

Riigikohtu kolleegiumite ettekanded seaduste ühetaolisest kohaldamisest
kriminaalkolleegiumi esimees Priit Pikamäe

Lugupeetud külalised, head kolleegid,

Ametlikult loeti karistusõiguse reform edukalt lõppenuks 2003. a alguses, kui Riigikogu oli võtnud vastu Kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu. Tegemist oli viimase eelnõuga karistusõigust puudutavate seaduseelnõude reas, mille väljatöötamine ja kehtestamine oli nähtud ette karistusõiguse reformi kavas, mis kinnitati Justiitsministeeriumis 1990ndate aastate keskel. Meenutuseks olgu ära öeldud, et kõnealune reformikava nägi ette kokku kuue eelnõu ellingutele panemist. Nendeks olid karistusseadustik, kriminaalmenetluse seadustik, väärteomenetluse seadustik, vangistusseadus, kriminaalhooldusseadus ja karistusregistri seadus. Kuna samaaegselt uute karistusseaduste menetlemise lõpetamisega jõudis Riigikogu ka Võlaõigusseaduse kui viimase olulise eraõiguse reformi puudutava eelnõu vastuvõtmiseni, siis võimaldas see tollasel justiitsministril Märt Raskil kuulutada avalikult Eesti õigusreformid lõpetatuks. Stenbocki majas korraldati sel puhul bankett ja jagati tänukirju ning tundus, et kui Eesti õigusajaloo lõpp ei ole veel kätte jõudnud, siis on see iga hetk saabumas.

Tegelikkus osutus mõistagi teistsuguseks. Nii nagu külma sõja lõppemisega ei jõudnud kätte ajaloo lõpp, nii ei kaasnud ka kunagiste õigusreformikavade ammendumisega Eesti õigusajaloo lõpp. Kiire pilk elektroonilisele Riigi Teatajale näitab, et käesoleva aasta alguseks on kahte olulisemat karistusseadust muudetud korduvalt. Täpsemalt Kriminaalmenetluse seadustikku kokku 66 korral ja Karistusseadustikku kokku 81 korral. Nimetatud loendamatumest seaduse muutmise eelnõudest on menetlusõiguse puhul olnud vähemalt kaks sellist, mida võib pidada keskmist mõõtu reformiks kehtiva kriminaalmenetlusõiguse sees. Nii jõustusid alates 1. septembrist 2011 Kriminaalmenetluse seadustiku ulatuslikud muudatused, millega kujundati ümber vähemalt kaks kolmandikku olemasoleva seadustiku sätetest ning 1. jaanuarist 2013 hakkas kehtima uus jälitustegevuse regulatsioon, mis tõi endaga kaasa senise jälitustegevuse seaduse kehtetuks tunnistamise ja nii korrakaitsele kui kriminaalmenetlusliku jälitustegevuse koondamise Kriminaalmenetluse seadustikku. Kuigi statistika kohaselt on materiaalsoo kohendamine seadusandja jaoks veelgi igapäevasem tegevus kui menetlusõiguse uutmine, on Karistusseadustiku mastaapsam revideerimine siiani ette võetud vaid ühel korral ja seda 15. märtsil 2007 jõustunud seadusega, millega kirjutati ümber tubli kolmandik eriosa süüteo koosseisudest. Õigusloome ei ole siiski dünaamiline mitte ainult põhikaristusõiguse osas, vaid puudutab ka muid laiemas tähenduses karistusõigusesse kuuluvaid seaduseid. Nii kehtib meil alates 1. jaanuarist 2012 täiesti uus Karistusregistri seadus ning Vabariigi Valitsuse heakskiitu on ootamas uhiuue Väärteomenetluse seadustiku eelnõu. Ent põhjalikke ja süvitsi minevaid reforme on ees ootamas veel teisigi. Alates 2011-ndast aastast tegutseb Euroopa Liidu finantsvahendite toel Justiitsministeeriumi juures niinimetatud karistusõiguse revisjoni töögrupp, mille ülesandeks on korra loomine arvukates valdkonnaseadustes sisalduvate väärteokoosseisude osas ja nendest mittekarakteristamisväärsede dekriminaliseerimine. Töögrupi tulem peaks realiseeruma mahukas eelnõus, mille esitamine Vabariigi Valitsusele on plaanitud veel käesoleva aasta jooksul. Mainimata ei saa jätta sedagi, et möödunud aasta lõpul moodustati justiitsministri poolt ka laiapõhjaline töögrupp uue kriminaalmenetlusõiguse reformi ettevalmistamiseks rõhuasetusega menetlusosaliste põhiõiguste kaitsele. Kuna tänaseks on viimatinimetatud tööühm jõudnud koos käia vaid ainult korra, siis on veel vara öelda, milliseks kujunevad siit väljakasvava menetlusõiguse muudatuste kontuurid.

Vahekokkuvõtteks tuleb seega tõdeda, et meie karistusõigus elab permanentsete reformide foonil, mille lõppu ei paista kusagilt. Meie karistusõiguses toimuvat laiemasse konteksti asetades on aga

huvitav tõdeda, et karistusõiguse taoliste arengutega ehk selle pea igapäevase muutmisega oleme me jõudnud sinna, kuhu oleme alati ihaldanud pääseda, nimelt Euroopasse. Vaadates karistusõiguslikke trende Euroopa Liidu suuremates liikmesriikides on lihtne veenduda, et väljaspool Eestit on asjade käik sageli meie omaga äravahetamiseni sarnane ja seda sõltumata õigussüsteemist. Vaatlemegi alljärgnevalt mõnda sellist näidet lähemalt.

Näiteks Prantsusmaa on möödunud aastal toimunud presidendivalimistega ja –vahetusega joont alla tõmbamas arenguetapile, mida iseloomustas loendamatu karistusõiguslike reformide algatamine, seal hulgas ka selliste põhjapanevate ümberkorralduste initsieerimine nagu kriminaalmenetluse kohtueelse menetluse reform ja materiaalõiguses raskeid kuritegusid toimepannud multiretsidivistide karistusjärgse kinnipidamise sisseseadmine erilistes terapeutilistes kinnipidamisasutustes. Prantsuse kolleegide hinnanguid hiljuti ametist lahkunud hüperaktiivse riigipea tegevusele kokku võttes võib öelda, et hiljutise reformideajastu sisuline analüüs ja neile lõpliku hinnangu andmine seisavad alles ees. Sisuliste kokkuvõtete puudumine pole aga takistanud uut valitsust juba tehtud reformidele tagasikäiku andmast: alles möödunud nädalal tuli uudis, et prantsuse vastne justiitsminister kavatses algatada eelnõu karistusjärgse kinnipidamise tühistamiseks. Põhjuseks kinnipeetavate erakordselt suur arv ja sellest tulenev kinnipidamiskohtade ränk ülekoormatus.

Karistusõiguse käsi on käinud üsna sarnaselt ka teisel pool La Manche'i, kus praegu Suurbritannia valitsuskoalitsiooni moodustavad konservatiivid ning liberaal-demokraadid, kes olles ise eelnevalt opositsiooniparteidena ägedalt kritiseerinud varasema leiboristide valitsuse algatatud karistusõiguse reformiseaduste lakkamatut voolu, on nüüd valitsuses asunud ise samale teele. Briti karistusõiguslike reformide eripäraks võrreldes muu Euroopaga on olnud karistusõiguse kõrvale uute omapäraste sunnivahendite, nii öelda kontrollmeetmete tekitamine, mille eesmärk on terrorismis kahtlustatavatele isikutele käitumispiirangute seadmine. Viimased võivad äärmuslikematel juhtumitel minna isegi kuni isiku koduaresti paigutamiseni. Taoliste kontrollmeetmete eripäraks on asjaolu, et nende kohaldamine ei leia aset mitte tavapärasel kriminaalmenetluses, vaid väljaspool seda toimivas, meie mõistes korrakaitseõiguses, kus aga puudub klassikalisele kriminaalmenetlusele omane põhiõiguste garantiisüsteem. Möödunud aasta läheb märgiliselt brittide kriminaalmenetluse ajalukku ka sellega, et esimest korda leidis rakendamist 2003. a sisseviidud kriminaalprotsessi muudatus, mis võimaldab ka rasketes kriminaalasjades mõista õigust vandekohut kaasamata, kui esineb tõsine oht vandekohtu liikmete ebaseaduslikuks mõjutamiseks. Konkreetnes kaasuses leidis tuvastamist vähemalt kolm taolist katset vandekohtu liikmeid mõjutada, mistõttu kriminaalasi lahendati lõpuks üksnes professionaalse kohtukoosseisu poolt vandekohut kõrvale jättes. Materialõiguse osas pole ka brittidest mööda läinud vaimustus karistusjärgse kinnipidamise vastu, mida sealses kontekstis nimetatakse avalikkuse kaitse vangistuseks. Nii nagu ka Mandri-Euroopas on ka *common-law* süsteemis kõnealuse, 2003. a sisseviidud sanktsiooni näol tegemist süüdlase tähtajatu kinnipidamisega, mille lõpetamise üle otsustab spetsiaalne riigiorgan, kui süüdimõistetust lähtuvad riskid on tema arvates kadunud. Sarnane muu Euroopaga on ka see, et karistusjärgse kinnipidamise juurutamine tõi endaga kohe kaasa kinnipidamiskohtade plahvatusliku ülerahvastatuse, mistõttu juba eelmine valitsus oli sunnitud astume kiireid samme leevendamaks karistusjärgse kinnipidamise kohaldamise regulatsioone ja jätmaks selle rakendamise osas suuremat sõnaõigust kohtutele. Kuna kinnipeetavate arvukust need seadusmuudatused ei mõjutanud ning viimane lõi 2011. a uue kurva rekordi, siis on praegune koalitsioonivalitsus algatanud järjekordse seaduseelnõu, mille eesmärk on seekord karistusjärgse kinnipidamise kaotamine senisel kujul üldse ja selle võimalik asendamine teist laadi sanktsioonidega.

Omad probleemid vaevad ka Saksa karistusõigust, kus karistusjärgse kinnipidamise kohaldamisala otsustav laiendamine aastatel 1998 – 2004 tõid endaga lõppkokkuvõttes kaasa Saksamaa

„süüdimõistmise“ Euroopa Inimõiguste Kohtus 2009. aasta detsembris. Strasbourgis kohtu tõsine etteheide konventsiooni artiklite 5 ja 7 rikkumise kohta tõi endaga Saksamaal kaasa vajaduse kogu karistusjärgse kinnipidamise regulatsiooni ulatuslikuks ümbervaatamiseks 2010 aastal. Ohtlike kurjategijate karistusjärgse kinnipidamise institutsioon saksa karistusõiguses küll säilis, kuid endisega võrreldes oluliselt restriktiivsemal kujul ja nii mõnegi kriitiku arvates kohati ka vormis, mis ei välista uusi etteheiteid Euroopa Inimõiguste Kohtult.

Eesti karistusõiguse juurde tagasi pöördudes võib seega nentida, et oleme seega nii mõneski mõttes järginud euroopalikke trende. Teadupärast oli multiretsidivistide karistusjärgne kinnipidamine aktuaalne ka meil: vastavad Karistusseadustiku muudatused uue sanktsiooni kehtestamise osas jõustusid juulis 2009, kuid nende edasise kohaldamise praktikas välistas Riigikohtu üldkogu 21. juuni 2011. aasta otsus, millega Harju Maakohtu taotlusel tunnistati Karistusseadustiku § 87² lg 2 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks. Mäletatavasti asus üldkogu seisukohale, et Eesti Põhiseaduse §-s 20 toodud ammendav loetelu vabadusevõtmise alustest ei võimalda karistusjärgse kinnipidamise taolise sanktsiooni kehtestamist meie õigusruumis. Kuigi kõnealune Riigikohtu lahend puudutas vaid ühte Karistusseadustikus ette nähtud karistusjärgse kinnipidamise alaliiki, oli lahendi põhjendustest ühemõtteliselt järeldatav, et selle resolutsioonis toodud otsustus laieneb sisuliselt ka selle sanktsiooni kõikidele teistele vormidele. Seda silmas pidades on Justiitsministeerium tänaseks välja töötanud nii öelda karistusjärgse kinnipidamise tagasikutsumise eelnõu, millega soovitakse asjassepuutuvad sätted nii Karistusseadustikus kui ka muudes seadustes kehtetuks tunnistada. Ei saa välistada, et ilma Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud otsuseta oleks seadusandja karistusjärgse kinnipidamise regulatsiooni juurde pidanud tagasi pöörduma niikuini, kuigi veidi vähem radikaalsel kujul, sest silmas pidades karistusjärgse kinnipidamise ülimalt laia kohaldamisala ja selle usinalt alanud rakendamist kohtupraktikas, oleksime end tõenäoliselt mõne aja möödudes leidnud prantslaste ja brittidega analoogilisest olukorrast, mida iseloomustab kinnipeetavate arvukuse järsk suurenemine.

Kuidas siis eelöeldut resümeerida? Ühelt poolt on selge, et õiguskord tervikuna ja seal hulgas karistusõigus on nagu Tallinna linn, mis ei saa kunagi valmis. Iga järgnev ajastu pakub uusi väljakutseid, millele tuleb vajaduse korral reageerida ka õiguslike vahenditega. Neil põhjustel on ka karistusõiguse külmutamine ebareaalne ning tarbetu. Oluline on süsiki, et ettevõetavad muudatused oleksid nii sisuliselt põhjendatud kui ka vormiliselt korrektselt läbi viidud. Kui konkreetse muudatuse sisuline vajalikkus on eeskätt seadusandja hinnata, siis seadust rakendatavate kohtunike ja teiste praktiseerivate juristide jaoks on esmajoonel oluline muudatuse normitehniline ja sõnastuslik ühildatavus kehtiva seaduse olemasoleva tekstiga. Seega on just ettevõetud muudatuse juriidiline kvaliteet see tegur, mis eelkõige puudutab seda rakendama asuvat kohtunikku, ning paraku on nimelt meie õigusloome kvaliteet koht, mille üle pole eriti põhjust rõõmu tunda. Liiga sageli on seaduse muutmise seaduse kvaliteet halb: halvasti valitud terminid, raskesti mõistetavad laused, mitmetähenduslik või vähearusaadav tekst. Viimane lause oli tsitaat ühe prantsuse karistusõigusliku ajakirja toimetajaveerust, milles sõideldi prantsuse seadusandjat kriminaalprotsessi muudatuste järjest kehvema vormistatuse pärast, kuid mis sobib üks-üheselt iseloomustama ka meie seaduseelnõude ettevalmistatuse taset. Ilmselt oleme ka selles osas lõpuks ometi Euroopasse jõudnud. Eesti karistusõiguses valmistabki kõige enam muret nimelt kriminaalmenetluse seadustiku muudatuste tehniline vormistatus: kahetsusväärset sagedaseks on muutunud, et seoses uue termini kasutuselevõetuga seaduse tekstis tehakse asendus küll ühes paragrahvis, kuid paar sätet edasi asuvas paragrahvis unustatakse see tegemata; et mõne uue sätte sissetoomisega olemasolevasse teksti unustatakse korrastada seadusesisene viidetesüsteem jne. Seda loetelu võiks pikalt jätkata, kuid kokkuvõttes ei saa seda nimetada kuidagi teisiti kui seadusloomeliseks praagiks. Liiga palju on ka muudatusi muutmise enda pärast, see on selliseid seaduse muudatusi, mis ei too endaga praktikas kaasa nihet ei paremuse ega halvemuse suunas, kuid millega kaasnevad uue asjatut vaidlused edasikaebemenetlustes, kuna

seaduse tekst on ju muutunud ja mingi mõte peab selles ometi peituma. Eriti negatiivse näitena torkab selles osas silma 1. septembril 2011 jõustunud kriminaalmenetluse seadustiku ulatuslikud muudatused, millest osad olid kahtlemata hädavajalikud, kuid enamuse käegakatsutavaks tagajärjeks oli vaid uute tarbetute vaidluste tekitamine kohtades, kus eelnevalt oli kohtupraktika jõudnud just paika loksuda.

Sooviksin siiski lõpetada pigem positiivses võtmes. Väga hea on kindlasti see, et tänaseks on meie erakonnad üha enam usaldamas kriminaalpoliitiliste otsustuste ettevalmistamist professionaalide kätte ja loobunud on selle valdkonna rakendamisest valimisvankri ette, samas kui veel üheksakümnendatel pidas ikka mõni erakond vajalikuks valimistele minnes rõhutada karistuste karmistamise vajalikkust. Hea on kindlasti ka see, et Justiitsministeeriumis on suudetud välja arendada kriminaalpoliitika sisulise analüüsi võimekus ja selle pinnalt ei kardeta vastu astuda pidevalt meedia vahendusel edastatavale kisale-kärale, mille initsiaatorid paistavad teinekord tõsimeeli arvavat, et karistusähvarduse tõstmine paari aasta võrra võimuesindaja ründamise eest hoiab edaspidi praktikas ära igasugused politseiametnike vastu suunatud ründed, või et perevägivalla ohjeldamise kõige õigem tee on karistusseadustikku uue eraldi süüteokoosseisu lisamine naissoost isiku kehalise väärkohtlemise kohta.

Kuid julgeksin ka omalt poolt teha paar ettepanekut, et asjad läheksid veelgi paremaks. Esiteks toetan kahe käega juba välja käidud mõtet luua menetlusseaduste tarbetute muutmiste vältimiseks spetsiaalsed praktikutest koosnevad alalised töörühmad nii haldus-, kriminaal- kui tsiviilkohtumenetluse jaoks, mis analüüsiksid esitatud ettepanekuid enne nende vormistamist lõplikuks eelnõuks. Usun, et seeläbi hoitaks ära nii mõnigi järjekordne menetlusseaduse muutmise seaduse eelnõu ja kokkuvõttes võidaksid sellest vaid kõik menetlusosalised. Ning teiseks arvan, et ei tohiks olla kuigi raske juurutada selline õigusloomeline praktika, mille kohaselt jõustuksid üldjuhul vähemalt menetlusseadustes tehtavad muudatused vaid kahel korral kalendriaastas – näiteks 1. juulil ja 1. jaanuaril. Olen enam kui veendunud, et selline lähenemine aitaks palju kaasa stabiilsema kohtupraktika sünnile ja kergendaks oluliselt kõigi kohtuskäijate elu.

Täna tähelepanu eest!

8. II 2013