



Õiguskantsler

Kristen Michal
Justiitsminister
info@just.ee

Teie 30.01.2012 nr 8-1/1053
Õiguskantsler 5.03.2012 nr 18-2/120307/1201015

Arvamus eelnõule Riigilõivuseaduse ja sellega seondvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu

Austatud minister

Pöördusite minu poole, et anda võimalus esitada omapoolsed seisukohad ja märkused riigilõivude alandamisele ja tsiviilkohtumenetluse kiirendamisele suunatud seaduse eelnõu kohta.

Tutvusin eelnõuga ja kohtunike avalikult kättesaadavate seisukohtadega ning leian, et eelnõuga püstitatud eesmärkide saavutamist (iseäranis riigilõivude alandamist ja kohtusse pöörduja vastutuse suurendamist kohtumenetluse sujuva toimimise tagamiseks) tuleb igati toetada. Ennekõike pean vajalikuks kiiremas korras langetada tänaseid ülemäära kõrgeid riigilõive kohtu poole pöördumisel, et lõpeks jätkuv Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolu igäühe kohtusse pöördumise õiguse kasutamisel. Seetõttu toetan algatust lahutada ka antud eelnõu puhul riigilõivude alandamise osa muudest küsimustest ning menetleda kiiremas korras ja eraldi riigilõivude alandamise osa nii, et eelnõu saaks seadusena jõustuda kavandatud tähtajal ehk 01. juulil 2012.

Esitan riigilõivude alandamise osa kohta järgmised märkused:

1. Riigilõiv kohtusse juurdepääsu piiraja ning selle legitiimsed eesmärgid

Olen oma arvamustes Riigikohtule ning ka ettekandes Riigikogule¹ pidanud oluliseks korduvalt rõhutada riigilõivu olemust kohtule juurdepääsu kontekstis ja selle Põhiseadusega lubatavaid eesmäärke. Minu hinnangul on viimaste aastate jooksul süvenenud tendents, kus kohtusse pöördumise põhiõiguse kui Põhiseadusega ühe kõrgeimalt kaitstava õiguse kasutamist on hakatud käsitlema kui mistahes avaliku teenuse riigilt ostmisena. Pean seda tendentsi ohtlikuks. Seetõttu soovin ka siinkohal rõhutada, et õigusemõistmine on ühelt poolt oluline (kohtu)võimu väljendus ja ka võimu (riigi) ainuõigus, ning teiselt poolt institutsioon, mis peab tagama isiku ühe olulisema põhiõiguse tegeliku kaitse. Seetõttu ei saa kohtumenetlust määratleda mistahes avaliku (vaidluste

¹ Õiguskantsleri 26.09.2011 ettekanne Riigikogule riigilõivude suurusest, lk 6-9. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?page=muu_kysimus&op=ems&eid=1407355.

lahendamise) teenusena, vaid see on üks olulisematest riigi tuumikfunktsioonidest. Kohtumenetlus on midagi rohkemat kui pelgalt avaliku teenuse osutamine, kus tagatakse tegutsemiseks vajalik kohus, kohtunik lahendab ainult konkreetseid vaidlusi ja otsustab konkreetseid asju. Vastupidi – kodanik ei osta riigilt õigusemõistmise teenust, vaid ta kasutab lisaks poolte endi rahumeelse vaidluse lahendamise võimalusele ning seaduse alusel loodud lepitavale organile (kui see on olemas) riigi poolt ainsat lubatavat vaidluse (rahumeelse) lahendamise võimalust. Kohtumenetlus on riikliku võimu teostamine (kodanike õiguste tagamine), kus riik ei luba omakohut, vaid loob ise reaalse ja ainsa seadusliku võimaluse vaidluste rahumeelseks lahendamiseks ausa õigusemõistmise reeglite kohaselt² ning kohtuotsuste täitmiseks. Õigusemõistmise suurem eesmärk on tugev õigusriik, õigusrahu ja isikute usaldus õigusriigi toimimisse, mis on ühtlasi üks Põhiseaduse järku väärtustest ja ka kaalukas avalik huvi.

Eeltoodud kaalutlustel tuleb riigilõivu kohtule juurdepääsu kontekstis käsitleda üksnes piiranguna, mille eesmärgiks on kaasa aidata sellele, et õigusemõistmine tervikuna ja ka konkreetse õigusvaidluse lahendamine toimuks mõistliku aja jooksul ning menetlusosaliste õigused oleksid kaitstud kogu menetluse vältel (sujuv kohtumenetlus). Riigilõiv peaks ära hoidma kergekäeliselt või pahatahtlikult esitatud kaebused ja hagid. Iseenesest võib küll riigilõivu eesmärgidena nimetada nii menetlusökonomiat kui ka riigieelarvele täiendavate tulude leidmist (tsiviilkohtumenetluse tasuvus, riigi tehtavate kulutuste hüvitamine toimingust huvitatud isiku poolt), **kuid olen jätkuvalt seisukohal, et PS § 15 lg 1 absoluutse esimese astme kohtu poole pöördumise õiguse riive õigustamisel on legitiimne ennekõike menetlusökonomia.** Arvestades, et õigusemõistmine on üks õigusriigi olulisemaid tuumikfunktsioone, mis peab tagama üldise õigusrahu riigis, võib eeldada kogu ühiskonna panust selle toimimise tagamisel, mistõttu ei ole üldjuhul õige olulise põhiõiguse kasutamise eest täiendava ja kõrge lisatasu nõudmine. Lisaks tuleb silmas pidada, et riigilõivu tasumise kohustus on vaid üks komponent menetlusökonomia saavutamiseks. Kui menetlusökonomia üheks eesmärgiks on vältida põhjendamatute, pahatahtlike kaebuste esitamist, siis selleks on seadusandja juba ette näinud kaebuse läbivaatamata jätmise alused (sh alus, kui juhtum on perspektiivitu, ilmselgelt alusetu või pahatahtlik). Juhul, kui need ei ole piisavad, võib seadusandja kaaluda asja läbivaatamata jätmise aluste laiendamist.

Mis puudutab apellatsiooniaseme kohtusse juurdepääsu, siis minu hinnangul ei saa selles kohtuastmes olla „pahatahtlike ja kergekäeliste taotluste“ ärahoidmise eesmärk sama ulatusega mis esimese kohtuastme puhul, kuna selles etapis on esimene kohtuaste juba sellised taotlused suure tõenäosusega menetlusest kõrvaldanud. Samuti ei kehti antud riigilõivu eesmärk nn kaotanud poolelt kohtukulude väljamõistmisel, mil riigilõivu suurus, mis peaks ära hoidma pahatahtlikud ja kergekäelised taotlused, võib ülemääraselt kahjustada vaidluse kaotanud poole õiguseid (s.h varalisi õiguseid).

2. Riigilõivu määra arvutuskäik

Tunnustan eelnõu koostajaid tegevuste eest määratleda numbriliselt riigilõivu suurus, mis on võrreldes kehtiva õigusega enamusel enamasti tunduvalt väiksemad. Tunnistan samas, et konkreetsetele numbriliselt määratletud riigilõivudele on mul raske hinnangut anda, kuna mulle ei ole teada, millistest komponentidest või millisel viisil konkreetseid määrad kujundati. Eeldatavalt peaksid eelnõus sisalduvad riigilõivud koosnema kahest osast: nn kohtumõistmise kulust ning menetlusökonomia saavutamise osast. Ka Riigikohus on korduvalt oma arvamuse kujundamisel

² R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 108.

lähtunud kaalutlusest, kas lõiv katab konkreetse asja lahendamise kulu või mitte ning tuginenud seejuures Justiitsministeeriumi esitatud andmetele.³

Asusin viimati oma arvamuses Riigikohtule seisukohale, et üldstatult ei tohiks riigilõiv olla nn keskmise Eesti ettevõtte või inimese jaoks märkimisväärne, kuna see on olemuslikult üksnes piirang, mitte aga takistus kohtusse pöördumisel. Riigilõivu numbrisumma peab olema majanduslikult mõõdetav ja põhjendatav (nt suhe keskmise palgaga, äriühingu osa- või aktsiakapitaliga vm).⁴

Eeltoodud kaalutlustel pean iseenesest küll positiivseks ja vajalikuks riigilõivude kiiret langetamist, kuid samas ei pea ma konkreetsetele riigilõivu suurustele hinnangu andmist käesoleval ajal võimalikuks.

Palun Teil eelnõu seletuskirjas riigilõivude numbriliste näitajate juures rohkem põhjendada nende arvutuskäiku (iseäranis on see vajalik juhtudel, kui riigilõivu määra tõstetakse). Pean seda vajalikuks ka tulevikus tõusetada võivate vaidluste puhuks ning selge seadusandja tahte (sh põhjenduste ja kaalutluste) väljaselgitamiseks. Mõõnan, et need võivad olla teatud ulatuses ka hinnangulised, kuid vähemalt numbri suurusjärgu ulatuses peaks olema võimalik põhjendatust teada. Märgin veelkord, et riigilõivu näol on tegemist kohtusse pöördumise õiguse piiranguga, mis tähendab seda, et nii nagu mistahes muu põhiõiguse piirangu puhul, kehtib ka riigilõivu puhul põhiseaduslik proportsionaalsuse nõue.

3. Riigilõivu määra erinevus tulenevalt kohtusse pöördumise elektroonilise või traditsioonilise paberandjal esitamise vormi valikust

Eelnõuga nähakse ette riigilõivu erinev määr tulenevalt avalduse esitamisest kas e-toimiku kaudu või traditsioonilisel teel ehk paberandjal ning seda põhjendatakse sooviga soodustada e-toimiku kasutamist. Tunnustan ja toetan tegevusi e-toimiku kasutuselevõtul ning kavandatud ideed arvestada riigilõivu suuruse kujundamisel seisukohta, et elektrooniline asjaajamine vähendab tunduvalt halduskulusid.

Samas pean lahendust, kus riigilõivude erinevus kohtusse pöördumisel (kas elektrooniliselt või paberandjal) on ca 25-50 eurot, siiski probleemseks. Meenutan, et juba 2006. aastal tõi riigikontrolör välja nn digitaalse lõhe tendentsi avalike teenuste kättesaadavusel.⁵ 2008. aasta uuringu järgi kasutab küll internetti või e-maili kolm inimest neljast Eesti 15-74-aastasest elanikkonnast (75%), kuid seejuures tuleb arvestada ka nendega, kes internetti ei kasuta. Uuringu kohaselt on selliste inimeste hinnangul e-posti ja interneti kasutamine liialt keerukas, kallis või ebavajalik; ning iga teine inimene (54%), valdavalt vanemaeline, kes küsimise ajal internetti ei kasuta, ei kavatse seda ka edaspidi tegema hakata. Veel nähtub uuringust, et elektrooniliste taotluste edastamiseks kasutab riigiasutuste veebilehti ligi kolmandik inimestest, kuid seda tüüpi kodulehti külastavad eeskätt kõrgema hariduse ja sissetulekutaseme esindajad, vanusegrupp 20–49

³ Nt RKÜKo 29.11.2011 nr [3-3-1-22-11](#), p 31.3: „Justiitsministeeriumi 2009. aasta andmete kohaselt oli haldusasja keskmine menetluskulu halduskohtus 2009. aastal 10 749 krooni.“

⁴ Õiguskantsleri 20.01.2012 arvamus nr 9-2/120079/1200329 Riigikohtule riigilõivuseaduse § 56 lg 1 ja lisa 1 põhiseadusele vastavusest. Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_arvamus_riigikohtule_riigilõivuseaduse_ss_56_lg_1_ja_lisa_1_põhiseaduslikkus.pdf

⁵ Riigikontrolli 29.09.2006 aruanne nr OSV-2-6/06/85 „Riigi tugi kohalikele omavalitsustele infoühiskonna arendamisel“. Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/1955/Area/1/language/et-EE/Default.aspx>

ning rahvuse lõikes eestlased.⁶ Ka 2010. aastal rõhutas riigikontrolör, et interneti teel suhtlemise võimaldamise korral ei tohi välistada inimese õigust isiklikult ametiasutusse kohale tulla või oma asju kirja teel ajada. Avalikke teenuseid tuleb pakkuda kõigi suhtluskanalite kaudu (teenindusbüroo, post, telefon, internet, e-post). Samuti peab inimesel olema vabadus valida, millise kanali kaudu soovib ta edaspidi ametiasutusega suhelda.⁷

Leian, et eeltoodud olukorda tuleb arvestada ka kohtusse pöördumisel ning mitte kohelda elektrooniliste võimaluste kasutajaid ja mittekasutajaid meelevaldselt erinevalt. Kuna tänaseks suurenenud elektroonilise asjaajamise võimaluste kasutamine on juba iseenesest kaasa toonud halduskoormuse ja bürokraatia vähenemise, siis võiks kaaluda kõikidele kohtusse pöördumiste juhtudele eelnõus märgitud madalamate riigilõivude kehtestamist. Minu hinnangul ei peaks elektroonilise asjaajamise kasutamise soodustamine seisnema kohtusse pöördumise õiguse erineva ulatusega riive kehtestamises eelnõus pakutud ulatuses. Pigem seisneb elektrooniliste süsteemide populaarsus selle kasutaja-mugavuses, lihtsuses, arusaadavuses ja kättesaadavuses.⁸

Samuti võiks riik ise kaasa aidata elektrooniliste võimaluste kasutamisele. Meenutan, et toonane justiitsminister selgitas mulle 2010. aastal MTÜ elektroonilise majandusaasta aruande esitamise süsteemi tutvustamisel, et seda on võimalik mh teha maakohtute kohtumajadesse paigaldatud avalikest arvutitest, kusjuures juhul kui aruande esitaja peaks aruande esitamisega hätta jääma, saab aruande esitamise osas abi Registrate ja Infosüsteemide Keskuse infotelefonidelt. Samuti teavitas minister toona Registrate ja Infosüsteemide Keskuses õppeklassi avamisest, kus korraldatakse tasuta koolitusi, tutvustatakse isikutele aruandluskeskkonda ning õpetatakse aruande esitamist.⁹ Minu hinnangul on just nimetatute näol tegemist nn soodustavate tegevustega.

4. Riigilõivu ja menetlusabi seos

Teatavasti moodustavad riigilõivu suurus ja menetlusabi ühtse terviku. Menetlusabi üldine eesmärk on võimaldada puudust kannatavatele isikutele juurdepääs kohtumenetlusele ja seeläbi oma õiguste kaitse kohtumenetluses. Lisaks käesoleva aja kõige kriitilisemale küsimusele ülemäära kõrgetest riigilõivudest on probleemne ka olukord, kus kohtud tegelevad sisulise õigusemõistmise ehk põhivaidluse lahendamise asemel massiliselt menetlusabi taotluste läbivaatamisega. Seetõttu oleks minu hinnangul menetlusökonoomia paketi raames põhjendatud üle vaadata ka menetlusabi andmise tingimused ning püüda leida võimalusi, kuidas saaks ka kohus menetlusabi taotluseid menetleda senisest tõhusamalt ja tööressurssi säästvamalt. Menetlusabi aluste ülevaatamist õigustab ka viimaste aastate mitmed Riigikohtu seisukohad, mil vaidluse all on olnud ka menetlusabi andmise tingimused ja ulatus (eriti nt TsMS § 181 lg 3¹, § 182 lg 2 p 3, § 183 lg 1).¹⁰

5. Täiendav küsimus

⁶ Avaliku sektori e-teenused. Elanikkonnauuringu aruanne. 2008. Kättesaadav: <http://www.saarpoll.ee/?lang=est&m1=32&article=5>

⁷ Riigikontrolli 02.11.2010 aruanne Riigikogule: „Avalike teenuste kvaliteet infoühiskonnas 2010“ Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/575/View/Docs/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>

⁸ Viide 7.

⁹ Justiitsministri 21.05.2010 vastus õiguskantslerile. Kiri nr 2.3-5/6831.

¹⁰ Vt ka RKÜKo 12.04.2011 nr [2-1-062-10](#), RKÜKo 14.04.2011 nr [2-1-060-10](#), RKPJKo 31.03.2011 nr [3-4-1-19-10](#)

Mulle esitati hiljuti avaldus (koopia saadeti ka Justiitsministeeriumile), milles kirjeldati, et 2012. aasta lõpus täitub Viru Maakohtu kahel kohtunikul kohtute seaduse § 99 lg 1 punktis 2 sisalduv vanus (68-aastane) ning see on alus kohtunike ametist vabastamiseks.

Märgin, et minu esialgse hinnangu kohaselt ei pruugi kohtunikele ettenähtud vanusepiirang olla põhimõtteliselt vale ja lubamatu. Teatud ametites töötamiseks ettenähtud vanusepiirangul võib olla põhiseaduspärane eesmärk¹¹ ning selle kasutamine ei ole kindlasti ainult Eesti erandlik piirang.¹²

Küll pean ma probleemseks ja kiiret lahendust vajavaks olukorda, kui täitmata kohtunikukohtade tõttu halveneb õigusemõistmise kättesaadavus ja kvaliteet. Arvestades, et juba praegu on täitmata kokku 18 kohtunikukohta,¹³ 2012. aasta lõpuks võib see arv suurenedagi veel 2 võrra, kusjuures esineb probleeme vabade kohtunikekohtade konkurssidega (need võtavad aega), siis pean oluliseks, et riik reageeriks antud probleemile kiiresti ning leiaks tekkinud olukorrale lahenduse. Ühe võimalusena näen kohtunike piirvanuse säilitamisel üldpõhimõttest erandi tegemise võimaldamist üksikotsusena nt kohtuniku ametisse nimetanud organi loal ja kohtute haldamise nõukoja heakskiitval arvamusel, kui seda nõuab kaalukas avalik huvi. Kahtlemata on võimalikud ka muud lahendused.

Arvestades, et tegemist on praktilisest aspektist (õigusemõistmise tagamine Ida-Virumaal) kiireloomulise küsimusega, pean õigeks, et antud küsimuse lahendamise tegeleks Justiitsministeerium. Pean võimalikuks lisada antud küsimuse riigilõivude alandamise eelnõu juurde.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

¹¹ Vt ka RKÜKo 20.11.2009 nr [3-3-1-41-09](#), p 45: „Üldkogu ei pea vajalikuks analüüsida ega sea kahtluse alla ka politseiametnike jaoks ametisoleku piirvanuse kehtestamise põhiseaduspärasust. Piirvanuse kehtestamise põhiseaduspärasus pole praeguse vaidluse esemeks. Üldkogu märgib, et mõne kategooria riigiametnike piirvanus võib olla vajalik ja ka põhiseaduspärane, kui seadusega on sätestatud piisavad sotsiaalsed tagatised.“

¹² Vt nt Saksa kohtunikuseaduse § 48 ning iseäranis selle lg 2. Kättesaadav: <http://www.gesetze-im-internet.de/drig/>
Vt ka Karlsruhe halduskohtu 28.07.2010 otsust 4 K 1239/10, milles kohus leidis, et kohtunike vanusepiirang ei ole diskrimineeriv, kuna see tuleneb ühiskonna konsensuslikust otsusest, et teatud ajahetkel võivad ja peavad vanemad tagasi astuma ja võimaldama ametile juurdepääsu noorematele kolleegidele (otsuse p 16). Kättesaadav:

http://lrbw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&Art=en&GerichtAuswahl=VG+Karlsruhe&az=4 K 1239/10

¹³ Vt Riigikohtu esimehe kõne kohtunike 10.02.2012 täiskogul. Kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/vfs/1263/RKE%20k%F5ne.pdf>