

## **Paneelist „Kuidas luua ja muuta menetlusseadustikke?“**

*Villu Kõve*

Paneelis „Kuidas luua ja muuta menetlusseadustikke?“ osalesid panelistidena Tartu Ülikooli emeriitprofessor ja vandeadvokaat, endine Justiitsminister Paul Varul, endine riigikohtunik ja Tartu Ülikooli professor Eerik Kergandberg, riigi peaprokurör Andres Parmas, endine justiitsministeeriumi justiitspoliitika asekancler Viljar Peep ja Tallinna Halduskohtu kohtunik Kristjan Siigur. Diskussiooni modereeris Riigikohtu esimees Villu Kõve.

Paneelis tutvustati Eesti menetlusseaduste loomisluu ja analüüsi edasisi arenguid. Nagu ikka, sai aeg enne otsa, kui oleks kõik asjakohased küsimused saanud läbi analüüsitud ja neile ka adekvaatsed vastused antud, kuid siiski oli oluline ka püstitada kesksed küsimused ja valikukohad.

### **I. Menetlusseaduste loomisest ja muutmisest**

Panelistid meenutasid TsMS, KrMS ja HKMS saamise ja muutmise lugu. P. Varul meenutas, et n.ö uue aja esimeseks menetlusseaduseks oli pankrotiseadus. Kõige rohkem on tervikuna muudetud ilmselt TsMS ja kõige stabiilsemalt on püsinud HKMS, mille tervikrevisjonid on toimunud K. Siiguri sõnul üldiselt poliitilise surveta ja asjatundjate ühistööna. Enim detailmuudatusi ja ka n.ö poliitiliselt tekkitud muudatusi sisaldub kahtlusetu KrMS-s. E. Kergandberg väljendas seisukohta, et KrMS on pideva muutmisega süstemaatiliselt paigast ära läinud ja ebaülevaatlikuks muutunud ning kutsus üle seadustiku uue tervikteksti loomisele.

### **II. Kuidas menetlusseadusi ja nende muudatusi peaks ette valmistama?**

Keskseks diskussiooniküsimuseks oli, kuidas peaks suuremaid menetlusseaduseid jm seaduseid või nende muudatusi ette valmistama? St kas eelistada perioodilisi süstemaatilisi tervikülevaatamisi ekspertidega, millised ajavahemikud võiks juba ette kindlaks määrata (nagu nt EL õiguses) või pigem lahendada kerkinud üksikprobleeme?

Panelistid leidsid, et välistama ei peaks kumbagi lähenemist, kuid üldiselt eelistati perioodilist süstemaatilist tervikülevaatamist ekspertide osalusel, mitte iga muudatusmõtte tekkimisel kohe kiirustada seda seadusesätteks vormima. Vaid V. Peep oli pigem seda meelt, et tervikrevisjonid kestavad liiga kaua, võivad muutuda liiga akadeemiliseks ega pruugi lahendada ühiskonnas kerkinud probleeme. Ta tutvustas Justiitsministeeriumit toetava mitteformaalse kohtuarendustoimkonna mudelit, kus ekspertgrupp kogub ja analüüsib ettepanekuid praktikas kerkinud probleemide lahendamiseks. P. Varul meenutas, kuidas varasemalt valmistati seadusi ette meetoodilisemalt ja tervikanalüüside põhiselt. Üldiselt toetati õigusloome kvaliteedi eelistamist kiirusele.

Vahel tundub, et poliitikute jaoks tundub lihtsaim ja odavam tee ühiskonnas oleva probleemi lahendamiseks seaduse muutmise praktika muutmise, koolitamise, tehnilise varustuse parandamise vms asemel, kuna see on kõige odavam. Samas on see tihti vaid näiline tee ega muuda iseenesest välja kujunenud käitumismustreid. Liiga tihti ja tihti ka ebaõigesti poetakse läbimõtlematute ja süsteemi sobitamatu seadusesätete põhjendamiseks ka mugavate põhjenduste taha nagu EL nõuded. Küsimus on ka selles, mida üldse saab lugeda aktsepteeritavaks probleemipüstituseks, et see õigustaks seadust muutama, st kui tõsine ja kelle

probleem peab see olema? Mõistlik ei ole iga küsimuse tekkimisel tormata seadust muutma, kui tihti on tegu väärtõlgenduse ja -praktikaga või lihtsalt süstemaatilise õigusteadmise puudumisega. Samuti ei peaks seadusi muutma tõttama kohtupraktika n.ö mittemeeldimisel või Riigikohtu lahendite seadusse kirjutamisel.

Küsimus on ka, kes peaks menetlusseaduste ettevalmistamist vedama, kas vastava valdkonna praktikaekspertid, akadeemilise taustaga teoreetikud või ministriumiametnikud? Tõenäoliselt peaksid osalema kõik, kuid iga seaduse efektiivseks ettevalmistamiseks peaks olema n.ö tuumik, kes valdab selle aluspõhimõtteid ja näeb ka üha keerulisemaks muutuvaid seoseid teiste valdkondadega. Samas V. Peep taunis seaduse n.ö vanemate olemasolu, kes üritavad teinekord monopoliseerida tõlgendusi. Üldiselt on alahinnatud õigusloomejuristide tähendust ja ettevalmistamist.

Kuigi põhimõtteliselt võiks pidada seadusemuudatustele VTK eelnemist positiivseks, kaasneb sellega ka mitmeid küsitavusi. Esiteks on VTK ettevalmistamine kohati muutunud ressursimahukaks „teadustööks“, mis venitab oluliselt seaduste ettevalmistusprogrammi. Teisalt on näha tendentsi, kus mahukad VTK-d tehakse tihti ühiskondlikult ebaolulisemate ja vähemvaidelavamate eelnõude kohta, kui olulisemad eelnõud liiguvad tihti kas üldse VTK-ta või pealiskaudse VTK-ga. Taunida tuleb tendentsi anda tõeliselt olulistele VTK-dele kui ka seaduseelnõudele vastamiseks minimaalset aega ja seda tihti just aasta lõpus või pühade ajal. Esitatud ettepanekute ja seisukohtade kohta märgitakse eelnõude seletuskirjas tihti vaid „teadmiseks võetud“. See jätab üha süveneva mulje vaid näilisest kaasamisest.

### **III. Menetlusseaduse adressaadid ja normide detailsus vs abstraktsus?**

Oluliseks küsimuseks on ka, kes on menetlusseaduse adressaadiks ning millise standardi alusel tuleks õigusnormid kirjutada? Kui praktikast kostab tihti etteheiteid, et menetlusseadused on liiga mahukad ja detailsemad, siis miks nende lihtsustamise revisjonide tulemusena muutuvad sätted tihti veel detailsemaks?

Üldiselt pooldati abstraktsemaid ja kohtule avaramalt rakendust ja loomingulisust võimaldavaid regulatsioone. Nende adressaadiks peaksid aga olema esmajoones kõrgel tasemel professionaalid, kohtunikud, advokaadid, prokurörid. Millegipärast nõutakse praktikas aga just detailsemaid norme. Näiteks siinkohalt tsiviilkohtumenetluse lihtmenetlus, kus kohtule on antud sisuliselt vabad käed menetluse korraldamiseks, kuid praktikas see ei töötavat, kuna kohtunikud ei tea, mida nad võivad teha. Sarnaselt on maksejõuetuse seaduste muutmisega paljud varem ühe lausega öeldud regulatsioonid muutunud mitmelausealisteks detailregulatsioonideks. Siit paistab esmalt vastu usaldamatus kohtute otsustusõiguse vastu. Teisalt on paljud detailregulatsioonid olnud tingitud ilmselt sellest, et nende põhiadressaadiks on kohtuametnikud vm tehnilisemad töötajad, kes tahavad standardiseeritud, n.ö selgeid juhiseid. Sama loogika on kaasnenud Riigikohtu praktika seadusse ümberkirjutamisega, et siis oleks n.ö kõik ikka kirjas seaduses. Tasakaalupunkti leidmine erinevate lähenemiste vahel on menetlusseaduste loomisel üks väljakutsetest.

### **IV. Menetlusseadustike ühtlustamine**

Kahjuks ei jõutud lähemalt arutada küsimuse üle, kas ja millises ulatuses oleks võimalik erinevate valdkondade menetlusseadustike ühtlustamine. Pigem on siin põhjust olla skeptiline,

kuna eri menetluste aluseks olevad ideoloogiad on kohati põhimõtteliselt erinevad. N.ö ühisosa kirjapanek võiks aga pigem raskendada sätete tervikuna mõistmist. Küll tuleks püüda sinna, kus silmnähtava põhjuseta erinevad reeglid ja rakenduspraktika võiks olla ühtlustatud, nt kättetoimetamise ja menetluskulude osas. Samuti võiks olla paremini ühtlustatud ka mõisteaparaat.