

# ÜLEVAADE KOHTUKORRALDUSE, ÕIGUSEMÕISTMISE JA SEADUSTE ÜHETAOLISE KOHALDAMISE KOHTA

Ettekanne Riigikogu 2011. aasta kevadistungjärgul  
Märt Rask  
Riigikohtu esimees

---

Austatud juhataja, lugupeetud Riigikogu!

1. Kohtute seaduse § 27 lg 3 annab Riigikohtu esimehele võimaluse esineda kord aastas Riigikogu ees ettekandega kohtukorraldusest, õigusemõistmisest ja seaduste ühetaolisest kohaldamisest. Kõiki kohtusüsteemi probleeme pole võimalik ühte ettekandesse mahutada. Ka tänases ettekandes on tehtud valik teemadest ja küsimustest, mis vajavad, kohtusüsteemi poolt vaadatuna seadusandja ja täitevvõimu koostöös läbiarutamist, otsustamist. Eelmise aasta ettekande keskmes, kõrvuti kohtusüsteemi üldist tööritmi iseloomustavate statistiliste andmetega, oli karistusõiguse temaatika. Käesolev ettekanne keskendub tsiviilkohtumenetluse kitsaskohtadele, millest tähtsamad märksõnad on riigilõiv, kättetoimetamine ja mõistlik menetlusaeg. Ettekande teemavalik ja põhiteesid on läbi arutatud käesoleva aasta 20. mail kohtute haldamise nõukojas, millest tulenevalt saab ettekannet pidada kogu kohtusüsteemi sõnumiks parlamendile.

## Tagasisaade eelmise aasta ettekandes tehtud ettepanekutele

2. Eelmine ettekanne sisaldas kahte põhimõtteliselt ettepanekut. Karistusõiguse valdkonnas tehti ettepanek korraldada kõikehõlmav karistusõiguse teaduslik revisjon, et määratleda väärtuspõhiselt karistusõiguse pikemaajalise arengu eesmärgid ja suunad; arendada mittekaristusliku iseloomuga mõjutusvahendite süsteemi, et vähendada karistatud isikute osa ühiskonnas, luues sellega eeldused süütegudesse tauniva suhtumise kujunemisele.

On hea meel tõdeda, et Justiitsministeerium suhtus sellesse ettepanekusse täie tõsidusega. Teadlastest ja erialaspetsialistidest koosnev analüüsikomisjon, mida juhib professor Jaan Sootak, töötab äärmiselt ambitsioonika ülesande kallal, mille lõppeesmärk peaks olema mõne aasta jooksul tasakaalustatud ja süstematiseeritud karistusõiguse väljatöötamine.

Teine ettepanek puudutas 1. jaanuaril 2009. aastal jõustunud tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadust, millega kordades tõsteti riigilõivumäärasid.<sup>1</sup> Ettepanek oli igakülgsest analüüsida kehtivate kõrgete riigilõivude mõju sellele, kuidas isikutele on tagatud oma põhiõiguste kohtulik kaitse. Kahjuks jäi see ettepanek nii seadusandja kui valitsuse tähelepanuta. Vaieldamatult on seadusandjal lõivude kehtestamisel lai otsustusruum, kuid ainuüksi fiskaalpoliitilisi eesmärgi silmas pidades oleme jõudnud olukorrani, kus isikute põhiõigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral

---

<sup>1</sup> M. Vutt, M. Lillsaar, E. Rohtmets. Kõrge riigilõiv kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistus. Riigikohtu õigusteabe osakonna analüüs 2011, lk 22. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=799>

kohtusse ei ole tagatud just eeskätt kõrgete riigilõivumäärade tõttu.<sup>2</sup> Otsimata praeguste riigilõivude põhiseadusvastasuse tekkepõhjuseid, veel vähem süüdlasi, püütakse ettekandes pakkuda lahendusvariante, kuidas tekkinud olukorrast välja tulla, kuidas tagada isikutele põhiseaduspärane õigusemõistmisele juurdepääs.<sup>3</sup>

### **Kohtusüsteemi tööd iseloomustavad 2010 a statistilised andmed**

3. Selleks, et paremini mõista Eesti kohtusüsteemi hetkeolukorda ja toimimist on ettekandele lisatud 2010. aasta kohtustatistika põhinäitajad (Lisa 3).<sup>4</sup> Kuna statistiline materjal on küllaltki mahukas ja samal ajal võimaldab iseseisvat tundmaõppimist, siis peatun ettekandes üksnes neil näitajatel, mis võimaldavad tänasele ettekandele laiemapõhjalist alust luua.

4. Eelmisel aastal kohtute töökoormusest ülevaate andmisel tõesin, et 2009. aastat iseloomustas kohtute töökoormuse kasv. 2010. a kohta saab öelda, et statistiline töökoormus normaliseerus: kohtutesse saabus pea kõigis menetlusliikides lahendamiseks vähem kaebusi ja kriminaalasju kui 2009. aastal, vaid tsiviilkohtumenetluses saabus maakohtutesse kümnendiku võrra rohkem hagiavaldusi kui varasemal aastal. Tsiviilasju lahendavate kohtunike töökoormus kasvas ühtlaselt üle Eesti. Jätkuvalt esitatakse üle poole avaldustest, 56% tsiviilasjade koguhulgast, kohtule maksekäsu kiirmenetluses ning neid lahendab tsentraliseeritud Pärnu maakohtu maksekäsuosakond Haapsalus.

5. Avalikkust huvitab, kui kiiresti suudavad Eesti kohtud lahendada kohtusse pöördunu probleemi ehk teisisõnu, kohtusüsteemi suutlikkust hinnatakse kohtumenetluse kiiruse järgi.<sup>5</sup> Nii on juba mitu aastat järjest kiirenenud nii hagiavalduste menetlemine kui üldmenetluses olevate kriminaalasjade lahendamine.<sup>6</sup> Kohtute töökiirus on Eesti erinevates piirkondades aga jätkuvalt silmatorkavalt erinev, Eesti suurim, Harju maakohus, lahendab kriminaalasja üldmenetluses 337 päeva ehk pea aasta võrra kiiremini, kui seda suudab kohus Ida-Virumaal (vt lisa 3, tabel 2).

6. Hoolimata sellest, et statistiliselt on kohtute töökoormus stabiliseerunud, on kohtusüsteemile tema ülesannete täitmiseks antud ressurss – töötavad kohtunikud – viimasel kolmel-neljal aastal pidevalt vähenenud. 9. juunil 2011 töötab Eesti üheksas kohtus 226 kohtunikku, täitmata ametikohti on 16. Eelmise aasta ettekandes olin sunnitud märkima, et suur täitmata ametikohtade arv on ohu märk ja võib kaasa tuua kohtumenetluse aeglustumise. Keskmistelt näitajatelt ei ole kohtute töökiirus langenud, kuid see ei tähenda, et keerukamates asjades võib menetlusaeg ühes kohtuastmes kesta aastaid, rääkimata sellest, kui kohtuasi läheb pärast Riigikohtus otsuse tühistamist n-ö teisele ringile, mis praktiliselt välistab asja lahendamise mõistliku menetlusaja jooksul. Mõistlik menetlusaeg on otseses

---

<sup>2</sup> Riigikohtu üldkogu 12.04.2011 otsus asjas nr [3-2-1-62-10](#), RT I, 21.04.2011, 16

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14.04.2011 otsus asjas nr [3-4-1-1-11](#), RT I, 11.05.2011, 17

Riigikohtu üldkogu 14.04.2011 otsus asjas nr [3-2-1-60-10](#), RT I, 21.04.2011, 17

<sup>3</sup> vt riigilõivude muutmisele eelnenud arutelu parlamendis M. Vutt, M. Lillsaar, E. Rohtmets. Kõrge riigilõiv kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistus. Riigikohtu õigusteabe osakonna analüüs 2011, lk 22

<sup>4</sup> vt ka esimese ja teise astme kohtute menetlusstatistika ülevaade. Arvutivõrgus:

<http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54413/Kohtute+menetlusstatistika.2010.a.pdf>  
(09.06.2011)

<sup>5</sup> Aluseks on võetud kohtuasjade arvestuslik keskmine menetlusaeg, mis näitab aasta lõpu seisuga nii menetluses olevate kohtuasjade lahendamise kiirust kui ka kogu aasta jooksul lahenduse saanud kaebuste menetlusaega, näitaja ei arvesta menetluste peatumisi.

<sup>6</sup> Keskmine menetlusaeg oli 2010. a tsiviilasjades 197 päeva, üldmenetluse kriminaalasjades 426 päeva, väärteomenetluses 133 päeva ja halduskohtutes 138 päeva.

sõltuvuses iga kohtulahendi kvaliteedist. Liigne kiirustamine ja kohtunike suur töökoormus viivad lahendite kvaliteedi alla.

2010. aastast kasutatakse kohtute haldamise nõukoja soovitusel kohtuniku optimaalse töökoormuse väljaselgitamiseks nn koormuspunktide meetodikat, mille järgi saab kohtuasja lahendamise kiirust mõjutavaid tegureid arvestades, näiteks istungil tõlgi kasutamine, mitme süüdistatavaga kohtuasi jms, hinnata, kui palju kulub kohtunikul aega kohtuasja lahendamiseks.<sup>7</sup> Nimetatud meetodika järgi on kokkuleppeliselt ühe kohtuniku optimaalseks aastaseks koormuseks 1600 tundi (arvestades kohtunike puhkust ning kohustust osaleda töö ajast pidevalt ka täienduskoolitusel). Seega saab 2010. a kohtutesse saabunud ja neis lahendatud kohtuasjade arvu alusel hinnata, kas töötati normaalse koormusega või peavad kohtunikud töötama neile eeldatavast pingelisemalt. Kui saabunud ja lahendatud asjade arv jäi möödunud aastal enam-vähem samaks, siis õigusemõistmise ressursi ehk kohtunike tööaega on täidetud kohtunikukohtade arvu vähenemise tõttu samuti vähemaks jäänud. Kokkuvõtlikult tähendab see seda, et maakohtunike koormus ületas eeldatavat optimaalset koormust ca 18% võrra. Tuleb märkida, et töökoormuse tõusul ja kohtumenetluse kvaliteedil on otsene seos, mis kajastub statistikas mõne aasta pärast ja mida aga tagasi pöörata pole võimalik.

7. Õigusemõistmise olukorda kokkuvõtvalt hinnates tuleb sarnaselt eelmise aastaga konstateerida, et Eesti kohtusüsteem töötab hetkel tema kasutuses olevat tööjõu ressursi arvestades oma võimete piiril. Kohtusüsteemi siseselt on muudatused hädavajalikud, kuid üksnes menetlusseadustike muutmine või kohtunike arvu suurendamine, hoogtöö korras kohtunikukonkursside väljakuulutamise tulemust ei anna. Tarvis on süsteemseid struktuurilisi muudatusi, mida eelmine Riigikogu koosseis kohtute seaduse eelnõud menetledes ellu kutsuda ei suutnud.

8. Valitsuskoalitsioon on püstitanud poliitilise eesmärgi, mille järgi ei peaks menetlus mitte üheski kohtuastmes kestma üle saja päeva.<sup>8</sup> Tegemist on vaieldamatult õige eesmärgiga. Kohtumenetluste kestuse lühendamine, kuni see ei kahjusta kohtumenetluse kvaliteeti, on igati põhjendatud. Samas on tegemist väga ambitsioonika eesmärgiga, mida pole võimalik saavutada lihtsate statistiliste võtetega. Eriti kui analüüsida praegust keskmiste menetlusaegade statistikat, kus keskmised menetlusajad tsiviilasjades on küll aasta-aastalt lühenenud, kuid ulatuvad siiski kõigis menetlusliikides üle 100 päeva: üldmenetluse kriminaalasjades nt 426 päeva, tsiviilasjades 197 päeva. Saja päevane menetlusaeg ühes kohtuastmes on kõrgendatud standard, mis peaks tähendama seda, et igas kohtuasjas jõutakse jõustunud kohtulahendini vähemalt ühe aasta jooksul. Võrdlusena olgu märgitud, et Euroopa Inimõiguste Kohus on oma praktikas nn tavalistes tsiviilasjades mõistlikuks pidanud menetlusaega, mis ei ületa kahte aastat ühes kohtuastmes.<sup>9</sup>

9. Asudes tänase ettekande põhiteemade juurde, milleks on ühelt poolt kõrged riigilõivumäärad ja teiselt poolt menetlusedokumentide kättetoimetamise raskused, tuleb kohe öelda, et kohtutele ei ole tegemist uute teemadega. Kohtusüsteemi siseselt on probleeme korduvalt töögruppide, seminaride ja ümarlaudade vormis analüüsitud, et muuta

<sup>7</sup> vt ka K. Luha. Kohtustatistika 2010, põhjalikumalt töökoormusmeetodikast ja vanadest asjadest. Kohtute aastaraamat 2010, lk 7–14. Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1106/Kohtute\\_aastaraamat2010veeb.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1106/Kohtute_aastaraamat2010veeb.pdf) (09.06.2011)

<sup>8</sup> Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ja Eesti Reformierakonna valitsusliidu programmi alajaotuse „Konkurentsivõimeline majanduskeskkond“ punkt 16b ja alajaotuse „Turvaline Eesti“ punkt 6a. Arvutivõrgus: <http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/uudised/taustamaterjalid/Valitsusliit%20I.pdf> (09.06.2011)

<sup>9</sup> M. Vutt, M. Lillsaar. Mõistlik menetlusaeg tsiviilkohtumenetluses. Riigikohtu õigusteabe osakonna analüüs 2011, lk 4

õigusemõistmist isikutele kättesaadavamaks ja menetlusaegu mõistlikumaks, kuid probleemide sisu seondub eelkõige seadustega, mis vastavaid valdkondi reguleerivad, ja kohus ei saa asendada seadusandjat. Mõlemale probleemile on ka varasemates Riigikohtu esimehe ettekannetes seadusandja tähelepanu juhitud, kuid tulemusteta. Just ebaoproportsionaalselt kõrged riigilõivud ja menetlusosalistele dokumentide kättetoimetamise raskused on need kaks peamist põhjust, mis oluliselt mõjutavad tsiviilkohtumenetluses otsuseni jõudmist mõistliku aja jooksul.

Soovides nii riigilõivude kui ka mõistliku menetlusaja temaatikas süvitsi minna koostati Riigikohtus kaks vastavasisulist analüüsi, millele tugineb ka tänane ettekanne (Lisa 1–2)

## **Menetlusedokumentide kättetoimetamine kui peamine takistus tsiviilkohtumenetluses, et jõuda kohtulahendini mõistliku menetlusaja jooksul**

10. Riigikohus analüüsis nii mõistlikku menetlusaega Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi EIK) praktikas kui ka kohtuasju, milles EIK on leidnud, et Eesti on rikkunud mõistliku menetlusaja nõuet tsiviilkohtumenetluses (lisa 2). Olgu mainitud, et analüüsis esitatud neli kohtuasja ei anna alust arvata, et need on ainukesed juhtumid, kus Eesti kohtusüsteem ei ole saanud hakkama tsiviilasja lahendamiseга mõistliku aja jooksul. Neid tsiviilasju, mille menetlusaeg erinevates kohtuastmetes kokku ületab EIK mõistliku menetlusaja kriteeriumi, on Eesti kohtutes piisavalt, et möönda probleemi olemasolu ja selle tõsidust. Arvestades sellega, et Eesti kuulub oma 1,98 kaebusega 10 000 elaniku kohta<sup>10</sup> EIK-sse pöördujate poolest kindlasti aktiivsemate riikide hulka, kuna Euroopa keskmine on 0,75 kaebust 10 000 elaniku kohta, siis tuleb mõista, et Strasbourgi kohtu järelevalve selle üle, kuidas Eestis täidetakse Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 6 nõudeid mõistliku menetlusaja küsimustes, on üsna tihe. Alahindamata EIK praktika tähtsust meie õigussüsteemi kujundamisel, tuleb siiski rõhutada, et Eesti kohtusüsteem ei pea menetlema Strasbourgi hirmus kohtuasju mõistliku aja jooksul, vaid seda on tarvis eelkõige kõigi Eestimaa elanikele õiguste kaitseks.

11. Riigi kohustus on tagada menetluse sujuvus.<sup>11</sup> EIK on sõnastanud selle põhimõtte erinevate kohtulahendite kaudu järgmistes seisukohtades:

- Riik peab võimaldama luua õigussüsteemi, mis ei riku Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklit 6.1.;
- Asja sujuva menetluse tagamine on kohtu institutsionaalne ülesanne;
- Riik võib otsustada, kuidas ta loob justitiivsüsteemi, mis tagaks mõistliku menetlusaja nõude täitmise. Kui loodud süsteem on ebaefektiivne, siis peab riik võtma selle eest ka vastutuse. Kohtute krooniline ülekoormus ei õigusta menetluse ebamõistlikku pikkust;
- Riik vastutab ka selle eest, kui kohtute ülekoormus on tingitud personalipuudusest või pidevast ülekoormusest;
- Seadusemuudatustest tingitud kohtuasjade arvu järsk suurenemine ei õigusta mõistliku menetlusaja ületamist.

---

<sup>10</sup> R. Maruste. Ülekoormus Strasbourgis ja mida sellega on ette võetud. Kohtute aastaraamat 2010, lk 98. Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1106/Kohtute\\_aastaraamat2010veeb.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1106/Kohtute_aastaraamat2010veeb.pdf) (09.06.2011)

<sup>11</sup> M. Vutt, M. Lillsaar. Mõistlik menetlusaeg tsiviilkohtumenetluses. Riigikohtu õigusteabe osakonna analüüs 2011, lk 6

Nimetatud põhimõtteid tuleks silmas pidada nii kohtunikukohtade täitmisel, kohtute töökoormuse hindamisel kui ka hoogsas seadusloomes, sest iga seadusemuudatus toob endaga paratamatult kaasa uusi õigusvaidlusi ja suurendab kohtute töökoormust.

12. Eesti kohtusüsteem kogub andmeid nn vanade asjade kohta ja analüüsib perioodiliselt menetluse venimise põhjuseid, et ennetada juhtumeid, kus otsuseni ei jõuta mõistliku menetlusaja jooksul. Kohtute esimehed esitavad kohtute haldamise nõukojale kaks korda aastas aruanded ja selgitused pikka aega menetluses olnud kohtuasjades esinevate probleemide kohta. Selline ärakuulamine küll selgitab, kuid ei kõrvalda põhjuseid, miks menetlus konkreetses asjas on venima jäänud.

Kogutud andmete põhjal võib välja tuua olulisemad menetluse kestust pikendavad põhjused:

- menetlusedokumentide kättetoimetamine kostjale;
- menetluse peatumine seoses menetlusosalise surmaga või teises asjas lahendi jõustumiseni;
- ekspertiisi määramine, tõendite kogumine;
- kohtu poolt antud aeg pooltele kompromissiläbirääkimisteks;
- kohtuniku taandamine ja asjade ümberjagamine kohtunike vahel.<sup>12</sup>

Kõige kaalukam põhjus, miks kohtumenetlus ei suju on menetlusedokumentide kostjale kättetoimetamise takistused. Nimetatud põhjusel peatun pikemalt.

13. Eesti esimese astme kohtutes on dokumentide kättetoimetamise staadiumis hinnanguliselt kolmandik kuni pool kõigist menetluses olevatest tsiviilasjadest, mis tähendab seda, et nendes asjades menetlus seisab kuni kostja leidmiseni. Sama probleemi otsa pörkub ka 2006. a loodud maksekäsu kiirmenetlus, mis oli mõeldud lihtsamatele nõuetele, kus võlgnikul ei ole esitatud nõude vastu ühtegi sisulist õiguslikku vastuväidet (nt kommunaal- ja sideteenuste jms kohustused). Kohtud on raskustes menetluse alguses toimuva ehk esmase kättetoimetamisega, mille puhul esineb kõige suurem viivitus. Hilisemad kättetoimetamised kulgevad sujuvamalt, sest menetlusseadustik võimaldab lugeda dokumendid kättetoimetatuks aadressil, kust kostja on kord dokumendid vastu võtnud. Riigikohus on alates 2006. aastast, mil vastav instituit seadusesse praegusel kujul sisse viidi, teinud üle 40 menetlusedokumentide kättetoimetamist käsitleva lahendi mis näitab, et tegemist on massiliselt esineva probleemiga.

14. Menetlusedokumentide kättetoimetamise raskused on seotud nii õiguslike kui ka sotsiaalmajanduslike probleemidega. Seadusega sätestatud eeldus, et hagemenetluses on hageja kohustatud teadma, kust ja kuidas kostjat kõige paremini kätte saab, on mõistetav, kuid paraku ei aita selline eeldus menetlust kiiremaks muuta. Võib küsida kuidas õiglase on käsitada kostja leidmise riski kõigil juhtudel hageja riskina. Kui kohtuvaidluse poolteks on püsivates ärisuhetes olevad lepingupartnerid, siis on teabe omamine teise poole kontaktandmete kohta üldiselt mõistetav ja aktsepteeritav nõue. Kui aga tegemist ei ole püsivates ärisuhetes olevate pooltega ja hagejal pole võimalik kostjat leida, peaks riik aitama võimumonopolile tuginedes vajalikud andmed kostja kohtusse kutsumiseks leida. Paraku tuleb eeldada, et suurtes majandusraskustes või lihtsalt pahatahtlik kostja ei soovigi olla kättesaadav.

15. Kostja kohtusse kutsumisele ja temale hagiavalduse kättetoimetamisele on seatud kõrgendatud nõuded võrreldes enne 2006. aasta seadusemuudatust kehtinud regulatsiooniga. Riigikohtu tsiviilkolleegium on rõhutanud, et kohtusse kutsumine ja hagiavalduse kostjale kättesaadavaks lugemine ajalehekuulutuse avaldamisega riivab intensiivselt põhiseaduse § 24 lg 2

---

<sup>12</sup> M. Vutt, M. Lillsaar. Mõistlik menetlusaeg tsiviilkohtumenetluses. Riigikohtu õigusteabe osakonna analüüs 2011, lk 9

sätetatud põhiõigust olla oma kohtuasja arutamise juures. Samuti on Riigikohus märkinud, et kohtudokumentide avaldamine väljaandes Ametlikud Teadaanded ei ole optimaalne viis anda füüsilisest isikust menetlusosalisele teada temale saadetud dokumentidest. Kohus peab tegema lisatoiminguid, et leida andmeid kostja elukoha kohta – näiteks kohustama hagejat esitama täiendavaid andmeid, pöörduma järelepärimistega avalike registrite või teiste ametiasutuste poole, kellel võib oma ametitegevusest tulenevalt olla andmeid kostja elukoha kohta, kostjale väljamakseid teinud isikute poole jne.<sup>13</sup> Sama 2006. a TsMS eelnõu, millega kehtestati kõrgendatud kättetoimetamise standard, seletuskirjast nähtub, et rahvastikuregistrisse kantud aadressil kutse saatmist ei saa lugeda dokumendi kättetoimetamiseks, sest rahvastikuregistri kanded ei ole hetkel piisavalt kindlad. Täna, mil kohtud on üle koormatud kostjatele dokumentide kättetoimetamisega, on põhjust küsida kui palju on rahvastikuregistri andmed möödunud nelja ja poole aastaga kindlamaks muutunud?

16. Juriidilisele isikule saab põhimõtteliselt kehtiva tsiviilkohtumenetluse seaduse järgi dokumente kätte toimetada äriregistri aadressil, kuid kui juhatuse liiget sealt tabada ei õnnestu ja pole ka selge, kas tegemist on just kostja äriruumiga, siis taandub edasine kättetoimetamine juhatuse liikme kui füüsilise isiku või kostja äriruumi tagaotsimisele.

17. Väärib märkimist, et halduskohtu praktika käsitab dokumentide juriidilisele isikule kättetoimetamist maksumenetluses teisiti. Riigikohtu halduskolleegium kordas 10. märtsi 2011. a otsuses juba varem välja öeldud seisukohta, et juriidiline isik peab oma registrijärgsel aadressil pidevalt hoolitsema posti vastuvõtmise eest juhatuse liikme või muu volitatud isiku poolt.<sup>14</sup> Seega pannakse äriühingule alates selle asutamisest kohustus suhelda ühiskonnaga ja olla vajadusel kättesaadav ka kohtule. Juriidilistele isikutele dokumentide kättetoimetamise standardid tsiviilkohtumenetluses ja halduskohtumenetluses on märkimisväärselt erineva tasemega. Vaieldamatult on igäihe põhiõigus olla oma kohtuasja arutamise juures, kuid seda õigust ei saa kasutada pahatahtlikult takistades teistel isikutel oma õiguste kaitsmist kohtus. Kohus ei ole etendusasutus, kelle kutsed võib pirtsutades tagasi lükata.

**Kokkuvõtlikult tuleb asuda seisukohale, et kättetoimetamise standard vajab tsiviilkohtumenetluses ja halduskohtumenetluses ühtlustamist. Põhjendatud on juriidilistele isikutele kättetoimetamise standardi mõningane alandamine, tagades siiski kohtuotsuste tunnustamise ja täidetavuse.**

**Füüsilistele isikutele dokumentide kättetoimetamise peamiseks viisiks tuleb kujundada usaldusväärse rahvastikuregistri andmetele tuginev süsteem, mis välistaks pahatahtliku kohtust eemalehoidmise.**

## **Riigilõivudest**

18. Riigilõivude teema tõsiduse mõistmiseks konstrueerin näite tervishoiu valdkonnast. Kindlasti ravijärjekorrad väheneksid või kaoksid üldse, kui kehtestaksime näiteks tuhande euro suuruse perearsti visiiditasu. Võib aimata kuhu ja kellele peaks riik sellisel juhul raha paari aasta pärast suunama, kuid kindlasti ei oleks selline visiiditasuga arstiabi kättesaadavuse tõkestamine põhiseaduspärane ega kooskõlas meie sotsiaalriigi põhimõtetega. Olukord riigilõivudega on analoogiline. Kõrgete riigilõivudega on tõkestatud juurdepääs õigusemõistmisele ja me püüame arvata, et see on kooskõlas põhiseaduse ja õigusriigi põhimõtetega niikaua kuni Riigikohus pole konkreetses kohtuasjas nõutavat lõivu

---

<sup>13</sup> samas, lk 14

<sup>14</sup> samas, lk 15

põhiseaduse vastaseks tunnistanud. Riigikohus on seda juba korduvalt teinud ja neil lahenditel ei näi lõppu tulevat niikaua kuni seadusandja ei vii riigilõivumäärasid kooskõlla põhiseadusega. Rõhutan, et olukord on erakordselt tõsine, millel võivad olla väga kaugeleulatuvad nii õiguslikud kui ka sotsiaalsed tagajärjed.

19. Juurdepääs õigusemõistmisele on põhiseaduse § 15 järgi põhiõigus. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 6 näeb ette õiguse õiglasele kohtumenetlusele. Õigusemõistmine võib olla kuitahes aus ja õiglane, kuid kui sellele puudub tõhus juurdepääs, jäävad isikute õigused siiski kaitseta.

Meie kiiresti muutuv ja alles kujunevas õiguskorras ei saa riik riskida sellega, et õigusvaidlusi ei lahendata kohtus kõrgete riigilõivude või muude õigusemõistmisele juurdepääsu takistavate asjaolude tõttu. Ilma võimaluseta pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse hakkavad lepinguvabaduse tingimustes domineerima lepingute „tugevamad“ pooled, olgu nendeks pangad või teenusemonopolid. Ilma kohtuvaidlusteta ehk ilma kohtuliku kontrollita loome soodsa pinnase „tugevama õiguse“ tekkeks, mis ei pruugi kokku langeda seadusandja tahtega. Ilma kohtuliku kontrollita ei saa me kunagi teada, kuidas seadus praktikas tegelikult rakendub ja kas tsiviilkäibes osalevate isikute õigused on kaitstud või eksisteerib n-ö tegeliku elu praktika, mis võib oluliselt erineda seadusandja kehtestatud õiguskorras.

20. Tsiviilõigusliku vaidluse lahendamise efektiivsuse hindamiseks kasutatakse peamiselt kolme kriteeriumi, milleks on menetluse keerukus, kestus ja kulukus. Neid indikaatoreid kasutab ka Maailmapank riikide ettevõtluskeskkonna ja lepingute täidetavuse tagamise hindamisel.<sup>15</sup> Riigilõiv moodustab kohtukulude keskmise ja võib finantsiliselt blokeerida kohtusse pöördumise. Riigilõivul on rida sotsiaalmajanduslikke aspekte. Teatud tüüpi vaidluste puhul võib leida sarnasusi riskide hindamisel menetlusotsuste ja investeerimisotsuste vahel. Riigilõiv on õigusvaidluste arvukuse üks regulaatoritest. Tuleb märkida, et kõik sotsiaalmajanduslikud aspektid peavad saama kaalutud alles pärast seda, kui põhimõtteline juurdepääs õigusemõistmisele on tagatud. Õigusemõistmises riigilõivude kehtestamisel tuleb arvestada, et tegemist on riigi tuumikfunktsiooniga, mille täitmine peab olema tagatud sõltumata sellest, kas isikul on võimalik selle eest tasuda või mitte. EIK määratluse kohaselt ei tohi juurdepääs kohtule olla teoreetiline ja illusoorne, vaid peab olema praktiline ja tõhus. Eestis on tekkinud kahjuks vastupidine olukord. Põhiseaduse täitmisele ei saa hinnasilti külge panna ja siis selle üle kauplemata hakata, kas põhiseadust on tarvis täita ja mis see maksab.

21. Õigusemõistmisele juurdepääsu võib piirata proportsionaalsete riigilõivudega, kus menetluskulude kandmine jäetakse vaidlevatele pooltele. Lõivmäärade kehtestamisel tuleks eristada vähemalt kolme suuremat rühma vaidlusi, millest ainult hagimenetluses on menetluskulude katmine menetlusosaliste omaosaluse kaudu põhjendatud. Hagita menetluses, eriti vaidlustes, mis puudutavad lapsi ja perekonda ja kus puudub menetluses n-ö teine pool, on kulupõhised lõivumäärad põhjendamatud. Halduskohtumenetluse lõivude kehtestamisel tuleb arvestada selle menetlusliigi eesmärkide ja vaidluste eripäraga, mis ei ole samastatav hagimenetlusega. Õigusriigis riigivõimu vastu kohtus oma õigusi kaitsvat isikut ei saa takistada laostavate riigilõivudega, selleks, et kodanik ei vaidleks näiteks maksuametiga.

---

<sup>15</sup> M. Vutt, M. Lillsaar, E. Rohtmets. Kõrge riigilõiv kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistus. Riigikohtu õigusteabe osakonna analüüs 2011, lk 4

22. Põhilise riigilõivude kehtestamise eesmärgina peetakse silmas kohtumenetluse kulude katmist. Sama eesmärki on korratud kõigi riigilõivuseaduste seletuskirjades. Kulupõhisus on üldiselt deklareeritav eesmärk ka teistes riikides, kuid kahjuks ei leitud põhjaliku analüüsi käigus mitte ühtegi riiki, kus riigilõivude seostamine menetlustoimingu kuludega oleks arvutustega kaetud.<sup>16</sup> Otse vastupidi, mitmes rahvusvahelises uuringus on jõutud järeldusele, et lõivustamine toimub sageli küllaltki juhuslike põhimõtete alusel ja pole teada, kas lõivu määrade väljatöötamisel üldse toimub nende seostamine kuludega. Nii ka Eestis.

Riigikohus on märkinud, et legitiimseks ei saa lugeda kohtulõivu võimalikku eesmärki teenida riigile lisatulu, küll aga peab riigilõiv teenima menetlusökonoomia põhimõtet ja kaitsma teisi menetlusosalisi „liigsete“ ja „pahatahtlike“ kaebuste eest, mis võiks kohtud põhjendamatult vaidlustega üle koormata.

23. Vaadeldes kohtulõivude kujunemise dünaamikat võrdluses teiste riikidega tuleb märkida, et juba 2007. a olid Eestis riigilõivud kõrged ja võrreldavad nende riikidega, mille lõivude taset peetakse üldiselt kõrgeks (Saksamaa, Austria). 2009. a tõsteti riigilõivumäärasid mitte protsentides vaid kordades ja me võime tõdeda, et Eestis on nii riigilõivu maksimaalne suurus kui ka varaliste nõuete proportsionaalne lõivu tase Euroopa Liidu kõrgeim, moodustades ca 12,3% nõudest. Prantsusmaal on sama näitaja 2,7, Soomes 3,06 või Lätis 6,4. Kuna riigilõivude kujundamise meetodika on erinevates riikides erinev, siis ei saa välja tuua absoluutselt täpseid võrdlusi, kuid kui Eestis kehtivad riigilõivud on Euroopa Liidu kõrgeimad, siis Soome kohtulõivud on selle pingerea lõpus, et mitte öelda madalaimad. Soome keskmine palk oli 2010. aastal veidi üle 3000 euro.<sup>17</sup> Eesti keskmine palk on hiljuti jõudnud 800 euroni.<sup>18</sup> Neid arve kõrvutades tuleb tõdeda, et Eestis on kohtusse pöördumine luksus, mitte põhiõiguse realiseerimine.

## Menetlusabi

24. Olukorras, kus isikul ei ole liiga kõrge riigilõivu tõttu võimalik kohtusse pöörduda, peab riik talle tagama võimaluse saada menetlusabi. Eestis kehtiv menetlusabi süsteem lähtub eeldusest, et enamik isikuid, kes soovivad oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda, on võimelised tasuma riigilõivu. Menetlusabi andmine peaks sellisel juhul olema erandlik ja kaalutud. Kahjuks on see vastupidi. Arvestades inimeste elatusaseme ja väga kõrgete riigilõivude taseme ebaproportsionaalsust eelneb praktiliselt igale kohtuvaidluse sisulisele läbivaatamisele menetlusabi taotluse läbivaatamine.

Menetlusabi andmisel peab kohus abi taotleja majanduslikku seisundit põhjalikult hindama ja välja selgitama, kas isikul ei ole suuremate raskusteta realiseeritavat vara, mille arvelt saaks tasuda riigilõivu. Kohtunike kinnitusel on menetlusabi andmise otsustamine kujunenud eraldi menetlusstaadiumiks, mis toob endaga kaasa kohtutele ühelt poolt ulatusliku ja ressursimahuka lisatöö ja teiselt poolt pikendab menetlusaega n-ö menetlusabi andmise staadiumi võrra, mis võib tänu edasikaebekorrale ja põhiseaduslikkuse järelevalve menetlustele kesta mitmeid kuid.

---

<sup>16</sup> samas, lk 6

<sup>17</sup> Soome keskmine palk 2011. a esimeses kvartalis 3073 eurot, 2010. a 3032 eurot. Arvutivõrgus: [http://www.stat.fi/til/ati/2011/01/ati\\_2011\\_01\\_2011-05-31\\_tau\\_012\\_en.html](http://www.stat.fi/til/ati/2011/01/ati_2011_01_2011-05-31_tau_012_en.html) (09.06.2011)

<sup>18</sup> Statistikaameti andmetel oli 2011. a märtsi keskmine brutopalk 843 eurot. Arvutivõrgus: <http://www.stat.ee/pohinaitajad> (09.06.2011)



25. Riigilõivude kehtestamisel on põhimõtteliselt valida kahe süsteemi vahel. Kas luua süsteem „mõistlikud lõivud ja väike hulk menetlusabi taotlusi“ või süsteem „väga kõrged riigilõivud ja suur hulk menetlusabi taotlusi“. Eestis on millegipärast jõuliselt juurutatud teine süsteem, mis toob endaga kaasa kohtusüsteemi menetlusressursi ebamõistliku kulutamise mitte õigusemõistmisele vaid kohtusse pöördujate majandusliku olukorra väljaselgitamisele. See muudab kohtumenetluse aja ebamõistlikult pikaks ja loob kohtusse pöördumisel põhiseadusevastaseid takistusi.

26. Kohtupraktika analüüs näitab, et koostoimes kõrgete riigilõivudega on probleemne ka kehtiv menetlusabi andmise reeglistik.<sup>19</sup> Peatumata juhtumitel, kus Riigikohus on mitmed menetlusabi sätted põhiseadusevastaseks tunnistanud, tahan rõhutada, et menetlusabi on oma sisult tegelikult laen ja ei pruugi isiku üldist olukorda kergendada. Siinjuures toon näitena olukorra, kus isik pidi riigilõivu tasuma osamaksetena pikema aja jooksul. Maakohus määras 111 000 krooni suuruse riigilõivu tasumise 500 kroonistes osades. Sellisel juhul oleks isikul tulnud riigilõiv tasuda 18 ja poole aasta jooksul. Ringkonnakohus leidis siiski, et selline riigilõivu osadena tasumine ei ole põhjendatud.

Kohtupraktikas esineb olukordi, kus ühisvara jagamise nõudes on isik sunnitud riigilõivu tasumiseks üldse vaidlusaluse vara maha müüma. Isikut täielikult riigilõivust vabastada ei saa, kuna tal siiski on ühisvara näol vara olemas. Maakohus määras, et isik vabastatakse 200 000 krooni tasumisest, kuid ta peab tasuma osamaksetena 100 000 krooni oma enda vara jagamise pealt kahe aasta jooksul. Toodud näited võivad olla mõnevõrra erandlikud, kuid ilmestavad üldist menetlusabi andmise regulatsiooni ja kujunenud kohtupraktikat, mis viitab sellele, et igäihe õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse on olulisel määral takistatud ja see ei vasta õigusriigi põhimõtetele.

**Kokkuvõtlikult tuleb märkida, et vajalik on põhimõtteline riigilõivude ja menetlusabi revisjon eesmärgiga viia riigilõivude määrad Eesti elatustasemele vastavatesse proportsioonidesse ja kooskõlla põhiseadusega, et oleks tagatud igäihe põhiõigus oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda.**

Lisad:

1. M. Vutt, M. Lillsaar, E. Rohtmets. Kõrge riigilõiv kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistus. Riigikohtu õigusteabe osakonna analüüs 2011
2. M. Vutt, M. Lillsaar. Mõistlik menetlusaeg tsiviilkohtumenetluses. Riigikohtu õigusteabe osakonna analüüs 2011
3. Kohtustatistika 2010
4. Euroopa kohtusüsteemide võrdlus

---

<sup>19</sup> M. Vutt, M. Lillsaar, E. Rohtmets. Kõrge riigilõiv kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistus. Riigikohtu õigusteabe osakonna analüüs 2011, lk 24