

## Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta

Ettekanne Riigikogu 2018. aasta kevadistungjärgul

7. juuni 2018

Priit Pikamäe

Riigikohtu esimees

Austatud juhataja, lugupeetud Riigikogu!

Kohtusüsteemi vaatenurgast iseloomustab Eesti jõudmist tsiviilühiskonda tsiviilasjade ülekaal kohtuasjade seas. Kuna kuritegevus Eestis on endiselt langustrendis ja haldusasjade arv on meie haldustegevuse sfääri väiksuse tõttu püsivalt väike, moodustavadki tsiviilasjad koos maksekäsu kiirmenetluse asjadega kohtustatistika kohaselt viimase viie aasta lõikes üle kahe kolmandiku kõigist meie esimese astme kohtutes läbivaadatavatest asjadest. Nii mõjutavad tsiviilkohtumenetluse käigus võrsuvad probleemid Eesti kohtusüsteemi toimimist enim ja nende kiire kõrvaldamine parlamendis lihtsustaks kohtute tööd valdava osa asjade lahendamisel. Keskendungi oma tänases ettekandes kahel suuremal probleemideringil tsiviilkohtumenetluse vallast – alaealisele lapsele elatise maksmise regulatsiooni puudujääkidel ja tsiviilkohtumenetluse olemasoleva regulatsiooni tõhustamise teedel. Lõpetuseks lubage mul väga põgusalt peatuda ka õigusloomeprotsessi kitsaskohtadel.

Möödunud, 2017. aastal, pöördusid Tartu Ringkonnakohtu esimees ning tsiviilkolleegiumide esimehed ringkonnakohtutest ja Riigikohtust kollektiivselt justiitsministri poole murega, et alaealisele lapsele makstava miinimumelatise jäik seotus töötasu alammääraga ei ole põhjendatud ega vasta enam praktika vajadustele.

Perekonnaseaduse (PKS) § 101 lg 1 järgi ei või igakuine elatis ühele lapsele olla väiksem kui pool Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäärast. Riigikohtu tsiviilkolleegium on mitmes lahendis (nt Riigikohtu 22. märtsi 2017. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-174-16, p 14; 9. juuni 2017. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-35-17, p 30) juhtinud tähelepanu sellele, et kaasajal võib poole miinimumpalgana määratud miinimumelatise maksmine olla alampalga kiire – s.o elukallidusest kiirema ja keskmisest sissetulekust suurema – tõusu tõttu muutunud ebaproportsionaalseks ning suurele osale vanematest üle jõu käivaks. Miinimumpalk ei seostu lapse vajadustega ega arvesta vanemate võimalusi elatist maksta. Praeguse regulatsiooni järgi peab näiteks miinimumtöötasu saav kahe lapse vanem maksma kogu oma sissetuleku laste elatiseks, samas kui kolme lapsega vanem peaks veel pool miinimumpalka juurde leidma. Statistikaameti andmetel oli 2017. aastal keskmine brutokuupalk 1221 eurot kuus. Sellise sissetulekuga lapsevanem peaks praegu seega kolmele temast lahus elavale alaealisele lapsele tasuma elatise seaduse järgi ligikaudu kolmveerandi (72%) oma 1039 euro suurusest netosissetulekust, st 750 eurot.

Seadusandja on otsustanud, et alaealisele lapsele makstavat elatist saab alla miinimumi vähendada üksnes mõjuval põhjusel (PKS § 102 lg 2). Perekonnaseaduses (PKS § 102 lg 2) sätestatud näidisloetelu kohaselt võib mõjuvaks põhjuseks olla muu hulgas see, kui vanem on töövõimetu või kui tal on teine laps, kes osutuks miinimumelatise väljamõistmisel varaliselt

vähem kindlustatuks kui elatist saav laps. Kuna suurele osale elatist tasuma kohustatud vanematest ei ole miinimumelatise maksmine jõukohane, on tekkinud olukord, kus kohtud on ülekoormatud selliste hagide menetlemisega, milles taotletakse elatise vähendamist alla miinimummäära. Riigikohtu tsiviilkolleegium on nüüdseks juba mitmes lahendis (nt Riigikohtu 22. märtsi 2017. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-174-16, p 14; 9. juuni 2017. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-35-17, p 30) rõhutanud, et eesmärgipäraseks ei saa pidada seadusandja tegevust õigussuhete reguleerimisel viisil, mille tulemuseks on erandi kohaldamine enamuse suhtes ning seaduses sätestatud üldreegli rakendumine vaid vähemusele. Miinimumelatist ei saa pidada sihipäraseks, kui enamikul juhtudel taandub vaidlus selle tõendamisele, kas esineb mõjuv põhjus elatise vähendamiseks alla miinimummäära. Sellega paralleelselt ollakse kohtupraktikas sunnitud leidma järjest uusi mõjuvaid põhjuseid, kindlustamaks kehtiva miinimumelatise regulatsiooni põhiseaduspärane elluviimine.

On kahetsusväärne, et alaealisele lapsele makstava elatise regulatsiooni jäikuse tõttu on elatisvaidluste lahendamine kohtutes muutunud väga aja- ja ressursimahukaks, liiatigi kuna sedalaadi kohtuasjad peaksid laste huvides ometi toimuma kiiresti ja tõhusalt. Arvestada tuleb sedagi, et alaealise elatisvaidluste lahendamine on koormav ka menetlusosalistele, põhjustades neile suurt aja- ja õigusabikulu, samuti riigile, kellele kaasneb sellega märkimisväärne menetlusabikulu. Samas pole põhjust väita, justkui tekiksid sedasorti vaidlused n-ö tühjalt kohalt, sest kohtupraktika kinnitab, et kui alaealisele lapsele makstava elatise pärast tekib vaidlus, siis selle põhjus on see, et vanema nappidest vahenditest ei piisa miinimumelatise tasumiseks. Kokkuvõtteks võib väita, et kohtulikes elatisvaidlustes peegeldub tõsine sotsiaalne probleem, mille lahendamine eeldab vältimatult seadusandja sekkumist.

Kõnealuse kitsaskoha tõhusaks lahendusteeks ei saa aga pidada elatisvõlgnike survestatamist vähemalt sellisel kujul, nagu seda on otsustatud hiljuti vastuvõetud täitemenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega (RT I, 12.03.2015, 4; jõust 01.10.2015). Seda põhjusel, et üldjuhul on elatisvõlgnikud lihtsalt väikest sissetulekut teenivad inimesed, mitte aga isikud, kes püüavad oma tulusid varjata. Viidatud seaduse seletuskirja kohaselt oli parlamendi soov sundida elatisvõlgnikke nende õiguste piiramise kaudu tasuma korrapäraselt elatist, ilma karistust kohaldamata. Kohtupraktika kinnitab seevastu, et pigem piiratakse nende inimeste õigusi, kes ei suuda elatise kõrge miinimummäära tõttu objektiivselt oma kohustusi täita ning kelle halba majanduslikku olukorda süvendab veelgi survestatamiseks kasutatavate õiguste piiramine, eelkõige juhulubade kehtivuse peatamine. Riigikohtu tsiviilkolleegium on rõhutanud, et elatisvõlgniku õiguste piiramise menetluses võidakse oluliselt piirata võlgniku põhiseaduslikke õigusi, muu hulgas näiteks õigust vabale eneseteostusele ja õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta (Riigikohtu 4. oktoobri 2017. a määrus tsiviilasjas nr 2-16-14071/38, p 13). Seega on alaealisele lapsele makstava elatise ebaoproportsionaalse ja jäiga regulatsiooni negatiivseks tagajärjeks muu hulgas see, et sageli ei kohaldata elatisvõlgnike survestatamiseks kasutatavaid meetmeid eesmärgipäraselt. Ühtlasi võib kahelda, kas sisuliselt pole õiguste piiramisel siiski mitte tegemist elatisvõlgnike karistamisega väljaspool karistusõigust. Samuti on küsitav, kas ja kuivõrd selline õiguste piiramine vastab põhiseaduslikule proportsionaalsuse testi nõuetele, kuivõrd põhiõiguste

piiramine ei tohi olla meelevaldne, vaid peab muu hulgas olema ka taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik.

Eelnevast tulenevalt olen arvamusel, et parlamendil tuleks kaaluda alaealisele lapsele makstava miinimumelalise regulatsiooni muutmist ja kehtestada senisest paindlikum elatise suuruse arvestamise meetodika. Arutama peaks uuringutel põhineva vajaduspõhise miinimumelalise kehtestamist.

Nüüd tulen tsiviilkohtumenetluse enda reeglistiku juurde. Tsiviilkohtumenetlust võib pidada optimaalselt korraldatuks siis, kui see ühest küljest tagab menetlusosaliste jaoks nende õigusi arvestava kiire ja õiglase kohtupidamise ning teisest küljest ei kuluta riigi ja menetlusosaliste aega ega raha enam, kui on tulemuse saavutamiseks hädavajalik. Selle üldeesmärgi täitmine eeldab kehtiva kohtumenetluse õigusnormistiku pidevat analüüsi kohtupraktika valguses, et välja selgitada, kas ja mil määral saaks kohtumenetluse eeskirju täpsustada.

Tsiviilkohtumenetluse praktika kinnitab, et menetlusosaliste ja riigi ressursside suurt kokkuhoidu võimaldaks see, kui suunata iga tsiviilasi seaduse tasandil selle olemusega kõige enam kokku sobivasse menetlusliiki, vastavalt kas hagimenetlusele või hagita menetlusele. Kohtupraktika näitab, et kaasomandi lõpetamise vaidlused võiks senisest hagimenetlusest ümber suunata hagita menetlusele. Hagita menetlus võimaldaks kohtutel üles näidata suuremat paindlikkust vaidluseseme jagamisel, suurendades kohtu kaalutusõigust. Praeguse tsiviilkohtumenetluse korralduse kohaselt on hagejale antud seadusega absoluutne õigus nõuda kaasomandi lõpetamist, kuid jagamisviiside puhul on kohus ikkagi seotud poolte haginõuetega. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi sellekohane praktika näitab, et selline korraldus ei võimalda kohtusse pöördujal kaasomandi lõpetamise taotlust tõhusalt realiseerida ja on ebaökoonomne. Vastaspool on sunnitud omakorda esitama hagi tema soovitud jagamisviisi saavutamiseks ja tegema lisakulutusi (Riigikohtu 26. aprilli 2017. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-14-17, p 21).

Vastupidiseks näiteks samas vallas on aga selle aasta 1. jaanuarist jõustunud korteriomandi- ja korteriühituseadus, mille kohaselt lahendatakse korteriühitute esitatavad rahalised kommunaalvõlanõuded korteriomanike vastu ja vaidlused korteriühitute otsuste üle hagita menetluses. Selline lahendus on ebaotstarbekas seepärast, et see tekitab kohtutele põhjendamatu lisatööd, koormates samal ajal menetlusosalisi, sest tarbetult kaasatakse kõik korteriomanikud.

Teatud vaidluste lahendamise menetluste analüüsi kõrval väärib arutelu ka küsimus, mil viisil tõhustada iseäranis spetsiifiliste kohtuvaidluste läbivaatamist. Nii on aja jooksul näiteks järjest keerulisemaks muutunud pankrotivaidlused. Kuigi Eesti kohtusüsteemi puhul on seni lähtunud arusaamast, et teatud valdkondadesse erikohtute loomise asemel toetatakse kohtunike spetsialiseerumist, on pankrotivaidlused ala, kus tasuks eraldi pankrotikohtute loomist arutada. Pankrotikohtute loomine võimaldaks pankrotiasjade lahendamise juurde koondada erinevat kompetentsi, sealhulgas majandusvaldkonna asjatundjaid, kelle teadmised ja oskused tagaksid majandustegevuse hindamise kõige kõrgemal tasemel. Sõltumata pankrotikohtute loomisest, vajaks eraldi küsimusena kaalumist pankrotihaldurite nimetamise süsteemi muutmist väliselt objektiivsemaks ja õiglasemaks, vältimaks juba aastaid kestnud kurtmist, et kohtunikud

määravad menetlustesse endale meelepärased haldureid. Ainuüksi juba see asjaolu tekitab põhjendamatu usaldamatust pankrotimenetluste suhtes ja võib takistada asja lahendamist.

Olulise osa tsiviilkohtumenetluse igapäevast moodustab menetlusabi määramine. Seega võimaldaks menetlusabi osutamise regulatsiooni lihtsustamine hoida märkimisväärselt kokku kohtute ajakulu. Samuti võiks küsida, kas praegune süsteem, mis lubab menetlusabi andmist ka juriidilistele isikutele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele riigilõivu tasumiseks, on ikka lõpuni loogiline, sest kehtiva praktika järgi saavad nad menetlusabi küll apellatsioonimenetluses, kuid mitte maakohtumenetluses (12. aprilli 2011. a Riigikohtu üldkogu otsus tsiviilasjas 3-2-1-62-10; 14. aprilli 2011. a Riigikohtu üldkogu otsus tsiviilasjas 3-2-1-60-10). Riigikulutuste aspektist oleks aga põhjust kaaluda, kas juriidilistele isikutele ja füüsilisest isikutest ettevõtjatele menetlusabi andmine on üldse põhjendatud olukorras, kus kohtulõivud on varasemast tähelepanuväärselt väiksemad.

Menetlusabi süsteemi kõrval vääriks tähelepanu ka menetluskulude kindlaksmääramise mehhanism, mis ideaalis peaks töötama selliselt, et sellega kaasneks võimalikult väike ajakulu kõigile sellega seotud pooltele, sealhulgas kohtusüsteemile endale. Selleks oleks vaja kehtestada seadusega menetlusosalistele võimalus esitada kulunimekiri tervikuna enne otsuse tegemist kohtu määratud aja jooksul, mitte enne iga kohtuistungit. Tähelepanuta ei saa jätta sedagi, et kuigi Riigikohtu üldkogu tunnistas põhiseadusevastaseks ja kehtetuks lepingulise esindaja kulude sissenõudmise piirmäärad (Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014. a määrus tsiviilasjas nr 3-2-1-153-13), ei ole senini seaduse tasandil täpsustatud vastaspoolelt esindajakulude sissenõudmise ulatust. Nimetatu muudaks menetlusosaliste jaoks kohtumenetlusega kaasnevad kulud prognoositavamaks ja lihtsustaks kohtute tööd kulude kindlaksmääramisel.

Rääkides eeltoodud näidete varal tsiviilkohtumenetluse eeskirjade optimeerimisest, tuleb siiski silmas pidada, et see ei saa toimuda menetlusosaliste põhiõiguste arvelt. Üks kesksemaid kohtumenetlusega seotud põhiõigusi on igaühe õigus olla oma kohtuasja arutamise juures. Liiga lihtsustatud menetlusdokumentide kättetoimetamise süsteem võib viia selleni, et menetlusosalised ei saa tegelikult neile tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS § 317) alusel avalikult kätte toimetatud menetlusdokumente kätte. Kohtupraktika põhjal on palju probleeme tekitanud näiteks menetlusdokumendi kättetoimetamine saatmisega (TsMS § 314<sup>1</sup>). Tsiviilkohtumenetluse seadustiku sellekohane säte lubab menetlusdokumente kätte toimetada neid üksnes välja saates, ilma kättesaamiskinnitusega. Sellist lähenemist, mis võimaldab teha suuri mööndusi menetlusdokumentide kättetoimetamisel, kuid teisalt toodab seeläbi uusi kohtuasju, saab pidada vaid ebamõistlikuks, sest menetlusosalised on kätte saamata dokumentide tõttu sunnitud uuesti kohtusse pöörduma. Seega võiks parlament muuta praegust menetlusdokumentide kättetoimetamise korda sedavõrd, et eelnimetatud sätteid ei järgita vähemalt hagiavalduse, hagita asja avalduse, hagi muutmise ja täiendamise ning vastuhagi kättetoimetamisel.

Kohtute ja menetlusosaliste omavahelise suhtlemisega seondub ka kohtulahendi avalikuks tegemise regulatsioon. Kuigi Eesti maine e-riigina on hea, võib meie menetlusseadustest leida sätteid, mille puhul ei saa mööda küsimusest, kas need ikka toetavad seda kuvandit. Nii näiteks

näeb praegune tsiviilkohtumenetluse regulatsioon ette, et lahend tehakse teatavaks kuulutamise või kohtukantselei kaudu avaldamisega (TsMS § 452). Kui meil on juba olemas toimiv kohtute infosüsteem, siis on arusaamatu, miks ei võiks ka kohtulahendi avalikustamine toimuda sellesama infosüsteemi kaudu.

Sealjuures ei saa jätta märkimata, et praegune kasutuselolev kohtulahendite digitaalse allkirjastamise süsteem on olukorras, kus päevas tuleb allkirjastada kümneid, kui mitte sadu menetluskõiguse dokumente, ajamahukas ja puudustega. Eriti on see nii juhul, kui dokumendi peab allkirjastama kollegiaalne kohtukoosseis ehk sellele tuleb kanda mitu allkirja korraga. Praktikast on teada juhtumid, kus mitme kohtuniku samaaegsel lahendi allkirjastamisel süsteem allkirja ei salvesta ega teavita sellest ka allkirjutanut, ent loob väliselt mulje dokumendi allkirjutamisest. Muu hulgas ka neil põhjustel allkirjastatakse Riigikohtus kaebuste menetluse võtmise või sellest keeldumise määruseid siiani käsitsi, sest ainuüksi sedavõrd paljude dokumentide digiallkirjastamine võtaks vastasel korral riigikohtuniku tööajast vähemalt tunni, rääkimata stressist, mida digiallkirjastamise käigus tekkivate süsteemivigade parandamine inimestes tekitaks. Seetõttu ootab vähemalt kohtusüsteem pikisilmi, et välja töötataks dokumentide koondallkirjastamise lahendus, mis annaks võimaluse kanda digiallkiri ühe liigutusega korraga mitmele lahendile. Alternatiivselt võiks seadusandja kaaluda sootuks allkirja müstifitseerimisest loobumist, võimaldades kollegiaalse kohtukoosseisu puhul lugeda lahend senise kõigi kohtukoosseisuliikmete allkirjade asemel kinnitatuks ka üksnes eesistuja allkirja lisamisega, või usaldades kohtuametkonda üldisemalt, aktsepteerides allkirja asemel näiteks kohtukantselei kinnituspitsatit. Selline lahendus lähendaks kohtusüsteemi toimimist teistele riigivõimuharudele, sest teadupärast ei nõua ka Riigikogu seaduse või Vabariigi Valitsuse määruse jõustamine kõigi vastava kogu kõigi liikmete allkirju.

Samavõrd oluline on leida tasakaal kohtusüsteemi ressursikasutuse ja menetlusosalistele edasikaebeõiguse tagamise vahel. Juhtisin oma 2017. a kohtunike täiskogu ettekandes tähelepanu asjaolule, et kehtivates kohtumenetluse seadustikes sisalduvad edasikaebevõimalused võivad osutada teatud puhkudel ilmselgelt ebaotstarbekateks, sest ei aita kaasa õigusrahu saavutamisele, vaid võimaldavad kohtulahendi seadusjärgset edasikaebamist teel edasi lükata. Kuigi seadusandja on halduskohtumenetluse seadustikku selles vallas juba igati põhjendatult revideerinud (RT I, 28.11.2017, 1; jõust. 01.01.2018), ootavad muud liiki kohtumenetlused, sealhulgas tsiviilkohtumenetlus, endiselt ajakohastamist. Tsiviilkohtumenetluses vajaksid kindlasti täpsustamist lihtmenetluse asjade edasikaebepiirangud ja perspektiivitate apellatsioonkaebuste menetlemisest keeldumise võimalused. Menetlusosalistele ja kohtutele peab seadusest selgelt nähtuma, missugustes olukordades on kohtutel õigus keelduda menetluskõiguse dokumentide menetlemisest või teha seda lihtsustatud korras.

Lõpetuseks paar tähelepanekut õigusloomeprotsessi kohta tsiviilkohtumenetluse kontekstis. On elementaarne, et ühe õigusakti ühe sätte muutmisel tuleb silmas pidada, et muudatus oleks kooskõlas muude õigusaktidega. Et sellest siiski alati kinni ei peeta, kinnitab näiteks 1. jaanuarist 2019 jõustuv rahvastikuregistri seaduse muutmine (RT I, 17.11.2017, 1; jõust 01.01.2019), millega on rahvastikuregistrisse kantud aadressiandmete antud õigusjõud, kuid need muudatused on jäetud sidumata tsiviilkohtumenetluse seadustiku vastavate sätetega.

Seetõttu ei saa tsiviilkohtumenetluses järgida järgmise aasta 1. jaanuarist jõustuvat rahvastikuregistriseaduse uut regulatsiooni (§ 66 lg-d 4 ja 5), mille kohaselt tuleb avaliku ülesande täitmisel dokument (eel nõu seletuskirja kohaselt mh kohtukutse) saata rahvastikuregistrisse kantud elukohta või viibimiskoha aadressil ja selliselt saadetud dokument loetakse kättetoimetatuks. Laskumata siinkohal arutellu nende muudatuste mõistlikkuse üle, illustreerib toodud näide siiski elavalt, kuidas õigusloome käia ei tohiks. Kuna tsiviilkohtumenetluse seadustik näeb ette menetlusdokumentide kättetoimetamise erikorra, mis jäeti rahvastikuregistriseaduse muutmisega kooskõlla viimata, siis ei saa uus kättetoimetamise regulatsioon tsiviilkohtumenetluses rakenduda. Jääb üle loota, et seadusandja jõuab veel enne kõnealuse rahvastikuregistriseaduse muudatuste jõustumist nende kahe seaduse omavahelist suhet selgitada.

Vaid halvaks õigusloomepraktikas saab pidada ka selle aasta 1. jaanuarist jõustunud uue laste kinnisesse lasteasutusse paigutamise regulatsiooni kehtestamist seoses senise alaealise mõjutusvahendite seaduse kehtetuks tunnistamisega. Alaealise mõjutusvahendeid kohaldanud komisjonide likvideerimise tõttu otsustas parlament alaealiste kinnisesse lasteasutusse paigutamise üle anda kohtutele, kellel tuleb edaspidi sellekohaseid taotlusi lahendada tsiviilkohtumenetluse raames. Kui kõnealune reform ise võib osutada isegi põhjendatuks, siis on küsitav lähenemine, mille tagajärjena ei teadnud kohtud veel isegi mõni nädal enne seadusemuudatuse jõustumist, et neil tuleb hakata selle valdkonnaga seotud vaidlusi kohe menetlema. Seetõttu väärrib taas kord rõhutamist, et olulisemate seadusemuudatuste vastuvõtmise ja jõustumise vahele peab jääma mõistlik üleminekuperiood, mis näiteks kohtusüsteemi puhul võimaldaks kohtunikke õigel ajal koolitada ja nende tegevust ümber korraldada.

Täna tähelepanu eest!