

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja võlaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (vaigistuskaebuse eest kaitsmise direktiivi ülevõtmine)

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga tehakse tsiviilkohtumenetluse seadustikku muudatused seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2024/1069, milles käsitletakse avalikus elus osalevate isikute kaitsmist ilmselgelt põhjendamatute nõuete või kuritarvituslike kohtumenetluste (avalikus elus osalemise vastased strateegilised hagid) eest¹, ülevõtmisega. Direktiivi üldine eesmärk on tagada väljendusvabadus ning kaitsta õigust osaleda demokraatlikus elus. Direktiiviga luuakse menetluslikud kaitsemeetmed vaigistushagidega võitlemiseks.

Eelnõuga luuakse menetluskord, mis võimaldab kohtul hinnata, kas tegemist võib olla avalikus elus osalemise takistamiseks algatatud kuritarvitusliku kohtumenetlusega – kohtumenetlusega, mille peamine eesmärk ei ole hageja õiguste kaitse, vaid mis on algatatud kostja vaigistamise või kurnamise eesmärgiga. Eelnõuga luuakse direktiivist tulenevad menetluslikud meetmed kuritarvituslike kohtumenetlustega tegelemiseks. Samuti luuakse eelnõuga võimalus jätta ilmselgelt põhjendamatu nõue võimalikult varases menetlusfaasis otsusega rahuldamata, olenemata sellest, kas hagi esitati kuritarvitusliku eesmärgiga või mitte. Eelnõuga loodavaid menetluslikke meetmeid on võimalik kohaldada olenemata sellest, kas kuritarvituslik või ilmselgelt põhjendamatu hagi esitati riigisisese või piiriülese mõjuga tsiviilasjas.

Eelnõus plaanitavad muudatused ei suurenda füüsiliste ja juriidiliste isikute halduskoormust.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi justiitshalduspoliitika osakonna kohtute talituse nõunik Stella Johanson (e-post stella.johanson@justdigi.ee).

Eelnõu ja seletuskirja on keeletoimetanud õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Inge Mehide (inge.mehide@justdigi.ee).

Eelnõu koostamist nõustas *dr iuris* Urmas Volens.

¹ Euroopa Liidu Teataja, 16.04.2024, lk 1–14. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401069

1.3. Märkused

Eelnõukohase seadusega muudetakse:

- tsiviilkohtumenetluse seadustiku redaktsiooni RT I, 03.04.2025, 2 ja
- võlaõigusseaduse redaktsiooni RT I, 08.07.2025, 26.

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus, kuna põhiseaduse § 104 lõike 2 punkti 14 järgi on tegemist konstitutsioonilise seaduse muutmisega.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Eesmärk

Seaduse eesmärk on võtta üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2024/1069, milles käsitletakse avalikus elus osalevate isikute kaitsmist ilmselt põhjendamatute nõuete või kuritarvituslike kohtumenetluste (avalikus elus osalemise vastased strateegilised hagid) eest, ning anda kohtutele ja kostjatele vahendid võidelda kuritarvituslike kohtumenetluste ja ilmselt põhjendamatute hagide vastu.

Selliste menetluslike muudatuste laiem eesmärk on tagada väljendusvabadus ning kaitsta õigust osaleda demokraatlikus elus. Samuti on muudatuste eesmärgid menetlusõiguste kuritarvitamise takistamine ja kohtumenetluse efektiivsus ning menetlusökonoomia.

Eelnõule ei eelnenud VTK-d, kuna eelnõu käsitleb Euroopa Liidu õiguse ülevõtmist (HÕNTE § 1 lg 2 p 2).

2.2. Vaigistuskaebustest

Avalikus elus osalemise vastased ilmselt põhjendamatud või kuritarvituslikud hagid ehk vaigistushagid või vaigistuskaebused (rahvusvaheliselt tuntud kui *strategic lawsuits against public participation*, nn SLAPP) on ahistamise vorm, mida kasutatakse ajakirjanike, õiguste kaitsjate ja teiste isikute vastu, kes tegelevad avalike huvide kaitsmisega. Sihtmärgid võivad olla ka näiteks meediaagentuurid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid, samuti teadlased ja akadeemiliste ringkondade esindajad.² Tavaliselt on need pahatahtlikult esitatud alusetud või liialdatud hagid, mille on esitanud mõjuvõimsad üksikisikud, lobirühmad, äriühingud või riigiasutused nõrgema poole vastu, kes väljendab avalikku huvi pakkuvast küsimuses kriitilist seisukohta. Selliseid menetlusi ei algatata õiguskaitse saamise eesmärgil, vaid peamine eesmärk on kostja hirmutamine ja lõpuks vaigistamine, kulutades tema ressursse, nt esitades suuri kahjunõudeid või venitades teadlikult menetlusi.³

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi, milles käsitletakse avalikus elus osalevate inimeste kaitsmist ilmselt põhjendamatute või kuritarvituslike hagide eest (üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid), ettepaneku seletuskiri, lk 1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0177&from=EN>

³ Euroopa Komisjoni 26.10.2021. a tehnilise kohtumise ettevalmistamise diskussioonipaber.

Vaigistuskäebus võib esineda erineval kujul. Vaidluse ese on sageli seotud au teotamisega, kuid need võivad olla seotud ka muude reeglite või õiguste (nt andmekaitseõiguse) rikkumisega. Nõuded võivad olla kombineeritud õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise nõuetega või ettekirjutuslike nõuetega (avaldamise keelamine või edasilükkamine). Kostjad seisavad sageli silmitsi mitme kohtuasjaga korraga erinevates jurisdiktsioonides.⁴

Vaigistuskäebus kujutab endast kohtumenetluse kuritarvitamist ja paneb kohtutele tarbetu koormuse. Vaigistuskäebused ohustavad demokraatlikke väärtusi ja põhiõiguste kasutamist, eelkõige väljendus- ja teabevabadust ning meediavabadust. Vaigistuskäebused on ohuks avalikule arutelule, kuna võivad viia selleni, et sihtmärgid tsenseerivad enda tööd ja väljaütlemisi. Lisaks võib neil olla hoiatav mõju teistele potentsiaalsetele sihtmärkidele, kes võivad otsustada mitte kasutada oma õigust uurida avalikku huvi pakkuvaid küsimusi ja nendest aru anda, et vältida vajadust kaitsta ennast kohtumenetluses.⁵

2.3. Meediapoliitikast

2.3.1. Meediapoliitika on liikmesriikide pädevuses, v.a piiriülesed meediateenused, nagu näiteks televisioon ja videojagamisplatvormide sisu edastamine piiriüleselt. Audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv (AVMSD) reguleerib piiriüleste meediateenuste edastamise tingimusi ja vaidluste lahendamise ja õiguste kaitse korda. Euroopa Liidu mitte-õiguslikud meetmed ja algatused seoses meediasektoriga on koondatud peamiselt kahte tegevuskavasse – Euroopa Liidu demokraatia tegevuskava, mis toob oluliste teemadena välja ajakirjanike kaitse ja turvalisuse, platvormide mõju seoses reklaamikaoga ning meediaväljaannete omanike läbipaistvuse tagamiseks meediaspektori mitmekesisust. Demokraatia tegevuskava on välja toonud ka ajakirjanike kaitse vaigistushagide eest. Euroopa Liidu meedia tegevuskavas keskendutakse meediaspektori toetusvõimaluste parandamisele, sektori ümberkujundamisele / uutele ärimudelitele ning sisule paremale juurdepääsule ja meediapädevusele. Komisjoni iga-aastase õigusriigi läbivaatuse ja aruande üks teemaplokk on meediavabadus, meediapluralism ja ajakirjanike kaitse.

Eesti meediapoliitika tugineb tugevale eneseregulatsioonile. Eestis on toimiv ajakirjanduseetika koodeks⁶, samuti toimivad pressi ja meedia eneseregulatsiooni organ Pressinõukogu ning Eesti Rahvusringhäälingu meediaombudsman. Kuigi vaigistuskäebuse eest kaitsva direktiivi kohaldamisala hõlmab kohtumenetlust, annab üldpildi ajakirjanike vastu esitatud käebustest pressinõukogu töö, mis pakub võimalust leida meediaga vastuollu sattununa kohtuväliseid lahendusi. Tegu on laiapõhjalise koguga, kuhu peale ajakirjanduse esindajate on kaasatud isikud meediavälistest sektoritest, kokku kümme liiget⁷. Käebuste ja otsuste kohta on võimalik lugeda ka otse kodulehelt.⁸

2.3.2. Piirideta Reporterid koostavad ja avaldavad riikide iga-aastast ajakirjandusvabaduse paremusjärjestust ehk ajakirjandusvabaduse indeksit, mille eesmärk on peegeldada nii seda, kui

⁴ Euroopa Komisjoni 26.10.2021. a tehnilise kohtumise ettevalmistamise diskussioonipaber.

⁵ Ibid.

⁶ <https://meedialiit.ee/eetikakoodeks>

⁷ Pressinõukoguga on ühinenud lisaks Eesti Meediaettevõtete Liidu liikmetele Rahvusringhääling, BNS ning ajalehed Pealinn ja Stolitsa. Pressinõukogu lõi 2002. a Eesti Meediaettevõtete Liit (siis kandis nime Eesti Ajalehtede Liit). Pressinõukogu kuulub Euroopa Sõltumatute Pressinõukogude Liitu (AIPCE, Alliance of Independent Press Councils of Europe).

⁸ <https://meedialiit.ee/käebused>

vabad on riikide ajakirjanikud, uudisteorganisatsioonid ja internetti aktiivselt kasutavad inimesed, kui ka seda, milliseid pingutusi ametivõimud selle vabaduse austamiseks teevad. 2025. a ajakirjandusvabaduse indeksi kohaselt on Eesti maailmas Norra järel 2. kohal. Seega on ajakirjandusvabaduse olukord Eestis praegu väga hea. Siiski ei tähenda see, et me ei peaks tegema järjekindlat tööd, et olukord, arvestades muu hulgas tehnoloogilisi arenguid, globaliseerumist ja geopoliitilist olukorda, ei muutuks senisest halvemaks.

2.4. Direktiivi ettepaneku ettevalmistamisest

2.4.1. Komisjon algatas 4. oktoobril 2021. a avaliku konsultatsiooni vaigistuskaebuste kohta, mille eesmärk oli koguda sidusrühmade arvamusi, et teha kindlaks vaigistuskaebustega seonduvad probleemid ja küsida üldsuse arvamust nende lahendamise viiside kohta, samuti küsida üldsuselt arvamust, milliseid õigusloomelisi ja mitteõigusloomelisi meetmeid saaks vaigistuskaebuste vastu võtta.⁹

2.4.2. Komisjon oli seisukohal, et vaja on tugevat kaitsemeetmete süsteemi, et ajakirjanikud saaksid täita oma olulist järelevalvaja rolli õigustatud avalikku huvi pakkuvates küsimustes. Inimõiguste kaitsjatel on põhiõiguste, demokraatlike väärtuste, sotsiaalse kaasamise, keskkonnakaitse ja õigusriigi põhimõtte toetamisel kriitilise tähtsusega roll. Neil peaks olema hirmutamist kartmata võimalik osaleda aktiivselt avalikus elus ja teha oma hää l kuuldavaks poliitikaküsimustes ja otsustusprotsessides.¹⁰

Komisjon märkis, et uuringute andmetel kasutatakse vaigistuskaebusi EL-is üha rohkem. Komisjon selgitas ka, et Euroopa Nõukogu platvorm, mis jälgib meediavabaduse rikkumisega seotud hoiatusi, on samuti juhtinud tähelepanu Euroopas ajakirjanikele avaldatavale üha suuremale survele. Komisjon leiab, et võttes arvesse kahju, mis tekib seeläbi inimestele, kes teenivad avalikku huvi ja kellel on seetõttu EL-i demokraatia kaitses oluline roll, tuleks EL-il kiiresti ja otsustavalt vaigistuskaebusi piirata.

2.4.3. Eesti lähtus oma vastuse koostamisel riigisisestest õigusest, täpsemalt Eesti Vabariigi põhiseadusest, võlaõigusseadusest, tsiviilkohtumenetluse seadustikust ning karistusseadustikust. Eesti seisukohad avalikule konsultatsioonile kiideti heaks Euroopa Liidu koordinatsioonikogu 22. detsembri 2021. a istungil.

2.4.4. Eesti esitas avaliku konsultatsiooni käigus komisjonile järgmise arvamuse:

Eestis ei ole tõendeid ega teateid ajakirjanike või muude isikute vastu suunatud süstemaatiliste pahatahtlike strateegiliste hagide kohta, mille eesmärk ei ole hageja õiguste kaitsmine, vaid kostja vaigistamine ja kurnamine.

Eesti jaoks on oluline sõnavabaduse ja vaba meedia kui demokraatia toimimiseks hädavajalike meetmete toimimine, kuid SLAPP-i vastu võitlemiseks õiguslike meetmete loomisesse suhtume ettevaatlikult.

SLAPP-iga süsteemselt tegelemiseks tuleks eelkõige hinnata olemasolevate rahvusvahelise eraõiguse reeglite sobivust. Eeldatavasti on selle käigus võimalik maandada piiriülestest

⁹ Juurdepääs Euroopa Komisjoni veebilehe kaudu:

<https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/ANTISLAPP?surveylanguage=et>.

¹⁰ Ibid.

hagidest, mitmes LR-is paralleelselt toimuvatest menetlustest ja sellest tulenevalt SLAPP-i sihtmärgi koormusest lähtuvaid probleeme.

Eestis on igal isikul, kelle kohta on avaldatud au teotavaid või ebaõigeid andmeid, tagatud õigus pöörduda õiguste kaitseks kohtu poole. Meetmete väljatöötamisel tuleb silmas pidada, et isikute põhiõigused oleksid tagatud ja et SLAPP-iga võitlemise varjus ei kahjustataks isikuid, kelle õigusi on rikutud ja kellele on kahju tekitatud, et planeeritavad meetmed ei hakkaks töötama õigussüsteemi toimimise vastu. Algatuse ettevalmistamisel ja muudatuste kaalumisel tuleks käsitleda ja analüüsida ka tõenäolisi kuritarvitusi ja nende mõju – tuleb silmas pidada, et valeinfo levitamine on osutunud ohuks demokraatialle. SLAPP-i kindlakstegemise menetlus ise ei tohi hakata kohtumenetlust koormama.

Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt on igal isikul õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse (PS § 15). Kohtusse pöördumise õigus on hädavajalik õigusriigi toimimiseks ja riigivõimu kuritarvitamise vältimiseks ning peamine vahend, et garanteerida teiste riigivõimuharude põhiseaduspärane ja seaduslik toimimine (PS § 3 lg 1 ls 1), kontroll ja tasakaalustamine (PS § 4), õigusriigi põhimõtte järgimine (PS § 10), samuti riigi ja seaduse kaitse (PS § 13), õigused ja vabadused üldisemalt (PS § 14), nagu ka kahju hüvitamine õiguste rikkumise korral (PS § 25). EL-i põhiõiguste harta art 47 lg 1 tagab igaühele õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus, kui on rikutud isiku õigusi või vabadusi. Võlaõigusseaduse (VÕS) § 1046 lg 1 kohaselt on isiku au teotamine, mh ebakohase väärtushinnanguga, isiku nime või kujutise õigustamatu kasutamine, eraelu puutumatuse või muu isikliku õiguse rikkumine õigusvastane. VÕS-i § 1047 kohaselt on isiklike õiguste rikkumine või isiku majandus- või kutsetegevusse sekkumine isiku või tema tegevuse kohta ebaõigete andmete avaldamise või faktilist laadi andmete mittetäieliku või eksitava avaldamisega õigusvastane. Ebaõigete andmete avaldamise korral võib kannatanu andmete avaldamise eest vastutavalt isikult nõuda andmete ümberlükkamist või paranduse avaldamist avaldaja kulul, sõltumata sellest, kas andmete avaldamine oli õigusvastane. VÕS-i § 128 kohaselt võib hüvitamisele kuuluv kahju olla ka mittevaraline, hõlmates eelkõige kahjustatud isiku füüsilist ja hingelist valu ja kannatusi.

Tsiviilkohtumenetluse seadustikus (TsMS) ei ole spetsiifilisi vaigistuskaebustevastaseid meetmeid, kuid Eesti õiguses on reeglid põhjendamatute hagidega tegelemiseks ja reeglid, mida on võimalik kohtumenetluses rakendada menetlusõiguste kuritarvitamise korral. Viidatud riigisiseste reeglite kirjelduse esitame positsioonipaberis, mille saadame e-kirjaga.

Igal LR-il on pädevus ja kohustus tagada, et tema kohtupidamine oleks tõhus ja menetlusreeglid ei võimaldaks õigusi kuritarvitada. Menetlusautonoomia põhimõttest ja subsidiaarsuse ning proportsionaalsuse printsiipidest lähtuvalt ei peaks EL riigisisestesse reeglitesse täiendavalt sekkuma.

2.4.5. Kuivõrd avaliku konsultatsiooni vastuse maht oli tehniliselt piiratud, esitas Eesti e-kirjaga lisaks tehnilise positsioonipaberi, milles kirjeldati Eesti riigisisese õiguse regulatsiooni ilmselgelt põhjendamatute ja pahatahtlike hagide ning menetlusõiguste pahauskse kasutamise tegelemise kohta.

Eesti tõi avaliku konsultatsiooni käigus välja, et Eesti hinnangul vajab vaigistuskaebuste pakett – iseäranis seetõttu, et see sisaldab siduvat õiguslikku algatust – asjakohast mõjude analüüsi, kus tegeletakse muu hulgas ka Eesti seisukohtades välja toodud küsimustega.

Samuti märkis Eesti avaliku konsultatsiooni positsioonipaberis, et selleks, et tegeleda süsteemselt vaigistuskaebustega Euroopa Liidus, tuleks eelkõige hinnata olemasolevate rahvusvahelise eraõiguse reeglite sobivust. Eeldatavasti on selle käigus võimalik maandada piiriülestest hagidest, mitmes liikmesriigis paralleelselt toimuvatest menetlustest ja sellest tulenevalt vaigistuskaebuse sihtmärgi koormusest lähtuvaid probleeme. Komisjon oli viidanud, et vaigistuskaebuse sihtmärkidele on kurnav, kui hagid esitatakse paralleelselt erinevatesse liikmesriikidesse. Samas viitas komisjon, et algatuse raames ei avata muutmiseks Brüsseli Ia määrust, mis reguleerib kohtualluvuse küsimusi, ja Rooma II määrust, mis reguleerib lepinguvälistele võlasuhetele kohaldatavat õigust.

Tsiviilasjade kohtualluvust Euroopa Liidus reguleerib Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1215/2012 kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades (uuesti sõnastatud) (Brüsseli Ia määrus).¹¹ Kohtualluvuse reeglid on kujundatud selliselt, et kohtualluvus oleks sellise liikmesriigi kohtul, millel on piisav ja ettenähtav seos konkreetse vaidlusega. Selliste nõuete puhul, mis võivad olla vaigistuskaebuse esemeks, võib tegemist olla üldise kohtualluvusega – see tähendab kohtualluvust, mis määratakse kostja asukoha või alalise elukoha järgi, või valikulise kohtualluvusega, mis lepinguvälise kahju puhul määratakse määruse art 7 p 2 kohaselt selle paiga kohtu järgi, kus kahju tekitanud juhtum toimus või võis toimuda.

Euroopa Kohus on asunud füüsilisest isikust hageja puhul seisukohale, et Brüsseli I määruse nr 44/2001 art 5 p 3 (mis kehtis samas sõnastuses, nagu kehtiva Brüsseli Ia määruse art 7 p 2) tuleb tõlgendada nii, et kui isikuõigusi on väidetavalt rikutud veebisaidil avaldatud teabega, siis võib isik, kes leiab, et tema õigusi on rikutud, pöörduda kahju hüvitamise nõudega kogu kahju puhul kas selle riigi kohtute poole, kus on teabe avaldaja asukoht, või selle riigi kohtute poole, kus on tema huvide kese. See isik võib kogukahju hüvitamise nõude asemel esitada ka nõude iga liikmesriigi kohtusse, mille territooriumil on või oli internetis avaldatud teave kättesaadav. Neil kohtutel on pädevus hinnata vaid kahju, mis tekkis selle riigi territooriumil, mille kohtusse on pöördutud.¹² Hilisema kohtupraktika kohaselt on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et juriidiline isik, kelle isikuõigusi on väidetavalt rikutud tema kohta internetis ebaõigete andmete avaldamisega ning tema kohta käivate kommentaaride eemaldamata jätmisega, võib esitada andmete ümberlükkamise, kommentaaride eemaldamise ja kogu temale tekitatud kahju hüvitamise hagi selle liikmesriigi kohtusse, kus on tema huvide kese, ja ta ei saa esitada hagi iga liikmesriigi kohtusse, mille territooriumil oli või on internetis avaldatud teave kättesaadav.¹³

Brüsseli Ia määruse alusel on lisaks kohtualluvuse küsimustele reguleeritud ka *lis pendens*'i reegel, mille kohaselt juhul, kui sama hagi esitatakse eri liikmesriikide kohtutesse, kellel on kohtualluvus, loobuvad kohtud, kuhu hagi esitati hiljem, oma kohtualluvusest selle kohtu kasuks, kuhu hagi esitati esimesena. Lisaks reguleeritakse Brüsseli Ia määruses ka seotud menetlusi. Ka juhul, kui eri liikmesriikide kohtute menetlusse on esitatud omavahel seotud

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R1215&from=et>

¹² Euroopa Kohtu 25.10.2011. a otsus liidetud kohtuasjades nr C- 509/09 ja C- 161/10.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=111742&pageIndex=0&doclang=et&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1082610>

¹³ Euroopa Kohtu 17.10.2017. a otsus nr C- 194/16.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=195583&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=922636>

menetlused, võivad kohtud, kuhu hagi esitati hiljem, oma pädevusest loobuda selle kohtu kasuks, kuhu seotud hagi esitati esimesena.

Kohaldatava õiguse reeglid lepinguväliste võlasuhete puhul on reguleeritud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 864/2007 lepinguväliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta („Rooma II”).¹⁴ Määruse art 1 lg 2 p g kohaselt ei kohaldata määrust lepinguväliste võlasuhetele, mis tulenevad eraelu puutumatuse ja isiklike õiguste rikkumisest, sealhulgas laimust. Seega puudub Euroopa Liidu õiguses kohaldatava õiguse reegel selle kohta, millist õigust isiklike õiguste rikkumise korral piiriülestes olukordades kohaldada.¹⁵

2.4.6. Direktiivi ettepaneku ettevalmistamise käigus kirjeldas komisjon vajadust luua vaigistuskaebustevastane pakett järgmiselt.

Algatuse eesmärk on eelkõige kaitsta ajakirjanikke ja õiguste kaitsjaid vaigistuskaebuste kasutamise ja tagajärgede eest. Selleks:

- töötatakse välja Euroopa Liidu ühine arusaam selle kohta, mis on vaigistuskaebus, nt defineerides selle ühise kriteeriumide kaudu;
- tagatakse menetlusliku tööriistakasti olemasolu, mille eesmärk on anda õigusvaldkonnas tegutsevatele isikutele tõhusad vahendid vaigistuskaebustega toimetulekuks ja sellise kaebuse sihtmärgi jaoks vahendid enda kaitsmiseks;
- suurendatakse teadlikkust ja asjatundlikkust õigusspetsialistide ja vaigistuskaebuse sihtmärkide seas, mis aitavad neil vaigistuskaebuse vastu meetmeid võtta;
- tagatakse, et vaigistuskaebusega silmitsi seisvatele inimestele on kättesaadav asjakohane abi.¹⁶

2.5. Direktiivi ettepanekust

2.5.1. Komisjon tuli 27. aprillil 2022. a välja paketiga üldsuse osalemise vastaste ilmselt põhjendamatute või kuritarvituslike hagidega¹⁷ tegelemiseks. Pakett koosnes õigusliku algatusena direktiivi eelnõust¹⁸ ja õiguslikult mittesiduvast soovitusest¹⁹. Komisjon pakatile mõjuanalüüsi ei koostanud, seda asendas komisjoni töödokument.²⁰

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0864&from=ET>

¹⁵ Eelnõu koostamise ajaks on valminud Brüsseli la määruse kohaldamise raport ja on teada, et Euroopa Komisjon algatab Brüsseli la määruse ametliku läbivaatamise. Raport: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0268>

¹⁶ Euroopa Komisjoni 26.10.2021. a tehnilise kohtumise ettevalmistamise diskussioonipaber.

¹⁷ Direktiivi tõlkes kasutatakse väljendit „avalikus elus osalemise vastased strateegilised hagi”.

¹⁸ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse avalikus elus osalevate inimeste kaitsmist ilmselt põhjendamatute või kuritarvituslike hagide eest (üldsuse osalemise vastased strateegilised hagi) {SWD(2022) 117 final}. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0177&from=EN>

¹⁹ Commission recommendation on protecting journalists and human rights defenders who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings ("Strategic lawsuits against public participation") {SWD(2022) 117 final}. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_1_188781_recc_slapp_en_1.pdf

²⁰ Commission Staff Working Document analytical supporting document accompanying a Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings ("Strategic lawsuits against public participation") and a

Komisjon sedastas, et ühelgi liikmesriigil ei olnud spetsiaalseid kaitsemeetmeid selliste menetluste vastu ja vaid mõni liikmesriik kaalus nende kehtestamist. Puudusid ka EL-i-ülesed avalikus elus osalemise vastaseid strateegilisi hagisid käsitlevad õigusnormid. Kujundades ühist EL-i arusaama sellest, mis on avalikus elus osalemise vastane strateegiline hagi, ja kehtestades menetluslikke tagatisi, püüti ettepanekuga anda kohtutele selliste hagide käsitlemiseks tõhusad vahendid ja hagide sihtmärgiks olevatele isikutele enese kaitsmise vahendid.

Menetluslikke tagatisi ja kaitsemeetmeid kavandati juhtumiteks, millel on piiriülene mõju. Avalikus elus osalemise vastase strateegilise hagi piiriülene mõõde suurendab juhtumi keerukust ja raskusi, millega kostjal tuleb silmitsi seista. Samuti oli ettepaneku eesmärk kaitsta EL-i kodanikke kolmandates riikides vaigistushagide kohta tehtud kohtulahendite eest.

Õiguslik algatus ja poliitiline huvi oli suuresti ajendatud Malta ajakirjaniku ja blogija Daphne Caruana Galizia'ga juhtunust, kes uuris muu hulgas valitsuse korruptsiooni, rahapesu ja organiseeritud kuritegevusega seotut ning kes tapeti 16.10.2017. a. Daphne Caruana Galizia surma hetkel oli tema vastu poolleli 48 au teotamise asjas algatatud kohtumenetlust.

2.5.2. Direktiivi ettepanek oli üks Euroopa demokraatia tegevuskava meetmetest, mille eesmärk on tugevdada meedia mitmekesisust ja meediavabadust Euroopa Liidus. Lisaks ajakirjanikele hõlmas algatus ka inimõiguste kaitsjaid.²¹

2.5.3. Direktiivi ettepanek sisaldas järgnevaid põhielemente:

- Kohaldamisala

Ettepaneku kohaselt kohaldatakse direktiivi piiriülese mõjuga tsiviil- ja kaubandusajade suhtes igat liiki kohtutes. Seejuures kuuluvad direktiivi kohaldamisalasse ka nt kriminaalmenetluses esitatud tsiviilhagid. Piiriülese mõjuga küsimused on määratletud laiemalt kui muude tsiviilõiguse instrumentide puhul, hõlmates muu hulgas olukordi, kus avalikku huvi pakkuv küsimus on asjakohane rohkem kui ühes liikmesriigis või on hageja või seotud üksused esitanud samaaegsed hagid või on esitanud need varem samade või seotud kostjate vastu teises liikmesriigis, olenemata poolte alalisest elu- või asukohast. Seega loetakse eelnimetatud juhud piiriülesteks ka siis, kui poolte alaline elu- või asukoht on kohtuga samas liikmesriigis.

- Mõisted

Kuivõrd ettepanekus käsitletakse seni määratlemata õigusmõisteid, defineeritakse „üldsuse osalemine avalikus elus“, „avalikku huvi pakkuv küsimus“ ja „üldsuse osalemise vastane kuritarvituslik hagi“. Ettepanekus ei defineerita mõistet „ilmselgelt põhjendamatult“, mis jäetakse liikmesriigi õiguse sisustada.

- Menetluslikud tagatised

Liikmesriigid peavad tagama, et nõuete või menetlusedokumentide hilisem muutmine ei mõjuta asja menetleva kohtu võimalust käsitada hagi kuritarvituslikuna ja kasutada

Commission Recommendation on protecting journalists and human rights defenders who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings ("Strategic lawsuits against public participation") {COM(2022) 177 final} - {C(2022) 2428 final}. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022SC0117&qid=1654166284249>

²¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi, milles käsitletakse avalikus elus osalevate inimeste kaitsmist ilmselgelt põhjendamatute või kuritarvituslike hagide eest (üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid), ettepaneku seletuskiri, lk 3.

õiguskaitsevahendeid. Liikmesriigid peavad tagama, et kohtul on õigus nõuda hagejalt menetluskulude ja kahju hüvitamise tagatist. Liikmesriigid peavad tagama, et kohtul on õigus jätta menetluse algetapis ilmselgelt põhjendamatu üldsuse osalemise vastane hagi täielikult või osaliselt rahuldamata. Kui kostja taotleb hagi rahuldamata jätmist menetluse algetapis, tuleb peatada põhimenetlus, kuni taotluse kohta tehakse lõplik otsus. Hagi rahuldamata jätmist menetluse algetapis tuleb käsitleda kiirmenetluse korras. Kui kostja on taotlenud hagi rahuldamata jätmist menetluse algetapis peab hageja tõendama, et hagi ei ole ilmselgelt põhjendamatu. Hagi menetluse algetapis rahuldamata jätmise või vastava taotluse rahuldamata jätmise peale peab liikmesriik tagama edasikaebamise võimaluse.

- Õiguskaitsevahendid

Hagejalt, kes on esitanud üldsuse osalemise vastase kuritarvitusliku hagi, saab välja mõista kõik kostja menetluskulud, välja arvatud ülemääraseid kulud. Füüsilisel või juriidilisel isikul, kes on kandnud kahju üldsuse osalemise vastase kuritarvitusliku hagi tõttu, on võimalik nõuda kahju täielikku hüvitamist ja saada selle eest täielikku hüvitist. Ettepaneku seletuskirjas selgitatakse, et muuhulgas peetakse silmas ka juriidilise isiku mittevaralise kahju ja kohtumenetluse tõttu tekkinud mittevaralise kahju hüvitamist. Liikmesriikidel tuleb ette näha, et kohtutel on võimalus määrata üldsuse osalemise vastase kuritarvitusliku hagi esitanud poolele tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi.

- Kaitse kolmandate riikide kohtuotsuste eest

Liikmesriikidel tuleb tagada, et kolmanda riigi kohtuotsuse tunnustamisest ja täitmisest keeldutakse avaliku korraga vastuolus olemise tõttu (*ordre public*), kui seda hagi oleks peetud ilmselgelt põhjendamatuks või kuritarvituslikuks, kui see oleks esitatud selle liikmesriigi kohtusse, kus tunnustamist või täitmist taotletakse. Liikmesriikidel tuleb tagada, et kui kolmanda riigi kohtus on avalikus elus osalemise tõttu esitatud kuritarvituslik hagi isiku vastu, kelle alaline elu- või asukoht on mõnes liikmesriigis, võib see isik taotleda oma alalise elu- või asukoha järgselt kohtult kahju ja kulu hüvitamist, mida ta kandis seoses hagi menetlemisega kolmanda riigi kohtus, olenemata sellest, kus on kolmandas riigis toiminud menetluses osalenud hageja alaline elu- või asukoht.

2.5.4. Eesti Vabariigi Valitsus kujundas direktiivi ettepaneku kohta järgmised seisukohad:

- *Eesti toetas direktiivi eesmärki, milleks on kaitsta sõnavabadust ja vaba meediat, andes ajakirjanikele, inimõiguste kaitsjatele ja muudele isikutele, kelle vastu on esitatud üldsuse osalemise vastaseid, selgelt põhjendamatu või kuritarvituslikke hagi, teatud tsiviilkohtumenetluslike lisatagatise oma õiguste eest seismisel.*
- *Eesti leidis, et vaigistuskaebustega võitlemisel tuleb silmas pidada, et eesmärkide seadmisel ja üldsuse osalemise vastaste hagide vastu võitlemisel arvestataks isikute põhiõiguste, eriti õiguskaitse kättesaadavusega, et plaanitavad meetmed ei hakkaks töötama õigussüsteemi toimimise vastu. Samuti tuleb jälgida, et plaanitavad meetmed sobituksid Eesti tsiviilkohtumenetluse ja materiaalõiguse normidega.*
- *Eesti suhtus kahtlusega kohustusse luua regulatsioon, mis võimaldaks kohtul lubada avalikus elus osalevate isikute õigusi kaitsvatel või edendavatel valitsusvälistel organisatsioonidel hagi menetlemises osaleda kas kostja toetuseks või teabe andmiseks. Anda konfliktiga mitte seotud osapooltele võimalus astuda menetlusse kellegi toetuseks on Eesti õigusele võõras ja raskesti tsiviilkohtumenetluse põhimõtetega ühitatav.*

- Eesti hinnangul tuleks üle vaadata pakutud regulatsioon karistuste kohta, mis võimaldab hagejat trahvida hagi esitamise eest, mis ei sobitu Eesti õiguskorda ning võib olla ebaproportsionaalne piirang isikute ligipääsuks õigusemõistmisele.
- Regulatsioon, mis keelab kohut tunnustamast või täitmast kolmanda riigi kohtuotsust, mis on tehtud liikmesriigis alalist elu- või asukohta omava isiku suhtes seetõttu, et ta osales avalikus elus, ei pruugi olla sellisena rakendatav. Liikmesriigi kohtul, kellele selline avaldus esitatakse, ei pruugi olla andmeid, mis võimaldaks mõista, kas kolmanda riigi kohtuotsus on tehtud ilmselgelt põhjendamatult või kuritarvitusliku hagi kohta.

Vabariigi Valitsus kinnitas seisukohad 08.09.2022. a istungil.

2.6. Ülevaade direktiivist

2.6.1. Euroopa Parlamendi direktiiv (EL) 2024/1069, milles käsitletakse avalikus elus osalevate isikute kaitsmist ilmselgelt põhjendamatute nõuete või kuritarvituslike kohtumenetluste (avalikus elus osalemise vastased strateegilised hagit) eest, võeti vastu 11.04.2024. a.

Direktiivi õiguslik alus on EL-i toimimise lepingu artikli 81 lõige 2, mis käsitleb õiguslast koostööd piiriülese toimega tsiviilasjades. Täpsemalt on ettepaneku õiguslik alus artikli 81 lõike 2 punkt f, millega antakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule õigus võtta meetmeid, mille eesmärk on tagada tsiviilkohtumenetluse nõuetekohast toimimist takistavate tegurite kõrvaldamine, vajaduse korral edendades liikmesriikides kohaldatavate tsiviilkohtumenetlusnormide kokkusobivust.

Direktiiv on minimaalselt harmoneeriva mõjuga, mis tähendab, et liikmesriigid võivad kehtestada või säilitada soodsamad sätted avalikus elus osalevate isikute kaitsmiseks ilmselgelt põhjendamatute nõuete või kuritarvituslike kohtumenetluste eest tsiviilasjades, sealhulgas riigisiselt, millega kehtestada tõhusamad menetluslikud tagatised seoses õigusega väljendus- ja teabevabadusele. Direktiivi rakendamine ei võimalda liikmesriikides senise kaitsetaseme alandamist (direktiivi artikkel 3).

2.6.2. Direktiiviga luuakse menetluslikud kaitsemeetmed: 1) ilmselgelt põhjendamatute nõuete ja 2) kuritarvitusliku kohtumenetluse vastu piiriülese mõjuga tsiviilasjades, mis on esitatud isikute vastu nende osalemise takistamiseks avalikus elus.

Direktiivis defineeritakse direktiivi tähenduses avalikus elus osalemine, avalikku huvi pakkuv küsimus ja kuritarvituslik avalikus elus osalemise vastane kohtumenetlus. Ilmselgelt põhjendamatut nõuet direktiivis ei defineerita, kuid kui kostja on taotlenud ilmselgelt põhjendamatult nõude rahuldamata jätmist, tuleb hagejal põhistada, et tema nõue ei ole ilmselgelt põhjendamatult. Liikmesriik peab tagama, ilma et see mõjutaks õigust õiguskaitse kättesaadavusele, et avalikus elus osalemise takistamiseks algatatud kohtumenetluses on kohtul võimalik hagejalt nõuda hinnanguliste menetluskulude, ja kui liikmesriik seda oma õiguses ette näeb, siis ka kahju hüvitamise tagatist. Direktiivi kohaselt peab olema võimalik jätta ilmselgelt põhjendamatud nõuded rahuldamata võimalikult varases menetluse faasis. Tagatise andmise ja ilmselgelt põhjendamatult nõude rahuldamata jätmise taotluste läbivaatamist tuleb võimaldada kiirendatud menetluses. Kuritarvitusliku kohtumenetluse algatanud hagejalt peab olema võimalik välja mõista kõik kostja menetluskulud, sh täies ulatuses esinduskulud, v.a ülemäärased menetluskulud. Kohtul peab olema võimalik määrata kuritarvitusliku kohtumenetluse algatanud hagejale mõjusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi või

võtta tema suhtes muid samaväärselt mõjusaid asjakohaseid meetmeid, sh mõista välja kahjuhüvitis või avaldada kohtuotsus. Eraldi peatükis reguleerib direktiiv kaitset kolmandate riikide kohtuotsuste eest. Liikmesriigi õigusega tuleb tagada, et keeldutakse tunnustamast ja täitmast kolmanda riigi kohtuotsust, mis tehti isiku suhtes seetõttu, et ta osales avalikus elus, kui tunnustamise või täitmise liikmesriigi õiguse kohaselt peetakse seda ilmselgelt põhjendamatuks või kuritarvituslikuks. Samuti nähakse ette kolmandas riigis hagi menetlemise tõttu tekkinud kahju ja kulude hüvitamise nõude kohtualluvus selle isiku elukohaliikmesriigis, kelle suhtes algatati kolmandas riigis avalikus elus osalemise takistamiseks kuritarvituslik kohtumenetlus.

2.7. Direktiivi ülevõtmise peamised valikud

2.7.1. Direktiiv võetakse üle kehtiva õiguse muutmisega, uut eriseadust ei looda. Direktiivi ülevõtmiseks muudetakse tsiviilkohtumenetluse seadustikku ja võlaõigusseadust.

2.7.2. Direktiivi artikli 2 kohaselt kohaldatakse muudatusi tsiviilasjadele, sealhulgas ajutiste ja kaitsemeetmete menetlustes, samuti vastuhagide suhtes. Seega on võimalik muudatustega loodavaid meetmeid kohaldada muu hulgas ka juhtudel, kui vastavad küsimused kerkivad hagi tagamise või esialgse õiguskaitse kohaldamise olukorras, samuti vastuhagi menetlemisel.

2.7.3. Direktiiv võetakse üle selliselt, direktiivi kaitsemeetmed nähakse ette ka riigisiseste vaigistuskaebuste puhul, võttes mh arvesse, et:

- a) Komisjoni soovitus (EL) 2022/758²² p 4 ja põhjenduspunkti 21 kohaselt peaksid liikmesriigid püüdma ette näha riigisiseste juhtumite jaoks samasugused kaitsemeetmed, kui on sätestatud direktiivis;
- b) Eesti Vabariigi põhiseadusega on tagatud võrdsuspõhiõigus, st isikuid tuleb kohelda võrdselt, diskrimineerimine on keelatud. Samuti on põhiseadusega tagatud arvamusvabadus. Seega juhul, kui kohaldada direktiiviga loodavaid kaitsemeetmeid üksnes piiriülese mõjuga vaigistuskaebustele, sõltuks kostja õiguskaitse võimalus sellest, kas direktiivi materiaalses kohaldamisalas olev ilmselgelt põhjendamatu nõue esitati või kuritarvituslik kohtumenetlus algatati sellises tsiviilasjas, mis jääb direktiivi artikli 5 kohase piiriülese mõju määratluse alla või mitte; samadel asjaoludel esitatud hagide puhul võivad kostjate õiguskaitsevõimalused osutuda erinevaks ja kostjaid koheldaks erinevalt, mis ei ole põhiseadusega kooskõlas;
- c) direktiivi artikli 5 lg 1 kohaselt käsitletakse küsimust direktiivi kohaldamisel piiriülesena, välja arvatud juhul, kui mõlema poole elu- või asukoht on samas liikmesriigis, kus asub asja menetlev kohus, ja kõik muud asjaomase olukorra asjakohased elemendid asuvad ainult selles liikmesriigis. Põhjenduspunkti 30 kohaselt peab kohus piiriülese mõju hindamisel asja mõjutavad asjaolud kindlaks määrama sõltuvalt iga kohtuasja konkreetsetest asjaoludest, võttes vajaduse korral arvesse ka konkreetset avalikus elus osalemist või konkreetseid elemente, mis viitavad võimalikule kuritarvitamisele ... Asjaomase olukorra ja asjaomaste elementide mõisteid direktiiv ei sisalda ning nende kohta saab lõppastmes seisukoha kujundada Euroopa Kohus. Samuti

²² Komisjoni soovitus (EL) 2022/758, milles käsitletakse avalikus elus osalevate ajakirjanike ja inimõiguste kaitsjate kaitsmist ilmselgelt põhjendamatute või kuritarvituslike hagide eest (üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H0758>

ei pruugi artikli 5 hindamise aluseks olevad asjaolud ilmnedu menetluse algfaasis. Erinevad režiimid tooksid kaasa menetlusliku keerukuse.

Seetõttu puudub vajadus võtta riigisisesele õigusesse üle direktiivi artikkel 5, mis käsitleb piiriülese mõjuga küsimusi, ja minimaalselt harmoneeriva mõjuga direktiiv võetakse üle selliselt, et direktiiviga loodavat kaitset laiendatakse vastavalt komisjoni soovitusel.

2.7.4. Ilmselt põhjendamatute nõuete kiirendatud korras rahuldamata jätmiseks (art 11) pakutakse välja kaks valikuvarianti:

1) lai kohaldamisala – see tähendab, et kohtule esitatud ilmselt põhjendamatute nõuete on võimalik loodava regulatsiooni alusel kiirendatud korras rahuldamata jätta olenemata sellest, kas tegemist on avalikus elus osalemise takistamiseks esitatud nõudega (§-d 406² ja 406³) või mitte, st kas nõue on direktiivi materiaalses kohaldamisalas või mitte. Sellise valiku eesmärk on ühelt poolt menetlusosaliste võrdse kohtlemise, teiselt poolt menetlusökonoomia ja kohtumenetluse efektiivsuse tagamine;

2) kitsas kohaldamisala – see tähendab, et kohtule esitatud ilmselt põhjendamatute nõuete on võimalik loodava regulatsiooni alusel kiirendatud korras rahuldamata jätta, kui tegemist on avalikus elus osalemise takistamiseks esitatud nõudega (§-d 406² ja 406³), st nõue on direktiivi materiaalses kohaldamisalas. Teine valikuvariant pakutakse välja põhjusel, et laia kohaldamisala korral võidakse kohtuid koormata ettenägematu hulga nõude rahuldamata jätmise taotlustega.

2.7.5. Kuritarvitusliku kohtumenetluse regulatsioon ja kuritarvitusliku kohtumenetluse tuvastamise korral õiguskaitsemeetmete rakendamise võimalus nähakse ette, lähtudes direktiivi materiaalsest kohaldamisalast avalikus elus osalemise takistamiseks algatatud kohtumenetlustele. Põhjus, miks kuritarvitusliku kohtumenetluse meetmete kohaldamise võimalust ei nähta ette laiemalt kui direktiivi kohaldamisalas olevate avalikus elus osalemise takistamiseks algatatud kohtumenetluste puhul, on võimalike taotluste ettenägematu hulk. Horisontaalne kohaldamisala võib piirata ebaproportsionaalselt kohtusse pöördumise põhiõiguse kasutamist. See tähendab, et olukorras, kus hageja ja kostja on konfliktsituatsioonis, kuivõrd vaidlust ei ole olnud võimalik kohtuväliselt lahendada, peaks hageja, olenemata hagi esemest, arvestama sellega, et kostjal on võimalus taotleda kohtult kohtumenetluse kuritarvituslikkuse tuvastamist ja vastavate meetmete kohaldamist. Laiem kohaldamisala seaks seeläbi ohtu ka menetlusökonoomia, kuna võimalike lisanduvate taotluste menetlemine olukorras, kus kohtumenetlus ei ole kuritarvituslik, pikendaks menetlusi ja tekitaks lisakulusid. Kohus saab kohaldamisalast välja jäävate hagide puhul hageja menetlusõiguste kuritarvitamist arvesse võtta teiste kehtivas õiguses reguleeritud menetluse juhtimise võimalustega (vt avaliku konsultatsiooni käigus antud arvamust, seletuskirja p-d 2.4.4. ja 2.4.5.).

2.7.6. Direktiivi artikli 9 ülevõtmiseks kehtivat õigust ei muudeta. Artikkel 9 käsitleb kostja toetamist kohtumenetluses ja sätestab järgmist:

Liikmesriigid tagavad, et asja menetlev kohus, füüsiliste või juriidiliste isikute vastu seoses nende osalemisega avalikus elus, võib lubada, et ühendused, organisatsioonid, ametiühingud ja muud üksused, kellel on kooskõlas riigisisese õigusega sätestatud kriteeriumidega õigustatud

huvi kaitsta või edendada avalikus elus osalevate isikute õigusi, võivad toetada kostjat kostja nõusolekul või anda selles menetluses teavet kooskõlas riigisisese õigusega.

Põhjenduspunktis 35 selgitatakse artikli 9 kohta järgmist:

Tulemuslikuma kaitse tagamiseks peaks ühendustel, organisatsioonidel, ametiühingutel ja muudel üksustel, kellel on kooskõlas riigisisese õiguse sätetatud kriteeriumidega õigustatud huvi kaitsta või edendada avalikus elus osalevate isikute õigusi, olema võimalus toetada kostjat kostja nõusolekul sellistes kohtumenetlustes, mis on algatatud seoses avalikus elus osalemisega. Kõnealune toetus peaks tagama, et nendes menetlustes saab kasutada selliste üksuste eksperditeadmisi, aidates seega kohtul hinnata, kas kohtuasi on kuritarvituslik või kas nõue on ilmselgelt põhjendamatul. See toetus võib seisneda näiteks kohtuasjaga seotud teabe esitamises, kostja kasuks kohtumenetlusesse sekkumises või olla mõnes muus riigisisese õigusega ette nähtud vormis. Tingimusi, mille alusel valitsusvälised organisatsioonid võivad kostjat toetada, ja sellise toetuse andmise menetsusnõudeid, näiteks vajaduse korral tähtaegade kehtestamine, tuleks reguleerida riigisisese õigusega. See ei tohiks piirata muu liidu või riigisisese õigusega tagatud kehtivat õigust olla esindatud ja õigust astuda menetluses. Liikmesriigid, kellel ei ole õigustatud huvi kriteeriumi, võivad lubada, et üksused üldiselt võivad kostjat käesoleva direktiivi kohaselt toetada.

Eesti tsiviilkohtumenetlusõigus ei takista sättes ja põhjenduspunktis viidatud eesmärgil kostja nõusolekul tema toetamist kohtumenetluses. TsMS-i § 228 reguleerib nõustaja kasutamist kohtumenetluses. Viidatud paragrahvi kohaselt võib menetlusosaline menetluses nõustajana kasutada tsiviilkohtumenetlusteovõimelist isikut. Nõustaja võib esineda kohtuistungil koos menetlusosalisega ja anda selgitusi. Nõustaja ei saa teha menetlustoiminguid ega esitada taotlusi. Nõustaja esitatu kohtuistungil loetakse menetlusosalise esitatuks, kui menetlusosaline seda kohe tagasi ei võta või ei paranda. Läbirääkimistel Euroopa Liidu Nõukogus peeti Eesti menetlusõiguse nõustaja regulatsiooni direktiivi nõude täitmiseks piisavaks.

2.7.7. Direktiivi artikli 13 ülevõtmiseks kehtivat õigust ei muudeta. Artikkel 13 reguleerib edasikaebeõigust ja sätestab järgmist:

Liikmesriigid tagavad, et otsuse, millega jäetakse artikli 11 kohaselt rahuldamata nõue menetluse varajases faasis, saab edasi kaevata.

Põhjenduspunktis 40 märgitakse järgmist:

Otsuse hagi rahuldamata jätmise kohta menetluse varajases faasis peaks saama edasi kaevata. Otsuse, millega keeldutakse hagi rahuldamata jätmisest menetluse varajases faasis, võiks samuti saada kooskõlas riigisisese õigusega edasi kaevata.

Direktiivi artikli 13 nõude täitmine on kehtiva õigusega tagatud. Eesti tsiviilkohtumenetlusõiguses on esimese astme kohtu otsuse peale edasikaebamine reguleeritud TsMS-i 64. ptk 1. jaos, Riigikohtule edasikaebamine on reguleeritud 66. ptk 1. jaos.

2.7.8. Direktiivi artikli 14 ülevõtmiseks kehtivat õigust ei muudeta. Artikkel 14 käsitleb kulude väljamõistmist ja sätestab järgmist:

1. Liikmesriigid tagavad, et hagejalt, kes on algatanud kuritarvitusliku avalikus elus osalemise vastase kohtumenetluse, tohib välja mõista kõik riigisisese õiguse kohased menetluskulude

liigid, sealhulgas kõik kostjal tekkinud esindamisega seotud kulud, välja arvatud juhul, kui need kulud on ülemäärased.

2. Kui riigisisese õigusega ei ole tagatud riiklikes tasumäärade tabelites kindlaks määratud esindamiskulude täielikku väljamõistmist hagejalt, tagavad liikmesriigid, et sellised kulud kaetakse täielikult muude riigisisese õiguse alusel kättesaadavate vahendite abil, välja arvatud juhul, kui need kulud on ülemäärased.

Menetluskulude väljamõistmist käsitlevad põhjenduspunktid 31 ja 41, kus selgitatakse artiklis 14 sisalduvat menetluskulude väljamõistmise regulatsiooni järgmiselt:

(31) Kostjatel peaks olema võimalik taotleda järgmisi menetluslikke tagatise: tagatist menetluskulude ja asjakohasel juhul kahju hüvitamiseks, ilmselgelt põhjendamatute nõuete rahuldamata jätmist menetluse varajases faasis ning õiguskaitsevahendeid, kulude väljamõistmist ja karistusi või muid sama mõjusaid asjakohaseid meetmeid. Selliseid menetluslikke tagatise tuleks kohaldada kooskõlas õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele, nagu on sätestatud põhiõiguste harta artiklis 47, jättes kohtule üksikjuhtumite puhul piisava kaalutusõiguse asja asjakohaselt läbi vaadata, võimaldades seeläbi ilmselgelt põhjendamatute nõuete kiiret rahuldamata jätmist, piiramata seejuures tõhusat juurdepääsu õigusemõistmisele.

(41) Kui kohus leiab, et menetlus on kuritarvituskas, peaksid kulud hõlmama kõiki riigisisese õiguse kohaselt väljamõistetavaid menetluskulude liike, sealhulgas kõiki kostjal tekkinud esindamisega seotud kulusid, välja arvatud juhul, kui need kulud on ülemäärased. Kui riigisisese õigusega ei ole tagatud riiklikes tasumäärade tabelites kindlaks määratud summasid ületavate esindamisega seotud kulude täielikku väljamõistmist, peaksid liikmesriigid ette nägema, et hageja kannab sellised kulud täielikult muude riigisisese õiguse alusel kättesaadavate vahendite alusel. Kui sellised kulud on ülemäärased, näiteks kui on kokku lepitud ebaproportsionaalsetes tasudes, ei tohiks siiski välja mõista kõiki esindamisega seotud kulusid. Kohus peaks tegema otsuse kulude kohta kooskõlas riigisisese õigusega.

Direktiivi artikli 14 lõike 1 nõude täitmine on kehtiva õigusega tagatud. Eesti tsiviilkohtumenetlusõiguses reguleerib menetluskulude koosseisu, kandmist, jaotust ja kindlaksmääramist TsMS-i 18. ptk. Menetluskulud määratakse kindlaks ja mõistetakse menetlusosalisele, kelle kasuks lahend tehakse, välja vajalikus ja põhjendatud ulatuses.

Direktiivi artikli 14 lõikes 2 viidatud esindustasude piirmäära Eesti kehtivas õiguses kehtestatud ei ole. Seega ei ole vaja lõike 2 kohast reeglit riigisisessesse õigusesse luua.

2.7.9. Direktiivi artikli 19 lõike 1 ülevõtmiseks kehtivat õigust ei muudeta.

Direktiivi artikli 19, mis reguleerib teavet ja läbipaistvust, lõike 1 sätestab järgmist:

1. Liikmesriigid tagavad, et artiklis 6 osutatud avalikus elus osalevatel füüsilistel või juriidilistel isikutel, on vajaduse korral juurdepääs teabele olemasolevate menetluslike tagatiste, õiguskaitsevahendite ja toetusmeetmete kohta, nagu õigusabi ning rahaline ja psühholoogiline tugi, kui see on kättesaadav.

Esimeses lõigus osutatud teave hõlmab kogu kättesaadavat teavet teadlikkuse suurendamise kampaaniate kohta, asjakohasel juhul koostöös asjaomaste kodanikuühiskonna organisatsioonide ja muude sidusrühmadega.

Selline teave esitatakse ühes kohas kergesti kättesaadavas vormis asjakohase kanali, näiteks teabekeskuse, olemasoleva koordinatsioonikeskuse või elektroonilise liidese, sealhulgas Euroopa e-õiguskeskkonna portaali kaudu.

Põhjenduspunktis 46 selgitatakse artikli 19 lõike 1 kohta järgmist:

Liikmesriigid peaksid tegema kättesaadavaks teabe kättesaadavate menetluslike tagatiste, õiguskaitsevahendite ja toetusmeetmete kohta ühes kohas, nn ühtses kontaktpunktis, eesmärgiga tagada vaigistuskaebuste sihtmärkideks olevatele isikutele lihtne ja tasuta juurdepääs kogu teemakohasele teabele, et aidata neil leida kogu asjakohast teavet. Vaigistuskaebuste puhul on tavapärane, et nende sihtmärgiks olevad isikud kannatavad tõsiste finantstagajärgede ning psühholoogilise ja mainekahju all. Sellise kahju tekitamine on vaigistuskaebuste esitajate üks eesmärke, kui nad algatavad kuritarvituslikke avalikus elus osalemise vastaseid kohtumenetlusi. Seepärast peaks ühtse kontaktpunkti kaudu esitatav teave hõlmama olemasolevaid toetusmehhanisme, näiteks teavet asjaomaste organisatsioonide ja ühenduste kohta, kes annavad vaigistuskaebuste sihtmärkideks olevatele isikutele õigus- või rahalist abi ning psühholoogilist tuge. Käesolevas direktiivis ei määratleta nimetatud ühtse kontaktpunkti vormi.

Eestis on ühtseks kontaktpunktiks, st asutuseks, kes täidab Euroopa Komisjoni soovitusel ja ühtlasi direktiivi art 19 lõike 1 kohase info keske avaldamise kohustust, määratud Eesti Ajakirjanike Liit.²³ Info liikmesriikide kontaktpunktiks määratud isikute või asutuste kohta on avaldatud Euroopa Komisjoni lehel.²⁴

2.7.10. Direktiivi artikli 19 lõike 2 ülevõtmiseks kehtivat õigust ei muudeta. Direktiivi artikkel 19 reguleerib teavet ja läbipaistvust. Lõige 2 sätestab järgmist:

Liikmesriigid tagavad, et piiriülestes tsiviilmenetlustes antakse õigusabi vastavalt nõukogu direktiivile 2003/8/EÜ.²⁵

Direktiiv tasuta õigusabi kohta ühiste miinimumeeskirjade kehtestamise kohta on Eesti õigusesse üle võetud. Riigipoolse menetlusabi andmist menetluskulude kandmiseks tsiviilkohtumenetluses reguleerib TsMS-i 18. ptk 6. jagu, riigi õigusabi andmist reguleerib riigi õigusabi seadus. Artikli 19 lõike 2 nõuete täitmine on kehtiva õigusega tagatud.

2.7.11. Direktiivi artikli 19 lõike 3 ülevõtmiseks kehtivat õigust ei muudeta. Lõige 3 sätestab järgmist:

Liikmesriigid avaldavad kergesti kättesaadaval ja elektroonilisel kujul riiklike apellatsioonikohtute või kõrgeima astme kohtu jõustunud otsused, mis on tehtud käesoleva direktiivi kohaldamisalasse kuuluvates menetlustes, kooskõlas riigisisese õigusega.

Põhjenduspunktis 47 selgitatakse artikli 19 lõike 3 kohta järgmist:

²³ Eesti Ajakirjanike Liidu koduleht: <https://eal.ee/>.

²⁴ [List of Member State's nominated Focal Points according to Point 25 of the Commission's 2022 Anti-SLAPP Recommendation | European Commission](#)

²⁵ Nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiiv 2003/8/EÜ, millega parandatakse õiguskaitse kättesaadavust piiriüleste vaidluste korral, kehtestades sellistes vaidlustes antava tasuta õigusabi kohta ühised miinimumeeskirjad (EÜT L 26, 31.01.2003, lk 41).

Asjaomaste kohtuotsuste avaldamise eesmärk on suurendada teadlikkust vaigistuskaebuste kohta ning pakkuda kohtutele, õigustöötajatele ja üldsusele vaigistuskaebusi käsitlevat teabeallikat. Sellisel avaldamisel tuleks järgida isikuandmete kaitset käsitlevat liidu ja riigisisest õigust ning seda võiks olla võimalik tagada asjakohaste kanalite kaudu, nagu olemasolevad õigusallikad andmebaasid või e-õiguskeskkonna portaal. Halduskoormuse vähendamiseks tuleks liikmesriikidelt nõuda vähemalt riigi apellatsioonikohtute või kõrgeima astme kohtute otsuste avaldamist.

TsMS-i § 462 lõike 1 esimese lause kohaselt avalikustatakse jõustunud kohtuotsus selleks ettenähtud kohas arvutivõrgus. Üldregulatsioon kohaldub kõigi kohtuastmete kohtuotsuste suhtes. Artikli 19 lõike 3 nõuete täitmine on kehtiva õigusega tagatud.

2.7.12. Direktiivi artikli 20 ülevõtmiseks kehtivat õigust ei muudeta.

Artiklis 20 sätestatakse järgmist:

Liikmesriigid esitavad komisjonile igal aastal eelistatavalt kokkuvõtlikul kujul II, III, IV ja V peatükis osutatud taotluste ja otsuste kohta järgmised kättesaadavad andmed:

- a) asjaomasel aastal algatatud kuritarvituslike avalikus elus osalemise vastaste kohtumenetluste arv;*
- b) kohtumenetluste arv kostja ja hageja liikide kaupa;*
- c) käesoleva direktiivi alusel esitatud nõude liik.*

Artikli 20 alusel komisjonile andmete esitamine on vabatahtlik. Info edastatakse siis, kui selline info on liikmesriigis kättesaadav.²⁶ Säte puudutab üksnes piiriüleseid menetlusi.

Problemaatiline oleks ka taotluste kohta info kogumine ja edastamine, nagu on märgitud art 20 sissejuhatavas lauses, kuna taotluse esitamise ajal ei ole teada, kas tegemist on avalikus elus osalemise takistamiseks esitatud ilmselgelt põhjendamatu nõude või kuritarvitusliku kohtumenetlusega.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmine

3.1.1. Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse TsMS-i §-ga 94¹. Säte luuakse direktiivi artikli 17 ülevõtmiseks ja sellega täiendatakse TsMS-i valikulise kohtualluvuse regulatsiooni.

Direktiivi artikkel 17 sätestab reegli kolmanda riigi menetlustega seotud hagide kohtualluvuse kohta. Artiklis sätestatakse järgmist:

1. Liikmesriigid tagavad, et kui kolmanda riigi kohtus on hageja, kelle elu- või asukoht on väljaspool liitu, algatanud avalikus elus osalemise tõttu kuritarvitusliku kohtumenetluse füüsilise või juriidilise isiku suhtes, kelle elu- või asukoht on liikmesriigis, võib kõnealune isik

²⁶ Artikli 20 eestikeelses tõlkes on sisuline viga. Artikli 20 sissejuhatava lause ingliskeelne tekst on järgmine: „Member States shall, on an annual basis and where available, submit data on the applications and on decisions referred to in Chapters II, III, IV and V to the Commission, preferably in an aggregated form, with regard to:“

taotleda kohtutelt, mis asuvad kohas, kus on tema elu- või asukoht, kahju ja kulude hüvitamist, mida ta kandis seoses hagi menetlemisega kolmanda riigi kohtus.

2. Liikmesriigid võivad piirata lõike 1 kohast kohtualluvuse teostamist, kui menetlus on kolmandas riigis veel pooleli.

Direktiivi põhjenduspunktis 44 selgitatakse artikli 17 kohta järgmist:

Käesoleva direktiiviga luuakse uus kohtualluvuse erialus, tagamaks, et vaigistuskaebuste sihtmärkidel, kelle elu- või asukoht on liidus, on liidus olemas tõhus õiguskaitsevahend kolmanda riigi kohtus hageja, kelle elu- või asukoht on väljaspool liitu, algatatud kuritarvitusliku avalikus elus osalemise vastase kohtumenetluse vastu. Seda peaks kohaldama olenemata sellest, kas otsus on tehtud või ta on jõustunud, kuna vaigistuskaebuste sihtmärgid võivad kannatada kahju ja kanda kulusid alates kohtumenetluse algusest ja isegi siis, kui otsust ei tehti, näiteks nõude tagasivõtmise korral. Liikmesriigid võivad siiski otsustada piirata kohtualluvuse teostamist kooskõlas riigisisese õigusega, kui menetlus on kolmandas riigis veel pooleli, nähes näiteks ette kohtumenetluse peatamise liikmesriigis. See kohtualluvuse erialus võimaldab vaigistuskaebuste sihtmärkidel, kelle elu- või asukoht on liidus, taotleda kolmanda riigi kohtus toimunud menetluse põhjustatud või põhjendatult tekkida võiva kahju ja kulu hüvitamist oma elu- või asukoha riigi kohtus. Kõnealusele kohtualluvuse erialuse eesmärk on heidutada kolmandates riikides vaigistuskaebuste esitamist isikute vastu, kelle elu- või asukoht on liidus, ning sellises menetluses tehtud otsust peaks saama täitmisele pöörata näiteks juhul, kui hagejal, kelle elu- või asukoht on väljaspool liitu, on vara liidus. Käesoleva direktiivi sätted, mis käsitlevad kohtualluvuse erialust, ei tohiks käsitleda kohaldatavat õigust ega kahju hüvitamist käsitlevat materiaalõigust kui sellist.

Rahvusvahelist kohtualluvust reguleerib TsMS-i § 70. TsMS-i § 70 kohaselt määratakse rahvusvahelise kohtualluvuse sätete järgi, millal võib asja menetleda Eesti kohus. Asi allub Eesti kohtule, kui Eesti kohus võib selle lahendada pädevuse ja kohtualluvuse sätete kohaselt või kohtualluvuse kokkuleppest tulenevalt, kui seadusest või välislepingust ei tulene teisiti. Rahvusvaheline kohtualluvus ei ole erandlik, kui seaduses või välislepingus ei ole ette nähtud teisiti.

Loodavas TsMS-i §-s 94¹ sätestatakse, et kui välisriigi kohtus algatati avalikus elus osalemise takistamiseks kuritarvituslik kohtumenetlus ja kuritarvitusliku kohtumenetluse hageja elu- või asukoht on välisriigis, võib selle menetluse tõttu tekkinud kahju ja kulude hüvitamise hagi esitada ka kuritarvitusliku kohtumenetluse kostja elu- või asukoha järgi. Sätte sõnastusest nähtuvalt luuakse kohtualluvuse reegel selliselt, et hagi võib esitada nii kuritarvitusliku kohtumenetluse ajal kui ka pärast kuritarvitusliku kohtumenetluse lõppemist.

Enne kuritarvitusliku kohtumenetluse lõppemist on hagi esitamine võimalik vastavalt TsMS-i §-le 369, mille esimese lause kohaselt võib tulevase nõude täitmise hagi esitada juhul, kui on alust eeldada, et võlgnik kohustust õigel ajal ei täida. Kui hageja õiguste rikkumine tulevikus on ilmne, ei pea hageja rikkumist ära ootama, vaid võib sooritushagi juba rikkumise kohta ette esitada.²⁷ Hagejal tuleb tõendada, millal muutub hagetav nõue sissenõutavaks, ning muuta usutavaks eeldus, et kostja oma kohustust õigel ajal ei täida.²⁸ TsMS-i § 369 alusel saab hagi esitada nii nende nõuete realiseerimiseks, mis muutuvad sissenõutavaks eeldatavasti

²⁷ Tsviilkohtumenetluse seadustik II. Kommenteeritud väljaanne. § 369, p 3.1.d.

²⁸ Ibid, p 3.3.a.

kohtumenetluse ajal, kui ka nende nõuete suhtes, mis muutuvad sissenõutavaks eeldatavasti pärast kohtumenetluse läbiviimist ning pärast menetluse jõustunud kohtuotsusega lõppemist.²⁹ TsMS-i § 369 alusel saab esitada hagi ka nt tingimusliku nõude kohta.³⁰ Enne kohustuse sissenõutavaks muutumist on hagi esitamise lubamise eesmärk hageja õiguste efektiivsem kaitse. TsMS-i § 369 näol on tegemist siiski erandliku alusega.

Õigusaktide hierarhiast tulenevalt ei kuulu TsMS-i § 94¹ kohtualluvuse reegel kohaldamisele juhtudel, kui kahju tekkis Euroopa Liidu liikmesriigis alustatud väidetava kuritarvitusliku kohtumenetluse tõttu. Piiriülese kohtualluvuse reguleerimise ainuvälispädevus on Euroopa Liidul ning riigisisene õigus kohaldamisele ei kuulu. Samuti ei kuulu § 94 kohaldamisele juhul, kui väidetav kuritarvituslik kohtumenetlus toimus riigis, mille suhtes on kohtualluvus reguleeritud teisiti riikidevahelise õigusabilepingu või konventsiooniga, mille osaline on Eesti. See, et direktiiv ei mõjuta kolmanda riigi ja liidu või liikmesriigi vaheliste kahe- või mitmepoolsete konventsioonide ja lepingute kohaldamist, mis on sõlmitud enne 6. maid 2024, tuleneb ka artiklist 18, mis reguleerib seoseid kahe- või mitmepoolsete konventsioonide ja lepingutega.

Lisaks tuleb tähele panna, et pelgalt võimalus esitada Eesti kohtule hagi kolmandas riigis algatatud kuritarvitusliku kohtumenetluse tõttu tekitatud kahju hüvitamiseks ei taga Eesti kohtulahendi täitmist kolmandas riigis. Kohtulahendi täitmine kolmandas riigis toimub vastavalt täitmise riigi õigusele. Samuti tuleb objektiivselt mõõnda keerukusi, mis võivad Eesti kohtul tekkida välisriigi kohtumenetluse kuritarvituslikkuse hindamisel.

3.1.2. Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse TsMS-i §-ga 196¹, millega võetakse üle direktiivi artikkel 10, mis reguleerib tagatist ja milles sätestatakse järgmist:

Liikmesriigid tagavad, et füüsiliste või juriidiliste isikute suhtes seoses nende osalemisega avalikus elus algatatud kohtumenetluste puhul võib asja menetlev kohus, ilma et see mõjutaks õigust õiguskaitse kättesaadavusele, nõuda hagejalt hinnanguliste menetluskulude, mis võib hõlmata kostjal tekkinud esindamisega seotud kulusid, tagatist ning kui nii on ette nähtud riigisisiseses õiguses, kahju hüvitamise tagatist.

Põhjenduspunktis 36 selgitatakse artikli 10 kohta järgmist:

Kostjale täiendava kaitse pakkumiseks peaks olema võimalik anda talle tagatis hinnanguliste menetluskulude hüvitamiseks, mis võivad hõlmata kostjal tekkinud esindamisega seotud kulusid, ning kui see on riigisisese õigusega ette nähtud, siis hinnangulist kahju. Siiski on vaja leida tasakaal selle meetme ja hageja õiguse vahel omada juurdepääsu õigusemõistmisele. Asja menetlev kohus võib, kui ta peab seda asjakohaseks, nõuda hagejalt tagatise esitamist, kui esineb kuritarvituslikule menetlusele osutavaid elemente või kui on risk, et kostjale ei hüvitata kulusid, või arvestades poolte majanduslikku olukorda või muid selliseid riigisisiseses õiguses sätestatud kriteeriumeid. Tagatise andmine ei sisalda asja sisulist hinnangut, vaid seda kasutatakse ettevaatusabinõuna, et kaitsta lõpliku otsuse täitmist, milles tehakse kindlaks, et tegemist oli kuritarvitusliku menetlusega, et kostja kulud tuleb katta ja, kui nii on ette nähtud riigisisiseses õiguses, katta võimalik tekkinud kahju, eelkõige juhul, kui on korvamatu kahju tekkimise risk. Liikmesriikidel peaks olema õigus otsustada, kas kohus peaks määrama tagatise

²⁹ Ibid, p 3.4.

³⁰ Ibid, p 3.5.

omal algatusel või kostja taotlusel. Kui riigisisese õigusega on nii ette nähtud, peaks tagatise andmine olema võimalik kohtumenetluse igas faasis.

Kehtivas õiguses reguleerib tagatise andmist TsMS-i 19. ptk. Menetluskulude tagatise andmise eeldused on seotud 1) hageja kodakondsuse, elu- või asukohaga: hageja ei ole Eesti või Euroopa Liidu liikmesriigi ega Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi juriidiline isik või kodanik ja tema elukoht ei ole Euroopa Liidus või Euroopa Majanduspiirkonnas (TsMS § 196 lg 1 p-d 1 ja 2); 2) hageja majandusliku seisundiga: menetluskulude sissenõudmine on eeldatavasti raskendatud; hagejat ei või kohustada tagatist andma, kui tal on Eestis piisavalt vara (§ 196 lg 1 p 3, lg 2 esimene lause) või 3) menetluskulude lahendi täitmisega välisriigis: hagejat ei saa kohustada tagatist andma, kui menetluskulude hüvitamise lahend kuulub täitmisele välisriigis (§ 196 lg 2 p 2).

Direktiivi eesmärgiga ei ole kooskõlas menetluskulude tagatise määramisele TsMS-i § 196 lg-s 1 sätestatud eelduste ja § 196 lg 2 p-s 2 sätestatud välistuse kohaldamine. Seetõttu nähakse ette avalikus elus osalemise takistamiseks esitatud hagi puhul eriregulatsioon ning menetluskulude tagatise küsimisel viidatud sätteid ei kohaldata. TsMS-i § 196 lg 2 p-s 1 sätestatud välistust kohaldatakse avalikus elus osalemise takistamiseks esitatud hagi korral menetluskulude tagatise andmise otsustamisel, kuna riigisisese õigusega ei saa ette näha eristust välislepinguga võetud kohustustest.

Muudatuse kohaselt võib hagimenetluses kohus kostja taotlusel kohustada hagejat andma kostja eeldatavate menetluskulude katteks tagatise, kui hageja esitas hagi seoses kostja osalemisega avalikus elus ja esineb kohtumenetluse kuritarvituslikkusele viitavaid asjaolusid. Kuritarvitusliku kohtumenetluse mõiste reguleeritakse TsMS-i §-s 406³, kus antakse lahtine loetelu asjaoludest, mis viitavad, et tegemist võib olla kuritarvitusliku kohtumenetlusega. Avalikus elus osalemist puudutavad hagid reguleeritakse TsMS-i §-s 406².

Nagu selgitatakse direktiivi põhjenduspunktis 36, tuleb tagatise regulatsiooni kohaldamise puhul tähele panna, et tagatise andmine ei tähenda nõude suhtes sisulise hinnangu kujundamist, vaid tagatis kujutab endast ettevaatusabinõu, et kaitsta lõpliku otsuse täitmist, kui kohus peaks tegema kindlaks, et tegemist on kuritarvitusliku menetlusega.

Kui kostja vastu on esitatud hagi tema osalemise takistamiseks avalikus elus ja kohus on kostja taotlusel küsinud hagejalt tagatist menetluskulude katteks, ei tee kostja enne kulutusi, kui hageja on tagatise tasunud. Kui kostjale on kahju juba tekkinud, nt hagi piirab ajakirjaniku tegevusvabadust, on kostjal võimalik esitada kahju hüvitamise nõue hagi või vastuhagina ning taotleda hagi tagamist.

Paragrahvi 196¹ lõikes 3 sätestatakse tagatise taotluse lahendamine kiirendatud menetluses, mis luuakse, et võtta üle direktiivi artikli 7 lõige 1, mis käsitleb menetluslike tagatiste taotluste kiirendatud käsitlemist. Direktiivi artikli 7 lõige 1 sätestab:

Liikmesriigid tagavad, et artikli 6 lõike 1 punktide a ja b kohaseid taotlusi käsitletakse kiirendatud viisil kooskõlas liikmesriigi õigusega, võttes arvesse kohtuasja asjaolusid, õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtumenetlusele.

Artikli 7 lõikes 1 nimetatud artikli 6 lõike 1 punkt a viitab tagatisele, nagu on ette nähtud artiklis 10.

Direktiivi põhjenduspunkt 33 selgitab artikli 7 lõike 1 ja taotluste kiirendatud käsitlemise kohta järgmist:

Tagamaks, et tagatiste saamise ja menetluse varajases faasis hagi rahuldamata jätmise taotlusi käsitletaks kiirendatud viisil, võivad liikmesriigid kehtestada istungite korraldamise või kohtuotsuse tegemise tähtajad. Nad võivad lisaks ka võtta vastu korra, mis sarnaneb ajutiste meetmete puhul rakendatava korraga. Menetluse võimalikult kiireks lõpuleviimiseks peaksid liikmesriigid kooskõlas oma riigisisese menetlusõigusega püüdma tagada, et kui kostja on taotlenud õiguskaitsevahendeid käesoleva direktiivi alusel, tehakse otsus selle taotluse kohta kiirendatud viisil, sealhulgas kasutades riigisiseses õiguses juba olemasolevaid menetlusi taotluste kiirendatud käsitlemiseks.

Paragrahvi 196¹ lõikes 3 sätestatakse, et kohus lahendab kostja taotluse tagatise hagejalt tagatise küsimiseks kümne tööpäeva jooksul taotluse kohta hageja seisukoha saamisest arvates. Kohus võib taotluse lahendada hiljem, kui ta soovib hageja enne lahendi tegemist ära kuulata. Kui hageja ei esita seisukohta kohtu määratud tähtaja jooksul, võib kohus kostja taotluse lahendada ka hageja seisukohata.

3.1.3. Eelnõu § 1 punktiga 3 täiendatakse seadustikku paragrahviga 333², millega võetakse üle direktiivi III peatüki, mis käsitleb ilmselgelt põhjendamatute nõuete rahuldamata jätmist menetluse varajases faasis, artikkel 11, tõendamiskoormist reguleeriv artikkel 12 ning kiirendatud menetlust reguleeriva artikli 7 lõige 1.

Artikkel 11 sätestab järgmist:

Liikmesriigid tagavad, et kohtud võivad kooskõlas riigisisese õigusega avalikus elus osalemise vastased nõuded pärast asjakohast läbi vaatamist võimalikult varajases menetluse faasis rahuldamata jätta, kui need on ilmselgelt põhjendamatud.

Direktiivi põhjenduspunktis 37 selgitatakse järgmist:

Otsus hagide rahuldamata jätmise kohta menetluse varajases faasis peaks olema pärast asjakohast läbivaatamist tehtav sisuline otsus. Liikmesriigid peaksid võtma vastu uued normid või kohaldama oma kehtivaid riigisiseseid õigusnorme nii, et kohus saaks otsustada jätta ilmselgelt põhjendamatud nõuded rahuldamata kohe, kui ta on saanud sellise otsuse põhistamiseks vajaliku teabe. Selline rahuldamata jätmine peaks toimuma menetluse võimalikult varases faasis, kuid see võib toimuda igal ajal menetluse käigus sõltuvalt sellest, millal kohus on sellise teabe saanud, kooskõlas riigisisese õigusega. Menetluse varajases faasis hagi rahuldamata jätmise võimalus ei välista selliste riigisiseste õigusnormide kohaldamist, mis võimaldavad liikmesriigi kohtutel hinnata hagi lubatavust juba enne menetluse algatamist.

Põhjenduspunktis 31 selgitatakse, et direktiivi kohaselt tuleks menetluslikke tagatisi, seega ka võimalust jätta ilmselgelt põhjendamatu nõue rahuldamata menetluse võimalikult varases faasis, kohaldada kooskõlas õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele, nagu on sätestatud põhiõiguste harta artiklis 47³¹, jättes kohtule üksikjuhtumite

³¹ Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47: „Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele. Igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. Igaühel on õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus. Igaühel peab

puhul piisava kaalutlusõiguse asja asjakohaselt läbi vaadata, võimaldades seeläbi ilmselgelt põhjendamatute nõuete kiiret rahuldamata jätmist, piiramata seejuures tõhusat juurdepääsu õigusemõistmisele.

Direktiivi artikkel 12 reguleerib tõendamiskoormist ja nõuete põhistamist ning sätestab järgmist:

1. Nõude põhjendatuse tõendamiskoormis lasub hagejal, kes hagi esitas.
2. Liikmesriigid tagavad, et kui kostja on taotlenud nõude rahuldamata jätmist menetluse varajases faasis, peab hageja nõuet põhistama, et kohus saaks hinnata, kas see on ilmselgelt põhjendamatu või mitte.

Direktiivi põhjenduspunktis 39 selgitatakse järgmist:

Tsiviilkohtumenetluse üldpõhimõtete kohaselt peaks lasuma avalikus elus osaleva füüsilise või juriidilise isiku vastu nõuet esitaval hagejal tõendamiskoormis, et selline nõue on põhjendatud. Kui kostja on taotlenud hagi rahuldamata jätmist menetluse varajases faasis, tuleks hagejal selleks, et vältida hagi menetluse varajases faasis rahuldamata jätmist, põhistada seda vähemalt sellises ulatuses, mis võimaldab kohtul järeldada, et hagi ei ole ilmselgelt põhjendamatu.

Artikli 7 lõikes 1 sätestatakse:

Liikmesriigid tagavad, et artikli 6 lõike 1 punktide a ja b³² kohaseid taotlusi käsitletakse kiirendatud viisil kooskõlas liikmesriigi õigusega, võttes arvesse kohtuasja asjaolusid, õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtumenetlusele.

Põhjenduspunktis 38 selgitatakse järgmist:

Kui kostja on esitanud taotluse jätta hagi ilmselge põhjendamatuse tõttu rahuldamata, peaks kohus seda taotlust menetlema kiirendatud viisil kooskõlas riigisisese õigusega, et kiirendada hinnangu andmist selle kohta, kas nõue on ilmselgelt põhjendamatu, võttes arvesse juhtumi konkreetseid asjaolusid.

Viidatud direktiivi nõuete ülevõtmiseks täiendatakse tsiviilkohtumenetluse seadustikku paragrahviga 333², mille lõikes 2 sätestatakse, et kui hagi aluseks olevad asjaolud on kohtu arvates piisavalt välja selgitatud, kohus on arutanud vaidlusaluseid asjaolusid ja suhteid vajalikus ulatuses nii faktilisest kui ka õiguslikust küljest, andnud pooltele piisavad selgitused selle kohta, millest asja lahendamine sõltub ja kes menetlusosalistest peab vaidlusaluseid asjaolusid tõendama, ning hageja ei esita kohtu nõudmisel ja määratud tähtajaks nõude aluseks olevaid täiendavaid asjaolusid, selgitusi või tõendeid ning hageja esitatu alusel ei ole nõude rahuldamine õiguslikult põhjendatud, jätab kohus hagi rahuldamata ilma pooltele täiendavaid tähtaegu andmata. See tähendab, et kohus teeb sisulise otsuse, millel on *res judicata* õiguslikud tagajärjed. Seega ei saa kohtu poole uuesti pöörduda vaidluse lahendamiseks samade poolte vahel samal alusel sama nõudega. Enne hagi rahuldamata jätmise kohta otsuse tegemist tuleb kohtul hagejale selgitada kohtu nõudmise täitmata jätmise õiguslikke tagajärgi. Lõike 1

olema võimalus saada nõu ja kaitset ning olla esindatud. Isikule, kellel puuduvad piisavad vahendid, antakse tasuta õigusabi sellises ulatuses, mis tagab talle võimaluse kohtusse pöörduda.“

³² Artikli 6 lõike 1 punkt b: „b) ilmselgelt põhjendamatu nõude rahuldamata jätmist varajases faasis, nagu on ette nähtud III peatükis“.

kohaselt tuleb kohtul juhul, kui kostja on esitanud taotluse ilmselgelt põhjendamatu nõude rahuldamata jätmiseks ja sama paragrahvi lõikes 2 sätestatud eeldused on täidetud, nõue otsusega rahuldamata jätta esimesel võimalusel. Kui nõude rahuldamata jätmise eeldused on täidetud, ei tule kohtul teha eraldi määrust kostja taotluse rahuldamise kohta. Kui lõikes 2 sätestatud eeldused ei ole täidetud, jätab kohus kostja taotluse määrusega rahuldamata.

Arvestades TsMS-i §-s 2 sätestatud tsiviilkohtumenetluse eesmärki, tuleb kohtul asi lahendada õigesti, väikeste kuludega ja mõistliku aja jooksul. Seega tuleb kohtul menetluse juhtimise kaudu aidata vältida menetlusosalistele, eelkõige kostjale, kelle vastu ilmselgelt põhjendamatu nõue esitati, lisakulude teket ning juhul, kui § 333² lõike 2 tingimused on täidetud, jätta hageja nõue esimesel võimalusel rahuldamata ka juhul, kui kostja ei ole § 333² alusel taotlust esitanud.

Eelnõuga pakutakse välja § 333² puhul kaks valikuvarianti, mis lähtuvad sätte kohaldamisalast:

I (lai kohaldamisala)

Direktiivist tulenev nõue ilmselgelt põhjendamatu nõude rahuldamata jätmise kohta võetakse riigisisesse õigusesse üle horisontaalse mõjuga üldregulatsioonina. See tähendab, et kohtule esitatud ilmselgelt põhjendamatu nõue on võimalik loodava regulatsiooni alusel kiirendatud korras rahuldamata jätta olenemata sellest, kas tegemist on avalikus elus osalemise takistamiseks esitatud nõudega (§-d 406² ja 406³) või mitte, st kas nõue on direktiivi materiaalses kohaldamisalas või mitte. Sellise valiku eesmärk on ühelt poolt menetlusosaliste võrdse kohtlemise, teiselt poolt menetlusökoonoomia ja kohtumenetluse efektiivsuse tagamine.

II (kitsas kohaldamisala)

Laial kohaldamisalal on omakorda ohud, kohtuid võidakse koormata taotlustega, mille hulk võib olla ettenägematu. Seetõttu pakutakse teise valikuvariandina välja sätte kitsas kohaldamisala ehk direktiivist tulenev nõue ilmselgelt põhjendamatu nõude rahuldamata jätmise kohta võetakse riigisisesse õigusesse üle, lähtudes direktiivi materiaalsest kohaldamisalast, st loodavat § 333² kohaldatakse olukorras, kus tegemist on avalikus elus osalemise takistamiseks esitatud nõudega (§-d 406² ja 406³).

3.1.4. Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse seadustikku 43¹. peatükiga, milles luuakse avalikus elus osalemise takistamiseks algatatud kuritarvituslikku kohtumenetlust käsitlev regulatsioon.

3.1.4.1. TsMS-i §-ga 406² reguleeritakse avalikus elus osalemise takistamiseks esitatud hagi.³³ Paragrahviga 406² võetakse üle direktiivi artikli 4 punktis 1 olev termin „avalikus elus osalemine“ ja punktis 2 olev termin „avalikku huvi pakkuv küsimus“.

Direktiivi artikli 4 punktis 1 on sätestatud järgmist:

1) „avalikus elus osalemine“ – füüsilise või juriidilise isiku seisukoha võtmine või tegevus, millega teostatakse sõna- ja teabevabadust, kunsti ja teaduse vabadust või kogunemis- ja ühinemisvabadust ja sellega otseselt seotud ettevalmistav, toetav või abistav tegevus, ning mis on seotud avalikku huvi pakkuva küsimusega.

³³ Advokatuuriseaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega (kohtumenetluse tõhustamine) luuakse TsMS-i § 406¹, millest tulenevalt algab 43¹. peatükk §-ga 406². Sätted ei ole omavahel seotud.

Seega kaitseb loodav TsMS § 406² lõige 2 nii PS-i §-ga 45 tagatud väljendusvabadust kui ka PS-i §-s 44 tagatud teabevabadust.

Direktiivi artikli 4 punktis 2 on sätestatud järgmist:

2) „avalikku huvi pakkuv küsimus“ – küsimus, mis mõjutab üldsust sellisel määral, et ta võib selle vastu õigustatult huvi tunda, sellistes valdkondades nagu:

a) põhiõigused, rahvatervis, ohutus, keskkond või kliima;

b) füüsilisest või juriidilisest isikust avaliku elu tegelase tegevus avalikus või erasektoris;

c) küsimused, mida arutab või vaatab läbi seadusandlik, täitev- või kohtuorgan, või muu ametlik menetlus;

d) selliste küsimustega seotud süüdistused korruptsioonis, pettuses või kelmuses, mis tahes muus kuriteos või haldusrikkumises;

e) tegevused, mille eesmärk on kaitsta Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 sätestatud väärtusi, sealhulgas demokraatlikke protsesse põhjendamatu sekkumise eest, eelkõige desinformatsiooni vastu võitlemise kaudu.

Avalikus elus osalemist selgitatakse direktiivi põhjenduspunktis 22 järgmiselt:

Avalikus elus osalemine peaks olema määratletud kui füüsilise või juriidilise isiku seisukohavõtmine või tegevus, millega teostatakse põhiõigust, näiteks sõna- ja teabevabadus, kunsti ja teaduse vabadus või kogunemis- ja ühinemisvabadus ning mis on seotud praegu või tulevikus tekkiva avalikku huvi pakkuva küsimusega, sealhulgas ajakirjandusliku, poliitilise, teadusliku, akadeemilise, kunstilise, kommenteeriva või satiirilise sisu, väljaannete või teoste loomine, väljapanek, reklaam või muul viisil edendamine ning turustamine. Tulevikus tekkiv avalik huvi osutab asjaolule, mis veel ei paku avalikku huvi, kuid võib seda pakkuda tulevikus, kui üldsus sellest näiteks avaldamise kaudu teada saab. Avalikus elus osalemine võib hõlmata ka tegevusi, mis on seotud akadeemilise ja kunstilise vabaduse, ühinemisvabaduse õiguse ja rahumeelse kogunemise õiguse kasutamisega, näiteks lobitöö, demonstratsioonide ja protestide korraldamine või neis osalemine, ja tegevusi, mis tulenevad õigusest heale haldusele ja õigusest tõhusale õiguskaitsevahendile, näiteks kohtu- ja haldusnõuete esitamine ning osalemine avalikel aruteludel. Avalikus elus osalemine peaks hõlmama ka ettevalmistavaid, toetavaid või abistavaid tegevusi, millel on otsene ja olemuslik seos seisukohavõtmise või tegevusega, mis on vaigistuskaebuste sihtmärgiks, et avalikus elus osalemine maha suruda. Selline tegevus peaks otseselt puudutama konkreetset avalikus elus osalemise juhtumit või põhinema vaigistuskaebuse tegeliku sihtmärgi ja ettevalmistavat, toetavat või abistavat tegevust teostava isiku lepingulisel suhtel. Nõuete esitamine mitte ajakirjanike ega inimõiguste kaitsjate endi vastu, vaid nende töid avaldavate internetiplatvormide vastu või nende tekste trükkivate ettevõtete või tekste müüvate kaupluste vastu võib olla mõjus viis avalikus elus osalemise vaigistamiseks, sest ilma selliste teenusteta ei saa arvamusi avaldada ega seega avalikku arutelu mõjutada. Lisaks võib avalikus elus osalemine hõlmata muid tegevusi, mille eesmärk on teavitada või mõjutada avalikku arvamust või soodustada üldsuse edasist tegevust, sealhulgas era- või avaliku sektori üksuse tegevus mõnes avalikku huvi pakkuvas küsimuses, näiteks teadusuuringute, küsitluste, kampaaniate või muu kollektiivse tegevuse korraldamine või neis osalemine.

Seda, milliseid valdkondi tuleks käsitleda avalikku huvi pakkuva küsimusena, on selgitatud direktiivi põhjenduspunktis 23 järgmiselt:

Avalikku huvi pakkuv küsimus peaks olema määratletud sellisena, et see hõlmaks põhiõiguste teostamisega seotud küsimusi. Siia kuuluvad sellised küsimused nagu sooline võrdõiguslikkus, kaitse soolise vägivalla eest ja mittediskrimineerimine ning õigusriigi, meediavabaduse ja mitmekesisuse kaitsmine. See peaks hõlmama kaupade, toodete või teenuste kvaliteeti, ohutust või muid asjakohaseid aspekte, kui need on olulised rahvatervise, ohutuse, keskkonna, kliima või tarbijate ja töötajate õiguste seisukohast. Tarbija ja tootja või teenuseosutaja vaheline puhtalt omavaheline vaidlus kauba, toote või teenuse üle peaks olema hõlmatud avalikku huvi pakkuva küsimuse mõistega üksnes juhul, kui vaidlus sisaldab avalikku huvi pakkuvat komponenti, näiteks kui see puudutab toodet või teenust, mis ei vasta keskkonna- või ohutusstandarditele.

Samuti selgitatakse avalikku huvi pakkuva küsimuse mõistet direktiivi põhjenduspunktides 24–27:

(24) Avaliku elu tegelaseks oleva füüsilise või juriidilise isiku tegevusi tuleks samuti käsitada avalikku huvi pakkuvate küsimustena, sest üldsus võib nende vastu õigustatult huvi tunda. Õigustatud huviga ei ole siiski tegemist juhul, kui sellist isikut või üksust puudutava seisukohavõtmise või tegevuse ainus eesmärk on rahuldada teatava publiku uudishimu füüsilise isiku eraelu üksikasjade kohta.

(25) Avalikku huvi pakkuvad küsimused võivad olla näiteks küsimused, mida arutab või vaatab läbi seadusandlik, täitev- või kohtuorgan, või muu ametlik menetlus. Selliste küsimuste konkreetseks näiteks võivad olla õigusaktid, mis käsitlevad keskkonnastandardeid või tooteohutust, saastava tehase või kaevanduse keskkonnaluba või konkreetsest juhtumist kaugemale ulatuva õigusliku mõjuga kohtumenetlused, näiteks võrdõiguslikkust, töökohal diskrimineerimist, keskkonnakuritegu või rahapesu käsitlevad menetlused.

(26) Avalikku huvi pakkuvate küsimuste hulka peaksid kuuluma süüdistused korruptsioonis, pettuses või kelmuses, omastamises, rahapesus, väljapressimises, survekamises, seksuaalses ahistamises ja soolises vägivallas või muus vormis hirmutamises või kuritegevuses, sealhulgas finants- või keskkonnakuriteos. Kui asjaomane rikkumine on avalikku huvi pakkuv küsimus, ei peaks omama tähtsust, kas see liigitub riigisisese õiguse kohaselt kuriteoks või haldusrikkumiseks.

(27) Samuti peaksid avalikku huvi pakkuvate küsimuste hulka kuuluma meetmed, mille eesmärk on kaitsta ELi lepingu artiklis 2³⁴ sätestatud väärtusi ja demokraatlikesse protsessidesse mittesekkumise põhimõtet ning tagada või hõlbustada üldsuse juurdepääsu teabele, et tõkestada desinformatsiooni, sealhulgas kaitsta demokraatlikke protsesse põhjendamatu sekkumise vastu.

³⁴ EL-i lepingu artikkel 2: „Liit rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine. Need on liikmesriikide ühised väärtused ühiskonnas, kus valitsevad pluralism, mittediskrimineerimine, sallivus, õiglus, solidaarsus ning naiste ja meeste võrdõiguslikkus.“

Kuna Eesti kehtiv õigus haldusrikkumisi, millele viitab põhjenduspunkt 26, ei tunne,³⁵ räägime Eesti õiguse kontekstis väärtegudest.

Samuti tuleb avalikus elus osalemist puudutava hagi ja avalikku huvi pakkuva küsimuse reguleerimisel viidata direktiivi põhjenduspunktidele 6 ja 18, kus direktiivi ning kaitsemeetmete kohaldamise eesmärki selgitatakse järgmiselt:

(6) Käesoleva direktiivi eesmärk on kõrvaldada tsiviilkohtumenetluse nõuetekohast toimimist takistavad tegurid, pakkudes samas füüsilistele ja juriidilistele isikutele, kes osalevad avalikus elus, tegeledes avalikku huvi pakkuvate küsimustega, sealhulgas ajakirjanikele, kirjastajatele, meediaorganisatsioonidele, rikkumisest teavitajatele ja inimõiguste kaitsjatele, samuti kodanikuühiskonna organisatsioonidele, valitsusvälistele organisatsioonidele, ametiühingutele, loomeinimestele, teadlastele ja akadeemiliste ringkondade esindajatele kaitset nende suhtes algatatud kohtuasjade eest, et heidutada nende osalemist avalikus elus.

(18) Käesolevas direktiivis sätestatud kaitsemeetmeid tuleks kohaldada kõigi füüsiliste ja juriidiliste isikute suhtes, kes osalevad otseselt või kaudselt avalikus elus. Samuti tuleks nendega kaitsta füüsilisi ja juriidilisi isikuid, kes kas kutsealaselt või isiklikult toetavad või abistavad teist isikut või pakuvad teisele isikule kaupu või teenuseid eesmärkidel, mis on otseselt seotud avalikus elus osalemisega, tegeledes avalikku huvi pakkuva küsimusega, nagu juristid, pereliikmed, internetiteenuse osutajad, kirjastused või trükikojad, kelle suhtes on algatatud kohtumenetlus või keda ähvardatakse sellega, sest nad toetavad või abistavad vaigistuskaebuse sihtmärgiks võetud isikuid, või tarnivad neile kaupu või osutavad neile teenuseid.

Avalikus elus osalemisetakistamiseks esitatud hagi tuleb defineerida, et oleks võimalik kindlaks määrata eelnõuga loodava kuritarvitusliku kohtumenetluse, ilmselgelt põhjendamatu nõude kiirendatud korras rahuldamata jätmise³⁶, rahvusvahelise kohtualluvuse sätte ja välisriigi kohtulahendi tunnustamisest keeldumise sätte (TsMS § 94¹ ja § 620 lg 1 p 1¹) kohaldamisala, samuti eelnõuga loodava menetluskulude tagatise andmise erisuste kohaldamisala.

3.1.4.2. Paragrahvis 406³ defineeritakse avalikus elus osalemise takistamiseks algatatud kuritarvituslik kohtumenetlus ning antakse lahtine ja näitlik loetelu kuritarvitusliku kohtumenetluse kindlaksmääramist võimaldavaid indikaatoreid.

Paragrahviga 406³ võetakse üle direktiivi artikkel 4 punkt 3, kus kuritarvituslik avalikus elus osalemise vastane kohtumenetlus on reguleeritud järgmiselt:

3) „kuritarvituslik avalikus elus osalemise vastane kohtumenetlus“ – kohtumenetlus, mida ei algatata õiguse tegelikuks kaitsmiseks või kasutamiseks, vaid mille peamine eesmärk on avalikus elus osalemise tõkestamine, piiramine või selle eest karistamine, kasutades sageli ära poolte vahelist võimu tasakaalustamatust, ning mille eesmärk on esitada põhjendamatu nõudeid. Sellisele eesmärgile võivad osutada näiteks järgmised asjaolud:

a) nõue või selle osa, sealhulgas liiga kõrge hagihind, on ebaproportsionaalne, ülemäärane või ebamõistlik;

³⁵ Direktiivi ingliskeelses tekstis *administrative offence*.

³⁶ Juhul, kui ilmselgelt põhjendamatu hagi rahuldamata jätmist kohaldatakse direktiivi materiaalse kohaldamisala ulatuses (vt § 333² valikuid).

- b) hageja või seotud osalised on sarnastes küsimustes algatanud mitu kohtumenetlust;
- c) esineb hirmutamist, ahistamist või ähvardamist hageja või hageja esindajate poolt enne kohtumenetlust või selle ajal, samuti hageja samasugust käitumist sarnastes või samaaegsetes kohtuasjades;
- d) pahauskse menetlustaktika kasutamine, näiteks menetluse venitamine, meelepärase kohtualluvuse valimine pettuse või kuritarvitamise eesmärgil või kohtuasjade pahauskne lõpetamine menetluse hilisemas faasis.

Direktiivi põhjenduspunktis 15 selgitatakse artikli 4 punkti 3 kohta järgmist:

Vaigistuskaebusi esitavad tavaliselt mõjukad üksused, näiteks üksikisikud, lobitöögrupid, äriühingud, poliitikud ja riigiorganid, püüdes vaigistada avalikku arutelu. Sageli on selliste kaebuste puhul poolte jõuvahekord tasakaalust väljas, kuna hagejal on kostjast tugevam rahaline või poliitiline positsioon. Kuigi see ei ole kõnealuste juhtumite lahutamatu osa, suurendab tasakaalust väljas olev jõuvahekord, kui see on olemas, märkimisväärselt nii avalikus elus osalemise vastaste kohtumenetluste kahjulikkust kui ka heidutavat mõju. Hageja poolt kostja vastu majandusliku eelise või poliitilise mõju väärkasutamine, koos igasuguse õigusliku põhjendatuse puudumisega, on eriti murettekitav, kui kõnealuseid kuritarvituslikke kohtumenetlusi rahastatakse otseselt või kaudselt riigieelarvest ning neid kombineeritakse muude otsuste või kaudsete riiklike meetmetega, mis on suunatud sõltumatute meediaorganisatsioonide, sõltumatu ajakirjanduse ja kodanikuühiskonna vastu.

Direktiivi põhjenduspunktis 28 selgitatakse kuritarvitusliku kohtumenetluse indikaatorite kohta järgmist:

Kuritarvituslike avalikus elus osalemise vastaste kohtumenetlustega on tavaliselt seotud hageja pahatahtlikud võtted menetlustaktikas, näiteks taktika, mis on seotud kohtualluvuse valikuga, tuginemine ühele või mitmele täielikult või osaliselt põhjendamatule nõudele, ülemääraste nõuete esitamine, venitamistaktika kasutamine või otsustamine kohtuasi lõpetada menetluse hilisemas faasis, sarnastes asjades mitme kohtumenetluse algatamine ja kostjale menetluse käigus ebaproportsionaalsete kulude tekitamine. Kohtumenetluse kuritarvitusliku olemuse kindlakstegemisel tuleks arvesse võtta ka hageja varasemat käitumist ja eelkõige varasemat õiguslike meetmetega hirmutamist. Sellist menetlustaktikat, mida kombineeritakse enne kohtumenetlust või kohtumenetluse ajal sageli mitmesuguste hirmutamise, ahistamise või ähvardamise viisidega, rakendab hageja muul eesmärgil kui õigusemõistmisele juurdepääsu saamiseks või õiguse tegelikuks kasutamiseks ning selle eesmärk on mõjuda heidutavalt avalikus elus osalemisele konkreetsetes küsimustes.

Ülemääraste ja põhjendamatute nõuete kui vaigistuskaebuse indikaatori kohta selgitatakse direktiivi põhjenduspunktis 29 järgmist:

Kuritarvituslikus avalikus elus osalemise vastases kohtumenetluses esitatud nõuded võivad olla täielikult või osaliselt põhjendamatud. See tähendab, et nõue ei pea tingimata olema täielikult põhjendamatu, et menetlust saaks pidada kuritarvituslikuks. Näiteks võib isegi väiksem isiklike õiguste rikkumine, mis võib kohaldatava õiguse alusel anda alust tagasihoidlikuks hüvitisenõudeks, olla ikkagi kuritarvituslik, kui nõutakse ilmselgelt ülemäärast summat või õiguskaitsevahendit. Teisest küljest ei tohiks sellist menetlust käsitada kuritarvitusliku

menetlusena käesoleva direktiivi tähenduses juhul, kui kohtumenetluse hageja esitab põhjendatud nõudeid.

Vaigistuskabusevastase soovitus on välja töötanud ka Euroopa Nõukogu.³⁷ Euroopa Nõukogu soovitus on kuritarvitusliku kohtumenetluse indikaatorid määratletud detailsemalt, kuid need on üldjoontes hõlmatud samade indikaatoritega, mis on loetletud direktiivi artikli 4 punktis 3. Euroopa Nõukogu soovitus kohaselt võivad viidata sellele, et tegemist on vaigistuskabusega, järgmised elemendid:

- a) hageja püüab kostjale surve avaldamiseks ära kasutada võimu tasakaalustamatust, näiteks oma rahalist eelist või poliitilist või ühiskondlikku mõju;
- b) hageja esitatud argumendid on osaliselt või täielikult alusetud;
- c) hageja taotletud õiguskaitsevahendid on ebaproportsionaalsed, ülemääraseid või ebamõistlikud;
- d) nõuded kujutavad endast seaduste või menetluste kuritarvitamist;
- e) hageja kasutab menetluslikke ja kohtuvaidluste taktikaid, mille eesmärk on kostja kulude suurendamine, näiteks menetluse edasilükkamine, avalikkuse osalemiseks ebasoodsa või kostjale tülika foorumi valimine, koormava töökoormuse tekitamine ja apellatsioonide esitamine vähese või olematu eduväljavaatega;
- f) kohtuasi on tahtlikult suunatud üksikisikutele, mitte vaidlustatud hagi eest vastutavatele organisatsioonidele;
- g) kohtuasjaga kaasneb suhtekorralduslik rünnak, mille eesmärk on avalikus arutelus osalevate isikute kiusamine, diskrediteerimine või hirmutamine või mille eesmärk on tähelepanu kõrvale juhtida olulisest küsimusest;
- h) hageja või tema esindajad tegelevad juriidilise hirmutamise, ahistamise või ähvardamisega või on seda varem teinud;
- i) hageja või seotud isikud osalevad mitmes koordineeritud või piiriüleses kohtumenetluses samade faktide alusel või sarnaste küsimustega seoses;
- j) hageja keeldub süstemaatiliselt nõude lahendamiseks kohtuvälistest mehhanismidest.

Direktiivi artikli 4 punktis 3 sätestatud kriteeriumid loetletakse kuritarvitusliku kohtumenetluse indikaatoritena ka §-s 406³. Lõikes 1 nimetatud poolte ebavõrdsus võib tähendada nt poolte majanduslikku ebavõrdsust või ka näiteks hageja mõju ühiskonnas, sh poliitilist võimu. Samas tuleb silmas pidada, et hageja võib kuritarvitusliku kohtumenetluse algatada ka juhul, kui pooled ei ole ebavõrdsed. Samas ei pruugi see, kui pooled on ebavõrdsed, tähendada, et algatatud kohtumenetlus on kuritarvituslik. Lõike 2 punktis 4 nimetatud kohtualluvuse valimisena kohtu eksitusse viimise või menetlusõiguste kuritarvitamise eesmärgil võib pidada näiteks olukorda, kus valitud kohtualluvusel puudub tegelik seos kohtu asukohaga ning kohtualluvus valitakse eesmärgil, et tekitada kostjas ebamugavust ja piirata ligipääsu õigusemõistmisele.

³⁷ Recommendation CM/Rec(2024)2 of the Committee of Ministers to member States on countering the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs). <https://rm.coe.int/0900001680af2805>

3.1.4.3. Paragrahvis 406⁴ reguleeritakse kuritarvitusliku kohtumenetluse tuvastamise menetlus. Lõike 1 kohaselt võib kohus kohtumenetluse kuritarvituslikkuse tuvastada nii kostja taotlusel kui ka kohtu omal algatusel. Lõikes 2 nähakse ette, et kui kohus tuvastab kuritarvitusliku kohtumenetluse, teeb ta selle kohta põhistatud määruse. Määruse peale, millega kohus tuvastas kohtumenetluse kuritarvituslikkuse, võib hageja esitada määruskaebuse. Taotluse rahuldamata jätmise peale edasi kaevata ei saa, kuid kostjal on võimalik kohtule esitada uus põhistatud taotlus.

Paragrahvi 406⁴ lõikega 4 võetakse ühe meetmena üle direktiivi artikkel 15, mis reguleerib karistusi või muid sama mõjusaid asjakohaseid meetmeid. Artiklis 15 sätestatakse järgmist:

Liikmesriigid tagavad, et kuritarvituslikku avalikus elus osalemise vastast kohtumenetlust menetlevad kohtud võivad määrata menetluse algatanud poolele mõjusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi või võtta tema suhtes muid sama mõjusaid asjakohaseid meetmeid, sealhulgas kahju hüvitamine või kohtuotsuse avaldamine, kui see on riigisiseses õiguses ette nähtud.

Lõikes 4 nähakse ette, et jõustunud määrus kuritarvitusliku kohtumenetluse tuvastamise kohta avalikustatakse. Eelnõuga tehakse §-s 462 täiendused, mille kohaselt kuritarvitusliku kohtumenetluse hageja andmeid avalikustatavas lahendis ei varjata.

3.1.4.4. Paragrahviga 406⁵ võetakse üle direktiivi artikkel 8, mis reguleerib nõude või menetlusdokumentide hilisemat muutmist ja milles sätestatakse järgmist:

Liikmesriigid tagavad, et füüsiliste või juriidiliste isikute suhtes seoses nende osalemisega avalikus elus algatatud kohtumenetluste puhul ei mõjuta hageja nõuete või menetlusdokumentide hilisem muutmine, sealhulgas nõuete tagasivõtmine, kostja võimalust kasutada õiguskaitsevahendeid, nagu on ette nähtud IV peatükis, kooskõlas riigisisese õigusega.

Sama artikli teise lõike kohaselt ei mõjuta esimene lõige direktiivi artikli 6 lõike 2 kohaldamist, mis näeb ette võimaluse määrata direktiivi III ja IV peatükis käsitletud menetluslikke tagatise kohtu omal algatusel, kui liikmesriik sellise võimaluse oma õiguses ette näeb.

Põhjenduspunktis 34 selgitatakse artikli 8 kohta järgmist:

Mõnes kuritarvituslikus avalikus elus osalemise vastases kohtumenetluses võtavad hagejad tahtlikult nõude või menetlusdokumendid tagasi või muudavad neid selleks, et vältida kulude väljamõistmist võitnud poole kasuks. See õigustaktika võib mõnes liikmesriigis jätta kostja ilma võimalusest, et talle hüvitatakse menetluskulud. Sellised tagasivõtmised või muudatused, kui need on riigisisese õigusega ette nähtud, ja piiramata poolte õigust menetlus lõpule viia, ei tohiks seega mõjutada kostja õigust taotleda riigisisese õiguse kohaselt õiguskaitsevahendite kasutamist kuritarvituslikus avalikus elus osalemise vastases kohtumenetluses. See ei tohiks piirata liikmesriikide võimalust näha ette, et menetluslikke tagatise võib määrata ex officio.

Paragrahvis 406⁵ nähakse ette, et juhul kui tegemist on kuritarvitusliku kohtumenetlusega, ei mõjuta see, kui hageja muudab menetluse jooksul menetlusdokumente, sealhulgas nõuet, või võtab nõude tagasi, kostja võimalust taotleda kuritarvitusliku kohtumenetluse tõttu tekkinud menetluskulude hüvitamist, kohtulahendi avaldamist hageja andmeid varjamata, nagu nähakse ette TsMS-i § 462 lõigetes 2 ja 6, samuti varalise ja mittevaralise kahju hüvitamist võlaõigusseaduses sätestatud alustel ja ulatuses.

Kostjal on näiteks võimalik esitada sama hageja algatatud kuritarvitusliku kohtumenetluse raames TsMS-i § 373 lg 1 p 3 alusel vastuhagi kahju hüvitamiseks. Ka juhul, kui hageja nõuet muudab või selle tagasi võtab või kohus tunnistab hageja algatatud kohtumenetluse hageja nõude või selle osa ulatuses kuritarvituslikuks ning selles ulatuses menetluse lõpetab, ei välista see vastuhagi menetlemist ja kahju hüvitise väljamõistmist samas menetluses. Eelnõuga täiendatakse mh VÕS-i § 134 ja nähakse ette artikli 15 ülevõtmisel ühe meetmena võimalus võtta juhtudel, kui piirati isiku väljendusvabadust, arvesse mittevaralise kahju hüvitise preventioonifunktsiooni (nn tõrjuv kahjuhüvitis). Ka mittevaralise kahju hüvitise nõudmine vastavalt VÕS-i §-le 134 ei ole välistatud juhul, kui hageja on nt nõude tagasi võtnud.

3.1.5. Eelnõu § 1 punktidega 5 ja 6 võetakse üle direktiivi artikkel 15, mis käsitleb karistusi või muid sama mõjusaid asjakohaseid meetmeid. Artikkel 15 sätestab järgmist:

Liikmesriigid tagavad, et kuritarvituslikku avalikus elus osalemise vastast kohtumenetlust menetlevad kohtud võivad määrata menetluse algatanud poolele mõjusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi või võtta tema suhtes muid sama mõjusaid asjakohaseid meetmeid, sealhulgas kahju hüvitamine või kohtuotsuse avaldamine, kui see on riigisisises õiguses ette nähtud.

Põhjenduspunktis 42 selgitatakse artiklit 15 järgmiselt:

Kohtutele karistuste määramise või muude sama mõjusate asjakohaste meetmete võtmise võimaluse andmise peamine eesmärk on heidutada potentsiaalseid hagejaid algatamast kuritarvituslikke avalikus elus osalemise vastaseid kohtumenetlusi. Muud asjakohased meetmed, sealhulgas kahjuhüvitise maksmine või kohtuotsuse avaldamine, kui see on riigisisises õiguses ette nähtud, peaksid olema sama mõjusad kui karistused. Kui kohus on leiab, et menetlus on kuritarvituslik, tuleks sellised karistused või muud sama mõjusad asjakohased meetmed määrata kindlaks iga juhtumi puhul eraldi, need peaksid olema proportsionaalsed tuvastatud kuritarvituse olemuse ja elementidega, mis osutavad tuvastatud kuritarvitusele, ning võtma arvesse kõnealuse menetluse võimalikku kahjulikku või heidutavat mõju avalikus elus osalemisele või sellise hageja majanduslikule olukorrale, kes on tasakaalust väljas jõuvahekorda ära kasutanud. Liikmesriikide otsustavad, kuidas neid rahalisi summasid makstakse.

Ühe meetmena artikli 15 ülevõtmiseks luuakse regulatsioon, mille kohaselt juhul, kui kohus on tuvastanud kuritarvitusliku kohtumenetluse, ei varjata avalikustatavates kohtulahendites sellise menetluse algatanud hageja kindlakstegemist võimaldavaid andmeid. Selleks muudetakse TsMS-i § 462 lõike 2 teist lauset ja täiendatakse § 462 lõikega 6. Seega avalikustatakse nii jõustunud määrus kuritarvitusliku kohtumenetluse tuvastamise kohta (vastavalt TsMS-i § 406⁴ lõikele 4) kui ka kuritarvituslikus kohtumenetluses hageja nõude kohta tehtud kohtuotsus hageja kindlakstegemist võimaldavaid andmeid (nt nimi ja isikukood või registrikood) varjamata. Seda ka juhul, kui hageja on menetlusedokumente muutnud, sh nõude tagasi võtnud. Tingimus, et kuritarvituslikus kohtumenetluses menetlusedokumentide muutmine ei mõjuta direktiivi IV peatüki kohaldamist, sh karistuste määramist, tuleneb direktiivi artiklist 8. Isikuandmed avaldatakse kuritarvituslike menetluste ärahoidmise eesmärgil. Kuivõrd menetluse kuritarvituslikkus on tuvastatud jõustunud lahendiga, on avaldamine proportsionaalne. Arvestades, et kuritarvituslikkus on jõustunud lahendiga tuvastatud, ei saa hageja kindlakstegemist võimaldavate andmete avaldamise peale edasi kaevata.

Eelnõuga loodav muudatus kohaldub üksnes hageja isiku kindlakstegemist võimaldavatele andmetele ega kohaldu muude andmete, näiteks hageja terviseandmete või ärisaladuse avaldamisele.

3.1.6. Eelnõu § 1 punktiga 7 võetakse üle direktiivi artikkel 16, mis reguleerib kolmanda riigi kohtuotsuse tunnustamisest ja täitmisest keeldumise aluseid.

Direktiivi artikkel 16 sätestab järgmist:

Liikmesriigid tagavad, et keeldutakse tunnustamast või täitmast kolmanda riigi kohtuotsust, mis on tehtud füüsilise või juriidilise isiku suhtes seetõttu, et ta osales avalikus elus, kui kõnealust kohtumenetlust peetakse ilmselgelt põhjendamatuks või kuritarvituslikuks selle liikmesriigi õiguse kohaselt, kus sellist tunnustamist või täitmist taotletakse.

Põhjenduspunktis 43 selgitatakse artiklit 16 järgmiselt:

Piiriüleses kontekstis on samuti oluline tunnistada ohtu, mida kujutavad endast vaigistuskaebused, mis esitatakse kolmandates riikides selliste ajakirjanike, inimõiguste kaitsjate ja muude avalikus elus osalevate isikute vastu, kelle elu- või asukoht on liidus. Kolmandates riikides esitatud vaigistuskaebuste abil võidakse avalikus elus osalevatelt isikutelt välja mõista ülemääraseid kahjuhüvitisi. Kohtumenetlus kolmandas riigis on vaigistuskaebuste sihtmärkide jaoks keerukam ja kulukam. Selleks et kaitsta demokraatiat ning õigust sõna- ja teabevabadusele liidus ning vältida käesolevas direktiivis sätestatud kaitsemeetmete kahjustamist sellega, et kohtumenetlus algatatakse teises kohtualluvuses, on oluline pakkuda kaitset kolmandates riikides esitatud ilmselgelt põhjendamatute nõuete ja kuritarvituslike avalikus elus osalemise vastaste kohtumenetluste eest. Liikmesriigid valivad, kas keelduda kolmanda riigi kohtuotsuse tunnustamisest ja täitmisest, kuna see otsus on ilmselgelt vastuolus avaliku korraga (ordre public) või eraldi keeldumise põhjuse alusel.

Direktiivi artikli 16 ülevõtmiseks täiendatakse TsMS-i § 620 lõikega 1¹, milles sätestatakse, et kui välisriigi kohtulahend tehti isiku osalemise takistamiseks avalikus elus ja esitatud nõue oli ilmselgelt põhjendamatu või kohtumenetlus oli kuritarvituslik, siis loetakse, et kohtulahendi tunnustamine on vastuolus Eesti õiguse oluliste põhimõtetega, seega avaliku korraga, mis on välisriigi kohtulahendi tunnustamisest keeldumise alus vastavalt TsMS-i § 620 lõikele 1.

Sätet kohaldatakse kohtulahendite suhtes, mis on tehtud isiku avalikus elus osalemise takistamiseks esitatud nõuete kohta, st lähtuvalt direktiivi kohaldamisalast. Avalikus elus osalemine ja kuritarvituslik kohtumenetlus reguleeritakse TsMS-i 43¹. peatükis. Ilmselgelt põhjendamatute nõuete käsitlemine reguleeritakse TsMS-i §-s 333².

TsMS-i välisriigi kohtulahendite täidetavaks tunnistamise regulatsiooni kohaldatakse kolmandate riikide kohtulahendite täidetavaks tunnistamiseks. Kuigi TsMS-i § 620 lõike 1¹ loomisega tagatakse direktiivi nõude täitmine, saab sellest riigisisese õiguse osa ja seda kohaldatakse õigusaktide hierarhiast lähtudes üksnes kolmandate riikide kohtulahendite tunnustamise ja täidetavaks tunnistamisest keeldumise menetluses. Euroopa Liidu liikmesriikide kohtulahendite täitmisest keeldumise reguleerimisel on Euroopa Liidul ainuvälispädevus ja seda valdkonda reguleeritakse otsekohalduvate määrustega.³⁸ Samuti ei

³⁸ Kõige laiemal materiaalsel kohaldamisalal on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1215/2012 kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades (uuesti sõnastatud).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:02012R1215-20150226>

kohaldada TsMS-i § 620 lõiget 1¹ õigusaktide hierarhiast lähtudes nende riikide kohtulahendite täidetavaks tunnustamise suhtes, millega Eesti on sõlminud kas õigusabilepingu³⁹ või mis on vastavat valdkonda reguleeriva sama konventsiooni osalised, mille osaline on ka Eesti.⁴⁰ Kui viidatud õigusaktides on vastuolu avaliku korraga sätestatud kohtulahendi tunnustamisest ja täidetavaks tunnustamisest keeldumise alusena, ei ole piiratud ka nende riikide kohtulahendite puhul isiku avalikus elus osalemise takistamiseks ilmselgelt põhjendamatu nõude kohta või kuritarvituslikus menetluses tehtud kohtulahendi tunnustamisest ja täidetavaks tunnustamisest keeldumine, kui kohus jõuab konkreetsetes menetluses sellise järelduseni. See, et direktiiv ei mõjuta selliste kolmanda riigi ja liidu või liikmesriigi vaheliste kahe- või mitmepoolsete konventsioonide ja lepingute kohaldamist, mis on sõlmitud enne 6. maid 2024, tuleneb ka artiklist 18, mis reguleerib seoseid kahe- või mitmepoolsete konventsioonide ja lepingutega.

Kuigi avaliku korra alus sisustatakse direktiivi nõude ülevõtmiseks konkreetse kohaldamisala ja konkreetsete tingimustega, tuleb selle kohaldamisel olla tähelepanelik, kuna välisriigi kohtulahendi tunnustamise ja täidetavaks tunnustamise või sellest keeldumise menetluses kehtib põhimõte, mille kohaselt ei või kohus hinnata teise riigi kohtulahendi sisulist õigsust; see on sätestatud ka TsMS-i § 623 lõike 1 teises lauses.

3.2. Võlaõigusseaduse muutmine

Võlaõigusseaduse § 134 lõike 6 täiendamine on üks meetmetest, millega võetakse üle direktiivi artikkel 15, mis käsitleb karistusi või muid sama mõjusaid asjakohaseid meetmeid. Artikkel 15 sätestab järgmist:

Liikmesriigid tagavad, et kuritarvituslikku avalikus elus osalemise vastast kohtumenetlust menetlevad kohtud võivad määrata menetluse algatanud poolele mõjusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi või võtta tema suhtes muid sama mõjusaid asjakohaseid meetmeid, sealhulgas kahju hüvitamine või kohtuotsuse avaldamine, kui see on riigisiseses õiguses ette nähtud.

Põhjenduspunktis 42 selgitatakse artiklit 15 järgmiselt:

Kohtutele karistuste määramise või muude sama mõjusate asjakohaste meetmete võtmise võimaluse andmise peamine eesmärk on heidutada potentsiaalseid hagejaid algatamast kuritarvituslikke avalikus elus osalemise vastaseid kohtumenetlusi. Muud asjakohased meetmed, sealhulgas kahjuhüvitise maksmine või kohtuotsuse avaldamine, kui see on riigisiseses õiguses ette nähtud, peaksid olema sama mõjusad kui karistused. Kui kohus on leiab, et menetlus on kuritarvituslik, tuleks sellised karistused või muud sama mõjusad asjakohased meetmed määrata kindlaks iga juhtumi puhul eraldi, need peaksid olema proportsionaalsed tuvastatud kuritarvituse olemuse ja elementidega, mis osutavad tuvastatud kuritarvitusele, ning võtma arvesse kõnealuse menetluse võimalikku kahjulikku või heidutavat mõju avalikus elus osamisele või sellise hageja majanduslikule olukorrale, kes on tasakaalust

³⁹ Eesti Vabariigi ja Ukraina leping õigusabi ja õigussuhete kohta tsiviil- ning kriminaalasjades. <https://www.riigiteataja.ee/akt/13119066>

⁴⁰ Haagi tsiviil- ja kaubandusajades tehtud välisriigi kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise konventsioon. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:22022A0714\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:22022A0714(01)). Konventsiooni info, sh osalisriikide tabel, Haagi Rahvusvahelise Eraõiguse Konverentsi kodulehel. <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/full-text/?cid=137>

väljas jõuvahekorda ära kasutanud. Liikmesriikide otsustavad, kuidas neid rahalisi summasid makstakse.

Mittevaralise kahju hüvitamise erisusi reguleerib VÕS-i § 134. VÕS-i § 134 lõike 6 kohaselt võib kohus isiku au teotamise, muu hulgas ebakohase väärtushinnanguga või ebaõigete andmete avaldamisega, isiku nime või kujutise õigustamatu kasutamise, eraelu puutumatuse või muu sarnase isikuõiguse rikkumise eest mittevaralise kahju hüvitise määramisel arvestada lisaks rikkumise raskusele ja ulatusele ning kahju tekitaja käitumisele ja suhtumisele kahjustatud isikusse pärast rikkumist (VÕS § 134 lg 5) ka vajadust mõjutada kahju tekitajat hoiduma edasisest kahju tekitamisest, võttes seejuures arvesse kahju tekitaja varalist seisundit.

Eelnõuga täiendatakse VÕS-i § 134 lõiget 6 selliselt, et edaspidi võib mittevaralise kahju hüvitise määramisel kohus, lisaks lõikes 5 sätestatule, arvestada vajadust mõjutada kahju tekitajat hoiduma edasisest kahju tekitamisest, võttes seejuures arvesse kahju tekitaja varalist seisundit ka juhul, kui piirati isiku väljendusvabadust.

Väljendusvabadus on üks kesksemaid vabadusõigusi ning see on ka vahetult seotud PS-i §-s 1 sätestatud demokraatia põhimõttega. Isiku osalemine avalikus elus on samuti seotud demokraatia põhimõttega; avalikus elus osalemine reguleeritakse vaigistuskaebuse eest kaitsmise direktiivi ülevõtmisel TsMS-i §-s 406². Demokraatia põhimõte on üks Eesti ühiskonnakorralduse aluspõhimõtteid. Väljendusvabadusega on puutes tsiviilühiskonna ja demokraatia toimimise eeldusena igaühe juurdepääs avalikule informatsioonile ehk meie elu ühisosale (vt PS § 44).⁴¹

VÕS-i § 134 täiendamise tulemusel võib kohus edaspidi võtta juhtudel, kui piirati isiku väljendusvabadust, arvesse mittevaralise kahju hüvitise preventsoonifunktsiooni (nn tõrjuv kahjuhüvitis). Kahju hüvitise suuruse määramisel tuleb arvesse võtta kõike, mis võib mõjutada hüvitise määra õiglast kujunemist kohtuasjas. Õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et tõrjuv mittevaralise kahju hüvitis on ennekõike õigustatud tahtliku või vähemalt raske hooletuse korral. Kahju tekitaja varalise olukorra arvestamine tähendab, et majanduslikult paremas positsioonis olevalt kahju tekitajalt tuleks välja mõista suurem mittevaralise kahju hüvitis, kuna tagasihoidlik hüvitis ei pruugi isikut motiveerida edaspidi kahju tekitamisest loobuma. Saadud kasu väljamõistmine tuleb kõne alla üksnes alusetu rikastumise sätete (eelkõige §-de 1037 ja 1039) alusel. Sellisel juhul tuleb kannatanul tõendada, et tema isikuõigusi rikkunud isik sai rikkumisest tulu, st tõendamisesemesse kuulub nii kannatanu õiguste rikkumine, rikkuja tulu saamine kui ka põhjuslik seos nende vahel. Kasu saamine on siiski vaid üks asjaolu, mida mittevaralise kahju hüvitise suuruse üle otsustamisel tuleb kaaluda.⁴²

Riigikohtu lahend aastast 2013⁴³ selgitab täpsemalt mittevaralise kahju hüvitise preventsoonifunktsiooni ja tõlgendab seejuures võlaõigusseaduse § 134 lõiget 6, selgitades, et igasugune mittevaralise kahju hüvitis kannab endas paratamatult ka tõrjuvat eesmärki, sest mittevaralise kahju hüvitamisel ei saa lähtuda VÕS-i § 127 lõikes 1 sätestatud varalise kahju hüvitamise põhimõttest, mille kohaselt on kahju hüvitamise eesmärk kahjustatud isiku asetamine olukorda, mis on võimalikult lähedane olukorrale, milles ta oleks olnud, kui kahju hüvitamise kohustuse aluseks olevat asjaolu ei oleks esinenud. Mittevaralise kahju hüvitis

⁴¹ Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahvi 45 kommentaar p 6.

⁴² Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahvi 134 kommentaar p 4.5.

⁴³ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=3-2-1-18-13>

väljendab teatud ulatuses alati lisaks kompensatsioonilisele eesmärgile ka ühiskonna hukkamõistu rikkujate õigusvastasele teole ja on leevenduseks kannatanule talle isikliku õiguse rikkumisega tekitatud ülekohtu eest (vt ka nt Riigikohtu 17. oktoobri 2001. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-105-01). Mingil määral kaasneb preventsiioniefekt alati tsiviilõigusliku vastutuse kehtestamise ja kohaldamisega. Kohane rahaline hüvitis, mis peegeldab rikkumise asjaolusid, täidab ka preventsiionifunktsiooni.

Seega saaks öelda ka, et juba kehtiv võlaõigusseadus võimaldab ka direktiivis kirjeldatud juhtudel – kui piiratakse isiku väljendusvabadust – võtta mittevaralise kahjuhüvitise määramisel arvesse eelkirjeldatud preventsiionifunktsiooni. Samas on direktiiv selle konkreetse kaasuse siiski eraldi välja toonud ning seetõttu on korrektne eeldada liikmesriigi seadusandja reageerimist toetavate seadusandlike muudatustega olukorras, kus ohtu on sattunud väljendusvabadus. Siiski tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et paratamatult läheb pakutud seadusemuudatus mingis mõttes kaugemale direktiivi raamidest, kuivõrd muudetud sätte abstraktse sõnastuse tõttu ei piirdu see olukordadega, mil ajakirjanik üritab tõrjuda põhjendamatuid hagiid direktiivi mõttes, vaid ka muude võimalike väljendusvabadust ohtu seadvate olukordadega, olgu siis tegu töö- või peresuhetega vms.

3.3. Eelnõu koostööla põhiseadusega

Muudatustega luuakse kaitsemeetmed kostjatele, kelle vastu on esitatud kas ilmselgelt põhjendamatuid nõudeid või algatatud avalikus elus osalemise takistamiseks kuritarvituslikke kohtumenetlusi. Muudatused on põhiseaduspärased.

Direktiiv, mille ülevõtmiseks eelnõu koostatakse, nõuab, et:

- 1) avalikus elus osalemise takistamiseks esitatud ilmselgelt põhjendamatuid nõudeid peab olema võimalik jätta pärast asjakohast läbivaatamist sisulise otsusega rahuldamata, kasutades kiirendatud menetlust;
- 2) peab olema võimalik võtta meetmeid avalikus elus osalemise takistamiseks kuritarvitusliku kohtumenetluse algatanud hagejate suhtes: hüvitada kõik kostja kulud, mis on tehtud seoses kuritarvitusliku kohtumenetlusega, määrata hagejale mõjusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi või võtta tema suhtes muid sama mõjusaid asjakohaseid meetmeid, sh kahju hüvitamine või kohtuotsuse avaldamine;
- 3) kui isiku suhtes algatakse kohtuasi tema avalikus elus osalemise takistamiseks, peab kostja saama taotleda hagejalt tagatist menetluskulude katteks; hageja menetluskulude hilisem muutmine, sh nõude tagasivõtmine ei tohi piirata kostja õigust kasutada õiguskaitsevahendeid; menetluslikke taotlusi peab olema võimalik menetleda kiirendatud korras.

Direktiiv on minimaalselt harmoneeriva mõjuga, st liikmesriik võib ette näha tõhusamad meetmed kostjate kaitseks, kuid ei saa ette näha vähem tõhusaid meetmeid kui need, mis on reguleeritud direktiivis, samuti ei saa liikmesriik alandada olemasolevat kaitsetaset. Kostjale loodavad kaitsemeetmed võivad riivata hageja põhiseaduse §-ga 15 tagatud igaühe põhiõigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse, mis hõlmab ka õigust õiglasele kohtumenetlusele, ja selle õiguse kasutamist heidutada.

Riive legitiimne eesmärk on tagada kostja suhtes õiglase kohtumenetluse, mis on samuti hõlmatud PS-i §-ga 15 tagatud igaühe põhiõigusega pöörduda oma õiguste ja vabaduste kaitseks kohtusse. Samuti on muudatuste legitiimne eesmärk tagada menetlusökoonoomia, mis on

põhiseaduslikku järku väärtus, kuna meetmete rakendamine võimaldab kokku hoida kohtu ressursi.

Muudatustega loodavaid meetmeid on võimalik rakendada üksnes juhul, kui kohus asub kaalutlusotsust tehes seisukohale, et:

- 1) tegemist on ilmselgelt põhjendamatu nõudega (nt hageja ei esita, vaatamata kohtu nõudmisele, asjaolusid, mis on vajalikud nõude põhjendamiseks, vt täpsemalt TsMS-i § 333²) või
- 2) tegemist on avalikus elus osalemise takistamiseks algatatud kuritarvitusliku kohtumenetlusega, mille peamine eesmärk ei ole hageja õiguste kaitse, vaid mis on algatatud kostja kurnamiseks ja vaigistamiseks (vt täpsemalt TsMS § 406³);
- 3) menetluskulude tagatise taotlemise puhul esinevad elemendid, mis võimaldavad kohtul eeldada, et tegemist võib olla avalikus elus osalemise takistamiseks algatatud kuritarvitusliku kohtumenetlusega.

Muudatustega loodavad meetmed on sobivad ja vajalikud järgmistel põhjustel:

- 1) kui nõue on ilmselgelt põhjendamatu, võimaldab selle rahuldamata jätmine menetluse võimalikult varases faasis kiirendatud korras hoida kokku nii kostja varalist kui ka psühholoogilist ressursi, samuti kohtu ressursi;
- 2) kui kohus on tuvastanud, et hageja algatas kuritarvitusliku kohtumenetluse, peaksid direktiivis sisalduvad ja muudatustega loodavad meetmed olema heidutava mõjuga, mis võimaldab hoida kokku nii kostja varalist kui ka psühholoogilist ressursi, samuti kohtu ressursi;
- 3) menetluskulude tagatise nõudmise võimalus peaks samuti olema heidutava mõjuga, mis võimaldab kokku hoida kostja varalist ja psühholoogilist ning kohtu ressursi.

Kui meetmeid ei loodaks, ei pruugitaks ilmselgelt põhjendamatu hagi korral ressursi säästvalt rahuldamata jätmise lahendini jõuda. Kui meetmeid ei loodaks, jääks kuritarvituslikud kohtumenetlused menetlusega loodaval viisil tuvastamata ja heidutus ei pruugiks olla piisav; samuti oleks kostja kehvemas positsioonis ning tema õiguskaitse võimalused oleksid piiratumad, kallimad ja aeglasemad.

Muudatustega kaasnev hageja põhiõiguste võimalik riive on mõõdukas. Meetmete eesmärk – kaitsta väljendusvabadust ja demokraatiat, takistada kostjate kurnamist ja kohtumenetluse ressursi raiskamist – kaalub üles hageja põhiõiguse riive intensiivsuse. Lisaks on otsuse peale, millega kohus jätab ilmselgelt põhjendamatu hagi rahuldamata, ja määruse peale, millega kohus tuvastab kuritarvitusliku kohtumenetluse või määrab tagatise, võimalik edasi kaevata. Ilmselgelt põhjendamatu hagi rahuldamata jätmine ja menetluslike meetmete rakendamine, sh kuritarvituslike kohtumenetluste puhul, alluvad kohtulikule kontrollile. Direktiivi kohaselt jätab kohus ilmselgelt põhjendamatu hagi rahuldamata pärast asjakohast läbivaatamist. Kuritarvituslike kohtumenetluste kindlakstegemiseks nähakse muudatustega ette indikaatorid, mis võimaldavad kohtul hinnata, kas tegemist on kuritarvitusliku kohtumenetlusega.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõu sisaldab uusi termineid:

4.1. Avalikus elus osalemise takistamiseks algatatud kuritarvituslik kohtumenetlus⁴⁴ – kohtumenetlus, mille peamine eesmärk ei ole hageja õiguste kaitse, vaid kostja vaigistamine või kurnamine. Sellele, et tegemist on kuritarvitusliku kohtumenetlusega, võib viidata näiteks see, et:

- a) nõue või selle osa on ebaproportsionaalne, ülemäärane või ebamõistlik, kujutab endast õiguse kuritarvitamist või nõudega taotletakse seadusevastast eesmärki;
- b) hageja või temaga seotud isikud on sarnastes küsimustes algatanud mitu kohtumenetlust;
- c) esineb hirmutamist, ahistamist või ähvardamist hageja või hageja esindajate poolt enne kohtumenetlust või selle ajal, samuti hageja samasugust käitumist sarnastes või samaaegsetes kohtuasjades;
- d) kasutatakse pahauskset menetlustaktikat, nagu näiteks menetluse venitamine, teadlik valeandmete esitamine kohtule, kohtualluvuse valimine kohtu eksitusse viimise või menetlusõiguste kuritarvitamise eesmärgil⁴⁵.

Kuritarvituslikule kohtumenetlusele võivad viidata ka järgmised elemendid:

- e) hageja püüab kostjale surve avaldamiseks ära kasutada võimu tasakaalustamatust, näiteks oma rahalist eelist või poliitilist või ühiskondlikku mõju;
- f) hageja esitatud argumendid on osaliselt või täielikult alusetud;
- g) kohtuasi on tahtlikult suunatud üksikisikutele, mitte vaidlustatud hagi eest vastutavatele organisatsioonidele;
- h) kohtuasjaga kaasneb suhtekorralduslik rünnak, mille eesmärk on avalikus arutelus osalevate isikute kiusamine, diskrediteerimine või hirmutamine või mille eesmärk on tähelepanu kõrvale juhtida olulisest küsimusest;
- i) hageja keeldub süstemaatiliselt nõude lahendamiseks kohtuvälistest mehhanismidest;
- k) hageja tekitab koormavat töökoormust, esitab kaebusi ja taotlusi vähese või olematu eduväljavaatega.

4.2. Avalikus elus osalemine⁴⁶ – füüsilise või juriidilise isiku seisukohavõtmine või tegevus, millega kasutatakse põhiõigusi, nagu näiteks sõna- ja teabevabadus, kunsti ja teaduse vabadus või kogunemis- ja ühinemisvabadus, ning see seisukohavõtmine või tegevus, sealhulgas ajakirjandusliku, poliitilise, teadusliku, akadeemilise, kunstilise, kommenteeriva või satiirilise sisu, väljaannete või teoste loomine, väljapanek, reklaam või muul viisil edendamine ning turustamine, on seotud praegu või tulevikus tekkiva avalikku huvi pakkuva küsimusega.

⁴⁴ Kuritarvituslik kohtumenetlus on defineeritud direktiivi artikli 4 p 3 ja Euroopa Nõukogu soovitusel p 8 kaudu.

⁴⁵ Direktiivi kohaselt on üheks indikaatoriks, millega tuleb kohtumenetluse kuritarvituslikkuse hindamisel arvestada, ka kohtuasjade pahauskne lõpetamine menetluse hilisemas faasis. Eesti õiguse kohaselt kannab nõudest loobumise ja tagasivõtmise korral hageja ka kostja kulud. Tagasivõtmisel on ajaline piirang, mis ei ulatu menetluse hilisemasse faasi, kostja nõusolekul on nõude tagasivõtmine hilisemas faasis küll võimalik. Nõudest loobumisel on otsusega sama tagajärg, st sama nõuet ei saa uuesti kohtule esitada. Seetõttu ei tundu nimetatud direktiivi indikaator Eesti õigusega haakuv, mistõttu sellist indikaatorit Eesti õigusesse ei kehtestata. Arvestades, et indikaatorite loetelu on lahtine loetelu, on võimalik sellise indikaatoriga vajadusel siiski arvestada.

⁴⁶ Avalikus elus osalemine on defineeritud direktiivi põhjenduspunkti 22 kaudu.

Tulevikus tekkiv avalik huvi osutab asjaolule, mis veel ei paku avalikku huvi, kuid võib seda pakkuda tulevikus, kui üldsus sellest näiteks avaldamise kaudu teada saab.

Avalikus elus osalemine võib hõlmata ka tegevusi, mis on seotud akadeemilise ja kunstilise vabaduse, ühinemisvabaduse õiguse ja rahumeelse kogunemise õiguse kasutamisega, näiteks lobitöö, demonstratsioonide ja protestide korraldamine või neis osalemine, ja tegevusi, mis tulenevad õigusest heale haldusele ja tõhusale õiguskaitsevahendile, näiteks kohtu- ja haldusnõuete esitamine ning osalemine avalikel aruteludel.

Avalikus elus osalemine peaks hõlmama ka ettevalmistavaid, toetavaid või abistavaid tegevusi, millel on otsene ja olemuslik seos seisukohavõtmise või tegevusega, mis on vaigistuskaebuste sihtmärk, et avalikus elus osalemine maha suruda. Selline tegevus peaks otseselt puudutama konkreetset avalikus elus osalemise juhtumit või põhinema vaigistuskaebuse tegeliku sihtmärgi ja ettevalmistavat, toetavat või abistavat tegevust tegeva isiku lepingulisel suhtel. Nõuete esitamine mitte ajakirjanike ega inimõiguste kaitsjate endi vastu, vaid nende töid avaldavate internetiplatvormide vastu või nende tekste trükkivate ettevõtete või tekste müüvate kaupluste vastu võib olla mõjus viis avalikus elus osalemise vaigistamiseks, sest ilma selliste teenusteta ei saa arvamusi avaldada ega seega avalikku arutelu mõjutada.

Lisaks võib avalikus elus osalemine hõlmata muid tegevusi, mille eesmärk on teavitada või mõjutada avalikku arvamust või soodustada üldsuse edasist tegevust, sealhulgas era- või avaliku sektori üksuse tegevus mõnes avalikku huvi pakkuvas küsimuses, näiteks teadusuuringute, küsitluste, kampaaniate või muu kollektiivse tegevuse korraldamine või neis osalemine.

4.3 Avalikku huvi pakkuv küsimus⁴⁷ – avalikku huvi pakkuv küsimus hõlmab põhiõiguste kasutamisega seotud küsimusi. Siia kuuluvad sellised küsimused nagu sooline võrdõiguslikkus, kaitse soolise vägivalla eest ja mittediskrimineerimine ning õigusriigi, meediavabaduse ja mitmekesisuse kaitsmine. See hõlmab kaupade, toodete või teenuste kvaliteeti, ohutust või muid asjakohaseid aspekte, kui need on olulised rahvatervise, ohutuse, keskkonna, kliima või tarbijate ja töötajate õiguste seisukohast. Tarbija ja tootja või teenuseosutaja vaheline puhtalt omavaheline vaidlus kauba, toote või teenuse üle peaks olema hõlmatud avalikku huvi pakkuva küsimuse mõistega üksnes juhul, kui vaidlus sisaldab avalikku huvi pakkuvat komponenti, näiteks kui see puudutab toodet või teenust, mis ei vasta keskkonna- või ohutusstandarditele.

Avaliku elu tegelaseks oleva füüsilise või juriidilise isiku tegevusi tuleks samuti käsitada avalikku huvi pakkuvate küsimustena, sest üldsus võib nende vastu õigustatult huvi tunda. Õigustatud huviga ei ole tegemist juhul, kui sellist isikut või üksust puudutava seisukohavõtmise või tegevuse ainus eesmärk on rahuldada teatava publiku uudishimu füüsilise isiku eraelu üksikasjade kohta.

Avalikku huvi pakkuvad küsimused võivad olla näiteks küsimused, mida arutab või vaatab läbi seadusandlik, täitev- või kohtuorgan või mida käsitletakse muus ametlikus menetluses. Selliste küsimuste konkreetne näide võib olla õigusakt, mis käsitleb keskkonnastandardeid või tooteohutust või saastava tehase või kaevanduse keskkonnaluba, aga ka konkreetsest juhtumist kaugemale ulatuva õigusliku mõjuga kohtumenetlus, näiteks võrdõiguslikkust, töökohal diskrimineerimist, keskkonnakuritegu või rahapesu käsitlev menetlus.

⁴⁷ Avalikku huvi pakkuv küsimus on defineeritud direktiivi põhjenduspunktide 23–27 kaudu.

Avalikku huvi pakkuvate küsimuste hulka peaksid kuuluma süüdistused korruptsioonis, pettuses või kelmuses, omastamises, rahapesus, väljapressimises, survestatamises, seksuaalses ahistamises ja soolises vägivallas või muus vormis hirmutamises või kuritegevuses, sealhulgas finants- või keskkonnakuriteos. Kui asjaomane rikkumine on avalikku huvi pakkuv küsimus, ei peaks olema tähtis, kas see liigitub riigisisese õiguse kohaselt kuriteoks või väärteoks.

Samuti peaksid avalikku huvi pakkuvate küsimuste hulka kuuluma meetmed, mille eesmärk on kaitsta EL-i lepingu artiklis 2 sätestatud väärtusi ja demokraatlikesse protsessidesse mittesekkumise põhimõtet ning tagada või hõlbustada üldsuse juurdepääsu teabele, et tõkestada desinformatsiooni, sealhulgas kaitsta demokraatlikke protsesse põhjendamatult sekkumise eest.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Kavandavate muudatustega võetakse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1069, milles käsitletakse avalikus elus osalevate isikute kaitsmist ilmselgelt põhjendamatute nõuete või kuritarvituslike kohtumenetluste (avalikus elus osalemise vastased strateegilised hagid) eest.

6. Seaduse mõju

Direktiivi ettepaneku ja Euroopa Komisjoni soovitusel mõju on hinnanud komisjon oma töödokumendis.⁴⁸

Kavandav muudatus: kuritarvituslike kohtumenetluste vastaste meetmete loomine, ilmselgelt põhjendamatute hagide rahuldamata jätmine võimalikult varases kohtumenetluse faasis, vaigistushagidevastaste heidutavate meetmete loomine.

6.1. Sihtrühm

Menetlusosalised: eelnõuga loodavad menetluslikud meetmed mõjutavad isikuid, kelle vastu on algatatud kuritarvituslikud kohtumenetlused või kelle vastu on esitatud ilmselgelt põhjendamatud hagid. Samuti mõjutavad eelnõuga loodavad meetmed isikuid, kes on algatanud kuritarvitusliku kohtumenetluse või esitanud ilmselgelt põhjendamatut hagi.

Kohus: eelnõuga loodavad menetluslikud meetmed mõjutavad kohut, kes hakkab meetmeid rakendama.

6.2. Muudatuste mõju

Muudatused peaksid aitama vältida avalikus elus osalemise takistamiseks kuritarvituslike kohtumenetluste algatamist ja ilmselgelt põhjendamatute nõuete esitamist. Kui isiku vastu algatakse kohtumenetlus, mille eesmärk ei ole õiguste kaitsmine, vaid kostja vaigistamine ja

⁴⁸ Commission Staff Working Document analytical supporting document accompanying a Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings ("Strategic lawsuits against public participation") and a Commission Recommendation on protecting journalists and human rights defenders who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings ("Strategic lawsuits against public participation") {COM(2022) 177 final} - {C(2022) 2428 final}. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022SC0117&qid=1654166284249>

kurnamine, või ilmselgelt põhjendamatult hagi, on kostjal võimalik taotleda kohtult eelnõuga loodavate meetmete võtmist. Sellised meetmed aitavad kostjal vältida kahju tekkimist ja heidutavad hagejat kuritarvituslikku menetlust algatamast või ilmselgelt põhjendamatult hagi esitamast. Kuritarvitusliku kohtumenetluse algatanud isikud avalikustatakse. Samas tuleb kohtul olla tähelepanelik, et kostja taotluse alusel meetmete kohaldamisega ei takistataks hageja põhisseaduslikku õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtu poole.

Praeguste teadmise kohaselt on muudatuste mõju ulatus väike, kuna teadaolevalt ei ole Eestis seni olnud probleeme avalikus elus osalemise takistamiseks kuritarvituslikul eesmärgil algatatud tsiviilkohtumenetlustega; lisaks on ka kehtivas õiguses meetmeid, mis aitavad menetlusõiguste kuritarvitamist vältida.⁴⁹ Vähesel määral võib mõju olla ilmselgelt põhjendamatute hagide rahuldamata jätmisega seotud muudatustel.

Kohtule avaldavad sätted mõju eelkõige seeläbi, et kohtud peavad tutvuma uue regulatsiooni võimalustega ning olema valmis seda vajadusel rakendama.

Eelnõuga pakutakse välja alternatiivsed valikud ilmselgelt põhjendamatute nõuete rahuldamata jätmise regulatsiooni kohaldamisala kohta §-s 333²:

- 1) lai kohaldamisala – regulatsiooni on võimalik kohaldada olenemata sellest, milline nõue kostja vastu esitati;
- 2) kitsas kohaldamisala – regulatsiooni on võimalik kohaldada juhul, kui nõue esitati seoses kostja osalemisega avalikus elus (§-d 406² ja 406³), st nõue on direktiivi materiaalses kohaldamisalas.

Kui võimaldada ilmselgelt põhjendamatute nõuete kiirendatud korras rahuldamata jätmise regulatsiooni kohaldamist kõigi nõuete puhul, võib see tuua kaasa ühelt poolt selle, et sellised kohtumenetlust koormavad nõuded on võimalik menetlusest välja jätta võimalikult varases faasis. Sellise kohaldamisala eesmärk on menetlusökoonoomia ja kohtumenetluse efektiivsuse tagamine. Teiselt poolt võib lai kohaldamisala tuua kaasa ettenägematul hulgal kostjate põhjendamatuid taotlusi. Põhjendamatud taotlused omakorda tekitaksid kohtule töökoormust. Tuleb silmas pidada, et üldjuhul peab kostja tema vastu esitatud nõuet kohtumenetluses põhjendatuks ja soovib, et kohus jäta selle rahuldamata, ning kasutab menetluslikke võimalusi oma eesmärgi saavutamiseks.

Seetõttu pakutakse ilmselgelt põhjendamatute nõuete kiirendatud korras rahuldamata jätmise alternatiivselt välja kitsa kohaldamisalaga selliselt, et regulatsiooni on võimalik kohaldada juhul, kui hageja esitas kostja vastu nõude seoses kostja osalemisega avalikus elus (§-d 406² ja 406³), st nõue on direktiivi materiaalses kohaldamisalas. Sellisel juhul ei koormata loodava regulatsiooni alusel kohtuid võimalike põhjendamatute taotlustega kõigi võimalike nõuete menetlustes. Samas ei oleks võimalik regulatsiooni kasutada selliste põhjendamatute nõuete menetlusest välja jätmisel, mis on direktiivi materiaalsest kohaldamisalast väljas.

⁴⁹ Kohtute menetlusstatistika andmetel esitati 2025. aastal 17.12. seisuga kohtule 687 avaldust, mille nõude liigiks on kohtute infosüsteemis märgitud õigusvastane kahju tekitamine: <https://app.fabric.microsoft.com/view?r=eyJrJoiQWVjNWxY2ItMDgwMS00NzhiLWVzOTctMDM5NTFjczNGE4IiwidCI6ImY2MzQyZDcwLWRhYzEtNDYxNC04ZTFhLTQ3YjYjYzE2YjYjZiIsImMiOiJ9.> Tegemist ei ole suurusjärguga, mis näitab võimalikku avalikus elus osalemise takistamiseks algatatud kohtumenetluste hulka ja seega muudatuste võimalikku mõju, vaid see sisaldab kõiki selliseid nõudeid, kus pöördutakse kohtu poole õigusvastase kahju hüvitamise nõude maksmapanemiseks, vt VÕS-i § 1045.

6.3. Muudatuste koondmõju ettevõtjate ja kodanike halduskoormusele

Plaanitavad muudatused füüsiliste ja juriidiliste isikute senist halduskoormust ei mõjuta.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, kulud ja tulud

Seaduse rakendamisega ei kaasne riigile otseseid kulusid ega tulusid.

8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks ei ole vaja kehtestada uusi ega muuta olemasolevaid rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2026. aasta 7. mail, mis on art 22 lõike 1 kohaselt direktiivi ülevõtmise tähtaeg. Seaduse rakendamine ei nõua ümberkorraldusi, mistõttu ei ole vajalik aeg seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahel.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu saadetakse kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks kohtutele, Eesti Advokatuurile, Notarite Kojale, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale, Tallinna Ülikoolile, Eesti Meediaettevõtete Liidule, Eesti Teaduste Akadeemiale, Tartu Ülikoolile, Tallinna Tehnikaülikoolile, Tallinna Ülikoolile, Eesti Inimõiguste Keskusele, Avatud Eesti Fondile, Kodanikuühiskonna Sihtkapitalile, Eesti Rahvusringhäälingu ajakirjanduseetika nõunikule, Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Ajakirjanike Liidule, Kohtunike Ühingule, Juristide Liidule.