

Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta

Ettekanne Riigikogu 2014. aasta kevadistungjärgul

05.06.2014

Priit Pikamäe

Riigikohtu esimees

Austatud juhataja, lugupeetud Riigikogu!

Kohtute seaduse § 27 lg 3 annab Riigikohtu esimehele võimaluse pöörduda kord aastas parlamendi poole ülevaatega Eesti kohtukorraldusest, õigusemõistmisest ja seaduste ühetaolisest kohaldamisest. Kohtusüsteemi tegevuse mitmetahulisuse tõttu pole ühte ettekandesse võimalik mahutada kõiki päevakajalisi probleeme. Paratamatult tuleb teha teatud valik. Seetõttu soovin tänases ettekandes keskenduda põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusele ja seda kahel põhjusel. Esmalt seetõttu, et 2013. a jääb õigusemõistmise ajalukku kui seni kõige suurema põhiseaduslikkuse järelevalve korras lahendatud asjade arvuga aasta. Teiselt poolt võib möödunud aastal läbivaadatud asjadest teha mitmeid olulisi üldistusi, mida seadusandlikus protsessis arvestada.

Möödunud põhiseaduslikkuse järelevalve aastat iseloomustavad järgmised arvulised näitajad. Nagu juba öeldud, oli tegemist rekordaastaga selles mõttes, et 2013. aastal lahendatud 66 asja on seni kõige suurem põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses läbi vaadatud asjade arv alates Riigikohtu taasasutamisest. Nendest asjadest ligi 60% ehk 40 asja said alguse konkreetse normikontrolli korras ehk esitati Riigikohtule arutamiseks mõnes kohtuastmes üksiku kohtuasja lahendamisel tekkinud põhiseaduslikkuse küsimuse hindamiseks. Abstraktse normikontrolli asju vaadati läbi kokku 3 menetluses. Kõik need menetlused algatas õiguskantsler. Vabariigi President eelmisel aastal Riigikohtu poole ühegi taotlusega ei pöördunud. Nimetatud 66-s põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses läbi vaadatud asjast rahuldati esitatud taotlus ehk tunnustati selles nimetatud õigusnorm põhiseaduse vastaseks ühtekokku 33 korral, taotlus jäeti rahuldamata 18 korral. Siinkohal olgu kohe öeldud, et nii suur põhiseaduslikkuse järelevalvesse toodud asjade hulk kui ka märkimisväärne rahuldatud taotluste koguarv on ühemõtteliselt tingitud jätkuvalt kehtvast riigilõivuseaduse kohtulõive puudutavate sätete põhiseaduslikkuse kontrollist. Kuna eelmine aasta oli ühtlasi kohalike omavalitsuste valimise aasta, siis vaatas Riigikohus läbi ka 17 valimiskaebust.

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse lahendite täitmisest

Üks sageli Riigikogu liikmete poolt Riigikohtu esimehele esitatav küsimus puudutab Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve vallas tehtud lahendite täitmist. Uuritakse, kas ja mil määral on Riigikogu ja Vabariigi Valitsus täitnud Riigikohtu antud juhiseid põhiseaduse vastaseks tunnustatud õigusaktide muutmisel. Sissejuhatavalt tuleb märkida, et kõik põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud lahendid, millega on mõni säte tunnustatud põhiseaduse vastaseks, ei eelda uut normiloomet. Nii on see valdavalt olukorras, kus Riigikohus tunnustab mõne olemasoleva normi põhiseadusvastaseks ja kehtetuks ning sellise normi väljajätmisega õigustloova akti tekstist on juba iseenesest saavutatud piisavalt õigusselge olukord. Sel moel vaidlustatud normi enam ei eksisteeri ning põhiseadusvastane olukord on kaotatud. Mõistagi on ka siin eeskätt seadusandjal alati võimalus sekkuda, pakkudes kehtetuks tunnustatud normi asemele välja uue regulatsiooni.

Teisiti on olukord aga juhul, kui Riigikohus tunnistab põhiseadusvastaseks regulatsiooni andmata jätmise ehk seadusandja tegevusetuse või kui põhiseaduse vastaseks tunnistatud normi kehtetuse tagajärjeks on õigusselgusetus. Mõistetavalt eeldab sellisel juhtumil põhiseaduspärase situatsiooni loomine seadusandja ja täiteväimu aktiivseid samme asjakohase normistiku väljatöötamisel ja kehtestamisel. Ilmselt ei ole üllatav, et probleemid Riigikohtu lahendite täitmisega tekivad nimelt sellest sfäärist. Riigikohtu käesoleva aasta analüüsist aastatel 2010–2013 tehtud põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite täitmise kohta ilmneb, et kolmekümne kahe sellise kaasuse puhul võib märksõnad „otsus täitmata“ kirjutada ühemõtteliselt üheksa lahendi taha. Need on otsused, mille puhul ei ole Riigikohtule teadaolevalt seni vastavat seaduseelnõu põhiseadusvastase olukorra kaotamiseks isegi parlamendi menetlusse antud. Siia hulka ei ole arvatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud lahendeid riigilõivuseaduse kohta ega juhtumeid, mil Riigikohus on tagantjärele tuvastanud sellise sätte põhiseadusvastasuse, mis oli otsuse tegemise ajaks juba kehtivuse kaotanud. Asja helgemat poolt vaadates võib seega tõdeda, et enam kui kahel kolmandikul juhtudel on seadusandja Riigikohtu lahendi resolutsioonis märgitu kas juba täitmiseks võtnud või on asjakohase seaduseelnõu menetlus käimas.

Mõistagi võib ka eelnõu menetlemine erinevatel põhjustel vägagi aeganõudvaks kujuneda, mistõttu lõplikult täidetuks on Riigikohtu lahendit põhjust pidada siiski alles siis, kui uus seadus on jõustunud. Heaks illustratsiooniks viimati nimetatud probleemile on riigivastutuse seaduse ümber kujunenud olukord. 22. märtsil 2011 asus Riigikohtu üldkogu esimest korda seisukohale, et põhiseadusvastaselt on seadusandjal jäänud riigivastutuse seaduses reguleerimata kriminaalmenetlusega tekitatud kahju hüvitamise kord. Nimetatud otsusele järgnesid 30. ja 31. augustil 2011 veel kaks selles valdkonnas seadusandja tegevusetust põhiseadusvaseks tunnistavat kohtulahendit. Kuigi uus riigivastutuse seaduse eelnõu oli üks esimesi Riigikogu selle koosseisu menetlusse võetud eelnõudest, kandes järjekorranumbrit 7, on kriminaalmenetlusega tekitatud kahju küsimus praeguseni ammendavalt reguleerimata. Formaalselt on Riigikohtu seisukohad selles küsimuses seega täitmata juba enam kui kolm aastat. Mõõnan, et vajaliku regulatsiooni väljatöötamine ei pruugigi teinekord asjade olemuse tõttu olla lihtne, kuid sedavõrd pikka aega kestnud Riigikohtu lahendi täitmisprotsessi ei saa kuidagi pidada mõistlikuks.

Lühikokkuvõttena võib Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse lahendite täitmise kohta märkida, et tegemist on õigusriigi põhimõtte tegeliku toimimise ja üldise õiguskultuuri taseme ühe olulisema indikaatoriga. On selge, et põhiseaduskohtu lahendite täitmise kindlustamiseks pole võimalik kehtestada sunnimehhanismi. Eri võimuharude omavaheline ladus koostöö riigi kui terviku toimimise nimel peaks olema see lähtealus, mis tagab põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud kohtuotsuste täitmise.

2. Õigusemõistmise funktsioonide delegerimisest

Püüdes järgnevalt põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas käsitletud küsimusi sisuliselt üldistada, tuleb tõdeda lahendatud probleemide mitmekülgust. Pean tänases parlamendiettekandes vajalikuks neist peatuda lähemalt kahel: õigusemõistmise sisuga seonduval ning kohtulõivude teematikal ja selle mõjudel. Sihilikult ei peatu ma siinkohal suurt avalikkuse tähelepanu pälvinud üldapteekide asutamiskiirangute kaasusel, kuna ajutise regulatsiooni kehtestamine kõnealuses valdkonnas ei luba parlamendi tööd selles osas veel lõppenuks lugeda. Lõpetuseks teen ühe konkreetse ettepaneku, mis puudutab põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust algatama õigustatud isikute ringi laiendamist.

Alustan õigusemõistmisest. Nii üllatav kui see ka pole, siis kuigi ühiskonna vajadus õigusemõistmise järele tingib kohtusüsteemi olemasolu, on küsimus sellest, mida mõista õigusemõistmise all, harva kohtupraktikas tähelepanu leidnud. Vajadus õigusemõistmise kui nähtuse täpsemaks määratlemiseks kerkis Riigikohtu üldkogu ees möödunud aastal Tallinna Ringkonnakohtu taotluse tõttu. Riigikohtul tuli kontrollida, kas kohtute seaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku need sätted, mis andsid kohtujuristile pädevuse määrata kohtuniku asemel ise rahaliselt kindlaks menetluskulud, on kooskõlas põhiseaduse §-ga 146, mille kohaselt mõistab õigust ainult kohus. Seega püstitas ringkonnakohus sisuliselt küsimuse, kes on põhiseaduse mõttes kohtus kui põhiseaduslikus institutsioonis õigustatud õigusemõistmise ülesannet täitma – kas lisaks kohtunikele ka kohtuteenistujad. Oma 4. veebruari 2014. a otsuses asus Riigikohus seisukohale, et tsiviilkohtumenetluses menetluskulude kindlaksmääramine on õigusemõistmine põhiseaduse § 146 esimese lause tähenduses ning kohtujurist ei ole kohtunik põhiseaduse mõttes, millest tulenevalt tunnistati asjassepuutuvad sätted põhiseaduse vastasteks ja kehtetuteks. Riigikohtu põhjendused on kokkuvõtlikult mõistetavad selliselt, et kui konkreetne ülesanne on käsitatav materiaalses mõttes õigusemõistmisena, siis saavad seda ülesannet täita üksnes kohtunikud. Kohtunik põhiseaduse mõttes on eriliigiline ametnik, kes teostab õigust mõistes riigivõimu. Ta on põhiseaduses sätestatud reeglite järgi ametisse nimetatud. Lisaks kohalduvad kohtuniku suhtes põhiseaduses sätestatud tagatised ja piirangud, mis aitavad kaasa tema ja kogu kohtusüsteemi sõltumatuse ja erapooletuse tagamisele. Avalikud teenistujad, kellel selliseid garantiisid pole, ei saa olla õigusemõistjateks.

Kuigi Riigikohus ei andnud selle otsusega üldist ega kõikehõlmavat hinnangut, millised konkreetsed ülesanded on käsitatavad õigusemõistmisena ning kas ja millistel tingimustel saab neid kohtus üle anda mittekohtunikest ametnike pädevusse, võib selle kaasuse abil siiski üldisemaid järeldusi teha. Esiteks tuleneb Riigikohtu üldkogu lahendist ühemõtteliselt, et põhiseaduse kohaselt ei saa kohtute töökoormust vähendada ega menetluse kiirust suurendada seeläbi, et materiaalses mõttes õigusemõistmise ülesandeid hakkavad kohtunike asemel täitma kohtuteenistujad, näiteks kohtujuristid.

Teiseks toob kõnealune lahend meid tagasi Riigikohtu varasema õigusemõistmist puudutava praktika juurde. Sellest juhindudes võib esile tuua vähemalt kaks omavahel seotud probleemide ringi, millele seadusandja peaks tähelepanu pöörama. Nendeks on õigusemõistmise ülesande üleandmine institutsioonile, mis pole kohus ja kus seetõttu ei tööta kohtunik, ning kohustuslik kohtueelne menetlus.

Kohtusüsteemi töökoormuse vähendamiseks on seadusandja mitmes valdkonnas delegeerinud vaidluse esmase lahendamise ülesande mõnele muule institutsioonile kui kohus. Osal juhtudel, näiteks väärteomenetluses, on asja kohtueelse läbivaatamise pädevus antud täitevvõimule. Samasse ritta on paigutatav ka konkurentsiamet, kellele seadus omistab elektrituru osaliste vaheliste vaidluste lahendamise ülesande. Lisaks sellele on seadusandja aga väga erinevate vaidluste läbivaatamiseks loonud spetsiifilisi institutsioone, mille koondmõistena kasutab riigivastutuse seadus terminit „seadusega vaidluse kohtuväliseks lahendamiseks loodud organ“. Nimetagem siinkohal näidetena töövaidluskomisjoni, üürikomisjoni ja riigihangete vaidlustuskomisjoni. Olemuslikult täidavad kõik need organid ühte ja sama ülesannet, milleks on pooltevahelise vaidluse lahendamine. Paraku tuleb tõdeda, et nende organite tegevuse üldpõhimõtted ning institutsiooni- ja garantiiküsimused nagu ka hilisem võimalus nende tehtud otsustusi kohtulikult vaidlustada on valdkonniti reguleeritud erinevalt. Lisaks on küsitav, kas sellise pädevuse kandjatena saab neid olemuslikult alati käsitada tavapärase haldusorganitena haldusmenetluse seaduse mõttes. Arvan, et aeg on küps, kaalumaks, kas ka seadusega vaidluse

kohtuväliseks lahendamiseks loodud organite tarvis oleks vaja luua üldregulatsioon, mis allutaks sellised institutsioonid ühtsetele toimimispõhimõtetele, arvestades seejuures isiku hilisema kohtukaebevõimalusega.

Teine põhimõtteline probleem puudutab vaidluse kohtueelseks lahendamiseks kehtestatud menetluskorda ja selle kohustuslikkust. Riigikohus on arvukates põhiseaduslikkuse järelevalve lahendites pidanud kohtusüsteemi tõhusat toimimist põhiseaduslikuks õigusväärtuseks. Kohustuslik nõue läbida enne kohtusse pöördumist kohtueelne menetlus mõnes kohtusüsteemivälises instantsis võimaldab vähendada kohtusse esitatavate kaebuste arvu ning ei ole seetõttu iseenesest õiguslikult problemaatiline. Seda siiski vaid tingimusel, et kohtueelne menetlus ei kesta ülemäära kaua ning isikule, kes selles menetluses tehtud lahendiga ei nõustu, on tagatud põhiseaduse §-s 15 sätestatud kohtusse pöördumise õigus. Üldjuhul lasub kohtukaebepõhise kasutamise korral kohtul kohustus lahendada vaidlus n-ö algusest peale. Menetlusseadus ei tohi kohtusse pöördumist selles olukorras käsitada edasikaebepõhise teostamisena ja kohut apellatsioonistmena kohtueelses menetluses tehtud lahendi suhtes. Leian, et neid kaalutlusi silmas pidades oleks seadusandjal Riigikohtu 4. veebruari 2014. a kohtujuristi asja valguses põhjust analüüsida Vabariigi Valitsuse algatatud ja hetkel parlamendi menetluses oleva vääriteomenetluse seadustiku eelnõu.

3. Liigkõrgetest kohtulõivudest ja nende mõjudest

Möödunud aastal jätkus Riigikohtus ka riigilõivuseaduse eri sätete põhiseaduspärasuse kontroll. Kokku möödunud aastal põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses lahendatud 66 asjast oli riigilõivuasju 31, s.o 47 protsenti ehk veidi vähem kui pool läbi vaadatud asjade koguhulgast. Üldse on Riigikohus kohtulõivude temaatikaga tegelenud alates 2009. aastast, olles 31. mai 2014. a seisuga põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses lahendanud ühtekokku 69 riigilõivuasja. Kuna tegemist on juba mitmeid aastaid väldanud protsessiga, siis oleks sissejuhatavalt ilmselt paslik meenutada mõningaid sellega seotud põhilisi asjaolusid. Mäletatavasti otsustas seadusandja alates 1. jaanuarist 2009 suurendada kohtumenetlustes tasutavaid riigilõive eelnevaga võrreldes mitte protsentides, vaid kordades. Sedavõrd drastiline kohtukulude kasv ei jäänud menetlusosaliste tähelepanuta, mistõttu samast 2009. aastast alates on ka Riigikohus järjepidevalt kuni praeguseni pidanud lahendama taotlusi kontrollida erinevate tsiviil- ja halduskohtumenetluse jaoks kehtestatud riigilõivumäärade põhiseaduspärasust. Peamiselt on kahtluse alla seatud tsiviilkohtumenetlustes hagimenetluse jaoks sätestatud riigilõivumäärasid.

Riigikohus on alates 2011. aastast (otsus 12. aprillist 2011 AS Wipestrex asjas) olnud põhimõttelisel seisukohal, et kuigi põhiseaduse mõttes on lubatavad nii rahaliste vaidluste puhul vähemalt osa riigi õigusemõistmisele tehtavate kulutuste panemine menetlusosalistele kui ka kohtutee lõivustamine põhjendamatute ja pahatahtlike kaebuste vältimiseks, ei saa liigkõrgeid riigilõivumäärasid pidada mõõdukaks vahendiks nende eesmärkide saavutamiseks. Sellise hinnangu kujundamisel oli oluline koht ka võrdlevõiguslikel argumentidel, kuna alates 1. jaanuarist 2009 kehtestatud riigilõivud olid vähemalt rahaliste nõuete puhul kujundanud Eestist ühe Euroopa Liidu kõige kõrgemate kohtukuludega liikmesriigi. Kuigi 1. juulist 2012 alandas seadusandja riigilõivumäärasid oluliselt, ei saa nii kohtusüsteemi kui ka kohtusse pöördujate jaoks 2009. aastal toimunud järsu kohtulõivude tõstmise tagajärgi kuidagi likvideerituks pidada. Nii on Riigikohtul pärast 1. juulit 2012 toimunud riigilõivumäärade alandamist tulnud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses lahendada 47 uut riigilõivuseaduse eelmist redaktsiooni puudutavat kohtuasja, mis teeb keskmiselt 2 taotlust ühes kalendrikuus.

Kujundlikult väljendudes võib julgelt väita, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumist on kujunenud lõivukohus.

Seega jätkub kohtutes ka pärast pea kaks aastat tagasi toimunud kohtulõivude langetamist endiselt varasemate ja seejuures juba kehtetute seaduste alusel määratud riigilõivumäärade kontrollimine ja vähemalt hetkel ei näi see protsess veel niipea lõppevat. Niisuguse olukorra põhjused peituvad peaaesjalikult kahes teguris. Esiteks asjaolus, et kogu senine kohtulõivude põhiseaduspärasuse kontrollimise protsess on toimunud kitsalt konkreetse normikontrolli korras, mis kohtupraktikas seni valitsenud arusaamade kohaselt lubab kohtul võtta seisukoha vaid üksikus asjas kohaldamisele tuleva riigilõivumäära põhiseaduspärasuse kohta. Seega ei saa kohus konkreetsetes asjades avaldada seisukohta riigilõivuseaduse lisaks oleva kohtulõivude tabeli kohta tervikuna. Ajavahemikul 2009 – 2012 kehtinud kohtulõivude põhiseaduspärasuse abstraktse normikontrolli juurde on jõutud alles käesoleva aasta 16. jaanuaril, mil õiguskantsler pöördus Riigikogu poole ettepanekuga kehtetute kõrgete riigilõivude jätkuva mõju kohta kohtumenetluses.

Teiseks ei saa märkimata jätta sedagi, et kui Riigikogu vähendas alates 1. juulist 2012 kohtulõive, siis tehti seda üksnes tulevikku suunatuna, jättes lahendamata liiga kõrgete riigilõivumäärade küsimuse nendes kohtuasjades, mis said alguse ajavahemikus 1. jaanuarist 2009 – 30. juunini 2012 ning mille puhul pole menetlus jõustunud kohtulahendiga praeguseks veel lõppenud. Arvestades tsiviil- ja halduskohtumenetluse seadustikes sisalduvaid enamtasutud riigilõivu tagastamise regulatsioone, on menetlusosalised seetõttu endiselt kohtutes taotlemas kuni 30. juunini 2012 kehtinud liigkõrgete riigilõivumäärade põhiseaduspärasuse kontrollimist vaatamata sellele, et riigilõivuseadus tollases versioonis on formaalselt juba peaaegu kaks aastat kehtetu. Menetlusosaliste selline teguviis on ka täielikult mõistetav, sest nimetatud perioodil kohtuskäimine on olnud kordades kõrgemalt lõivustatud, kui ajavahemikul enne ja pärast seda.

Kokkuvõtvalt ei saa seega alates 1. jaanuarist 2009 kehtestatud liigkõrgete kohtulõivude probleemi ühelgi juhul lõplikult lahendamaks pidada – tegemist on ajas jätkuvalt kestva õigusliku probleemiga seni, kuni kohtusüsteemis kestab enne 1. juulist 2012 esitatud kaebuste läbivaatamine. Kuna kohtuasjade keerukuse aste on erinev, võib see protsess võtta veel aastaid, mis tähendab, et ka vastavate uute võimalike põhiseaduslikkuse järelevalve menetluste arv on prognoosimatu. Lahendus tänaseks juba rohkem kui viis aastat kestnud liiga kõrgete kohtulõivude saagale saabub, kui Riigikogu lahendaks tagasiulatavalt nende enne 1. juulist 2012 kohtusse pöördunute poolt enammakstud lõivude küsimuse seadusega. Hea meel on tõdeda, et tunneli otsast paistab lõpuks ometi valgust, sest Riigikogu on õiguskantsleri 16. jaanuari ettepaneku realiseerimiseks lõpetanud kohtute seaduse ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (570 SE) teise lugemise. Sellega nähakse muu hulgas ette liigkõrget ja praeguseks juba kehtetuks tunnistatud kohtulõivu tasunud kohtusse pöördunule selle osaline tagastamine nii haldus- kui ka tsiviilkohtumenetluses.

Tulles järgmiseks alates 1. juulist 2012 kehtestatud n-ö uute kohtulõivude juurde, peab märkima, et põhiseaduslikkuse järelevalve korras on seni nende osas kontrollimist leidnud vaid üks aspekt. Nimelt, kas põhiseadusega on kooskõlas olukord, kus kohtusse pöördumisel tasutava riigilõivu määr erineb sõltuvalt sellest, kas kohtukaebus esitatakse elektroonilise e-toimiku süsteemi kaudu või mõnel muul viisil, näiteks paberil. Riigikohtu vastus sellele küsimusele oli selgelt eitav. Pidades silmas, et kohtusse pöördumise õigus on ühtlasi igapäevase põhiõiguste kaitse vältimatu eeltingimus ja seega ka üks põhiseaduse kõrgeimat kaitset vajavatest põhiõigustest, ei pidanud Riigikohus 10. detsembri 2013. a otsuses esmajoonel

võrdsuspõhiõigusega kooskõlas olevaks seda, kui kohtulõivu määr seatakse sõltuvusse kaebuse esitamise viisist. Õigus kohtusse pöörduda peab olema kindlustatud igäihele võrdselt ning see võrdsus hõlmab ka selle õiguse kasutamise kaasnemat kohtulõivu. Kindlasti on põhiseaduslikus mõttes legitiimne, kui seadusandja soovib tõhustada kohtuasjade lahendamise protseduure kohtutes, kuid seda ei saa saavutada kohtusse pöördujate isesuguse rahalise kohtlemise teel. E-toimiku kaudu kaebuse esitajale tavapärasest soodsama riigilõivumäära kehtestamine seda paratamatult tähendabki, sest tõstatab enesestmõistetava küsimuse, miks peab näiteks arvutikasutamise ja digiallkirjastamise oskusega inimene maksma kohtuskäimise eest rohkem kui professionaalne menetlusosaline või miks mõne teise Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik rohkem kui digiallkirjaõigusega Eesti kodanik.

Mida öelda kohtulõivude põhiseaduspärasuse kontrollimise alateema kokkuvõtteks? Esmalt kindlasti seda, et nagu igasugused maksupoliitilised muudatused nõuab ka kohut puudutavate riigilõivumäärade muutmine põhjalikku eelanalüüsi. Riigikohtu eelmine esimees Märt Rask on 2011. aasta parlamendiettekandes põhjendatult märkinud, et lisaks sotsiaalmajanduslikele aspektidele tuleb riigilõivumäärade üle otsustamisel alati ka silmas pidada, et õigusemõistmine on riigi üks tuumikfunktsioone, mille täitmine peab olema tagatud sõltumata sellest, kas isikul on selle eest võimalik tasuda või mitte (tsitaadi lõpp). See tähendab muuhulgas, et kohtulõive ei ole võimalik vaadelda lahus menetlusabi andmise süsteemist. Mida rohkem tõuseb kohtulõivude puhul esile nende tõkestav mõju ehk mida kõrgemad on riigilõivumäärad, seda enam tuleb kohtutel tegeleda menetlusabi osutamisega. Aastatel 2009–2012 toimunud kohtulõivude järsk suurendamine on seda tõdemust praktiliselt kinnitanud. Seadusandja püstitatud eesmärk vähendada kohtulõivude suurendamise kaudu esitatavate kaebuste arvu ja seega kohtusüsteemi töökoormust jäi saavutamata juba ainuüksi põhjusel, et isegi kui eeldada, et kõrged kohtulõivud vähendasid kohtusse pöördumiste arvu, sõi selle arvel vabanenud ressursi ära samavõrra kasvanud menetlusabi taotluste hulk.

Teiseks ei tohi kohtulõivude määrade üle arutledes kunagi unustada, et kohtupidamise kulukus on rahvusvahelise mõõtmega võrdlusobjekt, mille kaudu hinnatakse üksikute riikide ettevõtluskeskkonna atraktiivsust. Nii arvestab Maailmapank oma iga-aastases riikide ettevõtluskeskkonna ja lepingute täidetavuse tagamise hindamise raportis alati ühe indikaatorina ka seda, kui kõrge on ettevõtja jaoks oma potentsiaalse nõudeõiguse kohtuliku maksmapanemise hind. Kogutud andmete alusel koostatakse riikide ettevõtlusõigust hindav analüüs, mille esemeks on muu hulgas ka kohtumenetluse tõhusus. Seda mõõdetakse peaaegselt kolme kriteeriumi abil, milleks on kohtumenetluse keerukus, kestus ja kulukus. Ülemaailmselt seisab Eesti nende kriteeriumite alusel Maailmapanga 2014. a raporti kohaselt 189 maailma riigi seast 26. kohal, olles eelmise aastaga võrreldes tõusnud kahe koha võrra. Vaatamata sellele ei jäta raport Eestit puudutava probleemina märkimata, et kuigi oleme kohtukulud alandanud, on meil rahaliste nõuete puhul endiselt Euroopa Liidu ja OECD riikidest lõivude osas kõrgeimad kohtukulud, moodustades 11,9% nõudest. Seejuures tuleb tõdeda, et uuringu andmeteks on võetud praegu kehtivad, s.o alates 1. juulist 2012 jõustunud lõivumäärad. Eestit iseloomustav näitaja on võrreldes paari aasta taguse ajaga küll vähenenud, kuid rahul ei saa sellega kaugeltki olla. Olgu võrdlusena toodud, et näiteks Prantsusmaal, Soomes, Lätis ja Leedus on kohtuskäimise kulud Eestiga kõrvutades küll suuremad, kuid lõivud moodustavad sellest oluliselt väiksema osa – Prantsusmaal 2,7%, Lätis 6,41%, Leedus 6% ja Soomes üksnes 0,6% nõude kogukuludest. Seega peame endale aru andma, et kohtusüsteem ja sellega seonduv ei ole kitsalt põhiõigusi kaitsev institutsioon, vaid maailmakaubanduse kontekstis iseloomustatakse selle usaldusväarsuse ja õigusabikulude kriteeriumite kaudu ka riikide investimiskliimat.

Kolmandaks koorub Riigikohtu kohtulõivude põhiseaduslikkuse järelevalve praktikast üks põhimõttelisem probleem, mis puudutab Riigikogu. Menetlusosalisena riigilõivuasjades Riigikohtule antud arvamustes on põhiseaduskomisjon Riigikogu nimel järjekindlalt avaldanud, et ajavahemikul 1. jaanuarist 2009 – 30. juunini 2012 kehtinud kohtulõivude määrad olid põhiseaduse vastased. Tegemist on olnud põhiseaduskomisjoni sedavõrd järjepideva seisukohaga, et oma kirjalikus arvamuses 9. oktoobrist 2013 märgiti (tsiteerin): „Riigikogu põhiseaduskomisjon on korduvalt väljendanud seisukohta, et enne 30.06.2012 kehtinud riigilõivude suurused hagi hinnalt olid ebaproportsionaalsed ning tuleks seetõttu põhiseadusvastaseks tunnistada ning loobub edaspidi arvamuse andmisest sarnastes asjades.“ (Tsitaadi lõpp.) Tõsi, valdavalt on Riigikohus kõnealustes asjades tehtud kohtulahendite resolutsioonides ühinenud Riigikogu seisukohtadega üksiku riigilõivumäära põhiseaduse vastasuse osas, kuid küsimus polegi selles, kas kohtu ja menetlusosaliste lähenemised langevad kokku või mitte. Põhiseaduse §-st 113 tulenevalt kehtestab riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed seadusandja. Seega on ka riigilõivude üle otsustamine Riigikogu ainupädevuses, mis tähendab, et ka juba kehtestatud kohtulõivude muutmise saab lahendada vaid parlament. Seega tekib siit loomulik küsimus, et kui ka riigilõive kehtestama õigustatud parlament on põhiseaduskomisjoni vahendusel seda meelt, et kogu ajavahemikul 1. jaanuar 2009 – 30. juuni 2012 toiminud riigilõivumäärade regulatsiooni tuleb vaadelda põhiseadusvastasena, siis miks ei ole parlament omal algatusel juba varem võtnud midagi ette sellise põhiseaduse vastase olukorra muutmiseks? Rõhutan siinkohal veel kord, et kohtulõivude põhiseaduspärasuse küsimus pole üksikkaasus, vaid ajas juba pikalt kestnud ja jätkuvalt kestev õiguslik probleem, mis on seni leidnud vaid osalise lahenduse alates 1. juulist 2012 jõustunud uute, endisest madalamate riigilõivumäärade kehtestamisega.

Paratamatult jääb mulje, et kuigi ootamatu kohtulõivude suurendamise algatus pärines seadusandjalt, on selle tagajärgede likvideerimine ehk puudutatud isikute põhiõiguste kaitse jäänud üksnes kohtusüsteemi õlgadele. Julgen siiski arvata, et parlamendi tahtmatus siin härjal sarvist haarata ei ole ajendatud soovist säästa menetlusosaliste arvel riigikassat, sest nagu juba öeldud, ei ole kohtulõivude küsimust menetluses olevates asjades võimalik lahendada teisiti, kui juba tasutud võimalikku põhiseaduse vastast lõivu osaliselt menetlusosalistele tagastades. Pigem iseloomustab kohtulõivude ümber kujunenud olukord üldisemat murettekitavat tendentsi parlamendi võimu vähenemise ja täitevvõimu kesksema riigivalitsemise mudeli suunas. Siinkõnelejale näib, et oleme juba mõnda aega olnud tunnistajaks mõnetisele parlamendivõimu erosioonile tingituna erinevatest põhjustest. Kahtlemata on siin oma osa ka eri eluvaldkondade muutumises järjest spetsiifilisemateks, mis omakorda eeldab nendes vajalike otsustuste langetamiseks üha enam eriteadmisi. Viimane on paraku meie riigiõiguslikus evolutsioonis koondunud peaasjalikult täitevvõimu juurde, jättes parlamendi vaeslapse rolli. Riigikogu liikmeid nende töös toetavate tugistruktuuride tugevdamisest on aeg-ajalt räägitud, kuid kahjuks pole need kavad seni otsustaval määral realiseerunud. Väärib siiski rõhutamist, et põhiseaduse §-st 3 tuleneva parlamendireservatsiooni põhimõtte kohaselt ei saa nende küsimuste lahendamist, mida põhiseaduse kohaselt on kohustatud tegema seadusandja, kellelegi edasi delegeerida. Seega peab põhiseaduse kohaselt Riigikogu vajaduse korral suutma võtta initsiatiivi ja olema suuteline algatama seaduseelnõusid ka ilma ühegi teise institutsiooni ettepanekuta. Vastasel korral oleme – kui laenata Euroopa Inimõiguste Kohtu sõnavara – tõsise struktuurse probleemi ees, mille sisuks on põhiseaduses ette nähtud võimude tasakaalumehhanismi kahtluse alla sattumine.

Paradoksaalsel kombel ei saa kirjeldatud olukorda muuta samuti mitte keegi teine peale parlamendi enda. Kuigi sageli ongi täitevvõim oma olemusliku operatiivsuse tõttu kohastunud vastama tänapäevase kiire elu väljakutsetele – mõelgem siinkohal kasvõi Euroopa Liidu

otsustusprotsessidele –, tuleb ka sellises olukorras leida mõistlik tasakaal eri riigivõimuharude omavahelistes suhetes selliselt, et põhiseaduses sätestatud võimude tasakaalu nõue oleks kindlustatud. Eelöeldut ei tasu võtta kriitikana, vaid pigem tõsise murena meie rahvaesinduse olukorra pärast.

4. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse võimalikest arengutest

Lõpetuseks sooviksin teha ühe ettepaneku, mis puudutab meie põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse mudeli võimalikke arenguid. Nagu juba ettekande sissejuhatavas osas esitatud menetlusandmetest nähtus, domineerib meie põhiseaduslikkuse järelevalves kohtute alustatav konkreetne normikontroll, samas kui abstraktse järelevalve osa on väike. Viimane mõjutab omakorda ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtupraktika olemust, mis on valdavalt keskendunud subjektiivsete õiguste rikkumistest tekkinud kohtuvaidluste lahendamisele. Seega võib öelda, et meie praegune põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus on üsnagi kohtusüsteemikeskne ja selle poolt tunnetatud probleemide nägu. Olen siiski seda meelt, et põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses sisalduvat potentsiaali võiks senisest tulemuslikumalt ära kasutada, avardades seda menetlust algatama õigustatud isikute ringi. Pean siin silmas, et näiteks puudub meie õiguskorras praeguseni parlamendi liikmetel endil õigus pöörduda menetletud seaduse põhiseaduspärasuse kontrolliks vahetult põhiseaduskohtu poole. Ometi on sellise kohtukaebetee näol tegemist Euroopa riikides võrdlemisi levinud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise viisiga.

Kasutan siinkohal juhust, et kutsuda Riigikogu üles kaaluma sellise võimaluse seadustamist ka meie parlamendi jaoks, positiveerides näiteks Riigikogu fraktsiooni õiguse algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus. Arvan, et selle ettepaneku vastuvõtmine üheaegselt tugevdab demokraatia põhimõtet, annab parlamendi vähemusele efektiivse kaitse võimaluse oma seisukohtade esindamisel ning toob põhiseaduse sätte ja mõtte senisest enam parlamentaarsete diskussioonide keskmesse. Mõistagi on sellisel ettepanekul vähene veetus koalitsiooni moodustavate erakondade vaatenurgast, sest tegelikkuses kujuneks põhiseaduskohtu poole pöördumine ilmselgelt eeskätt opositsiooni moodustavate erakondade töövahendiks, mida kinnitab ka teiste riikide praktika. Samas ei saa toimiva demokraatia tingimustes koalitsiooni ja opositsiooni rollide vahetumist kuidagi välistada. Kindlasti aga sisaldub Riigikogu fraktsioonidele põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise õiguse andmises võimalus liikuda senisest enam koalitsiooni ja opositsiooni konsensuspoliitika poole. Ühtlasi pakuks see tõsiseltvõetavat alternatiivi tänases parlamendipraktikas vähemuse kaitseks ikka ja jälle kasutatust leidvale obstruktsionismile. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise õiguse kuritarvitamine oleks seejuures tõhusalt ära hoitud kohustusega sõnastada oma vastuväited õigustloovale aktile põhiseaduse taustal juriidiliselt argumenteerituna. Olen seda meelt, et Riigikohtu poolt vaadatuna looks parlamendi fraktsioonidele järelevalvemenetluse algatamise õiguse andmine ühelt poolt vahetu diskussioonivõimaluse parlamendi ja põhiseaduskohtu vahel ning teisalt rikastaks kindlasti ka meie senist riigiõiguslikku diskursust, avardades põhiseadusliku praktika algatamise võimalusi.

Ettekande kokkuvõttena teen parlamendile kolm ettepanekut:

1. Analüüsida menetlusseadustikes sisalduvat kohtunike ja kohtuteenistujate vahelist pädevuste jaotust eesmärgiga vältida materiaalses mõttes õigusemõistmise ülesannete täitmise delegeerimist väljapoole kohtunikonda ning kaaluda kohtuväliste vaidluse lahendamise organite jaoks ühtse regulatsiooni loomist;

2. Võimalikult kiiresti viia tagasiulatuvalt põhiseadusega kooskõlla ajavahemikus 1. jaanuarist 2009 – 30. juunini 2012 kehtinud riigilõivuseaduse kohtulõivusid puudutavad sätted;
3. Kaaluda põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust algatama õigustatud isikute ringi parlamendi fraktsioonide lisamist.

Täna tähelepanu eest!

Lisad:

1. 2013. a maa-, haldus- ja ringkonnakohtute menetlusstatistika;
2. Analüüs „Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 2010.–2013. aasta kohtulahendite täitmine“