

## **Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta**

Ettekanne Riigikogu 2017. aasta kevadistungjärgul

08.06.2017

Priit Pikamäe

Riigikohtu esimees

Austatud juhataja, lugupeetud Riigikogu!

Keskendun tänases ettekandes põhiõiguste kaitse süsteemi tõhustamise võimalustele. Kuigi üksiku kohtuasja kontekstis lasub põhiõiguste kaitsmise ülesanne kohtusüsteemil, on selles oma kindlad ülesanded ka teistel riigivõimuharudel. Põhiseaduse § 14 väljendab seda ühemõtteliselt, nähes ette, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva, kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Kuna Eesti on riigikorralduselt parlamentaarne riik, siis lasub ka põhiõigusi austava õiguskorra kujundamise ülesanne esmajoonel Riigikogul. See tähendab ühelt poolt, et kõik põhiõiguste kaitse aspektist olulised küsimused peab lahendama seadusandja, ning teisalt ka seda, et nende küsimuste lahendamist, millega peab tegelema parlament, ei saa ta delegeerida kellelegi teisele.

Olgugi et Eesti põhiõiguste kaitse süsteemi võib pidada hästi toimivaks, ei tähenda see, et seda ei võiks veelgi paremaks muuta. Seda öeldes pean ma kõige pealt silmas kohtusüsteemi ja parlamendi koostööd võimalike põhiõiguste rikkumiste ennetaval ärahoidmisel. Kui kohtusüsteemi pakutav põhiõiguste kaitse toimib eeskätt reaktsioonina juba toimunud rikkumisele, siis parlamendil on oluliselt avaramad võimalused ennetavaks tegutsemiseks. Seejuures ei vaja parlamendi sekkumist mitte ainult need probleemid, mille lahendamise vajadusele on põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas tähelepanu juhtinud Riigikohus, vaid ka need, millele on osutanud rahvusvahelised organisatsioonid, esmajoonel Euroopa Inimõiguste Kohus. Toon siinkohal vaid paar näidet pakilistest küsimustest, mis vajaksid minu hinnangul seadusandja tasandil kiireloomulist käsitlemist.

Esiteks soovin pöörata Riigikogu tähelepanu vangistusseaduse täpsustamise vajadusele tulenevalt Euroopa Inimõiguste Kohtu 19. jaanuari 2016. a otsusest. Selles sedastati, et Eesti on rikkunud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 10 nõudeid. Täpsemalt puudutab kõnealune lahend kinnipeetavate juurdepääsuõigust osale internetilehekülgedele, täpsemalt Riigikogu ja õiguskantsleri veebilehtedele. Kehtiv vangistusseadus (§ 31<sup>1</sup>) keelab kinnipeetaval interneti kasutamise, välja arvatud ametlikud õigusaktide andmebaasid ja kohtulahendite register. Muude internetilehekülgede kasutamist vangistusseadus kinnipeetavale ei luba. Riigikohtu üldkogu otsusega 7. detsembrist 2009 loeti selline regulatsioon põhiseaduspäraseks. Seevastu 19. jaanuari 2016 otsuses leidis Euroopa Inimõiguste Kohus, et keelates kinnipeetavale juurdepääsu Riigikogu ja õiguskantsleri veebilehtedele, on Eesti riik demokraatlikus ühiskonna ebavajalikul viisil piiranud kinnipeetavate õigust saada teavet. Lahendi põhjenduste kohaselt ei kohusta konventsiooni artikkel 10 küll liikmesriike võimaldama kinnipeetavale interneti juurdepääsuõigust, kuid et Eesti õiguse alusel on see õigus kinnipeetavatele juba osa veebilehtede puhul antud, siis ei ole piirang Riigikogu ja õiguskantsleri kodulehtede puhul vajalik. Käesoleva ettekande pidamise

ajal ehk poolteist aastat pärast Euroopa Inimõiguste Kohtu taunivat otsust kehtib vangistusseaduse vastav säte endiselt muutmata kujul ja siinkõnelejale teadaolevalt pole vastavat eelnõu ka Riigikogu menetluses. Sisulisest küljest tähendab see, et vangistusseadus ootab endiselt konventsiooni nõuetega koosõlla viimist. On küll tõsi, et Riigikohtu menetluses on käesoleval ajal kohtuasi Riigikohtu üldkogu 7. detsembri 2009. a kohtuotsuse teistmiseks, kuid sõltumata selle kohtumenetluse lõpptulemusest, on kohtuvõimu võimalused Eestile etteheidetud rikkumise kõrvaldamiseks piiratud. Seda põhjusel, et Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuse motiivide valguses ei saa välistada, et esineda võib veel ka muid veebilehti, millele juurdepääsuõigus võib kinnipeetavate jaoks olla põhjendatud. Vältimaks olukorda, kus kohtud peavad hakkama veebilehtede kaupa hindama, kas ligipääsu ühele või teisele leheküljele lubada, tuleks kõnealust küsimust uuesti tervikuna analüüsida. Konkreetse lahendusvariandi valiku puhul ei tohi ära unustada ka julgeolekukaalutlusi ehk mistahes viisil interneti kasutamine vanglas ei tohi luua julgeolekuriske kinnipidamiskohale ega võimaldada uute kuritegude toimepanekut.

Vangistusõigusest pärineb teinegi parlamendi otsust ootav probleem, nimelt kinnipeetavate valimisõigus. Sellele on tollane Riigikohtu esimees Märt Rask juhtinud Riigikogu tähelepanu juba 2012. aasta kevadel peetud ettekandes. Põhiseaduse § 58 kohaselt võib piirata nende Eesti kodanike osavõttu hääletamisest, kes on kohtus süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades. Teadupärast on seaduse tasandil praegu kinnipeetavate osavõtt hääletamisest lahendatud selliselt, et kinnipeetavate osavõtt nii rahvahääletusest, Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimistest kui ka kohaliku omavalitsuse volikogude valimistest on välistatud. Kuigi väikeste nüansiliste erinevustega sõnastuses, näevad kõik eelnimetatud valimisi ja hääletust reguleerivad seadused ette, et hääletamisest ei võta osa isik, kes on kohtus süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust (vrd RKVS § 4 lg 3, RaHS § 2 lg 3 p 2, EPVS § 4 lg 3 p 2, KOVVS § 5 lg 4). Selliste piirangute eesmärgiks võib pidada soovi kõrvaldada ajutiselt riigivõimu teostamisest Riigikogu valimiste kaudu isikud, kes on ühiselu aluseks olevaid, sh karistusseadustikuga kaitsmist väärivaks peetud õigushüvesid jämedal moel kahjustanud. Seega teenib vanglakaristust kandvate isikute kõrvaldamine hääletamisest ennekõike riigivõimu legitiimsuse eesmärki. Pole kahtlust, et selline sihiseade on põhiseaduslikus mõttes õiguspärane, seda enam, et põhiseaduse § 58 lubab otsesõnu kinnipeetavate osavõttu valimistest piirata. Teisalt tuleb Eesti õiguskorda kujundades arvestada ka nende rahvusvaheliste normidega, millega me oleme end sidunud. Nimelt on Euroopa Inimõiguste Kohus inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese lisaprotokolli artiklit 3 tõlgendades asunud seisukohale, et automaatselt, kõigile vanglakaristust kandvatele kinnipeetavatele kohalduvat hääleõiguse keeldu (vt nt kohtuasi *Hirst vs. Ühendkuningriik* (nr 2), nr 74025/01, 6. oktoober 2005, punkt 82) ei saa pidada proportsionaalseks. Seetõttu on ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma praktikas korduvalt juhtinud Riigikogu tähelepanu asjaolule, et normid, mis absoluutselt välistavad vanglakaristust kandvate isikute osavõtu hääletamisest, võivad olla vastuolus PS §-ga 57 koostoimes PS §-ga 11, nii nagu neid tuleb tõlgendada lähtuvalt EIÕK esimesest lisaprotokollist. Asjaolu, et mitmetes nimetatud küsimust puudutavates kohtuasjades pole Riigikohtul olnud võimalik seda minetust menetluslikult tuvastada, ei tähenda, nagu kõnealust probleemi ei eksisteeriks. Pidades silmas, et järgmised Riigikogu valimised seisavad ees

2019. a kevadel, on praegu õige aeg kõnealuse küsimuse lahenduste üle arutada. Erinevalt mitmest teisest Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni osalisriigist, mille põhiseadus otsesõnu keelab kinnipeetavate valimisõiguse, võimaldab Eesti põhiseaduse § 58 sõnastus iseenesest konventsiooni rakenduspraktikat järgida põhiseadust ennast muutmata.

Käesoleva alateema lõpetuseks juhin parlamendi tähelepanu veel ühele seni vaid osaliselt lahendatud küsimusele meie põhiseaduse ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni järgimise valdkonnas. 2011. aastal tegi Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames mitu olulist otsust (RKÜKo nr 3-3-1-69-09, RKÜKo nr 3-3-1-85-09, RKÜKo nr 3-3-1-15-10, RKÜKo nr 3-3-1-35-10), milles sedastas põhiseadusvastase olukorra toona kehtinud riigivastutuse süsteemi osades, mis reguleerisid süüteomenetluses isikule tekitatud kahju hüvitamist. Nende puudujääkide kõrvaldamiseks võttis Riigikogu 5. novembril 2014 vastu eraldiseisva süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamise seaduse, mis jõustus 1. maist 2015. Nimetatud seadus reguleerib ammendavalt juhtumid, mil isikul tekib õigus nõuda riigilt talle menetleja poolt süüteomenetluses tekitatud kahju. Viimane võib seisneda näiteks kahjus, mida menetlusele allutatud isik kandis tema kinnipidamise, vahistamise, temalt vara arestimise, aga samuti ebamõistlikult pika menetlusaja tõttu. Mõistliku menetlusaja nõude rikkumine kui Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 ettekirjutuse eiramine, on olnud ka mitme Eestit hukkamõistva Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuse sisuks (näiteks Rummi vs. Eesti (2015), Kiisa vs. Eesti (2014), Saarekallas OÜ vs. Eesti (2007), Treial vs. Eesti (2003)). Kui süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamise seadus viib kriminaal- ja väärteomenetlusõiguse kooskõlla põhiseaduse ja konventsiooni kõnealuste nõuetega, siis paraku tsiviil- ja halduskohtumenetluses puuduvad siiani alused, mis võimaldaksid nendes kohtumenetlustes puudutatud isikul nõuda ebamõistlikult pika menetlusajaga tekitatud kahju hüvitamist. Kui praeguseks ajaks on kõigis kohtumenetlustes loodud konventsiooni kohaldamispraktikaga nõutud mehhanismid taotleda oma kohtuasja menetlemise kiirendamist, siis õigus nõuda ebamõistlikult pika menetlusajaga tekitatud kahju hüvitamist on seadustatud vaid osas kohtumenetlustes. Kuna riigivastutuse seaduse kehtiv regulatsioon kirjeldatud juhtumeid ei hõlma, siis saab efektiivseks väljapääsuks olla üksnes süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamise seaduses juba positiveeritud lahenduste asjakohane laiendamine ka tsiviil- ja halduskohtumenetlustele. Kas selleks muuta vastavaid kohtumenetluse seadustikke eraldi või luua üks tervikregulatsioon riigivastutuse seaduse raames, on eraldi arutelu teema. Nende seadusandlike sammude astumise järel võib meie kohtumenetluste süsteemi lugeda kaasajastatuks õiguskaitsevahendite osas, mis puudutavad ebamõistlikult pikka menetlusaega.

Kui siiani käsitlesin neid õiguskorra muutmisvajadusi, mis tulenevad peaaesjalikult Eesti võetud rahvusvaheliste kohustuste täitmisest, siis järgnevalt lubage mul keskenduda riigisisese põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse mõningatele probleemidele. Märkisin oma ettekande alguses, et meie põhiõiguste kaitse süsteemi võib pidada hästi toimivaks. Vaatamata sellele ei ole ilmselt midagi sellist inimese loomingu, mida ei saaks veelgi täiuslikumaks muuta. Vabariigi Valitsuse kinnitatud riigireformi kava sisaldab muu hulgas mõtet analüüsida kehtivat põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse süsteemi. Saan seda algatust vaid tervitada.

Alustagem arvudest. Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve korras läbivaadatavate kohtuasjade statistika näitab selgelt abstraktse normikontrolli osatähtsuse vähenemist konkreetse normikontrolli ees. Nii on abstraktse normikontrolli algatamise pädevusega Vabariigi President ja õiguskantsler viimase kümne aasta jooksul ehk aastatel 2006–2016 Riigikohtusse põhiseaduslikkuse kaebusega pöördunud vastavalt kahel ja seitsmeteistkümmel korral. Kohalike omavalitsuste volikogude taotlusi vaatas Riigikohus nimetatud perioodil läbi kaheksateistkümmes asjas. Samal ajavahemikul on Riigikohus aga kohtute algatusel lahendanud kokku 193 põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasja. Seega domineerib meie põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ühemõtteliselt konkreetne normikontroll, mida algatavad üksikisikute kaebuste lahendamise käigus kohtud. Oma 2014. a parlamendiettekandes tõdesin, et sel põhjusel on ka kogu Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtupraktika kohtusüsteemi tunnetatud probleemide nägu, keskendudes peaaesjalikult põhiseaduse põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste peatükile. Võib julgelt resümeerida, et väga suur hulk kohtute algatatud põhiseaduslikkuse vaidlusi on pühendatud kohtumenetluste seadustest kerkinud küsimustele. Riigikohtu lahendites on põhjalikult läbi töötatud kohtusse pöördumise õiguse ja edasikaebeõiguse problemaatika, seal hulgas nende mõlema piirangud, nagu kohtulõivude suuruse põhiseaduslikud piirid. Muudest põhiseaduse osadest on tänu kohalike omavalitsuste volikogude jätkuval aktiivsusele põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamisel üsna hästi edasi arendatud omavalitsuse enesekorraldusõigus. Seevastu põhiseaduse muudes osades on kohtupraktika osakaal väga väike, mis tähendab sedagi, et nende normide sisu on üksikkaasustega veel avamata. Eelnimetatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse tendentse silmas pidades olen endiselt seda meelt, et parlament võiks kaaluda abstraktse normikontrolli algatamise pädevusega isikute ringi laiendamist. Nii puudub meie õiguskorras endiselt n-ö fraktsioonikaebuse instituut ehk parlamendivähemuse õigus pöörduda põhiseaduslikkuse järelevalve korras Riigikohtu poole. Viimase võimaluse seadustamine võiks muu hulgas oluliselt vähendada obstruktsiooni kasutamist parlamendi ööistungite vormis.

Väljaspool abstraktset normikontrolli väärrib põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus kindlasti analüüsimist põhiõiguse rikkumist ennetavate õiguskaitsevahendite valguses. Olemasolevas menetlusõiguslikus paradigmas on kohaldatava õiguse põhiseaduspärasuse küsimust kohtu ees võimalik tõstatada üksiku kohtuasja raamides. See aga eeldab ühelt poolt, et subjektiivseid õigusi on juba rikutud, ning teiselt poolt, et selle õiguse kaitseks on olemas kohane ja tõhus kohtumenetlus. Kui üldjuhul toimib kirjeldatud lähenemine tõrgeteta, siis osal juhtudel ei pruugi see kindlustada piisavat õiguskaitset. Esiteks pole oma subjektiivsete õiguste kaitseks võimalik kohtuasja algatada, kui ettenähtavalt põhiõiguste rikkumiseni viia ähvardav õigusakt pole veel jõustunud, kuid sellest tulenev riive põhiõigustele ettenähtav. Teiseks võib tegelik elu oma mitmekesisuses sünnitada kaasuse, mille peale kohtumenetluse seadusi luues ei tuldud ning mille jaoks pole seetõttu kehtestatud kohtumenetluse korda. Neil põhjustel tuletas Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. a kohtuotsuses põhiseaduse §-dest 13, 14 ja 15 igapähe õiguse pöörduda individuaalkaebusega Riigikohtu poole, kui isikul ei ole võimalust muul tõhusal viisil kasutada kohtu poole pöördumise õigust. Sisuliselt on Riigikohtu üldkogu selles lahendis asunud seisukohale, et kohtusse pöördumise põhiõigus peab hõlmama ka õigust vaidlustada õigustloova akti põhiseaduspärasust isegi juhul, kui õiguskorras puudub vastava vaidluse lahendamiseks spetsiifiline menetluskord. Riigikohus saab kaebuse jätta menetlemata vaid juhul, kui kaebaja käsutuses on mõni muu tõhus

võimalus oma õiguste kohtulikuks kaitseks. Praeguseks on Riigikohus sel alusel individuaalkaebusi läbi vaadanud ühtekokku 39 korral, kusjuures kaebus on rahuldatud kahel korral. Olemuslikult on kohtupraktika sel teel täiendanud juba põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses otsesõnu ette nähtud Riigikohtule individuaalkaebuse esitamise aluseid. Teadupärast võib nende järgi individuaalkaebusega otse Riigikohtu poole pöörduda selleks, et vaidlustada Riigikogu, Riigikogu juhatuse või Vabariigi Presidendi otsust, samuti Vabariigi Valimiskomisjoni otsust või toimingut. Olen seda meelt, et Riigikogu võiks kaaluda kõrgema kohtu peagi viieteistkümnendaastase praktika kehtestamist positiivse õigusena põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses juba olemasolevate individuaalkaebuste kõrval. Asjaolust, et kõigist õigustloova akti põhiseaduspärasuse kontrollimiseks vahetult Riigikohtule esitatud kaebustest on rahuldatud vaid kaks, ei saa teha järeldust, nagu ei vääriks kõnealune protseduur menetlusreegleid. Viimaste vajalikkuse üle ei saa otsustada menetluse lõpplahendite põhjal. Kaebuse läbi vaatamata jätmine tähendab lihtsalt seda, et ülejäänud juhtudel on Riigikohtul tulnud kehtivat õigust tõlgendades kaebajale õige kohtutee kätte juhatada. Et see on enamikul juhtudel õnnestunud, kinnitab meie õiguskorra tugevust, kuid ootamatu lõnga ilmumist ei saa siiski kunagi välistada. Seega kujutab Riigikohtu praktikaga loodud individuaalkaebuse esitamise võimalus endast erakorralist, mõnes mõttes n-ö viimase õlekõrre menetlust, mis rakendub juhul, kui isikul tõesti ei ole oma õiguste kohtulikuks kaitseks ühtegi muud võimalust.

Viimane tõdemus toob tagasi käesoleva ettekande alguse juurde. Nimelt on pöördumine Euroopa Inimõiguste Kohtu poole lubatav alles siis, kui kõik riigisisised õiguskaitsevahendid oma õiguste kaitseks on ammendunud. Praeguseks ka inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisatud subsidiaarsuse põhimõte paneb põhiõiguste esmase kaitse kohustuse liikmesriikidele. Individuaalkaebuse seadustamine Riigikohtu praktikas tunnustatud kujul oleks ühtlasi veel üks lisapuhver, hoidmaks ära Eestist lähtuvaid kaebusi inimõiguste kohtule olukordades, kus rikkumise vältimine on meie kohtusüsteemi võimuses.

Priit Pikamäe