



Riigikogu õiguskomisjoni istungi protokoll nr 58

Tallinn, Toompea

Esmaspäev, 11. november 2024

Algus 11.15, lõpp 12.11

Juhataja: Andre Hanimägi (esimees)

Protokollija: Selena Eenmaa (konsultant)

Võtsid osa:

Komisjoni liikmed: Anti Haugas, Madis Kallas, Jaanus Karilaid, Ando Kiviberg, Örne Pillak, Valdo Randpere, Vilja Toomast, Varro Vooglaid

Komisjoni ametnikud: Raini Laide (nõunik-sekretariaadijuhataja), Linnar Liivamägi (nõunik)

Puudus: Anastassia Kovalenko-Kõlvart

Kutsutud: Justiitsministeeriumi justiitshalduspoliitika osakonna kohtute talituse nõunik Stella Johanson (2. päevakorrapunkt)

Päevakord:

1. Nädala töökava kinnitamine
2. Õiguskomisjoni algatatud tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse muutmise seaduse eelnõu (493 SE) esimese lugemise ettevalmistamine
3. Info ja muud küsimused

1. Nädala töökava kinnitamine

Riigikogu õiguskomisjoni nädala (11.11.2024-17.11.2024) töökava

Komisjoni istung esmaspäev, 11.11.2024 kell 11.15

1. Nädala töökava kinnitamine
2. Õiguskomisjoni algatatud tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse muutmise seaduse eelnõu (493 SE) esimese lugemise ettevalmistamine
3. Info ja muud küsimused

Otsustati:

1.1. Kinnitada nädala töökava (konsensus: Andre Hanimägi, Anti Haugas, Madis Kallas, Jaanus Karilaid, Ando Kiviberg, Örne Pillak, Valdo Randpere, Vilja Toomast, Varro Vooglaid).

2. Õiguskomisjoni algatatud tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise

seaduse muutmise seaduse eelnõu (493 SE) esimese lugemise ettevalmistamine

Andre Hanimägi andis eelnõu sisu tutvustamiseks sõna komisjoni nõunikule.

Linnar Liivamägi selgitas, et õiguskomisjoni algatatud eelnõu eesmärk on füüsilistele isikutele menetlusabi kättesaadavuse parandamine tsiviilkohtumenetluses. Eelnõu algatati tulenevalt Riigikogu käesoleva aasta 6. juuni otsusest toetada õiguskantsleri 3. mai pöördumises esitatud ettepanekut tsiviilkohtumenetluse seadustiku põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Sellest tulenevalt tegi Riigikogu juhatus riigikogu kodu ja töökorra seaduse § 152 alusel juhtivkomisjonile ehk õiguskomisjonile ülesandeks algatada vastav eelnõu. L. Liivamägi tõi esile, et Vabariigi Valitsus (VV) on oma arvamuses seisukohal, et toetab põhimõtteliselt õiguskomisjoni algatatud eelnõu, kuid ei ole samas eelnõu sisu ega sõnastuse osas seisukohta andnud. Justiitsministeerium on teinud eelnõu osas järgmise tähelepaneku: „Kinnitame, et oleme valmis arutlema täiendavalt menetlusabi süsteemi muutmise vajaduste üle. Menetlusabi süsteemi ülevaatamine peaks toimuma süstemaatiliselt, hinnates mõjusid menetlusosalistele ning ka kohtule.“ Seda jõuab aga teha eelnõu teise lugemise ettevalmistamise käigus. Esmalt tuleks eelnõu saata esimesele lugemisele, kuna seitsme töönaädalane tähtaeg on täitumas.

Andre Hanimägi andis VV seisukoha tutvustamiseks sõna Justiitsministeeriumi esindajale.

Stella Johanson sõnas, et kuigi poliitiline seisukoht on praegu eelnõu põhimõtteliselt toetada, jäi õiguslik analüüs vastupidisele seisukohale.

Andre Hanimägi uuris, mis on täpsemalt need õiguslikud murekohad selle eelnõuga seoses. Arvestades, et ettepaneku on teinud õiguskantsler, Riigikogu täiskogu on seda toetanud ning õiguskomisjon on otsustanud eelnõu algatada.

Stella Johanson märkis, et ettepanekut on tegelikult arutatud juba kolmel korral ning esmalt oli õiguskomisjoni enamus selle õiguskantsleri ettepaneku alusel eelnõu algatamise vastu. Ta selgitas, et õiguskantsleri ettepanekust nähtub, et hagita menetlus ei ole justkui tsiviilkohtumenetluse osa, mis ei vasta tõele. Riigikohus on sama sätte osas juba eelnevalt asunud seisukohale, et see säte on tsiviilkohtumenetluses põhiseaduspärane, mille osa on ka hagita menetlus. Õiguskantsleril on põhiseaduse ja õiguskantsleri seaduse alusel kohustus pöörduda Riigikohtu poole sätte põhiseadusvastaseks tunnistamiseks, kui Riigikogu ei tee 20 päeva jooksul esitatud ettepaneku osas otsust alustada menetlust. Antud juhul õiguskantsler seda teinud ei ole. Lisaks soovis õiguskantsler oma ettepanekus teha erisusi hagita menetluse puhul, kuid tsiviilkohtumenetluses ei saa eristada menetlusosalisi ja menetlusabi kriteeriumeid sõltuvalt sellest, kas tegemist on hagita menetluses või hagimenetluses kohtusse pöördunud isikuga. Seda mh seetõttu, et hagita menetluses menetletakse ka muid asju, mis seadusandja on lihtsalt otsustanud anda menetlusse hagita menetluses. Need on vaidlused, mille nõuded võiksid tegelikult olla tavapäraselt hagimenetluses, kus menetlusosaline peab ise tõendama oma nõude asjaolusid. Hagita menetluses on kohtul aga uurimisprintsip ehk kohus on tõegarant ja peab ise otsuste tegemiseks nõude asjaolud välja selgitama.

S. Johanson märkis veel eelnõu sõnastuse osas, et kuna menetlustoiming tehakse kehtiva seaduse järgi, on toodud rakendussäte sisuliselt ebavajalik ja sisutühi. Eelnõu tsiviilkohtumenetluse seaduse muudatuse säte puudutab vältimatuid kulutusi, kuid Riigikogu otsus, mille alusel eelnõu algatati, ei puuduta enam ainult hagita menetlust, vaid kogu tsiviilkohtumenetlust ehk sh ka hagimenetlusi. Seega on eelnõu kohaldamisala palju laiem, kui see, mis põhjustel õiguskantsler ettepaneku algselt tegi. S. Johanson tõi esile, et 2023. aastal esitati füüsiliste ja juriidiliste isikute poolt kohtusse 35 107 tsiviilasja, mis ei sisalda füüsiliste isikute poolt esitatud vastuhagisid. See number näitab selgelt suurusjärku, keda muudatus mõjutaks, kuna räägitakse vältimatutest kuludest. Ta rõhutas, et iga isiku puhul on vältimatute kulude suurus erinev ja kohus peab iga taotluse alusel igakordselt konkreetse isiku

vältimatute kulude suurust hindama. Seega on seda potentsiaalselt puudutatud kohtuasjade hulka ja sellega kaasnevat halduskoormuse kasvu võimatu ette näha.

Valdo Randpere sõnas, et ei ole nõus sellise lähenemisega, et komisjon peab ilmtingimata Riigikogu ettepanekut toetava otsuse korral vastava eelnõu algatama. Seda enam, kui on tehtud õiguslik analüüs, mis on vastupidisel seisukohal. Ta märkis veel, et kui päevas esitatakse umbes 100 hagi, siis kui igaüks hakkaks taotlema oma erinevate vältimatute kulude puhul menetlusabi, tähendaks see tõesti väga suurt halduskoormuse kasvu.

Andre Hanimägi sõnas, et kuna see Riigikogu otsus sätte põhiseaduspärasuse osas on juba tehtud, tuleks praeguse arutelu käigus keskenduda eelkõige konkreetsele eelnõule ja selle sisule. Ta mõõnis, et siin esineb teatud murekoht halduskoormuse kasvu osas, kuid tema hinnangul kaalub selle üles isikute vältimatute kulude puhul menetlusabi andmise ja seeläbi iga ühe õiguse kohtusse pöörduda parem võimaldamine.

Vilja Toomast uuris, kas on teada, miks õiguskantsler ei ole veel ise Riigikohtu poole pöördunud sätte põhiseadusvastaseks kuulutamiseks. Ta märkis, et kui see pole teada, näitab juba see asjaolu, et midagi selle eelnõu puhul ei sobi. Ta küsis veel VV esitatud kirjaliku arvamuse osas, mida täpsemalt mõeldakse seisukohaga, et menetlusabi süsteemi terviklikul ülevaatamisel peetakse võimalikuks ka tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 182 lg 2 p 1 muutmist.

Stella Johanson vastas, et temale ei ole teada, miks õiguskantsler asjas Riigikohtu poole ei pöördunud. Põhiseaduse § 142 alusel, kui akti vastu võtnud organ kahekümne päeva jooksul ei otsusta õiguskantsleri ettepanekul akti põhiseaduse või seadusega kooskõlla viia, siis on õiguskantsleril kohustus pöörduda Riigikohtu poole. Antud juhul Riigikogu selle aja jooksul oma otsust ei teinud. On veel oluline märkida, et Riigikogu ei saa ise hinnata sätete võimalikku põhiseadusvastasust, vaid seda hindab ainult Riigikohus, kelle pädevuses see on. S. Johanson selgitas, et VV kirjalikus seisukohas tooduga peetakse silmas seda, et Justiitsministeerium on valmis läbi arutlema ja süstemaatiliselt analüüsima menetlusabi andmise regulatsiooni tervikuna. See on aga suur ja põhjalik töö. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 182 lg 2 p 1 on seesama kõnealune säte, mida praegu eelnõuga muuta soovitakse ning seetõttu on arvamuses mõõndus, et seda võidakse süsteemi terviklikul ülevaatamisel muuta.

Linnar Liivamägi kommenteeris, et komisjon peab niikuinii otsustama, kas eelnõu esimesel lugemisel tagasi lükata või esimene lugemine lõpetada. Kui esimene lugemine lõpetatakse, siis jätkub see diskussioon teise lugemise ettevalmistamise käigus ehk vaadatakse veel üle, mis peaks eelnõu sõnastusse alles jääma ning mida võiks muuta, lisada või välja jätta.

Andre Hanimägi lisas, et komisjon võib kindlasti anda Justiitsministeeriumile selle võimaluse arutada täiendavalt ja süstemaatiliselt menetlusabi andmise süsteemi muutmise vajadust, kuid seda ongi võimalik teha pigem eelnõu esimese ja teise lugemise vahel, kui saab esitada eelnõule muudatusettepanekuid.

Varro Vooglaid sõnas, et sisuliselt ta nõustub seisukohaga, et komisjonile peaks alles jääma otsustusvabadus ja komisjon ei peaks ilmtingimata iga otsuse peale eelnõu algatama, aga see on siinkohal pigem teoreetiline arutelu. Ta uuris, mille põhjal täpsemalt nähakse muudatuse puhul ette suurt halduskoormuse kasvu, kui ka juba praegu kehtiva seaduse kohaselt peab kohus igakordselt sel viisil hindama vältimatute kulude menetlusabi taotlusi. V. Vooglaid märkis, et hetkel on nähtavasti küsimus pigem selles, milliseid kulusid nähakse nende vältimatute kuludena, mida võib menetlusabi andmisel arvesse võtta. Sellega sisuliselt täiendavaid menetlusi ei kaasneks.

Stella Johanson sõnas, et selline muudatus annab signaali, et riik võimaldab saada lihtsamini

menetlusabi, kui isik kaalub, millised võiksid olla ta vältimatud kulud. See tõstaks suuresti taotluste arvu ja seeläbi ka halduskoormust. S. Johanson selgitas, et kehtivas seadusesättes on toodud arvesse võetavate kulude all välja väga konkreetsed asjad nagu eluase, transport. Käesoleva eelnõu puhul aga, kui rääkida vältimatutest kuludest, on need puhtalt subjektiivsed. Näiteks tähendaks toidule tehtud vältimatute kulude arvesse võtmine menetlusabi andmisel praktikas seda, et kohus peaks sisuliselt hakkama hindama kassatšekke. Seda ei tee kohus isegi nt eestkoste järelevalve asjade puhul.

Varro Vooglaid kommenteeris, et jääb ikkagi arusaamatuks, milles seisneb siinkohal see põhimõtteline erinevus. Ta märkis, et kohus peab ka praegu hindama erinevatel juhtudel tšekke ja küsimus on pigem selles, milliseid tšekke saab hindamiseks esitada ja milliseid mitte. V. Vooglaid rõhutas, et õiguskantsleri ettepanek ja see eesmärk, mida soovitakse seaduse muudatusega näha, seisneb siiski selles, et oleks võimalik teostada põhiseaduse § 15 alusel igäihe õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. See tähendab, et kui isikul ei ole vastavaid ressursse oma õiguste kaitseks kohtusse pöördumiseks, oleks tal menetlusabi taotlemise kaudu võimalik seda põhiõigust siiski teostada. V. Vooglaid tõi näite, et kui perel on raske puudega laps, siis on tehtavad vältimatud kulutused kindlasti palju suuremad kui paljudel teistel peredel ning ei ole ühtegi põhjust, miks neid ei peaks menetlusabi taotlemisel arvesse võtma. Tema hinnangul on tegemist tõesti põhiseadusliku küsimusega ja võttes selliseid seisukohti, mis mõjutavad inimeste võimalusi pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, tuleks olla väga ettevaatlik.

Stella Johanson rõhutas, et VV ja Justiitsministeeriumi väga huvitab selle põhiõiguse hoidmine, mis võimaldab inimestel oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda. Seetõttu on ka Vabariigi Valitsuse arvamuses öeldud, et ollakse valmis menetlusabi süsteemi tervikuna ja süstemaatiliselt üle vaatama, olenemata ka sellest, et õiguskantsler on pöördunud Vabariigi Valitsust kaasamata otse Riigikogu poole, kes on siis võtnud vastava eelnõu algatada. Ta märkis, et peamine murekoht seisneb praegu selles, et selline praegune menetluskord on põhimõtteliselt vale. Süsteemi terviklik ülevaatamine ei saa toimuda eelnõu esimese ja teise lugemise vahel, kuna tegemist oleks väga suure projektiga. S. Johanson tõi veel esile, et 2018. aastal on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium juba teinud otsuse, et see kõnealune säte on tsiviilkohtumenetluses põhiseaduspärane. See tähendab, et kui õiguskantsler on täna asjas teisel seisukohal, tuleks pöörduda Riigikohtu poole.

Linnar Liivamägi sõnas seoses võimaliku kohtu töökoormuse kasvuga, et eelnõus kavandatud säte täpselt samasuguses sõnastuses juba kehtib halduskohtumenetluses, mis on suhteliselt lähedane kohtumenetlus tsiviilkohtumenetlusele ning kus juurdepääs menetlusabile peakski põhinema sisult samadel alustel. Eelnõuga ühtlustatakse need sõnastused HKMS-s ja TsMS-s ja sellest küll suurt kohtu töökoormuse kasvu tulla ei tohiks.

Anti Haugas uuris, kui suur võiks olla selle muudatuse eelarveline mõju.

Linnar Liivamägi sõnas, et täpselt seda analüüsitud ei ole, kuid arvestades, et kohus peab ka praegu menetlusabi andmisel kõik taotlused otsuse langetamiseks läbi vaatama ja asjaolusid sisuliselt hindama, siis selline muudatus neid menetlusi eeldatavasti keerulisemaks ei tee. Igal juhul on selline hindamine konkreetselt subjektist ja tema majanduslikust seisundist lähtuv ning seda peab kohus ka praegu iga taotluse puhul tegema.

Stella Johanson sõnas, et muudatuse tegelikku mõju ja eelarvelist kulu ei ole praegu tõesti võimalik ette näha. Tema hinnangul see muudatus aga menetlusosalistele kasu ei too. Ta kommenteeris seoses eeltoodud halduskohtumenetluse paralleeliga, et menetlusabi andmise normid ei ole nende kahe menetluse regulatsioonide puhul siiski üks ühele samasugused. Tsiviilkohtumenetluses on need normid palju paindlikumad, nt on kohtul võimalus olenemata sellest, kas isik kvalifitseerub menetlusabi saamisele, ise vaadata üle riigilõivu tasumine olenevalt konkreetse taotleja majanduslikest asjaoludest.

S. Johanson tõi esile, et hagita menetluse puhul on riigilõivud reeglina madalad ning osad asjad on üldse riigilõivu vabad. Riigilõivudest vabastamine ja menetlusabi andmine otsustatakse selliste väikeste lõivude puhul üldjuhul siis, kui isikul puudub sissetulek täielikult. See tähendab, et mõju isiku võimalusele kohtusse pöörduda, mis siin murekohana välja toodi, esineks pigem hagimenetluses, kus riigilõivud on suuremad ja vaidlused puudutavad eraisikute nõudeid. S. Johanson rõhutas, et see ei olnud aga õiguskantsleri ettepaneku eesmärk. Lisaks, hagita menetluse puhul on mitmeid asju, mille kulud katabki riik ise, sh näiteks ekspertiisitasud.

Valdo Randpere kommenteeris, et kuna tehtud õiguslik analüüs on jäänud muudatuse vajalikkuse osas vastupidisele arvamusele, siis on nähtavasti eelnõu näol tegemist pigem poliitilise otsusega. Ta sõnas, et tema hinnangul argument põhiseaduse § 15 osas antud juhul ei päde, sest sel juhul võiks samal viisil justkui taotleda riigilt abiressursse kõikide oma põhiseaduslike õiguste teostamiseks, sh näiteks ettevõtlusega tegelemiseks. Põhiseadus annab õigused, kuid ei pane riigile kohustust igäihe õiguste teostamiseks sel viisil materiaalseid vahendeid eraldada.

Varro Vooglaid kommenteeris, et praegu räägitakse siiski väga fundamentaalsest õigusriigi aluspõhimõttest, et inimene peab saama oma õiguste ja vabaduste kaitseks pöörduda kohtusse. Kui hagi esitamise hind on liiga kallis, jääb see õigus inimesel teostamata. Ta lisas, et seda küsimust ei tohiks näha ka konkreetse erakonna poliitilise otsusena, sest küsimus on õigusriigi põhimõtete vaatest fundamentaalne ja seisneb eeskätt võimaluses oma põhiseaduslikke õigusi teostada.

Stella Johanson rõhutas, et õiguskantsleri ettepanek hagita menetluses sätte põhiseadusega kooskõlla viimiseks, justkui tegu ei oleks tsiviilkohtumenetlusega, ei saa laieneda ka hagimenetluse kohta nagu Riigikogu menetluses olev kõnealune eelnõu muudatus praegu ette näeb, kui selle sätte kohta on Riigikohus juba eelnevalt teinud lahendi ja öelnud, et see on tsiviilkohtumenetluses ehk mõlemas menetluse liigis põhiseaduspärane. Siin erisusi teha ei saa, kuna menetlusosalisi ei ole põhjendatud eristada selle järgi, millises menetluses tema asja otsustatakse menetleda.

Andre Hanimägi tänas arutelul osalejaid. Ta pakkus välja, teha täiskogule ettepanek eelnõu esimene lugemine lõpetada. Seejärel on ka esimese ja teise lugemise vahel aega nii palju kui vaja edasi arutada kõiki tõusetunud küsimusi ja probleemkohti, nt rakendussätte vajalikkuse osas ning teha muudatusettepanekuid. Esimees lisas, et tema seisukohalt ei olnud argumentid põhiseadusliku menetluskorra ja eelnõuga võimalikult kaasneva kohtu koormuse olulise kasvu osas veenvad. Esimees viis menetluslike otsuste osas läbi hääletused.

Otsustati:

2.1. Teha ettepanek võtta eelnõu täiskogu päevakorda 19.11.2024 (konsensus: Andre Hanimägi, Anti Haugas, Madis Kallas, Jaanus Karilaid, Ando Kiviberg, Örne Pillak, Valdo Randpere, Vilja Toomast, Varro Vooglaid).

2.2. Teha ettepanek esimene lugemine lõpetada (poolt 6: Andre Hanimägi, Madis Kallas, Jaanus Karilaid, Ando Kiviberg, Örne Pillak, Varro Vooglaid; vastu 3: Anti Haugas, Valdo Randpere, Vilja Toomast; erapooletuid 0).

2.3. Teha ettepanek määrata muudatusettepanekute tähtjaks 10 tööpäeva (konsensus: Andre Hanimägi, Anti Haugas, Madis Kallas, Jaanus Karilaid, Ando Kiviberg, Örne Pillak, Valdo Randpere, Vilja Toomast, Varro Vooglaid).

2.4. Määrata juhtivkomisjoni esindajaks Andre Hanimägi (konsensus: Andre Hanimägi, Anti Haugas, Madis Kallas, Jaanus Karilaid, Ando Kiviberg, Örne Pillak, Valdo Randpere, Vilja Toomast, Varro Vooglaid).

3. Info ja muud küsimused

Muid küsimusi ei arutatud.

(allkirjastatud digitaalselt)
Andre Hanimägi
juhataja

(allkirjastatud digitaalselt)
Selena Eenmaa
protokollija