

Riigikohtu kolleegiumite ettekanded seaduste ühetaolisest kohaldamisest

Saale Laos, kriminaalkolleegiumi esimees

Head kolleegid, austatud külalised!

Riigikohtu üks ülesannetest – tagada seaduste ühetaoline kohaldamine ja ühtlustada kohtupraktikat – on teadupärast õiguskindluse teenistuses. Kui õiguse eesmärk on luua korrapära ja stabiilsust ühiskonnas, siis õiguskindlus kui sotsiaalne väärtus kujuneb õiguse ühetaolise rakendamise kaudu (vt ka RKPJKo III-4/A-5/94).

Keerukamaks muutuvate õigussuhete ja üha suureneva õigusnormide hulga taustal on kohtupraktika ühtlustamine möödapääsmatu. Seda nii üksikjuhtumil õiglase lahendini jõudmiseks kui kohtusüsteemi autoriteedi säilitamiseks ja kohtutele pandud ülesannete täitmiseks laiemas tähenduses. Leian, et seaduse ühetaoliseks kohaldamise eesmärgil tehtud ja veenvalt põhjendatud kohtuotsus aitab konkreetse õigusvaidluse lahendamise kõrval tuua esile õiguspõhimõtteid ja põhiseaduslikke väärtusi, millest lähtuda uute kerkivate olukordade lahendamisel ja õiguse edasi arendamisel.

Eelmise aasta sügisel toimus traditsiooniline Balti riikide kõrgemate kohtute kokkusaamine Leedus ja selle raames oli võimalus osaleda Vilniuse Ülikoolis korraldatud konverentsil. Konverentsi peateema – kohtupretsedent – oli ajendatud Leedu Konstitutsioonikohtu 2006. a tehtud lahendist (tähistades ühtlasi otsuse 10. aastapäeva). Nimelt leiti selle otsusega, et kohtupraktika ühtsuse tagamine ning analoogsetes ja sarnastes asjades varem tehtud lahendite siduvus on põhiseaduslikud väärtused. Olgu mainitud, et mõned aastad hiljem lisati kohtupretsedendi horisontaalse ja vertikaalse siduvuse põhimõtte ka Leedu kohtute seadusesse.

Konverentsil kuuldu ajendas mind senisest põhjalikumalt mõtlema kohtupraktika ühtlustamise hetkeseisu ja võimaluste üle Eestis. Meie õiguslik olukord on teatavasti Leedust erinev: vertikaalne siduvus kehtib vaid sama kohtuasja lahendamisel, v.a süüteo menetluses menetlusõiguse küsimustes Riigikohtu lahendiga õiguslõnga täitmisel (KrMS § 2 p 4) ning horisontaalset siduvust ei ole reguleeritud, kui mitte lugeda selleks kassatsioonimenetluse reegleid asja lahendamise üleandmiseks kolleegiumi kogu koosseisule, erikogule või üldkogule. Kõrgemate kohtuastmete lahendite faktiline siduvus on samal ajal Eesti õiguspraktikas üldtunnustatud (loomulikult koos iga kohtuniku õigusega otsustada ja põhjendada üksikjuhtudel teistsugust lahendust).

Riigikohtu vaatepunktist rääkides tegeleme kohtupraktika ühtlustamise vajaduse hindamisega igapäevaselt kaebusele menetlusloa andmist otsustades. Valikut ja seega ka seaduse ühetaolise kohaldamise ühtlustamise võimalusi piirab muidugi see, millised probleemid kaebustena riigikohtunike lauale jõuavad. Ilmselt seetõttu saabki aeg-ajalt imestada, et kuidas mõni nt KarS-i või KrMS-i vastuvõtmise algusajast pärineva õigusnormi tõlgendamisprobleem alles nüüd aktualiseerub, teisalt jõuab mõni hiljutine seadusemuudatus rakendamisjuhise saamiseks Riigikohtusse praktiliselt kohe pärast seaduse jõustumist.

Nii võib kohtupraktika ühtlustamisest rääkides eristada n-õ ennetavat üksikjuhtumi pinnalt lahendi tegemist ja teiselt poolt juba väljakujunenud, kuid lahkneva praktika ühtlustamist. Välistada ei saa paraku sedagi, et üksik ja tavapärasest lahknev eksimus õigusnormi kohaldamisel võib (nt rikkumise intensiivsuse tõttu) tunduda olukorrana, kus kohtupraktika laiemalt vajab ühtlustamist.

Kui küsida, kas Riigikohus peab süüteoasjades pigem kõrvaldama eksimusi õiguse rakendamisel või pigem ühtlustama kohtupraktikat ja õigust edasi arendama, siis esmapilgul sõltub vastus paljuski kohtusüsteemi mudelist.

Olukorras, kus enamuses kohtuasjades on tagatud kahekordne edasikaebe õigus (sh menetluse üksikküsimustes määruskaebe korras), võiks põhirõhk olla kohtupraktika ühtlustamisel. Ja vastupidi, kui õigusvaidluse lahendamine üksikjuhtumil piirdub maksimaalselt kahe kohtuastmega, on vajadus materiaali- või menetlusõiguse rikkumiste korrigeerimise järgi tuntavalt suurem. Viimatikirjeldatut kinnitab mõneti ka Riigikohtu menetlusstatistika¹ ja selle interpreteerimine viisil, et väärteoasjades esitatud kaebuste kriminaalasjadega võrreldes järjepidevalt kõrgemat menetlusloa saamise osakaalu „õigustab“ just suurem vajadus eksimusi korrigeerida ja praktikat ühtlustada hüppava kassatsiooni tingimustes.

Tulles tagasi kohtusüsteemi mudelite juurde, siis ka praeguse edasikaebesüsteemi tingimustes ei ole õiguspärane (KrMS § 349 lg 3 p 1) jätta Riigikohtu menetlusse võtmata kaebust, milles väidetud rikkumiseta õigusnormi kohaldamisel oleks kohtuotsus süükküsimuses või õigusjärelmi kohaldamisel olnud suure tõenäosusega teistsugune, olgu siis tegu kuriteo- või väärteoasjaga.

Milline on tänane õigusreaalsus – kas süüteoasjades prevaleerib Riigikohtu kriminaalkolleegiumi praktikas seaduste ühetaolise kohaldamise tagamine ja õiguse edasiarendamine või menetlusvigade korrigeerimine? Aus vastus on, et ma ei tea. Sest selline järeldus ilma põhjalikuma (ja v-o ka erapooletu) analüüsita ei ole lihtne.

Juhtumite sellist kaksikjaotust mõjutavad mh ka kaevatava kohtulahendi ja samuti kassatsiooni või määruskaebuse põhjenduste kvaliteet. Pean silmas seda, et ilma täiendava argumentatsioonita võib pealtnäha eksimus (või kaebuse järgi väidetav eksimus) õigusnormi kohaldamisel vaidlusaluses asjas tähendada ühtse kohtupraktika puudumist konkreetse õigusküsimuses. Seetõttu püüavadki menetlusloa andmist kaaludes vaieldamatult kõrgendatud tähelepanu need (tõsi küll üksikud) kaebused, milles viidatakse asjakohase normi erinevale tõlgendusele nt piirkonniti (ja muidugi koos viidetega konkreetsele lahenditele).

Selliseks selgeks näiteks praktika ühtlustamise vajaduse kohta on 2015. a menetletud kriminaalasi, mis puudutas võõra pangakaardiga automaadist raha väljavõtmise materiaalõiguslikku kvalifikatsiooni (vargus või arvutikelmus, 3-1-1-36-15). Või siis menetlusõigust puudutavalt samuti 2015. a Riigikohtu ees tõstatud küsimus sellest, kas pikema kui üheaastase vangistuse asendamisel ÜKT-ga, tuleb lähtuda 360 või 365 päevast (3-1-1-68-15).

Teiseks tuleb pisut enesekriitiliselt tõdeda, et ka kolleegiumi lahenditest endist ei saa alati üheselt välja lugeda, kuivõrd üksikjuhtumi lahendamise kohta öeldu on suunatud kohtupraktika ühtlustamiseks või õiguse edasiarendamiseks. On tõsiasi, et isegi KrMS § 2 p 4 alusel kriminaalmenetlusõiguse allikana seaduse lünki täites ja seeläbi menetlusõigust edasi arendades ei ole alati piinliku täpsusega sellele normile viidatud. Huvitaval kombel oli see ka üks Leedu kolleegide muredest: et kuigi kohtupretsedent on õiguslikult siduv, siis kuidas kohtuotsustest see vajalik osa üles leida.

Samas saab tuua hulganisti näiteid kriminaalkolleegiumi lahenditest, kus mingi õigusküsimuse käsitus on sõnaselgelt juhatatud sisse viitega seaduse ühetaolise kohaldamise vajadusele:

¹ 2016 kriminaalasjades esitatud kaebustest menetlusse 12% ja väärteoasjades 21% (2015 siiski vastavalt 14% ja 18%). Menetlusse võetud asjade reaalne arv on jätkuvalt kriminaalasjade kasuks: nt 2016. a sai menetlusloa 82 kaebust kriminaalasjades ja 26 kaebust väärteoasjades.

- määrus asjas nr 3-1-1-22-16, kus kolleegiumi kogu koosseis selgitas sel eesmärgil, kas kehtiva KrMS redaktsiooni kohaselt saab üldmenetluses kohtusse saadetud kriminaalasjas süüdistatava kohtu alla anda eelistungit korraldamata;
- määrus asjas nr 3-1-1-23-16, kus põhjalikult analüüsiti asjas tekkinud vaidlust vahistamistähtaja arvestamise üle: kalendaarne *vs.* õiguslik tähtaja arvestus² või
- määrus asjas nr 3-1-1-68-16, kus vaatamata määruskaebuse läbi vaatamata jätmisele selgitati *obiter dictum*'i korras pankrotivõlgniku vara konfiskeerimise tagamisega seonduvat (täpsemalt KonkS ja KrMS koosmõjus tõlgendamine ja ettepanekud *de lege lata*).

Haakudes viimase näite pinnalt *obiter dictum*'i teemaga, tahan tsiteerida kolleeg E. Kergandbergi, kes on 2015. a ühes konkureerivas arvamuses (asi nr 3-1-1-62-14) kirjutanud väikese muigega järgmist: „*See ei tohiks olla nõupidamistoa saladuse suur paljastamine, kui väidan, et nii nagu ka OD algupäriiikides, kasutatakse OD-t ka Riigikohtus üldjuhul kahtlemata parimate kavatsustega. OD kirjapanek tõukub sageli „vastuolust“, mille üheks pooleks on Riigikohtu kohustus tagada (miks mitte ka ennetavalt) õiguse ühetaoline kohaldamine riigis ja teiseks pooleks tõik, et kohtuasjad ei saabu Riigikohtusse ainuüksi ja eeskätt õiguskorra liikadest ja nende täitmisevajadusest lähtuvalt. Nii ei suudagi Riigikohtus end alati tagasi hoida OD-st omaette sosistades, et „aga äkki õige kaasust ei tulegi või tuleb liiga hilja ja mis küll vabepool praktikas ilma Riigikohtu juhusteta juhtuda võib“.*

Jätan siinkohal kõrvale käsitlemise riskidest, mis kohtuasja lahendamise väliselt millegi ütle misega kaasnevad (kuna ei suuda ette näha kõiki kohaldamisjuhte ja neist tingitud reservatsioonid juba üldises korras öeldu suhtes). Ma julgen väita, et kriminaalkolleegiumi lahendites on üldjuhul *obiter dictum* sellisena ka eristatav konkreetse kohtuasja lahendusest.

Kas ja millist kasu on sellisest üldistavast ja vahel ka ennetavast kohtupraktika ühtlustamisest või õiguse edasiarendamisest katkest? Ehk oleks objektiivsema hinnangu saamiseks õige esitada see küsimus hoopis teile ja teistele õiguspraktikutele. Diskussioonivõimaluse puudumisel peatun järgnevalt vaid ühel selgepiirilisel väljundil, milleks on signaal seadusandjale.

Juba eelnevalt sai nimetatud 2016. a Riigikohtuni jõudnud probleemi pankrotivõlgnikust kahtlustatava, süüdistatava või kolmanda isiku vara arestimisega kriminaalmenetluses. Minu käsutuses pole küll täpset statistikat, kuid seadusandja sekkumise vajadusele on erineva intensiivsusega – „tuleb tõsiselt kaaluda“, „võiks kaaluda“, „tuleks kaaluda“ – viidatud kolleegiumi kahe viimase aasta lahendites kümnekorral juhul. Toon välja vaid mõned näited:

- õigusselgusetus üldmenetluses kohtu alla andmise regulatsioonis, mis kaasnes 2011. a septembris KrMS-i tehtud muudatustega (3-1-1-22-16);
- jälitustoimingu seaduslikkuse vaidlustamine enne süüdistusakti kohtusse saatmist paralleelselt kaebeõigusega kriminaalasja lahendamisel kohtus, mis tekkis pärast 2013. a jõustunud muudatusi (3-1-1-48-15, 3-1-1-76-15);
- nn paralleelmenetluste probleem, kus esmalt konfiskeeritakse maksuriteos süüdimõistetult kriminaaltulu (3-1-1-62-14) ja hiljem nõutakse isikult sama summa vastutusotsusega maksmenentluses (3-3-1-6-16);
- kaebemenetluse kulude hüvitamise kohustuse jagamine menetlusosaliste ja riigi vahel, olenevalt sellest, millises ulatuses kõrgema astme kohus vaidlustatud kohtuotsuse tühistas või menetlusosalise huvides esitatud kaebuse rahuldab (3-1-1-89-16);
- kriminaalasja kohtuistungil kirjalike märkmete avaldamise keelu puudumine KrMS-is (erinevalt TsMS-st) (3-1-1-74-16).

² Senises menetluses oli esitatud kolm seisukohta (maakohus, ringkonnakohus ja prokuratuur) selle kohta, millal möödus süüdistatavate suhtes kohtueelses menetluses tõkendina kohaldatud vahistamise tähtaeg).

Mida neist näidetest järeldada? Ühetaolise kohtupraktika kujunemise üheks (*sic!*) eelduseks on stabiilne õigusnormistik. Ma ei hakanud kokku lugema mitu korda on 1. juulil 2004 jõustunud KrMS-i tänaseks muudetud.³ Elu läheb edasi, uued elusituatsioonid (nt arvutiandmete läbiotsimine) vajavad reguleerimist, rahvusvahelised kohustused tuleb täita ... Märgin üksnes, et kuna menetlusseadus peab looma raami materiaalõiguse õiglasele kohaldamisele mõistliku menetlusaja jooksul, siis ideaalis peaks menetlusõiguse rikkumistele keskenduvate vaidluste arv kõigis kohtuastmetes senisega võrreldes vähenema.⁴ Sellele aitab kindlasti kaasa ka menetlusreeglite kui komplekse normistiku – vaadates kasvõi menetlusseaduste paragrahvide arvu! – kaalutletum muutmine. Aga kindlasti ka menetlusosaliste ja menetlejate keskendumine asja lahendamise seisukohalt kõige olulisemale.

Sama, süsteemse lähenemise nõue kehtib ka karistusnormide muutmise kohta. Meenutagem näiteks 2015. a järelevalvekolleegiumi otsust, millega tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks KarS-i eriosa ühe sanktsiooni alammäär (3-4-1-13-15). Ja kui juba sai materiaalõigust puudutatud, meenub hiljutine mahukas KarS-i revisjon ja sellega seoses palve seadusandjale ja eelnõud ettevalmistajale – usun, et kõigi süüteoasju lahendavate kohtunike nimel –, et edaspidi jõud eelnõude menetlemisel ei raueks enne rakendussätete juurde jõudmist. Naastes menetlusõiguse teemasse, olid alles mõned nädalad tagasi kolleegiumi päevakorras kaebused, mis puudutasid nn põhiõiguste paketi (jõustus 1. septembril 2016) raames tehtud muudatuste rakendamist (märksõna vahistustähtjad).

Viimase alateemana väljendan toetust RKE eelnevalt väljendatud mõttele ja leian samuti, et aastast aastasse kasvavate kaebuste hulga juures ei ole kehtiv edasikaebesüsteem süüteomenetlustes jätkusuutlik. Alustada võiks süüteomenetlustes määruskaebuste edasikaebeõiguse piiramisest.

Teadadolevalt loodi KrMS 2011. a 1. septembri muudatustega menetlusosalistele võimalus vaidlustada ja Riigikohtule pädevus kohtupraktika ühtlustamise tagamiseks võtta menetlusse teistkordselt edasikaevatud määruskaebeasju. Vaieldamatult tõusetub ka menetluse üksikküsimustes (sh materiaalõigus) põhimõttelisi küsimusi, kus seaduse ühetaoline kohaldamine on õiguskindluse saavutamiseks vajalik. Muudatuse eesmärk oli seega õigustatud, kuid nüüd on põhjust vaadata ja hinnata selle muudatuse tegelikke mõjusid.

Riigikohtu 2016 koondstatistikas, s.o kõigi kolleegiumite lõikes ületab menetlusse võetud kassatsioonide arv (229) määruskaebuste arvu (153), kriminaalasjades sai eelmisel aastal menetlusloa rohkem määruskaebusi (45) kui kassatsioone (33). Kui rääkida kriminaalasjades 2016 Riigikohtule esitatud kaebustest, on määruskaebuste ülekaal veelgi suurem: 584 vs. 260. Menetlusloa saanud määruskaebused moodustavad samas vaid 7% kõigist esitatud määruskaebustest. Ehk teisisõnu, 93% kaebustest, mis tuleb nii füüsiliselt (kantselei) kui ka intellektuaalselt „töödelda“, jäävad tagajärjetuks.

Ühelt poolt on mõistetav, et kriminaalmenetluses rakendatakse enne lõpplahendini jõudmist kõige ulatuslikumalt põhiõiguste piiranguid. Teisalt tuleb arvestada, et kui õigusnorm näeb ette kohtu diskretsiooni ja lahendis on esitatud lõppseisukohani jõudmist põhjendavad seisukohad, saab ilmselge eksimuse normi kohaldamisel lahendada ühekordsel edasikaebamisel ja kohtupraktika laiem ühtlustamise vajadus puudub. Lisaks kehtib 1. maist 2015 SKHS, mis tagab menetlusega tekitatud kahju hüvitamise.

³ Vihje kriminaalkolleegiumi esimehe P. Pikamäe [ettekandele](#) 2013. a kohtunike täiskogul.

⁴ Näiteks 2016. a kriminaalkolleegiumis läbivaadatud kriminaalasjades tühistati üksnes materiaalõiguse rikkumise tõttu 9%, menetlusõiguse ebaõige kohaldamise tõttu 67% ning materiaal- ja menetlusõiguse rikkumiste tõttu 20% kõigist tühistatud lahenditest.

Seega, valida on kas 2011. a muudatuse eelse olukorra taastamise (kõrgemalseisvas kohtus tehtud lahend on lõplik) või valikulise edasikaebeõiguse piiramise vahel. Toetan kaebeõiguse kaalutletud piiramist, s.o teist varianti. Tõsi, see eeldab põhjalikumat analüüsi, et arvestada põhiõiguse riive intensiivsuse ja õigusloome võrdsuse põhimõttega.

Aga ainuüksi Riigikohtusse aastatel 2012–2014 esitatud määruskaebuste ja nende põhjendatuse põgus vaatlus nt kinnitab, et kohtueelses menetluses vara arestimise asjades on vähenenud menetlusvigade parandamise ja praktika ühtlustamise vajadus; vangistusest ennetähtaegselt vabastamata jätmise määrused on vajalike põhjendustega nagu ka katseaja tingimuste rikkumisi lahendavad määrused, s.t menetlusloa saamise tõenäosus on nullilähedane; menetluskuludega seotud kaebused on üldjuhul põhjendamatud.

Samal ajal on märkimisväärne nende määruste koostamiseks kulunud riigi õigusabi osutamise tasu, mis lõppastmes jääb riigi kanda (vaatamata kohustatud isikult väljamõistmisele). Isegi kui kaitsja ei varja seda, et esitab kaebuse kliendi soovil, kellele ei õnnestunud kaebuse perspektiivitust selgeks teha, ja taotleb riigi õigusabi tasu minimaalmääras, kujuneb see suure kaebuste hulga tõttu märkimisväärseks.

Kokkuvõtteks. Ma ei arva, et õiguskindluse paremaks tagamiseks peaksime minema sellist regulatiivset teed nagu Leedus on valitud. Probleem ei ole ka ainuüksi protsent, mis väljendab Riigikohtus loa saanud kaebuste osakaalu. See protsent võiks iseenesest ju olla suurem, kui kaebuste koguarv ja nende hulgast kohtupraktika ühtlustamise vajaduse väljaselgitamine ei võtaks ebamõistlikult palju aega sisuliste kitsaskohtadega tegelemise arvelt. Ka õige ja põhjendatud kohtulahendi edasikaebamist ei saa täielikult ära hoida, kuid edasikaebeõiguse n-ö väärkasutust saab teatud piirides ohjata. Samuti ei tohiks koleeriline õigusloome halvata igapäevast õigusemõistmise tööd ja võimaldama ühtsel kohtupraktikal kujuneda oma loomulikku arengut järgides. Võtkem kasvõi hiljuti jõustunud SKHS, mille rakenduspraktika on alles kujunemas, kuid mille kohta on kaebuste pinnalt seisukohti väljendanud ja seeläbi praktikat ennetavalt suunanud juba ka Riigikohus (nii kriminaal- kui ka halduskolleegium). Või siis pärast 1. septembri 2011 muudatusi mõistlikule menetlusaja rikkumisele reageerimine ja sobiva abinõude kohaldamine, mille kohta on Riigikohus andnud minu arvates piisavalt selgeid juhtnõure, mida tuleb praktikas vastavalt üksikjuhtumi asjaoludele selliselt rakendada (kuniks praktika ei kujune teistsuguseks ja/või ei ilmne Riigikohtu seisukoha ekslikkus).

Ettekandes tõin eelnevalt mõningaid näiteid kriminaalkolleegiumi kahe viimase aasta lahenditest, mis on üheselt identifitseeritavad seaduse ühetaolise kohaldamise suunistena. Mingit ühisnimetajat või süstemaatilist mingi õigusvaldkonna probleemi maa- ja ringkonnakohtute tööst nende pinnalt välja tuua ei saa. See, miks aeg-ajalt suurenevad nt jälitustoimingu loa määruste vaidlustamised, tõusetuvad probleemid kohtu alla andmisel või nt miks jätkuvalt eksitakse süüdimõistva otsuse tegemisel konfiskeerimisotsustuse formuleerimisel, on tingitud erinevatest põhjustest. Mainisin, et seda mõjutab ka Riigikohtusse jõudvate kaebustes tõstatud õigusküsimuste ring (sh arvestades nt üldmenetluste osakaalu kriminaalasjade lahendamisel). Küll tahan lõpetuseks tähelepanekuna edastada, et kohtulahendite sisuliste õiguslike põhjenduste kvaliteet ja lahendi veenvus ei ole otseses seoses lahendi pikkusega, sama kehtib ka professionaalsete menetlusosaliste kaebuste kohta.

Õiguskindlus ja ühtne kohtupraktika ei kujune vaid Riigikohtu armust, vaid kõigi teie igapäevase töö läbi ja kaasabil. Selleks soovin teile head suunataju seadustes ja kohtupraktikas orienteerumisel ning õiglast meelt ja kindlat kätt otsustuste tegemisel ja kirjapanemisel!