



KOHTUTE AASTARAAMAT 2016



KOHTUTE AASTARAAMAT
2016

Toimetuskolleegium: Andres Parmas (peatoimetaja, Tallinna Ringkonnakohus),
Nele Parrest (Riigikohus), Ivo Pilving (Riigikohus), Malle Seppik (Riigikohus),
Madis Ernits (Tartu Ringkonnakohus), Sten Lind (Tallinna Ringkonnakohus).

Tegevtoimetaja: Eve Rohtmets
Keeletoimetajad: Lüüli Lomp, Riina Pihlak
Väljaandja: Riigikohus
Kujundus ja trükk: OÜ Dada AD

SISUKORD

Eessõna	5
---------------	---

I Aasta kokkuvõtted

Õigus- ja kohtusüsteemi areng. Ettekanne kohtunike täiskogul 10. veebruaril 2017 Tartus. <i>Priit Pikamäe</i>	9
Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu tegevusest 2016. aastal. <i>Meelis Eerik</i>	19
Eesti Kohtunike Ühingu tegevusest 2016. aastal. <i>Virgo Saarmets</i>	25
Veneetsia Komisjoni tegevusest. <i>Oliver Kask</i>	31
Fotoaparaadiga kohtus – milleks ja kuidas? <i>Tarmo Vahter</i>	39

II Põhiseaduslikkuse järelvalvest

Õigusriigist rahvusriigi, heaoluriigi ja enamusedemokraatia kontekstis. <i>Illimar Ploom</i>	47
Riigikohtu aktivism asjassepuutuvuse ja seadusandja otsustusruumi doktriinide valgel: <i>vingt ans après, dix ans plus tard</i> . <i>Berit Aaviksoo</i>	61
Kas Eestis on vaja individuaalkaebust? <i>Ivo Pilving</i>	81
Individuaalkaebus kui riigisaladus. <i>Eerik Kergandberg</i>	91
Fraktsioonikaebusest – poolt ja vastu. <i>Madis Ernits, Juhan Sarv</i>	99
Põhiseaduslikkuse järelvalve praktika 2016 – advokaadi vaatenurk? <i>Martin Triipan</i>	103
Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve lahendite täitmisest. <i>Mait Laaring</i>	115

III Mõningatest Riigikohtu lahenditest 2016. aastal

Psühhiaatrilise sundravi kohaldamise menetluse eripäradest. <i>Marje Allikmets</i>	129
Äriühingu tegevuse mõjutaja ja faktilise ühingujuhi vastutus. <i>Maarja Aavik</i>	139
Erakoolide rahastamise vaidlused Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas. <i>Liina Reisberg</i>	147
Haldusreform põhiseaduslikkuse järelevalve fookuses. <i>Eve Rohtmets</i>	153

IV Kohtute menetlusstatistika

Maa-, haldus- ja ringkonnakohtute 2016. a menetlusstatistika kokkuvõte. <i>Külli Luha</i>	167
Kohtuasjade läbivaatamine Riigikohtus 2016. aastal. <i>Signe Rätsep</i>	181

EESSÕNA

Lugupeetud lugeja! Seekordses kohtute aastaraamatus on lähema vaatluse alla võetud põhiseaduslikkuse järelevalve.

Seda, et niisugune teemavalik end õigustab, näitab ilmekalt viimaste kuude jooksul toimunud aktiivne debatt põhiseaduslikkuse järelevalve ja kohtuvõimu ühiskondliku rolli teemadel, aga ka mõned muret tekitavad mõtteavaldused kohtusüsteemi iseseisvuse kohta. Kohtunikukonna jaoks on põhiseaduslikkuse järelevalve küsimused olnud aktuaalsed ja arutlema kutsuvad siiski juba pikemat aega ning Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi peenema või jämedama häälestamise võimaluste ja ohtude üle väitlemine on olnud kirglik. Väärib märkimist, et kuigi kohtute aastaraamat ilmub alles mais, valmis valdav osa artiklitest juba veebruaris-märtsis, s.o enne kui Justiitsministeeriumis pandi lauale järjekordne idee põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi põhimõttelise ümberkujundamise kohta.

Nende kaante vahele on koondatud poolt- ja vastuargumente põhiseaduslikkuse järelevalve kaebustega kohtusse pöördumise õiguse laiendamise kohta nii abstraktses kui ka konkreetse normikontrollis. Juhan Sarv ja Madis Ernits visandavad plusse ning miinuseid nn fraktsioonikaebuse ideele, debateerides selle üle, kas Riigikogu saadikurühmadele abstraktse normikontrolli ukse avamine oleks õigustatud. Seevastu riigikohtunikud Ivo Pilving ja Eerik Kergandberg väitlevad põhiõiguste kaitseks otse Riigikohtusse pöördumise võimaluse üle. Lisaks suurtele vaidlusküsimustele sisaldab aastaraamat kahte head mõtteainet pakkuvat üldisemat käsitlust põhiseaduslikkuse kontrollist: Berit Aaviksoo arutleb kohtuliku aktivismi piiride üle ja Illimar Ploom mõtiskleb põhiseaduslikkuse kontrolli üle õigusriikluse kontekstis.

Põhiseaduslikkuse järelevalve suurte küsimuste üle filosoferimise käigus on kerge kaotsi minema selle õigusvaldkonna *raison d'être* – vajadus kaitsta isikute põhiõigusi. Seda iseenesest lihtsat tõsiasja aitavad meelde tuletada vandeadvokaat Martin Triipani tasakaalukas pilk põhiseaduslikkuse järelevalve kohtupraktikale 2016. a ning Riigikohtu nõuniku Mait Laaringu artikkel põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite täitmisest.

Mõistagi sisaldab aastaraamat lisaks üldisemat laadi käsitlustele ka traditsioonilisi aastaülevaateid kohtupraktikast, kohtute töö statistikat ning ülevaateid kohtute põhitööst kõrvale jäävatest tegevustest – tööst rahvusvahelistes organites ja kohtunike ühingu tegevusest.

Aastaraamatu valmimisse panustas suur hulk inimesi. Soovin tänada kõiki autoreid, toimetuskolleegiumi liikmeid, keeleteimetajaid ja tegevtoimetajat – teieta ei oleks aastaraamat ilmunud. Samuti tänan Riigikohtu kommunikatsiooniosakonna töötajaid, kelle õlule langesid kõik kogumiku väljaandmisega seotud tehnilised ja korralduslikud ülesanded.

Head lugemist!

Andres Parmas

Kohtute aastaraamatu peatoimetaja



PEATÜKK 1
AASTA KOKKUVÕTTED

ÕIGUS- JA KOHTUSÜSTEEMI ARENG

Ettekanne kohtunike täiskogul 10. veebruaril 2017 Tartus

Dr. iur. Priit Pikamäe, Riigikohtu esimees

Head kolleegid ja külalised!
Austatud Riigikogu liikmed!
Lugupeetav justiitsminister!

Tavapäraselt võtan kõigepealt vaatluse alla muudatused kohtunikukonnas. Kohtunikukonna uuemine on pidev protsess, mistõttu on nüüdki põhjust alustada iga-aastaselt ülevaadet nende uute kolleegide loetlemisest, kes on liitunud kohtusüsteemiga pärast eelmist täiskogu. Seekord on Vabariigi President esimese astme kohtutesse nimetanud ühtekokku 12 uut kohtunikku, kellest 6 halduskohtutesse. Uutest esimese astme kohtunikest asusid Kadi Aavik ja Erkki Hirsnik tööle Tartu Maakohtus, Enely Sepp ja Mihkel Roos Harju Maakohtus, Angelina Abol ja Merit Bobrõšev Viru Maakohtus, Janek Laidvee, Ruth Prigoda, Anu Maria Brenner, Ragne Piir ja Tiia Nurm Tallinna Halduskohtus ning Janar Jäätma Tartu Halduskohtus.

Muudatused on toimunud ka ringkonnakohtute koosseisus. Seni Harju Maakohtu kohtunikuna ametis olnud Mati Maksing asus ametisse Tallinna Ringkonnakohtu kohtunikuna. Sama kohtu kohtunikuna asus teenistusse ka senine Riigikohtu tsiviilkolleegiumi nõunik Liis Arrak. Vabariigi President nimetas Tartu Ringkonnakohtu kohtunikuks Riigikohtu nõuniku Juhan Sarve, kes alustab kohtunikuametis selle aasta suvel.

Liialdamata võib öelda, et praeguseks on tavaks kujunenud ka Riigikohtu kohtunikukonna muutumine kahe täiskogu vahel. Eelmise täiskogu eel 2016. aasta jaanuarikuus ametist lahkunud kriminaalkolleegiumi kohtunikust Jüri Ilvestist vabanenud kohtuniku kohale asus 1. märtsil 2016 Peeter Roosma. 27. aprillist 2016 emeriteerus Riigikohtu liige ja kauaaegne halduskolleegiumi esimees Tõnu Anton. Tema asemel asus 2. mail 2016 halduskolleegiumis riigikohtunikuna tööle Nele Parrest.

Nagu ikka soovin uutele kolleegidele, kes on täna kohtunike täiskogul esimest korda täieõiguslike liikmetena, jõudu, rahulikku meelt ja selget südametunnistust õigusemõistmisel.

Vahetused on toimunud ka kohtuesimeeste ridades. Alates 2. jaanuarist 2017 lõpesid senise Viru Maakohtu esimehe Anne Palmiste volitused ning tema asemel juhib Viru Maakohtu Astrid Asi. Tartu Maakohtu juhina jätkab uueks ametiajaks nimetatud Liivi Loide. Kasutan siinkohal võimalust, et tänada Anne Palmistet Viru Maakohtu juhtimisel tehtud väga hea töö eest ning soovin sellele kohale nimetatud uuele esimehele jõudu ja edu!

Mõnetised juhivahetused iseloomustavad ka Riigikohtu. Nimelt vabastas Riigikohtu üldkogu kriminaalkolleegiumi esimehe ametist tema enda soovil riigikohtunik Hannes Kirise. Alates selle aasta 1. jaanuarist on Riigikohtu kriminaalkolleegiumi esimees riigikohtunik Saale Laos. Täna Hannes Kirist kriminaalkolleegiumi töö korraldamise antud suure panuse eest! Uue esimehe puhul ei saa aga tõe huvides jätta märkimata, et tegemist on esimese korraga kogu Riigikohtu 97. aastases ajaloos, mil meie kõrgema kohtu kolleegiumi asub juhtima naissoost Riigikohtu liige.

Käesoleva alateema lõpetuseks soovin traditsioonikohaselt tänada kõiki neid pensioneerunud kohtunikke, kes täna on täiskogust osa võtmas. Tänavuse täiskogude osalejate nimekirjas on Teid kokku 19. Täna Teid kõiki, et olete ka pärast teenistusest lahkumist aktiivselt kaasa mõtlemas kohtusüsteemi ja kohtunikukonna jaoks aktuaalsetel teemadel ning rõõmustate meid oma kohalviibimisega!

I

Head kolleegid!

7. juunil 2016 võttis Riigikogu vastu kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse, millega oluliselt reformiti kohtunikuteenistusse astumise tingimusi. Seadus jõustus alates 1. augustist eelmisel aastal ja sellega tõmmati joon alla pea kolm aastat väldanud protsessile, mille eesmärgiks oli analüüsida kohtunikukonkursside ebaõnnestumise põhjuseid. Asjaolu, et vastava eelnõu menetlemiseks kulus sedavõrd pikk aeg, kinnitab ühelt poolt, et seisukohti ei kujundatud päris lineaarselt, kuid teisalt annab tunnistust lõpuks parlamendis heaks kiidetud seaduse põhjalikust läbikaalumisest. Kohtunikukonkursside korrastamiseks oli ülim aeg, sest korduvalt kõneaineks olnud põlvkondade vahetus on järjest kiirenemas. Statistika näitab, et ajavahemikus 2011–2016 läks pensionile 38 kohtunikku, neist vanuse ülempiiri täitumisel 11. Täna täiskogude toimumise ajal on ametis 22 kohtunikupensionariõigusega kolleegi, kellest viie kohta on Vabariigi President juba teinud ka ametist vabastamise otsuse. Tähelepanuta ei saa aga jätta, et juba aastatel 2017–2022 tekib pensioneerumiseõigus veel koguni 42 kohtunikul, kusjuures samal perioodil täitub teenistusvanuse ülempiir 25-l. Viimaste hulgas on ühtlasi 6 Riigikohtu liiget ja 4 ringkonnakohtunikku. Üldistades võib öelda, et oleme mõnes mõttes jõudmas tagasi 1993. aastasse, kui Eesti kohtusüsteem vajab korraga väga palju uusi kohtunikke.

Praegu kehtiva uue, reformitud kohtunikuks saamise korralduse kohaselt ei ole meil enam kohtunikukandidaaditeenistust, kuid kohtunikuks saamine eeldab vähemalt viieaastast töökogemust muul samaväärse juriidilise kvalifikatsiooniga töökohal. Eelneva staaži osas on erand tehtud vaid kohtunõunikele ja kohtujuristidele, kellel piisab kohtunikuks kandideerimisel kolmeaastasest varasemast töötamisest. Niisugune erisus on mõeldud motiveerima juristide liitumist kohtusüsteemiga juba kohtunikuametile eelnevas etapis. Uue korra kohaselt säilib kohtunikueksam, kuid edaspidi on see konkursist lahutatud. See tähendab, et eksami läbimine ei ole enam konkursi osa, vaid sellel osalemise eeldus, mis tuleb täita juba enne kandideerima asumist. Muudetud seaduse kohaselt korraldab kohtunikueksamikomisjon eksamit vajadust mööda, kuid vähemalt üks kord aastas. Seaduse kõige olulisemaks novelliks tuleb siiski pidada seda, et kohtunikueksamist on automaatselt vabastatud varem vähemalt kolm aastat vandeadvokaadina või prokurörina töötanud isikud.

Sama kohtute seaduse muutmise seadusega täpsustati ka advokatuuriseadust viisil, mis lubab vandeadvokaadina advokatuuri liikmeks eksamita võtta muuhulgas isiku, kes on vähemalt kolm aastat töötanud kohtunikuna. Kuna juba varem kehtis prokuratuuriseaduses säte, mis lubas ringkonnaprokuröriks eksamita nimetada isiku, kes oli enne vähemalt kolm aastat tegutsenud kohtunikuna, siis realiseerus alates möödunud aasta 1. augustist vastastikuste kutseksamite tunnustamise põhimõte. Kord juba ühe õigusinstituutsiooni liikmeks nimetatu aktsepteerimine uut eksamineerimist korraldamata ka teistes instituutsioonides parandab eelduslikult juristide horisontaalset liikumist ning loob samuti senisest paremad tingimused praktiseerivate juristide tulekuks kohtusüsteemi. Siinkohal väärib siiski rõhutamist, et kutseksamite vastastikune tunnustamine ei tähenda kohustust ükskõik keda kohtunikonda vastu võtta. Mõnede isikute eksamineerimisest loobumine säilitab isegi uue korra kohaselt kõigi instituutsioonide vabaduse ise kehtestada spetsiifiline kutsesobivuse standard. Nii on kohtunikueksamikomisjon tulevikus endiselt pädev hindama kandidaadi isiksuseomaduste sobivust kohtunikutööks. Lõplik otsustusõigus, keda kohtunikuks nimetada, on ja jääb kohtusüsteemile, täpselt samamoodi, nagu säilitavad advokatuur ja prokuratuur sõltumatuse otsustada ise oma liikmeskonda võetavate isikute üle. Kutseksamite vastastikuse tunnustamise põhimõte tähendab niisiis kitsalt õigusteadmiste täiendavast kontrollist loobumist, kuid mitte kutsesobivust puudutava sõnaõiguse äraandmist.

Üldisemas plaanis loodan, et kutseksamite vastastikune tunnustamine on esimeseks tegelikuks sammuks ühtse professionaalse juristieksami kehtestamise suunas. Kui kahtleme õigusõppe kvaliteedis ja lõpetajate teadmiste tasemes, siis piisab ehk ühest lisaeksamist, mille tulemust aktsepteeriks kogu juristkond. See-tõttu arvan, et pikemas perspektiivis peaksime uuesti kaaluma üleminekut ühtsele juristieksamile, mis oleks küpsustunnistuseks kõigil õiguserialadel töötamiseks. Mul on hea meel, et justiitsministri initsiatiivil selle küsimuse arutamiseks mullu

6. detsembril kogunenud õiguselukutsete esindajad, sealhulgas Tartu Ülikooli õigusteaduskond ja Kohtunike Ühing, toetasid täiesti üksmeelselt kava asuda ühtse juristieksami kehtestamiseks vajalikke õigusakte välja töötama.

Mõistagi ei saanud 1. augustist jõustunud kohtute seaduse muudatuste puhul mööda kohtunike sotsiaalsetest tagatistest. 2014. a täiskogu ettekannet pidades märkisin, et kohtute seaduses ettenähtud endiste sotsiaaltagatiste süsteemi mahalõhkumise järgsel ajastul, oleks sellele alternatiive otsides mõistlik siduda kohtunikule laienevad sotsiaalsed tagatised tema teenistusstaaziga. Seadusemuudatustega kehtestatud kohtuniku lisapuhkus, mis garanteerib õigusmõistjale kaks lisapuhkepäeva viieaastase, neli kümneaastase ja seitse viieteistaastase kohtunikustaaži täitumisel, on küll lühike, kuid äärmiselt vajalik samm õiges suunas. Kokkuvõttes tagab see kohtunikule 42-päevase puhkuse viieteistkümnepäevase teenistuse läbimisel. Olen endiselt seda meelt, et olukorras, kus riik ei kindlusta enam ametipensioni pärast 1. juulit 2013 süsteemi sisenevatele uutele kohtunikele, muutub pikas perspektiivis üha olulisemaks kohtunike hoidmine oma ameti juures ehk personalivoolavuse vältimine. Selleks tuleb juba praegu astuda samme, mis kinnitaksid uutele kohtunikele, et nende võimalikult pikaajalist teenistust kohtunikuna väärtustatakse. Selles kontekstis on praegu eriti oluline, et seadusandja võtaks ette kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduses sätestatud ametipalkade indekseerimismehhanismi remondi. Vaadates nimetatud eelnõu seletuskirja, võib teha järelduse, et seadusandja tahe ei olnud kehtestada ametipalkade indekseerimist kujul, nagu see tegelikkuses välja on kukkunud, ja mille tulemina möödunud aastal kohtunike palk vähenes ja prognooside kohaselt jätkaks vähenemist ka käesoleval aastal. Riigikohtu üldkogu otsuses 26. juunist 2014 märgiti seetõttu põhjendatult, et selline regulatsioon ei ole mõistlik ning võib hakata ohustama kohtusüsteemi jätkusuutlikkust ja sõltumatust. Täna, peagi kolm aastat pärast viidatud Riigikohtu lahendit, on kohtunikupalkade indekseerimine endiselt aktuaalne, seda enam, et palk on jäänud pea ainsaks kohtuniku sotsiaaltagatiseks.

II

Austatud kohalviibijad!

Täiskogu sisulised ettekanded on pühendatud kohtumenetlustele, nende hetke seisule ja arengule. Mõnetise perioodilisusega menetlusõigusele pühendumine ei vaja ilmselt erilist põhjendamist. Tavapäraselt kuuleme täna ülevaadet meie tsiviilkohtu- ja halduskohtumenetluse ning kriminaalmenetluse aktuaalsetest küsimustest vastavalt Riigikohtu tsiviilkolleegiumi, halduskolleegiumi ja kriminaalkolleegiumi esimeestelt Villu Kõvelt, Ivo Pilvingult ja Saale Laoselt. Sellest, kuidas näeb õigusemõistmine meie kohtutes välja Euroopa Inimõiguste Kohustust vaadatuna, räägib Vabariigi Valitsuse esindaja Strasbourgi kohtu juures Maris

Kuurberg. Menetlusosalise vaatenurka esindavad riigi peaprokurör Lavly Perling ja Eesti Advokatuuri esimees Hannes Vallikivi. Kuna kohtumenetluste valdkonnapõhisest hetkeseisust teevad ettekande Riigikohtu kolleegiumite esimehed, siis piirdun siinkohal üksnes mõne üldküsimumusega.

Alustagem arvudest. Justiitsministeeriumis valmis eelmise aasta lõpul lühianaalüüs, milles võrreldi kohtute töökoormuse muutust ajavahemikul 2001–2015. Täpsemalt võeti vaatluse alla neil aastatel esimese astme kohtutesse laekunud asjade arv. Analüüsi kohaselt algatati 2001. aastal maakohtutes kokku 39 338 tsiviil- ja kriminaalasja ja halduskohtutes 2372 halduskohtuasja. Seevastu 2015. a said maakohtutest juba alguse 88 482 tsiviil- ja kriminaalasja ning halduskohtutest 3371 halduskohtuasja. Seega on maakohtute koormus nimetatud perioodil kasvanud koguni 124,9% ning halduskohtute koormus 42,1%. Iseäranis on kasvanud esimese astme kohtutes tsiviilasjade arv, s.o kokku 182,6%, samas kui kriminaalasjade arv on suurenenud 58,3%. Need on erakordselt mõtlemapanevad arvud, mille struktuuri on vaja eraldi põhjalikult käsitleda. Sotsiaalses võtmes kajastavad need numbrid kindlasti tsiviilvaidlustena lahendatavate konfliktide kasvu ühiskonnas, aga samuti uurimisasutuste ja prokuratuuri töö tõhustumist olukorras, kus kuritegevuse üldine tase riigis samal perioodil on olnud valdavalt langustrendis. Haldustegevuse kontrolli aspektist kinnitab see statistika aga kinnipidamiskohtadest lähtuvat kohtukaebuste jätkuvat voogu, mille lahendamine moodustab suure osa halduskohtute tegevusest. Nii näitab esimese ja teise astme kohtute 2015. a menetlusstatistika muu hulgas halastamatult, et 53% kõigist Tartu Halduskohtusse esitatavatest kaebustest on kinnipeetavate kaebused vangla tegevuse peale.

Kohtusüsteemi poolt vaadatuna annab kõnealune analüüs aga tunnistust eeskätt sellest, et esimese astme kohtute töökoormus on muutunud harukordselt suureks. Ühest küljest on see kindlasti põhiseaduse § 149 praegu valitseva tõlgenduse paratamatu tulemus. Kui kõik kohtuasjad peavad algama esimese astme kohtust sõltumata sellest, kas see on asja keerukust ja hinda silmas pidades tingimata mõistlik, siis ongi selle vältimatuks tagajärjeks maa- ja halduskohtute väga suur töökoormus. Teisest küljest sunnib esimese astme kohtute koormuse jätkuv kasv küsima, kas ja millise tõhususega toimivad Eestis vaidluste kohtueelseks lahendamiseks moodustatud organid. Delegeerides vaidluse esmase lahendamise väljaspool kohtusüsteemi asuvatele institutsioonidele, on selle eesmärgina nähtud nimelt vajadust kohtute töökoormust optimeerida. Tuleb tunnistada, et nüüsguste institutsioonide paljususe ja erineva ajaloo tõttu on pilt selles valdkonnas kujunenud äärmiselt kirjuks. Esmalt on seadusandja mitmel puhul usaldanud vaidluse kohtuvälise lahendamise täitevvõimule. Nii on see näiteks väärteomenetluses, aga samuti konkurentsimenetlustes. Samasse ritta võib paigutada ka täitevvõimusesed vaidemenetlused, kui nende läbimine on muudetud kohtusse pöördumise vältimatuks eelduseks. Lisaks sellele on seadusandja aga väga erinevate vaidluste läbivaatamiseks loonud spetsiifilisi institutsioone, mille kohta

kasutatakse riigivastutuse seaduses terminit „seadusega vaidluse kohtuväliseks lahendamiseks loodud organ“. Nimetagem siinkohal näiteks töövaidluskomisjoni, üürikomisjoni ja riigihangete vaidlustuskomisjoni. 2014. a ettekandes Riigikogule tegin ettepaneku kaaluda viimaste tarvis ühtse üldregulatsiooni loomist, kuivõrd nende organite tegevuspõhimõtted on valdkonniti reguleeritud põhjendamatult erinevalt. Vaadates kohtute töökoormuse jätkuvat suurenemist, tuleb täiendavalt küsida, kas ja mil määral täidavad need organid oma kesket ülesannet vähendada kohtu poole pöördumist. Selliste institutsioonide efektiivsus nimetatud eesmärgi saavutamisel on nende eksistentsi põhialuseks. Kui uuringust peaks järelduma, et enamik vaidluste kohtuvälise lahendamise organite lahenditest kaevatakse kohtusse edasi, siis on põhjust arutada, milliseid reforme kõnealune süsteem vajab, et saavutada nende langetatavate lõplike otsustuste märkimisväärne suurenemine, või kas selliste organite säilitamine vähemalt senisel kujul on üldse põhjendatud. Arvestades, et õigusvaidluste käsitlemiseks ette nähtud ressursid on piiratud, võib kohtueelsete lahendite suure vaidlustamishulga juures osutada hoopis otstarbekamaks see institutsioon kaotada ning seeläbi vabanenud vahendid ümber jagada kohtusüsteemile. Igal juhul näib aeg olevat küps vaidluste kohtueelse lahendamise organite tegevuse struktuurseks ja seda tervikuna hõlmavaks analüüsiks, sest kohtusse pöördumiste arvu drastiline kasv ei võimalda enam selle süsteemi jätmist stiihia meeleva.

Kohtuasjade arvu püstloodis tõus ei saa mõistagi jätta puudutamata ka kohtusüsteemi ülejäänud astmeid – ringkonnakohtuid ja Riigikohtu. Kui kasvab esimese astme kohtutes arutatavate asjade arv, siis suureneb eelduslikult ka vaidlustatavate lahendite hulk, seda isegi juhul, kui edasikaebamise protsent jääb samaks. Sõltumata eelöeldust on Eesti kohtusüsteemi kõrgemate astmete kohtute suur töökoormus tingitud siiski veel teistestki, spetsiifilisematest teguritest, millest keskseim on meie menetlusseaduste erakordselt avarad võimalused kohtulahendite peale edasi kaevata. Põhiseadus garanteerib õigusriigi keskse põhimõttena kõigile põhiõiguse kohtulikule kaitsele. Sellest järeldub muu hulgas, et kohtusüsteemi töökoormust ei tohi vähendada kohtusse pöördumisele põhjendamatute takistuste tegemisega. Seevastu edasikaebeõiguse piiride määramisel on seadusandjal märksa avaram otsustusruum. Sellele vaatamata on meie seadusandja edasikaebeõiguse ja õigusrahu vahel valides üldjuhul otsustanud pigem esimese kasuks. Kuna ka kohtunikud on inimesed ning võivad eksida, siis on vaidlustamisõigus vähemalt enamiku lõpplahendite puhul mõõdapäasmatult vajalik. On siiski küsitav, kas sama arusaam peab laienema ka väiksematele kohtuasjadele ja menetluse kestel tehtavate üksikotsustuste kohta. Viimased on sageli vaidlustatavad mitte ainult apellatsiooniasemes, vaid lausa kahel korral ehk Riigikohtuni välja. Irdumine põhimõttest, et menetluse jooksul tehtud otsustusi saab vaidlustada üksnes koos lõpplahendiga, saab olla põhjendatud põhiõigusi kõige enam riivavate toiminguete puhul, kus lõpplahendi ootusega võib kaasneda pöördumatu kahju isiku õigustele. Seevastu üksikotsustuste edasikaebeõiguse laiendamine väljaspoole

neid juhtumeid pidurdab paratamatult põhimenetluse kulgu ja koormab kohtusüsteemi tervikuna. Juhtumid, kus Riigikohtus on läbivaatamisel kaebus mõne kohtueelse menetluse toimingu seaduslikkuse peale, samas kui kõnealune asi ise on maakohtus juba jõutud kokkuleppemenetlusega ära lahendada, ei kõnele just edasikaebemehhanismide arukast läbimõeldusest. Paradokse võib meie edasikaebekorraldusest leida teisigi. Millega näiteks põhjendada seda, et väiksemas vääртеoasjas saab maakohtu lahendi peale pöörduda otse Riigikohtusse, samas kui üle kahesajaköiteline ja mitmekümne tunnistajaga kriminaalasi peab jõustumiseks läbima kõik kolm kohtuastet? Tervemõistustlik lähenemine soovitaks pigem lihtsates asjades edasikaebeõigus sootuks ära jätta ning rasketes asjades piirata seda ühele korrale. Kaudselt võib aga meie kohtukaebeteede üldisest korraldusest välja lugeda üldist umbusku esimese astme kohtute tegevuse vastu – ühelt poolt oleme seda meelt, et kõik asjad peavad algama nimelt esimese astme kohtust, kuid teisest küljest soovime maksimaalselt vältida sinna lõpliku otsustusõiguse andmist.

Ekslik on seejuures arvamus, justkui võimaldaks meie edasikaebekord maksimaalselt kahekordset vaidlustamisõigust. Meie haldusõigusest võib leida näiteid ka lausa viiekordse kaebeõiguse kohta. Illustratsiooniks sobib siia kujukalt vangla haldusaktide ja toimingute vaidlustamise kord. See näeb esmalt ette selle peale kaebamise vaidmenetluse raames vangla direktorile, seejärel Justiitsministeeriumile, sealt omakorda halduskohtusse ning viimaks veel ringkonnakohtusse ja Riigikohtule. Kui esialgu võis selle regulatsiooni eesmärki näha soovis pidurdada halduskohtu koormamist kinnipeetavate kaebustega, siis praeguseks peaks justiitshaldusasjade suur arv meie halduskohtutes ammu olema kõiki veennud niisuguse mehhanismi madalas efektiivsuses. Selle asemel kulutab selline vaidlustamispidu põhjendamatuult nii täitev- kui ka kohtuvõimu menetlusressurssi.

Omaette teema on Riigikohtu järjest kasvav töökoormus. Kõrgemasse kohtusse esitatavate avalduste ja kaebuste hulk on viimase kuue aasta jooksul üha suurenenud, jõudes 2016. a lõpuga uue rekordini ehk kokku 3428 taotluseni. Välja kujunenud proportsiooni kohaselt laekub kõige enam taotlusi tsiviil- ja kriminaalkolleegiumile ning vähem halduskolleegiumile. Niisugune järjest kasvav Riigikohtusse pöördumiste hulk on enam kui murettekitav, sest kolleegiumite vahendid sedavõrd suure taotluste hulgaga toimetulekuks on ammendumas. Kuigi menetlusse võetavate asjade protsent on pidevalt veidi vähenenud, ulatudes eelmisel aastal kokku 15 protsendini, on see siiski suurem kui nende riikide kõrgemates kohtutes, mida Eesti õigusreformide tegemisel taustsüsteemina kasutati. Üha suurenev pöördumiste arv meie kassatsiooniastmesse mitte ainult ei ähvarda Riigikohtule ülejõukäivaks muutuda, vaid seab ohtu ka Riigikohtu võime täita oma põhiülesannet kohtupraktika ühtlustamisel ja edasiarendamisel. Julgen väita, et Riigikohtu tegevuses on aja jooksul üha enam esiplaanile tõusnud alama astme kohtu lahendite korrigeerimine, samas kui kõrgema kohtu rollist

tulenev sõlmküsimus, kas konkreetne asi üldse vajab põhimõtteliselt Riigikohtu seisukohta, on muutumas üha sekundaarsemaks. Sellise lähenemise paratamatuks kõrvalsaaduseks on lahendite suur arv, mis omakorda raskendab kõrgema kohtu praktikas orienteerumist. Mõnes mõttes oleme sattumas analoogilisse olukorda Euroopa Inimõiguste Kohtuga, mis on samuti juba aastaid hädas üha kasvava kaebuste laviiniga ning sellest tuleneva kohtulahendite suure arvuga. On vähetuntud tõsiasi, et kui oma tegevuse alustamisest 1959. aastal kuni 1998. aastani langetas Euroopa Inimõiguste Kohus veidi vähem kui nelja aastakümne jooksul üldse 837 otsust, siis 1998. aasta reformi järgsel ajastul on Strasbourgi kohtu otsuste arv jõudnud ligi 1000 lahendini aastas. Sellise – sõna otseses mõttes toodangu – mahu juures on mõisteta, et inimõiguste kohtu praktika igapäevane jälgimine on muutunud keeruliseks. Riigikohtu riski sattuda analoogilisse olukorda – mõistagi palju väiksemas mõõtkaavas – ei tohi alahinnata. Kui juba Riigikohtu liige ise, valmistades ette kohtunike koolitust, kurdab, et tal kulus ainuüksi kaks nädalat selleks, et selgitada, mida kolleegium konkreetses õigusküsimuses on sedastanud, on see – inimõiguste kohtu argood kasutades – juba tõsine struktuurne probleem. Soov igas asjas kaasa rääkida ei tule kindlasti kõrgema kohtu ülesannete täitmisele kasuks.

Kokkuvõttes arvan, et aeg on küps, võtmaks meie õiguskorras ette edasikaebesüsteemi revisjoni. Mõistagi ei tohi see olla eri kohtumenetlusi nivelleeriv, vaid nende eripärasid arvestav. Põhjalikult tuleb analüüsida vaidluste kohtueelse lahendamise organite süsteemi ja vajalikkust. Riigikohtu töökoormust on võimalik normaliseerida vaid juhul, kui teadvustame uuesti selle põhiülesannet eeskätt kohtupraktika suunajana ning seda, et kohtuvigade esmase kontrolli kohustus lasub peaaesjalikult ringkonnakohtutel. Edasikaebemenetlused saavad tõhusalt toimida vaid juhul, kui selle aluseks on apellatsiooni- ja kassatsiooniaseme vaheline mõistlik ülesannete jaotus. Praegu oleme paraku tunnistajaiks olukorrale, kus edasikaebuse esmaseks vastuvõtjaks on küll ringkonnakohus, kuid et valdav osa apellatsiooninstantis läbi vaadatud asjadest on soovi korral veel vaidlustatavad Riigikohtus, siis on ringkonnakohtutel tegelikult võetud võimalus kujundada iseseisvat kohtupraktikat. Arvan, et meil tuleks kohtumenetluste üleselt kokku leppida, millistes asjades jäävad ringkonnakohtud lõplikeks otsustajateks ning millised asjad väärivad soovi korral kassatsioonimenetluses veelkord läbivaatamist. Mõistlik näib olevat lahendus, mis usaldab ringkonnakohtutele iseseisva kohtupraktika kujundamise menetluse kestel tehtavate üksikotsustuste suhtes. Kõik eelnev ei tähenda, nagu ei vajaks eraldi kontrolli all hoidmist ka ringkonnakohtutesse suunduv apellatsioon- ja määruskaebuste voog. Mitte ainult kassatsioonimenetlus, vaid edasikaebemenetlused tervikuna on ressurs, mille kasutamisse tuleb suhtuda säästlikult, mistõttu seal, kus võimalik, tuleks eelistada õigusrahu saavutamist juba esimese kohtulahendiga. Osas kohtumenetlustes on juba praegu nähtud ette ringkonnakohtule võimalused jätta edasikaebus menetlemata, kui see on näiteks ilmselgelt põhjendamatu või perspektiivitu. Üksikute kohtumenetluste

sellekohased alused tuleks võtta vaatluse alla, uurimaks, millised on nende senisest avaramad rakendusvõimalused. Apellatsioonikohtute üha kasvav koormus ei ole spetsiifiliselt Eesti probleem, mistõttu appellatsioonide filtreerimismehhanismide juurutamisega on tegeletud ka mujal. Kõige värskemad asjakohased näited pärinevad Skandinaavia riikidest Norrast, Taanist ja Soomest. Seega tuleb ringkonnakohtute töökoormuse teemaga edasi tegeleda, kuid tuleb silmas pidada, et meie kohtumenetluste suurte eripärade tõttu ei ole siin ühetaolised lahendused ilmselt võimalikud ning muudatusettepanek, mis filtreid kehtestades vaid kannab ringkonnakohtute koormuse üle Riigikohtule, pole samuti eesmärgipärane.

III

Head kolleegid!

Möödunud aasta täiskogul ettekannet pidades rõhutas Riigikohtu halduskolleegiumi pikaajaline esimees Tõnu Anton, et kõige olulisem muudatus, mis kohtusüsteemi lähitulevikus ees ootab, on õigusemõistmisele kulutatava ressursi vähenemine. Täna tuleb tunnistada, et tegemist ei ole enam mitte abstraktse ohuga, vaid ebageeldivalt reaalse tõsiasjaga. Nimelt, arutades esimese ja teise astme kohtute käesoleva aasta eelarveid, tuli kohtute haldamise nõukojal eelmise aasta viimasel koosolekul silmitsi seista tõdemusega, et nendes sisaldub üle ühe miljoni euro suurune auk. Puudujääk on tekkinud postikulu ja n-ö kolmandate isikute kulude pidevast suurenemisest. Justiitsministeeriumi kinnitusel kaetakse selle aasta miinus valitsemisala reservidest, kuid tõsiseks väljakutseks on järgmise aasta eelarve koostamine. Kohtute haldamise nõukoda toetas ühel häälel Justiitsministeeriumi ettepanekut muuta kohtunike palgakulu ja osa majandamiskulusid riigieelarves arvestuspõhiseks. Viimane on põhjendatav sellega, et nii menetlusdokumentide saatmise kui ka kolmandate isikute kulude katmise kohustus tuleneb õigusaktidest ning kohtutel puudub igasugune võimalus nende teket või suurust mõjutada. Seevastu on nende kulude kasvu pidevalt toetanud üldine elukalliduse tõus, samas kui kohtusüsteemile ei ole alates majanduslanguse perioodist nende katmiseks lisavahendeid eraldatud.

Samas tuleb endale aru anda, et üldisemas plaanis pole vähimatki põhjust süüdistada Vabariigi Valitsust ja Riigikogu selles, nagu toimuks eelarve koostamisel süstemaatiline kohtusüsteemi arvelt koonerdamine. Juba eespool mainitud kohtujuristide kaasamine õigusemõistmisesse on saanud teoks üksnes kohtute tegevuse täiendava finantseerimise kaudu. Eeltoodust ei saa aga teha järeldust, nagu peaks seetõttu edaspidi kohtute majandamiskulude eelarvemiinus saama kaetud täitmata jäetud kohtunikukohtadelt säästetud vahenditega. Sellised vangerdused esimese ja teise astme kohtute eelarvete sees ei kanna kohtusüsteemile eraldatud vahendite sihipärase kasutamise eesmärki. On ütlematagi selge, et iga täitmata kohtunikukoht kahandab justiitssüsteemi võimet pakkuda mõistliku

aja jooksul kvaliteetset õigusemõistmist. Tühjad kohtunikukohad või mistahes muud ümberkorraldused õigusemõistmise personali hulgas avaldavad otsest mõju kohtute võimele asju arutada. Sellest tõdemusest lähtudes langetas kohtute haldamise nõukoda samal istungil põhimõttelise otsustuse, et kui Justiitsministeerium soovib ka tulevikus jätkata kohtute tulemusjuhtimist, siis saab see toimuda üksnes kohtute haldamise nõukoja heakskiidul. Nõukojal peab olema võimalus veenduda, et kohtutele eraldatavad eelarved ning nendele seatavad eesmärgid oleksid omavahel kooskõlas.

IV

Austatud kohalviibjad!

Tänavune täiskogu on ühtlasi suur valimiskogu. Meil tuleb valida kohtunikest esindajad peaaegu kõigisse omavalitsusorganitesse. Olen ka varem rõhutanud, et kohtunike omavalitsus tähendab ühelt poolt suurt vabadust ise oma asju otsustada, kuid teisalt ka vastutust langetatud otsuste tagajärgede eest. Nagu igas esindusdemokraatias, tuleb ka kohtunike omavalitsusorganite puhul silmas pidada, et esindajate otsused seovad esindatavaid. Seetõttu palun Teid kõiki tänastesse valimistesse, nagu tavapäraselt, suhtuda äärmise tõsidusega, et saavutada mitte ainult asjatundlike, vaid erakordselt asjatundlike omavalitsusorganite moodustamine. Täna siinkohal kõiki neid kohtunikke, kes seni kohtunike omavalitsusorganite töös osalenud, ja iseäranis neid kolleege, kes leidsid aega kirja panna omavalitsusorganite viimase kahe aasta tegevuse aruanded. Kõik need on avaldatud ka täiskogu trükises.

Tänase täiskogu viimane programmikohane ettekanne on Tartu Ülikooli religioonipsühholoogia professorilt Tõnu Lehtsaarelt. Sellega jätkatakse möödunud korral alustatud kommet usaldada täiskogu viimase ettekande pidamise au mõne teise eluvaldkonna esindajale. Professor Lehtsaare ettekande teema – *Talupojatarkus* – pole mõistagi juristidelegi võõras. Õiguslikus diskussioonis tuleb ikka ette, et kui puhtjuriidiline mõttearendus on lõpuks lootusetult rappa jooksnud ja päästvat valgust ei paista enam kusagilt, tuleb viimase õlekõrrena appi võtta terve mõistus. Millest võib muidugi välja lugeda sedagi, et eelnev õigusteaduslik mõttetöö polnud kuigivõrd tervemõistuslik. Selle kõrval võib juriidilises maailmas aeg-ajalt kohata ka märksa negatiivsemat suhtumist samasse nähtusesse. Halvustavalt – stiilis *selle kaasuse lahendamisel pole talupojatarkusega midagi peale hakata* – näiteks siis, kui juristidel tuleb kuulata mõne profaani asjatundmatuid arutlusi õigusteemadel. Lõppastmes jääb mõistagi tänase viimase ettekande sisustamine professor Lehtsaare otsustada ja tema erakordset erudeeritust tundes ei kahtle ma hetkegi, et ta teeb seda suurepäraselt ja kaasahaaravalt.

Täna teid tähelepanu eest ja head täiskogu jätku!

EUROOPA KOHTUNIKE KONSULTATIIVNÕUKOGU TEGEVUSEST 2016. AASTAL

Meelis Eerik, Harju Maakohtu esimees, kohtunik

Euroopa kohtunike konsultatiivnõukogu (CCJE, *Consultative Council of European Judges*) on Euroopa Nõukogu nõuandev organ, mis koosneb üksnes kohtunikest ning tegeleb kohtuvõimu iseseisvuse, sõltumatuse ning pädevusega. Igal aastal annab CCJE arvamuse kohtuvõimu puudutava küsimuse kohta. 2016. aastal oli arvamuse (nr 19) teemaks *kohtuesimeeste roll kohtute iseseisvuse, efektiivsuse ja kvaliteedi tagamisel*.

Kohtuesimeeste ülesanded

Arvamus puudutab kohtuesimeeste ülesandeid, nende kohtusüsteemiseseid suhteid, aga ka suhteid teiste võimuharudega, meedia ja avalikkusega.

Erinevates õigussüsteemides täidavad kohtuesimehed erinevaid ülesandeid. See tuleneb erinevast õiguslikust regulatsioonist, kohtusüsteemi ülesehitusest, aga ka õiguslikust, sotsiaalsest ja poliitilisest traditsioonist.

Üldistatult võib kohtuesimeeste ülesandeid liigitada kolmeks:

- 1) esindada kohut ja kohtunikke;
- 2) tagada kohtu efektiivne toimimine;
- 3) täita õiguslikke funktsioone.

Kõige olulisem on, et neid ülesandeid täites kaitsevad kohtuesimehed iga kohtuniku ja terve kohtu(süsteemi) iseseisvust ning erapooletust.

Kohtu ja kohtunike esindamine

Kohtu esindamine on kohtuesimeeste võtmeroll. CCJE prognoosib tulevikus selle ülesande olulisuse kasvu. Nimelt ei panusta kohtuesimees selle ülesande täitmisel mitte ainult konkreetse kohtu efektiivsesse toimimisse ja kohtutöö kvaliteedi tagamisse, vaid *kogu kohtusüsteemi arendamisse*. Seejuures on esimeestel ülesanne hoida ja arendada suhteid teiste kohtusüsteemi jaoks oluliste organitega,

nagu kohtute haldamise nõukojaga (riikides, kus sedalaadi organ esineb), teiste kohtute, prokuratuuri, advokatuuri, justiitsministeeriumi, meedia ja avalikkusega. Peamiseks ülesandeks on aga alati kohtu ja kohtunike iseseisvuse ja erapooletuse tagamine.

Esimeeste suhted teiste võimuharudega peavad põhinema võimude lahususe ja võrdsuse põhimõttel. CCJE tõdeb, et mõnes riigis on täitevvõimul, eelkõige justiitsministeeriumil, kohtuasutuste kontrollimise ja ministeeriumi poolt ametisse nimetatud kohtudirektorite kaudu kohtujuhtimisele märkimisväärne mõju. CCJE arvates tuleks püüda vältida, et täitevvõim määrab kohtusüsteemi oma ametiisikuid. See võib häirida kohtuvõimu teostamist ja ohustada kohtute iseseisvust. Igal juhul on kohtuesimeeste roll *tagada* ka see, et *täitevvõim ei sekkuks liigselt kohtute töösse*.

Eraldi käsitleti esimeeste *kohtusüsteemisiseseid* suhteid. Küsimus tekkis nimelt sellest, kas ja kui palju peaksid kohtuesimehed osa võtma *omavalitsusorganite* tööst. Selle küsimuse lahendamisel lähtuti sellest, et kohtuesimehed on samal ajal ka kohtunikud ning kuuluvad ka ise seetõttu kohtunikkonda. Sageli on kohtuesimeestel ka rikkalik kogemuste pagas, mis tuleb kasuks kohtusüsteemi kui terviku arendamisel. Seetõttu peab CCJE oluliseks, et kohtuesimehed võtaksid osa kohtusüsteemi omavalitsusorganite tegevusest. Muidugi võib see sõltuda ka õiguslikest regulatsioonidest (näiteks, kas kohtuesimees võib olla ka kohtute haldamise nõukoja liige). Samuti tuleb vältida teist äärmust – nimelt ei ole soovitatav olukord, kus kohtusüsteemi juhtimine koondub vaid väikese hulga kohtunike kätte.

CCJE toetab igati *kohtute omavahelist suhtlemist*. Läbi kohtutevahelise koostöö on võimalik jagada kogemusi, välja töötada kohtujuhtimise parimaid praktikaid ning teenida seetõttu ühiskonda paremini. CCJE rõhutab mitmes kohas, et kohtuesimehed peaksid oma ülesandeid täites mõtlema ka selle ühiskonna peale, keda nad teenivad. Kohtujuhtimine peaks võimalikult hästi vastama ühiskonna vajadustele. Kohtute omavahelise suhtlemise kontekstis astub CCJE isegi sammu edasi ja peab soovitavaks mitte ainult riigisisest suhtlust, vaid kohtuesimeeste omavahelist suhtlust ka rahvusvahelisel tasandil.

CCJE julgustab kohtuesimehi rohkem tegelema ka kohtunike *koolitusega*. Euroopas on üldjuhul kohtunike koolitus organiseeritud eraldiseivate organite kaudu ning esimeestel on tavaliselt selles väga väike osa. Samas peaksid esimehed rohkem andma koolitusega tegelevatele organitele nõu kohtunike koolitusvajaduse kohta. Samuti peaksid nad rohkem osa võtma koolituskavade väljatöötamisest. Oluline on esimeeste roll suunata konkreetseid kohtunikke osalema spetsiifilistel koolitustel. Eeltoodu kehtib ka kohtuametnike koolituste kohta.

Suhetes *meediaga* peavad esimehed silmas pidama, et ühiskonnale on vajalik, et meedial oleks ligipääs infole, mis puudutab kohtuvõimu kohast toimimist. Seda infot võib väljastada muidugi kooskõlas süütuse presumptsiooni põhimõttega ning austades menetlusosaliste privaatsfääri ja eraelu. Järgida tuleb ausa kohtupidamise põhimõtet ning nõupidamistoa saladust.

Kohtusisesed suhted

Kohtuesimehed, kes peavad tagama kohtu iseseisvuse, sõltumatuse ja efektiivsuse, peavad jälgima ka seda, et sama kehtib konkreetsete kohtunike kohta. Kohtunikud peavad olema vabad kohtuesimeeste juhustest või survest konkreetse asja sisulisel lahendamisel. Kohtuesimees peab seega tagama kohtunike *kohtusisesest iseseisvusest ja sõltumatusest*.

CCJE peab väga oluliseks, et kohtuesimees jätkab ka tööd kohtunikuna. See ei taga mitte ainult esimehe professionaalsuse säilimise, vaid aitab kaasa ka kohtujuhtimisele. Asju menetledes on esimees ühtlasi kursis igapäevaste probleemidega. Koormust võib muidugi administratiivülesannete täitmiseks vähendada.

Kohtuesimeestel on oluline roll kanda *kohtulahendite kvaliteedi* tagamisel. Kohtuesimehed peavad töötama selles suunas, et kohtulahendid oleksid kvaliteetsed, sisulised ja esineks õiguskindlus. Selle ülesande täitmiseks peaksid esimehed edendama ühtlast kohtupraktikat: aitama kaasa õigusnormi tõlgendamise järjepidevusele ja viitama kõrgema astme kohtute praktikale, näiteks korraldades või vahendades vastavaid koolitusi, seminare, koosolekuid, kasutades andmebaase, vahendades eriinstitutsioonide vahel infoliikumist. Siiski viitab CCJE ka siin sellele, et kogu see tegevus peab olema kooskõlas sõltumatuse põhimõttega.

Kohtuesimehed peavad samuti jälgima *kohtumenetluse kestust*. See on otseselt seotud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art-s 6 märgitud mõistliku menetlusajaga. Menetlusaja lühendamise meetmete tarvituselevõtmisega ei tohi rikkuda sõltumatuse ja iseseisvuse põhimõtet. Samal ajal tuleb kohtus luua kohtunikele võimalus küsida abi, kui nad seda vajavad oma ülesannete täitmisel või mõne eetilise küsimuse lahendamisel. Kuna kohus on kollegiaalne organ, julgustab CCJE looma kohtus kollegiaalsed esimeest nõustavad organid. See aitab kaasa ka sellele, et esimees ja kohtunikud üksteisest ei võõrandu.

Kohtuasju peab jagama varem kokkulepitud objektiivsete kriteeriumide alusel. Kohtuasja ei või kohtunikult ilma kohase põhjenduseta ära võtta. Ka need kriteeriumid peavad enne paigas olema. Kohtutes, kus esimehe ülesanne on jagada asju, peab see toimuma läbipaistvalt.

Enamikus liikmesriikides tegeleb esimees ka kohut puudutava *statistikaga*. Mõnes riigis aga hindab esimees konkreetse kohtuniku tööülesannete täitmist. See on tõstatanud mõningaid murekohti, kuna selles nähakse ohtu kohtuniku sõltumatusse. CCJE märgib, et riikides, kus esimehel on ülesanne hinnata ka konkreetse kohtuniku tööülesannete täitmist, peab see toimuma läbipaistvalt, erapooletult ja objektiivselt.

Juhtimine

CCJE tõdeb, et erinevates liikmesriikides rakendatakse erinevaid juhtimismudeleid ning see on iseenesest lubatav. Üldise suunana on aga märgata kohtuesimehe juhtimisfunktsiooni tähtsuse suurenemist. See tuleneb ühiskonna suuremast nõudlikkusest kvaliteetse kohtuteenuse vastu. Siinkohal tulebki silmas pidada, et juhtimine ei saa olla asi iseeneses, vaid peab teenima viimati nimetatud eesmärki. CCJE rõhutab seda, et ükski kohtusüsteemi omavalitsusorgan ei saa võtta kohtuesimehe juhtimisfunktsiooni enda kätte. Selline organ võib teha vaid selliseid toiminguid, mida ei saa efektiivselt teha kohtu enda tasandil.

Kohtujuhtimise üks osa on *kohtutöö planeerimine*. See aga nõuab immanentselt eesmärkide defineerimist ja strateegiate kujundamist. Kohtutöö planeerimine hõlmab ka kohtutöötajate, infrastruktuuri ja rahaliste vahendite kasutuse planeerimist ning on oluline, et esimeestel oleks piisavalt volitusi ja vahendeid oma ülesandeid efektiivselt täita. Mõnes liikmesriigis on kohtuesimeestel väga suured volitused: nad osalevad personali värbamisel, palga suuruse määramisel, üleviimisel ühest tööpaigast teise, hindavad töötulemusi, neil on distsiplinaarvõim ning ametist vabastamise õigus. Teistes riikides on esimeeste roll piiratum ning paljud juhtimisfunktsioonid võivad olla üle antud mõnele teisele ametiisikule või organile. CCJE leiab siiski, et riikides, kus juhtimisülesanded on jagatud kohtudirektoriga, kelle sageli nimetab ametisse täitevvõim, peab kohtuesimehel olema määrav mõju, kuidas kohtuteenust osutatakse. On oluline, et kohtudirektor täidaks oma ülesandeid professionaalselt ja läbipaistvalt.

CCJE rõhutab, et kohtuesimeeste roll eelarve kujundamises peab olema määrav. Samuti peab esimehel olema õigus kasutada kohtueelarvet vabalt. Viimane aga tähendab, et esimees on aruandekohustuslik. Oma finantsfunktsioonide kohaseks täitmiseks peavad esimehel olema abiks finantsspetsialistid.

Volituste tähtaeg

CCJE käsitles ka esimeeste nimetamist, volituste tähtaega ning ametist kõrvaldamist, samuti kõrgema kohtu esimehe rolli erisusi.

Esimehele esitatavatest nõuetest rääkides jäi CCJE üldsõnaliseks: esimehel peab olema vajalik kvalifikatsioon ja kogemus, et töötada esimehena, samuti peavad tal olema juhtimisoskused. Viimane hõlmab aga ka vastavat koolitust.

Esimeeste valiku protseduur on riikides erinev. Esimehe võivad esitada ja valida kohtunikud ise või kohtuväline organ. Laias laastus peaks esimehe valimine vastama kohtuniku ametisse nimetamise tingimustele. Igal juhul peab konkurss võimaldama osaleda kõigil soovijatel ning esimehele esitatavad tingimused peaksid seaduses kirjas olema. Samuti võiksid vastava kohtu kohtunikud esimehe valikust osa võtta, kuid nende arvamus ei pea olema siduv ja võib olla ka konsulteeriva iseloomuga.

Kohtuesimeeste töö peaks olema hinnatud samal moel kui tavakohtuniku töö. Esimeeste volituste tähtaeg on riigiti erinev. Tähtaeg kõigub kahe ja seitsme aasta vahel ja seda võib uuendada kas üks või mitu korda. Mõnes riigis aga võib esimees olla ametis kuni pensionile siirdumiseni. CCJE leiab, et esimehe volituste tähtaeg peab oma pikkuselt olema piisav, et esimees saaks omandada piisavalt kogemusi ja realiseerida oma ideid. Teisest küljest ei tohiks see olla liiga pikk, sest see viiks rutiinini ja võib kohtu arengut pärssida. Seega tuleb esimehe volituste tähtaja pikkuse osas leida kahe äärmuse vahel tasakaal vastavalt konkreetse riigi olustikule ja õigussüsteemi vajadustele.

Kõik ametist kõrvaldamise tagatised kehtivad ka kohtuesimehele. CCJE rõhutab, et see on oluline kohtuniku erapooletusele ja sõltumatusele. Miski ei viita sellele, et kohtuesimehele need standardid ei kehti. Kui kohtuesimees on mingiks tähtjaks ametisse nimetatud, siis peaks ta ka selle tähtaja lõpuni ametis olema. Esimeest saaks tema kohustustest vabastada vaid tingimustel, mis kehtivad tavakohtuniku ametist vabastamise kriteeriumidele. Iga selline menetlus peaks põhinema selgetel kriteeriumidel ja tagatistel, menetlus peaks olema läbipaistev, vaba poliitilistest mõjutustest ning täitevvõimu (sh justiitsministeeriumi) osalus peaks olema välistatud. Samuti ei tohiks esimehe volituste lõpp mõjutada tema tavakohtuniku staatust.

Kõrgemate kohtute esimeeste funktsioon on mõnevõrra erinev. Traditsiooniliselt kujundavad kõrgemate kohtute esimehed kohtusüsteemi näo, eriti riikides, kus on vaid üks kõrgeim kohus. Vaatamata sellele leiab CCJE, et ka kõrgemate kohtute esimehed on käsitatavad kohtuesimeestena ning eeltoodu kehtib ka nende kohta. Kõrgemate kohtute esimeestel võib olla lisaülesandeid, näiteks ülesanne esindada kohtusüsteemi, anda arvamusi kohtusüsteemi arengu ja kohtute eelarve kohta, esitada parlamendile iga-aastaseid ülevaateid kohtusüsteemi toimimise kohta. Mõnes riigis kuuluvad kõrgemate kohtute esimehed *ex officio* kohtute haldamise nõukotta ja on keskselt seotud kohtute üldisema haldamise, kohtunike ametisse nimetamise, üleviimise, ametist vabastamise, distsiplinaarmenetluse, erinevate

vaidluste lahendamise jms-ga. CCJE aga hoiatab, et ülesannete koondumisel ühe juhi kätte võivad olla negatiivsed tagajärjed kohtusüsteemi iseseisvusele ja erapooletusele.

Peaaegu kõigis riikides erineb kõrgema kohtu esimehe ametisse nimetamine teiste kohtuesimeeste ametisse nimetamisest. CCJE rõhutab, et ka kõrgema kohtu esimehe ametisse nimetamine peab vastama teatud kriteeriumidele ning tagama kohtusüsteemi sõltumatu ja iseseisva toimimise. Valikukriteeriumid peavad olema kirjas seaduses ja peavad välistama igasuguse poliitilise mõju. Poliitilist mõju vähendab see, kui kõrgema kohtu esimehe valivad kõrgema kohtu kohtunikud. Kõrgema kohtu esimehe volituste tähtaeg on riigiti väga erinev – kahest aastast (koos ühekordse pikendamisõigusega) kuni pensionini kestva ametiajani. CCJE ei püüa siinjuures soovitada parimat varianti, vaid jätab selle küsimuse lahendada vastavalt iga riigi vajadustele. Igal juhul peaks volituste tähtaeg olema piisav, et esimees jõuaks oma ideid rakendada ning oleks vaba igasugustest kõrvalistest mõjudest.

CCJE järgmine arvamus puudutab kohtute rolli seaduse ühetaolisel tõlgendamisel.

EESTI KOHTUNIKE ÜHINGU TEGEVUSEST 2016. AASTAL

Virgo Saarmets,

Eesti Kohtunike Ühingu esimees, Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik

Ühingu oli 2016. aasta alguses 199 ja aasta lõpus 209 liiget ning endist viisi on ka neli auliiget. Uuteks tegevliikmeteks võeti 2016. aastal Kaie Almere, Merit Helm, Vallo Kariler, Reena Nieländer, Külli Puusep, Nele Seping ja Liisi Vernik Harju Maakohtust, Aarne Lõhmus Viru Maakohtust, Kaupo Kruusvee ja Janek Laidvee Tallinna Halduskohtust, Kadri Palm Tartu Halduskohtust ja Liis Arrak Tallinna Ringkonnakohtust. Ühingu liikmeskonnast lahkusid 2016. aastal omal soovil kaks kauaaegset liiget, emeriitkohtunikud Helve Särgava ja Sirje Tromp. Asjaolu, et kohtunike põlvkonnvahetus ei ole õnneks pidurdanud ühingu liikmeskonna kasvu, kinnitab seegi, et 2017. aasta alguses on ühingusse astunud veel seitse uut liiget (lahkunud on samal ajal üks liige). Statistika huvides tasub välja tuua, et 2016. aasta lõpu seisuga ühingusse koondunud 209 tegevliikmest olid 167 tegevkohtunikud (80%) ja 42 emeriitkohtunikud (20%).

Ühingu tegevuse üheks põhisuunaks on paratamatult olnud ikka mured kohtunike **sotsiaalsete ja tööalaste tagatistega**, millega tuleb tegeleda kindlasti enne, kui see võiks hakata avaldama reaalselt mõju nii kohtunike järelkasvule kui ka ametisolevate kohtunike teenistuses jätkamisele. Heameel on tõdeda, et 7. juunil 2016 vastu võetud ja 1. augustil 2016 jõustunud muudatused kohtute seaduses nägid muu hulgas ette kohtunikele 5–15-aastase ametistaažiga seotud lisapuhkuse andmise 2–7 kalendripäeva ulatuses. Kohtunikukonna jaoks tuleb kahtlemata positiivseks hinnata ka muudatused, millega on nüüdsest võimaldatud n-ö vaba liikumine kohtuniku, advokaadi ja prokuröri elukutsete vahel ning muudetud oluliselt paindlikumaks ka kohtunikuametisse kandideerimise kord. Asjaomase eelnõu (XIII Riigikogu 203 SE) menetlemisest võttis aktiivselt osa ka kohtunike ühing.

Eelviidatud positiivsete nüansside kõrval mahtus 2016. aastasse ka hulgaliselt sündmusi, millele tuleb positiivset tagasisidet alles oodata ja loota. Tegelikult ei tohiks olla päris liialdus hinnata, et staažiga seotud lisapuhkus ongi seni olnud vaid meetilk tõrvapotis. Nii on ikka lahendamata **kohtunike tööajaarvestuse** probleem ning küsimus, kuidas hüvitada ületunnitöö ja puhkeajal töötamine, samuti valveaeg. Samal ajal on kohtutele pandud üha uusi ülesandeid, mille täitmiseks tuleb olla valmis ja mida tuleb ka täita kellast ja kalendrist olenemata.

Mitmeid selliseid lisakohustusi kaasnes näiteks 1. septembril 2016 rakendunud kriminaalmenetluse nn põhiõiguste paketiga. Õnneks on ka sellel teemal hakanud jää viimaks liikuma, sest kohtunikele väljaspool tööaega täidetud ülesannete eest lisatasu maksmise vajadust on mitmel korral tõstatatud kohtute haldamise nõukojas.

Seevastu ei ole mingeid nähtavaid arenguid toimunud kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduses ettenähtud **ametipalkade indekseerimise** regulatsiooni korrastamise vallas. Ühing pöördus sellel teemal seadusandja poole juba 2. oktoobril 2015, millele saime 19. novembril 2015 vastuse, et vajaliku eelnõu algatamiseks puudub poliitiline konsensus. Kuna palgaindeksi väärtus osutus 2016. aastal varasemast madalamaks ja sellega kaasnes kõigi kohtunike ametipalkade langus (0,2%) alates 1. aprillist 2016, siis edastas ühing 10. juunil 2016 Riigikogule korduva üleskutse indekseerimisega seotud ebakõlade kõrvaldamiseks. Riigikogu juhatus edastas ühingu kirja põhiseaduskomisjonile ettepanekuga kaaluda seaduseelnõu algatamist, kuid komisjonilt ei ole ühingu seni mingit seisukohta laekunud.

Aasta lõpus ilmnisid ka seni teadvustamata probleemid, mis on seotud 1. juulil 2016 rakendunud **töövõimereformiga** ehk täpsemalt töövõimetoetuse seaduse raames kohtute seaduses tehtud muudatustega, mis puudutasid 1. juulil 2013 või enne seda ametis olnud kohtunike pensione reguleerivaid rakendussätteid ja mille muutmise kohta ei ole kohtunikonnalt arvamust küsitud. Muudatuste tagajärjel on alates 1. juulist 2016 kaotatud kohtuniku töövõimetuspension neile, kelle püsiv töövõimetus tuvastatakse nimetatud kuupäevast hiljem (seni oli 1. juulil 2013 ametis olnud kohtunikul õigus saada töövõimetuspensioni, kui tema püsiv töövõimetus on tekkinud kohtunikuna töötamise ajal). Samuti on kaotatud kohtuniku töövõimetusega seotud ennetähtaegne (s.o vanusest sõltumatu) kohtuniku vanaduspension neile vähemalt 15-aastase staažiga kohtunikele, kelle püsiv töövõimetus tuvastatakse pärast 1. juulit 2016. Viimaseks on alates 1. juulist 2016 kadunud kohtuniku perekonnaliikme toitjakaotuspension ka nende kohtunike puhul, kes olid ametis 1. juulil 2013 või varem.

Õigusloomelise koostöö vallas edastas ühing 2016. aastal oma seisukohad nii uue rahvastikuregistri seaduse kui ka töövaidluse lahendamise seaduse eelnõude kohta, samuti halduskohtumenetluse seadustikus kavandatavate muudatuste ja mereõiguse revisjoni vajalikkuse kohta. Lisaks osales ühing aktiivselt õiguskantsleri ettepaneku alusel Riigikogu õiguskomisjoni algatatud avaliku teenistuse seaduse, kohtute seaduse, politsei ja piirivalve seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (XIII Riigikogu 268 SE) menetlemisel tekkinud diskussioonides, milles oli muu hulgas kõne all küsimus, kas kohtute seaduse § 47 lg 2 p-s 1 sätestatud piirang, mille kohaselt ei või kohtunikuks nimetada isikut, kes on süüdi mõistetud kuriteo toimepanemise eest, olenemata sellest, kas kuritegu

on pandud toime tahtlikult või ettevaatamatusest ning kas karistusandmed on karistusregistrist kustutatud või mitte, on põhjendatud ja vajalik või mitte. Tuleb tõdeda, et eelnõus väljapakutud leevendused tekitasid huvigruppides vastakaid arvamusi ning praegu on eelnõu 268 SE edasine menetluskäik planeerimata.

Ühingu juhatuse koosolekud toimusid 2016. aastal järgmiselt: 5. veebruaril Tartus Riigikohtus, 29. aprillil Pärnu Maakohtu Rapla kohtumajas, 27. mail Tallinna Loomaaias (laiendatud koosolek koos noorkohtunikega) ja 12.–13. augustil laiendatud suvine koosolek Setomaal, täpsemalt Värskas. Ühingu juhatuse uue, kuigi suuremalt jaolt vana koosseisu esimese koosoleku raames 5. veebruaril 2016 leidis aset ka kohtumine Riigikohtu esimehe Priit Pikamäega. Arutati peamiselt kohtusüsteemi ja kohtunikkonda puudutavaid aktuaalseid probleeme ning tulevikuväljavaateid. Põhiteemadeks kujunesid kohtute ebapiisav rahastus, kohtuteenistujate arv, võimalik kohtumajade ühendamine, samuti kohtunike (ebapiisavad) sotsiaalsed ja tööalased tagatised. Koosolekul otsustati lisaks, et oma senistes rollides jätkavad ühingu aseesimees Peeter Pällin ja laekur Imbi Sidok-Toomsalu. Juhatuse seadis uue kaheaastase tegevusperioodi prioriteetseteks teemadeks kohtunike tagatiste normaliseerimise ja kohtusüsteemi piisava rahastamise, pidades oluliseks ka selgemate põhimõtete kujundamist õigusloomelise koostöö vallas.

Nn **noorkohtunikega** 27. mail 2016 toimunud kohtumise põhiteemadeks olid eelkõige kohtunikuks saamise ja jäämise peamised motivaatorid, kohtunike ametialased tagatised ja tegevuspiirangud ning noorkohtunike võimalikud sisseelamisprobleemid, kuid samuti kohtunike igapäevased töötingimused ja kohtunikkonna kuvand meedias. Koosolekust võttis juhatuse liikmete kõrval osa kokku 15 kolleegi, kes olid selleks ajaks olnud kohtunikuametis vähem kui kolm aastat. Arutelu kokkuvõtteks tuli tõdeda, et noorkohtunikud tunnetavad selgelt, et varasema ametipensioni ja pika puhkuse äravõtmisega on kohtunik taandatud sisuliselt tavaliseks riigiametnikuks ning tänane olukord ei vasta tegelikult kohtunikuametisse asunute ootustele ega väärtusta kohtunikuametit piisavalt (sh väärtustatakse ka kohtunikke ametipensioni kaudu ilma sisulise põhjuseta erinevalt). Kohtunikuks saamise peamiseks ajendiks on tänaseks kujunenud olukorras ikkagi eelkõige töö sisu, mitte ametiga kaasnevad tagatised. Kõik noorkohtunikud leidsid, et kohtunikuamet on põhimõtteliselt küll eluajaks ja hea meelega jätkaksid nad selles ametis pensionini, kuid praeguse tagatiste süsteemi säilimisel ja kõrge töökoormuse tõttu võib ametist lahkumine mõne aja pärast osutada paratamatuseks. Ametis pikemat aega jätkama motiveeriks vähemasti teatud ulatuses siiski ka näiteks staažiga seotud lisatasu. Kohtunikuametis alustamisega seonduvalt märgiti ära vajadust teatud tugiisiku (nt juhendajasoonega staažikas kolleeg) järele, kellelt saaks nõu igapäevase töökorralduse küsimustes, mida menetlusseadustikust ei leia ja millega väljastpoolt kohtusüsteemi tulnud inimesed ei saa kuidagi kursis olla. Samuti leiti, et otstarbekas oleks see, kui alustaval kohtunikul on kõrval kogemustega istungisekretär ja/või kohtujurist. Kõige halvem, kui kogu

menetusgrupp koosneb uutest inimestest, kes pole varem kohtus töötanud, sest siis kulub oluliselt rohkem aega optimaalse töökorralduse kujundamiseks. Koosolekule järgnes põnev ja hariv ekskursioon Tallinna Loomaaias.

Suvised meelelahutuslikuma suunitlusega laiendatud koosoleku raames tutvusime seto kultuuriga, külastades Värskas asuvat Seto Talumuuseumi, kus meile andis vahva kontserdi ka raskes hõbeehetes seto leelokoor Kuldatsäuk. Seto toidukultuurist saime omakorda aimu ühisel lõunasöögil Seto Tsäimajas. Kokkusaamise teisel päeval toimus giidi saatel ringkäik Obinitsas.

Ühingu aastakoosolek leidis aset 25. novembril 2016 Tartus Eesti Rahva Muuseumi uues näitusemajas. Kuna tegemist oli ühingu **25. aastapäeva** tähistamisega, siis toimus koosolek pisut nostalgilisemas meeleolus ning keskendus tänapäeva asemel pigem minevikule. Meenutusteks said sõna kõik ühingu endised esimehed: Peeter Jerofejev (1991–1993), Maie Kram (1993–1995), Allar Jõks (1995–2001), Hurma Kiviloo (2001–2005) ja Meelis Eerik (2005–2013). Aastakoosolekust võttis osa ja astus sõnavõtuga üles ka ühingu auliige ja Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu aupresident Günter Woratsch. Heameel oli tõdeda, et ühingu asutamiskoosolekust 18. detsembril 1991 Tartus osa võtnud 33 kohtunikust on 25 aastat hiljem jätkuvalt ühingu liikmed 15: Peeter Jerofejev, Allar Jõks (auliikmena), Henn Jõks, Donald Kiidjärv, Rein Kiviloo (auliikmena), Maie Kram, Madis Kägu, Lembit Käis, Lea Laarmaa, Ulvi Loonurm, Jaak Luik, Mare Merimaa, Ruth Plaks, Malle Seppik ja Peeter Vaher. Tervitussõnavõttudega esinesid Riigikohtu esimees Priit Pikamäe, riigi peaprokurör Lavly Perling, Eesti Advokatuuri juhatuse liige Karina Lõhmus-Ein ja videopöördumise vahendusel ka justiitsminister Urmas Reinsalu. Aastakoosoleku ametlikule osale järgnes pärimusmuusika sugemetega kontsert, kus esinesid Meelika Hainsoo ja Paul Daniel ansamblist Lepaseree, ning seejärel õhtusöök Eesti Rahva Muuseumi restoranis. Õhtusöögil andis džässilikku hoogu juurde Noortebänd 2016 finalist Triinu Paomets artistinimega Lepatriinu.

Balti koostöö raames oli 2016. aastal Eesti Kohtunike Ühingu kord võõrustada kolleege Lätist ja Leedust. Balti Riikide Kohtunike Ühingute Nõukogu traditsiooniline konverents leidis aset 29. septembril 2016 Tartus Riigikohtu ruumides ja selle teemaks oli „Kohtunike sotsiaalsete tagatiste kaitse probleemid. Kohtuvõimu puudutavad konstitutsioonikohtute lahendid ja nende täitmine Balti riikides“. Konverentsil oli osalejaid kokku 39, neist 22 kohtunikku Eestist, 8 kohtunikku Lätist (lisaks Läti Vabariigi Justiitsministeeriumi kohtute asekanstler) ja 8 kohtunikku Leedust. Konverentsi avasõnad ütles Riigikohtu esimees Priit Pikamäe ning teemakohaste ettekannetega esinesid kõigi delegatsioonide esindajad ja toimus elav diskussioon. Osalejad rõhutasid, et kohtunike sotsiaaltagatised ei ole kohtunikukonna privileeg, vaid tagavad kodanike õigust, et kohtupidamine oleks erapooletu, sõltumatu ja objektiivne. Alafinantseeritud ja ebapiisavate sotsiaaltagatistega kohtuvõimu võib ohustada mõjutatavus. Konverentsil käsitleti ka Balti riikide konstitutsioonikohtute lahendeid, mis puudutavad kohtuvõimu laiemat.

Ettekannetega astusid üles Läti Konstitutsioonikohtu esimees Aldis Laviņš ja Läti Justiitsministeeriumi kohtute asekanstler Irena Kucina, Leedu Konstitutsiooni-kohtu kohtunik Danute Jočiene ning Eestist riigikohtunikud Tambet Tampuu ja Peeter Jerofejev ning endine Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik Mare Merimaa.

Rahvusvahelise koostöö raames osales Virgo Saarmets 5. mail 2016 Leedus Vilniuses toimunud Euroopa Halduskohtunike Ühingu (AEAJ) aastakoosolekul, Peeter Pällin ja Henn Jõks esindasid ühingut 21.–23. mail 2016 Iisraelis Jeruusalemmas toimunud Euroopa Kohtunike Ühingu (EAJ) aastakoosolekul ning Meelis Eerik esindas ühingut 15.–21. oktoobril 2016 Mehhikos Mexico City's aset leidnud Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu (IAJ) aastakoosolekul. Kõigis rahvusvahelistes ühingutes oli ka valimiste aasta: IAJ presidendiks valiti Christophe Regnard (Prantsusmaa) ja EAJ presidendiks Jose Igreja Matos (Portugal) ning AEAJ presidendina jätkab Edith Zeller (Austria).

Rahvusvaheliste ühingute erilise tähelepanu all oli 2016. aastal **Türgi kohtunike** olukord, mis on viimastel aastatel pidevalt halvenenud ning seda eriti pärast 15. juulil 2016 toimunud riigipöördekatset. Alates 2016. aasta teisest poolest on ligikaudu neljandik Türgi kohtunikest (2538 kohtunikku 10 382-st) ametist vabastatud ning suurem osa neist ka vahistatud ilma konkreetsete süüdistusteta ja kohase protseduurita. Türgi kohtunike ja prokuröride ühing YARSAV on tunnustatud terroriorganisatsiooniks ja selle tegevus keelustatud ning ühingu esimees Murat Arslan vahistatud. EAJ algatusel loodi Türgi sündmuste valguses 2016. aasta lõpus vabatahtlikel annetustel põhinev abistamisfond (*Provident Fund*), mille eesmärk on toetada alusetult vahistatud või tagandatud kohtunikke ja nende perekondi (nt abi õigusabikulude kandmiseks).

Nii Türgis, kuid ka Poolas, Ungaris ja mujalgi aset leidvate kohtuvõimu sõltumatust piiravate ja ohustavate sündmuste taustal on rahvusvahelistes ühingutes väga asjakohaselt tegeletud ka kohtusüsteemi iseseisvust ja sõltumatust käsitlevate dokumentide ajakohastamise ja edasiarendamisega. Eesti jaoks on ilmselt olulisim EAJ väljapakutud **Euroopa Inimõiguste Konventsiooni lisaprotokoll**, mille eesmärk on muuta seni vaid nn *soft law* instrumentides kajastatud kohtusüsteemi iseseisvuse ja sõltumatuse tagatised liikmesriikidele õiguslikult siduvateks.

Ühingul on lisaks endist viisi head suhted mitmete Eesti asutuste ja organisatsioonidega (nt Eesti Advokatuur, Justiitsministeerium), kuigi konkreetseid ühistegevusi 2016. aastal ei toimunud. Katkenud ei ole ka pikaajaline koostöö Eesti Harjutuskohtu Seltsiga ning traditsiooniliselt ühingu poolt leitud kohtunikest hindajad **harjutuskohtuvõistluse** kirjalikus voorus olid 2016. aastal Henn Jõks, Meeli Kaur, Ann Meriluht, Toomas Talviste ja Merike Varusk.

Kõik ühingu juhatuse nimel antud arvamused ja muu ajakohane teave ühingu tegevuse kohta on kättesaadav veebilehel www.ekou.ee.

VENEETSIA KOMISJONI TEGEVUSEST

Oliver Kask, Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik, Veneetsia komisjoni liige

Euroopa Nõukogu 18 liikmesriiki moodustasid Itaalia valitsuse ettepanekul 1990. a mais Euroopa komisjoni demokraatia eest õiguse kaudu (*European Commission for Democracy through Law*), mis kohmaka nime tõttu on tuntuks saanud kui Veneetsia komisjon, kuna tema kooskäimiskohaks sai Veneetsia koos oma ajalooliste kultuuritraditsioonide ja imeilusate vaadetega. Komisjoni eesmärgiks seati liikmesriikide ja Kesk- ning Ida-Euroopa riikide nõustamine demokraatlike institutsioonide tõhustamiseks, õiguskordade ja -kultuuride kohta teabe vahetamiseks ning õigussüsteemide lähendamiseks. Komisjoni tööd nähti ajutisena – see moodustati kaheks aastaks – ning tema peamine ülesanne oli nõustada riike – neid, kus demokraatia ja võimude lahususe kogemusi napilt – põhiseaduste ja riigiõiguse valdkonda puudutavate seaduste väljatöötamisel. Komisjon täitis oma ülesandeid õnnestunult ning kaheaastase töö järel tema tegevuse lõppemist enam ei soovitud.

Riikide huvi pakutavate eksperditeadmiste vastu on olnud tähelepanuväärselt suur ja liikmesriikide arv, kes komisjoni töös osalemise kaudu saavad nii sügavamaid teadmisi ise omandada kui ka jagada oma õigussüsteemis välja kujunenud põhimõtteid ja kohtute seisukohti, on pidevalt kasvanud. Täna on neid kokku 61, nende seas 47 Euroopa Nõukogu liikmesriiki ja, arvestades komisjoni erilist, muudest institutsioonidest (nagu Parlamentaarne Assamblee, Ministrite Komitee või Euroopa Inimõiguste Kohus) sõltumatut ja eraldiseisvat kohta, ka riike märksa kaugemalt, sealhulgas USA, Mehhiko, Brasiilia, Lõuna-Korea ja Iisrael. Vaatlejana või assotsieerunud liikmena osalevad komisjoni töös veel kuus riiki, millest suuremad on Kanada, Argentiina, Jaapan ja Lõuna-Aafrika Vabariik, samuti Euroopa Liit, OSCE ja mõned teised rahvusvahelised organisatsioonid. Järgepidevalt tegeletakse koostöö edendamiseks ka selliste riikidega, mis komisjoni ei kuulu, ent mille nõustamine aitab paremini saavutada komisjoni algseid eesmärgi, nüüd küll juba ülemaailmselt. Ühtelugu on komisjoni tööd pealt vaatama ja oma riigi arengut tutvustama kutsutute seas erinevate Aafrika, Aasia ja Ladina-Ameerika riikide esindajaid. Osalejate arvu pideva kasvu tõttu lisandub ka organisatoorseid väljakutseid, kuidas kõiki liikmeid ja külalisi neli korda aastas toimuvatel plenaaristungitel ühisesse ruumi ära mahutada ja umbes 100 eksperdi osavõtul toimuvaid sisukaid arutelusid mõistliku aja piires hoida.

Komisjoni töökorraldusest

Komisjoni tegevuse aluseks on EN Ministrite Komitee poolt 21. veebruaril 2002 vastu võetud statuut. Iga komisjoni töös osalev riik nimetab neljaks aastaks ühe liikme ja asendusliikme, kes on oma tegevuses sõltumatud. Komisjoni liige peab olema rahvusvaheliselt väljapaistvate teadmiste ja kogemustega demokraatlike institutsioonide, õiguse või poliitikateaduse valdkonnas. Valdav osa komisjoni liikmetest on igapäevatoos tegev põhiseaduskohtute kohtunikena või professoritena, ent on ka üksikuid poliitikuid, täidesaatva riigivõimu ametnikke või advokaate. Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunike seas võib leida mitmeid endiseid komisjoni liikmeid. Liikmed ja asendusliikmed saavad oma töö mahtu komisjoni heaks vähemalt teatud määral ise reguleerida. Suure töömahu tõttu on komisjoni heaks tegutemas ka komisjoni enda määratud eksperte, seda eriti spetsiifilistele, harva esile kerkivate küsimustega tegelemiseks. Komisjoni tööd korraldab sekretariaat, mis tegutseb Strasbourgis.

Komisjoni tööd juhivad president, kelle ametit on läbi 27 tegutsemisaasta pidanud kolm inimest, asepresidendid ja neist ning veel neljast komisjoni liikmest koosnev büroo. Viimase ülesanne on komisjoni töö parema korralduse organiseerimine ning suhtlus koostööorganisatsioonide ja institutsioonidega ning meediaga. Büroo tööst võtavad osa ka alamkomisjonide juhid ja demokraatlike valimiste nõukogu president.

Alamkomisjonid tegelevad süvendatult mõne kitsama Veneetsia komisjoni teemavaldkonnaga nende liikmete ja asendusliikmete osavõtul, kes tunnevad paremini alamkomisjoni käsitleda jäävat teemaderingi. Alamkomisjonide hulka kuuluvad näiteks põhiõiguste alamkomisjon, konstitutsioonikohtute alamkomisjon, demokraatlike institutsioonide alamkomisjon, rahvusvahelise õiguse alamkomisjon ja vähemuste õiguste alamkomisjon. Ent on ka selliseid, mis ühendavad erinevate piirkondade esindajaid, nt Ladina-Ameerika ja Vahemere-äärsed riigid.

Lisaks tegutseb komisjoni juures teadusnõukogu (*Scientific Council*), mille ülesanne on peamiste omal initsiatiivil koostatavate uurimuste teemade väljavalimine ja erinevates dokumentides väljendatud seisukohtade järjepidevuse hoidmine.

Komisjonil on oma eelarve, mis, arvestades pidevalt kasvavaid ootuseid ja vajadusi, sunnib välja valima kõige põletavamaid küsimusi, millega tegeleda.

Komisjoni tööst lähemalt

Suur osa komisjoni tööst leiab väljenduse erinevate riikide seaduste kohta arvamuse andmise kaudu. Analüüsitavad teemad on seotud põhiseaduste, põhiseaduslike institutsioonide, sh põhiseaduskohtute ja kohtute tegevust käsitlevate

seaduste, erakonnaseaduste ja valimisseadustega ning kohalike omavalitsuste tegevust, avalikke koosolekuid, võrdset kohtlemist ja usuvabadust puudutavate seadustega. Nende kõrval võib leida arvamusi ka näiteks kodakondsust, haldusmenetlust, meediat, küberkuritegevust, korrupsioonivastast võitlust, vähemusrahvuste kaitset ja sotsiaalseid põhiõigusi puudutavate seaduste kohta. Selliseid arvamusi ei anna komisjon omal algatusel. Isegi kui komisjoni liikmed näevad põletavaid probleeme mingis kindlas riigis, ei ole Veneetsia komisjon oma olemuselt poliitiline, aktiivselt sekkuv institutsioon, vaid nõustav organ, kelle ülesanne on jagada oma teadmisi küsijatele. Taotluse arvamuse esitamiseks saavad esitada Ministrite Komitee, Parlamentaarne Assamblee, EN peasekretär või asjaomane liikmesriik ise. Taotluse saamisel leitakse teadmiste, senise kogemuse ja päritoluriigi asukoha ning suuruse arvessevõtmisel piisav ja esinduslik komisjoni liikmete ja ekspertide grupp, kes peab seaduse või seaduseelnõu kohta kujundama oma seisukohad, mille põhjal valmib ühine arvamus. Ühise arvamuse kirjutamisega tegeleb tavaliselt sekretariaat. Enne arvamuse koostamist toimuvad peaaegu alati ka visiidid asjaomasesse riiki, et kohtuda erinevate institutsioonide, erakondade ja huvigruppide esindajatega. Koostatud arvamusele saab asjaomane liikmesriik esitada ka oma seisukoha, mille ärakuulamise järel otsustatakse plenaaristungil kõigile komisjoni liikmetele muudatusettepanekute tegemiseks võimalust andes arvamuse heakskiitmine. Seejuures ei ole asjaomase riigi poolt nimetatud liikmel hääleõigust ning liikmete sõltumatust oma päritoluriigi valitsusest arvestades ei kasutata hea tava järgi ka sõnaõigust. Plenaaristungitel osalevad ka asjaomase riigi esindajad. Kokku on komisjon koostanud selliseid arvamusi üle 500. Arvamuste suurt hulka arvestades koostab komisjon ka temaatilisi süstematiseeritud kogumikke, mis võimaldavad saada konkreetses valdkonnas senistest arvamustest ja soovitustest ülevaateid.

Lisaks üksikute riikide õigusaktide kohta antavatele arvamustele koostab Veneetsia komisjon ka võrdlevaid uurimusi ning nende põhjal üldisemaid Euroopa standardeid puudutavaid dokumente, mis sisaldavad soovitusi kõigile liikmesriikidele. Tuntumad neist on õigusriigi kontrollnimekiri (*Rule of Law Checklist*, CDL-AD(2016)007), valimiste hea tava koodeks (CDL-AD(2002)023rev), kohtusüsteemi sõltumatust käsitlevad dokumendid (CDL-AD(2010)004 ja CDL-AD(2010)040) ning erakondade hea tava koodeks (CDL-AD(2009)021). Kokku on selliseid dokumente kitsamates valdkondades aga tänaseks üle 80. Just rahvusvaheliste demokraatia ja võimude lahususe, põhiseaduslikkuse järelevalve, inimõiguste ja valimisõiguse standardite väljatöötamine on kujunenud komisjoni tänaseks peamiseks ülesandeks. Isegi kui arvuliselt on neid dokumente vähem, püütakse neis dokumentides lähemalt selgitada rahvusvahelisi demokraatia-, õigusriigi- ja inimõiguste standardeid, mille põhjal hinnatakse ka iga üksikut analüüsivat õigustloovat akti.

Viimastel aastatel on liikmesriikide põhiseaduskohtud hakanud Veneetsia komisjoni poole pöörduma nõuandvate arvamuste saamiseks kohtuasjade lahendamisel, et

neid rahvusvahelisi standardeid demokraatia ja õigusriiklusega seotud küsimustes konkreetsete kaasuste lahendamisel kasutada. Need küsimused on puudutanud kohtute ja kohtunike sõltumatust, kriminaalmenetluse põhiseaduslikke printsiipe, sõnavabaduse ja solvamise piire jm. Sellise *amicus curiae* küsimise praktika alustajaks oli Euroopa Inimõiguste Kohus.

Komisjoni roll on suur ka ametnike ja kohtunike koolitamisel UniDem (*Universities for Democracy*) seminaride kaudu ja mitmesuguste konverentside ja seminaride organiseerimisel, mille eesmärk on luua liikmesriikide vahel tihedamaid suhteid õigussüsteemide ja -kultuuride ühisosa leidmisel ja euroopalike väärtuste selgitamisel. Nende ürituste põhjal koostatakse trükiseid, mis võimaldavad ka hiljem akadeemilist teadmist jagada.

Eraldi märkimist väärib põhiseaduskohtute koostöö, sealhulgas põhiseaduskohtute ülemaailmne aastakongress, pidev teabevahetus liikmesriikide kohtute juures tegutsevate *liaison officer*'ide kaudu parajasti mõnes kohtus aktuaalses küsimuses teiste riikide sarnaste lahendite kohta ülevaate saamiseks ja andmebaas CODICES, mis sisaldab riigioiguse valdkonda puutuvaid seadusi ja põhiseaduskohtute lahendeid. Lisaks antakse välja ka paberversioonis konstitutsioonikohtute praktika kogumikku „Bulletin on Constitutional Case-Law“.

Kirjutistest avaldatakse olulisemate teemade kohta raamatutena kogumikke või uurimusi sarjas „Science and technique of democracy“. Kõik komisjoni töö dokumentaalsed viljad on kättesaadavad ka veebilehel venice.coe.int.

Demokraatlike valimiste nõukogu

Olulise osa komisjoni tööst moodustab ka valimisõigus. Veneetsia komisjoni juures tegutseb komisjoni enda liikmetest, EN-i Parlamentaarse Assamblee esindajatest ning EN kohalike ja piirkondlike omavalitsuste kongressi esindajatest koosnev demokraatlike valimiste nõukogu (*Council of Democratic Elections*). Nõukogu ülesanne on abistada komisjoni valimisõigust puudutavate arvamuste ja uurimuste ettevalmistamisel. Valimisõiguse valdkonnas tegutseb arvukalt teisigi rahvusvahelisi organisatsioone, kes on nõukogu töösse samuti kaasatud. Ühiseid seisukohti otsitakse seminaridel, konverentsidel ja ka valimiste praktikale hinnangu andmisel. Koostöökokkuleppe alusel koostatakse valimisseaduste ja nende eelnõude kohta arvamusi alati Veneetsia komisjoni ja OSCE/ODIHR-i ühistöös. Kui arvamust küsitakse emmalt-kummalt organisatsioonilt, esitatakse vastus alati ühisarvamusena. Veneetsia komisjon panustab ka eksperditeadmistega EN-i Parlamentaarse Assamblee valimiste vaatlemise missioonidel. Selline kogemus annab muidu valdavalt akadeemilistele teadmistele hea praktilise tunnetuse. Lisaks peetakse VOTA andmebaasi valimisseaduste ja valimistega seotud vaidlusi puudutava kohtupraktika kohta.

Demokraatia ja õigusriigi tuletõrje

Veneetsia komisjoni on õigustatult nimetatud demokraatia ja õigusriigi tuletõrjeks. Kui Euroopa Inimõiguste Kohtu õiguslik hinnang saabub tagantjärele, nagu pikale kohtumenetlusele kombeks, siis Veneetsia komisjoni eksperditeadmisi kasutatakse nii võimalike ohtude – olgu need suunatud demokraatliku riigikorralduse, kohtute sõltumatuse või põhiõiguste vastu – ennetamiseks kui ka juba käsil olevate muudatuste hindamiseks ja kiireks reaktsiooniks, kui mõnes riigis olulisi konstitutsioonilisi muudatusi on juba tehtud. Eksperdiarvamused võimaldavad poliitilistel institutsioonidel, olgu nendeks Parlamentaarne Assamblee või Ministrite Komitee Euroopa Nõukogus või – Poola juhtumi näitel – Euroopa Liidu institutsioonid, olukorda nii paremini hinnata kui ka rahvusvahelisel tasandil tugevamini survestada kinni pidama demokraatia põhimõttest ja põhiõiguste kaitsest. Kiire reageerimise tulemuseks on komisjoni seisukohtade suur tähtsus nii riigisisestes parlamendiväitlustes kui ka rahvusvahelisel tasandil. Harvad pole juhtumid, kus juba seaduseelnõude menetlemise ajal oodatakse Veneetsia komisjoni arvamust, et ära hoida põhiseaduslikkuse vaidlustest või Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditest tekkivaid hilisemaid probleeme. Ka uuritavate seaduste eelnõude seletuskirjades võib leida viiteid Veneetsia komisjoni varasematele seisukohtadele. Allkirjutanu on mitmel korral valimiste vaatlemise missioonidel osaledes üllatusega avastanud, et valimiskomisjonide korraldatavad teavituskampaaniad sisaldavad selgituse kõrval, kuidas hääletamine välja näeb, viidet sellele, et valimisi vaatleb Veneetsia komisjon. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on sageli oma otsuste põhistamisel viidanud varasematele Veneetsia komisjoni seisukohtadele. Et ennetada Euroopa Nõukogu poolt mõnele seadusele või selle eelnõule arvamuse küsimist Veneetsia komisjonilt, on paljud liikmesriigid, lootuses seeläbi luua positiivsema fooni, küsinud arvamusi ise, isegi kui arvamuse kriitilisus on ettenähtav.

Tee inimõiguste ja õigusriikluse kaitsel ei ole alati sile. Riikides, mille unistuseks on tulevikus liituda Euroopa Liidu või NATO-ga, on valmisolek komisjoni arvamusi kuulda võtta selgesti tuntav. Mõistagi tuleb ette juhtumeid, kus soovitud jäävadki soovitusteks ning nende juurde tuleb pöörduda tagasi mitmeid aastaid. Koolituste, põhiseaduskohtute koostöö ja komisjoni arvamuste põhjalikkuse ning argumenteeritusega saab ja tuleb seda mõju aga pidevalt proovida suurendada.

Veneetsia komisjoni koostatud dokumendid ei ole siduvad. Siduvuse puudumine võimaldab asuda komisjoniga dialoogi esitada ühe või teise otsustuse õigustuseks kaalukamaid väiteid. Nii teiste riikide vigadest kui ka edulugudest õppimine ja nende jagamine komisjoni töö kaudu on üks põhjuseid, miks sedavõrd paljud riigid komisjoni töös osalevad. Rahvusvaheliste standardite kindlaksmääramisel ja universaalsete õiguspõhimõtete tõlgendamisel kaasaraäkimise kaudu on võimalik oma õiguskultuuri kaitsmine ja iseärasuste põhjuste selgitamine.

Kiire reageerimise vajadus on väljakutse ka komisjoni liikmetele olla valmis võtma endale mahukat tööd lühikese aja jooksul, seejuures tuleb jooksvalt kursis olla ka erialakirjandusega. Suur osa komisjoni liikmetest on komisjoni töös enamasti tegevad vaid mõnes kindlas valdkonnas arvamuste koostamisega. Kõige kogenumaid kasutatakse põhiseaduste ja nende muudatuste kooskõla hindamiseks rahvusvaheliste standarditega, põhiseaduskohtunike igapäevatöö tõttu on nemad aktiivsemad kohtute sõltumatusega seotud teemadel.

Eesti kogemus

Olen olnud Veneetsia komisjoni liige alates 2005. aastast ja tegutsenud enne seda veidi üle aasta komisjoni asendusliikmena. 2017. aastast juhin ma demokraatlike valimiste nõukogu. Lisaks valimisõigusalasale heale kogemusele – nii vaatlusmissioonidel, seaduste kohta arvamuste koostamisel (need puudutavad tänaseks 10 riiki) kui ka erinevatel seminaridel ja konverentsidel osalemisel ja koolituste läbiviimisel, samuti mitmete uurimuste ja standardite väljatöötamisel (sh puutuvalt avalike vahendite väärkasutamist valimistel, valimisvaidluste lahendamise menetlusi, süüdimõistetute kandideerimisõigust ja valimissüsteemide erisusi, töös olevatest ka valimisringkondade piiride määramist ja muutmist käsitlev uurimus) – on olnud võimalus tegeleda ka mõnede teiste teemadega, nagu hea halduse tava mõiste selgitamine ja huvide konflikti käsitlevate seaduste hindamine.

Eesti on komisjoni töös piirdunud seni peamiselt eksperditeadmiste panustaja rolliga. Seaduste või eelnõude kohta on arvamusi komisjonilt saadud vaid põhi-seaduslikkuse järelevalve reformi ja Euroopa Liiduga liitumisega seotud küsimustes 1998. aastal. Veneetsia komisjoni toel on korraldatud aga konverentse Eestiski.

Eesti ettevaatlik suhtumine rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusesse ei ole võrreldav mitmete teiste, ka Lääne-Euroopa pikkade kogemustega demokraatlike riikide suhtumisega. Nii on Veneetsia komisjon avaldanud arvamust teiste seas Soome, Norra, Ühendkuningriigi, Prantsusmaa, Itaalia, Hispaania ja Belgia olulisemate õigusreformide kohta riigiõiguse valdkonnas.

Mis on olulisemad dokumendid viimasest ajast?

Poola kohtute, eriti konstitutsioonikohtu sõltumatusega seotud probleemistikku ja Veneetsia komisjoni sellealaseid seisukohti on Eesti ajakirjandus juba lühidalt kajastanud. Kuna olukord selgeid paranemise märke ei näita, siis lühidalt veel kord. Kaks olulisemat arvamust puudutavad erinevaid versioone põhiseaduskohtu tööd reguleerivast seadusest. Selle seaduse vastuvõtmise ja jõustumise järel vaidlustati see (muu hulgas Poola ombudsmani poolt) põhiseaduskohtus kui põhiseadusvastane. Põhiseaduskohtu lahend, milles leiti seadusest mitmeid

vastuolusid põhiseadusega, tuli jõustumiseks avaldada. Kohtuotsuse avaldamist korraldas aga täidesaatev riigivõim, kes leidis, et kohtuotsus ei vasta formaalsetele, põhiseaduskohtu poolt põhiseadusvastaseks tunnistatud nõuetele (sh on pooleli teisigi vaidlusi sama seaduse põhiseaduslikkuse üle) ning jättis selle – ja hiljem teisigi põhiseaduskohtu lahendeid – avaldamata.

Sellise olukorra taustal toimus vaidlus ka põhiseaduskohtunike nimetamise ümber, sh olid kohtul ja valitsusel erinevused, millised kohtunikud põhiseaduskohtus töötavad. Ametis tegutses vähem kohtunikke, kui kehtiv seadus kohtuasjade lahendamisel kvooruminõudena ette nägi. Põhiseaduskohtu esimehe suhtes algatati kriminaalasi, kuna ta ei lubanud kohtuasjade lahendamisel osaleda kahel äsja valitud põhiseaduskohtunikul, leides, et nende ametisse nimetamise põhiseadusjärgset korda on rikutud.

Viimases, 2016. a oktoobris vastu võetud arvamuses tunnustas Veneetsia komisjon uues seaduses pärast konstitutsioonikohtu lahendeid tehtud mõningaid muudatusi. Muudatustega lühendati põhiseaduslikkuse järelevalve asjades parlamendile vastuväidete esitamiseks antud tähtaega kuult kuult 30 päevale, nähti ette erandite tegemise võimalus nõudest, mis ei lubanud kohtuasju lahendada muus järjekorras kui saabumise järjekord – seda olukorras, kus individuaalkaebus on lubatud. Samuti loobuti nõudest, mille kohaselt on kohtuotsuse tegemiseks vajalik mitte lihthälteenamus, vaid kahekolmandikuline enamus, ja võimalusest vabastada põhiseaduskohtunikke parlamendi poolt ametist enne tähtaja lõppu.

Viimases seaduses leidis Veneetsia komisjon aga jätkuvalt ulatuslikke probleeme võimude lahususe põhimõtte järgimisel ja kohtu sõltumatuse tagamisel. Nii võib vaid ühe või mõne üksiku põhiseaduskohtu kohtuniku nõudmisel anda kohtuasja arutamiseks kohtu üldkogule või lükata selle lahendamise kuni kuueks kuuks edasi; kohtuistungil kohustuslikult osalema pidava peaprokuröri puudumine lükkab kohtuasja läbivaatamise edasi, sõltumata sellest, kas puudumiseks on mingisugunegi põhjus; keelatud on olulisemate kaasuste arutamine kiiremas menetluses ning erandite tegemine kohtuasjade saabumise järjekorras lahendamise nõudest on väga kitsas. Üleminekusätteid nägid ette kohtumenetluses olevate asjade ümberregistreerimise ja arutamise märgatava edasilükkumise. Samuti nägi seadusandja ette kahe tema poolt varem ametisse nimetatud, kuid põhiseaduskohtu poolt tunnustamata kohtuniku ametisse astumise. Põhiseaduskohus tunnistas ka selle seaduse osaliselt põhiseadusvastaseks, ent, nagu varasemate põhiseaduskohtu lahendite puhul, mis puudutavad põhiseaduskohtu tegevust reguleerivat seadust, keeldus valitsus ka selle lahendi avalikustamisest. Veneetsia komisjoni arvamuses tehakse soovitusel põhiseaduskohtu lahendite avalikustamiseks ja nende tunnustamiseks ning selgitatakse võimude lahususe ja kohtuvõimu sõltumatuse põhimõtte valguses, millises osas ei vasta vastuvõetud seadus rahvusvahelistele standarditele.

2017. a märtsis võttis Veneetsia komisjon vastu arvamuse Türgi põhiseaduses tehtud ja hiljem rahvahääletusel vastu võetud muudatuste kooskõla kohta rahvusvaheliste standarditega. Eelnõu parlamendis arutamise ajal toimunud meeleavaldused ajas politsei jõuga laiali, viidates riigis välja kuulutatud erakorralisele seisukorrale. Muudatused näevad ette presidendi võimu olulise suurendamise, asepresidendi nimetamise õiguse andmise presidendile, parlamendi erakorraliste valimiste väljakuulutamise õiguse mistahes põhjusel ja ajal, parlamendi kontrolli puudumise valitsuse liikmete ametisse nimetamise üle, üksnes presidendi poolt erakorralise seisukorra väljakuulutamise võimaluse ja väga laialdasel alusel presidendi dekreetide andmise pädevuse. Presidendile on loodud teisel ametiajal erakorraliste valimiste korraldamisega võimalus kandideerida samal ajal toimuvatel presidendivalimistel ka kolmandaks viieaastaseks ametiajaks. Veneetsia komisjon leidis oma arvamuses, et presidendile sedavõrd laia pädevuse andmine ei taga piisavat parlamentaarset kontrolli täidesaatva riigivõimu üle ja on vastuolus võimude lahususe põhimõttega. Presidendi ümber kontsentreeritud võimu tasakaalustamiseks ei ole Veneetsia komisjoni arvates loodud ka piisavalt iseseisvat kohtunikonda, arvestades, et kõrgema kohtu 13 kohtunikust nimetab president või tema määratud justiitsminister ametisse kuus; ülejäänud nimetab parlament, kes aga tõenäoliselt ei ole suures enamuses presidendiga võrreldes eriarvamusel, arvestades presidendi- ja parlamendivalimiste samaaegsust. Vähendatud on põhiseaduskohtu pädevusi presidendi tegevuse kontrollimisel.

FOTOAPARAADIGA KOHTUS – MILLEKS JA KUIDAS?

Tarmo Vahter,

Ekspress Grupi uuriva ajakirjanduse juht, Eesti Ekspressi ajakirjanik

Kogenud kohtuajakirjanikud räägivad, kuidas fotograafid kohtus töötavad ja millised fotod pärast eetilisi kaalutlusi lugejani jõuavad.

Õhtuleht

Eesti suurim üleriigiline päevaleht, mille trükiarv oli 2017. a veebruaris üle 47 000 eksemplari. Kajastab pea iga päev mõnda kohtuprotsessi, vahel ka mitut.

Juhan Haravee

Õhtulehe kohtureporter.

Lõpetanud Tartu ülikooli õigusteaduskonna 1980 koos Leon Glikmanni, Rein Langi, Urmas Kaju, Alar Kirsi, Aadu Lubergi, Jüri Raidla, Raivo Vare jt-ga.

„Meie kursuselt pidi suunatama advokatuuri kaks lõpetajat, mina olin üks neist. Lendasin aga kõrgemalt ja maandusin hoopis Stenbocki majja, kus tollal asus apteekide peavalitsus. Seal mulle väga ei istunud. Ajakirjanik olen aastast 1985. Kohtuasju olen kajastanud viimased neli aastat. Ma tunnen ennast kohtus märksa paremini kui kuskil tulekahju ahervaremel.“

Jaan Väljaots

Õhtulehe peatoimetaja asetäitja.

Lõpetanud Tartu ülikooli ajakirjanduse alal 1994.

„Hakkasin Tartus tegema krimilugusid algul politsei poole pealt 1990ndate alguses. Esimene suur sündmus oli, kui vahialused põgenesid Tartu arestimajast lusika abil. Kui ma tulin 1998 Tallinna, siis läksin rohkem kohtu peale.

Tavaliselt olime kohtus koos Tiiu Põlluga, kes oli esimene kohtureporter Eestis. Kui kohtus juhtus mingi jama, siis Põld suskis, et pane see kirja. Ise ta ei kirjutanud neid asju, sest see võis kohtuga suhted ära rikkuda. Mina olin muidugi noor poiss ja naiivne, paningi kõik kirja.“

Miks on üldse vaja kohtus pilti teha?

Jaani Väljaots: Mõistagi seepärast, et ilma pildita lugu ei ole võimalik avaldada. Sageli ei ole ka sellest kuritööst mingit pilti, eriti kui see on mingi vähem tähtsam asi.

Kui isegi on pildid kuritööpaigast või kui vahetevahel on ohvri pildid, siis kohtuistungil ajal uuesti neid pilte hakata eksploateerima ei ole võib-olla kõige mõistlikum. Nad võiksid ka olla, aga nad oleksid teisejärgulised.

Kohtuasja keskmes on ikkagi kohtualune ja selle tõttu on vaja temast ka pilti.

Kohtus pildistamiseks läheb vaja kohtu luba. Kuidas loa saamisega on?

Juhani Haravee: Saab ikka! Kui ei ole midagi sellist, et Harju maakohtu pressiesindaja on puhkusel või koolitusel. Siis võib tekkida tõrge, sest asendajad ei tarvitse mõista, et pildistamisluba on vaja väga kiiresti.

Aga üldiselt saab küll. Ma ei nurise. Eriti Liivalaia kohtumajas, kus ma põhiliselt käin. Tallinna ringkonnakohtus ollakse ka päris lahked, seal saab samuti loa pressiesindaja käest.

Tallinnas Tartu maantee kohtumajas kehtivad mingisugused kohtu juhtkonna oma reeglid. Seal ei tohi üldse saalis pildistada, ka enne istungi algust mitte. Ka koridoris ei tohi. Võib ainult all fuajees, turvameeste juuresolekul.

Tartu maanteel üldse suhtutakse ajakirjandusse kuidagi teistmoodi kui mujal. Kui ma istun seal saalis, siis kontrollitakse alati: kes te olete? mis väljaandest? Ükskord isegi nõuti, et saatke artikli tekst kohtusse, me siis n-ö kinnitame.

Kas Õhtuleht saatis?

Haravee: Ei, loomulikult mitte! Tegelikult ei ole enamik kohtunikke ülitundlikud, nad on intelligentsed inimesed ja saavad meie lehest aru. Pigem on mul väga head kogemused kõigi kohtunikega. Teretame juba kohtumajast kaugemalgi.

Kohtud arutavad iga päev kümneid kriminaalasju. Mille järgi Õhtuleht valib, millist neist järgmise päeva lehes kajastada?

Haravee: No ikka tabloidlikkusest lähtuvalt. Mida põnevam ja karmim kuritöö, seda paremini leht kaubaks läheb.

Õhtuleht illustreerib kohtulugusid üldjuhul kohtus tehtud fotodega. Kuidas sünnivad otsused, millist pilti avaldada?

Väljaots: Kõik algab sellest, milline pilt on õnnestunud saada.

Haravee: Tavaliselt võib pildistada enne istungi algust. Liivalaias on ka kohtunikke, kes ei luba saalis mingit pildistamist. Sel juhul öeldakse meile, et saali ees võib pildistada, saalis aga mitte.

Istungi ajal ei tohi üldse pilti teha. Eks kohtust peab ka aru saama. Kui kaamera-vennad on kohal, hakkab see lõpuks kohtu tööd häirima ja istung muutub täiesti *online*-ürituseks. Harju maakohtu eelmine esimees oli ainuke, kes lubas paaril korral isegi kohtuistungis sissejuhatuse ajal pilti teha.

Milleks oleks ajakirjandusel vaja fotosid kohtuistungis käigust?

Väljaots: Mina leian, et oleks vaja pilte, mis näitavad, kuidas kohus töötab. Et kohtuistung ei seisne ainult istumises ja ootamises. Näiteks sellest, kuidas prokurör esineb pikema kõnega.

Haravee: Tore, kui selliseid pilte oleks.

Väljaots: Ma mäletan, et istusin vendade Voikade protsessi ajal oma kaks nädalat Viljandis kohtus. Püüdsin leida erinevaid tegelasi, kellele ma iga istungi ajal keskendun, näiteks prokurör ja advokaadid.

Ma sain teha pildi, kuidas advokaat istus kohtumaja ees autosse, aga see ei olnud see. Oleksin tahtnud ka pilti sellest, kuidas advokaat kohtus esineb.

Erinevalt paljudest välismaa ajalehtedest ei kasutata meil kohtujoonistajaid.

Haravee: Ühte süürlast või iraaklast ma joonistasin, aga mul ei tulnud see eriti hästi välja. (*Naerab.*) Lehte pilt ei läinud, kuigi ta oli väga tüüpiline araablane – vuntsidega.

Väljaots: Ma olen ise joonistanud kohtus üht endist poliitikut. Minu meelest läks see pilt isegi lehte. See oli küll pigem naljapilt kui tõsine kohtujoonistus.

Muide, Voikade protsessil istus saalis kohtujoonistaja. See oli *show*, mida tehti Voikadest vändatava dokumentaalfilmi jaoks. Tegelikult selle joonistaja pilte kusagil ei kasutatud. Ma mäletan, kuidas üks tunnistaja kohtus ütles, et mind ei tohi joonistada.

Eesti kohtus on saanud kombeks, et kohtunikke ei tohi pildistada. Kuidas kohus seda keeldu põhjendab?

Väljaots: Ei mäleta küll.

Haravee: Kas ma ise olen üldse küsinud, et miks nad ei luba? Ilmselt on see kohtunike julgeoleku pärast.

Kas kohtunike pilte läheks ajalehes vaja?

Väljaots: On olukordi, kus kohtuniku fotot võiks vaja minna. Näiteks toimub pikem protsess ja kohtunik teeb selle kestel midagi väga olulist. Uudisloos saaks üles ehitada sellele, et kohtunik tegi midagi ebatavalist. Oleks hea, kui sinna saaks panna otsuse tegija pildi. Aga seda pilti ei ole.

Kuidas suhtuvad pildistamise ülejäänud asjaosalised: advokaadid, prokurörid ja kohtualused?

Haravee: Advokaadid suhteliselt ükskõikselt, teritavad lihtsalt keelt. Prokurörid ka on karastatud, vähemalt ei näita oma pahameelt välja.

Kohtualustega on, nagu on. Vingutakse küll, aga pildid saame pea alati kätte. Kõige lihtsam on nendega, kes vahi all. Neil pole suurt midagi öelda. Neid me pildistame suurima rõõmuga.

Tihti peale me enne istungi algust ei teagi, kes on kohtualune. Siis me pildistame hädaga kõik üles ja pärast toimetuses vaatame, kes on kes. See on tööga tulnud kogemus.

Tänavu jaanuaris peeti Tallinnas kohut 17aastase õpilase üle, kes pussitas Paldiskis surnuks keskealise mehe. Öhtulehes ilmunud fotol on poisi nägu kinni kaetud. Tema eesnimi on artiklis muudetud, perekonnanime ei ole üldse avaldatud. Mille järgi te seda otsustate?

Haravee: Alaealiste kohtualustega on reeglid paigas. Me ei avalda nende nägusid ega päris nime.

Väljaots: See on elementaarne. Samas ma ei näe probleemi, kui eesnimi jääb muutmata. Oluline on, et perekonnanime ei ole.

Haravee: Mõnikord oleks siiski vaja ka eesnime muuta. Alaealistele on suhtlusringi arvamus väga tähtis ning siin tuleks olla ettevaatlik.

Aastal 2014 toimus Rakveres kohus kahe täiskasvanu ja ühe alaealise üle, kes tapsid 15aastase tüdruku. Neid ei lubatud kohtus pildistada. Siiski õnnestus Virumaa Teataja fotograafil pildistada alaealist mõrvarit, kui teda pandi politsei konvoibussi.

Väljaots: See oli Tamsalu mõrvalugu, kus joodikpere tappis tüdruku, ja istung kuulutati kinniseks juba eelistungil. Mistap polnud kellelgi kohtualustest pilte. Alaealise perepoja kaitseks ehitati politsei kohtu aia külge läbipaistmatuid barjääre. Fotograafid turnsid siis kuskil naaberkiinnistu kuuride katusel.

No ja tulemus oli see, et alaealise nägu vaatab meile vastu esimeselt fotolt. Selmet mõistlikult kokku leppida, et pildistage enne istungi algust kõiki, aga tehke alaealise nägu ruuduliseks.

Ilmselt on Eestis kohtuteemaga vähem kokkupuutunud ajakirjanikke, kes pistavad lärmama, et avalikul istungil ei pea alaealise nime ja nägu varjama. Aga oletan, et seda on siiski võimalik paremini selgitada sõnadega kui barjääride ehitamisega.

Õhtuleht ei avalda alaealiste kurjategijate nimesid. Samas teevad seda vahel teised ajalehed, mis peavad ennast tõsiseltvõetavaks.

Väljaots: Viljandi koolitulistaja ees- ja perekonnanimi käidi üsna ruttu välja. Õhtulehes oli kiire arutelu, mis meie teeme. Leidsime, et meid ei huvita, mis kolleegid teevad, aga meie nime ei avalda.

Me võib-olla puutume elu pahupoolega rohkem kokku. Puhas leht satub korraks koolitulistaja otsa ja ei oska käituda.

Mis juhul avaldab Õhtuleht täiskasvanud kohtualuse perekonnanime ja näo?

Väljaots: Kui kohus arutab vähetähtsat kuritegu ja inimene on esimest korda kohtu all, siis ma ei näe perekonnanime järele vajadust.

Pildistamise kohta olen püüdnud fotograafidele sama sõnumit anda. Juhan tuleb kohtust tagasi ja ütleb, et see inimene on süüdi küll, aga seal oli asjaolusid, mis seda kuritegu nagu pehmendavad.

Haravee: Jah, ma käin oma sisetunde alati välja. On väga hea, kui meil on kohtust kaks varianti fotosid: ühed, mis võimaldavad inimest identifitseerida, ja teised, mis seda ei võimalda. Palun fotograafidel alati teha ka mõni mitteäratuntav pilt. Kumba pilti me lehes kasutame, seda saame otsustada pärast istungit. Enne teame me tavaliselt vaid kuriteo paragrahvi, aga mitte selle taga olevat lugu.

Väljaots: Ma olen püüdnud enda jaoks tekitada sellist reeglistikku: kui on väga jõhker kuritegu ja kohtualune on retsidivist, siis miks peaks tema perekonnanime varjama-peitma. Nime avaldamisel võib olla profülaktiline väärtus. Lugeja teab, kelle eest hoiduda.

Kas korruptsiooniasjade kajastamisel on reeglid teistsugused?

Haravee: Kui on ikka ametnik, siis kõik letti! Kuid seegi pole raudne reegel.

Väljaots: Õhtulehes on olnud lugusid kohtualustest ametnikest, kelle puhul me pole täisnime avaldanud. Aga siis pole olnud tegemist korruptsiooniasjadega.

Kas kohtualused suhtuvad selja tagant pildistamisse leebemalt?

Haravee: Kindlasti. Sellega ei ole tavaliselt probleeme.

Väljaots: On kohtualuseid, kes fotograafi nähes kohe mapi näo ette tõstavad. Aga sellise foto puhul ma ei ütleks, et küll on jama, me ei saanud nüüd nägu kätte. Kui ta varjab nägu, siis ta varjab.

Haravee: Absoluutselt. See foto on kõnekas, kannab igal juhul sõnumit. Sobibki lehte paremini, pole vaja passipilti panna.

Kui palju on kohtualuseid, kes tulevad varasematelt protsessidelt tuttavad ette?

Väljaots: Selleks on vaja kümme aastat kohtus ajakirjanikuna käia. Mul on olnud mõned kohtualused, kes võtsid hiljem juba vanglast Õhtulehega ühendust.

Haravee: Minu nimele saadetakse ka juba e-kirju. Otsitakse abi vanglas toimuva kuritegevuse vastu, kus kurja tegijaks on muidugi riik. Sa andsid mulle kunagi suure ümbriku vangladokumente.

Väljaots: Oli-oli. Retsid *versus* riik – vangid esitasid hagi oma halbade kinnipidamistingimuste peale. Nad saatsid peaministri büroole nõude, et saada kahjutasu 1,6 miljonit.

Kui palju kohtus nalja saab?

Haravee: Oi, jumal, muidu kohtusse ei lähekski! Ka nii tõsisel kohas nagu kohtusaal ei saa huumorita läbi. Kindlasti üritan situatsioonikoomikat lehte panna. Sel nädalal käisin istungitel, kus üks eesti mees on jõudnud tagasi oma liitude juurde, kakskümmend aastat hiljem kaupleb ta jälle amfetamiiniga.

Aga vahepeal on ta omandanud kõrgema juriidilise hariduse, mis võimaldab tal suhelda kohtuga märksa paremini. See kukkus tal üsna koomiliselt välja. Ma ei tea, kuidas ma selle Õhtulehes edasi annan paari lausega.

Kas haarava kohtureportaaži jaoks oleks vaja rohkem pinda?

Haravee: Ei anna sulle keegi piisavalt pinda. (*Ohkab.*)

Väljaots: Sellele loole ma annaks küll pinda!

Haravee: No ma ei tea, kas ma suudan seda kõike püstolist põrutades ja piisavalt hea kvaliteediga paika panna... Aga nalja sai ikka nabani.

Täna sai kuulata lindistusi, kuidas narkoäri juht instrueeris oma alluvaid. Need olid natuke sündsusetud. Kuid üks ka kõrgema haridusega jurist lubab endale mõne sündsusetuse, kui ei tea, et teda pealt kuulatakse.



PEATÜKK 2
PÕHISEADUSLIKKUSE
JÄRELEVALVEST

ÕIGUSRIIGIST RAHVUSRIIGI, HEAOLURIIGI JA ENAMUS- DEMOKRAATIA KONTEKSTIS¹

Illimar Ploom, teadlane ja riigiteaduste õppejõud

Kui poliitikateaduse empiirilisem haru saab tulla välja praktilist elu lähemalt uuriva seisukohaga poliitilise süsteemi toimimise ja võimalike alternatiivsete mudelite kohta, siis poliitikateooria on mõistetud kategooriliselt teistsugusesse, süsteemi eeldusi käsitlevasse rolli. Nii viib põhiseaduslikkuse järelevalve ja õigussüsteemi sisemise ning võimuharudevahelise tasakaalu uurimine kiiresti küsimuseni, milline on õigusriigi tähendus. Samas, olles sunnitud seda tähendust otsima meie murrangulise aja kontekstis, võiks poliitikateooria pakkuda võimaluse õigusriiki terviklikult hoomata, aidates seeläbi hinnata põhiseaduslikkuse järelevalve aluseid ja kaaluda võimalusi selle sisuliseks tugevdamiseks.

Põhiseaduslikkusel on Eesti Vabariigis ilmselge inimest vahetult puudutav mõõde, mida näeme iga konkreetse kaasuse juures ning mis lubab sõltumatu õigusemõistmise toel tekkida usaldusel kohtusüsteemi, aga laiemalt riigi vastu. Selle kitsama tähenduse kõrval saab aga tajuda toimiva põhiseaduslikkuse üldisemat kasu, mis ei sõltu niivõrd konkreetsete kaasuste lahenduskäigust ja isegi mitte nende vahetutest tulemustest. Selle teise perspektiivi sisu saab näha õigusemõistmise sisulise loogika kaudu. Õigus on siin miski, mis ei seondu pelgalt seadusepügala grammatilise dešifreerimisega ega isegi mitte vahetu õigusliku konteksti haaramisega. Õigus sünnib dialoogis õiguse enda alusprintsipi ja -väärtustega. Seega, põhiseaduslikkuse üldisem kasu peitub õigussüsteemi tervises ja terviklikkuses, teisisõnu õigusriikluses.

Juriidilises mõttes võiksime ehk piirduda fookusega, kus keskendumegi õigusemõistmisele kui õigusriigi sisemisele dialoogile. Poliitikateooria võimaldab ent astuda veel ühe sammu tagasi ning vaadata õigussüsteemi kui sellise tähendust kogu poliitilisele elule. Ja mitte niivõrd selle korralduslikust aspektist, kuivõrd positsioonist, kus ehk pealtnäha kauge, tehniline ja abstraktne juriidiline fenomen

1 Soovin tänada Nele Parrestit, Eve Rohtmetsa ja Ahto Lobjakat kriitika, kommentaaride ja kaasamõtlemise eest. Keeleliste paranduste ja nõuannete eest jään tänu võlgu Riina Pihlakule. Vastutus teksti kui terviku eest koos kõigi selles leiduvate vigade ja ebaselgustega jääb sellegipoolest täielikult autorile.

omandab tähenduse, mis ei piirdu üksnes elu *vormilise* korraldusega, vaid tungeb meie riikluse ja inimeseksolemise kõige sügavama *sisuni*. Just selle õigust ja poliitikat ühendava teemaga sooviksin käesolevas kirjutises tegeleda ja skitseerida ühe võimaliku tõlgendustee.²

Keskendun järgnevas arutelus küll õigusriiklusele, ent püüan üksiti tabada põhiseaduslikkuse järelevalve toimimiseks hädatarvilikku sisemist algimpulssi. Nagu öeldud, läänelik riiklus toimib õigussüsteemi terviklikkuse eeldusel. Iga kohtu, aga ka muu institutsiooni otsus ning tegu peab olema põhiseaduspärane. Formaalset põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismi võiks seega kirjeldada kui mahuka põhiseaduslikkuse jäämäe veepealset osa. Kui õigusriiklust saab meie kultuurikontekstis pidada põhiseaduslikkuse iseloomu määravaks sisemiseks kvaliteediks, siis käesolevas artiklis üritan mõnel määral sõnastada selle kvaliteedi omadusi. Ühtlasi püüan artiklis illustreerida õigusriigi kui läänelikule traditsioonile siseomase nähtuse ilmnenemist Eesti Vabariigi põhiseaduslike väärtuste kontekstis.

Niisiis küsiksin, milles täpselt seisneb õigusriigi olulisus indiviidi perspektiivist lähtudes. Teisisõnu, milline on õigusriigi sügavam tähendus meile ning sellele, millisel moel elame ja teiste inimestega suhtleme? Kuivõrd on see väline vabadust piirav nähtus ja kuivõrd meie sisemise vabaduse peegel? Maisemast perspektiivist vaadates sooviksin muu hulgas täpsustada, millises suhtes on õigusriik rahvusriiklusega, enamusedemokraatia ning heaoluriigiga. Kuigi küsimused tunduvad igavikulised ja on iseloomult pigem teoreetilised, siis kavatsen neid uurida, lähtudes nende vahetust ajaloolisest tingitusest.

Õigusriik kui riikluse pealisehitis

Esimene väide, kus just viimati mainitud riikluse tahud omavahelisi suhteid selgitavad ning mille näib eriti teravalt püstitavat meie aeg, võiks kõlada järgmiselt: õigusriik on olemuselt habras nähtus, mille tervis sõltub väiksematestki mõradest rahvusriigi, heaoluriigi ja demokraatia kehandites. Õigusriik on justkui tsivilisatsiooni õis, mis õitseb vaid juhul, kui toodud alustingimused selleks sobivalt kombineeruvad.

Märke selle väite paikapidavuse kohta pole vaja kaugel otsida. Rahvusriigi käekäigu on pannud tõsiselt proovile immigratsioonikriisi. Inimeste tulek kaugemalt – nii eksistentsiaalsete hädade kui ka lihtsalt viletsuse küüsisist – on seadnud löögi alla Euroopa riikide haldussüsteemid alates piirikaitsest, kus tuleb tavaolukorra üksikute potentsiaalsete piiririkujate asemel tulla toime suurte inimhulkadega, kuni

² Käesoleva kirjutise inspiratsiooniks ning üheks olulisemaks allikaks on Briti poliitikafilosoofi Michael Oakeshotti õigusriigi käsitlus.

sisejulgeoleku ja -turvalisuse probleemide ning sotsiaal-, tervishoiu- ja haridussüsteemideni, mis peaksid tulijaile kindlustama elementaarse abi ja toetuse. Kuid mitte ainult haldus pole löögi all, seda on ka rahvaste gravitatsioonilise jõuga identiteediloomed. „Meie“ piiritletakse taas kord eksklusiivselt ehk välispidise vastanduse teel ning kuigi selle praktika taasavastamine on käinud jõudsamalt Ida-Euroopa noortes demokraatias, on ka vanas Euroopas sarnased tunded jõudu kogumas. Siiski, äärmuslikumate natsionalistlike liikumiste kõrval on „meie“-identiteedi puhul muuhulgas tegemist mingi elulis-kultuurilise terviku pinnalt sündinud *rahvusliku* samastumisega. Jättes selle mõiste meelega täpsemalt määratlemata, peab tunnistama, et sümbolse tähenduse kõrval paistab siin ühtlasi kõne all olevat rutiinse elu toimimise jaoks vajalik, tavaoludes nähtamatuks jääv baasarusaamade tasand. Ent tagasi õigusriigi juurde tulles, kui rahvusriik (või siingi õieti selle sisemine tajus) on vaid kergelt murenenud, siis nende arengute mõju õigusriigile on olnud drastiline. Piisab, kui vaadata Visegradi riikides toimuvat.

Samasuguse vektori leiab heaoluriigi ja õigusriigi suhetest. Väärub kohe märkimist, et oma mõju poolest on rahvusriigi ja heaoluriigi murenemised pea eristamatud. Jällegi saab mainida neid samu Visegradi riike. Pikaleveninud globaalne majanduskriis ja „lokaalne“ eurokriis on kõikvõimalikest „lõppemise“ teadetest hoolimata elujõus ning pidevad kärped avalike teenuste vallas, isegi kui neid esitletakse struktuursete reformide ja efektiivsuse tõstmise sildi all, on oma mõjult enamasti ühetähenduslikud. Elu muutub ebakindlamaks. Kuigi esmalt tundus, et võitluse eesliinil saab olema noorte massilise tööpuuduse käes kannatav põlvkond, siis senini on suurima mõjuga olnud hoopis kummaline töölis- ja keskklassi liit USA-s. Euroopas leiab selle nähtuse markantseima esindaja parlamentaarse riikluse leiutajate muidu avatud südame ja piiridega saarelt, kus idaeurooplase jaoks on rollid ootamatult vahetunud. Ta on nüüd ise *heaolu* otsija ja väljatõugatu. Neis näidetes segunevad rahvusriigi ja heaoluriigi aspektid. Kui otsida veelgi seoseid nende kahe käekäigu vahel, siis hoolimata järeltõuse banaalsest iseloomust võib tõdeda, et kronoloogiliselt esmane on olnud nimelt majanduskriisi tulemusena tekkinud heaoluriigi kriis. Ka heaoluteemast tõukunud rahvuslike meeleolude tõus on eelnenud immigratsioonikriisile. Laskumata sügavamasse arutellu majanduskriisi tagamaade üle, peab mainima, et praeguseks on kriisi jõudnud globaliseerunud maailm. Kõigi nende arengute tulemusel on paraku löögi all ka läänelik õigusriik.

Kui otsida seda aspekti, milles õigusriikluse probleem end kõige akuutsemalt tunda annab, siis selleks võiks pidada demokraatia kui legitimeerimisprotseduuri kriisi. Taas avaldub üks omapärane loogika. Demokraatlikud enamused on tundnud ära oma jõu ning soovivad kohkumatult kasutada enamusotsustusega kaasnevat jõudu. Kui need otsustused tehakse vähemuste huve arvestamata, siis on õigusriik ohus. Asja teeb keeruliseks õigusriigi ja demokraatliku otsustusmehhanismi vahekord. Demokraatia on tavaarusaamas meie esmane paleus, ja kas

demokraatia ei seisnegi nimelt enamusotsustuse loogikas. Siiski näeme, kuidas see kipub lammutama õigusriiklikku loogikat. Kas oleme ehitanud oma poliitilise süsteemi vastuoklikele väärtustele?

Kõige lihtsam ja selgem järelendus tundub olevat möönda ülaltoodud väite paikapidavust: õigusriik on riikluse pealisehitis, mis nõuab oma elujõu lätetena rahvusriigi ja heaaluriigi head tervist. Kui need kaks on stabiilses olekus, siis hoidutakse ka demokraatliku mehhanismi kuritarvitamisest. Terve mõistus ise on arutluse selle tõdemuseni juhatanud ning loogiliselt jääb resümeerida, et õigusriik on habras konstruktsioon, kui mitte luksus. Seda tõdemust näib toetavat vahetu ajalooline kontekst. Ida-Euroopa postsovetlikus keskkonnas on õigusriik paratamatult ebastabiilsem. Mida saaksime me ette võtta? Kuidas kindlustada rahvusriiki ja heaaluriiki? Kas seda saab teha nii, et see ei tuleks õigusriigi arvel? Siin näime olevat ummikteel.

Õigusriik kui euroopaliku riigi vundament

On siiski veel üks võimalus, millel tervemõistuslik perspektiiv niisama kergesti ei luba avalduda. Nimelt saab esitada teise ning täiesti vastupidise väite: õigusriik on euroopaliku riigi vundament. Saab väita, et õigusriigi sisemine loogika ise on kõigi ülalmainitud riikluse aspektide peadisainer, nende tõelise sisu ja vormi looja. See loogika on eriti oluline Eesti jt Kesk- ja Ida-Euroopa riikide puhul, kus õigusriik pole meie harjumustesse tugevasti sisse kasvanud. Järgnevalt vaatan kõiki aspekte ükshaaval.

Alustaksin sedakorda demokraatiast, kuna mitmeski mõttes avab just see esmapilgul tehniline aspekt teiste riikluse komponentide alusloogika. Lühidalt väljendudes: enamuse tahte väljendamisel baseeruv demokraatlik otsustusmehhanism³ ei saa oma jõudu mitte enamusest kui sellisest, vaid tuleneb indiviidi õigusest teha individuaalseid valikuid, ja demokraatia on selle printsiibi väljendus ühiskondlaste tasandil. Inimene kui indiviid on oma õigustega esmane ning enamus on teisene. Esindusdemokraatias väljendub see kõige silmatorkavamalt valitsuste legitimeerimisel valimiste kaudu. Demokraatlik otsus avaldub individuaalsete otsuste summana. Enamuse tähendus tekib üksikisiku võimestamise loogikast, üksik kodanik peab saama valida valitseja.⁴ Ainult sel juhul, kui inimene ise on määratud tegema valikuid, saame me neid valikuid summeerida ja lubada sel

3 Siin soovin hõlmata demokraatia mõiste alla ka enamusedemokraatia formaalse vastandi, nn kooseludedemokraatia (*consociational democracy*), mille toimimine hoolimata tugevast aktsendist konsensusel ei pääse siiski enamusotsustuse loogikast.

4 Vt selle mõtteviisi aluseeldusi kirjeldavaid Hobbesi, Locke'i ja Rousseau ühiskondliku lepingu versioone.

väljenduda üksikutes otsustes „enamuse häälena“. See demokraatliku otsustusmehhanismi sisemine loogika on oluline, sest määrab enamuse sisulise tähenduse. Enamus pole mitte lihtsalt enamus, vaid üksikisikute individuaalsete valikute summa.⁵ Tasub märkimist, et nüüdisaegne demokraatia valitsuse legitimeerimise viisina on ka ajalooliselt oluliselt hilisem õigusriigist.⁶

Kokkuvõtlikult saab tõdeda, et demokraatia kui otsustusprotseduuri alusprintsip on üksikisiku õigus olla osaline ühiseluliste, sh eriti poliitiliste valikute tegemisel. Niisiis on ka demokraatia algne mõte võimestada üksikisikut. Viimases peitubki õigusriigi fundamentaalne roll. Üksikisiku väärtustamine ja võimestamine on õigusriigi olemuslik ülesanne. Kuna see väide võib tunduda deklaratiivne, üritan avada selle tagamaid riikluse järgmiste aspektide kaudu.

Siin sõندان tulla välja sama loogikaga: ka euroopalik rahvusriik rajaneb sisuliselt õigusriigi loogikal. Kui demokraatia puhul võis õigusriigi esmasus olla intuiitiivselt hoomatav, siis rahvusriigi puhul tundub see väide ilmselt märksa radikaalsemana. Eesti riigi sünnile mõeldes näeme, et ta on oma algse impulsi saanud rahvuslikust enesemääramisest. Poleks eesti kultuuri, poleks Eesti riiki. Ometigi, nii Eesti riigi sisemise loogika mõttes kitsamalt kui laiemas riikluse tekkeloo tähenduses saab väita, et õigusriik on euroopaliku riikluse alus ning rahvusriik selle tuletit. Õigusriik astus areenile sajandeid enne seda, kui rahvusriigist kõnelema hakati. Just tärkav õigusriik lammutas keskajal domineerinud kogukondliku elu mudeli ning tõi asemele järjest laieneva võimaluse end indiviidina teostada. Või vaatevinklit vahetades: indiviidipõhise elutunnetusega kaasnenud üha laienev ja süvenev praktika tõi kaasa õigusriigi üha jõulisema arengu. Igatahes, just sündinud uudse ajalooliselt ainulaadse ning esmakordse tähendusega õigusriikluse raames sai tekkida kogu riiki hõlmav, kuid indiviidipõhine rahvastaju.

Ülaltoodu ei tähenda, et peaks eitama rahvaste kui hilisemate rahvuskehandite eelkäijate olulisust nüüdisaegsete ehk moodsate riikide⁷ sünnil. Teatav kultuuriline ühtsus oli sageli kasuks, kui mitte eeltingimuseks elujõulise riigi loomisel. Ent nii nagu Eesti iseseisvusdeklaratsioon pöörduv „kõigi Eestimaa rahvaste“ poole, nii sündisid enamasti ka Euroopa riigid kirju rahvastemustri pinnale. See oli ka paratamatu, kuna suures osas kujunesid uusaegsed riigid keskaegsete proto-riikide vundamendile, kus kõrvuti elasid väga erineva kultuurilise, keelelise ja religioosse taustaga rahvakillud. Needsamad indiviideelsed kogukonnad, kus

5 Demokraatlik otsustus ei pea väljenduma üksnes 50% + 1 hääle abil, selle vormid varieeruvad lihthälteenamusest absoluutse enamuseni ja kvalifitseeritud enamusest konsensuseni.

6 Õigusriik kui valitsuse suhte kvaliteet indiviididesse arenes aristokraatlike ja monarhistlike režiimide rüpes. Tõestuseks piisab mainida Montesquieu „Seaduste vaimust“, mille autorit paelnud põhifookus ei puuduta võimude lahusust, vaid režiimide sisulist kvaliteeti.

7 Nüüdisaegne ehk moodne riik on vasteks ingliskeelsele mõistele *the modern state*.

inimese identiteet langes kokku kogukondlikuga ning mis olid keskajal toimunud ennekõike sissepoole pööratult, avanesid tärkavas õigusriiklikus kontekstis ja segunesid järk-järgult teiste rahvakildudega. Kuigi moodsa riigi kujunemise juures tuleb möönda õigusriigile vastandlike korporatiivsete⁸ impulsside ja tegevuste tähtsust kultuurilise ühtsuse tekkel, siis isegi sellistel tingimustel ei toimunud segunemine absoluutses mõõtkavas. Seguneti peamiselt järkjärgulise hariduse ja keelelise ühtlustamise tähenduses.⁹ See oli tugeva praktilise mõõtmega, sest nii nagu indiviid vajas mobiilsust, vajas moodne riik mobiilset rahvast. Mobiilsuse alus on suhtlusvõime uues mittekogukondlikus ehk riiklikus tervikus. Selle tugevaim eeldus on ent *indiviidi moraal* ning kaasnenud *vabaduse idee*, millel riiklus sisuliselt rajanes ning millele ta järjest uusi võimalusi lõi. Nii sündis moodsa õigusriigi rüpest rahvusriik, kus „rahvuse“ kujundas peamiselt õigusriigi indiviidi toetav alusehitis. Alles selle arengu käigus – kuigi vahetus kontekstis olulisel määral ka reaktsioonina äärmuslikule individualismile kui indiviidi elutunnetuse radikaalsele edasiarendusele – sündis romantiline rahvusteadvus ja rahvuslus.

Eesti Vabariigi kontekst näib selle loogikaga ometi mõningases konfliktis olevat, nii oma sünniloo kui põhiseaduse tänase preambuli mõttes. Kas õigusriik pole mitte vahendiks rahvusriigi teenistuses? Niisiis peame ikkagi küsima, kas meie ajalugu ei tõesta, et nagu meie endi jaoks, on ka enamiku teiste tänaste euroopalike riikide tugevaim kvaliteet selle rahvuslik alus ja ühtsus. Veelgi enam, kas mitte just need riigid *a la* Belgia pole jagunemise äärel, kus rahvuslikud jm kaasnevad aspektid territoriaalses ja kogukondlikus plaanis lahknevad.

Ajaloo näitel väidan ometi, et need lootused ja ootused, mille najal Eesti Vabariik taastati, on kaugel puristliku rahvusriigi ideaalist. Tõsi, meid motiveerisid kaks tunnet: hirm näha eesti kultuuri hääbumas ja lootus saada vabaks. Tinglikult võiks öelda, et esimene kannab rahvusriiklikku ja teine õigusriiklikku alget. Ent millises omavahelises suhtes need motiivid olid? Ja millisena nad realiseerusid? Tasub küsida järgmine küsimus: „Kui soovisime vabaneda nõukogude „riigi“ rüpest, kas soovisime nõukogude kollektivismi asemele Eesti Vabariigi rahvuslikku kollektivismi?“ Kuidas teisiti kujutada ette „rahvusriiki“, kus rahvuslik määratlus vähegi sisulist õiguslikku tähendust omab?

8 *Korporatiivne* (ehk kollektivistlik) õigusriigile vastanduv impulss tähistab siin inimkoosluse sisemist pluralismi alla suruvat motiivi. Erinevalt õigusriigi loogikast ei puuduta seesugune ühtlustamine üksnes formaalset õiguslikku samaväärsust, vaid ka inimtegevuse sisulist allutamist ühtsele eesmärgile. Vt Michael Oakeshott, *On Human Conduct* (Oxford, 1975), 108-184.

9 Korporatiivse iseloomuga tegevuse näitena võib tuua mõnede varauusaegsete katoliiklike valitsejate püüda tõrjuda protestantlike ideid koolihariduse ühtlustamise abil. Nüüdisaegse riikluse kujunemise kontekstis tulebki järjest ühtsema hariduse ja keele kõrval nimetada *riigiusu* fenomeni, mis evis korporatiivsete aspektide kõrval siiski teatavat formaalset tsiviilsatsioonilist kvaliteeti, kuna võimaldas suruda religioosse taustaga vaidlused avalikust ruumist välja, vähendades sellega kodusõja ohtu.

Ei saa öelda, et põhiseaduse preambuli ning riigikeele elulised tähendused oleksid täiesti vabad rahvusliku kollektivismi püüdlustest. Selle arusaama järgi on Eesti Vabariik eestlaste, st eesti keelt kõnelevate inimeste riik. Just nemad on eelisseisus. Kuigi rahvuspõhist diskrimineerimist üldiselt ja formaalselt ei esine, näib elu seda loogikat mõnevõrra toetavat. Riigikeele oskuseta jäävad paljud elu tahud ja tipud kättesaamatuks. Praktika näitab, et muukeelses kogukonnas kasvades vajab riigikeele omandamine erakordset püüdlust ja pühendumist. Just võimaluste ja vahendite mõttes. Neis oludes on kahtlemata palju sattumuslikku. Aga identiteediloome mõttes on selles tajuda ka tõrjuvat suhtumist, mis passiivses võtmes peegeldab ja mõnikordki aktiivses tähenduses üritab teha tagasi nõukogudeaegset ülekohtu.

Siiski kardan, et seda arutluskäiku uskudes omistame ühtsele riigikeelele kui sellisele liialt kitsendava tähenduse. Ühtne riigikeel – kuigi oma tekke loogikalt Eesti riikluse rahvusliku aluse sümbol – väljendab pigem praktilist vajadust luua ülal viidatud arhetüüpse tähendusega ühine tsivilisatsiooniline suhtlusruum indiviididele.¹⁰ Liiatigi näitab praktika, et keeleoskuse nõude eesmärgid pole etnilist laadi. Vene- jm keelsetele vähemustele üritatakse luua järk-järgult rohkem võimalusi õppida eesti keelt. See annab võimalusi ennast teostada, integreeruda ühiskonda, mitte assimileeruda. Oluline on praktiline keeleoskus, mitte põlvnemine vmt. Nõnda tõuseb ka selle osaliselt ambivalentse praktika taustal esmase kriteeriumina esile inimene kui indiviid.¹¹

Siinkohal peab mõnema, et preambuli ja riigikeele kõrval on põhiseaduses veel rahvusele viitavaid sätteid. Kõige selgema rahvusliku privileegina mõjub § 36 lg 3, mis annab „igale eestlasele“ õiguse asuda Eestisse. Jättes kõrvale küsimuse, kuidas teha kindlaks kellegi rahvuslik kuuluvus, leevendab seda sätet asjaolu, et tegemist on sisuliselt õigusriiki elama asumise lävendiga. Kuid kas mõni neist sätetest domineerib õigusriigi individikesksuse üle või kvalifitseerib seda sisuliselt? Kas seda teeb sümboolika? Seda välistab põhiseaduse § 12, mis keelab mh rahvuse või keele alusel diskrimineerimise.¹² Ülejäänud viited rahvusele on individuaalsust positiivselt rõhutavad. Lisaks negatiivsele keelule diskrimineerida rahvuse alusel annavad § 49 jj igaühele õiguse säilitada oma rahvuskuuluvus. Samuti luuakse vähemusrahvustele võimalus praktiseerida kultuuriautonoomiat. Kui siia lisada veel emakeelse koolihariduse lubamine ja võimaldamine vähemustele, siis näeme, kuidas õigusriigi tähendus hõlmab rahvusriigi tähenduse.

10 Seda kannab ka keele sisemine eripära. Keel on formaalne reeglistik, isikliku väljendusvabaduse alus, mis ei kirjuta ette, *mida* ütelda. Selles mõttes (ka riigi)keel ei piira vabadust.

11 Indiviidipõhiseuse väljendumist võib muuhulgas märgata kodakondsuse järjest vähenevas tähtsuses majanduslike ja sotsiaalsete õiguste tagamisel. Vt Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. Kommentaarid §-le 8, p 9.

12 Indiviidikesksusele rõhub mh § 11, mis lubab ainult selliseid õiguste ja vabaduste piiranguid, mis ei mõjuta nende õiguste ja vabaduste olemust.

Siiski, mida arvata Eesti Vabariigi kultuuripoliitikast? Kas me just selles aspektis ei anna rahvusriigile riigi tasemel tõelist sisu? Siin saab naasta juba varem kõlanud küsimuse juurde: „Kas soovisime tõesti, et nõukogude sotsialismi asemel asuksime viljelema ettekirjutatud rahvuslust?“ Mis oleks ühe rahvusriigi seisukohast olulisem kultuuripoliitikast? Ometigi, erinevalt nõukogude tavast ei kirjuta Eesti Vabariigi ministriumid ette, mida esitavad laulukoorid, tantsuansamblid või sümfooniaorkestrid. „Riigikirjanikele“ ei anta temaatilisi ega ideoloogilisi tellimusi. Valikud on läbinisti individuaalsed, praktika- ehk traditsioonipõhised, mitte riiklikus mõttes kollektiivsed.¹³ Ja kas mitte seda me ei tahtnudki, saada vabaks? Vabadus on ent läbinisti individuaalne mõõde, kus tehtu või öeldu sisu sõltub individuaalsest otsusest. Sellist iseotsustamises peituvat vabadust ei saa aga teostada mujal kui õigusriigis, ainult õigusriik annab ja tagab selle.

Tulles veel kord tagasi riigikeele kui ainsa praktilises mõttes ambivalentse teema juurde, ka kahe või enama riigikeele probleem pole selles, et need iseenesest õõnestaks rahvusriigi aluseid. Pigem ei sobi mitmekeelsus alati õigusriigi praktikaga. Eriti juhul, kui rahvus- ja keelegrupid toimivad vastastikku mingilgi määral suletult.¹⁴ Moodne õigusriik vajab eduka toimimise alusena ühtset, st sisemise dialoogivõimega kultuuri- ning meediaruumi. Peamiselt seetõttu, et demokraatia ennast arutelu- ja otsustusprotseduurina efektiivselt teostada saaks. Aga siit tõuseb esile ka õigusriigi rahvuslik tähendus, mis – kaitstes inimeste vabadust enda elu korraldada ja valikuid teha – annab tõelise sisu rahvusriigile. Rahvuskultuur on seega õigusriigi elujõu tõmmis. (Rahvus)kultuur areneb õigusriigis vabade inimeste kokkutulemise soovist, mitte kollektivistlikus, paratamatult välistele piirangutele ehitatud olustikus. Seda ei muuda ka kultuurile kulutatud avalik raha. Eraldised eelarvest ei anna riigile tsensori õigust, rääkimata teemade või stiilide ettekirjutusest. Lisaks on eelarve seda olulisemas rollis, mida vähem spetsiifilist rahvuslikkust antud tasemel esineb. Nii näeme suurimat toetust kõrgkultuurile ning väikseimat rahvalikumale. Toetatakse ka teiste rahvuskultuuride viljelemist. Ja ikkagi, vaadates kultuurile pühendatud eelarveridu, on selge, et erinevalt põhiseaduse preambuli paatosest ei ole rahvuskultuur (ega kultuur üldse) otseselt *riigi* küsimus. Suuremates euroopalikes riikides toetubki rõhuv enamik kultuurivaldkonna ettevõtmisi eraalgatusele, sponsoralusele ja metseenlusele. Pigem on Eesti Vabariigi suhteliselt silmatorkavale avalikule eelarvele tuginev kultuur meie erakordselt rikka pärandi hoidmine, mille puhul eraalgatusele lootmine poleks

13 Ainus kollektiivne element kultuurieelarve sisulistest ostude puhul on erialaline. Siin on selge roll kultuurivaldkonna sisemisel teadmisel, mis paratamatult toetub teatavale hierarhiale. Ent sedagi tasakaalustavad erialaülesed otsustuskogud ning sisemise mitmekesisuse taotlus.

14 Selle näiteks sobib Belgia, kus flaamid ja valloolid ei tavatse mitte ainult eraldi piirkondades elada, vaid neid eristavad ka mitmed teised olulised elulised aspektid (mh olulisena piirkondades domineerivad tegevusvaldkonnad, sealt tulenev majandusstruktuur, eriti industrialseerituse aste jmt).

ennast õigustanud.¹⁵ Kokkuvõttes, kultuuriministeeriumi jaoks on sihtrühmadeks Eesti Vabariigi elanike viljeldud kunstialad, mitte abstraktne rahvuskultuur.

Eelnevaga ei taha ma väita, et rahvuskultuur pole oluline, otse vastupidi. Ainult tugeva rahvusliku kultuuri kantud vabaduseihast sai nii loodud kui ka taasloodud Eesti Vabariik kui õigusriik. Kuid sellesama rolliga kollektiivsed rahvuslikud ilmingud (ühine tahe ja tegu) ka piirduvad. Need jäävad riigi loomisele vahetult eelnevasse aega, sest igal teisel juhul hakkaks selline rahvuslikkus iseennast hävitama. Vaid sellesama, ülal mainitud vabade inimeste vabatahtlikult, sisemisest äratundmisest kantud tegevuse pinnalt kasvatab rahvuskultuur elujõulised taimed ja rikkaliku valiku õisi. Seda ei riku vähem kommertslikumates kultuuriharudes tarvilik perioodiline riikliku toetuse taotlemine. Pigem vastupidi, see riiklik toetus on tegelikult *ühiskondlik*, ühine kassa kultuuri toetamiseks, nii nagu need on olemas tervishoiu ja nn riikliku pensioni valdkondades. Ja ka siin on ennekõike oluline toetuse kvaliteet, mitte kvantiteet. Samuti, selliste mittekommertslike kultuuriliste tegevuste toetamise mõte pole mitte kitsalt ümberjagav, vaid pigem traditsioonide ja tegevusalade paljususe ning elujõu hoidmine. Siingi on esmane vabadus – toetades kultuuritegevust, panustavad maksumaksjad omaenda vabaduse väljendusväljade ja -vahendite rikkusesse. See kvantitatiivne mõõde sisaldab ka kvalitatiivset. Mida mitmekihilisem ja eripalgelisem on kultuur, seda loomingulisem ja vabam on ta oma potentsiaalis. Selle eelarverea täitmine nõuab moraalselt ja poliitilist toetust „kultuurikassa“ pidajatelt ehk maksumaksjatelt.

Millest siiski tuleneb paradoks õigusriikliku praktika, aga implitsiitselt kollektivistlikkusele vihjava „rahvusriikliku“ mentaliteedi vahel?¹⁶ On üks paradoksi ennast tõsiselt võttee seletus. Nimelt võib väita, et rahvusriikliku mentaliteedi poolest viibime jätkuvalt riigi asutamise staadiumis. Me ei ole veel suutnud leida rahu Eesti Vabariigis, kanname endaga nõukogude repressiivse ajastu ja meetmete pitserit. Olles loonud õigusriigi, oleme loonud kindlaima aluse oma traditsioonide püsimise ja arengu mõttes, seda nii rahvusriigi arenemisloogikast Euroopa ajaloos kui ka meie rahvusliku ajaloo aspektist lähtudes. Ja siiski mõtleme Eesti Vabariigist riigi asutamise kategooriates, kus konstitueeriva akti mõttes on tõesti oluline, et see saaks rahva enesemääramisõiguse teostumise mõttes välja kantud. Et õigusriik saaks loodud. Kolonisatsiooni jätkumine oleks seda takistanud. Selleks et ühel rahval oleks võimalik end vabalt teostada ning oma elulisi ja kultuurilisi praktikaid

15 On muidugi paradoks, et sedavõrd jõuline kultuurielu säilis ja arenes nõukogude tingimustes. Siin saab osaliselt viidata nn Tšehhi multfilmifenomenile.

16 Preambuli kahemõttelisuse kohta vt Lauri Mälksoo. Põhiseaduspatriotism – kas ka Eesti jaoks? *Vikerkaar* nr 10/11, 2009.

viljeleda, on rahvaste enesemääramisõigus.¹⁷ See õigus on aga (nii ajalooline kui ka loogiline) indiviidi suveräänsuse peegeldus. Ja praktikas teostub see, suubudes omakorda indiviidi vabadusse õigusriigis. Sest üks euroopalik rahvas saab end vabalt teostada üksnes õigusriigis indiviidide kaudu. Koos vabadusega teistele rahvastele, nii nagu meie iseseisvusdeklaratsioon seda targalt sõnastas. Paradoks laheneb, kui adume, et riik on loodud, ja näeme, et õigusriik on rahvuskultuuri sisemisele pluralismile ja elujõule parimaks garantiiks.¹⁸

Siin ongi viimaks paslik minna üle kolmanda riikluse momendi juurde. Sarnaselt varasemale loogikale saab väita, et ka healuriik on oma olemuselt ja vormilt tingitud õigusriigist. Healuriik on küll kordi kadunuks kuulutatud, ometi on see endist viisi olemas ning ilma selleta ei kujutaks me oma elu ette. Piisab juba varem mainitust: tänaste probleemide praktiline alge on enim seotud majanduskriisiga ning sealtkaudu omakorda healuriigi kriisiga. Kas see ei viita aga just ülalmainitule: healuriik on eelduseks õigusriigile, vaid täis kõht ja rahulolu tagavad inimeste rahumeelse koosseksisteerimise?

Ent ka selles punktis on õige täpselt vastupidine: healuriik euroopalikus tähenduses on ise tingitud õigusriigist. Ka kõige „sotsialistlikumaks“ tituleeritud (läänelikes) õigusriikides on healuriigi dominantseks sisuks vabaduse tagamine. Inimene ei saa end teostada, oma andeid avada ning arendada ilma vajaliku materiaalse aluseta. Erinevates lääneriikides selle määra ja viisid varieeruvad, kuid printsiiptasandil on sama – et olla vaba, vajame teatud elementaarseid tingimusi. Ükskõik, mida me ei arvaks mõnest skandinaavialikust toetuskeemist (kindlasti leidub nii mõnigi vabadust pärssiv meede), nende mõju tervikuna pole sealsete inimeste vabadust pärssinud, vaid toetanud. Selle mõistmiseks piisab, kui vaatame endi haridus- ja tervishoiusüsteemi. Need on klassikalised healuriiklikud nähtused. Mis juhtuks meie vabadusega, kui likvideeriksime mõlemad, kas vabadus

17 Eesti Vabariigi loomise mõte polnud mitte kitsas rahvusriiklus, vaid garantii luua õigusriik. Nagu näeme postsovetlike riikide puhul, ei ole õigusriiklus neis iseenesest garanteeritud olnud. Just siin on rahvuskultuuri roll oluline – püüeldes vabaduse poole, püüdleb ta õigusriigi poole. Kas meile meeldiks Eesti Vabariik, mis suhtuks vähemusrahvastesse ja rahvusvähemustesse samal moel kui meie idanaaber?

18 Veel kord põhiseaduse ambivalentsuse juurde naastes, kas oleks võimalik tõlgendada preambulit kirjeldatud õigusriikliku loogika abil. Ühelt poolt, preambulit ja põhiseaduse vaimu tervikuna vaadates näeme, et riigi tegevuse keskmeks on indiviid ning tema õigused ja vabadused, sõltumata päritolust. Samas, preambuli fraas „peab tagama“ viitab eesti rahvuse, keele ja kultuuri kaitsele justkui riigi *peamisele ja aktiivsele, indiviide allutavale ülesandele*. Ometigi, ka preambuli rahvust puudutavat mõtet saab lugeda tekstis kirjeldatud õigusriiklikus võtmes: kui riigi aktiivse sisemise tegevuse asemel mõistame siin riiki kui tervikut, kui *passiivset* nähtust. Selles võtmes on *riigi olemasolu ise* garantiiks rahvuse, keele ja kultuuri säilimisele. Selle eraldi väljatoomine võib tähendada vastutuse panemist Eesti Vabariigi kodanikele (sh poliitikutele) kindlustada ja arendada riiki, sh õigusriigi aluseid ja head käekäiku. Mida enam on üksikisiku vabadused kaitstud ja mida enam on vabadused tegelikult realiseeritavad, seda kindlam on riigi püsimine ja seeläbi ka rahvuse säilimine ja arenemine.

suureneks või väheneks? Puristlikus võtmes peaksime igaüks ise oma (laste) terve ja hariduse eest hoolt kandma. Peaksime oma sissetulekust ostma vajalikku teenust. Isegi kui teha seda üksikute ostude asemel erakindlustuse kaudu, on sellise süsteemi puudus vähemkindlustatud ja vaesema elanikkonna osaline või täielik eemalejäämine kindlustuskaitsest. Ka riigi osaline sekkumine ei pruugi siin probleemi tervenisti lahendada. Kasumit mittetaotlev avalik süsteem käsitab aga tervishoidu inimeste baasvajadusena ega jäta (ideaalis) kedagi kõrvale. Selle abi tagamise vorm on ühine ja nõuab teatavat ümberjagavat mehhanismi.¹⁹ Selline loogika ei muuda avalikku tervishoiukorraldust siiski kollektivistlikuks. Tegemist on ikkagi abiga, mida iga üksikisik vajab. Niisiis täidab heaoluriiklik süsteem üksikisikut võimestavat rolli. Me ei kujuta ju ette, kuidas olla vaba koolis käimata või arsti juurde saamata. Ometi, ühekordsed kulud (eriti tervishoius) seaksid enamiku inimeste ette kõrged, kui mitte ületamatud tõkked. Tõkked vabadusele.

Nii nagu muude aspektide juures, on ka riikluse selle tahu juures oluline roll nõukogude minevikul. Just nõukogude minevik seab me silme ette prillid, milles iga ühistegevus omandab paheliselt sotsialistliku mõõtmel. Kindlasti on ka sotsialistlik heaolu võimalik ning sõltuvalt ühiskonnast võib mõnigi sotsiaaltoetus sellist mõju evida. Tasakaalu tabamine on iga riigi ja ühiskonna sisemise debati teema.

Õigusriik kui tsivilisatsiooni ja vabaduse keel

Resümeeerides võib tõdeda, et õigusriik on euroopaliku riikluse vundament igas selle avaldumise aspektis. Õigusriigi esmane sisu seisneb printsipiis, kus kõik inimesed on seaduse ees võrdsed, kus õigusriik on nende vabaduse kaitsja ja kehastus. Selline tähendus tekib õigusriigile, kuna see ei edenda ühegi konkreetse isikuni või huvigrupi kui sellise huve. Õigusriik on nagu üksikisikute klubi, mille mõte ei seisne millegi konkreetse ärategemises, vaid koosolemise reeglite sätestamises ja kaitses. Millegi ettevõtmine ja ühise eesmärgi poole liikumine on hoopis teistsuguse iseloomuga nähtus. Õigusriik ise on tagajaks, et selliseid ettevõtmisi saaks vabalt luua ja neist ka vabalt välja astuda. Kuid kõik korporatiivne on seetõttu teisene, korporatiivsuse omistamine riigile hävitaks selle õiguslikkuse tuuma ja asendaks selle kollektivismiga. Selles mõttes on õigusriik sarnane keelele, mis seab eneseväljendusele üksnes formaalsed piirid. Nii nagu keel ei dikteeri öeldu või kirjutatu sisu, ei ütle ka õigusriik ette, *mida teha*. Mõlemad sätestavad

19 Selline tervishoiukorraldus on ka ühiskonnale tervikuna efektiivsem. Nimelt on erakindlustusel tugineva süsteemi teine oluline probleem teenuse suhteline kallidus ühiskonnale. Euroopa riikidega võrreldes liigub USA tervishoiusfääri märksa suurem osa ühiskonna ressursist. See tähendab aga, et teenused on seal Euroopa omadest suhteliselt kallimad. Niisiis, isegi kindlustatutel kulub tervishoiu peale märkimisväärselt suurem osa sissetulekust keskmise eurooplasega võrreldes, mis vähendab inimeste tarbimisvõimet ning majanduse kui terviku konkurentsivõimet.

tingimused, *millega arvestada* oma tegude ja kõne juures. Sellisena kvalifitseerib õigusriik nii demokraatia praktika kui ka rahvus- ja heaoluriigi. Rahvusriik tähistab siin kultuurilist algtouet vabadust (ja seekaudu kultuurilist õitsengut) toova õigusriigi loomiseks, heaoluriik vabaduse materiaalsete tingimuste tagamist ning demokraatia igapäevaelu korraldamise individuaalsusest lähtuvat mehhanismi.

Siit tuleneb ka põhiseaduslikkuse järelevalve kõige olulisem pealisülesanne: mis iganes vormis ja ulatuses seda praktiseeritakse, selle toime on kindlustada õigusriigi positsiooni ning luua eeltingimused, et indiviid saaks kultiveerida oma individuaalsust. Sedakaudu saavad ka traditsioonid säilitada oma elujõu. Põhiseaduslikkuse järelevalve tähistab ja sisustab olulist osa õigusriigi praktikast, muutudes sellisena eriti oluliseks Eestis kitsamalt ning Kesk- ja Ida-Euroopa riikides laiemalt. Meie pärand on olla umbusklik riigi vastu, ja sellel on selged põhjused. Nõukogude „riigil“ oli õigusriigiga vähe sisulist tegemist. See probleem on veelgi võimendunud haakuvuse tõttu 1980. aastatest domineerinud liberalismi loogikaga, mis vastandab atomistliku indiviidi tahtmised ja õigused riigile, nähes vabaduse teostumist eksklusiivselt turul, mitte õigusriigis.²⁰ Siinses kirjutises toodud käsitluse järgi teostub aga vabadus esmalt õigusriigis, alles selle hea käekäigu korral saame kõneleda majanduslikest vabadustest ja turust. Mida enam inimene tajub, et tema ja riik on üks, seda tugevam ja kindlam alus on see vabadusele. Ja viimase kaudu kõigele rahvuslikule.

Käesolevas arutluses olen püüdnud illustreerida mõningaid poliitikateoreetilisi mõisteid lähtuvalt praktilistest ja juriidilistest nähtustest. Sellele vaatamata on tegemist pigem teoreetilise aruteluga, mis ei pretendeeri kirjutama ette põhiseaduslikkuse järelevalve korraldust vm puudutavaid valikuid. Kui, siis ainult mõtestama mõningaid aluskategooriad. Kui küsimus puudutab näiteks kohtunike valimist demokraatliku mehhanismi kaudu, siis muude oluliste valikute kõrval ilmestab konkreetse ühiskonna valik arusaama õigusriigi küpsusest. Kesk- ja Ida-Euroopa riigid ei paista olevat veel piisavalt tugevad, et demokraatlik valikumehhanism (mh demokraatia enda aluseks oleva) õigusriigi toimimise suudaks garanteerida. Nime poolest demokraatlik enamus võib asuda dikteerima vähemuste õiguste arvel.

Viimaks tuleb siiski teha üks oluline praktilise tähendusega lisandus: õigusriik ei tohi muutuda formaalseks, ta peab teiste riikluse aspektidega olema elulises suhtes. Vastasel korral võib ta muutuda ettekäändeks. Nii juhtus näiteks 18.–19. saj

20 Kuigi tegemist on kompleksse teemaga, on just seesama riik institutsiooniks, mille olemasolu ja toimimine meile ainsa reaalse kaitse annab. Võiks isegi öelda, et õigusriik ise ongi indiviidi vabaduse peegel. Detailsemal vaatlusel otsib ka liberaal kaitset *valitsuse*, st rolli täitjate ja nende enamusotsustuse kultuurist johtuvate indiviidi vabadusi ohustavate otsuste vastu, mitte *riigi* vastu.

Euroopas, kus vormilises mõttes võis asi õigusriiklusega üsnagi korras olla, ometi ei peegeldanud see alati neid sisulisi vabadusi, mida inimesed olid valmis enda kanda võtma. Siin võib tuua näiteks valimisõiguse laiendamise. Majanduslikus plaanis võis formaalne õigusriik kaitsta maa- või majaomaniku huve, kes puhtalt rendituluna – st oma vara turuväärtuse tõusust kasu lõigates, sinna samas sisuliselt panustamata – võttis endale lõviosa ühiskonna tuludest. Hiljutiste globaalsete sündmuste taustal kerkib selge kohustus vaadata, et praegusel ajal saaksid sellised rohkem või vähem varjatud oligarhilised mudelid tasakaalustatud.

Sellises võtmes mõistetud õigusriik ei saa olla ainult juristide pärusmaa, õigusriigi praktika ja vitaalsus sünnib mitmepoolses dialoogis kohtuvõimu, teiste võimuharude ning üksikisikute vahel. Ometigi, just juristid peaksid olema õigusriigi igapäevase hea käekäigu valvurid. Selle tegevuse edukus saab tuge teoreetilisest võimekusest. Ennekõike sõltub see aga eesti õiguskultuuri kui praktilise terviku elujõust.

RIIGIKOHTU AKTIVISM ASJASSE- PUUTUVUSE JA SEADUSANDJA OTSUSTUSRUUMI DOKTRIINIDE VALGEL: *VINGT ANS APRÈS, DIX ANS PLUS TARD*¹

Berit Aaviksoo, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik

Eestis on põhiseaduskohtu² rolli poliitika kujundamises erakordselt vähe uuritud.³ Kui keskmise konstitutsioonide uurija jaoks ei ole põhiseaduskohtute asetamises teiste poliitikakujundajate rivvi midagi ennekuulmatut, siis Eestis ületab (Donald Trumpi) avaldus, mille kohaselt on kohtud poliitilised, uudiskünnise ja pälvib üleüldise hukkamõistu. Arusaamast, et kohtud piirduvad oma tegevuses poliitika kujundamisest rangelt lahutatud õigusemõistmisega, tõukub ka Eestis hiljuti lahvatanud skandaal, mis – küsimust poliitilisest kultuurist, parlamendiliikme sõnavabadusest ja *argumentum ad hominem*'i lubatavusest kõrvale jättes – oma pealispinna all peidab põhimõttelist (ja Eestis seni tegelikult sisuliselt pidamata) debatti kohtuvõimu piiride üle.⁴

Riikides, kus arutelu seadusandja ja kohtumõistja mängumaade piiritlemise üle on saanud pikemalt (ja selle võrra talitsetumalt) toimuda, on see kulgenud kohtuliku aktivismi doktriini raames. Seda kui konstitutsioonikohtute tegevuse uurimisvaldkonda kuuluvat õpetust eestikeelses õiguskirjanduses põgusalt tutvustanud –

1 Eesti k: kaksikümne aastat pärast, kümme aastat hiljem. Artiklis ei tule siiski juttu Beauforti krahvist või Bragelonne'i vikondist, vaid see kujutab endast mõttelist järke käesoleva kirjatöö autori 2005. aastast pärinevale artiklile ajakirjas *Juridica*. Vt B. Aaviksoo. Kohtulik aktivism põhiseaduslikkuse järelevalve funktsioonina. Kui aktivistlik on Eesti põhiseaduskohus? – *Juridica* 2005/5, lk 295–307.

2 Põhiseaduskohtuna mõistetakse alljärgnevas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi ja üldkogu järelevalvefunktsiooni täitmisel.

3 Ühe suurepärase erandina võib nimetada kümne aasta tagust artiklit, mille „tugipunkt ei ole õigusteadus, vaid see osa politoloogias, mis läheneb kohtutele kui empiirilisele uurimisobjektile.“ Vt T. Annus. Kohtud kui poliitilised institutsioonid. – *Juridica* 2007/9, lk 599–607.

4 Vt nt Kohtunike ühing peab Helme öeldut kohtuvõimu autoriteeti kahjustavaks. – <http://www.err.ee/585932/kohtunike-uhing-peab-helme-oeldut-kohtuvoimu-autoriteeti-kahjustavaks> (31. märts 2017).

ja seda Riigikohtu praktikale rakendada üritanud – tekst⁵ lõpeb tõdemusega, et kohtuliku aktivismi (kirjanduses välja pakutud) kriteeriumitele tuginedes on Eesti Vabariigi Riigikohtu näol tegemist passiivse põhiseaduskohtuga. Nii ei olevat Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve üheteistkümne aastase (1993–2004) praktika jooksul tehtud otsustel „olnud erilist riiklikke ressursse ümberjagavat toimet“, kohus „on olnud pigem ettevaatlik ulatuslike reformidega seotud otsustuste tegemisel“ ega ole ka „teinud otsuseid, mis kujundavad majanduspoliitikat“, samuti „ei leia me ühtegi juhtumit, kus Riigikohus oleks asunud seadusandjale või muule poliitikakujundajale ette kirjutama põhiseadusega vastuolu kõrvaldamise üksikasjalikke viise“.⁶

Veidi enam kui kümme aastat hiljem ning pisut rohkem kui kaksikümmend aastat pärast sõjajärgse Riigikohtu esimesi põhiseaduslikkuse järelevalve otsuseid tundub olevat kohane küsida, kas on põhjust asuda sellest, 2005. aastal väljendatust erinevale seisukohale. Alljärgnev üritab sellele küsimusele vastata, andes ülevaate Riigikohtu järelevalvepraktika arengust selle mõnede (autori meelest kohtuliku aktivismi perspektiivist oluliste) otsuste tutvustamise kaudu. Põhjapanevad hinnangud Riigikohtu aktivismi praegusele määrale jätab autor seejuures lugeja anda.

Samuti ei esitata käesolevas artiklis kohtuliku aktivismi doktriini teoreetilisi käsitlusi ega nende kriitikat.⁷ Mitmesuguste probleemide tõttu kohtuliku aktivismi mis tahes määratlustega väldivad tänapäeva teadlased üldiselt kõikehõlmava definitsiooni andmist, üritades põhiseaduskohtute aktivismi hinnates eri kriteeriume kasutades lihtsalt mõõta seda, kuidas kohtunikud kasutavad „seda, mida mõeldakse olevat kvaasiseadusandlik võim“. Nii avaldub kohtuliku aktivism tänapäevase käsitluse järgi määras, mil põhiseaduskohtud astuvad üle neile seadustega kehtestatud protseduurilistest piirangutest (aktivismi protseduuriline külg) ning määras, mil nad tegutsevad poliitikakujundajatena (aktivismi sisuline külg).⁸

Ka Riigikohtu repertuaaris olevate kohtuvõimu piiramise instrumentidena saab laias laastus eristada kaht tööriista: asjassepuutuvuse doktriini kui protseduurilist ning seadusandja otsustusruumi doktriini kui sisust lähtuvat kitsendust kohtuvõimu teostamisele. Neid kaht (enese)piirangut⁹ põhiseaduskohtute diskretsioonile

5 B. Aaviksoo (viide nr 1).

6 Samas, *passim*.

7 Huviline leiab need eelviidatud artiklist.

8 Ehkki eristatavad, on need omavahel lahutamatu seotud – nii nagu passiivne põhiseaduskohtus osutab protseduurilistele piirangutele, vältimaks vastamist ebamugavatele või tundlikele (*resp* poliitilistele) küsimustele, kaldub aktiivne põhiseaduskohtus menetluslikest piirangutest üle astuma (või neid kitsendavalt ja oma volitusi vastavalt laiendavalt) tõlgendama, et saada langetada (kohtu)otsus mõnes olemuslikult poliitiliseks peetud küsimuses.

9 Kuna mõlema puhul on tegemist kohtuvõimu enda välja töötatud doktriinidega, on sisuliselt tegu kohtuvõimu enesepiirangu väljendustega.

(kohtuliku otsustamise ruum) alljärgnevas vaadeldaksegi, toetudes seejuures (kriitiliselt) õiguskirjanduses välja pakutud mõõtmiskriteeriumitele.

1. Asjassepuutuvuse doktriin Riigikohtu protseduurilise (enese)piiranguna

Põhiseaduskohtute levinuima protseduurilise piirangu, tegeliku vaidluse doktriini kohaselt tohivad kohtunikud lahendada vaid reaalseid õigusvaidlusi ning peavad hoiduma vastamast hüpoteetilistele, akadeemilistele või abstraktsetele küsimustele. Eestis ei ole see doktriin täiel määral kasutatav, kuna õiguskord lubab õigustloova akti põhiseaduspärasust lisaks tegeliku vaidluse olukorrale (konkreetne normikontroll) kontrollida ka hüpoteetilistel juhtumitel, mingi õigusnormi põhiseadusele vastavuse objektiivseks kindlaksmääramiseks (abstraktne normikontroll).

Küll saab Eesti kontekstis tegeliku vaidluse doktriinist häälbimiseks pidada juhtusid, kus kohus asub (nii abstraktse kui ka konkreetse normikontrolli raames) iseseisvalt hindama küsimusi, mida menetlusosalised pole tõstatanud, või (konkreetses normikontrolli raames) küsimusi, mis on küll tõstatatud, ent mis ei ole asjaomase õigusvaidluse jaoks asjakohased. Hinnates konkreetse normikontrolli korras sätet, mis sellesse asja ei puutu, või konkreetse või abstraktses normikontrollis sätet, mille põhiseaduspärasust pole kontrolli algataja kahtluse alla seadnud, viib kohus sisuliselt läbi menetluse omal algatusel (*ex officio*), olles aktivistlik protseduurilises mõttes.¹⁰

Eesti õiguskorras esitab põhiseaduskohtu peamise protseduurilise piirangu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 14 lõige 2, mille järgi võib Riigikohus tunnistada kehtetuks või põhiseadusega vastuolus olevaks üksnes sellise sätte, mis „on kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv“. Kõige üldisemalt öeldes peaks asjassepuutuvus tagama selle, et põhiseaduskohus tunnistab põhiseadusvastaseks (ja/või kehtetuks) üksnes sellise normi, mis konkreetse kohtuasjas takistab kohut jõudmast põhiseaduspärase lahendini. Vastava doktriini, mida ta on hiljem (mõnede modifikatsioonidega) järjekindlalt rakendanud, esitas Riigikohus ehk kõige täielikumalt ühes 2002. a lahendis:

„[Põhiseadusest ja PSJKS-st] tulenevalt tunnistab kohus õigusakti põhiseadusevastaseks ja jätab kohaldamata, kui ta jõuab kohtuasja lahendamisel järeldusele, et kohaldamisele kuuluv

10 Ka siin on võimalik vastavaid otsuseid kohtuliku aktivismi skaalarl erinevalt asetada, eristades näiteks juhtumeid, kus kohus üksnes asendab menetlusosalise vaidlustatud sätte sättega, mis tegelikult isiku põhiseaduslikke õigusi (või mõnda objektiivset garantiid) rikub, või olukorda, kus põhiseaduspärasust tulemust pole võimalik saavutada, tunnistamata lisaks vaidlustatud sättele põhiseadusvastaseks ka sellega lahutamatu seotud sätte, juhtumitest, kus kohus asub hindama sätet, mille põhiseaduspärasusest kohtuasja lahendus ei sõltu.

seadus või muu õigusakt on Põhiseadusega vastuolus. Põhiseadusliku järelevalve kohus kontrollib seega konkreetse normikontrolli raames vaid kohaldamisele kuuluva ehk asjassepuutuva seaduse põhiseaduspärasust. Vaidlustatud säte peab olema kohtuasja lahendamiseks otsustava tähtsusega (vt Riigikohtu üldkogu otsus 22. detsembrist 2000 - RT III 2001, 1, 1, p 10). Seadus on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades seaduse Põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui seaduse Põhiseadusele vastavuse korral.¹¹

Ka sel – siinkirjutajale teadaolevalt – ainsal korral, kus Riigikohus on oma lahendis kohtuliku aktivismi mõistet kasutanud, seostatakse seda just asjassepuutumate sätete kontrolliga.¹² Nii kirjutab riigikohtunik Jüri Ilvest (küll eriarvamuses) järgmist:

„Üldkogu poolt selles asjas valitud tee püstitab aga hoopis teise, käesoleva haldusasjaga vahetult mitteseotud dimensiooni – küsimuse kolmeastmelise kohtusüsteemi terviklikkusest ja erandite mittelubatavusest, mis minu nägemuse kohaselt kujutab enesest liigset aktivismi. Kinnituse sellele väitele leian tõsiasi, et seesuguse konstruktsiooni tagajärjel muutus ringkonnakohtu poolt kaebaja huvides püstitatud konkreetse normikontrolli taotlus lubamatuks ning jäeti läbivaatamata. Seega lõppes isiku pöördumine halduskohtusse tagajärjetult põhjusel, et ringkonnakohtu püstitas isiku õigusi piiravate seadusesätete põhiseaduspärasuse küsimuse, Riigikohtu üldkogu aga väljus asja lahendamise piiridest, asudes lahendama globaalsemaid küsimusi.“¹³

Kui selles asjas sisustas Riigikohus (riigikohtunike enamus) asjassepuutuvust laialt, pidades konkreetse kohtuasja lahendamisel asjassepuutuvaks ka normi, mis sätestas põhiseaduslikkuse järelevalve algatanud kohtu pädevuse asja-

11 RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02: *Omandireform I*, p 15.

12 RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08: *Riigihangete seadus*. Selles asjas algatas põhiseaduslikkuse järelevalve Tallinna Ringkonnakohtu, kes jättis tema lahendada olevas kohtuasjas kohaldamata riigihangete seaduse (RHS) paragrahvid, mis ei võimaldanud riigihangete vaidlustuskomisjonis toimivas menetluses kantud õigusabi kulude väljamõistmist isikule, kelle vaidlustus oli rahuldatud. Riigikohtu üldkogu jättis ringkonnakohtu taotluse selles osas läbi vaatamata, ent tunnistas põhiseadusvastaseks hoopis selle RHS-i paragrahvi, mis andis riigihangete vaidlustuskomisjoni otsuse peale esitatud kaebuste läbivaatamise ringkonnakohtute pädevusse. Kuna selline korraldus ei olnud üldkogu hinnangul kooskõlas ringkonnakohtu põhiseadusliku staatusega teise astme kohtuna, ei olnud ringkonnakohtu üldkogu meelest pädev esitama asjas põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust, mis tuli seetõttu jätta läbi vaatamata.

13 Riigikohtunik J. Ilvesti eriarvamus Riigikohtu üldkogu 8. juuni 2009. a otsuse kohta asjas nr 3-4-1-7-08: *Riigihangete seadus*. Samal seisukohal oli veel neli riigikohtunikku, kes leidsid järgmist: „[nii] ei saa kohtuotsuse või -määruse alusel põhiseaduslikkuse järelevalve asja lahendamisel Riigikohus minna kaugemale sätetest, mis on kohtuasja lahendamisel asjassepuutuvad. Selline menetluslik piirang on vajalik isikute õiguste efektiivseks kaitsmiseks. Asjassepuutuv oli selles põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses norm, mis ei näe ette isikule õigusabikulude väljamõistmist, s.o RHS § 126 lg 6. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus RHS § 126 lg 6 osas aga ei sõltu RHS § 129 lg 1 kehtivusest. Seega tunnistas RHS § 129 lg 1 kui ringkonnakohtu pädevust reguleeriva normi põhiseadusevastaseks, eiras Riigikohtu üldkogu sätte asjassepuutuvuse nõuet (mis on menetluslikult lubamatu konkreetnes normikontrollis).“ – Riigikohtunike Lea Kivi, Peeter Jerofejevi, Henn Jõksi ja Tambet Tampuu eriarvamus Riigikohtu üldkogu 8. juuni 2009. a otsuse kohta asjas nr 3-4-1-7-08: *Riigihangete seadus*, p-d 5–6.

omast vaidlust lahendada, siis mõnes hilisemas asjas on kohus üksmeelselt otsustanud ka asjassepuutuvuse kitsa tõlgenduse kasuks.¹⁴

Nii märkis Riigikohtu üldkogu vangide valimisõigust puudutavas asjas – kus tähelepanuväärselt puudus menetlusosalistel, sh keelu sätestanud seadusandjal enesel, igasugune erimeelsus küsimuses, et vangide valimisõiguse absoluutne keeld on põhiseadusega vastuolus –, et ehkki ta ei pea sätet, mille kohaselt ei või ükski vanglakaristust kandev kinnipeetav parlamendivalimistel hääletada, põhiseadusega kooskõlas olevaks, ei pea ta vajalikuks tunnistada kinnipeetavate absoluutset valimiskeeldu tema lahendada oleva asja raames põhiseadusvastaseks. Üldkogu kasutas järgmist põhjendust:

„Selle otsustuse tegemine, milliste süütegude või nendele antud hinnangute järgi hääleõigust piirata, on ennekõike seadusandja pädevuses. Praeguse asja aluseks on kohtu algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlused ja seega on tegemist konkreetse normikontrolli asjaga. PS § 15 lõikest 1 ja § 152 lõikest 2 ning PSJKS § 14 lõikest 2 tulenevalt tunnistab Riigikohus põhiseaduse vastaseks selles kohtuasjas asjassepuutuva õigustloova akti või sätte. Riigikohus on ka oma praktikas märkinud, et konkreetse normikontrolli eesmärk on teenida eelkõige menetlusosaliste huve [...] ning et kolleegium hindab konkreetse normikontrolli raames normi põhiseadusele vastavust konkreetse kohtuasja asjaolude põhjal [...]. Seega on praeguse asja puhul tegemist konkreetse normikontrolli menetlusega ja üldkogu saab selle käigus hinnata üksnes seda, kas kummagi kaebaja puhul on seadusandja oma PS §-s 58 sisalduvat õigust proportsionaalselt kasutanud.“¹⁵

Sisuliselt asus kohus niisiis seisukohale, et valimiskeelu käsitlemine kaebajatesse mittepuutuv osas tähendaks sisenemist abstraktsesse normikontrolli asjas, kus vaidluse all oli üksnes valimisõiguse piirangu põhiseaduspärasus isikute suhtes, kelle puhul on valimisõiguse piirang proportsionaalne. Nimelt leidis kohus, et kuna konkreetsed kaebajad, kelle kohtuasjast põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus alguse sai, ei saanud valida ka juhul, kui valimisõiguse absoluutne piirang oleks tunnistatud põhiseadusvastaseks, s.t konkreetsest asjast võrsunud põhiseaduslikkuse küsimuse lahendamine (põhiseadusvastasuse kasuks) ei oleks nende kohtuasjas viinud teistsuguse lahendini, ei tohtinud kohus menetlusliku piirangu tõttu vastata tema ette toodud sisuliselt abstraktsel küsimusele.¹⁶

14 Ehkki need otsused puudutavad asjassepuutuvuse eri tahkusi, mida ruumipuudusel ei saa avada, on nad siinkirjutaja hinnangul siiski võrreldavad asjassepuutuvuse kitsa ja laia tõlgenduse skaalal.

15 RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15: *Vangide valimisõigus II*, p 53.

16 Teisiti vaadatuna asus üldkogu seisukohale, et karistusseadustiku asjaomane säte sisaldab mitut hääleõigust piiravat normi, millest kaebajatele kohalduv norm on põhiseaduspärane, samal ajal kui mingitele muudele isikutele kohalduv norm võib olla põhiseadusvastane, ja seda olukorras, kus EIK oli varasemas samalaadises asjas (Hirst vs. Ühendkuningriik nr 2 (74025/01, 6.10.2005), leidnud, et absoluutse keelu korral on tegemist ühtse normiga, mis kohalduv ka kaebajale, kelle juhtumi konkreetsed asjaolud ei puutu asjasse. Samasugust lähenemist kasutas kohus ka hilisemas, vahistatute pikaajaliste kokkusaamiste asjas. Vt RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16: *Vahistatute pikaajaline kokkusaamine*.

2. Seadusandja otsustusruumi doktriin Riigikohtu sisulise (enese)piiranguna

Sarnaselt oma Mandri-Euroopa paarikutega, aga ka Euroopa Inimõiguste Kohtuga kasutab Riigikohus oma võimkonna materiaalsel piiritlemisel seadusandja otsustusruumi mõistet, lugedes sellesse ruumi kuuluvaks küsimused, kus seadusandjal on ulatuslik (ja põhiseaduskohtul vastavalt aher) otsustusruum.

Esimest korda kasutas Riigikohus seadusandja otsustusruumi doktriini – sõnastades selle tänapäeval käibivast terminist küll veidi erinevalt – 2004. aastal üliõpilaste toimetulekutoetust puudutavas asjas, sedastades järgmist:

„Põhiseaduse § 28 teise lõike teine lause, mille kohaselt sätestab abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra seadus, jätab seadusandja otsustada, mil määral riik puudust kannatavatele isikutele sotsiaalabi osutab. Seadusandjale ulatusliku otsustusõiguse andmine on tingitud asjaolust, et majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub tema pädevusse. [...] Põhiseaduslikkuse järelevalve kohus peab [...] vältima olukorda, kus eelarvepoliitika kujundamine läheb suures osas kohtu kätte. Seetõttu ei saa kohus sotsiaalpoliitika teostamisel asuda seadusandliku või täitevvõimu asemele.“¹⁷

Lisaks juba selles otsuses mainitud majandus-, sotsiaal- ja eelarvepoliitikale on kohus hiljem seadusandja otsustusruumi kuuluvaks lugenud ka karistuspoliitika ning – ühiskonnas ehk enim resonantsi tekitanult – kohalike omavalitsuste süsteemi kujundamise.¹⁸

Võluv oma lihtsuses, ei ole selline valdkonnapõhine liigitamine konstitutsioonikohtute uurijate jaoks siiski kuigi edasiasitav. Nimelt tingib mis tahes konstitutsioonikohtu otsus, mis näiteks sotsiaalsetele põhiõigustele või õiguspärase otsuse põhimõttele apelleerides seadusandja vastava otsuse sotsiaalse kaitse ulatuse osas tühistab, vähemalt avalike vahendite ümberpaigutamise (või maksukoormuse tõstmise) vajaduse elik kujutab endast eelarvepoliitilist otsustust. Sarnaselt kujundab otsus, mis peab seadusandja kehtestatud sanktsiooni isiku vabaduspõhiõigust ülemäära rikkuvaks, vältimatult riigi karistuspoliitikat elik on seadusandja otsustusruumi kuuluvana vältimatult aktivistlik iga kord, kui ta langetatakse. Teisisõnu tuleb juhul, kui nõustuda sellega, et mõnel juhul peab (muu) poliitikakujundaja valik taanduma põhiseadusliku nõude ees (ulatuses, milles

17 RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03: *Sotsiaalhoolekande seadus* II, p-d 15-16. Selles asjas, kus küsimuse all oli, kas sotsiaalhoolekande seaduse sätted, mis ei võimaldanud määrata toimetulekutoetust nendele isikutele, kes kasutasid seaduses nimetatud eluruumi (konkreetsel juhul ühiselamutuba), olid kooskõlas õigusega saada riigilt puuduse korral abi, tunnistas kolleegium vaidlusalused sätted kehtetuks nende vastuolu tõttu põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud igapäevase õigusega saada riigilt puuduse korral abi koosmõjus § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsusõigusega.

18 Vt RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16: *Haldusreformi seadus*, p 89.

Riigikohus sellisele taandumisele suunab), Riigikohtu aktivismi hindajal ikka silmitsi seista küsimusega sellest, kust jookseb (seadusandja pädevusse kuuluva) poliitika kujundamise ning kohtu võimupiiridesse jääva õigusemõistmise (põhi-seadusliku nõude jõustamine) piir. See aga tundub olevat küsimus mitte liigist (poliitiline vs. õiguslik), vaid määrast (kui poliitiline?). Tõenäoliselt just seetõttu on ka Riigikohus pidanud lihtsalt vajalikuks „vältida olukorda, kus [eelarve]poliitika kujundamine läheb **suures osas** kohtu kätte [minu rõhutused – B. A.]“.

Kuivõrd ka vastus küsimusele, kui suures osas on liiga suures osas, on paratamatult subjektiivne, on alljärgnevas lihtsalt püütud anda ülevaade Riigikohtu viimase kaheteistkümne aasta tegevusest riigi eri poliitikate kujundamisel, kasutades seejuures küll kirjanduses välja toodud kriteeriume kohtuliku aktivismi määra mõõtmiseks, ent jäädes nende suhtes kriitiliseks. Samamoodi on subjektiivne otsuste liigitamine poliitikavaldkondade kaupa: nii võib ettevõtluspoliitikat kujundavana klassifitseeritud otsusel olla mõju tervishoiupoliitikale või keskkonna- poliitika instrumendina kavandatu kujundada eelarvepoliitikat. Sestap on ka järgnev liigitus mõeldud pigem mõtlemistegevust organiseeriva, mitte seda lõpetavana.

2.1. Riigikohus sotsiaalpoliitika kujundajana

Riigikohtu esimeseks sotsiaalpoliitikat kujundavaks otsuseks võib pidada otsust kohtuasjas *Sotsiaalhoolekande seadus II*, kus kohus laiendas toimetulekutoetuse saajate ringi nende isikute arvel, kes kasutasid eluasemena ühiselamutuba. Samas otsuses märkis Riigikohus – krestomaatiliselt –, et seadusandja otsustusruum sotsiaalpoliitika kujundamisel lõpeb seal, kus algab kohtute põhiseaduslik kohustus tagada puudust kannatavate inimeste esmavajaduste rahuldamine. Nimelt märkis kohus järgmist:

„Põhiseadus näeb ette inimese õiguse saada puuduse korral riigilt abi. Sellest tulenevalt on kohtu ülesanne sekkuda siis, kui abi langeb minimaalsest tasemest allapoole. Põhiseadus annab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtule pädevuse hoida ära inimväärikuse rikkumist. Erinevate võimuharude pädevust aitab piiritleda ja nendevahelist tasakaalu säilitada arusaam, et sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtted on tagatud, kui riik tagab puudustkannatavate inimeste esmavajaduste rahuldamise.“¹⁹

Seda, et Eesti põhiseaduses sätestatud õigus saada puuduse korral abi ammendub esmavajaduste rahuldamise nõudega, ei ole siiski võimalik ühelegi objektiivsele kriteeriumile tuginedes väita. Nii võiks täiesti mõistuspäraselt argumenteerida, et Eesti põhiseaduslik sotsiaalkaitse standard ei piirdu esmavajaduste rahuldamisega, vaid on kõrgem tulenevalt nendest põhiseaduslikest nõuetest, mida õigusele abile

19 *Sotsiaalhoolekande seadus II*, p 16.

puuduse korral sekundeerivad sotsiaaliigi ja inimväärikuse põhimõtte täiendavalt esitavad. Sellises valguses võiks esmavajaduste rahuldamisele tuginemist pidada ka liberaalse maailmavaate domineerimise väljenduseks põhiseaduse sisustamise sotsiaaliiklikumate võimaluste üle.

Teisalt on ka esmavajaduste mõiste piisavalt paindlik, võimaldamaks kohtulikku (sotsiaal)poliitika kujundamist õigusliku kategooria sisustamise kaudu. Ehkki Riigikohus ei ole (protseduuriliste piirangute tõttu) hinnangut kehtiva sotsiaalkaitseüsteemi, ennekõike toimetulekutoetuse suuruse põhiseaduspärasusele seni andnud, annavad Riigikohtu hiljutised väljaütlemised alust arvata, et Riigikohtu arusaam esmavajadustest võib olla seadusandja omast erinev. Nii märkis põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 2014. aastal – põhjusel, et põhiseaduslikkuse järelevalve algatanud kohus temalt kehtiva toimetulekupiiri põhiseaduspärasuse kontrolli ei taotlenud – *obiter dictum*’i korras, et peab „siiski vajalikuks selgitada toimetulekupiiriga seostuvat“, tehes seda järgmiselt:

„PS § 28 lg 2 esimeses lauses sätestatud põhiõigus riigi abile puuduse korral kinnitab inimväärikuse ja sotsiaaliigi põhimõtte kehtivust ning annab igapäevase kindlustunde hakkamasaamiseks ka materiaalse kitsikuse korral. Inimväärikuse ja sotsiaaliigi põhimõtted on PS §-s 10 sätestatud põhiseaduse aluspõhimõtted, mis moodustavad Eesti Vabariigi põhikorra tuuma ja on õiguskorra kõige olulisemad normid. Seega tuleb õiguslikke piiranguid, mis muudavad põhiõiguse riigi abile puuduse korral lünklikuks või teevad abi taotlemise ja saamise ebamõistlikult raskeks, hinnata kui Eesti Vabariigi põhikorra tuuma puudutatavat küsimust. [...] PS § 28 lg 2 esimesest lausest ja põhiseaduse aluspõhimõtetest tuleneb riigi kohustus anda kodanikele abi, mis tagaks hädavajalikud vahendid inimväärselt äraelamiseks. Riigi sellise kohustuse tõlgendamisel tuleb arvestada ka rahvusvahelisi lepinguid, millega Eesti Vabariik on ühinenud. [...] Euroopa Sotsiaalharta täitmise kontrolli organ Euroopa sotsiaalõiguste komitee on [...] sedastanud, et Eesti olukord ei ole kooskõlas harta art 13 lg 1 nõuetega, kuna elatusvahenditeta isikutele ei osutata piisavalt sotsiaalabi. [...] Aastatel 2011 kuni 2013 oli toimetulekupiir 76 eurot 70 senti [...]. Statistikaameti andmeil oli aga näiteks 2011. aastal ühe liikmega leibkonna arvestuslik elatusmiinimum 186 eurot kuus.“²⁰

Hiljutises asjas, kus küsimuse all oli menetlusabi andmise piirangute kooskõla õigusega pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, täpsemini menetlusseadustiku reegel, mille kohaselt ei anta menetlusabi isikule, kelle eeldatavad menetluskulud ei ole suuremad kui tema kahe kuu keskmine sissetulek, mis on arvatud taotluse esitamisele eelnenud nelja kuu sissetulekute põhjal, leidis Riigikohtu üldkogu, et see reegel on põhiseadusvastane osas, milles see ei võimalda isiku selliselt arvatud sissetulekust maha arvata vältimatuid kulutusi, nagu kulutused toidule, ravimitele, riieile ja hügieenivahenditele. Üldkogu täpsustas:

„Käesolevast otsusest ei tulene, et kohus peab lugema põhjendatuks igasugused kulutused toidule, riieile jne. [Ü]ldkogu [tunnistab vaidlustatud sätte] kehtetuks vaid vältimatute kulude

20 RKPJKo 05.05.2015, 3-4-1-67-13: *Koos elavate isikute toimetulekutoetus (raske puudega eestkostetav)*, p-d 49–51.

mahaarvamise võimatuse osas. [Selliste] kulutuste puhul võib eeldada, et need on üldjuhul iga inimese jaoks vältimatud igakuiselt umbes poole töötasu alammäära ehk praegusel ajal 200 euro ulatuses. [...] Statistikaameti andmetel oli 2014. aastal ühe liikmeka leibkonna ühe kuu minimaalse toidukorvi maksumus 91 eurot 96 senti ja võib eeldada, et see jäi samasse suurusjärku ka 2015. aastal. Sellele lisanduvad muud igakuised vältimatud väljaminekud näiteks ravimitele, hügieenile ja riitusele ning võimalikud ühekordsed erakorralised kulutused. Eeltoodust nähtub, et 2015. a toimetulekupiir 90 eurot [...] ei kata selliseid vältimatuid kulutusi ega isegi mitte täies ulatuses ühe kuu minimaalse toidukorvi maksumust [...]. Küll aga katab isiku sellised vältimatud kulutused eelduslikult pool töötasu alammäärast (s.o 2015. aastal 195 eurot). Tegemist on orientiiriga, mis ei välista selliste kulutuste põhjendatust ka mõnevõrra väiksemas või suuremas määras. [...] Kui isikul on iga kuu vältimatuid väljaminekuid enam kui poole miinimumpalga ulatuses, tuleb neid sissetulekust mahaarvamiseks põhistada.”²¹

Rajades oma argumenti ennekõike asjaolule, et kehtiv toimetulekupiir ei kata isegi täies ulatuses ühe kuu minimaalse toidukorvi maksumust, andis Riigikohus seega kaude hinnangu kehtiva toimetulekutoetuse põhiseaduspärasusele²², avaldades oma põhimõttelist valmidust asendada seadusandja hinnang toimetulekutoetuse kohasele suurusele enese omaga. Veelgi tugevdab seda arusaama asjaolu, et küsimuse puudust kannatavate isikute abi kohasest suurusest on Riigikohus määratlenud kui „Eesti Vabariigi põhikorra tuuma puudutava“.

2.2. Riigikohus karistuspoliitika kujundajana

Osalemist karistuspoliitika kujundamisel alustas Riigikohus 2003. aastal, kui Riigikohtu üldkogu leidis ühes oma kuulsaimas ja kohalikus õiguskirjanduses ehk enim käsitletud kohtuotsuses, et karistusseadustiku rakendamise seadus oli vastuolus põhiseaduse § 23 lõike 2 teisest lausest tuleneva kergema karistuse tagasiulatava kohaldamise nõudega, kuna see ei võimaldanud varem kehtinud kriminaalkodeksi alusel vabadusekaotust kandva isiku karistuse vähendamist karistusseadustikus sätestatud määran. ²³

Selles asjas eriarvamusele jäänud kohtunikud juhtisid muu hulgas tähelepanu võimude lahususe võimalikule rikkumisele seadusandja (teadliku) valiku mitterespekterimisel. Riigikohtunik Anton kirjutab:

21 RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15: *Vältimatute kulude mahaarvamine*, p-d 49–50.

22 On nimelt järjekindel järeldada, et kui mingid kulud on iga kuu umbes 200 euro ulatuses vältimatud iga inimese jaoks, on nad seda ka nende inimeste jaoks, kelle tarvis sätestab Vabariigi Valitsus kehtiva toimetulekupiirina 90 eurot kuus. Täiendavalt tuleb tähele panna, et lisaks selliselt määratletud vältimatutele kulutustele lubab menetlusabi regulatsioon sissetulekust maha arvata ka „mõistlikud kulutused transpordile“, mis toimetulekutoetust saavatel isikutel tuleb kanda 90-eurose toimetulekutoetuse arvelt.

23 RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02: *Brusilov*. Vt nt L. Feldmanis, T. Ploom. Kas jõustunud kohtuotsus on JÕUSTUNUD kohtuotsus? Riigikohtu roll karistusõiguse reformi elluviimisel. – Riigikohtu lahendid Eesti õiguskorras: tähendus ja kriitika. Riigikohtu teadustööde konkursi kogumik. Eesti Vabariigi Riigikohus: Tartu 2005.

„Arvan, et on võimalik esitada põhjendusi Põhiseaduse viidatud sätte tõlgendamiseks nii Riigikogu kui ka Riigikohtu üldkogu moodi. Üldkogu seisukoht oleks lõppkokkuvõttes õige siis, kui Riigikogu tõlgendus on vastuolus üldtunnustatud õiguspõhimõtetega või ebamõistlik või viiks põhiseadusevastase tulemuseni. Üldkogu põhjendused ei võimalda teha ühtegi sellist järeldust. Selgete ja kaalukate argumentide puudumise tõttu leian, et üldkogu ei ole piisavalt järginud võimude lahususe põhimõtet. Seda eksimust süvendab asjaolu, et asja Riigikohtus menetlemiseks puudus kriminaalmenetlusõiguslik alus. [...] Riigikohtu üldkogu tõlgendus kammitseb seadusandjat ka edaspidi, kui on poliitiline tahe kergendada karistusi. Selline kergendav seadus tooks Riigikohtu tõlgenduse tõttu kaasa varasema seaduse alusel karistust kandvate isikute karistuse kergendamise. Niisugust kaastoimet ei pruugi seadusandja aga soovida. Seepärast võib Riigikohtu tõlgendus hakata piirama karistusõiguse arengut ja töötama lõppkokkuvõttes Riigikohtu üldkogu poolt silmas peetud eesmärkide vastu.“²⁴

Oma argumentatsioonis kasutab riigikohtunik Anton ka kohtuliku aktivismi alases kirjanduses levinud kriteeriumi, mille kohaselt ei ole põhjust pidada kohut oma võimupiire ületavalt aktiivseks juhul, kui seadusandja valiku tühistamist nõuab mõni universaalselt tunnustatud põhiõigus või õigusprintsip. Asjaolule, et kergema karistuse tagasiulatava kohaldamise nõude kaitseala laiendamine karistuse kandmise ajale ei ole universaalne, vaid et mitme riigi karistusõigusega on sätestatud vastupidine põhimõte ning et ka EIK rakenduspraktika sellist laiendamist ei nõua, juhtisid eraldi tähelepanu ka ülejäänud selles asjas eriarvamusele jäänud riigikohtunikud.²⁵

Hiljem samal aastal, kui Riigikohtul olnuks taas võimalus karistuspoliitika kujundamisel sõna sekka öelda asjas, kus maakohus oli jätnud põhiseadusvastasuse tõttu kohaldamata karistusseadustiku sätte, mis nägi asja omavolilise kasutamise eest sanktsiooni alammäärana ette kaheaastase vangistuse, loobus kolleegium protseduurilisele piirangule viidates²⁶ karistusseadustikus sätestatud sanktsiooni alammäära põhiseaduspärasuse kontrollist, ent märkis *obiter dictum*´i korras järgmist:

„[Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium märgib, et] süüteoosseisule vastava karistuse määratlemisel on seadusandjal suur otsustamisvabadus. Karistumäärad põhinevad ühiskonnas omaksvõetud väärtushinnangutel, mille väljendamiseks on pädev just seadusandlik võim. Samuti on parlamendil sel viisil võimalik kujundada riigi karistuspoliitikat ja mõjutada kuritegelikku käitumist.“²⁷

24 Riigikohtunik T. Antoni eriarvamus Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. a otsuse kohta asjas nr 3-1-3-10-02: *Brusilov*, millega on ühinenud riigikohtunikud H. Salmann ja V. Kõve.

25 Vt riigikohtunik E. Kergandbergi eriarvamus Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. a otsuse kohta asjas nr 3-1-3-10-02: *Brusilov*, millega on ühinenud riigikohtunikud J. Luik ja H.-K. Rimmel, p 10.

26 Selles asjas jättis kolleegium maakohu taotluse tunnistada vaidlustatud sätte kehtetuks põhjendusega, et ei ole tema pädevuses tuvastada erandlike asjaolude olemasolu, mille esinemisel võiks vaidlusalust sätet koostoimes karistusseadustiku nn üldosaliste leevendustega põhiseaduspäraselt sisustada, rahuldamata. Riigikohtu hilisemas praktikas on taotlus sellistel juhtudel jäetud läbi vaatamata.

27 RKPJKo 25.11.2003, 3-4-1-9-03: *Sanktsiooni alammäär I (asja omavoliline kasutamine)*, p 21.

Seisukohta, et karistumäärasid tingivate väärtushinnangute väljendamiseks on pädev üksnes seadusandlik võim, on Riigikohtu oma hilisemas praktikas siiski korrigeerinud. Nii viitas Riigikohtu üldkogu 2005. aastal kohtuasjas, kus vaieldi kaalutlusõiguse puudumise põhiseaduspärasuse üle juhtimisõiguse peatamise otsustamisel, küll eelkäsitletud kohtuasjas väljendatud põhimõttele, ent lisas järgmist:

„Karistuse raskuse määravad süü ulatus ning eri- ja üldpreventiivsed vajadused. Teisisõnu peab karistus vastama toimepandud teo ebaõigusele, mõjutama isikut edaspidi rikkumistest hoiduma ning kaitsma õiguskorda. [...] Eelnevast tuleneb, et seaduses sätestatud karistused vastavad PS §-st 11 tulenevale proportsionaalsuse nõudele juhul, kui karistus ei ole ülalnimetatud eesmärkide saavutamiseks ilmselgelt ülemäärane.“²⁸

Sellega sõnastas Riigikohtu üldkogu kontrollistandardi karistuse proportsionaalsuse hindamiseks põhiseaduslikkuse järelevalve korras, mille kohaselt tuleb karistuse raskust (selle ülemäärasust) hinnata kolme kriteeriumi – süü (toimepandud teo ebaõiguse) ulatus, eri- (isiku mõjutamine edaspidi rikkumistest hoiduma) ja üldpreventiivsed (õiguskorra kaitse) vajadused – valguses. Lisaks jaatas üldkogu põhimõtteliselt võimalust kontrollida karistusseadustikus sätestatud sanktsioone mitte üksnes nende vastavuse suhtes eeltoodud standardile, vaid võrdluses teiste karistusseadustikus sätestatud sanktsioonidega ehk põhiseaduse § 12 lõikest 1 tuleneva üldise võrdsusõiguse alusel.

Seda üldkogu kujundatud karistumäärade kontrolli standardit arendas kümme aastat hiljem edasi põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium asjas, kus küsimuse all oli alla kümne aastase lapse suhtes sugulise iseloomuga teo vägivallata toimepanemise eest ette nähtud karistuse alammäär – 6 aastat vangistust. Konkreetsemalt sõnastas kolleegium põhiküsimuse järgmiselt:

„Selles põhiseaduslikkuse järelevalve asjas tuleb seega konkreetse normikontrolli raames leida vastus küsimusele, kas KarS § 141 lg 2 sanktsiooni alammäär võimaldab mõista X-le karistuse, mis ei oleks tema süüd (teo ebaõiguse määra) silmas pidades ilmselgelt ülemäärane.“²⁹

Nõustunud otsuses Riigikogu seisukohaga, et lastevastased seksuaalsüüteoed on olemuselt rasked ning nende eest sätestatud karistumäärade diferentseerimisel võib aluseks võtta ka kannatanu vanuse, ning sedastanud, et lähedaste, eriti laste vastu toimepandud seksuaalkuriteod on ühiskondlik probleem, mille puhul on õiguskorra ning isikute põhiõiguste ja vabaduste kaitsmiseks ranged karistumäärad põhjendatud, vastas kolleegium sellele küsimusele jaatavalt:

„Kolleegium leiab, et KarS § 141 lg-s 2 olemuslikult erineva raskusastmega õigusvastaste tegude liitmine ühe sanktsiooni alla, millega sisuliselt võrdsustatakse X kuritegu

28 RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05: *Juhtimisõiguse peatamine*, p 57.

29 RKPJKo 23.09.2015, 4-1-13-15: *Sanktsiooni alammäär II (vägistamine)*, p 41.

sanktsiooni alammäära kaudu ebaõiguse määra poolest inimesu võtmisega (tapmine), on ilmselgelt ebaproportsionaalne vabaduspõhiõiguse riive.“

Konkreetses asjas pidas kolleegium seadusandja otsustusruumi piiramist sanktsiooni alammäära sätestamisel ja selle kaudu karistuspoliitika kujundamisel niisiis põhiseaduslikult nõutavaks, ning seda – tundub – nii kohase vastavusseose puudumise tõttu teo ja karistuse vahel (ebaproportsionaalsus) kui ka põhjusel, et karistus oli liiga karm võrreldes muuliigiliste kuritegude eest ette nähtud karistustega (ebavõrdsus).

2.3. Riigikohus majanduspoliitika kujundajana

Viimastel aastatel on kasvanud Riigikohtu roll ka majanduspoliitika kujundamises. Vahest kuulsaimalt asendas Riigikohus seadusandja valiku enese omaga Eesti apteegiturgu ulatuslikult ümber korraldavas (seadusandjat selle ümberkorraldamisele üles kutsuvas), apteekide asutamispääranguid käsitlevas otsuses.³⁰ Selles asjas, kus küsimuse all oli kokkuvõtlikult tiheasustusega aladele uute apteekide asutamise keeld, asus üldkogu seisukohale, et vastav ettevõtlusvabaduse piirang on ebaproportsionaalne põhjusel, et selle „sobilikus on kaheldav ja kindlasti ei ole piirang eesmärgi saavutamiseks vajalik“.³¹

Sellele järeldusele jõudmiseks uuris üldkogu kõigepealt, kas asutamispääranguga saavutada soovitatav eesmärk – apteegiteenuse kättesaadavuse tagamine kogu riigis – on selle meetmega põhimõtteliselt saavutatav. Selleks käsitles üldkogu kõigepealt piirangu mõju apteegiteenuse kättesaadavusele tiheda konkurentsiga piirkondades, analüüsisides Ravimiameti andmeid, mis puudutasid apteekide arvu ja nende suhtarvu ühe elaniku kohta, nõudlust apteegiteenuse järele ning ravimimüügi kogukäivet aastate lõikes. Üldkogu järeldas nendest andmetest, et „eeldusel, et turule sisenemine ei ole takistatud, on suure nõudlusega piirkondades alati apteegiteenuse pakkujaid“,³² mistõttu asutamispäärang ei olnud sobiv apteegiteenuse kättesaadavuse tagamiseks suure nõudlusega piirkondades. Seejuures märkis Riigikohus:

„Nõustuda tuleb [meetme toetajate, nt Eesti Apteekide Ühenduse] argumendiga, et apteegiteenuse osutamine on tavapärasest kaubandusest oluliselt enam reguleeritud, kuna riik on kehtestanud kindlad reeglid kauba hinnale ja käitlemisele, ruumidele, personalile jne. Samuti on tõsiasi, et eelkõige Eesti enda väiksusest tingitult eristub Eesti apteegiturk teiste riikide

30 RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13: *Apteekide asutamispäärangud I*. Andmaks seadusandjale aega uue, põhiseaduspärase regulatsiooni väljatöötamiseks, ajatas üldkogu otsuse jõustumise (seaduses maksimumina lubatud) kuue kuu võrra.

31 *Apteekide asutamispäärangud I*, p 162.

32 *Apteekide asutamispäärangud I*, p 133.

apteegiturgudest. Need argumendid aga ei viita kuidagi sellele, et (Eesti) apteegituru eripäradest tulenevalt ei tingiks nõudlus pakkumist. Seega toimib ka apteegiturul üldine turureegel, et nõudluse olemasolul on ka pakkujad.³³

Käsitlenud järgmiseks asutamispiirangute sobivust apteegiteenuse kättesaadavuse tagamiseks vähese nõudlusega piirkondades, analüüsides selleks maa-apteekide arvu puudutatavat statistikat, kohalike omavalitsuste erinevaid toetusmeetmeid kohalikele apteekidele ning andmeid Eestis registreeritud proviisorite, farmatseutide (apteekrid) ja nende suhtarvu kohta Eesti apteekidesse, apteekide keskmist lahtiolekuaega ja apteekrite tööajanäitajaid ning rahvastiku ümberpaiknemise trendi, asus üldkogu seisukohale (täpsemini „möönis, et ei ole võimatu“), et piirang on eesmärgi saavutamiseks sobiv. Kontrollides seejärel asutamispiirangute vajalikkust, käsitles üldkogu kaht võimalikku alternatiivset meetet asutamispiirangule – suure nõudlusega piirkondade apteekide pidajate kohustust osutada apteegiteenust ka vähese nõudlusega piirkondades ning toetust vähese nõudlusega piirkondade apteekidele – ning resümeeris:

„üldkogu [käsitles] kaht alternatiivset meetet, mis piiravad ettevõtlusvabadust vähem ja saavutavad eesmärgi paremini võrreldes asutamispiirangutega. Meetmeid või nende kombinatsioone võib olla veelgi. Kuna aga asjakohased alternatiivsed meetmed on leitud, ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses vajalik veel lisavõimalusi otsida. Üldkogu leiab, et asutamispiirangud ei ole vajalikud apteegiteenuse kättesaadavuse tagamiseks kogu riigis.“³⁴

Andmaks seadusandjale aega uue, põhiseaduspärase normistiku välja-töötamiseks, ajatas üldkogu otsuse jõustumise (seaduses maksimumina lubatud) kuue kuu võrra. Kuna Riigikogu ei kõrvaldanud tähtajaks põhi-seadusvastast olukorda, vaid asendas Riigikohtu üldkogu põhiseadus-vastaseks tunnistatud sätted formaalselt uue normistikuga, mille mõju oli eelmisega sarnane, tunnistas üldkogu ka uue regulatsiooni põhisea-dusvastaseks ja kehtetuks, jäädes juba varem väljendatud seisukohale, et seadusandjal on võimalik kehtestada selline normistik, mis võimaldab apteegiteenuse kättesaadavust vähese nõudlusega piirkondades saavu-tada moel, mis riivaks turule tulla soovijate ettevõtlusvabadust vähem intensiivselt. Põhjendades, et on olemas leebem sama efektiivne meede eesmärgi saavutamiseks (s.t vaidlusalune piirang pole vajalik), tugi-nes üldkogu muu hulgas Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendus-uuringute keskuse RAKE 2014. a raportile „Riiklike toetusmeetmete mõju hindamine maapiirkonna apteekide ja apteegiteenuse püsima jäämisele“, kus analüüsiiti nelja võimalikku abinõu eesmärgi saavutamiseks: maa-apteekide

33 *Samas*, p 135.

34 *Samas*, p 161.

rahaline toetamine, apteegi tegevusloa kõrvaltingimuse kehtestamine, riigiapteegi loomine ja omandipiirangu kehtestamine.³⁵

Kokkuvõtlikult on tegemist lahendiga, mille põhistustes on ulatuslikult tuginevad „üldistele turureeglitele“ ja nende kehtivusele (spetsiifilisel) apteegiturul, riigiasutuste (sh Riigikontrolli, Konkurentsiameti ja Ravimiameti) esitatud arvamustele ja statistikale ning sotsiaalteaduslikele uuringutele, nagu Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse 2014. a mõjude hindamise raport.

Kirjanduses on seesugust ekstensiivset toetumist nn valdkonnavälisele analüüsile tihti seostatud kohtu aktivismiga: kuna keskmisel konstitutsioonikohtunikul on küll põhjalik ettevalmistus õigusteaduse meetodite kasutamiseks ja teadmised vastavast ainevaldkonnast, siis vähegi komplekssemate küsimuste otsustamiseks on harilikult vajalik tunda nii spetsiifilise valdkonna (nt majandus- või konkurentsipoliitika) toimemehhanisme kui ka selle meetodeid.³⁶ Samuti räägib komplekssete ühiskondlike küsimuste lahendamise vastu konstitutsioonikohtunike poolt sellistele küsimustele omane atribuut – polütsentrilisus. Nimelt peavad kohtud taolistel juhtudel otsuse langetama kompleksse süsteemi osaks oleva õigusliku reegli põhiseaduspärasuse suhtes. Kuna aga otsusel konkreetse reegli kohta eraldi võetuna võib olla ootamatuid mõjusid süsteemile tervikuna, võib otsus kaasa tuua ettearvamatuid tagajärgi.³⁷

35 Vt *Apteekide asutamiskiirangud II*, p 86: „Raporti kokkuvõttes peeti kõige sobivamaks abinõuks maapiirkondade apteekide rahalist toetamist riigieelarvest avamistoetuse ja tegevustoetuse vormis. Apteegi tegevusloale kõrvaltingimusest kohustuse panemist pidada maapiirkonnas apteeki peeti raportis võimalikuks, kuid osutatakse, et see võib nõuda riigilt ebaproportsionaalsete sunnivahendite rakendamist. Ka riigiapteekide loomist peeti mõeldavaks, kuid riigile majanduslikult väga kulukaks, sest nõuaks suuri ühekordseid investeeringuid, millele lisanduks pideva dotatsiooni vajadus vähesel nõudlusega piirkonnas. Alternatiivina pakuti välja ühe riigiapteegi rajamist, mis edaspidi korraldaks riiklikult toetatud apteegibussiteenuse osutamist või ravimite kaugmüüki. Kõige vähem eesmärgipäraseks peeti raportis omandipiirangute kehtestamist apteekidele, kuna apteekide kuulumine ainult proviisoritele ei taga teenuse kättesaadavust piirkondades, kus apteegi pidamine on majanduslikult kahjulik.“ – RKÜKo 22.12.2014, 3-4-1-30-14.

36 Ehkki mõistagi võib kohus selliste küsimuste otsustamises kaasata – nagu ta seda ka apteekide asutamiskiirangute asjas tegi – eksperte, kerkib siin tavapärase, nn ekspertide võimu probleem: kohtunikud ei pruugi olla pädevad hindama ekspertiisi usaldusväarsust.

37 Kuulsaks näiteks peetakse olukorda, kus sotsialistlikus süsteemis peaks kohtule usaldatama riiklike hindade kindlaksmääramine kõikidele kaubagruppidele. Peamise põhjusena, miks kohus on olemuslikult sobimatu sellise ülesande täitmiseks, nimetatakse asjaolu, et kohtumõistmine ei ole võimeline arvesse võtma kõiki kompleksseid tagajärgi majandusele, mida iga üksik hinnamuutus süsteemile kaasa võib tuua. Nii ei ole kohus suuteline ette nägema mõju, mida alumiiniumi hinnamuutus võib kaasa tuua nt plasti nõudluse kasvule, ning ennustama uut tasakaaluolukorda. – Vt L. L. Fuller. *Forms and Limits of Adjudication*. 92 *Harv. L. Rev.* 395 (1978), lk 400. Küsimuse komplekssele viitab ka täitevvõim, õigustades kohtuotsuse täitmata jätmist: „kuuekuuline tähtaeg ei olnud piisav uue asjakohase regulatsiooni väljatöötamiseks. Tegemist on kompleksse ja keeruka ühiskonnaelu küsimusega, kus põhjalikult läbi kaalumata muudatused võivad viia prognoosimatute tagajärgedeni. Seni välja töötatud meetmed ei taga piisava kindlusega apteegiteenuse kättesaadavust ka maapiirkondades.“ – RKÜKo 22.12.2014, 3-4-1-30-14: *Apteekide asutamiskiirangud II*, p 24.

Lisaks nimetatakse kirjanduses aktivismi ühe kriteeriumina (detailseid) ettekirjutusi seadusandjale põhiseadusvastase olukorra kõrvaldamiseks. Sellele seadusandja sidumise probleemile, mis tekkis apteekide asutamispiirangute asjas seoses üldkogu välja töötatud alternatiivsete (ja efektiivsemate) meetmetega, juhvad tähelepanu ka asutamispiirangute asjades eriarvamusele jäänud kohtunikud. Nii märgib riigikohtunik Pilving:

„Otsuse [...] käsitletud alternatiivseid abinõusid (apteegipidaja lisakohustus ja apteekide toetusfond) ei ole minu arvates ilma põhjalikuma analüüsita põhjust pidada vaidlusaluste sätetega võrreldes ettevõtlust vähem riivavaks ja seejuures vähemalt sama efektiivseks. Arvan, et küsimus, kas eelistada maapiirkondade apteekide probleemi lahendamisel abinõuna asutamispiiranguid või nt toetusfondi, kuulub seadusandja poliitilisse otsustamisruumi ning Riigikogu ei ole praegusel juhul abinõu valimisel teinud kaalumisvigu.“³⁸

Riigikohtunikud Jerofejev ja Tampuu lisavad:

„Oleme seisukohal, et Riigikohtul puudub pädevus anda Riigikogule kui seadusandjale ette (kasvõi kaudset) kinnitust, et üks või teine isikute põhiõigusi riivav õiguslik regulatsioon võiks olla lubatav. Sellise kinnituse andmine ei oleks ka mõistlik, sest juhul kui Riigikogu kehtestabki üldkogu soovitatud meetme, toob see ilmselt kaasa uue põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse, mille tulemusena võib Riigikohus (asja põhjaliku käsitlemise järel) asuda seisukohale, et seda meedet ei ole siiski võimalik kehtestada nii, et see oleks kooskõlas põhiseadusega.“³⁹

Ilmselt paljudel eelkirjeldatud põhjustel on Riigikohus hilisemas praktikas mõõnnud ka oma seadusandjast ja täitevvõimust kehvemat positsioneeritust komplekssete küsimuste lahendamisel. Nii märkis üldkogu 2015. aasta lahendis, kus küsimuse all oli tarbijatelt kogutava taastuenergia tasu kooskõla omandipõhiõigusega, järgmist:

„Kuna seadusandjal on ainupädevus avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi kehtestada ning kohtuliku kontrolli ulatus selle üle on põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses piiratud, siis saab üldkogu toetuste määrade põhjendatust hinnata üksnes üldistes joontes. Kuna taastuenergia tasu kehtestamise eesmärgist tulenevalt eeldab tasu määra kindlaksmääramine kompleksseid arvutusi, erinevate eelduste, sealhulgas ka tulevikuprognoside arvestamist, siis saab ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses taastuenergia toetuste määrade põhjendatust tasu kehtestamise eesmärkide valguses hinnata üksnes üldistatud andmestikule tuginedes. [...]. Seadusandja ulatuslik otsustusruum taastuenergia toetuse määra kindlaksmääramisel on põhjendatav ka asjaoluga, et taastuenergia tootmise käivitamiseks vajalike investeeringute hind on sõltuv mitmetest näitajatest kogumis. Nende täpne suurus võib selguda alles tulevikus. Näiteks võtab ühe taastuenergia tootmiseseadme või -pargi rajamine planeerimise alustamisest kuni seadme tööle hakkamiseni aega üldjuhul mitu aastat. Selle aja jooksul jõuavad muutuda planeerimis- ja ehitushinnad, laenukulud,

38 Riigikohtunik Ivo Pilvingu eriarvamus Riigikohtu üldkogu 9. detsembri 2013. a otsuse kohta asjas nr 3-4-1-2-13: *Apteekide asutamispiirangud I*.

39 Riigikohtunike Peeter Jerofejevi ja Tambet Tampuu eriarvamus Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2014. a otsuse kohta asjas nr 3-4-1-30-14: *Apteekide asutamispiirangud II*, p 1.

investorite huvid ja võimalused. Samuti muutuvad tooraine hind, palgakulud, elektri (turu) hind. Rajaja võtab endale paratamatult mitmeid majanduslikke riske. Seadusandja saab küll igal ajal toetuste määrad üle vaadata, kuid sellega pidev tegelemine ja igale turumuutusele reageerimine ei saa olla nõutav.⁴⁰

Hinnates järgnevalt, kas taastuenergia (ettevõtjale makstava) toetuse määr võib selliselt kujundatud kriteeriumi valguses olla ilmselgelt liiga suur (ilmselguse kontroll tavapärase proportsionaalsuskontrolli asemel), võttis üldkogus seesuguse üldistatud andmestikuna aluseks Euroopa Komisjoni otsuse Eestis kehtivate taastuenergia ja koostootmise jaamade toetuste vastavuse kohta keskkonnakaitseks antava riigiabi suunistele, mis mõnsid Eestis kehtiva taastuenergia tasu süsteemi kooskõla Euroopa Liidu riigiabi suunistega, ning resümeeris:

„Järelikult ei olnud taastuenergia toetused Euroopa Komisjoni hinnangul suuremad, kui vajalik taastuenergia tootmiskulude ja elektrienergia turuhinna vahe ning tavalise kapitalitasuvuse katmiseks. Üldkogul ei ole põhjust asuda teistsugusele seisukohale.“⁴¹

Sisuliselt asus kohus selles asjas niisiis seisukohale, et valdkonnas, mis eeldab kompleksseid arvutusi ning mh tulevikuprognoside arvestamist, ei saa kohus asuda sellist üksikasjalikku analüüsi tegema, kuna see tähendaks sisenemist spetsiifilisi eriteadmisi, vahendeid ja metoodikat nõudvasse teadmivaldkonda, milles liikumiseks võib põhiseaduskohtul puududa vastav erialane ettevalmistus.⁴²

2.4. Riigikohtu roll reformide elluviimisel

Erialakirjanduses ehk kõige debateeritavam on põhiseaduskohtute roll riiklike reformide elluviimisel ja seda ennekõike põhjusel, et mis tahes valdkonnas toimivate ulatuslike reformide põhisisuks on juba reformi definitsiooni järgi *status quo* muutmine teisenenud väärtushinnangute ja seetõttu seadusandjale asetatud uute ootuste tõttu. Samuti ei ole võimalik teha reforme, muutmata reformi mõjualasse jäävate isikute seisundit, mistõttu satub mis tahes reformikavatsus juba eos konfliktis isikute õiguspärase ootuse (*status quo* säilimisele) põhimõttega.

Esimest korda võttis Riigikohus seisukoha oma volituste suhtes reformiolukorras juba 2002. aastal kohtuasjas, kus vaidluse esemeks oli seadusandja tegevusetus 1941. aastal Saksamaale ümber asunute vara tagastamise ja/või

40 RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14: *Taastuenergia tasu*, p 117.

41 *Taastuenergia tasu*, p 118.

42 Konkreetse asjas rajas kohus oma seadusandja valikut toetava argumentatsiooni Euroopa Komisjoni ekspertiirarvamusele, tundudes olevat asunud seisukohale, et riigiabi vastavusest EL konkurentsireeglitele saab järeldada sellise riigiabi andmise kohustuse tarbijatele ülekandmise kooskõla nende omandipõhiõigusega põhjusel, et toetus ei ole tavalist kapitalitasuvust silmas pidades ülemäärane.

kompenseerimise küsimuse otsustamisel. Selles asjas märkis Riigikohtu üldkogu järgmist:

„[vaidlustatud normi] kehtetuks tunnistamise tagajärjeks on, et osadele 1941. aastal ümberasunutest tuleks nendelt õigusvastaselt võõrandatud vara tagastada või kompenseerida ORAS-ga sätestatud korras. See oleks aga poliitiline otsus, mida kohus ei ole pädev vastu võtma. Küsimuse, kas ja millistel tingimustel neile isikutele vara tagastatakse või kompenseeritakse, saab otsustada vaid seadusandja seadusega ette nähtud protseduureegleid järgides.“⁴³

Eeltoodud põhjustel ei tunnistanud kohus vaidlusalust sätet kehtetuks, vaid üksnes möönis selle põhiseadusvastasust, kohustades seadusandjat põhiseadusvastast olukorda kõrvaldama. Kuna seadusandja Riigikohtu otsust nelja aasta jooksul ei täitnud, tunnistas Riigikohtu üldkogu 2006. aastal vaidlusaluse sätte kehtetuks, kuid ajatas otsuse jõustumise kuue võrra, põhjendades seda muu hulgas järgmiselt:

„Saksa riigiga 1941. a sõlmitud lepingu alusel Saksamaale ümberasunud isikutelt õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise, kompenseerimise või erastamise küsimustes võimalike lahendusvariantide vahel tuleb valik teha eelkõige täitevvõimul ja seadusandjal. [...] Riigikohtu üldkogu ei saa asuda seadusandja rolli ega teha parlamendi eest valikut võimalike lahendusvariantide vahel ning välja töötada vastavaid õiguslikke regulatsioone. Seadusandjale on mõistlik anda nende küsimuste lahendamiseks aega. [...] Üldkogu arvestab Riigikogu menetluses oleva probleemi keerukust ja aega, mis võib kuluda parlamentaarse otsustusprotsessi tulemusena valitud lahendusvariandi elluviimiseks vajaliku õigusliku regulatsiooni väljatöötamiseks.“⁴⁴

Kuna Riigikogu Riigikohtu otsuse jõustumise ajaks vaidlusalust sätet ei muutnud ega kehtetuks tunnistanud, on Riigikohtu sellealaste otsuste tagajärjeks, et Saksamaale ümberasunutele kuulunud õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise või kompenseerimise avaldused, samuti ümberasunutele kuulunud õigusvastaselt võõrandatud hoonete üürnike avaldused korterite ja maa erastamiseks tuleb läbi vaadata omandireformi aluste seadusega sätestatud üldistel alustel ja korras.⁴⁵

Märgatav on olnud ka Riigikohtu roll eripensionide süsteemi ümberkujundamisel. Nii leidis Riigikohtu üldkogu 2014. aastal, et seadus, mis seoses nn eripensionide reformiga tunnistas kehtetuks need kohtute seaduse sätted, mis

43 RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02: *Omandireform I*, p 37.

44 RKÜKo 12.04.2006, 3-3-1-63-05: *Omandireform II*, p-d 28–32.

45 Teisisõnu „lahendas“ seadusandja tundliku poliitilise probleemi Riigikohtu kaudu, kes juhtumi eriliste tehilolude tõttu – seadusandja tegevusetuse tingimustes oluks Riigikohtu otsus poliitiline elik sisaldanuks otsust küsimuses, keda reformiolukorras eelistada, nii juhul, kui norm oleks tunnistatud kehtetuks, kui ka juhul, kui see oleks jäetud kehtima – sattus omandireformipoliitikat kujundama sisuliselt asjaolude sunnil. Nimelt sätestas kehtetuks tunnistatud ORAS § 7 (Õigusvastaselt võõrandatud vara endised omanikud omandireformi õigustatud subjektidena) lõige 3 järgmist: „Saksa riigiga sõlmitud lepingute alusel Eestist lahkunud isikute omandis olnud ja Eesti Vabariigi õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise või kompenseerimise taotlused lahendatakse riikidevahelise kokkuleppega.“

nägid ette kohtunikupensioni ümberarvutamise ametipalga muutudes alates 1. juulist 2013, ei olnud kooskõlas kaebajate omandipõhiõigusega koosmõjus õiguspärase ootuse ja võrdsuspõhiõigusega. Kohtuotsuse põhjenduste kohaselt pidid kaebajad saama tugineda seadusandja üle kahekümne aasta kehtinud lubadusele, mille järgi arvutatakse nende pension ametipalga muutudes ümber, samuti koheldi meelevaldselt erinevalt neid kohtunikke, kes pensioneerusid enne vaidlusaluste sätete jõustumise aega, võrreldes kohtunikega, kes läksid pensionile hiljem.⁴⁶ Kokkuvõtlikult mõõnis Riigikohtu üldkogu õiguspärase ootuse põhimõtte ja võrdsusõiguse vertikaalset (võrdsusõigus ajas) kehtimist reformisituatsioonis. Asjas eriarvamusele jäänud kohtunikud märkisid selle kohta järgmist:

„Õiguspärase ootuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamine Riigikohtu praktikas ei tohiks tuua kaasa seda, et struktuursed reformid, näiteks palgakorralduses struktuursete muudatuste tegemine, osutuvad võimatuks või nende läbiviimine väga keerukaks. Praeguses asjas üldkogu rakendatud mõttemudeli kasutamine ka teistes valdkondades viiks meie arvates paratamatult selleni, et struktuursete reformide läbiviimine ei ole paljudel juhtudel võimalik või on raskendatud.“⁴⁷

Seevastu aasta hiljem langetatud otsuses, kus küsimuse all oli Riigikontrolli ametniku pensionile jäävate isikute erineva kohtlemise põhiseaduspärasus sõltuvalt nende pensioneerumise ajast, leidis järelevalvekolleegium, et nende puhul ei olnud riivatud õiguspärase ootuse põhimõtet, kuna kaebajad ei saanud eeldada, et nende pension peab olema täpselt sama suur kui pärast nimetatud kuupäeva Riigikontrolli ametniku pensionile jääjatel, ning et erinev kohtlemine oli gruppide erinevuse tõttu põhjendatud. Kohus kasutas muu hulgas järgmist põhjendust:

„Kui seadusandjal on mingi küsimuse lahendamisel avar otsustusruum, on ebavõrdne kohtlemine meelevaldne, kui see on ilmselgelt asjakohatu [...] Majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub seadusandja pädevusse (Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014. a otsuse asjas nr 3-4-1-1-14, p 127). Kolleegiumi hinnangul on seadusandjal nii avaliku teenistuse palgakorralduse reformi teostamisel kui ka ametipensionisüsteemi kujundamisel avar otsustusruum.“⁴⁸

Seni viimases eripensionidega seotud kohtuasjas, mis puudutas kohtuniku nn lesepensioni kaotamist, leidis kolleegium, et kohtute seaduse normistik, mis jättis toitjakaotuspensionist ilma enne reformi jõustumise kuupäeva ametisse astunud

46 RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14: *Kohtunikupensioni ümberarvutamine*. Põhimõtteliselt sarnasele seisukohale asus kohus ka samalaadilises asjas seoses politseinike eripensioniga, vt RKÜKo 06.01.2015, 3-4-1-18-14: *Politseinike eripension*.

47 Riigikohtunike Priit Pikamäe ja Jüri Põllu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsuse kohta asjas nr 3-4-1-1-14, p 5.

48 RKPJKo 29.05.2015, 3-4-1-1-15: *Riigikontrolli ametnike eripension*, p-d 57-58.

kohtuniku pere liikme, kelle kohtunikust ülalpidaja suri pärast 30. juunit 2013 vanaduspensionärina, riivas ebaproportsionaalselt sellise kohtuniku perekonna liikme omandiõigust koostoimes õiguspärase ootusega ning võrdsuspõhiõigust olukorras, kus nende kohtunike, kes surid või surevad ametis olles, perekonna liikme toitjakaotuspension säilis.⁴⁹

49 RKPJKo 22.10.2015, 3-4-1-21-15: *Kohtuniku lese toitjakaotuspension.*

KAS EESTIS ON VAJA INDIVIDUAALKAEBUST?¹

Ivo Pilving, Riigikohtu kohtunik, halduskolleeegiumi esimees

Nii riigireformiga seoses kui ka sellest sõltumata on viimasel ajal taas kõlanud arvamus, et Eesti vajab kas iseseisvat konstitutsioonikohtu või vähemalt Riigikohutus toimuva põhiseaduslikkuse järelevalve laiendamist uute kaebevõimalustega, eriti individuaalkaebusega. Nii olulisele reformile peaks eelnema analüüs, kas king kusagilt ka tegelikult pigistab. Säärase kaliibriga muudatusi ei tohi teha vaid kõlavate loosungite põhjal.

1. Individuaalkaebuse olemus

Individaalkaebuse (ka individuaaltaotlus, põhiseaduslik kaebus, konstitutsiooniline kaebus) all mõistetakse üksikisiku avaldust põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks. Individuaalkaebus võib põhimõtteliselt olla esitatud igasuguse avaliku võimu kandja tegevuse peale, nii toimingu, üksikakti kui ka õigustloova akti (üldnormi) peale.² Eestis on individuaalkaebuse esitamise õigus seadusega tagatud vaid teatud riigorganite otsuste puhul (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) §-d 16, 18 ja 37).

Eeltoodule vaatamata asus Riigikohus 2003. aastal kinnipeetav S. Brusilovi asja lahendamisel seisukohale, et isik võib põhiseaduse (PS) §-le 15 tuginedes individuaalkaebuse Riigikohtule esitada, kui tema väidetavalt rikutud õiguse kaitseks ei leidu muud tõhusat vahendit.³ Kaasusesse süvenedes näeme, et S. Brusilovi avaldus polnud normikontrolliavaldus seaduse peale, vaid individuaalkaebus jätkuva vabaduse võtmise ehk täidesaatva riigivõimu toiminguga peale.⁵ Toiminguga

1 Artikkel väljendab autori isiklikke seisukohti ning põhineb märtsis 2013 Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi konverentsil „Kümme aastat Brusiloviga – kuidas edasi?“ peetud ettekandel, mida on täiendatud vahepealsete aastate praktikaga.

2 Vrd V. Saarmets, Individuaalne konstitutsiooniline kaebus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtus – *Juridica* 2001/6, lk 376; H. Maurer, *Staatsrecht*, 1999, § 20 nr 119 jj.

3 RKÜKo 3-1-3-10-02, p 17; viimati RKPJKm 3-4-1-14-16, p 22.

4 Toiminguga all pean silmas igasugust avaliku võimu kandja tegevust, millel ei ole regulatiivset sisu, lisaks haldustoimingutele ka süüteomenetluse toiminguid, täitetoiminguid jne.

5 Üldkogu rõhutas, et kaebaja pöördumise ajendiks oli soov, et teda vabastataks karistusest, ning et süüdimõistetul puudus muu tõhus võimalus taotleda karistusest vabastamise otsustamist, RKÜKo 3-1-3-10-02, p-d 16–18.

peale esitatud individuaalkaebuse kohta ei ütle PSJKS midagi, seega oli üldkogul siin võimalik tugineda vahetult PS § 15 lg-le 1. Üldkogu kontrollis karistusseadustiku rakendamise seaduse põhiseaduspärasust kui asjassepuutuvat seadust kinnipidamise õiguspärasuse hindamisel. Seda kinnitab ka fakt, et ei resolutsioonis ega põhjendustes **ei tunnistanud üldkogu põhiseaduse vastaseks PSJKS § 4 lg-t 2**, mis loetleb ammendavalt Riigikohtule normikontrolli avalduste esitamiseks õigustatud isikud.⁶ Riigikohus ei tohi õigustloova akti peale esitatud individuaalkaebust PS § 15 alusel asuda lahendama PSJKS § 4 lg-t 2 vaikumisi ja meelevaldselt kohaldamata jättes. Kaebeõigust imperatiivselt välis-tava menetlusnormi kohaldamata jätmise eeldab selle suhtes põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimist. Allpool (ptk 4) selgitan aga ka, et PSJKS § 4 lg 2 on põhiseaduspärane.

2. Senine praktika

Innustatuna 2003. a otsuse suunistest on 14 aasta jooksul Riigikohtule esitatud 36 avaldust, mida on võimalik käsitada PSJKS-s sätestamata individuaalkaebus-tena.⁷ See teeb keskmiselt 2,6 avaldust aastas. Neis asjades on vaidlustatud nii õigusnorme kui ka nende rakendamist, tihti mõlemat koos. Kõik need avaldused on põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium läbivaatamatult tagastanud, leides, et isiku käsutuses on või oli muu tõhus vahend õiguste kaitseks või et vaidlus ei puudutagi kaebaja õigusi. Kõnealuseid kaasusi võib grupeerida järgmiselt.

- **Rahulolematuse maa-, haldus- või ringkonnakohtu lahendiga**, nt süüdi-mõistmine, vahi alla võtmine. Piisavaks õiguskaitsevahendiks on selle grupi puhul edasikaebeõigus kõrgema astme kohtule.⁸
- **Rahulolematuse Riigikohtu lahendiga**. Õiguste kaitse tagavad menetlusosalise õigused Riigikohtu menetluses. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium pole teiste kolleegiumide suhtes kõrgemalseisev instants.⁹ Individuaalkaebuse esitamise õigust pole vaatamata sellele, et Riigikohus ei põhjenda kassatsioonkaebuse menetluse võtmata jätmist. See kehtib ka siis, kui kassatsioonis väidetakse asjakohase seaduse põhiseadusvastasust.¹⁰

6 Vt ka RKPJKm 3-4-1-6-04, p 5.

7 Arvestusest on kõrvale jäetud avalikes huvides esitatud kaebused, kus kohus ei asunud lähemalt uurima kaebuste vastavust muudele n-ö Brusilovi kriteeriumitele (nt RKPJKm 3-4-1-12-05, 3-4-1-8-05 ja 3-4-1-6-04).

8 Nt RKPJKm 3-4-1-21-11; 3-4-1-8-07; 3-4-1-17-06; 3-4-1-10-05.

9 RKPJKm 3-4-1-8-13; 3-4-1-4-13; 3-4-1-21-11; 3-4-1-5-11; 3-4-1-19-08; 3-4-1-4-06.

10 RKPJKm 3-4-1-14-16, p 26 koos täiendavate viidetega. Teistsugusel seisukohal T. Kolk, Tõhus ja õiglane menetlus õigusakti põhiseadusvastasuse nõude esitamisel – Juridica 2012/10, lk 739, 749. Vt ka allpool ptk 3.

- **Kaebus materiaalõiguse normi peale.** Kohaliku omavalitsuse määrusega kehtestatud alkoholi jaemüügi ja reklaami piirangute puhul pidas Riigikohus piisavaks võimalust algatada halduskohtus saamata jääva tulu hüvitamise vaidlus. Kolleegium pidas *obiter dictum*'is individuaalkaebust õigustloova akti peale teatud tingimustel võimalikuks, kuid ei selgitanud, kas sellise kaebuse sisuliseks lahendamiseks tuleks PSJKS § 4 lg 2 esmalt tunnistada kehtetuks.¹¹
- **Kaebus menetlusnormi peale** (nt menetlusabi piirangud, piiratud juurdepääs tõenditele, advokaadisund, edasikaebeõiguse või teistmisaluse puudumine). Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on selgitanud, et kui menetlusseadus välistab isiku arvates põhiseaduse vastaselt kohtule avalduse esitamise või selle rahuldamise, tuleb soovitud avaldus siiski esitada, taotledes takistava menetlusnormi põhiseaduspärasuse kontrolli ja kohaldamata jätmist.¹²
- **Ebamõistlikult pika kohtumenetluse** vastu ei ole individuaalkaebus vaja-lik, sest isikul on võimalik esitada taotlus menetlustoimingu tegemiseks või üldiselt menetluse kiirendamiseks (tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 333¹, kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 274¹, halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 100). Ekstreemsetel juhtudel on ebamõistlik menetlus-aeg hüvitatav rahas või arvestatav karistuse määramisel või süüteomenetluse lõpetamisel (KrMS § 274²).¹³
- **Kohtueelse kriminaalmenetluse ja väärteomenetluse toimingud.** Süüdistusakti koostamiseni kontrollib kriminaalmenetluse toimingute ja määruste õiguspärasust eeluurimiskohtunik uurimiskaebemenetluses (KrMS §-d 228–230).¹⁴ Isik ei pea saama esitada individuaalkaebust väärteomenetluse lõpetamise peale konkurentsivaidluses. Väidetava väärteo toimepanija vastu on võimalik esitada tsiviilhagi.¹⁵
- **Haldusakt või -toiming**, samuti selle tegemata jätmine (nt maksumenetluses teabe nõudmine, isiku valijate nimekirja kandmata jätmine) on vaidlustatav

11 RKPJKm 3-4-1-60-14: Statoil, p 18.

12 RKPJKm 3-4-1-56-13: Kevadkuu; 3-4-1-14-16; 3-4-1-8-13; 3-4-1-4-13; 3-4-1-18-10; 3-4-1-4-10; 3-4-1-22-09; 3-4-1-11-09; 3-4-1-3-08; 3-4-1-11-07; 3-4-1-6-05. Vt ka RKÜKo 3-4-1-19-07, p 32. Tinglikult võib siia liigitada ka AS Giga teistmisavalduse asjas 3-3-2-1-04, kus seadusest teistmise alust ei tulenenud, kuid kus üldkogu saatis asjad PS § 15 alusel kohtu-tele uueks läbivaatamiseks. Minu hinnangul oli siin tegu siiski materiaalses mõttes teistmisega ning hiljem ongi menetlusseadustikke vastavate alustega täiendatud.

13 RKPJKm 3-4-1-12-08.

14 RKPJKm 3-4-1-30-13. Isik ei pea õiguste riive puudumise tõttu saama üheski menetluses vaidlustada õiguskaitseorganite kokkuleppeid tema väljaandmiseks välisriigile, sest maa-kohtus ja halduskohtus on vaidlustatavad nii väljaandmise õiguslik lubatavus kui ka Vabariigi Valitsuse väljaandmisotsus, RKPJKm 3-4-1-10-13.

15 RKPJKm 3-4-1-10-08.

kolmeastmelises halduskohtumenetluses, nõude saab esitada ka siis, kui toimingu sooritamise kohustus on põhiseaduse vastaselt jäetud seadusega kehtestamata.¹⁶

- **Tsiviilõigussuhted.** Kui isiku arvates on põhiseaduse vastane eraõigussuhteid reguleeriv norm, tuleb nõue või vastuväide esitada tsiviilkohtumenetluses või vaidlustada õiguste teostamist takistav kohtulahend (nt hagi tagamise määrus), paludes kohtul algatada konkreetse normikontrolli.¹⁷

3. Individuaalkaebus lõpliku kohtulahendi peale

Nagu eespool märgitud, ei ole Riigikohus kohtulahendite üle kontrollimist individuaalkaebuste alusel aktsepteerinud, kuigi Riigikohtu lahendeid ei saa muul viisil vaidlustada.

„Kevadkuu“ asjas esitas menetlusosaline individuaalkaebuse ajendatuna Riigikohtu tsiviilkolleegiumi poolt TsMS § 689 lg 6 kohaselt tehtud resolutsioonotsusest, paludes tunnistada viidatud sätte põhiseaduse vastaseks. Järelevalvekolleegium selgitas, et põhiõiguste kaitse on neil juhtudel tagatud Riigikohtu kohustusega järgida põhiseadust (PS § 15 lg 2) ning võimalusega esitada kassatsioonkaebuses ennetavalt seisukoht potentsiaalselt kohaldamisele kuuluva seaduse põhiseadusvastasuse kohta.¹⁸ Riigikohtunik E. Kergandberg tõi eriarvamuses välja kolm teda häirivat raskust kassatsioonkaebuses seaduse suhtes preventiivsete vastuväidete esitamisel: 1) kassatsioonkaebuses ei ole võimalik vaidlustada küsimust, mida ringkonnakohtus ei tõstatatud (KrMS § 344 lg 1 p 1); 2) kui kassatsioonkaebust menetlusse ei võeta, ei jõua selles sisalduv põhiseaduslikkuse väide Riigikohtu huviorbiiti; 3) Riigikohtus tuleb põhiseaduslikkuse küsimusega tegelemisel anda asi lahendamiseks üldkogule, kus aga asja lahendamine on ressursimahukas.¹⁹

Need argumendid ei kummuta järelevalvekolleegiumi enamuse seisukohta. KrMS § 344 lg 1 p 1 reguleerib edasikaebeõigust, mitte ei ole välistusklausel PS § 15 lg 1 teise lause, lg 2 ja § 152 lg 1 suhtes.²⁰ Kui Riigikohus kassatsioonkaebust ei menetle, ei saa järgnevaid menetlusstaadiume reguleerivad väidetavalt

16 RKPJKm 3-4-1-26-12; 3-4-1-3-10.

17 RKPJKm 3-4-1-34-15: Vähemusaktionärid; 3-4-1-26-09. Kuigi vahekohtul ei ole konkreetse normikontrolli algatamise õigust, ei teki vahekohtumenetluse pooltele kompensatsiooniks individuaalkaebuse esitamise õigust, sest vahekohtu kokkuleppe sõlmimine on isiku enda valik, RKPJKm 3-4-1-25-13; 3-4-1-1-08.

18 RKPJKm 3-4-1-56-13, p 9–10.

19 Eriarvamuse p 4.

20 Vrd ka seoses vääriteomenetlusega RKPJKm 3-4-1-4-13, p 25.

põhiseaduse vastased menetlusnormid ka isiku õigusi riivata. Asja arutamine üldkogus on vaieldamatult ressursimahukas, kuid siiski menetluslikult ökonoomsem, kui asuda Riigikohtu jõustunud lahendi järel esmalt arutama eraldi põhiseaduslikkuse järelevalve asja ning sõltuvalt järelevalve tulemusest hakata põhiasja jõustunud lahendit veel ka teistma. Üldkogule ei tule üle anda ka kõiki vaidlusi, kus menetlusosalised on asjassepuutuva normi põhiseaduspärasuse kahtluse alla seadnud, vaid üksnes asjad, milles „kodu kolleegiumil“ on tekkinud põhjendatud kahtlus normi põhiseaduspärasuses. Tuleb möönda, et menetlusosalisel võib olla keeruline kujundada ennetavalt seisukoht kassatsioonimenetluse kõigi normide suhtes. Samas on see siiski vaid õiguskaitset toetav meede. Peamine vahend õiguste tagamiseks on siin Riigikohtu kohustus järgida *ex officio* põhiseadust.

Ennekõike tähendaks võimalus esitada kohtulahendite peale individuaalkaebusi neljaastmelise kohtusüsteemi loomist. See poleks kooskõlas kohtuotsuse seadusjõu põhimõttega ja PS § 149 lg 3 esimese lausega, mille kohaselt on Riigikohus riigi kõrgeim kohus. See säte kitsendab ka PS § 15 toimeala – õigust pöörduda kohtusse ei saa eksisteerida kõrgema kohtu otsuste suhtes. Kolm kohtuastet on enam kui küll isikute põhiõiguste kaitseks. Põhiõigustele tuginevaid vastuväiteid on võimalik konstrueerida kohtulahendi suhtes alati, kuid iga õigusvaidlus peab kord lõppema. Muidugi pole Riigikohus kassatsioonikaebuste lahendamisel ilmeksimatu, kuid eksimatu poleks Riigikohus või ükskõik milline muu institutsioon ka individuaalkaebuste lahendamisel.²¹

Niisugune individuaalkaebus kohtulahendi peale

- pikendaks menetlusaega **õigusrahuni** jõudmisel (karistuse ära teeninud kurjategija saab karistust edasi lükata, kahju kannatanud isik peab ka pärast kolmeastmelist menetlust ikka ootama hüvitist jne);
- nõuaks **lisaressursse** nii riigilt kui ka menetlusosalistelt;
- raskendaks Riigikohtu kriminaal-, tsiviil- ja halduskolleegiumi igapäevast tööd **seaduse ühetaolisel kohaldamisel**, sest neid kontrolliks sisuliselt ülimuslik instants.

Seega, individuaalkaebus kohtulahendi peale poleks mitte ainult tarbetu, vaid lausa kahjulik.

21 J. Pöld, Kas Eestis on vaja eraldiseisvat konstitutsioonikohut?, Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi efektiivsus Eestis, Avatud Eesti Fond, 2002, lk 78.

4. Individuaalne normikontrollikaebus

Tulgem nüüd küsimuse juurde, kas individuaalkaebust peaks saama esitada seaduste ja määruste peale.

On tõsi, et nii mõnigi seadus võib isiku õigusi oluliselt riivata vahetult, st ilma rakendusaktide ja -toiminguteta. Seda juhul, kui seadus paneb isikule kohustuse või keelu, mille täitmine on sanktsioneeritud märkimisväärse karistuse või muu sunnivahendiga (nt mõne kauba müügikeeld või teatud sisuga reklaami avaldamise keeld suure rahatrahvi ähvardusel).²² Õiguskulekuse seisukohast poleks pedagoogiline kutsuda inimesi üles kehtivaid seadusi ignoreerima, isegi kui nad peavad neid põhiseadusvastaseks. Teiseks võtab isik tema arvates põhiseadusvastast kohustust rikkudes liiga märterliku riski, sest kohus ei pruugi isiku riigiõiguslikke vaateid jagada. Tšiviliseeritud viis „otsekohalduva“ kohustuse (keelu) põhiseaduspärasuse hindamiseks eeldaks ennetavat selguse loomist kohtus.

PS § 15 lg 1 ei nõua, et õigustesse sekkumise korral peab isik saama vaidlustada seadust või määrust otseselt. Õiguskaitsevahendite kujundamisel on seadusandjal ulatuslik otsustusruum. Tähtis on, et lõppastmes saaks õigustesse sekkumise lubatavuse üle otsustada kohus ning et õiguskaitse oleks efektiivne. „Statoili“ asjas pidas kolleegium piisavalt efektiivseks **kahju hüvitamise** nõude esitamist seoses tuluga, mis jääks saamata müügikeelu järgimisel. Siin võib veel märkida, et isik ei pea sarnastel juhtudel ootama ära kahju reaalselt tekkimist, vaid hüvitist saab nõuda ka tulevikus tekkiva kahju eest (riigivastuse seaduse (RVastS) § 7 lg 4, võlaõigusseaduse § 127 lg 6). Lisaks sellele on isikul põhjendatud huvi korral (st akuutses kaasuses, kus probleem on tegelik, mitte pelgalt teoreetiline) võimalik kohtu ette tuua vaidlus selle üle, kas isik on õigustatud soovitud viisil õigussuhtes käituma (nt keelatud reklaami avaldama või keelatud kaupa müüma). Selleks on nii era- kui avalik-õiguslikes vaidlustes võimalik esitada **tuvastusnõue** (tuvastamishagi või -kaebus – TsMS § 368 lg 1, HKMS § 37 lg 2 p 6). Tuvastusnõude esemeks võivad olla ka õiguslikud asjaolud.²³ Hinnates küsimust, kas isik on õigustatud ühel või teisel viisil käituma, peab maa- või halduskohus kontrollima ka asjakohaste normide põhiseaduspärasust.²⁴ Pole ühtegi põhjust, miks tuvastamishagi ei peaks olema neis olukordades efektiivne kaitsevahend. Kui asi on kiireloomuline, tuleb lisaks kõne alla esialgne õiguskaitse või kohtuotsuse kohele täitmisele pööramine. Kolmandaks, kui kohustuse või keelu rikkumisele võib järgneda haldusõiguslik sanktsioon või kui seadus annab riigivõimule õiguse teha

22 Vrd määruste puhul RKPJKm 3-4-1-60-14, p 17.

23 RKEKm 3-3-4-2-13, p 15.

24 J. Pöld (viide 19), lk 76.

isikut kahjustavaid toiminguid, on neid võimalik ära hoida **keelamiskaebusega**.²⁵ Situatsioon, kus õiguskaitsevahendid seadusest tuleneva vahetu riive tõrjumiseks puuduvad, jääb täna kehtivas õigusolustikus seega puhtalt hüpoteetiliseks.

Euroopa Kohus on sarnast kaudsete kaitsevahendite süsteemi pidanud piisavalt tõhusaks EL põhivabaduste tagamisel. Ühes samuti reklaamikeeldu puudutanud Rootsi kaasuses on ta tõlgendanud tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtet nõnda, et see ei nõua, et liikmesriigi õiguskorras oleks olemas iseseisev õiguskaitsevahend õigusnormide õiguspärasuse kontrollimiseks.²⁶ Põhjamaades teatavasti sellised instrumendid puuduvad. Eestil ei keela muidugi keegi näha enda kohtutes ette jõulisemaid menetlusi, kuid arvestada tuleb ka nende vahendite ebasoovitavate kõrvalmõjudega. Õiguskaitse ei pea olema maksimaalselt kiire ja tulemuslik, vaid optimaalne. Normikontrollikaebus avaks küll otsetee riigi kõrgeimasse kohtusse, kuid see

- kahjustaks **õigusrahu ja seaduse ühetaolist kohaldamist** sarnaselt kohtuotsuse peale esitatavate individuaalkaebustega, sest pärast jõustunud kohtulahendit on võimalik vähemalt üritada algatada kohtuotsuses kohaldatud normide kontroll. Suureneksid menetlusosaliste kulud ja pikeneks menetsusaeg.²⁷
- **koormaks Riigikohut** massiliselt kaasustega, kus õiguskaitse pole vajalik või mille lahendamise peaks tegelikult tegelema maa- ja halduskohut. Riigikohus peaks ka hakkama hindama tõendeid ja tuvastama faktilisi asjaolusid põhiõiguste rikkumise kohta. Minu soovitatud tuvastamisnõude mudelis teeks selle eeltöö ära maa- või halduskohus. Riikides, kus individuaalkaebused on seadusega ette nähtud, valmistab nende suur hulk tõsisid probleeme.²⁸ Individuaalkaebuste senine väike arv on tingitud Brusilovi doktriini „külmutatud olekust“, mis väljendub järelevalvekolleegiumi järjekindlas ja ranges tõrjuvas praktikas ja PSJKS § 4 lg 2 jätkuvas kehtivuses. Seadusega igapäevase normikontrolli initsiatiiviõiguse andmine annaks ilmselgelt hoogu juurde menetlusõiguste kuritarvitajatele. Neile kinnipeetavatele, kes täna uputavad halduskohut ilmselgelt põhjendamatute kaebustega, avataks uus atraktiivne kanal. Riigikohut koormaksid niisugused individuaalkaebused ka siis, kui need ei vastaks seaduses sätestatud lubatavuse eeldustele, sest kohtul tuleb need põhjendatud määrusega tagastada;
- **politiseeriks Riigikohtu**. Parlamendis demokraatlikult vastu võetud seadust vastustavad jõud leiaksid kergesti tankistkaebajad, kes tooksid enda

25 HKMS § 37 lg 2 p 3; RVastS §-d 4 ja 5.

26 EKO C-432/05: Unibet, p 56–65.

27 Eespool ptk 3.

28 H. Maurer (viide 2), § 20 nr 124.

õiguste kaitse sildi all vaidlused otse Riigikohtusse. Ühiskonda teravalt polariseerivate seaduste puhul ei ole kohtul aga sageli mandaati sekkumiseks, sest seadusandjal on vaieldavates küsimustes oluline otsustusruum. Pole vahet, kas Riigikohus jätab sellistes olukordades kaebuse rahuldamata või läbi vaatamata. Riigikohus pandaks sageli kahvlisse: kas jääda avalikkuse silmis vastutavaks parlamendi poliitiliste valikute eest või teha üldsusele meelepärane otsus, astudes seadusandja kingadesse. Individuaalkaebustega paratamatult kaasneva lisavõimu andmine Riigikohtule omakorda väetaks ettepanekuid kohtuvõimu veelgi ulatuslikumaks ümberkorraldamiseks, mis pigem kahandavad kui suurendavad sõltumatust (eraldi konstitutsioonikohtu loomine, tähtajaliselt ametisse nimetatavad kohtunikud);

- **kaotaks vajalikud filtrid.** Tugeva poliitilise laenguga vaidlusi tuleb Riigikohtul lahendada ka täna ning see ongi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu rolliga kaasnev paratamatus. Samas on vahe, kas taoliste asjade lahendamine (või ka läbivaatamatult tagastamine) saab riigikohtunike igapäevatööks või tuleb seda ette mõned korrad aastas. Poliitiliselt kallutatud kaebusi, aga ka lihtsalt Riigikohtu ülekoormamist aitab praegu ära hoida mudel, mille järgi võib taotluse esitada vaid kohus, õiguskantsler või Vabariigi President. Kohtu poolt konkreetse normikontrolli algatamine eeldab, et vaidlusalune seadus oleks asjassepuutuv, st sellest sõltuks reaalselt isiku kohta tehtava kohtulahendi sisu. Teiseks teeb põhiasja lahendav kohus ära sisulise eelkontrolli. Kui siiski leitakse, et praegu valitsev arusaam normi asjassepuutuvusest on liiga kitsas²⁹ ega lase Riigikohtul tegeleda ühiskondlikult oluliste teemadega, tuleks asjassepuutuvuse testi lõdvendada n-ö peenhäälestusega.

Kohtulik kaitse õigustloovast aktist vahetult lähtuvate riivete vastu on mõistlik korraldada just nimelt kaudsete õiguskaitsevahenditega. See arvestab kolmeastmelise kohtusüsteemi loogikat ja väldib tõendamisvaidlusi Riigikohtus. Seejuures tasub arvestada, et PS tagab isikutele sõnaselgelt õiguse taotleda konkreetse normikontrolli algatamist (§ 15 lg 1 teine lause), mitte aga vahetut kaebeõigust seaduste peale.

5. Individuaalkaebus muude võimuaktide peale

See, et Riigikohus ei ole 36 asjas näinud vajadust individuaalkaebuse järele ka muude võimuaktide puhul, ei anna iseenesest absoluutset kindlust, et tulevikus ei ilmne õiguskaitseühki. Mõõda ei saa minna ka faktist, et Brusilovi kaasuses üldkogu hinnangul säärane tühik esines.

29 Vt nt eriarvamus RKPJKm 3-4-1-22-15: Eesti Autorite Ühing jt.

Esiteks tuleb siiski tõdeda, et Eestis ei saa kehtivate menetlusseaduste järgi põhimõtteliselt tekkida olukorda, kus ükski kohus ei ole pädev asja lahendama.³⁰ Kui seadus ei sätesta teisiti, alluvad kõik eraõiguslikud vaidlused maakohtule ja kõik avalik-õiguslikud vaidlused halduskohtule (TsMS § 1 lg 1 ja HKMS § 4 lg 1). Neil kohtutel on vastavat liiki asjades n-ö **kinnipüüdev pädevus**.³¹ Seepärast taandub subsidiaarse individuaalkaebuse vajalikkus vaid küsimusele, kas menetlus pädevas kohtus on **efektiivne**: kas isikul on võimalused pädevas kohtus asja algatamiseks, kas kohtu käsutuses on piisavad volitused, kas menetlus toimub piisavalt kiiresti ega ole liiga kallid jne. Ka Brusilovi otsuses märkis üldkogu, et kaebaja oleks põhimõtteliselt saanud esitada kaebuse halduskohtusse, et saavutada seeläbi omakorda prokurööri poolt avalduse esitamine maakohtule. Üldkogu pidas tõenäoliseks, et need menetlused oleksid olukorra lahendamiseks kestnud liiga kaua. Hilisemates asjades on Riigikohus leidnud, et kui menetlus pädevas kohtus ei ole efektiivne, siis tuleb see menetlusnormide põhiseaduspärasuse hindamise kaudu efektiivseks muuta, mitte suunata asi pädevast kohtust lahendamiseks kusagile mujale, nt Riigikohtusse. See lähenemine on põhjendatud, sest kirjeldatud olukordades on tegelik põhiseaduslik probleem just nimelt menetluse korralduses, mitte kohtute pädevusjaotuses. Riigikohus on korduvalt oma praktikas pädevas kohtus menetlust takistavaid puudusi põhiseaduslikkuse järelevalve korras kõrvaldanud.³²

Olgu veel märgitud, et täna peaks S. Brusilovi kaebuse KrMS § 431 lg 1 alusel lahendama maakohtu täitmiskohtunik.

Kokkuvõte

Riigikohtu praktika kinnitab, et Eesti õiguskaitse-süsteemis pole täna lünka, mida individuaalkaebusega täita. Ainsas Riigikohtu tegutsemisaja jooksul ilmnunud individuaalkaebuse „eduloos“ avastatud probleemi on seadusandja ammu kõrvaldanud. Küll aga võivad kunagise hädalahenduse seadustamiskatsetel olla ulatuslikud parlamentaarset riigikorda ning kohtuvõimu toimimist ja sõltumatust kahjustavad järelmid. Individuaalkaebus kohtulahendi peale looks tarbetult juurde uue kohtuastme ja venitaks vaidlusi. Õigustloovate aktide peale esitatud individuaalkaebuste puhul ütleb täna kehtiv PSJKS § 4 lg 2 õigustatult: pole lubatud. Lünkadeta õiguskaitse peab tagama õiguskaitsevahendite täiustamine maa- ja halduskohtutes.

30 J. Pöld (viide 19), lk 75.

31 M. Ernits, teoses: Ü. Madise, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012, § 15 nr 2.1.1.

32 Nõnda nt asjades RKÜKo 3-3-1-35-15; 3-1-2-2-11.

INDIVIDUAALKAEBUS KUI RIIGISALADUS

Eerik Kergandberg, Riigikohtu kohtunik

Pilk tulevikku

On 2103. aasta märtsikuu, XXII sajandi esimese veerandi algus. Päike läheneb silmapiirile, seistes sedavõrd madalas, et mine tea, kas ulatubki enam midagi olulist valgustama. Siiski. Kui Lossi tänava tõus lõpeb, löövad päikeses helendama B jr. jr. nägu, naise nukrad silmad, look ja hobuse kikkis kõrvedega pea.

„Seal ta ongi, see Toomemägi ja Riigikohus ja selle seinal vanaisa auks eile avatud bareljeef,“ lausub mees ja osutab käega Riigikohtu fassaadi poole. „Ei-ei, mitte see skalpelliga käsi. Jumala pärast! Meie vanaisa tegu oli ikka midagi muud. Vaata sellest noaga käest veidi paremale! Sinna, kus kuldtähtedega kirjas „**Brusilov 100**“.“

Film jätkub. Kaamera vaatab korraks Kuradisilla suunas, pöördub siis enesekinnituseks Inglisilla poole ning fokuseerub lõpuks rahunenult maja sisemusse. Seal aga on kõik juba harras ja pidulik. Riigikohtu esinaine teeb juubelikonverentsi ettekannet. Ta tänab Brusilovit, jumalat ja saatust selle eest, et nende loomingulise koostöö tulemina ilmus Eesti Vabariigi põhiõiguste kaitse süsteemi tõeline siduvusklausli karva kalliskivi: Väga Suur, Eriti Individuaalne, Absoluutselt Konstitutsiooniline ja Põhimõtteliselt Läbi Aastakümnete Täiesti Võimalik Kohtukaebetee. Jutu lõpetuseks tänab esinaine põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi tublisid nõunikke, kes on pannud üle pika aja kokku ka midagi sellist, mida sajand tagasi nimetati päris-raamatuks. See on suisa kahekõiteline. Esimeses on kompaktne ja sisutihe ülevaade kõigist neist 9865 Väga Suurest, Eriti Individuaalsest ja Absoluutselt Konstitutsioonilisest Kaebusest, mis on sajandi jooksul Riigikohtule esitatud ning mille kõik on Riigikohus suutnud edukalt pareerida. Raamatu teine köide on aga saja aastaga Riigikohtu poolt loodud 457 uue teistmisaluse kommenteeritud väljaanne.

Riigikohtu koidutäht

Mõned minutid ajamasinaga ning tänaste rõõmude ja murede juures me tagasi oleme. Brusilovi otsus hakkab lähenema täiseale: järgmisel aastal saab see ju 15-aastaseks. Viie aasta eest, kui tähistati kultuslahendi 10. aastapäeva, oli veel selline varapuberteetlik aeg: abstraktne rõõm iseenesest kahtlusteta lahedast koerustükist suutis veel vastutustunnet, globaalsema pildi nägemisvõimet ja muud sellist tõsimeelsemat pärsida. Viieteistaastasel aga võib juba vaikselt hakata mõistus pähe tulema.

Brusilovile mälestusmärgi või bareljeefi püstitamisest on täna asi veel siiski kaugel, minu meelest kummalisel kombel kaugemalgi, kui viie aasta eest. Tegelikult on ju olukord praegu, moekalt öelda püüdes, tõejärgsele maailmale tüüpiline: osa riigikohtunikke ja teisi juriste uurib probleemi mikroskoobiga, teine osa teleskoobiga. Osa (minu meelest ka hea kolleeg Ivo Pilving) soovib Brusilovi lahendi kaotada halduskohtule omase lihtsa tehnilise võttega seda lahendit lihtsalt nullini redutseerides (loe: nähtamatuks sõnudes). Teisalt hindavad ja väärtustavad „astronoomid“ kõnealust lahendit koidutähena, asjana iseeneses, millel siis piirjuhtumil¹ väidetavalt ei peagi madala tegelikkusega hoomatavat sidet olema. Sellise lähenemise tuntuim esindaja ja tuliseim pooldaja meie õigusmaastikul on ilmselt Madis Ernits. Nii on ta märkinud, et kuigi PSJKS ei näe ette nn suurt individuaalkaebust, st põhiõiguste kandja võimalust tema põhiõiguse rikkumise korral pöörduda kaebusega põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu poole seaduse või määruse põhiseadusvastaseks tunnistamiseks, tulevat § 15 lg-t 1 koosmõjus §-ga 14 tõlgendada ka selliselt, et selline kaebus on Eesti õiguskorras olemas. Enda väite kinnituseks loetleb M. Ernits terve rea Riigikohtu lahendeid, alustades mõistetavalt sellest samast Brusilovist.² Paraku aga on see loetelu lugejat eksitav, sest tegelikult ei ole Riigikohus pärast Brusilovi lahendit enam mitte ühtegi individuaalkaebust menetlusse võtnud. Kusjuures ei ole ju mingi suur riigisaladus, et küsimus on siin kindlasti olnud ka Riigikohtu kohtunike enamuse põhimõttelises tõrjuvas hoiakus individuaalkaebuse suhtes. Konkreetsemalt on tõrjeaktsiooni enamikul juhtudel põhjendatud üldistatult öeldes muu kohtutee väidetava olemasoluga enda põhiõiguse kaitseks kas minevikus, olevikus või tulevikus. M. Ernits ei ole PS kommentaarides paraku pidanud vajalikuks kontrollida, kas ja kuivõrd nendel isikutel, kelle individuaalkaebuste menetlemisest Riigikohus keeldus, oli ka tegelikult kohtutee olemas. Sukeldusin vist natuke vara detailidesse. Püüan peateele naasta.

Mängu ilu austajana mõistan ma suurepäraselt neid Brusilovi lahendit kõrgelt hindavaid kolleege ja riigiõiguse teoreetikuid ning nende hulgas ilmselt ka enamikku läbi aegade Riigikohtus tegutsenud järelevalvekolleegiumi nõunikke. Riigiõiguslikult ju oligi Brusilovi lahend midagi fantastilist, kohtuliku aktivismi puhtaim kehastus. Mõelda vaid, kui palju vaidlusi ja vaeva, rahast rääkimata, on mõnedes riikides individuaalkaebusi menetlevate konstitutsioonikohtute loomiseks kulunud! Üks suur riik pidi selleks suisa maailmasõda alustama ja selle kaotama, et siis tuhka pähe raputades ka konstitutsioonikohus rajada. Aga siin,

1 Minu hinnangul, ja mõneti etteruttavalt, olemegi me tänase diskussiooniga piirjuhtumi olukorras, kui püstitame küsimuse, kas suure individuaalse konstitutsioonilise kaebe võimalus tuleks positveerida (kehtestada seadusega) või peaks sellest resoluutselt keelduma ja lihtsalt tunnistama tagantjärele Brusilovi lahendi ekslikkust.

2 Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommentaarid väljaanne. Ü. Madise jt (toim.). 3., täiend. väljaanne. Juura 2012, 219, § 15 kumm 3.

innovaatilises ja e-residentses (äärepealt oleksin kirjutanud e-resistantes) Eestis: naksti ja valmis ilus suur loss. Mis siis, et *contra legem*, ja eriti mis siis, et piltlikult öeldes vaid üheks ööks.

Eduloost kriitiliselt

Teadupärast olin (eriarvamuses) ja kinnitan, et olen ka täna Brusilovi lahendi suhtes leebelt öeldes pigem kriitiline. Veelgi enam. Eriti nüüd – kõnealust lahendit ja selle n-ö pärandit tagantjärele vaadates – on minu hinnangul raske, kui üldse võimalik hinnata ja väärtustada selles eraldi karistusõiguslikku ja riigiõiguslikku mateeriat. Kas ühelt poolt on ikka nii, et kuna me selle lahendiga kõrvaldasime väidetavalt ainuvõimalikul viisil karistusõigusliku kurja, siis viisi enese (Riigikohtu loodud menetluse) seaduslikkuse ja põhiseadusepärasuse, aga ka selge perspektiivikus ei ole tähtis või on teisejärguline? Teisalt aga, millest küll ammutada jõudu kordamaks pidevalt iseendale ja seletamaks külalistelegi, et on täiesti normaalne, kui individuaalne konstitutsiooniline kohtukaebeõigus üldise kohtukaebeõiguse „ladvaõunana“ ühes edulises demokraatlikus riigis „sähvatab“ vaid ühe korra põhjusel, mida hiljem keegi enam täpselt mäletada ei suuda või ei taha, ja et samas (NB!) järgimist sähvatust võimaldava seaduse teksti sõnastamisest tuleb iga hinna eest hoiduda.

Karistusõiguslikult on see lahend minu jaoks kestvalt vähemalt küsitava väärtusega muuhulgas nüüd ka sellest lahendist lähtunud seadusandja „revisjonistlike“ arenduste tõttu asjakohase põhiõiguse suhtes. Eeskätt Brusilovi lahendi ja selle hilisemate tõlgendustega pani ju seadusandja põhiseadusliku universaalse kergema karistusseaduse tagasiulatava jõu põhimõtte toimeala ajalise ulatuse sõltuvusse – naera või nuta – karistuse liigist. KarS § 5 lg 2 teises lauses on ju nüüd kirjas kujundlikult väljendades mõte, et kui kohus on olnud piisavalt ette nägev ja on kedagi karistanud vangistusega, siis hakkab uus kergendav karistusseadus tema peale päiksena paistma ka vanglas. Ehk teisisõnu: vangistusega karistatute puhul ulatub kergema karistusseaduse tagasiulatav toime erandlikult ka kohtuotsuse täitmise ajale. Kui kohtualusel aga selles mõttes ei vedanud, et teda ei karistatud mitte vangistuse, vaid kergema, st rahalise karistusega, siis tema pärast kohtuotsuse jõustumist enam kergema karistusseaduse poolsele „menetlusabile“ lootma ei saa. Minu arvates ei ole kahtlust, et vähemalt osal juhtudel võib karistuse liigist sõltuv kergema karistusseaduse tagasiulatava jõu põhimõtte toimeala ulatuse erinevus kujuneda PS §-s 12 sätestatud rikkuvaks. Tõsi, seni ei ole vist keegi vähemalt Riigikohtusse sellise murega pöördunud. Mõttemänguna lisagem siia veel järgmine arutus. Meie tänases karistusõiguslikus paradigmas ei ole eluaegne vangistus enam mitte tavaline vangistus, vaid, nagu oleks ilmselt öelnud omal ajal Hegel, midagi sellist, mille puhul läheb kvantiteet üle kvaliteediks. See tähendab, et eluaegne vangistus ongi käsitatav eraldiseisva ja täna raskeima karistuse liigina. KarS § 5 lg 2 teises ja kolmandas lauses ega ka mitte nende sätete kommentaarides ei ole aga eluaegse vangistuse eripära

kergema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtte toimeala kontekstis eraldi käsitlemist väärivaks peetud. See peaks olema loodetavasti kindel, et KarS § 5 lg 2 järgi kohaldub kergema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtte eluaegse vangistusega karistatute puhul kogu nende karistuse kandmise ajale. Milline aga peaks nende puhul uus ja kergem karistus olema? Sellele karistusseadustik minu hinnangul liiga täpset vastust ei anna. Huvitaval kombel on kergema karistusseaduse tagasiulatuva jõu kehtiv tõlgendusparadigma loomas tagantjärele ka veel üht surmanuhtluse kaotamise argumenti. Kui kõnealuse põhimõtte toimeala laieneb ka vangistuse ja eluaegse vangistuse kandmise kogu ajale, siis surmanuhtluse korral ei tahaks see loogika enam millegipärast töötada. Olgu, jätkem sellised absoluutselt hüpooteetilised arutlused olematute karistusliikide üle. Samas, vangistuse juurde naastes ei tahaks ma kohe kuidagi enda vana nn stepiküsimust taas kord küsimata jätta: „Kui vangistatute puhul laieneb kergema karistusseaduse tagasiulatuv jõud ka karistuse kandmise ajale, siis miks mitte ka kaugemale?“ Ma ei ole kuulnud ühtegi väga ratsionaalset põhjendust, miks ei võiks isikud, kelle vangistust kahjuks ei õnnestunud hilisema kergema karistusseaduse najal kergendada, sellise õnnetu juhuse tõttu, et nad lihtsalt said enne kergemat seadust vangist välja, siiski nõuda tagantjärele riigilt hüvitist põhjendusega, et „miks küll noorem kolleeg istus täpselt samasuguse asja varastamise eest kaks kuud vähem“. Tõsi, kergema karistusseaduse tagasiulatuva toimeala ulatumist ka päris „steppidesse“, ka vangistuse kandmise järgsele ajale tuleks Riigikohtult ikka eraldi taotleda.

Päris tõsiselt rääkides olen ma ka täna seda meelt, et mõistliku tõlgenduse korral ja karistusliikide vahel vahet tegemata³ peaks kergema karistusseaduse tagasiulatuv jõud raugema kohe pärast kohtuotsuse jõustumist. Kui aga poliitikud mingitel eriti helgetel inimõiguslikel hetkedel, mil valimised on veel kaugel, hakkavad väga drastiliselt kehtestama kergemaid karistusi, siis ei tohiks neil minu arvates olla keeruline kohaldada võrdsuspõhiõiguse huvides tasakaalustava meetmena karistuse kandjate suhtes amnestiat.

On siis või ei ole – selles on küsimus

Kuid nähtavasti täna ei huvita meie õigusüldsust Brusilovi lahendi puhul enam kuigivõrd kogu see karistusõiguslik mateeria. Ikka eeskätt ja põhiliselt see teine komponent, teine küsimus: „Kas Eesti tänases õiguses on olemas suure individuaalse konstitutsioonilise kaebe võimalus või mitte?“ Nii lihtne ja samas põhiõiguste kaitse aspektist nii oluline küsimus. Loodetavasti ei ole seni ükski selle teksti lugejatest siiski liigselt innustunud käesoleva artikli alguses

3 Jäin siiski korraks mõtlema, et huvitav, kas meie seadusandja peaks mõtlema täna ka sellele, et KarS § 5 lg 2 teisest lausest õhkuva ähvarduse tõttu peaks üldse sellise karistusliigiga nagu vangistus piiri pidama.

kirjeldatud fantaasiapildist. Ma tõepoolest ei kujuta hästi ette, kuidas seadusandja saabki lõplikult jätta Brusilovi lahendi suhtes väga selgelt seisukohta võtmata olukorras, mil ühelt poolt õigusteoorias peetakse seda lahendit Riigikohtu kõige olulisemaks lahendiks põhiõiguste tagamisel ja seega meie tegeliku õiguskorra lahutamatuks osaks. Teiselt poolt ei suuda mitte keegi öelda, millisele kriteeriumile siis selline suurepärase kohtukaebe võimalus tugineb. Lõpuks tuleks siin öelda, et kolmandalt poolt toimub Riigikohtus sihikindel tegevus kõnealuse lahendi unustamiseks. Viimati nimetatud suuna kontekstis leian, et minu meelest I. Pilving siiski eksib käesolevas kogumikus avaldatud artiklis, kui väidab, et Brusilovi kaasuse puhul oli tegemist pelgalt vaid toiminguvaidluse lahendamisega (see väide sillutab kahtlemata teed Brusilovi lahendi unustamisele. Brusilov kandis õiglast karistust varguse eest, kui seadusandja asus kergendama varguse eest karistamist. Brusilov ei pöördunud kohtusüsteemi poole mingi väidetavalt tema suhtes tehtud uue toimingu tõttu. Üldsegi mitte! Karistuse kandmine oli juba pikka aega väldanud ja talle täiesti harjumuspärane „toiming“. Kuid küsimus ei olegi ju siin niivõrd selles, mida isik täpselt taotles, vaid mida tegi Riigikohus. Ei saa ju ometi kahelda selles, et Riigikohus ei tunnistanud põhiseadusvastaseks mitte toimingut, vaid ikka seaduse, karistusseadustiku rakendamise seaduse. Iseenesest ma pigem nõustun I. Pilvingu väitega, et Riigikohus ei oleks tohtinud Brusilovi lahendiga aktivismi ilmutada, ilma et oleks tunnistanud põhiseaduse vastaseks PSJKS § 4 lg-t 2, mis loetleb ammendavalt Riigikohtule normikontrolli avalduste esitamiseks õigustatud isikud. Ei oleks tohtinud jah, aga ikka tegi. Minu arusaamise kohaselt ei väida ka I. Pilving, et Brusilovi lahendit ei ole olemas. Küll aga on ta ju sisuliselt seisukohal, et see lahend lihtsalt kahaneb ajas, kuni redutseerub nullini.

Kuidas siis ikkagi olla?

Mida kujunenud olukorras teha? VTK-de puhul on teadupärast mingi võimaliku regulatsiooni asemel alati üheks kaalutavaks variandiks ka „mittemidagitegemine“. Minu arvates ei ole see võimalik, kui praegune probleem kõva häälega välja öelda: „Eesti Vabariigis puudub igasugune elementaarne õigusselgus individuaalse konstitutsioonilise kaebemenetluse lubatavuse küsimuses ehk siis kõigi põhiõiguste tagatuse siduvusklauslina käsitatava PS § 15 lg 1 esemelise kaitseala küsimuses.“

Minu arvates on praegu, kui teema on juba kord „lauale tõstetud“, olemas vaid kaks põhimõttelist lahendusvarianti.

1. Brusilovi lahendi selgesõnaline eitus. Ilmselt mingil moel siiski PSJKS tekstis, sest ma ei kujuta hästi ette, kuidas suudaks Riigikohtu üldkogu ise „hambapasta tuubi tagasi toppida“ isegi siis, kui ta sõandaks sellist sammu astuda.

Loomulikult võib väita, et pärast Riigikogu sellist sammu ei keela miski Riigikohtul taas üht Brusilovit tegemast. Jätame selle variandi praegu siiski kõrvale.

2. Brusilovi lahendi (või täpsemalt öeldes sellest lahendist tuleneva) seadustamine PSJKS tekstis. Kindlasti peaks väga põhjalikult kaaluma, kuidas seda täpselt teha, ja liiga kerge see ülesanne pole. Teoreetiliselt täiemahulise individuaalkaebe juurutamiseks puudub ilmselgelt vajadus ja omad piirid seab siia ka Riigikohtu tegelik inimressurs. Eraldiseisva konstitutsioonikohtu loomise idee võiksime aga ehk praeguse riigireformi valgusel (eeskätt kokkuhoid!) siiski kõrvale jätta.

Agas ühele „kohale“, kus võiks individuaalkaebus töötada ja olla lubatav, juhiksin tähelepanu küll.

Nagu märkisin ka eespool, on M. Ernits PS kommenteeritud väljaandes üldjuhul sisuliselt kiitnud Riigikohtu ka kõigi nende Brusilovi lahendile järgnenud kohtuasjade eest, milles tegelikult jäeti ju individuaalkaebus menetlemata. Teatud vaoshoitud rahulolematust on aga M. Ernits avaldanud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendi 3-4-1-19-08 suhtes. Ta kirjutab, et „kuigi PS järgi ei ole tingimata välistatud individuaalkaebus põhiõigust rikkuva viimase astme lihtkohtu lahendi peale, kui see rikub mõnda põhiõigust, **raskendab sellise taotluse menetlemist kohtukorraldus, mille kohaselt on kõrgeim lihtkohtu instants institutsionaalselt ühendatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuga (§ 149 lg 3)**“ (minu rõhutus – E. K.). Nii otsustaski Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kohtulahendi individuaalkaebuse võimaluse välistada: „Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse kohaselt Riigikohtu ülejäänud kolleegiumidest kõrgemalseisev kohtuaste, kuhu saab edasi kaevata tsiviil-, kriminaal- või halduskolleegiumi lahendite peale.“⁴

Esmalt ei ole ju erilist kahtlust, et kui individuaalkaebust põhiõigust rikkuva viimase astme lihtkohtu (nt Riigikohtu halduskolleegiumi) lahendi peale tõepoolest vältimatult vajalikuks pidada ja näha siin kõnealust **kohtukorralduslikku takistust**, siis on ainsaks lahenduseks eraldiseisev konstitutsioonikohus. Aga vaadagem lähemalt, kas Riigikohtu kõnealune lahend (millest juhindub enda arutlustes M. Ernits) kajastab ikka adekvaatselt tegelikkust. Minu meelest mitte täiesti: selles jäetakse ju jutud lõpuni rääkimata. Riigikohtu erinevaid kolleegiume ei ole tõepoolest võimalik omavahelisse subordinatsiooni paigutada ja seega ei saa võimalikuks pidada ka nt Riigikohtu halduskolleegiumi lahendi peale individuaalkaebuse esitamist Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile. Riigikohtus on aga olemas ka üldkogu ja Riigikohtu kolleegiumide subordinatsiooni üldkogu

4 RKPJKm 11.03.2009, 3-4-1-19-08, p 14.

suhtes, vaatamata teatud nüanssidele, poleks kokkuvõttes siiski võimalik eitada. Nii on PSJKS § 3 lg 3 teises lauses otsesõnu kirjas, et kui Riigikohtu haldus-, tsiviil- või kriminaalkolleegiumil või erikogul tekib kohtuasja lahendamisel mingi asjassepuutuva regulatsiooni põhiseaduspärasuse osas põhjendatud kahtlus, tuleb kohtuasi anda lahendamiseks üldkogule. Oletame nüüd, et menetlusosalised on kõigis madalamates kohtuastmetes sellise põhjendatud kahtluse olemasolu väitnud. Ja ütleme, et sellise kahtluse olemasolu on ka ilmselge kõigile peale Riigikohtu (kas keegi julgeks 100% sellist võimalust välistada?). Igatahes oletagem, et Riigikohtu mingi kolleegium keeldub seda märkamast. Põhjusi, olgem ausad, võib olla ju mitmeid (probleemi ja selle korrektse lahenduse ülilm keerukus; soovimatus enda varasemat lahendit muuta ja... mainet rikkuda jne). Miks küll sellises olukorras ei võiks küsimust Riigikohtu kolleegiumi lahendi peale esitatud individuaalkaebuse alusel lahendada üldkogu? Mis oleks siin siis vahet võrreldes PSJKS § 3 lg 3 teises lauses silmas peetava olukorraga? Kas tõesti hirm maine pärast, kui juhtumisi kolleegium põhiseadusvastasuse probleemi ei märganud, küll aga üldkogu? Seda on ju Riigikohtu praktikas korduvalt juhtunud, et üldkogu ei nõustu PSJKS § 3 lg 3 teise lause alusel tema poole pöördunud kolleegiumi seisukohaga. Subordinatsioonisuhetes olevate erinevate kohtukoosseisude puhul kuulub ju kõik see asja juurde (kohtunikupalga sisse).

Siit edasi minnes peaks ilmselt olema ootuspärane, et ma jään endiselt I. Pilvingust erinevale seisukohale ka nende probleemide suhtes, mis kerkisid esile nn „Kevadkuu“ asjas.⁵ Minu kindla veendumuse kohaselt lihtsalt ei tööta Brusilovi lahendi järgne retoorika („tõstata enda põhiseaduslikkuse probleem tavalises kohtumenetluses!“) siis, kui isik leiab pärast Riigikohtu lahendi tegemist, et põhiseaduse vastane on mingi Riigikohtu menetlust (näiteks kassatsioonimenetlust) sätestav norm. Mina ei näeks mingit probleemi, kui sellises spetsiifilises situatsioonis saaks individuaalkaebe korras nt kriminaalkolleegiumi lahendi peale kaevata veel ka üldkogule. Mistahes pragmaatilised argumendid, mida sellise kaebevõimaluse välistamiseks nimetab enda artiklis I. Pilving, ei pea minu hinnangul põhiõiguste tõhusa kaitsmise kontekstis lihtsalt paika. Mis puutub aga väitesse, et tegelikult peaks isik alati juba kassatsioonis taotlema ka mingite kassatsioonimenetluse normide põhiseaduse vastaseks tunnistamist, siis... see väide on minu meelest lihtsalt küüniline. Senine menetlusõiguslik paradigma on ju ikka selline, et vaidlustatakse varasemas kohtuastmes toimunut, mitte tulevikulise menetluse norme. Kuid artiklit kiirmängu korras lõpetama asudes oleksin ma siin piirjuhul nõus ka kompromissiga: sellega, et meie kohtumenetluse õiguse kõigisse harudesse ilmuks minu meelest täiesti pretsedenditu norm, mis just sellise tuleviku vaidlustamisvõimaluse ette näekski. Kui seadusandja tõepoolest sellise normi kehtestab, võiks lugeda probleemi mingil moel lahendatuks. Mitte enne.

5 RKPJKm 16.12.2013, 3-4-1-56-13.

FRAKTSIOONIKAEBUSEST – POOLT JA VASTU

POOLT:

Idee põhiseaduslikkuse järelevalve elavdamiseks

Madis Ernits, Tartu Ringkonnakohtu kohtunik

Eesti põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve süsteemi painab sisendi monopoliiseeritus abstraktse normikontrolli asjades. Ette on nähtud vaid Vabariigi Presidendi proaktiivne ja õiguskantsleri reaktiivne normikontroll, kusjuures nende lubatavuse tingimused on rangelt reglementeeritud – õiguskantsleri taotlus eeldab eelnevat ettepanekut akti vastu võtnud organile (PS § 142) ja presidendi taotlusele on seatud kitsad ajalised raamid (PS § 107 lg 2). Samas ei takista põhiseadus kuidagi laiendamast sisendi andjate ringi.

Abstraktne normikontroll erineb konkreetsest eelkõige sellepolest, et puudub puudutatud menetlusosaline ja seega subjektiivsete õiguste rikkumine. Kuid kuna igale normile võib demokraatlikus ühiskonnas leida pooldajaid ja vastaseid, võib ka abstraktse normikontrolli puhul määratleda siiski huvitatute ringi, kelleks on normi põhiseaduspärasuse vaidluses süsteemist tulenevalt eelkõige Riigikogu opositsioonifraktsioonid. Kuna opositsioon on vähemuses, siis jäi ta järelkult parlamentaarses vaidluses koalitsioonile alla. Seega oleks üheks võimaluseks sisendi pudelikaela avardada, luues opositsioonile võimaluse vaidlustada vastu võetud ja välja kuulutatud¹ seadus Riigikohtus.

Abstraktse normikontrolli algatamisõigust võib kujundada erinevalt. Näiteks Saksamaal oli algatamisõigus kuni 2009. aastani ühel kolmandikul *Bundestag*'i liikmetest, alates 1. detsembrist 2009 alandati lävend ühele neljandikule *Bundestag*'i liikmetest. Põhjenduseks toodi suure koalitsiooni suur arvuline ülekaal.² Statistiliselt on abstraktne normikontroll jäänud ka pärast lävendi

1 Selle tingimuse eesmärgiks on vältida tarbetut konkurentsi Vabariigi Presidendi proaktiivse abstraktse normikontrolli pädevusega. Alles siis, kui president kuulutab seaduse välja, on võetud viimane väline takistus seaduse jõustumise teelt. Samas ei oleks otstarbekas tingimuseks seada, et vaidlustatav seadus oleks jõustunud, kuna *vacatio legis* võib mõningatel juhtudel olla isegi mitme aasta pikkune (nt korrakaitse seaduse (RT I, 22.03.2011, 4) võttis Riigikogu vastu 23.02.2011, see jõustus aga alles 01.07.2014).

2 Arvutivõrgus: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/001/1600126.pdf>.

alandamist siiski arvuliselt võrdlemisi marginaalseks.³ Hiljem on seoses Euroopa Liidu asjadega tehtud ettepanek alandada lävendit veelgi ja tuua see fraktsiooni tasandile.⁴

Eesti oludesse võiks kõige paremini sobida just fraktsioonikaebus. Kui lävend oleks kinnitatud neljandiku või viiendiku Riigikogu koosseisu liikmete peale, võimaldaks see kaebust esitada ainult väga suurel opositsioonifraktsioonil. Kui opositsioonis on mitu väiksemat ja üks suur fraktsioon, ei pruugi väiksematel ilma suure fraktsiooni kaasalöömiseta olla kaebuse esitamine üleüldse võimalik. Samas võib nii Euroopa Liidu asjades kui ka n-ö tavalise abstraktse normikontrolli puhul olla just väike fraktsioon ainsana huvitatud põhiseaduslikkuse järelevalvest. Fraktsioon on seadustes piisavalt piiritletud üksus,⁵ kes esindab olulist vähemust rahvast. Opositsiooniõiguste tugevdamiseks ja põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve elavdamiseks võiks seetõttu kaaluda võimalust lisada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusse fraktsiooni õigus algatada Riigikohtus abstraktne normikontroll vastu võetud ja välja kuulutatud seaduse üle.

Võimaliku ebakindluse vaidlusaluse seaduse staatuse suhtes kohtuvaidluse ajal kompenseerib suurem õiguskindlus pikas perspektiivis ning vaieldavuste kiirem kõrvaldamine. Kuigi abstraktne normikontroll ei taga seaduse põhiseaduspärasust ja konkreetsel juhtumil võib ikkagi tekkida kahtlus mõne normi põhiseaduspärasuses, aitab see siiski põhivaidlused eos selgeks vaielda, muutes Riigikohtu abil Eesti õiguskeskkonda demokraatlikumaks ning aidates kaasa õiguskorra legitiimsuse tõstmisele.

Põhiseaduslikkuse järelevalve nagu kohtupidamine üldiselt ei saa valida oma sisendit, vaid on kohustatud etteantud menetluslikus raamistikus menetlema kõiki neid küsimusi, mis talle esitatakse. Poliitiline motiiv kaebuse esitamiseks ei ole halvem ega parem kui mis tahes muu motiiv. Kohus peab lahendama iga kaebust lähtuvalt samast menetlusseadusest ning järgides samu põhiseaduse põhimõtteid ja reegleid. Samuti ei ole erineva motivatsiooniga kehtestatud seadustel põhiseaduse seisukohalt normiloogiliselt ega -tehniliselt vahet, olgu siis tegu kohtute seaduse muudatuse või järjekordse kobareelnõuga. Ja küllap mõne aja möödudes ning mõningase praktika tekkides saavad paremini selgeks ka piirid, millal on mõtet Riigikohtult abi otsida ja millal mitte.

3 1951–2016 oli kokku 178 abstraktset normikontrolli (arvutivõrgus: http://www.deutschland-funk.de/rechte-der-opposition-zu-klein-um-gehoer-zu-finden.724.de.html?dram:article_id=353094). See teeb keskmiselt 2,7 abstraktset normikontrolli aastas riigi kohta, kus on ca 80 miljonit elanikku.

4 Arvutivõrgus: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/139/1613928.pdf>.

5 Vt fraktsiooni mõiste ja fraktsiooniõiguste kohta RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 17, 25; K.Varend. – A. Mõttus (toim.). Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn 2012. 5. ptk sissejuhatuses komm. 1 jj.

VASTU:*Oht põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve sõltumatusel*

Juhan Sarv, Riigikohtu kriminaalkolleegiumi nõunik

Fraktsioonikaebus leiaks suure tõenäosusega rakendust parteipoliitilise võitluse vahendina, tõmmates Riigikohtu regulaarselt päevapoliitilistesse konfliktidesse ja kahjustades nii põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve autoriteeti ning sõltumatusust. Pikemas perspektiivis paneks see ilmselt idanema ka Riigikohtu koosseisu politiseerimise ohu.

Harvad ei ole juhud, kui mõni seaduseelnõu tekitab parlamendiamuse ja -vähe-muse vahel terava vastasseisu. Sellises olukorras suunab poliitiline loogika opositsiooni kasutama enamuse tahte blokeerimiseks kõiki tema käsutuses olevaid võimalusi, tulevikus ka fraktsioonikaebust, kui see peaks loodama. Võib arvata, et enamasti esitataks fraktsioonikaebus eeskätt või üksnes poliitilistel kaalutlustel, mida mõistagi ei unustataks looritada konstitutsiooniõigusliku retoorikaga. Pole seadust, millest ei saaks tõstatada mõnd põhiseaduslikku probleemi, eriti kui see probleem on otsitud. Isegi kui kaebuse eduväljavaated on tagasihoidlikud, saab opositsioon arvestada sellega, et põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus tekitab vaidlusaluse seaduse saatuse suhtes mõneks ajaks ebakindlust ja asetab parlamendiamuse ebamugavasse olukorda, demonstreerides samas opositsiooni kompromissitust oma põhimõtete eest seismisel. See on iseäranis ahvatlev, kui tegemist on seadusega, mida ka avalik arvamus ei toeta. Siis aitab fraktsioonikaebus valitsuskalitsiooni populaarsust kahandavat teemat pikemalt n-ö üleval hoida.

Eeldatavasti jääks enamik (poliitilistel motiividel esitatud) fraktsioonikaebustest rahuldamata. Opositsioonierakonnad, kes on niigi haavatavamas positsioonis, võivad selles aga näha kohtu erapoolikust. Igatahes on prognoositav kiusatus leevendada kohtuvaidluses osaks saanud kaotusega kaasnedu võivat mainekahju argumendiga, et Riigikohus allus otsust langetades parlamendiamuse ja valitsuse survele. Iseäranis siis, kui diskussiooni objektiks on rahva hulgas ebapopulaarne seadus, võib osutatud väide ka laiema üldsuse jaoks usutav näida. Peaks selline – põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu sõltumatusust kahtluse alla seadev – retoorika poliitikute jutupunktidest juurduma, mureneb avalikkuse usk Riigikohtu ja kaude kogu kohtusüsteemi sõltumatusse. Kuitahes kõrge Riigikohtu põhjenduste juriidiline kvaliteet ka poleks, ei takistaks see huvitatud poolle veenda edukalt nii iseend kui ka laiemat publikut selles, et otsus on valitsuse tellimustöö ja kohtuvõimu kapitulatsioonakt. Kohtulahendit ennast loevad vähesed, pealegi on paljude jaoks hindamiskriteeriumiks lõpptulemus, mitte selleni viinud argumentatsioon.

Olukorras, kus opositsioonierakond saaks iga talle vastumeelse seaduse Riigikohtusse saata, kujuneks kõrgemast kohtust paratamatult oluline poliitiline „mängija”, peaaegu et parlamendi teine koda. Õiguspoliitiliste valikute tegemine, mis iseenesest on teatud piirini põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve pärisosa, omandab päevapoliitiliselt tundlike kaasuste puhul lisamõõtme. Ükskõik millise otsuse Riigikohus fraktsioonikaebuse kohta langetab, püüab vaidluse üks pooltest esitleda seda enda võidu ja vastaspoole kaotusena. Seegi suurendab kohtulahendi poliitilist laengut. Riigikohtu poliitilise rolli kasvades kasvab ka oht, et tulevikus on Riigikogu jaoks uute riigikohtunike ametisse nimetamisel esmatähtis kandidaadi lähedus mõnele parasjagu võimul olevale poliitilisele jõule. Dekaaadi või paari perspektiivis võib see tähendada Riigikohtu koosseisu politiseerimist. Nii on ammu juhtunud näiteks Saksamaal, kus *Bundesverfassungsgericht*'i kohtunikukohad jagatakse mitteametliku kokkuleppe alusel kahe suurpartei vahel, seejuures reserveeritakse vaid mõned kohad poliitiliselt neutraalsematele kandidaatidele.⁶ Eestis lihtsustaks osutatud protsessi seegi, et põhiseadus ei nõua Riigikohtu esimehe ega riigikohtunike nimetamiseks Riigikogu kvalifitseeritud häälteenamust. Kuna aga Riigikohus on ka kõrgem üld- ja halduskohus, tähendaks Riigikohtu politiseerimine ühtlasi kogu õigusemõistmise kõrgeima astme politiseerimist. Senimaani on Eestis suudetud sellest hoiduda. Tegemist on väärtusega, mida tasub säilitada.

Fraktsioonikaebustes hakataks ilmselt valdavalt vaidlustama n-ö poliitikute seadusi, mida erakonnad näevad oma ideede ja lubaduste elluviimise vahendina või mis neile mingil muul põhjusel väga korda lähevad. Lõviosa õigusnormidest, sh nt enamikku tsiviil- ja karistusõigusest, võib nimetada „juristide seadusteks”, mis erakondlike vastasseise ei tekita ja on poliitilisest vaatevinklist n-ö tehnilist laadi.⁷ Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve raskuspunkt peakski olema „juristide seadustel”, sest neid on oluliselt rohkem ja nendest pärineb suurem osa põhiõiguste riivetest. Fraktsioonikaebuse lubamine võib tekitada äraspidise olukorra, kus ebaproportsionaalselt suure osa põhiseaduslikkuse järelevalve asjadest moodustaksid vaidlused „poliitikute seaduste” üle.

6 Vt nt Martin Heiderbach. The election of the German Federal Constitutional Court's judges – A lack of democracy? Arvutivõrgus: <http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/r/r31/13heidbach.pdf>.

7 Selline liigitus on mõistagi väga tinglik ning loomulikult tuleb ette juhtumeid, kus näiteks mõne suurt avalikku tähelepanu pälvinud sündmuse ajal muutub „juristide seadus” „poliitikute seaduseks”.

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE PRAKTIKA 2016 – ADVOKAADI VAATENURK?

Martin Triipan, vandeadvokaat

Alustuseks tuleks öiendada ära, miks on pealkirja lõpus küsimärk. Kui sain palve käsitleda põhiseaduslikkuse järelevalvet advokaadi pilgu läbi, tabas mind mõte, kas advokaat peaks esindama mingit selgelt eripärast või ehk isegi ekstreemset vaadet. Kriminaalmenetluses on süüdistus- ja kaitsefunktsioon selgelt vastandlikud ning ilmselt seetõttu on kriminaalmenetlust puudutava advokaadi või prokurööri kirjatöö puhul mul endalgi stereotüüpne eeldus, mida sealt leida võib. Aga selle teema puhul võiksid ka tavaolukorras oma nurgas nokitsevad õigusprofessionaalid tulla keskpörandale kokku, kuna põhiseaduslikkuse järelevalve on n-õ horisontaalne teema, ulatudes kõikidesse õigusharudesse ja kõikidesse kohtumenetluse liikidesse. Selle teema puhul võivad vaated olla muutlikud, sest tulenevalt menetluslikust positsioonist võib esindaja kord kõneleda vajadusest minna konkreetsetes vaidlustes põhiseaduslikkuse järelevalvega süvitsi, kord jälle veenda kohut, kuidas vastaspoole põhiseadusvastasuse väited on näiteks pelgalt ülepaistatud menetlustaktikaline käik. Seega kahtlen, kas põhiseaduslikkuse järelevalve teema on selline, kus kirjutaja kutsevalik kohtuniku, prokurööri või advokaadina väärrib rõhutamist. Eks jääb lugeja hinnata, kuivõrd see advokaadi vaatenurk ikkagi välja paistab.

Münt ja tema kaks poolt

Pealkirja õigustamiseks kaalusin, mis teema tuleks kahtlemata advokaadi vaatenurgast tõstatada. Aktuaalsuse tõttu on selleks muidugi **riigi õigusabi tasustamise** ja laiemalt **menetluskulude hüvitamise** teema. Advokatuur on järjepidevalt juhtinud tähelepanu, et praeguse rahastamise juures ei ole riigi õigusabi süsteem jätkusuutlik. Julgen praktikuna tugevalt kahelda, kas fikseeritud tasumäärade juures saab näiteks mahukates kriminaalasjades olla igakülgne kaitse isikutele piisavalt tagatud.¹ Kuna süsteemis on selline pinge, siis ootaks, et sellel teemal võetakse riigi õigusabi korralduse põhiseaduslikkuse kontroll tõsisemalt

1 On küsitav, kas 240 euro suurune tasu nt 10 000 lk kriminaaltoimikuga asjas kaitseakti koostamiseks tagab igakülgse ja tõhusa kaitse (vt justiitsministri 26.07.2016 määruse nr 16 § 6 lg 3).

ette. Tegelikult arutas riigi õigusabi üle 2016. aastal lausa Riigikohtu üldkogu, kes mõistis otsusega advokaadile kohtuistungis sõidukulu katteks Tallinn-Tartu-Tallinn marsruudil 36 eurot.² Põhiseaduslikkust hinnates leidis üldkogu, et riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu määrade kehtestamine ei või olla advokatuuri ülesanne. Nüüdseks on tasumäärad kehtestanud justiitsminister, kuid lahenedud pole liiga vähese rahastamise probleem. Õigusabikulude hüvitamise ja õigusabi tasustamise mündi teine külg on alati õigusabi vajava isiku õiguste kaitse, sealhulgas põhiseaduslike õiguste kaitse. Harva on mündi üks külg säravam kui teine.

Siinse artikli formaat ei võimalda õigusabi tasustamise probleemi põhjalikumalt käsitleda, kuid märgin ära, et menetluskulusid käsitleti veel mitmes 2016. a lahendis. Lisaks riigilõivu asjadele³ võrsus ühest tsiviilkohtumenetlusest põhiseaduslikkuse järelevalve asi, mille tulemusena tunnistas Riigikohtu üldkogu kehtetuks tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 178 lg 3, mis võimaldas ringkonnakohtul teha põhjendusteta määruse menetluskulude kindlaksmääramise määruse peale esitatud määruskaebuse lahendamisel.⁴ Selles lahendis sedastas Riigikohus muu hulgas, et menetluskulude kindlaksmääramine riivab menetlusosaliste põhiseaduse (PS) §-s 32 tagatud omandipõhiõigust, kuna sellega pannakse ühele menetlusosalisele varaline kohustus teise menetlusosalise kasuks või tehakse seda osaliselt või jäetakse see tegemata.⁵ Ühelt poolt on menetluskulude hüvitamise nõue omandipõhiõiguse kaitsealas, teiselt poolt on praktikas tavaline väljamõistetava õigusabikulu summade vähendamine. On ka juhtumeid, kus väljamõistetav summa on tegelikult kantust suurusjärgude võrra väiksem. Paraku tähendab see, et kohtusse pöörduja ei saa loota, et tema kulud võidu korral hüvitatakse. Sellest võib saada tõke, mis ei lase isikul oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda.⁶ Tuleb nentida, et põhiseaduslikkust puudutavad vaidlused on üldjuhul esindajatele keskmisest töömahukamad, muu hulgas põhjusel, et selline teema ei ole esindajatele just igapäevane mõtteaine.

Julgen väita, et kui õigusteenuste turu reaalsus (advokaatide tariifide tase, tööks kuluv aeg) ning kohtu poolt mõistlikuks peetav töö maht ja kulu liiga palju lahknevad, võib see kokkuvõttes rohkem kahjustada hoopis neid isikuid, kelle kaitseks üksikjuhtumil väljamõistetavaid menetluskulusid vähendatakse. Kui ei saa loota, et õigusabikulud hiljem täies mahus hüvitatakse, võib see viia valikuni, kus kohtusse ei pöörduta, õigusabi ei kasutata või püütakse seda piirata. Sellised otsused

2 RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15.

3 RKPJKo 09.02.2016, 3-4-1-32-15; RKPJKm 01.03.2016, 3-4-1-1-16.

4 RKÜKo 01.02.2016, 3-2-1-146-15.

5 Samas, p 66.

6 Reaalses olukorras võib väljamõistetavate menetluskulude olulisel vähendamisel olla sarnane efekt nagu menetlusabi piirangutel, mida käsitleti nt RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15 (p 26).

võivad aga isiku positsiooni, eriti võistlevates menetlustes, oluliselt kahjustada. Samas sellel poolel, kes suudab menetluskulude osalist või ka täielikku hüvitamata jäämist rahaliselt taluda, see õigusabi kasutamist ei piira.

Tõhusama kohtuliku kaitse poole?

Selle artikli ilmumise ajal on vahest kõige aktuaalsemaks ja laialdasemat huvi tekitavaks põhiseaduslikkuse järelevalve teemaks nn „suured“ **individuaalkaebused**, eeskätt nende lubatavus.⁷ Teatavasti pidas Riigikohtu üldkogu 2003. a n-ö Brusilovi asjas⁸ võimalikuks pöörduda oma põhiõiguste kaitseks otse Riigikohtu poole, kui isikul ei ole ühtegi muud tõhusat võimalust kasutada PS §-ga 15 tagatud õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse.

Selliseid kaebusi on Riigikohtule ikka esitatud ja ka 2016. a ei olnud erand. Riigikohus lahendas asja, mis puudutas vähemusaktsionäride ja osanike õiguskaitsevahendeid ja dividendinõudeid.⁹ Põhivaidluses oli varem toimunud mitu tsiviilkohtumenetlust. Selles asjas tehtud lahendis sai kinnitust põhimõtte, et Riigikohtule esitatav individuaalkaebus on lubamatu juba siis, kui asjas tuvastatakse, et selle esitaja käsutuses oli muu tõhus õiguskaitsevahend kohtumenetluses oma põhiõiguste kaitseks, sõltumata asjaolust, kas kaebaja seda kasutas või mitte. Kuna kõnealuste tsiviilasjade kohtuliku arutamise käigus oli kaebajal võimalik taotleda ühtlasi individuaalkaebusega vaidlustatud regulatsiooni põhiseaduspärasuse kontrolli, pidas Riigikohus ootuspäraselt kaebust lubamatuks. Kaebaja viitas aga sellele, et tsiviilkohtumenetluses olid kohtud tõlgendanud õigusakte põhiseaduskonformselt, mida kaebaja ei pidanud õigeks, ning Riigikohtu tsiviilkolleegium ei olnud vaidlusaluste sätete põhiseaduslikkust otsesõnu käsitlenud. Riigikohtu senistest seisukohtadest nähtub, et kohtulahendites põhiseaduslikkuse analüüsi esitamata jätmisest (vähemalt mitte Riigikohtu lahendite puhul) ei saa järeldada, et seda analüüsi ei tehtud ja see pole individuaalkaebuse menetluse võtmise aluseks.¹⁰

7 Nn väikseks individuaalkaebuseks peetakse PS § 15 lg-st 1 tulenevat õigust nõuda asjassepuutuva seaduse või muu õigusakti põhiseaduslikkuse järelevalvet, millele vastab iga kohtu kohustus algatada juhul, kui norm on kohtuniku veendumuse kohaselt PS-ga vastuolus, konkreetne normikontroll. Vt Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 15 komm 1.2

8 RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02.

9 RKPJKm 19.04.2016, 3-4-1-34-15.

10 Vt ka RKPJKm 27.01.2017, 3-4-1-14-16, p 26. Erineval seisukohal näib olevat nt T. Kolk. Tõhus ja õiglane menetlus õigusakti põhiseadusvastase nõude lahendamisel. – Juridica 2012/10, lk 750.

Riigikohus kordas juba varem väljendatud seisukohta, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ei ole Riigikohtu ülejäänud kolleegiumidest kõrgemalseisev kohtuaste, kuhu saab edasi kaevata tsiviil-, kriminaal- või halduskolleegiumi lahendite peale. Siit saab kinnitust, et isegi, kui Riigikohtu mõni kolleegium kaebaja arvates eksib, puudub pärast Riigikohtu otsust riigisisene võimalus seda eksimust tuvastada ja kõrvaldada (jättes kõrvale võimalused, mis on seotud Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite täitmisega).

Neist seisukohtadest järeldeb, et praeguse praktika kohaselt (kui ühte sisulist läbivaatamist pidada „praktikaks“) piirduki individuaalkaebuse kasutusala ainult selliste juhtumitega, kus puudub igasugune võimalus põhiseaduslikkuse küsimust tõstatada mõnes teises (kohtu)menetluses.¹¹ Kui see võimalus on või ka oli, siis sõltumata sellest, kas kaebaja seda võimalust kasutas, ja ka sõltumata sellest, kas tegelikult kohtud põhiseaduslikkuse küsimust oma otsustes analüüsisid (kaebaja taotlusel või omal initsiatiivil), individuaalkaebust esitada ei saa. Varasemas praktikas on esinenud juhtum, kus individuaalkaebuse esitamise võimalust on eitatud ka olukorras, kus tegelikult polnudki muus menetluses võimalik põhiseaduslikkuse kontrolli taotleda.¹²

2017. a märtsis esitas Justiitsministeerium kooskõlastusringile väljatöötamiskavatsuse (VTK) põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiseks.¹³ VTK-s tuuakse esile, et Brusilovi kaebus on seni ainus individuaalkaebus, mida Riigikohus on seni sisuliselt menetlenud, suur hulk taotlusi (VTK andmetel 34 taotlust) on jäänud aastate jooksul läbi vaatamata, kuna neid pole peetud lubatavateks. VTK-s argumenteeritakse iseenesest loogiliselt, et kohtumenetluse korraldus ning erinevate kaebuste esitamise võimalused ja alused peaksid tulenema otse seadusest, mitte Riigikohtu praktikast. Selline individuaalkaebusega Riigikohtu poole pöördumise õigus peaks samuti olema osaks seadustega loodud kohasest kohtumenetlusest. Samas, kui eesmärk ei ole teha Riigikohtusse pöördumise osas kohtupraktikas sõnastatuga võrreldes põhimõttelisi muudatusi, siis on kaheldav, kas kaebuse esitamise aluseid suudetakse abstraktse õigusnormi vormis sõnastada oluliselt selgemalt, kui seda on praeguseks väljendatud ja eri aspektides täpsustatud Riigikohtu otsustes. Ilmselt jääks täpsemate piiride määratlemine ikkagi Riigikohtu praktika kujundada. VTK-st ei ole samas üheselt selge, kuivõrd laiemaks soovitakse Riigikohtusse pöördumise õigust muuta. Ühelt poolt nenditakse, et muudatused ei too kaasa olulisi mõjusid,

11 Mõnikord võib käest lastud võimalus olla taastatav tähtaja ennistamise kaudu. Vt RKKKO 28.02.2017, 3-1-2-4-16.

12 RKPJKm 05.02.2008, 3-4-1-1-08, milles käsitleti põhiseaduslikkuse järelevalve võimalust vahekohtumenetluses.

13 Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. Arvutivõrgus: <https://elnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/08abb8f2-5ab4-4c80-ad32-3ad9b8bc8b5a>.

kuid teiselt poolt mõndakse, et taotluste esitamise õiguslike aluste laiendamise tõttu võib suureneka taotluste hulk.

Isiku õiguste laialdase kaitse tagamise seisukohalt näib individuaalkaebuste selgem ja ehk isegi veidi laiem võimaldamine vähemalt esmapilgul positiivne. Võib tõesti tekkida väga eripäraseid juhtumeid, kus õiguste kohtulikuks kaitseks polegi praegu mingit võimalust.¹⁴ Samas pole uute kaebevõimaluste loomine probleemivaba, mistõttu on vaja selliseid otsuseid väga põhjalikult kaaluda.

Mõnedele murekohtadele on viidanud ka õiguskantsler.¹⁵ Kui pidada silmas individuaalkaebuste esitamise võimaluste avardamist ja vaadata arengut laiemalt, unustamata kohtupidamise piiratud ressursse, on mõtte- ja aruteluainest kindlasti küllaga. Ühe aspektina võib lisada, et põhiseaduse kohaselt on kohtusüsteem kolmeastmeline (PS § 148). Ilma põhiseadust muutmata pole võimalik ühte kohtuastet juurde luua. Individuaalkaebuste lahendamisel ei saaks Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kujuneda Riigikohtu teiste kolleegiumide suhtes kõrgemalseisvaks ning pole mõeldav teiste kolleegiumide lahendite revideerimine. Seetõttu ei saa individuaalkaebuste kasutamist silmselt hõlmata olukordi, kus kaebaja sai või oleks saanud oma õigusi kaitsta tsiviil-, kriminaal- või halduskohtumenetluses. See peaks seadma ka põhiseaduslikud piirid individuaalkaebuste võimalikkusele.

Nende piiride valguses peaksid üld- ja halduskohtud püüdlema selle poole, et eeskätt need kohtumenetlused annaksid võimaluse saada igakülgselt kaitset. See tähendab, et menetlusosaliste väited ühe või teise normi põhiseadusvastasuse kohta peavad saama kohtumenetlustes piisavat tähelepanu ning ka iga kohtuastme kohtud ise peaksid üles näitama initsiatiivi põhiseaduslikkuse kontrollimisel. Kahtlemata nõuab normi põhiseadusvastaseks tunnistava kohtulahendi koostamine kohtult märkimisväärselt aega. Seega võib eeldada, et kohtukorralduse ümberkorraldamise meetmetel, mis võimaldavad kohtunikul pühendada õigusemõistmisele rohkem aega, oleks lisaks otsene seos põhiseaduslikkuse parema tagamisega.

N-õ suure individuaalkaebuse esitamise võimalus peaks olema kui viimane turvaabinõu, sest isiku õiguste, sh põhiõiguste kaitse ja vastutus peaks olema ikka tsiviil-, kriminaal- või halduskohtu kätes. Arutleda võiks ka selle üle, kuidas mõjutab individuaalkaebuste esitamise võimalus üldkohtute tegevust olukordades, kus isiku õiguste kaitseks tuleks mõnda kaebeõiguse alust laiendavalt tõlgendada.

14 Praktikast võib õiguste kaitsele kaasa aidata ka pöördumine õiguskantsleri poole.

15 Õiguskantsleri arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse kohta.

Küsimus on eeskätt selles, kas individuaalkaebuse esitamise avaram võimalus võib kahandada kohtute initsiatiivi õiguspraktika kujundamisel ja edasiarendamisel õiguste lünkadeta kaitse tagamisel. Oluline on see, et vastutus põhiseaduslikkuse kontrollimise eest ei hägustuks. Põhiseaduse kohaselt on see iga kohtu kohustus, mitte üksnes Riigikohtu ülesanne.

Võib eeldada, et individuaalkaebuse esitamise võimaluse selgesõnaline sätestamine, eriti selle aluste laiendamine tooks vähemalt alguses kaasa kaebuste arvu suurenemise. Advokaat on kohustatud kasutama kliendi huvides kõiki seadusega kooskõlas olevaid vahendeid ja viise, säilitades kutseuu ja väärrikuse (advokatuuriseaduse § 44 lg 1 p 1). Advokaat peab kliendile sellist võimalust selgitama ja on ootuspärane, et seda võimalust püütakse kasutada. Igapäevast õiguspraktikat hinnates julgen prognoosida, et tekib juhtumeid, kus proovitakse uut võimalust kasutades endale soodsat lõpptulemust saada. Kui praktika käigus selgub, et kaebuse sisulise menetlemiseni jõudmise võimalused on ahtakesed, võib kaebuste hulk hakata vähenema. Lõpuks sõltub kõik sellest, millised on individuaalkaebuse esitamise alused.

Individuaalkaebuse kasutamisevõimaluste laiendamisel on vaja läbi mõelda ka see, kuidas mõjutab individuaalkaebus Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) poole pöördumist. Ühelt poolt oleks ju hea, kui individuaalkaebuse kaudu võiks väheneda Eestist EIK-ile esitatavate kaebuste arv, eeldusel, et kaebusi menetletakse ja tehakse kaebajale meelepärane lahend, mis ilmselt on pigem erandlik. Teisalt, EIK-i poole pöördumise eelduseks on riigisiseste õiguskaitsevahendite ammendamine. Kuigi EIK läheneb sellele kriteeriumile paindlikult, võib individuaalkaebuse esitamise aluste laiendamisel kujuneda individuaalkaebus üheks ammendamist vajavaks õiguskaitsevahendiks.¹⁶ See tähendaks, et EIK-i poole pöördumise soovi korral peaks enne esitama individuaalkaebuse, et täita EIK-i vastuvõetavuse kriteeriume. See aga tähendaks omakorda suuremat individuaalkaebuste arvu.

Pöördudes korraks tagasi alguse juurde, märgin, et isikute õiguste igakülgeks tagamiseks peab lisaks seadustes ettenähtud kaebuvõimalustele olema tagatud ka õigusabi saamise võimalus. Nii peaks ka individuaalkaebuste esitamise võimaluste laiendamisel olema kindlasti ette nähtud võimalus saada riigi tagatud õigusabi võimaliku põhiõiguste rikkumisega seotud olukorra igakülgeks analüüsiks ning ka kaebuse koostamiseks. See tähendab ühelt poolt riigi õigusabi saamise aluste laiendamist, teisalt aga ka selleks täiendavaid rahaeraldise. Võib eeldada, et olukorrad, kus individuaalkaebuse esitamise vajadus võib tekkida, on eripärased ja keerulised, mis seab nõuded õigusabi osutaja kvalifikatsioonile ja suurendab ka ajakulu. See tähendab, et riigi õigusabiks eraldatavad rahalised vahendid peavad

16 Vt nt EIKo *Grišankova vs. Läti*.

olema piisavad, et tagada asjatundlik õigusnõustamine nendes eeldatavasti väga keerukates ja erandlikes oludes, kus muud õiguskaitsevahendid isiku positsiooni kaitsta ei võimalda. Laiema positiivse mõjuga võiks ehk olla riigi õigusabi tagamiseks eraldatud rahaliste vahendite suurendamine n-ö esmatasandil, st tavalistes kohtumenetlustes.

Vormilt kaugemale, sisult lähemale

Õiguste kaitse avardamisel on palju tahke ja võimalusi, oskaks me vaid leida selleks õige tee. Üks 2016. a põhiseaduslikkuse järelevalve asi viis siinkirjutaja mõttele, et kas kohtulahend, mis esmapilgul paistab viivat kohtuvõimu kaebajast eemale, võiks kujuneda suuniseks, mis edaspidi lähendab menetlusosalisi kohtule. Seekord mitte kaebeõiguse mõttes, vaid kohtuga suhtlemise vaatenurgast.

Kõnealune asi puudutas halduskohtumenetluse seadustikku (HKMS) ja **halduskohtute kohtualluvust** puudutavaid sätteid.¹⁷ Nimelt oli Tartu Halduskohus leidnud, et HKMS-i mõned sätted ei ole põhiseaduspärased osas, milles need sätestavad Tartu Halduskohtu tööpiirkonnas elavale kaebajale kohustuse esitada Sotsiaalkindlustusameti (SKA) tegevuse peale kaebus Tallinna Halduskohtule. Vaidluse all oli SKA otsus lõpetada Tartu Halduskohtu tööpiirkonnas elavale isikule (isale) peretoetuse maksmine. Otsuses oli märgitud, et see oli tehtud Jõgeval. Tartu Halduskohus jättis rahuldamata SKA taotluse anda asi üle Tallinna Halduskohtule, tunnistades põhiseadusvastaseks asjakohased HKMS-i sätted osas, milles need näevad Tartu Halduskohtu tööpiirkonnas elavale kaebajale ette kohustuse esitada SKA tegevuse peale kaebus Tallinna Halduskohtule. Ehkki mitmed menetlusosalised, sh sotsiaalminister ja justiitsminister, leidsid, et selline kohtualluvuse korraldus, kus kõik SKA otsuste peale esitatud kaebused alluvad Tallinna Halduskohtule, ei ole põhiseaduspärane, jättis Riigikohus Tartu Halduskohtu taotluse siiski rahuldamata. Riigikohus ei soostunud ka õiguskantsleri pakutud põhiseaduskonformse tõlgendusega, mis oleks jätnud kohtualluvuse Tartu Halduskohtule.

Riigikohus nentis, et selline korraldus, kus SKA otsuste peale ei saa esitada kaebust elukohajärgsesse kohtusse, vaid ainult Tallinna Halduskohtusse, riivab PS § 15 lg-s 1 (õigus pöörduda kohtusse), § 24 lg-s 2 (õigus olla kohtuasja arutamise juures) ja ühtlasi ka PS § 12 lg-s 1 sätestatud võrduspõhiõigust. Võrduspõhiõiguse riive küsimus tekkis sellest, et kuigi sarnaselt SKA-le on ka Maksu- ja Tolliameti (MTA) asukohaks õiguslikus mõttes Tallinn, on MTA puhul kehtestatud erireegel, mille kohaselt võib kaebusi esitada ikkagi elu- või asukohajärgsele halduskohtule (HKMS § 8 lg 6).

17 RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15.

Riigikohtu seisukohtadest nähtuvalt on muu hulgas kohtusüsteemi reorganiseerimine ja tänapäevaste kommunikatsioonivahendite areng toonud kaasa selle, et kohtute kaugus inimestest kasvab ja see on mõistlikes piires paratamatu ning lubatav. Võib nõustuda Riigikohtuga, et menetlusseadustikud näevad ette mitmeid võimalusi, kuidas „kohus tuleb inimese juurde“. Nii tuuakse esile võimalus pidada istungit mujal kui asja menetleva kohtu kohtumajas (HKMS § 129 lg 2), võimalus korraldada toimikuga tutvumine väljaspool kohtumaja, eeskätt ilmselt mõnes kaebaja elu- või asukoha kohtumajas (HKMS § 88 lg 6) ja ka menetluskonverentsi võimalus (HKMS § 129 lg 3 ja TsMS § 350). Samas, selleks tuleb esitada aegsasti asjakohased taotlused, mida kohus võib, aga ei pruugi rahuldada. Kui näiteks vastustaja esindaja võib lühikese etteteatamise asuda kohtutoimikuga tutvuma, siis kaebajalt eeldab see pikemat planeerimist. Kahtlemata on kaebajale selline korraldus tülikam ja kaebaja võimalused sõltuvad kohtu valmisolekust tema soovidele vastu tulla. Ühtlasi on ka nende võimaluste kasutamine ja kaebajatele võimaldamine seotud kuludega. Seetõttu kaasneb kohtu kaebajast kaugemale viimisega ka kulusid kohtutele.

Teisalt, kui Riigikohus pidas nende võimaluste kasutatavust argumendiks, mille alusel hinnata oluliste põhiõiguste riiveid vähesteks, peavad need võimalused olema ka kaebajatele tegelikkuses mõistlikult kättesaadavad. Loodetavasti kujuneb see kohtute tööpraktikas selliselt välja, sh vajaduse korral erinevate maa- ja halduskohtute koostöös. Mitu menetlusosalist ja ka eriarvamusele jäänud riigikohtunikud I. Koolmeister ja J. Luik viitasid sellele, et SKA teenuste tüüpilised kasutajad on sotsiaalselt haavatavad, eelkõige erinevate toimetulekuraskustega füüsilised isikud. Iseäranis sellistel juhtudel on oluline, et erinevad tänapäevased võimalused kohtutega suhtlemiseks oleksid efektiivselt isikutele kättesaadavad, sest just nende võimaluste kasutatavuse eeldusel on peetud kohtualluvuse norme põhiseaduspärasteks. Seega, kuigi Riigikohus ei näinud probleemi selles, et kohus (kohtumaja) füüsiliselt on mitmel juhul läinud kaebajast kaugemale, võib siit lahendist lugeda välja suunise, et asjaajamise korralduse võimaluste poolest peab kohus järk-järgult liikuma menetlusosalistele lähemale. See on väga mõistlik.

Kaaluda, lähedal või kaugel?

Jätkates läheduse teemaga, on asjakohane viidata, et 2016. aastal lisati taas üks peatükk diskussiooni **vahistatute pikaajaliste kokkusaamiste** üle.¹⁸ Kui kinnipeetavatel on õigus oma lähedastega pikaajaliselt (üldjuhul üks ööpäev) kokku saada, siis vangistusseaduse § 94 lg 5 kohaselt vahistatule pikaajalisi kokkusaamisi lähedastega ei võimaldata. Selle piirangu lubatavust oli 2011. a-l põhiseaduslikuse järelevalve kolleegium konkreetse normikontrolli vormis juba hinnanud,

18 RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16.

leides, et piirang on põhiseaduspärane.¹⁹ Tallinna Halduskohus ja Tallinna Ringkonnakohus aga viitasid uuematele Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditele²⁰, väites, et vahistatule pikaajaliste kokkusaamiste võimaldamata jätmise korral ei saa riik tugineda ainuüksi keelavale õigusnormile, vaid peab põhjendama, miks on selline piirang konkreetse vahistatu puhul vajalik ja õigustatud. Hoolimata sellest, et mitmed menetlusosalised pidasid probleemiks kaalutlusõiguse puudumist pikaajaliste kokkusaamiste lubamisel, ei tunnistanud Riigikohus konkreetse normikontrolli raames vangistusseadust vaidlusaluses ulatuses põhiseadusvastaseks.

Riigikohus on 2011. ja 2016. a lahendites viidanud sellele, et perekonnaelu riivetega seotud küsimusi kaalutakse ka vahistamise kui tõkendi valikul ja selle hilisemal pikendamisel. Kaitsjad kasutavad eraelulisi, sh perekonnaelu asjaolusid sageli vastuväidetena vahistamisele või selle pikendamisele ning kogumis võivad need olla argumentideks, mis kõnelevad vahistamise lõpetamise kasuks. Küsimuse keerukuse toovad esile E. Kergandberg ja S. Laos oma eriarvamuses. Nende hinnangul on alust arvata, et kohtupraktikas hinnataksegi pikaajalise vahistuse korral avalikku huvi *a priori* suurema ja kaalukamana, mis üldjuhul alati kaalub üles vahistatu perekonnaelu riive intensiivsuse. Siia võib aga vastukaaluks lisada, et kui pikaajaliste kokkusaamistega vahistatu perekonnaelu riive intensiivsus väheneb, siis see mõnevõrra vähendab vahistamise jätkamise vastu kõnelevate argumentide kaalu ja võiks jällegi tuua kaasa pikema vahi all pidamise aja. Isiku primaarne eesmärk on ilmselt siiski vabadusse saada, mitte „nautida“ pikaajalisi kokkusaamisi vahistatuna.

Üks vaidlusalune teema oli ka see, et vahistatu suhtlemise, sh pikaajaliste kokkusaamiste piiramise vajadus väheneb aja jooksul. Tuleb Riigikohtuga nõustuda, et mõnedel juhtudel võib kriminaalmenetluse mõjutamise risk esineda kuni kassatsioonimenetluseni.²¹ Samas, see risk siiski väheneb ajas, sellega tuleb arvestada ja arvestataksegi. Vastasel juhul tuleks tavapäraseid lühiajalisi vahistamisi kohtueelse menetluse alguses pidada tarbetuteks. Kindlasti on vaieldav, kui kaugele saab pragmaatilise vaatega minna, kuid problemaatiline on kohtuotsuses esitatud väide, et asi võidakse kõrgemast kohtust saata tagasi maakohu menetlusse (kriminaalmenetluse seadustik § 341). Tõepoolest, nii võib juhtuda, aga tuleb meenutada, et see saab toimuda siis, kui kohtud on kriminaalmenetlusõigust oluliselt rikkunud. On kaheldav, kas isiku õiguste piiramise põhjendatuse kaalumata jätmist (selle ebavajalikkust) saab õigustada võimalusega, et kohtud

19 RKPJKo 04.04.2011, 3-4-1-9-10.

20 EIKo Varnas *vs.* Leedu ja EIKo Costel Gaciu *vs.* Rumeenia.

21 On ilmselt ka juhtumeid, kus isik on toime pannud väga raske kuriteo, kuid tema vahistamine ei ole kuidagi seotud kriminaalmenetluse mõjutamisega, pigem näiteks pakkuminekuga kahtlusega.

võivad menetlusnõudeid oluliselt rikkuda. On üldine probleem, et mida kauem kohtumenetlus kestab, seda keerulisem on tõde tuvastada. Isiku õiguste tasakaalustatuse hindamisel peaks üldjuhul eeldama, et kohtumenetlus toimub olulisel osal nõuetele vastavalt.

Otsuses märgib Riigikohus, et põhiseaduse § 11, mille järgi peavad põhiõiguste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud, ei sisalda isiku põhiõigust kaalumisele, vaid nõuab üksnes, et kaalumine annab lõppastmes tema põhiõiguse piiramise seisukohalt proportsionaalse tulemuse (p 119). Kolleegiumi hinnangul ei tulene seesugust põhiseaduslikku õigust kaalumisele ka ühestki teisest põhiseaduse sättest. Isiku perekonnaelu puutumatus riive võib osutada proportsionaalseks ka juhul, kui seda on kaalunud seaduse loomisel selleks demokraatlikult legitimeeritud seadusandja. Sõnastuslikult võiks selle seisukoha üle vaielda, sest nii nagu Riigikohus ise nendib, päris ilma kaalumisetähti ei saa. Selleks, et veenduda põhiõiguse riive proportsionaalsuses, tuleb riivet ja seda õigustavat huvi omavahel kaaluda. Küsimus on pigem selles, kas kaalumine võib toimuda kaugel ehk seadusandja tasemel või peab see toimuma tingimata lähemal ehk arvestada tuleks üksikjuhtumi asjaolusid. Võrdluseks võib märkida, et näiteks relvalubade asjades²² on Riigikohus üldist üksikjuhu kaalutusõiguse puudumist pidanud põhiseadusvastaseks, kuigi on nentunud, et mõnede isikute õiguste piiramine ilma kaalutusõigust jätmata võib olla lubatav.²³

Käsitletavas asjas sai ilmselt otsustavaks just see, et Riigikohus piiritles põhiseaduslikkuse kontrolli väga selgelt konkreetsete isikute taotluste asjaoludega ning leidis, et konkreetsetel asjaoludel (isiku süüdistus, mh väljapressimine, kuritegelikkuse ühendusse kuulumine) ei saa pidada kuritegude tõkestamise eesmärgil pikaajaliste kokkusaamiste keeldu ebaproportsionaalseks. Järeldus kujunes selliseks hoolimata sellest, et eraldi üksikjuhtumipõhist kaalutusõigust pikaajaliste kohtumiste lubamisele või keelamisele ei ole ette nähtud. Samas, Riigikohus mõõnis, et teistsugustel asjaoludel võib vahistatutele rakenduv absoluutne pikaajaliste kokkusaamiste keeld anda põhiseadusvastase tulemuse. Vajadusele osutada teemale edasist ja konkreetsest kaasusest laiemat tähelepanu viitavad riigikohtunikud E. Kergandberg ja S. Laos ka oma eriarvamuses.²⁴ Kindlasti vääriks probleem laiemat tähelepanu, sealhulgas laste õiguste vaatenurgast, arvestades legitiimseid eesmärke, mida saab kanda lastega suhtlemise piiramine.²⁵

22 Nt RKPJKo 26.04.2011, 3-4-1-2-11.

23 Nt RKPJKo 14.12.2010, 3-4-1-10-10, p 60.

24 Riigikohtunike E. Kergandbergi ja S. Laose eriarvamus asjas 3-4-1-2-16.

25 Vt ka K. Žurakovskaja-Aru. Lapse õigus vs. võimalus suhelda vangistuses vanemaga – vanglavälisest suhtlemisest ümberpööratuna. – *Juridica* 2015/6, lk 405–417.

Võimalus üksikjuhtumil konkreetseid asjaolusid kaaluda võib omakorda olla kaalukaks argumendiks, mida põhiseaduspärasuse hindamisel arvesse võtta. Kaalumisõiguse olemasolu argument oli kesksel kohal 2016. a viimase ja ilmselt enim kõneainet tekitanud **haldusreformi** põhiseaduspärasuse vaidluses.²⁶ Selle vaidluse kohta võiks teha mitmeid tähelepanekuid, arvestades, et siinkirjutaja kolleegid advokaadibüroost olid asjas Vabariigi Valitsuse esindaja rollis. Piirdun siiski üksnes mõnega.

Kuigi seadusandja oli omavalitsusüksuste võimekuse tõstmiseks sätestanud haldusterritoriaalse korralduse muutmise regulatsiooni, mis näeb üldjuhul ette vähemalt 5000 elanikuga omavalitsusüksuste moodustamise, oli Riigikohtu hinnangul Vabariigi Valitsusel haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta lõpliku otsustuse tegemisel kaalutusõigus. Konkreetse kohaliku omavalitsusüksuse tegeliku võimekuse hindamise võimalus oli omakorda argument, millega põhjendada regulatsiooni põhiseaduspärasust.

Akadeemiliselt huvitav fakt on see, et Riigikohus ei pidanud võimalikuks haldusreformi seaduse põhiseaduspärasust hinnates järgida **proportsionaalsuskontrolli** nõudeid. Argumendiga, et põhiseadus jätab Riigikogule riigi territooriumi haldusjaotuse kehtestamiseks suure otsustusruumi, hinnati üksnes seda, kas kõnealust seadust kehtestades on seadusandja täitnud meelevaldsuse keelu tingimusi. Iseenesest on arvukalt olukordi, kus Riigikogul on lai otsustusruum, kuid ilmselt ei ole põhjust proportsionaalsuse põhimõttest koos oma alaprintsipiidega (sobivus, vajalikkus, mõõdukus) õigusaktide materiaalse põhiseaduspärasuse eeldusena loobuda. Samuti on proportsionaalsuskontrolli kasutatud erinevate põhiseaduslike põhimõtete riivete kaalumisel, näiteks Riigikohtu üldkogu kasutas proportsionaalsuskontrolli isegi Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepinguga kaasneva Riigikogu finantspädevuse, samuti sellega seotud riigi finants-suveräänsuse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtte riive lubatavuse hindamisel.²⁷ Tuleb mõõnda, et on valdkondi, kus on väga palju erinevaid otsustusvõimalusi, ning nendel juhtudel jätab kramplik sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse põhjendamine kunstliku mulje süvitsiminevast analüüsist. Riigikohtu edaspidine praktika annab loodetavasti selgust, millistel juhtudel peaks rakenduma proportsionaalsuskontroll ja millistel üldisem meelevaldsuse keelu järgimise hindamine.

Sellest asjast jäi veel üks teema edasise praktika lahendada. Selleks on küsimus, millises korras tuleb vaidlustada Vabariigi Valitsuse määrus, mille tulemusena võib Vabariigi Valitsuse algatusel mõni kohaliku omavalitsuse üksus subjektina lõppeda. Riigikohtunik J. Põld toob oma konkureerivas arvamuses esile, et sellise otsuse

26 RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16.

27 RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12.

vaidlustamiseks võiks kõne alla tulla halduskohtumenetlus või põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus, kuid selgust vaidlustamise korras ei ole. J. Põld märgib, et kohaliku omavalitsuse üksuse kohtulik kaitse võib osutada illusoorseks, kui on ebaselge, millises kohtumenetluses tuleb lahendada vaidlus haldusreformi seaduse § 13 lg 1 alusel antud määruse üle.

On maitse küsimus, kas nimetada sellises ebaselges olukorras õiguste kaitse võimalust illusoorseks või lihtsalt raskendatuks. Selge on see, et olukord, kus põhimõtteliselt õiguskaitse võimalus on, kuid pole selge, millises menetluslikus vormis seda õiguste kaitset taotleda, on menetlusosaliste jaoks väga ebasoodne ja lõpuks ka väga kulukas. Selle probleemi näiteks sobib üks erikogu asi, milles tehtud lahendi tulemusena läks Riigikohtuni jõudnud vaidlus tagasi maakohtusse ja paralleelselt halduskohtusse.²⁸ Asja sisuga tegelemise kõrval läheb suur tähelepanu nii menetlusosalistel endil kui ka kohtutel sellele, kas valitud menetluskord on õige.

Nagu ka siinsetest kirjaridadest näha, on igasugused menetluslikud teemad juristidele (nii ka siinkirjutajale) erialaselt väga huvitavad. Lõpuks on ju menetlus selleks raamiks, milles sisuline vaidlus lahendatakse, mistõttu ei saa seda alahinnata. Teisalt ei aita liigne menetlusele keskendumine, samuti väga range kohtuharude eristamine alati kaasa mõistlikul viisil õigusrahu saavutamisele selles küsimuses, mille pärast tegelikult kohtusse pöörduiti. Mõnikord on aga just oluline mitte jääda poolele teele ja luua menetlusosalistele piisav selgus vaidluse lahendamise korra osas, et sisulise probleemi lõplikuks lahendamiseks kulgeks seesama menetlus algusest peale õiges suunas. Eespool jõudsin ikka ja jälle läheduse teemani. Kui igapäevane kohtumõistmine on inimesele kättesaadav ja lähedal, on kindlamalt kaitstud ka põhiseaduslikud õigused.

28 Vt RKEKo 28.03.2016, 3-2-1-178-15 koos P. Pikamäe eriarvamusega (ühinenud V. Kõve).

RIIGIKOHTU PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE LAHENDITE TÄITMISEST

Mait Laaring,

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik

Sissejuhatus

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud kohtuotsuste täitmisega seotud küsimused on Eesti õigusruumis ikka ja jälle tõusetunud. Muutuvad ajad ja olud ning sellest tulenevalt varieeruvad oluliselt põhiseaduslikud probleemid, mida Riigikohtul lahendada tuleb. Sellele vaatamata leidub alati lahendeid, mille täitmise suhtes näitavad teised võimuharud üles kas ükskõiksust või otsesest tõrksust.

Nelja seni markantseima juhtumina, mille puhul Riigikohtu ja seadusandja tahe on vastandunud, võiks autori subjektiivse hinnangu järgi nimetada omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamisega päädinud menetlust¹, apteekide asutamiskiirangute kaasust², kohaliku omavalitsuse omavastutuslike ülesannete ning riiklike ülesannete eristamise³ ja tehnovõrkude talumistasude juhtumeid⁴.

Riigikohtu esimehe Riigikogule esitatud 2016. aasta ülevaate kohaselt⁵ oli aastatel 2010–2015 tehtud ja seadusandjapoolset täitmist nõudva 47 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve lahendi hulgas 12 sellist, mille täitmiseks ei olnud seaduseelnõu Riigikogu menetlusse jõudnud. Ühe lahendi täidetust seadusandja poolt võis pidada vaieldavaks. Isegi kui mõõnda, et see statistika ei pruugi olla käesoleva artikli koostamise ajaks enam täielikult ajakohane ja selles võib olla vaieldavusi, annab see siiski üldjoontes pildi täidetud ja täitmata lahendite omavahelisest proportsioonist. Probleem ei ole seega kuhugi kadunud.

1 RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02; RKÜKo 12.04.2006, 3-3-1-63-05.

2 RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13; RKÜKo 22.12.2014, 3-4-1-30-14.

3 RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09.

4 RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11.

5 Riigikohtu esimehe ettekanne Riigikogu 2016. aasta kevadistungjärgul, 09.06.2016. Lisa 3. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 2010.–2015. aasta kohtulahendite täitmine, lk 1-2. Kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/vfs/2066/Lisa3.pdf>.

Ei saa öelda, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendite täitmine poleks seni pälvinud Eesti õigusteadlaste tähelepanu. Juba 1995. aastal pidas riigikohtunik Lea Kalm ettekande teemal „Konstitutsioonikohtu otsuste täitmine“⁶, milles üldistas tolleks ajaks Eesti taasiseseisvumisest alates tehtud 18 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendi täitmise probleeme. Lahendite täitmise teoreetilisel olemusel on peatunud Rait Maruste oma 1997. aastal ilmunud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse õpikus.⁷

Samuti on konstitutsioonikohtu otsuste täitmisega seonduv olnud otsesemalt või kaudsemalt vaatluse all mõnes hilisemas artiklis ja teadustöös.⁸ Järjekindlalt on seda küsimust käsitletud ka Riigikohtu esimehe aastaülevaadetes Riigikogule, selle raames on tehtud üldistusi ning ettepanekuid olukorra parandamiseks.⁹ Riigikohus on viimase kümme aasta jooksul tegelenud arvepidamisega põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite täitmise üle.¹⁰

Käesolev artikkel ei püüa olla üldistuseks Eestis varem põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite täitmise kohta kirjutatule. Samuti ei anna see ülevaadet probleemist konkreetsete Riigikohtu lahendite ja nende täitmise üksikküsimuste lõikes. Autor soovib üksnes arutleda lahendite täitmise teoreetiliste küsimuste üle ja tõmmata mõned paralleelid teiste riikidega.

6 L. Kalm. Konstitutsioonikohtu otsuste täitmine. Konstitutsioonikohtute organisatsioon ja tegevus. Ettekanded. Tartu 1995, lk 89–96.

7 R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve, Tartu 1997, lk 201–204.

8 R. Järvamägi. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu mõju seadusandjale. *Juridica* VI, 2006, lk 414–422; B. Aaviksoo. Kohtulik aktivism põhiseaduslikkuse järelevalve funktsioonina. Kui aktivistlik on Eesti põhiseaduskohus? *Juridica* V, 2005, lk 295–307. Vt ka Riigikohtu vastused Leedu Ülemkohtu küsimustikule „Seadusandliku tegematajätmise probleemid põhiseaduslikkuse järelevalves“, http://www.riigikohus.ee/vfs/1030/Seadusandliku_tegematajätmise_probleemid_PSV-s.pdf; vt samuti Riigikohtu vastused Euroopa konstitutsioonikohtute konverentsi küsimustikule teemal „Constitutional Justice: Functions and relationship with the other public authorities“, lk 3–5, http://www.riigikohus.ee/vfs/1045/2_Answers%20by%20the%20Estonian%20Supreme%20Court_Bucharest_ET.pdf.

9 Riigikohtu esimehe ülevaadet kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduse ühetaolise kohaldamise kohta aastatest 2005–2016. Kättesaadavad: <http://www.nc.ee/?id=63>. Värskematest ettekannetest käsitlevad seda küsimust põhjalikumalt Märt Raski 06.06.2013 ülevaate p-d 3–8 ja Priit Pikamäe 05.06.2014. a ülevaate p 1.

10 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendite täitmise ülevaade aastate 2010–2015 kohta: <http://www.riigikohus.ee/vfs/2066/Lisa3.pdf>; vt samuti G. Suumann. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve: 2004.–2009. aasta kohtulahendite täitmine. Riigikogu Toimetised 2010, nr 21, lk 45–58.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuse täitmise mõiste

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud kohtulahendi täitmise mõistet võib sisustada mitmel viisil. Kõige laiemas mõttes tähendab see lahendi respektierimist õiguskorras kõigi võimuorganite ja eraisikute poolt vastavalt selle üldjuhul *erga omnes*-toimele.¹¹

Kitsam täitmise mõiste tähendab lahendist tulenevate konkreetsete tegutsemiskohustuste järgimist teiste organite (sh haldusorganite ja teiste kohtute) poolt. See, mida lahendi täitmine konkreetsel juhul nõuab, sõltub mitmest asjaolust, nagu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse liik, kohtu rakendatud volitus ja täitmiseks kohustatud organ. Näiteks erakonna tegevuse lõpetamise menetlusele kui põhiseaduslikkuse järelevalve erimenetlusele on võrreldes normikontrolli menetlusega ette nähtud selge täitmismehhanism põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 36 lg-s 2.

Veelgi kitsam on täitmise mõiste normilooja jaoks normikontrolli otsuste puhul (PSJKS 2. peatükk). Seda võib defineerida Riigikogu või muu õigusnormi andmise pädevusega organi kohtulahendist tuleneva kohustusena:

- 1) võtta vastu, muuta või kehtetuks tunnistada õigusnorme, milleta põhiseaduspärast olukorda vältimatult ei saabu (tegutsemiskohustus) ning
- 2) mitte eirata põhiseaduskohtu lahendit, eelkõige mitte kehtestada sama või sisuliselt sama õigusnormi uuesti (hoidumiskohustus).

Lahendi täitmisest selles tähenduses lähtutakse ka artikli edaspidises tekstis.

Üldjuhul on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendi eesmärk saavutatud juba tema oma õigusliku jõu kaudu. Nii ei vaja üldjuhul täitmist veel jõustumata või kehtetuks muutunud normi põhiseadusvastasust tuvastavad (PSJKS § 15 lg 1p-d 1 ja 5) ja jõustunud norme kehtetuks tunnistavad otsused (PSJKS § 15 lg 1 p 2). Esimesel juhul on otsus täidetud sellega, et põhiseadusvastaseks tunnistatud norm ei jõustu (PSJVS § 15 lg 2) või on juba kehtetu, teisel juhul sellega, et kehtiv norm kaotab otsuse jõustumisega oma kehtivuse. Selle, kas normiandja reguleerib sama küsimust uute (põhiseaduspäraste) normidega, määrab eelkõige tema poliitiline otsustusruum.¹²

11 RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 33.

12 Isensee/Kirchhof (Hg.) Handbuch des Staatsrechts. Dritte Auflage. Band XII, Verlag C.F. Müller, 2014, lk 813-814, p 101.

Aktiivset täitmist vajavate normikontrolli lahendite puhul on seevastu eristatud kaht olukorda.¹³ Vaieldamatult saab lahendi aktiivse täitmise vajadusest normiandja poolt rääkida esiteks juhul, kui Riigikohus on tuvastanud õiguskorras normide puudumise põhiseadusvastasuse (PSJKS § 15 lg 1 p 2¹). Teiseks on normiandja sekkumise vajadust nähtud olukorras, kus normi täielik või osaline kehtetuks tunnistamine Riigikohtu poolt tekitab õigusselgusetu olukorra, st regulatsioon saaks olla õigusselge ja kohaldatav üksnes kehtetuks tunnistatud ja kehtivate normide koostoime korral. Kuna õigusselgus on aga hinnanguline, mitte absoluutne kriteerium, siis ei ole tegutsemiskohustus siin üheselt kindlaks määratav.

Neile juhtudele võiks lisada vähemalt kaks täiendust. Esiteks võivad normiandja vabadust piirata lisaks õigusselguse tagamise vajadusele ka muud põhiseaduse nõuded, nt riigi eesmärged ja ülesandeid sätestavad normid, mis kohustavad seadusandjat teatud küsimusi igal juhul uuesti reguleerima, st täielikult või osaliselt kehtetut õigusnormi asendada. Teiseks esineb normiandja vaieldamatu tegutsemiskohustus ka juhul, kui kohus tunnistab kehtiva normi põhiseadusvastaseks, ent mitte kehtetuks.¹⁴

Hoidumiskohustus tähendab kohustust mitte uuesti kehtestada põhiseaduslikkuse järelevalve korras põhiseadusvastaseks ja/või kehtetuks tunnistatud normi või selle normiga sisuliselt sama normi. Ka selle kohustuse piirid pole abstraktselt kindlaks määratavad, sest uuel kujul kehtestatud normi sisulist samasust põhiseadusvastaseks tunnistatuga saaks ammendavalt kindlaks teha ainult uues põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses.¹⁵ Põhiseaduse ajakohase tõlgendamise nõude tõttu ei pruugi muutunud õiguslikes või faktilistes oludes põhiseadusvastane olla isegi varem põhiseadusvastaseks tunnistatud normiga identne norm.¹⁶

Hoidumiskohustus tähendab ka kohustust hoiduda õigusloomes muul viisil põhi-seaduskohtu tahte elluviimise takistamisest või selle moonutamisest, nt mitte pidada kinni kohtu antud suunistest, kui selliseid on normiloojale esitatud, või põhjendamatu viivitada.¹⁷

Täitmist vajava lahendi suhtes on normiandjal õiguskirjanduses esitatud järgi põhimõtteliselt kolm käitumisvõimalust: ennetamine, kooskõlastamine ja

13 Riigikohtu esimehe 05.06.2014 ettekanne Riigikogus, p 1.

14 Nt RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 37. Selles otsuses pidas Riigikohus vajalikuks seadusandjat ka sõnaselgelt tegevuseks kohustada.

15 Vt nt RKÜKo 22.12.2014, 3-4-1-30-14, p-d 5-6, 49-50.

16 Handbuch des Staatsrechts (viide 12), lk 812, p 97.

17 Vaieldav võib aga jällegi olla see, mida põhjendamatu viivitus tähendab. Vt nt RKHKO 31.03.2014, 3-3-1-53-13, p 25.

tegevusetus.¹⁸ Esimesel juhul püütakse õigustloov akt viia põhiseadusega kooskõlla juba enne põhiseaduskohtu otsuse tegemist, teisel juhul täidetakse kohtulahend nõuetekohaselt, kolmandal juhul seadusandja ei täida või sisuliselt ei täida mõnda oma eeltoodud täitmiskohustustest.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuse õiguslik jõud

Olles sisustanud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendi täitmise mõiste, tuleb järgmisena vaadelda täitmiskohustuse aluseks olevat lahendi õiguslikku jõudu ja selle põhiseaduslikke aluseid.

Jõustunud kohtulahendite siduv õiguslik jõud ja sellel põhinev täitmise kohustus koos vajalike (sund)täitmismehhanismide olemasoluga on nii tsiviil-, kriminaal- kui ka halduskohtumenetluse aluspõhimõtteks (vt nt HKMS §-d 248 ja 254). Halduskohtu otsuse täitmisel rakendatakse vajaduse korral sunnimehhanisme ka haldusorganite suhtes.¹⁹

PSJKS-i iseloomustab muude menetlusseadustega võrreldes üsna üldine reguleerimislaad. See avaldub eriti selgelt lahendite materiaalsel õigusjõudu ja täitmist puudutavates küsimustes.²⁰ Normikontrolli puhul on reguleeritud üksnes kohtu volituste sisu (PSJKS § 15 lg 1), lahendi jõustumise aeg (PSJKS § 58 lg 1 ja 2) ning lahendi õigusliku mõju tekkimise edasilükkamise võimalus kuni kuue kuu võrra otsuse tegemisest (PSJKS § 58 lg 3). Selles osas on kehtiv PSJKS isegi lakoonilisem kuni 2001. aastani kehtinud PSJKS-st, mille § 23 sätestas täitmiskohustuse: Riigikohtu otsus on täitmiseks kohustuslik kõigile Eesti Vabariigi riigivõimu- ja valitsemisorganitele, kohalikele omavalitsustele, kohtutele, ametiisikutele ning juriidilistele ja üksikisikutele.

Ei ole siiski kahtlust, et seadusandja on ka uue PSJKS-i loomisel soovunud tagada Riigikohtu normikontrolli lahendi täitmise täitevvõimu ja seadusandja jaoks kohustuslikuna mitte üksnes hoidumiskohustuse, vaid ka aktiivse tegutsemiskohustuse tähenduses.

18 R. Järvamägi (viide 7), lk 416.

19 Nt RKHKm 29.05.2014, 3-3-1-11-14, p 9 jj.

20 Riigikohus on püüdnud ebamäärasusi oma praktikas tasandada, täpsustades lahendite isikulist (*erga omnes* või *inter partes*, nt RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15) ning ajalist (*ex tunc* ja *ex nunc*) mõju, nt RKPJKo 02.05.2007, 3-4-1-2-07; RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11. Vt ka Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. § 153 kommentaarid, p 5.3.4, lk 841-842.

Juba süstemaatilisest aspektist oleks põhjendamatu, kui põhiseaduskohtu siduvale normide kehtetuks tunnistamise õigusele (õigus tegutseda n-ö negatiivse seadusandjana)²¹ ei lisanduks sama efektiivset õiguslikku toimet nende norme puudutavate otsuste puhul, mis saavad ellu rakenduda ainult parlamendi aktiivse tegevuse kaudu.

Kohustus põhiseaduskohtu otsuseid täita ei tulene millestki muust kui põhiseaduse ülimuslikkusest ja riigivõimu seotusest põhiseadusega. Esiteks on seaduslikkuse põhimõtte (PS § 3 lg 1) osaks põhiseaduse ülimuslikkuse põhimõte, mis määrab ära õigusaktide hierarhia ja selle, et riigivõimu tuleb teostada ainult põhiseadusega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seega peab kogu riigivõim, sh õigusloome, toimima kooskõlas põhiseadusega. Sama ütleb otseselt ka PS § 102, ehkki viimati nimetatud normi on valdavalt mõistetud kui üksnes formaalse põhiseaduspärasuse nõudeid sätestavat.²² Teiseks tulevad PS § 149 lg 3 lausest 2 ja § 152 lg-st 2 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve pädevus ja volitused. Need hõlmavad ka õigust teha kindlaks normiandja põhiseadusvastane tegevusetus ja teda tegevuseks kohustada. Kolmandaks saab õigusriigi põhimõttest (PS § 11), võimude tasakaalustatuse põhimõttest (PS § 4) ja kaitsepõhiõigustest (eelkõige PS § 13 lg 1) tuletada kõigi võimuharude organite kohustuse ka tegelikult, võimalikult kiiresti ja heas usus põhiseadusega nõutava realiseerimiseks tegutseda. Viimast võib seostada ka Saksa riigiõigusteaduses välja arendatud põhiseaduslike institutsioonide vastastikuse respekti põhimõttega (*Verfassungsorganrechte*).²³

Riigikohtu üldkogu on viidanud sellele, et seadusandja kohustus tema tahet oma tegevuses järgida tuleneb õigusriigi põhimõttest.²⁴ Riigikohtu halduskolleeegium on tuletanud riigi tegevuskohustuse põhiseaduslikkuse järelevalve lahendi täitmisel PS §-de 13 ja 14 koostoimest Riigikohtu kui nn negatiivse seadusandja poolt tehtud kohtulahendiga.²⁵ Õiguskantsler on tuletanud keelu põhiseadusvastaseid norme kas identsel või sisuliselt samal kujul uuesti kehtestada PS § 152 lg-st 2.²⁶

21 RKHKo 31.03.2014, 3-3-1-53-13, p 19.

22 Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne (viide 20), § 102 kommentaarid, lk 633, p 5.

23 Nt A. Voßkuhle. Der Grundsatz der Verfassungsorganrechte und die Kritik am BVerfG. NJW 1997, 2216.

24 RKÜKo 22.12.2014, 3-4-1-30-14, p 96.

25 RKHKo 31.03.2014, 3-3-1-53-13, p 19.

26 RKÜKo 22.12.2014, 3-4-1-30-14, p-d 5-6.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendite täitmise mehhanismidest *de lege lata*

Lahendite *de jure* täitmise kohustust tuleb mõistagi hoida lahus sellest, kas lahendeid ka *de facto* täidetakse ja millised on lahendite täitmise tagamise mehhanismid.

Riigikohtu enda võimalused saavutada oma lahendite täitmine normilooja poolt on piiratud. Kohus on rõhutanud, et ta ei saa seadusandja eest valida lahendi täitmise viisi.²⁷ Veelgi enam peaks võimude lahususe põhimõtte takistama Riigikohut (hoolimata tema rollist nn negatiivse seadusandjana) muutumast nii aktivistlikuks, et oma otsuseid ellu viia positiivses mõttes, ise norme luues.

Lähemal vaatlusel annavad Riigikohtu volitused siiski paindlikkuse, mis võib võrduda sisuliselt seadusandja asemele astumisega.²⁸ Näiteks tunnistades normi kehtetuks osaliselt, on kohtul normi põhiseaduspärase osa kindlakstegemise kaudu võimalik saavutada uue normi kehtestamisega sarnane olukord. Riigikohtus on kasutanud ka otsest võimalust määrata n-ö üleminekuregulatsioon ajaks, mil normide kehtetuks tunnistamisest tekkinud õigusselgusetu olukord oleks talumatu.²⁹ Nii on kohtul endal võimalik saavutada täitmiskohustusliku lahendi muutumine sisuliselt selliseks, mis seadusandja poolt täitmist ei vaja. Kuid selline lahendus on võimalik üksnes piiratud juhtudel ja võimude lahususe põhimõtte muudab selle isegi ettevaatlikul kasutamisel rünnatavaks.

Kahtlemata saab Riigikohtus tuvastada seadusandja põhiseadusvastase tegevuse-tuse uues põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses.³⁰ Samas ei taga selline korduv põhiseadusvastasuse tuvastamine iseenesest mingil viisil lahendi tege-likku täitmist seadusandja poolt, üksnes muudab rikkumise veelgi selgemaks ja suurendab avalikku tähelepanu.

Kohtu käsutuses on ka lahendi jõustumise edasilükkamise võimalus (PSJKS § 58 lg 3) ja n-ö pehmed instrumendid, eeskätt võimalus tuletada seadusandjale tema kohustusi meelde (nt Riigikohtu esimehe regulaarse aastaülevaate kaudu või suhtluses Riigikogu komisjonides, kirjaliku arvamuse avaldamisel õigusaktide eelnõude kohta jne).

27 RKÜKo 12.04.2006, 3-3-1-63-05, p 31.

28 Hästi on selle nähtuse kokku võtnud riigikohtunik Jüri Pöld oma eriarvamuses RKHK 28.04.2010 otsuse kohta asjas nr 3-3-1-10-10, p 40 jj.

29 RKPJKo 26.05.2015, 3-4-1-59-14, p 43.

30 RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p-d 18 ja 33.

Lahendi täitmisel on oluline ka see, kuidas suhtuvad sellesse seadusandja kõrval teised võimuharud. Kui täitevvõim ja kohtud asuvad täitmist vajavat Riigikohtu otsust iseseisvalt ja vahetult kohaldama, ületades lünga põhiseaduskonformse tõlgendamise teel, on otsus sisuliselt täidetud seadusandja tegevusetusest hoolimata.³¹

Kui tuvastatud põhiseadusvastane olukord toob kaasa ka konkreetsete isikute subjektiivsete õiguste või muude põhiseaduslikult kaitstud õiguspositsioonide rikkumise, võib kaasneva normiloojat survestava vahendina vaadelda võimalust vaidlustada seadusandja tegevusetust riigivastatusnõuete esitamise (riigivastutuse seaduse § 14 lg 1). Riigikohus ongi seostanud selle vahendi otseselt seadusandja tegevusetuse vaidlustamisega põhiseaduslikkuse järelevalve korras ja märkinud, et neid nõudeid võivad esimese astme kohtus esitada nii füüsilised kui ka juriidilised isikud, sh kohalikud omavalitsused.³² Samuti pole välistatud pöördumine Euroopa Inimõiguste Kohtu poole, kui seadusandja tegevusetus rikub ühtlasi isiku inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist tulenevaid õigusi. Sellel võivad olla riigi jaoks nii avalikkuse survet tekitavad kui ka õiguslikud tagajärjed.

Kuid ka eelmises lõigus nimetatud vahenditel on olulised puudused. Esmalt sõltuvad need haldusväliste isikute motivatsioonist menetlust algatada ja on võimalikud üksnes kindlate formaalsete eelduste täitmise korral. Samuti ei pruugi põhiseadusvastane olukord olla alati seotud isikute subjektiivsete õiguste rikkumisega. Lõpuks ei saa ka nende mehhanismide kaudu seadusandjat mingil viisil otseselt tegevuseks kohustada.³³

Põhiseaduskohtu lahendite täitmismehhanismidest teistes Euroopa riikides³⁴

Pingeolukorrad konstitutsioonikohtute otsuste täitmisel on olemuslikud ning võivad tekkida igas põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemis. Et ka teistes riikides esineb pingeid konstitutsioonikohtute ja teiste võimuharude suhetes, selle kirjeldamiseks piisab üksnes Poolas 2015. aastal alanud konstitutsioonikohtu ümberkujundamise protsessi mainimisest, kuid küllalt näiteid võib tuua ka teistest riikidest.³⁵

31 G. Suumann (viide 10), lk 52.

32 RKHKo 02.03.2005, 3-3-1-92-04, p 14; RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07, p 29.

33 Seda on võimalik järelada ka kohtupraktikast: vt nt TlnHKm 05.07.2013, 3-13-939.

34 Ülevaate andmisel on tuginetud peamiselt teostele Starck/Weber/Luchterhandt (Hrsg.) *Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa. Nomos 2007* ja Starck/Weber (Hrsg.) *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa. 2. Auflage. Nomos, 2007*; samuti Jaraushinas (Ed.) *Problems of legislative omissions in constitutional jurisprudence. Rapports I and II, Vilnius, 2009.*

35 Vt ka nt Slovenia ja Leedu seadusandjate tegevusetuse kohta põhiseaduskohtu otsuste täitmisel. *Problems of legislative omissions* (viide 34), lk 200-201.

Üldistatult võib Euroopa riikide põhiseaduskohtute puhul eristada kaht otsuste siduvuse põhimudelit, mis määravad ära ka nende täitmist puudutava.³⁶ Suurema grupi moodustavad riigid, kus põhiseadusvastase seaduselünga olemasolu tingib seadusandja formaalse kohustuse oma tegevusega see lünk täita, st tunnustatakse põhiseaduskohtu otsuse õiguslikult rangelt siduvat iseloomu (nt Austria, Saksamaa, Ungari, Leedu, Poola, Serbia, Sloveenia ja Eesti). Teise grupi puhul on konstitutsioonikohtu otsus ka normikontrolli küsimustes nõuandva või seadusandjat probleemist teavitava iseloomuga (Hispaania, Horvaatia, Portugal) ning sellel puudub range õiguslik siduvus teiste võimuharude jaoks.³⁷ Põhiseaduskohus on sel juhul rollis, mis Eestis kuulub pigem õiguskantslerile parlamendi nõustamisel põhiseaduse küsimustes või Riigikohtule arvamused otsuste andmisel.

Neis riikides, kus otsus on formaalselt siduv, on seaduses tihti ka sõnaselgelt välja toodud selle täitmise kohustuslikkus.³⁸ Samuti on mõnedel juhtudel täpsustatud täitemehhanismi, nt nähtud ette täitevorgan või selle määramise võimalus põhiseaduskohtu poolt ja kohtu juhiste andmise võimalus otsuste täitmisel. Lahendi täitmise tähtaeg võib olla seadusandja poolt vahetult seaduses sätestatud (nt Leedu, kus seadusemuudatus tuleb parlamendikomisjoni poolt parlamendi täiskogu jaoks ette valmistada üldjuhul nelja kuu jooksul konstitutsioonikohtu otsuse jõustumisest) või seadusega antud kohtu määrata (nt Ungari, Sloveenia). Mõnedes riikides on ette nähtud ka eraldi seadusandlik protseduur konstitutsioonikohtu otsusest tingitud seadusemuudatuste vastuvõtmiseks (nt Leedu).³⁹

Mis puudutab otseseid sunnimehhanisme või sanktsioone organi suhtes, kes põhiseaduskohtu otsust ei täida, siis näiteid on suhteliselt vähe.

Saksamaa Liidu Konstitutsioonikohtu seaduse § 31 lg 1 kohaselt seovad põhiseaduskohtu otsused kõiki riigigorganeid ja lg 2 kohaselt on neil seadusjõud (viimane tähendab siduvust ka haldusväliste isikute jaoks). Paragrahvi 35 kohaselt võib kohus oma otsuses määrata, kes selle peab täitma, kohus võib üksikjuhul määrata otsuse täitmise viisi ja korra.

Albaania põhiseaduslikkuse järelevalve seaduse art 81 lg-d 2–4 panevad konstitutsioonikohtu lahendite elluviimise kohustuse valitsusele täitevvõimu organite

36 Problems of legislative omissions (viide 34), lk 196–202.

37 Samas, lk 197.

38 Nt Saksamaa konstitutsioonikohtu seaduse § 31 lg 1. Kättesaadav: <https://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/>; Sloveenia põhiseaduslikkuse järelevalve seaduse § 48 lg 2. Kättesaadav: <http://www.us-rs.si/media/the.constitutional.court.act-zusts.pdf>; Albaania põhiseaduslikkuse järelevalve seaduse art 81 lg 1. Kättesaadav: http://www.gjk.gov.al/web/law_nr_8577_date_10_02_2000_84.pdf.

39 Problems of legislative omissions (viide 34), lk 199.

kaudu. Konstitutsioonikohus võib ise vajadusel määrata selle ülesande muule organile või määrata kindlaks otsuse täideviimise vahendid. Konstitutsioonikohtu presidendil on õigus trahvida isikuid, kes ei täida kohtu otsust või takistavad selle täitmist.

Austria põhiseaduse⁴⁰ artikli 146 kohaselt on konstitutsioonikohtu lahendite täitmise eest hoolitsemine sõltuvalt lahendi liigist kas üldkohtute või liidupresidendi ülesanne.

Üsna ulatuslik ja detailne konstitutsioonikohtu otsuste täitmise mehhanismi kirjeldus sisaldub aga Vene Föderatsiooni konstitutsioonikohtu seaduse paragrahvides 80 ja 81.⁴¹ Üldjuhul peavad põhiseadusvastase olukorra kõrvaldamiseks olema muudatused tehtud kuue kuu jooksul alates konstitutsioonikohtu otsuse avaldamisest. Kui otsus jäetakse täitmata, ähvardab süüdlast karistus, vastav karistusnorm peaks tulenema eriseadusest ja seda pole praegusel ajal kehtestatud.

Kuigi ülevaade on pealiskaudne, võiks sellest siiski järeldada, et sanktsioonisüsteeme kohtab pigem postsovetlike riikide puhul, kus demokraatial ja põhi-seaduslikkuse järelevalve kohtupidamisel pole pikka traditsiooni. Seevastu Lääne-Euroopa riikides (nt Prantsusmaa, Holland, Belgia, Itaalia) selliseid regulatsioone enamasti ei kohta ning kohustava mehhanismina toimivad juba ajalooliselt välja kujunenud võimuharude vastastikkusel respektil põhinevad suhted. Ka neis riikides, kus täitmismehhanismid on olemas, piirduvad need üksnes üldsõnaliste reeglitega või näevad ette rahalise karistuse.

Kokkuvõte ja mõtteid *de lege ferenda*

Võimude lahususega käib kaasas pinge võimuharude suhetes. Demokraatlikule riigile on alati omane ka mõningane vastandumine õiguslike ja poliitiliste otsustuste ning nende tegijate vahel. Teatud määrani on need normaalsed ja isegi vajalikud nähtused, millest lähtuvalt tuleb hinnata põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendite täitemehhanismi kui riigistruktuuri sisemise ühenduskoha tähendust. Hea ei ole sellele ühendusele ei liigne jäikus ega ka lõtvus.

Ühelt poolt pole kahtlust, et täitevvõimul ning seadusandjal lasub vahetult põhiseadusest tulenev kohustus täita Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve lahendid tingimusteta, võimalikult kiiresti ja heas usus. See kohustus, millela demokraatliku õigusriigi toimimine oleks mõeldamatu, on selgelt õiguslik ja

40 Kättesaadav: <http://www.verfassungen.de/at/verfassungheute.htm>.

41 Venemaa Föderatsiooni 21.07.1994 seadus "Venemaa Föderatsiooni konstitutsioonikohtust".

imperatiivne, mitte üksnes moraalne või soovituslik. Lahendi elluviimine ei tugine aga ühelgi otsesel ja selgel sunnimehhanismil, vaid pigem riigiorganite põhiseaduskuulekuse enesestmõistetavusel. Seda toetavad poliitiline kultuur(sus), põhiseaduskohtu autoriteet, avalikkuse surve ning seadusandja poliitilise vastutuse võimalikkus.

Artikli autor ei usu õiguslikus mõttes siduvatesse täitmismehhanismidesse, mille eesmärk on sundida seadusandjat Riigikohtu otsust mõjusalt täitma ka siis, kui ta seda ei soovi.⁴²

Vähemõjus ja riigi raha ühest taskust teise tõstmisena mõjuv oleks seadusandjale või mõnele tema organile rahaliste sanktsioonide kehtestamine väljaspool olemasolevat õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise mehhanismi. Üksiku parlamendiliikme personaalsest vastutusest oleks keeruline rääkida juba immuniteedi- ja indenniteedipõhimõtte tõttu. Kohtupraktikas on kinnitust leidnud, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse otsuste jõustamiseks ei ole võimalik ära kasutada teiste kohtumenetluse liikide sunnimehhanisme ei otseselt ega ka analoogia korras.⁴³

Need mehhanismid jääksid igal juhul hambutuks ka seetõttu, et nad ei saa tähendada Riigikohtu või mõne muu „otsuse täitja“ tegelikku astumist seadusandja asemele. Riigikogul on alati kohtu tahte elluviimisel hinnanguruum. Kui parlamendi enamusel puudub tegelik tahe ja põhiseaduskuulekus, siis jätab see ruum ka filigranseima täitmismehhanismi korral võimaluse kohtuotsusest möödahiilimiseks või selle mõtte moonutamiseks. Täitmismehhanismide loomise keerukust näitab ka võrdlus teiste Euroopa riikidega, mis ei paku just palju häid ideid ja eeskujusid.

Pigem tuleks analüüs suunata Riigikohtu otsuse täitmata jäämise sisulistele põhjustele ja nende ületamise võimalustele. Peamine, mida kohus oma lahendite täitmiseks ise ära teha saab, on nende avatud ja üldarusaadav motiveerimine. See tähendab oskust vaadata juba otsuse kujundamisel asjale ka läbi seadusandja silmade ja tema võimalikke vastuargumente arvestades. Kõlab kulunult, kuid otsused ei pea mitte üksnes olema, vaid ka näima õiglased ja igakülgselt kaalutud. Mõistagi pole tegemist mingi imevahendiga, mis poleks juba kasutusel. Samuti ei saa eelõeldu tähendada põhiseaduslikkuse üle otsustamisel hinnaalanduse tegemist või oma jõuetuse tunnistamist.

42 Sarnasel seisukohal on ka enamik teisi Eesti õiguskorras seda küsimust analüüsinud autoritest, nt R. Maruste (viide 7) lk 202; G. Suumann (viide 10) lk 52; Riigikohtu esimehe 09.06.2005 ülevaade Riigikogule.

43 TlnHKm 05.07.2013, 3-13-939, kus sooviti halduskohtu poolt Riigikogu juhatasele trahvi määramist seadusandliku tegevusetuse eest.

Piiratud positiivne mõju võib olla ka formaalset laadi muudatustel. Näiteks on võimalik kaaluda mehhanisme, mis muudavad seadusandja rikkumise selgelt nähtavaks ja võivad suurendada avalikkuse survet ja seadusandja poliitilist vastutust. Siia kuulub tähtaegade määramine, mille jooksul seadusandja peab põhiseadusvastase olukorra lahendama, konkreetsete juhiste andmine otsuses võimaliku tegevuse kohta jne. Siinkohal tuleb lahtiseks jätta küsimus, kui kaugele kohus saab sellega liigselt seadusandliku võimu tegevusse sekkumata minna või kui ulatuslikult see eeldaks kehtiva PSJKS-i muutmist. Samuti on võimalik teha muudatusi parlamendi või täitevvõimu töökorras, mis kohustaksid organit selgelt konkreetse küsimusega tegelema. Sellesse kategooriasse kuulub nt eelmise Riigikohtu esimehe poolt parlamendi ees korduvalt välja käidud ettepanek kohustada Riigikogu põhiseaduskomisjoni Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuseid arutama.⁴⁴

Lõpuks jäävad ka tulevikus kahtluseta oluliseks instrumendid, mida Riigikohus on seni otsuste täitmise puudustele tähelepanu juhtimisel kasutanud, nt esimehe aastaülevaadetes või muus võimuharude vahel toimivas suhtluses probleemidele järjepidev osutamine. Oluline on ka teiste põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks pädevate organite initsiatiiv, et täitmata lahenditega seotud probleemid ei sumbuks, vaid võiks jõuda Riigikohtuni uues menetluses.

44 Riigikohtu esimehe poolt Riigikohtule 06.06.2013 tehtud ülevaate p 8; 2012. aasta ettekande p 3.



PEATÜKK 3
MÕNINGATEST RIIGIKOHTU
LAHENDITEST 2016. AASTAL

PSÜHHIAATRILISE SUNDRAVI KOHALDAMISE MENETLUSE ERIPÄRADEST

Marje Allikmets, Riigikohtu kriminaalkolleegiumi nõunik

Sissejuhatuseks

2016. aastal võttis Riigikohtu kriminaalkolleegium menetlusse kolm rohkemal või vähemal määral psühhiaatrilist sundravi (KarS § 86) puudutavat kaasust, millest üks päädis aasta lõpul asja Riigikohtu üldkogule saatmisega. Nii näib, et psühhiaatrilist sundravi puudutav juriidiline diskussioon¹ on ärkamas varjusurmast ja seda mõjutusvahendit ning selle kohaldamise menetlust puudutavad eripalgelised probleemid on juba kohtupraktikas tõstatatud või tehakse seda lähimas tulevikus. Jääb vaid loota, et pakkuda on ka kõiki osapooli rahuldavaid lahendusi.

Artiklis heidan ühelt poolt pilgu seni tehtule, võttes kokku Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 2016. a sundravi puudutavad seisukohad ja lisades oma mõtteid lahendites kajastatu edasiarenduseks, ning teisalt mõtisklen selle üle, millised sundraviga haakuvad küsimused võiksid veel kohtute ja seadusandja tähelepanu pälvida. Sealjuures ei kata artikkel kõiki teemaga seotud probleeme, vaid käsitleb valikuliselt mõjutusvahendi kohaldamist, eksperdi ja kohtu rolli ning sundravi lõpetamist puudutavaid aspekte. Kuigi tsiviilkorras määratava tahtest olenematu psühhiaatrilise ravi temaatika jääb praeguse artikli käsitlusalast väljapoole, esitan siiski ka mõned viited sellealasele praktikale.

Sundravi kohaldamisel kerkivad eripalgelised küsimused

Alustan kolmest kaasusest õigusteoreetilisest aspektist keerukaimaga – Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 13. aprilli 2016. a määrusega nr 3-1-1-108-15, mille keskne küsimus oli õigusvastase teo subjektiivse külje analüüs psühhiaatrilise sundravi kohaldamise menetluses. Kohtuasi sai alguse sellest, et 11. juuni 2015. a määrusega lõpetas Tartu Maakohus kriminaalmenetluse ning kohaldas psühhiaatrilist sundravi V. Š. suhtes, kes psühhiaatrikliiniku patsiendina haaras haiglas laualt

1 Sundravi puudutavaid õiguslikke küsimusi on viimastel aastatel õiguskirjanduses siiski osaliselt käsitlenud Sten Lind ja Katrin Eino Juridica 2014/VII artiklis „Isikult vabaduse võtmine põhjendusel, et ta on psüühikahäire tõttu endale või teistele ohtlik“.

metallist lusika, murdis selle pooleks ja tõmbas kannatanul lusika terava otsaga üle kaela.

Nii maa- kui ka ringkonnakohus lugesid V. Š. poolt toimepandud teo tõendatuks, kuid vaidlus tekkis subjektiivse koosseisu sisustamisel. Nimelt tõmbas V. Š. enda kaitseväite kohaselt lusikaga üle kannatanu kaela seetõttu, et V. Š. arvates oli tema kaelal uss ja ta soovis seda tappa. Pikemalt maa- ja ringkonnakohtu põhjendustel peatumata tulen kohe Riigikohtu analüüsi juurde: psühhiaatrilise sundravi kohaldamise erimenetluses, s.o teo toimepanemise ajal süüdimatus seisundis olnud isiku puhul, tuleb lähtuda subjektiivse koosseisu tuvastamisel varem kindlaks tehtud objektiivsest koosseisust (määruse p 8). Ühtlasi nõustus kolleegium kaitsjaga selles, et kui psühhiaatrilise sundravi erimenetluses jääb selgelt ja ühemõtteliselt tuvastamata subjektiivne koosseis põhjusel, mis ei seostu isiku haigusliku seisundiga, ei saa sundravi kohaldada. Kolleegium leidis ka, et maakohus luges põhjendatult ja olemasolevatele tõenditele tuginedes vajalikus ulatuses tuvastatuks V. Š. tahtluse tekitada kannatanule tervisekahjustusi, kui ta lausus teda rünnates: „Ma lõikan sul kõri läbi!“. Sellest oleks kolleegiumi hinnangul piisanud, et kaaluda sundravi kohaldamise vajalikkust (määruse p 9). Ringkonnakohtu seisukoht, et V. Š. väited mitte kannatanu, vaid ussi ründamise kohta tuleb tõlgendada V. Š. kasuks, ei andnud kolleegiumi arvates siiski alust ilmselgelt vaimsest seisundist lähtuvatele ütlustele omistada sellist tõenduslikku tähendust, mis võimaldaks konstrueerida nende ütluste osalusel nn sõna-sõna-vastu-olukorda.

Obiter dictum i korras selgitas kriminaalkolleegium, et sundravi kohaldamise erimenetluse loogika eeldab kõigepealt süüdimatusseisundi kui deliktstruktuuri kolmanda taseme asjaolu tuvastamist. Määrusele tuginevalt võib väita, et sundravi erineb oluliselt teistest mõjutusvahenditest eeskätt seetõttu, et psühhiaatrilise sundravi kohaldamise kohustuslik eeldus ei ole isiku poolt kuriteo toimepanemise tuvastatus. Sundravi kohaldamise tingibki isiku süüdimatus teo toimepanemise ajal ja seega ka kuriteo tuvastamise võimatus (määruse p 11 jj).

Ühtlasi sedastas kriminaalkolleegium, et psühhiaatrilise sundravi kohaldamise eeldusi tuvastades ei saa subjektiivse koosseisu selgitamisel lähtuda tavajuhtudele omastest nõuetest (määruse p 15). Mida täpsemalt on selle põhimõtte all mõeldud, tuleb mõista määruse p-dele 16–16.2 tuginevalt. Esmalt tuleb silmas pidada, et kui teo subjektiivne koosseis pole täidetud põhjusel, mis ei ole seotud isiku haigusliku seisundiga, siis ei saa sundravi kohaldada. Samas ulatuses, milles see on üksikjuhtumil konkreetse vaimuseisundi eripära arvestades võimalik, tuleb teo subjektiivse koosseisu tuvastamisel lähtuda ka isikut tema enda sõnade kohaselt motiveerinud ettekujutusest. See võib olla vajalik siis, kui isikut tema sõnade kohaselt motiveerinud ettekujutust saab kvalifitseerida nn loomulikuks tahteks või loomulikuks teosooviks. Riigikohus lõpetas tõdemusega, et just sundravi

erimenetluses on sagedamini põhjust jätta subjektiivse koosseisu hindamisel ja eeskätt tahtluse tuvastamisel arvestamata isiku enda selgitused teda ajendanud motiivide kohta, kui need on ilmselges vastuolus objektiivse teopildiga (objektiivse koosseisuga).

Nõustun kriminaalkolleeegiumi väljendatud seisukohaga, mille järgi ei saa psühhiaatrilist sundravi vaadelda tavapärase kriminaalõigusliku mõjutusvahendi kohaldamisena. Ja seda mitte üksnes materiaalõiguslikust küljest. Veelgi enam – psühhiaatrilise sundravi menetluskorda tuleb laiemalt analüüsida, muu hulgas näiteks hindamaks, kas praegused normid, mis suruvad sundravi kohaldamise menetluse üldjuhul lühimenetluse raamidesse, on eesmärgipärased ja mõistlikud, arvestades mõjutusvahendi spetsiifikat.

Eelneva näitlikustamiseks viitan vaid mõnele seaduseteksti põhjal tekkida võivale praktilisele probleemile. Esmalt ei ole psühhiaatrilise sundravi kohaldamise menetluses võimalik üle kuulata tunnistajaid ega eksperti.² See paneb kohtu juhul, kui pooled ei taotle üldmenetlust, paratamatult olukorda, kus ekspertiisiakti põhjal kerkivate küsimuste korral tuleb asja lahendamine pooleli jätta ja tagastada see prokuratuurile, kes saab taotleda asja lahendamist üldmenetluses, küsitleda eksperti kohtueelses menetluses (KrMS § 109) või määrata kordusekspertiisi. See kõik võib aga olla aja- ja ressursimahukas töö. Probleemi lahendaks see, kui ka sundravi kohaldamise menetluses oleks kohtu enda algatusel või poolte taotlusel kohtuistungil võimalik ekspert üle kuulata.

Viimane toob meid järgmise probleemide ringi juurde, mis iseloomustab psühhiaatrilise sundravi kohaldamise kehtivat korda. Nimelt ei käsitle seadus menetlusele allutatud puudega inimest³ iseseisva menetlussubjektina, kel oleks täies mahus võimalik teda puudutavas asjas kaasa rääkida. Nii ei saa inimene ise esitada taotlust asja lahendamiseks üldmenetluses – seda saab teha üksnes prokurör või kaitsja (KrMS § 400 lg 1). Seega olukorras, kus isik sooviks näiteks enda raviarsti

2 Kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 400 lg 1 järgi kohaldatakse psühhiaatrilise sundravi menetluses kohtulikule arutamisele lühimenetlust reguleerivaid sätteid, arvestades sundravi peatükis sätestatud erisusi. KrMS § 233 lg 1 järgi arutatakse kriminaalasja lühimenetluses kriminaaltoimiku materjali põhjal tunnistajaid, asjatundjaid ja eksperte välja kutsumata. See tähendab, et kriminaalasja arutamisel lühimenetluse vormis ei saa kohtumenetluses enam lisatõendeid esitada, välja arvatud KrMS § 63 lg-s 2 nimetatud tõendeid kriminaalmenetluse asjaolude tuvastamiseks. (Vt nt RKKKo 23.02.2011, 3-1-1-105-10, p 7.5.6.)

3 Põhiseaduse kommentaarides on leitud, et kuivõrd põhiseadus puude mõistet ei ava, tuleb seda mõistet sisustada Eestile siduva puuetega inimeste õiguste konventsiooni (PIÖK) definitsioonist lähtudes (vt Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. Kommentaarid §-le 28, komm 9.2). PIÖK art 1 lg 2 järgi on isik puudega, kui tal on pikaajaline füüsiline, vaimne, intellektuaalne või meeleline kahjustus, mis võib koostoiimes erinevate takistustega tõkestada nende täielikku ja tõhusat osalemist ühiskonnaelus teistega võrdsetel alustel.

ülekuulamist, kes saaks anda hinnangu inimese senisele elu- ja haiguskulule, ei saa ta seda soovi menetluses iseseisvalt maksma panna, kui kaitsja arsti küsitluse vajalikuks ei pea. Teisiti on olukord lahendatud tsiviilkohtumenetluses, kus tahtest olenematule ravile paigutatavale isikule on tagatud paigutamise menetluse piires tema teovõimest sõltumata tsiviilkohtumenetlusteovõime, kui ta on vähemalt neljateistaastane (tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 202 lg 4). Menetlussubjektsusega on sundravi lõpetamise kontekstis asunud tegelema ka kriminaalkolleegium (vt selle kohta täpsemalt allpool).

Põhiseaduse (PS) § 28 lg 4 järgi on puuetega inimesed riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all. Säte annab puuetega inimestele õiguse realiseerida enda õigusi teiste inimestega võrdselt.⁴ See tähendab, et põhiseadus kaitseb ühtmoodi nii puudega kui ka puudeta inimesi. Teisisõnu peab puudega inimesele olema tagatud teiste inimestega võrdne põhiseaduslik kaitse ja neil on õigus samadele seadusest tulenevatele menetluslikele ning materiaalsetele tagatistele.⁵

Sama moodi rõhutab PIÕK art 3 punkt c isikute õigust olla täisväärtuslikud ühiskonnaelu liikmed ning põhimõtet, et puudega inimestel peab olema võimalik kasutada kõike pakutavat teistega võrdsel alusel. See tähendab nii isikute õigust mitte olla takistatud ühiskonnaelust osavõtmisel kui ka riigi kohustust võtta meetmeid, et puudega inimestel oleks võimalik ühiskonnaelus täielikult osaleda. Konventsioonis on eraldi välja toodud kohustus tagada puudega inimeste juurdepääs õigusemõistmisele (artikkel 13). PIÕK art 13 lg 1 järgi tagavad osalisriigid puuetega inimestele teistega võrdsel alusel juurdepääsu õigusemõistmisele, võimaldades ka menetluslike või vanusele vastavaid abinõusid, et hõlbustada nende otsest ja kaudset osalemist muu hulgas ka tunnistajatena kõigis kohtumenetlustes, kaasa arvatud kohtueelses menetluses.

Nii on argumendil, et isiku vaimupuude või -haiguse tõttu tuleb tema menetluslike õigusi igal juhul piirata, puuetega inimeste õiguste konventsiooni vastuvõtmise järel vähe kaalu. Seega on kokkuvõtvalt arusaam, justkui ei ole psüühikahäirega isikule vajalik või võimalik tagada piisavat osalust teda puudutavates otsustes kaasa rääkida, ajale jalgu jäänud. Sama meelt on ka Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK), kes on mitmel juhul rõhutanud puudega inimese, sh psüühikahäire all kannatava isiku õigust osaleda kohtumenetluses võrdselt teistega.⁶

4 Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. Kommentaarid §-le 28, komm 9.2.

5 PIÕK ratifitseerimise seaduse eelnõu 161 SE seletuskiri, lk 20. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1774015b-86a2-4540-aed8-4ae25d214f16/Puuetega%20inimeste%20c3%b5iguste%20konventsiooni%20ratifitseerimise%20seadus/>.

6 Vt nt EIKo 07.02.2012, Proshkin vs. Venemaa, p-d 101, 102.

Kohtu ja eksperdi rollist isiku vaimse seisundi hindamisel

Kriminaalkolleegiumi 7. novembri 2016. a määrus nr 3-1-1-87-16 käsitleb isikule mõistetud vangistuse täitmisele pööramist KarS § 74 lg 4 alusel. M. G. tunnistati 2015. a kokkuleppemenetluses süüdi KarS § 184 lg 1 järgi ja talle mõistetud üheaastane vangistus jäeti täitmisele pööramata mh tingimusel, et ta täidab KarS § 75 lg 2 punktis 2¹ sätestatud kohustust mitte tarvitada narkootilisi ja psühho-troopseid aineid. Nimetatud nõude rikkumise tõttu pöörditi maakohtu 25. aprilli 2016. a määrusega M. G-le mõistetud karistus täitmisele. Täitmisele pööramise vaidlustas aga kaitsja, kes leidis, et kriminaalhooldusala rikkus kontrollnõudeid enda psüühilise seisundi tõttu. Ringkonnakohus jättis maakohtu määruse muutmata ja määruskaebuse rahuldamata, kuid Riigikohtu kriminaalkolleegium viimasega ei nõustunud, saates kriminaalasja maakohtule uueks arutamiseks, põhjendades seda järgmiselt.

Kolleegium pidas põhjendatuks kaitsja kahtlust, et M. G. ei pruugi oma vaimse seisundi tõttu olla võimeline talle mõistetud ja täitmisele pööratud vangistust kandma. Kohtuasja materjalidest selgus, et M. G-le oli varasemas kriminaalasjas tehtud kohtupsühhiaatriaekspertiis ja ta viibis psühhiaatrilisel sundravil 2012. a aprillist kuni 2013. a septembrini.

Riigikohtu hinnangul oli kriminaalasja materjalide põhjal piisavalt alust arvata, et peatselt pärast psühhiaatrilise sundravi kohaldamise lõpetamist jätkas M. G. tõenäoliselt narkootikumide järjepidevat tarvitamist. Arvestades mh asjaolu, et kõnesolevas kriminaalasjas ei olnud M. G. süüdivuse tuvastamiseks psühhiaatrilist sundravi määratud ning temal 2011. a diagnoositud häire oli välja kujunenud pikaajalise narko- ja alkoholisõltuvuse tagajärjel, asus kolleegium seisukohale, et määruskaebustes tõstatatud kahtlused M. G. võimes kanda karistust olid põhjendatud. Kriminaalkolleegium selgitas, et juhul, kui karistuse täitmisele pööramise otsustamisel tekib täitmiskohtunikul põhjendatud kahtlus, et süüdimõistetu ei ole vaimse seisundi tõttu võimeline karistust kandma, ja tema süüdivuse välja selgitamiseks ei ole määratud ekspertiisi, tuleb täitmiskohtunikul määrata omal algatusel või menetluspoole põhjendatud taotluse alusel kohtupsühhiaatriaekspertiis. Sõltuvalt ekspertiisi tulemusest saab täitmiskohtunik otsustada, kas ja milliseid mõjutusvahendeid on süüdimõistetule võimalik kohaldada. Olukorras, kus täitmiskohtunik tuvastab, et süüdimõistetu ei ole karistuse kandmiseks tal esineva psüühikahäire tõttu võimeline, ei saa seda KrMS § 425 lõike 2 kohaselt täitmisele pöörata. Seepärast on ka karistuse täitmisele pööramise menetluses vaja kahtluse korral möödapääsmatult tuvastada süüdimõistetu psüühiline seisund ja teha kindlaks, kas karistuse täitmisele pööramine tuleb kõne alla või mitte (määruse p 13).

Seisukohta, mille järgi tuleb kohtunikul vajaduse korral omal algatusel menetlusaluse isiku vaimset seisundit hinnata, edasi arendades näen, et kohtunikul on

oluline aktiivne roll hinnata vaimse häirega isikuid puudutavates asjades nende vajadusi, millest lähtuvalt kohandada õigusemõistmist puudega inimese vajadustele vastavaks. Sealjuures aitab kohtunikku kahtlemata ekspert ja tema seisukohti sisaldav ekspertiisiakt. Samas ei saa ekspert asuda kohtumõistja rolli ning lõpliku hinnangu isiku vaimsele seisundile ning temaga juhtuva kohta peab andma kohus.⁷ Kuna kohus on otsuse langetamisel siiski ekspertiisiaktist tulenevaga tihedalt seotud, on viimase puudulikkuse korral ka kohtul äärmiselt keerukas asjale õiget lahendust leida. Seetõttu on kohtupsühhiaatriaekspertiisi tulemusel valmiva ekspertiisiakti kvaliteet asja lahendamise seisukohalt olulise tähtsusega.⁸

Määravaks saab tihtipeale see, kas ja mil viisil on ekspert aktis tehtud järeldusi põhjendanud. Nii on Riigikohus juba varem selgitanud, et ekspertiisiaktist peab selgelt nähtuma, kuidas on ekspert ühele või teisele järeldusele jõudnud. Vastasel juhul ei ole kohtul võimalik tehtud järelduste paikapidavust hinnata.⁹ Seetõttu on mõneti kummastav kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnoo väljatöötamise kavatsuses tehtud ettepanek, mille kohaselt võiks tulevikus ekspertiisiakti põhjendamisest justkui üldse loobuda.¹⁰ Siinkirjutaja hinnangul võib selline käsitlus muuta vähemasti psühhiaatrilise sundravi menetluse senisest veelgi problemaatilisemaks.

Psühhihahäirega inimese kohtusse pöördumise õigusest sundravi lõpetamise küsimuses

Viimaks tulen 2016. a vaieldamatult kaalukaima sundravi puudutava lahendi juurde, milleks on Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 19. detsembri 2016. a määrus asjas nr 3-1-1-62-16, kus tõstatati menetlusseadustiku põhiseadusega kooskõla küsimus seoses sõltumatu psühhiaatriaekspertiisi määramise ja psühhiaatrilise sundravi kohaldamise lõpetamise reeglitega. Üldkogu lahendit selles kriminaalasjas on oodata 2017. aastal.

7 RKKKm 19.12.2012, 3-1-1-121-12, p 10.

8 Samas tuleb arvestada, et ekspertiisiakt on vaid üks KrMS § 63 lõikes 1 loetletud tõendiliik. Tõendite vaba hindamise põhimõtte järgi ei ole ühelgi tõendil kindlaksmääratud jõudu ning kohus peab tõendeid hindama kogumis oma siseveendumuse kohaselt (KrMS § 61 lõiked 1 ja 2). Kohtul tuleb talle tõendina esitatud ekspertiisiakti lubatavust ja usaldusväärsust hinnata ning põhistada ekspertiisiaktile, sh eksperdiarvamusele, tuginemist. Vt RKKKo 07.11.2016, 3-1-1-82-16, p 16.

9 Vt nt RKKKo 05.12.2008, 3-1-1-63-08, p 17.2.

10 Väljatöötamiskavatsuse lk 24. Väljatöötamiskavatsus saadeti kooskõlastusringile 9. veebruaril 2017. Arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/aca7e3cf-d349-4a40-a700-bbdb2b5a115c>.

Lühidalt kokku võttes leidis kriminaalkolleegium, et KrMS § 403 lg 4, mis ei võimalda sundravile allutatud isikul ise taotleda kohtult psühhiaatrilise sundravi kohaldamise lõpetamist, võib olla põhiseadusega vastuolus, arvestades ravil viibiva isiku põhiõiguste olulist riivet sundravi kohaldamisel ja vähest kaitstust ravi jätkamise vajalikkuse hindamisel. Lisaks viitas kolleegium EIK praktikale, milles peetakse vajalikuks võimaldada psühhiaatrilisele sundravile allutatud isikul taotleda ise tema jätkuva kinnipidamise ja sundravi kohaldamise kohtulikku kontrolli. Samuti osutas kolleegium riigi õigusabi regulatsiooni ebaselgusele ja sõltumatu psühhiaatrilise hinnangu andmist ning automaatset perioodilist kohtulikku kontrolli tagavate õigusnormide puudumisele.

Ravi lõpetamist puudutava hindamisel tuleb vaadata sundravi õiguslikku olemust laiemalt. Üldkogu lahendi ootuses viitan põhiseaduse kontekstis üksnes sellele, et vabadus ja inimväärikus, millele osutab kriminaalkolleegium, ei ole kaugeltki ainsad põhiõigused, mille piiramist tuleb sundravi kohaldamisel kaaluda. Leian, et oluline on silmas pidada ka eraelu puutumatust. See tuleneb selgelt EIK praktikast, aga ka kriminaalkolleegiumi enda väljendatust: sundravi on mõjutusvahend, mis hõlmab isiku kinnipidamist ja tahtevastast ravi (vt määruse nr 3-1-1-62-16, p 13).

Inimesel on õigus otsustada tema tervist ja kehalist või vaimset puutumatust riivava toiminguga, sh talle ravimite manustamise üle. Seda õigust tagavad eeskätt PS § 10 (inimväärikuse põhimõte) ja § 26 (eraelu puutumatus). Kuigi Riigikohtu erikogu seisukoha järgi tuleb sundravi osutamist puudutavad vaidlused lahendada tsiviilkohtumenetluses¹¹, on riigil kohustus tagada põhiõiguste ja -vabaduste kaitse ka eraõiguslikes suhetes, sh patsiendi ja arsti suhtes. Seetõttu nõuab põhiseadus, et inimesele arstiabi osutamisel austataks tema õigust inimväärikusele, vabadusele ja eraelu puutumatusele. See tähendab, et üldjuhul peab inimene saama ise otsustada, kas talle pakutav meditsiiniline abi vastu võtta või sellest keelduda. Teisisõnu tuleneb põhiseadusest tahtevastase ravi keeld, millest seadusandjal on lubatud teha erandeid üksnes piiratud juhtudel.

Psühhiaatrilise abi seaduse (PsAS) § 3 lg 1 kohaselt antakse psühhiaatrilist abi vaba tahte alusel, st isiku soovil või teadval nõusolekul, ning lõike 3 järgi on psühhikahäirega isiku ravi ilma tema enda teadva nõusolekuta lubatud ainult PsAS §-des 11 (tahtest olenematu vältimatu psühhiaatriline abi) ja 17 (psühhiaatriline sundravi) sätestatud juhtudel.

Leian, et kui ravi toimub nõusolekuta, on tegu intensiivse põhiõiguste riivega, mis nõuab kohtupoolset legitimatsiooni. Kuivõrd isiku kinnisesse asutusse (psühhiaatriaiglasse) paigutamine ja seal osutatav tahtevastane ravi riivab erinevaid

11 RKEKm 18.11.2013, 3-2-4-1-13, p 7 jj.

põhiõigusi ning igal konkreetsel juhul tuleb põhiõiguse riive vajalikkus tuvastada, tuleb kohtulahendis otsustada selle üle, millised põhiõiguste riived (kas üksnes vabaduse võtmine või ka eraelu puutumatus riive tahtevastase ravina) on konkreetsel juhul lubatavad. Nimetatud põhiõiguste piirangute eesmärgid on erinevad. Kui vabaduspõhiõiguse piiramise eesmärk on eeskätt isoleerida ohtlik isik ühiskonnast, siis tahtevastase ravi eesmärk on ravida isikut ning vähendada tema ohtlikkust. Neist eesmärkidest lähtuvalt kaalutakse ka põhiõigustesse sekkumise proportsionaalsust erinevatel alustel. Seega tuleb sundravi kohaldamise otsustust puudutavat regulatsiooni tõlgendada selliselt, et tahtevastase ravi luba ei ole isiku psühhiaatriahaiglasse paigutamise automaatne tagajärg, vaid tahtevastase ravi otsustus tuleb langetada eraldi selliselt, et kaitstud oleks nii isiku õigus vabadusele kui ka kehaline puutumatus. Riigikohtu tsiviilkolleegium on tahtest olenematu ravi kontekstis leidnud, et kohtulahendist peab minimaalselt nähtuma, kas ja millisesse kinnisesse asutusse isik paigutatakse, samuti see, kas lisaks paigutamisele sanktsioneerib kohus ka tahtevastase ravi. Ravi liiki ja ulatust ei pea kohus määrama kindlaks detailselt, kuid vähemasti peab isikule endale olema lahendist arusaadav, kas talle võib selle järgi tahtevastasel ravimeid manustada. Juhul kui kohtumäärus on ebaselge, ei ole selle alusel õigus tahtevastasel ravida.¹² Selge on aga see, et välistatud ei ole samas tervishoiuteenuse osutamine isiku nõusolekul. Lõplikku seisukohta küsimuses, kas ja kuidas tuleb vabaduse võtmist ning tahtevastast ravi eristada kriminaalmenetluses, võib ehk oodata lähiajal tehtavast kriminaalkolleegiumi määrusest nr 3-1-1-105-16.

Nimetatud otsustuste eristamise vajadust kinnitab minu hinnangul ka EIK praktika, milles on kohus tauninud olukorda, kus otsustus isiku paigutamiseks kinnisesse asutusse tähendab automaatselt luba tahtevastaseks ravimite manustamiseks, jättes sellega isiku ilma vajalikest n-ö meelevaldsuse kontrollist. Kohus selgitas, et tahtevastane ravi, mis riivab EIÕK artiklist 8 tulenevat õigust eraelu puutumatusse, peab toimuma seaduslikul alusel ja legitiimsel eesmärgil ning see peab olema vajalik demokraatlikus ühiskonnas. EIK leidis, et olukorras, kus isiku paigutamise otsus hõlmas endas automaatselt luba tema tahtevastaseks ravimiseks juhul, kui ta ravimite võtmisest vabatahtlikult keeldub, ei olnud inimene piisavalt kaitstud meelevaldse sekkumise eest tema kehalisse puutumatusse.

Viidatud lahendile tuginedes on EIK ka hiljem rõhutanud vajadust tagada piisavad garantiid meelevaldse sekkumise eest tahtevastase ravi kohaldamisel.¹³ Selleski asjas tuvastas EIK art 8 rikkumise olukorras, kus psühhiaatriahaiglasse paigutatud (mh tuvastas EIK ka paigutamise osas EIÕK art 5 lõigete 1, 2, 4 ja 5 rikkumise) isik ei avaldanud küll otsest vastupanu ravimitele, kuid ei

12 Vt *mutatis mutandis* RKTkm 19.02.2014, 3-2-1-155-13, p 56.

13 Nt EIKo 12.06.2014, L.M. vs. Sloveenia, p 182.

väljendanud ka enda selget nõusolekut raviks ning teavitas enda esindajat, et ta ei soovi ravimeid võtta. EIK-i hinnangul oleks haigla pidanud avaldajat ravist teavitama ja küsima tema nõusolekut.

Kokkuvõtteks

Mida võiks eelnevast järeldada? Eeskätt seda, et puuetega inimesi, sh psüühikahäirega isikuid, puudutavates kohtuasjades tuleb pöörata erilist tähelepanu selle sihtgrupi haavatavusele ja menetlust selle järgi kohandada. See tähendab, et vaimse häirega menetlusluse isiku puhul ei pruugi tähtsate asjaolude hindamine käia väljakujunenud rada pidi ja kohtul on tavapärasest aktiivsem roll isiku vaimse seisundi kindlaksmääramisel ning sellest tulenevate eripärade arvestamisel. Samuti tuleb puudega inimesele tagada tema jaoks jõukohased võimalused menetluses osalemiseks ning teda puudutavates asjades kaasärääkimiseks, arvestades ühtlasi kõiki kaalul olevaid põhiõigusi.

ÄRIÜHINGU TEGEVUSE MÕJUTAJA JA FAKTILISE ÜHINGUJUHI VASTUTUS

Maarja Aavik, Riigikohtu õigusteabe osakonna kohtupraktika analüütik

2016. aasta aprillis tegi Riigikohus otsuse tsiviilasjas nr 3-2-1-181-15, milles käsitleti äriühingu tegevuse mõjutamist. Varasemas Riigikohtu praktikas ei ole äriühingu tegevuse mõjutaja vastutuse aluseid ega sisu selgitatud. Vastutus osaühingu või aktsiaseltsi kahjustamise eest selle tegevuse mõjutamise kaudu on sätestatud vastavalt äriseadustiku (ÄS) §-s 167¹ ja §-s 289². Riigikohus käsitles lahendis küll ainult ÄS § 167¹ kohaldamist, kuid kuna nimetatud sätted on sõnas- tuselt identsed, siis võib eeldada, et sama kehtib ka ÄS § 289² kohaldamise kohta. Nimetatud sätete kohaselt peab oma mõju äriühingule ära kasutades juhatuse või nõukogu liiget või prokuristi äriühingu kahjuks tegutsema mõjutanud isik hüvitama äriühingule sellega tekitatud kahju. Mõjutanud isikuga solidaarselt vastutavad oma kohustusi rikkunud juhatuse või nõukogu liikmed või äriühingu prokurist (välja arvatud juhul, kui nad tõendavad, et on oma kohustusi täitnud korraliku ettevõtja hoolsusega) ning kahjustamisest kasu saanud isikud.

Lisaks käsitles tsiviilkolleegium selles lahendis esimest korda ka faktilise ühingu- juhi vastutust.¹ Selgitati ka seda, kuidas eristada faktilise ühingujuhi ja äriühingu mõjutaja mõisteid.

Järgnevalt annan ülevaate olulisematest seisukohtadest, milleni Riigikohus nime- tatud lahendis jõudis.

Mõjutaja vastutuse kohaldamise eeldused

Lahendis toodi välja ÄS § 167¹ lg 1 kohaldamise eeldused. Eelduste esinemist peab tõendama hageja. Mõjutaja vastutuse kohaldamise eeldused on Riigikohtu lahendi kohaselt järgmised²:

1 Faktilist ühingujuhti puudutavat on oma praktikas varem analüüsinud kriminaalkolleegium. Vt RKKKo 3-1-1-85-01, 3-1-1-12-03, 3-1-1-34-03 ja 3-1-1-61-08.

2 RKTko 3-2-1-181-15, p 26.

1) esinema peab objektiivne teokoosseis, mis seisneb järgmises:

- mõjutajal on oluline mõju osaühingu üle. Lahendis leiti, et mõju, mille ärakasutamine on ÄS § 167¹ lg 1 järgi mõjutaja vastutuse koosseisu elemendiks, on mõjutaja niisugune faktiline või õiguslik positsioon, mis on piisav, mõjutamaks kahjustatava ühingu juhtorgani liikmeid rikkuma oma seadusest või ühinguisestest suhetest tulenevaid kohustusi. Mõju peab olema oluline, st just selle positsiooni tõttu peab olema võimalik mõjutada juhtorgani liiget tegutsema osaühingule kahjulikult. Selline mõju võib olla nii ühinguõiguslik, aga nt ka majanduslik või isiklik.³ Mõjutajaks ÄS § 167¹ lg 1 mõttes võib olla nii füüsiline kui ka juriidiline isik, nii ühinguisene kui ka -väline isik. Mõjutaja vastutuse kohaldamiseks ei ole oluline, et mõjutaja ja mõjutatava juhtorgani liikme vahel oleks selgelt määratav seos;⁴
- mõjutaja kasutab eelnimetatud olulist mõju ära tahtlikult ja eesmärgiga mõjutada osaühingu juhtorgani liiget tegutsema osaühingut kahjustavalt. Mõju ärakasutamine tähendab, et algatus ühingut kahjustavaks käitumiseks peab tulema mõjutajalt. Samas ei pea mõjutatav isik olema oma kohustusi rikkudes teadlik mõjutaja eesmärgist kahjustada osaühingut ega soovima ise osaühingut kahjustada;⁵
- juhtorgani liige rikub mõjutamise tulemusel kas tahtlikult või hooletusest oma kohustusi, kusjuures juhtorgani liikme kohustuste rikkumine võib olla ka vabandata ÄS § 187 lg 2 teise lause mõttes. Isikuks, keda ÄS § 167¹ lg 1 kohaselt peab olema mõjutatud osaühingu kahjuks tegutsema, on osaühingu juhatuse või nõukogu liige, samuti prokurist, st mõjutatav isik peab olema formaalselt valitud ühingu juhtorgani liikmeks või määratud prokuristik;⁶
- osaühingule tekib mõjutamise ja sellest tuleneva juhtorgani liikme kohustuse rikkumise tõttu kahju, kusjuures kahju tekkimise ja mõjutamise vahel on kahetasandiline põhjuslik seos: esiteks peab mõjutamine olema põhjustanud juhtorgani liikme kohustuse rikkumise ja teiseks peab juhtorgani liikme kohustuse rikkumine põhjustama osaühingule kahju. Põhjusliku seose tuvastamisel tuleb kohaldada *conditio sine qua non* põhimõtet;⁷

3 RKTko 3-2-1-181-15, p 27.

4 Samas, p 29.

5 RKTko 3-2-1-181-15, p 28. Vt ka O. Kranich. Vastutus osaühingu ja aktsiaseltsi kahjustamise eest ühingu tegevuse mõjutamise kaudu. Magistritöö. 2014, lk 27. Mõjutamise all peetakse ÄS § 167¹ lg 1 ja § 289² lg 1 mõttes silmas eelkõige aktiivset tegevust, kuigi ei saa välistada ka tegevusetusega mõjutamist.

6 RKTko 3-2-1-181-15, p 30.

7 Samas, p 31.

- 2) esinema peab ka ÄS § 167¹ lg-s 1 nimetatud teo subjektiivne külg, mis sisaldab tegutsemise otsest tahtlust eesmärgiga mõjutada osaühingu juhtorgani liiget nii, et see käituks mõjutamise tulemusel osaühingule kahjulikult (rikuks oma kohustusi) ja tekitaks sellega osaühingule kahju. Tahtlus peab hõlmama mõjutaja teadmist oma mõjust osaühingule, tahtlust seda mõju kasutada ning eesmärki mõjutada juhtorgani liiget osaühingule kahjulikult käituma (seega ka kahju tekitamise tahtlust). Sellise tahtluse tõendamise koormus lasub kannatanul.⁸

Seejuures ei tohi unustada seda, et mõjutanud isikuga solidaarselt vastutavad ka juhatuse või nõukogu liige, äriühingu prokurist või kahjustamisest kasu saanud isik. Väga raske oleks ette kujutada olukorda, kus näiteks juhatuse ise käitub korraliku ettevõtja hoolsusega, kuid mõjutaja mõjutab õigusvastaselt ja niimoodi tekitatakse kahju.

Riigikohus käsitles ka seda, kas ja millistel tingimustel võib advokaat või advokaadibüroo olla äriühingu tegevuse mõjutaja. Olukorras, kus äriühingu juhtorgani liige sõlmib äriühingu nimel advokaadibüroo või advokaadiga käsunduslepingu ja soovib saada õigusteenust, mille eesmärk on tekitada äriühingule kahju, ja advokaat annab talle sellesisulist nõu ning juhatuse liige ka toimib selle nõuande järgi, ei saa nõu andnud advokaati ainuüksi seetõttu pidada äriühingu mõjutajaks ÄS § 167¹ lg 1 mõttes. Samuti ei ole mõjutamisega ÄS § 167¹ lg 1 mõttes tegemist siis, kui advokaat või muu isik aitas kaasa juhtorgani liikme enda algatatud osaühingut kahjustavale tegevusele. Samas ei ole viimati nimetatud juhul välistatud advokaadibüroo või advokaadi deliktiõiguslik vastutus muude sätete, eelkõige võlaõigusseaduse (VÕS) § 1043 ja § 1045 lg 1 p 8 järgi.⁹

Faktilise ühingujuhi vastutus

Faktilise ühingujuhi karistusõiguslikku vastutust on kriminaalkolleegium käsitlenud mitmes lahendis. Näiteks otsuses kriminaalasjas nr 3-1-1-85-01 võrdsustas Riigikohus ühingu endised juhtisikud juhatuse liikmetega, olgugi et nimetatud isikud oli juhatuse liikmeteks valitud 15. aprillil 1996, mistõttu nende ametiaeg lõppes äriseadustiku § 184 lõike 2 alusel hiljemalt 14. aprillil 1999, s.o teo toimepanemise ajal isik juhatuse liige ei olnud.¹⁰ Lisaks on faktilist ühingujuhti puudutavat käsitletud veel lahendites kriminaalasjades nr 3-1-1-12-03, nr 3-1-1-34-03 ja nr 3-1-1-61-08.

8 RKTko 3-2-1-181-15, p 32.

9 Samas, p 28.

10 M. Kairjak. Faktilise ühingujuhi karistusõiguslik vastutus. Juridica VII/2011, lk 540.

Seevastu faktilise ühingujuhi tsiviilõiguslikku vastutust käsitleti esimest korda otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-181-15. Erinevate vastutuse aluste kohaldamise kohta leiti, et isik, keda ei ole seaduses sätestatud korda järgides valitud äriühingu juhatuse liikmeks ning keda ei saa selleks lugeda ka tema ja ühingu vastastikuseid tahteavaldusi tõlgendades (s.o faktiline ühingujuht), kuid kes faktiliselt täidab juhatuse liikme kohustusi, ei saa vastutada äriühingule kahju tekitamise eest juhatuse liikme vastutuse sätete alusel.¹¹

Juhul kui isik tegutseb faktilise ühingujuhina, olemata selleks lepingu järgi kohustatud, võib tema tegevus olla kvalifitseeritav käsundita asjaajamisena VÕS § 1018 mõttes. Faktilise ühingujuhina tegutsemine kui käsundita asjaajamine ei saa üldjuhul olla õigustatud olulise avaliku huvi tõttu VÕS § 1018 lg 1 p 3 järgi.¹² Käsundita asjaajajaks saab olla nii füüsiline kui ka juriidiline isik. Kui faktiline ühingujuht käsundita asjaajajana VÕS § 1022 lg s 1 nimetatud kohustust¹³ rikub ja tekitab sellega äriühingule kahju, peab ta kahju VÕS § 115 lg 1 järgi hüvitama eeldusel, et see kahju on tulenevalt VÕS § 127 lg-st 2 hõlmatud rikutud kohustuse (VÕS § 1022 lg 1) kaitse-eesmärgiga.¹⁴

Riigikohus leidis, et faktilise ühingujuhi hoolsusstandardi (VÕS § 1022 lg 1) sisustamisel saab lähtuda ÄS § 187 lg-s 1 sätestatud juhatuse liikme hoolsusstandardist, mille järgi peab juhatuse liige käituma kooskõlas korraliku ettevõtja hoolsusega. Tema vastutusest vabastamise võimalikkuse hindamisel tuleb muu hulgas arvestada ÄS § 187 lg 2 teises lauses sätestatud ärilise kaalutluse reegluga. Sellise hoolsusstandardi kohaldamine on aga põhjendatud vaid juhul, kui faktiline ühingujuht juhtis asjaajamisel äriühingut nagu juhatuse liige. Kuna käsundita asjaajajana tegutsemine ei anna faktilisele ühingujuhile juhatuse liikme seadusest tulenevat pädevust, siis ei saa faktilisele ühingujuhile omistada kohustuse rikkumisi, mida saab omistada ainult äriühingu juhatuse liikme pädevusega isikule. Näiteks ei saa faktilisele ühingujuhile omistada ÄS § 180 lg 51 esimeses lauses sätestatud kohustuse – esitada osäühingu püsiva maksejõuetuse korral osäühingu pankrotiavaldus – rikkumist.¹⁵

Juhul kui isik tegutseb faktilise ühingujuhina, olemata selleks lepingu järgi kohustatud, kuid ei esine ühtegi VÕS § 1018 lg 1 p-des 1–3 nimetatud eeldust,

11 RKTko 3-2-1-181-15, p 36 ja RKTko 3-2-1-65-16, p 25.

12 RKTko 3-2-1-181-15, p 38.

13 Kohustus arvestada asjaajamise käigus soodustatu huve ning lähtuda tema tegelikust või eeldatavast tahtest, välja arvatud kui soodustatu huvidega arvestamine oleks vastuolus avalike huvidega.

14 RKTko 3-2-1-181-15, p 38.

15 Samas.

kuid faktiline ühingujuht siiski tegutseb äriühingu soodustamise eesmärgil VÕS § 1018 lg 2 mõttes, on tegemist mittenõuetekohase ehk õigustamatu käsundita asjaajamisega VÕS § 1024 mõttes. Sellisel juhul vastutab faktiline ühingujuht käsundita asjaajamise käigus äriühingule tekitatud kahju eest sõltuvalt sellest, kas ta oli VÕS § 1018 lg 1 p-des 1–3 nimetatud eelduste mitteeesinemise suhtes hea- või pahauskne. VÕS § 1024 lg 2 esimeses lauses nimetatud hoolsusstandardi sisustamisel tuleb samuti lähtuda ÄS § 187 lg-s 1 sätestatud juhatuse liikme hoolsusstandardist, kui faktiline ühingujuht juhtis asjaajamisel äriühingut nagu juhatuse liige. Ka eelnimetatud juhtudel saab faktiliseks ühingujuhiks olla nii füüsiline kui ka juriidiline isik.¹⁶

Riigikohus märkis, et välistatud ei ole faktilise ühingujuhi deliktiline vastutus ka VÕS § 1043 ja § 1045 lg 1 p 7 ning lg 3 või VÕS § 1043 ja § 1045 lg 1 p 8 järgi. Samas tuleb arvestada, et kui faktiline ühingujuht tegutses käsundita asjaajajana VÕS § 1018 või § 1024 mõttes, siis on poolte vahel tekkinud seadusest tulenev võlasuhe (VÕS § 3 p 6) ning deliktiõiguse sätete kohaldamise võimalust tuleb sellisel juhul hinnata VÕS § 1044 lg 2 järgi analoogia alusel.¹⁷

Riigikohus käsitles faktilise ühingujuhi vastutust ka 2016. aasta detsembris tehtud otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-65-16. Nimetatud lahendis selgitati, et kui osäühingu ainuosanik on pankrotis, siis saab nõusoleku anda või tegutsemise heaks kiita pankrotihaldur. Kõnealust tahet võib äriühing avaldada ka tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 68 lg 3 mõttes kaudselt ja asjaajamise ülevõtmise heakskiit ei tähenda, et haldur oleks kiitnud heaks asjaajaja tegutsemise juhatuse liikmena. Juhul kui äriühing ei ole faktiliseks ühingujuhtimiseks andnud eelnevat nõusolekut või pärast faktilise ühingujuhtimise kui käsundita asjaajamise algust sellist tegutsema asumist (mitte selle tulemust) heaks kiitnud, võib faktilise ühingujuhina tegutsema asumine olla siiski äriühingu eeldatava tahte ja huvide kohane VÕS § 1018 lg 1 p 2 mõttes.¹⁸

Äriühingu mõjutaja ja faktilise ühingujuhi eristamine

Oluline on eristada mõjutaja ja faktilise ühingujuhi mõisteid. Riigikohus leidis, et erinevus ÄS § 167¹ lg 1 järgi keelatud teo ja faktilise ühingujuhi kohustuste rikumise vahel seisneb selles, et mõjutaja ÄS § 167¹ lg 1 mõttes kallutab äriühingu juhtorgani liiget äriühingule kahjulikke tegusid tegema või kahju ärahoidvast tegevusest hoiduma, kuid faktiline ühingujuht teeb äriühingu juhtorgani liikme asemel toiminguid ise.¹⁹

16 RKTko 3-2-1-181-15, p 38.

17 Samas, p 39.

18 RKTko 3-2-1-65-16, p 26.

19 RKTko 3-2-1-181-15, p 39.

Õiguskirjanduses on leitud, et äriühingu juhatuse või nõukogu liiget või prokuristi tegutsema mõjutava isiku ja faktilise ühingujuhi instituudid on teatud ulatuses, eelkõige rikkujat iseloomustavate tunnuste poolest, osaliselt kattuvad, kuid nende kahe kontseptsiooni vahele ei saa asetada võrdusmärki.²⁰ Mõjutanud isikuks ÄS § 167¹ lg 1 ja § 289² lg 1 mõttes võib olla nii isik, kes juhib äriühingu igapäevast tegevust äriühingut formaalselt juhtima määratud isiku selja taga tervikuna või osaliselt, kui ka isik, kes vaid suunab formaalset ühingujuhti teatud otsuste vastuvõtmisel. Samuti võib mõjutanud isiku mõiste alla mahtuda isik, kes mõjutab tegelikult ehk *de facto* ühingujuhi kaudu äriühingu juhatuse või nõukogu liikmete või prokuristi tegevust, aga ka faktiline ühingujuht ise. Samas ei ole faktiline ühingujuht alati mõjutanud isikuks ÄS § 167¹ lg 1 ja § 289² lg 1 mõttes. Viimast eelkõige põhjusel, et mõjutanud isiku tegevus ei ole üldiselt nähtav ja arusaadav äriühinguvälistele kolmandatele isikutele, mis on kahtlemata faktilise ühingujuhi mõiste üheks kvalifitseerivaks tunnuseks. Mõjutanud isikut iseloomustavaks tunnuseks võib pidada hoopis ühingu juhtimisel varjatult tegutsemist.²¹

Praktikas võib faktilise ühingujuhi ja mõjutaja eristamine olla problemaatiline. Kuid ilmselt on äriühingu tegevuse mõjutaja mõiste laiem, sisaldades ka neid tunnuseid/tegevusi, mis faktilise äriühingu juhi instituudi alla ei mahu.²²

Mõjutaja vastutus – kas deliktiõiguslik või lepingust tulenev vastutus?

Tsiviilõiguses eristatakse lepingulist ja lepinguvälist vastutust. Lepingulise vastutussüsteemi rakendamise esmaseks aluseks on lepingulised võlasuhted. Lepinguvälisteks võlasuheteks on tasu avalik lubamine, asja ettenäitamine, käsundita asjaajamine, alusetu rikastumine ning õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamist reguleerivad õigusnormid.

Riigikohus asus lahendis seisukohale, et ÄS § 167¹ lg 1 on deliktiõiguslik kaitse-norm VÕS § 1045 lg 1 p 7 mõttes. Samas ei välistanud tsiviilkolleegium ka seda, et ÄS § 167¹ lg-s 1 sätestatud keelu rikkumine võib endast kujutada lepingu rikkumist.²³ Riigikohus leidis, et juhul kui osaühingule selliselt tekitatud varaline kahju on hõlmatud rikutud lepingulise kohustuse kaitse-eesmärgiga VÕS § 127 lg 2 mõttes, on deliktiõiguse kohaldamine VÕS § 1044 lg-st 2 tulenevalt välistatud. See tähendab, et sellisel juhul saab isik vastutada üksnes lepingu rikkumisest tulenevalt.²⁴

20 *Op. cit.* O. Kranich, lk 19.

21 *Op. cit.* O. Kranich, lk 20.

22 Vt ka *op. cit.* O. Kranich, lk 20.

23 RKTko 3-2-1-181-15, p 25.

24 Samas.

Kuna Riigikohus ei välistanud ka lepingulise vastutuse kohaldamist, tekib küsimus, milline peaks olema see lepinguline suhe, mille alusel võiks tekkida mõjutanud isiku vastutus. Ka õiguskirjanduses on leitud, et mõjutanud isiku vastutus ei teki lepingulise võlasuhte alusel, kuna äriühing ja mõjutanud isik pole sõlminud sellist lepingut, mille kaitse-eesmärgiks oleks mõjutanud isiku poolt oma mõju teatud viisil kasutamise kohustus. Samuti oleks keeruline ette näha võlasuhet, mis võiks olla aluseks mõjutanud isiku ja äriühingu vahelise seadusjärgse võlasuhte tekkimiseks.²⁵ Ilmselt on mõjutaja vastutuse kohaldamisel lepinguline vastutus pigem hüpoteetiline võimalus kui reaalne olukord. Lepingulise suhte olemasolu korral saaks mõjutaja vastutus kõne alla tulla väga teoreetilistel juhtudel.

Kokkuvõte

Riigikohus on lahendis tsiviilasjas nr 3-2-1-181-15 välja toonud äriühingu tegevuse mõjutaja võimalikud vastutuse alused ja eeldused. Eeldatavasti on mõjutaja puhul kohaldatav deliktiõiguslik vastutus. Siinjuures tuleb silmas pidada, et mõjutajaga solidaarselt vastutavad ka juhatuse või nõukogu liige, äriühingu prokurist või kahjustamisest kasu saanud isik.

Riigikohus on selgitanud ka faktilise ühingujuhi võimalikke vastutuse aluseid ja eeldusi lahendites tsiviilasjas nr 3-2-1-181-15 ja tsiviilasjas nr 3-2-1-65-16. Faktilise ühingujuhi vastutus tuleneb peamiselt käsundita asjaajamise sätetest. Juhatuse liikme vastu esitatava kahjunõude alusnorm küll ei kohaldu, kuid Riigikohus on lahendis viidanud hoolsusstandardi sarnasele sisustamisele.

Lisaks on Riigikohus rõhutanud, et tuleb eristada faktilise ühingujuhi ja äriühingu mõjutaja mõisteid. Faktiline ühingujuht teeb äriühingu juhtorgani liikme toiminguid ise. Äriühingu mõjutaja seevastu teeb pigem varjatud toiminguid mõjutamaks äriühingu juhtorgani liiget ühingule kahjulikke toiminguid tegema.

25 Vt ka *op. cit.* O. Kranich, lk 17.

ERAKOOLIDE RAHASTAMISE VAIDLUSED RIIGIKOHTU HALDUSKOLLEEGIUMI PRAKTIKAS

Liina Reisberg, Riigikohtu õigusteabe osakonna kohtupraktika analüütik

Erakoolide rahastamise probleemistiku algpõhjus peitub selles, et seadusandja ei näinud piisavalt selgelt ette, kuidas rahastamine peaks toimuma. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis 28. oktoobril 2014. aastal asjas nr 3-4-1-26-14, et põhiseaduse (PS) § 154 lg 1 ja lg 2 teise lausega on vastuolus selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele eraüldhariduskoolide tegevuskulude katmise rahastamise riigieelarvest.¹

Erakoolide rahastamine tekitas avalikkuses teravat diskussiooni. Selle probleemi õiguslikud aspektid jätsid oma jälje 2016. aasta kohtupraktikasse. Tekkis kahte tüüpi vaidlusi. Ühelt poolt pöördusid mitmed kohaliku omavalitsuse üksused kohtu poole, et nõuda riigilt erakoolide subsideerimist. Teisalt vaidlesid erakoolide pidajad oma tegevuskulu toetuse kättesaamiseks kohalike omavalitsustega.

Hariduse rahastamisest tulenevad kohaliku omavalitsuse rahalised nõuded riigi vastu olid Riigikohtus vaidlusobjektiks 2015. aastal ühel korral (SA Audentes *vs.* Tallinna Haridusamet²) ja 2016. aastal kahel korral (Tallinna linn *vs.* Haridus- ja Teadusministeerium³ ja MTÜ Tallinna Erivajadustega Laste ja Noorte Tugiühing *vs.* Tallinna linn⁴). Riigikohtusse jõuavad asjad ajalise nihkega, seega oli probleemistik aktuaalne juba varem. Esimesed erakoolide rahastamist puudutavad vaidlused toimusid halduskohtutes 2009. aastal.⁵ Haldus- ja ringkonnakohtutes jõudis 2015.–2016. aastal lõpplahendini vähemasti neli erakoolide rahastamist puudutavat vaidlust: Tallinna linna kaebus Haridus- ja Teadusministeeriumi vastu,⁶

1 RKPJKo 28.10.2014, 3-4-1-26-14, p 61.

2 RKHKo 21.05.2015, 3-3-1-84-14.

3 RKHKo 12.01.2016, 3-3-1-41-15.

4 RKHKo 17.02.2016, 3-3-1-38-15.

5 Vt nt TlnHKo 26.05.2009, 3-08-1962.

6 TrtHKo 29.09.2016, 3-15-3084.

Väike-Maarja Vallavalitsuse kaebus Haridus- ja Teadusministeeriumi vastu⁷, Anija valla kaebus Haridus- ja Teadusministeeriumi vastu⁸ ja MTÜ Meie Kool kaebus Tallinna Haridusameti vastu⁹. Neist kaks lõpetati kompromissiga. See loetelu ei pruugi olla täielik.

Praegu on kohtute menetluses veel mitmeid sarnaseid asju.¹⁰ Arvuliselt ei ole neid vaidlusi palju, ent avalik huvi nende vastu on siiski kaalukas. Isikute ringi, kelle jaoks eluliselt tähtsat küsimust need vaidlused puudutavad, moodustavad erakoolides õppivad lapsed (4% kõigist õpilastest¹¹) ning erakoolidega seotud kogukonnad. Asjaolu, et erakooli tegevustoetuse vaidlused on kohtutes pooleli, annab põhjust ülevaateks, millistele seisukohtadele on Riigikohus oma otsustes jõudnud.

Kohaliku omavalitsuse riiklik kohustus rahastada erakooli tegevuskulusid

Ülalviidatud põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendis leiti, et PS § 37 lg 2 kohaselt ei ole erakooliseaduse (EraKS) §-st 22² kohalikele omavalitsustele tulenev kohustus rahastada eraüldhariduskoolide tegevuskulusid käsitatav kohalike omavalitsuste olemusliku ülesandena, vaid kohalikele omavalitsustele pandud riikliku kohustusena, mille rahastamine peab tulenevalt PS § 154 lg 2 teisest lausest toimuma riigieelarvest.¹²

Riigikohtu halduskolleegium kinnitas asjas nr 3-3-1-38-15, et EraKS §-st 22² tulenev kohaliku omavalitsuse kohustus kanda erakooli tegevuskulud laieneb ka hariduslike erivajadustega õpilastele suunatud koolile.¹³

Kohaliku omavalitsuse poolt riigi vastu esitatud nõude õiguslik alus

Fundamentaalse tähtsusega lahendiks kohaliku omavalitsuse nõudeõiguse teemal riigi vastu võib pidada Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. aasta otsust asjas

7 TrtHKm 22.03.2016, 3-16-297 (kompromissi kinnitamine).

8 TrtHKm 30.03.2016, 3-16-458 (kompromissi kinnitamine).

9 TlnHko 13.10.2015, 3-15-1755, TrtRko 17.06.2016, 3-15-1755.

10 Tartu Ringkonnakohtu menetluses: 3-15-479 Jõelähtme valla kaebus Haridus- ja Teadusministeeriumi vastu; 3-15-1124 Tallinna linna kaebus Haridus- ja Teadusministeeriumi vastu; 3-14-51831 Tallinna linna kaebus Haridus- ja Teadusministeeriumi vastu.

11 Seletuskiri erakooliseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde, lk 7.

12 RKPJKo 28.10.2014, 3-4-1-26-14, p 61.

13 RKHko 17.02.2016, 3-3-1-38-15, p 11.

nr 3-4-1-8-09, mille p-s 74 on selgitatud, et kui riikliku ülesande täitmiseks vajalikku raha ei ole eraldatud, on kohalikul omavalitsusel PS § 154 lg 2 teise lause alusel õigus nõuda riigilt kohtu kaudu riikliku ülesande täitmiseks puuduolevat raha.

EraKS § 22² täitmisel kantud kulude hüvitamise õiguslikku alust käsitledes on Riigikohtu halduskolleegium kahel korral kinnitanud, et seni, kuni riigi rahaline kohustus kehtestatakse seadusega, tuleneb raha eraldamise nõude õiguslik alus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsusest kohtuasjas nr 3-4-1-26-14.¹⁴ Seega ei ole halduskolleegium nõustunud väitega, et Haridus- ja Teadusministeerium ei saa kohtulahendeid täita õigusliku regulatsiooni puudumise tõttu.¹⁵

Kohaliku omavalitsuse kulude hüvitamise haldusmenetluslik kord ning Haridus- ja Teadusministeeriumi diskretsioon

Ehkki nõude esitamise haldusmenetluslik kord ei ole olnud Riigikohtus vaidluse peateemaks, märkis halduskolleegium asjas nr 3-3-1-41-15 tehtud otsuse p-s 18, et asjaolu, et sellist regulatsiooni, mis muu hulgas sisaldaks ka vajalikke menetlussätteid, ei ole tänini kehtestatud, ei saa olla takistuseks kohalike omavalitsusüksuste vastavate nõuete lahendamisel. Kuna seadusandja menetlussätteid ei loonud, tuleb nähtavasti pidada ainuvõimalikuks menetluseks praktikat, et kohalikud omavalitsused peavad eraüldhariduskoolide taotluste lahendamise järel pöörduma iga kord taotlustega riigi poole. Alternatiivi kolmepoolsete halduslepingute sõlmimiseks, mille haldusasjas nr 3-3-1-84-14 kirjutatud eriarvamus pakkusid välja riigikohtunikud Tõnu Anton ja Indrek Koolmeister,¹⁶ ei näi kohtupraktika põhjal otsustades kasutatavat.

Nagu öeldud, menetluslike aspekte ei ole Riigikohus põhjalikult analüüsinud. Üksikud menetluslikud küsimused on olnud siiski arutuse all. Näiteks tõstatati küsimus, kas Haridus- ja Teadusministeeriumi kiri, millega keelduti toetuse maksimisest, oli haldusakt või mitte.¹⁷ Selle vaidluse raames on Riigikohus öelnud veel, et Haridus- ja Teadusministeeriumil ei ole kulude hüvitamisel sisuliselt kaalutusruumi, küll aga ei välista kulude omavalitsusüksustele hüvitamise kohustus vajadust kontrollida nende kulude asjassepuutuvust ja õiguspärasust.¹⁸

14 RKHKo 21.05.2015, 3-3-1-84-14, p 15 ja viide samale seisukohale RKHKo 12.01.2016, 3-3-1-41-15, p 21.

15 RKHKo 12.01.2016, 3-3-1-41-15, p 18.

16 Riigikohtunike Indrek Koolmeistri ja Tõnu Antoni eriarvamus haldusasjas nr 3-3-1-84-14, p 7.

17 RKHKo 12.01.2016, 3-3-1-41-15, p 17. Riigikohus ei pidanud eesmärgipäraseks selles asjas seda selgitada.

18 Samas, p 20.

Kohaliku omavalitsuse ja riigi vaheliste vaidluste otstarbekas lahendamisiis

Esimest korda erakooli rahastamise kaebust lahendades ütles halduskolleegium, et kohalik omavalitsus võib oma õiguste kaitseks esitada kohustamiskaebuse riigi vastu.¹⁹ Edaspidi möönis ta, et vaatamata eriregulatsioonide puudumisele ei pea kolleegium asjakohaste kohtulahendite olemasolu korral halduskandjatevaheliste rahastamisküsimuste lahendamist kohtuvõimu vahendusel mõistlikuks. Seetõttu tuleb nende küsimuste lahendamisel esmajärjekorras kasutada ökonoomsemaid haldusesiseseid menetlusi.²⁰

Asjas nr 3-3-1-38-15 viitab halduskolleegium e-kirjale, mille Haridus- ja Teadusministeerium kohalikele omavalitsustele saatis ja milles rõhutas, et omavalitsused saavad erakooliga arveldamise kulude hüvitamist nõuda riigilt kohtu kaudu.²¹ See võib olla ka üheks ajendiks, mis tõi kaasa mitmeid samaainelisi vaidlusi kohalike omavalitsuste ja riigi vahel.

Eraisiku nõue kohaliku omavalitsuse vastu

Küsimus, kas eraisiku kaebuse õige vastustaja on riik või kohalik omavalitsus, tekkis MTÜ Tallinna Erivajadustega Laste ja Noorte Tugiühingu ja Tallinna linna vahelises vaidluses (3-3-1-38-15) esimeses kohtuastmes. Selles vaidluses taotles Tallinna linn, et tema asemel nimetataks vastustajaks Eesti Vabariik, ent seda taotlust ei rahuldatud. Kui vaidlus jõudis Riigikohtuni, toonitas halduskolleegium oma otsuses, et kuivõrd EraKS §-s 22² sätestatud kohaliku omavalitsuse kohustus on jätkuvalt seadusjõus, on eraüldhariduskoolidel ka õigus esitada sellest sätestest tulenev nõue kooli tegevuskulude katmiseks vahetult kohalike omavalitsuste, mitte aga riigi vastu.²² Nii ringkonna- kui ka Riigikohus jättis jõusse halduskohtu otsuse, milles leiti muu hulgas, et koolile tegevuskulude hüvitamist ei saa seada sõltuvusse riigilt raha saamisest. Asjaolu, et kohalikul omavalitsusel pole rahalise kohustuse täitmiseks vajalikku raha, ei muuda kohustust olematuks ega lõpeta seda.

19 RKHKo 21.05.2015, 3-3-1-84-14, p 15.

20 RKHKo 12.01.2016, 3-3-1-41-15, p 21 ja sama ka RKHKo 17.02.2016, 3-3-1-38-15, p 15.

21 RKHKo 17.02.2016, 3-3-1-38-15, p 15.

22 Samas, p 13. Võrdluseks olgu mainitud, et riigikohtunikud Tõnu Anton ja Indrek Koolmeister leidsid 2015. aastal oma eriarvamuses haldusasjas nr 3-3-1-84-14, et eraüldhariduskoolidel saab olla nõudeõigus riigi vastu (p 5).

Kokkuvõte

Erakoolide rahastamise vaidlused on ilmekas näide selle kohta, kui palju kohtutüli sünnib siis, kui seadusandja on mõelnud ainult pool mõtet. Eelkäsitletutele lisaks võivad tekkida veel muudki vaidlusteemad, näiteks vaidlused nõude suuruse üle või küsimus, kas kohustuse täitmisega viivitamise korral on õigus nõuda intressi.

Põhiseadusvastase olukorra lõpetamiseks muudeti 2016. aasta lõpus erakooliseadust (jõust. 1.01.2017), nii et selle § 22² lg 1 kehtib diskretsioonilisena, võimaldades kohalikul omavalitsusel osaleda eraüldhariduskooli tegevuskulude katmises, kui see on vajalik hariduse kättesaadavuse või mitmekesisuse tagamiseks. Ühtlasi muutus kohalikule omavalitsusele pandud riiklik kohustus rahastada erakooli tegevuskulusid kohaliku omavalitsuse vabatahtlikult võetud ülesandeks.

Debatt teemal, kas haridusliku pluralismi tagamine on kohaliku omavalitsuse või riigi ülesanne, jätkub ühiskonnas ja ilmselt tekib ka uut tüüpi kohtuvaidlusi erakooli pidajate ja kohalike omavalitsuste vahel selle üle, kas piirkonnas on vaja tagada mitmekesine haridusmaastik.

HALDUSREFORM PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE FOOKUSES

Eve Rohtmets, Riigikohtu õigusteabe osakonna kohtupraktika analüütik

Riigikogu võttis 7. juunil 2016. a vastu **haldusreformi seaduse** (HRS). Seadus jõustus 1. juulil 2016. Kõpu Vallavolikogu esitas 30. juunil 2016. a Riigikohtule taotluse haldusreformi seaduse põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. Septembris lõpuks esitasid Riigikohtule taotluse veel 25 kohaliku omavalitsuse volikogu: Abja, Emmaste, Haaslava, Illuka, Juuru, Järvakandi, Kambja, Karksi, Kullamaa, Kõo, Käina, Leisi, Luunja, Lüganuse, Mäetaguse, Nõo, Pala, Pöide, Pühalepa, Rakke, Tudulinna, Tõstamaa, Vaivara ja Ülenurme vallavolikogu ning Loksa Linnavolikogu.

Volikogud vaidlustasid haldusterritoriaalse korralduse muutmist, selle rahastamist ja kohaliku omavalitsuse volikogude 2017. a valimisi puudutavate sätete põhiseaduspärasust. Volikogud palusid tunnistada põhiseadusvastaseks ja kehtetuks HRS § 3, § 7 lg-d 4 ja 5, § 8 ning §-d 9–13, samuti HRS § 20 lg 1, § 24 ja § 28 p 2. Juuru ja Tõstamaa vallavolikogu palusid taotluse ühes alternatiivis tunnistada põhiseadusvastaseks ja kehtetuks haldusreformi seaduse tervikuna.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium arutas taotlusi 4. oktoobril 2016. a avalikul kohtuistungil. Kolleegium tegi põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-3-16 kauaoodatud otsuse 20. detsembril. Riigikohus rahuldab Kõpu, Juuru ja Tõstamaa vallavolikogu taotlused osaliselt ja **tunnistas HRS § 24 lg 1 teises lauses ette nähtud ühinemiskulude katmise piirmäära (100 000 eurot) põhiseadusvastaseks ja kehtetuks**. Ülejäänud taotlused jättis Riigikohus rahuldamata.

Artiklis on lähema vaatluse all omavalitsusüksuse miinimumsuuruse ja haldusterritoriaalse korralduse muutmise rahastamise ümber tekkinud küsimused.

Meelevaldsuse keeld

Kõik taotlejad leidsid, et haldusreformi seaduse sätted rikuvad põhiseaduses sätestatud kohaliku omavalitsuse tagatise: kohaliku omavalitsusüksuse individuaalse õigussubjektsuse garantiid ja finantsgarantiid.

Põhiseaduse (PS) § 154 lg 1 näeb ette, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. PS § 158 kohaselt ei tohi kohaliku omavalitsuse üksuste piire muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata. Kolleegium leidis, et nimetatud sätetest nende koosmõjus tuleneb riigivõimule keeld toimida kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutes üksiku kohaliku omavalitsusüksuse suhtes meelevaldselt. See keeld kujutab endast PS § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatud riigivõimu meelevaldse teostamise üldise keelu konkretiseeringut konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes. Meelevaldsuse keeld eeldab, et kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmine on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas, samuti tuleb arvestada PS §-s 158 sätestatud, mille kohaselt ei tohi kohaliku omavalitsuse üksuste piire muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata.¹

PS § 2 lg 2 sätestab, et Eesti on riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus. Kolleegium leidis, et nimetatud sättest tuleneb **seadusandja avar otsustusruum kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse kehtestamiseks ja selle muutmiseks**. Seadusandja suurt otsustusruumi arvestades ei pidanud kolleegium võimalikuks järgida proportsionaalsuskontrolli nõudeid, vaid hindas üksnes seda, kas seadusandja on haldusreformi seadust kehtestades täitnud meelevaldsuse keelu tingimusi.²

Haldusreformi eesmärk

Haldusterritoriaalse korralduse muutmist reguleerivate sätete materiaalse põhi-seaduspärasuse kontrollimisel hindas kolleegium, kas sätetel on põhiseaduspä-rane eesmärk ning kas need aitavad eesmärki saavutada.

HRS § 1 lg 2 kohaselt on haldusreformi eesmärk toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Selle eesmärgi elluviimiseks nähakse seaduses ette valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmine, mille tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid. Haldusreformi rakendamisel lähtutakse ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisel, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid.

1 RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p-d 87 ja 88.

2 Otsuse p-d 89 ja 91.

Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirjas on lahendamist vajavate probleemidena esiplaanile toodud killustunud omavalitsuskorraldus ja kohalike omavalitsusüksuste raskused inimeste põhiõiguste tagamisel.³ Põhjenduste kohaselt on haldusreformi tinginud kohalike omavalitsuste võimekuse probleemid, mis ei võimalda neil täita nõuetekohaselt seadusest tulenevaid ülesandeid.⁴

Kolleegium leidis, et seadusandja püstitatud eesmärk parandada omavalitsusüksuste võimekust osutada avalikke teenuseid on põhiseaduspärane. Avalikud teenused, mida omavalitsusüksused peavad osutama, on seotud põhiõiguste ja vabadustega, mille tagamine on PS § 14 järgi ka kohaliku omavalitsuse kohustus. Juhul kui omavalitsusüksused ei suuda osutada teenuseid piisaval tasemel, võivad põhiõigused jääda kaitseta.⁵ Kolleegium viitas Riigikohtu üldkogu varasemale seisukohale, mille kohaselt riik ei saa lasta tekkida olukorral, kus esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus johtub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- või asukohajärgse omavalitsusüksuse majanduslik suutlikkus.⁶

Vähemalt 5000 elanikku

Haldusreformi keskseks kategooriaks on **kohaliku omavalitsuse võimekus**. Kohaliku omavalitsuse üksused peavad olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid. HRS §-s 3 sätestatud **omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi** kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksus võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannete korraldamiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja osutama kõigile kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid kooskõlas HRS § 1 lg-s 2 nimetatud haldusreformi eesmärgiga juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksuses elab **vähemalt 5000** elanikku.

Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirja järgi tuleneb omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi arvväärtnus ametnike professionaalse võimekuse ja avalike teenuste osutamise potentsiaaliga seotud põhjendustest. 5000 elanikku on erinevate ekspertide hinnangul vähim, mille juures on võimalik omavalitsusüksusel tänaste seadustega kohustuslike teenuste korraldamist efektiivselt ja jätkusuutlikult täita ning tegeleda omavalitsuse arendamisega.⁷

3 Haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fec18826-0e43-4435-9ba8-598b6ed4ea40/Haldusreformi%20seadus>.

4 Samas, lk 11.

5 Otsuse p-d 116 ja 118.

6 RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 67.

7 Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskiri, lk 12.

Haldusreform lähtub arusaamast, et suurema võimekuse aitab saavutada mastaa-biefekt. Suuremas kohaliku omavalitsuse üksuses tekib võimalus spetsialiseeruda, mis toob kaasa kompetentsi kasvu, optimaalsema töökoormusega kaasneb ka konkurentsivõimelisem palk. Elanike arvu kasvades tekib võimalus rohkem kulutada valdkondade sisuliseks arenguks, avalike teenuste pakkumiseks ja investeeringuteks.⁸

HRS § 9 lg 3 näeb ette neli erandit, mil Vabariigi Valitsus võib omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava omavalitsusüksuse puhul jätta haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamata. Need on hajaasustuse erand; ajalooliselt, kultuuriliselt ja geograafiliselt seotud omavalitsusüksuste erand; mereliste saarvaldade erand ja rahvastiku vähenemise erand. Neist kahe esimese puhul on tingimuseks, et moodustatavas omavalitsusüksuses elaks **vähemalt 3500** elanikku. Erandi kohaldamise tingimus on, et kohaliku omavalitsuse üksuse erandiks jäämisega ei kaasne negatiivset mõju Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS) § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele. ETHS § 7 lg 5 näeb ette, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel arvestatakse järgmisi asjaolusid: 1) ajaloolist põhjendatust; 2) mõju elanike elutingimustele; 3) elanike ühtekuuluvustunnet; 4) mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile; 5) mõju haldussuutlikkusele; 6) mõju demograafilisele situatsioonile; 7) mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele; 8) mõju ettevõtluskeskkonnale; 9) mõju hariduslikule olukorrale; 10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist.

Haldusterritoriaalse reformi põhialusena tekitas vähemalt 5000 elaniku nõue omavalitsusüksuste hulgas vastuseisu ja teenis ka meedias rohkesti kriitikat. Taotlejad olid seisukohal, et Vabariigi Valitsuse algatusel kohaliku omavalitsuse üksuste sundühendamine omavalitsusüksuse miinimumkriteeriumi alusel ei ole põhiseadusega kooskõlas. Seadusandja esitatud põhjendused ei olnud veenvad. Leiti, et seadusandja pole põhjendanud, miks on selliseks kriteeriumiks valitud just arv 5000 ning et muud kriteeriumid, mis võimaldaks hinnata omavalitsusüksuste võimekust (nt ETHS § 7 lg-s 5 sätestatud asjaolud), on kõrvale jäetud.

Vabariigi Valitsuse kaalutlusõigus

Elanike arvu piirmääraga seoses oli vaidluse keskmeks küsimus, kas Vabariigi Valitsusel on kohustus muuta nende alla 5000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalset korraldust, kelle suhtes ei saa HRS § 9 lg 3 alusel teha erandit.

8 Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskiri, lk 22.

Sellele küsimusele antud vastus on määrava tähendusega eelkõige nende omavalitsusüksuste jaoks, kes vabatahtlikult haldusterritoriaalse reformiga kaasa ei läinud. Kuid mitte ainult. HRS § 9 lg 2 näeb nimelt ette, et Vabariigi Valitsuse ettepanek võib hõlmata ka omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaid või kriteeriumile mittevastavaid kohaliku omavalitsuse üksusi, kelle suhtes on Vabariigi Valitsus võtnud vastu vabatahtliku haldusterritoriaalse korralduse muutmise määruse ja kelle haldusterritoriaalse korralduse muutmisel oleks Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lg-s 5 nimetatud asjaoludest lähtudes positiivne mõju. Selline „hõlmamine“ on ette nähtud olukorras, kus muutmine on vajalik ja otstarbekas omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava kohaliku omavalitsuse üksuse võimekuse tagamiseks tulenevalt HRS § 1 lg-st 2 ja §-st 3.

Taotlejad olid seisukohal, et HRS §-s 3 sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium on Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel siduv ja Vabariigi Valitsus peab otsustama miinimumkriteeriumile mittevastava omavalitsusüksuse muutmise, kui ei ole alust kohaldada HRS § 9 lg 3 sätestatud erandeid. Kolleegium leidis aga, et **omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium on Vabariigi Valitsusele siduv üksnes menetluse algatamisel, mitte aga lõppotsuse tegemisel**, sest haldusreformi seadus sätestab ka tingimused, millistel Vabariigi Valitsus võib jätta miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmata, lõpetades menetluse.⁹

Kolleegium rõhutas, et HRS § 9 lg 9 kohaselt peab Vabariigi Valitsus haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel hindama omavalitsusüksuse negatiivse arvamuse põhjendatust, seega paneb seadus Vabariigi Valitsusele **kaalumiskohustus**. HRS § 9 lg 9 kohaselt peab Vabariigi Valitsus otsustamisel arvestama sama paragrahvi lõigetes 2 ja 3 sätestatud asjaolusid, mistõttu on Vabariigi Valitsuse kaalutlusruum ja tuvastatavad asjaolud määratud kindlaks eelkõige nendes sätetes.¹⁰

Kolleegiumi arvates tuleneb HRS § 9 lg-test 9 ja 2, et kui omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastav kohaliku omavalitsuse üksus, kellele ei saa teha erandit HRS § 9 lg 3 alusel, on võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja osutama kõigile kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid kooskõlas HRS § 1 lg-s 2 nimetatud haldusreformi eesmärgiga, siis **ei pea** Vabariigi Valitsus enda algatatud haldusterritoriaalse korralduse reformi sellise kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes lõpule viima. Järelikult saab Vabariigi Valitsus HRS

9 Otsuse p 100.

10 Otsuse p 103.

§ 9 lg 9 p 1 alusel lõpetada haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse ka selle kohaliku omavalitsuse üksuse puhul, kes leiab põhjendatud arvamuses, et suudab oma ülesandeid nõuetekohaselt täita ka siis, kui omavalitsusüksuses on elanikke vähem kui 5000. Kolleegium selgitas lisaks, et kui Vabariigi Valitsus on otsustanud HRS § 9 lg 2 alusel muuta kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoriaalset korraldust, siis saab kohus vaidluse korral kontrollida, kas Vabariigi Valitsus on HRS § 9 lg 9 p 2 alusel tehtud määruse andmisel õigesti tuvastanud faktilisi asjaolusid ja õigesti teostanud kaalutusõigust.¹¹

Suurem on võimekam?

Taotlejad olid seisukohal, et elanike arvu mõju kohaliku omavalitsuse võimekusele on erinev ning ei eksisteeri üldist kohaliku omavalitsuse optimaalset suurust. Taotlejate arvates pole võimalik tõsikindlalt väita, et kohaliku omavalitsuse üksuste sundühendamise aitab parandada nende võimet osutada avalikke teenuseid.

Kolleegiumi hinnangul ei ole seadusandja valitud abinõu eesmärgi saavutamiseks ilmselgelt asjakohatu. Kolleegium arvestas hinnangu andmisel Vabariigi Valitsusele jäetud ulatuslikku kaalutusõigust, samuti seda, et enne elanike miinimumarvu kindlaksmääramist püüdis seadusandja soodustada suuremate omavalitsusüksuste tekkimist ka muul viisil, kehtestades selleks juba 2004. aastal kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse (KOÜS).¹²

Kolleegium leidis, et ei ole põhjust kahelda seadusandja eelduses, et suuremate omavalitsusüksuste moodustamine võib parandada omavalitsusüksuste avalike teenuste osutamise võimekust. Kolleegium mõnisk, et abstraktselt võib omavalitsusüksuste võimekuse hindamiseks kasutada ka muid kriteeriume peale elanike arvu, kuid rõhutas samas, et **kohtuvõim ei saa asuda seadusandja asemele, et pakkuda välja teistsuguseid lähenemisnurki.** PS § 2 lg 2 ja § 3 lg 1 kohaselt **on kohalike omavalitsuste võimekuse aluspõhimõtete kehtestamine selline oluline riigielu küsimus, mille üle on pädev otsustama vaid Riigikogu.** Seetõttu ei näinud kolleegium põhjust kahelda vähemalt 5000 elanikuga omavalitsusüksuste moodustamise põhiseaduspärasuses.¹³

11 Otsuse p-d 104 ja 105.

Kohtuasjas esitatud arvamuses märkis Vabariigi Valitsus, et kuigi Eesti territoriaalse haldusjaotuse seadus, mis näeb ette omavalitsuste ühinemise alused, on kehtinud 21 aastat ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus, mis näeb ette ühinemistoetuse maksimise ja muude soodustuste tegemise omal algatusel ühinevatele omavalitsustele, kehtib juba 12 aastat, on 80% omavalitsustes elanike arv endiselt alla 5000 ja enam kui pooltes omavalitsustes jääb elanike arv alla 2000 (otsuse p 50).

12 Otsuse p 119.

13 Otsuse p 120.

Miinimumsuuruse ümber paisunud vaidluse varju jäi reformi suurem siht – **vähemalt 11 000** elanikuga omavalitsusüksuste moodustumine. Nii näeb HRS § 1 lg 3 ette, et haldusreformi eesmärgi saavutamiseks **tuleb** haldusterritoriaalse korralduse muutmisel **eelistada** selliste kohaliku omavalitsuse üksuste moodustamist, kus elab vähemalt 11 000 elanikku (omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteerium).

Haldusreformi sisuline pool

Omavalitsusüksuste haldusreformi vastu suunatud kriitika tulenes ka sellest, et kohaliku omavalitsuse üksuste osutatavad avalikud teenused ja nende kvaliteedi standard määratakse täpsemalt kindlaks alles reformi teises etapis.

HRS § 38 näeb ette valdkonnaseaduste muutmise haldusreformi rakendamiseks. Selle alusel on ministeeriumidel kohustus analüüsida ministeeriumide valitsemisalast tuleneva vastutusvaldkonna seadusi, et selgitada välja riigi täidetavad, kuid olemuselt omavalitsuslikud ülesanded, mille saaks anda täitmiseks kohaliku omavalitsuse üksustele. Sellega seoses vaadatakse üle ka omavalitsuste ülesannete täitmiseks eraldatava tulubaasi kujundamisega seonduv. Muudatused kohaliku omavalitsuse ülesannetes ja korralduses peaksid kava kohaselt jõustuma 2018. aasta 1. jaanuarist.

Taotlejad leidsid, et eesmärk tagada, et haldusreformi tulemusena moodustuksid piisava võimekusega kohaliku omavalitsuse üksused, kes suudaks täita kõiki seadusega neile pandud ülesandeid ning tagada kvaliteetseid avalikke teenuseid, on üldiselt põhiseadusega kooskõlas, kuid piisavalt määratlemata. Tegemist on üksnes haldusterritoriaalse reformiga, mida ei saa ellu viia ilma sisulise haldusreformita. Taotlejad olid seisukohal, et sundühendamine riivab nii õigusselguse kui ka õiguspärase ootuse põhimõtet (PS § 10), kuna **pole selge, milliseid ja mis kvaliteediga avalikke teenuseid peavad kohaliku omavalitsuse üksused osutama**. Taotlejad leidsid, et õigusselguse huvides oleks haldusreformi puudutav õigusnormistik tulnud kehtestada samal ajal.

Ka õiguskantsleri arvates oleks olnud kohane võtta haldusterritoriaalseid muudatusi reguleerivate normiga samal ajal vastu ka rakendusseadus ja avalike teenuste osutamise standardid, mis võimaldaksid kohaliku omavalitsuse haldussuutlikkust paremini hinnata. Erinevalt taotlejatest oli aga õiguskantsler seisukohal, et selle tegemata jätmine ei tingi haldusreformi seaduse vastuolu põhiseadusega.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi hinnangul ei muuda haldusreformi seaduse sätteid põhiseadusvastaseks see, et asjakohaste seaduste puudumise tõttu pole selge, milliseid ülesandeid peavad kohaliku omavalitsuse üksused pärast haldusterritoriaalset reformi hakkama täitma, millised on nõuded

tulevikus osutatavatele avalikele teenustele ning millised on rahalised vahendid nende ülesannete täitmiseks. Kolleegium asus seisukohale, et seadustes tulevikus tehtavad muudatused ja võimalikud probleemid kohalike omavalitsuste rahastamisel ei ole Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse reformi elluviimisel õiguslikuks takistuseks ning HRS § 9 lg 9 kohaldamisel tuleb lähtuda kohaliku omavalitsuse üksuste võimekusest täita kehtiva õiguse järgi kindlaks määratud ülesandeid.¹⁴

Ühinemistoetus või kulude hüvitamine

PS § 154 lg 2 teise lause kohaselt kaetakse seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest. Kohtuasjas ei olnud vaidlust selle üle, et nii kohaliku omavalitsuse üksuse kui ka Vabariigi Valitsuse algatusel toimuv haldusterritoriaalse korralduse muutmise on seadusega kohaliku omavalitsuse üksusele pandud riiklik ülesanne, millega seotud kulud tuleb hüvitada riigieelarvest.

HRS § 20 näeb ette, et kui haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatab kohaliku omavalitsuse volikogu, makstakse muutmise tulemusena moodustunud omavalitsusüksustele **ühinemistoetust**. Ühinemistoetuse määra on 50 eurot ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse elaniku kohta. Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta on ühinemistoetuse minimaalne suurus 150 000 eurot ja maksimaalne suurus 400 000 eurot. HRS § 23 kohaselt saab riigieelarvest eraldatavat ühinemistoetust kasutada KOÜS § 6 lg-s 2 nimetatud toimingute katteks ja sellest makstakse ka ühekordset hüvitist asjaomase kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu esimehele, vallavanemale ja linnapeale nende volituste lõppemisel.

Kui haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatab Vabariigi Valitsus, siis ühinemistoetust ei maksta. HRS § 24 lg 1 teise lause kohaselt **hüvitatakse** sellisel juhul haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud omavalitsusüksusele riigieelarvest KOÜS § 6 lg 2 p-des 1–4¹ või HRS § 12 lg 2 p-s 4 nimetatud **kulud kuludokumentide alusel**.

Taotlejad väitsid, et HRS § 24 on vastuolus PS § 154 lg 2 teises lauses sätestatud finantstagatisega koosmõjus PS § 12 lg-st 1 tuleneva **võrdse kohtlemise põhimõttega**, sest välistab ühinemistoetuse maksmise enamikule nendest omavalitsusüksustest, kelle puhul algatab haldusterritoriaalse korralduse muutmise Vabariigi Valitsus.

14 Otsuse p-d 123 ja 130.

Kolleegium märkis, et erinev kohtlemine seisneb selles, et volikogu algatatud ühinemise korral ei pea omavalitsusüksused tõendama ühinemisega seotud tegelikke kulusid, vaid neile makstakse ühinemistoetust seaduses sätestatud arvestusliku aluse (elanike arvu) järgi. Lisaks on neid toiminguid, mille rahastamiseks võib ühinemistoetust kasutada, rohkem. Valitsuse algatatud ühinemise korral on aga omavalitsusüksus kohustatud esitama kulude hüvitamiseks kuludokumentid ja toiminguid, millega seotud kulud hüvitatakse, on vähem.

Kolleegium leidis, et **omavalitsusüksuste erinev kohtlemine ei ole meelevaldne**. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise seotud kulude erineva hüvitamise eesmärk on soodustada omavalitsusüksuste ühinemist omavalitsusüksuste volikogude algatusel. Kui haldusterritoriaalset korraldust muudetakse omavalitsusüksuste volikogude algatusel, sekkub riik vähem omavalitsusüksuste enesekorraldusõigusesse, omavalitsusüksustel on paremad võimalused valiku tegemiseks ja ühinemise elluviimiseks on rohkem aega. Seadusandja on näinud ette ka erandid juhtudeks, kui Vabariigi Valitsus muudab omavalitsusüksuse haldusterritoriaalset korraldust olukorras, kus volikogud on juba omal algatusel ühinenud või pole faktiliste takistuste tõttu omal algatusel ühineda saanud.¹⁵

Ühinemiskulude ülempiir

HRS § 24 lg 1 teine lause nägi ette, et Vabariigi Valitsuse algatatud halduskorralduse muutmise seotud kulud hüvitatakse kuludokumentide alusel, kuid mitte rohkem kui 100 000 euro ulatuses. Kõpu, Juuru ja Tõstamaa vallavolikogu olid seisukohal, et kulude hüvitamise ülempiir on põhiseadusega vastuolus.

Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirjas on piirmäära kehtestamist põhjendatud sellega, et omavalitsusüksused ei teeks enne ühendamist ebamõistlikke kulusid. Kolleegium leidis, et see ei saa olla PS § 154 lg 2 teises lauses sätestatud nõudest kõrvalekaldumise legitiimseks põhjuseks. Põhjendamatute kulutuste vältimiseks peaks olema piisav HRS § 24 lg 1 teises lauses sätestatud nõue, et kulud hüvitatakse kuludokumentide alusel. Lisaks sellele on valdkonna eest vastutaval ministril võimalik kehtestada kulude hüvitamise täpsemad tingimused ja kord (HRS § 24 lg 2).¹⁶

Haldusreformi seaduse eelnõus ei ole põhjendatud, miks on kulude ülempiiriks valitud just 100 000 eurot. Vabariigi Valitsuse esindaja kinnitusel on seni kohalike omavalitsusüksuste ühinemisega seotud kulud jäänud enamasti 70 000 euro

¹⁵ Otsuse p 203.

¹⁶ Otsuse p 193.

piiridesse. Vabariigi Valitsuse toodud näidete puhul on olnud tegemist kahe, kolme või nelja omavalitsusüksuse vabatahtliku ühinemisega. Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse muudatuse puhul pole välistatud, et neid on rohkem. Seetõttu ei saa kolleegiumi hinnangul välistada, et Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmisel on kulud suuremad kui 100 000 eurot. Kolleegium leidis, et PS § 154 lg 2 teisest lausest tulenev finantstagatis on sätestatud reeglina, mida on rikutud juhul, kui kohalikule omavalitsusele seadusega pandud riikliku ülesande täitmisega seotud kulusid ei kaeta riigieelarvest, sh kui neid kaetakse üksnes osaliselt. **Seetõttu rikub seadus, mis kulude hüvitamise osaliselt välistab, põhiseadust ja tuleb selles osas kehtetuks tunnistada.**¹⁷

Seaduse keel

Kuigi Riigikohus tunnistas haldusreformi seaduse formaalselt põhiseadusega kooskõlas olevaks, ei tohiks seadusandja mööda vaadata tema aadressil seaduse õiguselguse kohta tehtud kriitikat.

Kolleegium märkis muu hulgas, et haldusreformi seaduses on seadusandja tahte väljendamiseks kasutatud keerulisi lausekonstruktsioone (ülipikki põimlauseid), mis muudab seaduse lugemise ja sellest arusaamise aeganõudvaks ja võib põhjustada mitmeti mõistetavusi. Normidest arusaamist raskendab ka see, et neis on palju viiteid sama seaduse teistele sätetele ja muudele õigusaktidele. Kolleegium lisas, et peab taunitavaks, kui seaduste sõnastamisel pole pööratud piisavalt tähelepanu seaduseelnõu keele- ja stiilinõuetele ning et seaduseelnõu keel peab olema selge, ühetähenduslik ja täpne.¹⁸

Riigikogu on 23. veebruari 2011. a otsusega heaks kiitnud „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“. Riigikogu on selles otsuses muu hulgas rõhutanud, et seadus on ja jääb demokraatlikus õigusriigis peamiseks poliitiliste otsuste elluviimise instrumendiks ning et selgete, lihtsate ja täpsete õigusaktide koostamine on oluline nende praktikas rakendatavuse tagamiseks. Otsuse lisas sõnastatud **õigusliku kvaliteedi standard** näeb seaduse selguse nõude täitmiseks ette, et Eesti õigusaktide eelnõud tuleb koostada võimalikult lihtsas keeles, selgelt ja täpselt, arvestades eelkõige isikuid, kes on eelduslikult õigusakti peamiseks sihtgrupiks nii rakendajate kui ka adressaatidena (p 9.1). Kuigi see elementaarne põhimõte on vaid osa hea õigusloome arsenalist, kahandab selle järgimine vaidluste tekkimise võimalusi ja aitab seeläbi ka ressursse kokku hoida.¹⁹

17 Otsuse p-d 194-195.

18 Otsuse p 113.

19 Mõelgem näiteks, millised haldusreformi seaduse kohtuasjaga kaasnenud kulud maksis tegelikkuses kinni riik.

Haldusreformi seaduse normitehniline kvaliteet on põhjus, miks selle seaduse keelt on raske mõista. Volikogud otsustasid kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste kaitseks ja selguse saamiseks pöörduda Riigikohtusse. Riigikohtu tõlgenduste ja selgituste abil sai segadust põhjustanud seadus paljuski selgemaks. Kui Riigikohus luges seejuures seadusest välja võimalusi, mida seadusandja ei ole tegelikult soovinud, on see samuti õppetund seadusandjale.

Lõpetuseks

Seadusandja suurt otsustusruumi arvestades jäid selles põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas vaidlustatud poliitilised valikud n-ö kehtima. Seda, kas ja kuivõrd seadusandja valikud end õigustavad, näitab aeg.²⁰

Kui omavalitsusüksuste suuruse ja piiride paikapanemine on vaid eeldus sisulise haldusreformi elluviimiseks, siis viimase osas artikli kirjutamise ajal selgus veel puudub. Vabariigi Valitsus ega Riigikogu ei ole veel otsustanud, millised hakkavad täpselt olema omavalitsuste ülesanded ja kuidas neid edaspidi rahastatakse.²¹

Riigikohtu üldkogu tunnistas rohkem kui kuus aastat enne haldusreformi seaduse vastuvõtmist põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis: 1) sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud; 2) eristaksid kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest.²² Alates 2010. aastast on püütud eristada kohaliku omavalitsuse üksuste poolt täidetavaid riiklikke ülesandeid, et tagada nende rahastamiseks vajalikud vahendid riigieelarves ning eristada need muudest eraldistest.

Riigikontroll korraldas kohalike omavalitsuste rahastamise ülevaate koostamise käigus küsitluse kohalike omavalitsuste seas, uurides nende arvamust omavalitsuste rahastamise probleemide ja ootuste kohta. Selgus, et enamik omavalitsusi ei ole rahul omavalitsuste rahastamise üle peetavate läbirääkimistega riigi ja

20 Haldusreformi kulgu on muu hulgas võimalik jälgida Riigireformi Radari asjatundjate vahendusel. Riigireformi Radar on Eesti Tööandjate Keskliidu ja mõttekoja Praxis ühine algatus, mis monitoorib riigireformi edenemist ja annab poliitikakujundajatele soovitusi. Vt lähemalt <https://www.reformiradar.ee/>.

21 Riigikontrolli pressiteade „Kohalike omavalitsuste rahastamismudel vajab muudatusi“, 03.04.2017. Vt ka Riigikontrolli ülevaade „Kohalike omavalitsuste rahastamine“, Tallinn, 31.03.2017. Kättesaadav Riigikontrolli veebilehel.

22 RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09.

omavalitsuste esindajate vahel. Kommunikatsiooniraskusi ning lahendamist vajavate küsimuste keerukust arvestades on haldusreformi järgmine etapp mas-
taapne väljakutse nii seadusandjale kui ka reformi ellurakendajatele.

Lähemal ajal selgub, kuidas sujuvad haldusterritoriaalse korralduse muudatused, mille on algatanud Vabariigi Valitsus, ja milline mõju on sellele artikli aluseks oleval põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud otsusel. Kui Vabariigi Valitsus teeb omavalitsusüksuse negatiivsele arvamusele vaatamata ühendamismääruse, on tõenäoliselt oodata ka kohtuvaidlusi.



PEATÜKK 4
KOHTUTE MENETLUSSTATISTIKA

MAA-, HALDUS- JA RINGKONNAKOHTUTE 2016. A MENETLUS-STATISTIKA KOKKUVÕTE

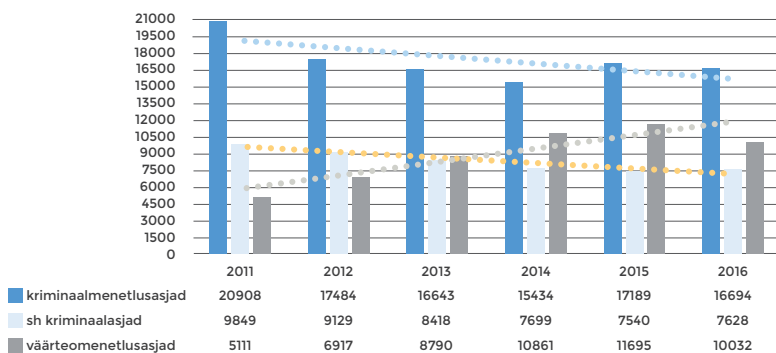
Täpsemalt lahendatud asjadest ja kohtuniku keskmisest aastasest töökoormusest

Külli Luha, Justiitsministeeriumi kohtute talituse analüütik

2016. aastal saabus maakohtutesse lahendamiseks 30 452 tsiviilasja (0,8% vähem kui 2015. a-l) ja 29 980 maksekäsu kiirmenetlusasja (3,8% rohkem kui 2015. a-l), 16 694 kriminaalmenetlusasja (2,9% vähem kui 2015. a-l), sh 7628 kriminaalasja ning 10 032 väärteomenetlusasja (14,2% vähem kui 2015. a-l).

Alljärgnevatel joonistel on kujutatud viimase viie aasta jooksul maakohtutesse saanud kriminaal- ja väärteoasjade (joonis 1) ning tsiviilasjade (joonis 2)¹ arvu muutumist. Trendijoon joonistel näitab kohtute töökoormuse muutumist viimase viie aasta lõikes.

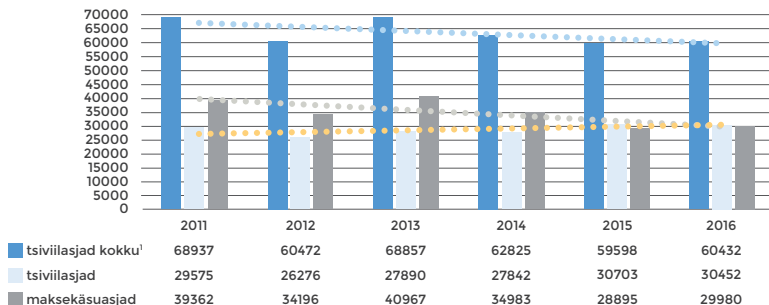
Maakohtutesse saanud kriminaal- ja väärteomenetlusasjade arvu dünaamika aastatel 2011-2016



Joonis 1

1 Siin on kajastatud tsiviilkohtumenetluses maakohtutesse esitatud asjade koguarv, sh ka Pärnu MK Haapsalu kohtumaja esitatud e-maksekäsu kiirmenetlusasjad, välja on jäetud järelevõlvenenetlused.

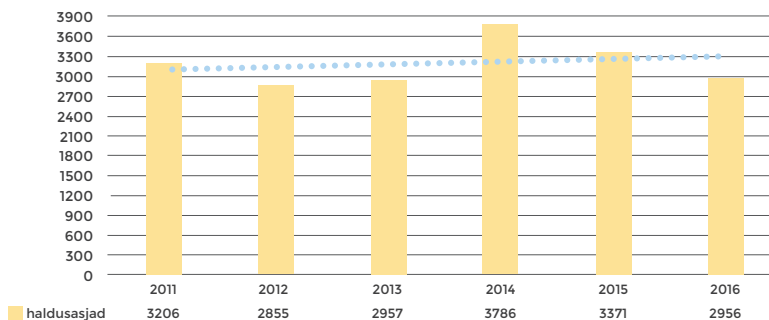
**Maakohtutesse saabunud tsiviilasjade koguarvu
dünaamika aastatel 2011-2016**



Joonis 2

Halduskohtutesse saabus lahendamiseks 2956 kaebust (12,3% vähem kui 2015. aastal) ning lahendati kokku 3123 haldusasja. Alljärgneval joonisel (joonis 3) on kujutatud viimase viie aasta jooksul kohtutesse saabunud haldusasjade arvu muutumist. Trendijoon joonisel näitab halduskohtute töökoormuse muutumist viimase viie aasta lõikes.

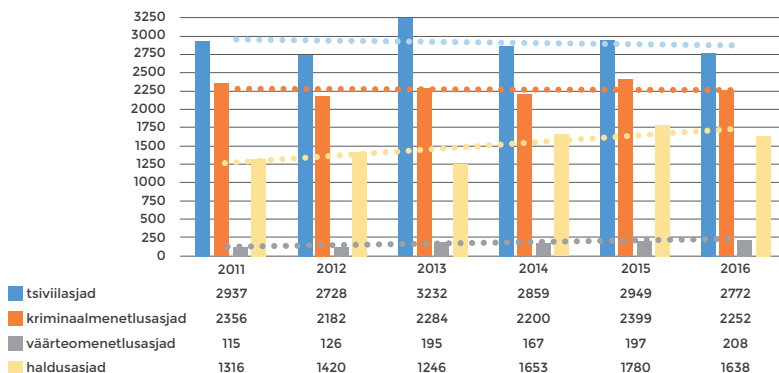
Halduskohtutesse saabunud asjade arvu dünaamika aastatel 2011-2016



Joonis 3

Ringkonnakohtutesse saabus apellatsioon- ja määruskaebemenetluses kokku 2772 tsiviilasja (6,0% vähem kui 2015. a), 1638 haldusasja (8,5% vähem kui 2015. a), 2252 kriminaalmenetlusasja (6,1% vähem kui 2015. a) ja 208 väärteomenetlusasja (5,6% rohkem kui 2015. a). Alljärgneval joonisel (joonis 4) on kujutatud viimase viie aasta jooksul ringkonnakohtutesse saabunud asjade arvu muutumist kõikides menetlusliikides. Trendijooned joonisel näitavad ringkonnakohtute töökoormuse muutumist viimase viie aasta lõikes.

Ringkonnakohtutesse saabunud asjade koguarvu dünaamika aastatel 2011-2016



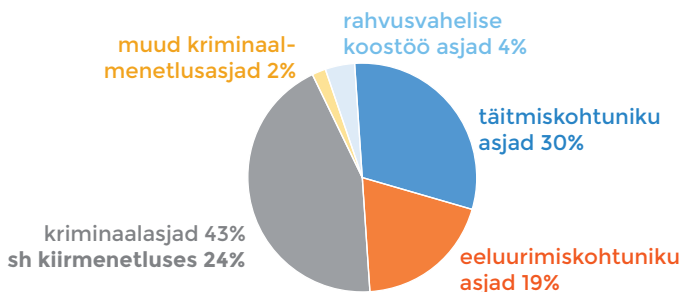
Joonis 4

I ja II astme kohtute 2016. a menetlusstatistika detailsemad andmed menetlusliikide kaupa on avaldatud kohtute veebilehel.²

Asjade lahendamisest maakohtutes: kriminaal- ja väärteomenetlusasjad

Maakohtutes lahendati kokku 16 635 kriminaalmenetlusasja, mis menetlusliigi sees jagunesid järgmiselt: 43% lahendatud asjadest moodustasid kriminaalasjad (24% kriminaalasjadest esitati lahendamiseks kiirmenetluses), 30% täitmiskohtuniku asjad, 19% eeluurimiskohtuniku asjad, 4% rahvusvahelise koostöö asjad ja 2% muud kriminaalmenetlusasjad (joonis 5).

2016. aastal maakohtutes lahendatud kriminaalmenetlusasjade hulk liigiti



Joonis 5

2 <http://www.kohus.ee/et/eesti-kohtud/kohtute-statistika> http://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/2016.a_menetlusstatistika_koond.pdf.

Kriminaalasu lahendati maakohtutes kokku 7463, millest Harju Maakohtus 3081, Pärnu Maakohtus 1254, Tartu Maakohtus 1709 ja Viru Maakohtus 1419. Kaks kolmandikku kriminaalasuadest (s.o 5146 asja) lahendati kokkuleppemenetluses (sh 890 kiirmenetluses), 1757 lühimenetluses (sh 833 kiirmenetluses), 173 käskmenetluses (sh 61 kiirmenetluses) ja 387 asja üldmenetluses. Üldmenetlusuasjade lahendamiseks kulus maakohtutes keskmiselt 181 päeva.

Alljärgnev tabel kajastab üldmenetluses sisuliselt lahendatud kriminaalasuade hulka ning nende lahendamiseks kulunud menetlusaega.

Kohus	Üldmenetluses sisuliselt lahendatud kriminaalasuade arv	Menetluse keskmine aeg (päevades)	Lihtmenetluses sisuliselt lahendatud kriminaalasuade arv	Menetluse keskmine aeg (päevades)
Harju Maakohtus	99	171	2667	23
Pärnu Maakohtus	88	134	1113	14
Tartu Maakohtus	75	184	1525	31
Viru Maakohtus	41	274	1180	38
Maakohtute koond ja keskmine	301	177	6485	26

Lähtudes kohtute töökoormusmetoodikas 2016. aastal kohtutes kasutusel olevatest koormuspunktidest saab jagada kõik kriminaalmenetlusuasjad nelja suuremasse kategooriasse³. Alljärgnevas tabelis on kajastatud kohtutes lahendatud asjade hulk kohtute kaupa.

-
- 3 Väga ajamahukad ja keerulised asjad (TKP 139,73–559,8): ühe kohtualusega ja üle 15 kuriteoepisoodiga üldmenetlusuasjad kuni üle 15 kohtualusega ja üle 15 kuriteoepisoodiga üldmenetlusuasjad; ajamahukad asjad (TKP 31,05–108,85): ühe kohtualusega ja kuni 5 kuriteoepisoodiga üldmenetlusuasjad kuni ühe kohtualusega ja 5 kuni 15 kuriteoepisoodiga üldmenetlusuasjad ning psüühilise sundravi kohaldamise asjad üldmenetluses; keskmiselt ajamahukad asjad (TKP 6,04–20,70): lühimenetlusuasjad ja psüühilise sundravi kohaldamise asjad lühimenetluses ning kuni 5 kohtualusega ja üle 5 kohtualusega ning üle 15 kuriteoepisoodiga kokkuleppemenetlusuasjad, üle 5 kohtualusega ja üle 15 kuriteoepisoodiga käskmenetlusuasjad ning kaebused Riigiprokuratuuri kaebuste peale; väikese ajakuluga ja kiired asjad (TKP 1,15–4,5): kõik ülejäänud kriminaalmenetlusuasjad.

Kohus	Väga ajamahukad ja keerulised asjad		Ajamahukad asjad		Keskmiselt ajamahukad asjad		Väikese ajakuluga ja kiired asjad	
	Asjade arv	Osakaal lahendatud asjadest	Asjade arv	Osakaal lahendatud asjadest	Asjade arv	Osakaal lahendatud asjadest	Asjade arv	Osakaal lahendatud asjadest
Harju Maakohtus	5	0,1%	129	1,8%	1469	20,4%	5591	77,7%
Pärnu Maakohtus	2	0,1%	110	5,2%	93	4,4%	1908	90,3%
Tartu Maakohtus	4	0,1%	97	2,5%	204	5,3%	3525	92,0%
Viru Maakohtus	5	0,1%	59	1,7%	310	8,9%	3124	89,3%
Maakohtute koond ja keskmine	16	0,1%	395	2,4%	2076	12,5%	14148	85,0%

Kõige ajamahukamad üldmenetlusasjad, mis 2016. aastal maakohtutes lahendati, olid 7 kohtualusega ning 107 kuriteoepisoodiga (varavastased ja avaliku rahu vastased kuriteod) kriminaalasi; 15 kohtualusega ning 106 kuriteoepisoodiga (valdavalt varavastased kuriteod) kriminaalasi ja 12 kohtualusega ning 84 kuriteoepisoodiga (valdavalt narkootikumidega seotud kuriteod) kriminaalasi.

Väärteomenetlusasju lahendati maakohtutes kokku 10 628, millest Harju Maakohtus 5351 asja, Pärnu Maakohtus 1875 asja, Tartu Maakohtus 1810 asja ja Viru Maakohtus 1592 asja. Väärteoasjade lahendamisele kohtus kulus keskmiselt 40 päeva ning väärteokaebuste lahendamisele kulus keskmiselt 58 päeva.

Lähtudes kohtute töökoormusmetoodikas 2016. aastal kohtutes kasutusel olevatest koormuspunktidest, saab kõik väärteomenetlusasjad jagada kolme suuremasse kategooriasse⁴. Alljärgnevas tabelis on kajastatud kohtutes lahendatud asjade hulk kohtute kaupa.

4 Ajamahukad asjad (TKP 7–14): kaebused kohtuvälise menetleja otsuste peale ning majandus- ja keskkonnaalased väärteod; keskmiselt ajamahukad asjad (TKP 3–3,7): vara konfiskeerimise kohaldamine ja kaebused kohtuvälise menetleja tegevuse peale; väikese ajakuluga asjad (TKP 1–2): täitmiskohtuniku asjad, riigi õigusabi taotlused.

Kohus	Ajamahukad asjad		Keskmiselt ajamahukad asjad		Väikese ajakuluga asjad	
	Asjade arv	Osakaal lahendatud asjadest	Asjade arv	Osakaal lahendatud asjadest	Asjade arv	Osakaal lahendatud asjadest
Harju Maakohtus	889	16,6%	143	2,7%	4319	80,7%
Pärnu Maakohtus	144	7,7%	53	2,8%	1678	89,5%
Tartu Maakohtus	241	13,3%	49	2,7%	1520	84,0%
Viru Maakohtus	201	12,6%	70	4,4%	1321	83,0%
Maakohtute koond ja keskmine	1475	13,9%	315	3,0%	8838	83,2%

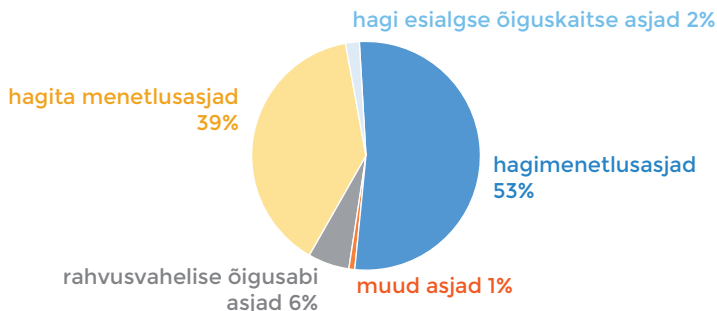
Kriminaal- ja väärteomenetlusasju lahendas maakohtutes kokku 59 kohtunikku, sh Harju Maakohtus 22,2, Pärnu Maakohtus 9,8, Tartu Maakohtus 15, ja Viru Maakohtus 11,5 kohtunikku⁵. 2016. a jooksul lahendas iga Harju Maakohtu süüteoasju lahendanud kohtunik keskmiselt 324,1 kriminaalmenetlusasja ja 241 väärteomenetlusasja, iga Pärnu Maakohtu kohtunik lahendas aasta jooksul keskmiselt 215,6 kriminaalmenetlusasja ja 191,3 väärteomenetlusasja, iga Tartu Maakohtu kohtunik lahendas keskmiselt 255,3 kriminaalmenetlusasja ja 120,7 väärteomenetlusasja ning iga Viru Maakohtu kohtunik lahendas keskmiselt 304,2 kriminaalmenetlusasja ja 138,4 väärteomenetlusasja.

Asjade lahendamisest maakohtutes: tsiviilasjad

Maakohtutes lahendati kokku 30 048 tsiviilasja, millest Harju Maakohtus 14 362, Pärnu Maakohtus 3824, Tartu Maakohtus 6629 ja Viru Maakohtus 5233 tsiviilasja. Menetlusliigi sees jagunevad sisu järgi asjad järgmiselt (joonis 6): üle poole, s.o 53%, lahendatud asjadest moodustavad hagimenetlusasjad, 39% hagita menetluse asjad, 6% rahvusvahelise õigusabi asjad ning 2% jaguneb võrdselt hagi tagamise/esialgse õiguskaitse asjade ning muude kohtusse esitatud asjade vahel. Maksekäsu kiirmenetluses lahendati 30 300 maksekäsuavaldust (keskmine menetlusaeg 61 päeva).

5 Selle arvestuse aluseks on kohtunike spetsialiseerumine ning vakantsed ametikohad ja pikaajalised (järjest üle 3 kuu) töölt eemalolekud.

2016. aastal maakohtutes lahendatud tsiviilasjade hulk liigiti



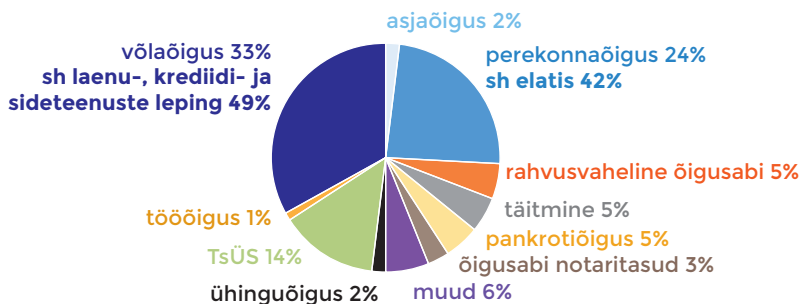
Joonis 6

2016. aastal lahendatud asjade üldine keskmine menetlusaeg maakohtutes oli 101 päeva, sh Harju Maakohtus 108 päeva, Pärnu Maakohtus 91 päeva, Tartu Maakohtus 86 päeva ja Viru Maakohtus 110 päeva. Kõige pikemat aega kestavad hagimenetluses sisuliselt lahendatud tsiviilasjad. Alljärgnev tabel kajastab eelnevat tsiviilasjade lahendamisele kulunud aega kohtute kaupa.

Kohus	Hagimenetluses sisuliselt lahendatud tsiviilasjade arv	Menetluse keskmine aeg (päevades)
Harju Maakohus	4098	183
Pärnu Maakohus	1019	143
Tartu Maakohus	1593	155
Viru Maakohus	1834	147
Maakohtute koond ja keskmine	8544	165

Sisuliselt lahendati maakohtutes kõige rohkem võlaõiguse asju (33% lahendatud asjadest) ja perekonnaõiguse asju (24% lahendatud asjadest) ning TsÜS asju (14% lahendatud asjadest). Ülejäänud 29% jaguneb suhteliselt võrdselt täitmise, pankrotiasjade, ühinguõiguse, tööõiguse, asjaõiguse, rahvusvahelise õigusabi ja muude tsiviilasjade vahel (joonis 7).

2016. aastal maakohtutes lahendatud tsiviilasjade hulk sisu järgi



Joonis 7

Lähtudes kohtute töökoormusmetoodikas 2016. aastal kohtutes kasutusel olevatest koormuspunktidest, saab kõik tsiviilasjad jagada nelja suuremasse kategooriasse⁶. Alljärgnevas tabelis on kajastatud kohtutes lahendatud asjade hulk kohtute kaupa.

Kohus	Väga ajamahukad ja keerulised asjad		Ajamahukad asjad		Keskmiselt ajamahukad asjad		Väikese ajakuluga ja kiired asjad	
	Asjade arv	Osakaal lahendatud asjadest	Asjade arv	Osakaal lahendatud asjadest	Asjade arv	Osakaal lahendatud asjadest	Asjade arv	Osakaal lahendatud asjadest
Harju Maa-kohus	334	9,3%	3014	21,0%	6794	47,3%	3220	22,4%
Pärnu Maa-kohus	261	6,8%	681	17,8%	2268	59,3%	614	16,1%
Tartu Maa-kohus	425	6,4%	994	15,0%	3444	52,0%	1766	26,6%
Viru Maa-kohus	337	6,4%	658	12,6%	3308	63,2%	930	17,8%
Maakohtute koond ja keskmine	2357	7,8%	5347	17,8%	15814	52,6%	6530	21,7%

Tsiviilasju lahendas maakohtutes kokku 81 kohtunikku, sh Harju Maakohtus 39,5, Pärnu Maakohtus 10,6, Tartu Maakohtus 18,9 ja Viru Maakohtus 12 kohtunikku.⁷ 2016. a jooksul lahendas iga tsiviilasju lahendanud kohtunik Harju Maakohtus keskmiselt 363,6 tsiviilasja, Pärnu Maakohtus keskmiselt 360,8 tsiviilasja, Tartu Maakohtus keskmiselt 350,7 tsiviilasja ning Viru Maakohtus keskmiselt 436,1 tsiviilasja.

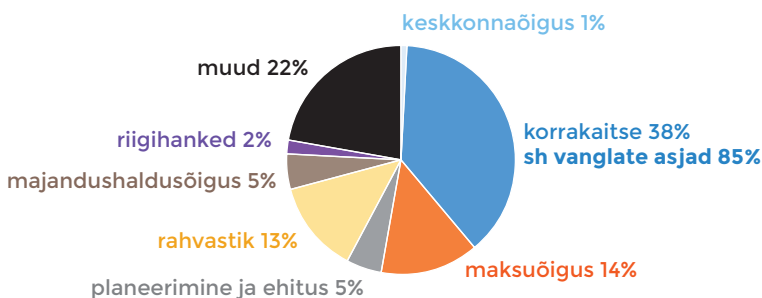
6 Väga ajamahukad ja keerulised asjad (TKP 30–40): hagimenetluses asjaõigus, intellektuaalse omandi asjad, hagita menetluses ühinguõiguse asjad, hagimenetluses alusetu rikastumise asjad, hagi asjad kindlustusandja vastu, raviteenuse osutamise lepingud, saneerimisasjad, väärtpaberiasjad, võlgade ümberkujundamise asjad, hagimenetluses pankrotiasjad vms; ajamahukad asjad (TKP 20–28): hagimenetluses mereõiguse asjad (CMR), tööõiguse asjad, perekonnaasjad / ühisvara jagamine, pärimisasjad, hagita menetluses perekonnaasjad (lapsesga suhtlemise reguleerimine), pankrotiavaldused, hagimenetluses täitmise asjad, seltsingulepingud, muud kasutuslepingud vms; keskmiselt ajamahukad asjad (TKP 5–15): hagimenetluses kommunaalteenuste asjad, elatise asjad, hagita menetluses piiratud teovõimega täisealisele isikule eestkostja määramine, pärandi hoiu meetmete rakendamine, menetluskulude lahendamise, hagimenetluses laenu- ja krediidilepingud ning sideteenuste osutamise lepingud, eeltöendamisenetlus, hagita menetluses kinnistusraamatu asjad, esialgne õiguskaitse vms; väikese ajakuluga asjad (TKP 1–5): lapsedamine, rahvusvahelise eraõiguse asjad, isiku paigutamine haiglasse, abielulahutuse asjad, hagi eeltagamise asjad.

7 Selle arvestuse aluseks on kohtunike spetsialiseerumine ning vakantsed ametikohad ja pikaajalised (järjest üle 3 kuu) töölt eemalolekud.

Asjade lahendamisest halduskohtutes

2016. aastal lahendati halduskohtutes kokku 3123 haldusasja, millest Tallinna Halduskohtus 1865 asja ja Tartu Halduskohtus 1258 asja. Sisuliselt lahendati kõige rohkem korrakaitse asju (38% lahendatud asjadest), 14% maksuõiguse asju (14% lahendatud asjadest), 13% lahendatud asjadest olid rahvastiku asjad ja 22% moodustasid muud lahendatud haldusasjad ning keskkonnaõiguse, planeerimise ja ehituse asjad, majandushaldusõiguse asjad ning riigihangete asjad moodustasid kokku 13% lahendatud asjade koguhulgast (joonis 8).

2016. aastal halduskohtutes lahendatud asjade hulk sisu järgi



Joonis 8

Arvuliselt kõige rohkem lahendati vanglate kaebusi, kokku 1011, millest Tallinna Halduskohtus 399 kaebust ning Tartu Halduskohtus 612 kaebust.

Keskmine haldusasjade menetlusaeg 2016. aastal oli Tallinna Halduskohtus 152 ja Tartu Halduskohtus 111 päeva. Sisuliselt lahendatud haldusasjades oli keskmine menetlusaeg järgmine.

Kohus	Sisuliselt lahendatud haldus- asjade arv	Menetluse keskmine aeg (päevades)
Tallinna Halduskohus	720	284
Tartu Halduskohus	531	191
Halduskohtute koond ja keskmine	1251	244

Lähtudes kohtute töökoormusmetoodikas 2016. aastal kohtutes kasutusel olevatest koormuspunktidest, saab kõik haldusasjad jagada nelja suuremasse kategooriasse.⁸ Alljärgnevas tabelis on kajastatud kohtutes lahendatud asjade hulk kohtute kaupa.

8 Väga ajamahukad ja keerulised asjad (TKP 30–40): maksuotsuste asjad, maksuõiguse/tolli asjad, riigihangete asjad, planeerimise ja ehituse asjad, keskkonnaõiguse asjad, omandireformiasjad, meditsiiniõiguse asjad vms; keskmiselt ajamahukad asjad (TKP 12–24): andmekaitse ja avaliku teabe asjad, kohaliku elu küsimuste asjad, korrakaitse/ vanglate asjad, teenistussuhete asjad; väikese ajakuluga asjad (TKP 2–10): parkimise asjad, haldustoiminguks loa andmise taotlused, riigi õigusabi taotlused kaebuse koostamiseks, esialgse õiguskaitse taotlused.

Kohus	Ajamahukad asjad		Keskmiselt ajamahukad asjad		Väikese ajakuluga asjad	
	Asjade arv	Osakaal lahendatud asjadest	Asjade arv	Osakaal lahendatud asjadest	Asjade arv	Osakaal lahendatud asjadest
Tallinna Halduskohus	468	25,1%	1046	56,1%	351	18,8%
Tartu Halduskohus	230	18,3%	874	69,5%	154	12,2%
Halduskohtute koond ja keskmine	698	22,4%	1920	61,5%	505	16,2%

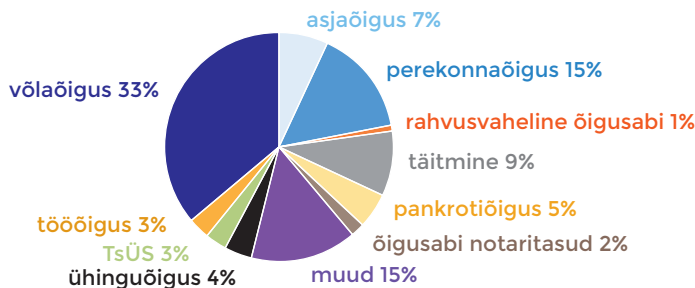
Haldusasju lahendas halduskohtutes kokku 25,4 kohtunikku, sh Tallinna Halduskohtus 16,3 kohtunikku ja Tartu Halduskohtus 9,1 kohtunikku. 2016. a jooksul lahendas iga Tallinna Halduskohtu kohtunik keskmiselt 114,4 haldusasja ning iga Tartu Halduskohtu kohtunik keskmiselt 138,2 haldusasja.

Asjade lahendamisest ringkonnakohtutes: tsiviilasjad

2016. a jooksul lahendati ringkonnakohtutes tsiviilasju kokku 2896 (Tallinna Ringkonnakohtus 2025 ja Tartu Ringkonnakohtus 871), sh apellatsioonimenetluses 1348 tsiviilasja ning määruskaebemenetluses 1524 tsiviilasja.

Sisuliselt lahendati ringkonnakohtutes kõige enam võlaõiguse ja perekonnaõiguse asju (vastavalt 36% ja 15% lahendatud asjadest), suurema osakaalu moodustavad veel täitmise asjad (9% lahendatud asjadest) ja asjaõiguse asjad (7% lahendatud asjadest), ülejäänud tsiviilasjade osakaal lahendatud asjadest ei ületa 5% lahendatud asjade koguhulgast (joonis 9).

2016. aastal ringkonnakohtutes lahendatud tsiviilasjade hulk sisu järgi



Joonis 9

Ringkonnakohtutes lahendati apellatsioonimenetluses tsiviilasjad keskmiselt 158 päevaga (Tallinna Ringkonnakohtus 148 päeva ja Tartu Ringkonnakohtus 180 päeva) ning määruskaebemenetluses keskmiselt 36 päevaga (Tallinna Ringkonnakohtus 35 ja Tartu Ringkonnakohtus 39 päeva).

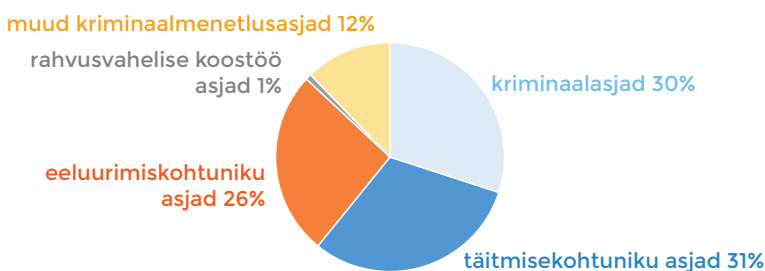
Ringkonnakohtute tsiviilkolleegiumides lahendas asju 18,9 kohtunikku, sh tsiviilkolleegiumis Tallinnas 12,9 kohtunikku ja tsiviilkolleegiumis Tartus 6 kohtunikku. 2016. a jooksul lahendas iga Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik keskmiselt 70,8 tsiviilasja apellatsioonimenetluses ja 86,2 asja määruskaebemenetluses. Iga Tartu Ringkonnakohtu kriminaalkolleegiumi kohtunik lahendas keskmiselt 72,5 tsiviilasja apellatsioonimenetluses ja 85 asja määruskaebemenetluses.

Asjade lahendamisest ringkonnakohtutes: kriminaal- ja väärteomenetlusasjad

2016. a jooksul lahendati ringkonnakohtutes kriminaalmenetlusasju kokku 2273 (Tallinna Ringkonnakohtus 1220 ja Tartu Ringkonnakohtus 1053), sh apellatsioonimenetluses 519 kriminaalasja ning määruskaebemenetluses 1533 asja ja 221 ringkonnakohtus alustatud asja.

Liigiti lahendati ringkonnakohtutes kõige enam täitmiskohtuniku asju ja kriminaalasju (vastavalt 31% ja 30% lahendatud asjadest), eeluurimiskohtuniku asju lahendati 26%, muude kriminaalmenetlusasjade hulgas, mis moodustasid 12% lahendatud asjadest, oli 129 kaebust Riigiprokuratuuri määrustele, väikese osa (1% lahendatud asjadest) moodustasid rahvusvahelise koostöö asjad (joonis 10).

2016. aastal ringkonnakohtutes lahendatud kriminaalmenetlusasjade hulk liigiti



Joonis 10

Kriminaalasjad apellatsioonimenetluses lahendati 33 päevaga (Tallinna Ringkonnakohtus 33 päeva ja Tartu Ringkonnakohtus 47 päeva). Ülejäänud asjad määruskaebemenetluses lahendati keskmiselt 13 päevaga (Tallinna Ringkonnakohtus 14 ja Tartu Ringkonnakohtus 13 päeva).

Väärteomenetlusasju lahendati kokku 214, millest Tallinna Ringkonnakohtus 127 ja Tartu Ringkonnakohtus 87.

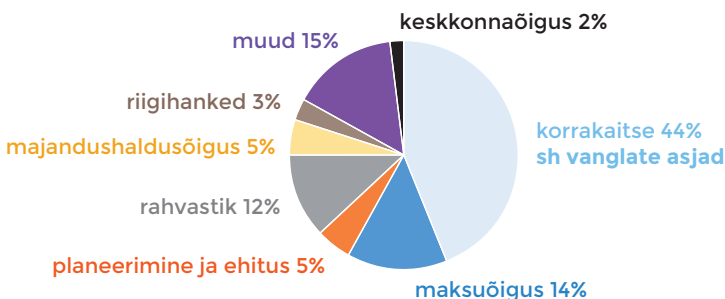
Ringkonnakohtute kriminaalkolleegiumides lahendas kriminaal- ja väärteoasju kokku 13 kohtunikku, sh kriminaalkolleegiumis Tallinnas 8 kohtunikku ja kriminaalkolleegiumis Tartus 5 kohtunikku. 2016. a jooksul lahendas iga Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik keskmiselt 43,3 kriminaalasia apellatsioonimenetluses ja 109,3 asja määruskaebemenetluses. Iga Tartu Ringkonnakohtu kriminaalkolleegiumi kohtunik lahendas keskmiselt 34,8 kriminaalasia apellatsioonimenetluses ja 175,8 asja määruskaebemenetluses.

Asjade lahendamisest ringkonnakohtutes: haldusasjad

2016. a jooksul lahendati ringkonnakohtutes haldusasju kokku 1731 (Tallinna Ringkonnakohtus 1000 ja Tartu Ringkonnakohtus 731 haldusasja), sh apellatsioonimenetluses 872 haldusasja ning määruskaebemenetluses 859 haldusasja.

Sisuliselt lahendati ringkonnakohtutes kõige enam korrakaitse asju (44% lahendatud asjadest), millest omakorda enamiku moodustasid vanglate asjad (kokku lahendati 864 vanglate kaebust). Suurema osakaalu moodustasid veel maksuõiguse (14% lahendatud asjadest) ja rahvastiku asjad (12% lahendatud asjadest). Keskkonnaõiguse, riigihangete, majandushaldusõiguse ning planeerimise ja ehituse asjad kokku moodustasid 15% lahendatud asjadest ning viimase 15% lahendatud asjadest moodustad ülejäänud haldusasjad (joonis 11).

2016. aastal ringkonnakohtutes lahendatud haldusasjade hulk sisu järgi



Joonis 11

Ringkonnakohtutes lahendati apellatsioonimenetluses haldusasjad keskmiselt 265 päevaga (Tallinna Ringkonnakohtus 236 päeva ja Tartu Ringkonnakohtus 293 päeva) ning määruskaebemenetluses keskmiselt 31 päevaga (Tallinna Ringkonnakohtus 33 ja Tartu Ringkonnakohtus 27 päeva).

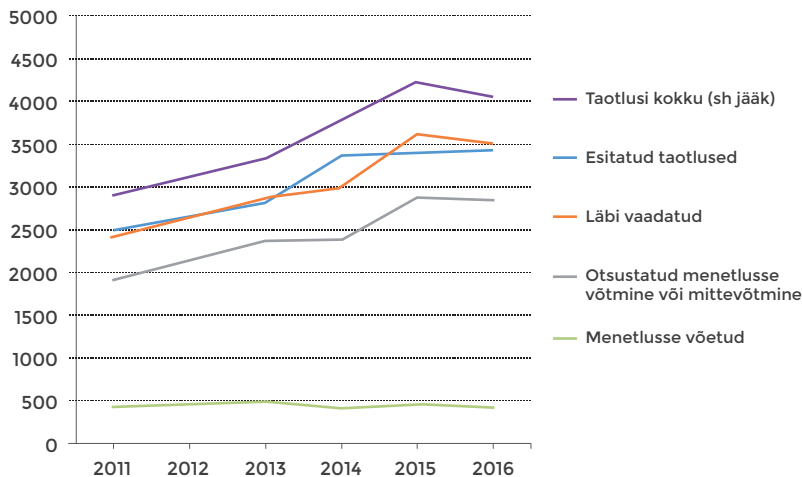
Ringkonnakohtute halduskolleegiumides lahendas asju 11,9 kohtunikku, sh halduskolleegiumis Tallinnas 6 kohtunikku ja halduskolleegiumis Tartus 5,9 kohtunikku. 2016. a jooksul lahendas iga Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik keskmiselt 72 haldusaja apellatsioonimenetluses ja 94,7 asja määruskaebemenetluses. Iga Tartu Ringkonnakohtu halduskolleegiumi kohtunik lahendas keskmiselt 74,6 haldusaja apellatsioonimenetluses ja 49,3 asja määruskaebemenetluses.

KOHTUASJADE LÄBIVAATAMINE RIIGIKOHTUS 2016. AASTAL

Signe Rätsep, Riigikohtu õigusteabe osakonna peaspetsialist

Riigikohtu tööd iseloomustavaid statistilisi andmeid kogutakse Riigikohtusse esitatud menetlustaotluste ja läbivaadatud kohtuasjade põhjal. Läbivaadatud kohtuasjade ja menetlustaotluste kohta kogutakse andmeid kolmes kohtumenetluse liigis: tsiviilkohtu-, halduskohtu- ja süüteoemenetluses. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kogutakse andmeid ainult läbivaadatud kohtuasjade kohta. Menetlustaotluste puhul arvestatakse esitatud kaebusi ja avaldusi (nt kassatsioonkaebused, määruskaebused ja teistmisavaldused). Läbivaadatud kohtuasjade kohta peetakse arvestust kohtuasjade järgi. Silmas tuleb pidada, et ühe kohtuasja raames võib olla läbivaatamisel ka mitu kaebust või avaldust.¹

Menetlustaotluste läbivaatamine Riigikohtu kolleegiumites



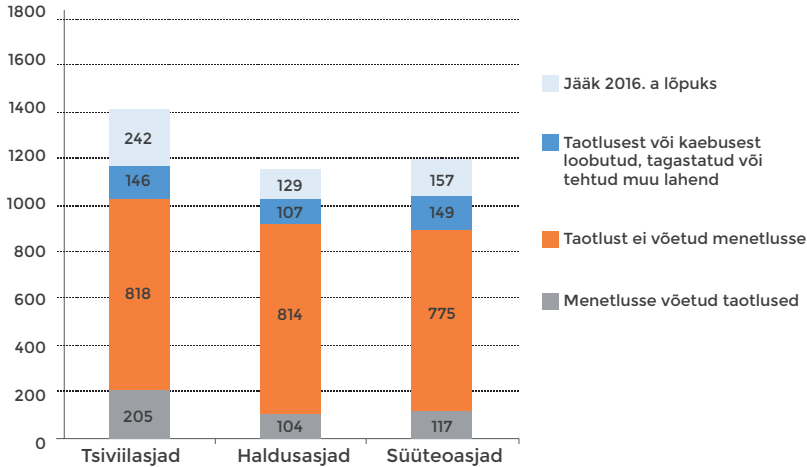
Joonis 1. Menetlustaotluste läbivaatamine Riigikohtus 2011–2016

¹ Täpsemad andmed menetlustaotluste ja kohtuasjade läbivaatamise kohta Riigikohtus alates 1993. aastast on kättesaadavad Riigikohtu kodulehel: <http://www.riigikohus.ee/?id=79>.

Riigikohtul on seaduse järgi õigus otsustada, kas kohtusse esitatud menetlustaotlust madalama astme kohtu lahendite seaduslikkuse tagamise, kohtupraktika ühtlustamise või menetlusõiguse edasiarendamise eesmärgil menetleda või mitte.

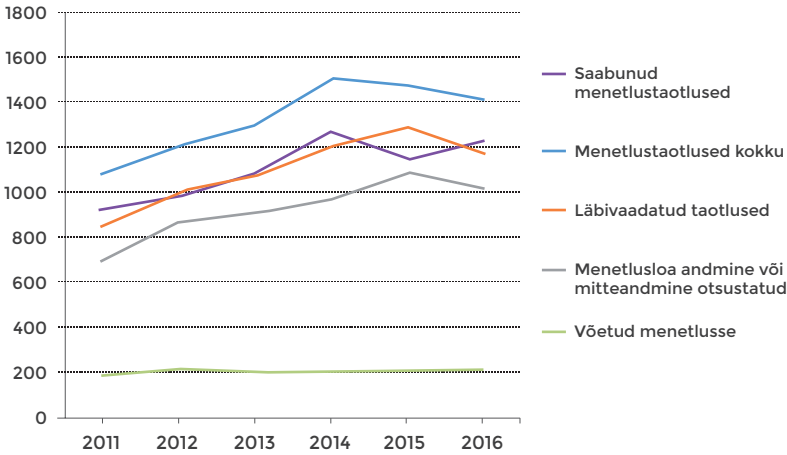
2839 taotlusest, mille kohta tehti menetlusse võtmise või võtmata jätmise määrus, võeti 2016. aastal menetlusse 432 taotlust, s.o 15%. 2015. aastal võeti menetlusse 16% (2877 taotlusest 457). 2014. aastal oli menetlusse võtmise protsent 18 (2391 taotlusest võeti menetlusse 422 taotlust). Aasta varem oli sama näitaja kahe protsendi võrra kõrgem, s.o 20% (2361 taotlusest võeti menetlusse 478). Menetlusse võetud taotluste osakaal lahendatud taotlustest on aastatel 2012–2016 pidevalt kahanenud.

Riigikohtu tsiviil-, haldus- ja kriminaalkolleegiumi tööd iseloomustas 2016. aastal nagu ka varasematel aastatel suur töökoormus (vt joonis 2).



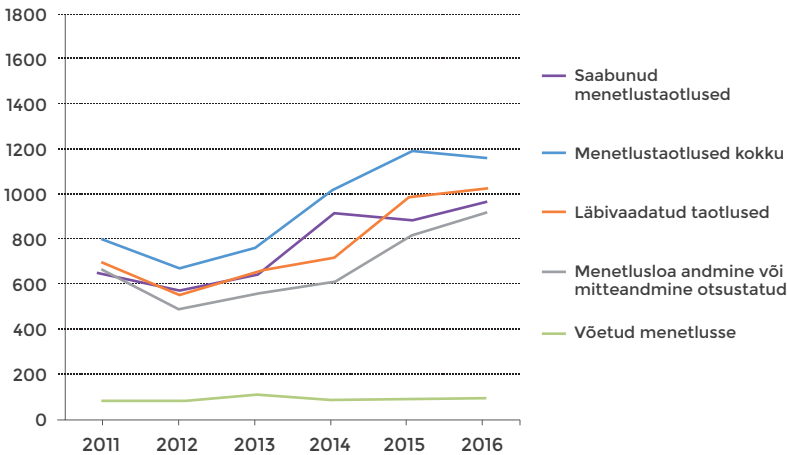
Joonis 2. Menetlustaotluste läbivaatamine menetlusliikide kaupa 2016. aastal

Tsiviilkolleegiumis oli menetluses kokku 1414 menetlustaotlust (2015. aastal 1477), millest 1221 esitati 2016. aastal. Kolleegium vaatas läbi 1172 (2015. aastal 1284) taotlust. Menetlusse võtmise või võtmata jätmise otsustati 1023 (2015. aastal 1079) taotluse puhul, millest menetlusse võeti 205 (2015. aastal 213) taotlust.



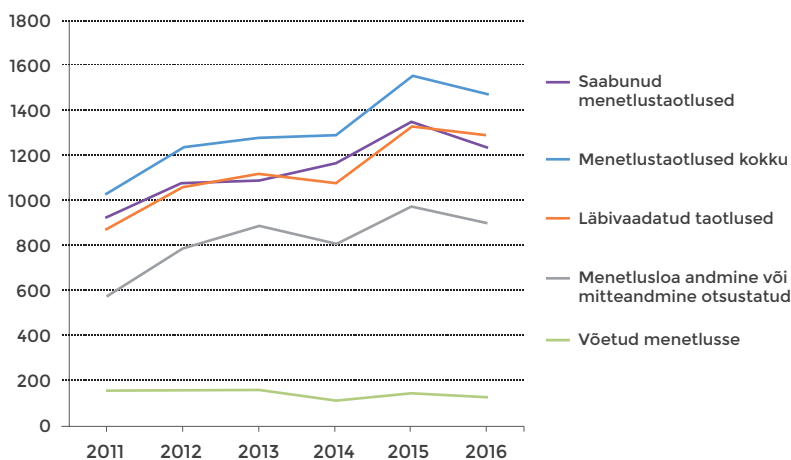
Joonis 3. Menetlustaotluste läbivaatamine tsiviilkolleegiumis

Halduskolleegiumis oli 2016. aastal kokku menetluses 971 menetlustaotlust (2015. aastal 1192), millest 971 menetlustaotlust esitati 2016. aastal. Halduskolleegiumis vaadati läbi 1031 (2015. aastal 997) taotlust, menetlusse võtmine või võtmata jätmise otsustati 918 (2015. aastal 819) taotluse osas, millest võeti menetlusse 104 (2015. aastal 104) taotlust.



Joonis 4. Menetlustaotluste läbivaatamine halduskolleegiumis

Kriminaalkolleegiumis oli kokku menetluses 1476 (2015. aastal 1556) taotlust, millest 1236 menetlустаotlust esitati 2016. aastal. Läbi vaadati 1294 (2015. aastal 1332) taotlust. Menetlusse võtmine või võtmata jätmine otsustati 898 (2015. aastal 979) taotluse puhul, millest võeti menetlusse 123 (2015. aastal 140) taotlust.



Joonis 5. Menetlустаotluste läbivaatamine kriminaalkolleegiumis

Kohtuasjade läbivaatamise tulemused Riigikohtu kolleegiumites

Põhiseaduslikkuse järelevalve

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses vaadati Riigikohtus 2016. aastal läbi 15 kohtuasja. Alljärgnev tabel 1 kajastab detailsemalt põhiseaduslikkuse järelevalve korras läbivaadatud kohtuasjade tulemusi. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis ja Riigikohtu üldkogus läbivaadatud asjades rahuldati taotlus või kaebus 7 juhul. Vaidlustatud õigusakti säte tunnistati põhiseadusvastaseks 7 kohtuasjas. Rahuldamata jäeti 5 kaebust või taotlust ja läbivaatamatult tagastati 3 kaebust.

		Kokku		Seadus	KOV akt	VVK otsus või toiming
	2016. aastal läbivaadatud PSJV asju	15	100%	11	1	3
	Kohus	9	60%	8	1	
	Kohaliku omavalitsuse volikogu	2	13%	2		
	Muu isik	4	13%	1		3
Tulemus	Taotluse rahuldamine või sätte põhiseadusvastasuse tunnistamine	7	47%	6	1	
	Taotluse rahuldamata jätmine; sätte põhiseadusvastasuse eitamine	5	33%	3		2
	Taotluse läbivaatamatult tagastamine	3	20%	2		1

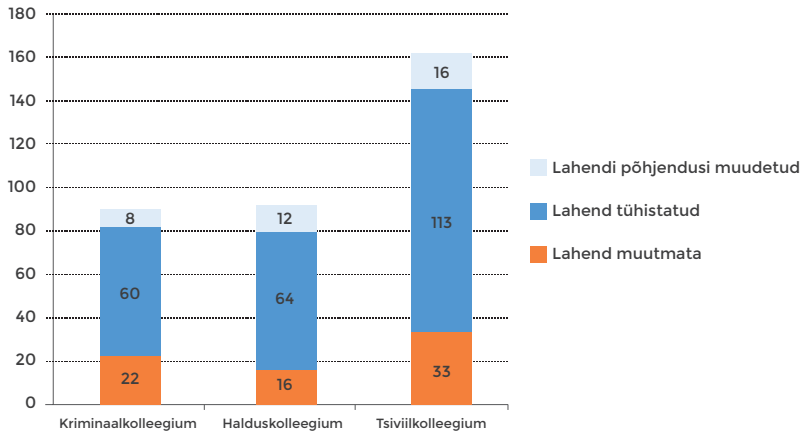
Tabel 1. Põhiseaduslikkuse järelevalve korras läbivaadatud kohtuasjade tulemused 2016. aastal

Kohtuasjade läbivaatamine kriminaal-, haldus- ja tsiviilkolleegiumis


Kriminaalkolleegiumis lahendati 102 süüteoasja, neist 73 kuriteoasja ja 29 väärteoasja. Kuriteoasjades jäeti vaidlustatud kohtulahend muutmata 17 ja väärteoasjades 5 juhul. Madalama kohtuastme lahend tühistati kriminaalasjades 45 ja väärteoasjades 15 juhul, s.o kriminaalasjades 62% ja väärteoasjades 52% kohtulahenditest. Vaidlustatud kohtulahendi põhjendusi muudeti kaheksal korral.

Tsiviilkolleegium lahendas 2016. aastal kokku 172 kohtuasja. Tsiviilkolleegium tühistas 66% (113) vaidlustatud kohtulahenditest, muutmata jäeti 33 lahendit, kohtulahendi põhjendusi muudeti 16 juhul.

Halduskolleegium vaatas läbi 97 haldusasja. Haldusasjades tühistas kõrgeim kohus ligikaudu 66% (64) vaidlustatud madalama astme kohtute lahenditest. Kohtulahend jäeti muutmata 16 juhul ja põhjendusi muudeti 12 juhul.



Joonis 6. Kohtuasjade läbivaatamine kriminaal-, haldus- ja tsiviilkolleegiumis 2016. aastal



ISSN 2585-4550 (TRÜKIS)
ISSN 2585-4569 (VÖRGUVÄLJAANNE)