

# ÜLEVAADE KOHTUKORRALDUSE, ÕIGUSEMÕISTMISE JA SEADUSTE ÜHETAOLISE KOHALDAMISE KOHTA

Ettekanne Riigikogu 2010. aasta kevadistungjärgul

Märt Rask

Riigikohtu esimees

---

Austatud juhataja, lugupeetud Riigikogu!

1. Kohtute seaduse § 27 lg 3, mille järgi teeb Riigikohtu esimees kord aastas Riigikogule ettekande kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta, annab ettekandjale ulatusliku valikuruumi, millest ettekandes rääkida. Kõiki õigusemõistmise probleeme pole võimalik ühte ettekandesse mahutada. Ka tänases ettekandes on tehtud valik probleemidest ja teemadest, mis vajavad, kohtusüsteemi poolt vaadatuna, seadusandja ja täitevvõimu koostöös läbiarutamist, otsustamist.

Kõigis varasemates ettekannetes on tehtud tagasivaade sellele, kuidas on realiseerunud eelmise aasta ettekandes esitatud ettepanekud, Riigikogu on informeeritud kohtukorralduse üldistest arengutest, kohtustatistikal tuginedes on püütud analüüsida meie kohtusüsteemi tööjõudlust, põhjalikumalt on tähelepanu pööratud ühele õigusvaldkonnale. Sama kava järgi on koostatud ka käesoleva aasta ettekanne.

## Tagasivaade eelmise aasta ettekandes tehtud ettepanekutele

2. Eelmise aasta ettekandes peatusin muu hulgas ühel ebaõnnestunud seadusloomesooritusel. Nimelt tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse (eelnõu nr 194 SE) ülikiirel jõustamisel mõne tunni jooksul pärast Riigi Teatajas ilmumist, seega ilma mahuka seaduse tundmaõppimiseks vajaliku *vacatio legis*'eta. Analüüsides tekkinud olukorda ja võimalikke tagajärgi, kasutasin nimetatud seadusloome kohta lauset: "Selline asi ei tohiks iial korduda!"

Kahjuks kordus sama toimingute rida 2009./2010. a vahetusel: uus kohtutäituri seadus võeti vastu 9. detsembril 2009 ja avaldati RT-s alles 31. detsembril ning seadus jõustus 1. jaanuaril 2010. Kohtutäituri seaduse rakendussätetega tehti mh väga mahukad muudatused pankrotiseaduses (151 muudatust) ja täitemenetluse seadustikus (53 muudatust). Juhin veelkord seadusandja tähelepanu sellele, et eelnõu sellisel viisil jõustamine võib olla vastuolus põhiseaduse §-s 10 esitatud demokraatliku õigusriigi põhimõttest tuleneva õiguskindluse ja õiguspärase ootusega. Sama nõue on tuletatav ka põhiseaduse § 13 lg-st 2, mille järgi kaitseb seadus igäüht riigivõimu omavoli eest. Kes kaitseb seaduskuulekat kodanikku aga seadusandja omavoli eest? Õiguskindlusele vastab olukord, kus riik ei kehtesta uusi regulatsioone meelevaldselt ja n-ö üleöö.

Kahetsusega tuleb märkida, et toodud näidete järgi ei jõustatud seadusi isegi mitte üleöö, vaid sama päeva ööl, mil need välja kuulutati. Seadusandja lugupidamatu suhtumine seaduse adressaatidesse ja üldtunnustatud seadusloome põhimõtete eiramine süvendab nihilistlikku suhtumist õiguskorda. Sellel võivad olla kaugeleulatuvad tagajärjed, mis õonestavad õiguse autoriteeti ja millega omakorda kaasnevad riigile otseselt kahjulikud rahalised tagajärjed.

Jään oma eelmisel aastal väljaöeldud mõtte juurde: selline olukord ei tohi korduda!

3. Teise tagasivaate teen riigilõivu temaatikasse. Peatun riigilõivude suurusel. Kohustus tasuda kohtusse pöördumisel riigilõivu on PS §-s 15 sätestatud kohtusse pöördumise põhiõiguse riive. Selline riive on iseenesest lubatav, kuid see peab olema proportsionaalne.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tegi 2009. aasta lõpus lahendi, milles tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks mitmed tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja riigilõivuseaduse sätted, mis nägid ette kohustuse tasuda hooneühistu üldkoosoleku otsuse tühisuse tunnustamise hagilt riigilõivu 75 000 krooni. Riigikohus lahendas konkreetset kaasust ja leidis, et 75 000 krooni suurune riigilõiv ei ole sellise hagi korral proportsionaalne, sest hagejate eesmärk ei ole saada hagi rahuldamise korral traditsioonilist varalist hüve.<sup>1</sup> Kaldun arvama, et nimetatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus riigilõivude küsimuses ei pruugi jääda viimaseks.

4. Tegelikult on probleem isegi tõsisem kui mõningate seadusesätete põhiseadusvastasus. 2009. aasta alguses märkimisväärselt tõusnud riigilõivumäärad võivad osutada kohtusse pöördumise takistuseks ka paljudel muudel juhtudel, sest 75 000 krooni suurune riigilõiv on umbes kuuekordne Eesti keskmine kuupalk ja umbes 17-kordne Eestis kehtiv miinimumpalk. Riigikohus viitas oma otsuses ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale, kus on leitud, et neljakordse alampalga suuruse riigilõivu nõudmine sissetulekuta inimeselt on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 6 rikkumine.

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku sätete alusel on riigil võimalik anda vähem kindlustatud isikutele menetlusabi ka riigilõivu tasumiseks, kuid tuleb mõista, et menetlusabi ei ole oma olemuselt abi, vaid pigem laen. Nii riigilõivust vabastamise kui ka menetlusabi taotluste läbivaatamine suurendab oluliselt kohtute töökoormust ja kulutab ebaotstarbekalt kohtute inimressurssi, mida oleks mõistlikum suunata kohtuasjade sisulisele läbivaatamisele.

5. Riigilõivumäärade kehtestamisel on seadusandjal suur, kuid mitte piiramatu otsustusvabadus. Mõistes seda, et riigilõivud on riigieelarve üks tuluallikas ja need on mõistlikus määras vajalikud, et ära hoida mõttetuid ja pahatahtlikke kohtuvaidlusi, ei saa nõustuda sellega, et ülemäära kõrged riigilõivud on muutunud isikutele ületamatuks takistuseks oma põhiõiguste kaitsel kohtusse pöördumisel. Ebamõistlikult suur riigilõiv on põhiõiguste piirang, mis moonutab piiratavate õiguste ja vabaduste olemust ja sunnib isikuid otsima seaduseväliseid võimalusi oma õiguste kaitseks. Pole harvad juhtumid, kui

---

<sup>1</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15.12.2009 otsus asjas nr 3-4-1-25-09, RT III, 28.12.2009, 60, 440.

riigilõivu tasumisest vabanemiseks või väikesemas määras tasumiseks esitatakse kohtule varalise nõude asemel pankrotiavaldus vms.

**Teen ettepaneku igakülgset analüüsida kehtivate kõrgete riigilõivude mõju sellele, kuidas isikutele on tagatud oma põhiõiguste kohtulik kaitse.**

**Seadusandjal palun lõivumäärad viia proportsioonidesse, mis ei moonutaks kohtusse pöördumise põhiõigust ja vabastaks kohtutes praegu riigilõivust vabastamise ja menetlusabi taotluste läbivaatamisega tegeleva tööjõuressursi kohtuasjade sisuliseks läbivaatamiseks.**

## **Kohtukorraldusest**

6. Kohtukorraldusest rääkides ei saa vaikides mööda minna sellest, et Riigikogu menetluses on kohtute seaduse eelnõu, mille sisulist parlamentaarset arutelu pole toimunud.<sup>2</sup> Eelnõu kohta avalikult välja öeldud mitmesugused hinnangud iseloomustavad küll mõnede poliitiliste jõudude suhtumist kohtusüsteemi arengu vajadustesse, kuid oma pealiskaudsuse tõttu ei ava need õigusemõistmise probleemide olemust. Kohtunikonna initsiatiivil võeti 2007. aastal vastu kohtusüsteemi arengupõhimõtted, mille alusel koostati kohtute seaduse eelnõu.<sup>3</sup> Kohtunikond on oma poolt- ja vastuargumendid nii eelnõus kui ka selle juurde lisatud eriarvamustes Riigikogule esitanud. Julgen arvata, et eelnõu algatamisega põhiseaduskomisjonis Riigikogu aktsepteeris kohtusüsteemi kui iseseisva võimuharu enesekorraldusõigust, kuid ligi pooleaastane viivitus enne eelnõu esimesele lugemisele saatmist viitab seadusandja sisulise tahte nõrkusele tegeleda kohtusüsteemi arengu küsimustega. Ilmselt on ennatlik järeldada, et rahva esinduskogu on õigusemõistmise toimimisega sedavõrd rahul, et muudatusteks puudub vajadus.

Kuna kohtute seaduse eelnõu sisaldab aastatega kogunenud probleeme ja kohtukorralduse edasiarendamise põhimõttelisi ettepanekuid, ei ole käesolevas ettekandes mõistlik neil pikemalt peatuda, sest neile tuleb anda hinnang eelnõu menetluse käigus.

## **Õigusemõistmisest**

7. Peatudes põgusalt Eesti kohtunike korpust iseloomustavatel andmetel, tuleb märkida, et kohtutes töötab 20. mai 2010. a seisuga 227 kohtunikku. Täitmata kohtunikukohti on kokku 15, mis on viimase viie aasta suurim vabade kohtunikukohtade arv. Seda olukorras, kus kohtute töökoormus on kõigis menetlusliikides tõusnud (vt ka ettekande kohtustatistika osa).<sup>4</sup> Täitmata kohtunikukohad tähendavad paratamatult kohtuasjade menetlusaja pikenemist ja õigusemõistmise kättesaadavuse vähenemist.

Pensionile siirdunud kohtunike kohtadele ei kuulutatud mõnda aega välja konkursse. Viimase aasta jooksul on küll justiitsminister välja kuulutanud 6 konkursi kokku 14 kohtuniku ametikoha täitmiseks, kuid täitmata kohtade arv püsib sellest hoolimata

<sup>2</sup> Kohtute seaduse eelnõu nr 649 SE, algatatud põhiseaduskomisjoni poolt 16.12.2009. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=866881&u=20100519095511](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=866881&u=20100519095511) (19.05.2010).

<sup>3</sup> Kohtusüsteemi arengu põhimõtted. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=749> (19.05.2010).

<sup>4</sup> Võrreldes 2008. aastaga on töökoormus tõusnud kriminaalkohtumenetluses 42%, tsiviilkohtumenetluses ligi 16%, halduskohtutes ligi 20%, väärteomenetluses rekordilised 121%.

kriitilisel piiril, sest kohtunikukoha täitmine võtab kehtiva kohtute seaduse järgi aega alates konkursi väljakuulutamisest kuni kohtuniku ametisse nimetamiseni 9–10 kuud. Tavalt kiirest personalivahetusest annab tunnistust näiteks see, et aasta jooksul on Viru maakohust erinevatel põhjustel lahkunud 8 kohtunikku, mis moodustab üle 25% Viru maakohu kohtunike arvu; Eesti suurimas esimese astme kohtus, Harju maakohus, on juba mõned aastad stabiilselt täitmata 7 kohtuniku ametikohta. Need on ohumärgid, mis viitavad sellele, et õigusemõistmine võib esimese astme kohtutes aeglustuda.

8. Kohtute töökoormust ja kohtusüsteemi tegevust iseloomustavatel statistilistel andmetel peatudes tuleb märkida, et 2009. aastal kinnitas kohtute haldamise nõukoda kohtustatistika meetodika põhimõtted, millest lähtuvalt kehtestas justiitsminister 6. aprilli 2010. a käskkirjaga nr 41 esimese ja teise astme kohtute esimeeste aruandluse korralduse. 14. mail 2010 kuulas kohtute haldamise nõukoda esimest korda ära kõigi kohtujuhtide kohtustatistika põhjal koostatud analüütilised ettekanded, et saada adekvaatne ettekujutus nii kohtute tegelikust töökoormusest kui ka põhjustest, mis takistavad õigusemõistmist mõistliku aja jooksul. Hea meel on tõdeda, et võrreldes nelja-viie aasta taguse ajaga on kohtustatistika suudetud muuta usaldusväärseks.<sup>5</sup>

9. Avalikkust huvitab eelkõige kaks olulist küsimust: kui kaua peab kohtust oma probleemile lahendust ootama (menetlusaeg) ja milline on kohtulahendi õiguskindlus (edasikaebamise korral kõrgema astme kohtus madalamal seisva kohtu lahendi tühistamise protsent). Justiitsministeerium on kohtute infosüsteemi andmete alusel koostanud ja avalikustanud 2009. a esimese ja teise astme kohtute menetlusstatistika võrdleva ülevaade, mis on lisatud ettekandele (lisa 1).<sup>6</sup> Eelkirjeldatud kahte näitajat ja teisi arvandmeid saavad kõik huvitatud lisatud materjalidest otsida ja iseseisvalt interpreteerida.

10. Siinkohal juhin Riigikogu liikmete tähelepanu vaid mõningatele tendentsidele. 2009. aastal esitati kohtutesse kõikides menetlusliikides rohkem kaebusi, hagiavaldusi ja kriminaalasju kui 2008. aastal. Kohtute töökoormus kasvas oluliselt.

Enneolematult kasvas väärteoasjade arv (ligi 32 000 varasema 14 000 asemel), 120,8% võrra. Näiteks Viru Maakohu töökoormus kasvas selles menetlusliigis 552%. Sellise rekordilise väärteoasjade kasvu peamine põhjus oli kohtutäiturite taotlused, mis esitati kohtule täitemenetluse lõpetamiseks põhjusel, et võlgnikult ei olnud suudetud väärteo eest mõistetud rahatrahvi ühe aasta jooksul trahvi määramisest arvates sisse nõuda. 1. jaanuarist 2010 on täitemenetluse seadustiku säte, mis maakohud sisuliselt taotlustega üle uputas, kehtetuks tunnistatud ning kohtutäiturid võivad ise täitemenetluse aegumise tõttu lõpetada. Kuigi nimetatud säte enam ei kehti, ei kao väärteoasjades tekkinud jääk (ligi 9000 asja) maakohutest iseenesest ning selle läbitöötamine mõjutab kindlasti järgmiste aastate väärteoasjade lahendamise jõudlust. Esitatud näide iseloomustab veenvalt, kui palju sõltub kohtute töökoormus ja sellest tulenev menetluse kiirus seadusandja otsustest. Eriti nendest otsustest, millele ei eelne sisulist analüüsi.

<sup>5</sup> Kohtute haldamise nõukoja 2009. a märtsis kinnitatud kohtumenetluse statistika meetodika. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=14> (19.05.2010).

<sup>6</sup> Esimese ja teise astme kohtute menetlusstatistika ülevaade. Arvutivõrgus: <http://www.kohus.ee/10925> (19.05.2010).

11. Vaatamata töökoormuse kasvule, on võrreldes 2008. aastaga nii tsiviil-, kriminaal- kui ka väärteloasjade keskmine menetlusaeg lühenenud, enim tsiviilasjades (19,9% võrra). Oluliselt on lühenenud Harju ja Viru maakohutute menetlusajad, seda nii tsiviilasjades kui ka üldmenetluse kriminaalasjades. Haldusajade menetlusajad on püsinud stabiilsed, jäädes teist aastat nii Tartu kui ka Tallinna halduskohtus keskmiselt 120 päeva juurde.

12. Maakohtute töö kiirus erineb kohati siiski sadades päevades: nt jõudis Tartu maakohus kriminaalasja üldmenetluses otsuseni pisut vähem kui aastaga, 362 päevaga, samas kui Viru maakohus võtab õige- või süüdimõistva otsuse tegemine aega 503 päeva ehk 1,3 aastat. Samasugust lahknevust on märgata ka tsiviilasjade menetlusaegu võrreldes: Tartu maakohus tegi eelmisel aastal tsiviilasjas otsuse keskmiselt 5 kuuga, Viru maakohus aga 8 kuuga – Lõuna- ja Ida-Eesti kohtute menetlusaegade erinevus on samuti 3 kuud. Kui tuua siia kõrvale aga võrdluseks, et 2008. aastal sai üldmenetluses lahendatav kriminaalasi Virumaal lahenduse keskmiselt kahe aastaga ehk 713 päevaga, siis on näha, et aastaga on kohtu keskmine menetlusaeg lühenenud üle poole aasta (siinse näite puhul 210 päeva) ja erinevates piirkondades on õigusemõistmine ühtlasemalt kättesaadav.

13. Viimased kolm aastat, 2007–2009, on kohtute esimehed ja üldkogud kohtute töö planeerimisel pööranud erilist tähelepanu „vanade kohtuasjade“ jäägi vähendamisele. Vanaks tsiviilasjaks loetakse kuni kolm aastat tagasi kohtusse saanud avaldust, kriminaal- ja halduskohtumenetluses on selleks kaks aastat tagasi kohtusse saanud süüdistus või kaebus.

Juba teist aastat järjest vähenes see näitaja nii tsiviil-, kriminaal- kui ka haldusajades, mis tähendab, et aasta jooksul kohtutesse saanud asjade kõrval suudeti lahendada ka varasemast seisma jäänuid. „Vanade kohtuasjade“ osakaal kõigist 2009. a lõpus kohtute menetluses olnud lahendamata asjadest (nii jooksva aastal kui ka varem saanud) oli kõigis menetlusliikides väiksem kui 5%.

14. Kõige rohkem on esimese astme kohtutes n-ö seisvaid tsiviilasju, mille hulk küündis 2009. a detsembris 700 lahendamata asjani. Tsiviilkohtumenetluse venimise peamise põhjusena on kohtunikud välja toonud menetlusdokumentide asjaosalistele kättetoimetamise raskused. Samuti pikendavad menetlusaega menetluse peatamine mõne teise õigusvaidluse lahendamise ootel, tsiviilkohtumenetluse keerukus ja sellest tulenevalt kohustuslike menetlustoimingute suur arv, esialgse õiguskaitse rakendamise dokumendirohke menetlus, samuti see, et kohtul on keeruline inimese elukohta kindlaks teha, kui rahvastikuregistrisse kantud aadressilt teda kätte ei saa. Kriminaalkohtumenetluses venivad paljude süüdistatavatega kohtuasjad, ka need kriminaalasjad, kus süüdistatav on tagaotsitav.

**Kokkuvõtlikult tuleb öelda, et 2009. aastat iseloomustas kohtute töökoormuse kasv. Hoolimata töökoormuse kasvust ei jäänud maa- ja halduskohtutes kohtuasjad oluliselt venima ning on võimalik kinnitada, et kohtuasjad ei kuhju ja kohtusüsteem töötab hetkeolukorda arvestades oma võimete piiril rahuldavalt. Esimese astme kohtud töötasid efektiivsemalt, suutes lühendada menetlusaega.**

## Seaduste ühetaolisest kohaldamisest

15. Eelmise aasta ettekandes peatusin halduskohtumenetluse ja haldusõiguse arengu kitsaskohtadel. On hea meel tõdeda, et korduvalt tehtud ettepanek – töötada välja uus halduskohtumenetluse seadustik – on realiseerumas, sest vastava eelnõu esitas Vabariigi Valitsus 6. mail 2010 parlamendile.<sup>7</sup>

Käesolevas ettekandes pööran süvendatud tähelepanu karistusõiguse mõningatele aspektidele.

## Karistusõigusest ja ülekriminaliseerimisest

16. Riigikohtu kohtupraktika analüütikute kogutud andmetel (lisa 2) sisaldab Eesti õiguskord hetkel kokku veidi alla 1300 erineva süüteo koosseisu ehk karistatava teo kirjelduse. Ilmselt ei ole pelgalt selle arvu alusel võimalik öelda, kas seda on palju või vähe, ning otsustada, kas kõikide nende tegude karistatavaks kuulutamine on vajalik või mitte. Mitmete eelnõude seletuskirjadest ja asjatundjate arvamuse alusel on põhjust siiski väita, et oleme asunud ülekriminaliseerimise teele. Üldpõhimõttest tulenevalt on karistusõigus vahend *ultima ratio* ehk selline õigusharu, mille poole pöördumine on vajalik juhul, kui teiste õigusharude regulatiivsest toimest ei piisa. Õigusteoorias räägitakse siinkohal teo karistamisväärsest.

17. Paraku näitab praktika, et sellest põhimõttest meie seadusloomes eriti ei juhinduta, mis toob paratamatult kaasa karistusõiguse devalveerumise. Tuginedes eelviidatud analüüsile, tuleb tõdeda, et tööjõulistest 15–74-aastastest Eesti elanikest on 55,6% kantud karistusregistrisse erinevate väär- ja kuritegude toimepanemise eest (hõlmab ka kustunud karistusi). Isikud, kellel on kehtiv karistus või kes on olnud karistatud mõne süüteo eest, moodustavad üle poole elanikkonnast. Nende andmete põhjal võib tõsikindlalt väita üksnes seda, et ainult vastsündinud on karistamata. Kui enamik rahvast on karistatud, siis ei maksa loota, et *ultima ratio* ühiskonnas iseenesest toimib ja ühiskond iga süüteo toimepanemise hukka mõistab. Ühiskonna hukkamõistvat hoiakut ei ole demokraatlikus ühiskonnas võimalik saavutada riigi sunniaparaadi toel. Kui õigusvastast käitumist võetakse kui paratamatust, kui üldaktsepteeritavat käitumisnormi, siis kaotab karistamine oma üldpreventiivse toime. Massiline karistus devalveerib karistuse mõju ja muudab ühiskonna tauniva suhtumise süütegude toimepanemisse silmakirjalikuks kui mitte kaastundlikuks. Karistused ei suuda täita oma eesmärke, sest riigil puudub võimalus piiratud ressursi tingimustes tegeleda kõigi õigusrikkumistega. Suureneb latentne kuritegevus.

18. See pole nii ainult Eestis. Liialdamata võib väita, et tegemist on üleilmse probleemiga. Karistusõiguse poole pöördutakse alati ja kohe, kui poliitikutel on vaja rahvale näidata, et probleemiga tegeletakse resoluutselt. Kölni ülikooli emeriitprofessori Hans Joachim Hirschi väitel on karistusseadusandlus poliitilistele organitele kõige kiirem ja odavam viis tõestada, et midagi rahva kaitseks ka tehakse.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu nr 755 SE I. Arvutivõrgus:  
[http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=1020325&u=20100519101051](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=1020325&u=20100519101051) (19.05.2010).

<sup>8</sup> Vt H.-J. Hirsch. Õigusriikliku karistusõiguse aktuaalsed probleemid – Juridica 2004/III.

Sageli on aga karistusõiguse appivõtmine hoopis vale meede konkreetse küsimuse lahendamiseks, sest mitte keegi ei kujunda oma käitumist enne karistusseadustikku uurides; karistusseadus ei sisalda käitumisreegleid. Tihti puudub põhjuslik seos karistusõigusliku reageerimise ja sotsiaalse probleemi lahendamise vahel. Inimeste sotsiaalseid hoiakuid ja käitumismustreid ei saa mõjutada karistusõiguse kohaldamisega, vaid selleks tuleb kasutada muid, konkreetse eesmärgi saavutamiseks mõeldud vahendeid. Eeskätt kodust kasvatust ja haridussüsteemi.

Olgu siinkohal toodud paar näidet. Alaealise poolt suitsetamise kuulutamise karistatavaks väärteoks (tubakaseaduse § 47 – tubakatoote tarvitamine alaealise poolt). Kahtlemata õilis eesmärk – kaitsta noore areneva organismi tervist tubakatoote kahjuliku mõju eest, kuid valitud vahend paraku ei kõlba selleks üldse. Vaevalt, et leidub alaealist, kes seadusandja vastavast kriminaliseerimisotsusest kuuldes karistuse hirmus suitsetamise maha jättis või suitsetamisest pärast karistamist loobus. Teine näide samast valdkonnast, millele on tähelepanu juhtinud juba Tartu ülikooli kriminaalõiguse professor Jaan Sootak, s.o narkootilise või psühhotroopse aine arsti ettekirjutuseta tarvitamine ja selle karistamine väärteona (narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ja nende lähteainete seaduse § 15<sup>1</sup> – narkootilise või psühhotroopse aine ebaseaduslik käitlemine väikeses koguses).<sup>9</sup> Selle sätte rakendusalaasse kuuluvad tüüpiliselt väljakujunenud narkomaanid, kelle elu pole uut doosi saamata sageli võimalik. Kahtlemata kujutab narkomaania ohtu ühiskonnale, kuid teiselt poolt ei ole võimalik inimest karistuse ähvardusel sundida enda tervise eest hoolt kandma. Veelgi enam: arvata, et sellise teo eest karistamine aitab neid narkomaaniast võõrutada, ei ole kindlasti kooskõlas narkoloogia teaduslike seisukohtadega. Seega tuleb taas kord tõdeda, et eesmärk ja valitud vahend ei ole kooskõlas. Ilmselt on teisi ja palju tõhusamaid mõjutusvahendeid sõltuvuste ja väljakujunenud hoiakute muutmiseks kui karistamine. Muid mõjutusvahendeid tuleb eelistada karistamisele.

19. Kehtiv karistusseadustik võeti vastu 2002. aastal ja seda on pea poolsada korda üsna ulatuslikult muudetud (vt lisa 2, tabel 1). Kujunevas õiguskorras on suhteliselt kiired õigussüsteemi muudatused paratamatud, kuid õigussüsteemi stabiilsus on väärtus, mida iga järjekordne muudatus kahjustab. Ilmselt on Eesti karistusõiguse areng jõudnud praeguseks sellisesse faasi, kus tuleks tõsiselt kaaluda, millised süüteoosseisudena kirjeldatud tegudest väärivad riiklikku hukkamõistu ja millised mitte.

Ühelt poolt on muidugi selge, et koosseisu rakendamise sagedus kohtupraktikas ei ole piisavaks mõõdupuuks, kas tegu väärrib kriminaliseerimist või mitte. Paratamatult on süütegusid, mida praktikas pannakse toime äärmiselt harva, kuid mis peavad kindlasti olemas olema (nt riigivastased süüteod). Siiski võib ka süüteoosseisu kohaldamise sagedus anda indikatsiooni sellest, kas sellist tegu ikka on üldse vaja karistatavaks kuulutada. Teiselt poolt on aga probleem, näiteid toomata, sageli just nendes süüteoosseisudes, mida rakendatakse nn igapäevaselt ja mis seetõttu tekitavad küsimusi selliste tegude kriminaliseerimise vajaduses.

---

<sup>9</sup> Vt A. Rauni artikkel 07.07.2009 ajalehes Postimees „Juuraprofessor: asugem narkootikumide legaliseerimise tee“. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/?id=139178> (19.05.2010).

20. Kui eelkirjeldatu püüdis Riigikogu tähelepanu juhtida kehtiva õiguskorra probleemidele, siis hoopis murettekitavam on erinevate ministeriumide soov jätkuvalt kriminaliseerida tegusid, mille karistamisväärsus seda vaevalt toetab.

Siinkohal mõned avalikku meediakajastust leidnud näited.

Sotsiaalministerium soovib keelustada laste kehalise karistamise. Ma olen kaugel sellest, et õigustada lapsepeksu. Kindlasti tuleb last kaitsta ka õiguslike vahenditega, seda enam, et laps seda sageli ise teha ei suuda. Kehtivas õiguses on karistusseadustiku (KarS) § 121 järgi karistatav kehaline väärkohtlemine, mis näeb kuriteona muu hulgas ette ka vastutuse löömise, peksmise või valu tekitanud muu kehalise väärkohtlemise eest. Kunagi pole olnud vaidlust selle üle, et kõnealune koosseis kaitseb iga inimese tervist sõltumata tema vanusest, seega kindlasti ka alaealiste tervist. Seega kui lapsevanem kehaliselt väärkohtleb oma last, on tema käitumine ka praegu kuriteona karistatav KarS § 121 järgi. Ilmselt ei peeta sellise eraldi kasuistliku normi taotlemisel silmas karistusõiguslikke eesmärke, vaid soovitakse hoopis karistusõiguse kaudu muuta ühiskondlikke hoiakuid. Nagu eespool mainitud, ei ole karistusõigusega ühiskondlike hoiakute muutmine resultatiivne tegevus. Riigi sekkumine väga delikaatsetesse lapsevanema ja lapse suhetesse, kui vanemlikud kohustused on täidetud ja last kehaliselt ei väärkohelda, on tarbetu. Vaevalt on lapsed õnnelikumad, kui suur osa vanematest figureerib karistusregistris.

Teine näide. Hiljutine diskussioon selle üle, kas tuleks tõsta kannatanu vanusepiiri sättes, mis näeb ette vastutuse suguühenduse eest lapseealisega (KarS § 145). Eestimaa Rohelised fraktsioon algatas vastavasisulise karistusseadustiku muutmise ka Riigikogus.<sup>10</sup> Praegu nõuab see säte ühelt poolt täisealist isikut, mis osal juhtudel põhistab sellise kuriteokoosseisu vajalikkust. Samas kui eesmärgiks võetakse teatud vanuses alaealiste omavaheliste seksuaalsuhete keelustamine karistusõiguse vahendusel, on see pehmelt öeldes elukauge initsiatiiv, mille eesmärgid jäävad siinkõnelejale hoomamatuks. Küll aga suudan ma prognoosida, kuidas selle seadusandliku initsiatiivi realiseerumine mõjutab meie karistatud isikute arvu.

Samas valdkonnas väärrib märkimist ka eelnõu, mis näeb ette kriminaalvastutuse kehtestamise süüdistatava poolt valeütluste andmise eest (599 SE I, § 3, p 2).<sup>11</sup> Praktikas tähendab see seda, et alati, kui kohtuotsuse tegemisel tuvastatakse, et süüdistatav pole andnud muude tõenditega riimuvaid ütlusi, tuleb tema vastu alustada kriminaalmenetlust. Seega saavutame olukorra, kus üldjuhul hakkab igast kriminaalasjast välja kasvama uus kriminaalasi süüdistatava poolt valeütluste andmise sätte järgi. Raske pole aimata prokuratuuri jõulist mõju selliste sätete loomisel.

21. Ilmselt ei vaja ülekordamist, et süüteo koosseisude praktiline rakendamine nõuab märkimisväärselt riiklikku ressursi. Tuleb mõista, et mingi teo kriminaliseerimine ei jää

<sup>10</sup> Karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu nr 728 SE I, algatatud fraktsiooni Eestimaa Rohelised poolt 08.04.2010. Arvutivõrgus:

[http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=988494&u=20100519111223](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=988494&u=20100519111223) (19.05.2010).

<sup>11</sup> Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu nr 599 SE I. Arvutivõrgus:

[http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=793874&u=20100519111852](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=793874&u=20100519111852) (19.05.2010).



praktiliste – ehk täpsemalt rahaliste – mõjudeta. Mingi käitumise lugemine süüteona karistatavaks tähendab seda, et haldusvõim peab leidma ressursse vastava menetluse toimingute tegemiseks, süüdlase leidmiseks ja tema kohtu ette viimiseks, samuti peab kohtuvõim suutma talle saadetud asjad ära lahendada. Vastasel juhul tekib olukord, kus seadusandja tahe ei leia rakendamist, tekivad nn surnud süüteoüksused, millega ei tegeleta, kuna selleks pole vahendeid. Viimane ei tõsta aga ilmselt kodanike usku õiguskorra toimimisse. Ülekriminaliseerimine toob praktikas kaasa kahetasandilise lähenemise, mille puhul seadusandja esimese sammuna kuulutab osa tegusid karistatavaks ja seejärel teise sammuna määrab kriminaalpoliitika arengusuundade sildi all kindlaks, milliste süütegudega sellest tohutust hulgast haldusvõim sisuliselt tegelema peab. Praegu Riigikogu menetluses olevas Riigikogu otsuse eelnõus „Kriminaalpoliitika arengusuundad aastani 2018“ märgitakse sisuliselt õigesti: „Kõigea korruga tegeleda ei jõua ning seepärast tuleb välja tuua valdkonnad, millele tuleb süsteemselt tähelepanu pöörata [---]“ (vt eelnõu 757 OE I, seletuskiri, lk 13).<sup>12</sup> Olgu märgitud, et kriminaalpoliitika arengusuundade põhimõtete kohaselt peaks igale karistusõiguse muudatusele eelnema põhjalik loodava normi mõjude analüüs. Kahjuks pole seda senini tehtud. Kuulutades mingi valdkonna prioriteetseks (näiteks võitlus narkokuritegevusega) ja suunates põhiosa vahendeist sellele, on ilmselge, et teiste valdkondadega tegelemiseks (näiteks salajased vargused) ressursi ei jätku. Tuleb küsida, kas riik pole siin mitte silmakirjalik – andes endale aru, et kõigea tegeleda ei jõua, kuid ikkagi jätkuvalt kriminaliseerides.

22. Kui isikut on karistatud ja ta on kantud karistusregistrisse, on võimalik tema suhtes rakendada mitmesuguseid lisapiiranguid, mis ei tulene karistusseadustikust, vaid teistest seadustest (lisa 3). Seisuga 15. veebruar 2010 kehtib 91 õigusakti, millest karistatud isikule võivad laieneda erinevad piirangud.

Üldjuhul toob isikule lisapiirangud kaasa kriminaalkaristus. Näiteks tagatisfondi seaduse § 10 lg 3 p-st 1 tulenevalt kutsutakse nõukogu liige tagasi viivitamata, kui tema suhtes on jõustunud süüdimõistev otsus kriminaalasjas. Alati ei pea aga olema kriminaalkorras karistatud, piirang võib ilmneda ka juhul, kui isik on kriminaalasjas kahtlustatav või süüdistatav.<sup>13</sup> Samas võib piisata ka väärteo toimepanekust, et piirangut ei rakendataks mitte ainult füüsilise isiku suhtes, vaid näiteks kolmanda isiku suhtes. Ühistranspordi seaduse § 41 lg 1 p 4 järgi võib liiniloo andja keelduda tegevusloa andmisest, kui loa taotlejat, tema vedude eest vastutavat isikut või tema juures töölepingu alusel töötavat ühissõidukijuhti on ametialases tegevuses karistatud väärteo eest veokorralduse, ühissõidukijuhi töö- ja puhkeaja reguleerimise, liiklusohutuse, sõidukiohutuse või keskkonnakaitse valdkonnas ja sellest on möödunud vähem kui 12 kuud. Seega juhul, kui bussijuht jätab ristmikul suunatule näitamata ja selle eest väärteokaristus määratakse, võib järgmisel korral liiniloo andja sellele firmale tegevusluba mitte anda.<sup>14</sup> Väga paljudel juhtudel sõltub tegevuslubade saamine karistusest, kusjuures karistatusel ja tegevusloa saamisel ei pruugi olulist seost olla.

<sup>12</sup> Riigikogu otsuse ""Kriminaalpoliitika arengusuundad aastani 2018" heakskiitmine" eelnõu nr 757 OE I seletuskiri, lk 13. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=1020351&u=20100519112502](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=1020351&u=20100519112502) (19.05.2010).

<sup>13</sup> Kaitseliidu seaduse § 9 lg 4 p 4, politsei ja piirivalve seaduse § 40 p 3 jne.

<sup>14</sup> Suunatule näitamata jätmine on karistatav liiklusseaduse § 74<sup>35</sup> järgi.

23. Sama teema raames ei saa ilmselt mööda minna ka karistusregistri seadusest, mis teadupärast näeb ette tähtajad karistatuse kustumiseks. Küsimus on, kas need tähtajad peavad olema nii pikad või võiks neid lühendada. Teadupärast rajaneb Eesti kehtiv karistusõigus teosüüle, kuid selle kõrval võetakse ajaloolistel põhjustel endiselt arvesse ka isikut iseloomustavaid tunnuseid. Viimast võib-olla rohkem, kui seda hädapärast vaja oleks. Nii on meil karistusseadustiku eriosas endiselt väga levinud karistust raskendav koosseistunnus sama või analoogilise teo varasem toimepanek, mis üldjuhul toob endaga kaasa raskema karistuse liigi või kõrgema karistumäära kohaldamise (nt KarS § 199 lg 2 p 4).

Karistuste kohaldamise lähtekohaks on karistusregistri seadus ja selles sisalduvad karistatuse kustumise tähtajad. Initsiatiivi, mille kohaselt peaks karistusregister muutuma kõigile avatud andmekoguks, tuleb põhjalikult kaaluda karistusõiguse eesmärkidest lähtudes.<sup>15</sup> Igal juhul on sellise sammu otstarbekus väga vaieldav. Karistatuse avalikustamine ei saa teenida isiku pikaks ajaks häbimärgistamise eesmärki. Avaliku stigmatiseerimise negatiivseid sotsiaalseid tagajärgi olukorras, kus üle poole elanikest figureerib karistusregistris, on raske ette aimata. Ka eksinule tuleb anda võimalus ennast parandada ja karistatuse täielik avalikustamine sellele ilmselt kaasa ei aita.

24. Märkimata ei saa jätta, et karistusõiguse süstematiseerimisel on ka mõningaid positiivseid samme astunud. Justiitsministeerium koostas mõne aasta eest analüüsi majanduskaristusõiguse vallas, selgitamaks välja, millised selle valdkonna süüteod väärivad karistamist ja millised mitte. Selle analüüsi põhjal töötati välja ja võeti ka vastu karistusseadustiku muutmise seadus (RT I 2007, 13, 69), millega tunnistati KarS-i eriosas kehtetuks mitmed sellised süüteokoosseisud, mis ei vajanud karistusõiguse sekkumist. Eriti ulatuslikult muudeti intellektuaalse omandi vastaste süütegude süsteemi, vähendades oluliselt süüteokoosseisude arvu põhjusel, et neid küsimusi saab lahendada ka eraõiguse vahendusel. Sisuliselt vajaks aga kogu karistusõigus samasugust analüüsi.

25. Analüüsi vajavaid probleeme on oluliselt rohkem, kui käesolevas ettekandes oli võimalik tõstatada. Nii tuleb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni kontekstis lugeda kriminaalkaristuseks ka vääртеomenetluses rakendatavad hoiustrahvid ning trahviteadetega määratud karistused. Seega tuleks tagada ka sellistel juhtudel isikute õigused vähemalt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 6 (õigus õiglasele kohtulikule arutamisele) tasemel. Praegu Eesti õigus selliseid tagatise ei anna. Hulgaliselt esineb süüteokoosseise, milles blankettselt viidatakse mingite eeskirjade või nõuete rikkumisele, määramata rikkumise tunnuseid ja sisu. Selline määratlematus annab menetlejale lubamatult laia diskretsiooniõiguse karistusnormi sisustamiseks. Arvestades aga erinevate vääртеomenetlejate hulka, ei ole võimalik luua ühtset menetlus-ega karistuspraktikat, et tagada isikute võrdne kohtlemine.

---

<sup>15</sup> Vt karistusregistri seaduse eelnõu nr 762 SE I, algatatud 17.05.2010 Vabariigi Valitsuse poolt.

Arvutivõrgus:

[http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=1033432&u=20100519113021](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=1033432&u=20100519113021) (19.05.2010).

Kokkuvõtteks teen ettepaneku:

- 1. Korraldada lähema paari-kolme aasta jooksul kõikehõlmav karistusõiguse teaduslik revisjon, et määratleda väärtuspõhiselt karistusõiguse pikemaajalise arengu eesmärgid ja suunad.**
- 2. Korrastada kehtivat karistuste süsteemi ja tõsta karistusõigus tõeliselt *ultima ratio* tasemele.**
- 3. Arendada mittekaristusliku iseloomuga mõjutusvahendite süsteemi, et vähendada karistatud isikute osa ühiskonnas, luues sellega eeldused süütegudesse tauniva suhtumise kujunemisele.**