisele. Sõltumata, kas sellele järgnevalt sõlmitakse tsiviilõiguslik leping või haldusõiguslik leping, lõpeb avalik-õiguslik menetlus parima pakkumise väljavalimisega.<sup>78</sup> Halduslepingu vaidlustamist tuleb eristada hankija tegevuse vaidlustamisest. Kui vaidlus käib pakkumismenetluse õiguspärasuse ja tulemuste üle, siis ei ole asjassepuutuv hiljem sõlmitud haldusleping ega selle sisu. Tähtis pole ka see, kas hankelepinguks on eraõiguslik või avalik-õiguslik leping. Kui ei tühistata riigihanke tulemust, jääb püsima ka haldusleping.<sup>79</sup>

Näitena olgu toodud vaidlus, mis jõudis Tallinna Ringkonnakohtusse ja mille siuks oli Ida-Viru Maavalitsuse korraldatud riigihange „Avalik liinivedu Ida-Viru maakonna bussiliinidel“. Üks hankes osaleja vaidlustas terve hulga hankedokumentide lisa punkte (kohustamiskaebus, milles paluti kohustada Ida-Viru Maavalitsust viima hankedokumentid vastavusse õigusaktide nõuetega), väites, et need on ebaselged, vastuolulised ning vastuolus riigihangete seaduse (RHS<sup>80</sup>) § 3 p-ga 2, mille kohaselt peab hankija tagama riigihanke läbi paistvuse ja kontrollitavuse. Samuti väitis ta, et ei ole tagatud pakkujate võrdne kohtlemine. Ühe vaidlustatud punkti kohaselt kohustus täitja kontrollima halduslepingu alusel sõitjate pileтите olemasolu, nõudmata selle eest tasu. See punkt oli kaebaja arvates arusaamatu, sest hankedokumentidele ei olnud lisatud halduslepingu tingimusi ja on selgusetu, kas, millal ja millistel tingimustel see haldusleping pakkujaga sõlmitakse, kes vastutab halduslepingu sõlmimise kohustuse täitmise eest ja mis saab siis, kui halduslepingut mingil põhjusel ei sõlmita. Tallinna Ringkonnakohtus selgitas seepeale riigihanke dokumentide ja nende alusel tulevikus sõlmitava halduslepingu seost:

*Hankeleping ei hõlma halduslepingut, mis tuleks sõlmida mõne hankelepingu punkti täitmiseks. Sellist halduslepingut ei ole põhjust pidada hõlmatuks hankelepinguga eelkõige juhul, kui selle halduslepingu ese ei kuulu hankelepingu reguleerimisalasse. Ühistranspordiseaduse § 54<sup>7</sup> näeb ette vastutuse väärteto eest, mis seisneb muuhulgas sõiduõigust tõendava dokumendita sõidus bussis. Sama seaduse § 54<sup>11</sup> lg 3 näeb ette võimaluse halduslepingu sõlmimiseks sama seaduse §-s 54<sup>7</sup> sätestatud väärteto kohtuvälise menetleja õiguste andmiseks eraõiguslikule juriidilisele isikule. Sellisele lepingule viidataksegi hankedokumentide lisa 17.9 p-s 4.1.5. Väärteto kohtuvälise menetleja õiguste kui täidesaatva riigivõimu teostamise volituste eraisikule üleandmiseks sõlmitavat halduslepingut tuleb eristada avaliku liiniveo osutamiseks sõlmitavast riigihankelepingust. Kuna viidatud haldusleping ei ole hankedokumentide osaks, ei mõjuta hankedokumentide õiguspärasust ka asjaolu, et Riigikohtu üldkogu 16.05.2008 otsusega nr 3-1-1-86-07 tunnistati sellise halduslepingu sõlmise aluseks olev ühistranspordiseaduse § 54<sup>11</sup> lg 3 põhiseadusevastaseks ja kehtetuks. Hankedokumentide muudetud sõnastusest ei tulene, nagu annaks käesolevas asjas sõlmitav hankeleping täitjale õiguse piletitä sõitmises seisneva väärteto menetleja õigused.<sup>81</sup>*

Kokkuvõttes tuleb eristada hankedokumente ning nendes sisalduvaid nõudeid ja nende alusel hiljem sõlmitavaid halduslepinguid.

<sup>78</sup> TinHKo, 3. september 2008, haldusasi nr 3-08-779.

<sup>79</sup> Vt nt TrtHKo 8. aprill 2008, haldusasi nr 3-07-1859.

<sup>80</sup> RT I 2010, 41, 244; 2010, 20, 102.

<sup>81</sup> TinRKo, 8. detsember 2008, haldusasi nr 3-08-298, p 8.

## 12. HALDUSLEPING VALDKONNITI

### 12.1. Haldusleping parkimisjärelvalve tegemiseks

Liiklusseaduse (LS<sup>82</sup>) § 50<sup>1</sup> lg 3 järgi korraldab kohaliku omavalitsusüksuse territooriumi tasulise parkimise alal parkimist valla- või linnavalitsus. Parkimisjärelvalve tegemise, parkimistasu maksmise kontrollimise ning sama seaduse §-s 50<sup>2</sup> sätestatud viivistasu määramise võib kohalik omavalitsus halduslepingu alusel üle anda eraõiguslikule juriidilisele isikule.

Viivistasu otsuseid tehakse palju, seepärast on ka nende kohtus vaidlustamine küllalt sage. Tüüpjuhul ei kerki viivistasu otsuse tühistamisvaidluses küsimust, kas halduslepingu alusel üle antud ülesannete määr oli seaduspärane. Vaieldakse konkreetse viivistasu summa suuruse või viivistasu määramise õiguspärasuse üle. Siiski on halduskohus mõnes neist vaidlustest pidanud ka põhjalikumalt hindama, kas kõnealuste ülesannete üleandmine eraõiguslikule juriidilisele isikule toimus seadusliku alusega ning oli õiguspärane, samuti veenma menetlusosalisi, et eraõiguslikule juriidilisele isikule tegevuse üleandmine halduse valdkonnas ei ole vastuolus põhiseadusega.

Kui vaieldakse selle üle, kas eraõiguslikul juriidilisel isikul oli õigus määrata viivistasu või mitte, viitab kohus lahendis kohalike maksude seaduse<sup>83</sup> § 5 p-le 10, § 3 lg-le 1, § 14<sup>1</sup> lg-le 2 ning LS § 50<sup>1</sup> lg-tele 1 ja 3 ning LS §-le 50<sup>2</sup>, näidates, et neist sätetest tulenevalt on KOV-il seaduslik alus sõlmida parkimise viivistasude määramiseks haldusleping.<sup>84</sup> Järgmiseks analüüsib kohus

tüüpiliselt, kas halduslepingu piiridest on kinni peetud. Hinnang sellele võib olla esitatud ka põgusalt vaid mõnes lauses.

*LS § 50<sup>1</sup> lg 3 kohaselt võib kohalik omavalitsus, kes on parkimistasu maksuhaldur (kohalike maksude seaduse § 3 lg 1, määruse nr 9 punkt 10), anda teatud kindlalt piiritletud ülesanded halduslepingu alusel üle eraõiguslikule juriidilisele isikule. Käesoleval juhul on vastustaja jäänud talle halduslepinguga üle antud ülesannete piiridesse, kontrollinud parkimistasu maksmist ja määranud viivistasu.<sup>85</sup>*

Mitmel juhul<sup>86</sup> on kohus võrrelnud haldusülesannete üleandmise lubatavust väärtemenetluse ülesannete delegeerimise lubatavusega, mida käsitles Riigikohtu üldkogu asjas nr 3-1-1-86-07 (vt ptk 10). Nii märkis Tallinna Halduskohus asjas 3-08-1115, et *maksude seaduse alusel määramine on aga haldusfunktsiooni teostamine. Eelnimetatud Riigikohtu lahendist saab tuletada põhimõtteliselt ka seisukoha, et maksude määramine eraõigusliku juriidilise isiku poolt seaduse ja halduslepingu alusel ei ole põhiseadusega vastuolus. Seega ei ole alust põhiseaduslikkuse järelvalve menetluse algatamiseks.<sup>87</sup>*

<sup>84</sup> Vt nt TlnHKo, 17. november 2008, haldusasi nr 3-08-1520, p 12; TlnHKo, 25. august 2008, haldusasi nr 3-08-1115, p 9; TlnHKo, 11. märts 2009, haldusasi nr 3-08-1776, p 8 ja 9. Tallinna Ringkonnakohus on 10. jaanuaril 2007 kohtuasjas nr 3-06-1309 tehtud otsuse p-s 10 selgitanud: *Parkimistasu võib põhimõtteliselt käsitleda nii teenustasu kui kohaliku maksuna. Praegu kehtiv seadus käsitleb seda kohaliku maksuna ning näeb ette võimaluse parkimistasu nõuetekohase mittemaksmise korral määrata maks viivistasuna ühepoolselt ja kindlas summas.*

<sup>85</sup> TlnHKo, 29. september 2006, haldusasi nr 3-06-1309; TlnRKO, 10. jaanuar 2007, haldusasi nr 3-06-1309, p 10.

<sup>86</sup> TlnHKo, 17. november 2008, haldusasi nr 3-08-1520, p 12; TlnHKo, 25. august 2008, haldusasi 3-08-1115, p 17; TlnHKo, 11. märts 2009, haldusasi nr 3-08-1776, p 9.

<sup>87</sup> TlnHKo, 25. august 2008, haldusasi 3-08-1115, p 17.

<sup>82</sup> RT I 2001, 3, 6; 2010, 17, 91.

<sup>83</sup> RT I 1994, 68, 1169; 2009, 62, 405.

Paljud viivistasuvaidlused kinnitavad halduslepingute sõlmimise praktika juurdumust parkimisjärelvalves ja näitavad valitud mudeli toimivust ja sobivust. Samas ei ole ükski neist paljudest samatüübilistest vaidlustest saanud alguse otse halduslepingust.

## 12.2. Haldusleping jäätmeveo korraldamiseks

Jäätmeseaduse (JäätS<sup>88</sup>) §-st 135 tulevalt on kohaliku omavalitsuse üksusele pandud kohustus korraldada oma haldusterritooriumil korraldatud jäätmevedu. JäätS §-d 66–69 sätestavad korraldatud jäätmeveo alused, regulatsiooni jäätmevedaja valikul, jäätmeveo õiguse ning korraldatud jäätmeveoga liitumise põhimõtted. KOV võib sõlmida jäätmeveo korraldamiseks halduslepingu eraõigusliku juriidilise isikuga (vedajaga). Kui jäätmeveopiirkonnas elaval isikul on omakorda sõlmitud vedajaga jäätmeveoleping, mis on tsiviilõiguslik leping, siis kõik sellest lepingust tulenevad vaidlused, nt vaidlus, kas maksta teenustasu, tuleb lahendada üldkohtus.

Kohtupraktikas on mööndud, et jäätmeveo kohustusliku korraldamisega kitsendatakse isiku õigusi jäätmevedaja valikul ja sellega kaasneb põhiõiguse piiramine, kuid see tuleneb seadusest ja põhiõiguse kitsendamine on kooskõlas põhiseadusega. Tallinna Halduskohus märgib: *Eesti Vabariigi põhiseadus ei anna kaebajale õigust prügivedaja valimiseks. Kaudselt saab lepinguvabaduse põhimõtte, konkreetsel juhul omandi kasutamise (raha maksmine teenuse eest) vabaduse põhimõtte tuletada põhiseaduse § 32 lg-st 2, kuid ka seda õigust saab piirata seadusega.*<sup>89</sup>

Iseloomulik on see, et jäätmevaldaja vaidlustab halduslepingu selleks, et saavutada teistsugune jäätmeveo leping enda ja

vedaja vahel. Selline kaebus jääb mõistetavalt rahuldamata ja isik ei saavuta halduskohtus soovitud eesmärki. Kui kaebaja sooviks jäätmeveo tingimustes vedajaga teisiti kokku leppida, siis on probleemi lahendus tsiviilõiguslik:

*Kaebaja tegelikuks probleemiks ei ole mitte see, et ta on loetud liitunuks korraldatud jäätmeveoga, vaid küsimus, kui tihti jäätmeid ära veetakse ning arvete esitamine vedaja poolt juhul, kui teenust esitatud ei ole. [---] Järelikult saab kaebaja probleemile olla lahenduseks jäätmekäitlusleping vedajaga, kus on võimalik kokku leppida erinevalt Korra<sup>90</sup> lisa 3 sätestatud tähtaegadest. Sellisele järeldusele saab jõuda Korra p-de 6.5 ja 6.9 sõnastust vaadeldes, kuivõrd säte ütleb selgelt, et Korra lisa 3 ettenähtud sagedustest on võimalik teistmoodi kokku leppida. Kohtule teadaolevalt on teistes linnades ka nii tehtud.*<sup>91</sup>

Eelkäsitletud asjas nõustus ringkonnakohus halduskohtuga, öeldes, et *halduskohus on põhjendatult ja asjakohaselt märkinud, et tuvastamiskaebuse rahuldamine ei muudaks vaidlustatud lepingupunkte kehtetuks, ei tekitaks kaebajale õigust valida prügivedajat, leppida temaga kokku tasudes ega lugeda end korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks.*<sup>92</sup>

Riigikohus hindas haldusasjas nr 3-3-1-78-08 samamoodi, et tsiviilõiguslik suhe jäätmevaldajaga on võlaõiguslik suhe ja et jäätmeveo piirkondi paika panev korraldus ega haldusleping, mis reguleerib eeskätt jäätmevedaja ja linna vahelisi õigusi ja kohustusi, ei saa olla võlasuhte tekkimise aluseks. Halduslepingu punktide vaidlustamine ei saa olla kaebajale kasulik, sest esitatud teenustasu arvete ja nende tasumise kohustuse tekkimise aluseks ei ole

<sup>88</sup> RT I 2004, 9, 52; 2009, 62, 405.

<sup>89</sup> TinHKO, 27. aprill 2007, haldusasi nr 3-06-1755.

<sup>90</sup> Tallinna Linnavolikogu 9. septembri 2004 määrusega nr 51 kinnitatud Tallinna linnas korraldatud jäätmeveo rakendamise kord.

<sup>91</sup> TinHKO, 27. aprill 2007, haldusasi nr 3-06-1755.

<sup>92</sup> TinRKO, 1. juuli 2008, haldusasi nr 3-06-1755, p 7–8.

haldusleping.<sup>93</sup> Seega on jäätmekäitluses halduslepingute ja teenuse kasutajate jäätmeveo lepingute eristamise praktika ühtne.

## KOKKUVÕTE

Halduslepinguid puudutav kohtupraktika ei ole kuigi mahukas. Kui võrrelda, kui palju kaebusi esitatakse haldusaktide, määruste ning halduslepingute peale, siis halduslepingute osakaal nende seas on tühine. Valdkonniti – teede ja tehnovõrkude ehitus, parkimisjärelvalve, jäätmevedu – on sarnaseid vaidlusi rohkem leida, mis näitab, et neis valdkondades on halduslepingute sõlmimise praktika juurdunud tugevalt. Keskendudes aga mis tahes menetluslikule küsimusele, sai olukorda tutvustada ainult üksikute kaasuste näitel. See lubab arvata, et juhul, kui haldusel on valida haldusakti andmise või halduslepingu sõlmimise vahel, valitakse viimane. Haldusakti andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise teemad on märksa suuremat tähelepanu pälvinud, kohtupraktikas läbi kirjutatud ja halduspraktikas juurdunud. Seevastu halduslepingust pole justkui üldse räägitud ning kohtussegi jõuab vaidlusi harva. HMS-is on vastav regulatsioon kesine, jättes lahtiseks paljud avalikus õiguses väga olulised küsimused, mida ka eraõigusest kui tahes detailsete normide laenamine ei kompenseeri: nt kolmanda isiku subjektiivsete avalike õiguste kaitse või avalik-õiguslike ülesannete üleandmise lubatavuse ja piiridega seonduv. Väikesest kohtuvaidluste arvust ei julgeks teha järeldust, et halduslepingute sõlmimine kulgeb täiesti probleemivabalt, nii et õiguslikke küsimusi ei teki.

Eeldada võib, et kui seadusandlus selles osas ei tihene, jääb kohtutele otsustav roll halduslepingute õigusliku tähenduse ja

võimaluste, tagajärgede ja sisu lubatavuse määramisel. Sellist rolli kannab kohus ka praegu. Halduslepingu kui üldiselt moodsa halduse tööriistaks peetava vahendi kasutamist võiks seadusandlus soodustada. Praegu aitab seadusandja halduslepingute sõlmimisele kaasa üksnes näiliselt – viitenorme halduslepingu sõlmimiseks on eriseadustes küll üle poolesaja, kuid samas pidurdab praktikat see, et regulatsioon piirdub seaduses sageli vaid sõnadega „sõlmitakse haldusleping“. Halduslepingu oodatav sisu ja haldusmenetluse kord on tegelikult reguleerimata ja täitevvõim jäetud seadusandja juhustest ilma.

Kindlasti ootab vastust küsimus, kui ulatuslikus osas kohaldub halduslepingutele võlaõigusseadus. Halduslepingu sõlmimist tahteavalduste vahetamise teel, nii nagu seda kirjeldavad TsÜS ja VÕS, on halduskohtud juba aktsepteerinud. Kohaldatud on VÕS-i üldosa sätteid. Seni pole välistatud ühtki eraõiguse normi, mida ei saaks kohaldada vastuolu tõttu haldusõiguse erisustega.

Ehkki lepinguline suhe võib tunduda pooli võrdsustava suhtena, siis halduslepingu puhul ei kao avaliku võimu kandja võimupositsioon. Säilib kohustus kaitsta isikute subjektiivseid õigusi ja avalikku huvi. Seetõttu ei peeta sisuliselt tähtsaks, kas haldus valib tegutsemisvormiks võlaõigusliku või halduslepingu. Erinevus ilmneb alles kaebeõiguse teostamisel.

Kohtute jaoks peaks alarmeeriva tähendusega olema asjaolu, et samasisuline halduslepingu vaidlus võib meil sattuda vabalt kas üld- või halduskohtusse ja sealjuures on lahenduse rõhuasetus siis vastavalt kas era- või avaliku õiguse normidest lähtuv. Selline juhuslikkus kohtu pädevuse üle otsustamisel viitab halduslepingu teemaga vähesele kursisolekule.

<sup>93</sup> RKHKo, 29. jaanuar 2009, haldusasi nr 3-3-1-78-08, p 13.

Allpool on loetletud konkreetsete järeldused, mis kohtupraktika analüüsist välja kasvasid ja mis edaspidi ühetaolise kohtupraktika kujundamiseks vajalikud võiksid olla.

1. Halduslepingu eristamine eraõiguslikust lepingust tugineb peamiselt kriteeriumile, kas üle on läinud avaliku võimu volitusi. Selle tingimuse hindamise osas ei ole kohtupraktika ühtne: näiteks ES § 13 alusel sõlmitavat lepingut teede või tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamiseks on peetud kord tsiviilõiguslikuks, kord haldusõiguslikuks, kuigi üleläänud ülesanded ise on võrreldavad. Riigikohtu praktikas on ES § 13 alusel sõlmitud lepingut peetud halduslepinguks. Mis on „avaliku ülesande üleandmine“ ja mis „avaliku võimu volitus“, ootab kohtu hinnangut.
2. HKS-ist tulenevat eeldust, et poolte vaidluse korral loetakse riigi või KOV ülesannete loovutamise leping halduslepinguks, kohtupraktikas kohaldatud ei ole.
3. Halduslepingu sõlmimist HMS § 99 lg 1 (halduslepingu sõlmimise ettepaneku tegemine) ja lg 2 (halduslepingu sõlmimisele tsiviilõiguse kohaldamine) alusel on kohtud käsitletud üsna sarnaselt. Mõlemal juhul on leping sõlmitud alles siis, kui kokkuleppest selguvad poolte õigused ja kohustused ning on olemas nende ühine tahe. Tunnustatud on võimalust, et halduslepingule sarnane kokkulepe võib olla tuvastatud kirjavahetusest.
4. TsÜS § 68 lg 4 järgi on vaikimine tahteavaldus üksnes siis, kui vaikimise või tegevusetuse lugemine tahteavalduseks tuleneb seadusest, isikute kokkuleppest või nendevahelisest praktikast. Üldjuhul vaikimisega halduslepingu sõlmimise ettepanekut ega oferti vastu võtta ei saa.
5. Halduslepingu sõlmimise menetlus peab olema aus ja läbipaistev, arvesse peab võtma võrdse kohtlemise ja avalikkuse põhimõtet. Halduslepingu sõlmimise menetlusnõuete rikkumine võib kaasa tuua kolmandate isikute kaebused, kelle õigusi rikuti sellega, et neil puudus võimalus ise lepingupartneriks saada.
6. Haldusleping jõustub üldjuhul selle sõlmimise hetkest, kuid kui on tarvis kolmandate isikute või asutuste nõusolekut, siis alates nõusoleku saamisest. Piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping jõustub määruse jõustumiseks ettenähtud korras ehk selle jõustumine on seotud avaldamisega. Leingu jõustumine on poolte jaoks oluline küsimus, kuid sellekohaseid vaidlusi on olnud väga vähe.
7. Halduslepingu täitmisele kohalduvad VÕS-i sätted (nt VÕS §-d 76, 108, 115). Pole analüüsitud, millised on haldusõigusest tulenevad erisused.
8. KOV-i majandusraskused ei vabasta juba võetud lepingulistest kohustustest. Rahapuudus ei ole ülekaalukas avalik huvi, mis võimaldaks halduslepingut ühepoolset muuta või lõpetada. Halduslepingut on võimalik ühepoolset muuta või lõpetada ainult ülekaaluka avaliku huvi kaitseks ning see peab olema põhjalikult motiveeritud. Kohtupraktikas on esile tõstetud isiku usalduse kaitse ja hea halduse põhimõtte järgimise kohustust lepingu ühepoolisel muutmisel või lõpetamisel.
9. Tühine võib haldusleping olla kas tsiviil- või avalik-õiguslikest normidest tulenevalt. Kui tühisuse aluseid ei esine, on leping kehtiv ja edasi saab kontrollida tema tühistatavust ja õiguspärast.

10. Õigusvastast halduslepingut tuleb täita kuni selle kehtetuks tunnistamiseni.

11. Õigusliku aluse äralangemine muudab halduslepingu õigusvastaseks. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve otsus, mis tunnistab kehtetuks normid, mille alusel sõlmiti halduslepinguid karistusvõimu teostamise valdkonnas, muutis õigusvastaseks sel alusel sõlmitud halduslepingud. Kuna Riigikohtu otsus välistas sõlmitud halduslepingute täitmise, tuli need haldusorgani initsiatiivil HMS § 102 lg 1 ja VÕS § 196 lg 1 alusel erakorraliselt üles öelda.

12. Kui leping lõpetatakse HMS § 102 lg 1 ja VÕS § 196 lg 1 alusel, siis HMS § 102 lg 2 ja 3 ei kohaldu ning kahju hüvitamist tuleb samuti nõuda VÕS-ist tulenevalt.

13. Halduslepingust tuleb eristada neid võla-õiguslikke lepinguid, mis on sõlmitud tänu sellele halduslepingule (jäätmeeveo leping jäätmeevaldajaga), riigihanke hankedokumente ja halduslepingu alusel tehtud maksuotsuseid (parkimisjärelevalves). Nimetatud muudesse õigusaktidesse halduslepingust tulenevad vaidlused ei puutu ja vastupidi.

14. Arvestades halduslepingu õigusliku olemuse veel suhteliselt vähest läbiuuritust ning praktika ebakindlust, oleks soovitatav halduslepingu regulatsiooni HMS-is tihendada. HMS-i 7. peatükki võiks tervikuna korradada. See vähendaks vaidluste arvu ning muudaks ühetaolisemaks nende lahendamist. Ettepanekud seadusandluse kohta:

- HMS-i regulatsioon on halduslepingu poolte osas sõnastatud ebajärjepidevalt, kuna ei arvesta võimalusega, et halduslepingul võib olla ka rohkem pooli kui kaks;
- halduslepingu sõlmimise normid ei paikne loogiliselt;

- HMS § 104 lg 1 sõnastust on vaja muuta;
- HMS § 101 lg 3 järgi ei jõustu haldusleping enne teise haldusorgani nõusoleku saamist, kui selline nõusolek on nõutav. Haldusakti kehtima hakkamist sama nõusoleku puudumine aga ei takistaks. Miks on samasisuline nõusolek halduslepingu puhul menetlusele finaalse, haldusakti puhul mittefinaalse tähendusega? Kui mõistlikke põhjendusi pole, tuleb HMS § 101 muuta.

Kokkuvõttes on halduslepinguid puudutav kohtupraktika alles arenemisjärgus ja seni, kuni seadusandja seda ise ei tee, lasub kohtutel ülesanne määrata, kust läheb lepinguvabaduse piir avalikus õiguses.





# ÜLEKRIMINALISEERIMINE

**Timo Reinthal**  
**kohtupraktika analüütik**



Tartu  
Mai 2010

## SISSEJUHATUS

Analüüsis käsitletakse Eesti süüteoõiguses esinevaid tendentse eesmärgiga anda esialgne hinnang karistusõiguse rollile õiguspärase käitumise tagamisel ning karistuspraktikale. Analüüsi koostaja rõhutab, et selles valdkonnas seadusandjale ja õiguse rakendajatele põhjendatud soovitude esitamise eeldab oluliselt sügavamat uurimist. Praegusel juhul on tegemist eelkõige probleemi püstitava lähenemisega.

Analüüsis tuginetakse Justiitsministeeriumi ja Politsei- ja Piirivalveameti andmetele.<sup>1</sup> Karistusregistri andmed ei muutu reaajas, vaid jõuavad karistusregistrisse mõnetise viivitusega. Samuti ei kajastu karistusregistris inimese tegelik elukoht, vaid ütlustest või rahvastikuregistrist tulenev elukoht. Seega tuleb analüüsis esitatud arvudesse suhtuda kriitiliselt. Samas võimaldavad esitatud arvulised näitajad illustreerida analüüsi põhiaspekte, mitte üksnes piiritleda analüüsi esemeks olevat probleemi.

Analüüs koosneb neljast osast.

1. osa selgitab, mida loetakse kuriteoks Euroopa inimõiguste konventsiooni kontekstis,
2. osa annab statistilise ülevaate Eestis mõistetud ja määratud karistustest,
3. osa käsitleb ülekriminaliseerimist ja selle tunnuseid,
4. osa analüüsib ülekriminaliseerimise tagajärgi ja selle võimalikke ohte.

Tulenevalt Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast käsitatakse kriminaliseerimisena käesoleva töö tähenduses nii vääртеokoosseisude kui ka kuriteokoosseisude sätestamist. Enamasti hõlmatakse erinevate menetluste koosseisud terminiga “süüteookoosseis”.

<sup>1</sup> Eelkõige on statistilised andmed saadud karistusregistrist.

Analüüsi on aidanud koostada Riigikohtu õigusteabe osakonna peaspetsialist Marin Sedman.

**Analüüsis esitatud seisukohtadel ei ole siduvat mõju ja need ei ole käsitatavad Riigikohtu seisukohana. Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti vaid kohtulahendis.**

## 1.

### KURITEGU EUROOPA INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONI KONTEKSTIS

Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) lahendites on esitatud kriteeriumid, mille järgi hinnata, kas mingi õiguskorra rikkumise menetlemisel on tegemist kriminaalasjaga Euroopa inimõiguste konventsiooni art 6 mõttes.<sup>2</sup> Esiteks tuleb hinnata õigusrikkumise klassifikatsiooni konkreetse riigi seaduste järgi, teiseks õigusrikkumise olemust ning kolmandaks teo toimepanijat ootava karistuse raskust ja iseloomu.

Praeguses analüüsis vaatleme ainult kolmandat kriteeriumi, millel on kõige otsustavam tähtsus art 6 rikkumise tuvastamisel. Lauko vs. Slovakkia 2. septembri 1998. a otsuses luges EIK konventsiooni art 6 lg 1 mõttes kriminaalasjaks haldusõigusrikkumist, mis seisnes selles, et isik süüdistas ametivõimudele saadetud kaebustes oma naabreid alusetult lärmamises, pilkamises ja ähvardamises, ja mille eest isikut karistati 300 Slovakkia krooni suuruse rahatrahviga. Seejuures lähtus kohus

<sup>2</sup> Engel ja teised vs. Holland (1976) mitteametlik tõlge kättesaadav ka arvutivõrgus: <http://www.coe.ee/?arc=&op=body&LaID=1&id=158&art=219&setlang=est>). Selles otsuses sõnastati kriteeriumid, mil sõjaväelase distsiplinaarasja tuleks vaadata kui kriminaalsüüdistust, kuid hilisemates otsustes on neid kriteeriume täpsustatud. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=78154>.



õigusrikkumise klassifitseerimisel sellest, et norm, mille alusel kaebajat trahviti, oli adresseeritud määratlemata hulgale isikutele, mitte aga erilise staatusega isikute grupile; samuti sellest, et rahatrahv määrati preventiivse eesmärgiga (hoida ära uute õigusrikkumiste toimepanemist) ja sellel oli karistuslik iseloom, mis on tavapärane kriminaalkaristuse tunnus. Kohus luges vaadeldava õigusrikkumise kvalifitseerimisel ebaoluliseks, et sellise rikkumise eest polnud võimalik kohaldada vabaduskaotuslikku karistust ning et seda ei kantud kriminaalregistrisse. Samuti märkis kohus, et ähvardava karistuse suhteliselt vähene tõsidus ei muuda olemuslikult kriminaalset laadi õigusrikkumise iseloomu.<sup>3</sup>

1.veebruari 2005. a otsuses asjas Ziliberg vs. Moldova leidis EIK, et kriminaalsüüdistuseks tuleb lugeda ka isiku haldusõigusrikkumise korras karistamist sanktsioneerimata meelevaldusel osalemise eest rahatrahviga 36 Moldova leid (3,17 eurot). Ka selles asjas viitas kohus isiku karistamise aluseks olnud normi üldisele (ja mitte isikute grupile suunatud) iseloomule. Samuti tõi kohus konkreetsele menetlusele kriminaalsüüdistuse kvaliteedi omistamisel esile asjaolu, et kaebajat karistati rahatrahviga, mille eesmärk ei olnud mitte kahjuhüvituslik, vaid preventiivne ja karistuslik. Karistuslik iseloom on aga kriminaalkaristuse tavapärane tunnus. Kohus asus seisukohale, et kaebaja karistamise aluseks olnud haldusõigusrikkumiste seadustiku üldine iseloom ja rahatrahvi eesmärk, mis hõlmas preventiivset ja karistuslikku aspekti, on piisavad, näitamaks, et kaebajat süüdistati teos, mis on käsitatav kuriteona konventsiooni mõttes. Ähvardava karistuse suhteliselt vähene tõsidus ei muuda olemuslikult kriminaalset laadi õigusrikkumise iseloomu.<sup>4</sup> EIK otsustest

<sup>3</sup> Arvutivõrgus: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Lauko&sessionid=53069478&skin=hudoc-en>

<sup>4</sup> Arvutivõrgus: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Ziliberg&sessionid=53070143&skin=hudoc-en>

tulenevalt ei ole oluline selleks, et otsustada, kas isikule peavad olema tagatud Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklist 6 tulenevad tagatised, mitte karistuse suurus, vaid otsustavaks saab see, kas kohaldatav mõjutusvahend on põhiliselt karistusliku iseloomuga või on muu legitiimse eesmärgiga (kahju hüvitamine, kohustust täitma sundimine jne).

Seega saab karistusõigusliku regulatsiooni (karistusõiguse põhimõtted, konventsiooni art 6) hõlmata lisaks formaalselt karistusõiguslikena määratud õigusrikkumistele ka neid rikkumisi, mille puhul kohaldatav sunnivahend on olemuselt karistuslik (nn kvaasikaristused).

Eelnevast järeldub, et oma formaalse määratletuse tõttu on karistusõigusega hõlmatud kõik süüteod.

Karistusseadustiku (KarS) § 3 lg 2 sätestab süütegude liikidena kuriteod ja väärteod. KarS § 4 lg 1 jagab kuriteod raskusastme järgi esimese ja teise astme kuritegudeks. KarS ei näe ette erinevate raskusastmete järgi jagamist väärtegude puhul. Väärteomenetluse seadustiku (VTMS) § 53 lg 1 sätestab, et vähetähtsa väärteo eest võib kohtuväline menetleja jätta menetlusaluse isiku karistamata ja määrata hoiatustrahvi. Seega saame ka väärteod jagada tinglikult kaheks: vähetähtsad väärteod ja (muud, olulisemat õigushüve kahjustavad) väärteod. Tuleb juhtida tähelepanu sellele, et vähetähtsa väärteo kriteeriume ei sätestata seaduses ning see, kas väärtegu on vähetähtis, on kohtuvälise menetleja otsustada. Seega võib ühe isiku jaoks vales kohas üle tee minemine tähendada vähetähtsat väärtegu, samas kohas üle tee minevale teisele isikule aga juba karistatavat väärtegu. Kui kuritegude puhul on sätestatud, kui suure õigushüve

## ÜLEKRIMINALISEERIMINE

riive intensiivsuse puhul on tegemist nt esimese astme kuriteoga, mitte teise astme kuriteoga, siis väärtegade puhul mingeid objektiivseid kriteeriume kehtestatud ei ole. Olukorras, kus subjektiivsete kriteeriumite alusel võib väärtegu osutada tähtsaks või vähetähtsaks, kusjuures sellest võivad isikule tuleneda oluliselt erinevad tagajärjed, tuleks asuda seisukohale, et see ei ole kooskõlas süütegude määratletuse nõudega.

Seadusandja eristab väärtegu ja kuritegu eeldatavalt õigushüvede riive intensiivsuse alusel. Üldiselt lähtutakse sellest, et juhul, kui kahjustatava õigushüve riive ei ole oluline, on tegemist väärtiega. Õigushüve intensiivselt riivavad teod määratletakse kuritegudena. Analüüsis ei keskenduta sellele, kas süütegude erinevaid liike on eristatud põhjendatult või mitte. See ei tähenda, et ka siin ei oleks probleeme. Väärteomenetluses ja kriminaalmenetluses on isikul arvestatavalt erinev õiguslik seisund. Samuti on väärtegade ja kuritegude puhul rakendatavad erinevad karistused.<sup>5</sup>

Nii väärted kui ka kuriteod kantakse karistusregistrisse. VTMS § 53 lg 1 p 1 kohaselt võib vähetähtsa väärtete puhul kohtuväline menetleja jätta menetlusaluse isiku karistamata ning määrata füüsilisele isikule 25–200 krooni suuruse hoiatustrahvi. VTMS § 54<sup>1</sup> lg 1 järgi võib osal juhtudel kohaldada isiku suhtes hoiatustrahvi (kuni 3000 krooni). Sama paragrahvi lõike 3 järgi ei ole hoiatustrahv süüte eest kohaldatav karistus. VTMS § 114 lg-st 2 tulenevalt ei saa hoiatamisotsuse või trahviteate peale maakohtule kaebust esitada. Tuginedes eeltoodud EIK otsusele Ziliberberg vs. Moldova asjas, tuleb tunnistada, et ilmselt ei ole vähemalt kirjaliku hoiatusmenetluse puhul art-s 6 nõutud tingimused täidetud. Artikliga 6 peaks tagatama isiku tõhus osalemine kriminaalmenetluses. Kui isik aga saab

<sup>5</sup> KarS § 3 lg-d 4 ja 5.



trahviteate, ilma et teda oleks enne menetluse kaasatud, on küsitav, kas isikul on olnud võimalik ennast tõhusalt kaitsta. Artiklist 6 tulenevad õigused omandab isik alles hoiatusmenetlusest loobumisel. Vaatamata sellele, et Eesti õigus ei loe hoiatustrahvi karistuseks, on see preventiivne ja karistuslik meede, mis tähendab, et EIK mõttes on tegemist karistuse ja kriminaalasjaga.

Objektiivsete kriteeriumite puudumine väärtomenetluses, otsustamiseks, kas väärtegu on vähetähtis või mitte, tähendab ka seda, et kohtuvälisele menetlejale läheb üle võim selle üle, kas isik kantakse karistusregistrisse või mitte. Seetõttu ei peegelda karistusregistris kajastuvad andmed adekvaatselt tegelikku karistuslike meetmete kohaldamise ulatust.

## 2. STATISTILINE ÜLEVAADE

Seisuga 24. märts 2010 on karistusregistrisse kantud 580 397 kordumatut isikut. Nendest kustunud karistusega isikuid on 191 131. Karistusregistris on 524 529 korral isiku elukohaks märgitud Eesti. Kuna üldjuhul märgitakse elukoht isiku sõnade järgi, siis tõenäoliselt tuleb karistusregistrisse kantud Eestis elavate isikute arvu suhtuda mõninga kriitikaga.

Kehtivad karistused kriminaalasja eest on 92 626 isikul, vääртеoasjade eest 361 270 isikul ning nii kuriteo kui ka vääртеo eest 64 630 isikul. Seega on kehtivad karistused kokku 453 896 isikul. Elus olevaid kehtiva karistusega isikuid on karistusregistris 389 266. Arvestades seda, et karistusregistrisse kantud isikute puhul on Eestis elavate isikute osakaal 90,4% (524 529), võtame ka kehtivate karistustega Eestis

elavate isikute osakaaluks sama protsendi. Seega peaks Eestis elavaid kehtiva karistusega isikuid olema kokku 351 896, kehtivad kriminaalkaristused on 83 734 isikul. Eesti elanike arv seisuga 1. jaanuar 2010 oli 1 340 021.<sup>6</sup> Seega on kehtiva karistusega isikuid Eesti elanikkonnast 26,3% ja kehtiva kriminaalkaristusega isikuid 6,25%. Arvestada tuleb sellega, et enamiku süütegudest panevad toime tööealised isikud. Statistikaameti andmetel oli 2009. aastal vanusegrupis 15–74 aastat 348 000 tööga hõivamata isikut ning 595 800 tööga hõivatud isikut. Kokku oli 943 800 tööealist isikut. Seega on tööealistest isikutest 37,3% karistatud mõne süüte eest ja see karistus on kehtiv, kriminaalkaristus on 8,9%-l tööealistest isikutest. Võttes aluseks karistusregistrisse kantud isikud elukoha järgi (524 529 ja see hõlmab ka kustunud karistusi), on tööealisest elanikkonnast 55,6% olnud kantud karistusregistrisse.

Vääртеokoosseisud on sätestatud karistus-seadustikus ja lisaks veel 147 seaduses, seega kokku 148 seaduses.<sup>7</sup> Karistusregistri andmetel ja praegu Eestis kehtivate seaduste järgi on isikuid karistatud 76 seaduse alusel. Seega ligikaudu pooltes kehtivates seadustes on sätestatud küll vääртеokoosseisud, kuid nende alusel ei ole kedagi vääртеokorras vähemalt kiirmenetluses süüdi mõistetud.<sup>8</sup>

Kõige rohkem on süütegusid kantud karistusregistrisse liiklusseaduse 14<sup>1</sup>. peatüki alusel (970 316), järgneb alkoholiseadus (232 331), liikluskindlustuse seadus (62 006) ning narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seadus (32 124). Samuti ületab ühistranspordiseaduse alusel karistusregistrisse kantud karistuste arv kolmekümne tuhande piiri (31 131). Karistusseadustiku alusel on enim

<sup>6</sup> Arvutivõrgus: <http://www.stat.ee/pohinaitajad>.

<sup>7</sup> Seisuga 31. detsember 2009

<sup>8</sup> Karistusregistrisse kantakse vääртеoasjad, mis on tehtud kiir- ja üldmenetluses.

karistusregistrisse kantud § 262 rikkumisi (57 862) ning § 218 rikkumisi (55 257). Kahekümne tuhande piiri ületavad veel KarS § 424 järgi kvalifitseeritud rikkumised (20 199) ja süüteod KarS § 199 järgi (22 521).

KarS-is on 387 koosseisu ning eriseadustes kokku 889 koosseisu. Seega on kokku ca 1300 süüteo koosseisu. 2002. aastal vastu võetud karistusseadustikku on täiendatud mitu korda. Nii on seisuga 16. aprill 2010 lisatud sinna 65 koosseisu (mõningatel juhtudel koosseisu täiendatud mõne lõikega). Sama seisuga oli tühistatud 15 koosseisu. Juba 2002. aastal tehti 38 muudatust koosseisude sõnastuses.<sup>9</sup> Tõsi, enamik neist ei muutnud koosseisu sisu oluliselt. Arvestades, et KarS sisaldab 387 eriosa paragrahvi, on uute koosseisude kehtestamisega ja tühistamisega muutunud vastuvõtmisest alates ca 20% karistusseadustikust. Kui arvestada sisse eriosa kõik muudatused (st nt ka muudatused, mis täpsustasid koosseisu, täiendasid koosseisu jne), siis neid on olnud kokku ligikaudu 315. See tähendab, et põhimõtteliselt on muudetud 81,4% KarS-i eriosast. Siiski tuleks tähelepanu juhtida selle, et see ei tähenda, et 81,4% paragrahvidest oleks kuidagi muudetud, sest osa paragrahve on muudetud selle aja jooksul mitu korda. Nii näiteks on § 402 muudetud alates karistusseadustiku vastu võtmisest neli korda.

Eriseadustes olevatest väärteokoosseisudest 356 on sõnastatud kui “nõuete rikkumise” või “eeskirjade rikkumise” koosseisud. Seega on ca 40% normid, mida saab sisustada väga erinevalt.

Eeltoodud arvandmed lubavad püstitada hüpoteesi, et Eestis on riigi karistusõiguslik sekkumine ühiskonda liiga suur ehk siis on tegemist ülekriminaliseerimisega. Tuvas-tamaks täpsemalt ülekriminaliseerimise ilminguid, tuleb analüüsida nende olemasolu.

<sup>9</sup> Vaata Tabel 1.

### 3. ÜLEKRIMINALISEERIMISE TUNNUSED

Ülekriminaliseerimise mõistet ei ole võimalik üheselt defineerida. Analüüsis mõistetakse ülekriminaliseerimise all eelkõige seda, kui õiguskorra tagamiseks kasutatakse liigselt karistusõiguslikke meetmeid, millega tavaliselt kaasneb ka ülemäärane sekkumine isikute õigustesse. Üldise põhimõttena võib karistusõiguslike vahenditega sekkuda eelkõige juhul, kui isiku toime pandud tegu väärib riiklikult tugevat hukkamõistu ja see on vajalik üldise õigusrahu säilitamiseks. Seejuures peaks isikule selgelt juba enne teo tegemist olema mõistetav, et selline tegevus on taunitav.

Kuigi ülekriminaliseerimisena võiks mõista kitsalt vähetähtsate tegude tunnistamist kriminaalkuriteoks, lähtutakse analüüsis EIK praktikast ning seega laiemalt ehk süüteome-netluse kaasatooava tegevuse reguleerimist.

Järgnevates alapunktides tuuakse välja võimalikud ülekriminaliseerimise tunnused ning püütakse hinnata, kas need esinevad Eesti karistusõiguses.

#### 3.1. Süüteokoosseisude arv

Üks objektiivseid ülekriminaliseerimise tunnuseid on süüteokoosseisude arv. 148-st praegu kehtivast seadusest 76 seaduse alusel on isikuid karistatud. Seega ligikaudu pooli eriseadustes ettenähtud süüteokoosseise ei ole rakendatud. See võib tuleneda mitmetest asjaoludest. Esiteks ei ole osa seaduste rakendamise järele vajadust, nt erakorralise seisukorra seadus; teiseks ei ole riik osa seaduste täitmist piisavalt kontrollinud; kolmandaks ei ole isikud osas

seadustes olevatele väärteokoosseisudele vastavaid tegusid toime pannud. Nii näiteks ei ole kedagi kantud karistusregistrisse erakonnaseaduse, loomatauditõrje seaduse jne rikkumise eest.

Karistusõiguslikud normid peavad ennetama õigusrikkumisi ja normi vajalikkus ei avaldu ainuüksi selle rakendamise kaudu. Samas ei tohi selliste n-õ preventiivsete normide arv olla ülemäärane. Nende normide analüüs, mida pikka aega pole kohaldatud, eeldab eraldi käsitlust ja käesoleva analüüsi alusel ei saa väita, kas ja millised süüteo-koosseisud on liigsed. See vajaks oluliselt sügavamat analüüsi, mis tooks välja kõikide süüteo-koosseisude vajalikkuse ning selle, kas õiguskorra tagamiseks on peale süüteo-koosseisu sätestamise muid piisavaid ja efektiivseid mittekariistuslikke haldussunni vahendeid. Näiteks on kaugkütteseaduse § 34 järgi väärteokorras karistatav tegevusloa tingimuste täitmata jätmise. Samas võiks sellise rikkumise eest pigem rakendada ettekirjutust ja sunniraha ning ka tegevusloast ilmajätmist, mitte väärteomenetluses kohaldatavat rahatrahvi.

### 3.2. Normi kvaliteet

356 väärteokoosseisu on eriseadustes sõnastatud kui “nõuete rikkumise eest” või “eeskirjade rikkumise eest”. Praktikas tähendab see, et väärteokoosseisu saab sisustada seaduse alusel antud erinevate õigusaktide põhjal, mis mingilgi määral selliseid nõudeid reguleerivad. Selliste normide puhul jääb tihti ebaselgeks, millisest õigusaktist need nõuded tulenevad, st millise õigusakti rikkumisel on võimalik isikut väärteokorras karistada. Nii näiteks on loomade pidamise veterinaarnõuded sätestatud ca 20-s põllumajandusministri määruses ning nende rikkumiste eest

karistatakse loomatauditõrje seadus § 58<sup>2</sup> järgi. *Nullum crimen, nulla poena sine lege* põhimõtte kohaselt, mis karistusseadustiku § 2 järgi laieneb ka väärtegudele, ei ole ebamäärasus karistatavate tegude puhul lubatav. Juhul kui isiku tegu saab sisustada tervete õigusaktidega, on ebamäärasus aga ilmselge.

Lennundusseaduse § 60<sup>9</sup> sätestab vastutuse ohutusnõuete rikkumise eest õhusõidukis.<sup>10</sup> Lennundusseadus ei sisusta mõistet ohutusnõuete ega seda, mida peetakse ohutusnõuete rikkumiseks õhusõidukis. Euroopa Ühenduste Komisjoni 8. augusti 2008. a määrusega nr (EÜ) 820/2008 nähti ette meetmed lennundusjulgestuse ühiste põhistandardite rakendamiseks.<sup>11</sup> Kuigi mainitud õigusakt ei sätesta konkreetset ohutusnõudeid, võib sellest põhimõtteliselt siiski teada saada, millised on nõuded ohutuse tagamiseks õhusõidukis. Seega tuleb igapäevases käibes teada ka Euroopa Liidu õigusakte, mitte ainult sisemaiseid õigusakte.

Eeltoodud näidetest tulenevalt võib väita, et võimaliku süüteo toimepanemise vältimiseks peaks isik olema heade teadmistega jurist, kes on kursis asjaomaste seaduste ja nende alusel antud õigusaktidega. Tähelepanu tuleb juhtida ka sellele, et õigusaktide kättesaadavus ei ole ühetaoline ja alati piisav. Seaduse mittetundmine aga teatavasti ei vabasta karistusest.

Näide normi kvaliteedi kohta karistusseadustikust. Karistusseadustiku § 215 sätestab vastutuse asja omavolilise kasutamise eest. Kohtupraktikasse jõuavad peamiselt juhtumid, kus isik on võtnud kasutada teise isiku auto, sellega ringi sõitnud ning seejärel maha jätnud. Läbivaks tunnuseks tegude puhul on asja hilisem hävimine või kahjustumine. Samas on praktikast ka näiteid, kus isik on süüdi mõistetud videokaamera

<sup>10</sup> Õhusõiduki kapteni korralduse täitmata jätmise või ohutusnõuete rikkumise eest õhusõidukis reisija poolt – karistatakse rahatrahviga kuni 50 trahviühikut.

<sup>11</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:221:0008:0022:ET:PDF>.

kasutamise eest<sup>12</sup> või ka teiste väheväärtuslike asjade kasutamise eest. Utreerides võiks selle koosseisu alla paigutada ka juhtumi, kus isik võtab omaniku teadmata laualt pastapliiatsi, kasutab seda ja paneb tagasi. Kriminaalmenetluse seadustiku § 6 kohaselt tuleks ka sellisel juhul alustada kriminaalmenetlust.

Normi kvaliteedist, eelkõige määratluse nõudest lähtuvalt on Eestis olemas ülekriminaliseerimise tunnused. Seda nii kitsalt kriminaalkuritegude puhul kui ka laiemalt süütegude puhul.

### 3.3. Suur karistatute arv

Suur karistatud isikute arv võib tähendada karistusõiguslikku ülereguleerimist. Eestis on tööealistest elanikest kehtivate karistustega 37,3%. Karistusregistrisse kantud isikute arv tööealisest elanikkonnast on aga 55,6%. 2004. aastal läbiviidud ja 2006 koostatud Euroopa kuritegevuse taseme raport tõi välja, et Eesti on kuritegevuse tasemelt Euroopas kolmandal kohal. Eestit edastasid Inglismaa ja Iirimaa.<sup>13</sup> Samas raportis tõdeti, et kõige märgatavam kuritegevuse vähenemine viimase 10 aasta jooksul on toimunud Poolas, Eestis ja Lõuna-Euroopas. Justiitsministeeriumi andmetel oli aga 2007. aastaks kuritegevuse tase Eestis langenud võrreldes 2003. aastaga 10% võrra.<sup>14</sup> 2009. aasta seisuga oli registreeritud kuritegude arv langenud võrreldes 2003. aastaga 16%.<sup>15</sup> Ka registreeritud kuritegude võrdluses on Eesti võrreldes Euroopa maadega suhteliselt

<sup>12</sup> Harju Maakohtu otsus nr 1-08-8665.

<sup>13</sup> "The Burden of Crime in the EU", arvutivõrgus: [http://www.europeansafetyobservatory.eu/downloads/EUICS\\_The%20Burden%20of%20Crime%20in%20the%20EU.pdf](http://www.europeansafetyobservatory.eu/downloads/EUICS_The%20Burden%20of%20Crime%20in%20the%20EU.pdf).

<sup>14</sup> Justiitsministeeriumi kommentaar raportile, arvutivõrgus: <http://www.just.ee/27535>.

<sup>15</sup> Kuritegevus Eestis 2009. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=48522/Kuritegevus+Eestis+2009.+Kokkuv%F5te.pdf>.

kõrge kuritegevusega.<sup>16</sup> 2007. aastal oli Eestis 100 000 elaniku kohta 70 kohtueelselt kinnipeetavat. Samas oli see arv Soomes 10, Rootsis 18 ja Lätis 75.<sup>17</sup>

### 3.4. Lai kaalutusõigus normi kohaldamisel

Ulatusliku kaalutusõiguse olemasolu normi kohaldamisel tähendab täitevvõimu omavoli suurenemise võimalust. Selle tulemusel võib kahjustuda ühtse karistuspoliitika kujunemine, aga samuti kaasneda isikute põhjendamatult ebavõrdne kohtlemine. Näitena võib tuua juhu, kus täitevvõimule on antud ülemäärane kaalutusõigus, otsustamaks väärteomenetluse või kriminaalmenetluse alustamise üle. Ülemäärane kaalutusõigus võib kaasa tuua ka täitevvõimu õiguste kuritarvitamisi. Eelnev ei tähenda aga seda, nagu oleks karistusõiguses igasugune kaalutusõigus ebamõistlik. Kaalutusõigus peab tuginema seaduses sätestatud põhimõtetele ja tunnustele.

Kriminaalmenetluse seadustiku § 6 sätestab kriminaalmenetluse kohustuslikkuse, sama põhimõtte laieneb ka väärteomenetlusele. Seega ei ole jäetud täitevvõimu kaalutusõigusele olulist ruumi, otsustamaks menetluse algatamise üle. Samas saab tulenevalt normide kvaliteedist menetluse algatamist või algatamata jätmist põhjendada koosseisule vastavuse või siis mittevastavusega.

Eeltoodust kaalukam on aga väärtegude puhul ülemäärane ulatuslik kaalutusruum karistusmäära valikul. Kohtuvälise menetleja ametkondlik killustatus ning see, et karistusi kohaldavad eelkõige juriidilise hariduseta menetlejad, ei taga siinkohal ühtset karistuspoliitikat, sealhulgas karistuste võrreldavust ühetaoliste rikkumiste puhul.

<sup>16</sup> Arvutivõrgus: [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_intentional\\_homicide\\_rate#cite\\_note-un8-46](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_intentional_homicide_rate#cite_note-un8-46).

<sup>17</sup> Arvutivõrgus: <http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/WPTRIL.pdf>.

### 3.5. Ebaühtlane praktika

Normi kohaldamise ja karistuse mõistmise praktika on muu hulgas seotud normi kvaliteediga. Mida täpsem on norm, seda lihtsam on kujundada selget ja ühest praktikat.

Normi kohaldamise selge praktika olemasolu tagab õiguskindlust, sest isikul on võimalik ette näha teo etteheidetavust ja ka rakendatavaid sanktsioone. Ebaühtlane praktika seevastu võib tähendada sarnaste tegude puhul isikute põhjendamatu ebaühtset kohtlemist.

Ebaühtlane praktika võib olla tingitud mitmetest asjaoludest. Näiteks normi kvaliteedist tulenevalt võib juhtuda, et igas ametkonnas, aga ka igas maakonnas või vallas on erinev normi kohaldamise praktika. Kohtuväliste menetlejate suure hulga ning normi kvaliteedist tulenevate probleemide koostoimel tõlgendatakse norme niivõrd erinevalt, et üks ja sama tegu erinevate menetlejate puhul võib kaasa tuua sanktsioonide rakendamise aga võib olla ka mittekaristatav. Praeguseks ei ole kohtuväliste menetlejate praktikat analüüsitud, sest selliseid andmeid ei koondata ühte andmebaasi. Rõhutada tuleb, et väärtegade osas ei ole ka üht selgelt määratud riigiorganit, kelle vastutusalas eelnimetatud küsimused tervikuna oleksid.

Ebaühtlane praktika ei ole ainult väärtete kohtuvälise menetluse probleem. Justiitsministeeriumi ja Riigikohtu koostöös tehtud karistuspraktika analüüs näitab selgelt, et karistuspraktika kuriteoasjades on ka kohtutes ebaühtlane.<sup>18</sup> Ühelt poolt on selle põhjuseks kindlasti lihtmenetluste suur osakaal, mis on ca 95%. Neist omakorda kokkuleppemenetluste osakaal on ca 55%. See aga tähendab, et väga suures osas ei ole praktikakujundaja mitte kohus, vaid

prokuratuur. Vaid 5% üldmenetluste osakaal kriminaalmenetlustes on selgelt liiga väike, et kohtupraktika saaks kujuneda ühtlaselt.

Menetluste pool on vaid üks paljudest teguritest kohtute praktika kujunemisel. Olulise tähtsusega on seaduste järjepidev ja kiire muutmine, kusjuures muudatused jõustuvad ka väga kiiresti. 315 muudatust karistusseadustiku eriosas jõustumisest kuni praeguseni on liiga palju. Selleks ajaks, kui mõni oluline tõlgendamise küsimus võib jõuda Riigikohtusse, jõutakse sätet korduvalt muuta ning tegu, mille isik toime pani, on dekriminaliseeritud.

### 3.6. Karistuse üleliigne tagajärg

Karistusregistri seaduse § 3<sup>1</sup> lg 1 järgi lähtutakse karistusregistrisse kantud isiku karistusandmetest isiku karistuse ja kuriteo või väärteo korduvuse arvestamisel. Karistusregistri karistusandmetel on õiguslik tähendus kuni nende kustutamiseni karistusregistri seaduse §-des 25–28 sätestatud tähtaegadel. Juhul kui isiku karistused ei ole kustunud ja karistusregistri arhiivi kantud, on isiku suhtes võimalik rakendada erinevate õigusaktide alusel mitmeid erinevaid piiranguid. Mõned piirangud tulenevad juhul, kui isik on toime pannud mingile konkreetsele kvalifikatsioonile vastava süüteo, osa piirangute puhul ei ole aga oluline kehtiva süüteo kvalifikatsioon.

Seisuga 15. veebruar 2010 on 91 õigusakti, millest tulenevad isikule erinevad piirangud juhul, kui ta on karistatud mingi süüteo eest ning tema karistuse andmed ei ole karistusregistrist kustunud. Nii näiteks võib relvaseaduse § 26 lg 4 järgi keelduda isikule kollektioneerimisloa andmisest, kui isik on väärteomenetluse korras karistatud ajateenistuse kohustuse

<sup>18</sup> Analüüs on kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/861/Kohtupraktika%282009%29.pdf>.

eiramise või õppekogunemise eiramise eest ning see karistus ei ole kustunud.<sup>19</sup> Väga paljudel juhtudel sõltub karistusest tegevuslubade saamine.

Üldjuhul tuleneb enamik piiranguid isiku kriminaalkorras karistamisest. Näiteks tagatisfondi seaduse § 10 lg 3 p-st 1 tulenevalt kutsutakse nõukogu liige tagasi viivitamata, kui tema suhtes on jõustunud süüdimõistev otsus kriminaalasjas. Alati ei pea aga olema kriminaalkorras karistatud, piirang võib ilmned ka juhul, kui isik on kriminaalasjas kahtlustatav või süüdistatav.<sup>20</sup> Samas võib piisata ka väärteo toimepanekust, et piirangut ei rakendataks mitte ainult füüsilise isiku suhtes, vaid näiteks kolmanda isiku suhtes. Ühistranspordiseaduse § 41 lg 1 p 4 järgi võib liiniloa andja keelduda tegevusloa andmisest, kui loa taotlejat, tema vedude eest vastutavat isikut või tema juures töölepingu alusel töötavat ühissõidukijuhti on ametialases tegevuses karistatud väärteo eest veokorralduse, ühissõidukijuhi töö- ja puhkeaja reguleerimise, liiklusohutuse, sõiduki-ohutuse või keskkonnakaitse valdkonnas ja sellest on möödunud vähem kui 12 kuud. Seega juhul, kui bussijuht jätab ristmikul suunatule näitamata ja selle eest väärteokaristus määratakse, võib järgmisel korral liiniloa andja sellele firmale tegevusluba mitte anda.<sup>21</sup>

Mõningatel juhtudel võib mingi piirang isikule tulla aga vaid mõistetud karistusest. Nii näiteks ei kutsuta ajateenistusse kutsealust, kellel on kehtiv karistus tahtlikult toime pandud kuriteo eest, mille eest on talle mõistetud vabadusekaotuslik karistus.<sup>22</sup>

Kui Eesti kodanikule on üldjuhul piirangud karistusspetsiifilised, siis väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse

<sup>19</sup> Relvaseaduse § 36 lg 1 p 14 ja lg 2.

<sup>20</sup> Kaitseliidu seaduse § 9 lg 4 p 4, politsei ja piirivalve seaduse § 40 p 3 jne.

<sup>21</sup> Suunatule näitamata jätmine on karistatav liiklusseaduse § 7435 järgi.

<sup>22</sup> Kaitseväeteenistuse seaduse § 59 lg 1 p 2.

§ 28<sup>1</sup> lg 1 p 2 järgi saab sissesõidukeeldu kohaldamata Eestisse mitte lubada välismaalast, kes on Eestis toime pannud õigusrikkumise, ja sama lõike punkt 3 alusel isikut, kellel on talle Eestis toime pandud süüteo eest määratud või mõistetud rahaline karistus tasumata. Nagu näha, ei tee Eesti õigus vahet sellel, kas isik on karistatud väärteo või kuriteo eest, samas on rahalise karistuse mõiste defineeritud karistusseadustiku §-s 44 ning selle tõttu saab rahalist karistust mõista vaid kuriteo eest. Kuigi karistusseadustik räägib väärteo korral rahalise karistuse kohaldamisest, mitte määramisest, kasutab väärteomenetluse seadustik läbiva mõistena just rahatrahvi määramist. Ilmselt on seadusandja selle piirangu juures mõelnud rahalisi karistusi ja rahatrahve, mis on seadusesse kirja pandud kui määratavad ja mõistetavad rahalised karistused.

Eestisse mittelubamist tuleb põhjendada ja piirang peaks olema kohane, vajalik ja proportsionaalne. Seega on võimalik, et isikut, kes on toime pannud õigusrikkumise ja keda näiteks on väärteokorras karistatud, riiki ei lubata, olenemata rahalise karistuse tasumisest. Seda siis eelkõige seetõttu, et isik on Eestis pannud toime õigusrikkumise.

### 3.6.1. Karistus välismaal

#### 1. Soome

Soome välismaalaste seaduse § 148 lg 1 p 9 sätestab, et välismaalast (isikut, kes ei ole Euroopa Liidu kodanik) võib mitte riiki lubada, kui ta on riigis viibimise ajal kohtus süüdi mõistetud. Euroopa Liidu kodanikku võib riiki mitte lubada vaid juhul, kui ta ohustab avalikku korda ja turvalisust või rahvastiku tervislikku seisundit.<sup>23</sup> Soome suursaatkonna sõnul kaalutakse

<sup>23</sup> Soome välismaalaste seaduse § 156.



maksmata trahvi või rahalise karistuse puhul kõiki asjaolusid ning see võib olla takistuseks riiki lubamisel.

## 2. Läti

Läti saatkonna sõnul ei keelata riiki sisenemist või riigist väljumist põhjusel, et Lätis saadud rahatrahv on maksmata. Küll võib aga takistada näiteks riigist lahkumist sõidukiga, millega liiklemisel saadud rahatrahv ei ole tasutud õigel ajal.

## 3. Rootsi

Rootsi justiitsministeeriumi andmetel ei ole sellist seadust, mis keelaks kellegi sisenemise riiki, kui isikule on määratud rahatrahv ja see on maksmata. Rootsi välismaalaste seaduse 8. peatüki § 2 kohaselt võib välismaalase välja saata, kui tema varasema vanglakaristuse või mõne muu asjaolu tõttu on alust arvata, et ta võib uusi süütegusid korda saata Rootsis või mõnel teisel Põhjamaal.

Praegu ei tööta veel üleeuroopaline karistusregister selliselt, et operatiivselt oleks võimalik iga isiku varasemat karistatust kontrollida. Küll aga on selline võimalus peagi olemas. Kui praegu on riigil võimalik saada operatiivne ülevaade isiku karistustest vaid selles riigis toime pandud süütegude eest, siis lähemate aastate jooksul on riigil võimalik ülevaade saada ka teises riigis toime pandud süütegudest. See annab suurema võimaluse hinnata isikust tulenevaid riske riigi avalikule korrale. Ilmselt ei ole ka teise riigi täitevvõimul alust arvata, et isik, kes koduriigis rikub korda, ei tee seda ka vastuvõtvast riigis. Siinkohal aga võivadki saada otsustavaks väärtegude kanded karistusregistris. Eeldatavasti ei kirjutata ka Euroopa karistusregistris välja süüteo

täpset kirjeldust ning välisriigi ametnikule tõenäoliselt ei anna seaduse lühend, paragrahv ja isegi mitte koosseisu kirjeldus muud infot kui seda, et isik on karistatud.

### 3.7. Norm kahjustab olulisi väärtusi ja eemaldub oluliselt menetluslikest kaitsemeetmetest

Menetluslikud kaitsemeetmed on vajalikud isiku põhiõiguste tagamiseks ja riigivõimu omavoli vältimiseks. Selliste tagatiste puudumine tähendab isiku põhiõiguste riivet, sest karistusõigusega isiku ellu sekkumine peab olema mõõdapääsmatu. Menetluslikest kaitsemeetmetest minnakse mööda näiteks juhul, kui luuakse menetlus, mille lõpptulemus on isiku jaoks küll preventiivne ja karistuslik, kuid menetluse iseloomust tulenevalt ei tagata menetluses isikule piisavate kaitsemeetmete olemasolu. Näiteks on sellisteks normideks süüteomenetluses rakendatavad mittekarakteristlikud muud sunnivahendid.

Väärteomenetluses on nii hoiatustrahv kui ka hoiatusmenetluses trahviteatega määratav trahv nn mittekarakteristlik. See tähendab, et nende sanktsioonide rakendamist ei loeta süüteo eest toime pandud karistuse kohaldamiseks ning neid andmeid ei kanta karistusregistrisse. See aga tähendab, et isikul, kellele trahviteatega määratakse rahaline karistus, ei ole menetluslike kaitsemeetmeid menetluse algusest peale, vaid ta saab need põhimõtteliselt alles trahviteate vaidlustamisel. Trahviteate vaidlustamisel on pööratud tõendamiskohustus aga vastupidiseks. Kui süüteomenetluses kehtiva põhimõtte järgi tuleb kohtuvälisel menetlejal või kohtueelsel menetlejal tõendada isiku süü, siis trahviteate puhul peab isik tõendama oma süütust.

Kuna hoiatusmenetluses määratavaid karistusi ei kanta karistusregistrisse, siis ei ole ka selget ülevaadet hoiatusmenetluste andmete ja rakendamise kohta.

### 3.8. Nn “kasulik norm”

Ülekriminaliseerimisele võivad viidata ka juhtumid, kus karistusnormi kehtestamise või rakendamise eesmärkide hulgas on oluline roll riigi fiskaalhuvidel.

Riigieelarve seaduses tuuakse ära riigi prognoositavad kulud ja tulud. Riigieelarves on paigutatud oodatavad laekumised trahvidest muude tulude alla. Nii näiteks on 2010. aasta riigieelarve lühiülevaates toodud välja, et woodatakse 353,3 miljoni krooni suuruse trahvitulu laekumist.<sup>24</sup> Kuigi trahvid on riigile oluline tuluallikas, on karistuse põhifunktsiooniks siiski isiku mõjutamine. Karistusfunktsiooni teostamine ei saa tugineda n-ö isetasuvuspõhimõttele. Oluline on, et fiskaalhuvi ei allutaks karistuse eesmärke, eriti taunitavad on katsed mõjutada menetlejate materiaalsel heaolu (palk, ametihüved jne) kohaldatud karistuste rahalise väärtuse või menetletud asjade hulga kaudu.

Fiskaalhuvi tuleb vältida ka esmapilgul neutraalsete meetmete kasutamisel. Nii näiteks kehtestati 2008. aastal politseis nn rikkumiste hinnakiri, kus olid määratud ka minimaalsed trahvid rikkumiste eest. Seda kajastati laialt ajakirjanduses.<sup>25</sup> Kuigi ülalnimetatud näide osutab põhjendatud ametkondlikule huvile ühtlustada süütegude menetlemise praktikat, ei ole minimaalsete soovituslike trahvimäärade ettekirjutamine täielikus kooskõlas karistusõiguse põhimõtete ja eesmärkidega. Kui riik asetab karistusfunktsiooni teostamisel ülemäärase rõhu karistuste majanduslikule tähendusele, soodustab see karistusõiguslike meetmete ulatuslikku levikut.

<sup>24</sup> “Taustainfo 2010. aasta riigieelarve kohta”, arvutivõrgus: <http://fin.ee/doc.php?104336>.

### 3.9. Motiveeritud menetlused

Ametnike motiveerimine toimunud menetluste arvust või määratud karistuse suuruselt lähtudes loob olukorra, kus ametnik ei ole huvitatud enam mitte õiglasest lahendist, vaid on huvitatud võimalikult paljude menetluste algatamisest (või suurematest karistustest). Ajalehe Postimees andmetel on 2008. aastal ka politseis rakendatud menetluste arvust lähtuvat tulemustasu süsteemi.<sup>26</sup> Otseselt ei saa menetlusi algatama motiveerimist lugeda ülekriminaliseerimise tunnuseks, kuid selline asjaolu võib põhjustada ülekriminaliseerimise. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 18. märtsi 2009 versiooni § 60 lg 5 sätestab, et tulemustasu ei maksta rakendatud sanktsioonide või tehtud ettekirjutuste mahust lähtuvalt.<sup>27</sup> Praegu kehtivates seadustes sellist sätet ei ole.

## 4.

### ÜLEKRIMINALISEERIMISE VÕIMALIKUD TAGAJÄRJED

Ülekriminaliseerimine võib tuua kaasa mitmeid ebasoovitavaid muutusi ühiskonnas. Esiteks võib riigi ülemäärane karistusõiguslik sekkumine kaasa tuua isikute õiguste ja vabaduste ebamõistliku riive ja üldise vabadusõiguse toimesfääri ahenemise. Väheneb muude regulatiivsete vahendite, sh eraõiguslike ja haldusõiguslike kaitsevahendite kasutusala. Kokkuvõttes osutub kahjustatuks põhimõte, et karistusõiguslik sekkumine on vaid äärmisel juhul kasutatav meede. Vaatamata isikute menetlusõiguslikele garantiidele süüteomenetluses on süüteomenetlus isiku jaoks vaieldamatult tunduvalt koormavam kui teised õigusmenetlused.

<sup>25</sup> Arvutivõrgus: <http://www.ap3.ee/?PublicationId=9b39bcf3-5657-4ee3-a2d1-4f0826eafd05>.

<sup>26</sup> Arvutivõrgus: [http://tartu.postimees.ee/100608/tartu\\_postimees/uudised/335891.php](http://tartu.postimees.ee/100608/tartu_postimees/uudised/335891.php).

<sup>27</sup> Arvutivõrgus: [http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=41372/Avaliku+teenistuse+seaduse+eelN%F5u\\_18.03.2009.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=41372/Avaliku+teenistuse+seaduse+eelN%F5u_18.03.2009.pdf).

Teiseks hakkab devalveeruma karistuse tähendus kui selline. Kui suur osa ühiskonnast on karistatud, siis võetakse õigusvastast käitumist kui loomulikku või paratamatut nähtust. See aga tähendab, et langeb ära üldpreventsiooni osa kuritegevuse ennetamisel. Juba praegu võib märgata Eesti ühiskonnas tendentsi, et väärteokaristuse olemasolusse suhtutakse leigelt. Seda eelkõige põhjusel, et väärteokaristus on äärmiselt ulatuslikult kohaldatav sunnivahend.

Kolmandaks võib ülekriminaliseerimine kaasa tuua kuritegevuse tõusu. Ühest küljest seetõttu, et karistuse mõiste on devalveerunud, teisalt aga seetõttu, et täitevvõim ei suuda enam efektiivselt kontrollida õigusrikkumisi. Täitevvõimu võimetus reageerida kõigile õigusrikkumistele aga omakorda võimendab õigusvastast käitumist. Suureneb varjatud kuritegevuse osakaal.

Neljandaks tuleneb põhiseaduse § 13 lg-st 2 karistusnormi määratluse nõue. Isiku põhiõigusi riivav säte peab olema piisavalt määratletud. Kui norm on sätestatud nii õigusselgusetult, et keskmine isik ei suuda aru saada, millist tegu ette heidetakse, tuleks kohtutel kohaldada *in dubio pro reo* põhimõtet ning tõlgendada normi nii, nagu on süüdistatavale kõige soodsam. Sellist teed on näiteks läinud USA ülemkohus.<sup>28</sup>

## KOKKUVÕTE

Euroopa inimõiguste konventsiooni kontekstis tuleb lugeda kriminaalkaristuseks ka väärteomenetluses rakendatavad hoiaustrahvid ning trahviteadetega määratud karistused. Seega tuleks tagada ka sellistel

juhtudel isikute õigused vähemalt Euroopa inimõiguste konventsiooni art 6 tasemel. Praegu Eesti õigus selliseid tagatise ei anna.

Vaja on väärteomenetluse põhimõtted ümber vaadata. Objektivsete kriteeriumite puudumine, otsustamaks, kas tegemist on vähetähtsa väärteoga või väärteoga, ei ole kooskõlas määratletuse nõudega. Samuti peaks väärteokoosseisud olema selgemalt määratletud.

Riik peaks astuma samme kohtuvälise menetluse praktika ühtlustamise suunas. Kohtuväliste menetlejate praktikat (sh hoiaustrahvimenetlusi) tuleks analüüsida.

Seadusandja peab väga hoolikalt kaaluma seda, mis valdkondades toime pandud rikkumised väärivad karistamist. Karistusõigusega isiku põhiõigustesse sekkumine peaks olema *ultima ratio* ning sellest põhimõttest hälbumine võib tuua kaasa olulised õiguskorra muutused. Samuti on oluline, et karistusest tulenevad piirangud oleks põhjendatud ja proportsionaalsed.

Ülekriminaliseerimise tunnuste analüüs näitab, et mitmed neist esinevad Eestis. Seega peaks seadusandja varakult hakkama astuma samme, et viia need ilmingud miinimumini. See tagaks ühtlase kohtupraktika ning aitaks kaasa õiguskorra kujunemisele positiivses suunas.

<sup>28</sup> Connally vs. General Construction Co., 269 U.S. 385 (1926). Arvutivõrgus: <http://supreme.justia.com/us/269/385/case.html>.

# ÜLEKRIMINALISEERIMINE

TABEL 1 KARISTUSSEADUSTIKU MUUDATUSED

aasta	muudetud §-d	lisatud	tühistatud	kommentaariid
2002	386, 389, 390	-	387, 388	RT I, 28.05.2002, 44, 28 MAKSUKORRALDUSE SEADUSEGA SEOTUD SEADUSTE MUUTMISE SEADUS
2002	(128, 129, 176, 198, 201 lg 1, 218, 258, 268, 270, 293, 297, 298, 300, 393, 402, 424, 432, 433, 446), 199, 200, 204, 293 lg 1, 294, 329, 331, 391	376 <sup>1</sup> , 376 <sup>2</sup>	-	RT I, 04.07.2002, 56, 350 KARISTUSSEADUSTIKU RAKENDAMISE SEADUS jõustus 01.09.2002
2002	302-304 (sõna asendatud)	-	-	RT I, 19.07.2002, 64, 390 KOHTUTE SEADUS jõustus 29.07.2002
2002	(200, 204, 215, 218), 402	-	-	RT I, 14.10.2002, 82, 480 KRIMINAALMENETLUSE KOODEKSI, VÄÄRISMETALLTOODETE PROOVI SEADUSE, KOHALIKU OMAVALITSUSE KORRALDUSE SEADUSE, RAVIMISEADUSE, ARHIIVISEADUSE, KONKURENTSSEADUSE JA KARISTUSSEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS jõustus 24.10.2002
2003	-	93 <sup>1</sup>	-	RT I, 23.12.2002, 105, 612 RAHVUSVAHELISE SANKTSIOONI SEADUS jõustus 02.01.2003
2003	160	-	-	RT I, 13.01.2003, 4, 22 EUROOPA PARLAMENDI VALIMISE SEADUS jõustus 23.01.2003
2004	(186, 204, 247, 305, 307, 325, 331), 183, 184, 185, 187, 188, 201, 213	-	-	RT I, 23.12.2003, 83, 557 KRIMINAALMENETLUSE KOODEKSI, KARISTUSSEADUSTIKU JA VÄÄRTEOMENETLUSE SEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS jõustus 01.01.2004
2004	155	402 <sup>1</sup> , 402 <sup>2</sup>	-	RT I, 30.12.2003, 90, 601 ERAKONNASEADUSE MUUTMISE JA SELLEST TULENEVALT TEISTE SEADUSTE MUUTMISE SEADUS jõustus 01.01.2004
2004	151-153, 310, 315, 316	-	-	RT I, 04.06.2004, 46, 329 KRIMINAALMENETLUSE SEADUSTIKU RAKENDAMISE SEADUS jõustus 01.07.2004
2004	(232, 234, 241 ja 242, 390 (täiendatud)), 391-393, 395, 396	288 lg 2, 334 <sup>1</sup>	-	RT I, 09.07.2004, 54, 387 INFOHISKONNA TEENUSE SEADUSE, KARISTUSSEADUSTIKU, KRIMINAALMENETLUSE SEADUSTIKU, KRIMINAALMENETLUSE SEADUSTIKU RAKENDAMISE SEADUSE, RIIGISALADUSSEADUSE JA VÄÄRTEOMENETLUSE SEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS jõustus 01.07.2004
2004	399, 401, 402	-	-	RT I, 15.07.2004, 56, 401 KONKURENTSSEADUSE JA KARISTUSSEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS jõustus 01.08.2004
2005	182 (asendatud)	182 <sup>1</sup>	-	RT I, 23.12.2004, 88, 600 KARISTUSSEADUSTIKU JA ALKOHOLISEADUSE MUUTMISE SEADUS jõustus 02.01.2005
2006	245, 271	-	-	RT I, 14.04.2005, 20, 126 EESTI LIPU SEADUS jõustus 01.01.2006
2006	(308, 318 (täiendatud või asendatud)), 320	323 <sup>1</sup> , 331 <sup>1</sup>	-	RT I, 11.07.2005, 39, 308 TSIVIILKOHTUMENETLUSE SEADUSTIKU JA TÄITEMENETLUSE SEADUSTIKU RAKENDAMISE SEADUS jõustus 01.01.2006
2005	165	-	-	RT I, 08.09.2005, 47, 387 KOHALIKU OMAVALITSUSE VOLIKOGU VALMISE SEADUSE MUUTMISE SEADUS jõustus 18.09.2005
2006	(350, 24. peatükk (asendatud))	-	-	RT I, 22.12.2005, 68, 529 LIIKLUSSEADUSE, KARISTUSSEADUSTIKU JA KRIMINAALMENETLUSE SEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS jõustus 01.01.2006

2006	(318, 320 (asendatud))	-	-	RT I, 03.02.2006, 7, 42 TSIVIILKOHTUMENETLUSE SEADUSTIKU, TÄITEMENETLUSE SEADUSTIKU JA NENDEGA SEONDUVATE TEISTE SEADUSTE MUUTMISE SEADUS jõustus 04.02.2006
2006	-	225 <sup>1</sup> , 298 <sup>1</sup>	-	RT I, 15.05.2006, 21, 160 PROKURATUURISEADUSE, KARISTUSSEADUSTIKU, VÄARTEOMENETLUSE SEADUSTIKU, KRIMINAALMENETLUSE SEADUSTIKU JA INFOHISKONNA TEENUSE SEADUSE MUUTMISE SEADUS jõustus 25.05.2006
2006	164	-	-	RT I, 04.07.2006, 30, 231 VALIMISSEADUSTE, RAHVAAHÄLETUSE SEADUSE JA KARISTUSSEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS jõustus 14.07.2006
2006	141, 144-146 (asendatud), 117, 119, 142, 143, 175, 176, 177, 178, 268	143 <sup>1</sup> , 268 <sup>1</sup> , 331 <sup>2</sup> ,	-	RT I, 06.07.2006, 31, 233 KARISTUSSEADUSTIKU, KRIMINAALMENETLUSE SEADUSTIKU, TUNNISTAJAKAITSE SEADUSE JA VÄARTEOMENETLUSE SEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS jõustus 16.07.2006
2006	92, 152 (täiendatud), 151	-	-	RT I, 06.07.2006, 31, 234 ELEKTROONILISE SIDE SEADUSE, INFOHISKONNA TEENUSE SEADUSE, KARISTUSSEADUSTIKU, KRIMINAALMENETLUSE SEADUSTIKU JA VÄARTEOMENETLUSE SEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS jõustus 16.07.2006
2007	(133, 189, 237, 175 lõige 2, § 176 lõige 5, § 184 lõige 5, § 185 lõige 4, § 255 lõige 2, § 256 lõige 2, § 268 lõige 2, § 268 <sup>1</sup> lõige 5, § 414 lõige 7 ja § 415 lõige 3 294, 391 ja 392, 394 (täiendatud - konfiskeerimine))	-	-	RT I, 09.01.2007, 2, 7 RAHAPESU JA TERRORISMI RAHASTAMISE TÕKESTAMISE SEADUSE, KOHTUTÄITURI SEADUSE, KARISTUSSEADUSTIKU, KRIMINAALMENETLUSE SEADUSTIKU, RIIGI ÕIGUSABI SEADUSE JA TÄITEMENETLUSE SEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS jõustus 01.02.2007
2007	(§ 114 punktis 7, § 199 lõike 2 punktis 1, § 200 lõike 2 punktis 1, § 240 lõike 2 punktis 2, § 248 lõike 2 punktis 2, § 251 lõike 3 punktis 2, § 252 lõike 2 punktis 2, § 263 punktis 3, § 327 lõikes 2, § 392 lõikes 1, § 405 lõikes 2 ja § 415 lõikes 1 asendatud, 183 lõike 2 punktis 2, § 184 lõike 2 punktis 2, § 185 lõike 2 punktis 2, § 187 lõikes 2 ja § 188 lõike 2 punktis 2 asendatud), (133 lg 1, 197-199, 201 (asendatud)), 215, 216, 218, 219, 223-225, (225 <sup>1</sup> , 376 <sup>2</sup> ), 226, 227, 229, 230, 237, (257), 264, (281), 288, 292, (299), 300, 311, 315, (325-326), 328, (334 <sup>1</sup> ), 372, 375, 376, 376 <sup>1</sup> , 376 <sup>2</sup> , 377, (379 lg 1), 380, 381, 384, 385, 398, (399, 402), 400, 401, (405), 413, 414, 416, 418,	133 lg 2 <sup>1</sup> , lg 2 <sup>2</sup> , 134 lg 3 ja 4, 157 <sup>1</sup> , 199 lg 3, 206 <sup>1</sup> , 209 lg 1 p 2 <sup>1</sup> , 217 <sup>1</sup> , 217 <sup>2</sup> , 222 <sup>1</sup> , 237 <sup>1</sup> , 237 <sup>2</sup> , 273 <sup>3</sup> , 255 lg 1 <sup>1</sup> , 256 lg 1 <sup>1</sup> , 291 <sup>1</sup> , 300 <sup>1</sup> , 300 <sup>2</sup> , 311 <sup>1</sup> , 311 <sup>2</sup> , 311 <sup>3</sup> , 316 <sup>1</sup> , 331 <sup>3</sup> , 381 <sup>1</sup> , 385 <sup>1</sup> , 389 <sup>1</sup> , 389 <sup>2</sup> , 398 <sup>1</sup> , 418 <sup>1</sup>	196, 220, 221, 289, 290, 299 lg 2, 378, 379 lg 2, 382, 383, 386, 389, 390	RT I, 16.02.2007, 13, 69 KARISTUSSEADUSTIKU JA SELLE MUUTMISEGA SEONDUVATE SEADUSTE MUUTMISE SEADUS jõustus 15.03.2007
2008	241, 242	230 <sup>1</sup> , 316 <sup>2</sup> ,	-	RT I, 22.02.2007, 16, 77 RIIGISALADUSE JA SALASTATUD VÄLISTEABE SEADUS jõustus 01.01.2008
2007	-	179 <sup>1</sup>	-	RT I, 10.07.2007, 45, 320 EESTI VABARIIGI LASTEKAITSE SEADUSE, PÕHIKOOLI- JA GÜMNAASIUMISEADUSE, SOTSIAALHOOLEKANDE SEADUSE, KARISTUSREGISTRI SEADUSE, ERAKOOLISEADUSE, KUTSEÕPPEASUTUSE SEADUSE, KOOLIELSE LASTEASUTUSE SEADUSE, NOORSOOTOÕ SEADUSE, KARISTUSSEADUSTIKU, VÄARTEOMENETLUSE SEADUSTIKU, RIIGILÕIVUSEADUSE JA HUVIKOOLI SEADUSE MUUTMISE SEADUS jõustus 27.07.2007

## ÜLEKRIMINALISEERIMINE

2008	364, 365	334 <sup>2</sup> , 372 <sup>1</sup>	-	RT I, 04.01.2008, 1, 1 KARISTUSSEADUSTIKU JA VÄÄRTEOMENETLUSE SEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS jõustus 14.01.2008
2008	334 <sup>1</sup>	-	-	RT I, 18.01.2008, 3, 21 RAHAPESU JA TERRORISMI RAHASTAMISE TÕKESTAMISE SEADUS <sup>1</sup> jõustus 28.01.2008
2008	206-208, 213, 217, (237)	216 <sup>1</sup>	-	RT I, 14.03.2008, 13, 87 KARISTUSSEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS jõustus 24.03.2008
2008	(348, 350)	-	-	RT I, 13.05.2008, 19, 132 RIIGIPIIRI SEADUSE, KARISTUSSEADUSTIKU JA KRIMINAALMENETLUSE SEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS jõustus 23.05.2008
2008	239	263 p 2 <sup>1</sup> , 266 lg 2 p 2 <sup>1</sup>	-	RT I, 03.07.2008, 28, 181 POLITSEISEADUSE JA SELLEGA SEONDUVATE SEADUSTE MUUTMISE SEADUS jõustus 13.07.2008
2008	199 lg 2 p 9, (202), 218	-	-	RT I, 18.07.2008, 33, 199 KARISTUSSEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS jõustus 28.07.2008
2008	288, 293, 294	-	-	RT I, 18.07.2008, 33, 200 KARISTUSSEADUSTIKU JA KRIMINAALMENETLUSE SEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS jõustus 28.07.2008
2008	373	-	-	RT I, 12.12.2008, 52, 288 ÄRISEADUSTIKU JA KARISTUSSEADUSTIKU MUUTMISE NING SELLEGA SEONDUVALT TEISTE SEADUSTE MUUTMISE SEADUS jõustus 28.12.2008
2008	424	424 <sup>1</sup>	-	RT I, 17.12.2008, 54, 304 LIIKLUSSEADUSE JA KARISTUSSEADUSTIKU NING NENDEGA SEONDUVATE SEADUSTE MUUTMISE SEADUS jõustus 27.12.2008
2008	(105)	-	-	RT I, 17.12.2008, 54, 305 PUNASE RISTI NIMETUSE JA EMBLEEMI SEADUSE NING KARISTUSSEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS jõustus 27.12.2008
2009	(237)	237 <sup>3</sup>	-	RT I, 27.03.2009, 19, 114 KARISTUSSEADUSTIKU JA MAKSUKORRALDUSE SEADUSE MUUTMISE SEADUS jõustus 06.04.2009
2009	350	-	-	RT I, 29.05.2009, 27, 166 ISIKUT TÕENDAVATE DOKUMENTIDE SEADUSE, KONSULAARSEADUSE, KARISTUSSEADUSTIKU, RIIGILÕIVUSEADUSE, VÄLISMAALASTE SEADUSE JA KODAKONDSUSE SEADUSE MUUTMISE SEADUS jõustus 30.07.2009
2010	282	-	-	RT I, 12.06.2009, 30, 177 PEREKONNASEISUTOIMINGUTE SEADUS jõustub 01.07.2010
2009	320	331 <sup>4</sup>	-	RT I, 14.07.2009, 39, 261 KARISTUSSEADUSTIKU, KRIMINAALMENETLUSE SEADUSTIKU JA VANGISTUSSEADUSE MUUTMISE SEADUS jõustus 24.07.2009
2009	112	157 <sup>2</sup>	-	RT I, 05.11.2009, 51, 348 KARISTUSSEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS jõustus 15.11.2009
2009	142, 331 <sup>2</sup>	-	-	RT I, 10.12.2009, 59, 388 KARISTUSSEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS jõustus 20.12.2009
2010	(258, 334 <sup>1</sup> , 334 <sup>2</sup> , 350)	-	-	RT I, 22.12.2009, 62, 405 POLITSEI JA PIIRIVALVE SEADUSE RAKENDAMISE SEADUS jõustus 01.01.2010
2010	(319), 400,	-	-	RT I, 17.02.2010, 8, 34 KARISTUSSEADUSTIKU, KRIMINAALMENETLUSE SEADUSTIKU JA KONKURENTSISEADUSE MUUTMISE SEADUS jõustus 27.02.2010
2010	177, 178, 179	177 <sup>1</sup> , 178 <sup>1</sup>	-	RT I, 05.03.2010, 10, 44 KARISTUSSEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS jõustus 15.03.2010
2010	333, 334, 340	333 <sup>1</sup> , 334 lg 5, 340 lg 3	-	RT I, 18.03.2010, 11, 54 KARISTUSSEADUSTIKU MUUTMISE SEADUS jõustus 28.03.2010



**ARVAMUSED  
KOHTUPRAKTIKA  
ANALÜÜSIMISE KOHTA**



## MÕNINGAID MÕTTEID ÕIGUSTEABE OSAKONNA ANALÜÜSIDE KOHTA ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI PRAKTIKAST LÄHTUDES

**Nele Parrest**  
**Õiguskantsleri abi**

Õigusnormide kaudu püüab demokraatlikult valitud seadusandja suunata ühiskonnas toimuvat, olgu selleks siis käitumisnõuded tänaval, sotsiaalsetel põhjustel abituis seisundis olevate inimeste abistamine, ajakirjanduses teise isiku halvustamisest tekkinud tüli lahendamine, ettevõtja pankroti korral võlasaldajate õiguste kaitse, teatud tegevuse keelustamine ja selle eest karistamine jms. Kuna seadus tekst on alati keeleline väljendus, mis on avatud erinevatele mõistmistele ja tõlgendamisvõimalustele, ning kuna ühiskonna elu on sageli mitmepalgelisem ja keerulisem, kui keegi eales oskaks ette näha, siis ei pruugi seadusandja normiteksti valatud eesmärk alati realiseeruda. Teabe seadusandja soovitu saavutamise määra ja viisi kohta leiab siis, kui vaadata tegelikult praktikas toimuvat. Kuna kohus on koht, kuhu eelduslikult kõik ühiskonnas tekkivad vaidlused peaksid lahendamiseks jõudma, et saavutada sõltumatu kõrvalseisja abiga lõplik õigusrahu, siis on just kohtulahendid üheks olulisemaks allikaks teabe saamiseks normi n-õ tegeliku toimimise kohta.

Aktsepteerides iga kohtuniku sõltumatust ning rõhutades kohtuniku õigust ja kohustust «mõista õigust oma südametunnistuse järgi kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadustega»,<sup>1</sup> on äärmiselt oluline, et kohtusüsteem, täites endal lasuvat vaidluste lahendamise monopolist tulenevat ülesannet, «räägiks ühel häälel». Ühtse kohtupraktika abil suureneb õiguskindlus – nii selgus

normiteksti sisustamisel kui ka vaidluse lahenduse ettenähtavus – ning kasvab kohtusüsteemi autoriteet. Viimane on oluline vaidluse poolte jaoks kohtulahendi õigluse uskumisel ja selles väljendatud lahenduse aktsepteerimisel.

Millist rolli mängib õiguskindluse ja kohtusüsteemi autoriteedi suurendamisel aga Riigikohtu õigusteabe osakonna tehtav töö?

### Analüüsi roll ja eesmärk

Riigikohtu üldkogu vastu võetud ja kohtute haldamise nõukoja nõusoleku saanud «Riigikohtu kodukorra»<sup>2</sup> punkti 45 järgi on õigusteabe osakonna ülesandeks muu hulgas analüüsida ja süstematiseerida kohtulahendeid ja -statistikat ning tagada vajaliku õigusteabe kättesaadavus kohtunikele ja nõunikele. Õigusteabe osakonna rolli kohtupraktika analüüsimisel on käsitletud ka «Kohtunike koolituse strateegias aastateks 2010-2015»<sup>3</sup> seoses koolitusvajaduse ja koolituse mõju hindamisega. Kõige olulisem kohtupraktika analüüsi olemust käsitlev dokument on ilmselt aga Riigikohtu üldkogus 25. veebruaril 2010 heaks kiidetud «Kohtupraktika analüüsitegevuse arengupõhimõtted 2010-2013»<sup>4</sup>, kus on kindlaks tehtud hetkeseis ning paika pandud analüüsitegevuse eesmärgid ja arengusuunad.

On selge, et ükski analüüs kui protsess ega ka selle tulemina valmiv kirjutus ei ole

<sup>1</sup> Kohtunikuvanne (kohtute seaduse § 56 lg 1).

<sup>2</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=569>.

<sup>3</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/944/Kohtunike%20koolituse%20strateegia%202010-2015.pdf>.

<sup>4</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/974/KohtupraktikaAnalyyysiArengupohimotted\\_01.03.2010.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/974/KohtupraktikaAnalyyysiArengupohimotted_01.03.2010.pdf).



omaette eesmärk, vaid seotud kaugemale ulatuva taotlusega – sooviga omandada teadmine millegi kohta, et seeläbi omakorda kutsuda esile muutus, areng või parendamine. Mis on aga õigusteabe osakonna koostatava kohtupraktika analüüsi eesmärk? Seejuures on oluline ka lisada, et küsimus ei ole üksnes selles, et analüüsijad ise teavad, mis on nende tegevuse eesmärk. Ka lugejast kõrvalseisja peaks seda teadma. Seda väga lihtsal põhjusel – et ta ei otsiks analüüsist seda, mida seal olema ei pea või olla ei saa, ega pettuks, kui otsitavat vastust sellest ei leia.

Kirjutist koostama asudes küsisin õiguskantsleri nõunikelt, kas olete Riigikohtu õigusteabe osakonna koostatud kohtupraktika analüüsidega tutvunud ja neid kasutanud. Saadud vastustest võib järeldada, et enamik oli ühte või enam analüüsist lugenud. N-õ populaarsemad olid õiguskantsleri pädevusest tulenevalt analüüsid haldusõiguses (nt maavanema järelevalve pädevusest) ning need, mis seostusid põhiõiguste kaitsega (nt vahistamised, kinnisesse asutusse paigutamine). Praktilise kasulikkuse kohta nenditi, et vastust küsimusele, mis oli analüüsiga tutvumise eesmärk, alati ei leitud. Seda põhjusel, et analüüside tase olevat väga erinev. Täpsem oleks öelda ilmselt siiski mitte analüüsi tase, vaid sisu, st kui mõned analüüsid on vaid koondid kohtupraktikast, siis teised sisaldavad lisaks ka (rahvusvahelisi) võrdlusi, toovad välja kitsaskohti jne, olles analüüsid selle otsesemas tähenduses. Siiski ka juhul, kui tegu oli pelgalt n-õ koondiga kohtulahenditest, peeti analüüsi olemasolu oluliseks n-õ lähtekohana või üldpildi saamiseks: «saad teada, mis kohtupraktikas selles valdkonnas üldse toimub» ja «ei pidanud ise otsima». Kuigi Õiguskantsleri Kantselei ametkond ei ole õigusteabe osakonna analüüside

vahetu adressaat (kui defineerida adressaati Riigikohtu kodukorrast lähtuvalt), saab eelkirjeldatud kogemustest siiski järeldada mõningast ebaselgust analüüsi eesmärgi või olemuse osas.

### **Analüüside rolli võib teoreetiliselt hinnata kahest aspektist.**

Formaalsest aspektist vaadeldes valmivad analüüsid Riigikohtus kui Eesti kohtusüsteemi tipus. Kas see tähendab, et analüüsis väljendatavad seisukohad on omistatavad Riigikohtule kui institutsioonile tervikuna – silmas pidades mh seda, et Riigikohus võrdub tavamõistes kogum kohtunikke? Kuigi kohtunikud ei allu õigusemõistmises üksteisele, siis kas viimati öeldu tähendab n-õ autoriteedist tulenevat kohustust järgida analüüsis tehtud ettepanekuid, soovitusi, kriitikat? Või tuleb analüüsis väljendatavat vaadelda kui konkreetse analüütiku, s.o ametniku seisukohta? Kas viimasel juhul ei oleks sellise analüüsi toimumise õigemaks kohaks ülikool kui teadusasutus?

Sisulises aspektis tähendab eeltoodu aga küsimust, kas analüüs peaks olema vaid koond kohtupraktikast, mis süstematiseerituna annab ülevaate sellest, kuidas kohtunikud eri kohtuharudes ja -astmetes norme tõlgendavad ja kohaldavad, sh tuues välja õiguskindlust kahjustavad erisused, kus kohus ei «räägi» ühel häälel. Või peaks koostatav analüüs olema midagi enam, st ühtlasi andma soovitusi tõlgendusteks, kritiseerima kohtulahendeid ja/või õigusakte, jagama kohtupraktika taustal teoreetilisi teadmisi ja õpetussõnu vms?

Analüüsi rolli ja eesmärgi võib eeltoodust tulenevalt kujundada vägagi erinevalt ning ei saa otseselt öelda, milline neist on kõige õigem. Küsimus on pigem selguses, st et lisaks analüütikule endale teaks ka

lugeja, mis peaks olema, täpsemalt on koostatavate analüüside eesmärk. Sellel on oluline tähendus just analüüsi autoriteedi seisukohalt, et nagu eespool mainitud, ei mindaks sealt otsima seda, mida seal ei ole ega saagi olla, ega pettutaks otsitava mitteleidmisel. Esmakordse negatiivse kogemuse korral on eelarvamused kerged tekkima. Eesmärgi selge määratlemine ja potentsiaalsele lugejale teatavaks tegemine tagab ühese arusaama. Seetõttu on ka näiteks eelnimetatud «Kohtupraktika analüüsitegevuse arengupõhimõtetes 2010-2013» analüüsitegevuse eesmärkide täpsustamine tervitatav.<sup>5</sup>

#### **Analüüs kui “puuduliku” edasikaebevõimaluse lünkade täitja**

Kuigi näiteid selle kohta, kus õigusteabe osakonna koostatud analüüsi on õiguskantsleri praktikas otsesemalt või kaudsemalt kasutatud, on enam, on järgnevalt toodud illustreerivana vaid üks neist – edasikaebevõimuse piiramise põhiseaduspärasus.

Teatavasti on põhiseaduse järgi Eesti kohtusüsteem kolmeastmeline – maa-, (linna-) ja halduskohtud esimese astmena, ringkonnakohtud teise astmena apellatsioonikohtutena ning Riigikohus kolmanda astmena kassatsiooni korras kohtuasjade läbivaatajana (põhiseaduse §-d 148 ja 149). Inimese jaoks tähendab eeltoodu seda, et iga teda puudutav kohtumenetlus peaks eelduslikult alguse saama esimeses astmes, lõppedes juhul, kui ta lahendusega ei nõustu, vajadusel Riigikohtus (kas menetlustaotluse menetlussevõtmisest keeldumise või asja läbivaatamise sisulise lahendiga).

<sup>5</sup> Iseküsimus, kas potentsiaalne lugeja enne analüüsi tutvumist kõnealuseid arengupõhimõtteid loeb.

<sup>6</sup> Kui põhiseaduse § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebevõimust käsitleda aluste osas seadusereservatsioonita põhiõigusena, siis laieneb sellele siiski üldine põhimõte, et reservatsioonita põhiõigusi võib piirata juhul, kui selle tingib muu põhiõigus või põhiseaduslik põhimõte.

Nii näeb ka põhiseaduse § 24 lg 5 ette, et igaühel on õigus tema kohta tehtud kohtuotsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule.

Mida tähendab aga põhiseaduse § 24 lg-s 5 kasutatud formuleering «seadusega sätestatud korras»? Süstemaatilist tõlgendust kasutades saab sellele omistada tähenduse, et seadusandja saab reguleerida üksnes edasikaebamise menetlust korralduslikest aspektidest lähtuvalt, nt tähtaeg, nõuded kohtukaebusele jms, mitte aga edasikaebe aluseid, välistades teatud liiki kohtuasjades pöördumise kõrgemalseisvasse kohtusse.<sup>6</sup> Mitmed teised põhiseaduse põhiõigusireguleerivad sätted eristavad selgelt piirangu aluseid ja piiramise korda. Sellist lähenemist toeta aga võrdlus rahvusvaheliste dokumentidega,<sup>7</sup> õiguskirjandus<sup>8</sup> ega ka (üldjuhul)senine Riigikohtu praktika.<sup>9</sup> Ajaloolisest tõlgendusmeetodist ei ole samuti paraku abi lõpliku vastuse leidmisel.<sup>10</sup>

Kui vaadata Eesti praegust õiguskorda, siis on mitmeid erandeid, kus vaidlust ei

<sup>7</sup> Nt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 7. protokolli art 2 nõuab edasikaebevõimust üksnes juhul, kui isik “on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos”.

<sup>8</sup> Nt Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne – vt kommentaare § 24 lg 5 (<http://www.just.ee/10725>) ja § 149 (<http://www.just.ee/10742>) kohta; E. Kergandberg. Kommentaarid §-le 24. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 24 komm. 24 jj.

<sup>9</sup> Nt RKKKo 04.10.2007, nr 3-1-1-52-07, p 6; RKPJKm 03.07.2008, nr 3-4-1-10-08, p 10. Samas vrd nt RKPJKo 18.06.2010, nr 3-4-1-5-10, p 15 ja 21: “Erinevalt EIÖK 7. lisaprotokollist ei näe Eesti põhiseaduse säte ette erandite tegemise võimalust, vaid lubab seadusega sätestada üksnes edasikaebamise korra. Seega on põhiseaduse § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebevõimuse esemeline kaitseala laiem kui konventsioonist tulenev õigus. [...] Tegemist on seadusereservatsioonita põhiõigusega, mis tähendab, et seda põhiõigust võib piirata mõne muu põhiseadusest tuleneva õiguse või väärtuse kaitseks ja piirang peab olema sätestatud seadusega.”

lahendata kolmeastmelises kohtusüsteemis. Näidetena võib tuua olukorrad, kus Riigikohus on ainus kohtuasja lahendaja (valimisasjad jms põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses sätestatud menetlused),<sup>11</sup> toimub nn hüppav kassatsioon (väärteomenetluses, kokkuleppel tsiviilkohtumenetluses) jne. Ka kehtib põhimõte, et kohtumenetluse üksikküsimusi (s.o eeskätt kohtumäärusi) saab üldjuhul n-ö kõrvalmenetluses vaidlustada kõrgemalseisvas kohtuastmes vaid juhul, kui seaduses on otseselt nii kirjas. Kui selline võimalus puudub, siis saab kõnealuse küsimuse tõstatada peamenetluses edasikaebeõigust kasutades. Kõigil kirjeldatud juhtudel jääb inimesele potentsiaalne võimalus juurdepääsuks Riigikohtule kui Eesti kohtusüsteemi tipule.

Siiski on Eestis ka hulk n-ö kvaasi-peamenetlusi, mille puhul on juba eos seadusandja välistanud isiku edasikaebeõiguse Riigikohtule – kohtule, mis peaks oma praktikaga suunama ja ühtlustama ning kus on kõige kvalifitseeritumad<sup>12</sup> kohtunikud. Näidetena võib tuua kriminaalmenetluse seadustiku alusel kohtulahendi täitmisel tekkivate küsimuste lahendamise, kannatanu poolt kriminaalmenetluse alustamata jätmise või lõpetamise vaidlustamise, tsiviilkohtumenetluse seadustiku alusel registriasjades trahvi määramise jms. Kõigil nimetatud juhtudel puudub menetlus, mille kaudu isik saavutaks vaidluse jõudmise Riigikohtuni.

<sup>10</sup> Ajaloolist tõlgendust lähtekohaks võttes võib nentida, et Põhiseaduse Assamblee materjalidest nähtub selge soov sõnastada põhiseaduse § 24 lg 5 igaüheõigusena (st mitte üksnes süüdimõistetu õigusena, vaid ka nt tsiviilasju hõlmava hageja või kostja õigusena). Lahenduseta jäi siiski küsimus, kas säte võimaldab seadusandjal edasikaebeõigust teatud juhtudel üldse mitte anda või käib seadusandjale antud volitus regulatsiooni kehtestamiseks üksnes edasikaebeõiguse menetluse kohta (vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn 1997, lk 982–984, 986, 1025).

Selline Riigikohtusse edasikaebe “ukse” puudumine võib kõiki asjaolusid (nt vaidluste arv, kaalukus isiku põhiõiguste seisukohalt, õigusnormide selgus, otsustamise kiirus jms) koostoimes hinnates olla olemuslikult põhjendatud. Ka ei saa mõistagi õigeks pidada lähenemist, et madalama astme kohtuid ei saa usaldada, et sealsetel kohtunikel mingil põhjusel puuduvad piisavad asjakohased teadmised või et nende tehtud kohtulahendid on vähem “väärtuslikud”. Ühekordse kaebeõiguse abil ringkonnakohtusse on välditav ka inimlik viga.<sup>13</sup> Kuna aga Eestis on enam kui üks ringkonnakohtus, jääb õhku siiski potentsiaalne võimalus, et praktika eri kohtutes on erinev. Tulenevalt kohtusüsteemi kolmeastmelisusest on juristidele paratamatult omane ka ootus, et Riigikohus ütleb lõplikult õige sõna (Riigikohtu lahendi kui pretsedendi de facto siduvus<sup>14</sup>). Kui seadus näeb ette aga vaid edasikaebeõiguse ringkonnakohtusse ning puudub ka nn peamenetlus, mille kaudu kohtuasja Riigikohtusse viia, siis vähemasti inimlikul tasandil jääb mõnetine rahulolematumus või ebakindlus, justkui ei oleks kohtusüsteem lõplikult õiguste ja kohustuste üle otsustanud. Midagi on justkui jäänud puudu õigusrahu saavutamisel.

Riigikohus saab juhul, kui ta näeb olulist probleemi kirjeldatud situatsioonis alama astme kohtute praktikas, sekkuda

<sup>11</sup> Vrd ka RKÜKo 08.06.2009, nr 3-4-1-7-08, p 32: “Halduskohtu välistamine riigihankevaidluste lahendamise menetlusest ei vasta PS § 149 lõikes 1 väljendatud põhimõttele, mille kohaselt kohtuasjad algavad esimese astme kohtust.”

<sup>12</sup> Vrd kohtunikule esitatavad nõuded – kohtute seaduse §-d 47 jj.

<sup>13</sup> Nt RKPJKo 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04, p 21; 09.04.2008, nr 3-4-1-20-07, p 18; 18.06.2010, nr 3-4-1-5-10, p 16.

<sup>14</sup> Kui pretsedent on *de jure* siduv, on kohtunikuõigusel (formaalse) õigusallika kvaliteet; kui üksnes *de facto*, on pretsedendil õigusallika tähendus laiemas mõttes (*Rechtsinhaltsquelle*), olles kindlasti õigussüsteemi osaks (K. F. Röhl. Allgemeine Rechtslehre. Ein Lehrbuch. 2., neu bearbeitete Auflage. Köln, Berlin, Bonn, 2001, § 68 II).

*obiter dictum*<sup>15</sup> instituudi abil. Ta on seda ka mh õiguskantsleri palvel vähemasti korra teinud (kuriteo astme määramine ja isiku olukorda kergendava sätte kohaldumine tingimisi ennetähtaegsel vabastamisel).<sup>16</sup> Teiseks oluliseks võimaluseks on aga just õigusteabe osakonna koostatav analüüs. Analüüsi saab sellisel juhul vaadelda kui kohtusüsteemisest vahendit praktika lahknevuste korrigeerimisel ja tõlgenduste ühtlustamisel, tagades Riigikohtusse edasikaebe võimaluse puudumise tõttu tekkida võivate lünkade täitmise. Seeläbi aidatakse kaasa õigusrahu ja kohtusüsteemi autoriteedi suurendamisele.

Hinnates menetlusseadustiku edasikaebeõigust piirava normi põhiseaduspärasust, on õiguskantsler eeltoodud põhjusel kasutatud ühe (lisa)argumendina ka seda, et on olemas õigusteabe osakonna analüüsid. Need aitavad vajadusel edasikaebeõiguse ebaselgusest tingitud võimalikke negatiivseid tagajärgi leevendada. Siit ka soovitus, et kui tehakse valikuid analüüsitavate teemade vahel – mida võtta, mida jätta –, tuleks suurem kaal omistada just neile, mis kerkivad esile menetlustes, kus edasikaebevõimalus on võrreldes tavapärasega piiratum.

## Lõpetuseks

Õiguskindlus ja kohtusüsteemi autoriteet on väärtused, mis vajavad kaitset ja edendamist. Seetõttu on kõik sellealased jõupingutused igati põhjendatud. Riigikohtu õigusteabe osakonna koostatavad analüüsid on üheks kohtusüsteemisest vahendiks, et nimetatud eesmärke saa-

lutada. Samas on analüüsidel kindlasti oluline roll ka kohtusüsteemiväliste juristide jaoks – kui mitte enam, siis vähemalt selleks, et saada teada, kuidas praktikas mingit normi mõistetakse ja kohaldatakse. Ning *last, but not least*, nagu ütlevad inglased, õigusteabe osakonna analüüsid on erinevalt mitmetest teistest elektroonilistest andmebaasidest tasuta kättesaadavad, mis on teabele juurdepääsu lihtsust silmas pidades suureks väärtuseks.

<sup>15</sup> Riigikohtu koduleheküljel asuva otsingusüsteemi järgi kasutab sõnaselgelt *obiter dictum* õigust (st öeldakse otse, et sellega on tegu) eeskätt kriminaalkolleegium. Seejuures ei anna otsingusüsteem ühtegi tsiviilkolleegiumi sellekohast lahendit.

<sup>16</sup> RKKKm 02.11.2006, nr 3-1-1-91-06.

## KUIDAS KOHTUPRAKTIKA ANALÜÜSID AITAVAD MIND IGAPÄEVASES TÖÖS?

**Iris Kangur-Gontšarov**  
**Viru Maakohtu kohtunik**

Kuna eestikeelset õiguskirjandust on häbematult vähe ja seadusandlus muutub ülehelikiirusega, olekski ehk naiivne loota kommenteeritud seadusi koos viidetega kohtupraktikale. Seega minule kui kohtunikule on iga analüüs, mis põhineb kohtupraktikal, kui vesi kõrbes ekslevale rändurile. Igasse uude analüüsi sukeldun kui teadmistejanus vaevlev praktik, kes lisaks omaenda parimale teadmisele ja kogemusele tuginedes tunneb huvi seaduste erinevate tõlgendamisvõimaluste ja ka ühetaolise kohaldamise vastu. Riigikohtus koostatavate kohtupraktika analüüside vastu on välja kujunenud ka usaldus, sest tean, et analüüse ei koostata uisapäisa ja tegelikult on see tohutu hulk läbitöötatud kohtulahendeid ja suur töö, et jõuda

järeldusteni. Samas ei ole välistatud, et mõnele eriti tobedale kohtuniku apsule on analüüsis minu arvates ebaõiglaselt palju tähelepanu pööratud. Teisest küljest hoiab see häbi, et kohtuniku rumalust on analüüsitud, kohtuniku ehk valvel ja paneb siis ka senisest rohkem mõtlema kohtuotsuse kvaliteedi üle.

Analüüsid on tõesti suureks abiks, et igapäevatöö sujuks kiiremini ja hõlpsamalt. Ainukeseks probleemiks või pigem mureks peaksin analüüside kiiret ajale jalgu jäämist, st need vananevad sama kiiresti, kui muutub seadus meie ümber. Seega peaksid analüüsid olema pidevas muutumises koos aja ja inimestega. Tänu seni tehtud töö eest ja jõudu edaspidiseks!

## ÜHE TÄNULIKU LUGEJA KOMMENTAAR

**Ene Andresen**  
**Tartu Ülikooli haldusõiguse lektor**

Riigikohtu kolleegiumide vahetus läheduses juurdunud ja tänaseks endale juba üsna koguka tüve kasvatanud Riigikohtu õigusteabe osakond täidab õiguse ühetaolise kohaldamise eest hoolt kandes sarnast rolli kassatsioonikohtuga. Kui kõrgeim kohus on ühtse kohtupraktika kujundamisel kammitsetud kohtuvaidluse piiridega ja saab külgnevatele probleemidele *obiter dictum*'i korras pelgalt tähelepanu juhtida, siis Riigikohtu analüütikuid need raamid ei seo. Samas tagab kohtuhalduse organisatsiooni kuulumine juurdepääsu olulistele inspiratsiooni- ja uurimisallikatele, olgu

nendeks siis kohtumajas ringi liikuvad inimesed või KIS-i sügavustes peituvad kohtulahendid. Nii ongi juhtunud, et viimase viie aasta jooksul on Riigikohtu analüütikute sulest ilmunud kümneid põnevaid uurimusi.

Kuna analüüside rohkus on võimaldanud valivaks muutuda, olen viimasel kolmel aastal tutvunud põhjalikumalt eeskätt riigi- ja haldusõiguse valdkonna töödega, samuti nende eraõiguse teemadega, mis on avaliku õigusega tihedamalt seotud. Kuigi pean enda jaoks kõige olulisemateks haldusõiguse analüüse, pole eraõiguse

tööde kasutegur olnud sugugi väiksem. Kui avaliku õiguse analüüside puhul on olnud huvitav jälgida, millised kohtulahendid on Riigikohtu analüütikute silmis teedrajavad või – vastupidi – õigusarenguid pidurdavad, siis eraõiguse valdkonna analüüsid on tutvustanud mulle kohtupraktika arengusuundi, mida poleks oma lünkliku lugemuse põhjal osanudki alati märgata.

Eelnev tõdemus peab paika aga üksnes Riigikohtu lahendite osas. Haldus- ja ringkonnakohtute praktika tutvustamisel on olnud Riigikohtu õigusteabe osakonna analüüsidel veelgi suurem valgustuslik roll. Omades juurdepääsu üksnes KIS-i avalikule osale ning olles pidevalt hädas sealse otsingusüsteemi seljatamisega, jäänuksid mitmed olulised haldus- ja ringkonnakohtu lahendid mulle ilma analüüsidest esitatud väärtuslike viideteta üldse kättesaamatuks.

Analüüsides omandatud teadmisi olen saanud edasi anda nii ülikooli õppetöö kui ka koolitustegevuse käigus. Nii näiteks oli mul 2008. aastal kohtunikele riigivastutuse õppematerjali kirjutades palju abi Liina

Kangeri ja Margit Vuti koostatud kahju hüvitamise ja alusetu rikastumise nõudeid käsitlevatest uurimustest. Liina Kangeri analüüsi välismaalaste väljasaatmise kohtupraktikast loevad haldusõiguse erikursusel osalevad magistrandid eksami valmistudes.

Riigikohtu analüüside üheks oluliseks tunnuseks on väga hea teemade valik. Ei ole kardetud võtta uurimiseks seni Eesti teaduskirjanduses põhjalikumalt käsitlemata teemasid. Samuti on uuritud mitmeid omavahel haakuvaid teemasid, mis koostoimes annavad kohtupraktikast veelgi põhjalikuma ülevaate.

Küllap põhjalikkus ongi see märksõna, mis jääb Riigikohtu analüütikuid ka tulevikus kannustama. Kitsamaid ja sügavama haardega teemasid on kahtlemata keerulisem uurida, kuid sellistel juhtudel võiks olla abi valdkonda tundva spetsialisti kaasamisest retsensendi või kaasautorina. Kindlasti leiaksid endale tänuliku lugejaskonna ka uurimused, mille keskseks eesmärgiks oleks Eesti kohtupraktika kõrvutamine Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga.

## ANALÜÜS KOHTUNIKU ABILISENA ASJADE LAHENDAMISEL

### **Toomas Lillsaar Tartu Maakohtu Viljandi kohtumaja kohtunik**

Riigikohtu analüüsid on lisaks sellele, et neist saab ülevaate, kuidas I astme kohtud mingeid õiguslikke küsimusi lahendavad, veel ka suure perspektiivse väärtusega praktilises töös konkreetsete kaasuste lahendamisel. Analüüside tulemusena on saavutatud sünergiline efekt. Jättes välja analüüsides fikseeritud ebakõlad, jääb sõelale asjakohane pool.

Konkreetsemalt kirjeldaksin, mil viisil on olnud praktilist kasu analüüsist Isiku paigutamine kinnisesse asutusse TsMS §-des 533-543 ettenähtud menetluses. Kaasuste lahendamiseks on Viljandi kohtumajas ette valmistatud menetlusliikide jaoks aluspõhjajad, millele ehitub lahend. Sisuliselt on see otsuse kujundamise skeem. Pärast analüüsi töötas suurepäraselt mehhanism, kus pärast asjakohaste järelduste lisamist isiku

kinnisesse asutusse paigutamise määruse aluspõhja, kujunes välja sisuliselt hoopis loogilisem ja asjakohasem vajalike õiguslike küsimuste lahendamisele orienteeritud lahendi põhi, vältimaks võimalikke puudusi, mis varasemates lahendites olid ette tulnud.

Kaudselt aitavad analüüsid kaasa ka lahendite optimaalse pikkuse kujunemisele, s.o sellele, et lahendites kajastuks õiguslike küsimuste lahendamisteks oluline ega oleks üleliigset.

Teadaolevalt on saanud Riigikohtu analüütikud analüüsideks materjali kohtute infosüsteemist (KIS-ist). Olles praktikuna püüdnud konkreetsetes õiguslikes küsimustes jälle saada kolleegide lähiaja otsustele

analoogilistes küsimustes, on see osutunud aeganõudvaks ja komplitseerituks. Arvatavasti on ka analüütikutel läinud lõvi-osa ajast info otsimisele KIS-ist, selle n-õ ülekavaldamisele. KIS-i üheks väga oluliseks puuduseks on lahendite otsingu puudulikkus. Kui kohtulahendeid oleks võimalik otsida hagi (avalduse) eseme ja aluse (kriminaal-asjades näiteks kuriteoliigi jne järgi), siis oleks konkreetse asja menetlemisel võimalik kohtunikul kiiresti saada KIS-i vahendusel ülevaadet, kuidas on analoogilistes küsimustes asju lahendatud teistes kohtumajades, ning teha ise n-õ minianalüüs. Samuti oleks analüütikutel võimalik kordades kiiremini ja ökonoomsemalt põhjalikumaid analüüse teha.

## RIIGIKOHTU KOHTUPRAKTIKA ANALÜÜSID KUI ÕIGUSTEABE ALLIKAD

### **Merle Haruoja Inimõiguste Instituudi juhatuse liige ja FRALEX-i vanemõigusekspert Eestis**

Inimõiguste Instituut on kohtupraktika analüüsimise algusest saadik jälginud Riigikohtu asjakohast teavet. Inimõiguste valdkonnas on oluline lähtuda asjakohastest ja tõepärasest allikatest. Kohtupraktika analüüs annab inimõiguste valdkonnas aluse toetuda Eesti ja vajadusel rahvusvahelisele õigusele nii, et nad on omavahel süsteemis.

Kohtupraktika analüüs annab praktiseerivatele juristidele teavet kohtus ettetulevatest probleemidest ja nende lahendamise teedest ning samuti õigusaktide koosmõjus kohaldamisest Eesti kohtutes. Analüüsid on olulise väärtusega, kuna annavad ülevaate Eesti kohtutes rahvusvahelise ja riigisisese õiguse kohaldamise kohta. Seda teavet on Inimõiguste Instituut

kasutanud oma igapäevases töös ja rahvusvahelisel tasemel teemauuringuid koostades ning rahvusvahelistel üritustel osaledes. Kahjuks puudub Eestis õigusteadusele rajanev kompetentsikeskus, mis hõlmaks kogu õigusruumi oma mitmekesisuses. Seega on eriti oluline väärtustada Riigikohtu tegevust sellel alal. Oma praktikas näen kõige suuremat probleemi Eestis juurdepääsul õigusemõistmisele. Inimõiguste Instituudi juhtimisel on koostatud korduvalt erinevate teemauuringute raames ülevaateid ning õiguslaseid analüüse juurdepääsu hetkeolukorrast Eestis. Need teemauuringud on koostatud Euroopa Põhiõiguste Agentuuri tellimusel FRALEX-I projekti raames aastatel 2008–2010 ja on kättesaadavad Euroopa Põhiõiguste Agentuuri kodulehel.

Soovin tulevikus enam näha kohtupraktika analüüside kõrval ka erinevate õigusvaldkondade vahelisi uuringuid, mis annaksid laiemaid ja suurema väärtusega hinnanguid Eesti õigusruumile.

Inimõiguste valdkonnas on eriti oluline käsitleda õigusruumi süsteemsena, sest inimõigusi puudutavad kõik kohtupidamise teemad.

## OLEME KURSIS, AGA SELLEST ON VÄHE

**Mari-Liis Sööt,**  
Justiitsministeeriumi kriminaalteabe ja -analüüsi talituse juhataja

**Heili Sepp,** Justiitsministeeriumi asekancler

**Urvo Klopets,**  
Justiitsministeeriumi kriminaalteabe ja -analüüsi talituse nõunik

Riigikohus on juba viis aastat teinud kohtupraktika analüüsi ning Riigikohtu veebilehe põhjal on analüüside maht viimasel ajal kasvanud ja leidnud ka kindla vormi. Umbes sama kaua on uuringuid ja analüüsi teinud ka Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakond. Kui palju oleme siis Riigikohtu analüüsi kriminaalpoliitika tegemisel kasutanud?

Kõige paremini iseloomustab olukorda tõdemus, et Riigikohtu analüüsidega oleme kursis, ent seni oleme neid vähe kasutanud. Üks põhjuseid on see, et otseselt kriminaalpoliitilisi analüüsi ei ole väga palju tehtud. Riigikohtu viimaste aastate analüüsid sel teemal on olnud ülekriminaliseerimisest (2010), küberkuritegevuse kohtupraktikast (2009), kahju hüvitamisest (2008) ja kokkuleppemenetlustest (2008). Kõigi nende uuringutega oleme kursis nagu mõistagi ka karistuspraktika analüüsiga (2009), mille tegime koos.

Mõningad analüüsid oleme avastanud liiga hilja. Näiteks saanuks kahju hüvitamise normide analüüsi kasutada kriminaalmenetluse seadustiku (599SE) muutmisel. Kolmas põhjus on selles, et kuna Justiitsministeeriumi

kriminaalpoliitika osakond korraldab ka ise uuringuid ja analüüsi, siis kõige vajalikumad uuringud oleme kas ise teinud või tellinud.

Ent see ei tähenda hoopiski, nagu poleks Riigikohtu analüüsi vaja. Näiteks ülekriminaliseerimise analüüs on hea allikas, kui Justiitsministeerium hakkab üle vaatama karistusõigust. Huvitav ja kasulik on seal eelkõige teooria, mille alusel saab edasi liikuda.

Riigikohus on teinud mitut tüüpi analüüsi: mõni kirjeldab olukorda ja selgitab põhjuseid, teine seostab Eesti arengut muu maailma omaga jne. Need analüüsid ei ole ja ilmselt ei saagi olla suunatud poliitikakujundamisele, vaid on pigem mõtisklused ja mõtestatud arutelud. Ehk vajabki rohkem selgust, millist rolli Eesti õigusanalüüsi väljal Riigikohus ise endal näeb. Selgus selles küsimuses aitaks ka viie aasta möödudes paremini öelda, kas ja kuidas on kriminaalpoliitikas Riigikohtu analüüsi kasutatud.

Üks võimalus, kuidas saaks uuringuid paremini kasutada, peitub juba nende plaanimisjärgus. Sarnaselt kunagise



õigusloome ümarlauaga võiks sama valdkonna uuringuid ja analüüse kavandavad inimesed kohtuda paar korda aastas ja leida uuringute ühisosa ning miks mitte ka mõni uuring koos teha. See aitaks vältida nii dubleerimist kui ka analüüsi tegemist analüüsi

enese pärast. Hea näide on Justiitsministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi koostöö selles vallas paar aastat tagasi, aga kakunagise rahvastikuministri büroo korraldatud kohtumised.

## **Kaire Hännilene** **Lõuna Ringkonnaprokuratuuri II osakonna vanemprokurör**

Kasutades pakutud võimalust anda oma-poolne arvamus riigikohtu juures tehtud analüüside kohta, avastasin riigikohtu koduleheküljelt endalegi üllatuseks, et viie aasta jooksul on analüüsitud nii mitmeid erinevaid teemasid. Tõele au andes olen analüüside loetelu silmanud ka varem, kuid konkreetsetesse analüüsidesse süvenenud suhteliselt harva. Ka vestlustest kolleegidega selgus, et enamik nendest ei ole analüüsidega põhjalikumalt tutvunud.

Järelikult võiks riigikohus valminud kohtupraktika analüüsides rohkem teavitada, saates analüüsi valmimise kohta teate, milles tutvustaks analüüsitud probleemi ning võetaks kokku järeldused. Teabe sel moel saamine võimaldaks jooksvalt kursis olla, millest analüüsid on tehtud, ja kui juba konkreetne teema tööalaselt vajalik on, seda ka lugeda.

Kohtupraktika analüüsimine on väga tänuväärne ning seda vajaksid prokurörid oma igapäevatöös. Analüüsid näitaksid kätte seaduse rakendamisel/tõlgendamisel tekkinud kitsaskohad ning erinevate piirkondade karistuspraktika. Põhistatud analüüsides saaks abi seaduse ühetaoliseks tõlgendamiseks ning samalaadse kuriteo eest samaväärse karistuse kohaldamiseks.

Kahjuks pean tõdema, et praegu riigikohtu juures koostatud kohtupraktika analüüsides mul igapäevatöös kasu ei ole.

Analüüse lugedes tekkis küsimus, kas analüüs on faktidele tuginev uurimus või kellegi subjektiivne arvamus kriminaalmenetluse toimimise kohta. Nimelt, tutvudes vahistamiste ning kriminaalmenetluses rakendatava kokkuleppemenetluse kohtupraktika analüüsides, selgus, et selles ei kajastatud ainult kohtuotsustes ja kohtutoimikutes sisalduvat informatsiooni ja sellest tehtud objektiivseid järeldusi, vaid valdavas osas analüüsi autori arvamust toimuva kohta: kuigi uuritud materjalide kohaselt rikkumisi ei tuvastatud, jäi analüütik siiski kahtlevale seisukohale (vt analüüs „Vahistamised“ järeldus: „Käesoleva töö põhjal ei saa väita, et vahistamist taotletakse ülemääraselt ning alusetult. Samas ei ole kõrvaldatud kahtlused, et prokurör ja kohtud otsustavad vahistamise üle ebapiisavalt kaalutledes“). Kurb oli lugeda riigikohtu analüütiku seisukohti, nagu prokuratuur tegeleks kahtlustatavatega manipuleerimise, kohtule teadlikult valeandmete esitamise ning teadlikult valesüüdistuste esitamisega (vt „Kriminaalmenetluses rakendatava kokkuleppemenetluse kohtupraktika“ lk 10, 17, 21, 22; sh „analüüsi autor ei välista võimalust, et prokuratuur soovis toimepandut kvalifitseerida avaliku korra raske rikkumisena seetõttu, et hiljem süüdistatava karistusandmed ei paistaks „nii tõsised““). Paraku on tegemist riigikohtu leheküljel avaldatud dokumendiga, mida on võimalik igal kodanikul lugeda ning viidata nagu riigikohtu arvamusle prokuratuuris töötavate ebaetiliste ametnike kohta.

Kriminaalmenetluse kohta koostatud kohtupraktika analüüsid püstitavad mitmeid probleeme, sh vajadus seadust muuta, küsimusi teatud tegevuse õigest kvalifitseerimisest jm. Kahjuks puudub teave, mis saab analüüsides püstitatud probleemidest edasi. Minu arvates

oleks püstitatud probleemide lahendamiseks vajalik tegeleda, tõstatatud küsimused peaksid saama lahenduse ning riigikohtu kodulehel võiks analüüsile lisada ka sellele järgneva arutelu ning lahendused. Siis oleks kõikidel praktikutel analüüsides veel rohkem abi.

### **Villem Lapimaa** **Tallinna Halduskohtu esimees**

Tallinna Halduskohtu kohtunikud ja konsultandid kasutavad Riigikohtus koostatavaid kohtupraktika analüüsi oma igapäevatoos meeled. Analüüsi kasutatakse nii üldisemalt silmaringi laiendamisel kui ka konkreetsematele probleemidele lahenduste otsimisel.

Kuigi esmaseks õppevahendiks on kohtunikel ja kohtuametnikel mõistagi Riigikohtu lahendid, tuleb arvestada, et erinevatel põhjustel jõuavad paljud problemaatilised teemad Riigikohtuni harva. Näiteks kohtuniku taandamist on Riigikohtu lahendites käsitletud vähe. Seetõttu oli koostatud analüüs kohtuniku taandamisest iseäranis tänuväär lugemismaterjal, kuna andis ülevaate nii taandamise õiguslikust regulatsioonist laiemalt, sh Euroopa Inimõiguste Kohtu vaatenurgast, samuti maa- ja halduskohtute üsnagi lahknevast kohtupraktikast. Analüüsis tehtud ettepanekuid arvestades on kohtupraktika vähemalt mõnes küsimuses ühtlustunud. Näiteks Tallinna Halduskohtus koostavad kohtunikud enda taandamata jätmise korral nüüd kirjaliku määruse varasema suulise määruse asemel.

Võin kinnitada, et kohtupraktika analüüsides antud hinnanguid ja tehtud järeldusi loetakse huviga. Kindlasti pole välistatud, et kohtunik muudab oma seni väljakujunenud seisukohta seaduse tõlgendamisel või

menetluse korraldamisel, kui saab ülevaate teiste kohtute praktikast, mis on veenvam ja põhjendatum.

Muu hulgas on kohtupraktika analüüsid käepäraseks abivahendiks ka menetlusosalistele, kes nii mõnigi kord viitavad analüüsile oma seisukohtade põhistamisel. On mõistetav, et kohtupraktikast, mis võib kohtunikule ja kohtuametnikule teada olla isikliku kogemuse kaudu, on kohtusüsteemivälisel isikul üldjuhul märksa piiratum ülevaade. Riigikohtu koostatavad analüüsid on niisiis menetlusosalistele usaldusväärseks allikaks kohtupraktikast ülevaate saamisel. Näiteks viitab Politsei- ja Piirivalveamet väljasaatmisalastes vaidlustes väljakujunenud praktika kirjeldamisel tihti Riigikohtu selleletemalisele analüüsile. Samuti viitavad menetlusosalised sageli mittevaralist kahju käsitlevatele kohtupraktika analüüsile.

Hea meel on tõdeda, et Riigikohtu analüütikutega on meil asjalik koostöö. Tallinna Halduskohtult on korduvalt küsitud valdkondi, mida peaks uurima. See võimaldab meil teemade valikul sõna sekka öelda, et päevakorral olevate probleemide lahendamisel saada tuge ka Riigikohtu analüütikutelt.

Kohtupraktika analüüsides tutvumine tuleks võimaluse korral teha kohtunike ja kohtuametnike jaoks mugavamaks. Praegu avaldatakse kohtupraktika analüüsid Riigikohtu

kodulehel, kus tuleb pidevalt kontrollimas käia, kas midagi on lisandunud. Arvan, et kõik Tallinna Halduskohtu kohtunikud ja konsultandid tervitaksid võimalust saada valminud analüüsid vahetult oma e-postile.

### **Ruth Sild** **Pärnu Maakohtu kohtunik**

Riigikohtu tehtud kohtupraktika analüüs on kahtlemata väga tänuväärne töö. Minu enda praktika on selline, et kui hakkab mingit asja tegema, siis kõige lihtsamad on need juhud, kus kohe tean, mida teha. Kui kohe endal lahendust ei ole, siis vaatan Riigikohtu lahendusi. Kui lahenditest ka midagi ei saa, siis järgmisena vaatan, kas sel teemal on olnud analüüse, ja uurin kommenteeritud väljaandeid. Seega on analüüsid abiks eelkõige siis, kui asi on probleemsem või kui kahtlen endas.

Analüüse niisama eriti ei loe, sest aega lihtsalt ei ole. Samas, kui teen mingit asja ja seoses sellega vaatan analüüsi, siis vaatan analüüsi enam-vähem kogu pikkuses läbi. Hea on see, et kui olen mingi analüüsi läbi lugenud, siis järgmisel korral, kui tuleb analoogne asi, tean, kust mida otsida. Analüüsid on õpetlikud selles osas, et kui loen mõnda konkreetset näidet, siis mõtlen, et ise nii küll ei teeks. Seega ka negatiivsest näitest on kasu, et ise hiljem samu vigu vältida.

Minu jaoks on analüüsi kõige suurem pluss, et see paneb enda mõtted liikuma, eriti kui kohe ei tea, mida teha.

Vesteldes kolleegidega, sain kinnitust enda mõttele, et analüüsi poole pöördatakse kõige sagedamini just siis, kui Riigikohus ei ole analoogses asjas lahendit teinud või on praktika vähene.

Soovime Riigikohtule ja tema analüütikutele jõudu ja jaksu oma tänuväärse töö tegemisel ja edasiarendamisel. Saagu analüüsid ka edaspidi olema sama sisukad, kuid loode-tavasti veelgi sagedasemad ja mahukamad.

Igapäevatoos on minu enda jaoks rohkem kasutatavad need analüüsid, mis on prakti-lisemad, näiteks hagi tagamine, menetludoku-mentide kättetoimetamine. Samas oli huvitav lugemine ettevõtte üleminek. Analüüsides üles-ehitus on lihtne ja selge ning see võimaldab ka olukorras, kui aega ei ole, kogu analüüsi läbi vaatamata tutvuda ainult selle osaga, mida konkreetselt vaja on.

Mõnevõrra üllatas mind asjaolu, et paljud juristid ei ole analüüsides olemasolust eriti teadlikud ja oldi üllatunud, et sellised analüüsid on olemas.

Pärnu Maakohtu Haapsalu kohtumaja menetleb maksekäsu kiirmenetluse avaldusi. Pöördusin ka maksekäsu keskuse kohtuniku-abide poole, et kas nemad oma igapäevatoos puutuvad analüüsidesse kokku. Kokkupuude oli eelkõige osas, mis puudutab menetlus-dokumentide kättetoimetamist. Samas oleks Haapsalu kohtumaja kohtunikuabid väga hu-vitatud analüüsist, mis puudutab maksekäsu kiirmenetlust, sest maksekäsu lahendatakse ca 55% tsiviilasjadest. Kuna maksekäskude peale esitatud määruskaebused Riigikohtusse ei jõua, pole maksekäsu asjades abiks ka Riigikohtu lahendid. Küll võiks aga analüüsi teha ringkonnakohtu tehtud määruste põhjal. Samuti antakse palju maksekäsu kiirmenetlusi üle hagimenetlusele ja ehk on kohtunikel, kes neid menetlevad, tekkinud mõtteid üleantud asjade kohta.

## Viive Ligi Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi esimees

Kohtupraktika analüüsid on väärt materjal ja mida enam valdkondi saab analüüsitud, seda enam harjuvad kohtunikud neid igapäevatoos kasutama. Minu jaoks on analüüside peamine väärtus selles, et saan kiiresti ülevaate kohtupraktikast valdkondades, milles Riigikohtu praktika on vähene, või valdkondades, mille õigusnorme kohaldatakse mitmes õigusharus. Nii olen kasutanud näiteks analüüse halduslepingu ja ettevõtte ülemineku kohta. Olen ühes lahendis ka viidanud Riigikohtu analüüsile, et põhjendada kehavigastuse tõttu tekkinud mittevaralise kahju eest välja mõistetud hüvitise suurust. Kuigi iga kaasus on eriline, on ka Riigikohus rõhutanud, et esmajoones oleneb hüvitise suurus kehavigastuse või tervisekahjustuse raskusest ja alles seejärel võetakse arvesse muid kehavigastusega põhjuslikus seoses olevaid tõendatud negatiivseid tagajärgi. Kasutasin võimalust viidata analüüsist nähtuvale kohtupraktikale ja tõdeda, et kohtupraktikas on sellise raskusastmega vigastuse puhul peetud põhjendatuks mõnevõrra väiksema hüvitise väljamõistmist, kui kaebuses taotletud.

Kohtupraktika analüüsimisel võiks tulevikus enam lähtuda kohtupraktika suunamise ja kujundamise eesmärgist ning anda analüüsitud valdkonnas soovitusi ilmnenu probleemide lahendamiseks. Osa analüüse on praegu üsna ettevaatlikud ja kirjeldavad peamiselt olemasolevat olukorda. Analüütiku seisukoht selle kohta, et üks või teine kohtupraktika suundumus ei ole mõistlik, õige või põhjendatud, ei peaks kedagi solvama. Arvatavasti kardetakse, et tekib probleem kohtuniku sõltumatusena, aga see kartus ei ole põhjendatud. Kuigi tegemist on Riigikohtu analüütiku kirjutatud analüüsiga, pole võimalik, et keegi võtaks analüüsis soovitatut samaväärselt Riigikohtu

lahendiga kui siduvat juhtnööri õiguse tõlgendamiseks või kohaldamiseks. Samas on ilmne, et analüütikul tekib ühe valdkonnaga süsteemselt tegelemisel mingi jagamist väärt nägemus, kuidas asjad paremini käiksid. Kohtunikud võtaks asjalikud ettepanekud kindlasti vastu või saaks neist ümarlaudadel parima praktika kujundada.

Kohtupraktika analüüsimise ühe probleemina võibki välja tuua vähese orienteerituse tulemuslikkusele – järelduste, soovitude, ettepanekute puudumine. Mis puudutab analüüsitud teemade valikut, siis seni on analüüsitud pigem aktuaalseid küsimusi, aga analüüsid vananevad kiiresti. Seepärast võiks panna põhirõhu menetluse põhiküsimustega seotud analüüsile, mille seisukohad ei kaota nii kiiresti aktuaalsust. Analüüse peaks värskendada, näiteks veebruaris 2008 valminud analüüs kaebuse ilmselgest põhjendamatuses on juba lootusetult vananenud. Lugeses praeguse arvamus kirjutamiseks kümnekond analüüsi ühekorraga läbi, jäi mulje, et analüüsi loetavusele ei mõju hästi liigne kohtulahendite tsiteerimine. Kergem oli lugeda analüüse, kus lahendi põhiseisukohad välja toodi. Kõigil on info hankimisel kiire ning täpne ja lühike sõnastus on muutunud väärtuseks omaette. Analüüse on praeguseks valminud juba hulgaliselt ning vaja oleks Riigikohtu veebilehel analüüside nimestik sorteerida teemade, mitte aastate kaupa, näidates muidugi ka analüüsi valmimise aasta.

Analüüsides plusspoolele tuleb seada analüüsi sissejuhatuses antud probleemi õiguslik käsitus, viited Euroopa Kohtu lahenditele või teiste maade praktikale ja ülevaatlilikud kokkuvõtted.

## Eerik Kergandberg Riigikohtunik

Esiteks. (Ka) Eesti õigusruumis on sedalaadi analüüsid juba väga pikka aega olnud õiguspraktikas äärmiselt olulise tähendusega. Pean silmas kas või seda, et ENSV aegadel olid ju kõrgemate kohtute pleenumite juhised sisuliselt seaduse jõuga (kuigi ametlikult seda mõistetavalt eitati).

Nende juhiste erinevus meie praegustest analüüsides seisnes aga selles, et neis esitati ka otsene kokkuvõttev käitumisjuhise tulevikuks. Kas pole paradoksaalne, et ühelt poolt ei peeta praegu sedalaadi juhiste andmist vist võimalikuks, kuid teisalt kubisevad ju meie alama astme kohtute otsused viidetest Riigikohtu praktikale...

Eelnevat kokku võttes tahan öelda-kütsida vaid seda, et ehk võiks need meie praegused analüüsid sisaldada enam

järelduslikku, kokkuvõtvat ja tulevikku suunatud. (Ilma et me lisaks analüütikutele võtaksime tööle ka sünteetikud!)

Teiseks. Mind võluksid eriti sellised pigem impressionistlikku laadi asjad nagu erinevate õigusvaldkondade piiridel balansseerivad analüüsid. Tegelikult kipubki nii olema, et sedalaadi piiririiklikud teemad kipuvad jääma vaeslapse rolli. Me oleme enda analüüsides selliseid piiririiklikke teemasid ju põhimõtteliselt käsitletud küll (eraõiguse normide kohaldamine kriminaal- ja haldusõiguses, kahju hüvitamise normide kohaldamine kriminaalõiguses), kuid arvan, et selles suunas võiks ka edasi tegutseda. Peale selle saaks minu meelest huvitava tulemuse eriti siis, kui mingit küsimust püüaksid koos analüüsida piirist erineval pool paiknevad analüütikud, näiteks nii haldus- kui ka kriminaalvaldkonna analüütikud.

## Indrek Soots Harju Maakohtu kohtunik

Juba viis aastat on Riigikohtu analüütikud teinud uurimusi õiguse rakendamise aktuaalsetest probleemidest kohtutes. Tsiivilasju menetleva kohtunikuna on minu huviorbiidis olnud eelkõige eraõiguse valdkonnas tehtud analüüsid. Vaadates tagasi nende aastate jooksul tehtule, näeme, et uuritud on väga erinevaid teemasid. Käsitluse all on olnud nii tsiviilkohtumenetlus, pankroti- ja äriõigus, võlaõigus kui ka mitmed muud eraõiguse valdkonnad. Siiski on näha, et selgelt enim on analüüsitud tsiviilkohtumenetlust. Arvan, et keskendumine tsiviilkohtumenetlusele on olnud igati põhjendatud. On ju tsiviilkohtumenetluse seadustik tsiviilkohtuniku peamine töövahend. Samuti on kehtiv

tsiviilkohtumenetluse seadustik võrdlemisi uus ning uue seaduse rakendamisel tekib alguses ikka rohkem probleeme.

Kohtupraktika analüüsides oluline väärtus on, et nende kaudu saab kohtunik põhjaliku kokkuvõtte uuritud õigusvaldkondades tehtud kohtulahenditest. Hea on see, et Riigikohtu lahendite kõrval on keskendutud ka madalama astme kohtute lahenditele. Arvestades esimese astme kohtu lahendite hulka, on kohtuniku jaoks nende lahendite otsimine aeganõudev ning sellest tulenevalt on ka konkreetse õigusharu lahenditest ülevaate saamine raskendatud. Seetõttu on hea, et keegi on selle suure töö ära teinud.

Kohtupraktika analüüside abil on kohtunikul võimalik näha, kuidas teised kohtunikud on lahendanud analoogilisi probleeme. Eriti tähtis on see valdkondades, kus seaduse regulatsioon on üldsõnaline. Näitena võib siin tuua lähenemiskeelu, kus seaduse sõnastus on küllaltki abstraktne ning selle konkreetne sisustamine on jäetud kohtupraktika hoolde. Sellistel juhtudel on ülevaade kolleegide seisukohtadest kohtunikule suureks abiks asja menetlemisel. Lisaks annab see võimaluse võtta eeskjuju õnnestunud lahendustest.

Tunnustada tuleb seda, et analüüside koostamisel on abiks võetud ka Euroopa Kohtu praktikad. Heaks näiteks on siin ettevõtte üleminekut käsitletud analüüs. Muu hulgas Euroopa Kohtu praktika ülevaatest on olnud oluline abi ettevõtte üleminekuga seotud vaidluste lahendamisel.

### **Ulvi Loonurm Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik**

Riigikohtu esimees hr Märt Rask on justiitsministri ameti pidades öelnud mõtte: „Võttes omaks Euroopa arusaamad õigusest, tuleb endale teadvustada ka euroopalik õiguse rakendamispaktika. Kohtupraktikas ladestuvad eluliste vaidluste kaudu teadmised, kogemused, suhtumine õigushüvedesse ja väärtustesse.“<sup>1</sup>

Seda eesmärki teenivad kindlasti ka analüüsid, olles üheks osaks kohtunike koolitusstrateegiast. Leian, et liiga tagasihoidlikult on hinnatud ja väärtustatud Riigikohtu analüütikute tänuväärset tööd. Siinjuures võrdluseks tuues leian, et kuigi esimese ja teise astme kohtute statistikast tehakse kokkuvõtteid kaks korda aastas, ei ole kohtunikel kahetsusväärset nende ülevaadetega oma igapäevatoos midagi peale hakata. Samas võiks just kohtupraktika

Rõhutada peab, et kohtupraktika analüüsid ei piirdu üksnes kohtulahenditest ülevaate andmisega, vaid sisaldavad ka järeldusi, üldistusi, samuti konstruktiivset kriitikat. See kõik annab kohtunikele ühelt poolt tagasisidet juba tehtud lahendite suhtes ning teiselt poolt uusi ideid tulevaste otsuste tegemisel.

Kokkuvõttes leian, et kohtupraktika analüütikute tehtu on olnud väga tänuväärne. See on lihtsustanud kohtunike tööd ning aidanud kaasa kvaliteetsemate lahendite tegemisele. Järgnevateks aastateks soovitaksin analüüside koostajatele julgemini teha ettepanekuid analüüsi käigus välja tulnud probleemide lahendamiseks.

analüüside kaudu saavutada tunduvalt enam ja nende regulaarse ilmumise tõttu oleks ka Justiitsministeeriumi energiakulud statistikaga tegelemisel oluliselt väiksemad, sest kohtulahendite kvaliteet tõuseks tunduvalt ja menetlustähtajad jm statistilised näitajad paraneksid.

Kohtupraktika analüüsid on kohtuniku igapäevatoos kindlasti kasulikud. Nad mängivad õiguskindluse tagamisel olulist osa, suunates ja kujundades kohtupraktikat. Analüüsid on lihtsa ja loogilise ülesehitusega ning kompaktsed teemakäsitletused, mistõttu on neid mugav igapäevatoos kasutada, hoides kõvasti kokku väärtuslikku aega. Lisaks on väga tänuväärne, et analüüsid kasutatakse ka muud asjakohast kirjandust, mis tõstab analüüsi väärtust veelgi. Teisest küljest peab muu

<sup>1</sup> „Euroopa Kohtu lahendid“, Tallinn 2001.

kirjanduse sissetoomisega või autori enda järeldustega olema väga ettevaatlik, et sellest ei tehtaks valet järeldust ning ei tõlgendataks Riigikohtu enda seisukohana. Analüüsid on tehtud kokkuvõtted senisest kohtupraktikast ja fikseeritud objektiivne olukord, ning see on kahtlemata kohtupraktika analüüsi suurim väärtus. Samas on kohtupraktika ühtlustamise valdkonnas, mis eesmärki analüüsid teenivad, veel palju ära teha.

Rääkides analüüside sisust, siis tsiviilõiguse valdkonnas on väga hästi analüüsitud aegumist ja hagi tagamist. Kohtunikud kasutab oma igapäevatoos senikoostatud analüüsi, kusjuures nende väärtus on hindamatu. Usun, et näiteks aegumise analüüs on enamikel tsiviilvaidlusi lahendavatel kohtunikel muutunud heas mõttes igapäevalektüüriks ning asendamatuks abiliseks meie kiires ja hoogsalt muutuv kohtupraktikas. Arvestades analüütikute vähesust ja teemade rohkust, on arusaadav, miks on senised analüüsid keskendunud vaid üksikutele märksõnadele ning miks

### **Rutt Teeveer** **Tartu Maakohtu kohtunik**

Olen veendumusel, et Riigikohtu analüütikute koostatud analüüsid on ühtse kohtupraktika kujundamisel olulise tähtsusega. Igal isikul on teda puudutava kohtuvaidluse lahendamisel ootus, et õiguslikud küsimused lahendatakse ühetaoliselt üle kogu Eesti. Esimese astme kohtunikul on igapäevatoos tihti nii vajadus kui ka huvi teada, kuidas töös esilekerkivaid probleeme lahendavad teised kohtunikud, et seeläbi tagada seaduste ühetaoline kohaldamine. Ühe või teise sätte tõlgendamine võib viia aga väga erinevate järeldusteni ja seeläbi ka üksikisikute põhjendamatult erineva kohtlemiseni. Kohtuinfosüsteemis on

on valdkondi, mis on täiesti käsitlemata. Väga oodatud oleksid nt analüüsid, mis puudutaksid tsiviilasja hinda, menetlusabi ja sundtäitmise lubamatust. Samuti aitaks kohtupraktika ühtlustamisele tublisti kaasa analüüs sellest, kuidas on Tallinna ja Tartu Ringkonnakohus sarnaseid asju lahendanud. Praegu on sellist infot väga raske saada.

Kohtunikud kasutaksid analüüsi kindlasti praegusest rohkem, kui nad saaksid uue analüüsi valmimisest vahetult (nt elektrooniliselt) teada. Praeguses infokülluses ja ajapuuduses ei leia kohtunikud sageli aega, et muude tegemiste kõrvalt jälgida pidevalt Riigikohtu analüüside lehekülge, et näha, kas on midagi uut ilmunud. Informeeriva e-kirja saatmisel oleksid aga kohtunikud uue analüüsiga kohe kursis. See ei tohiks olla ka väga koormav, arvestades, et aastast valmib keskmiselt 10–12 analüüsi.

Jääb üle ainult loota, et järgmised analüüside kogumikud ilmuvad varem kui viie aasta pärast.

küll võimalik tutvuda kõigi kohtulahenditega, kuid arvestades kohtuniku igapäevatoos pingelisust, jääb see üldjuhul vaid teoreetiliseks võimaluseks. Eeltoodust tulenevalt kujuneb Eesti kohtute erinevates tööpiirkondades mõne probleemi lahendamisel või sätte kohaldamisel erinev praktika. Enamik esilekerkivatest probleemidest aga Riigikohtu kriminaalkolleegiumi töölaual ei jõua, mistõttu ei saa kohtunik ka sealt tagasisidet. Juba koostatud analüüsid on viidatud paljudele lünkadele nii kuritegude kvalifitseerimise, karistuse mõistmise kui ka kohtulahendite põhistamise aspektist. Analüüsid välja

toodud probleemid peaksid kohtunikonda vähemalt suunama tegema oma töös mõningaid korrektiive. Seega on minu arvates kohtupraktika analüüsid tänuväärsed nii kohtute töös esilekerkivate tendentside väljatoomisel kui ka kohtunikonna ja seadusandja tähelepanu suunamisel võimalike muudatuste vajadusele.

Olen alates 2006. aastast tutvunud kõikide kriminaalasjade lahendamist puudutavate kohtupraktika analüüsidega, kuid ka enamiku teisi valdkondi puudutavate analüüsidega. Raske on esile tuua kõige suuremaks abiks olnud analüüsi, sest üldharivast aspektist on nad kõik olnud nii vajalikud kui ka huvitavad. Kui siiski püüda esile tuua üht olulisemat, siis ei saa kindlasti jätta märkimata analüüsi teemal "Kahju hüvitamise normide kohaldamine kriminaalasja lahendavas kohtus". Pole saladus, et kriminaalasja puhul on kohtuniku

teravdatud pilk ikka peamiselt süüküsimuse analüüsil. Tsiiviilhagi võib jääda seetõttu tahaplaanile. Eespool nimetatud analüüs andis väga hea ülevaate kohtupraktikas esilekerkinud probleemidest ja ainet selleks, kuidas parandada kohtuotsustes tsiiviilhagi lahendamist ja otsustuste põhendamist.

Kohtupraktika analüüsid on üsnagi erineva mahu ja ülesehitusega, kusjuures mõne analüüsi lugemine on nõudnud üksjagu tahtejõudu. Siit tulenevalt ettepanek, et analüüsi valmides võiks seda ka kohtunikonnale tutvustada. Loomulikult on alati võimalik end huvitavat analüüsi Riigikohtu koduleheküljelt lugeda, kuid lühike ja kokkuvõtlik analüüsi tutvustus selle koostanud isikult võiks kuuluda ka kohtunike koolitusprogrammi. Küll mitte pika ettekandena, vaid näiteks üldhariva lühikese analüüsi tutvustusena sobiva koolitusteema juurde.

### **Sirje Kaljumäe Riigikohtu halduskolleegiumi nõunik**

Ootused analüütikute tööle on kolleegiumi vaatevinklist olnud kahesugused. Ühelt poolt on olnud oodatud mahukad, põhjalikud ja teema piires kõikehõlmavad, hästi struktureeritud uurimused, mis sageli sisaldavad lisaks kohtulahenditele ka tänuväärseid viiteid muudele allikatele (erialakirjandus, seaduseelnõude selgustkirjad jm). Sellise analüüsi koostamine on arusaadavalt aeganõudev ja töömahukas ega saa valmida üleöö. Teisalt tekib kolleegiumil vahel konkreetse kohtuasja läbivaatamisel ka ettenägematu ja kiire vajadus saada terviklikum pilt mõne küsimuse lahendamise või sätte kohaldamise praktikast. Sellistelgi puhkudel on palutud ja saadud analüütikutelt abi. On selge, et niisuguse kiireloomulise ülesande täitmine

toimub vähem või rohkem piiratud ajaresursi juures ja peab sobituma analüütikute varem paika pandud tööplaanidega.

Õigusteabe osakonna analüütikud on oma panuse menetlusõiguse edasiarendamisse andnud ka sel teel, et halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu väljatöötamise tõttu valmis halduskolleegiumi palvel analüüs eelnõus kavandatavate kiir- ja lihtmenetluste, kirjaliku menetluse võimaluste avardamise ja riigikeelse kohtumenetluse nõude tagamise kooskõlast Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga.

Väga tänuväärseks materjaliks igapäevaselt peamiselt haldusõiguse ja -kohtumenetluse valdkonnas praktiseerija jaoks on olnud



sageli just analüüsid teistest õiguse valdkondadest, kui praktika järjekindel süvitsi jälgimine kipub ajanappuse tõttu kannatama. Samuti võiks ära märkida teemad, mille puhul on oluline haldus- ja üldkohtute seisukohtade võrdlev käsitlus (näiteks kahju hüvitamine või halduskohtumenetluse õiguses reguleerimata menetlusküsimused). Halduskolleeegiumi nõunikest kolleegid on märkinud, et analüüsid on olnud suureks abiks uude ametisse sisseelamisel, eriti neis õiguse valdkondades, millesse sügavam süüvimine varem otsesõnu vajalik või ajapuuduse tõttu võimalik pole olnud.

Lisaks uute teemade käsitlemisele võiks analüütikute tegevuse edasiarendamise üks aspekt seisneda mõne aja möödudes juba koostatud analüüside täiendamises (või ka ülevaatamises) värskema kohtupraktika seisukohti arvesse võttes. Selleks, et tagasiside analüüside koostajate ja sihtgrupi vahel kahesuunaliselt tõhusam oleks, võiks analüüse tutvustada või kommenteerida ka näiteks kohtunike koolitusüritustel. Vahetu suhtlemine koolituses osalejatega võiks aidata leida analüüside tugevusi, aga miks mitte ka nõrku külgi, ja välja sõeluda kasutajate ideid analüüsistegevuse edasiarendamiseks.

### **Tanel Kask** **Riigikohtu koolitusosakonna juhataja**

Olles ise olnud analüütik ning praegu koolitusosakonna juhataja, on mul olnud kindel arusaam, et kohtupraktika analüüs aitab koolitustegevust väga palju. Olen sellest varem ka kirjutanud (vt Kohtute aastaraamat 2009). Tõsi, pelgalt küll teoreetiliselt, ilma konkreetseid näiteid toomata. Arvestades asjaolu, et kohtutes ei saa oma väidete tõendamiseks üle ega ümber, ei sobi minulgi oma väidet paljasõnaliseks jätta. Siinkohal ongi paslik ära tuua seda kinnitavad faktid.

Analüüsi otsene kasu avaldub kindlasti loengutes. Näitena võib tuua kaks tsiviilõiguse loengut, kus lektoriks oli analüütik ning mis põhinesid analüüsil.

Esiteks koolitus lähenemiskeelust tsiviilkohtumenetluses. Kohtunikelt tuli selle loengu ja analüüsi kohta ainult kiitvaid hinnanguid. See oli põnev ja esitati palju näiteid praktikast. Samas neile, kes polnud selle teemaga eriti kokku puutunud, oli väga hea kuulda, kuidas kolleegid olid sarnaseid situatsioone lahendanud. Teisena tooksin

välja koolituse ettevõtte üleminekust. Seal jagasime osalejatele õppematerjalina välja ka analüüsi, mis aitab õpitut veelgi enam kinnistada. Koolituse käigus võib ka analüütikust lektor uut teavet omandada. Eelkõige näiteks seda, kuidas mingi teemaga edasi minna (nt mille kohta esitatakse rohkem küsimusi, millises valdkonnas on kõige rohkem probleeme jne).

Teise koolitusvormina tooksin välja mõned ümarlauad, mille ettevalmistamisel on analüüs olnud olulise tähendusega.

Kõigepealt tooksin esile pankrotimenetluse raugemise ümarlauda, millele eelnes kohtupraktika analüüs. See analüüs tõi kohtulahendites välja mitu probleemi ja kitsaskohta, mida sai ümarlaual arutada. Analüüs oli suure väärtusega, sest paljusid asju poleks kohtunikud ise osanud teemadena välja tuua. Analüüs näitas ka seda, kus on suuremad probleemid. Teiseks ümarlauaks, millele eelnes analüüs, oli hagi tagamise ümarlaud. Analüüs aitas välja

tuua ümarlaua alateemad ja formuleerida täpsemad küsimused, millele ümarlaual üheskoos vastuseid otsiti. Analüüsist sai palju näiteid ja see kirjeldas parimaid praktikaid, mida kohtunikud edaspidi kasutada saavad. Arengupotentsiaali näen eelkõige kordusanalüüside koostamise süsteemi

ellurakendamises. Kui pärast koolitust teha uuesti samal teemal kohtupraktika analüüs, siis saab seda võrrelda enne koolitust tehtuga. See võimaldab teha järeldusi koolituse mõju kohta, millest omakorda saab väärtuslikku teavet koolitusvajaduse analüüsi jaoks.

### **Andra Pärsimägi Tartu Ringkonnakohtu kohtunik**

**Tõdemus – kohtupraktika analüüs on kohtunikule igapäevatoos oluliseks abiks, kuna:**

- 1) annab ülevaate, millised õigusnormid valdkonda reguleerivad;
- 2) tutvustab ülevaatlikult erinevate kohtuastmete praktikat asjade liikide või probleemsete teemade kaupa ja kuvab näited, mida teised kohtunikud ja milliste põhjendustega on teinud;
- 3) esitab kontsentreeritult ja süsteemselt analüüsitud lahenditest silma jäänud erinevused, sh erinevused normi kohaldamise praktikas ja/või põhjendamisel.

**Analüüside eesmärgid ja sisu tuleks oluliselt laialdasemalt ja intensiivsemalt tutvustada.**

Praegu, julgen kinnitada, ei tea veel kõik kohtunikud, et analüüsi üldse tehakse. Isegi see, et mõni koolitus (loengu vormis) toimus analüüsi alusel, kipub kiiresti ununema.

Positiivse kogemuse andis hagi tagamise analüüsi koostamise ajal toimunud kohtunike ümarlaud. Ümarlaua vormis koolituse korraldamine enne analüüsi valmimist aitaks probleeme ja arenguid kindlaks teha ka maa- ja ringkonnakohtunike pilku arvestades.

Analüüside koostamisele eelnev teavitamine, näiteks koolitusinfos, ei teeks halba. Teretulnud oleks valminud analüüsist (hüperlingiga) kohtunike listi vahendusel teadaandmine, lisada võiks ka annotatsioonid. Liiast ei ole ka analüüsi valmimise järel, näiteks aasta pärast, korraldada konkreetse valdkonna kohtunike arutelu, kus kohtunikud teeksid miniatuursed analüüsid oma praktika kohta, et vaadata, millised on olnud arengud pärast analüüsi koostamist.

**Väärtus + probleem – analüüsid on erinevad.**

2007 valmis analüüs „Mittevaralise kahju hüvitamise nõuded tsiviilasjades esimese ja teise astme kohtutes“ ja 2009 valmis samal teemal kordusanalüüs.

Tegemist on kohtupraktika analüüsidega, kus nimetatakse mitu ja millise astme lahendit oli analüüsi aluseks. Nendes analüüsides esitatud hüvitiste suurused said suure tähelepanu osaliseks ja nendele viitavad advokaadid siiani. Kõrvalepõikena – kas võiks kaaluda, et analüüsis märgitakse kõikide läbivaadatud kohtuasjade numbrid ja analüüsis eraldi käsitletud kohtuasjad esitatakse hüperlingina (eeldusel et tegemist on jõustunud lahendiga). Meeldivald kohtulahenditerikkad on kõik analüüsid, sh 2010 valminud „2009. a Tallinna ja Tartu ringkonnakohtute otsuste ülevaade

tsiviilasjades“ ja „Menetlusabi andmise analüüs“. Kas võiks analüüsidesse veidi statistikat lisada?

Osa suurepäraseid analüüse, näiteks „Ettevõtte üleminek“ ja „Aegumine tsiviilõiguses“ on minu arvates väljunud kohtupraktika analüüsi raamidest ja elavad analüüsi, õppematerjali ja uurimuse ristumispunktis oma elu.

Võib kiuslikult küsida, et milline analüüsi vorm ja sisu täidab paremini seatud eesmärgid.

### Mis üldse on analüüside koostamise eesmärk?

Leidsin, et neid on sõnastatud väga erinevalt alates koolitusvajaduse ja -tulemuste väljaselgitamistest ning kohtupraktika üldistamise, õiguskindluse tagamise ja õiguse edasiarendamisest, lõpetades

jõustunud õigusaktide mõju hindamise ja õigusaktide muutmise vajaduse selgitamisega.

Arvestades, et analüüse koostab Riigi-kohus, võiks prioriteediks jääda kohtupraktika üldistamine, mis mõneti hõlmab ka loetletud eesmärgid.

### Retooriline küsimine.

Riigikohtu lahendid on muutumas iseseisvaks õigusteoreetilise kirjanduse alaliigiks. Kas analüüsid ruttavad samale rongile?

**Kohtupraktika analüüsid väärivad ikka ja jälle ülelugemist ja süvenemist ning nende suurim väärtus ja suurim probleem peituvad ühes ja samas** – analüüsijatele on kohtupraktika analüüsi raamid kitsaks jäämas ja loomisel on uus formaat, millel on ühisosa õppematerjali ja uurimusega.

## ADVOKAATIDE KOONDARVAMUS

### Kas advokaadil on oma tegevuses vaja kohtupraktika analüüse?

Advokaatide üksmeelset arvamust mööda on kohtupraktika analüüsid väga vajalikud ning kasulikud.

- Riigikohtu koostatud kohtupraktika analüüsid aitavad saada korraliku ülevaate õigusküsimusest vähese ajakuluga.
- Kohtupraktika analüüsid on advokaadile igapäevases töös sama vajalikud kui iga-sugune muu õiguslane teave, üldistus, teaduslik käsitus ja kohtupraktika üldse.
- Analüüsimiseks on oskuslikult valitud just enam probleeme põhjustavad valdkonnad ning lisaks annavad analüüsid

omamoodi konspekteriva ja kokkuvõtliku ülevaate mingi õigusvaldkonna hetketõlgendustest.

- Analüüsile tuginedes on võimalik prognoosida kohtulahendit konkreetses asjas, mis võimaldab anda kliendile adekvaatset nõu, kuidas mingis situatsioonis käituda
- Kohtupraktika analüüside koostamine on kohtupraktika ühtlustamise seisukohalt igati tänuväärne. Analüüsidesist tulenevad üldjuhul andmed, milline on valdav praktika, mis on aga konkreetses kohtumenetluses väga oluliseks argumendiks.
- Analüüside kasutamine sõltub sellest, kui lihtsalt on need leitavad. Praegu kasutatakse kohtupraktikast ülevaate saamiseks

kõige rohkem Riigikohtu veebilehte ja selle märksõnastikku ning ka VÕS-i kommentaare, mis sisaldavad hulgaliselt viiteid kohtupraktikale.

### **Kuidas on kohtupraktika analüüsid Teid igapäevases töös aidanud?**

Analüüse jälgitakse sagedasti. Kui töös on sarnane kaasus, on analüüsist kindlasti abi. Oluline on, et analüüsitakse ka esimese ja teise astme lahendeid, mille kohta on võrreldes Riigikohtu praktikaga oluliselt raskem saada ülevaadet. Kohtupraktika analüüs abistab advokaati igapäevatoos eelkõige seetõttu, et ta saab teemast põhjaliku kokkuvõtva ülevaate ning esile tuuakse probleemid ehk advokaat saab oma arusaamu võrrelda asjatundliku kolmanda isiku arvamusega. See võimaldab nii vigu vältida, temaatikat paremini mõista kui ka vaidlustada kohtulahendeid.

### **Mida võiks kohtupraktika analüüsi jätkamisel teha senisega võrreldes teisiti, paremini?**

- Analüüsitava teemade valikul peaks tähtsaimaks kriteeriumiks olema teema aktuaalsus. Näiteks võiks Riigikohtu kodulehel korraldada küsitluse, kus huvilised saaksid teema valikul sõna sekka öelda. Vajadusel võiks kaasata analüütikuid väljastpoolt Riigikohtu. Nõudlus õigusteabe järele on suur, seega tuleks võimalusel analüüse koostada rohkem.
- Puudub adekvaatne ülevaade ja nt märksõnastik ringkonnakohtu lahenditest. Samas on ka ringkonnakohtu lahendid kohtupraktika oluline osa ja ilma analüüsita on advokaadil väga raske sellest kiiresti ülevaadet saada.

- Rohkem oleks vaja analüüse asjades, kus Riigikohtu praktika teeb ootamatu pöörde või siis asub asendama seadust (nt omandireformis nn sundüürniku ostueesõiguse probleem).

- Analüüs võiks seostada käsitletavat valdkonda ka praktika üldpildiga EL-is.

- Analüüsides võiks sisalduda kokkuvõttev osa, mis vastaks üldistatult analüüsi eesmärgis püstitatud küsimusele.

- Mõelda võiks sellele, et avaldada tulevaste analüüsides ajakava ja konsulteerida ka advokatuuriga, milliste õiguslike küsimuste kohta oleks analüüsid vajalikud.

- Vältida tasuks hinnangute andmist kohtu otsustele ja üritada hoida objektiivset joont. Riigikohtu analüütikud ei pruugi olla kursis igapäevaste praktiliste kaasuste ja probleemidega, mis praktiseerivatel advokaatidel ette tulevad, ning tuleb arvestada, et kohtulahendini (veel enam ringkonnakohtu tasandini) jõuavad lõppkokkuvõttes üsna vähesed kaasused (seda on mainitud ka Riigikohtu veebilehel kättesaadavates kohtunike kogu sõnavõttudes, kus on arutletud õigusemõistmise kvaliteedi üle). Praktika on tegelikkuses märkimisväärselt laiem, kui kohtulahenditest välja paistab, ning iga kaasuse asjaolud võivad olla erinevad.

- Võiks kaaluda interaktiivse arutelukeskonna loomist analüüsides juurde.

### **Milline on Teie arvates kohtupraktika analüüsi kõige suurem väärtus ja milline kõige suurem probleem?**

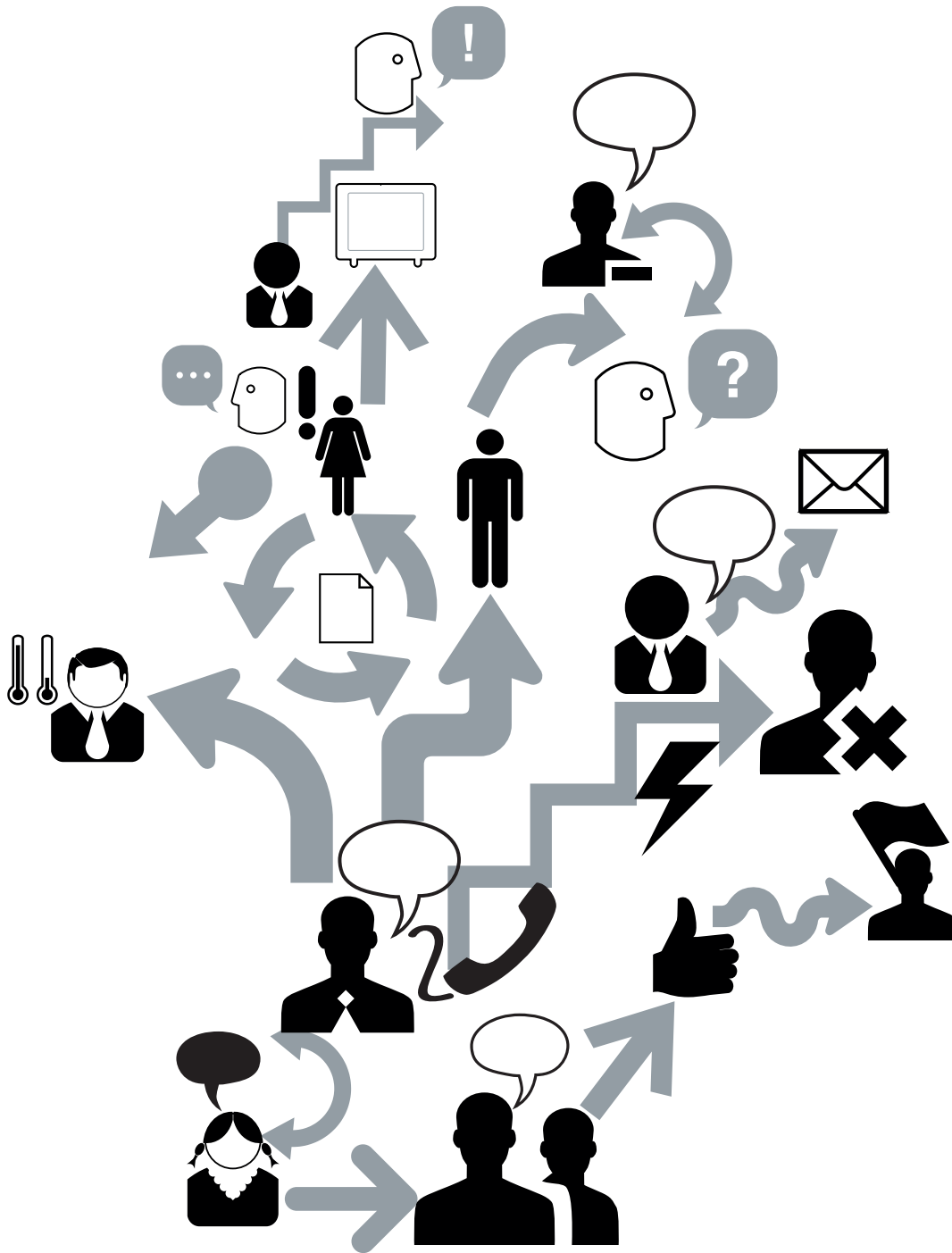
#### **Väärtused**

- Võimalus end teemaga kiiresti kurssi viia ja kohtupraktika kontsentreeritud esitlemine.

- *Ratio decidendi* kokkuvõtlik väljatoomine.
- Ei ole vaja endal lahendeid otsima hakata, arvestades, et KIS ei võimaldagi praktikas märksõnade järgi otsida. Otsinguks on vaja teada asja numbrit või kohtuniku nime (muud kriteeriumid ei toimi), mis on praktiliselt võimatu.
- Kohtupraktika süsteemne analüüs läbi kolme kohtuastme (samas I ja II astme kohtute praktika väärrib esiletõstmist, sest erinevalt Riigikohtu lahenditest on advokaadil endal väga keeruline sellest ülevaadet saada).
- Analüüside vähesus.
- Praegu on analüüs fragmentaarne ning puudub selgus, kas olemasolevaid analüüse hakatakse ka regulaarselt uuendada.
- Ajaliselt hõlmavad analüüsid suhteliselt kitsast perioodi (näiteks üks aasta), mis meie kohtumenetluse kestust arvestades ei pruugi anda objektiivset ülevaadet (menetluses võib olla hulgaliselt teisi kaasuseid, kus lahendini jõutakse oluliselt hiljem, kuid kus lahend võib kujuneda teistsuguseks).
- Analüüsi n-ö „ajale jalgu jäämine“ seadusandluse muutumise tõttu (nt planeerimis- ja pankrotiõigus).

#### Probleemid

- Teemade valiku suvalisus.
- Riigikohtu analüüsid on liialt mahukad ja kipuvad pöörama liiga suurt tähelepanu konkreetsetele kohtuasjadele, samas kui vaja oleks üldistusi.





**AASTATEL 2006–2010 KOOSTATUD  
KOHTUPRAKTIKA ANALÜÜSID**



## ERAÕIGUS JA TSIVIILKOHTUMENETLUS

### Tallinna ja Tartu ringkonnakohtu 2009. aasta otsuste ülevaade tsiviilasjades 2010

Ülevaate eesmärk oli uurida, millisel määral ja kuidas kasutatakse ringkonnakohtu otsuses Riigikohtu praktikat, Euroopa Liidu Kohtu lahendeid, Euroopa Liidu õigusakte ning rahvusvahelisi õigusakte; anda ülevaade valdkondadest, mille kohta leidis keskmisest rohkem ringkonnakohtu lahendeid, ning tuua välja nende lahendamise suunad; tuua näiteid ka nendest valdkondadest, kus tavaliselt esineb vähem vaidlusi. Ülevaate objektiks olid ringkonnakohtus 2009. aastal tsiviilasjades tehtud lahendid.

### Ettevõtte üleminek 2010

Analüüsi eesmärk oli uurida ettevõtte üleminekut reguleerivate normide rakendamise praktikat eri tüüpi kohtuvaidlustes ja selgitada välja kohtupraktikas esinevad probleemid, keskendudes eelkõige sellele, milliste kriteeriumide alusel tuvastab kohus ettevõtte ülemineku ning kuidas üleminekut tõendatakse. Analüüsi aluseks olid Eesti, Saksa ja vähemal määral ka Austria õigusosalased materjalid. Kohtupraktikast olid analüüsi allikateks Euroopa Kohtu ja Riigikohtu lahendid ning KIS-i vahendusel kättesaadavad maa-, haldus- ja ringkonnakohtu lahendid, mis on tehtud kuni 2010. aasta märtsini.

### Ärikeeld pankrotimenetluses 2010

Analüüs on avaldatud käesoleva kogumiku lehekülgedel 46-65.

### Alusetu rikastumise õiguse kohaldamine ringkonnakohtu praktikas 2008

Analüüsi eesmärk oli uurida ringkonnakohtu praktikat alusetu rikastumise õiguse kohaldamisel, keskendudes eelkõige tühiste tehingute tagasitaitmise vaidlustes tehtud kohtulahenditele. Muu hulgas uuriti järgmisi küsimusi: millist liiki vaidlustes kohaldatakse kõige enam VÕS-i alusetu rikastumise sätteid; milliseid nõudeid menetlusosalised esitavad ja kuidas kvalifitseerib kohus pooltevahelisi võlasuhteid; kuidas ringkonnakohtud on alusetu rikastumise sätteid kohaldanud ja kas seda on tehtud Riigikohtu lahendites antud juhiste kohaselt; kas sarnastes vaidlustes ja sarnaste probleemide korral kohaldatakse kohtud õigust ühetaoliselt.



**Aegumine tsiviilõiguses**

2009

Analüüsi eesmärgiks oli uurida nõuete aegumist reguleerivate õigusnormide kohaldamist tsiviiliasjade kohtupraktikas. Analüüsi objektiks olid kuni 2009. aasta märtsini tehtud kohtulahendid. Analüüsis käsitletakse näiteks järgmisi küsimusi: milliste nõuete suhtes aegumine kohaldub ja milliste suhtes mitte, milline on aegumise alguse määramise praktika tehingust ja seadusest tulenevate nõuete korral, milline on aegumise kohaldamise praktika eri liiki tehingutest ja kohustustest tulenevate nõuete korral, milliseid probleeme esineb aegumise kohaldamisel pärast VÕS-i jõustumist (kohaldatava seaduse valik) jmt.

**Mittevaralise kahju hüvitamise nõuded tsiviilasjades  
esimese ja teise astme kohtus 2008. aastal**

2009

Analüüsi üheks eesmärgiks oli üldistada mittevaralise kahju hüvitamist puudutavat kohtupraktikat ning tuua välja seda iseloomustavad tunnused ja probleemid. Teiseks eesmärgiks oli uurida, kas kohtupraktika selles valdkonnas on muutunud võrreldes 2007. aastal valminud samateemalise analüüsiga. Analüüsi objektiks olid maa- ja ringkonnakohtus 2008. aastal tsiviilasjades tehtud otsused, milles kohus oli vaadanud läbi mittevaralise kahju hüvitamise nõude.

Kui 2007. aastal valminud analüüsis järeldati, et nii esimese kui ka teise astme kohtu praktika pigem eitab kui jaatab mittevaralise kahju hüvitamist, siis kordusanalüüsi põhjal võis väita, et see seisukoht on hakanud muutuma ja järjest enam tunnustavad kohtud mittevaralise kahju nõudeõigust, seda eriti tervisekahjustuse ja kehavigastuse juhtumite korral. Samas ei ole Eesti kohtupraktikas välja kujunenud üldisi ja laialt kasutatavaid mittevaralise kahju hüvitise suuruse määramise põhimõtteid. Lisaks jõuti analüüsis järeldusele, et ka tagaseljaotsuse korral ei või kohus minna mööda põhimõtet, et mittevaralise kahju hüvitiseks peaks olema vastavalt asjaoludele mõistlik rahasumma.

**Äriregistri ning mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri praktika**

2008

Analüüsi eesmärk oli uurida maa- ja ringkonnakohtu praktikat äriregistriasjades ja selgitada välja selles valdkonnas esinevaid ühinguõiguse normide kohaldamise probleeme. Analüüsi aluseks olid esiteks trahvimäärused ja teiseks muud registrimenetluses tehtud ühinguõiguslikud määrused. Uuritav ajavahemik hõlmab peamiselt 2007. aasta II poolaastat ja 2008. aasta I poolaastat, kuid üksikud lahendid olid pärit ka varasemast ajast. Trahvimääruste puhul on muu hulgas uuritud ka seda, millised argumendid on avaldaja esitanud trahvist vabastamise või trahvi vähendamise taotluse põhjendamiseks ja milliseid põhjendusi on kohtud pidanud mõjuvaks.

Analüüsi põhjal on avaldatud artikkel ajakirjas Juridica (Ühinemine ja jagunemine Eesti registri- ja kohtupraktika peeglis. – Juridica 2009/3, lk 173–180. Kaasautor A. Vutt).

### **Juhtorgani kohustuse rikkumise, sealhulgas raske juhtimisvea ning kuriteo tunnustega teo kindlakstegemine pankrotimenetluse praktikas** 2008

Ülevaateanalüüsi peamiseks eesmärgiks oli analüüsida juriidilisest isikust pankrotivõlgniku juhtorgani liikme kohustuste rikkumise (sealhulgas raske juhtimisvea) kajastamist pankroti raugemise kohtupraktikas ja võrrelda seda juhtorgani liikmete vastutuse aluste kajastamisega Riigikohtu praktikas. Vähemal määral käsitleti analüüsis ka kuriteotunnustega tegude kindlakstegemise praktikat pankrotimenetluses. Muu hulgas oli ülevaate eesmärgiks täiendada pankrotimenetluse raugemist käsitlevat analüüsi.

### **Kutsehaigusega tekitatud kahju hüvitamise praktika** 2008

Analüüsi eesmärgiks oli uurida ja süstematiseerida olemasolevat kohtupraktikat, mis käsitleb töötajale tööülesannete täitmise käigus tervisekahjustusega (eelkõige kutsehaigusega, vähemal määral ka tööõnnetusega) tekitatud kahju hüvitamise nõudeid. Uurimisobjektiks on selles valdkonnas tehtud Riigikohtu otsused, ringkonnakohtus 2006.–2008. aastal tehtud otsused ning vähemal määral ka samal ajavahemikul maakohtus tehtud otsused.

### **Pankrotimenetluse raugemise kohtupraktika** 2008

Analüüsi eesmärgiks oli uurida pankrotimenetluse raugemisega seotud kohtupraktikat ning tuvastada erinevused õiguse kohaldamisel ja määruste motiveerimisel. Muu hulgas uuriti seda, kuidas kohtud vormistavad pankroti raugemise määruseid, kuidas ja mille alusel tehakse kindlaks maksejõuetuse põhjused, kuidas kajastuvad maksejõuetuse põhjused kohtu moti-vatsioonis ja milline on haldurile tasu määramise praktika.

### **Menetlusabi andmine tsiviilkohtumenetluses** 2010

Analüüs on avaldatud käesoleva kogumiku lehekülgedel 66-103

### **Mittevaralise kahju hüvitamise nõuded tsiviilasjades esimese ja teise astme kohtus** 2006. aastal 2007

Analüüsi eesmärgiks oli uurida 2006. aastal maa- ja ringkonnakohtus tsiviilasjades tehtud otsuseid, milles kohus on vaadanud läbi mittevvaralise kahju hüvitamise nõude, üldistades vastavat kohtupraktikat ja tuues välja mittevvaralise kahju hüvitamise kohtupraktikat

iseloomustavad tunnused ja probleemid. Analüüsis käsitleti nii kaasuste üldist olemust kui ka kaasuste liike, tõendamiseset ja tõendamiskoormise jaotamist poolte vahel. Analüüsisist ilmselgus, et Eesti kohtupraktikas ei olnud sel ajal välja kujunenud üldisi ja laialt kasutatavaid mittevaralise kahju hüvitise suuruse määramise põhimõtteid. Siiski võis välja tuua suundumuse, et kergemate tervisekahjustuste puhul jäi väljamõistetud summa üldjuhul 10 000–30 000 krooni piiridesse, raskemate (inimese elustandardit oluliselt muutvate) tervisekahjustuste ja kehavigastuste korral 100 000–300 000 krooni piiridesse.

Analüüsi põhjal on avaldatud artikkel ajakirjas *Juridica* (Mittevaralise kahju hüvitamine Eesti kohtutes: mida näitas kohtupraktika analüüs aastal 2007? – *Juridica* 2008/5, lk 283–292).

### **Hagi tagamine tsiviilkohtumenetluses**

2009

Analüüsi eesmärk oli uurida hagi tagamise normide kohaldamist tsiviilasjades esimese ja teise astme kohtus. Analüüsi objektiks on peamiselt 2009. aastal, vähemal määral ka varem maa- ja ringkonnakohtus tehtud, KIS-i vahendusel kättesaadavad hagi tagamise menetlusega seotud määrused. Analüüsi ülesandeks oli üldistada vaadeldava valdkonna kohtupraktikat ning tuua välja seda iseloomustavad tunnused ja probleemid. Lisaks kohtupraktika uurimisele on analüüsis antud lühiülevaade ka 1. jaanuaril 2009 jõustunud hagi tagamisega seotud TsMS-i muudatustest (vt alajaotus 2). Muu hulgas uuriti analüüsi käigus näiteks seda, kuidas kohus motiveerib hagi tagamist ja mille alusel hindab hagi tagamise eelduste täidetust, kuivõrd arvestatakse subjektiivsete asjaoludega ja kuivõrd objektiivsetega, kuidas kohus motiveerib hagi tagamise lubatavust enne hagi esitamist, milliseid hagi tagamise abinõusid kohtud rakendavad, milliseid abinõusid peetakse proportsionaalseks jmt. Analüüsi põhjal on ilmunud artikkel *Kohtute aastaraamatus* (Hagi tagamise probleeme tsiviilkohtumenetluses. – *Kohtute aastaraamat* 2009, lk 103–117).

### **Menetluskulu kindlaksmääramise ja väljamõistmise praktika probleeme tsiviilkohtumenetluses**

2009

Menetluskulud on üks paljudest tsiviilkohtumenetluse valdkondadest, mis on uue menetlusseadustiku vastuvõtmisel teinud läbi märkimisväärse reformi. Menetluskulude jagunemise põhimõtteid muudatused väga oluliselt ei puudutanud, küll aga muutus kulude kindlaksmääramise protseduur. Reformi üldiseks eesmärgiks oli seada sisse süsteem, mille kohaselt arvutatakse menetluskulud esimese astme kohtu menetluses eraldi täpselt välja menetlusosalise taotluse alusel pärast menetluskulude põhimõttelise jagunemise määranud lahendi jõustumist. Analüüsi eesmärgiks oli uurida, milliseid õiguslikke probleeme menetluskulude kindlaksmääramise kohtupraktikas on ette tulnud ja kuidas on reformi eesmärgid realiseerunud. Analüüsi tulemusel selgus, et menetluskulude kindlaksmääramise menetlus on poolte jaoks kujunenud menetluslikuks lisakoormuseks ning võtab ebamõistlikult kaua aega. Analüüsi põhjal on avaldatud artikkel *Kohtute aastaraamatus* (Menetluskulu kindlaksmääramise ja väljamõistmise praktika probleeme tsiviilkohtumenetluses. – *Kohtute aastaraamat* 2008, lk 19–33).

### **Menetlusedokumentide kättetoimetamine tsiviilkohtumenetluses** 2009

Analüüsi eesmärgiks oli koondada 1. mai 2009. aasta seisuga eksisteerivat menetlusedokumentide kättetoimetamist puudutavat Riigikohtu praktikat ja uurida ringkonnakohtu vastavat kättesaadavat praktikat. Muu hulgas oli analüüsi eesmärgiks uurida järgmisi küsimusi: milline on kohtutäituri osutatava “kättetoimetamise teenuse” olemus ja milliseid täituri kohustusi see hõlmab; millal tekib kohtutäituri õigus saada tasu; milline on menetlusedokumendi menetlusosalisele ja tema esindajale kättetoimetamise vahet; millal saab lugeda dokumendi kätte toimetatuks juriidilise isiku seaduslikule esindajale (sh millal saab selle lugeda kätte toimetatuks isiklikult allkirja vastu); milline on TsMS § 423 lg 1 p 8 kohaldamise praktika (eelkõige enne 1. jaanuari 2009 kehtinud TsMS-i redaktsioonivalguses). Analüüs on täienduseks 6. aprillil 2009 kättetoimetamise teemal peetud ümarlauale.

### **Lähenemiskeelu kohaldamine tsiviilkohtumenetluses** 2008

Analüüsis uuriti lähenemiskeelu rakendamise praktikat tsiviilkohtumenetluses ja keskenduti eelkõige järgmistele küsimustele: millistes õigusvaidlustes ja milliste faktiliste asjaolude esinemisel on kohtud lähenemiskeeldu kohaldanud, kuidas kohus vormistab lähenemiskeelu määruste resolutiivosa, kuidas kohus määrab ja motiveerib lähenemiskeelu tähtaega ja ulatust ning milline on kohtumääruste kohaselt faktiliste asjaolude ja lähenemiskeelu ulatuse ning tähtsuse seos, kas kohus on järginud põhimõtet, et kostja tuleb lähenemiskeelu määramisel üldjuhul ära kuulata ka juhul, kui tegemist on esialgse õiguskaitse määramisega.

### **Kinnisesse asutusse paigutamine Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas** 2007

Analüüsis tuuakse välja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklite 5(1)e) ja 5(4) kohaldamisel ning pakutakse välja küsimused Eesti kohtupraktika uurimiseks teemal “Isiku paigutamine kinnisesse asutusse TsMS §-des 533–543 ettenähtud menetluses”.

### **Isiku paigutamine kinnisesse asutusse TsMS §-des 533–543 ettenähtud menetluses** 2007

Analüüsi peamiseks eesmärgiks oli uurida, kuidas rakendasid maa- ja ringkonnakohtud 2006.–2007. aastal TsMS-i sätteid, mis reguleerivad isikute paigutamist kinnisesse asutusse, kas nimetatud norme rakendades on toimitud kooskõlas seadusega ja Riigikohtu antud juhustega. Analüüsi laiemaks eesmärgiks oli tuvastada menetlusega seotud võimalikke õiguslikke (nii materiaals- kui ka menetlusõiguslikke) probleeme. Analüüsi tulemusena selgus mitmeid puudujääke nii rehabilitatsioonisüsteemis kui ka valdkonda reguleerivates õigusnormides ja analüüs oli abiks nii seadusesse muudatuste tegemisel kui ka kohtumenetluse edaspidisel paremal korraldamisel.

**Ülevaade eestkostja määramise ja sellega seotud  
menetluse mõningatest probleemidest  
2007**

Ülevaateanalüüs on koostatud 23. aprillil 2007 toimunud eestkostemenetlust käsitletud kohtunike ümarlaua materjalide täienduseks. Muu hulgas uuriti näiteks seda, millist isikut saab ja millist ei saa määrata eestkostjaks, kuidas teeb kohus kindlaks, kas eestkostjaks määratav isik on selleks sobiv, ja kuidas on seda määrustes põhjendatud, kuidas määrab kohus lahendis kindlaks eestkostja ülesanded ja eestkostetava õigused jm.

**Tagaseljaotsuste regulatsiooni kohaldamine kohtupraktikas  
(1. jaanuaril 2006 jõustunud TsMS-i kohaselt)  
2007**

Analüüsi eesmärgiks oli uurida, kuidas maa- ja ringkonnakohus kohaldasid 1. jaanuaril 2006 jõustunud TsMS-is sisalduvaid tagaseljaotsuse tegemist reguleerivaid menetlusnorme ja millised probleemid esinesid nende normide kohaldamisel 2007. aasta alguses. Analüüsi tulemusena ilmneseid õiguse kohaldamisel erinevused näiteks tagaseljaotsuse õigusliku põhjendatuse vajaliku määra sisustamisel ja probleemid menetlusedokumentide kättetoimetamisel.

**HALDUSÕIGUS JA HALDUSKOHTUMENETLUS****Haldusleping Eesti kohtupraktikas  
2010**

Analüüs on avaldatud käesoleva kogumiku lehekülgedel 104-135.

**Kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel  
2008**

Analüüs kuulub kahju hüvitamise analüüsidesse blokki, täiendades era- ja karistusõiguse kahju hüvitamise temaatikat avaliku võimu vastutuse aspektist. Riigivastutuse analüüs ajastati selliselt, et see valmiks samateemaliseks kohtunike koolituseks. Uurimisobjektiks olid halduskohtu peamiselt 2006. ja 2007. aastal tehtud otsused, millele lisandusid ka mõned maakohu lahendid. Analüüsi üldeesmärk on anda ülevaade riigivastutuse sekundaar-nõuetest ja käsitleda iga nõude juures ilmnenuid tõlgendamis- ja kohaldamisprobleeme. Tähelepanu all on ka kõik RVastS-ist tulenevad vastutuse erijuhud. Kohtupraktika peab tihenema deliktiõiguse ja riigivastutusõiguse piiritlemisel, samuti era- ja avaliku õiguse vahetegemisel alusetu rikastumise valdkonnas. Analüüsitulemused on avaldatud ka artiklis "Kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel" (Riigikogu Toimetised 18/2008, lk 41–48).

### **Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise seaduspärasuse üle** 2009

Maavanema järelevalvet puudutava kohtupraktika analüüsi tulemusel selgus, et kohtuvõim omistab maavanema VVS § 85 lg 4 alusel tehtud järelevalveotsusele, milleks on ettepanek viia halduse üksikakt seadusega kooskõlla, lahknevat õiguslikku tähendust. Ettepanekut käsitletakse kord vaidlustatava haldusakti, kord toiminguna, kord hoopis vaidlustamatu arvamuseana. Erinev kohtupraktika ei ole tühjalt kohalt sündinud, vaid signaaliseerib parlamentaarsele võimule vajadust täiendada järelevalvet puudutavaid regulatsioone. Analüüsis tuuakse kehtiva õiguse probleemidena välja õigusaktide vähene haakuvus (PlanS ja VVS), järelevalvemenetluse tähtaegade puudumine, järelevalve tulemuse õigusliku tähenduse määratlemata jätmise ja järelevalve tegija osalemise õiguslik tähendus halduskohtumenetluses, kuhu ta kaasatakse.

Analüüsi tulemusi kajastab artikkel “Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise seaduspärasuse üle” (Riigikogu Toimetised 19/2009, lk 57–64).

### **Ebaseadusliku riigis viibimise lõpetamine.** **Väljasaatmine** 2009

Analüüs on vabadusõiguse piirangut käsitlevate analüüside seas neljas. Sellele analüüsile eelnesid eraõiguse valdkonnas “Kinnisesse asutusse paigutamine” ja “Kinnisesse asutusse paigutamine Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas” ning “Vahistamised” karistusõiguse valdkonnas. Teema kerkis 2008. aastal väljasaatmist käsitletud kohtunike ümarlaval allinna Halduskohtus. Analüüsist järeldub, et nii ringkonnakohtu kui ka Riigikohtu otsuste ja määruste mõju on halduskohtu lahendites tunnetatav. Kohtupraktika kinnitab, et elamisloa andmata jätmise ning isiku riigist väljasaatmise ja väljasaatmiskeskusesse paigutamise seos on selline, et elamisloa andmata jätmisel riivatakse sinna paigutatud isikute füüsilist vabadusõigust ja see kohustab kaaluma riigist väljasaatmise perspektiive juba elamisloa andmise üle otsustamisel.

### **Võrdset kohtlemist ja diskrimineerimist käsitlevad kaasused Riigikohtu praktikas** 2007

2008. aasta sügisel külastas Riigikohut ÜRO rassismi, rassilise diskrimineerimise, ksenofoobia ja sellega seotud sallimatuse eriraportöör dr Doudou Diéne, kes koostas raporti rassismi kohta Eestis. Andmaks talle ülevaadet võrdsuspõhiõiguse tagamisest Eestis, analüüsiti kõiki Riigikohtus lahendatud kohtuasju, milles on kohaldatud võrdsuspõhiõigust ning diskrimineerimise keeldu (PS § 12). Analüüsist selgub, et Eestis on võrdsusõigust puudutavad vaidlused enamikul juhtudel seotud sotsiaalsete põhiõigustega, menetlusõigustega või seadusloome võrdsusega. Puhtaid diskrimineerimise keelu asju ei ole lahendatud. Eriraportöörile näidati, et halduskollegiumi kujundatud välismaalasi ning mittekodanikke puudutava kohtupraktika põhiseisukohad

kinnistusid juba üheksakümne date keskpaigas. Kriminaalkolleegium on käsitlenud rahvusliku ja sotsiaalse vaenu õhutamist. Põhiõiguste kolmikmõju põhimõtte toimimist Eestis kinnitavad tsiviilkolleegiumi võrdsuspõhiõigust kaitsvad lahendid. Põhiseaduslikust kontekstist tulenevalt on märkimisväärne osa PS § 12 kohaldamise metodoloogias leitav põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahenditest.

Analüüs on tõlgitud inglise keelde.

**Euroopa Liidu õiguse kohaldamine Eesti halduskohtu praktikas: põllumajandustoe-  
tuste ja üleliigse laovaru tasu kaasuste näitel**

2007

Analüüsi eesmärgiks oli selgitada, kas kohtud on põllumajandustoe tuste määramise vaidlustes ning üleliigse laovaru tasu määramise vaidlustes teinud kindlaks Eesti ja Euroopa Liidu õiguse vahekorda, avanud Euroopa Liidu õiguse printsiipe, järginud Euroopa Kohtu praktikat ja kas on tuvastatud Eesti ja Euroopa Liidu õiguse vastuolusid ning neutraliseeritud neid nn lepitava tõlgendusega. Uuritavad lahendid olid ajavahemikust 1. mai 2004 kuni 1. juuni 2007. Analüüsitulemusi arutati 2007. a sügisel toonase Sihtasutuse Eesti Õiguskeskus korraldatud kohtunike ja PRIA ametnike ning kohtunike koolitusel “Uut haldusmenetluses. Üleliigse laovaru tasu seaduse muutmise seadus ning Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika. Eesti halduskohtute praktika analüüs”.

**Mittevaralise kahju hüvitamise nõuded halduskohtus**

2007

Analüüsis uuriti Riigikohtu halduskolleegiumi praktikat mittevaralise kahju hüvitamise nõuete lahendamisel, keskendudes põhiliselt 2005.–2007. aasta lahenditele (seisuga kuni 1. juuni 2007) ja neis käsitletud normide rakenduspraktikale. Lisaks on vaadeldud ka ringkonnakohtu ning mõningal määral ka halduskohtu 2006. aasta praktikat.

**Kahju hüvitamist reguleerivate normide kohaldamine haldusajades  
(Riigikohtu halduskolleegiumi praktika põhjal)**

2007

Ülevaateanalüüs on koostatud täienduseks 2006. aasta analüüsile “Eraõiguse normide rakendamine Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas”. Analüüsis on muu hulgas käsitletud ka kahju hüvitamise kaasuseid kui üht olulisemat juhtumite gruppi, kus eraõiguslikul instituudil on märkimisväärne kokkupuude haldusõigusega ja kus eraõiguse normide subsidiaarse kohaldamise kohustus avalik-õiguslikus suhtes tuleneb otseselt seadusest.

### **Eraõiguse normide rakendamine Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas** 2006

Analüüsis käsitleti eraõiguse normide ja eraõiguslike põhimõtete kohaldamist ja tõlgendamist Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas ja toob välja mitmeid valdkondi, kus haldusõiguse ja eraõiguse kokkupuude on kõige suurem ning kus esinevad seetõttu võimalused tsiviilõiguslike mõisteid modifitseerida ja eraõiguse norme tõlgendada eraõigusega võrreldes erineval viisil (nt kahju hüvitamise instituut).

### **Vastuväide kohtu tegevusele halduskohtumenetluses** 2009

Analüüsi eesmärk oli etteruttavalt hoiatada, et TsMS § 333 lg 1 alusel halduskohtu tegevusele esitatava vastuväite lahendamise praktika ei kujuneks HKMS-is ette nähtud menetlusnormi rikkumiste vaidlustamisvõimalustega kokkusobimatuks. Analüüsis küsiti, kas TsMS § 333 lg 1 järgi vastuväite esitamine võib täiendada halduskohtus menetlusõiguse rikkumise vaidlustamise viise, lisandudes määruskaebusele ja apellatsioonkaebusele. Analüüsis kajastati kõiki 2006–2009 TsMS § 333 lg 1 kohta tehtud kohtulahendeid.

### **Kohtuniku taandamine halduskohtu-menetluses** 2009

Tallinna Halduskohtu palutud analüüsis kajastati nii haldus- kui ka maakohtu kohtunike taandumise põhjendusi ja taandamise menetluslikku käiku. Ilmnes, et tsiviilkohtu kohtunikud taanduvad erinevalt halduskohtu kohtunikest ka siis, kui menetlus võiks paista ebaaus. Halduskohtunikud õigusnäivusele nii suurt rõhku ei pööra. EIK praktikast tuleneb juhtnõor, et välise aususe objektiivselt põhistatud riive toob kaasa kohtuniku taandumiskohustuse. Analüüsis tuvastati menetluserinevus Tartu ja Tallinna halduskohtu tehtud määruste vormi (suuline või kirjalik) vahel. Analüüsiga on seotud analüüs „Vastuväide kohtu tegevusele halduskohtumenetluses“.

### **Kaebuse ilmselge põhjendamatus** 2008

HKMS-i muudatus, millega lubatakse halduskohtul kaebus tagastada, kui kaebuse esitajal ei saa ilmselgelt olla halduskohtusse pöördumise õigust, tõi kaasa kohtupraktika kiire arengu ja selle uurimise vajaduse, mis tõsteti esile kohtusüsteemi sees. 2006.–2007. aastal I ja II astme halduskohtus tehtud tagastamismääruste analüüsist järeldus, et seadusemuudatus oli vajalik ning rakendus kiiresti ellu. Ühtlasi ilmnes analüüsist mitmeid kohtumääruste menetluslikke probleeme, mis eeldasid praktika ühtlustamist, et kohtusse pöördujale oleks selge, kas tema ilmselgelt põhjendamatu kaebus tagastatakse, jäetakse läbi vaatamata või jäetakse käiguta koos tähtajaga puuduste kõrvaldamiseks. Analüüsi



alusel ilmusid artikkel Kohtute aastaraamatus (Kaebuse ilmselge põhjendamatus. – Kohtute aastaraamat 2007, lk 81–88) ja ajakirja Õiguskeel aastaraamatus (Ekskurss seaduste keelekasutusse: sõnad ilmselt ja ilmselgelt. – Õiguskeel 2008, lk 135–139).

## KARISTUSÕIGUS JA KRIMINAALMENETLUS

### Ülekriminaliseerimine

2010

Analüüs on avaldatud käesoleva kogumiku lehekülgedel 136-151.

### Vahistamised

2007

Vahistamiste analüüsis antakse ülevaade 2004.–2006. aastal toimunud vahistamiste statistikast ning analüüsitakse vahistuse põhjendatust samal ajavahemikul. Analüüsis tuuakse välja hälbed nn tavapärastest vahistamistest ja vahi alt vabastamistest. Kuigi analüüsi lõpptulemusel ei saa väita, et vahistamisi oleks ülemäära või et need oleksid alusetud, jääb kõrvaldamata ka kahtlus, et kohtud ja prokuratuur otsustavad vahistamise üle ebapiisavalt kaalutledes. Analüüsi põhjal on avaldatud artikkel ajakirjas Juridica (Vahistamised Eestis - kas liiga palju või liiga vähe? – Juridica 2007/10, lk 675–680).

### Küberkuritegevuse kohtupraktika Eestis

2009

Analüüsis antakse ülevaate 2007.–2008. aastal Eestis toime pandud küberkuritegevusest esimese astme kohtu praktika põhjal. Kuna Eesti karistusseadustikus ei ole eraldi peatükki arvutikuritegevuse või küberkuritegevuse kohta, on suhteliselt raske määrata küberkuritegevuse piiri. Analüüsi koostamisel analüüsiti erinevaid karistusseadustikus sisalduvaid süüteoosseise ning võimalikeks küberkuritegevuse hulka liigituvateks süüteoosseisudeks loeti KarS §-d 151, 156, 157<sup>1</sup>, 177–180, 206, 206<sup>1</sup>, 207, 208, 211, 212, 213, 216<sup>1</sup>, 217, 217<sup>1</sup>, 219–230, 238, 285–287, 292, 377, 381, 389<sup>2</sup>, 398<sup>1</sup>. Enamasti lähtuti sellest, milliseid süütegusid on võimalik toime panna arvuti vahendusel. Analüüsi tulemusel jõuti järeldustele, et kohtulahendini jõuab kahe aasta jooksul (teo toimepanemise aastast arvates) üpris väike hulk registreeritud küberkuritegudest. Enamiku Eestis toime pandavatest küberkuritegudest moodustavad KarS-i §-des 178 ja 213 sätestatud süüteod. Küberkuritegevuse osakaal kuritegevuses kasvab. Kohtumenetlusse jõudnud varavastastest süütegudest oli 2008. aastal küberkuritegevusega seotud ligikaudu 0,8%.

### **Kahju hüvitamise normide kohaldamine kriminaalasja lahendavas kohtus** 2008

Analüüsi eesmärgiks oli teha kindlaks erinevusi, mis esinevad kahju olemasolu ja suuruse tuvastamisel kriminaalasju lahendavate kohtute praktikas võrreldes tsiviilasju lahendavate kohtute praktikaga. Muu hulgas oli vaatluse all näiteks küsimus, kuidas erineb kriminaalasjade raames kahju hüvitamise normide kohaldamise praktika tsiviilasjades välja kujunenud Riigikohtu tsiviilkolleegiumi kahju hüvitamise praktikast. Uurimisobjektiks olid I ja II astme kohtu otsused, kus kohus tsiviilhagi lahendades on kohaldanud kahju hüvitamise norme. Peamiselt olid uurimisobjektiks 2008. aasta lahendid, kuid mõned näited pärinesid ka varasemast ajast. Teemapüstitusest tulenevalt on analüüsis rohkem tähelepanu pööratud materiaalõigusele.

Analüüsi põhjal on avaldatud artikkel ajakirjas Juridica (Kahju hüvitamise normide kohaldamine kriminaalkohtute praktikas. – Juridica 2009/2, lk 124–135).

### **Määratud kaitsja kättesaadavus ja kvaliteet kriminaalmenetluses** 2007

Analüüsis antakse ülevaade määratud kaitsja töö kvaliteedist ja kättesaadavusest kriminaalmenetluses 2007. aasta seisuga. Seadusandlusel, praktikal ja intervjuudel põhinevas analüüsis leitakse, et riigi õigusabi kättesaadavus on ebapiisav ning määratud kaitsjate kvaliteet küsitav. Analüüsis antakse soovitusel riigi õigusabi süsteemi parandamiseks ja muutmiseks, mida on praeguseks ka tehtud. Analüüs on koostatud koostöös Justiitsministeeriumiga. Analüüsi tulemusi on kajastatud Kohtute aastaraamatus (Määratud kaitse efektiivsus ja kvaliteet kriminaalmenetluses. – Kohtute aastaraamat 2007, lk 33–41)

### **Eraõiguse normide kohaldamine Riigikohtu kriminaalkolleegiumi praktikas**

2006

Analüüsis käsitleti eraõiguse normide kohaldamist kriminaalkolleegiumi praktikas. Kuna kahju on paljude süüteokoosseisude oluliseks tunnuseks, siis on kriminaalasjades tekkinud mahukas kahju hüvitamise kohtupraktika..

### **Karistuspraktika Eestis enam levinud süütegude järgi** 2009

Analüüsis antakse ülevaate karistuspraktikast KarS §-de 121, 199, 263 ja 424 järgi. Uuringust selgub, et karistuspraktika erineb maakohtuti. See võib olla muu hulgas tingitud ka sellest, et menetlejad ei tea teiste kohtupiirkondade praktikast. Näiteks ei ole enda sõnul 41% prokuröridest ja 64% kohtunikest kursis oma kohtupiirkonna erinevate kohtumajade

karistuspraktikaga. Teadmine teiste kohtupiirkondade karistuspraktikast on aga veelgi väiksem – ca 90% kohtunikest (n = 35) ning ca 80% prokuröridest ei ole enda sõnul sellega kursis. Kõikide analüüsitud juhtumite puhul jäid keskmised lõplikud vangistused oluliselt alla sanktsiooni keskmisele määrale, mis iseenesest näitab, et karistuse mõistmisel ei võeta aluseks mitte sanktsiooni keskmist, vaid veelgi madalam näitaja. Analüüsi käigus jäid silma mitmed juhtumid, kus vangistus määrati isikule täpselt selles määras, milles isik oli juba viibinud vahi all. Sellise juhul tekib küsimus, kas karistust ei ole mõjutanud eelvangistuse pikkus. Analüüsis nenditakse, et karistuspraktika Eestis ei ole ühtlane ning see on vaja üle vaadata. Analüüs põhineb 2007. aastal tehtud kohtuotsustel ja on tehtud koostöös Justiitsministeeriumiga. Analüüsi põhjal on avaldatud artikkel ajakirjas *Juridica* (Praktikas ilmnevaid probleeme karistuse mõistmisel. – *Juridica* 2009/9, lk 608–619) ja artikkel Riigikogu Toimetistes (Seadus, kohus, karistus - mis on valesti? – Riigikogu Toimetised 20/2009, lk 57–67).

#### **Kriminaalmenetluses rakendatava menetluse kohtupraktika 2008**

Kokkuleppemenetlus on üks kriminaalmenetluses enim kasutatavaid menetlusliike. Kuna kokkuleppemenetluses on edasikaebe võimalused piiratud, puudub üldine ülevaade kokkuleppemenetluses tehtud lahendite ja tekkinud probleemide kohta. Kokkuleppemenetluse analüüsis tuuakse välja peamised probleemid kokkuleppemenetluse rakendamisel ning kohtuotsuste väljavõtete abil näitlikustatakse kokkuleppemenetluses tehtavate otsuste kvaliteeti. Analüüs põhineb 2006. ja 2007. aastal tehtud kokkuleppemenetluse otsustel.

#### **PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE ÕIGUS**

##### **Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 2004.–2009. aasta kohtulahendite täitmine 2010**

Analüüs on avaldatud käesoleva kogumiku lehekülgedel 10-45.

##### **Seadusandliku tegematajätmise probleemid põhiseaduslikkuse järelevalves 2008**

Euroopa Konstitutsioonikohtute Konverentsi raporti tarbeks uuriti Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikat kuni 2008. aastani. Seadusandja tegevusetuse uurimine ei olnud neil aastatel Riigikohtu jaoks tüüpiliseks menetlusliigiks. Kuigi menetlusseadusega on loodud õiguslik baas seadusandja tegevusetuse hindamiseks, on omamaine õiguslünkade ja seadusandja tegematajätmise doktriin alles kujunemisejärgus. Seni on kohus seadusandja tegemata jätmist uurinud peaaesjalikult proportsionaalsuse põhimõtte kontrolli raames; mõningatel juhtudel ka õigusselguse või võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist

kontrollides. Kuna Riigikohus saab konkreetse normikontrolli puhul uurida vaid vaidluse lahendamise seisukohalt otsustava tähtsusega normi puudumise põhiseaduspärasust ja abstraktse normikontrolli puhul, kas taotluses märgitud normid oleksid pidanud kuuluma just vaidlustatud seaduse koosseisu, on seadusloomesse sekkumise ulatus jäänud mõistlikesse piiridesse. Samas pole seadusandja väga aldis kiires korras Riigikohtu osutatud põhiseadusvastaseid õiguslünki kõrvaldama. Riigikohtul puudub ka võimalus ise mõjutada Riigikogu oma otsuseid täitma. Seetõttu on Riigikohtu otsused, millega seadusandja tegevusetus on tunnistatud põhiseadusega vastuolus olevaks, seni avaldanud õigusloomele pigem tagasihoidlikku mõju.