

Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta

Ettekanne Riigikogu 2013. aasta kevadistungjärgul

06.06.2013

Märt Rask

Riigikohtu esimees

Austatud juhataja, lugupeetud Riigikogu!

1. Kohtute seaduse § 27 lg 3 alusel teeb Riigikohtu esimees parlamendile kord aastas ülevaate Eesti kohtukorraldusest, õigusemõistmisest ja seaduste ühetaolisest kohaldamisest. Praegune ettekanne on siinkõneleja jaoks üheksas ja viimane. Kokku on Riigikogu kuulanud ja arutanud sellelaadseid ettekandeid koos tänasega üheteistkümmel korral. Üheksa aasta jooksul on mul olnud võimalus analüüsida kohtukorralduse ja õigusemõistmise probleeme, teha ettepanekuid ja avaldada tunnustust ning kriitikat kolmele parlamendi koosseisule, mis omakorda võimaldab teha järeldusi selle kohta, kuidas erinevad Riigikogu koosseisud on suhtunud kohtu- ja õigussüsteemi arengusse, õigusemõistmisesse ja ettekannetes tõstatatud probleemidesse. Kuid see pole tänane teema.
2. Eelmise aasta ettekanne keskendus põhjalikumalt halduskohtumenetlusele, üle-eelmise aasta ettekanne tsiviilkohtumenetlusele. Sel korral peatume kriminaalkohtumenetlusel ja eelkõige sellesse menetlusliiki kätkevad jälitustegevusel. Kuid kõigepealt traditsiooniliselt väljakujunenud rubriigid. Eelmise kevade ettekanne sisaldas viit põhimõttelist ettepanekut, mida pidasid tähtsaks ka kohtute haldamise nõukoja liikmed. Ka käesolev ettekanne on põhimõtteliselt läbi arutatud kohtute haldamise nõukoja 24. mai 2013. aasta istungil, millest tuleb järeldada, et ettekandes peituv kriitika ja riigielu ning õigusemõistmise edendamisele suunatud ettepanekud ei ole pelgalt siinkõneleja väljamõeldis, vaid toetub asjatundjate ja analüütikute arvamustele.

Tagasisivaade eelmise aasta ettepanekutele

3. Esimene põhimõttelist laadi ettepanek seisnes selles, et Riigikogu võiks kaaluda iga põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendi läbiarutamist vähemalt asjaomase komisjoni tasandil. Ettepanek kasvas välja probleemist, et seadusandja ei täida põhiseaduskohtu otsuseid, millega on mingi norm põhiseadusvastaseks tunnistatud. Ettepaneku sisu oli selles, et tekiks asjatundlik mõttevahetus seadusandja ja põhiseaduskohtu vahel, kuidas kõige paremal moel põhiseadusvastane olukord lahendada. Selgituseks olgu mainitud, et probleemid põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendite täitmisega ei ole ainuomased Eestile, vaid need eksisteerivad kahe võimuharu konfliktina praktiliselt kõigis riikides, kus tegutsevad konstitutsioonikohtud. Demokraatlikus õigusriigis ei ole võimalik luua konstitutsioonikohtu otsuste täitmiseks kohtutäituri sunnimehhanismi, kuid kohtu ja seadusandja ladusast koostöös on võimalik põhiseadusevastane olukord kiiremini lõpetada.
4. Riigikohus on analüüsinud 2010.–2012. aasta põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuste täitmist ning analüüs kinnitab, et üldjuhul on seadusandja konstitutsioonikohtu otsused mõistliku aja jooksul täitnud. Ainuüksi uue riigilõivuseaduse vastuvõtmisega täideti 35% otsustest, millega konkreetses kohtuasjas oli riigilõivu määr põhiseadusevastaseks tunnistatud. Samas tuleb tõdeda, et on valdkondi, kus põhiseaduspärase õiguskorra loomine valmistab seadusandjale tõsiseid raskusi. Riigikogu poolt on täielikult täitmata kolm Riigikohtu otsust, mis puudutavad

riigivastutust.¹ Lühidalt kokku võttes tunnistas Riigikohus riigivastutuse seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks osas, mis ei näe ette ebamõistlikult pika kohtueelse kriminaalmenetlusega tekitatud mittevahalise kahju hüvitamist; ametikohalt kõrvaldamisega õiguspäraselt tekitatud vahalise kahju õiglases ulatuses hüvitamist; ametikohalt kõrvaldamisega õigusvastaselt tekitatud vahalise kahju hüvitamist. Tegemist on vastavate regulatsioonide puudumisega. Riigivastutuse seaduse menetlus Riigikogus on peatunud.

5. Kuna eelmise ettekande viies ettepanek puudutas just riigivastutuse seaduse menetlemise vajadust on siinkõnelejal, tuginedes Justiitsministeeriumi andmetele, siiski heameel tõdeda, et valminud on esialgne eelnõu, mis on antud ekspertidele analüüsimiseks. Põhimõttelised sõlmkohad on ka Riigikohtuga läbi arutatud ja hiljemalt selle aasta sügiseks peaks uuendatud riigivastutuse seaduse eelnõu Riigikogusse jõudma.
6. Vaidlus selle üle, kas Riigikohtu otsus on täidetud või mitte võib kesta aastaid, sest üsna raske on defineerida, kas otsuse täitmine tähendab vastava regulatsiooni loomist või ka selle regulatsiooni täitmist vaidluse osapooli rahuldaval moel. Nii on juhtunud Riigikohtu üldkogu otsusega kohalike omavalitsuste rahastamise küsimuses.² Ilmselt võib teatud mõõndusega öelda, et formaalselt on otsus täidetud, kuid sellisel viisil, mis ei ole endaga kaasa toonud rahuldavaid muudatusi kohalike omavalitsuste rahastamisprobleemide lahendamisel.
7. Kahjuks tuleb tõdeda, et kaks lahendit, millest üks tehti tehnoarajatiste talumistasude³ ja teine välismaalaste seaduse kohta,⁴ on täitmata. Uut korda tehnoarajatiste talumistasu suuruse kindlaksmääramiseks pole kehtestatud. Välismaalaste seaduse kohta märkis Riigikohus, et tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise korral peab seadusandja sätestama kaalutusõiguse ka juhul, kui isik on vabatahtlikult võtnud kohustuse Eesti Vabariigist lahkuda. Uus seadus eirab vana seaduse kohta tehtud kohtulahendit.
8. Leian, et tagasiside, mis esimeses järjekorras kajastub Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuste täitmisel, vajab siiski seadusandja poolset järeleaitamist. Riigikohus jälgib niigi oma otsuste täitmist, kuid ladusa koostöö huvides oleks mõistlik saada tagasisidet seadusandjalt just selle kohta, mida kavatsetakse kohtu tuvastatud põhiseadusvastase olukorra likvideerimiseks ette võtta. Seepärast olen sunnitud jääma oma eelmise aasta ettepaneku juurde, et iga Riigikohtu otsus, millega tunnistatakse mingi säte põhiseadusevastaseks, väärrib, et otsust arutatakse vähemalt parlamendi komisjoni tasemel, peetakse seadusloome plaane ja antakse kohtule ning avalikkusele tagasisidet.
9. Eelmises ettekandes justiitsministrile tehtud ettepanek lõpetada personalikulude arvelt toimuv kohtute tulemusrahastamine ja luua tugevamad eeldused püsiva ametnikkonna tekkeks kohtutes,

1

1) Riigikohtu üldkogu 22.03.2011 otsus kohtuasjas **nr 3-3-1-85-09**.

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222533025> (05.06.2013).

2) Riigikohtu üldkogu 30.08.2011 otsus kohtuasjas **nr 3-3-1-15-10**.

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222537036> (05.06.2013).

3) Riigikohtu üldkogu 31.08.2011 otsus kohtuasjas **nr 3-3-1-35-10**.

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222537040> (05.06.2013).

² Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsus kohtuasjas **nr 3-4-1-8-09**.

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222523482> (05.06.2013).

³ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17.04.2012 otsus kohtuasjas **nr 3-4-1-25-11**.

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-25-11> (05.06.2013).

⁴ Riigikohtu üldkogu 02.07.2012 otsus kohtuasjas **nr 3-3-1-44-11**.

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222548349> (05.06.2013).

on leidnud mõistmist kohtutesse uue ametikoha, kohtujuristi, loomisega. Soovime Harju Maakohtus läbiviidavale pilootprojektile edu.

10. Kuna eelmise aasta ettekanne keskendus halduskohtumenetlusele, siis ei saa tähelepanuta jätta ka sellekohaseid ettepanekuid. Aastaga on siin toimunud positiivseid muutusi. Tuginedes Tartu Halduskohtu esimehe härra Tanel Saare ettekandele, mille ta esitas kohtute haldamise nõukojas 23. mail 2013, on justiitshalduskaebuste ehk kinnipeetavate kaebuste osakaal langenud 50%-ni halduskohtusse jõudvate kaebuste üldarvust. Kinnipeetavate kaebused moodustasid varem ligi 2/3 Tartu Halduskohtu tööst ja koormasid liigselt kohtupidamist. Kuigi sellise languse põhjuste sisulist analüüsi pole tehtud, võib mõjuritena nimetada, et Viru Vangla jõudlus kohtueelses menetluses esitatud vaiete läbivaatamisel on oluliselt suurenenud, kinnipeetavad tunnevad paremini kaebuste läbivaatamise kohtupraktikat ja 2012. a. jõustus halduskohtumenetluse uus redaktsioon.
11. Palju vaidlusi tekitanud vanglate keelatud asjade nimekirjad on vanglate lõikes ühtlustatud, mistõttu ei tohiks tekkida vaidlusi selle üle, miks ühes vanglas lubatud ese on teises keelatud. Samas tuleb tõdeda, et kinnipeetavate suhtes ohjeldusmeetmete kasutamist ei ole põhiõiguste aspektist analüüsitud. Küll aga saab Riigikohtusse jõudnud vaidluste taustal märkida, et näiteks käeraudade kohaldamise haldusakte põhjendatakse selgemini, põhiõiguste piiramist on selgemalt motiveerima hakatud. Selliste positiivsete arengute taustal võib loota, et Euroopa Inimõiguste Kohtusse jõuab vangide kaebusi vähem.

Kohtute töökoormust iseloomustav menetlusstatistika

12. Üheksa aastase perioodi üldistusena julgen kinnitada, et Eesti kohtustatistika on läbi teinud suure kvalitatiivse arengu. Statistika on suudetud muuta usaldusväärseks. Kogutavad objektiivsed andmed võimaldavad teha juba praegu põhjendatud otsustusi nii kohtute haldamise kui ka kohtumenetluse ajalise kulgemise ja kvaliteedi kohta, mis aga ei tähenda seda, et selles valdkonnas ei oleks arenguruumi. Traditsiooniliselt on ettekandele lisatud 2012. aasta kohtustatistika ülevaade, mis võimaldab iseseisvat tõlgendamist (**Lisa 1. Esimese ja teise astme kohtute statistilised menetlusandmed**).⁵ Lühidalt peatun vaid mõnel statistilisel näitajal, mis üldiselt iseloomustas kohtute tööd 2012. aastal.
13. Kui eelmisel aastal sai öelda, et kohtusse pöördumiste arvu kasv on peatunud, siis 2012. aasta andmete võrdlemisel 2011. aasta andmetega saab järeldada, et ka eelmisel aastal pöördui kohtusse kaebuste ja avaldustega kõigis menetlusliikides, välja arvatud väärtemenetluses, 10-16% võrra vähem. Selgeid põhjusi, miks kohtusse pöördumiste arv on vähenenud, on võimatu põhjaliku teadusliku analüüsita välja tuua, mistõttu ei ole mõistlik ühe aasta suundumuste alusel kaugemale ulatuvaid järeldusi teha. Vara on veel kuulutada, et meie õiguskord on stabiliseerunud, õiguskonfliktus ühiskonnas vähenenud, õiguskuulekus ja arusaamine õiguspärasest käitumisest tõusnud. Kaebuste ja avalduste arvu vähenemine 10-16% ei ole kohtute tegelikku töökoormust vähendanud, sest tavapärase kuni kümne vakantse kohtunikukoha asemel oli läinud aastal pidevalt täitmata kuni 16 kohtuniku ametikohta.
14. Seda, millise hinnaga jõudsam töötulemus on saavutatud, ilmestavad järgmised näitlikud arvud. Iga Harju Maakohtu tsiviilasju lahendav kohtunik kirjutas 2012. aastal 408 kohtuotsust ja –määrust, so 1,1 õiguslikku analüüsi eeldavat otsustust kalendri-, mitte tööpäevas. Kui palju sellise töötempo juures asjasse süveneda jõuab, on iga kohtuniku või kohtuametniku andekuse ja

⁵ Esimese ja teise astme 2012. a menetlusstatistika ülevaade on avaldatud ka internetis lehel www.kohus.ee, Riigikohtu tööd iseloomustavad andmed on avaldatud kohtu kodulehel www.riigikohus.ee/?id=79

töövõime küsimus. Õigesti rõhutas siinsamas Riigikogus ametisse nimetamisel uus Riigikohtu esimees härra Priit Pikamäe, et ühe peamise ülesandena seisab Eesti kohtusüsteemi ees just kohtulahendite kvaliteedi parandamine. Praeguse konveiertööga on esimese astme kohtulahendite kvaliteedi parandamine raske. Tartu Maakohtus oli 2012. aastal keskmiselt 19% kohtunikukohtadest täitmata, mistõttu kujunes ka selle kohtu kohtuniku koormuseks 364 otsust-või määrust aastas ehk üks otsustus päevas, arvestamata puhkepäevi, riigipühi ja kohtunikele rangelt soovituslikke koolituspäevi. Tervitatav on justiitsministri, kelle otsustustest kohtunikukohtade täitmine suurel määral sõltub, selge seisukoht, et juba selle aasta lõpuks on kõigile vabadele kohtunikukohtadele konkursid välja kuulutatud. Tegelikult tähendab aga konkursi väljakuulutamise 2013. aastal seda, et kohtunike töökoormus võiks hakata normaliseeruma 2015. aastal, sest konkursi väljakuulutamisest kuni kohtuniku ametisse nimetamiseni kulub 9 kuni 10 kuud. Kuna kohtusüsteemi ootavad ees väga ulatuslikud personalimuudatused, sest pensionile siirduvad üheksakümnendate aastate alguses ametisse nimetatud kohtunikud, kes moodustavad kolmandiku või isegi suurema osa kõigist kohtunistest, on mõistlik muuta kohtunikuks nimetamise korda oluliselt paindlikumaks, et vältida ootamatult tekkevat täitmata kohtunikukohtasid ja hoogtöö korras konkursside väljakuulutamist.

15. Riik on kohustatud tagama, et õigusemõistmine toimiks tõrgeteta. Kohtumenetluse pikkuse statistilist keskmist vaadates saab kinnitada, et möödunud aastal töötas kohtusüsteem esimeses astmes ehk maa- ja halduskohtutes kiiremini kui ülemöödunud aastal. Nii tsiviil- kui ka kriminaalmenetluses on viimase kahe aasta jooksul menetlusajad lühenenud, vaid halduskohtutes on näha menetlusaja väikest pikenedamist (**Lisa 2. Kohtute menetlusajad**). Valitsusk koalitsiooni seatud õiguspoliitilise eesmärgini, et kohtumenetlus ei tohiks üheski kohtuastmes kesta kauem kui 100 päeva⁶, ei ole statistiliselt veel jõutud üheski kohtuastmes: üldmenetluses jõutakse kriminaalajades lahendini keskmiselt kolm korda pikema aja, 327 päevaga, eraõiguslik vaidlus saab lahenduse keskmiselt 156 päevaga ning halduskohtus tuleb riigiga vaielda keskmiselt 149 päeva. Korrates eelmise aasta ettekannet rõhutan, et menetluste kiirendamine on vaieldamatult õige ja „sada päeva ühes astmes“ julgelt seatud eesmärk. Eesmärki pole mõtet kritiseerida. Kohtumenetluste kiirendamine, kuni see ei kahjusta kohtumenetluse kvaliteeti, on kindlasti põhjendatud. Kohtute esimehed on kohtuasjade venimise põhjusena esile toonud eelkõige juba mainitud täitmata kohtunikukohad, süüdistatavate ja kostjate tagaotsimine, teadmata kadunud või surnud kostja kindlakstegemine, menetlusosaliste pikad haigused, probleemid ekspertiiside läbiviimisega, ühes kohtuasjas menetluse peatamine seoses teises asjas lahendi ootamisega. Nimetatud põhjused ei sõltu kohtuniku tahtest, kuid kahjuks on ka kohtunistest sõltuvaid põhjuseid: kohtuistungite kergekäeline edasilükkamine või lihtsalt inimlikud eksimused. Ka 2012. aastal jätkus positiivne tendents, et aasta lõpuks lahendamata jäänud kohtuasjade jääk on järjekindlalt kahanema hakanud. Jääk on suurenenud üksnes väiksemate süütegude puhul, kuid selles menetlusliigis jõudis kohtusse ka rohkem kaebusi kui eelneval aastal.

16. Kohe tõusetub küsimus, kas lahendamata asjade jäägi vähenemine ja kiirem menetlus on toonud kaasa otsuste õiguskindluse languse? Tsiviil- ja kriminaalmenetluses vaidlustati esimese astme kohtute lahenditest 10%, samas haldusasjades kaevati ringkonnakohtutesse edasi peaaegu pooled lahendid (47%). Vaidlustatud esimese astme lahenditest jäi kriminaalmenetlus- ja haldusasjades ringkonnakohtus muutmata 72-77%, kuid tsiviilasjades veidi üle poole lahenditest (59%); täielikult tühistati kriminaalmenetluses vaid ligi 6%, samas haldus- ja tsiviilasjades tühistati täielikult 18-22% esimese astme lahenditest. Kokkuvõttes jäi pärast ringkonnakohtu

⁶ Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ja Eesti Reformierakonna valitsusliidu programmi alajaotuse „Konkurentsivõimeline majanduskeskkond“ punkt 16b ja alajaotuse „Turvaline Eesti“ punkt 6a. Internetis: <http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/uudised/taustamaterjalid/Valitsusliit%20I.pdf> (05.06.2013).

otsust kehtima tsiviil- ja kriminaalmenetlusasjade esimese astme lahenditest 96-98%, haldusasjades veidi vähem, 85% lahenditest. Arvestades ka neid lahendeid, mida teises kohtuastmes ei vaidlustatud, tühistatakse esimese astme kohtulahenditest ringkonnakohtus: kriminaalmenetlusasjades alla 1%, tsiviilasjades 2% ja haldusasjades 8%. Kohtulahendite tühistamise protsent on madal, mis tähendab esimese astme kohtulahendite autoriteedi tõusu ja õiguskindluse kasvu.

17. See, miks ringkonnakohus maa- või halduskohtute lahendi täielikult tühistab, ei seonu alati lahendite kvaliteediga: üsna suur osa tühistatud lahenditest tühistatakse ringkonnakohtus seetõttu, et menetlusosalised jõuavad ringkonnakohtus kompromissile – see aga ei näita esimese astme kohtulahendi kvaliteeti. Samas esineb arvestatavalt tihti tühistamise põhjustena menetlusnormi rikkumist, otsuse motiveerimatust või materiaaõiguse vale kohaldamist.
18. Riigikohtus võetakse menetlusse esimeses astmes lahendatud kohtuasjadest alla 1%, v.a haldusasjades, kus see on 3%. Nendest asjadest jõuab näiteks esimesele astmele arutamiseks tagasi ehk läheb n-ö teisele ringile vaid 0,1–0,4% esimeses astmes varem arutatud asjadest. Nende arvude tõlgendamisel tuleb arvestada seda, et arvud ei käi ühe ja sama aasta kohtuasjade kohta, teise astme statistika on aasta varasemate esimese astme lahendite kohta, Riigikohtu statistika aga veelgi varasema aja kohta.

Euroopa Inimõiguste Kohtus Eesti kohta tehtud lahendid 2012 kuni aprill 2013

19. Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi EIK) tegi 1. jaanuarist 2012 kuni 30. aprillini 2013 Eesti vastu esitatud kaebuste osas viis sisulist otsust, milles ühes tuvastas rikkumise, kahes leidis, et Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi konventsioon) ei ole rikutud. Neljandas asjas leidis rikkumised kahe kaebuse osas, samas asjas kolme kaebuse osas rikkumisi ei tuvastatud. Viiendas asjas, kus oli ühte menetlusse liidetud seitsme kaebaja kaebused, tuvastas kohus ühe sisulise rikkumise ja nelja kaebaja suhtes protseduurilise rikkumise. Ettekandele on lisatud justiitsministeeriumis koostatud memo (**Lisa 3. Euroopa Inimõiguste Kohtus 01.01.2012–30.04.2013 Eesti kohta tehtud sisulised lahendid**)⁷, mis on läbi arutatud 24. mai 2013. a kohtute haldamise nõukoja istungil.
20. Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste teema iga-aastasessse ettekandesse lülitamise eesmärk ei ole tekitada Riigikogus inimõiguste alast diskussiooni, vaid anda parlamendile ülevaade sellest, kuidas kohtusüsteem suhtub EIK-i lahenditesse, kus on tuvastatud konventsiooni rikkumine just õigusemõistmise valdkonnas. Kõik see, mis puudutab konventsiooni täitmist Eesti kohtutes, on aastaid olnud kohtute haldamise nõukojas arutelu all. Kohtunikke koolitatakse regulaarselt EIK-i kohtupraktika teemadel. Justiitsministeerium on loomas n-ö vanade kohtuasjade, milles menetlusaeg on veninud ebamõistlikult pikaks, jälgimise süsteemi, mis võimaldaks aegsasti välja selgitada kohtumenetluse venimise põhjused.

Eesti kohtusüsteem Euroopa riikide võrdluses

21. Kuna Eestile on kombeks võrrelda ennast kõikvõimalike edetabelite kaudu teiste riikidega, siis peatun põgusalt ka sellel, millisenä näib Eesti kohtusüsteem ja õigusemõistmine võrdluses teiste riikidega (**Lisa 4. Eesti kohtusüsteem Euroopas**). Eesti kohtusüsteemi saab võrrelda teiste Euroopa õigusruumi riikidega kahte allikat kasutades. 2012. aasta juulis avaldas Euroopa

⁷ Memo on koostatud Välisministeeriumi ülevaadete põhjal. Ülevaade 2012. aastal Euroopa Inimõiguste Kohtusse ja ÜRO inimõiguste komiteele Eesti Vabariigi vastu esitatud individuaalkaebuste kohta on kättesaadav Välisministeeriumi veebilehel <http://www.vm.ee/?q=node/16262>

Nõukogu Tõhusa õigusemõistmise komisjon (CEPEJ) viienda Euroopa Nõukogu riikide kohtusüsteeme võrdleva raporti.⁸ 2013. aasta märtsis tutvustas Euroopa Komisjon Euroopa Liidu kohtusüsteemide tulemustabelit (*Justice Scoreboard*).⁹ Võrdlusandmed on mõlemal juhul koostatud 2010. aasta näitajate alusel ning seega mõnevõrra vananenud. Väga täpset riikidevahelist võrdlust pole võimalik teha, sest iga riigi õigus- ja kohtusüsteemil on oma eripära. Kõige olulisemate üldistuste ja võrdluste tegemine on siiski võimalik.

21.1. Esimese astme kohtud menetlevad tsiviilasju Euroopa keskmise kiirusega, haldusajades keskmisest oluliselt kiiremini.

21.2. Kohtunikke 100 000 elaniku kohta on Eestis vähem kui Euroopas keskmiselt. Eristume selgelt Kesk- ja Ida- Euroopa riikidest (Saksamaa, Austria, Ungari, Tšehhi) ja läheneme Põhjamaadele.

21.3. Riigi kulutused kohtusüsteemile on keskmiselt kaks korda väiksemad kui meie n-ö mudelriikides Euroopas, eriti Põhjamaades.

21.4. Võrreldes 2008. aastaga panustas riik 2010. aastal kohtusüsteemi tööl hoidmisse 21,8% võrra vähem, millega Eesti on kohtute eelarve vähendamise pingereas pärast Lätit teisel kohal, olukorras, kus Euroopa üldine tendents on kohtute eelarve suurendamise suunas (keskmiselt 4% võrra).

21.5. Maailma Majandusfoorumi andmetel¹⁰ tunnetatakse Eesti kohtusüsteemi sõltumatuna. 144 maailma riigi hulgas on Eesti kohtusüsteem hinnangulise sõltumatuse osas paigutatud 21. kohale, edestades näiteks Austriat ja Prantsusmaad.

Eesti kohta saab üldistatult öelda: vähem kohtunikke töötab keskmisest kiiremini ja oluliselt odavamalt.

Jälitustegevuse kohtulik eelkontroll

22. Praeguses ettekandes ei ole seatud eesmärgiks osaleda diskussioonis, mis toimub Riigikogu menetluses oleva seaduseelnõu (SE 295) üle.¹¹ Soovin vaid kinnitada, et Riigikohus on jäänud oma seisukohtade juurde, mis edastati seadusandjale veebruaris 2012. aastal arvamusena „Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse“ eelnõu kohta. Nimetatud arvamuse teljeks oli vajadus selgelt eristada kriminaalmenetluslikkust jälitustegevusest korrakaitsest jälitustegevust. Nimetatud jälitustegevuste eesmärgid on erinevad. Iseäranis selgelt väljendub nende kahe jälitustegevuse liigi eristamise vajadus jälitustegevusele allutatud isikute ringi määratlemisel, nende isikute põhiõiguste kaitse tagamisel. Riigikohtu arvamusega seadusandja ei arvestanud ja 1. jaanuaril

⁸ Raportite eestikeelsed kokkuvõtted on kättesaadavad Riigikohtu kodulehel, 2012. aasta raporti kokkuvõte on avaldatud http://www.riigikohus.ee/vfs/1395/CEPEJ%202012_kokkuvote.pdf (05.06.2013). 2012. aasta raporti põhidokument koos riikide kohtusüsteemide kirjelduse ja selgitustega on kättesaadav www.coe.int/CEPEJ (05.06.2013).

⁹ Euroopa Liidu kohtusüsteemide tulemustabel ja lisamaterjalid on kättesaadavad http://ec.europa.eu/justice/newsroom/news/130327_en.htm (05.06.2013)

¹⁰ Maailma majandusfoorum hinnang on kujundatud erinevate majandussektorite ettevõtete (põllumajandus, töötlev tööstus, teenindussektor) esindajate küsitlemisel, vt ka ettekande lisa 4.

¹¹ Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (295 SE), algatatud 16.10.2012.

2013. aastal jõustusid kriminaalmenetluse seadustiku muudatused, mis vaieldamatult on nimetatud valdkonna edasiarendus, kuid Riigikohtu juba viidatud arvamuse järgi õigusselgusetud. Kuna seadusandja tahe jälitustegevuse reguleerimisel on äsja välja öeldud ja kehtib üsna lühikest aega, siis on mõistlik ära oodata nii kriminaalmenetlusliku kui ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtupraktika tekkimine. Seadusandja ei peaks kiirustama veel praktikas juurdumata regulatsioonide muutmisega. Eestis on toimiv ja usaldusväärne põhiseaduslikkuse järelevalve kohtupidamine, mis võimaldab igal konkreetsel kohtuasjal raames vaidlustada ka kriminaalmenetluse seadustiku ja julgeolekuasutuste seaduse sätteid, et kontrollida nende vastavust põhiseadusele. Seadusandja on andnud käesoleva aasta 1. jaanuarist kehtestatud jälitustegevuse regulatsiooniga täitevvõimule tavaliselt laia kaalutusõiguse, seda nii jälitustegevusele allutatud isikute piiritlemisel kui ka jälitustegevusest puudutatud isikute tagantjärele teavitamisel. Kas sellist avarat diskretsiooniõigust suudetakse ka põhiseaduspäraselt kasutada näitab kohtupraktika. Täna teema veelgi täpsemaks piiritlemiseks tuleb märkida, et juttu ei tule kriminaalmenetluse käigus jälitustegevusega kogutavate tõendite ega korrakaitse järelitustegevuse käigus kogutava informatsiooni analüüsist vaid sellest, kuidas kohtud jälitustegevuse lubasid annavad ja kuidas valdkonda edasi arendada, kuidas viia see paremasse kooskõlla meie põhiseaduse ja EIK-i praktikaga.

23. Riigikohus valmis jälitustegevuse kohtuliku eelkontrolli esialgne analüüs, mis vajab kindlasti edasiarendamist. Ettekandele lisatud analüüsi (**Lisa 5. Kohtupraktika analüüs „Jälitustegevuse kohtulik eelkontroll Eestis“**) tuleb võtta kui sissejuhatust teemasse. Vestlustest eeluurimiskohtunikega ja eriti Tallinna Halduskohtu esimehe härra Villem Lapimaaga võib siiski teha mõningad järeldused ja ettepanekud, mis peaks kaasa aitama meie põhiseadusliku korra tugevdamisele.
24. Et teemat õigesti mõista tuleb lähtuda sellest, et jälitustegevus on kõigis oma vormides iga isiku, kes on allutatud jälitustegevusele, põhiõiguste piiramine. Põhiõiguste riive saab olla õigustatud üksnes juhul, kui see toimub legitiimsel eesmärgil saavutamiseks, milleks põhiseaduse järgi saab olla üksnes kuriteo tõkestamine või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamine. Jälitustegevuse kui meetodi valik peab olema proportsionaalne ja täpselt vastavuses seadustega. Jälitustoimingutega tõendite ja informatsiooni kogumine saab olla üksnes erandlik, *ultima ratio*, kui kõik teised võimalused on ammendatud. Erandist ei tohi saada reeglit ja selle eest peab ka kohus suutma läbi jälitustegevuse lubade andmise praktika seista.
25. Probleemide lihtsamaks lahtirääkimiseks tuginedes käesolevas ettekandes üksnes põhiseaduse §-s 43 sätestatud põhiõigustele, mida võib kohtu loal riivata üksnes kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks. Tegemist on sõnumisaladuse kaitsega, mille kaitsealasse kuuluvad kõikvõimalikul viisil edastatavad sõnumid. Igal juhul on õigus nende sõnumite saladusele. Ühelt poolt peab riik tagama sõnumisaladuse kaitse ja teiselt poolt võib riik kasutada selle põhiõiguse piiramist selleks, et tõkestada kuritegusid ja selgitada välja tõde. Nii lihtne see ongi – tagada tasakaal ehk proportsionaalsus nende esmapilgul vastukäivate eesmärkide saavutamisel, vahendite valikul. Sellist tasakaalu pole võimalik välja mõelda, vaid see peab kujunema kohtupraktika käigus, kus analüüsitakse igat põhiõiguste riivet, lähtudes konkreetse asja tehnilisest. Ka see, et kohus annab jälitustegevuseks loa, tuginedes konkreetsetele faktilistele asjaoludele, on eelkõige kohtu kaalutusõigusel põhinev otsustus, millest kujuneb pretsedentide põhjal ses valdkonnas põhiõiguste kaitse praktika. Milline on see praktika? Millistest põhimõtetest lähtub kohus jälitustegevuse loa andmisel või sellest keeldumisel? Kas kohus lähtub *ultima ratio* põhimõttest või pigem sellest, kuidas on lihtsam? Kuidas kohus neid otsustusi motiveerib? Kõik need küsimused jäävad vastuseta praeguse suhteliselt hõreda õigusliku regulatsiooni raames, sest puudub kohtusüsteemi sisene analüüs, meetodiline juhendamine, koolitus ja järelevalve.

26. Mõnevõrra lihtsam on jälitustoimingute põhjendatuse kontroll kriminaalmenetluses, sest lõpuks jõuab kriminaaltoimik koos jälitustoimingute käigus kogutud tõenditega kohtusse, kus on põhimõtteliselt võimalik hinnata ka jälitustoimingu loa andmise põhiseaduspärasust. Keerukam, kui mitte võimatu, on kontrollida, kas halduskohtu antud korrakaitsealine jälitustegevuse luba on põhjendatud ja põhiseaduspärane. Pealegi on loodud regulatsioon, kuidas korrakaitsealise jälitustegevuse tulemusena hangitud informatsiooni võib kasutada kohtuliku tõendina.¹²
27. Tuleb rõhutada, et õigusriigis ei saa olla valdkondi, mille vastavust põhiseadusele pole võimalik kontrollida. On hoopis eraldi teema, kuidas kontrollisüsteem õiguslikult üles ehitada. Sõnumi saladuse piiramise lubamine on antud põhiseaduse § 43 järgi kohtusüsteemi ainupädevusse, kuhu ei ole lubatud sekkuda ühelgi kohtusüsteemivälisel isikul. Parlamentaarne kontroll täitevvõimu tegevuse üle Riigikogu vastava komisjoni kaudu on asjakohane, kuid seda ei saa laiendada kohtusüsteemile. Just kohtute sõltumatusest tulenevalt ei saa parlamendi komisjon kohtule teha ettekirjutusi selle kohta, kas anda vähem või rohkem jälitustegevuse lubasid või põhjendada lubade andmist või sellest keeldumist mingite olupoliitiliste motiividega. Sellest tulenevalt on parlamentaarne järelevalve kohtute üle jälituslubade andmisel väheefektiivne ja selle vastavus põhiseadusega võib olla küsitav. Tuleb leppida sellega, et jälitustegevuseks loa andmine on õigusemõistmise osa ja on põhiseadusega antud kohtute pädevusse. Mingi täiendava sõltumatu organi, n-ö tarkade kogu loomine õigusemõistmise mõjutamiseks, koordineerimiseks, järelevalvamiseks, teisisõnu sellesse sekkumiseks, oleks õigusriigis mõeldamatu või nõuaks vähemalt põhiseaduse muutmist.
28. Kohtusüsteemis puudub järelevalve jälitustegevuse lubasid andvate kohtunike üle. Kui eeluurimiskohtuniku tegevuse üle on võimalik järelevalve kohtusüsteemi sees kriminaalasja edaspidise menetluse käigus, siis halduskohtuniku üle järelevalve edasikaebe korras võimalik pole. Põhiõiguste piiramisel ei saa olla valdkondi, mille üle puudub järelevalve, mida ei saa analüüsida, mille praktikad ei saa ühtlustada. Jälitustoimingute, sh sõnumi saladust riivavate toimingute õiguspärasuse kontrollimiseks ei ole võimalik kasutada kaebemenetlust kui enamlevinud õiguskaitsevahendit, sest isikut, kelle suhtes jälitustoiminguid tehakse, jälitustoimingust ei teavitata. Jälitustoimingute põhitunnus on nende salajasus, mis paraku muudab võimatuks põhiseaduse §-s 15 sätestatud igäihe põhiõiguse, õigus pöörduda õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse, kasutamise. Tagantjärele (julgeolekuasutuste seadus § 29; kriminaalmenetluse seadustik § 126¹³) jälitustoimingust teatamine või juba rikutud õiguse kohtulik kaitse ei välista seda, et ka tulevikus võib jälitustegevuse lubade andmisel ja jälitustoimingute käigus isikute põhiõigusi rikkuda. Kuna jälitustoimingute seaduspärasuse kontrollimisel pole võimalik kaebeõigust õiguskaitsevahendina kasutada, siis seda tõhusam peab olema kohtusüsteemi sisene järelevalve.
29. Täna tuleb tõdeda, et nii eeluurimiskohtunik kriminaalmenetluses kui ka halduskohtunik, kes annab jälitustegevuseks loa julgeolekuasutuste seaduses sätestatud korras, on üks. Kohtunikul puudub võimalus probleemide tekkimisel kolleegidega konsulteerimiseks, enda täiendamiseks. Kohtunik lähtub loa andmisel talle seadusega antud kaalutusõigusest, kuid ühe kohtuniku kaalutlused ei saa kujundada kohtupraktikat põhiõiguste piiramise küsimustes. Jälituslubade andmisel võiks suurendada kollegiaalse otsustamise osakaalu, mis vähendaks eksimise võimalust, suurendaks õigusemõistmise usaldusväärset ja kohtuotsuste autoriteeti. Kohtutes tuleks eelistada jälitusloa andmise delegerimist kohtuesimeestelt tavakohtunikele, mida ongi kriminaalmenetluses seaduse alusel maakohtutes tehtud ja mida halduskohtus on tehtud tulenevalt töökorralduse muutmisest. See võimaldab kohtu esimehel teha operatiivset ja täiemahulist kontrolli õigusemõistmise toimimise üle kohtus. Kohtuesimehed kui

¹² KrMS § 63 lõige 1¹

järelevalvepädevusega ametiisikud peaksid olema kaasatud ka Riigikohtus toimuvatele ühishõupidamistele.

30. Paljud neist küsimustest on lahendatavad kohtusüsteemisestest koolituste ja nõupidamiste kaudu, kuid seadusandja peab selleks looma õigusliku aluse. Arvan, et kõige laiemas plaanis peaks jälitustegevuse lubade andmise järelevalve, analüüsi, kohtupraktika kujundamise ja kohtunike sellealase koolituse keskus asuma Riigikohtus, kus vastavate kolleegiumide juhid oleksid pädevad kõiki arenguid suunama.
31. Jälitustegevuseks loa andmine võib lisaks põhiõiguste riivamisele omada laiemat mõju kogu ühiskonna toimimisele, kui luba antakse näiteks Riigikogu liikme, ministri, põhiseadusliku institutsiooni juhi või miks ka mitte notari, advokaadi, vaimuliku või erakonna liidri suhtes. Jälitustegevuse loa andmine või sellest keeldumine muutub neil juhtudel hoopis laiemaks põhiseaduslikuks küsimuseks, mille otsustamine võiks olla delegeeritud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile. Põhiseaduslikkuse järelevalve korras lahendatakse teisigi põhiseaduslike institutsioonidega seotud kohtuasju, mis pole otseselt normikontroll ega muu põhiseadusega Riigikohtu pädevusse antud küsimus (valimiskaebused, kaebused Riigikogu ja Vabariigi Presidendi otsuste peale). Säärane lahendus tagaks laiemat mõju omavates asjades jälitustegevuse kontrolli Eesti kõige kõrgema ja autoriteetsema kohtuorgani poolt ja peaks vähendama teemaga seotud hirme ja kahtlustusi.

Püüan kokkuvõtlikult sõnastada ettepaneku, mille järgi jälituslubade andmise valdkonnas:

- 1. panna Riigikohtule seadusega kohustus teha järelevalvet jälituslubade andmise üle, üldistada jälitustegevuse alast kohtupraktikat, korraldada valdkonnapõhiseid kohtunike koolitusi,**
- 2. kaaluda laiemat ühiskondlikku mõju omavate juhtumite puhul jälituslubade andmisel kollegiaalse otsustusvormi kasutamist.**

Lisad:

Lisa 1. Esimese ja teise astme kohtute statistilised menetlusandmed

Lisa 2. Kohtute menetlusajad

Lisa 3. Euroopa Inimõiguste Kohtus 01.01.2012–30.04.2013 Eesti kohta tehtud sisulised lahendid

Lisa 4. Eesti kohtusüsteem Euroopas

Lisa 5. Kohtupraktika analüüs „Jälitustegevuse kohtulik eelkontroll Eestis“