

Riigikohtu kolleegiumite ettekanded seaduste ühetaolisest kohaldamisest
tsiviilkolleegiumi esimees Ants Kull

Lugupeetud täiskogust osavõtjad!

Igal kohtuastmel on oma mured ja loodetavasti ka rõõmud, kui kohtuasi saab mõistliku aja jooksul õige ja õiglase lahenduse ning koos õigusrahuga saabub kohtuniku hingerahu. Kuigi halduslikult kohtusüsteem tervikut ei moodusta, moodustab see terviku õigusemõistmise süsteemina. Seepärast on heaks traditsiooniks, et järgemööda jagavad täiskogul kolleegidega oma mõtteid kõik kohtuastmed. Täna on Riigikohtu kord.

Päevakorra järgi pean pidama ettekande seaduste ühetaolisest kohaldamisest. Pole midagi öelda, vägev teema 15 minuti jaoks.

Algselt kavatsesin rääkida tsiviilkohtumenetluse seadustiku ühetaolisest kohaldamisest tänava jõustunud tsiviilkohtumenetluse seadustiku muudatuste valguses. Tahtsin keskenduda menetluse kiirendamise erinevatel aspektidel. Jätan aga seekord algselt kavandatu oma järjekorda ootama. Esiteks seetõttu, et uut kohtupraktikat on veel vähe ja teiseks seetõttu, et varasemat praktikat on piisavalt käsitletud, sh äsja jõustunud sätetega seonduvalt.

Tsiviilmenetluse kiirendamist ja menetlusökonoomiat käsitleti küllalt põhjalikult mullustel õigusteadlaste päevadel. Kõiki õigusteadlaste päevadel peetud ettekandeid on jätkuvalt võimalik kordusena vaadata-kuulata Tartu Ülikooli kodulehelt.

Läinud aasta *Juridicas* nr 9 ilmus riigikohtunik Villu Kõve artikkel „Tsiviilkohtumenetluse kiirendamise võimalused ja nendega seotud ohud“. Artiklis antakse terviklik käsitlus tsiviilkohtumenetluse kiiruse, tõhususe ja kvaliteedi aktuaalsetest probleemidest. See on väärtuslik lugemismaterjal mitte ainult kohtunikele, vaid kõigile, kes menetlusõigust kujundavad.

Otsustasin rääkida seaduste ühetaolisest kohaldamisest veidi laiemas plaanis. Osale siinviibijatest võivad tsiviilkohtumenetluse spetsiifilised probleemid ehk ka kaugeks jääda.

Alustan kohtusüsteemi aadressil kõlanud kriitikast.

Kui varem heideti kohtutele ette ennekõike menetluse ebamõistlikku pikkust, siis nüüd on sagenenud väited, et meie kohtupraktika on ebakindel ja ettearvamatu.

Kaaluka sellesisulise kriitikanoole lennutas kohtusüsteemi poole teele eelmine advokatuuri esimees Aivar Pily, kes 2010. aasta advokatuuri üldkogul ja seejärel Postimehes märkis, et pole midagi ebakindlamat kui kindel või väljakujunenud kohtupraktika. Kohtupraktika ebakindlus ei tulene tema arvates pahatihti mitte seadusandluse heitlikkusest, vaid seaduste suvalisest kohaldamisest ja tõlgendamisest kohtute poolt. Vastuolulisele kohtupraktikale on tähelepanu juhitud ka erinevatel konverentsidel ja mitmetes teadusartiklites.

Kriitika ei tohi jääda tähelepanuta. Olukorda tuleb analüüsida ja mõelda, kas selle suhtes on vajalik ja võimalik midagi ette võtta.

Kohtupraktikas vastuolude tekkimine leiab aset kõikides õiguskordades. See on iga õigussüsteemi loomuliku arenguga paratamatult kaasas käiv nähtus. Küsimus on selles, kas vastuolulisest kohtupraktikast on saanud ühiskonnas probleem: kas rikutud on õiguskindluse põhimõtet, mis kõigutab avalikkuse usaldust kohtusüsteemi vastu.

Heidame pilgu Euroopa Inimõiguste Kohtu õiguskäsitlustele seoses vastuolulise siseriikliku kohtupraktikaga.

Vaatame nelja lahendit, et kaetud oleks kogu kohtusüsteem.

Euroopa Inimõiguste Kohus on esitanud oma põhimõttelised seisukohad selles küsimuses 20. oktoobri 2011. a suurkoja otsuses Nejdet Sahin ja Perihav Sahin vs. Türgi. Kohus märkis otsuses, et konventsiooniga ei ole iseenesest vastuolus analoogilistes asjades konfliktsed siseriiklikud kohtulahendid. Uurida tuleb, kas tegemist on sügavate ja pikaajaliste vastuoludega siseriiklike kohtute praktikas. Küsimuse hindamisel tuleb lähtuda õiguskindluse põhimõttest. Konfliktsed otsused analoogilises küsimuses pikema aja kestel võivad kaasa tuua õiguskindlusetu olukorra. Õiguskindluse põhimõttest ei tulene aga õigust ühetaolisele kohtupraktikale, sest kohtupraktika areng on osa õiguse kohaldamisest üldises plaanis.

10. mai 2012. a otsuses asjas Albu jt vs. Rumeenia leidis inimõiguste kohus, et õiguskindluse põhimõttest ei tulene õigust ühetaolisele madalama astme kohtulahenditele analoogilistes asjades. Ühetaolise kohtupraktika kujunemine võtab aega ning seetõttu ei ole vastandlike kohtulahendite talumise kohustus teatud aja kestel vastuolus õiguskindluse põhimõttega.

10. aprilli 2012. a lahendis asjas Tomic jt vs. Montenegro leidis kohus, et lahknevusi kohtupraktikas tuleb aktsepteerida, sest seeläbi on tagatud kohtute sõltumatus. Kaks erineva sisuga otsust kõrgeimalt kohtult ei ole iseenesest õiguskindluse põhimõtte rikkumine siis, kui seda põhjendavad erinevad faktilised asjaolud. Ometi võib riigi kõrgeima kohtu pikaajaline ja sügavalt vastuoluline praktika teatud küsimuse lahendamisel tuua kaasa olukorra, mis ei ole kooskõlas õiguskindluse põhimõttega.

Ja lõpetuseks lahend, milles kohus tuvastas konventsiooni artikli 6 lg 1 rikkumise ja määras kaebajale mittevaralise kahju hüvitamiseks 3000 eurot. See on 10. juuli 2012. a otsus asjas Ilie Serban vs. Rumeenia. Kohus asus seisukohale, et õiguskindluse põhimõtte rikkumine on see, kui riigi kõrgeim kohus muudab ilma põhjenduseeta varasemat õiguskäsitlust. Rumeenia Ülemkohus ei selgitanud varasemast õiguskäsitlusest erineva lahendi põhjuseid. Tegemist ei olnud ka muutusega ülemkohtu praktikas, sest hilisemates lahendites kohaldas ülemkohus jätkuvalt varasemat õiguskäsitlust.

Minu käsutuses olev aeg ei võimalda celtoodu põhjalikumat analüüsi, kuid kaldun järeldama, et õiguskindluse põhimõtte rikkumist inimõiguste konventsiooni mõttes meie kohtupraktika vastuolulisus ei kujuta. Pean aga ausalt tunnustama, et ma ei tea, kas Riigikohtu praktikas leidub kedagi, keda oleks koheldud nõnda, nagu koheldi Ilie Serbanit Rumeenias. KIS selle väljaselgitamiseks abi ei osuta.

Head kuulajad!

Eelnev jutt ei olnud mõeldud rahustina. Pigem vastupidi. Viidatud lahendid avavad ohte, mida kätkeb endas vastuoluline kohtupraktika, eriti vastuoluline riigi kõrgeima kohtu praktika.

Riigikohtu jaoks on selles kontekstis võtmetähtsusega tsiviilkohtumenetluse seadustiku norm, mis kohustab Riigikohut kaebust igal juhul menetlema, kui kaebuse lahendamisel on põhimõtteline tähendus õiguskindluse tagamiseks ja ühtse kohtupraktika kujundamiseks. Seadusandja on selle normiga pannud Riigikohtule väga selgelt avaliku ülesande tagada õiguskindlus kohtupraktikas.

Samal ajal kohustab seadus Riigikohut kassatsioonkaebust menetlema, kui valesti on kohaldatud materiaaloigust või oluliselt rikutud menetlusnormi ja see võis kaasa tuua ebaõige otsuse. Sellega on seadusandja teinud Riigikohtule ülesandeks tagada menetlusosaliste individuaalsed õigused.

Kuigi põhiseaduse kommentaaride järgi on kaalukam õiguskindluse tagamise ülesanne, ei saa tsiviilkohtumenetluse seadustiku põhjal sellist järeldust teha. *De lege lata* on need ülesanded võrdväärsetena kvaliteetselt täitma.

Näen aga probleemi selles, et Riigikohus ei pruugi varsti olla enam jätkusuutlik neid ülesandeid võrdväärsetena kvaliteetselt täitma.

Riigikohtusse saabuvate tsiviilvaidluste hulk kasvab jätkuvalt. Eelmisel aastal suurenes üleelmisega võrreldes sissetulevate tsiviilasjade arv koguni 128 võrra. Ühes laekuvate asjade hulga kasvuga kasvab paratamatult ka menetlusse võetud asjade arv.

Riigikohtusse kaevatud tsiviilasjade hulga kasv ei ole aga veel kõik, millega Riigikohus peab rinda pistma.

Vaidlused muutuvad järjest keerukamaks ja nende läbivaatamine nõuab sellest johtuvalt järjest rohkem tööd ja aega. Sageli ootavad Riigikohtusse kaevatud asja lahendis antavat seadusetõlgendust pingsalt teised analoogilise probleemiga vaidlused, mis on läbivaatamisel maa- või ringkonnakohtus.

Suured on ka ühiskonna ootused. Ühiskond ootab riigi kõrgemalt kohtult õiguskindlust tagavaid pretsedendi väärtusega lahendeid. Selliste lahendite tegemine nõuab suurt süvenemist, eriti kui tõstatatakse laiemat sotsiaalset kõlapinda omavaid õiguslikke probleeme. Otsuse põhjendav osa peab sel juhul rajanema õigusküsimuste detailsel analüüsil ja olema koostatud erilise hoolega.

See kõik asetab Riigikohtu tõsise surve alla ja ohustab Riigikohtu töö tõhusust. Nagu inimese, nii on ka organisatsiooni võimel teatud piirid. Pikeneb asjade menetlusse võtmise otsustamise aeg ja kasvab lahendamata asjade jääk.

Märgin siinkohal siiski ära, et suurte jõupingutuste tulemusel oleme seni hakkama saanud sellega, et tsiviilasjade menetlusse võtmise otsustamise keskmine aeg on jäänud alla kolme kuu. Olukorra halvenemist aitas pidurdada Riigikohtu sisemiste ressursside ümberpaigutamine, kui 1. jaanuarist 2012 loodi tsiviilkolleegiumis kommunikatsiooniosakonna ametikoha arvel nõuniku ametikoht.

Mis teha?

Arvan, et on õige aeg hakata tegelema riigi kõrgema kohtu töö tõhususe tagamiseks vajalike organisatsiooniliste ja seadusandlike meetmete kavandamisega.

Tõenäoliselt ei ole mõistlik riigikohtunike arvu edasine suurendamine. Kõne alla tuleb ikkagi nõunike ja konsultantide korpuse tugevdamine. Loomulikult nõuab see täiendavat raha. Raha on aga alati vähe, kui palju seda ka poleks.

Avaliku sektori paisutamine tähendab ka seda, et raha jääb vähemaks riigi teiste funktsioonide täitmiseks, sh sotsiaalsete põhiõiguste tagamiseks.

Ühiskondlikust vaatepunktist tuleks minu arvates ümber hinnata kõrgeima kohtu roll. Leian, et Riigikohus ei peaks olema mitte niivõrd kohtu iga üksiku vea parandaja, kui üldse veast rääkimine ongi õige, vaid eelkõige pretsedendi looja, kohtupraktika kujundaja ja õiguskindluse tagaja. Mida

operatiivsemalt Riigikohus annab oma lahendis alama astme kohtute poolt erinevalt kohaldatud õigusnormi tõlgenduse, seda paremini on ära hoitud vastuolulise kohtupraktika süvenemine ja õiguskindluse põhimõtte rikkumine.

Väärtuslikuks juhtnööriks on Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu 2008. aasta kohtuotsuste kvaliteedi kohta tehtud arvamuses antud soovitus, et riigid reguleeriksid ligipääsu kõrgematesse kohtutesse oma õigustraditsioonidega kokkusobival moel, kuna kõrgematesse kohtutesse jõudvate asjade arv võib mõjutada nii kohtuotsuste tegemise kiirust kui kvaliteeti.

Skandinaaviamaade ja ka Saksamaa seadusandluse arengutes ilmneb selgelt suund sellele, et riigi kõrgem kohus toimib üha enam pretsedendikohtuna, mitte aga kui kohtuvigu parandav kolmanda astme kohus.

Kas Eesti õigustraditsioonidega oleks kooskõlas Riigikohtusse ligipääsu intensiivsem piiramine? Kas Eesti rahvale tuleb loomoomaselt tagada, et ta saaks igat vaidlust vaielda kõigis kolmes kohtuastmes? Varem või hiljem tuleb rahva kõrgeimal esinduskogul nende õiguspoliitiliste küsimustega uuesti tegeleda, kui just ei leita piisavalt raha Riigikohtu potentsiaali tõstmiseks.

Põhiseadus ei nõua, et kõigi apellatsioonikohtu lahendite peale peab saama edasi kaevata. Riigikohtu praktikas on õigust kaevata enda kohta tehtud kohtuotsuse peale edasi kõrgemalseisvasse kohtusse peetud lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõiguseks, mida saab piirata igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel.

Samas on kirjanduses põhjendatult viidatud ohtudele, mida kaebeõiguse üldine piiramine võib ühiskondlikus plaanis kaasa tuua. Kaebeõiguse üldistesse piirangutesse tuleb seetõttu suhtuda teatud ettevaatusega. Riigikohtusse edasikaebeõiguse välistamine võib hakata õonestama ka Riigikohtu võimalusi talle pandud avaliku ülesande täitmist tegutseda õiguskindluse tagaja ja ühtse kohtupraktika kujundajana. Saab ju Riigikohus seda ülesannet täita ainult talle esitatud kaebuste alusel lahendeid tehes.

Muutunud olukorda arvestades tasuks siiski uuesti mõelda, kas kehtiv kaebeõiguse kord on ikka vajalik näiteks selliste määruste puhul, mis puudutavad menetluskulu kindlaksmääramist, riigipoolse menetlusabi andmist või hagi tagamist.

Võib-olla on aga mõistlikum kaebeõigust piiramata hoopis reguleerida paindlikumalt kassatsioonkaebuse menetlusse võtmise alused ja anda Riigikohtule avaram otsustusruum kaebuse menetlusse võtmise küsimuse lahendamisel. Kindlasti tuleks menetlusse võtta Riigikohtu avaliku ülesande täitmiseks vajalikud kaebused, st kaebused, mille lahendamine aitab tagada õiguskindlust ning suunata kohtupraktikat, ja kaebused, mille puhul vea parandamata jätmine vähendab avalikkuse usaldust õigusemõistmise ja kohtusüsteemi vastu, kui kaebusest ilmneb kohtu omavoli.

Mis puutub aga üldiselt praeguse valitsusliidu programmi, et menetlus ei tohi üheski kohtuastmes üldreeglina kesta üle saja päeva, siis selle nõude täitmine riigi kõrgeima kohtu poolt tsiviilajade puhul oleks tõeline maailmaime, vähemalt Euroopa Liidus. Me peaks siis olema mitte ainult Euroopa Liidu viie rikkama riigi hulgas, vaid olema ülirikas riik, et selleks vajalikud vahendid leida. Kui aga olemasolevate vahenditega tahame seda eesmärki saavutada, siis peame arvestama, et oma staatusest muutuksime paratamatult õigusriigist Euroopa Liidu paariariigiks. Sel juhul tuleb eesmärgi saavutamiseks kas piirata Riigikohtusse pääsu õigusriigile mitesobival moel või kiirendada kohtukonveierit temponi, mille puhul asjadesse süvenemine ei ole enam lihtsalt võimalik.

Ma ei suuda jätta avaldamata oma imestust, kuidas kohtunike niigi pingelist tööaega risustatakse suurt ajakulu nõudvate täiendavate tehniliste toimingutega, mis juhivad kohtunike tähelepanu õigusküsimustest eemale. Pean silmas kohtulahendite kohustusliku digitaalse allkirjastamise nõuet. Kohtujuhtide nõupäeval olevat selgitatud, et Justiitsministeerium tõlgendab seadust nõnda, et digitaalselt tuleb allkirjastada ka iga kohtu korraldav määrus. Teatavasti käsitatakse kohtumäärusena isegi iga menetlusosalisele saadetavat kirja, samuti on korraldavateks määrusteks kohtu suulised määrused istungil, mis kantakse protokollile. Kujutage ette, kui palju tuleb kohtunikul oma tööajal anda digitaalallkirju ja kui palju võtab see aega ja sööb kohtuniku närve. Digitaalne allkirjastamine peaks olema kohtuniku diskretsiooniotsustus, võimalus, mis teeniks kohtuniku aja kokkuhoiu eesmärki, et kohtunikul oleks võimalik lahendeid allkirjastada kaugtööd tehes ka väljastpoolt kohtumaja.

Lõpetuseks

Eesti on tsiviilõiguse riik ja siin ei oma Riigikohtu tsiviilõiguse küsimusi lahendavad otsused kohustusliku pretsedendi jõudu edaspidiste samasisuliste vaidluste suhtes, nagu omavad tavaõiguse riikides kõrgemate kohtute otsused. Riigikohtu lahendid on formaalselt õiguse allikaks vaid kriminaalmenetluses.

Kuivõrd kohtud juhivad Riigikohtu antud seadusetõlgendustest, sõltub Riigikohtu autoriteedist. Viimane aga sõltub omakorda Riigikohtu lahendi kvaliteedist, sellest, kas lahendi põhjendused on veenvad.

Meil ei ole levinud, et kohtud järjekindlalt ei nõustu Riigikohtu poolt sarnases kohtuasjas eelnevalt tehtud otsusega. Kuigi see ei ole iseenesest keelatud. Ja kui selline olukord peakski tekkima, siis ei tohiks riigikohtunikud marru minna. Eksimine on inimlik ka riigikohtuniku puhul. Sellisel juhul tuleb Riigikohtul oma otsuse põhjendused uuesti üle vaadata. Ehk on probleem hoopis selles, et Riigikohus on õigust tõlgendanud viisil, mida ühiskond tajub ebaõiglasena. Võrrelda tuleb madalama astme kohtute pakutud õiguse tõlgendamise versioone, kasutada erinevaid tõlgendamise meetodite kombinatsioone, probleemi veelgi sügavamalt tunnetada ja mõelda, kas algselt pakutud tõlgendus on õigustatud püsima jääma või oli tegu näiteks elukauge õigusteaduskliku fantastikaga, mis õigusrahu asemel destabiliseerib õigussuhteid. Esialgsele seisukohale kindlaks jäädes tuleb aga oma otsustus veelgi veenvamaks teha.

Tunnustades kõigi kohtunike pädevust õigust iseseisvalt tõlgendada, tahan meile kõigile veel kord meelde tuletada ja südamele panna, et meil kõigil lasub kohustus luua ühiskonnas õiguskindlust. Õigusnormide tõlgendamise ja kohaldamise ühtsuse poole peavad püüdlema kõik kohtunikud, ehkki seaduse järgi on selle tagamise kohustus Riigikohtul. Kohtupraktika ettenähtavus on, head kolleegid, suur ühiskondlik väärtus.

Soovin meile kõigile palju jõudu õiguse ühetaolisel kohaldamisel!

Täna tähelepanu eest!