

ÜLEVAADE KOHTUKORRALDUSE, ÕIGUSEMÕISTMISE JA SEADUSTE ÜHETAOLISE KOHALDAMISE KOHTA

**Ettekanne Riigikogu 2012. aasta kevadistungjärgul
07.06.2012**

**Märt Rask
Riigikohtu esimees**

Austatud juhataja, lugupeetud Riigikogu!

1. Kohtute seaduse § 27 lõike 3 alusel teeb Riigikohtu esimees parlamendile kord aastas ülevaate Eesti kohtukorraldusest, õigusemõistmisest ja seaduste ühetaolisest kohaldamisest. Täna ettekandes on tehtud valik probleemidest, mis vajavad kohtuvõimu poolelt vaadatuna, seadusandja ja täitevvõimu koostöös läbiarutamist ja lahendamist. Eelmise aasta ettekanne keskendus tsiviilkohtumenetlusele, mille märksõnadeks olid kõrged riigilõivud, kättetoimetamine ja mõistlik menetlusaeg. Täna ettekanne peatub õigusvaldkondadest põhjalikumalt halduskohtumenetlusel. Ettekande rõhuasetused on läbi arutatud käesoleva aasta 25. mail kohtute haldamise nõukojas, mistõttu võib öelda, et ettekanne ei too Riigikoguni mitte ettekandja vaid eelkõige kohtusüsteemi mured ja probleemid.

Tagasivaade eelmise aasta ettepanekutele

2. Eelmise kevade ettekanne sisaldas kahte põhimõttelist ettepanekut: ühtlustada kohtudokumentide kättetoimetamise standard tsiviil- ja halduskohtumenetluses ning viia riigilõivude määrad kooskõlla põhiseadusega, vastavusse Eesti elatustasemega. Selle ettepaneku realiseerimise kohta saaks ütelda: lõpp hea, kõik hea!

Parlament menetles riigilõive ning tsiviil- ja halduskohtumenetlusi muutvat eelnõu (nr 206 SE), mis eile vastu võeti. Riigilõivude osas peaks seadus jõustuma 1. juulil 2012. Samas ei saa märkimata jätta, et kolm ja pool aastat kehtis olukord, kus paljud riigilõivuseaduse sätted olid põhiseadusega vastuolus. Riigikohus juhtis oma lahenditega seadusandja tähelepanu põhiseadusevastasele olukorrale esimest korda 2009. aastal.¹ Viimased lahendid on veel tulemata ja kokku saab samateemalisi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuseid rohkem kui tosin.

3. Riigikohus ei saa asuda seadusandja asemele ja tegeleda iga riigilõivuseaduse sätte põhiseaduspärasuse kontrolliga konkreetse kohtuasja raames. Tahtmatult tekib üldisem, põhimõttelist laadi küsimus, kes vastutab põhiseaduskohtu otsuste täitmise eest. Kes vastutab põhiseaduse täitmise eest, kui parlament konstitutsioonikohtu otsuseid aastaid ignoreerib? Massiline põhiseadusvastaste normide esinemine ühes seaduses viitab ühelt poolt seaduse halvale kvaliteedile kuid mitte ainult, sest see kõigutab kogu õigussüsteemi usaldusväärset ja vähendab isikute seaduskuulekust, mis omakorda toob kaasa suurema ja ressursimahukama riikliku sunni kasutamise vajaduse. Hea seadus on selline, mida enamus vabatahtlikult täidab, mitte ei otsi võimalusi seaduse vaidlustamiseks või mis veel halvem - sellest möödahiilimiseks.

Võib öelda, et hea, et riigilõivudega niigi läks. Kolme ja poole aastaga on põhiseadusvastane olukord ilmselt likvideeritud. Et mitte piirduda üksnes olukorra kirjeldamise ja

¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15.12.2009 otsus asjas nr 3-4-1-25-09, RT III 2009, 60, 440. Internetis: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-25-09> (06.06.2012).

kritiseerimisega soovin Riigikogule teha ettepaneku, mis võiks kaasa aidata põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendite täitmisele, õigussüsteemi korrastamisele.

Riigikogu võiks kaaluda iga põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendi läbiarutamist vähemalt asjaomase komisjoni tasandil, et aegsasti võtta seisukoht vajalike seadusemuudatuste tegemise kohta.

Kohtute töökoormus ja kiirenev menetlus

4. Traditsiooniliselt on ettekandele lisatud 2011. aasta kohtustatistika ülevaade, mis võimaldab iseseisvat interpreteerimist (**Lisa 1. I ja II astme kohtute statistilised menetlusandmed**).² Lühidalt peatun vaid mõnel statistilisel näitajal, mis üldiselt iseloomustas kohtute tööd 2011. aastal.
5. Kui eelnevatel aastatel näitas kohtusse pöördumiste arv pidevat kasvutendentsi, siis 2011. aasta statistika võrdlemisest 2010. aasta andmetega saame järeldada, et kohtusse pöördui kaebuste ja avaldustega kõigis menetlusliikides, välja arvatud kriminaalmenetlus, 10-15% võrra vähem. Kaugeleulatuvaid järeldusi õiguskonfliktide vähenemisest või seaduskuulekuse kasvust ühiskonnas ei maksa siiski nende arvude põhjal teha, sest me ei tea täpselt, miks on oma õiguste kaitseks kohtusse pöördumine vähenenud. Vaadeldav periood on tõsisemate järelduste tegemiseks liialt lühike. Samuti ei saa veel hinnata, kui palju takistasid põhiseaduse vastased riigilõivud kohtusse pöördumist.
6. Kohe väärrib mainimist, et kaebuste ja avalduste arvu vähenemine 10-15% ei ole kohtute tegelikku töökoormust vähendanud, sest tavapärase kuni kümne vakantse kohtunikukoha asemel oli läinud aastal pidevalt täitmata kuni 20 kohtuniku ametikohta. Seda, millise hinnaga jõudsam töötulemus on saavutatud, ilmestavad järgmised näitlikud arvud.

Iga Harju maakohu tsiviilasju lahendav kohtunik kirjutas 2011. aastal 455 kohtuotsust ja – määrust, so 1,2 õiguslikku analüüsi eeldavat, põhjendamist vajavat otsustust kalendri-, mitte tööpäevas. Kui palju sellise töötempo juures asjasse süveneda jõuab, on iga kohtuniku või kohtuametniku andekuse ja töövõime küsimus.

7. 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 viie aasta jooksul menetlusajad lühenenud, vaid halduskohtutes on näha menetlusaja väikest pikenedamist (**Lisa 2. Kohtute menetlusajad**). Valitsuskoalitsiooni seatud ambitsioonika õiguspoliitilise eesmärgini, et kohtumenetlus ei tohiks üheski kohtuastmes kesta kauem kui 100 päeva³, ei ole statistiliselt jõutud üheski kohtuastmes: üldmenetluses jõutakse kriminaalasjades lahendini keskmiselt kolm korda pikema aja, 346 päevaga, eraõiguslik vaidlus saab lahenduse keskmiselt 164 päevaga ning halduskohtus riigiga vaidlemine kestab keskmiselt 142 päeva. Korrates eelmise aasta ettekannet rõhutan, et menetluste kiirendamine on vaieldamatult õige ja saja päevase keskmiseni jõudmine julgelt seatud eesmärk. Eesmärki pole mõtet kritiseerida. Kohtumenetluste kiirendamine, kuni see ei kahjusta kohtumenetluse kvaliteeti, on igati põhjendatud.

² I ja II astme 2011. a menetlusstatistika ülevaade on avaldatud ka internetis lehel www.kohus.ee, Riigikohtu tööd iseloomustavad andmed on avaldatud kohtu kodulehel www.riigikohus.ee/?id=79 (06.06.2012)

³ 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> (06.06.2012)

8. Positiivse tendentsina tuleb esile tõsta seda, et aasta lõpuks lahendamata asjade jääk on järjekindlalt kahanema hakanud. Samas kõlab üha sagedamini Riigikohtu erinevatest kolleegiumidest sõnumeid, et kohtuotsuste kvaliteet on langema hakanud, sagedamini esineb vigu, mis toovad endaga kaasa üha suurema hulga lahendite tühistamise ja n-ö uuele ringile ehk esimesse või teise astmesse uueks arutamiseks saatmise. Enamasti väljub sellisel juhul summaarne lõplik menetlusaeg mõistliku menetlusaja raamidest. Praegune kohtute statistika on suunatud eelkõige mõistliku menetlusaja jälgimisele, kuid vajadus hoopis täpsema statistika järele, milles kajastuks ka kohtulahendite kvaliteedinäitajad, on ilmne. Sama ilmne on vajadus analüüsida seda, kuidas üha kiirenev menetlus mõjutab kohtulahendite õiguskindlust, mis lõpptulemusena võib endaga soovimatult kaasa tuua mitte ainult menetlusaegade pikendamise, vaid ka diskrediteerida õigusemõistmise autoriteeti tervikuna. Kohtust oma rikutud õigustele kaitset otsivat inimest huvitab paraku üksnes kogu kohtutee pikkus, mitte menetluse kiirus ühes või teises kohtuastmes. Liigne kiirustamine ja pealiskaudsus on kurjast.

Kiirema kohtumenetluseni viinud uuendused

9. Justiitsministeerium, mille valitsemisalasse kuulub esimese ja teise astme kohtute haldamine, peab kohtusüsteemi põhiliseks saavutuseks aina lühemat menetlusaega.⁴ Järgnevalt tutvustan kahte näidet kohtute haldamise igapäevaelust aastatest 2007-2012.

Esimene neist puudutab kohtute rahastamist.

Riigieelarvega eraldatakse kohtute tööks kindlaksmääratud hulk raha, millest suurim kuluartikkel on personalikulud. Kui justiitsminister jätab aastaringi täitmata kuni 20 kohtuniku ametikohta moodustub vakantsete ametikohtade personalikuludest n-ö kohtute reserv, mida Justiitsministeerium oma äranägemisel kohtusüsteemi rahastamiseks kasutab (vt **Lisa 3. Kohtunike arv ja kohtute eelarve 2007-2012**). Näiteks arvas minister 2012. aastal kohtute eelarve reservi veidi üle 1,6 miljoni euro, millest planeeritakse koolitada kohtuametnikke, tasuda kohtunikukandidaatide töötasu, testida uut kohtute infosüsteemi ja koolitada selle kasutajaid, testida ka kinnistusraamatu ning äriregistri infosüsteemi jne. Reservi arvel kanti näiteks ka kohtunikuabide institutsiooni 15. aastapäeva tähistamise konverentsi kulutusi.

10. Olgu märgitud, et üks kohtuniku ametikoht tähendab ligikaudu 60 000 euro suurust kulu riigieelarvest. Alates 2008. aastast rakendab justiitsministeerium I ja II astme kohtute juhtimises pilootprojektina tulemusrahastamist. Lühidalt lahtiseletatuna tähendab see seda, et Justiitsministeerium sõlmib kohtutega tulemuslepingud, kohtutele tuntud kui ühiste kavatuste protokollid, millega eraldatakse kohtule suurenenud töökoormusega toime tulemiseks n-ö reservist lisaraha, mis riigieelarve seaduse järgi peaks kuluma sihtotstarbeliselt kohtunike ametikohtade täitmiseks. Kohtud kasutavad tulemuslepingute alusel antavat raha ajutise kohtunike abipersonali palkamiseks. Ajutise sellepärast, et summad, mille ulatuses kohus saab lisaraha kasutada, selguvad alles eelarveaasta algul läbirääkimiste käigus. Kvalifitseeritud abitööjõu leidmine ja töölevõtmine võtab paar kuud aega, millele järgneb töötaja kohtutöösse sisseelamise periood, ja paar kuud enne eelarveaasta lõppu peab ajutiselt palgatud ametnik hakkama mõtlema selle peale, et tema kohtuteenistus ei pruugi järgmisel eelarveperioodil jätkuda, sest pole teada, kas järgmisel aastal tema ametikoha täitmiseks reservi raha on.

⁴ Vt Justiitsministeeriumi arengukava 2013-2016, lk 12-17. Internetis: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=56433/Justiitsministeeriumi+arengukava+2013-2016.pdf> (06.06.2012)

Selline ajutine hoogtöö ei taga kohtute töö stabiilsust ega kujunda professionaalset kohtu ametnikkonda.

11. 2012. aasta kohtute haldamise nõukojale esitatud kohtute aastaeelarve andmete järgi moodustas kohtute nn lepinguline rahastamine 3% maa-, haldus- ja ringkonnakohtule riigieelarves eraldatud personalikuludest. Justiitsministeeriumi hinnangul on tulemuslepingute sõlmimise pilootprojekt edukas, kuna statistiline keskmine menetlusaeg lüheneb.⁵ Ilmselt seetõttu on ministeerium tulemusrahastamise mahtu jõuliselt ka kasvatanud, 2011. aasta näitajaga võrreldes suurenes 2012. aasta tulemuslepingute alusel kohtutele eraldatav raha 95,7%.⁶ On tõsi, et menetlusajad lühenevad. Tegemist on omapärase olukorraga. Ühelt poolt jätab justiitsminister kohtunike kohad täitmata, tekitades sellega kohtutes ülekoormuse, ja teiselt poolt tõttab minister ajutiste rahastamise meetmetega tekkinud olukorda likvideerima. Tõusetub küsimus, miks justiitsminister ei täida tema enda määrust, millega on kindlaks määratud esimese ja teise astme kohtunike arv.⁷ Viimasel ajal on mitu konkurssi vabade kohtunikukohtade täitmiseks ebaõnnestunud,⁸ millest saab järeldada, et kohtunikukohtade kiire ja hulgakaupa täitmine mõnes Eesti piirkonnas lihtsalt ei õnnestu, mis omakorda tähendab seda, et tühjad ametikohad jäävad aastateks täitmata.

Soovimata siinkohal algatada arutelu teemal mitu kohtunikukohta peab Eesti kohtusüsteemis üldse olema, soovin vaid rõhutada, et kohtunikukohtade kindlaksmääramine määruse kui üldakti tasandil peaks looma alused stabiilseks kohtute rahastamise planeerimiseks, et tagada kohtutes stabiilne õigusemõistmise rütm, mida ei ole võimalik saavutada ühekordsete rahajagamise üksikotsustustega.

12. Jättes kõrvale sellise rahastamisskeemi kõik need küsimused, mis puudutavad avaliku raha sihtotstarbelist, läbipaistvat kasutamist tahaksin rõhutada, et on väga raske leida kohtute sellisele n-ö lepingulisele rahastamisele riigiõiguslikku põhjendust, sest kohtute töö on riigieelarve väliselt seatud otsesesse sõltuvusse täitevvõimu otsustustest.

Teaksin siinkohal ettepaneku:

- 1. justiitsministril kehtestada oma määrusega põhjendatud ja Eesti õigusemõistmise vajadusi arvestav optimaalne kohtunikukohtade arv ja asuda seda määrust ka täitma,**
- 2. välistamata tulemusrahastamise kasutamise võimalusi kohtuhalduse muudes valdkondades, lõpetada personalikulude arvelt toimuv kohtute tulemusrahastamine; luua tugevamad eeldused püsiva kohtuametnikkonna tekkeks.**

13. Teine näide soovist kohtuid kiiremini tööle panna, tuleb seadusloome valdkonnast.

⁵ Vt Justiitsministeeriumi arengukava 2012-2015, lk 8. Internetis: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54324/Justiitsministeeriumi+arengukava+2012%26%238211%3B2015.pdf> (06.06.2012)

⁶ 2011. a ühiste kavatsuste protokollide alusel jaotatav eelarve osa oli 260 150,13 eurot, suurendes 2012. a 509 058 euroni (kohtute haldamise nõukojale kohtute eelarvete kinnitamisel avaldatud andmed).

⁷ Justiitsministri 27.10.2005 määrus nr 47 „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike arv ja jagunemine kohtumajade vahel“, RTL 2005, 111, 1707. Internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130092011007> (06.06.2012)

⁸ 2010. a algusest kuni 2012. a juunini on justiitsminister välja kuulutanud 12 konkurssi 42 kohtunikukohale, millest on täielikult või osaliselt nurjunud 10 konkurssi 18 kohtunikukohale. Nurjunud on konkursid Viru ja Tartu maakohtute kohtunikukohtade täitmiseks.

2008. aasta juulis jõustusid kriminaalmenetluse seadustiku mahukad muudatused, millega toodi Eesti õiguskorda üldmenetluses lahendatavate kriminaalasjade katkematu arutamise põhimõtte, ikka selleks, et kriminaalasjade kohtumenetlust kiirendada. Kuigi nimetatud seadusemuudatus pälvis eelnõu staadiumis kohtunikkonna ja õigusteadlaste põhjendatud kriitika, seadusandja sellega ei arvestanud. Lihtsustatult seisneb menetluse katkematuse põhimõtte selles, et kohtunik ei tohi uut kuriteoasja üldmenetluses lahendada asuda enne, kui varem kohtusse saabunud süüteo asjas on tehtud otsus. Sisuliselt kirjutati seaduse tasemel kohtunikule jäigalt ette, kuidas ta oma tööd peaks korraldama, millises järjekorras kohtuasju menetlema. Ühelt poolt on selline ettekirjutus kohtuniku sõltumatuse põhimõtte üsna intensiivne riive ja teiselt poolt toob katkematuse põhimõtte rikkumine endaga kaasa ka sisuliselt õige kohtulahendi tühistamise.⁹

Selle aasta 25. mail tutvustas Justiitsministeerium kohtute haldamise nõukojale sisukat analüüsi, mille põhijäreldusena toodi välja, et menetluse kiirendamise meetodina kasutusele võetud katkematu arutamise põhimõtte ei ole menetlustähtaegasid pikendanud.¹⁰ Hea, et niigi läks, sest loodetud menetluse kiirendamisse ei uskunud peale eelnõu autorite juba neli aastat tagasi mitte ükski asjatundja. Kohtute töö ebaefektiivsuse põhjusi ei ole võimalik kõrvaldada seadusloome propagandaprojektidega, mis loovad illusoorse pildi, nagu oleks lihtsa seadusemuudatusega võimalik kõrvaldada kümneid õigusemõistmise sujuvat kulgemist takistavaid asjaolusid. Kohtute tööd ümberkorraldavate seaduseelnõude menetlemisel on seadusandjal mõistlik ära kuulata kohtunikkond.

Teen ettepaneku seadusandjal kaaluda kriminaalmenetluses katkematuse põhimõtte rakendamise otstarbekust ja muuta menetlusseadustikku sellisel, et oleks tagatud kohtuniku õigus planeerida oma tööd parimal moel iseseisvalt ja et katkematu kriminaalmenetluse põhimõttest kõrvale kaldumine ei tooks endaga kaasa sisuliselt õige kohtulahendi tühistamist.

Halduskohtumenetluse probleemidest

14. Kuna uus halduskohtumenetluse seadustik jõustus alles käesoleva aasta esimesel jaanuaril, ei ole veel võimalik Riigikogule esitada seadustiku rakendumise süstemaatilist analüüsi. Saan üksnes märkida, et Riigikohus tegeleb uue seadustiku rakendamisel avaldunud probleemide analüüsiga ja ilmselt saab seadusandja juba mõnes järgmises Riigikohtu esimehe ettekandes põhjaliku tagasiside, kuidas halduskohtumenetlus on edenenud.

Tänases ettekandes peatuksin põhiliselt kahel haldusvaldkonnal, mille probleemide lahendamine eeldab seadusandja tegevust.

15. **Esiteks kinnipeetavate kaebused.** Kinnipeetavate kaebuste kui massnähtuse iseloomustamiseks tuleb märkida, et esimese astme kohtus moodustasid 2011. aastal need kaebused 37,2% kõigist haldusasjadest, mis on rohkem kui kolmandik kõigist halduskohtutesse esitatud kaebustest. Riigikohtu halduskolleegium kirjutas 2011. aastal vanglate ja kinnipeetavate vaidlustest tingitud kohtuasjades 24 sisulist lahendit, mis moodustab 22,2% halduskolleegiumi aastasesest töömahust. Olen kaugel arvamusest, et õigusriigis saaks vangide kaebused kuidagi ära keelata või lihtsalt nende menetlemine

⁹ Kriminaalmenetluse seadustiku § 339 lõige 1 punkt 11 loeb kriminaalmenetlusõiguse oluliseks rikkumiseks olukorra, kui üldkorras (üldmenetluses) kriminaalasja arutav maakohtu kohtunik on osalenud enne arutatavas asjas kohtuotsuse tegemist teise üldkorras kohtusse saadetud kriminaalasja kohtulikus arutamises ilma vastava aluseta.

¹⁰ Viidatud analüüs on märkega „asutusesiseseks kasutamiseks“ ning parlamendi liikmetele kättesaadav justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna vahendusel.

lõpetada. Samas paneb kaebuste arvukus mõtlema, kas on mõistlik kulutada rohkem kui kolmandik halduskohtupidamise ressursist üht liiki kaebuste lahendamisele, mis moodustab ebalproportsionaalselt suure osa. Märkimisväärsed on kulutused tõlkele ja riigilõivu tasumisest vabastamise menetlusele. Lisandub veel ressurs, mis kulutatakse kohtueelsele vaidemenetlusele ja kinnipeetavate teabenõuetele ja selgitustaotlustele vastamisele erinevates riigiasutustes.¹¹ Kulutusi lisab ka kinnipeetavate kaebuste menetlemine Euroopa Inimõiguste Kohtus.

16. Pealiskaudsel lähenemisel võib tunduda, et kinnipeetavate kaebuste arvu saab vähendada menetluslike abinõudega. Nii kohtueelse vaidemenetluse kehtestamine kui ka kohtus lihtmenetluse võimaldamine on suunatud kaebuste lahendamise protseduuri lihtsustamisele ning tõhusamaks muutmisele, kuid need abinõud ei kõrvalda probleemide tegelikke põhjuseid, millest vaidlused tekkivad. Enamlevinud kaebuste märksõnad on: keelatud esemed, isiklike asjade kasutamine, distsiplinaarkaristuse määramine, vanglas töötamisest keeldumine. Kohtud, lahendades üksikkaebust, ei saa teha üldistavaid järeldusi, kuid on ilmne, et kohtulahenditele tuginedes oleks võimalik vanglate halduspraktikat süsteemselt muuta, et ära hoida sellised kaebused, kus kohus peab lahendama erinevaid olme tasandil tekkinud konflikte. Tuleb mõista seda, et konflikti lahendamine on kõige tõhusam konflikti tekkekohas. Ei ole mõistlik, et kohus peab arutama küsimust, kas kinnipeetaval on õigus saada putru moosiga või moosita või seda, et maitseeelistustele mittevastava muusika mängimine vangla üldkasutatavates ruumides võib olla küll ebameeldiv, kuid mitte igasugune ebameeldivustunne ei ole iseenesest inimväärikuse alandamine.¹² Kõigil üksikasjadel pole käesolevas ettekandes võimalik peatuda. Kokkuvõtlikult tuleb märkida, et vanglate haldamise süsteemi korrastamisel ei pöörata piisavat tähelepanu kohtute tuvastatud süsteemsete puuduste kõrvaldamisele. Näiteks praegune olukord, kus keelatud esemete nimekirju kehtestavad vanglad, ei taga seaduste ühetaolise kohaldamise põhimõtte rakendamist.
17. Murettekitav on, et vanglad ja vanglateenistus ei põhjenda täiendavate julgeolekuabinõude (käeraud, eraldi lukustatud kambrisse paigutamine, rahustusvoodi ja -tooli kohaldamine jne) kasutamist piisava põhjalikkusega ja ei taga kinnipeetavate ärakuulamisõigust. Põhjendamine on oluline, sest isiku põhiõigusi piiratakse väga intensiivselt ja talle võib tekitada füüsilist valu. Ma ei räägi siin sellest, et ohjeldusmeetmeid ei peaks kasutama vaid sellest, et nende kasutamine peab olema õiguspärane ja põhjendatud. Kuidagi ei saa piisavaks pidada meetme kohaldamise protokollis fikseeritud nappi „agressiivne, jätkata“ põhjendust, kuid kahjuks on selline abstraktne põhjendus Riigikohtuni jõudnud vaidlustes tavapärane. Siinkohal ei saa mainimata jätta Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi EIK) 29. mai 2012 otsust *Julin vs Eesti*,¹³ milles Strasbourgi kohus tuvastas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 3 ehk piinamise keelu rikkumise, mis seisnes kaebaja rahustusvoodisse sidumises. Ei kõla just hästi, et Eesti Vabariigile heideti ette piinamise keelu rikkumist. Erinevate ohjeldusmeetmete kohaldamise õiguspärasuse tagamisele võiks kaasa aidata üldise juhendi koostamine ja ühtne rakendamine vanglates, millega peab kaasnema ka vanglaametnike väljaõpe. Probleemile juhtis rohkem kui aasta tagasi justiitsministri tähelepanu ka õiguskantsler.¹⁴

¹¹ Näiteks Riigikohtusse esitatud kirjade ja pöördumiste statistika järgi moodustavad kõigist pöördumistest keskmiselt 30-40% kinnipeetavate kirjad. Riigikohtu kirjade statistika 2011.

¹² Tartu Ringkonnakohtu halduskollegiumi 11.01.2011 otsus haldusasjas nr 3-10-114

¹³ Euroopa Inimõiguste Kohtu 29. mai 2012. a otsused kohtuasjas *Julin vs. Eesti* (kaebused nr 16563/08, 40841/08, 8192/10 ja 18656/10). Internetis:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=julin%20%20estoni&sessionid=98504047&skin=hudoc-en> (06.06.2012)

¹⁴ vt ka õiguskantsleri 06.04.2011 märgukiri nr 7-4/091717/1101667 justiitsministrile. Internetis:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_ohjeldusmeetmete_ja_rahustusvoodi_kasutamine.pdf (06.06.2012)

18. Vangidega seotud problemaatikast juhiksin viimasena seadusandja tähelepanu sellele, et endiselt on Eesti õiguses kinnipeetavate hääleõiguse absoluutne piirang, mis võib olla vastuolus nii Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese lisaprotokolliga artikliga 3 kui ka PS §-dega 57 ja 58. PS § 58 järgi võib §-ga 57 tagatud hääleõigust piirata isiku suhtes, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades. Valimisseadused aga sätestavad absoluutse piirangu, mille kohaselt hääletamisest ei võta osa isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust. EIK on mitmes lahendis selgitanud, et seadusest tulenev automaatne hääleõiguse piirang ei vasta põhiõiguse olemusele ja selline piirang on ebaproportsionaalne.¹⁵ EIK lahendite ülevaadetes on ka välisministeerium juhtinud korduvalt tähelepanu kehtiva õiguse võimalikule vastuolule põhiseaduse ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni sätetega. Samuti on probleemi olemasolule juba 2006. aastal osundanud õiguskantsler.¹⁶ Ka justiitsministeerium viitas 2011. aasta kevadel probleemile ja soovitas Riigikogul teha valimisseadustesse vangide hääleõigusega seonduvaid muudatusi. Põhiseaduskomisjon leidis tollal, et muudatusettepanekute arutamine ning võimalik seadusemuudatuste algatamine peaks olema järgmise riigikogu koosseisu otsustada, sest tegemist on põhimõttelise muudatusega meie valimiskorralduses ning vastavat eelnõu ei ole korrektne lähenevate valimiste tingimustes menetleda.¹⁷ Valimistest on möödunud rohkem kui aasta, kuid riigikogu ei ole veel pidanud korrektseks ammu tõstatatud probleemi lahendamata hakata. Mul ei jää muud üle kui paluda rahvaesindust, et ka Riigikohtu esimees lisatakse sellesse nimekirja, kes peavad kehtivat valimiskorraldust vangide suhtes problemaatiliseks.

Teen ettepaneku

- 1. justiitsministril analüüsida vanglate halduspraktikat, sealhulgas ka ohjeldusmeetmete kasutamist, mille puudujääkidele on viidatud kohtulahendites, ka Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendites, ja viia halduspraktika kooskõlla seadustega,**
- 2. kaaluda volitusnormi muutmist selliselt, et justiitsminister kehtestaks vanglates keelatud esemete nimekirja, arvestades erinevate vanglate režiimi erisusi, ühtlasi luua üldkehtiv raamistik, mille täitmise peab tagama vangla.**

19. Viimasena peatun põgusalt **riigivastutuse seaduse probleemistikul.**

Riigikogu menetluses on riigivastutuse seaduse eelnõu (nr 7 SE I). Ma ei ole seda meelt, et riigivastutuse seadus tuleks kiirustades vastu võtta, et asi n-ö kaelast ära saada, kuid probleemide pikka iga ja tõsidust iseloomustab see, et juba 2006. aastal tegi EIK Eesti suhtes otsuse, milles viitas Eesti seadusandluse lünkadele ja kohtupraktika puudumisele riigi tekitatud kahju juhtumite lahendamiseks.¹⁸ Riigikohus on teinud mitu põhiseaduslikkuse järelevalve lahendit, mille põhisisuks ei ole olnud ühe või teise sätte põhiseadusvastasus, vaid teatud regulatsioonide ja õiguslike aluste puudumine ehk lünk meie õigussüsteemis. Nii tunnistas Riigikohtu üldkogu põhiseaduse vastaseks olukorra, kus Eesti õiguskorras puudub

¹⁵ Vt EIK Suurkoja 6. oktoobri 2005. a otsus asjas Hirst vs. Suurbritannia (nr 2); 8. aprilli 2010. a otsus asjas Frodl vs. Austria; 18. jaanuari 2011. a otsus asjas Scoppola vs. Itaalia (nr 3) (pole jõustunud, asi on lahendamisel Suurkojas); 23. novembri 2010. a nn piloot-otsus Greens ja M.T vs. Suurbritannia (täitmise tähtaeg hetkel peatatud ja seatud sõltuvusse Suurkoja otsuse jõustumisest asjas Scoppola vs. Itaalia (nr 3).

¹⁶ vt õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade, lk 36-44. Internetis:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/õiguskantsleri_2006_aasta_tegevuse_ulevaade.pdf (06.06.2012)

¹⁷ vt Põhiseaduskomisjoni esimehe Väino Linde vastus välisminister Urmas Paetile. Internetis:

http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=ems_view_dynobj&pid=1289207&wdtid=180403 (06.06.2012)

¹⁸ EIK märkis juba 11.07.2006. a otsuses asjas Harkmann vs. Eesti, et Eesti seadus ei taga eraldi õigust saada hüvitist kinnipidamise eest, mis on toimunud konventsiooni artiklit 5 rikkudes (p 52).

regulatsioon hüvitada kohtueelses kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisega õiguspäraselt tekitatud varaline kahju õiglases ulatuses.¹⁹ Riigikohus on mitmel korral juhtinud tähelepanu sellele, et kriminaalmenetluse ajaks ametist kõrvaldamine ilma töötasu või muud hüvitist maksmata võib isiku õigusi ülemäära riivata.²⁰

Sama probleemistik kerkib õigeksmõistvate kohtulahendite ja alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamisega. Riigivastutuse regulatsiooni põhiseaduse ja konventsiooniga kooskõlla viimine aitab kindlasti tulevikus vähendada ka Eesti vastu EIK-le esitatavate kaebuste hulka.

Kokkuvõtlikult teen seadusandjale ettepaneku mitte viivitada riigivastutuse seaduse eelnõu menetlemisega ja tagada seaduste kooskõla põhiseaduse ja inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.

¹⁹ Riigikohtu üldkogu 30.08.2011 otsus nr 3-3-1-15-10. Internetis: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222537036> (06.06.2012)

²⁰ Riigikohtu üldkogu otsus nr 3-3-1-15-10, vt eelmine allmärkus; Riigikohtu halduskolleegiumi 21.11.2011 otsus nr 3-3-1-27-1. Internetis: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-27-11>; Riigikohtu üldkogu 14.04.2009 otsus nr 3-3-1-59-07. Internetis: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222515945>; Riigikohtu halduskolleegiumi 17.04.2001 otsus nr 3-3-1-10-01. Internetis: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-10-01>