

Kohtute aastaraamat
2007

Toimetuskolleegium: Erik Kergandberg, Harri Salmann, Ants Kull, Andra Pärsimägi, Kersti Kerstna-Vaks, Margit Vutt,
Meelis Erik, Kristiina Herodes, Kristel Voltenberg, Kerli Valk

Keeletoimetaja: Mihkel Metslaid

Ingliskeelne kokkuvõte: Silva Soomets-Lõhmus

Fotod: Meelis Lokk, Malev Toom, Priit Salumaa

Küljendus: AS Kirjastus Elmatar

Trükk: Greif OÜ

Sisukord

| | |
|---|---|
| 1. Eesti kohtud ajateljel: 2007–2008 | 5 |
| Kohtute haldamise mudeli käekäik | <i>Mailin Aasmäe</i> |
| Ülevaade kohtute omavalitsuse tegevusest – | |
| Kohtute Haldamise Nõukoda 2002–2007 | <i>Donald Kiidjärv</i> |
| <i>Kommentaar</i> | <i>Kristel Pedassaar</i> |
| Kohtunike Ühingu roll kohtute omavalitsusorganite süsteemis | <i>Meelis Eerik</i> |
| 2. Sisevaatlus | 19 |
| Karjäärikohtunikest ja kohtunikukarjäärist | <i>Kersti Kerstna-Vaks</i> |
| 2007. a kui muutuste algusaasta kohtunike koolituses | <i>Margit Jõgeva</i> |
| <i>Kommentaar</i> | <i>Tanel Kask</i> |
| 3. Välisvaatlus: teised meist | 27 |
| Meie kohus tõe ees | <i>Heili Sepp</i> |
| Sõltumatus õigusemõistmise ja avalikkuse kõverpeeglis | <i>Ain Alvin</i> |
| Määratud kaitse efektiivsus ja kvaliteet kriminaalmenetluses | <i>Timo Reinthal, Brit Tammiste</i> |
| 4. Ametnik arvab | 43 |
| Laiendatud pädevusega kohtunikuabi – kas ka abi kohtunikule | <i>Nona Alas</i> |
| Kohtunikuabid kinnistus- ja registriosakonnas | <i>Ene Jõgi, Ene Nemvalts</i> |
| Kohtutöö pinnavirvendusega avalikkust ei hari | <i>Eveli Kuklane, Krista Tamm, Dagne Hanschmidt, Jaanika Topkin, Elo Kirsipuu</i> |
| 5. Kohtumenetluse tänane tegelikkus: statistika ja analüüs | 53 |
| Ülevaade maa-, haldus- ja ringkonnakohtute 2007. a | <i>Külli Luha</i> |
| statistilistest menetlusandmetest | <i>Sirje Kaljumäe, Virgo Saarmets,</i> |
| Aktuaalset kohtumenetluses Riigikohtu halduskolleegiumi 2007. a praktikas | <i>Pihel Sarv, Juhan Siider, Einar Vene</i> |
| Kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku garantiiga | |
| seonduvaid aspekte Riigikohtu 2007. a kohtupraktikas | <i>Vallo Olle</i> |
| Kaebuse ilmselge põhjendamatus | <i>Liina Kanger</i> |
| Kaitsjate töö efektiivsuse parandamisest kriminaalmenetluses | <i>Anneli Soo</i> |
| Vastutus kahju tekitamise eest. Materiaalne süüteoosseis | <i>Jaan Sootak</i> |
| ja selle kohaldamine Riigikohtu praktikas | |
| Riigikohtu praktika tähendus riskivastutuse edasiarendamisel | <i>Janno Lahe</i> |
| Sisukontrollile alluvate tüüptingimuste määratlemisest Riigikohtu praktikas | <i>Irene Kull</i> |
| 6. Kohtute väliskoostöö | 113 |
| Riigikohtu halduskolleegiumi Euroopa Kohtult eelotsuse küsimise kogemus | <i>Julia Laffranque</i> |
| Käänuline tee minu esimese eelotsuse taotluseni | <i>Tiina Pappel</i> |
| Summary | 127 |



Eesti kohtud ajateljel: 2007–2008



MAILIN AASMÄE,
Riigikohtu kommunikatsioonispetsialist

Kohtute haldamise mudeli käekäik

Kohtunike 2007. aasta täiskogul ütles Riigikohtu esimees Märt Rask välja mõtte, et kohtunikud ei tohi kohtusüsteemi arengusse formaalselt suhtuda ja loota, et ametnikud vastava arengukava kokku panevad.¹ Samal päeval võttis täiskogu vastu Eesti kohtusüsteemi arengu põhimõtted.

Järgnevalt püüan anda ülevaate Märt Raski avalikel esinemistel kõlanud mõtetest kohtuhaldusreformi teemal, et näidata 2008. aasta algusesse edasi kandunud suundi haldusmudeli muutmiseks.

Kes vastutab õigusemõistmise toimimise eest?

Ettekandes Riigikogule tõi Märt Rask välja selle, et ehkki põhiseadus sätestab ühtse kolmeastmelise kohtusüsteemi, ei ole 15 aasta jooksul suudetud seda sätet täita. Tekib küsimus, kes vastutab õigusemõistmise toimimise eest Eesti Vabariigis?

«Kellele tuleb esitada küsimused, miks kohtuasjade arutamine venib, miks kohtuotsuste tühistamise protsent on kõrge? Need on küsimused, mis ühiskonda huvitavad ja suures osas määravad õigusemõistmise autoriteedi.

Kohtuotsuse tühistamine ja asja uus läbivaatamine

1 M. Rask «Õigus- ja kohtusüsteemi areng». Ettekanne kohtunike täiskogul 09.02.07. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=752>.

viib paratamatult menetluse venimiseni, kuid sellisel juhul ei saa menetluskiirus olla takistuseks töö tuvastamisel. Suures osas taandub pikkade menetlusaegade probleemistik kohtute töökorralduse küsimustele. Kohtute tööd korraldavad kohtuesimehed, kelle nimetab ametisse justiitsminister ja kes kannavad vastutust tema ees. Kohtutöö latusaks korraldamiseks peab olema piisavalt oskustöötajaid, kelle hulga määrab kohtute käsutusse antav rahaline ressurss. I ja II astme kohtute eelarve kinnitab justiitsminister. Sellest funktsioonide loetelust pole raske teha järeldust, kes peaks kandma poliitilist vastutust õigusemõistmise korra kohase toimimise eest, kuid asi pole nii lihtne. Kohe kui justiitsminister sooviks oma volitusi rakendada kas kohtuesimeeste personalivaliku või eelarveressursi suunamise teel, tekiks küsimus kohtute sõltumatusel, sest iga ministri otsust saab tõlgendada kui täitevvõimude sekkumist õigusemõistmisesse, kohtute sõltumatusesse. Sellises nokk kinni, saba lahti, saba lahti, nokk kinni olukorras toimib praegune kohtukorraldus.»²

Märt Rask peatus samal teemal ka oma ettekandes viimasel kohtunike täiskogul: «Kohtusüsteemi ideaalmudeli korral peaksid kõik kohtunikud oma

2 M. Rask «Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduse ühetaolise kohaldamise kohta». Ettekanne Riigikogule 31.05.07. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/589/Riigikohtu_esimehe_ettekanne_Riigikogus_2007.pdf

tööd iseseisvalt korraldama, sõltumatult õigust mõistma ja kohtusüsteem peaks tervikuna toimima ilma ülemuseta, ilma järelevalve ja korraldusega. Sellist mudelit pole võimalik luua, sest ka kohtusüsteemis töötavad inimesed kõigi oma tugevate ja nõrkade külgedega. Kohtusüsteem vajab juhtimist ja korraldamist, kuid rõhutan, et see on oluliselt erinev täitevvõimu juhtimisest ja korraldusest. Kohtunik on sõltumatu õigusemõistja ja ükski ülemus ega järelevalvaja ei saa tema otsustustesse sekkuda. Samas eksivad need, kes arvavad, et kohtuniku sõltumatus on absoluutne ja piiramatu, seda eelkõige õigusemõistmise korralduslikes küsimustes. Igasugune järelevalve kohtuniku tegevuse üle on kohtuniku sõltumatuse riive ja küsimus seisneb selles, kes ja millisel määral saab seda sõltumatust riivata.

Praegu kehtib kord, kus kohtu esimehe, kes peaks tegema järelevalvet õigusemõistmise korralduse toimimise üle, nimetab ametisse justiitsminister, kes peaks tegema järelevalvet selle üle, kuidas kohtu esimehed järelevalvet teevad. Ministri tegevuse üle teeb järelevalvet rahvaesindus, kelle ees ta kannab poliitilist vastutust. Pikema arutlemata on selge, et minister ei saa sekkuda õigusemõistmisesse ka korralduslikes küsimustes, mis tähendab seda, et järelevalve liin katkeb ja ministril tegelikult puudub võimalus teha järelevalvet kohtuesimehe üle. Seega ei ole kohtuesimees kohustatud ministrile aru andma. Et kohtuesimehed ministrile aru ei pea andma, on igati kooskõlas põhiseadusega, kuid praegune süsteem, kus kohtu esimees on sisuliselt üks oma muredega, ei taga kohtusüsteemi efektiivset toimimist.»³

Rahastamise küsimus

Sellele, et sõltumatu kohtuvõim ei saa olla poliitiliste valikute küsimus, vaid on õigusriigi toimimise eelduseks, ei vaidle ehk keegi vastu. Küll aga sedastab Märt Rask, et seni, kuni õigusemõistmise rahastamine konkureerib erinevate poliitiliste lubaduste ja programmide rahastamisega, see Eestis nii ei ole. «Veelgi kitsamalt võttes **konkureerib kohtusüsteem justiitshalduse teiste valdkondadega**. Riigieelarve koostamine on ja jääb poliitiliseks kokkuleppeks, kuid kohtusüsteemi piisav rahastamine

³ M. Rask «Õigus- ja kohtusüsteemi areng». Ettekanne kohtunike täiskogul 08.02.08. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=879>.

tamine, et tagada efektiivne õigusemõistmine, ei saa olla mõne koalitsioonierakonna teisejärguline huvi, vaid see peab olema kõigile poliitilistele jõududele iseenesestmõistetav eeldus, milleta õigusriigis pole võimalik täita muid poliitilisi eesmärke.

Samas tuleb ilma valehäbita välja öelda, et Eestis on õigusemõistmise läbi aegade kulutatud oluliselt vähem eelarvevahendeid, kui tehakse seda teistes sarnase õigussüsteemiga Euroopa riikides. Julgen väita, et praeguste kulutuste juures, mis tehakse kohtupersonali palgamiseks, on efektiivsemat ja õiglasemat õigusemõistmist väga raske kui mitte võimatu saavutada.»⁴

Mudeli käekäigust edasi

Kohtunike korpus ütles arengupõhimõtete vastuvõtmisega oma seisukohad välja selleks, et nii täitevvõim kui ka seadusandja oma arvamuse kujundaksid. Täiskogul ütles Riigikohtu esimees, et keegi ei parlamendi ega valitsuse liikmetest ei ole soovinud seda dokumenti maha vaikida ega tühistada. «Justiitsministeeriumist on korduvalt kõlanud vastus, et arengupõhimõtetele vastu ei vaielda, kuid **muudatused kohtusüsteemis ei sünni päevapealt**. Ministeeriumi seisukohaga on võimatu mitte nõustuda, sest miski ei sünni päevapealt, kuid tahaks loota, et kohtusüsteemi arengupõhimõtetes fikseeritud seisukohtade ellurakendamine muutub seaduste algatamise õigust omavale valitsusele prioriteediks, millega tegelemist edasi ei lükata.»⁵

Lühidalt kokku võttes tuleb nentida järgnevat: kui kohtunikud soovivad muudatusi kohtusüsteemis, peavad nad ise hakkama juhtima kohtusüsteemi. Juhtimisega kaasneb ka vastutus õigusemõistmise korralduse toimimise eest.

«Tuleb luua **kohtusüsteemisisene juhtimismudel** koos järelevalvesüsteemi, aruandluskohustuse ja kontrollimehhanismiga, mille väljund on kohtunike täiskogu. **Kohtunike täiskogu peab kujunema kohtusüsteemi parlamendiks**, kelle ees on kõik kohtujuhid aruandekohustuslikud. Esimese astme kohtu esimees,

⁴ Samas.

⁵ Samas.

toetudes kohtumajade juhtidele, peab omama piisavaid volitusi õigusemõistmise korraldamiseks ja järelevalveks oma kohtus. Esimese astme kohtu esimehel peab olema kohustus anda aru ringkonnakohtu esimehele, kes vastutab õigusemõistmise korra kohase toimimise eest kohturingkonnas. Ringkonnakohtu esimehel peavad olema piisavad järelevalvelolitused, et tagada korra kohane õigusemõistmine nii ringkonnakohtus kui ka selle ringkonna esimese astme kohtutes. [...]

Analoogiline järelevalvemudel tuleb luua ka Riigikohtus, kus näiteks tsiviilkolleegiumi esimees teeb järelevalvet ja vastutab tsiviilkohtupidamise korra kohase toimimise eest kogu riigis. Kohtusüsteemise järelevalve eesmärk saab olla õigusemõistmise probleemide ennetamine, analüüsile ja olukorra põhjalikule tundmisele baseeruvate lahendusvariantide väljapakkumine. Tuleb luua seaduslikud alused, kuidas kohtusüsteemi juhtida nii, et see võimalikult vähe riivaks kohtuniku sõltumatust, aga tagaks õigusemõistmise korra kohase toimimise. [...]

Kohtusüsteemi ei saa juhtida ühiskondlikel alustel. Kindla staatusega kolleegiumi esimeeste ametikohtade loomisel nii ringkonnakohtutes kui ka Riigikohtus tuleb arvestada sellega, et kogu kohtusüsteemi juhtimine ja vastutus selle toimimise eest tuleb kohtu- ja kolleegiumide esimeestele kinni maksta. Paarikümneprotsendiline palgalisa peaks tähendama seda, et kolleegiumi esimees tegeleb viiepäevase töö nädala jooksul ühe päeva oma valdkonna järelevalve ja juhtimisküsimustega. Milline on mõistlik proportsioon, on otsustuse küsimus, kuid tasuta seda vastutust keegi ei võta.»⁶

⁶ Samas.



Ettekandes 2007. aasta kohtunike täiskogule rääkis Märt Rask, et kohtunikud ei tohiks kohtusüsteemi arengusse formaalselt suhtuda ja loota, et ametnikud töö ära teevad. Samal päeval võttis täiskogu vastu Eesti kohtusüsteemi arengupõhimõtted.

Erakogu



DONALD KIIDJÄRV
*Tartu Maakohtu esimees
KHN-i asendusliige septembrist
2002 veebruarini 2005
liige veebruarist 2005
vebruarini 2008*

Kohtute haldamise nõukoda 2002–2007

Et kõik ausalt ära rääkida, peaks alustama sellest, kui...

Artiklit koostama hakates oli mul kaks võimalust – kas koostada ajalooline sisutihe ülevaade neist eelmainitud aastatest või minna veidike teist teed ja tuua välja nõukoja väline ning sisemine areng, kasutades eelkõige just istungi protokollidest võetud üksikuid lausekatkeid, näitamaks, kes, mida ja kus olulist või tähelepanuväärset on öelnud. Leidsin, et esimene lähenemine sobib rohkem ajaloolastele, teine oleks aga selgem arusaam sellest, kuidas asjad on oma ajalises järjestuses liikunud. Samuti ei tahtnud ma käesolevas kirjatükis korrata Ago Kutsari suurepärase ettekannet kohtute haldamise nõukojast kohtunike täiskogul Jõhvis. Sellega on kõigil võimalus tutvuda Riigikohtu kodulehel.⁷

Kes on olnud KHN-i liikmed

Kuna meeldetuletuseks oleks hea ikkagi alustada algusest, siis algas see nii.

5. septembril 2002. a kogunes Tartu Ülikooli aulast esimest korda uue kohtute seaduse (KS)⁸ järgi kohtunike täiskogu, kus valiti samuti esimest korda kohute haldamise nõukoja (KHN) kohtunikest liikmed.

Kohtunike kõrgeima omavalitsusorgani ehk täiskogu valik oli järgmine:

- esimesest kohtuastmest Helve Särgava⁹ (Tallinna Linnakohus) ja Hurma Kiviloo (Tallinna Halduskohus) ning Donald Kiidjärv (asendusliige, Tartu Maakohtu),
- teisest kohtuastmest Malle Seppik (Tallinna Ringkonnakohus) ja Ago Kutsar (Tartu Ringkonnakohus) ning Igor Amann (asendusliige, Tallinna Ringkonnakohus),
- Riigikohtust Jaano Odar.¹⁰
Riigikohtu esimees Uno Lõhmus oli aga juba seaduse kohaselt KHN-i esimeheks.¹¹
2004. a täiskogu valis pensionile läinud Jaano Odari asemele KHN-i liikmeks Lea Laarmaa (Riigikohus).
2005. a täiskogul valiti KHN-i liikmeteks:
 - teisest astmest Malle Seppik (Tallinna Ringkonnakohus) ja Ago Kutsar (Tartu Ringkonnakohus) ning Merike Toomet¹² (asendusliige, Viru Ringkonnakohus),

⁹ Artiklis on isikute nimed esile toodud vaid ühe korra konkreetse isiku kohta.

¹⁰ Nüüd ja edaspidi on kõik andmed saadud KHN-i ja täiskogu istungi- ja hääletamisprotokollidest, mis on kättesaadavad osalt Justiitsministeeriumi ja Riigikohtu kodulehtedel.

¹¹ KS § 40 lg 2 teine lause.

¹² Merike Toomet ja Malle Seppik said võrdsest häälest, kuid Merike Toomet soovis ise jääda asendusliikmeks.

⁷ Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=555>.

⁸ Kohute seadus (RT I 2002, 64, 390).

- esimesest astmest Helve Särgava (Tallinna Linnakohus) ja Donald Kiidjärv (Tartu Maakohus) ning asendusliikmeks Hurma Kiviloo (Tallinna Halduskohus).

2006. a täiskogul valiti KHN-i asendusliikmeks Kristel Pedassaar (Pärnu Maakohus). See oli tingitud asjaolust, et Hurma Kiviloo otsustas isikliku avalduse alusel kahetsusväärsetel asjaoludel astuda tagasi KHN-i asendusliikme kohalt.¹³

2007. a täiskogul valiti KHN-i liikmeks Tambet Tampuu (Riigikohus).

KHN-i esimehe kohuseid on täitnud kaks Riigikohtu esimeest – Uno Lõhmus ja Märt Rask, samuti vahepeal ajal, mil uus Riigikohtu esimees polnud veel ametisse määratud, Riigikohtu esimehe kohusetäitja Tõnu Anton.

Algusest kuni praeguseni on KHN-i tööst osa võtnud Aivar Pilv (Eesti Advokatuur) ja Allar Jõks (õiguskantsler), viimane küll enamasti oma nõunike vahendusel (Egle Käärats, Aare Neerumägi, Mihkel Oviir, Nele Parrest, Tiina Ilus, Indrek-Ivar Määrits, Helen Kranich).

Prokuröridest on KHN-i töös osalenud Raivo Sepp, Alar Kirs, Jüri Pihl ja Norman Aas.

Riigikogu liikmetest on oma panuse (vahelduva edu) osavõtu mõttes, kuna alguses oli suur probleem Riigikogu liikmete osavõtuga istungitest, mistõttu Riigikohtu erinevad esimehed olid sunnitud pöörduma Riigikogu esimehe poole valitud isikute vähesel hulgal KHN-i tegemistesse andnud Tiit Käbin, Reet Roos, Siiri Oviir, Vilja Savisaar, Mait Klaassen, Ken-Marti Vaher (kes justiitsministrina KHN-i ette ei jõudnudki) ning Urmas Reinsalu. Minu andmetel ei osalenud Riigikogust valitud liikmena KHN-i istungitel Indrek Meelak.

Kes on osalenud sõnaõigusega ja kes on KHN-i teenindanud

Justiitsministritest on oma isikliku kohalviibimisega KHN-i austanud Märt Rask ja Rein Lang. Riigikohtu esimehe

¹³ Ago Kutsar kohtunike V korralisel täiskogul Jõhvis:

«Minul on küll väga kahju, et asjalik ja veetlev Hurma Kiviloo meie nõukoja hülgas. Isiklikult arvan, et kohtu esimees ei ole taoline persoon, kelle valik selliseid kirgi peab üles kütma. Kohtu esimees on eelkõige kohtunik ja alles siis kohtu esimees. Ma ei usu, et meie seas on kohtunikke, kes esimeheks saades oleksid suutmatud tagama korrakohast õigusemõistmist kohtus.» Vt viide 1.

abina on istungitel osalenud Gea Suumann ja Mari-Liis Lipstok.

Justiitsministeeriumi ametnikest on läbi aegade KHN-i istungitel justiitsministri esindajana ning sõnaõigusega osalenud kantslerid Priidu Pärna ja Margus Sarapuu (suuremalt jaolt asekanclerina kohtute alal, hiljem kantslerina), (kohtute) asekancler Marko Aavik. Paljud teised ministereeriumiametnikud on olnud seotud KHN-i tegevuse tehnilise korraldamisega – Ingrid Tiislär (kohtute osakonna kohtuhaldustalituse juhataja), Timo Ligi (kohtuhaldustalituse nõunik ja juhataja), Kristel Laurson (kohtuhaldustalituse referent), Mirjam Vili (kohtuhaldustalituse nõunik) ja Kadi Kanarbik (kohtuhaldustalituse juhataja).

Eesti Kohtunike Ühingu esindajana ning sõnaõigusega on KHN-i istungitel osalenud Meelis Eerik (ühingu juhatuse esimees) ja Tiina Pappel (ühingu juhatuse liige).

Keda on kutsutud KHN-i

KHN-is on kutsututena (külalistena) sõna võtnud Külli Luha (kohtuhaldustalituse referent), Jan Trei (kohtuhaldustalituse nõuniku kt), Peeter Peda (kohtuhaldustalituse nõunik), Tiina Kriisa (üldosakonna finants- ja varahaldustalituse finantsanalüütik), Marko Lehes (üldosakonna infosüsteemide talituse juhataja), Kairi Tuulik (kantsleri abi), Signe Haug (kohtuhaldustalituse analüütik), Karl Laas (kohtuhaldustalituse analüütik), Taivo Kitsing (kohtuhaldustalituse nõunik), Sirje Õunpuu (2004, Harju Maakohu esimees), Kristjan Siigur (õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse juhataja), Tamara Hristoforova (2005, Tartu Halduskohtu esimees), Pavel Gontšarov (2005, Narva Linnakohtu esimees), Villem Lapimaa (2005, Tallinna Halduskohtu kohtunik), Marve Tischler (Andmekaitseinspektiooni menetlustalituse juhataja), Eveli Kuklane (Riigikohtu pressiesindaja), Krista Tamm (Tartu Ringkonnakohtu pressiesindaja), Priit Pikamäe (Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik), Gunnar Vaikmaa (justiitshalduspoliitika osakonna kohtuhaldustalituse analüütik), Maire Jürima (justiitshalduspoliitika osakonna kohtuhaldustalituse analüütik), Toomas Lillsaar (Tartu Maakohu Viljandi kohtumaja juht) ja Rubo Kikerpill (Pärnu Maakohu esimees).

Istungite arv

Praeguseni on toimunud formaalselt 34 istungit, kuigi mina loeksin eraldi istungiks ka elektroonilise hääletuse teel toimunud istungit, mis on aga arvatud neljanda istungi osaks (17. ja 24. detsember 2002). Seega võiks öelda, et 6 tööaasta jooksul on KHN kogunenud 35 korral ehk noore inimese juubeli jagu. Sellest arvust 6 korral on toimunud elektrooniline istung ehk nõukojade liikmed hääletasid päevakorda pandud küsimused läbi Interneti teel. Väljasõiduistungid on toimunud kolmel korral – Laulasmaal, Haapsalus ja Essu mõisas. Kui nüüd vaadata aastate kaupa, siis 2002. aastal toimus oktoobrist detsembrini 4 istungit, 2003., 2004. ja 2006. aastal iga aasta 7, 2005. aastal 6 ning 2007. aastal kolm istungit. Istungite arvu vähenemine ei ole sugugi viide sellele, et töö oleks tehtud, vaid pigem on need kolm toimunud istungit olnud äärmiselt sisutihedad. Samuti ei maksa unustada, et paralleelselt töötas ka kohtusüsteemi arenguvisioni komisjon.

Omapärane oli ka 31. augusti 2004. a istung, kus kõrvuti Riigikohtu esimehe kohusetäitjana istungit juhtinud Tõnu Antoniga viibis ka tulevane Riigikohtu esimees Märt Rask.¹⁴

Mainida tuleb KHN-i liikmete, kohtute esimeeste ja kohtudirektorite õppesõitu kohtujuhtide juhtimiskoolituse raames Inglismaale ja Walesi 2006. a kevadel, millele eelnes ka õpe kodumaal.¹⁵

Mis on KHN lühidalt ja millega ta tegeleb

KHN-i pädevus ja sisu on kirjas kohtute seaduses ning seda üle korrata pole vajadust.¹⁶ Küll aga oleks hea oma sõnadega öelda, et KHN on kohtusüsteemi omavalitsuslik tööorgan, kus tuleb igapäevase töö tegemiseks vajalike üldotsuste kõrval vastu võtta ka ebapopulaarseid otsuseid (näiteks kohtunike koondamised, kohtute ühenddamised jmt). Julgen arvata, et KHN-i sisuks pole kunagi olnud ainult puhtalt formaalne lähenemine, vaid eel-

14 U. Lõhmus oli Riigikohtu esimees kuni 30. aprillini 2004. a, kuna ta valiti Euroopa Kohtu liikmeks. M. Rask on nimetatud Riigikohtu esimeheks 28. juunil 2004. a. Tööle asus realselt 13. septembrist 2004. a. Allikas: <http://www.nc.ee/vfs/328/palk04.pdf>.

15 Vt täpsemalt: <http://www.kohus.ee/22091>.

16 KS § 39–41.

kõige sisuline töö. Ent samas ei tegele KHN igal juhul ja alati üksikküsimuste lahendamisega, vaid püüab sõnastada eesmärgid ja arusaamad üldisemalt. Ühel istungil sõnastas nõukojade esimees KHN-i mitmepäevase ürituse kui hea kokkusaamise suhteparanduse seisukohalt, kuna jõutakse ühisele mõttelaadile, et see kogu ongi see, mis vastutab õigusemõistmise eest vabariigis.¹⁷

Lausekilde istungitelt läbi aegade

2002

Rask (justiitsminister): Mina ei planeeri siia edaspidi tulla. Margus Sarapuu (Justiitsministeeriumi asekancler) korraldab kõike.

Lõhmus: Kohtunikud ei ole päris tavalised riigiametnikud, keda saab kogu aeg ringi tõsta.

M. Oviir (õiguskantsleri nõunik): Kohtunikud teavad väga hästi, kellel kui suur koormus on. On kutsesise-ne kaitse. Pärast tuleb kohtunik omavahel olles ütlema, et sellel kohtunikul on tegelikult väike koormus. Ametlikult ei ütle nad seda kunagi.

Särgava: KHN peab hakkama seda ebaõiglust (et ühest kohtust saab otsuse kiiremini kätte kui teisest) vähendama.

Seppik: Ei saa öelda, et haldusasjad on keskmiselt keerulisemad kui tsiviil- või kriminaalasjad.

Kiidjärv: Jõgevale koha juurdeandmine on absurd – üle 80% kriminaalasjadest lahendatakse lihtmenetluse teel.

Sarapuu: Järgmise KHN-i istungi osas – me võime neid ka laupäeviti korraldada.

Kiidjärv: Kohtu esimees vastutab ja haldusdirektor peab alluma kohtu esimehele.

Pärna: Haldustegevuse eesmärk ei ole eesmärk iseneses.

Amann: [---] prantsuse põhimõte – minu vasalli vasall ei ole minu vasall.

2003

Ligi: Me tegime ka ettepaneku, et oleks n-ö tuletõrjekohtunik, keda saaks suunata piirkonda, kus vajalik on.

Kiidjärv: Kahe kohtunikukoha kaotamine Lõuna-Eesti jaoks ei ole just kõige õigem. Mingisugune seisak seal tekib. Üks kohtunik Tartu Ringkonnakohtust läks Riigikohtusse. Kui sinna kedagi juurde ei tule, jääb meil seal «vesi seisma». Aga Tallinnasse ei tule Tartust keegi.

17 KHN-i väljasõiduistung Pedasel 30.09.–01.10.2004.

Seppik: Aga Riigikohus on ka Tartus ja Tallinna kohtunikud peavad kolima, kui tahavad riigikohtunikeks saada.

Pilv: Tallinnas ei lähegi koormus kunagi normaalseks.

Lõhmus: Kõigil kohtunikel on 8-tunnine tööpäev. Kui kohtunikud teevad rohkem tööd, siis nad sellega maailma ei päästa. Menetlustähtjad selle 8-tunnise tööpäeva võrra lihtsalt pikenevad. Laupäeval ja pühapäeval ei ole vaja tööd teha, see on täiesti lubamatu.

Sarapuu: Ministriumis on alati võimalik juhtfiguur välja vahetada. Kohtute juhtimise puhul ei arvestata alternatiivina kohtu esimehe väljavahetamist. Mis on esimehe vastutus? Kohtu esimehe puhul me ei räägi, kas ta on tööga hakkama saanud.

Sarapuu: Mulle ka ei meeldi, et kohus elab pidevas reformimises. Koormuste ühtlustamisel peame tegema kohtunikukohti juurde või reformima.¹⁸

Laarmaa: Hea mõte on spetsialiseerumine. Aga sellel on ka negatiivne tagajärg. Valga kohtus on kolm kohtunikku. Nad lahendavad vähem asju, aga nad on universaalid.

2004

Anton (*otsuse formuleering*): Kohtuniku puudumisel ülejääv palgafond kasutatakse õigusemõistmise huvides ära palgafondina.¹⁹

Anton (*otsuse formuleering*): KS-ist ei tulene erisoodustuste andmine kohtunikule ja kohtuniku ametiga selline erisoodustuse saamine on sobimatu.²⁰

Anton: Rändkohtunikud on alles, aga nad on paremini peidetud. [---] Rändkohtunik on hädalahendus.²¹

Kiviloo: Ringisõitvate kohtunike osas – ministrium näeb ette varianti liigse sõidu vältimiseks saata kirjalikud menetlused vähem koormatud kohtutesse.²²

Laarmaa: Kohtus ei ole lihtsaid ja keerulisi asju. On vaid asjad – kriminaal- ja tsiviilasjad jne.

Sarapuu: Rändkohtunikele makstav lisatasu on läbi- räägitav, kui see on ainuke probleem.

Sarapuu: Olukord normaliseerub aastaks 2007 ja

¹⁸ Üldiselt teadaolevalt kohtunikukohti vabariigis juurde ei tule.

¹⁹ Nimetatud ülejääv palgafond läheb õigusteenistuse (kohtuistungisekretärid, konsultandid) käsutusse töötasude suurendamiseks.

²⁰ Jutt on kohtunikele eraldatud ametikorteritest.

²¹ Kohtute piirkondliku reformi arutelu.

²² Sama.

koormus ühtlustub aastaks 2009.

Seppik: Rändkohtunik on külaline kohtus, kus ta asja lahendab.

Anton: Nõuniku-konsultandi kohal töötamine võrdustatakse ettevalmistusteenistusega.

Rask: Kategooriliselt soovitan siiski loobuda vanemkohtuniku nimest.

Rask: Õigusemõistmise autoriteet sõltub täna paljuski sõnast «kohus». Kogu pahameel, mis tekib kindustusosakondades ja registrites, kandub üle ka õigusemõistmisele.

Rask: Oleneb, kui suure esimehe me teeme. Sellest oleneb, mismoodi delegeeritakse asjad. Esimees peab tagama koostöö prokuratuuriga, politseiga. Ta peab kõige eest vastutuse võtma.

Sarapuu: Määravaks ei saa olla regulatsioon, vaid see, milline inimene esimeheks saab.

Anton: Kas esmane on see, et asi läheb kohtuniku juurde või kohtunik sõidab asja juurde?

Rask: Tulemus on see, et tähtsaim printsip on, et kodanik peab geograafiliselt kõige lähemas õigusemõistmise kohas oma asjad ära lahendada saama. Vajadusel kohtunik läheb, mõistab õigust kodanikule kõige lähemas õigusemõistmise kohas.

Rask: Kui toimik sõidab ühest kohast teise ja meie haldussuutlikkus on nagu praegu, siis tuleb oluliselt tõsta kohtu esimehe administratiivset võimekust.

Rask: Pakun veel ühe teema – mis elukas on see suure kohtu esimees. Tegu on ju «suure ülemusega».

Siigur: Arutaks ka nende üle, kellest saavad kohtumaja «karjajuhid».

Kiviloo: Nad on sidepidajaks esimehega.

Rask: Me ei anna kohtu esimehele eelist koormuse vähendamiseks, vaid keelame tal õigust mõista rohkem kui 50% – psühholoogiline aspekt.

Rask: Eks tuleb kaklus, aga selle käigus selgitame.

2005

Kiviloo: Normaalses riigis ei pea kohtunik ka kahte seadust lappama.²³

Rask: On mõttetu nüüd ja tulevikus rääkida, et kohtunike palgatõus on prioriteet nr 1. See on seadusesse

²³ KHN-i järjekindel seisukoht uue halduskohtumenetluse seadustiku väljatöötamiseks.

sisse kirjutatud. See, kas kohtunike palk tõuseb, ei sõltu ei meist ega ministeeriumi oskuslikust juhtimisest.

Sarapuu: Spetsialiseerumine on vabatahtlik, mitte kohustuslik.

Seppik: Ma ei kujuta ette, et arvuti suudab niimoodi (asja) jagada [---]. Võib tekkida olukord, kus kohtu esimees vaatab asja, vaatab kohtunikule otsa ja ütleb, et selle asjaga võiksid tegeleda sina.²⁴

Kiidjärv: (Piirangud) on väikeste kohtute kaitseks. Tartu kohtumaja näiteks hääletaks tulevases Tartu Maakohtus kõik teised kohtumajad üle. Aga ma arvan, et me tähtsustame üle seda, et kõik on kõikide vastu.²⁵

Sarapuu: Te eksite, kui arvate, et me oleme sellest kriitikast väga löödud. Minu meelest on seda pigem meeldiv kuulda. Ka mina eeldan, et terve mõistusega suudetakse asjad ära lahendada ning asjad selgeks rääkida.

Laarmaa: Kas ministeerium arvab, et tegelikult KHN istub niisama siin koos?

Rask: Meil on praegu maailma mastaabis päris normaalne kohtunike arv. Meil tuleb täpsemalt piiritleda, mida teeb kohtunik, mida konsultant, mida sekretär. [---] selline lähenemine, kus õigusemõistmises antakse otsustusfunktsioon üle ametnikele, ei ole aktsepteeritav. Otsuste projekte võivad kirjutada kes tahes, aga kohtunik on see, kes otsustab ja otsusele alla kirjutab.

Lapimaa: Nõusolek tuli sel hetkel anda, muidu oleksin rongist maha jäänud. Võib-olla oli see nooruslik sinisilmsus, võib-olla energia ülejääk, aga arvan, et saan sellega hakkama. [---] Rongist mahajäämine oli ilmselt halb väljend. [---] Kohtu esimees ei peaks vastutust vee-retama kohtunike üldkogule. Otsused, mille peab vastu võtma esimees, võtab vastu esimees.²⁶

Kutsar: Kohtunik on pandud riigi õigust mõistma. See on tema kohustus ja ta ei saa öelda, et mulle see konkreetne asi ei meeldi, ma hakkam hoopis teist asja lahendama.

Rask: Esimees on administraator, seadus on andnud talle abiks distsiplinaarvõimu.

Rask: Sulle on antud 75% avanssi ja 25% toetust.²⁷

Kiidjärv: Minu seisukoht on, et meid ei ole nimetatud ei tsiviil- ega kriminaalkohtunikeks.

²⁴ Arutlus tööjaotuse teemal.

²⁵ Sama.

²⁶ Arutelu kohtu esimehe kandidaadiga.

²⁷ Sama.

2006

Amann: Suurt revolutsionääri minust oodata ei maksa.²⁸

Rask: Karjäärisüsteemi eesmärk on siduda ametnik väga pikaks ajaks süsteemi külge.²⁹

Rask: Siis on meil ka teave olemas, mitte ei tule hädakisa ühest kohtumajast.³⁰

Lõpetuseks

Kuna mul ei ole käepärast viimase, 34. istungi protokoll, siis ei saa ma anda adekvaatset ülevaadet seal toimunud. Ent tähtsaid küsimusi arutati ka seal. Nimelt võeti vastu otsus mitte nõustuda kohtunikukoha äravõtmisega Pärnu Maakohtust, millega lõppkokkuvõttes nõustus ka ministeerium, tõdedes, et ühe kohtu puuduva kohtuniku kohta ei saa täita teiste kohtute arvel. Samuti anti pärast tormilist arvamuste avaldamist ning Tartu Maakohtu kohtumaja juhtide ootamatu pöördumise läbiarutamist selge nõusolek Viljandi kohtumajast täitmata kohtuniku ametikoha ületoomisele Tartu kohtumajja.

Kui nüüd siiski hetkeks tagasi vaadata, siis tundub, et suurim vastukaja KHN-i tegevusele on tulnud kohtunikelt pärast seda, kui KHN andis nõusoleku likvideerida Viru Ringkonnakohus ning liita see Tartu Ringkonnakohtuga. Hiljem toimus Eesti Kohtunike Ühingu aastakoosolek, kus võeti vastu otsus pöörduda Riigikogu õiguskomisjoni poole veelkord küsimuse läbivaatamiseks ning küsimuse päevakorda panekuks kohtunike täiskogul 8. veebruaril 2008. aastal.

Üks ajaetapp on selja taga, kuna peaaegu täielikult vahetub nõukoja kohtunikest liikmeskond. Juba 8. veebruaril 2008. a valitakse kohtute haldamise nõukoja uued kohtunikest liikmed.

Järgmistele KHN-i kohtunikest liikmetele sooviksin tugevat närvi ning eriti «oma kohtu asjadest» üleolekut. Sest tuleb arvestada sellega, et KHN-i liikmeks olek tähendab eelkõige kohtunike esindamist üle vabariigi, mitte ainult oma kohtu keskselt.

Jõudu tööle kohtunike huvide esindamisel ja kohtusüsteemi edasisele normaalsele ja mõistuslikule arengule kaasaitamises! Teadke, et Teid usaldatakse ja Teisse usutakse!

²⁸ Sama.

²⁹ Arutelu kohtuametnike karjäärivõimaluste üle.

³⁰ Tartu Maakohtu Viljandi kohtumaja kohtunikukoha täitmise arutelu.

KOMMENTAAR:

Pärnu Maakohtu Kuressaare kohtumaja kohtuniku Kristel Pedassaare kaks aastat KHN-i asendusliikmena

Asi sai alguse 10. veebruaril 2006. a, kui Jõhvis toimunud kohtunike V korralisel täiskogul valiti mind kohtute haldamise nõukoja asendusliikme vabaks jäänud kohale. See oli omamoodi ime, et üks kohtunik kaugest Eestimaa otsast nii ihaldusväärse koha peale sai valitud. Kui arvatakse, et KHN-is esindasin ma eelkõige väiksemaid kohtumaju, siis on see ekslik. Olles valitud täiskogul osalenud kohtunike poolt, andsin endale selgelt aru, et esindama pean ma sõltumata asukohast kõiki. Olen alati olnud seda meelt, et KHN ei saa olla mingi salaorganisatsioon, kus arutatavatest küsimustest ja langetatud otsustest saavad kohtunikud alles kuude pärast teada. Kuna minu valimine KHN-i liikmeks jättis halduskohtud esindatusest ilma, siis otsustati, et KHN-i istungitel saab edaspidi sõnaõigusega osaleda ka Eesti Kohtunike Ühingu juhatuse esimees või tema äraolekul mõni teine juhatuse liige. Alates sellest ajast on KÜ juhatuse olnudki kõige kiirem operatiivse info jagaja KHN-i istungitel toimunu kohta.

Ise olen seda meelt, et kõigil kohtunikel peaks juba enne KHN-i istungi toimumist olema võimalik tutvuda istungi päevakorra ja materjalidega. Olles saanud KHN-i liikmeks, saatsin juba esimesest istungist alates kõik materjalid tutvumiseks oma kohtu esimehele ja kohtumajade juhtidele, aga ka nendele esimese astme kohtutele, kes ei olnud KHN-is esindatud, s.o Tallinna ja Tartu Halduskohtule ning Ida-Viru Maakohtule. Eeldasin, et kohtute esimehed teevad materjalid teatavaks kohtumajades olevatele kohtunikele. Nüüd mõtlen, et miks ei võiks KHN-i materjalid olla avalikustatud kõigile teadmiseks ja oma valitud esindajate vahendusel ka sõna sekka ütlmiseks juba enne istungit Internetis Justiitsministeeriumi kohtute koduleheküljel JUKU. Olukord, kus avaldatakse ainult istungi protokolle mitmekuulise hilinemisega, ei saa olla normaalne.

Ma ei ole kunagi ennast tahtnud vastandada Harju Maakohtule ega ole kordagi arvanud, et selles kohtus töötavatel kohtunikel on kerge. Vastupidi, olukord töökoorusega Harju Maakohtus on kaugel normaalsusest ja see olukord tuleb lahendada. Olen kindlal veendumusel, et la-



KRISTEL PEDASSAAR
Kohtunik

henduseks ei saa aga olla olukorra loomine, kus kõik teised kohtud on nn Harju mudelil töötavad. Pigem oleks mõistlik nii mõndagi väiksematelt õppida ja võib-olla oma maja sisene töökorraldus kriitiliselt üle vaadata. See, mis on igati õigustatud suures kohtumajas (nt spetsialiseerumine ja sellest tulenev võimalus menetluste katkematuks ja viivitamatuks lahendamiseks), ei pruugi samasugusel moel olla rakendatav väikestes kohtumajades.

KHN-is olles olen saanud hea suhtlemiskoolituse, olen õppinud paremini inimesi tundma, olen tundnud mõistmist ja tahtet mõista, kolleegi tugevat õlga, aga kahjuks ka inimloomuse varjatuid külgi.

Leian ka, et aeg oleks muuta KHN-i liikmete valimise korda. Ei saa lugeda demokraatlikuks olukorda, kus valimiste tulemused kohtunike jaoks nii olulisse omavalitsusorganisse on selgelt ette arvatavad. Olukorras, kus varasemate maakondlike kohtute asemele on järele jäänud kuus suurt I astme kohut, peaks igal I astme kohtul olema võimalik valida üks hääleõiguslik esindaja KHN-i. Iga I astme kohus esitaks sellisel juhul täiskogule kinnitamiseks oma kandidaadi. Selline I astme kohtu kohtunike osalus KHN-i töös muudaks KHN-i tõeliselt demokraatlikuks kohtute haldamisega tegelevaks omavalitsusorganiks ning tagatud oleks kohtunike usaldus selle organi vastu. Julgen avaldada ka ketserlikku mõtet, mille kohaselt kogu kohtunikonna parema ja õiglasema esindatuse nimel ei tohiks sarnaselt kohtute esimeestega KHN-i hääleõiguslike liikmete hulka kuuluda Eesti Kohtunike Ühingu juhatuse liikmed.

Lõpetuseks tahaksin tänada kõiki, kes mind usaldasid, ja loodan, et olen natukeneagi nende usaldust õigustanud. Uuenenud KHN-i koosseisule soovin aga õiglast meelt.



MEELIS EERIK

*Harju Maakohtu kohtunik
Kohtunike Ühingu esimees*

Kohtunike Ühingu roll kohtute omavalitsusorganite süsteemis

Kohtute seaduse alusel sätestatud kohtute omavalitsusorganite süsteemi analüüsid tekib küsimus, milline roll on Eesti Kohtunike Ühingul (EKOÜ). Millega saab EKOÜ tegevus täiendada seaduses sätestatud organite tegevust, kas EKOÜ loob oma tegevusega lisaväärtust või puudub EKOÜ tegevusel mõte?

Selliste eksistentsiaalsete küsimuste esitamine murrangulistel aegadel on loomulik ja vajalik. Murranguliseks tuleb praegust aega pidada seetõttu, et me elame üleminekuperioodil industriaalühiskonnast infoühiskonda. Senised väärtused on asendumas uutega, mis tekitavad hulgaliselt uusi probleeme. Just selles uues ühiskondlikus kontekstis on EKOÜ püüdnud ennast ka positsioneerida.

Mis on tänases ühiskonnas erinevat varasemast? Vastus peitub selles, et tänapäeva ühiskond on erinevuste ühiskond. Nagu on väitnud prantsuse filosoof Jean-Francois Lyotard, on ühiskond kaotanud usu kõikehõlmavatesse ideedesse, tõdedesse või nagu ta ise nimetas «suurtesse narratiividesse». Usu kaotamise on põhjustanud eelmisel sajandil toimunud sündmused, mis demonstreerisid ideoloogiate (suurte narratiivide) hävingulist mõju. On loomulik, et tänapäevaks on kõikehõlmavad ideoloogiad ja tõed asendunud tähelepanuga üksikisikule ja tema õigustele. Seda rõhutab ka meie seadusloome ja kohtupidamine. Tänapäeval me tähtsustame üksikisikut, tema eripära ja enesemäärangut, õigusi ning vabadusi. Tänapäeva ühiskond on erinevuste ühiskond.

See on aga kaasa toonud täiesti uue olukorra. Kui võrd puuduvad «suured narratiivid» ei saa me enam rääkida objektiivsest tõest, õigest või valest. Iga inimene on erinev. Igaühel on omad arusaamad õiglusest, tõest jne. Kuidas siis juhtida sellises olukorras ühiskondlikke protsesse, mis peaksid põhinema ühiskondlikul konsensusel?

Kaasajal ongi esile kerkinud uus kriteerium, millele otsustus peab vastama – legitiimsus.¹ Enam ei ole probleemiks mitte niivõrd otsustuse seaduslikkus, isegi mitte otsustuse sisu, vaid selle otsustuse legitiimsus. Teisõnu öeldes on seaduslikkuse või formaalsete nõuete täitmise kõrvale tekkinud lisaks uus väärtus – otsustuse sisuline aktsepteerimine. Erinevuste ühiskonnas on vägagi küsitav kellegi poolt otsuse pealesurumise või (seadusliku) jõuga kehtestamise põhjendatus.

Näiteid otsustustest, mis on küll seaduslikud, kuid mitte legitiimsed, ei pea kaugelt otsima. Piirduda võib näiteks Viru Ringkonnakohtu likvideerimise küsimusega, mis kerkis 2007. a EKOÜ aastakoosolekul ja 2008. a täiskogul. Kuivõrd kohtunike enamus ei olnud erinevalt kohtute haldamise nõukojast Viru Ringkonnakohtu likvideerimisega nõus, tekitas see legitiimsuskriisi, millest väljapääsu 2008. a täiskogu otsis.

¹ Legitiimsust käesoleva artikli tähenduses võiks sisustada kui otsustuse sisulist aktsepteerimist.

Seega, tänapäeval on otsustajale üheks suurimaks etteheiteks mittelegitiimse lahendi tegemine. Järelikult on otsuse tegemise puhul oluline otsuseni jõudmise protsess.

Mida teha selleks, et otsustus oleks legitiimne? Igaüks, kes on viimasel ajal tegelenud otsustamisega kollektiivis, teab, et ei ole võimalik teha ainuisikulist otsust. Kui täpsemalt öelda, otsust on võimalik teha, aga see toob kaasa suuri probleeme, kuna seda ei aktsepteerita. Mis on sellises lahendis mittelegitiimset ja etteheidetavat? Seda vastust teame me kõik – ei ole arvestatud puudutatud isikute arvamust. Oluline on siinkohal rõhutada, et puudutud isikute arvamus ei piirdu enamuse arvamisega. Enamus ei suuda kunagi väljendada üksikisiku eripära ning enamuse võim on väga lähedal diktatuurile. Seda on ajalugu ka näidanud.

Paigutame ennast aga nüüd seadusandja rolli. Seadusandjal ei ole võimalik küsida igaühe arvamust. Sellisel juhul on ainus võimalus referendumil kõrval küsida üksikisikuid koondava huvigrupi arvamust. Sellise huvigrupina on ennast identifitseerinud ka EKoÜ. Huvigrupp ei ole aga igasugune isikute ühendus. Esmalt, huvigrupp peab olema vaba. See tähendab muu hulgas sõltumatust riigiorganitest ja ka alluvussuhetest. Inglise keeles on kasutatavaks terminiks *non governmental organization (NGO)*, mille vasteks Eesti õigusruumis saab olla mitmetulundusühing. Vaid siis, kui huvigrupp on sõltumatu ja vaba, saab tema arvamust usaldada. EKoÜ-d iseloomustabki tema liikmete vaba tahe, põhinemine riigivälisel finantseerimisel ja alluvussuhete puudumine. Järgmiseks oluliseks faktoriks on representatiivsus. EKoÜ-sse kuulub üle poole Eesti kohtunikest.

Seega on võimalik ühiskondlikke protsesse mõjutada (paradoksaalsel moel) mitte niivõrd üksikisikul, vaid üksikisikuid teatud tunnuse alusel koondaval huvigrupil. Seega võime jõuda järelduseni, et kui huvigrupp on piisavalt representatiivne ja sõltumatu, võib tema arvamisega arvestamata jätmine muuta otsustuse ka riiklikul tasandil mittelegitiimseks. Mittelegitiimne lahend toob kaasa rahulolematuse, ebastabiilsuse; ühiskonnas laiemalt poliitiku või poliitilise jõu populaarsuse kaotamise ja võimaliku valimiskaotuse tulevikus. Seega on EKoÜ kaasamisel ühiskondlikesse protsessidesse saavutatavaks väärtuseks legitiimsuse suurendamine.

Mis on aga EKoÜ eesmärk? Kas EKoÜ on ametiühing? Lääne kultuuris eristatakse huvigrupi ja ameti-

ühingulist tegevust. Viimane tegeleb teatavasti töötin-gimustega seotud küsimustega. Iga huvigrupp tegeleb kahtlemata oma liikmete huvide kaitsega, sh ka nn ametiühingulise tegevusega. Seda teeb ka EKoÜ. Sellega aga huvigrupi eesmärk ei piirdu. Ka EKoÜ eesmärk on laiem.

Mis see laiem eesmärk on? Nähtavasti ei saa EKoÜ eesmärk irduda rahvusvaheliste kohtunike ühingute eesmärkidest. Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu (IAJ)² põhikirja art 2 p 1 ütleb, et IAJ ei ole poliitiline ega ametiühingulik. Art 3 p 1 kohaselt on IAJ eesmärgiks:

- a) kindlustada kohtuvõimu iseseisvus ja garanteerida inimõigused ja vabadused;
- b) kindlustada kohtuvõimu tegutsemise põhiseaduslikud ja moraalsed standardid;
- c) suurendada kohtunike rahvusvahelisi kontakte ning teadmisi erinevatest õiguskordadest;
- d) uurida kohtuvõimuga seotud probleeme, jõudmaks parimate lahendusteni.

Ka EKoÜ põhikirja art 5 p 2 näeb ette kohtute ja kohtunike sõltumatuse eest seismise.

Seega tuleb Eesti Kohtunike Ühingu peamiseks eesmärgiks pidada kohtuvõimu sõltumatuse eest seismist. Tegemist ei ole mitte kohtunike erahuvidega, vaid ühiskonna kui terviku huvidega – sõltumatu ja iseseisev kohtuvõim toimib just ühiskonna huvides. 2007. a sügisel toimunud põhiseaduse 15. aastapäeva konverentsil märkis Rait Maruste, viidates Ralf Dahrendorfile, et konstitutsionaalse demokraatia loomise üheks eelduseks on tsiviilühiskonna loomine – oluliste ja kaalukate riigiväliste ja tihti riigile vastanduvate võimukeskuste võrgustiku loomine. See on autonoomsete institutsioonide ja organisatsioonide võrgustik, millel ei ole mitte üks, vaid sadu, isegi tuhandeid keskmeid ning mida seetõttu ei ole võimalik monopolistlikul riigi- või parteivõimul likvideerida või elimineerida. Just siia konteksti EKoÜ positsioneerub.

Kas demokraatlikus ja kõikearvestavas ühiskonnas on üldse põhjust karta riivet kohtusüsteemi iseseisvusele ja sõltumatusele? Sellele küsimusele tuleb kahjuks vastata jaatavalt. Ajendi selleks annavad sündmused Euroopas.

IAJ ja Euroopa Kohtunike Ühingu (EAJ)³ vahendusel on meieni jõudnud mitmed murettekitavad tendentsid erinevates Euroopa riikides. Näiteks oli Prantsusmaal menetluses seaduseelnõu, mille kohaselt oleks nende nn

² *International Association of Judges.*

³ *European Association of Judges; EKoÜ on nii IAJ kui EAJ liige.*

kohtute haldamise nõukotta jäänud kohtunikest liikmed vähemusse. Poolas võeti sellel suvel vastu seadus, mis lubab justiitsministril suuremas ulatuses sekkuda õigusemõistmisesse. Näiteks saab justiitsminister valida kohtu esimehe, viia kohtuniku 6–9 kuuks ilma kohtuniku nõusolekuta teise kohtusse (see hõlmab ka kohtuasja äravõtmist ning uuele kohtunikule määramist), samuti anti kohtunike distsiplinaarmenetlus kohtutelt üle prokuratuurile. Poliitilised jõud on rakendanud kohtunike distsiplinaarvastutuse oma huvide realiseerimiseks ka Ukrainas; mitmetes riikides on probleeme kohtunike palkadega⁴ või pensionitega.⁵ On selge, et selliste probleemide tekkimisel Eestis ei suuda üksikkohtunik või kohtute seaduses sätestatud kohtunike omavalitsusorgan sellega tulemuslikult tegeleda. Seaduses sätestatud omavalitsusorgani tegevust piirab ka tema pädevus, mis on seadusega antud. EKOÜ-l seevastu tsiviilühiskonna osana piirang puudub ning vastandumine riigivõimule teatud konkreetses olukorras on ühelt poolt paratamatu ning teiselt poolt tsiviilühiskonna algne idee. Viimati nimetatu ei tähenda aga seda, et EKOÜ peaks alati vastanduma riigivõimule. EKOÜ eesmärk on arendada iseseisvat ja sõltumatut kohtuvõimu ning tema tegevus peab olema konstruktiivne ja uusi väärtusi loov. Igas olukorras vastandumine viiks paratamatult EKOÜ marginaliseerumiseni.

Kuidas EKOÜ suudab oma ülesandeid täita? Ka Eesti lähiajalugu näitab, et EKOÜ rolli ei saa alahinnata. Rahvusvahelises praktikas on IAJ ja EAJ sekkumine oluline faktor, mis lahendanud probleeme ka Eestis. Samuti arendab EKOÜ suhteid ajakirjandusega, mille tähtsust tänapäeva ühiskonnas on raske ülehinnata. Kuidas EKOÜ juhatus täidab temale pandud ülesandeid, ei ole aga käesoleva artikli, vaid EKOÜ aastakoosolekute teema.

Kokkuvõtvalt võib väita, et erinevalt kohtute seaduses sätestatud kohtute omavalitsusorganitest on EKOÜ tsiviilühiskonna osa, kes ei ole vabatahtlikkuse ja (era)õigusliku kuuluvuse tõttu riigivõimu poolt allutatav. EKOÜ pädevus erinevalt teiste omavalitsusorganite päde-

vusest ei ole kohtute seaduses piiritletud, EKOÜ-l on mitmeid väljundeid oma huvide kaitsel, mida kohtute seaduses sätestatud omavalitsusorganitel ei ole. EKOÜ-sse kuuluvad kohtunikud tunnetavad kohtusüsteemi laiemalt kui konkreetse kohtuastme või kohtuvaidluse tasand ning on andnud oma isikliku ajalise ja rahalise panuse kohtusüsteemi iseseisvuse ja sõltumatuse tagamisele. EKOÜ ei teeni mitte üksnes kohtunike huve, vaid kogu ühiskonna huve ja aitab tagada konstitutsionaalse demokraatia toimimist.

4 Näiteks Austrias pensionid vähenevad, Belgias, Tšehhis ja Slovakkias käib diskussioon kohtunike palkade vähendamise üle. Mitmetes riikides on tekkinud algatused tasustada kohtunike erinevatel alustel – näiteks Sloveenias on kriteeriumiks pakutud lahendatud asjade arvu. Individuaalne kohtunike tasustamine on kaasa toonud Rootsis suure segaduse.

5 Pension on ebarahuldav näiteks Bulgaarias, Horvaatias, Taanis, Makedoonias, Maltal, Ungaris (30–35% viimasest palgast) ja Sloveenias.



Sisevaatlus



KERSTI KERSTNA-VAKS
Tartu Maakohtu kohtunik

Karjäärikohtunikest ja kohtuniku karjäärist

Kui endine Riigikohtu esimees Uno Lõhmus enne ametisse nimetamist Riigikogu ees esines, ütles ta alustuseks, et ei ole karjäärikohtunik. Üldiste arusaamade järgi on karjäärikohtunik kohtunik, kes nimetatakse ametisse objektiivsetest eksamitulemustest lähtudes, teda ei valita ametisse. Ta on töötanud kohtuteenistuses pikemat aega, läbides järk-järgult erinevaid ametiastmeid, sh kohtuastmeid.¹ Kohtute seaduse §-de 50 ja 51 kohaselt tuleb Eestis I ja II astme kohtu kohtunikuks saamiseks sooritada kohtunikueksam². Seega tuleb Eesti I ja II astme kohtu kohtunikke pidada karjäärikohtunikeks. Karjäärikohtunikeks ei ole küll need Riigikohtu liikmed, kellel enne ametisse nimetamist puudus kokkupuude kohtusüsteemiga.

Kohtunikukonna kujunemisest Eestis aastatel 1992–2006/2007 andsid Kohtute aastaraamatus 2006 huvitava, aga eelkõige statistilise ülevaate Piret Raadom ja Tiia Kotkas. Käesoleva artikli eesmärk on mõtiskleda selle üle, kas ja kuidas on Eesti kohtusüsteemis tagatud karjäärikohtunikule tema soovil ka edutamine ehk karjäär kohtusüsteemi sees. Kohtuniku edutamiseks tuleks iseenesest pidada nii ametiastme tõstmist kohtu sees (kohtu esimees, kohtumaja juht, kolleegiumi esimees) kui ka ametissenii-

metamist kõrgemalseisvasse kohtusse, mida samas mitmed Euroopa Liidu liikmesriigid ei tavatse üldse pidada alati edutamiseks. Kuna kohtu esimeeste nimetamisega tegeleb Eestis täitevvõim, siis keskendub autor käesolevas artiklis ikkagi kohtunike võimalustele saada edutatud kõrgemasse kohtusse ametisse nimetamise kaudu. Kolmeastmelise kohtusüsteemi 15. aastapäeva eel, mil Eestis on välja kujunenud juba stabiilne kohtunikukond, on sellisteks mõtisklusteks ka päris õige aeg.

Kohtunike edutamise alused on üks rahvusvaheliselt tunnustatud kohtuniku sõltumatuse põhitagatisi lisaks ametisse nimetamise regulatsioonile.³ Rahvusvaheliselt peetakse üheks kohtuniku sõltumatuse standardiks ka riigis kehtivat regulatsiooni ja tagatisi edutamise aluste kohta. ÜRO põhiprintsiibid näevad ette (§ 13), et seal, kus selline süsteem toimib, peaks kohtunike edutamine lähtuma objektiivsetest teguritest, eeskätt võimekusest, laitmatuses ja kogemustest. Ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel liikmesriikidele R (94) 12 leitakse, et kõik kohtunike professionaalset karjääri

1 Vt selle kohta ka T. Anepaio. *Eesti Vabariigi kohtunike korpus (1918–1940)*. Magistritöö. Tartu 1994, lk 56; *Intervjuu Riigikohtu esimehe U. Lõhmusega*. – Äripäev, 17. mai 2001.

2 KS § 51 kohaselt on kohtunikueksamist vabastatud isik, kes vahetult enne nimetamist töötas kohtunikuna.

3 Autor on kohtunike ametisse nimetamise ja edutamise aluste rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtete käsitlemisel lähtunud järgmistest allikatest: ÜRO «Kohtunike sõltumatuse põhiprintsiibid» (1985); Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (lüh CCJE) arvamus nr 1 (2001) kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta; Euroopa hartast kohtunike seaduse kohta (1998) ja Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel liikmesriikidele R (94) 12 kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta.

puudutavad otsused peaksid lähtuma objektiivsetest kriteeriumitest ning kohtunike valik ja karjäär peavad põhinema teenetel, arvestades kvalifikatsiooni, laitmatust, võimekust ja tulemuslikkust. Seega valitseb üksmeel selles, et edutamisel tuleb lähtuda teenetest ja arvestada objektiivseid kriteeriume. Samas on peetud keskseks probleemiks teenetel põhineva ametissenimetamise ja objektiivsuse üldiste püüdluste sisustamist ning teooria ja praktika ühildamist. Ka Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu nendib, et nn objektiivsed kriteeriumid saavad olla vaid üldsõnalised ja liikmesriikides edutamise üle otsustavad või selle kohta nõu andvad organid peaksid nüüd kasutusele võtma, avalikustama ja jõustama objektiivsed kriteeriumid, tagamaks, et kohtunike valik ja karjäär põhineksid teenetel, arvestades kvalifikatsiooni, laitmatust, võimekust ja tulemuslikkust. Seejärel peaks vastutavatel organitel või võimudel tekkima kohustus vastavalt käituda ning siis on võimalik vastuvõetud kriteeriumite sisu ja praktilist toimet põhjalikult uurida. Formaalsete regulatsioonide nõude eesmärgiks ei ole edutamise üle otsustava organi diskretsiooni täielikult välistada.

Kohtuniku teenistuse pikkus ei ole tänapäeval enam edutamise üle otsustamisel üldiselt aktsepteeritav juhtprintsip. Samas rõhutab Euroopa harta kohtunike seaduse kohta § 4.1, et kui edutamise süsteem ei lähtu teenistuse pikkusest, peab see eranditult lähtuma kohtuniku omadustest ja teenetest temale usaldatud kohustuste täitmisel, kusjuures see hinnang tuleb asjaomase kohtunikuga läbi arutada. Kohtuniku teenistusaastaid tuleb väärtustada eelkõige staažitasudega. Näiteks Itaalias ja Rootsis tuleneb töötasu peaaegu automaatselt staažist ja staatusest sõltuvalt see üldiselt ei varieeru. Sellisel püüab süsteem suurendada kohtunike sõltumatust sellega, et edutamist taotledes välistatakse finantsmotiivid. Eestis, kus I ja II astme kohtu kohtunike palgaerinevus on oluline, ei pruugi finantsmotiivid edutamise taotlemisel alati teisejärgulised olla. Kohtute seaduse kehtiv regulatsioon, mis ühel ja samal ajal võimaldab ja ka ei võimalda väärtustada lisatasuga kohtuniku teenistusaastaid, on oma olemuselt ebaõiglane, seda eriti I astme kohtu staažikate kohtunike suhtes. Siin on ka vastuolu kohtuniku teenistusaastate väärtustamise rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõttega.

Erinevates riikides on edutamise alused teatud määral erinevad, mõnedes riikides neid ei ole üldse või ei ole need avaldatud. Eesti kohtute seaduses kohtuniku edu-

tamist puudutavad sätted puuduvad. Selleks, et saada edutatud, st et liikuda ühest kohtuastmest teise, peab kohtunik osalema avalikul konkursil ja võistlema nii teiste karjäärikohtunikega kui ka nn kõrvalttulnutege. CCJE küsitlusele edutamise objektiivsete aluste kohta on Eesti vastanud, et Eestis lihtsalt usaldatakse edutava nõukogu, st Riigikohtu üldkogu ausameelsust.

CCJE peab vajalikuks, et edutamise üle otsustav organ ka oma otsuseid põhistaks. Otsuse põhistamine oleks eluterveks ja distsiplineerivaks ilminguks, mis annaks ka aimu praktikas kohaldatavatest kriteeriumitest. Samas ei saa eitada ka vastupidiseid kaalutlusi (väga sarnaste kandidaatide vahel valiku tegemise küsimuse delikaatus ja infoallikate privaatus). Autor jagab arvamust, et mõistete teened, võimekus, laitmatus ja kogemus objektiivne sisustamine on nii objektiivsetel kui ka subjektiivsetel põhjustel väga keeruline küsimus. Samas ollakse rahvusvaheliselt arvamusel, et kui edutamise standardid ei ole reeglipärased ja läbipaistvad, võidakse edutamist ja selle hüvesid pakkuda kohtunikele kui stiimulit, et ta teeks otsuseid, mis meeldivad neile, kes otsustavad kohtunike edutamise üle. Selleks hirmuks Eestis küll autori arvates alust ei ole. Väga diskuteeritav on ka küsimus, kas kohtuniku edutamisel peab arvesse võtma ka kõrgemalseisvate kohtute poolt tühistatud lahendite arvu. Mõõndakse, et teatud kontekstis võib see olla asjakohane, kuid liigne toetumine sellele kriteeriumile võib avaldada mõju kohtunike sõltumatusele.

Edutamise aluste kaalumisel tuleb meil kindlasti arvestada ka Eesti riigi väiksusega. Riigiametnike karjääri võimalusi Suurbritannias ja Eestis võrdlevalt uurinud Tiina Randma on jõudnud järeldusele, et väikestes riikides on võimalused kiireks edutamiseks piiratumad, sest avalik sektor on väiksem. Ilmneb, et riigi suurus mõjutab erinevaid tegureid, mis on seotud riigiteenistuse kui terviku ja üksikisikute karjääri arenguga. Traditsioonilised bürokratlikud mudelid ei pruugi väikeriikide jaoks sobida, kuna väikestel institutsioonidel võib tekkida raskusi formaalsete karjääriredelite kujundamisega⁴. Väikeriikides on vajalik suurem paindlikkus. Sama kehtib ka kohtusüsteemi kohta. Eesti kohtunikud on stabiilne ja kõrgemates kohtutes ei vabane ametikohti just tihti. Viimane

4 T. Randma. *Civil service careers in small and large states: the cases of Estonia and the United Kingdom. – Verwaltungsorganisations, Staatsaufgaben und Öffentlicher Dienst. Bd. 47. Baden-Baden: Nomos 2001, pp. 20, 177.*

konkurss vabale kohtunikukohale Viru Ringkonnakohtusse toimus 1999. a ja Tartu Ringkonnakohtusse 2000. a. Tallinna Ringkonnakohtusse on konkurss toimunud küll tihedamalt. Praegu ametis olevast 240 kohtunikust (seisuga 1. veebruar 2008. a) on alates kolmeastmelise kohtusüsteemi algusest Eestis 15. septembril 1993. aastal edutatud kõrgema astme kohtusse 8 praegust Riigikohtu liiget ja 17 praegust ringkonnakohtu kohtunikku, mis on 10,4% kohtunikonnast.⁵ Seega on väljavaade liikuda karjäärikohtunikuna ühest kohtuastmest teise Eestis suhteliselt vähetõenäoline.

Kuigi Eestis kehtib karjäärikohtunike süsteem, ei ole tegemist suletud süsteemiga kõrvalttulnuile. Iga kõrvalttulnu vähendab paratamatult karjäärikohtunike edutamise väljavaateid. Tegemist on ilmselt igavikulise küsimusega, sest kuigi ajad ja probleemid olid teised, arutati ka Riigikohtu asutamisel 88 aastat tagasi, kuivõrd peaks riigi kõrgem kohtuvõimu organ koosnema üksnes karjäärikohtunikest ja milline oleks optimaalne suhe kõrvalttulnutega.⁶ Selgeid, veel vähem õigeid vastuseid ei ole meil selles küsimuses ka praegu. Diskuteeritavad on küsimused, kas kõrvalttulnud peaksid alustama kohtuniku karjääri üldjuhul ikkagi I astme kohtu kohtunikuna või tuleks nendel, kes osutuvad kogenud ja tunnustatud juristideks,⁷ lubada siseneda kohtusüsteemi ka mõnelt järgmiselt astmelt. Keda peaks otsustajad eelistama neil juhtudel, kui edutamist taotleb karjäärikohtunik ja kõrvalttulnu osutuvad võrdseteks kandidaatideks. Tuleb tunnistada, et väikese riigina ei saa Eesti endale suletud kohtusüsteemi, eriti Riigikohtu, lubada. Samas ei ole nendes küsimustes peetud laiemat diskussiooni ka kohtunikonna enda sees.

Karjäär ehk teenistuskäik tähendab tavapärasel arusaamises eelkõige tõusu teenistuses.⁸ Tegelikult ei ole karjäär kaasaegses ühiskonnas üldse enam väga ühene mõiste ja selle mõiste sisustamine ei ole kerge. Karjääri võib jagada ka objektiivseks ja subjektiivseks karjääriks. Tänapäeva ühiskonnas ei mõodeta karjääri edukust enam ainult kõrge palga ja positsiooniga. Määrav

on isikuslik kasv, seega on karjääri edukuse määramine muutunud personaalsemaks.⁹ Karjäär on isiku enda pingutuste ja väliste mõjude, mille üle isikul endal ei ole täit kontrolli, ühine tulemus. Subjektiivseks karjääriks on võimalus kõigil. Olla kohtunik, sh karjäärikohtunik tähendab kestva õppimise kohustust. Oma karjääri saab arendada koolituse kaudu, ka spetsialiseerudes või roteerudes. Keskkel kohal on siin kohtuniku enda huvi, aga võivad olla ka kohtumõistmise vajadused. Ka ühest sama astme kohtust teise üleviimine võib olla oluline osa kohtuniku subjektiivsest karjäärist. Kuigi Eestis ei ole praegu võimalik sarnaselt mõnede teiste riikidega (nt Saksamaa) kohtuniku, prokuröri ja Justiitsministeeriumi ametniku ametikohta vastastikku vahetada,¹⁰ annab kohtute seadus siiski ka meil kohtunikule võimalusi tavarutiinist väljumiseks ja täiendavaks tegevuseks. Kohtunikul on võimalus kohtu esimehe nõusolekul saada üle viidud Riigikohtu või Justiitsministeeriumi teenistusse kuni kolmeks aastaks, selleks ajaks peatuvad kohtuniku volitused kohtunikuna. Kohtunikule jääb õigus samasse kohtusse vabale ametikohale tagasi pöörduda (KS § 58¹). Kohtunikul on õigus olla valitud või nimetatud rahvusvahelise kohtuinstitsiooni kohtunikuks, sel juhul tema teenistussuhe peatub. Samuti on tal õigus taotleda kuni üheaastast tasuta erakorralist puhkust kohtu üldkogu nõusolekul, kus kohtunik töötab (KS § 84). Kohtunikul on õigus ka ametis oleku ajal tegeleda teadus- ja koolitustegevusega (KS § 49).

Olla sõltumatu, otsustada teiste isikute elu, vara, õiguste ja kohustuste üle nõuab suurt sisemist jõudu ja kindlasti ka kutsumust. Kui need oskused on kohtunikul olemas, siis on kohtunik ka oma karjääri teinud. Karjäärikohtuniku jaoks on kõige halvem see, kui tema teadmised jäävad jalgu seadustele ja arenevale õiguslikule süsteemile. Et juhtub nii nagu Joel Steinfeldi laulus, kus kohtunikuks oli vana hall karu, kes ei mõistnud, kes ei saanud aru...

⁵ On ka kohtunikke, keda on edutatud korduvalt.

⁶ T. Anepaio (viide 1), lk 56.

⁷ KS §-de 51 ja 52 kohaselt võib ringkonnakohtu ja Riigikohtu kohtunikuks nimetada isiku, kes on kogenud ja tunnustatud jurist.

⁸ Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2006. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus 2006, lk 302.

⁹ R. Alas, *Ajakiri Tulu: Otsustaja, november 2000, lk 8–12*. Karjääri saab liigitada: 1) objektiivne karjäär: ametikohtade jada, millel inimene on töötanud; 2) subjektiivne karjäär: karjäär koosneb väärtuste, hoiakute ja motivatsiooni muutumisest inimese elu jooksul, keskpunktkis on inimene ja tema võimalikult suure rahulolu saavutamise nimel tehtud vaba valik.

¹⁰ Samas on CCJE avaldanud ka kahtlust, kas selline süsteem on kohtuniku sõltumatusega kooskõlas.



Edutamine on aga paratamatult ka tunnustus kohtuniku seni tehtud tööle. Muud nn ametlikud tunnustusavaldused kohtunikele ju lubatud ei ole, sest võivad ohustada kohtunike sõltumatust. Olukorras, kus seadus edutamist ei reguleeri, tuleks kohtunikkonnal läbi arutada ja kujundada ka tegelikult töötavad ja läbipaistvad edutamise põhimõtted. Sellega järgitaks ka CCJE arvamuses toodud põhimõtteid kohtunike edutamise kui ühe kohtunike sõltumatuse põhitagatise kohta.

Alates 1993. aastast on kõrgema astme kohtusse edutatud 8 praegust Riigikohtu liiget ja 17 praegust ringonnakohtu kohtunikku, mis on 10,4% kohtunikkonnast.

Erakogu



MARGIT JÕGEVA
Tartu Maakohtu kohtunik
Kohtunike Koolitusnõukogu esimees

2007. aasta kui muutuste algusaasta kohtunike koolituses

Kohtunike koolituse praegune korraldus on reguleeritud kohtute seaduse §-s 44, mis sätestab, et kohtunike koolituse eest vastutab koolitusnõukogu. Koolitusnõukokku kuuluvad kaks esimese astme, kaks teise astme ja kaks Riigikohtu kohtunikku ning prokuratuuri, justiitsministri ja Tartu Ülikooli esindaja. Kohtunike koolituse aluseks on koolitusnõukogu kinnitatavad kohtunike koolituse strateegia ja iga-aastased koolitusprogrammid ning kohtunikueksami programm. Sihtasutus selgitab välja kohtunike koolitusvajaduse, koostab kohtunike koolituse strateegia, iga-aastase koolituse programmi ja kohtunikueksami programmi, analüüsib koolituse tulemusi, tagab vajalike õppe- ja meetoodiliste materjalide ettevalmistamise, aitab ette valmistada ja valida koolitajaid ning koostab koolitusnõukogule igal aastal ülevaate kohtunike koolitusest.¹¹

Seega otsustavad 2002. aastal vastu võetud kohtute seaduse kohaselt kohtunike koolituse üle kohtunikud ise koolitusnõukogu kaudu ning oma õiguste ja vastutuse realiseerimiseks on nende käsutuses koolituse kompetentsikeskus Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, mille asutasid 1995. aastal Riigikohus, Justiitsministeerium ja Tartu Ülikool.

¹¹ Kohtute seadus. Vastu võetud 19.06.2002. – RT I 2002, 64, 390; 2007, 67, 413.

Kavandatavad muudatused

Möödunud 2007. aasta oli koolitusnõukogule väga töörohke ja tavapärasemast huvitav aasta.

Nimelt jõudsid Sihtasutuse Eesti Õiguskeskus asutajad 2007. aasta märtsis seisukohale, et sihtasutuse algsete eesmärkide olulise muutumise ning sellega kaasnevate mõjude tõttu peavad asutajad vajalikuks põhjalikult kaaluda sihtasutuse tegevuse jätkamise otstarbekust. Kuna Sihtasutus Eesti Õiguskeskus loodi eesmärgiga leida koolituse ja arendustegevuse rahastamisvõimalusi väljastpoolt Eestit ja praegu moodustab riigieelarveline eraldis 80% Sihtasutuse Eesti Õiguskeskus kõigist koolitustuludest, siis tulevikus ei ole enam põhjendatud kohtunike koolituse korraldamiseks ülal pidada tervet asutust koos administreerimisnõuetega.

Riigikohtu esimehe 15. märtsi 2007. a käskkirjaga moodustati Riigikohtu ja Tartu Ülikooli ühine töörühm, kelle ülesandeks oli välja töötada kohtunike koolituse korraldamise uued alused koos vastava dokumentatsiooniga.

Töörühma kuuluvad Tõnu Anton – Riigikohtu halduskolleegiumi esimees, Sihtasutuse Eesti Õiguskeskus nõukogu esimees (töörühma juht); Margit Jõgeva – kohtunike koolitusnõukogu esimees; Tanel Kask – Sihtasutuse Eesti Õiguskeskus juhataja kt; Kalle Merusk – Tartu Ülikooli õigusteaduskonna dekaan, riigi- ja haldusõiguse korraline professor; Peep Pruks – Tartu Ülikooli õigustea-

duskonna juhatuse liige ja Kerdi Raud – Riigikohtu direktor, Sihtasutuse Eesti Õiguskeskus nõukogu liige.¹²

Kohtunike koolituse uus mudel ja koolitusnõukogu rolli suurenemine

Töörühma liikmete poolt välja töötatud uue kohtunike koolituse korralduse mudeli esialgne variant eristas selgelt koolituse tellijat ja täitjat, kus kohtunike koolituse sisuliseks tellijaks oleks koolitusnõukogu, tellimuse vahetuks täitjaks ehk teenusepakkujaks TÜ õigusteaduskond ja formaalseks tellijaks Riigikohus.

Töö käigus jäädi mudeli juurde, kus koolitusnõukogu oleks tellijaks ja Riigikohus täitjaks ning selline kohtunike koolituse korraldamise mudel sisaldub praegu Riigikogu menetluses olevas Kohtute seaduse ja halduskoostöö seaduse muutmise seaduse eelnõus.¹³

Koolitusnõukogu teenindamiseks luuakse koolitusküsimuste Riigikohtu juurde, kes töötab välja koolituse strateegia ja eksamiprogrammi ning teeb koolitusprioriteetide ettepaneku.

Tehtavate muudatuste tulemusena laiendatakse koolitusnõukogu pädevust. Kui praegu koolitusnõukogu ainult kinnitab kohtunike koolituse strateegia, koolitusprogrammi ja kohtunikueksami programmi, siis tulevikus hakkaks koolitusnõukogu vastutama kogu kohtusüsteemi koolituse strateegia ja koolitusprogrammi sisu eest. Muu hulgas oleks koolitusnõukogu ülesandeks kaasa aidata koolitusvajaduse uurimise meetodika väljatöötamisele. Kuigi 2002. a sügisel korraldas SA Eesti Õiguskeskus kohtunike koolitusküsimuste analüüsile suunatud küsitluse, mille tulemusi kasutati 2003. aasta koolitusprogrammi kokkupanemisel, mis oli esimeseks sammuks kohtunike koolitusvajaduse väljaselgitamise süsteemi väljatöötamisel, ei ole ikkagi praeguseks ajaks välja töötatud koolitusvajaduse hindamise ühtset meetodikat. On ju koolitusvajaduse objektiivne hindamine esimene

¹² Riigikohtu esimehe 15. märtsi 2007. a käskkiri nr 3-6-1-5-07 ja Riigikohtu esimehe 3. aprilli 2007. a käskkiri nr 3-6-1-6-07.

¹³ Kohtute seaduse ja halduskoostöö seaduse muutmise seaduse eelnõu. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?page=pub_ooc_file&op=emsplain&content_type=text/html&file_id=232795, 06.03.2008.

samm koolitustegevuse planeerimisel. Samuti oleks koolitusnõukogu kohustuseks koolituse tulemusi analüüsida ja ettepanekuid teha.

Töörühma koostöö koolitusnõukoguga oli tihe ning toimus kohati küllaltki emotsionaalses õhkkonnas. Töö käigus juhtis koolitusnõukogu töörühma tähelepanu Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamuse nr 4 punktidele 13 ja 14, mille kohaselt Euroopa harta kohtunike staatuse kohta ütleb (punktis 2.3), et koolitusprogrammi kvaliteeti kontrolliv instants peaks olema täitevvõimust ja seadusandjast sõltumatu. Koolituse ja selle sisu eest vastutava instantsi sõltumatus ja selle koosseis on võtmetähtsusega. Tegemist on kohtunike sõltumatus üldpõhimõtte juurde kuuluva lisapõhimõttega. Tuleb säilitada õppekavasid koostava ja koolituse sisu küsimusi otsustava instantsi sõltumatus. Selle arvamuse p-de 17 ja 18 järgi ei ole soovitatav, et kohtunike koolitusega tegelev instants otsustaks kohtunike distsiplinaarvastutuse ja edutamise üle.¹⁴ Paraku Riigikohus selle mõlemaga tegeleb. Koolitusnõukogu märkis ära ka, et SA Eesti Õiguskeskus on kohtunike koolitamise korraldamise ülesannete täitmisel valdavalt olnud edukas. Kohtunikud peavad valitud lektorite taset väga heaks ja heaks ning koolituse korraldus on olnud stabiilne. Avaldati ka arvamust, et kohtunike koolitust tuleks reformida etappide kaupa ja ühildada kohtuhalduse arengustrateegiaga, kuna kohtunike täiskogu 9. veebruari 2007. a otsuse kohaselt moodustatakse kohtute haldamise ja arengu tagamiseks iseseisev kohtuhaldusasutus, kes korraldab ka kohtunike ja kohtu-teenistujate koolitust.¹⁵

Eeltoodud probleemide lahendamise tõttu ei realiseerunud esialgne kava muuta kohtunike koolituse korraldamist juba 2007. aasta juunikuuks. Et kohtunike koolituse uus mudel eeldab kohtute seaduse muutmist ja õigusliku aluse loomist, siis 2007. aasta lõpuks oli välja töötatud kohtute seaduse ja halduskoostöö seaduse muutmise eelnõu, mille teksti ja seletuskirja koostas Riigikohtu halduskolleegiumi nõunik Virgo Saarmets.

2008. aasta jaanuaris sai Riigikohtu esimees volituse otsustada Sihtasutuse Eesti Õiguskeskus lõpetamine. Samuti otsustas Riigikogu põhiseaduskomisjon algatada kohtute seaduse ja halduskoostöö seaduse muutmise eelnõu.¹⁶

¹⁴ Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu. CCJE (2003) Op. N 4, Strasbourg, 27 November 2003.

¹⁵ Kohtusüsteemi arengu põhimõtted. – Kohtute aastaraamat 2006, lk 12–14.

¹⁶ Riigikogu põhiseaduskomisjoni 24. jaanuari 2008.

Kokkuvõtteks võib öelda, et varem või hiljem oleks olnud kohtunike koolituse korraldamisel vaja teha muudatusi. Mil viisil ja meetodil, on võimalikuks diskussiooniobjektiks. Praegusel juhul aga ei ole minu arvates alust kahelda tööühma välja pakutud uue koolitusmudeli elujõulisuses, mis arvestades Riigikohtu ja teadusasutuste potentsiaali, suudab tagada jätkusuutliku kohtunike koolitussüsteemi väljaarendamise.

a istung. Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=pub_ooc_file... (30.01.2008).

Kommentaar

Praegu Riigikogu menetluses oleva kohtute seaduse ja halduskoostöö seaduse muutmise seaduse eelnõu kohaselt hakkab alates 1. jaanuarist 2009. a kohtunike koolitust SA Eesti Õiguskeskus asemel korraldama Riigikohus. Artiklis on õigesti märgitud, et varem või hiljem oleksid muudatused kohtunike koolituses olnud vajalikud. Kohtusüsteemi arengu põhimõtete punkti 23 järgi hakkab kohtuhaldusasutus tegelema ka kohtunike koolitusega. Seega tuleb kohtunike koolitusel kohtuhaldusasutuse asutamise korral ilmselt veelkord «asukohta» vahetada.

Kohtunike koolitus muutub paratamatult üha rohkem rahvusvahelisemaks. Selles on kindlasti kande roll Euroopa Kohtunike Koolituse Võrgustikul (*European Judicial Training Network – EJTN*). 2007. aastal said Eesti kohtunikud EJTN-i korraldatava vahetusprogrammi (*The Exchange Program for Judicial Authorities*) raames



TANEL KASK
SA Eesti Õiguskeskuse juhataja kt

praktiseerida teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kohtutes. Seda võimalust kasutas neli Eesti kohtunikku. Praktika kestis keskel läbi kümme päeva ning kohtunikelt saadud tagasiside oli igati positiivne. Tervitatav oleks EJTN-i osatähtsuse veelgi suurem kasv. Lisaks koolitusinfo levitamisele ja vahetusprogrammi korraldamisele võiks tulevikus kindlasti lisanduda Euroopa Liidu õiguse alaste õppeprogrammide väljatöötamine ja koolitusmaterjalide koostamine kohtunike koolituse tarbeks.

Viimastel aastatel on koolitusnõukogu hinnanud kohtunike koolituse korraldust hindega «hea». Koolitusnõukogu selline hinnang ja toetus valitud suunale annab tunnistust sellest, et Õiguskeskuses on kohtunike koolitusele pandud hea alus, mis võimaldab koolitust teiste institutsioonide juures edasi arendada.

EESTI SEADUS



II
1999

EESTI SEADUS



II
1999

EESTI SEADUS



II
1999

EESTI SEADUS



I
2000

EESTI SEADUS



II
2000

Välisvaatlus: teised meist



HEILI SEPP

Lõuna Ringkonnaprokuratuuri
juhtivprokurör 2005–2008

Meie kohus tõe ees

Hiljuti lugesin ma ühte väga ilusat lauset: «Võistlev protsess seabki eesmärgiks tasakaalu ja loodab, et tõde selgub kahe võrdse poole võitluses, kus erapooletu kohus on otsustaja ning ütleb, kus ja milline on tõde.»¹

Selle väite juriidiline esteetika seisneb minu jaoks kolmes küljes: ta võtab minimaalsete, kuid ammendavate sõnadega kokku võistleva kohtumenetluse olemuse, ei jäta kahtlustki kohtu väärikas, kuid domineerivas rollis ning mis kõige tähtsam – kasutab kogu oma kokkuhoidlikkuses sõna *tõde* siiski kaks korda.

Ehk on see lihtsameelne järeldus, kuid usun, et tõde ongi kohtumenetluse tähtsaim tegelane. Kohtumajades sündivad juriidilised järeloomid kaotaks oma algupärase mõtte, kui nad ei oleks tehtud parimas lootuses tabada «teda». Kordi, mil seda meile meelde tuletatakse, ei ole kunagi liiast ning mul on üksnes hea meel, kui see tuleb Riigikohtu ja *alma mater*'i esindaja, mitte rahulolematu rahva suust.

Prokuröri perspektiivi esitamine kohtute aastaraamatusse on tegelikult aukartustäratav ülesanne. See nõuab tõsiselt mõtlemist, mis on hea märk.

Olles üle 10 aasta vaadanud ilma elu prokuröri pilguga, võin ma kindlusega öelda, et kohtuniku rolli tähtsus on mõõtmatu. Sellesse ametisse kodeeritud vastu-

1 J. Sootak. *Kui kohus muutub vaatamänguks*. – *Eesti Päevaleht*, 23. jaanuar 2008.

tusemäära ei ole võimalik üle hinnata. Mitte kogemata ei jõua ma siin tagasi algse tsitaadi juurde: kohus «*ütleb, kus ja milline on tõde*». Kui võtta seda mõtet sõnasõnalt, siis ei jääkski kohtule justkui taganemisteed ega võimalust väita: «Ma umbes tean, milline ta on, aga kus, seda mitte...»

Kohtu ülesanne on leida paljude subjektiivsete tõdede hulgast objektiivne, selekteerida valed ning jätta järele vaid see, mis oli tegelikult. Sedalaadi otsustuse tegemine nõuab erilist julgust, sisemist avarust ja tasakaalutunnetust. Kohtunikuks olemise juures ei olegi niivõrd oluline, milline on mõtlemine – kas oled humanitaar või reaali, muusik või füüsik... Tähtis on see, milline inimene oled. Ideaalne kohtunik on see, kellele prokurör või kes tahes teine tunneks end alt üles vaatavat ka siis, kui tal ei oleks toeks kõrgendusega kohtunikutooli.

Kohtunikuamet on üks neid, mille juurde kuulub või vähemalt peaks kuuluma ainulaadne ametiuhkus. See tunne on ju tegelikult üks kohtuniku olulisemaid töövahendeid, mis toidab julgust ja aitab kanda otsustuste raskust. Seepärast on mul väga hea meel, et viimastel aastatel on kohtunikonna seas elavnenu diskussioon kohtu rolli suuruse ja vastutuse tähenduse üle. Selgepiiriline identiteet annab kindlama käe tõe väljatirimiseks oma rebaseurust ning mõistagi jõudu mõjukate otsuste langetamiseks.

Kuna tegelikult on ju Eestis võistleva menetluse kohtu roll laiemas mõttes – kuivadest seadusesätetest kaugemale vaadates – alles kujunemas, siis on olen huviga jälginud piiritagust (ja õigupoolest küll vähemasti 1990-ndatest saati kestnud) diskussiooni teemal, kui palju otsustusõigust peaks või võiks võistleva protsessi kohtul olla tõe tuvastamisel. Arutlused nn kuulduste reegli (*hearsay-rule*) ja kohtu diskretsiooni üle tõendite lubatavuse otsustamisel on haaranud praktiliselt kõiki Angloameerika õigussüsteemi riike. Kuulduste reegel, mis on teatavasti üks algupärase võistleva menetluse tõenduspõhimõtteid, ütleb lihtsustatult, et tõendina on lubatavad vaid kohtus suuliselt esitatud väited, mille allikat saab risküsitleda. Reeglil on aga ka mitmekesine ja keerukas erandite loetelu, millest suur osa puudutab teatud liiki dokumente, aga ka näiteks surmaeelseid avaldusi ja spontaanseid väljaütlemisi.

2001. a valmis selles protsessis ühe olulisema dokumendina lordkantsleri tellimusel lord Justice Auldi «Ülevaade Inglismaa ja Walesi kriminaalkohtutest». Lordkohtunik Auldi arvamus tõe ja tõendamise vahekorrast kohtumenetluses on järgmine: «[---]tõendusreeglid peaksid aitama, mitte aga takistama, tõe tuvastamist; olema sellised, et soodustada õiglast kohtupidamist süüdistatava üle; olema selged; olema lihtsad kohaldada, ning eelloetletud põhimõtetega kooskõlas tagama tõhusa kohtumenetluse.»² Vaagitud põhjalikult *status quo*'d, leidis ta, et tuleks liikuda tõendite lubatavuse tehnilistest rägastikust edasi olukorda, kus otsustavaks saab pigem erinevate tõendite erinev kaal: «Teen ettepaneku vähendada Inglise kriminaalmenetluslikes tõendusreeglites tehnilisi reegleid, mis puudutavad tõendite lubatavust, ning usaldada asjakohaste tõendite kaalukuse hindamine enam kohtunike ja vandemeeste hoolde.»²

Osana suuremast kriminaalmenetlusreformist hakkaski Inglismaal 2005. aastal kehtima kohtule peaaegu absoluutset tõenduslikku diskretsiooni lubav uus kriminaalmenetluse regulatsioon (*Criminal Justice Act 2003*), mille üks peaesmärke oli ka seadusandluse kooskõlla viimine EIÕK praktikaga. Valitsus arvas oma seletuskirjas järgmist: «Kohtumagistraatide, kohtunike ja vandekohutute kätte tuleks usaldada vastavatele tõenditele teeni-

2 Lord Justice Auld. *A Review of the Criminal Courts of England and Wales*. 2001. Arvutivõrgus: <http://www.criminal-courts-review.org.uk/ccr-00.htm>.

tud kaalu omistamine, kui nad oma otsuseid langetavad. Selle võimaldamiseks on vaja muuta tõendusreegleid, tagamaks, et nendeni jõuaks kogu asjakohane materjal, mis aitaks jõuda õiglase kohtuotsuseni.»³ Suurt usaldust kohtunikuameti vastu rõhutab veel enam seisukoht: «Me soovime, et kohtuni jõuaks rohkem informatsiooni, põhimõttel et asjakohane tõendusmaterjal peaks olema lubatav, kui puuduvad tugevad põhjused vastupidist arvata. Kohtumagistraatidel, kohtunikel ja vandekohtunikel on piisavalt tervet mõistust, et hinnata relevantseid tõendeid ning neid peaks selles usaldama.»³

Kui Inglismaa ja näiteks ka Uus-Meremaa on liikunud suunda, kus tõendi vastuvõetavuse põhiargumentiks on selle tegelik olulisus ja usaldusväärsus ning otsustavaks saab tõendite erinev kaal, siis Ameerika Ühendriikides on Ülemkohus andnud sarnasele küsimusele teistsuguse vastuse.

Jutt on *common law* maailmas palju vastukaja ning Ameerika kohtupraktikas muutusi põhjustanud 2004. a kohtulahendist *Crawford vs. Washington*, kus tunnistati tõendina lubamatuks kannatanu kohtuväline tunnistusliku iseloomuga helisalvestus, kuna see oleks vastuolus põhiseaduse 6. paranduse garantiiga, et süüdistataval peab olema võimalus saada vastastatud tema vastu tunnistavate isikutega (nn konfrontatsiooniklausel, mis pärit aastast 1789). Senimaani olid kohtud kasutanud väga vabalt traditsioonilisi kuulduste reegli erandeid ning paragrahvi nimega «Muud kuulduste erandid», kontrollides eelnevalt, kas tõend vastab olemuselt usaldusvääruse kriteeriumidele. Nüüd aga tuletas Ülemkohus oma jõuliselt tagasivaatelises otsuses – üritades taastada põhiseaduse ja selle paranduste autorite mõttekäiku – meelde: «Põhiseaduse isad [---] teadsid, et kohtunikke, nagu teisigi valitsusametnike ei saa alati usaldada inimõiguste järgijate; taolised näited nagu kohutav Lord Jeffreys [autori kommentaar: kohtu eesistuja 17. sajandi lõpul Inglismaal peetud kurikuulsatel riigireetmise protsessidel, mis said ulatusliku kaitseõiguse eiramise poolest üheks võistleva menetluse ajendiks] ei ole liialt kauge mälestus. Neile oli vastumeelt jätta kohtu kätte liiga palju diskretsiooni. Asendades kategoorilised põhiseaduslikud garantiid ava-

3 *Justice for All. The Home Office White Paper*. 2002. Arvutivõrgus: <http://www.cjsonline.gov.uk/downloads/application/pdf/CJS%20White%20Paper%20-%20Justice%20For%20All.pdf>.

tud kaalumistestiga, kahjustame me nende algset plaani.»⁴

Neid kahte nägemust kohtu rollist, pädevusest, aga eeskätt usaldatavusest on nii Angloameerika kui ka Kontinentaal-Euroopa õiguskirjanduses korduvalt kõrvutatud. Terase tähelepaneku võib leida Sarah J. Summersi artiklist, kus ta ütleb: «Huvitav erinevus Ülemkohtu ja [Euroopa Inimõiguste] Kohtu lähenemiste vahel on vähe seotud võistleva menetluse soodustamisega; pigem iseloomustab esimest tõrksus tugineda kohtu diskretsiooni-le baasprintsipiide järgimise tagamisel. [...] [Ülemkohtu] Demonstreeritav skeptitsism kohtu diskretsiooniõiguse suhtes on teravas vastuolus Strasbourggi kohtu lähenemisega, mis kaldub paigutama istungit juhtiva kohtuniku «menetluse puhtuse ülima kaitsja» rolli.»⁵

Ka Inglismaa tõendamisõiguse spetsialist ja arvukate õpikute autor A. Choo on oma samateemalises artiklis leidnud järgmist: «Kuigi on ilmselgelt võimatu hinnata õigusliku instrumendi tervikväärtust ilma ta ajalooliste alustalade mõningase arvestamiseta, ei peaks selle tõlgendamine tänapäeval siiski ülemääraselt tuginema ajaloolistele põhjendustele.»⁶

Eesti ning sealhulgas Eesti kohtunikud on heas mõttes ristteel. Nimetades end võistleva traditsiooni mantlipärijaks, on meile antud võimalus õppida «esivanemate» – Inglismaa ja tema «poegade» – kogemustest; valida ca 300-aastasest kogemusest välja selle parim osa ja õppida teiste tehtud vigadest. Meil on võimalus otsustada, mida me tegelikult peame silmas võistleva menetluse all: kas see on see, mille piirid seab Euroopa Inimõiguste Kohus, kui ta ütleb *adversary trial* või *adversarial*, või see, mida Angloameerika traditsioon hõlmab terminiga *accusatorial/adversarial trial*. Kui teha teine valik, siis kerkib küsimus, kuhu me pikas võistleva menetluse ajaloos sõi-

ta tahaksime – kas 17. sajandi Inglismaale või 18. sajandi Ameerikasse või hoopis tänasesse Londonisse või eilsesse New Yorki. Iseküsimus on, kas selline ajamasina käitlemine tohiks sõltuda ainuüksi meie suvast. Tegelikult ei ole selline reis mõistagi võimalik. Me elame ja töötame tänases Eestis ja see peaks olema meie lähtepunkt.

On selge, et elame huvitaval ajal, kus tuleb teha olulisi valikuid. Igasuguste valikute juures on sama oluline kui üksikute kohtulahendite tegemiselgi tõde. Keegi meist ei tohiks tahta teha vale otsustust, vaid ikka seda, mis baseerub tõel. Ning jõudes maailmarännakutelt tagasi oma juurte ehk prokuröride juurde – ka prokurör töötab selle nimel, et selguks tõde. Unustamata kõiki teisi kaalukeeli, mis kriminaalkohtumenetluses mängivad, tahaksin ma soovida kohtunikonnale edukat tõejahti, tarkust, julgust ja eneseusaldust.

Ei tasu unustada, et ühes on meil kõigil eelis ülejäänud rahvaste ja riikide ees – tänu kogu eesti kultuuri ühe tähtse pealkirjale on meile juba koolipõlvest saadik sugereeritud, et tõde ja õigus on lahutamatu paar.

4 Crawford vs. Washington, S.Ct. 1354, 1370 [2004]. Arvutivõrgus: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/02-9410.ZO.html>.

5 S. J. Summers (2004) «The Right to Confrontation after Crawford v. Washington: A 'Continental European' Perspective». – *International Commentary on Evidence: Vol. 2 : Iss. 1, Article 3*. Arvutivõrgus: <http://www.bepress.com/ice/vol2/iss1/art3>.

6 A. Choo (2004). «Crawford v Washington: A View from Across the Atlantic». – *International Commentary on Evidence: Vol. 2 : Iss. 1, Article 4*. Arvutivõrgus: <http://www.bepress.com/ice/vol2/iss1/art4>.



Ain ALVIN
Vandeadvokaat
Eesti Advokatuuri aseesimees

Sõltumatus õigusemõistmise ja avalikkuse kõverpeeglis

Möödunud aasta jättis sõelale põhimõttelise õiguspoliitilise teema – diskussiooni advokatuuri ja advokaadi sõltumatus üle. Teadagi püüab diskussiooni üks pool – administratsioon – seda kärpida ja teadagi seisab teine pool – advokaat – igasuguse kärpimise vastu. Diskussiooni pooltel on mõlemal omast vaatevinklist õigus: sõltumatus meie postmodernses ühiskonnas ei pruugi olla enam sama, mis ta on olnud traditsioonilises tähenduses, kuid selle reformimine võib tähendada lõivumaksmist sõltumatu õigusemõistmise kahjuks.

Õigusemõistmise sõltumatus pole üksnes õigusemõistmise üks atribuut, ta on läbivalt põhiomane õigusemõistmisele ka oluliselt laiemas tähenduses. Sõltumatuse ulatus ja hõlmavus määrab kohtuniku, prokuröri ja advokaadi rolli, määrab kutse-eetilise käitumise vormi ja sisu, samuti kohtupidamise usaldusväärse näivuse jpm. Soovimata kohtunike aastaraamatut koormata teema pragmaatikaga, on teema tähtsust arvestades põhjendatud mõtiskleda mõnevõrra filosoofilisemalt sõltumatuse kui õigusemõistmise keskse mõiste ideoloogia üle, seda eriti olukorras, kus ühe protsessialise sõltumatuse määr on kriitika all. Vast oleks seda asjakohane teha kahe õigusemõistmise rollikandja – kohtuniku ja advokaadi – aspektist lähtuvalt.

Tänapäevasel demokraatlikul ühiskonnakorraldusel on mõned põhimõttelised alused, millest tegeliku demokraatia taotlejad peavad kinni pidama. Demokraatia ei tähenda sama, mida tähendab õigusriik, samu-

ti ei garanteeri üks tingimata teise olemasolu. Õigusriik on selle aktsepteerimine, et seadused, mille on loonud kodanikkond, kehtivad kõigile – võimalolijatele, opositsionääridele ja võimust eemalseisjatele. Üleminekuühiskonnas on kolmest konstitutsioonilisest lahusvõimust õigusriigi rajamisel tähtsaim osa kanda sõltumatu kohtu poolt teostataval õigusemõistmisel, mille mõju muutuvale ühiskonnale on hoomamatumalt suurem kui masside poolt valitud poliitikute oma. Õigusriiki on seaduste õonestamiseks raskem kasutada kui valimisi demokraatia vastu. Sellisest aspektist vaadelduna kannab sõltumatu kohtunik õigusriigi ülesehitaja ja tagaja rolli.

Põhiseaduslike õiguste kaitse on eelkõige sõltumatute kohtunike ülesanne ja seda teostatakse spetsiifilise õigusemõistmise süsteemi kaudu. Sõltumatu kohtuvõim kaitseb isikut täidesaatva riigivõimu seadusvastaste tegude ja seadusandja põhiseadusvastaste aktide eest. Õiguslik kaitse sõltumatute kohtunike poolt peab garanteerima seaduslikkuse printsiibi tegeliku realiseerimise.

Tänapäeva õigusriigi mõiste sisuga on kooskõlas arusaam, et sõltumatute advokaatideta pole olemas vaba ühiskonda ega ka vaba inimest. Advokaat on isiku õiguste ja vabaduste kaitsja ja seeläbi lõppastmes osa demokraatlikust õigusemõistmisest. Advokaat on tagatiseks, et ühiskond saaks olla kindel kohtuniku otsuse seaduslikkuses ja põhjendatuses, olles seeläbi ka õigustmõistva kohtuniku erapooletuse garantiiks.

Sellises käsitluses on advokaadid kohtunikega or-

gaaniliselt seotud: advokaat nagu kohtunikki on avalikkuse teenistuses. Erinevus seisneb vast selles, et kuigi advokaat – nagu ka kohtunik – teenib õigusemõistmise eesmärke, on tema kutsetegevus suunatud nende isikute huvide realiseerimisele, kes on teda usaldanud oma vabadusi ja õigusi selles protsessis kaitsma. Kutsetegevuses on advokaadi kohustuseks realiseerida lojaalselt usaldusel baseeruv kliendisuhe, kasutades selleks kõiki seadusega lubatavaid viise ja vahendeid.

Põhimõte, et kohtunik on õigusemõistmisel sõltumatu ja et õigusemõistmist häiriv tegevus on keelatud, on üldtunnustatud. Tähtis on tähele panna, et kohtunikuga võrreldavat sõltumatuse taset õigusemõistmises kannab oma kutsetegevuses veel vaid advokaat. Kuigi ka prokuröri roll on konkreetsetes asjades sätestatud olema sõltumatu, on siiski mitmeid argumente, mis ei võimalda riikliku süüdistaja sõltumatuse määra võrrelda kohtuniku või advokaadi omaga. Sõltumatus tähendab, et õigusemõistmise osalised peavad oma rolli täites olema vabad mis tahes survest, eriti aga riigipoolsest survest, samuti peavad nad olema sõltumatud oma isiklikest huvidest õigusemõistmise vastu, aga ka igasugustest muudest välisest mõjutusest. Sõltumatuse printsiibi kaudu realiseeritakse isiku õigused õigusemõistmise protsessis, laiemalt aga isiku õigus usaldusele, et tema asi lahendatakse õigesti ja õiglaselt.

Õigusemõistmise eesmärki silmaspidavalt saab väita, et kohtuniku ja advokaadi sõltumatus on nende ametite kvintessents. Kuigi kohtunikule ja advokaadile seadusega seatud sõltumatuses on võimalik näha ka teatavat privileegi, on asjatundlikum käsitada sõltumatust kui tagatist, mis on ametitegevuses antud avalike huvide kaitseks.

Advokaadi ja kohtuniku sõltumatuse printsiipi võiks vaadelda kahest aspektist:

- esiteks – sõltumatus kui kohtunikule ja advokaadile seadusega pandud kohustus, mis seisneb enda tegevuse teatavas piiramises ehk enda allutamises kitsendavatele nõuetele ametitegevuses ja tavaelus;
- teiseks – sõltumatus kui kohtuniku ja advokaadi õigus nõuda ametitegevuses enda sõltumatuse austamist ja järgimist.

Seega on nii kohtuniku kui ka advokaadi sõltumatuse kriteeriumiks seaduse raamides neile antud iseseisvuse määr. Teisalt vastab sellele kohtuniku ja advokaadi

kohustus käituda viisil, et oleks sõltumatu nii nende ametitegevus kui ka see, et kohtunik ja advokaat ise oleksid sõltumatud õigusemõistmise objektist, administratsioonist või mis tahes muust mõjutusest.

Kui kohtuniku puhul on sõltumatus suunatud enne kõike õigusemõistmise usaldusväärusele ehk kohtuniku sõltumatus teenib peamiselt avalikku huvi, siis advokaadi ja kliendi suhte seisukohalt kasvab sõltumatuse printsiibist välja veel teinegi eesmärk: advokaat peab ise olema kliendi jaoks usaldusväärne. Klient peab saama olla kindel selles, et advokaat tegutseb ainult tema huvides, mitte aga kellegi teise, näiteks avalikkuse, ajakirjanduse, poliitikute või mis halvim – süüdistuse huvides. Advokaadi sõltumatus on sellise usalduse võimalikkuse eeldus ja alus. Advokaadi sõltumatust kui kliendi kasuks seatud privileegi tuleks käsitleda seega kliendi-advokaadi usaldussuhte prisma. Siin ongi võimalik eristada erahuvi, mis dimensiooni kohtunikul sõltumatuse printsiipi vaadeldes ei ole.

Paljud väidavad, et advokaat teenib kõige paremini avalikkuse huvi siis, kui ta esindab täielikult oma kliendi erahuvi seaduse piires. Erahuvi aspektist kujutab advokaadi sõltumatus kliendi õigust. Klient peab alati saama oma advokaati usaldada ilma kahtlustavaid küsimusi esitamata või kompromissile minemata. Seega võib advokaadi sõltumatust õigusteenuse osutamisel käsitleda kahest aspektist – kui tagatist advokaadi iseseisvusele ja kui advokaadi ja kliendi vahelise usaldussuhte kindlustamist. Tegelikuses on aga konflikt kerge tekkima advokaadi kohustuste vahel oma kliendi vastu (erahuvi) ja kohustuste vahel avalikkuse vastu (avalik huvi). Vastuolu avalikkuse huvi ja kliendi huvi vahel seab advokaadi delikaatsesse olukorda, kuivõrd üht huvi teenides on ta vastuolus või vähemalt olulises riives teisega. Euroopa advokatuurid on selgelt valinud dilemma lahendamiseks tee, mis eelistab kutsetegevuses kliendi huvi avalikkuse huvi üle. Angloameerika õigusruumis eelistatakse dilemmat lahendada ühiskonna huvi eelistavamalt.

Praktilises kutsetegevuses on see ennekõike aga advokaadi sisemine konflikt, otsustamaks, kas kohustus kliendi vastu kaalub üles avalikkuse huvi riive. Kui kohtunik saab ja peab otsuse langetamisel tulema toime vastuoludega enda sees (lähtuma südametunnistusest), siis advokaadi sisemine konflikt on palju valulisem tihti tema enda moraali ja tõekspidamistega vastuolus oleva truuduskohustuse tõttu.

Dilemmat püütakse lahendada viimasel ajal maad võtma hakanud tendentsiga, mille kohaselt nõuab praegune postmodernne professionalismi ajastu advokaadikutse reformimist. Reformiga püütakse ületada vastuolu advokaadi erinevate kohustuste vahel, soovides anda advokaadile uue rolli ühiskonnas, mis ületaks erahuvi ja avaliku huvi terava konflikti. Kriitikud viitavad ka advokaadi isikliku moraali konfliktile kutse-eetikaga ja leiavad, et millegagi ei ole põhjendatud, kui advokaat painutatakse kutse-eetiliste ja õiguslike kohustuste järgi, mis ei võimalda isiklikku moraali arvestada.

Reformaatorid on kahtluse alla seadnud koguni advokaatide sõltumatu eneseregulatsiooni võime institutsionaalselt. Leitakse, et advokatuurile on delegeeritud liiga palju õigusi, mistõttu advokatuur ei suuda enam tegeleda avalikkuse õiguslike küsimustega, eriti nendega, mis puudutavad õigusabi maksumust, kvaliteeti ja kättesaadavust ning üldsuse huvide kaitset ja advokaatide väärkäitumise sanktsioneerimist. Heidetakse ette sedagi, et praegune süsteem võimaldab ülemäära pühendunud kaitset neile, kes võivad seda endale lubada, ja ebaadekvaatse kaitse kõigile ülejäänutele. Sisuliselt samu, kuigi vormilt mõnevõrra erinevaid seisukohti, on väljendatud korduvalt ka Eestis ja selle üle diskuteeritakse praegugi.

Kuigi põhiliselt on kriitikute ettepanekud jäänud teoreetilisele pinnale, on selge, et võimalik advokaadirolli ümberhindamine tooks ühiskonnas kaasa riive isikute põhiõiguste ja vabaduste kontekstis, mis omakorda põhjustab disbalansi õigusemõistmises.

Selleks et advokaat saaks täita oma põhilist rolli avalikkuse ees – olla sõltumatu kohtuniku otsuse õigsuse tagajaks, garantiiks selleks, et ühiskond usuks sõltumatusse õigusemõistmisse –, peab ta ka edaspidi jääma sõltumatu kutse kandjaks. Sõltumatu selleks, et klient võiks advokaati usaldada. Usalduse esmaseks ja kõige tähtsamaks osaks on kindlustunne, et advokaat peab silmas vaid oma kliendi huve ja juhindub oma tegutsemisviiside valikul vaid nendest huvidest. Loomulikult ei saa klient eeldada, et advokaat edendaks tema ebaseaduslike huvisid või võtaks kasutusele ebaseaduslikud vahendid kliendi kaitseks või esindamiseks. Kui see vajalik piirang välja arvata, peab klient saama oma advokaati täielikult usaldada. Advokaat ei tohiks kunagi lubada endale millegi sellise tegemist, mis ei ühti tema kliendi seaduslike huvidega, isegi mitte seepärast, et selle tegemine, mida ta peab tegema, häirib kohut või ei meeldi kohtule või on vastuolus administratsiooni või poliitikute huvidega.

Sõltumatu advokaadi kutsetegevus on tihti avalikkuse huviga vastuolus ulatuses, mis võib põhjustada avaliku pahameelepuhangu. Samalaadne koorem on ka kohtunikul, kes ametikohustust täites peab taluma võrreldavat avalikkuse survet, mis tihtipeale kaasneb kohtupidamisega või õige ja õiglase kohtuotsusega, mis ei rahulda nõõ avalikkuse õiglustunnet. Sellistel puhkudel satub õigusemõistmine avalikkuse löögi alla ja just siis on äärmiselt vajalik, et seda kohtuniku ja advokaadi suhtes kehtestatud sõltumatuse reeglit mõistetak ja austatakse.

Erakogu



Ain Alvin ja külalissõnavõtuga esinenud Norman Aas selle aasta veebruaris toimunud advokatuuri üldkogul.



TIMO REINTAL
Riigikohtu analüütik



BRIT TAMMISTE
Justiitsministeeriumi kriminaalteabe ja analüüsi talituse nõunik

Määratud kaitse efektiivsus ja kvaliteet kriminaalmenetluses

Oktoobris 2007 valmis Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna analüüs «Määratud kaitsja kättesaadavus ja kvaliteet kriminaalmenetluses».⁷ Analüüsiks vajalikke kohtutoimikuid uuriti koostöös Riigikohtu õigusteabe osakonnaga. See analüüs on hetkel kõige ulatuslikum kättesaadav ülevaade määratud kaitsja tegevusest. Analüüsi tarbeks teabe kogumisel küsitleti⁸ üle Eesti kohtunikke, prokuröre ja advokaate. Tutvuti kohtutoimikutega erinevates maakohtutes. Võrdluseks on käsitletud ka mitmete teiste riikide määratud kaitsjate rakendamise süsteeme.

Analüüsi kavandamisel ja selle objekti piiritlemisel lähtuti kehtiva õiguse nõuetest isikutele õigusabi tagamisel ning praktikas tekkinud probleemidest, mis puudutavad määratud kaitsja tegevust kriminaalmenetluses. Riigi õigusabi andmine on reguleeritud riigi õigusabi seadusega (RÕS).⁹ Selle seaduse eesmärk (§ 2) on tagada kõigile isikutele asjatundliku ja usaldusväärse õigusteenuse õigeaegne ja piisav kättesaadavus.

Kogu riigi õigusabist – nii rahaliselt kui ka mahu poolest – on ligikaudu 90–95% kriminaalmenetluses antav

riigi õigusabi.¹⁰ Kriminaalmenetluses antava riigi õigusabi üheks liigiks on määratud kaitse, mille kohaldamise alused sätestab KrMS § 43 lg 2.

Advokaatide määramine kaitsjaks nende tahtest sõltumata on kriminaalmenetluses kaitseõiguse tagamise üheks vastuolulisemaks küsimuseks. Kuigi vormiliselt tagatakse isikule kaitseõigus, on advokaadid üldjuhul määratud kaitseks vähe motiveeritud ja see kajastub ka nende tegevuses. Kaitsja olemasolu ei tähenda praktikas alati kahtlustatavale-süüdistatavale automaatselt kvaliteetset kaitset.

Alljärgnevas kirjutises esitatakse lühiülevaade analüüsi põhiaspektidest ning olulisematest järeldustest.

Mida analüüsiga uuriti?

Analüüsi tulemusena sooviti vastuseid järgmistele küsimustele.

1. Kuidas toimib Eestis määratud kaitsja süsteem kriminaalmenetluses: kaitsjate määramine kriminaalmenetluses, kaitsja töö tasu hüvitamine ning kontroll kaitsjate kvaliteedi üle?
2. Milline on määratud kaitsja süsteem teistes Euroopa riikides?

¹⁰ 2006. aastal olid riigi õigusabi kulud kokku 40 050 190 Eesti krooni, sellest 36 107 670 Eesti krooni ehk 90,2% kriminaalasjad. 2006. aastal oli esimese kuue kuu jooksul ühes kuus keskmiselt 2440,62 õigusabi juhtumit, kriminaalasju ühes kuus keskmiselt 2325,25 ehk 95,3%.

⁷ Määratud kaitsja kättesaadavus ja kvaliteet kriminaalmenetluses. Justiitsministeerium. Tallinn 2007. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=799>, <http://www.just.ee/33499>.

⁸ Korraldati suure valimiga ankeetküsitlus ning poolstruktureeritud intervjuud.

⁹ RT I 2004, 56, 403; 2007, 2, 7.

3. Millised on peamised kaitsjate määramise, kaitsja töö kvaliteedi ning kaitsja tasu hüvitamisega seotud probleemid: kas kaitsjate määramise süsteem on läbipaistev ning kas kaitsja on riigi õigusabi taotlejale lihtsalt kättesaadav, kas kaitse kvaliteet ning kättesaadavus erinevad piirkonniti ning mida tuleks muuta kaitsja töö tasustamises?

Määratud kaitsja tasu ning kulude hüvitamine

Advokatuuri aruandluses kajastuvad kulutused riigi õigusabile kriminaalmenetluses, kuid puudub ülevaade selle kohta, millised on kulutused just määratud kaitsjale kriminaalmenetluses. RÕS § 4 lg 3 kohaselt on isiku esindamine kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtus ning määratud kaitse kriminaalmenetluses kaks riigi õigusabi üheksast liigist. Kui suure osa kogu kriminaalasjades osutatavast riigi õigusabist moodustavad need kaks riigi õigusabi liiki? Samas tuleb arvestada RÕS § 6 lg-t 2, kus kriminaalmenetluses toimub pea kogu riigi õigusabi määratud kaitse korras.

Riigi õigusabi teenust pakutakse väidetavalt turuhindadest 7–8 korda¹¹ odavamalt. Arvestades, et ca 90% kogu kriminaalasjades osutatavast õigusabist moodustavad just kaks õigusabi liiki – isiku esindamine kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtus ning määratud kaitse kriminaalmenetluses –, oleks kulu määratud kaitsele kriminaalasjades 90 269 175–135 403 763 Eesti krooni,¹² kui määratud kaitsja tasud oleks vaid 2–3 korda¹³ väiksemad turuhinnast. Seega praeguse (2006. a) 36,1 miljoni asemel 90,2–135,4 miljonit ning kulutused ühe elaniku kohta kasvaksid 1,8 eurolt 4,5–6,7 euroni. 2006. aastal kulutasid ligikaudu sama palju ühe elaniku kohta riigi õigusabile kriminaalasjades Soome (4,5€) ning Inglismaa ja Wales (4,7€).

Kui varasema süsteemi puhul oli levinud, et määra-

tud kaitsjad kirjutasid töötunde juurde – «*see, mis nende tundidega oli, oli ikka pettus, pettus*» (kohtunik, Viru) –, siis praeguse süsteemi puhul on ohuks kaitsjatasu koefitsientide kohaldamine – «*ainuke asi, millega mängitakse, on see koefitsient, see on selline libisev*» (prokurör, Viru).

Koefitsientide õiget määramist kontrollib kohus riigi õigusabi osutanud kaitsja tasu hüvitamise taotluse ülevaatamisel ning kaitsjatasu kinnitamisega kohtu määruses ning kohtuotsuses. Kohus võib määratud kaitsja hüvitamise taotlusesse märgitud tasu vähendada, kui kohus leiab, et see ei ole vastavuses osutatud õigusabi mahu või kvaliteediga. Samas ei saa kindel olla, et kõik kohtunikud (ning ka prokurörid) tasu hüvitamise taotlust sarnase põhjalikkusega kontrollivad.

Kriminaalasjade toimikute analüüsi käigus selgus, et riigi õigusabi osutanud määratud kaitsjatele maksti välja kõik kaitsja tasud täies ulatuses – niipalju kui kaitsja oli riigi õigusabi osutamise tasu hüvitamise taotlusesse kirjutanud.

Toimikuid analüüsid vaadeldi eraldi riigi õigusabi tasu määramise taotlusi ja ilmnisid järgmised probleemid:

- 1) puudub ülevaatlik selgitus-kirjeldus tehtud tööst;
- 2) koefitsiendist 1,0 suurema koefitsiendi kasutamist ei ole põhjendatud;
- 3) riigi õigusabi tasu suurendamist 50% võrra¹⁴ ei ole põhjendatud;
- 4) taotlus on esitatud pärast igat toimingut.¹⁵

Intervjueeritud kohtunikud, prokurörid ning advokaadid leidsid, et praegune kaitsja tasu süsteem on hea, parem kui eelmine, harjumuspärane ning seda ei oleks vaja muuta. Määratud kaitsja tasu peetakse piisavaks ning selle tõstmise ei oleks kooskõlas riigi õigusabi osutamise põhimõttega.

Samas toodi intervjuudes välja mitmeid praeguse süsteemi puudusi, mis peamiselt viitavad sellele, et mõningate toimingute tasu on põhjendamatult suur, samas kui teiste toimingute eest makstav tasu on väike või ole-

¹¹ Õiguskantsler korraldas õigusabi probleemide arutelu (04.01.2006). Arvutivõrgus: www.oiguskantsler.ee (30.08.2007).

¹² Arvutatud 2006. a Eesti advokatuuri esitatud riigi õigusabi kulude põhjal.

¹³ Advokatuuri hinnangul ei peagi riigi õigusabi olema tasustatud võrdselt muu õigusteenusega, kuid vahe võiks olla 2–3, mitte aga 7–8-kordne. Vt viide nr 5.

¹⁴ Justiitsministri 26. jaanuari 2005. a määrusega nr 2 kehtestatud «Riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise kord ja tasumäärad ning riigi õigusabi kulude hüvitamise ulatus ja kord» § 4 lg 1.

¹⁵ See küsimus vajaks ka veel eraldi põhjalikumat analüüsi.

matu. Advokaatide arvates võiks tasu maksta selle eest, kui istungid või menetlustoimingud ära jäävad. Praegu selle eest tasu ette nähtud ei ole.

Intervjueritute tehtud muudatusettepanekud on seotud konkreetsete kuriteoliikide või menetlusliikide tasu koefitsientidega, mis ei vasta tegeliku töö mahule, st on liiga kõrged või liiga madalad. Praeguse määratud kaitsja töö tasustamise süsteemi juures on tehtava töö maht ning selle eest saadav tasu kohati pöördvõrdelised. Omavahel ei pruugi olla võrdelises seoses kaitsja huvi töö majandusliku tasuvuse vastu ning see, kuidas parimal viisil kaitsta kaitsealuse huve. Majanduslikult on kaitsjatele kasulikum lihtmenetluses osalemine.

Koefitsiendi 16 kasutamine taotlustes

Koefitsiendi suuruse määrab kohus, uurimisasutus või prokuratuur kindlaks riigi õigusabi osutanud advokaadi taotluses esitatud põhjendusi ja kriminaalasia töömahukust arvestades (§ 2 lg 4). Määruse¹⁷ 2. peatüki §-des 7 ja 8 on toodud määratud kaitsja tasumäär kriminaalasia kohtueelses ning kohtulikus menetluses ning §-s 18 tasumäärad riigi õigusabi osutaja tasu riigi õigusabi osutamise kohta jõudmiseks kulutatud aja eest. RÕS § 2 lg 2 järgi võib kohaldada üldkoefitsienti 1,0–1,7 teise astme kuritegude puhul. Sama paragrahvi lõike 4 järgi määrab koefitsiendi uurimisasutus, prokuratuur või kohus õigusabi osutatu taotluses esitatud põhjendusi ja kriminaalasia töömahukust arvestades. Vaadeldud toimikutes oli taotlustes toodud 1,0-st suurema koefitsiendi rakendamine põhjendatud järgmiselt:

- 1) koefitsient 1,5 töömahukuse tõttu (toimikuga tutvumine);¹⁸
- 2) koefitsient 1,3, kuna kriminaalmenetluse esemeks on II astme kuritegu, kuid kohaldati kiirmenetlust;

16 Riigi õigusabi eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise kord ja tasumäärad. Justiitsministri 26. jaanuari 2005. a määrus nr 2. – RTL 2005, 18, 186.

17 Riigi õigusabi eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise kord ja tasumäärad. Justiitsministri 26. jaanuari 2005. a määrus nr 2. – RTL 2005, 18, 186.

18 Kuigi tegemist oli lühimenetluse toimikuga (teised toimikud olid kokkuleppemenetluse omad), võib öelda, et mainitud toimik ei olnud ei lehekülgede arvult ega muude kriteeriumite põhjal teiste toimikutega võrreldes mahukam.

- 3) koefitsient 1,5, kuna kokkuleppe sõlmimine oli aeganõudev.

Kokkuleppe sõlmimise (ajalist) töömahukust toimikute analüüsimisel hinnata ei olnud võimalik. Seda põhjusel, et kokkuleppemenetluse läbirääkimisi ei protokollita. Samuti ei ole nõutav kokkuleppe sõlmimise alguse ja lõpu (kestuse) märkimine kokkuleppes. Samas loob see olukorra, kus kohtul ei ole võimalik hinnata määratud kaitsja tegevuse kestust ning aeg sõltubki prokuratuuri ja kaitsja vahelisest kokkuleppes. Seega saavad kannatada ka kohtualuse huvid, eriti juhul, kui viimane ei suuda või ei oska kohtuistungil kaitsjatasu taotluse esitamisel kohtueelse menetluse ajalisele faktorile tähelepanu pöörata.

Koefitsiendi kohaldamise kohta on kohtunikud avaldanud järgmisi mõtteid:

«Lõpetada praktika, kus kaitsja tasu sõltub otseselt süüdistuse raskusest ja ära istutud (nimelt ära istutud, sest tegelikku tööd arvesse ei võeta) tundidest. Kaitsja on asetatud olukorda, kus ta on huvitatud sellest, et tema kaitsealusele oleks esitatud kõige rangem süüdistus, sest siis kaitsja saab kõrgema koefitsiendi, ning asi oleks venitatud üldkorras kuude jooksul» (kohtunik, Viru).

«Riigi õigusabi tasustamise süsteem on minu kui kohtuniku meelest liiga jäik. Näiteks: oli üks raske kvalifikatsiooniga tavamenetluse asi, kus osales määratud kaitsja. Sisulist vaidlust kuriteo toimepanemise asjaoludes ei olnudki, koefitsient tuli aga selle kaitsja tasustamises hirmkõrge panna. Teises lihtsama kvalifikatsiooniga õiguslikult probleemsemes asjas – ei mingit koefitsienti» (kohtunik, Lõuna).

Advokaatide arvates on kokkuleppemenetlus võrreldes üldmenetlusega ületasustatud.

«Kõige keerukam menetlus on kindlasti üldmenetlus. Sinna oleks vaja kindlasti kõige kvalifitseeritumaid advokaate, seal teeb advokaat kõige rohkem tööd ja üldmenetlus tegelikult on meie jaoks majanduslik häving. Sellepärast et reeglina üldmenetluses me saame ühe-kordse ettevalmistustasu, mis on natukene kõrgem kui lihtmenetluse ettevalmistustasu. Kindlasti ei kompenseeri see seda töömahtu, mis üldmenetluses on, ja mis on muidugi kõige probleemsem: kohtuistungis osalemise tasud. Kohtuistungjate tasud on võrdlemisi madalalt tasustatud – 125 krooni poole tunni eest ei ole kõrge tasu,

kuna tegelikult ma võin teha sama ajaga kus iganes min-
git muud tööd samamoodi riigi õigusabi osutamise kor-
ras. [...] Ja muidugi kõige suurem probleem selles as-
jas on see, et üldmenetluses kohtuistungi aeg on täiesti
prognoosimatu. Ja kuna üldmenetluses kaitsja peab ole-
ma vaba, peab olema hästi ettevalmistunud, siis see si-
suliselt tähendab seda, et kui mul on see päev pandud
üldmenetlus kalendrisse, siis ma pean olema see päev
vaba. [...] Ja teine asi jällegi, mis on minu arvates põh-
jendamatult kõrgesti tasustatud, on kokkuleppemenet-
lused. Ma saan muidugi ka riigi mõttest aru, et kohut
vähem koormata, et advokaadid ja kliendid oleks huvit-
atud kõige lihtsamatest menetlustest ja kokkulepetest»
(advokaat, Põhja).

Riigi õigusabi tasude määramisel tuleks arvestada
selllega, et riigi õigusabi ei ole abisaajatele tasuta. Kui-
gi esialgu maksab kaitsjale õigusteenuse osutamise eest
riik, peab hiljem kulud kinni maksma (osaliselt või täieli-
kult) õigusabi saanud isik, kui tema majanduslik seisund
on viie aasta jooksul paranenud või kui ta ei ole õigus-
abi kuludest osaliselt või täielikult vabastatud. Seda sil-
mas pidades leiavad mitmed kriminaalajades määratud
kaitsja teenust osutavad advokaadid, et tasusid riigi õi-
gusabi osutamise eest ei tohiks tõsta ning riigi õigusabi
kuludest osaline või täielik vabastamine võiks olla laia-
ulatuslikum.

Määratud kaitse kvaliteet ning spetsialiseerumine kriminaalajadele teistes riikides

Eestis on olnud arutluse all ka teema nn riiklikest kaits-
jatest või siis konkreetsele valdkonnale spetsialiseerunud
kaitsjatest. Mil määral spetsialiseerutakse aga teistes ri-
ikides kriminaalajadele?

Saksamaa

Paljud advokaadid on spetsialiseerunud karistusõi-
gusele. Samas võidakse avaliku kaitsja kohustusi täitma
määrata ka advokaate, kes ei ole karistusõigusele spet-
sialiseerunud. Üks võimalus spetsialiseerumiseks on eri-
alaadvokaadi nimetuse või tiitli (*Fachanwaltsbezeich-
nung*) omandamine.

Austria

Austrias on osa advokaatidest spetsialiseerunud kri-
minaalajadele. Sellist «*Fachanwaltschafti*» (valdkonna-
spetsiifilist advokatuuri) nagu Saksamaal Austrias ei ole.

Horvaatia

Üksikute juhtumite põhjal võib kohtu president
«vabastada» määratud kaitsja, kes ei täida oma kaitse-
ülesandeid hoolega. Kohtu president võib määrata tei-
se kaitsja eelmise kaitsja asemele ning sellest informee-
ritakse advokatuuri. Advokaadid ei spetsialiseeru eraldi
ühelgi õigusvaldkonnale.

Iirimaa

1996. aastal asutati kriminaalajade õigusabi komi-
tee (*A Criminal Legal Aid Review Committee*), mille üles-
andeks on teha järelevalvet õigusabi osutamise korral-
duse üle kriminaalajades ning anda soovitusi, kuidas
süsteemi paremaks muuta. Komitee esimene raport il-
mus 2001. aastal¹⁹ ning teine 2002. aastal.²⁰

Läti

Vandeadvokaatide nõukogu kontrollib vandeadvo-
kaatide tegevust üldiselt, järelevalvet teeb ka justiitsmi-
nisteerium.

Rootsi

Kohtumenetluse koodeksi alusel (*the Code of Ju-
dicial Procedure*) on advokatuuri liikmetel kohustus lähtu-
da oma töös kutse-eetikast ning praktiseerivad advoka-
ad alluvad advokatuuri ning õiguskantsleri järelevalvele
ning regulatsioonile. Paljud advokaadid on Rootsis spet-
sialiseerunud kriminaalajadele.

Soome

Avalike kaitsjate ning advokaatide (Soome advoka-
tuuri liikmete) üle teevad järelevalvet advokatuur ning õi-
guskantsler. Samuti on kõik advokaadid kohtu järeleval-
ve all. Kohtul on õigus keelata advokaadil ilmuda kohtu
ette, kui isik on ebaaus või ebakompetentne või muul
põhjusel sobimatu kaitseülesannet täitma (kohtume-

¹⁹ *First Report of the Criminal Legal Aid Review Com-
mittee. Arvutivõrgus: [http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/
PB07000656](http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/PB07000656) (27.08.).*

²⁰ *Final Report of the Criminal Legal Aid Committee. Arvuti-
võrgus: <http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/PB07000657>.*

netluse koodeksi 15. peatükk, § 10). Kui kohtul on selliseks otsuseks põhjus, võib kohus keelata sel advokaadil esineda kohtus kuni 3 aastat. Soomes on paljud advokaadid spetsialiseerunud kriminaalasjadele, kuid mingisuguseid erilisi motivaatoreid kriminaalasjadele spetsialiseerumiseks ei ole.

Määratud kaitsja kättesaadavus

Kriminaalmenetluses, juhul kui kaitsja osavõtt ei ole kohustuslik, esitab kahtlustatav soovi korral uurimisasutusele taotluse kaitsja määramiseks. Kui riigi õigusabi saajal ei ole advokaadi nõusolekut temale antud asjas riigi õigusabi osutamise kohta, määrab kohus, prokuratuur või uurimisasutus riigi õigusabi osutajaks sellega nõus oleva advokaadi või advokaadi, kelle nimetab advokaatur (RÕS § 18 lg 2). RÕS jätab advokaaturile võimaluse enda sisereeglitega kehtestada korra, kuidas advokaat määratakse. Kui õigusabi saajal on advokaadi nõusolek, määratakse õigusabi osutajaks see advokaat ja määrus saadetakse Eesti Advokaaturile. Advokaatuuri poolt õigusabi osutava advokaadi määramine on praktikas kujunenud suhteliselt erandlikuks nähtuseks ja enamasti on kohus, prokuratuur või uurimisasutus leidnud riigi õigusabi osutaja advokaadibüroodest, seda eriti väljaspool Tallinna.

Kohtunike ning prokuröride hinnang sellele, kas määratud kaitsja ei ole olnud kliendi jaoks õigeaegselt kättesaadav, on sarnane. Küsitletud kohtunistest 42% ning 56% prokuröridest vastas, et sellist olukorda ei ole ette tulnud, ning 38% kohtunistest ja 29% prokuröridest vastas, et selline olukord on ette tulnud harva.

Olukordi, kus määratud kaitsja ei ole olnud õigeaegselt kättesaadav, ei ole ette tulnud 65% Lõuna ringkonna²¹ vastanute hinnangul. Sama näitaja Põhja ringkonna puhul on 38%, Lääne puhul 48% ning Viru ringkonnas 50%. Seega ankeetküsitluse tulemustele tuginedes on Lõuna ringkonnas kõige vähem probleeme määratud kaitsja kättesaadavusega kriminaalasjades.

Kõige negatiivsemalt hindasid määratud kaitsja kättesaadavust Põhja ringkonna kohtunikud ja prokurörid – 7% vastanutest leidis, et määratud kaitsja ei ole sageli kättesaadav, ning vaid 38% nentisid, et sellist olukor-

da, kus kaitsja ei ole õigeaegselt olnud kättesaadav, ei ole viimase kahe aasta jooksul ette tulnud. 48%-l kõigist vastanutest ei ole ette tulnud olukordi, kus määratud kaitse pole olnud kliendi jaoks õigeaegselt kättesaadav, 37%-l vastanutest on seda juhtunud harva, 12%-l aeg-ajalt ning 2%-l sageli.

Üldiselt leidsid vastanud, et määratud kaitse kättesaadavusega probleeme ei ole. Kättesaadavuse parandamiseks on advokaatide hinnangul kaasa aidanud ka määratud kaitse tasude tõus, mis on kriminaalasjades määratud kaitsjaks olemise atraktiivsemaks muutnud.

Kaitsja määramise kord

Toimikute analüüsi põhjal võib öelda, et kaitsjate määramise praktika Eesti erinevates piirkondades on sarnane. Üldjuhul määrab kaitsja prokuratuur pärast menetluskokkuvõtte tegemist ning siis, kui süüdistusakt on saadetud prokuratuuri.

Võib välja tuua näiteid aga ka selle kohta, et määratud kaitsja määramise aeg ei ole tuvastatav või on ebamäärane. Näiteks ühest analüüsitud toimikust puudus määrus kaitsja määramiseks üldse. Seda määrust ei olnud teinud ei uurimisasutus, prokuratuur ega ka kohus. Esimene dokument toimikus, millest võis järeldada, et asjas osaleb määratud kaitsja, oli kaitsja esitatud taotlus riigi õigusabi tasu väljamõistmiseks. Seega tekib küsimus, mille järgi tuvastas kohus toimingute arvu ja rahuldus kaitsjatasude taotluse.

Kaitsjate kättesaadavusega võib olla probleeme mahukate kriminaalasjade puhul ning seda eriti maapiirkondades. Advokaatide arvates aitaks süsteemi paremale toimimisele kaasa see, kui kohus ja prokuratuur arvestaks rohkem advokaatide graafikuga. Samas tõdeti, et kõige keerulisem aja planeerimisel on see, kas ja kuidas tagada kahtlustatava või süüdistatava õigel ajal õiges kohas kohalolek.

Kaitsja valimine menetleja poolt

Praegune kaitsjate määramise süsteem eelistab advokaate, kes on prokuröride või kohtunike tuttavad varasematest tööalastest kokkupuudetest.

Arvamused selle kohta, kas menetleja peaks vali-

²¹ Loetavuse huvides on ka kohtute tööpiirkonnad artiklis määratletud Viru, Põhja, Lõuna ja Lääne ringkondadena.

ma endale meelepärase kaitsja, jagunevad kaheks. Ühelt poolt leitakse, et kaitsja ja prokuröri latus koostöö (sh kaitsja määramise kiirus) tagab menetluse kiiruse ning korrektsuse (eeldades, et kaitsja on kogunud oma valdkonnas). Teiselt poolt nähakse ohtu nii kaitsja kui ka prokuröri töö kvaliteedile ning süüdistatava-kahtlustatava õiguste tagamisele. Negatiivsema hinnangu praegu välja kujunenud süsteemile andsid pigem kohtunikud, kes ei pea õigeks süsteemi, kus kaitsja ja prokurör n-ö «käivad paaris».

«Põhjendamatult nõustatakse süüdistuse sisu ja kvalifikatsiooniga, sest see on vist tagatiseks, et sama prokurör sind järgmine kord jälle määrab» (ankeetküsitluse vastus).

«Prokuröri suval tuttava määramisel ei tule kaitsjalt ühtegi taotlust ega julge ta ka kohtus vastu hakata» (ankeetküsitluse vastus).

Prokuröride-uurijate koostööd kaitsjatega peavad õigeks ning vajalikud eelkõige prokurörid ning kaitsjad ise. Sellise tava õigustuseks tuuakse häid usaldusväärseid suhteid kaitsjaga, mis tagab tavaliselt kaitsja ilmumise kohtusse kokkulepitud ajal. Suhtumise erinevus sellisesse kaitsjate leidmise ning määramise süsteemi näitab, et kohtunikel, prokuröridel ning kaitsjatel ei ole ühiseid põhimõtteid, millest oma valikute tegemisel lähtuda.

Teisest küljest oskas osa prokuröridest näha sellises tavas ka ohtu nii kaitsjate kui ka prokuröride töö kvaliteedile tulenevalt sellest, kuivõrd usaldusväärne suhe kaitsja ja prokuröri vahel tähendab ka suuremat passiivsust ning nii kaitsja kui ka prokuröri väiksemat tähelepanelikkust.

Kaitsja määramise süsteemi muutmise vajadus

72% vastanutest leidis, et praegust kaitsja määramise süsteemi ei tuleks muuta, 28% leidis, et kaitsja määramise süsteemi tuleks muuta. Üldine arvamus on, et praegune süsteem võiks jääda kehtima, kuid teatud aspekte tuleks muuta või parandada. Prokuröridest 79% ning 83% prokuröriabidest ei poolda praeguse määratud kaitsja süsteemi muutmist, vaid vastavalt 21% ning 17% on kehtiva süsteemi muutmise poolt. Samas on 44% kohtunistest ning 46% kohtukonsultantidest süsteemi muutmise poolt.

Riigipalgised kaitsjad?

Vahelduva eduga on viimased kümme või enam aastat räägitud ka riigipalgaliste kaitsjate ideest. Riikliku advokaatuuri loomisel palgataks advokaadid määratud kaitse osutamiseks ning seega osutaksid nad kaitset vabatahtlikkuse alusel, kuna juristid, kes nimetatud teenust osutada ei soovi, ei kandideeri riiklikku advokaatuuri. Üldine hinnang riigipalgaliste kaitsjate ideele on negatiivne. Sellises süsteemis nähakse mitmeid ohte õiguskaitse tagamisele. Peamine põhjus riigipalgaliste kaitsjate süsteemi taunimiseks on kartus, et sellisel juhul kaoks suures osas määratud kaitsja mõte, kuna kaitsjal kaoks stabiilse palga tõttu motivatsioon oma tööd efektiivselt teha ning kahtlustataval või süüdistataval poleks kaitsjalt midagi nõuda. Kuigi advokaadid näeksid sellisel süsteemil just eelseid oma töö stabiilse tasustamise aspektist, leiavad nad samuti, et klientide silmis advokaatide töö usaldusväärsus langeks ning sellest seisukohast ei oleks riigipalgaliste kaitsjate süsteem õige. Advokaatide jaoks oleks positiivne, et nende töögraafikuga arvestatakse samamoodi, nagu arvestatakse prokuröride ja kohtunike töögraafikuga. Seeläbi oleks advokaatidel võimalus oma tööaega paremini planeerida.

Dispetšersüsteem?

Üheks võimalikuks lahenduseks praeguse süsteemi paremaks muutmisel võiks olla nn dispetšeri ametikoha loomine. Dispetšeri ülesandeks oleks operatiivselt ning sõltumatult kaitsjate määramine nende kaitsjate hulgast, kes soovivad riigi õigusabi osutada ning kes samas on spetsialiseerunud kriminaalasjadele. Dispetšer kordineeriks advokaatide määramist uurimisasutustest ja prokuratuurist saabuvatele taotlustele. Dispetšerteenuuse mõte on jagada ühtlasemalt tööd advokaatide vahel, kes soovivad määratud kaitse teenust osutada. Samas on oluline ka määratud kaitse teostamisse kaasata laiem ring advokaate.

Hinnangud dispetšersüsteemi loomise mõttekusele on erinevad, kuid 65% vastanutest leidis, et sellist süsteemi ei oleks vaja. Prokuratuuri ringkondade võrdluses on kõige väiksem vastuseis dispetšersüsteemile Põhjas (51%) ning kõige suurem Läänes (80%). Võrreldes kohtunike ja kohtukonsultantide ning prokuratuuri töötaja-

te arvamusi, on näha, et 80% prokuröridest ning prokuröriabidest on dispetšersüsteemi vastu, samas kui selle vastu on 48% kohtunikest ning 43% kohtukonsultantidest.

67% neist, kes arvasid, et praegust kaitsja määramise süsteemi tuleks muuta, arvasid ka, et tuleks luua eraldi nn dispetšeri ametikoht. 89% neist, kes leidsid, et praegust kaitsja määramise süsteemi ei tuleks muuta, arvasid ka, et nn dispetšerit vaja ei ole. Samas 33% neist, kes ei poolda kaitsja määramise süsteemi muutmist, arvasid, et dispetšeri ametikoht tuleks luua. Ning vastupidi, 11% neist, kes arvasid, et tuleks muuta kaitsja määramise süsteemi, leidsid, et dispetšeri ametikohta ei tuleks luua.

Kui osa vastanuist leidis, et dispetšersüsteem tooks kaasa negatiivseid tagajärgi eelkõige kaitsja määramise kiiruse seisukohast, siis paljud neist, kes ei pooldanud dispetšersüsteemi loomist, ei osanud lihtsalt välja tuua ühtegi positiivset aspekti. Pigem leiti, et dispetšersüsteem aeglustaks kaitsja määramise protsessi, muudaks kaitsja määramise ebaefektiivsemaks ning jäigemaks. Puuduseks peeti ka seda, et dispetšersüsteemi puhul puuduks võimalus määrata kaitsealusele sama kaitsja, kes on teda eelnevates kriminaalasjades esindanud, või kaitsja, kes on tugev just konkreetses valdkonnas. Advokaatide arvates oleks sellise süsteemi peamiseks nõrkuseks ka see, et dispetšeril ei ole võimalik õigeks ajaks kohale kutsuda kahtluselust või süüdistatavat ning ajaplaneerimine ja töögraafikute kombineerimine on seetõttu sama keeruline kui praeguse süsteemi puhul. Mõned prokuröridest pidasid probleemseks seda, et dispetšersüsteemi puhul ei teaks nad, milline kaitsja neile satub. Samas leidis osa prokuröre, et just dispetšersüsteem tagaks selle, et prokurörid ei käiks paaris samade kaitsjatega, ning see tagaks omakorda nii menetleja kui ka kaitsja töö parema kvaliteedi.

Määratud kaitsja kvaliteet

Riigi õigusabi seaduse § 5 kohaselt osutab riigi õigusabi advokaat. Sellega on riigi õigusabi saajatele tagatud, et nende kaitsja on läbinud minimaalse kvaliteedikontrolli. Samuti toimub järelevalve advokaatide tegevuse üle.

Võrreldes määratud kaitsja kättesaadavusega anti negatiivsem hinnang määratud kaitsja kvaliteedile krimi-

naalmenetluses. 53% vastanutest arvas, et kaitse kvaliteet on «rahuldav», 10% leidis, et see on «halb», ning 29% leidis, et määratud kaitsja kvaliteet kriminaalmenetluses on «hea». Seega 63% vastanutest arvas, et määratud kaitsja kvaliteet kriminaalasjades on rahuldav või halb. Võrdset 5 inimest arvasid, et kaitse kvaliteet on «väga hea» või «väga halb». Piirkonniti oli määratud kaitse kvaliteedile antud hinnang sarnane. 71% Põhja ning 69% Viru ringkonna vastanutest leidsid, et määratud kaitse kvaliteet on väga halb, halb või rahuldav. Samal arvamusel oli 58% Lääne ja 63% Lõuna ringkonna vastanutest. Hinnang määratud kaitse kvaliteedile on negatiivsem Põhja ja Viru ringkonnas, kuid see oleb sellest, mida konkreetses ringkonnas heaks, kvaliteetseks määratud kaitseks peetakse, milliseid nõudmisi määratud kaitse kvaliteedile seatakse.

Kohtunike ning prokuröride hinnangus ilmnes erinevus määratud kaitsja kvaliteedile. Kui kohtunikest leidis 61%, et kaitse kvaliteet on rahuldav, ning 14%, et kaitse kvaliteet on väga halb, siis prokuröridest arvas samuti vastavalt vaid 44% ning 0%. Kohtunike hinnang määratud kaitse kvaliteedile on negatiivsem. Tekib küsimus, millised on prokuröride ning kohtunike määratud kaitse kvaliteedi hindamise alused ehk mida peavad kohtunikud ja prokurörid heaks, kvaliteetseks määratud kaitseks.

Oluliseks peetakse, et kaitsjal kriminaalasjas oleks ka praktilisi oskusi ning kogemusi kahtlustatava või süüdistatava efektiivseks kaitseks. Advokaadid võiksid spetsialiseeruda kriminaalasjadele, sest ühes valdkonnas töötanud juristil on keeruline hakata tegutsema teises valdkonnas. Samas on teada, et määratud kaitsja tasud on väiksemad kui lepingulise kaitsja tasud, ning kriminaalasjadele spetsialiseerumine ei tundu majanduslikus mõttes kõige tasuvam. Paljud küsitletud ei kiitnud heaks noorte advokaatide kohustust osutada kriminaalmenetluses määratud korras riigi õigusabi. Samuti peetakse problemaatiliseks olukorda, kus määratud kaitsja ei valda keelt, mida kaitsealune on võimeline mõistma. Tekib küsimus, milliste täiendavate järelevalve- ja kontrollimehanismide rakendamisega saaks erinevad õigusinstitutsioonid paremini mõjutada õigushariduse ja õigusteenu- se kvaliteeti.

Kas määratud või lepinguline/kokkuleppel kaitsja?

82% vastanute arvates sõltub kvaliteet ning töö efektiivsus sellest, kas süüdistatavat esindab määratud või valitud (lepinguline) kaitsja. 18% vastanute arvates sellist erinevust ei ole. Tervelt 92% kohtunikest leidis, et lepinguliste ning määratud kaitsjate vahel on erinevus. Prokuröridest ning prokurüriabidest olid samal arvamusel vastavalt 80 ja 72% vastanutest. Peamiseks erinevuseks määratud kaitsja ning valitud kaitsja vahel peetakse õigusteenuse kvaliteeti (49% vastanutest) ning peaaegu samavõrd kaitsja motiveeritust (46%). 6% vastanutest leidis, et erinevus määratud ning valitud kaitsja vahel seisneb milleski muus.

Kõigis ringkondades on kriminaalmenetlustes osalevatest kaitsjatest ligikaudu 90% just määratud kaitsjad. Seejuures tuleb arvestada, et väiksemates linnades on samad advokaadid tihti kaitsjateks nii kokkuleppe kui ka määratud korras. Küsitletud kohtunike ja prokuröride sõnul sujub ajaplaneerimine paremini määratud kaitsjatega. Seda seetõttu, et lepingulise kaitsjaga võib protsess pikemaks venida, eriti siis, kui lepinguline kaitsja on võetud teisest linnast. Töö kvaliteedi ning efektiivsuse hindamisel leiti, et märgatavat erinevust määratud ning lepinguliste kaitsjate vahel ei ole. Arvati, et erinevus võiks tekkida keerulisemate kriminaalasjade puhul. Väga huvitav oli analüüsi kontekstis ja arvestades kriminaalmenetluse võistlevuse põhimõtet mõnede prokuröride arvamus, et lepinguline kaitsja on prokuröri jaoks problemaatilisem, kuna ta «*urgitseb asjas rohkem ja nii-öelda võib-olla kasutab igasuguseid seaduslikke võimalusi, et ümber lükata süüdistusi võib-olla rohkem*» (prokurör, Lõuna).

Peamiste probleemidena määratud kaitsja kvaliteedi puhul nimetati riigi vähest kontrolli kaitse kvaliteedi üle (21% vastanutest), advokaatide vähest motiveeritust efektiivseks kaitseks liiga väikese tasu tõttu (18%), kodanike madalat teadlikkust riigi õigusabi süsteemist (16%), läbipaistmatut kaitsja määramise süsteemi (10%), kaitsja väheseid teadmisi kriminaalmenetlusest ning määratud kaitsja süsteemi finantseerimise korraldust (9%), kaitsjate vähest spetsialiseerumist kriminaalasjadele (6%), riigi vähest kontrolli kaitsja määramise üle (5%) või muid probleeme (7%). Seega vastamise hetkel pidasid vastanud kõige suuremaks kvaliteedi mõjutajaks vähest kont-

rolli, advokaatide vähest motiveeritust ning kodanike madalat teadlikkust riigi õigusabi süsteemist.

Üldjuhul on nii lepinguliste kui ka määratud kaitsjate toimingute arv ühesugustes asjades sama. Näiteks kokkuleppemenetluse asjades teevad määratud kaitsjad kohtueelses menetluses keskmiselt kolm toimingut. Küll on aga määratud kaitsjad formuleerinud toimingud väga erinevalt. Kui üks kaitsja on toimingutena riigi õigusabi tasu hüvitamise taotluses kirja pannud osaluse kokkuleppemenetluseks nõusoleku protokoll koostamisel, läbirääkimised ja kokkuleppe sõlmimise, siis teine kaitsja on toimingutena formuleerinud kiirmenetluse otsustamise, toimiku tutvustamise ja kokkuleppemenetluse läbirääkimisteks nõusoleku andmise. Üks analüüsitud kriminaalasjadest oli tehtud kiirmenetluse korras, samas aga oli tehtud toimingute arv sama võrreldes tavakorras tehtud kokkuleppemenetluse toimingute arvuga. Esines ka juhtumeid, kus kaitsja oli menetlustoimingute mahu märkinud vaid arvuna.

Kokkuvõte

Kohus võib kontrollida kaitse kvaliteeti ning kohtul on õigus ebaefektiivse kaitsja mõjutamiseks. Seejuures tekib aga küsimus, kas ja kuidas on kohus võimeline hindama kaitsja töö efektiivsust ja kvaliteeti? KrMS § 273 annab võimaluse lükata kohtuistung kuni kümneks päevaks edasi ning panna istungi edasilükkamisest tingitud kriminaalmenetluse kulud kaitsja kanda, kui kaitsja ei tunne kriminaalaja. Vaadeldud toimikutes ei tuvastatud ühtegi juhtu, kus kohus eeltoodud põhjustel oleks kasutanud kaitsjate suhtes mingeid meetmeid.

Analüüsi kohaselt oleks peamised valdkonnad, kus tuleks mõelda kontrolli suurendamisele, kaitse töö kvaliteet ja efektiivsus, sh omapoolse initsiatiivi ülesnäitamine. Teiseks tuleks kontrolli suurendada selle üle, milline on seos määratud kaitsja tehtud (tegeliku) töö ning taotletud töötasu vahel.

«Aga muidugi erinevatel kolleegidel need tavad – kui palju nad raha küsivad, missuguse koefitsiendi nad kirja panevad – on muidugi erinevad. Aga kohtunikud reeglina seda muidugi kontrollivad. Reeglina kontrollivad. Et kui advokaat ikka liiga suure koefitsiendi kirja pa-



Scampix

Harju Maakohtus 14. jaanuaril 2008. alanud protsess aprillikuiste massirahutuste organiseerimises süüdistatavate üle.

neb oma õigusabi tasustamise taotlusesse, siis kohtunikud seda alati vaatavad» (advokaat, Põhja).

Siinkohal tekib küsimus, kuidas saab riigi õigusabi tasu hüvitamise taotluse täitmisel rääkida tavadest? Hüvitamise taotlemise alused peaksid olema kõigile võrdsed. Küsimus ei ole ainult selles, et advokaadid saaksid riigi õigusabi korras määratud kaitsjaks olemise eest võrdset tasu. Küsimus on selles, milline on tehtud töö ning tasu suhe, ning selles, millise summa peab õiguskaitsse eest hiljem hüvitama kaitsealune. See tähendab, et nii prokurör kui ka kohtunik peaksid süvenema kaitsjatasu hüvitamise taotlusesse ning vajadusel nõudma lisaselgitust.

Nagu näha, on praeguse kaitsjate määramise süsteemi puhul suhteliselt palju probleeme ja küsimusi. Süsteem toimib, kuid mitte piisavalt hästi. Kõik pooled (justiitsministeerium, advokatuur, prokuratuur ja kohtud) leiavad lõppkokkuvõttes, et praegune olukord ei ole kedagi rahuldav ning seda tuleks muuta. Loodame, et artikli aluseks olev analüüs on abiks ja aluseks erinevate poolte vahelise diskussiooni algatamisele ja süsteemi paremaks muutmisele.



Ametnik arvab



NONA ALAS
Harju Maakohtu kohtnikuabi

Laiendatud pädevusega kohtnikuabi – kas ka abi kohtunikule

Artikli pealkiri, «Laiendatud pädevusega kohtnikuabi – kas ka abi kohtunikule», annab võimaluse arutleda kohtnikuabi seisundi ja ülesannete ning ühtlasi ka kohtnikuabi kui konkreetse töö tegija vajalikkuse üle.

Kohtnikuabi seisund kohtusüsteemis. Kohtnikuabiks nimetamise tingimused

Esimesed kohtnikuabid nimetati ametisse 1997. a kohtute kinnistus- ja registriosakondadesse. 2007. a tähistati kohtnikuabide institutsiooni 10. aastapäeva. Kohtnikuabi amet loodi Eestis Saksamaa eeskujul, et kergendada kohtunike tööd ja kiirendada kohtumenetlust, samas säilitades kohtnikuabidele üleantavate toimingute puhul sama kvaliteedi.

Kohtnikuabi on kohtute seaduse kohaselt kohtuametnik, kes täidab seaduses nimetatud ülesandeid, on oma ülesannete täitmisel sõltumatu, kuid peab seaduses ettenähtud ulatuses järgima kohtuniku juhiseid.

Kohtnikuabiks võib nimetada isiku, kes vastab kohtunikule esitatavatele nõuetele ning on läbinud kohtunikuabi või kohtuniku ettevalmistusteenistuse ja on sooritanud kohtunikuabi- või kohtunikueksami. Kohtunikuabiks ei või nimetada neid isikuid, keda kohtute seaduse järgi ei või nimetada kohtunikuks.

Kohtnikuabidele on tehtud siiski mööndus haridustasemes, kuna kohtunikuabiks võib nimetada ka isiku, kellel on Sisekaitseakadeemias omandatud kohtunikuabi eriharidus. Seega on üheaegselt ühesuguse ametipalga ametis kohtunikuabid, kes vastavad haridusnõuetele kohtunikule esitatavatele nõuetele, ja ka rakenduskõrgkooli lõpetanud kohtunikuabid. Paratamatult tekib küsimus, kas haridusnõude alandamine kohtunikuabidele on ikka põhjendatud ja kas kohtunikule esitatavatele nõuetele vastavaid kohtunikuabisid on üldse vaja, kui kohtunikuabiks võib nimetada ka rakenduskõrgkooli lõpetajaid, ning kuidas suhtuda asjaolusse, et ka praegusel ajal võib olla kohtunikuabi ametis ilma igasuguse kõrgkooli õiguseriala diplomita või kuni viimase ajani võis olla kohtunikuabi ametis ilma igasuguse kõrgkooli õiguseriala diplomita. Natuke vastuoluline on ka olukord, kus tsiviilkohtumenetluses osalevale lepingulisele esindajale on tsiviilkohtumenetluse seadustiku järgi seatud kõrgem haridusnõue kui kohtunikuabile, kes vaatab kohtus oma pädevuse piires läbi hagita menetluse asju.

Ettevalmistusteenistuses saab kohtunikuabikandidaat väljaõppe töötamiseks kohtunikuabina ning selgitatakse, kas kohtunikuabikandidaat oma isikuomaduste poolest sobib kohtunikuabiks. Kohtunikuabikandidaadi väljaõppe kestab aasta ja lõpeb kohtunikuabieksamiga. Kohtunikuabi eriharidust andva rakenduskõrgkooli

lõpetamisel loetakse ettevalmistusteenistus sooritatuks. Kohtunikuabieksami komisjon võib võtta vastu rakendus-kõrgkooli lõpueksami, mida loetakse sel juhul kohtunikuabieksamiks. Eriti huvitav on seejuures, et näiteks Tartu Ülikooli õigusteaduskonna lõpetanud kohtunikuabiks kandideerija pidi läbima nii ettevalmistusteenistuse kui ka tegema kohtunikuabieksami. Praegusel ajal on siiski loobutud kohtunikuabide koolitamisest rakendus-kõrgkoolis ja edaspidi peaksid kõik uued kohtunikuabid vastama hariduselt kohtunikele esitatavatele nõuetele, mida tegelikult eeldab juba ametinimes sisalduv sõna «kohtunik». Kohtunikuabid nimetab avaliku konkursi korras ametisse justiitsminister kohtunikuabieksami komisjoni ettepanekul.

Ametinimetus «kohtunikuabi» iseloomustab mingil määral kohtunikuabi seisundit tervikuna – väljaspool süsteemi ei saa keegi võõras aru, mida tähendab «kohtunikuabi», rääkimata kiriapildist – tavaline küsimus niisugusel juhul on, «kelle abi, missuguse kohtuniku abi» ja kirjalikes pöördumistes on see ametinimetus üldjuhul lahku kirjutatud.

Kohtunikuabi töötasu, ametikitsendused ja sotsiaaltagatised

Kohtute seaduse järgi kehtivad kohtunikuabidele kohtuniku ametikitsendused. Sotsiaaltagatised on samuti määratud kohtute seadusega: kui kohtunikuabi vabastatakse teenistusest ametikoha koondamise tõttu, makstakse talle hüvitisena kohtunikuabi kuue kuu ametipalk. Kohtunikuabi ametipalga suuruse kehtestab Vabariigi Valitsus. Kohtunikuabide ametipalk oli 2007. a 17 000 krooni, mis on peaaegu 1,5 keskmist kuupalka. Mina isiklikult ei ole täiesti kindel, et see vastab täielikult kogu vastutusele, eeldustele ja nõuetele, mida kohtunikuabidele esitatakse: menetluslik sõltumatus, põhjalik erialane ettevalmistus, kohtunikule vastav haridustase. Kohtunikuabide praegune ametipalk ei taga parimaid võimalusi professionaalsete juristide värbamiseks kohtunikuabideks ning olemasolevate kohtunikuabide motiveerimiseks. Kuigi üheks põhjuseks, miks kohtunikuabisid võrreldes näiteks prokuröriabidega rahaliselt oluliselt vähem väärtustatakse, võib olla just ka kohtunikuabide osaliselt madalam ja ebaühtlasem haridustase. Veel 2000. a oli kohtunikuabi palk seotud kohtuniku palgaga ja moodustas 70% koh-

tuniku ametipalgast. Kohtunikuabidele palga määramise süsteem ja põhjendatus ei ole siiski üheselt mõistetav ja selge, mistõttu pöördus Eesti Kohtunikuabide Ühing vastava õigusliku arvamuse saamiseks õiguskantsleri poole.

Kohtunikuabi pädevuse laiendamine ja uued menetlusliigid

Üleminek n-ö pädevuse laiendamisele algas 1. märtsil 2005. a. Kuni 2005. a kevadeni töötasid kohtunikuabid ainult kohtute osakondades – kinnistusosakonnas ja registriosakonnas. Nüüd on õige aeg selgitada, et niisugust ametnikku nagu laiendatud pädevusega kohtunikuabi ei ole tegelikult olemas. Nimetatud väljendit kasutatakse kõnekeeles, et eristada peamiste tööülesannete ja kohtusisesest tööjaotuse järgi kohtunikuabisid, kes tegelevad registrite pidamisega, ja neid kohtunikuabisid, kes töötavad väljaspool kohtute osakondi õigusteenistuses. Seaduses on sätestatud, missuguste lahendite tegemine on kohtunikuabi pädevuses, ja seal ei ole millegagi piiratud osa kohtunikuabide õigust teha kõiki lahendeid, mille tegemine on seadusega antud kohtunikuabide pädevusse. Seega on kohtusisesest tööjaotuse küsimus, missuguseid tsiviilasju oma täpselt ühesuguse pädevuse piires kohtunikuabid läbi vaatavad – kas ainult registri- ja kinnistamisasju või lisaks ka teisi tsiviilkohtumenetluse seadustikus loetletud hagita menetluse asju ning pankrotiasju. Erineva mahuga pädevuse liigituse puudumisele viitab selgesti ka kohtunikuabide töö tasustamise süsteem – kõigil kohtunikuabidel on ühesugune ametipalk, sõltumata tööjaotusest või nn laiendatud pädevusest. Veelgi enam, töö tulemuslikkuse hindamisel võidakse pidada nn laiendatud pädevuse piires tehtud tööd vähem väärtuslikuks kui tööd registrite pidamisel. Võib-olla tulevikus saab mõiste «kohtunikuabi laiendatud pädevus» ka tegeliku sisu ja vormi, aga praegu on see ainult tinglik väljend.

Riigi õigusabi

2005. a jõustus riigi õigusabi seadus, milles esimest korda anti kohtunikuabide pädevusse muu hagita menetlus peale registri- ja kinnistamismenetluse. Riigi õigusabi seadusega anti kohtunikuabide pädevusse väljaspool kohtumenetlust esitatud riigi õigusabi taotluste läbivaatamine.

Riigi õigusabi seadusega suurendati inimeste võimalust saada kõrgetasemelist, riigi poolt tagatud kvaliteediga õigusabi mitte ainult kohtus läbivaatamisel olevates asjades, vaid ka väljaspool kohtumenetlust tekkida võivate probleemide korral. Kohtunikuabi pädevuses ongi väljaspool kohtumenetlust esitatud riigi õigusabi taotluste läbivaatamine. Tahtmata kuidagi vähendada väljaspool kohtumenetlust esitatavate taotluste sisulist tähendust, eriti taotluse esitaja suhtes, võib praktika põhjal järeldada, et sageli esitatakse riigi õigusabi taotlusi küllaltki kergekäeliselt ja soovitud tulevaste pikkade ning keeruliste kohtumenetluste asemel määratakse riigi õigusabi siiski isiku õigusnõustamiseks ja seda ei pea kindlasti tegema kohtunik isiklikult. Samas ei ole õige ega ka seaduse järgi võimalik läheneda väljaspool kohtumenetlust esitatud riigi õigusabi taotlustele formaalselt, masina põhimõttel ja vaadata ainult seda, kas riigi õigusabi taotleja majanduslik seisund vastab seaduses sätestatud tingimustele. Kindlasti tuleb arvestada ka teisi tingimusi, mis välistavad riigi õigusabi saamise, olenemata sellest, et majandusliku seisundi poolest oleks taotlejal õigus saada riigi õigusabi. Põhjalikku kaalumist eeldab ka hüvitamiskohustuse kindlaksmääramine. Ühe kindla osa riigi õigusabi taotlustest, ligikaudu 10%, moodustavad vanglas kinnipeetavate taotlused, mis on oma tihti põhjendamatu erilise nõudlikkuse poolest nii taotluse läbivaatamise käigus kui ka pärast lahendit sageli esineva kirjavahetuse tõttu küllaltki aeganõudvad. Aeg-ajalt peab kohtunikuabi otustama ka riigi õigusabi andmise lõpetamise, mis vanglas kinnipeetavate puhul tekitab vähemalt alguses kohtunikuabis tahtmatult mõtte, kas need inimesed sellega ikka lepivad ning ei jää n-ö kättemaksu sepitsema.

2006. a 1. jaanuaril jõustus uus tsiviilkohtumenetluse seadustik, millega laiendati kohtunikuabide pädevust veelgi – kohtunikuabide pädevusse anti menetlusabi avalduste, menetluskulude rahalise kindlaksmääramise avalduste ning maksekäsu kiirmenetluse avalduste läbivaatamine, üleskutsemenetluse toimingute tegemine ja vastavate lahendite koostamine. Samal ajal jõustus pankrotiseaduse muudatus, millega sätestati kohtunikuabide pädevus pankrotimenetluses. Kohtunikuabide pädevuses on ka täitemenetluse seadustikus sätestatud kohtumääruste tegemine trahvi määramise ja sundvalitsemise asjus, aga see osa on veel praktikas katsetamata.

Menetlusabi

Need menetlusabi avaldused, millega Harju Maakohtu kohtunikuabid on siiani peamiselt kokku puutunud, on esitatud koos riigi õigusabi taotlustega ja sisaldavad soovi riigilõivust vabastamiseks, mistõttu ei ole kohtunikuabide praktika selles osas eriti mahukas. Menetlusabi taotlusi on menetlusökonoomia seisukohalt otstarbekas läbi vaadata näiteks koos vastava hagiavaldusega, samuti on menetluse käigus suuremad võimalused hinnata menetlusabi saamise tingimustele vastamist ja seetõttu ei oleks põhjendatud, et ühes menetluses teevad n-ö topelttööd kaks menetlejat.

Maksekäsu kiirmenetlus

Kõige mahukam osa tsiviilkohtumenetlusest, mida nn laiendatud pädevusega kohtunikuabid peavad korraldama, on maksekäsu kiirmenetlus. Vastavaid avaldusi esitati näiteks Harju Maakohtusse 2007. a ~ 14 000, see- ga iga kuu keskmiselt 1165. Maksekäsu kiirmenetluses lahendatakse vastu esitatud eraõigussuhtest tuleneva kindla rahasumma maksmise nõudeid, nn esialgselt vaidlusetu avaldusi, kus nii avaldaja kui ka võlgnik teavad ja tunnustavad nõuet. Kuni 2010. a on maksekäsu kiirmenetlus piiratud TsMS-i ja TM-i rakendamise seaduse säte- te järgi – maksekäsu kiirmenetlust ei toimu lepinguvälis- te nõuete osas, välja arvatud alaealise lapse elatise nõudes ning liikluskindlustuse seaduse §-dest 6 ja 48 tulenevad lepinguvälised nõuded, samuti ei saa maksekäsu kiirme- netluses läbi vaadata lepingust tulenevaid nõudeid, mille suurus on üle 100 000 krooni, ning lepingust tulenevaid kõrvalnõudeid ulatuses, mis ületavad põhinõuet. Käes on 2008. aasta. Maksekäsu kiirmenetlus on oma lihtsu- se tõttu (eelkõige avaldaja jaoks) juba praegu osutunud väga populaarseks, mistõttu on menetluse kiirus ja teh- niline teostus avalduste arvule n-ö jalgu jäänud ja ootab kiiremas korras abiks elektroonilisi lahendusi. Praegu põ- hineb maksekäsu kiirmenetlus täielikult inimkätel ja neid ei ole alati nii palju ning vajaliku tasemega, kui avaldus- te esitajad ja seadusetähe korrektne järgimine eeldaks. Ei saa unustada, et iga maksekäsk maksekäsu kiirmenet- luses on täitedokument, mis tuleb viivitamata täita, ja on seetõttu väga olulise tähendusega nii avaldaja kui ka võlgniku jaoks. Maksekäsu kiirmenetluses paistabki kõi-

ge enam välja, kui suure osa avaldustest vaatavad läbi kohtunikuabid, enne kui nad hagimenetlusse ja seega kohtuniku kätte jõuavad.

Menetluskulude kindlaksmääramine

Teine küllaltki mahukas osa tsiviilkohtumenetlusest, millega kohtunikuabid kohtusiseses tööjaotuse järgi tegelevad, on menetluskulude kindlaksmääramise avalduste läbivaatamine ja vastavate lahendite tegemine. 2007. a esitati Harju Maakohtusse 3823 menetluskulude rahalise kindlaksmääramise avaldust, seega iga kuu keskmiselt 318. TsMS-i 18. peatüki 5. jagu on loodud kõige paremate kavatsustega ja peaks muutma menetluskulude kindlaksmääramise menetluse pooltele võimalikult mugavaks ning samas lihtsustama kohtu tööd, kuid tegelikult elus ei ole kõik need eesmärgid kahjuks saavutatud. Menetluskulude kindlaksmääramise avalduse esitaja peab sageli väga kaua pärast menetluskulude kindlaksmääramise avalduse esitamist ootama, millal määratakse menetluskulud kindlaks rahaliselt, eriti siis, kui juba esialgne lahend on tehtud tagaseljaotsusena. Ka kohus peab n-ö sama tee, eelkõige menetlusosalistele menetluskulude kättetoimetamise, läbi käima kaks korda – kõigepealt enne otsuse tegemist ja teist korda menetluskulude kindlaksmääramisel, mis eriti teisel korral võib osutuda väga aeganõudvaks toiminguks. Menetlusökonoomias lähtudes oleks nii menetlusosaliste kui ka kohtu seisukohalt otstarbekas kaaluda vähemalt tagaseljaotsuste korral võimalust vastava seaduse muutmise korral määrata menetluskulud rahaliselt kindlaks kohe tagaseljaotsuse osana. Menetluskulude kindlaksmääramise andmisega kohtunikuabide pädevusse on kohtunikuabid sisenenud lisaks hagita menetlusele ka hagimenetluse valdkonda. Kuna kehtiva seaduse järgi tuleb menetluskulude kindlaksmääramise menetluse toimingud teha eraldi pärast tsiviilasjas otsuse tegemist, siis jah, ka nende menetluste võrra on kohtunikuabid kohtunikele abiks olnud.

Kohtunikuabide pädevuses on ka üleskutsemenetlus, aga seda ei ole veel praktikas rakendatud.

Alates 2006. a 1. jaanuarist on pankrotiseadusega määratud ka kohtunikuabi pädevus pankrotimenetluses. Kohtunikuabi on pädev juriidilisest isikust võlgniku pankrotimenetluses tegema kohtuniku asemel kohtu-

määrusi ja kohtupoolset järelevalvet, sealhulgas osalema võlausaldajate üldkoosolekul. Kohtunik otsustab pankrotiasjas enda ja kohtunikuabi täpsema tööjaotuse ning võib anda kohtunikuabile suuniseid. Pankrotimenetluse algatamine, pankroti väljakuulutamine, samuti ärikeelu, sundtoomise, aresti ja elukohast lahkumise keelu kohaldamine, pankrotimenetlusega seotud hagimenetlused ning pankrotimenetluse lõpetamine on kohtuniku ainupädevuses. Kohtunikuabide pankrotimenetluseks ettevalmistamiseks on kohtunikuabid läbinud 2006.–2007. a koolituse pankrotiseaduse kohta ja Tartu Ülikoolis majanduskoolituse. Alates 2007. a oktoobrist on Harju Maakohtus määratud üks kohtunikuabi seadusega antud pädevuse piires tegelema pankrotimenetlusega. Hetkel on veel vara teha järeldusi, kas üldse ja kui suur abi on sellest kohtunikele. Kindlasti aitab kohtunikuabi kaasamine tegelikult pankrotimenetlusse selgitada pankrotiseaduse sätete elujõulisust ja võimalikku rakenduse ulatust ning kohtunikuabide tegelikku vajadust pankrotimenetluses edaspidi. Suur ja tänuväärne osa on selles kindlasti neil pankrotikohtunikel, kes nõustusid nimetatud tööjaotuses osalema.

Seadusega on kohtunikuabide pädevusse antud päris mitmed eelkirjeldatud menetlused lisaks registrite pidamisele. Kas kohtunikuabide pädevuse laiendamisel on abi ka kohtunikule, on tegelikult mitmetahulisem küsimus, kui algul tundus. Kohtunikuabide kasulikkuse üle arutledes ei saa mööda vaadata asjaolust, et kohtunikuabid teevad menetlustoiminguid kohtuniku asemel. Nüüd peab paratamatult küsima, kas kõik need menetlused üldse peavad kohtute ja kohtunike pädevuses olema – menetlusabi ja riigi õigusabi määramine, maksekäsu kiirmenetlus, menetluskulude rahaline kindlaksmääramine kohtuotsusest eraldi menetlusena... Kindlasti ei ole võimalik küsida, kas pankrotimenetluse toimingud peavad kohtu pädevuses olema. Natuke tõsisemalt on päevakorras olnud arutelu registrite kohtute juurde kuulumise üle, aga praeguseks ajaks on selle probleemi tõstatamine vaibunud. Tegelikult on sellele veidi kiuslikule küsimusele seadusandja juba vastanud tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja riigi õigusabi seaduse vastuvõtmisega ning igapäevane elu näitab praktikas enamiku vastavate sätete elujõulisust. Menetluste raskusaste ja iseloom on erinev ning seetõttu on osutunud võimalikuks ja peetud vajalikuks, et osa hagita ja vähesel määral ka hagimenetluse lahendeid teevad kohtunike asemel

kohtunikuabid iseseisvalt enda nimel. Tegelikult, kui lugeta kokku kohtunikuabide menetluses olevad asjad, on see arv küllaltki suur, et vabastada kohtunike aeg ja tähelepanu nende erialast ettevalmistust ja kogemust rohkem vajavate asjade, õigusmõistmise tarvis. Põhimõtteliselt on kohtunikuabisid ja nende laiendatud pädevust vaja niikaua, kui vastavat liiki menetlused on kohtu ja kohtunike pädevuses.

Eelnevast lähtudes võib järeldada, et kohtunikuabide kaasamine erinevatesse menetlustesse ja nendele osa menetlusliikide täielik üleandmine on ennast siiani õigustanud. Kindlasti ei ole kohtunikuabide võimalused kohtumenetluses osalemiseks veel lõpuni läbi mõeldud ja praktikas ellu rakendatud. Kohtunikuabide potentsiaali parem ärakasutamine sõltub suures osas töökorraldusest ja suhtumisest kohtunikuabisse kui kohtuametnikku üldse – kas kohtunikuabi peetakse vastava hagita menetluse sisuliseks tegijaks või tuhandete ühel ajal esitatud massavalduste tehniliseks töötlejaks. Kui kohtunikuabil ei ole menetluses abiks piisavalt tehnilise töö tegijaid, siis paratamatult langeb menetluskiirus ja võimalik, et ka kvaliteet, kuna menetlustoiminguid ei saa lihtsalt tegemata jätta. Lõpuks ei saa kohtusse avalduse esitaja niisugust tähelepanu, nagu seadusega on ette nähtud ning menetlus läheb ettenähtust pikemaks ja ka kallimaks. Niisuguse olukorraga ei saaks olla rahul ei kohtunikuabid ega maksumaksjad. Kokkuvõtteks, mida teadlikumalt ja targemini on kohtunikuabid menetlusse kaasatud, seda kindlam abi on neist kohtunikele.

Käesoleva artikli kirjutamisel on tuginetud seadusandlusele (kohtute seadus, tsiviilkohtumenetluse seadustik, pankrotiseadus, täitemenetluse seadustik, riigi õigusabi seadus) ning autori isiklikele seisukohtadele.



ENE JÕGI
*Tartu Maakohtu registriosakonna
kohtunikuabi-juhataja*

EVA NEMVALTS
*Tartu Maakohtu kinnistusosakonna
kohtunikuabi*

Kohtunikuabid kinnistus- ja registriosakonnas

Kohtute seaduses on sätestatud, et maakohtutes asuvad kinnistusosakonnad ja registriosakonnad, mis peavad kinnistusraamatut, abieluvararegistrit, äriregistrit, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrit, komertspandiregistrit ja laevakinnistusraamatut. Mõlema osakonna koosseisu kuuluvad kohtunikuabid, kes täidavad seaduses nimetatud ülesandeid.

Kohtunikuabi on oma ülesannete täitmisel sõltumatu, kuid peab seaduses ettenähtud juhtudel järgima kohtuniku juhiseid. Ametialasest sõltumatuses tuleneb, et kohtunikuabi peab avaldused lahendama iseseisvalt, tuginedes ainult seadusele.

Et kohtunikuabi suudaks ametit vastavalt seadusele pidada, selleks on talle seaduses sätestatud sama haridusnõue, mis kohtunikulegi. Kohtunikuabiks võib nimetada isiku, kes vastab kohtute seaduse § 47 lõike 1 punktides 1–3 ja lõikes 11 esitatud nõuetele ning on läbinud kohtunikuabi ettevalmistusteenistuse ja sooritanud kohtunikuabieksami. Samuti kehtivad kohtunikuabi kohta kohtuniku ametikitsendused.

Kinnistusraamat ja äriregister on õiguskindluse tagamise vahendid. Registrid säästavad aega järgmiste asjaolude kontrollimisel: kes esindab ühingut, kes on omanik jne. Nende registrite põhifunktsiooniks on avalikkus, st registris olevate andmete kättesaadavust.

Sama oluline on garantiifunktsioon, st nendele andmetele on võimalik toetuda õiguslikes vaidlustes. Sellist garantiid saab anda vaid juriidiliselt kõrgel tasemel te-

gutsev institutsioon.

Miks on otstarbekas hagita registriasju lahendada kohtus? Sellepärast et nende asjade otsustamisel luuakse uut õigust. Kui panna õigust looma ametkond, mille töötajatel pole kohtunikuabi tasemel õigusteadmisi ja ka kohtunikuabi sõltumatust, pole sugugi kindel, kas loodav õigus on ikka seaduslik. Kui uus õigus on loodud seadust eirates, on tõenäoline, et kahjukannataja nõuab oma õiguse jaluleseadmist. Kui uus õigus luuakse seadust hästi tundvate sõltumatute otsustajate poolt, tagatakse sellega õiguse seaduslikkus ja vähendatakse kohtuvaidluste tekkimise võimalusi. Kui aga kohus peab siiski asuma õigust jalule seadma, kergendab ja kiirendab seda oluliselt usaldusväärsete registrite olemasolu. Asudes kohtute juures, on tagatud registrite sõltumatus ja registripidamise autoriteet.

Eestis peeti kinnistusraamatut kuni 1940 aastani kohtus, äriregister oli ka kohtulik register kuni 1927 aastani. Registreid pidasid rahukogu vastavad osakonnad. Kohtute juures registrite pidamine on seega traditsioon ning see süsteem on avalikkuse silmis ka usalduse võitnud.

Euroopas on erinevaid äriregistri ja kinnistusraamatu pidamise süsteeme. Saksamaal, Austrias, Tšehhis, Sloveenias, Ungaris ja Poolas peetakse äriregistrit kohtute juures. Prantsusmaal, Belgias ja Luksemburgis peetakse samuti kohtute juures, eraldiseivate kaubanduskohtute juures. Kinnistusraamatut peetakse kohtus Soomes,

Rootsis, Saksamaal, Austrias, Horvaatias ja mujalgi.

Eestis on registreid pidavate kohtunikuabide pädevust laiendatud lihtsamates kohtuasjades, kus sisulist õiguslikku vaidlust ei eksisteeri, ja see võimaldab säästa kohtunikke rutiinsemast tööst ning vähendada kohtunike koormust. Palgaerinevuste tõttu on see riigile ka vähem kulukas.

Registreid pidavate kohtunikuabide funktsioone on laiendatud riigi õigusabi taotluste läbivaatamisele, menetluskulude kindlaksmääramisele, maksekäsu kiirmenetluse avaldustele ja pankrotimenetluses.

EVELI KUKLANE

Riigikohtu kommunikatsiooniosakonna juhataja

KRISTA TAMM

Tartu maa-, haldus- ja ringkonnakohtu pressinõunik

DAGNE HANSCHMIDT

Harju maakohtu pressinõunik

JAANIKA TOPKIN

Tallinna haldus- ja ringkonnakohtu pressinõunik

ELO KIRSIPUU

Pärnu maakohtu esimehe abi - pressiesindaja

Kohtutöö pinnavirvendusega avalikkust ei hari

On teada fakt, et ajakirjanikud jooksevad lakkamatult võidu ajaga. Uudis on uudisväärne vaid siis, kui ta on värsk. Vana uudis pole enam uudis. Sõltuvalt uudisest võib see vanaks minna juba ainult sellestki, kui keegi teine seda enne teisi põhjalikult käsitleda jõuab. Kohtuteemadest kirjutamisel kehtib ajakirjanduses sama reegel.

Ajahädas ajakirjandus jääb kohtuteemasid kajastades tihti tendentslikuks, tabades kohtutes toimuvast vaid pinnavirvendust. Parimal juhul käsitletakse – täiesti õigustatult – kõmulisi protsesse, mille vastu on avalikkusel suur huvi (pronksiöö, «paetanava pommimees» jne). Halvimal juhul loeme ajalehest kohtu-uudiseid nupukestena, pealkirjastatult stiilis «Kohus karistas naist sakutunud meest».

See, mis kohtupraktikas aga tõeliselt hoovusi liigutab, mis osalejad kõrvale jättes puhtalt õigusliku külje pealt avalikkuse jaoks aktuaalne peaks olema, jääb tihti kajastamata. Sageli kipume sellist pinnapealsust ajakirjandusele ka ette heitma. Tõtt salgamata – etteheiteid teeme ka meie, kohtute pressitöötajad.

Kurioosne on kogu situatsiooni juures aga see, et me teame ja tunnistame: ajakirjandus on ajahädas ning pole mõeldav, et nad jõuaksid end operatiivselt kursis hoida kõigega, mis kohtutes toimub. Samas teeme siiski omalt poolt väga vähe, et neile vastu tulla ja ise välja pakkuda teemasid, mis avalikkusele korda peaks minema.

Eesmärk tingib vahendid

2006. aasta kevadel kohtute haldamise nõukoja poolt vastu võetud soovitusel kohtute meediasuhtluseks sõnastas meediasuhtluse eesmärgid järgmiselt:

1. tõsta üldsuse õigusteadvust,
2. tutvustada avalikkusele õigusemõistmise protsessi ja kohtupraktikat,
3. võimaldada ajakirjanikele kiiret ja aktuaalset teavet kohtutes toimuva kohta.

Oluline on neist eesmärkidest rääkides panna tähele ka nende järjestust.

Leiame, et kohtute pressitöö ei saa täita oma eesmärki, kui pressiesindaja reageerib vaid ajakirjanike infopäringutele. Eesmärk ei saa täidetud ka siis, kui pakume proaktiivselt teavet asjade kohta, mille vastu ajakirjandus juba ise on huvi üles näidanud. Just selline lähenemine toidabki pinnapealsust. KHN-i soovitude vastuvõtmi- sest alates on kohtute pressitöötajad püüdnud läheneda meediatööle loomingulisemalt, pakkudes omalt poolt välja teemasid, mis esimese hooga ajakirjanike tähelepanu pole pälvinud, kuid mille kajastamine meedias avalikkust peaks huvitama. Selle eesmärgiks on parandada avalikkuse õigusteadvust. Paraku saab üha enam selgeks, et üksi me sellega siiski päris hakkama ei saa.

Suurimaks probleemiks on meie jaoks kas liiga suured kohtupiirkonnad või hõivatus muude funktsioonide täit-



Hetk 2008. aasta kohtunike täiskogu pressibriifingult, kus ajakirjanikega kõnelesid Märt Rask ja Rein Lang.

misega, et end kõigega, mis kohtus toimub, kursis hoida. Kursisolekut eeldavad meilt ajakirjanikud, kohtunikud ning seda eeldame me endilt ka ise. Kasutades põhilise allikana toimuvatest asjadest ülevaate saamiseks Internetis ilmutat istungite ajakava ning seal kõrval lakoonilisi sisututvustusi, ei jõua info asjade olulisusest siiski meieni. Samas, enese absoluutne kursishoidmine võib olla keeruline ka siis, kui muid funktsioone palju ei olegi ning hallatav kohtupiirkond on mõistliku suurusega, sest infot menetluses olevate asjade hariva väärtuse kohta infosüsteem ei paku.

Kohtunike ja nõunike vallatav info on oodatud

Arvestades, et ajakirjanikud ei jõua jälgida süvitsi teemasid, mida ka kohtute pressitöötajad ei jõua jälgida, kuid kohtute meediasuhtluse eesmärkidest lähtuvalt võiks avalikkust lähemalt puudutavad kohtuvaidlused siiski meediakajastust saada, oleks suureks abiks kohtute meediatöö efektiivsemal korraldamisel ka kohtunike ja nõunike initsiatiiv oluliste teemade väljapakkumisel. Tegelikult pole ju ülemäära koormav aeg-ajalt anda pressitöötajale märku, et menetluses on üks vaidlus, mille osalised pole küll prominendid ning mis ise pole ka ehk kriminaalasi, kuid mis oma olemuselt on avalikkusele oluline teada. Edasise (teema eesmärgipärase meediakajastuse) korraldaks ju juba pressitöötaja.

Loomulikult võib sedasorti proaktiivsusele mitmeid argumente kasutades vastu vaielda. Kõige sagedamini väidetakse sellistel puhkudel, et vähemasti esimeses ja teises ast-

mes pole otsused tegemise hetkel veel jõustunud ning need võivad edasise menetluse käigus muutuda. Samas tuleb meeles pidada, et kohtute meediasuhtluse eesmärgiks pole mitte absoluutse ja lõpliku tõe kuulutamine, vaid avalikkuse harimine, sealhulgas õigusemõistmise tutvustamine.

Avalikkuse õigusteadvus on suunatav

Seni avalikkuse hulgas tehtud kohtu- ja õigusteadvuse teemalised uuringud näitavad, et kuigi kohtute vastu on usaldus üsna kõrge, teavad inimesed kohtute tööst vähe. Näiteks 2007. aastal Riigikohtu tellitud ja Saar Polli tehtud õigusteadvuse uuring (http://www.riigikohus.ee/vfs/600/uuring_2007_oigusteadvus.pdf) näitas, et kõige paremaks hindasid vastajad kohtute tegevust liiklusrikkumiste lahendamisel, seejärel narkokuritegude ja isikuvastaste kuritegude lahendamisel. Eraõiguslike vaidlustega ning vaidlustega riigi- ja kohalike omavalitsuste asutustega ei olnud suur osa vastanutest üldse kursis. Võib vaid oletada, et kohtuteemade igapäevasel meediakajastusel on sedasorti teadlikkuse tekitamisel olnud mängida suur roll.

Arvame, et kui ajakirjanik ei suuda kriminaalasjade kõrval leida köitvaid ning harivaid tsiviil- ja haldusvaidlusi, võiks kohtute pressitöötajad talle poolele teele vastu tulla ning juhatada kätte asju, mis väärivad jälgimist. Kohtud võiksid püüelda efektiivsema valiku poole kohtuasjades, mille kommunikeerimine kohtute meediasuhtluse põhimõtete elluviimise huvides ning mis vastavad ka meedia ja avalikkuse ootustele. Lisaks avalikkuse õigusteadlikkuse tõstmisele aitab efektiivsem kohtuinfo selektsioon teadvustada avalikkusele ka kohtute missiooni olla rahva teenistuses, kohtumõistmise aluseid ja kohtumõistmise jaoks olulisi väärtusi, nagu erapooletus ja õiglus.

Kokkuvõtteks võib väita, et tendentslik kohtuasjade meediakajastus on tingitud ühelt poolt ajakirjandustöö eripäradest ning teiselt poolt kohtute vähesest proaktiivsusest meediasuhtluses. Sellest hoolimata vajab oluline kohtupraktika ajakirjanduses suuremat kajastatust. Seda vajab eeskätt avalikkus oma teadlikkuse tõstmiseks. Seega, nõunike ja eriti kohtunike initsiatiiv oluliste kohtuteemade väljapakkumisel oleks kohtute meediatöö eesmärgipärasust silmas pidades asendamatut. Vähemasti kohtute pressitöötajad sellele initsiatiivile loodavad. Lõppkokkuvõttes võidaks sellest nii avalikkus, meedia kui ka kohtusüsteem ise.



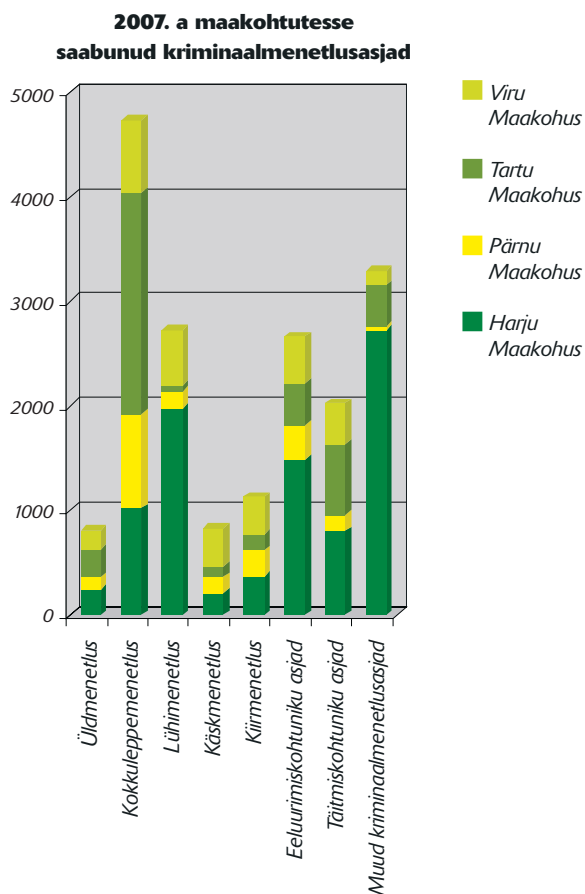
5.

Kohtumenetluse tänapäevane tegelikkus: statistika ja analüüs



KÜLLI LUHA
Justiitsministeeriumi õigusloome-
ja arenduse talituse referent

Ülevaade maa-, haldus- ja ringkonnakohtute 2007. a statistilistest menetlusandmetest



1. Kriminaalmenetlusasjad¹ maakohtutes

2007. a saabus maakohtutesse 10 244 kriminaalasja (st üld- või lihtmenetlusasja). Kui eelnevatel aastatel oli märgata kohtusse saabunud kriminaalasjade arvu suurenemistendentsi (pärast 2004. a olulist langust), siis 2007. a saabus kriminaalasju varasemaga võrreldes vähem. 2007. a saabunud kriminaalasjade hulk on võrreldav 2002. a saabunud asjade arvuga (joonis nr 1).

Kokku saabus igale koosseisulisele I astme kohtu kohtunikule² lahendamiseks keskmiselt 66,9 üld- või lihtmenetlusasja. 2007. a saabus kriminaalasju kõikidesse kohtutesse 4,1% vähem kui 2006. a. Suurimasse, Harju Maakohtusse saabus kriminaalasju 10,0% vähem (kokku saabus 3822 kriminaalasja), Pärnu ja Viru maakohtutes vähenes kohtu töökoormus vastavalt 6,4% ja 4,9% (saabunud asjade arv vastavalt 1575 ja 2152), vaid Tartu Maakohtu tööpiirkonnas jäi lahendamist vajavate kriminaalasjade hulk (2695 asja) võrreldes 2006. a sama näitajaga peaaegu samaks (vähenemine 0,4%). Maakohtutesse saadetud 10 244 kriminaalasjast saabus üldmenetluses 815 kriminaalasja (ca 8,0% kriminaalasjadest), s.o 5,3 üldmenetlusasja keskmiselt igale koosseisulisele kohtunikule. Kriminaalasju, milles oli vähemalt kolm süüdistatavat, saabus maakohtutesse kokku 82. Valdavateks kuriteoliikideks, mida prokuratuur üldmenetluses kohtutesse saatis, olid vargus, röövimine ja narkootilise

või psühhotroopse aine suures koguses ebaseaduslik käitlemine. Lihtmenetluses saabus maakohtutesse kokku 9429 kriminaalasja. Pooled (50,2%) lihtmenetlusasjadest, mis prokuratuur maakohtutesse saatis, olid kokkuleppemenetlusasjad, ca 29% lühimenetlusasjad ning 8,8% käskmenetlusasjad. Kiirmenetluses saadeti kohtusse 11,9% kriminaalasjadest. Valdavateks kuriteoliikideks, mida prokuratuur pidas võimalikuks kiirmenetluses lahendada, olid mootorsõiduki joobes juhtimise, varguse ja eelnevalt saadud karistuse kandmisest kõrvalehoidmise ning kehalise väärkohtlemise kuriteod.

Nagu eeltoodud märgitud, võrreldes 2006. aasta-ga saabunud kriminaalasjade arv vähenes, kuid 2007. a saabunud kriminaalmenetlusasjade koguarv võrrelduna sama ajavahemikuga suurenes 9,4%. Kokku saabus 2007. a kohtunikele lahendamiseks 18 218 kriminaalmenetlusasja, mille jaotumist maakohtutesse ilmestab joonis nr 2. Kui kriminaalasjade arvu vähenemist oli suuremal või vähemal määral märgata kõigis maakohtutes, siis kriminaalmenetlusasjade arv vähenes vaid Pärnu Maakohtus (8,8% võrreldes sama näitajaga 2006. a), saabunud asjade koguarv 2095. Viru Maakohtus, kuhu saabus kokku 3120 asja, jäi töökoormus 2006. aastaga võrreldavale tasemele (kasv 1,1%). Harju ja Tartu maakohtutesse saabus kriminaalmenetlusasju vastavalt 8843 ja 4160, töökoormus kasvas nendes kohtutes vastavalt 18,5% ja 9,3%. Kriminaalmenetlusasjade arvu märgatav kasv ning samal ajal kriminaalasjade arvu vähenemine, annab märku eeluuri- ja täitmiskohtunike suurenevast töökoormusest. Harju Maakohtu tööpiirkonnas paiknevad mitmed vanglad ning pealinna ja selle ümbruse keskmisest kõrgem krimi-nogeensuse tase suurendavad kohtu üldist töökoormust kriminaalmenetlusasjades. Samadel põhjustel (tööpiirkonnas vangla ja Lõuna-Eesti pealinn) on kasvamas ka Tartu Maakohtu töökoormus kriminaalmenetlusasjades.

Mõnevõrra vähenenud kriminaalasjade hulk oli tõenäoliseks põhjuseks, et 2007. a lahendati maakohtutes

8,4% kriminaalasju rohkem kui 2006. a, kokku lahendati 10 143 kriminaalasja. Kuigi üheski maakohtus ei ületanud lahendatud asjade hulk saabunud asjade arvu, on siiski positiivne, et nende arvude vahe on minimaalseks muutumas. Selle tendentsi jätkudes saab prognoosida, et lahendamata kriminaalasjade arv kohtutes kontrol-limatult enam ei kasva. Eriti positiivne oli 2007. a Viru Maakohtule, kus lahendati saabunud kriminaalasjadega peaaegu võrdne arv asju (asju saabus 2152 ja lahendati 2153), mis on koguni 24,8% rohkem kui 2006. a.

2007. a jõustunud kohtulahendite järgi mõisteti süüdi 11 862 meest ja 844 naist, sh vastavalt 378 ja 41 alaealist. Õigeks mõisteti kokku 227 isikut, sh 13 alaealist.

Kriminaalmenetluses mõõdetakse aasta jooksul lahendatud asjade keskmist menetlusaega³ eraldi üld- ja lihtmenetlusasjades. 2007. a kulus üldmenetlusasja lahendamiseks keskmiselt 377 päeva, s.o 70 päeva rohkem kui 2006. a. Kõigis maakohtutes pikenesid ka erinevate lihtmenetlusasjade keskmised lahendamisajad. Viru Maakohtus näiteks pikenes asjade keskmine lahendamisaeg üldmenetluses 125 päeva võrra. Otsides vastust küsimusele *miks?*, selgub, et eelmisel aastal said Viru Maakohtus lõpliku lahendi osa kriminaalasju, mis olid kohtusse saadetud juba kümme kuni kaksteist aastat tagasi. Seetõttu pikenes kohe ka maakohtu lahendatud asjade keskmine menetlusaeg. Samal põhjusel, st lahendati asju, mis maakohtusse olid saabunud juba mõned aastad tagasi, pikenes lahendatud asjade keskmine menetlusaeg ka teistes maakohtutes. Suurem probleem kui menetlusaegade pikenedamine on aga lahendatud asjade keskmise menetlusaja maakohtute vaheline suur erinevus nii üld- kui ka lihtmenetlusasjades. Ei saa pidada normaalseks olukorda, kus ühes kohtus jõutakse näiteks kokkuleppemenetluses kriminaalasi läbi vaadata keskmiselt 29 päeva jooksul, kuid teises I astme kohtus kulub selleks keskmiselt 71 päeva.

Alljärgnevalt ülevaattetabel 2007. a jooksul lahendatud kriminaalasjade keskmisest menetlusajast.

| Kohus | Keskmine menetluspäevade arv 2007. a | | | |
|----------------------------|--------------------------------------|----------------|----------------------|----------------|
| | üldmenetluses | lühimenetluses | kokkuleppemenetluses | käskmenetluses |
| Harju Maakohus | 427 | 95 | 71 | 17 |
| Pärnu Maakohus | 170 | 80 | 44 | 9 |
| Tartu Maakohus | 253 | 74 | 29 | 14 |
| Viru Maakohus | 540 | 135 | 58 | 23 |
| Maakohtute keskmine | 377 | 101 | 45 | 18 |

2007. a lõpuks jäi maakohtutes kokku lahendamata 3018 kriminaalmenetlusasja, sh 2404 kriminaalasja. Võrreldes 2007. a alguse lahendamata asjade arvuga vähenes aasta lõpuks lahendamata kriminaalmenetlusasjade arv 5,9%. Aasta lõpuks lahendamata asjade koguarv vähenes Pärnu ja Viru maakohtutes vastavalt 18,0% ja 13,2% (lahendamata asju vastavalt 327 ja 764) ning Harju Maakohtus 4,9% (lahendamata 1333 asja), vaid Tartu Maakohtus suurenes lahendamata asjade arv 12,5% (lahendamata 594 asja).

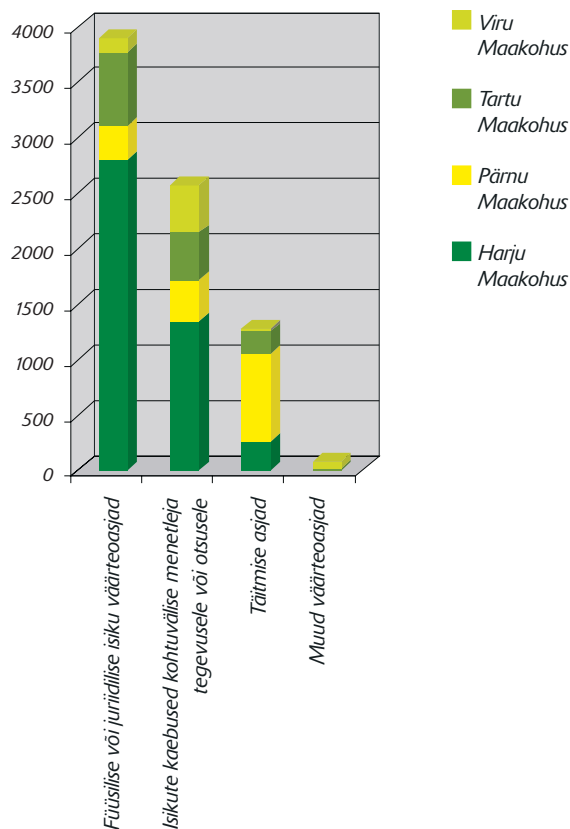
On loomulik, et mingi ajavahemiku lõpuks (siin kalendriaasta) jääb kohtusse hulk asju, mis vaadeldaval perioodil lahendust ei saanud. Oluline on aga, et võimalikult väike oleks selliste asjade hulk, mis maakohtutes on ilma lahendita (st süüdistatava suhtes puudub jõustumata kohtulahend) seisnud juba mitu aastat. Selliseid *vanu asju*⁴ oli maakohtutes kokku 270, st 8,9% lahendamata asjade koguarvust. Vanade asjade hulk maakohtutes on erinev. Arvuliselt on kõige vähem vanu asju Pärnu Maakohtus (23 asja), kuid Harju Maakohtus on selliste asjade osakaal kõige väiksem (5,0% lahendamata asjade koguarvust). Kuigi Viru Maakohtu kohtunikud lahendasid rohkem kriminaalasju kui 2006. a, pole siiski võimalik likvideerida aastatega tekkinud probleemi ühe aastaga, mistõttu on vanade asjade arv selles kohtus suurim (127 asja e 16,6% lahendamata asjadest). Viis vanimat kriminaalasja, mis kohtute vahel jaotuvad, on ilma lahenduseta seisnud juba kuni viisteist aastat. Ülevaate vanade asjade arvust ja paiknemisest annab tabel nr 9.

2. Väärteomenetlusasjad maakohtutes

Alates 2005. a on kohtusse saabunud väärteomenetlusasjade arv igal aastal suurenenud (joonis nr 1), nii saabus maakohtutesse 33,9% rohkem asju kui 2006. a, kokku 7835 väärteomenetlusasja. Igale koosseisulisele I astme kohtu kohtunikule saabus lahendamiseks keskmiselt 51,2 väärteomenetlusasja. Kuigi Harju Maakohtusse saabus üle poole (56,2%) kõigist asjadest, oli suurim töökoormuse kasv Viru Maakohtus, 57,9%. Harju Maakohtus kasv töökoormus 40,3% ning Tartu ja Pärnu maakohtutes ca 21%. Peaaegu pooled (49,7%) saabunud asjadest olid füüsilise või juriidilise isiku väärteoasjad. 32,9% saabunud asjadest olid füüsilise või juriidilise isiku kaebused kohtuvälise menetleja otsuse või tegevuse peale (joonis nr 3).

2007. a jooksul lahendati 5766 väärteomenetlusasja, mis on 25,7% rohkem kui 2006. a. Kõigis maakohtutes,

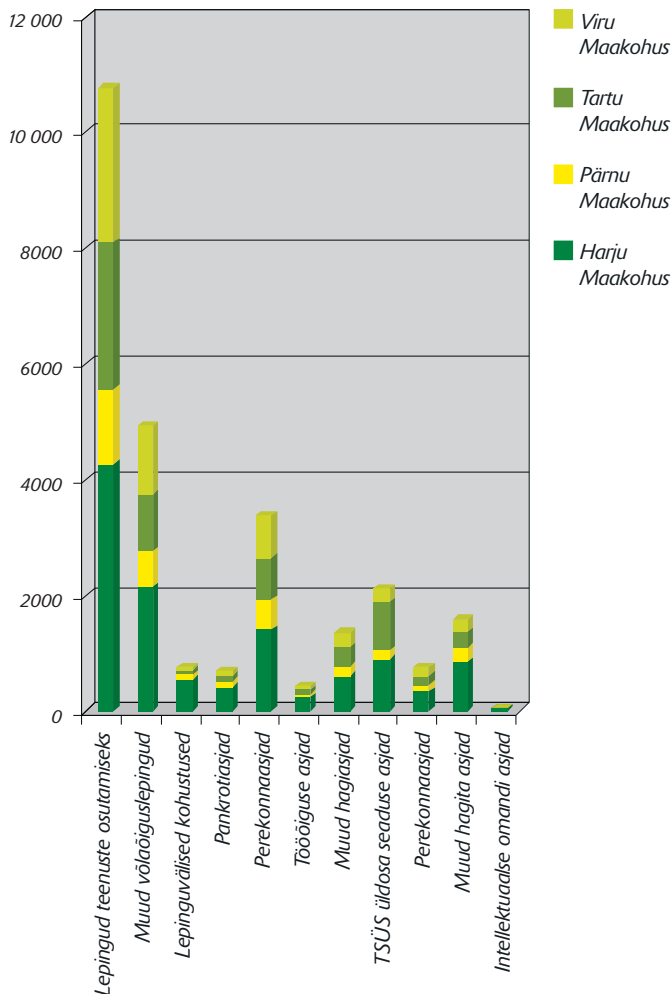
2007. a maakohtutesse saabunud väärteomenetluse asjad



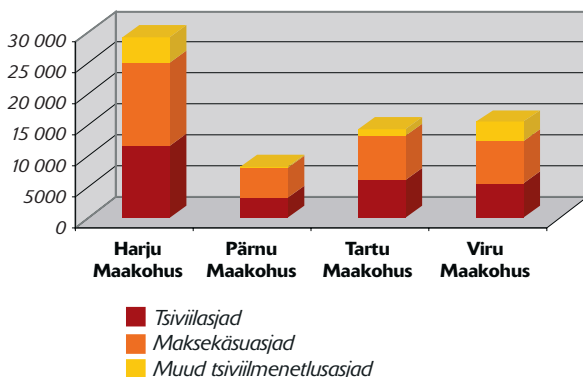
v.a Pärnu Maakohtus, lahendati asju rohkem kui 2006. a.

Analoogiliselt saabunud asjade arvuga, suurenes ka 2007. a lõpuks lahendamata jäänud asjade arv, mis võrreldes 2007. a algusega kasvas keskmiselt 71,1%, kuid Pärnu Maakohtus koguni 137,9%. Kokku jäi maakohtutes lahendamata 2497 väärteomenetlusasja. Ka väärteomenetluses on asju, mida pole lahendatud vähemalt kahe aasta jooksul. Selles menetlusliigis on vanade asjade arv küll väike (kokku 57 asja), kuid olemas on see siiski (tabel nr 9). Väärteokaebusi on vanadest asjadest 38,6% ning rohkem kui pooled on füüsilise isiku väärteoasjad. Vanim väärteoasi on aastast 2001 Tartu Maakohtus. Pärnu Maakohtus on lahendamata ainult 1 füüsilise isiku väärteoasi põhjendusega, et isik pole leitav. See on ka vanade väärteomenetluse asjade põhiliseks menetluse peatamise põhjuseks teisteski kohtuasjades.

2007. a maakohtutesse saabunud tsiviilasjad



2007. a saabunud tsiviilmenetlusasjade jaotumine maakohtute kaupa



3. Tsiviilmenetlusasjad⁵ maakohtutes

2006. a rakendunud tsiviilkohtumenetluse seadustiku pakutud võimalused I astme kohtu kohtunike töökoormuse vähendamiseks on olnud edukad, sest kohtunikele lahendamiseks saabus maakohtutesse kokku 26 820 tsiviilasja (igale koosseisulisele I astme kohtu kohtunikule keskmiselt 175,3 asja). Võrreldes 2006. aastaga vähenes töökoormus 13,7% võrra ning joonisel nr 1 on näha, et saabunud tsiviilasjade hulk on langemas 2004. a saabunud asjade koguarvuga võrreldavale tasemele. Saabunud asjadest ca 40% olid lepinguasjad, mis sõlmitud teenuste osutamiseks, võlaõiguse asjadest olid märgatavalt suure osakaaluga ka kasutuslepingute asjad (12,4% saabunud asjadest). 12,6% saabunud asjadest olid perekonnaõiguse hagiasjad. Pankrotiasju saabus maakohtutesse kokku 698 (2,6% saabunud asjadest). Hagita menetluse asjadest olid ülekaalus tsiviilseadustiku üldosa seaduse asjad, 7,9% saabunud asjade koguarvust. Harju Maakohtusse saabus ka 41 intellektuaalse omandi vaidlust.

Ligikaudu pooled tsiviilasjad (11 758 asja) esitati lahendamiseks Harju Maakohtule, mistõttu vähenes selle maakohtu kohtunike töökoormus võrreldes 2006. a kõigest 5,0% (koosseisulise kohtuniku keskmine töökoormus oli 2007. a 178,2 tsiviilasja). Viru Maakohtusse saabus 2007. a ligikaudu viiendik (5604 asja) kõigest tsiviilasjadest ja nii kujunes, et vaatamata suurimale töökoormuse langusele (28,0% võrreldes 2006. a), oli selle maakohtu koosseisulise kohtuniku keskmiseks töökoormuseks 186,8 tsiviilasja. Väikseima maakohtu, Pärnu Maakohtu töökoormus langes võrreldes 2006. a 10,9% ning selle maakohtu koosseisulise kohtuniku keskmine töökoormus oli 2007. a 151,2 uut tsiviilasja (saabus 3326 tsiviilasja). Tartu Maakohtusse saabus 2006. aastaga võrreldes 14,5% asju vähem, kokku 6132 tsiviilasja, ja nii oli selle maakohtu koosseisulise kohtuniku 2007. a keskmine töökoormus maakohtute keskmise näitajaga võrreldaval tasemel (joonis nr. 4).

43,8% saabunud tsiviilasjadest olid hagihinnaga kuni 20 000 krooni, suurim on väikese hagihinnaga asjade osakaal Viru Maakohtus (56,6%) ja väikseim Harju Maakohtu tööpiirkonnas (37,3%). Pärnu ja Tartu maakohtute väikese hagihinnaga asjade osakaal jäi keskmisega võrreldavale tasemele.

Tsiviilasjade ning maksekäsuasjade ja muude kohtuni kuabi hagita asjade jaotumist maakohtute vahel ilmestab joonis nr 5, millel on näha, et maksekäsu asju saabus kõi-

kidesse kohtutesse mõnevõrra rohkem kui tsiviilasju. Arvestades, et 2007. a saabus kohtutesse 10 768 nn teenuslepingute asja ning ligikaudu pooled asjad olid väikese hagi hinnaga, on sama trendi jätkudes suurel hulgal asjadel potentsiaali saada lahendatud maksekäsumenetluses. Seda silmas pidades saab ka järgnevatiks aastateks prognoosida kohtunike töökoormuse langust tsiviilasjades.

Laiendatud pädevusega kohtunikuabidele⁶ läbivaatamiseks saabus 2007. a kokku 40 422 hagita menetluse asja, sh 32 281 maksekäsuasja. 2007. a esitati maksekäsu kiirmenetluses ca kolm korda rohkem avaldusi kui selle menetlusliigi rakendusaastal (joonis nr 1), mil maa-kohtutesse saabus kokku 11 074 asja. 41,3% avaldustest esitati Harju Maakohtule, Tartu ja Viru maakohtutele esitati võrreldavalt ca 21 - 22% ning Pärnu Maakohtule 15,0% avaldustest.

Kui tsiviilasjade saabumises oli teist aastat järjest märgata langustendentsi, siis arvestades ka kõiki kohtunikuabide hagita asju, oli olukord vastupidine. 2007. a saabus maakohtutesse kokku 67 242 tsiviilmenetlusasja, s.o 59,6% rohkem kui 2006. a.

Maakohtutes lahendati 2007. a kokku 31 643 tsiviilasja, mis on 17,9% rohkem kui samal ajavahemikul saabunud asjade arv. See tähendab, et tänu saabunud asjade hulga vähenemisele oli kohtunike jõudlus asjade lahendamisel positiivne, mistõttu suudeti oluliselt vä-

Sisuliselt lahendati 17 630 tsiviilasja, millest tagasajaotsusega lahendati 69,9% asjadest. 52,7% lahendatud asjadest rahuldati kas täielikult või osaliselt. 3497 korral (11,1% lahendatud asjade koguarvust) jõudsid pooled kohtumenetluse käigus kokkuleppele ja kohtunik kinnitas sõlmitud kompromissi.

Asjade keskmine lahendamisaeg tsiviilasjades pikenes võrreldes 2006. a 47 päeva võrra ning oli 2007. üle 7 kalendrikuu. Analoogiliselt kriminaalasjadega on ka tsiviilasjades suuremaks probleemiks kui keskmise menetlusaja pikemine asjaolu, et erinevates kohtutes lahendatakse asju erineva kiirusega. Harju ja Pärnu maakohtute keskmine näitaja erineb üle kahe korra, st Pärnu Maakohtus lahendatakse tsiviilasi keskmiselt nelja kuuga ja Harju Maakohtus kulub selleks aega ligikaudu üheksa kuud. Need on aga keskmised näitajad, mis tähendab, et osa asju lahendatakse veelgi aeglasemalt, kuid osa siiski ka kiiremini. Viru Maakohtu 2007. a lahendatud asjade keskmine menetlusaeg pikenes võrreldes 2006. a sama näitajaga rohkem kui kolme kuu võrra. Vaadeldes näiteks Viru Maakohtu lahendatud asju lähemalt, selgub, et 2007. a lahendatud asjade keskmine menetlusaeg on pikenenud samal põhjusel, mis kriminaalmenetluseski (lahendati asju, mis olid kohtusse saabunud juba kümme kuni kaksteist aastat tagasi). Järgnev tabel annab ülevaate 2007. a jooksul lahendatud tsiviilmenetlusasjade keskmisest menetlusajast.

| Kohus | Tsiviilasjade keskmine menetlusaeg 2007. a (päevades) | Maksekäsuasjade keskmine menetlusaeg 2007. a (päevades) |
|----------------------------|--|--|
| Harju Maakohus | 268 | 133 |
| Pärnu Maakohus | 127 | 155 |
| Tartu Maakohus | 149 | 218 |
| Viru Maakohus | 244 | 171 |
| Maakohtute keskmine | 222 | 158 |

hendada lahendamata seisnud asjade arvu. Eriti märkimisväärne on Viru Maakohtu töötulemus, kus lahendati 1870 asja saabunud asjadest rohkem. Võrreldes 2006. a lahendatud asjade hulgaga lahendati Viru Maakohtus 14,6% tsiviilasju rohkem. Kuigi lahendamise jõudlus 2007. a oli positiivne kõigis maakohtutes, vähenes ainsana Harju Maakohtus lahendatud asjade arv 14,0% võrra võrrelduna 2006. a lahendatud asjade arvuga. Pärnu, Tartu ja Viru maakohtutes lahendati vastavalt 9,9%, 5,2% ja 14,6% rohkem asju kui 2006. a.

Nagu eespool märgitud, kolmekordistus saabunud maksekäsu asjade arv maakohtutes ning koos 2006. a lõpuks lahendamata jäänud asjadega oli 2007. a kohtunikuabide menetluses kokku ligikaudu 40 000 avaldust. Lahendati sellest hulgast aga vaid natuke rohkem kui neljandik (10 449 avaldust). Kõige probleemsemaks on osutunud maksekäsu menetlemine Tartu Maakohtus, kus lahendati 10,5% menetluses olnud avaldustest e 980 asja. Edukamateks osutusid Pärnu ja Viru maakohtute kohtunikuabid, kes lahendasid umbes kolman-

diku kohtu menetluses olnud avaldustest, vastavalt 1871 ja 2844 asja. Harju Maakohtu kohtunikuabid lahendasid kokku 4754 maksekäsuasja, so 29,5% menetluses olnud maksekäsuasjadest.

Lahendatud avalduste keskmine menetluspäevade arv oli 158 päeva, st et 2007. a oli maksekäsu avalduste lahendamise aeg 1,4 korda lühem kui tsiviilasjade sama näitaja, kuid arvestades väga suurt lahendamata asjade hulka, pikeneb see näitaja edaspidi veelgi, juhul kui ei rakendu maksekäsu infosüsteem. 2007. a oli Tartu Maakohtu maksekäsu kiirmenetluse asjade lahendamise aeg pikem kui üldmenetluses lahendatavatel tsiviilasjadel.

Maksekäsu asjade lahendamise sisulistest tulemustest – keskmiselt 62,9% läbivaadatud avaldustest rahuldati. Elatise nõudes lahendati 584 maksekäsu kiirmenetluse avaldust. Elatiseasju iseloomustab keskmiselt suurem vastuväidete hulk, st kui keskmiselt 10,4% kõigist läbivaadatud avaldustest anti üle lahendamiseks hagi menetluse, siis elatise nõuetes anti üle 40,1% läbivaadatud avaldustest.

2007. a lõpuks oli maakohtutes lahendamata kokku 1013 vana asja (joonis nr 9). Kõige vanem lahenduseta tsiviilasi on pankrotimenetluse asi, mis pärineb aastast 1995 ning asub Pärnu Maakohtus. Vaadeldes vanade asjade hulka 2007. a lõpuks lahendamata asjade koguarvust, selgub, et see oli kohtuti erinev, näiteks Pärnu Maakohtus oli selliste asjade osakaal 3,0% lahendamata asjadest. Kuiigi Harju ja Viru maakohtute vanade asjade arv on sarnane, vastavalt 443 ja 445, siis arvestades maakohtute erinevat suurust, oli Viru Maakohtus 2007. a lõpuks igal tsiviilasju lahendaval kohtunikul menetluses keskmiselt 24,7 vana asja, kuid Harju Maakohtus 11,6 vana asja. Peab märkima, et Viru Maakohtu pingutus vähendada vanade lahendamata asjade hulka, osutus edukaks. Kui 2006. a lõpuks oli maakohtus lahendamata vanu asju, mis olid kohtusse saabunud juba enne 2000. aastat, kokku 80 tsiviilasja, siis 2007. a lõpuks oli selliste asjade arv vähenenud 29-ni. Vaatamata sellele ei saa aga veel väita, et Viru Maakohtu tsiviilasjade lahendamisel probleeme ei ole. Võimalik, et madalaseisust on üle saadud, kuid tuleb tõdeda, et lubamatult palju on selles kohtus näiteks lahendamata vanu tööõiguse asju.

Võrreldes 2007. a lahendamata asjade koguarvu aasta alguses lahendamata olnud asjade arvuga, saab täheldada positiivset tendentsi, lahendamata asjade arv vähenes kõigis maakohtutes keskmiselt 26,2%, mis tähendab, et kokku jäi lahendamata 14 344 tsiviilasja. Viru

Maakohtus vähenes lahendamata asjade arv (3023 lahendamata asja 2007. a lõpuks) koguni 40,7% ja Harju Maakohtus 21,9% (7934 lahendamata asja). Pärnu ja Tartu maakohtutes vähenes lahendamata asjade arv (asjade arv vastavalt 1161 ja 2226) keskmiselt ca 19%.

4. Haldusasjad I astme kohtus

Aastast aastasse on halduskohtule esitatavate kaebuste ja protestide arv olnud suhteliselt erinev ja trend kord positiivne, kord negatiivne. 2007. a saabunud asjade arv suurenes võrreldes 2006. a sama näitajaga ligikaudu samavõrra, kui varem (2006. a võrrelduna 2005. a) vähenes (joonis nr 1). 2007. a saabus I astme kohtutesse 2736 haldusasja, st keskmiselt 101,3 kaebust või protesti igale koosseisulisele halduskohtunikule. Halduskohtunike omavaheline töökoormus on jaotunud ühtlasemalt kui kohtunike töökoormus erinevates maakohtutes, st Tallinna Halduskohtus töötab kaks kolmandikku I astme halduskohtunist ning sellesse kohtusse saabus umbes kaks kolmandikku haldusvaidlustest.

Liigiliselt saabus kõige rohkem kaebusi justitshalduse kategoorias, 27,2% saabunud asjade koguarvust. Teistest asjadest eristusid veel maksuõiguse asjad (9,8%), planeerimis- ja ehitusasjad (8,1%) ning probleeme jätkus veel ka omandireformiasjadesse (8,2%). Tallinna Halduskohtusse laekus teiste kategooriatega võrreldes ka oluline hulk keskkonnaõiguse asju, 4,7% Tallinna Halduskohtusse saabunud asjade üldarvust (joonis nr 6).

Halduskohtutes kokku lahendati 2471 haldusasja, mis on 2,8% vähem kui 2006. a lahendatud asjade arv. Iga koosseisuline halduskohtunik lahendas 2007. a jooksul keskmiselt 91,5 asja.

2007. a lahendatud asjade keskmine menetlusaeg oli 144,0 päeva, mis võrreldes 2006. aastaga pikenes 28 päeva ja seda Tallinna Halduskohtu keskmise näitaja pikenede tõttu. Vaadeldes Tallinna Halduskohtu lahendatud asju, selgub, et 2007. a said lahenduse omandireformiasjad, mis olid kohtus lahenduseta juba viis kuni kuus aastat, mistõttu pikenes ka lahendatud asjade keskmine menetlusaeg. Tartu Halduskohtu lahendatud asjade keskmine menetlusaeg on viimased kaks aastat püsinud täpselt sama (91 päeva).

2007. a lahendatud asjadest 54,8% lõpetati. Lõpetatud 1353 haldusasjast 5,0% lõpetati poolte kokkuleppel. Tallinna Halduskohtus jõudsid kohtumenetluse poolde kokkuleppele 64 haldusasjas ning Tartu Halduskohtus

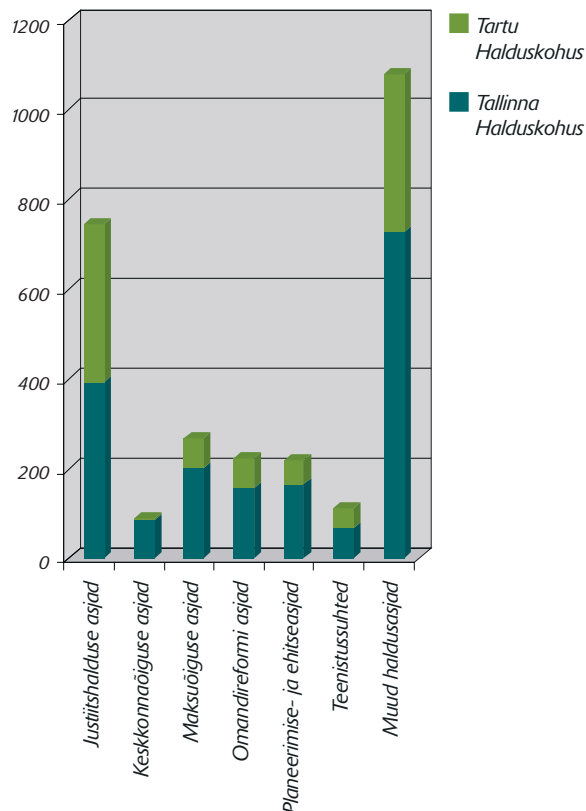
5 haldusasjas. 23,4% Tallinna Halduskohtus sõlmitud kompromissidest olid ehituse ja planeerimise valdkonnas, korrakaitse asjades sõlmiti kompromiss 12,5% lõpetatud asjadest ning omandireformi ja justiitshalduse valdkonnas sõlmiti mõlemas kompromiss võrdset 10,9%-l juhtudel. Tartu Halduskohtus kinnitati viis kohtulikku kokkulepet, teenistussuhete asjades 3 ja justiitshalduse asjades 2.

2007. a halduskohtutes lahendamata jäänud asjade arv (931 lahenduseta haldusasja) oli võrreldav 2007. a alguses lahendamata olnud asjade arvuga, kasvades 1,1%. Tartu Halduskohtus suurenes lahendamata asjade arv 27,3%, mille põhjuseid võib otsida 2007. a suurenenud saabunud asjade hulgast. Kuigi halduskohtutes on menetluste hulk oluliselt väiksem kui maakohtutes, on ka selles menetlusliigis lahendamata asju, mis halduskohtus olnud juba vähemalt kaks aastat (joonis nr 9). 2007. a lõpuks oli selliseid asju Tallinna Halduskohtus 49 ja Tartu Halduskohtus 5. Selles menetlusliigis on vanu asju lahendamata asjade üldarvust 5,8%. Vanimad I astme halduskohtunike menetluses olevad asjad on omandireformi ja korrakaitse asjad (kokku 3 asja) ning paiknevad Tallinna Halduskohtus. Tartu Halduskohtu vanad asjad on omandireformi- ja maksuõiguseasjad ning pärinevad aastatest 2004 ja 2005.. Kui tsiviil- ja kriminaalmenetlusasjades on kohtunike menetluses vanu asju suures osas põhjusel, et eelnevate aastate töökoormus on olnud väga suur, siis halduskohtumenetluses saab pidada vanade asjade olemasolu põhjuseks peatatud asjade suurt osakaalu (näiteks omandireformiasjad).

5. Maakohtute tööjoudluse võrdlus

Võrreldes maakohtute omavahelist töökoormust ja tööjoudlust, eristub selgelt Viru Maakohus, kellele oli 2007. a viimaste aastate edukaim. Tulemusi on andnud kohtu üldkogu otsused lahendamata asjade suunamisel ühest kohtumajast teise, st edukalt on ära kasutatud kohtute seaduse tööpiirkondade ideed. Võttes arvesse kõik 2007. a saabunud tsiviilasjad ning kriminaal- ja värteomenetlusasjad, saabus Viru Maakohustusse Pärnu Maakohutuga võrreldav arv kohtuasju, st Viru Maakohutu koosseisulise kohtunikule saabus keskmiselt 312,5 kohtuasja ning Pärnu Maakohutu koosseisulise kohtunikule saabus keskmiselt 313,8 kohtuasja. Lahendamise jõudlus oli aga Viru Maakohutus oluliselt suurem kui Pärnu Maakohutus, st Viru Maakohutus lahendas koosseisuline kohtunik keskmiselt 371,4

2007. a saabunud haldusasjad



kohtuasja, kuid Pärnu Maakohutus lahendas iga koosseisuline kohtunik keskmiselt 300,5 kohtuasja. Vaatamata tsiviilasjade ja kriminaalasjade arvu langustendentsile oli Harju Maakohutu koosseisulise kohtuniku töökoormus suurim, st igale kohtunikule saabus keskmiselt 378,8 asja. Samal ajavahemikul lahendas iga koosseisuline kohtunik aasta jooksul keskmiselt 395,2 kohtuasja. Tartu Maakohutus oli lahendatud asjade arv võrreldav saabunud asjade arvuga, igale kohtunikule saabus keskmiselt 331,1 asja, mis peaaegu kõik ka aasta jooksul lahendati (330,9).

Selle tendentsi jätkudes on võimalik väita, et ka suurema töökoormusega maakohtutes hakkab olukord normaliseeruma, st hakkab vähenema ka vanade asjade arv, mille tulemusena hakkavad ühtlustuma ning lõpptulemusena ka lühenema lahendatud asjade keskmised menetlusajad.

6. Apellatsioon- ja määruskaebemenetlus

Alates 2005. aastast on taas suurenenud I astme kohtulahendite esitatud apellatsioon- ja määruskaebuste arv (joonis

nr 7), 2007. a esitati ringkonnakohtutele kriminaalmenetlusasjades läbivaatamiseks kokku 1893 apellatsioon- ja määruskaebust, s.o 6,5% rohkem kui 2006. a. ja 16,3% rohkem kui 2005. a. Koosseisulise II astme kohtuniku kohta saabus kõige rohkem kaebusi Tallinna Ringkonnakohtusse (keskmiselt 45,1 kaebust) ning kõige vähem Viru Ringkonnakohtusse (keskmiselt 32,6 kaebust), Tartu Ringkonnakohtu kohtunikule saabus keskmiselt 37,0 kaebust. Läbivaadatud kaebuste arv suurenes võrreldes 2006. a sama näitajaga 10,2%. Läbivaadatud 1882 maakohu lahendist jäi 77,8% ringkonnakohtutes muutmata ning 11,9% lahenditest tühistati täielikult. 2007. a jäi läbi vaatamata kokku 79 kaebust, mis on 2006. a lahendamata asjade arvust 35,8% vähem.

Tsiviilasjades esitati ringkonnakohtutele läbivaatamiseks 2280 apellatsioon- ja määruskaebust, mis oli 3,1% vähem kui 2006. a (joonis nr 7). Nii Tallinna kui ka Viru ringkonnakohtusse saabus kaebusi rohkem, vastavalt 6,0% ja 7,6%. Tartu Ringkonnakohtusse saabunud kaebuste arv vähenes 15,6%. Apellatsioon- või määruskaebemenetluses vaadati läbi kokku 2097 kaebust. Esimese astme kohtu lahenditest jäi muutmata 49,5%. Peaaegu neljandik (24,8%) läbi vaadatud maakohute lahenditest tühistati täielikult. Ringkonnakohtutes jäi kokku läbi vaatamata 724 kaebust, sh Tallinna Ringkonnakohtus jäi läbi vaatamata 484 kaebust, Tartu Ringkonnakohtus 71 ja Viru Ringkonnakohtus 169 kaebust.

Haldusajades saabus Tallinna ja Tartu ringkonnakohtutesse kokku 1102 apellatsioon- ja määruskaebust, s.o 14,9% rohkem kui 2006. a (joonis nr 7), sh Tallinna Ringkonnakohtusse saabunud asjade arv kasvas 26,9% ja Tartu Ringkonnakohtusse saabunud asjade arv vähenes 9,1%. Ringkonnakohtutes vaadati kokku läbi 1032 apellatsioon-

ja määruskaebust. 66,9% vaidlustatud lahenditest jäi muutmata ning 18,0% tühistati täielikult. 2007. a lõpuks jäi apellatsiooni- ja määruskaebemenetluses läbi vaatamata 342 kaebust so ca 11% rohkem kui aasta alguses..

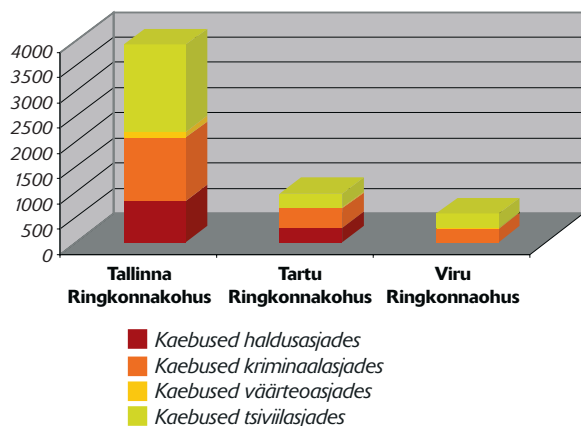
Väärteomenetlusajades esitati ringkonnakohtutele 2007. a 147 apellatsioon- ja määruskaebust, mis on 13,0% vähem kui 2006. a (joonis nr 7). Läbi vaadati ringkonnakohtutes kokku 137 kaebust, millest 60 korral jäi maakohu lahend muutmata (43,8%) ning 49 korral tühistati täielikult (35,8%). 2007. a lõpuks jäi läbi vaatamata kolm kaebust Tallinna Ringkonnakohtus.

Ringkonnakohtute töökoormust kõikides edasikaevatud asjades menetlusliikide kaupa kajastab joonis nr 8, millel on näha, et kaks kolmandikku edasikaevatud asjadest saabus Tallinna Ringkonnakohtusse. Selle kohtu igale koosseisulisele kohtunikule saabus keskmiselt 139,7 apellatsioon- või määruskaebust. Tartu Ringkonnakohtu koosseisulisele kohtunikule saabus lahendamiseks keskmiselt 95,4 kaebust ja Viru Ringkonnakohtu koosseisulisele kohtunikule keskmiselt 69,6 kaebust.

7. Kasutatud terminid

- 1. Kriminaalmenetlusasjad** – alates 1. jaanuarist 2006. a peetakse arvestust kõigis asjades, mis kriminaalkohtumenetluse käigus on kohtusse saabunud, st üld- ja lihtmenetlusasjad, eeluurimis- ja täitmiskohtuniku (sh vahistatuse põhjendatuse kontroll, kriminaalhoolduse ettekanded) asjad, alaealise suhtes kohaldatavate mõjutusvahendite asjad, psühhiaatrilise sundravi asjad, rahvusvahelise õigusabi asjad, riigi õigusabi asjad. Selgelt eraldi arvestust peetakse kohtunike töökoormuses kriminaalasjades ja kriminaalmenetlusajades.
- 2. Koosseisuline kohtunik** – kohtunike ametikohtade arv maa-, haldus- või ringkonnakohtus, mis on sätestatud justiitsministri 27. oktoobri 2005. a määruses nr 47 «Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike arv ja jagunemine kohtumajade vahel».
- 3. Lahendatud asjade keskmine menetlusaeg** – selles ülevaates 01.01.–31.12.2007. a lahendatud asjadele kulunud aritmeetiline keskmine aeg päevades, s.o aeg, mis keskmiselt on kulunud asja kohtusse saabumisest lõpplahendi tegemiseni (ei arvestata lahendite jõustumisele kulunud aega ega menetluse peatumise aega). Lahendatud asjade keskmine

2007. a apellatsioon- ja määruskaebused ringkonnakohtute kaupa

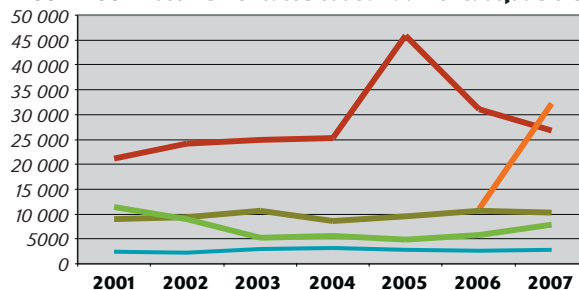


menetlusaeg on otseses seoses lahendatava asja vanusega, st kui kohtu vanade lahendamata asjade osakaal ei ole suur või kui neid ei lahendata, siis on lahendatud asjade menetlusaeg lühem kui selles kohtus, kus vanade asjade osakaal vaadeldaval ajal lahendatud asjades on keskmisest suurem.

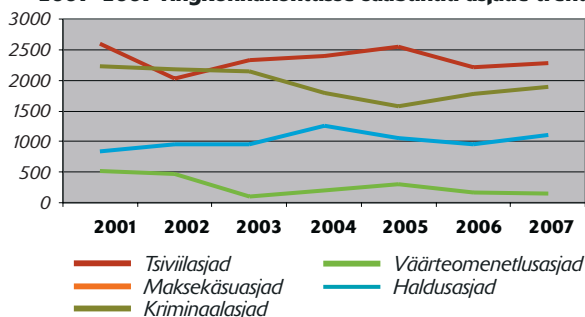
4. **Vanad asjad** – tsiviilasjad, mis on kohtusse saabu-
nud enne 1. jaanuari 2005. a ning on lahendamata
2007. a lõpuks, ning kriminaal-, väärteomenetlus- ja
haldusasjad, mis on kohtusse saabu-
nud enne 1. jaanuari 2006. a ning on lahendamata 2007. a lõpuks.
5. **Tsiviilmenetlusasjad** – kõik tsiviilkohtumenetluses
maakohtusse lahendamiseks esitatud hagi- ja hagita
menetluse asjad.
6. **Laiendatud pädevusega kohtunikuabi** – maa-
kohtu kinnistus- või registriosakonna kohtunikuabi,
kellele TSMS § 484 alusel on antud õigus läbi vaada-
ta hagita menetluse asju, milleks 2007. a olid makse-
käsu kiirmenetluse asjad, menetluskulude määramise
asjad ja riigi õigusabi asjad.

8. Lisa

2001–2007 I astme kohtusse saabunud kohtuasjade trend

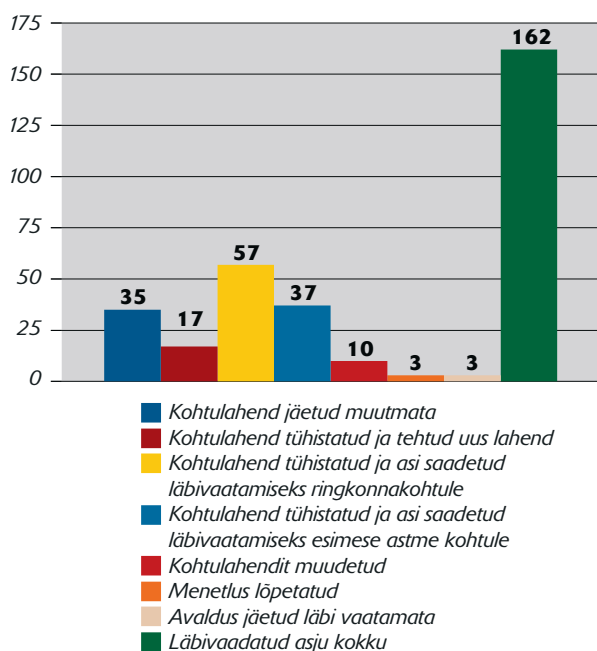


2001–2007 ringkonnakohtusse saabunud asjade trend

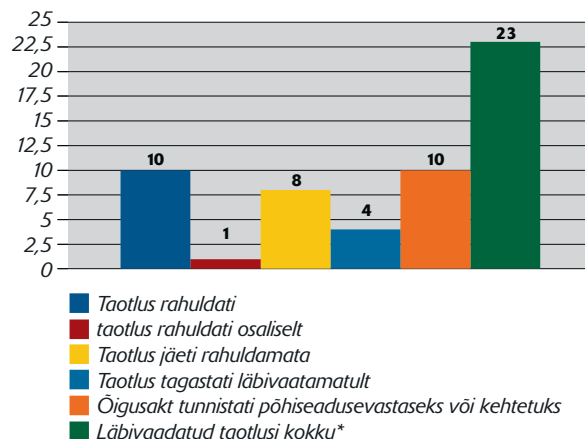


| Aasta | Harju Maakohus | | | Pärnu Maakohus | | | Tartu Maakohus | | | Viru Maakohus | | | Haldusasjad | | Kokku |
|--------------|-------------------------|--------------|-----------------------|-------------------------|--------------|-----------------------|-------------------------|--------------|-----------------------|-------------------------|--------------|-----------------------|----------------------|-------------------|-------------|
| | Kriminaalmenetlus-asjad | Tsiviilasjad | Väärteomenetlus-asjad | Kriminaalmenetlus-asjad | Tsiviilasjad | Väärteomenetlus-asjad | Kriminaalmenetlus-asjad | Tsiviilasjad | Väärteomenetlus-asjad | Kriminaalmenetlus-asjad | Tsiviilasjad | Väärteomenetlus-asjad | Tallinna Halduskohus | Tartu Halduskohus | |
| 1992 | 1 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 |
| 1993 | - | - | - | 1 | - | - | 2 | - | - | 1 | - | - | - | - | 4 |
| 1994 | 2 | - | - | - | - | - | 1 | - | - | 2 | - | - | - | - | 5 |
| 1995 | 1 | 1 | - | 2 | 1 | - | 3 | 1 | - | 1 | - | - | - | - | 10 |
| 1996 | - | 5 | - | - | - | - | - | 1 | - | 1 | 3 | - | - | - | 10 |
| 1997 | 1 | 3 | - | - | - | - | 3 | 4 | - | 3 | 6 | - | - | - | 20 |
| 1998 | 3 | 13 | - | - | - | - | 2 | 3 | - | 3 | 5 | - | - | - | 29 |
| 1999 | - | 17 | - | - | 2 | - | 3 | 6 | - | 3 | 15 | - | - | - | 46 |
| 2000 | 6 | 23 | - | 1 | 2 | - | - | 5 | - | 7 | 37 | - | - | - | 81 |
| 2001 | 4 | 39 | - | - | 3 | - | 1 | 10 | 1 | 4 | 47 | - | 3 | - | 112 |
| 2002 | 8 | 48 | 1 | 2 | 4 | - | 11 | 7 | - | 9 | 91 | 1 | 1 | - | 183 |
| 2003 | 4 | 101 | 2 | 5 | 7 | 1 | 5 | 19 | - | 35 | 85 | 2 | 5 | - | 271 |
| 2004 | 15 | 193 | 3 | 4 | 16 | - | 9 | 34 | 3 | 12 | 156 | 2 | 20 | 2 | 469 |
| 2005 | 22 | x | 32 | 8 | x | - | 13 | x | 6 | 46 | x | 3 | 20 | 3 | 153 |
| Kokku | 67 | 443 | 38 | 23 | 35 | 1 | 53 | 90 | 10 | 127 | 445 | 8 | 49 | 5 | 1394 |

9. Ülevaade Riigikohtu 2007. aasta statistilistest menetlusandmetest

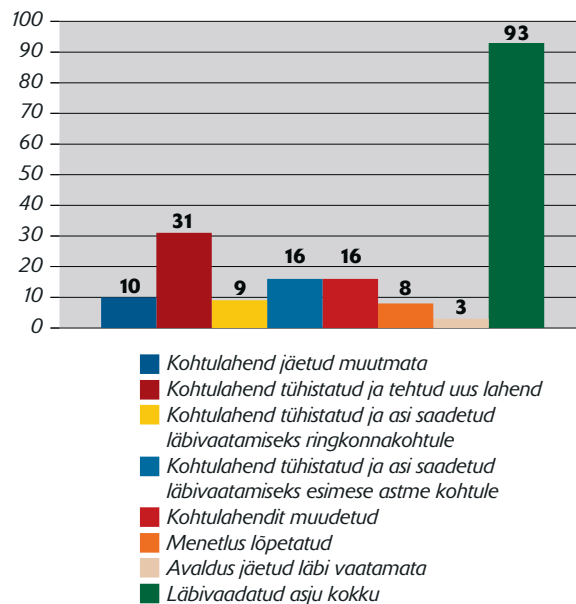


Tsiviilasjade läbivaatamine Riigikohtu tsiviil-kolleegiumis, üldkogus ja erikogus 2007. aastal



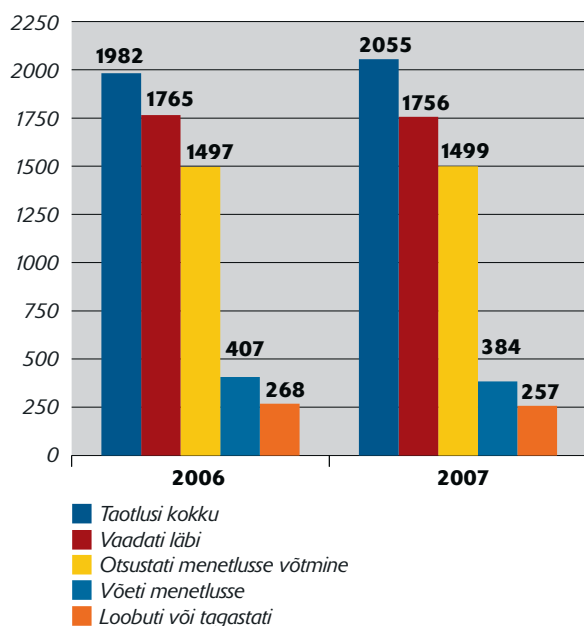
* s.h. 2 Riigikohtu kolleegiumidest üldkogule suunatud asja

Põhiseaduslikkuse järelevalve asjade läbivaatamine Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis 2007. aastal

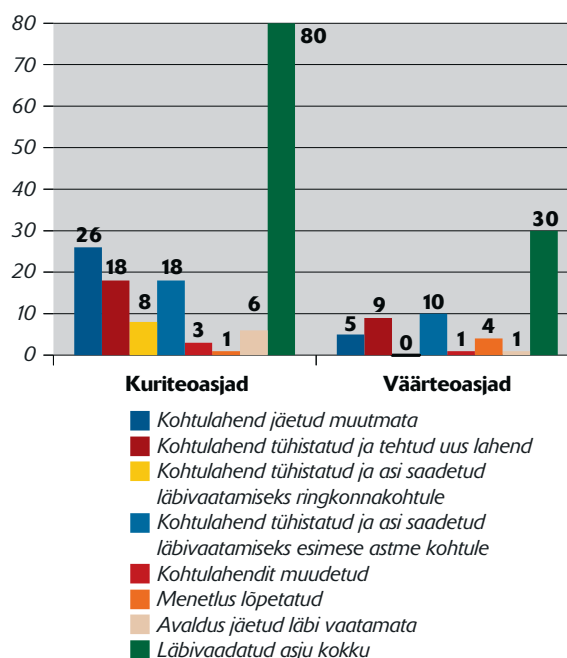


Haldusajade läbivaatamine Riigikohtu haldus-kolleegiumis 2007. aastal

Ülevaade Riigikohtu 2007. aasta statistilistest menetlusandmetest

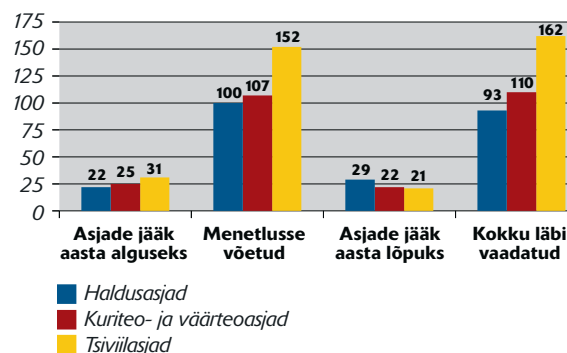


Riigikohtus menetlusaotluste läbivaatamine 2006. ja 2007. aastal

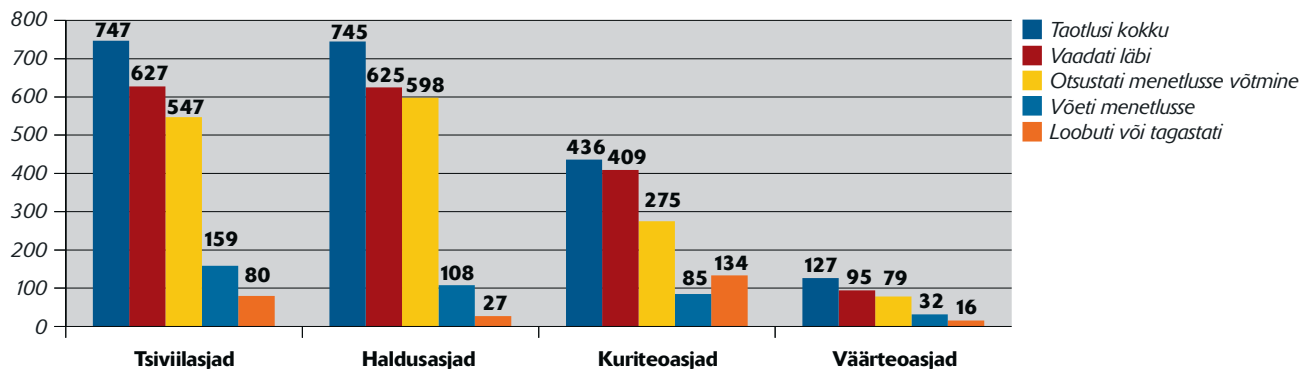


Kuriteo- ja väärteoasjade läbivaatamine Riigikohtu kriminaalkolleegiumis, üldkogus ja erikogus 2007. a

Kohtuasjade läbivaatamine Riigikohtu kolleegiumides 2007. aastal



Riigikohtus menetlusaotluste läbivaatamine 2007. aastal



SIRJE KALJUMÄE,
Riigikohtu halduskolleegiumi nõunik

VIRGO SAARMETS,
Riigikohtu halduskolleegiumi nõunik

PIHEL SARV,
Riigikohtu halduskolleegiumi nõunik

JUHAN SIIDER,
Riigikohtu halduskolleegiumi nõunik

EINAR VENE,
Riigikohtu halduskolleegiumi nõunik

Aktuaalset halduskohtumenetluses Riigikohtu halduskolleegiumi 2007. a praktikas

1. Kaebuse ese ja kaebeõigus

Halduskolleegium on 2007. a lahendites pööranud märkimisväärset tähelepanu sellele, millist avaliku võimu kandja tegevust on halduskohtus võimalik vaidlustada. Kaebuse eseme määratleb HKMS § 4 – selleks on haldusorganite õigusaktid, mis on antud avalik-õiguslikes suhetes üksikjuhtumi reguleerimiseks, ning toimingud, mis seisnevad avaliku võimu kandja muus tegevuses, tegevusetuses või viivituses. Kahtlus halduskohtuliku kontrolli võimalikkuses on tekkinud haldusorgani sellise tegevuse puhul, mis avaldab küll teatavat mõju isikute õigustele, kuid mille hõlmatud toodud definitsiooniga on küsitav.

Probleem üld- ja üksikaktide eristamisel ilmnes vangla administratsiooni kehtestatud kinni peetavate isikute elukorraldust ja käitumist reguleerivate õigusaktide puhul.²² Oma vormilt sarnanevad sellised aktid õigustloovatele aktidele – nende sätted on üldjuhul abstraktse iseloomuga ning reguleerivad kinni peetavate isikute käitumist määratlemata arvul juhtudel. Samas on nende reguleerimisala ning adressaatide ring äärmiselt piira-

22 Nt Tartu Vangla kodukord – RKHKo 31.10.2007 nr 3-3-1-54-07; RKHKo 13.11.2007 nr 3-3-1-46-07; Tartu Vangla direktori käskkiri, millega määrati kindlaks kinnipeetavatele lubatud isiklikud riideesemed – RKHKm 13.02.2008 nr 3-3-1-95-07.

tud. Näiteks vaatas kolleegium läbi kaebuse Tartu Vangla direktori käskkirja peale, millega määrati kindlaks Tartu Vangla avatud sektsiooni kinnipeetavatele lubatud isiklikud riideesemed. Kolleegiumi hinnangul oleks selliste aktide õiguspärasuse kontrolli võimaldamine üksnes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses ebamõistlik.²³ Toodud kaalutlustest lähtuvalt käsitas kolleegium selliseid akte üldkorraldustena (HMS § 51 lg 2 kohaselt on üldkorraldus üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele suunatud haldusakt) ning tunnustas halduskohtu pädevust nende õiguspärasuse kontrollimiseks.²⁴

Küsimus halduskohtuliku kontrolli võimalikkuse üle tekkis ka kaebuses, mis puudutas Eesti Haigekassa nõukogu otsust, millega määrati kindlaks ravi rahastamise lepingu sõlmimise otsustamisel arvesse võetavad asjaolud ning kriteeriumid nende hindamiseks.²⁵ Kolleegium asus seisukohale, et otsuse näol on tegemist haldusees-

23 Varasemas praktikas on kolleegium leidnud, et ka laia puudutatud isikute ringiga, kuid konkreetse objektiga seotud vaidlusi ei ole mõistlik lahendada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses, mille vahetuks algatamiseks pole puudutatud isikul võimalust – RKHKm 07.05.2003 nr 3-3-1-31-03.

24 RKHKo 31.10.2007 nr 3-3-1-54-07; RKHKo 13.11.2007 nr 3-3-1-46-07; RKHKm 13.02.2008 nr 3-3-1-95-07.

25 RKHKo 16.01.2008 nr 3-3-1-81-07.

kirjaga – haldusesisese aktiga, mis on esmajärjekorras suunatud haldusele enesele juhtnõõrina kaalutusõiguse ühetaolisel teostamisel. Vahetu välismõju halduseeskirjadel puudub, haldusväliste isikute õigustele avaldavad nad mõju alles nende kohaldamisel konkreetse kaalutusotsuse langetamisele. Seetõttu saab halduseeskirjaga kehtestatud kaalutuskriteeriumite õiguspärasust hinnata halduse üksikakti kohtuliku kontrolli käigus. Iseseisvalt halduseeskirjad halduskohtus vaidlustatavad ei ole.

Arendamist leidis kolleegiumi praktika menetlustoimingute vaidlustamise küsimuses. Kolleegiumi varasemate lahendite kohaselt saab haldusmenetluse käigus toimunud menetlusnormide rikkumist halduskohtus harilikult vaidlustada üksnes koos menetlust lõpetava haldusaktiga. Kuni haldusakti pole veel antud, ei ole kohtul üldjuhul võimalik hinnata seda, kas menetluslikud rikkumised võisid mõjutada asja otsustamist. Erandina on menetlustoimingu iseseisev vaidlustamine aga õigustatud juhul, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, et juba menetluse käigus saab järeldada menetluse tulemusena antava haldusakti sisulist õigusvastasust või kui menetlustoiming rikub iseseisvalt isiku õigusi.²⁶

Täienduse senisesse praktikasse tegi kolleegium seoses keskkonda mõjutavate otsuste langetamisega sooritavate menetlustoimingute vaidlustamisega. Kõnealuses haldusasjas oli vaidlustatud hulk kaevandamisloa menetluses tehtavaid toiminguid – kaevandamisloa taotluste menetlusse võtmine, avalikustamine ning keskkonnamõju hindamise algatamine. Kolleegium rõhutas õiguspärase haldusmenetluse erilist olulisust keskkonnanäajade otsustamisel, kus haldusorganil on ulatuslik kaalutusõigus. Enamasti ei ole neis asjades võimalik veenvalt järeldada, et haldusmenetluses esinenud puudustest hoolimata on lõplik haldusakt sisuliselt õiguspärane. Kolleegium leidis, et valdkonna eripärast tulenevalt peab kaebeõigust omaval isikul olema avaram õiguslik võimalus sellises menetluses tehtavate toimingute vaidlustamiseks eraldi lõplikust haldusaktist. Menetlustoimingu vaidlustamise lubatavuse üle otsustamisel tuleb arvestada eeskätt menetlustoimingu tähtsust ja väidetava rikkumise olulisust menetluse põhinõuete täitmisel.²⁷

Kaebuse eseme määratlust käsitlevast halduskolleegiumi 2007. a praktikast saab järeldada HKMS §-s 4

²⁶ RKHKo 18.02.2002 nr 3-3-1-8-02; senist praktikat kinnitati – RKHKo 06.03.2007 nr 3-3-1-94-06.

²⁷ RKHKo 28.02.2007 nr 3-3-1-86-06.

toodud definitsiooni piiride hõlpsust. Definitsiooni pii- mail asuva haldustegevuse kohtuliku kontrolli võimaliku- se üle otsustamisel on kolleegium lähtunud isikute õi- guste tõhusa kaitse tagamise eesmärgist. Kahtluse korral on seetõttu üldjuhul otsustatud kaebuse eseme laiemal määratluse kasuks.

Halduskohtu voli kaebuse läbivaatamiseks sõltub li- saks kaebuse eseme lubatavusest ka sellest, kas kaebuse esitanud isikul on kaebeõigus. HKMS § 7 lg 1 kohaselt võib kaebusega halduskohtusse pöörduda isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Olulisimas 2007. aastal tehtud kaebeõiguse temaatikat käsitlevas lahendis selgitas kol- leegium kaebeõiguse määratluse sisustamist keskkonna- asjades.²⁸ Kolleegium asus seisukohale, et keskkonna- küsimuste otsustamist käsitlevates asjades ei ole võima- lik kaebeõigust sisustada üksnes subjektiivse avaliku õi- guse rikkumise kaudu. Keskkonnanäajades võib, kuid ei pruugi subjektiivse õiguse rikkumine esineda. Seetõttu saab keskkonnakaitse küsimustes kohtusse pöördumise õiguse aluseks olla mitte üksnes õiguste rikkumine, vaid ka kaebuse esitaja puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga. Puutumus ei tähenda pelgalt võimalust, et kavandatav tegevus isikut mõjutab, vaid selline mõju peab olema oluline ja reaalne. Sellist lahendust saab ühelt poolt põhistada keskkonna kui avaliku hüve või- malikult tõhusa kaitsmise vajadusega. Teisalt on toodud lahendusvariandi abil paremini kaitstud ka isikute hu- vid – keskkonda mõjutava otsuse faktilised tagajärjed ei ole enamasti selgelt määratletavad, mistõttu õiguste rik- kumine ei pruugi olla õigeaegselt tuvastatav. Samas on puutumuse mõiste esialgu veel üsna hõlpsuse tähenduse- ga ning vajab täpsemat sisustamist kohtupraktikas.²⁹

²⁸ RKHKo 28.02.2007 nr 3-3-1-86-06.

²⁹ Tallinna Ringkonnakohtus selgitas Riigikohtu sellele lahen- diile viidates puutumust järgmiselt: «Oluline ja reaalne kesk- konnamõju ei saa piirduda vaid nende juhtudega, mil kesk- konnamõju kaudu kahjustatakse isiku elu, tervist või muid põhiõigusi. Sellisel juhul oleks õigus keskkonna säästmisele sisutu. Keskkonnamõjul on isiklik puutumus sõltumata mõjust muudele põhiõigustele ka siis, kui isik on tavapärastelt mõju- tatavat keskkonnanäajade kasutanud, kui ta viibib sage- li kõnealuses keskkonnas või kui tal sellega tihedam seos kui ülejäänud avalikkusel või kui keskkonnamõjust sõltub muul viisil oluliselt isiku heaolu. Sellisel juhul on tegemist enda, mitte pelgalt avalikkuse huvides esitatud kaebusega.» – vt TL- nRgKm 13.08.2007 nr 3-07-102.

Viidatud lahendis selgitas kolleegium ka kohaliku omavalitsuse positsiooni teise haldusorgani poolt vastuvõetud keskkonnaotsuse vaidlustamisel. Kolleegium leidis et kohaliku omavalitsuse üksuse organ ei ole käsitatav asjast huvitatud üldsusena või üldsuse esindajana keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjades osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni (õrhu konventsiooni) art 2 lg 5 tähenduses, kellel oleks konventsiooni art 9 lg 2 alusel õigus pöörduda keskkonnaga seotud otsuste vaidlustamiseks kohtusse. Kohaliku omavalitsuse organ on konventsiooni art 2 lg 2 p «a» kohaselt hõlmatud avaliku võimu organi mõistega. Samas tunnustas kolleegium kohaliku omavalitsuse üksuse õigust esitada halduskohtusse kaebusi selliste keskkonnaasjades tehtud otsuste tühistamiseks või toimingute õigusvastaseks tunnistamiseks, mis võivad oluliselt mõjutada omavalitsusüksuse poolt kohaliku elu juhtimist ja kohaliku elu küsimuste otsustamist ning selle kaudu kahjustada kohaliku omavalitsuse olemuslike ülesannete täitmise võimalusi.

2. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg

Kaebetähtaja kulgema hakkamine

HKMS § 9 lg-test 1 ja 2 tuleneb, et üldjuhul hakkab haldusakti³⁰ tühistamise taotlust sisaldava kaebuse puhul kohalduv 30-päevane vaidlustamistähtaeg kulgema haldusakti teatavakstegemisest. Haldusakti teatavakstegemise põhiregulatsioon sisaldub haldusmenetluse seaduses. HMS § 62 lg 2 kohaselt tuleb isiku õigusi piirav või talle kohustusi panev haldusakt teha teatavaks kätetoimetamisega HMS §-des 25–32 ettenähtud korras. Eriseaduses võib sellisest haldusakti teatavakstegemisest korrast näha ette erandeid. Praktikas tuleb aga ette olukordi, kus haldusakti pole adressaadile üldse teatavaks tehtud ja ta on saanud akti olemasolust teada muul viisil või on haldusorgan talle näiteks tema taotluse rahuldamata jätmise faktist teada andnud vabas vormis. Tekib küsimus, kas selline akt kehtib ning millise tähtaja jooksul tuleb sellisel juhul haldusakti vaidlustamiseks halduskohtusse pöörduda.

Riigikohtu halduskolleegium on mitmes asjas leidnud, et kuigi ei ole välistatud, et isik pöördub kohtusse

³⁰ HMS § 43 lg 2 esimese lause kohaselt ka juhul, kui taotletud haldusakt otsustatakse jätta välja andmata, antakse selle kohta haldusakt.

juba pärast haldusakti andmise asjaolusid selgitava kirja saamist, ilma et ta oleks haldusaktiga vahetult tutvunud, ei saa sellist varajast kohtusse pöördumist pidada isikule kohustuslikuks. Õiguslikke tagajärgi tekitab haldusakt, mitte kiri, millega selgitatakse haldusakti andmise asjaolusid tagantjärele. Haldusakti sisulisele ja vormilisele õiguspärasusele on võimalik lõplikku hinnangut anda vaid haldusakti põhjal, mitte haldusorgani selgitava kirja põhjal.³¹ Kui isikule ei ole haldusakti teatavaks tehtud, võib talle muul viisil olla üheselt selgunud, et on olemas mingi teda puudutav haldusakt. Kui isikul on alust arvata, et haldusakt võib tema õigusi rikkuda ja ta soovib seda kohtus vaidlustada, siis peab ta mõistliku aja jooksul astuma ise kohaseid samme selleks, et haldusakt talle teatavaks tehtaks.³²

Halduskolleegiumi varasema seisukoha järgi juhul, kui isik on mõistliku aja jooksul astunud vajalikke samme teatavaks tegemata haldusakti kättesaamiseks, võib see osutada mõjuvaks põhjuseks kohtusse pöördumise tähtaja ennistamisel.³³ Sellest tuleneb, et haldusakti väljanõudmine ja kaebuse esitamine ei pea tingimata mahutama üldise 30-päevase kaebetähtaja sisse. Haldusakt tuleb välja nõuda mõistliku aja jooksul ning selle tingimuse täitmise korral võib kaebetähtaeg kuuluda ennistamisele. Seevastu 1. septembril 2006 jõustunud HKMS § 9 lg 9 näeb ette, et kui haldusakti ei ole kaebuse esitajale teatavaks tehtud, kuid ta on haldusaktist muul viisil teada saanud, ent viivitanud kaebuse esitamisega ebamõistlikult, loetakse kaebuse esitamise tähtaeg möödunuks. Sättest järeldub, et ebamõistliku viivitusega esitatud kaebus tuleb lugeda tähtaegseks.

Viimatises praktikas ongi kolleegium lugenud sellised kaebused tähtaegselt esitatuteks. Lisaks on kolleegium pidanud oluliseks, et kõigile isikutele oleks tagatud ühesugune ajavahemik, mille jooksul haldusaktiga tutvuda ja selgitada välja, kas see rikub tema õigusi, ning vajaduse korral pöörduda kaebusega kohtusse. Kolleegiumi täpsustatud seisukoha järgi peab pärast väljanõutud hal-

³¹ RKHKm 30.10.2006 nr 3-3-1-70-06, p 11; RKHKo 10.01.2007 nr 3-3-1-85-06, p 9.

³² RKHKm 21.12.2000 nr 3-3-1-52-00, p 2; RKHKm 08.10.2002 nr 3-3-1-56-02, p 9; RKHKm 30.10.2006 nr 3-3-1-70-06, p 11.

³³ RKHKm 21.12.2000 nr 3-3-1-52-00, p 2; RKHKm 08.10.2002 nr 3-3-1-56-02, p 9; RKHKm 30.10.2006 nr 3-3-1-70-06, p 11.

dasakti saamist isikule kohtusse pöördumiseks jääma 30 päeva ehk tavapärase kaebetähtaeg. Seega tuleb teatavaks tegemata haldusakti puhul kontrollida, kas isik on haldusakti välja nõudnud mõistliku aja jooksul³⁴ ning kas pärast haldusakti teatavakstegemist on isik pöördunud kohtusse tavapärase kaebetähtaja jooksul. Kui väljanõutud haldusakt vaidlustatakse 30 päeva jooksul pärast selle saamist, puudub vajadus tähtaja ennistamise järele.³⁵

Seejuures tuleb kindlasti silmas pidada, et haldusakti teatavakstegemise viis peab puudutatud isikul võimaldama anda haldusaktile igakülgse hinnangu, otsustamaks, kas haldusaktiga rikutakse tema õigusi või mitte.³⁶ Näiteks posti teel tähitult saatmisel loetakse dokument juriidilise isiku puhul kättetoimetatuks selle tema asukohas üleandmise hetkest. Kui postiasutusel ei ole võimalik dokumenti üle anda, siis loetakse dokument kättetoimetatuks tähtkirja saabumise kohta postkasti teate jätmise hetkest.³⁷ See tuleneb asjaolust, et juriidilisel isikul on kohustus korraldada oma registrijärgsel aadressil posti pidev vastuvõtmine selleks pädeva isiku poolt. Sama ulatuslik kohustus ei saa aga kehtida füüsilise isiku kohta. Kui puuduvad tõendid selle kohta, et füüsilisest isikust menetlusosaline on postkasti jäetud väljastusteate kätte saanud, siis ei ole alust lugeda, et haldusakti sisu on adressaadile teatavaks tehtud. Füüsiliste isikute puhul ei ole postitöötaja poolt kaebaja postkasti tähitud kirja saabumise kohta teate jätmise võrdsustatav haldusorgani poolt haldusakti teatavakstegemisega.³⁸

Kuigi HMS § 31 näeb ühe dokumendi kättetoimeta-

mise viisina ette selle resolutiivosa avaldamise ajalehes või väljaandes Ametlikud Teadaanded ning avaldamisega loetakse dokument kättetoimetatuks (HMS § 31 lg 5), võib sellist kättetoimetamise viisi kasutada üksnes erandjuhtudel (HMS § 31 lg 2). Kui seaduses sätestatud tingimused ei ole täidetud, siis adressaadi õigusi piirava haldusakti Ametlikes Teadaannetes avaldamine ei ole kohane viis selle teatavakstegemiseks. Selline haldusakt tuleb kätte toimetada postiga, haldusorgani poolt või elektrooniliselt (HMS §-d 25–29).³⁹ Dokumendi kättetoimetamise kohustuslik viis võib olla kindlaks määratud ka eriseadusega.⁴⁰ Iseenesest haldusakti teatavakstegemise kohustusliku viisi järgimata jätmine ei pruugi tingimata välistada haldusakti kehtima hakkamist ja seega kaebetähtaja kulgema hakkamist, kuid seda üksnes eeldusel, et selline teatavakstegemine vastab haldusmenetluse üldistele nõuetele. Näiteks peab haldusakti elektroonilisel teatavakstegemisel olema dokument digitaalselt allkirjastatud, vastasel juhul saab seda käsitada mitte kättetoimetamisena, vaid üksnes menetlusosalise teavitamisena otsuse tegemisest ja sellest tekib menetlusosalisel üksnes kohustus astuda mõistliku aja jooksul samme, et teda puudutav haldusakt talle nõuetekohaselt teatavaks tehtaks.⁴¹

Üldkorralduse vaidlustamise erisused

Riigikohus on mitmel juhul tegelenud ka üld- ja üksikaktide eristamisega⁴² ning sellega seoses on tulnud selgitada üldkorralduste vaidlustamise erisusi, sealhulgas kaebetähtaja osas. Kolleegium täheldas, et üldkorraldus võib muu hulgas sisaldada abstraktse iseloomuga ettekirjutusi, millega reguleeritakse haldusakti adressaatide käitumist määratlemata arvul juhtudel, ning selliste ettekirjutuste mõju adressaatide õigustele ei pruugi ilmendada vahetult akti teatavakstegemise ajal, vaid alles siis, kui esineb aktis kirjeldatud olukord ning tekib vajadus kehtestatud käitumisjuhise kasutamiseks või rakendamiseks. Seadus üldkorralduse vaidlustamiseks eriregulatsiooniga kehtestanud ei ole. Sellises olukorras ei saa isi-

³⁴ Selle puhul tuleb hinnata, milline on mõistlik aeg haldusakti väljanõudmiseks vajalike toimingute tegemiseks. Oluline on kontrollida, et kaebaja oleks tegutsenud põhjendamatult viivitusega. Näiteks ühes asjas hindas kolleegium, et umbes ühte kuud võib pidada mõistlikuks ajaks, mille jooksul esitada haldusorganile nõue haldusakti väljastamiseks ja seejärel akt haldusorganilt kätte saada (RKHKm 09.05.2007 nr 3-3-1-23-07, p 12). Selles asjas siiski kaebetähtaeg ennistati, mitte ei loetud kaebust tähtaegseks, sest asjas polnud tuvastatud, millal täpselt kaebaja haldusakti kätte sai. Kolleegium asus seisukohale, et selline tuvastamine polegi vajalik, sest igal juhul ei viivanud kaebaja ebamõistlikult.

³⁵ RKHKm 09.05.2007 nr 3-3-1-23-07, p 10; RKHKo 28.01.2008 nr 3-3-1-82-07, p 15.

³⁶ RKHKm 03.03.2004 nr 3-3-1-10-04, p 13; RKHKm 19.12.2007 nr 3-3-1-75-07, p 13.

³⁷ RKHKm 20.05.2003 nr 3-3-1-37-03, p 11; RKHKm 03.03.2004 nr 3-3-1-10-04, p 14.

³⁸ RKHKm 19.12.2007 nr 3-3-1-75-07, p 15. Samale on varem viidatud ka RKHKm 05.05.2005 nr 3-3-1-12-05, p 15.

³⁹ RKHKo 28.01.2008 nr 3-3-1-82-07, p 12.

⁴⁰ Nt maksukorralduse seaduse § 54 lg 5 näeb ette kohustusliku korra dokumendi kättetoimetamiseks välisriigis elavale maksukohustuslasele – RKHKm 19.12.2007 nr 3-3-1-75-07, p 14.

⁴¹ RKHKm 19.12.2007 nr 3-3-1-75-07, p 17.

⁴² RKHKm 07.05.2003 nr 3-3-1-31-03, p 15; RKHKo

31.10.2007 nr 3-3-1-54-07, p 13; RKHKm 13.02.2008 nr 3-3-1-95-07, p 11.

kult siiski nõuda kohtusse pöördumist 30 päeva jooksul akti teatavakstegemisest arvates. Üldkorralduse vaidlustamistähtaeg hakkab kulgema hoopis hetkest, mil avaldub selle mõju akti adressaadi õigustele. Kui aga üldkorralduse säte mõjutab isiku õigusi vahetult, tuleb kaebus halduskohtule esitada 30 päeva jooksul korralduse teatavakstegemisest. Kui tegemist on määratlemata arvu juhtumeid käsitleva sättega, mis akti adressaadi õigusi selle teatavakstegemise ajal ei mõjuta, saab isik esitada kaebuse üldkorralduse tühistamiseks 30 päeva jooksul pärast mõju ilmumist, näiteks pärast üldkorralduse alusel tema suhtes toimingute sooritamist või haldusakti andmist. Sellisel juhul tuleks isikul oma õiguste tõhusaks kaitsmiseks koos üldkorralduse vaidlustamisega halduskohtus vaidlustada ka vastav toiming või haldusakt.⁴³

Kahju hüvitamise nõude esitamise tähtaeg

RVastS § 17 lg 1 esimese lause kohaselt võib kahju hüvitamiseks esitada taotluse kahju tekitanud haldusorganile või kaebuse halduskohtule. Selline taotlus või kaebus tuleb RVastS § 17 lg 3 järgi esitada kolme aasta jooksul, arvates päevast, millal kannatanu kahjust ja selle põhjustanud isikust teada sai või pidi teada saama, sõltumata teada saamisest aga 10 aasta jooksul kahju tekitamisest või selle põhjustanud sündmusest arvates. Sama tähtaeg on sätestatud HKMS § 9 lg-s 4. Siiski ei ole mitte alati võimalik kannatanule ette heita, et ta kahjust teades ei pöördunud kolme aasta jooksul kaebusega halduskohtusse. Kohtusse pöördumine ei ole nõutav, kui kujunenud asjaolusid arvestades ei ole kahju tekkimine veel pöördumatu, näiteks võib käimasoleva kohtumenetluse tulemusel kahju ära langeda või haldusorganil lasub kohustus kahju kõrvaldada. Kui kahju pöördumatus on ilmenenud, tuleb kahjunõue esitada mõistliku aja jooksul ja see ei pea mahtuma kolmeaastase tähtaja sisse.⁴⁴

Teistsugune on kaebetähtaeg aga juhul, kui isik pöördub kahju hüvitamise taotlusega haldusorgani poole ning haldusorgan jätab kahju hüvitamise taotluse rahuldamata või tähtaegselt lahendamata või kui kannatanu ei nõustu hüvitise suuruse või viisiga. RVastS § 18 lg 2 alusel võib kannatanu sel juhul esitada halduskohtule kaebuse hüvitise väljamõistmiseks 30 päeva jooksul. Seega kehtib siis tavapärase 30-päevane halduskohtusse pöördumise täht-

aeg (HKMS § 9 lg-d 1–3). Oluline on aga meeles pidada, et RVastS § 18 lg-s 2 sätestatud vaidlustamistähtaeg kehtib üksnes juhul, kui haldusorganile esitatud taotlust saab tõepoolest pidada kahju hüvitamise taotluseks RVastS §-de 17 ja 18 tähenduses. Riigikohus on näiteks leidnud, et RVastS §-dele 17 ja 18 vastavaks taotluseks ei saa pidada pöördumist haldusorgani poole enne kahju tekitamist ning selle taotluse rahuldamata jätmisel ei teki isikul kohustust pöörduda halduskohtusse 30 päeva jooksul.⁴⁵

3. Uurimisprintsiiip ja kaebuse liigi muutmine

Halduskohtumenetluses valitseva uurimisprintsiiibi üldisema kirjeldusena on nimetatud seda, et kohus ei tarvitse piirduda üksnes nende tõenditega, mida esitavad menetlusosalised, vaid ta võib teha neile ettepaneku esitada täiendavaid tõendeid või koguda neid ise omal algatusel.⁴⁶ Uurimisprintsiiip tuleneb asjaolust, et kodanik on riigiga võrreldes eeldatavalt nõrgemal positsioonil ning vajab seetõttu täiendavat kaitset.⁴⁷ Halduskohtumenetluse seadustikus väljendavad uurimisprintsiibi sisu eeskätt § 11 lg 1 p 3, § 16 lg 2 ja § 19 lg 7. Nimetatud normidest tulenevalt on kohtul kohustus kontrollida kaebuse taotluste asjakohasust ja anda vajadusel võimalus nende muutmiseks, teha ettepanekuid tõendite esitamiseks või tõendeid ise koguda ning kohus ei ole seotud kaebuse sõnastusega. Oluliselt on uurimisprintsiibi sisu täiendanud ja selgitanud kohtupraktika. Alates 1990ndate keskpaigast on Riigikohtu halduskolleegium rõhutanud uurimisprintsiibi puhul kokkuvõtlikult järgmisi aspekte:

- kui kohtu arvates on protsessiosaliste esitatud tõendid asja lahendamiseks ebapiisavad, teeb ta ettepaneku täiendavate tõendite esitamiseks või kogub neid omal algatusel,⁴⁸ sh teeb endast oleneva asjas tähtsust omavate andmete saamiseks, mis võivad

⁴³ RKHKm 13.02.2008 nr 3-3-1-95-07, p-d 13, 14.

⁴⁴ RKHKm 08.11.2007 nr 3-3-1-53-07, p 12.

⁴⁵ RKHKm 25.10.2007 nr 3-3-1-50-07, p 8.

⁴⁶ K. Merusk. Halduskohtu mõiste, organisatsioon ja pädevus haldusvaidluste lahendamisel. – *Juridica* 1994/2, lk 47.

⁴⁷ W.-R. Schenke. *Verwaltungsprozessrecht*. 10. Aufl. Heidelberg: C. F. Müller 2005, lk 8.

⁴⁸ RKHKm 16.12.1994 nr III-3/1-16/94; RKHKo 23.10.2001 nr 3-3-1-49-01; RKHKo 21.02.2005 nr 3-3-1-79-04.

- haldusaja lahendamisel tähtsust omada;⁴⁹
- kui kaebus või taotlus on ebaselge, siis peab kohus laskma seda täpsustada ja kindlaks tegema, millist taotlust kaebaja soovis esitada,⁵⁰ ning vajadusel kaebust tõlgendama ja kaebaja tegeliku tahte välja selgitama;⁵¹ ent see ei anna kohtule õigust omal initsiatiivil õigusliku hinnangu andmiseks toimingutele ja aktidele, mille vaidlustamist kaebaja selgesõnaliselt ei soovi;⁵²
- ebaselge kaebuse sisu väljaselgitamine kohtu poolt ei ole kaebuse muutmise;⁵³
- uurimispehõimõte ei vabasta protsessiosalist kohustusest tuua ise välja asja lahendamiseks olulised asjaolud ja esitada vastavad tõendid;⁵⁴
- eeldatavalt nõrgema protsessiosalise puhul tuleb kohtul olla aktiivsem,⁵⁵ ent teiselt poolt ei ole keelatud tõendite hankimine kohtu algatusel ka siis, kui poolt esindab advokaat;⁵⁶
- uurimisprintsõibi rikkumine võib viia kohtulahendi tühistamiseni, kui see mõjutab või võis mõjutada asjas otsuse tegemist;⁵⁷
- kohus peab juhtima kaebaja tähelepanu kaebuse eesmärgi saavutamiseks tõhusama taotluse esitamise võimalusele,⁵⁸ sh vajadusele vaidlustada täiendavalt teist haldusakti;⁵⁹
- kahju hüvitamise kaebuse puhul peab kohus välja selgitama, millise haldusaktiga väidetav kahju tekitati ja millal kaebaja sellest teada sai või pidi teada saada.⁶⁰

Ka Riigikohtu 2007. aasta lahendites mainiti uurimisprintsõipi korduvalt. Põhiosas jäid seisukohad uurimis-

49 RKKM nr 26.10.2004 nr 3-3-1-68-04.

50 RKKKo nr 13.02.2001 nr 3-3-1-66-00.

51 RKKM nr 16.12.2004 nr 3-3-1-80-04.

52 RKKKo nr 17.11.2005 nr 3-3-1-54-05.

53 RKKM nr 23.05.2005 nr 3-3-1-27-05.

54 RKKKo nr 25.09.2006 nr 3-3-1-49-06.

55 RKKKo nr 23.10.2001 nr 3-3-1-49-01; RKKKo nr 16.01.2007 nr 3-3-1-91-06.

56 RKKKo nr 04.04.2006 nr 3-3-1-13-06.

57 RKKKo nr 23.10.2001 nr 3-3-1-49-01.

58 RKKKo nr 03.04.2002 nr 3-3-1-14-02; RKKKo nr 13.11.2002 nr 3-3-1-61-02; RKKM nr 26.03.2004 nr 3-3-4-1-04; RKKKo nr 16.01.2007 nr 3-3-1-91-06.

59 RKKKo nr 03.04.2002 nr 3-3-1-14-02.

60 RKKM nr 08.06.2006 nr 3-3-1-39-06; RKKKo nr 10.01.2007 nr 3-3-1-85-06.

printsõibi tähenduse ja ulatuse osas samaks,⁶¹ ehkki tuleb märkida, et mõne lahendi puhul kerkib küsimus, miks Riigikohus ise uurimisprintsõibile tähelepanu ei pööranud. Näiteks jääb haldusaja nr 3-3-1-94-07 puhul arusaamatuks, miks ei juhtinud ükski kohtuaste isiku tähelepanu sellele, et vaidlustada tulnuks täiendavalt teist haldusakti, ega andnud talle selleks võimalust.⁶²

Põhimõtteline muudatus tehti 2007. aastal Riigikohtu praktikas aga küsimuses, mis küll otseselt uurimispehõimõtte alla ei kuulu, ent mis on sellega tihedalt seotud. Nimelt mida peaks halduskohus ette võtma siis, kui ta on välja selgitanud, et kaebuses esitatud taotlust ei ole võimalik rahuldada või kaebaja tegelik eesmärk ei kattu kaebuses väljendatud taotlusega? Varasematest Riigikohtu halduskolleegiumi seisukohtadest⁶³ võis järeldada, et kui kohus tuvastab, et kaebust ei ole sellisel kujul võimalik rahuldada (näiteks ei ole tühistamiskaebust võimalik rahuldada seetõttu, et akti andmisest on möödunud hulk

61 Näiteks rõhutati täiendavalt seda, et kohus peab välja selgitama, millise haldusakti või toiminguga kahju tekitati (RKKKo nr 10.01.2007 nr 3-3-1-85-06) või kas kaebetähtsusega on järgitud (RKKKo nr 14.05.2007 nr 3-3-1-18-07); et ilma õigusteadmisteta ja esindajata isiku suhtes on halduskohtul suurem selgitamiskohustus (RKKKo nr 22.02.2007 nr 3-3-1-87-06); et kohus peab tegema kindlaks õige vastustaja ja võimaldama kaebust selles osas täpsustada (RKKKo nr 16.01.2007 nr 3-3-1-91-06).

62 28.02.2008. Nimetatud haldusajas vaidlustas isik enda avalikust teenistust vabastamise ja soovis selle eest hüvitist. Kohtumenetluse ajal andis haldusorgan uue haldusakti, millega tühistas isiku teenistusest vabastamise käskkirja ja taastas sellega endise olukorra. Kuna selle haldusakti tõttu oli isik taas avalikus teenistuses, tulnuks tal ebaseadusliku teenistusest vabastamise eest hüvitise saamiseks nõuda ka endise olukorra taastanud haldusakti tühistamist. Riigikohtu halduskolleegium seda küsimust ei käsitlenud, vaid leidis, et kuna see haldusakt oli antud isiku tahte vastaselt, ei pea isik seda vaidlustama. Selline lahendus on vaieldav. Niisuguses olukorras isiku tahtega arvestamata jätmine võib tingida küll haldusakti õigusvastasuse, ent HMS § 60 lg-2 2 tulenevalt on kehtiv haldusakt täitmiseks kohustuslik ning see ei ole akti õigusvastasusest. Viidatud lahendis võetud seisukoht tähendab erandi loomist senisest arusaamast haldusakti kehtivuse kohta (haldusakti kehtivuse tähenduse kohta vt nt A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 313 jj).

63 Vt RKKKo nr 20.10.2005 nr 3-3-1-33-05; RKKKo nr 16.10.2002 nr 3-3-1-41-02; RKKKo nr 13.06.2003 nr 3-3-1-42-03; RKKKo nr 14.05.2002 nr 3-3-1-25-02.

aega⁶⁴), siis peab kohus ise minema üle teisele kaebusele, mida on võimalik rahuldada (näiteks minema tühistamiskaebuselt üle tuvastamiskaebusele), ning et oluline pole see, milline on kaebaja seisukoht selles küsimuses.

Muudatus selles praktikas tehti 2007. aastal Riigi kohtu halduskolleegiumi otsusega,⁶⁵ milles väljendati järgmist seisukohta: «Halduskolleegium asub seisukohale, et juhul, kui kohus on võtnud menetlusse tühistamiskaebuse ning kui kohus tuvastab isiku õiguste rikkumise ja haldusakti õigusvastasuse, peab kohus tühistamiskaebuse rahuldama ja mitte ise üle minema tuvastamiskaebusele. Halduskolleegium leiab, et üksnes kaebajal on õigus valida, milline kaebus (õiguskaitsevahend) on tema rikutud õiguste kaitseks kõige tõhusam ja otstarbekam. Kohus võib kohtumenetluse käigus vaid selgitada kaebajale tühistamiskaebuse asemel tuvastamiskaebuse esitamise võimalust. Pärast selgitusi peab kohus ära kuulama nii kaebaja kui menetlusosaliste arvamuse selles küsimuses. Kuid kui kaebaja kohtu poolt pakutud võimalust kasutada ei soovi, siis kohus ise tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üle minna ei tohi. Selline lahendus võimaldab kaebajal paremini prognoosida oma eduväljavaateid kohtumenetluses ja ette näha kohtu võimalikku käitumist.

Halduskolleegium soovib rõhutada, et kaebaja tahete vastaselt, tagaselja, kohtuotsuse tegemise käigus ei tohi kohus üle minna tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele. Kui kohtule selgub pärast kohtuistungit otsuse tegemise käigus, et tema arvates on vaja üle minna tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele, peab kohus korraldama uue kohtuistungi (asja arutamise uuendama vastavalt TsMS §-le 437) ning esitama kohtuistungil kaebajale ja teistele menetlusosalistele vajalikud selgitused ning ära kuulama nende arvamuse. Menetlusökonoomia põhimõttest lähtudes võib kohus esitada vastavad selgitused menetlusosalistele ka kirjalikult ja küsida nende seisukohti samuti kirjalikult, piirdudes menetlusosaliste nõusoleku korral kirjaliku menetlusega.»

64 RKKKo 16.10.2002 nr 3-3-1-41-02. *Seisukohas, et haldusakti andmisest oluliselt hiljem esitatud kaebuse või ennistatud tähtajaga kaebuse alusel tuleb kohtul enne haldusakti tühistamist kaaluda ka kolmandate isikute õiguspärasest ootust, on siiski kaheldud. Vt E. Vene. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica 2007/5, lk 311–312.*

65 RKKKo 03.04.2007 nr 3-3-1-6-05, hiljem RKKKo 14.05.2007 nr 3-3-1-18-07.

Seega on muudetud kohtupraktika kohaselt juhtumil, kui halduskohus selgitab välja kaebaja jaoks efektiivseima õiguskaitsevahendi või esitatud kaebuse rahuldandmist takistava asjaolu, oluline, et kaebaja annaks oma heakskiidu kaebuse muutmisele. Sellise seisukohaga tuleb nõustuda. Samas jääb ülaltsiteeritud lahendist selgusetuks see, mis tähendust omab asjaolu, et erinevate kaebuste eelduseks võib olla erinev kaebeõigus. Näiteks tühistamiskaebuse esitamiseks peab haldusakt rikkuma isiku õigusi, tuvastamiskaebuse jaoks peab isikul olema aga põhjendatud huvi (HKMS § 7 lg 1). Kas ja kuidas kohus seda arvesse peaks võtma, Riigikohtu lahenditest ei selgu. Arvestades asjaolu, et kaebeõiguse olemasolu on HKMS § 7 lg-st 1 tulenevalt siiski halduskohtusse pöördumise ja järelikult ka kaebuse rahuldamise üheks eelduseks, võib asuda seisukohale, et ka kaebuse liigi muutmisel peab kaebuse rahuldamiseks olema tuvastatud isiku kaebeõigus, mis vastab rahuldatava kaebuse liigile.

Samuti tuleb märkida, et eeltoodud Riigikohtu seisukoht on kohaldatav eeskätt tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele ülemineku suhtes. Teiste kaebuste puhul võib ühelt kaebuse liigilt teisele liikumine tekitada hoopis teistsuguseid probleeme.

4. Halduskohtumenetluse üksikküsimused

Menetluse peatamine

Euroopa Kohtult eelotsuse küsimise korral

2007. a otsustas Riigikohtu halduskolleegium esmakordselt küsida Euroopa Kohtult eelotsust, kuna asja lahendamisel tekkisid kahtlused Euroopa Ühenduse õiguse tõlgendamisel.⁶⁶ Eelotsuse küsimisega kaasnes ka vajadus leida sobiv õiguslik alus Riigikohtu menetluses olevates asjades menetluse peatamiseks kuni Euroopa Kohtu lahendi jõustumiseni eelotsuse taotluse menetluses. HKMS § 22 järgi toimub menetluse peatamine tsiviilkohtumenetluse sätete kohaselt. TsMS § 356 lg 3 annab sõnaselge aluse menetluse peatamiseks, kui kohus taotleb

66 Eelotsuse küsimus puudutab vaidluses asjakohase Euroopa Liidu Nõukogu 17.05.1999 määruse (EÜ) nr 1257/1999 «Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) toetuse kohta maaelu arendamiseks ning teatavate määruste muutmise ja kehtetuks tunnistamise kohta» (EL Nõukogu määrus nr 1257/1999), eelkõige selle määruse artiklite 22, 23, art 24 lg 1, art 37 lg 4 ja art 39 tõlgendamist.

asjas tekkinud küsimuses Euroopa Kohtult eelotsust. Niimetatud sätetele tugineski kolleegium menetluse peatamisel haldusasjas, mille lahendamise seadusest eelotsust küsiti.⁶⁷

Keerukam on menetluse peatamiseks õigusliku aluse leidmine aga juhul, kui kohus peab vajalikuks menetluse peatada seetõttu, et asjas on samad õiguslikud küsimused nagu teises haldusasjas, mille lahendamiseks kohus on juba Euroopa Kohtult eelotsust küsinud ning sellega seoses ka menetluse eespool viidatud alustel peatanud. Ka tsiviilkohtumenetluse seadustik ei paku otsesõnu lahendust, kas ja millisel alusel peaks menetluse peatamine kirjeldatud juhul toimuma. Riigikohtu halduskolleegium on sellise juhtumi puhul pidanud vajalikuks menetluse peatada kuni teises haldusasjas esitatud eelotsuse taotluse menetluses otsuse jõustumiseni, kuid on seejuures viidanud ainult HKMS §-le 22 ilma konkreetse mate viideteta tsiviilkohtumenetluse seadustikule.⁶⁸

Menetlusosaliste ringi määratlemine

Esmakordselt käsitles Riigikohtu halduskolleegium vaadeldaval ajavahemikul nõustaja osalemist halduskohtumenetluses ning täpsemalt Riigikohtu istungil.⁶⁹ Erinevalt tsiviilkohtumenetluse regulatsioonist halduskohtumenetluses nõustaja instituuti ei tunta. Kuigi HKMS § 83 lg 4 p 1 käsitleb kohtuväliste menetluskulude liigina ka nõustaja kulusid, ei mainita nõustajat menetlusosalisi määratlevas §-s 14 ega esinduse instituudiga seondult. Lähtudes põhimõttest, et esindusele kohaldatakse halduskohtumenetluses tsiviilkohtumenetluse sätteid halduskohtumenetluse seadustikuga sätestatud erisusi arvestades, ning viidates TsMS § 217 lg-le 2 (isiklik osavõtt asjast ei võta menetlusosaliselt õigust omada selles asjas esindajat või nõustajat) ja TsMS §-le 228 (nõustaja võib esineda kohtus koos menetlusosalisega ja anda selgitusi, kuid ei saa teha menetlustoiminguid ega esitada taotlusi), leidis kolleegium, et nõustaja instituut on kohaldatav ka halduskohtumenetluses, sh kassatsioonimenetluses. Kolleegiumi hinnangul võib nõustajaks olla ka spetsialist kohtuasja lahendamiseks vajalikus spetsiifilises küsimuses (nt raamatupidaja, intellektuaalse omandi tundja), kes vahendab kohtule menetlusosalise seisukohti valdkonnas, mida viimane ise ega teda esindav advokaat pii-

⁶⁷ RKHKo 14.05.2007 nr 3-3-1-95-06.

⁶⁸ RKHKo 14.05.2007 nr 3-3-1-96-06.

⁶⁹ RKHKo 10.01.2007 nr 3-3-1-85-06.

savalt ei valda. Kolleegium ei pea siiski üldjuhul vajalikuks nõustaja osalemist kassatsioonimenetluses juhul, kui menetlusosalist juba esindab HKMS § 51 lg-s 1 nimetatud esindaja ja tegemist ei ole nõustamisega spetsiifilises valdkonnas või eriliste asjaoludega, mis põhjendaksid nõustaja osalemist.

HKMS § 14 lg 3 p 1 kohaselt on menetlusosaliseks kolmas isik, kui asja arutamisel võidakse otsustada tema õiguste ja vabaduste üle. Kolleegium arendas edasi varasemat praktikat küsimuses, keda pidada kaasatud isikuteks HKMS § 14 lg 3 p 1 tähenduses. Lahendades vaidlust aktsiate võõrandamisest tekkinud tulumaksukohustuse asjas, kus väidetava maksukohustustase surma järel on pärandvarale määratud hooldaja, rõhutas halduskolleegium, et pärijad, kui nad on kohtule kohtumenetluse ajal teada, peavad olema kaasatud menetlusse, kui käimasolev maksuvaidlus puudutab pärandaja maksukohustust, mille täitmist nõutakse pärandvara arvel, ning sellise vaidluse tulemus võib mõjutada näiteks pärandvara suurust, pärijate kohustuste mahtu ja nende soovi pärandit vastu võtta.⁷⁰ TsMS § 210 lg 3 teise lause kohaselt võib kolmanda isikuna menetlusse kaasata vaidlusaluse eseme võõrandamise puhul õigusjärglase.⁷¹ Viitega varasemale kohtupraktikale⁷² pidas kolleegium kaasamata jätmist põhjendamatuks, kui mõju isiku õigustele võib eeldada.⁷³

Kohtuotsuse allkirjastamine

Kohtulahendite vormistusliku külje osas on kohtupraktikas tähelepanu pööratud kohtuniku allkirja olulisusele kohtuotsusel. Nõue, et otsuse teinud kohtunik selle allkirjastab, tuleneb TsMS § 441 lg-st 1, mida koosmõjus HKMS § 25 lg-ga 5 tuleb kohaldada ka halduskohtumenetluses. Kolleegium on pidanud ilmselgeks kohtulahendi tühistamise aluseks HKMS § 45 lg 1 p 3, mille kohaselt tühistab ringkonnakohus esimese astme kohtu lahendi kaebuse ja vastuväidete põhjendustest ja nõudmistest olenemata ning saadab asja uueks arutamiseks esimese astme kohtule, kui kohtunik ei ole otsusele alla kirjutanud. HKMS § 64 lg-st 3 tulenevalt alama astme kohtute otsuseid halduskohtu otsusel allkirja puudumise motiivil tühistades nentis Riigikohus, et toimiku materjalide hulgas ei ole ka koopiaid allkirjastatud kohtuotsusest, mis võimaldaks järeldada, et

⁷⁰ RKHKo 06.06.2007 nr 3-3-1-25-07.

⁷¹ RKHKm 29.10.2007 nr 3-3-2-3-07.

⁷² RKHKo 26.01.2004 nr 3-3-3-1-04.

⁷³ RKHKo 18.12.2007 nr 3-3-2-3-07.

olemas on küll kohtuniku allkirjastatud otsus, kuid ekslikult pole seda lisatud toimikusse.⁷⁴

Menetlusdokumentide tõlkimine menetlusosalistele

Rõhutatades järjekindlalt kohtute seaduse § 5 lg-st 1 ja TsMS § 32 lg-st 1 tulenevat põhimõtet, et kohtu töökeel on eesti keel, ning märkides, et TsMS § 441 lg 1 ning TSMS § 464 lg 2 kohaselt vormistatakse kirjalikult eesti keeles lisaks kohtuotsustele ka edasikaevatavad kohtumäärused, on halduskolleegium kahes lahendis⁷⁵ käsitlenud erandlikku olukorda, millal kohus on asjaolusid arvestades kohustatud saatma menetlusosalisele kohtumääruse venekeelse tõlke. Kolleegium rõhutas juba ringkonnakohtu poolt väljendatud mõtet, et vanglas kinni peetaval isikul on dokumentide tõlkimise korraldamiseks väga piiratud võimalused. Kõnealuste kohtuvaidluste puhul pidas kolleegium otsustava tähtsusega küsimuseks, kas menetlusosaline võis eeldada ja pidi eeldama, et vanglaametnikud tõlkisid talle kohtumäärust õigesti või oli tal põhjust selles kahelda. Konkreetsete menetluste asjaoludele tuginedes leidis kolleegium, et Riigikohtule määruskaebuse esitanud isiku nõue saada venekeelseid tõlkeid kohtumäärustest, millega tema kaebused käiguta jäeti, oli põhjendatud. Arvestades, et varasemas haldusajal oli see isik juba ekslikult vaidlustanud tema jaoks soodsa kohtulahendi seetõttu, et vanglaametnik tõlkis talle kohtumäärust valesti, võis kolleegiumi hinnangul tekkida isikul põhjendatud kahtlus vanglaametnike pädevuses kohtudokumente talle õigesti tõlkida.

Siinkohal on sobiv mainida, et Riigikogu menetluses on tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE), millega on kavas HKMS § 10 täiendada lõikega 9, mis praeguse sõnastuse kohaselt sätestaks: «Kaebus halduskohtule esitatakse eesti keeles. Kohus tagab kaebuse ja teiste vajalike dokumentide tõlkimise isikule, kellelt on võetud vabadus ning kelle õiguste kaitseks on kohtupoolne tõlke tagamine vajalik, isiku enda kulul».⁷⁶ Eelnõu seletuskirja kohaselt annab kavandatav säte kohtule diskretsiooniõiguse, otsustamaks, kas isiku õiguste kaitseks on kohtupoolne tõlke tagamine vajalik. Tõlkimine toimub isiku enda ku-

⁷⁴ RKHKo 01.11.2007 nr 3-3-1-67-07.

⁷⁵ RKHKm 12.04.2007 nr 3-3-1-3-07 ja RKHKm 12.04.2007 nr 3-3-1-4-07.

⁷⁶ Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&p=ems&eid=240492&u=20080226163537.

lul, kuid isikul on võimalik taotleda nii menetlusabi kui ka riigi õigusabi nt kaebuse sisuliseks koostamiseks, kusjuures on tagatud ka tõlkeabi. Seejuures jääb jätkuvalt kehtima ka HKMS § 23 lg 1 p 6, mille kohaselt jätab halduskohus määrusega kaebuse või protesti läbi vaatamata, kui kaebuse või protesti esitaja ei täida kohtu nõuet leida endale tõlk või eesti keelt oskav esindaja.

Vastuapellatsiooni ja vastukassatsiooni lubatavus

Pärast uue tsiviilkohtumenetluse seadustiku jõustumist on menetlusosalised ka haldusajalades mitmel korral püüdnud esitada vastuapellatsioonkaebusi või vastukassatsioonkaebusi. Seni pole kohtud neid aktsepteerinud. Näiteks Tallinna Ringkonnakohus on leidnud, et halduskohtumenetluse seadustik vastuapellatsioonkaebuse esitamise võimalust ette ei näe. Kuna tsiviilkohtumenetluse sätetest juhindub halduskohus üksnes juhul, kui vastav küsimus on halduskohtumenetluses reguleerimata (HKMS § 5) ja apellatsiooni korras edasikaebamine on HKMS 5. peatükis reguleeritud, siis oleks vastuapellatsioon halduskohtus võimalik üksnes juhul, kui see oleks halduskohtumenetluse seadustikus otseselt ette nähtud. Sellises küsimuses paralleelselt TsMS § 635 kohaldada ei saa.⁷⁷ Riigikohus nõustus ringkonnakohtuga, et vastuapellatsioonkaebuse esitamise regulatsiooni puudumine halduskohtumenetluse seadustikus ei tähenda, et juhinduda tuleks tsiviilkohtumenetluse seadustikust.⁷⁸ Vastuapellatsiooni instituudi puudumisele halduskohtumenetluses on halduskolleegium sisuliselt viidanud ka varem, märkides, et kuigi HKMS § 34 lg 2 esimene lause viitab, et ringkonnakohus kontrollib esimese astme kohtu lahendit muu hulgas apellatsioonkaebusele esitatud vastuväidete piires, ei tähenda see, et vastuväidetega saaks apellatsioonkaebuse piire laiendada.⁷⁹ Vastuapellatsioon oli olemas ka kuni 31. detsembrini 2005 kehtinud tsiviilkohtumenetluse seadustikus (TsMS § 301) ja sedagi ei rakendatud halduskohtumenetluses.

Küll aga ei tundnud varasem tsiviilkohtumenetluse seadustik vastukassatsiooni instituuti, mis on olemas praeguses menetlusseaduses (TsMS § 673). Menetlusosalised on ka haldusajalades pöördunud Riigikohtusse sooviga esitada vastukassatsioonkaebus, kuid menetletud neid ei ole. Praktikas on Riigikohus taolist vastukassat-

⁷⁷ TlnRgKm 07.05.2007 nr 3-06-470.

⁷⁸ RKHKm 20.06.2007 nr 3-7-1-3-236.

⁷⁹ RKHKo 14.10.2003 nr 3-3-1-54-03, p 45.

soonkaebust käsitanud tavapärase, kuid tähtaja rikkumisega esitatud kassatsioonkaebusena. Kui edasikaebetähtaja möödalaskmiseks mõjuvad põhjused ja seega tähtaja ennistamise alused puuduvad, tagastatakse kaebus läbi vaatamatult esitajale.⁸⁰ Riigikohus on ühes määruses ka selgelt väljendanud, et vastukassatsiooni esitamine halduskohtumenetluses võimalik ei ole ning TsMS § 673 kohaldamisele ei kuulu. Kolleegiumi arvates ei ole seadusandja vastukassatsioonkaebuse esitamise võimalust halduskohtumenetluses teadlikult ette näinud.⁸¹

5. Menetluskulud

Terminoloogia ja liigitus

halduskohtumenetluse seadustiku alusel

HKMS § 83 lg 1 eristab menetluskuludena menetlusosalise kohtukulud ning kohtuväliseid kulusid. HKMS § 83 lg 4 p 1 kohaselt on kohtuväliseks kuludeks ka menetlusosalise esindajate ja nõustajate kulud ehk õigusabikulud. Enne 1. septembrit 2006 kehtinud halduskohtumenetluse seadustiku regulatsioon käsitas kõiki menetluskulusid kohtukuludena ja eraldi liigitust kohtukulude ja kohtuväliste kulude vahel ei tehtud. Menetluskulude terminoloogia muutmisel pole aga seadusandja olnud järjepidav ning HKMS kehtiv tekst viitab siiani mitmetes sätetes ekslikult kohtukuludele, kuigi tehtud muudatustest nähtub küllaltki selgelt, et menetluskulude jaotust ja väljamõistmist reguleerivate normide eesmärgiks on hõlmata kõiki menetluskulusid tervikuna, mitte kitsalt kohtukulusid.⁸² Terminoloogia ebatäpsusele on juhitud tähelepanu ka kohtupraktikas, tõlgendades sätteid siiski eesmärgipäraselt.⁸³ Seaduse teksti selguse huvides võiks seadusandja kaaluda vastavate sätete täpsustamist.

⁸⁰ RKHKm 22.11.2007 nr 3-7-1-3-465; vt ka RKHKo 14.12.2007 nr 3-3-1-89-07.

⁸¹ RKHKm 06.02.2008 nr 3-7-1-3-62.

⁸² HKMS § 92 lg-d 2, 5, 6 ja 8 ning § 93 lg-d 1 ja 4.

⁸³ Vt RKHKo 09.04.2007 nr 3-3-1-92-06, milles kolleegium leidis järgmist (p 13): «on väheusutav, et seadusandja oleks taotluslikult soovinud silmas pidada kohtukulusid uues, kitsamas tähenduses, vaid mõistis selle all menetluskulusid laiemalt, mida kinnitab ka HKMS ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse seletuskiri, mistõttu tuleb mõiste «kohtukulud» sisu ja maht samastada HKMS § 83 lg-s 1 defineeritava mõiste «menetluskulud» omadega.» Sama ka RKHKm 19.06.2007 nr 3-3-1-36-07, p 16.

HKMS § 83 lg 2 kohaselt tuleb kohtukuludena käsitada riigilõivu, kautsjonit ning asja läbivaatamise kulusid. Tuginedes riigilõivuseaduse § 4 lg-le 1, võib väita, et riigilõivumäär kehtestatakse üldjuhul toimingute tegemisega kaasnevate kulude hüvitamiseks, samas võib teatud juhtudel riigilõivumäära seada sõltuvusse ka toimingute eesmärgist (RLS § 4 lg 2). Tuleb meeles pidada, et riigilõivu suurus ei pea olema alati ranges vastavuses tehtavate toimingute kuludega.⁸⁴ Kohtulõivude (riigilõiv, kautsjon) tasumise nõue halduskohtumenetluses kannab siiski peamiselt kahte eesmärki, esiteks riigi poolt tehtavate toimingute otsuste kulutuste hüvitamise ning teiseks läbimõtlematute kaebuste esitamise piiramise eesmärki. Halduskohtusse kaebuse esitamisel nõutavat riigilõivumäära⁸⁵ ei saa pidada ebamõistlikult suureks, mistõttu ei saa väita, et PS § 15 lg 1 esimesest lausest tuleneva kaebeõiguse kasutamise õigust on kohtulõivu nõudmisega ebaproportsionaalselt piiratud.⁸⁶ Seadusandja on võimaldanud ka kohtulõivude tasumisest vabastamise taotlemist, tagamaks, et isiku olulised õigused ei jääks maksejõuetuse tõttu kaitseta. Küll aga peaks kohtulõivude tasumisest vabastamine siiski jääma erandiks, sest vabastamise taotluste menetlemine on ressursimahukas ja võib kohtuid üleliigselt koormata.

Riigilõivu tasumisest vabastamine

Kuigi HKMS § 91 lg 1 seab riigilõivu tasumisest vabastamise taotluse rahuldamise eelduseks taotleja maksejõuetuse, ei kohusta see sätte kohut maksejõuetut isikut igal juhul vabastama riigilõivu tasumise kohustusest, vaid annab selleks kohtule üksnes õiguse. Eriti teravalt on kerkinud riigilõivust vabastamise temaatika kinnipeetavate kaebuste lahendamisel, kuna kaebuse esitajad on sageli küll maksejõuetud, kuid pahatihti on esitatud kae-

⁸⁴ L. Lehis. PS § 113 kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2002, lk 506.

⁸⁵ Kehtiva riigilõivuseaduse § 56 lg 10 kohaselt tasutakse halduskohtule kaebuse esitamisel riigilõivu 80 krooni, kahju hüvitamiseks või alusetu rikastumise teel saadu tagastamiseks esitatud kaebuselt aga 3 protsenti summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte alla 80 krooni ja mitte rohkem kui sama suure hagihinnaga hagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses (lg 11).

⁸⁶ Varasema riigilõivuseaduse (kehtis 2006. a lõpuni) § 37 lg 9¹ maksimaalset riigilõivumäära kindlaks ei määranud, mistõttu oli sätte proportsionaalsus ning kaebeõiguse reaalne tagatus küsitav.

bused sisutühjad. Tõlgendades HKMS § 91 lg-t 1 on kohatud asunud riigilõivu tasumisest vabastamise taotluse lahendamisel hindama ka kaebaja õiguste kaitse olulisust. Põhjendamatu on vabastada isikut riigilõivu tasumise kohustusest, kui kaebaja õiguste kaitse vajalikkust, olulisust ja taotletava eesmärgi saavutamise võimalikkust hinnates nähtub, et kaebus on perspektiivitu. Sellega vähendatakse kohtumenetluse ressursi asjatut kasutamist ning menetluskulude ebamõistlikku tekitamist. Tähelepanu tuleb siin juhtida sellele, et kuna halduskohtumenetluse seadustik reguleerib iseseisvalt mingit kohtumenetluse küsimust, siis on põhjendamatu kohaldada tsiviilkohtumenetluse seadustiku sätteid. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku sätetest on võimalik juhinduda vaid halduskohtumenetluse seadustikus reguleerimata küsimustes. Samas võivad halduskohtumenetluse sätetest tulenevad piirangud tegelikkuses kokku langeda ka tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatutega.⁸⁷

Kuna HKMS § 91 lg 1 näeb ette riigilõivu tasumisest vabastamise esimese eeldusena taotleja maksejõuetuse, tuleb enne kaebaja õiguste kaitse olulisuse hindamist tuvastada, kas isik on maksejõuline või mitte. Seega juhul, kui kohus on tuvastanud isiku maksejõulisuse, puudub vajadus kaebaja õiguste kaitse olulisuse hindamiseks.⁸⁸ Kohtutel tuleb aga silmas pidada, et riigilõivu tasumise kohustus ei tohi muutuda sisuliselt sanktsioneerivaks meetmeks, mille abil välistatakse korduvate kaebuste esitamine. Maksejõulisuse hindamisel tuleb arvestada sellega, et ka pärast riigilõivu tasumist peab taotlejale jääma mõistlikul määral raha juhuks, kui tekib vajadus hädavajalike kulutuste tegemiseks.⁸⁹

Menetluskulude jaotus ja väljamõistmine

Halduskohtumenetluses kehtib HKMS § 92 lg 1 kohaselt põhimõte, et menetluskulud kannab üldjuhul pool, kelle kahjuks otsus tehti. Menetluskulude väljamõistmise eelduseks on kohtule enne kohtuvaidlusi menetluskulude nimekirja ja kuludokumentide esitamine (HKMS § 93 lg 1). Riigikohtu halduskolleegiumi järjekindla praktika kohaselt saab välja mõista vaid need kulud, mille kaebuse esitaja on tegelikult kandnud.⁹⁰ Enne 1. septembrit

2006 puudus HKMS-s kolmanda isiku menetluskulude väljamõistmise regulatsioon. Riigikohtu halduskolleegiumi 2007. a kohtupraktikast saab teha järelduse, et kuigi kolmanda isiku menetluskulude väljamõistmise võimalus halduskohtumenetluses eelnevalt puudus, on kolmanda isiku menetluskulude väljamõistmine siiski võimalik olukorras, kus menetlus algas enne 1. septembrit 2006. Selle eelduseks on asjaolu, et menetluskulud tekkisid hiljem ning vastaspoolel oli võimalus nende menetluskulude võimaliku väljamõistmise kohustusega arvestada⁹¹ (nt juhtumil, kui kaebus esitati küll enne 1. septembrit 2006, kuid kaebus on menetlusse võetud ja kolmanda isiku seisukohta küsitud pärast 1. septembrit 2006).

Omaette küsimus on menetluskulude väljamõistmise võimalikkus kolmandalt isikult, sest HKMS otseselt seda ei reguleeri. Iseenesest võib esineda juhtumeid, kus kolmas isik tekitab oma tegevusega ise menetluskulusid, näiteks esitades ainsana apellatsioonkaebuse, millega ta aga ei muutu haldusasja pooleks HKMS § 14 tähenduses. Veelgi keerulisemaks muutub olukord teistmisavalduse esitamisel. HKMS § 92 lg 7 võimaldab küll kantud menetluskulud kolmanda isiku kasuks välja mõista tema poole vastaspoolelt, kuid kohtumenetluse kaotanud poolel menetluses osalenud kolmandalt isikult menetluskulude välja mõistmist see säte ei võimalda. Seetõttu tuleks HKMS § 92 lg 1 alusel menetluskulud hüvitada poolel, kelle poolel kolmas isik menetluses osales. Menetlusosaline, kelle poolel kolmas isik varasemas kohtumenetluses tegutses, ei pruugi aga teistmismenetluses teistmisavaldust toetada ning sellisel juhul tekib ebaõiglane olukord, kus kolmanda isiku tegevusest tingitud teiste menetlusosaliste menetluskulude hüvitamise kohustus jääb selle poole kanda, kes ise pole nõustunud teistmisavalduse menetlemise ega võimaliku rahuldamisega. Võimaliku lahendusena võib kaaluda HKMS § 92 lg 10 kohaldamist ja jätta igaühe menetluskulud tema enda kanda. Samas räägib ka eeltoodud säte pooltest. Teine võimalus on lähtuda analoogia korras TsMS § 710 lg-st 3 ning mõista teistmisavalduse rahuldamata jätmisel me-

⁸⁷ RKHKm 06.09.2007 nr 3-3-1-40-07, p 10.

⁸⁸ RKHKm 11.12.2007 nr 3-3-1-83-07, p 8.

⁸⁹ RKHKm 06.02.2008 nr 3-3-1-93-07, p-d 12, 14.

⁹⁰ Vt RKHKm 13.06.1997 nr 3-3-1-18-97; RKHko 17.04.2003

nr 3-3-1-28-03; RKHko 28.02.2005 nr 3-3-1-87-04 jt. Kui-

gi 1. septembril 2006 jõustunud halduskohtumenetluse seadustiku muudatustega muudeti ka HKMS § 93 lg 1 sõnastust, saab kehtiva HKMS § 83 lg 5, § 92 lg 8 ning § 93 lg 2 sõnastusest teha järelduse, et seadusandja ei ole soovinud muuta menetluskulude eelneva kandmise nõuet – RKHKo 12.10.2006 nr 3-3-1-52-07, p 17.

⁹¹ RKHko 19.04.2007 nr 3-3-1-12-07, p 21.

netluskulud välja teistmisavalduse esitajalt ehk kirjeldatud näite puhul kolmandalt isikult. Eeltoodud lahenduse võimalikkus on aga küsitav, sest HKMS § 92 reguleerib iseseisvalt menetluskulude jagamise küsimust, mistõttu oleks põhjendatamatu kohaldada tsiviilkohtumenetluse seadustiku sätteid. Riigikohtu üldkogu on eelmainitud probleemi lahendanud sellega, et eristanud teistmismenetlust korralisest kohtumenetlusest, mistõttu korralises kohtumenetluses kolmanda isikuna kaasatud isikut, kes esitas teistmisavalduse, käsitatakse teistmismenetluses poolena ning seetõttu on põhjendatud rakendada menetluskulude jaotuse üldregulatsiooni.⁹²

Riigikohtu halduskolleegiumi praktika on 2007. aastal muutunud haldusorgani kasuks menetluskulude väljamõistmise võimalikkuse osas eelnevaga võrreldes mõnevõrra rangemaks. Muutunud pole küll põhimõtted, et haldusorgani või halduslepingu alusel haldusülesandeid täitva eraõigusliku juriidilise isiku kasuks menetluskulude väljamõistmise otsustamisel tuleb kohtul hinnata välise õigusabi vajalikkust haldusorgani jaoks, haldusorgani enda ametnike või töötajate kvalifikatsiooni, kaebuse esitaja majanduslikku olukorda.⁹³ Riigikohtu halduskolleegiumi 2007. a lahendites on enam rõhutatud asjaolu, et haldusasjades peab kohtuasi haldusorgani igapäevase põhitegevuse raamidest üldjuhul väljuma, õigustamaks kohtumenetluses kantud haldusvälise õigusabi teenuse kulude väljamõistmist. Lisaks eelnevalt väljendatud põhimõtetele võib kohus menetluskulude jagamisel arvestada ka muid kaalukaid ja erandlikke asjaolusid, näiteks kaebaja pahatahtlikkust või vaidlusaluse küsimuse erilist tähendust õiguskorras.⁹⁴

Menetluskulude väljamõistmise teema juures tuleb tähelepanu juhtida veel menetluskulude maksuõigusliku aspektile. Nimelt on mitmetes kohtuasjades tekkinud küsimus, kas menetluskuludeks saab lugeda esindajale tasutud käibemaksu, kuna menetluskulu kandnud isikul võib käibemaksuseaduse § 29 lg 1 alusel olla õigus tasutud

käibemaks enda tehingutelt ja toimingutelt arvestatud käibemaksust maha arvata. Kuna sisendkäibemaksu mahaarvamise õiguse tuvastamiseks tuleb välja selgitada isiku kogu majandustegevus, ei saa kohus kohtuasja läbivaatamisel võtta siduvat seisukohta selle kohta, kas menetluskulu kandnud isikul on õigus sisendkäibemaksu täielikult või osaliselt maha arvata.⁹⁵ Seetõttu tuleb menetluskulud välja mõista koos arvel märgitud käibemaksuga.

⁹² RKÜK 10.03.2008 nr 3-3-2-1-07, p 38.

⁹³ RKHKo 24.04.2001 nr 3-3-1-19-01; RKHKm 10.05.2001 nr 3-3-1-11-01; RKHKo 18.12.2003 nr 3-3-1-75-03; RKHKo 19.12.2003 nr 3-3-1-78-03, RKHKm 19.06.2007 nr 3-3-1-36-07.

⁹⁴ RKHKo 19.06.2007 nr 3-3-1-24-07, p 16; RKHKo 15.11.2007 nr 3-3-1-58-07. Vt ka RKHKo 06.11.2007 nr 3-3-1-52-07, milles selgitati lisaks menetluskulude jaotumisele ka haldusorgani poolt riigi lepingulise esindaja valimise korda.

⁹⁵ RKHKo 15.11.2007 nr 3-3-1-58-07, p 15.



VALLO OLLE
TÜ õigusteaduskonna
haldusõiguse dotsent

Kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku garantiiga seonduvaid aspekte Riigikohtu 2007. a kohtupraktikas

KOV-i, sh tema põhiseadusliku garantii kohta on Riigikohtu taasiseseisvunud Eestis tegutsemise aastate jooksul välja kujunenud juba suhteliselt ulatuslik kohtupraktika⁹⁶ ning 2007. a tõi taas endaga kaasa mitmeid selle tagatise erinevaid aspekte käsitlevaid kohtulahendeid. Käesoleva artikli raamid ei võimalda ja autor ka ei taotle kogu selle probleemistikuga seonduva 2007. a Riigikohtu praktika hõlmamist. Piiratud on kolme KOV-i põhiseadusliku garantiiga seonduva kohtulahendi käsitlemisega. Selguse huvides tuleb märkida, et neist otsustest esimese puhul, mida käsitletakse allpool artikli alajaotuses 2, on põhiõiguste riive problemaatikaga seonduv KOV-ist tegelikult kindlasti laiem küsimus. Samas on see ka KOV-i universaalpädevuse ulatuse küsimus, kuuludes sellisena kahtlemata ka KOV-i põhiseadusliku tagatise alla. Enne konkreetsete kohtulahendite käsitlemise juurde asumist on aga otstarbekas KOV-i põhiseaduslik garantii lühidalt määratleda ja kirjeldada tema struktuuri.

96 Põhiseadusliku garantii kohta lisaks käesolevas artiklis käsitletavatele kolmele kohtuotsusele vt nt RT I 1993, 61, 890; RT I 1993, 59, 841; RT I 1998, 113/114, 1887; RT III 2000, 5, 45; RT III 2002, 22, 251; RT III 2003, 6, 59; <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222479199>; <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222470187>; RT III 2005, 13, 128.

1. Kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku garantii olemus ja struktuur

Õigusteoreetiliselt mõistetakse KOV-i põhiseadusliku garantii all PS-is⁹⁷ (14. ptk) sisalduvat normikompleksi, mis reguleerib riigi ja KOV-i suhet ning laieneb ka valda ja linna suhetele teiste KOV-i üksustega.⁹⁸ Koostoimes PS-i normidega sisustavad põhiseaduslikku garantiid ka EKOH-i⁹⁹ normid. KOV-i garantii on KOV-i vormilise ja sisulise olemasolu – kohaliku kogukonna enesekorralduse – tagatis; seega ei laiene see KOV-i ja indiviidi suhetele, kus KOV on kohustatud järgima avalikule haldusele üldiselt kehtestatud reegleid.¹⁰⁰ Garantii raames võib eristada kolme tasandit:

- 1) õigussubjektsuse garantiid: eesmärk on õiguslikult tagada KOV-i koht terviklikus avaliku halduse organisatsioonis, kus eri haldustasandid ja halduskandjad

97 RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210.

98 Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. – Tallinn: Juura 2002, XIV ptk sissejuhatus, lk 641.

99 RT II 1994, 95.

100 M. Nierhaus. *Verfassungsmässige Ordnung in der Ländern, Wahlrecht, kommunale Selbstverwaltung, Gewährleistung durch den Bund. – Grundgesetz. Kommentar.* Hrsg. M. Sachs. München: Beck 1996, S. 14, Rn. 9; Vt selle kohta ka Ü. Madise. *Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a põhiseaduses. Magistr töö.* Tartu 2001.

esinevad omavahel seotud ja tasakaalustatud süsteemina. Õigussubjektsuse garantii kindlustab ka vertikaalse võimude lahususe säilimise (PS § 154 lg 1 ning §-d 155 ja 158).

- 2) institutsiooni garantiid: eesmärk on tagada KOV-i kui õiguse institutsiooni säilitamine (s.t KOV-i iseseisev, omal vastutusel korraldamine) (§-d 154 ja 160).
- 3) subjektiivse õigusliku seisundi garantiid¹⁰¹: eesmärk on tagada KOV-ile tema garantii kohtulik kaitse (vahendliku kaitse võimalused: PS §-d 107, 142, 152; vahetu kaitse võimalus: PSJKS¹⁰² § 7).

KOV-i põhiseadusliku garantii eeltoodud käsitlusega analoogne on ka RKPJK seisukoht, mida ta on väljendanud oma 21. veebruari 2003. a otsuses nr 3-4-1-2-03.¹⁰³

2. Kas universaalpädevus KOV-i põhiseadusliku tagatise elemendina õigustab põhiõiguse riivet seaduse volitusnormita antud KOV-i statuudiga?

Universaalpädevus kui õiguse institutsiooni garantii keskne element annab KOV-ile kohaliku elu küsimuste ringi määratlemise ja spontaanse tegutsemise ehk ülesannete avastamise õiguse, sh õiguse reguleerida ühiskonna arengus tekkinud uusi seadusega reguleerimata küsimusi.¹⁰⁴ PS § 154 lg-s 1 sisalduv sõna «kõiki» väljendabki universaalpädevuse olemasolu KOV-il, s.t KOV-i üksuse õigust ilma spetsiaalse volituse otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi. Ka HMS¹⁰⁵ (§ 90 lg 2) sätestab, et kohaliku elu küsimuste korraldamiseks võib KOV-i organ anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas. Sama seisukohta – et seaduses sisalduva volitusnormi olemasolu pole nõutav olemuslikult kohaliku elu küsimuse otsustamiseks KOV-i poolt – on RKPJK väljendanud juba 22. detsembri 1998. a otsuses nr 3-4-1-11-

¹⁰¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 641.

¹⁰² RT I 2002, 29, 174; 2007, 44, 316.

¹⁰³ RT III 2003, 6, 59.

¹⁰⁴ Vt ka E. Schmidt-Assmann. *Kommunalrecht. – Besonderes Verwaltungsrecht.* 10. Neubearb. Aufl. Hrsg. von E. Schmidt-Assmann; bearb. von P. Badura. – Berlin, New York: De Gruyter, 1995, S. 18.

¹⁰⁵ RT I 2001, 58, 354; 2007, 24, 127.

98¹⁰⁶, samuti 9. veebruari 2000. a otsuses nr 3-4-1-2-00¹⁰⁷ (p 17).

Üldaktide kehtestamise ehk määrusandlusõigus seondub samuti eeskätt õiguse institutsiooni garantiiga, võimaldades KOV-il realiseerida oma iseotsustamisõigust. Tulenevalt PS §-st 154 lahendavad KOV-id kahesu-guseid avalikke ülesandeid – riiklike ja kohalikke. Neist esimese ülesannete grupi ehk riiklike ülesannete lahendamiseks antavad määrused on oma õiguslikult olemuselt *intra legem* ehk seaduse alusel ja täitmiseks antavad määrused. Teine grupp küsimusi, mille lahendamisega KOV tegeleb, on kohaliku elu küsimused, mis omakorda jagunevad vabatahtlikeks ja kohustuslikeks omavalitsuslikeks ülesanneteks. KOV-i poolt enda autonoomse pädevuse raames antavad määrused on kvalifitseeritavad kui statuudid ehk *praeter legem* määrused. On mõeldav, et KOV-il tuleb asuda otsustama ja korraldama mingit sellist kohaliku elu küsimust, mille jaoks seadusandja pole (veel) vastavat õiguslikku regulatsiooni kehtestanud. Seejuures on samuti täiesti võimalik, et taolise küsimuse lahendamisega kaasneb teatud põhiõigus(t)e kaitseala(de) riive.

RKÜK 3. detsembri 2007. a otsuses nr 3-3-1-41-06¹⁰⁸ andis riigi kõrgeim kohtuinstants (taaskord) ühemõttelise vastuse küsimusele, kas KOV-i õigus põhiõigust volitusnormita üldaktiga piirata saaks tuleneda PS § 154 lg-st 1. Seisukohal, et sellele tuleks vastata jaatavalt, oli konkreetsel juhul Tallinna Linnavalikogu.¹⁰⁹ Eelnimetatud KOV-i organ oli 27. juunil 1996. a andnud määruse nr

¹⁰⁶ 28.10.1998. a laekunud õiguskantsleri taotluse tunnistada Tallinna Linnavalikogu 22.02.1996. a määrusega nr 8 kinnitatud «Tallinna vanalinna sissesõidu ja vanalinnas parkimise eeskirja» p-de 2, 6, 7 ja 8 kehtetuks läbivaatamine. – RT III 1998, 113/114, 1887.

¹⁰⁷ Õiguskantsleri taotlus tunnistada kehtetuks Narva Linnavalitsuse 16.04.1999. a (pro: 21.04.1999) määrus nr 672 «Transiittranspordi platsi kasutamise eeskirjade kinnitamine» ning selle muutmise 04.06.1999. a määrus (pro:02.06.1999) nr 1215 «Transiittranspordi platsi kasutamise eeskirjade täiendamine» nende vastuolu tõttu põhiseaduse ja seadusega. – RT III 2000, 5, 45.

¹⁰⁸ Sten Lieberti kaebus Tallinna Linnavalitsuse 15. septembri 2004. a korralduse nr 1799-k tühistamiseks. – RT III 2007, 44, 350; Vt ka RKHKm 03.05. 2007 asjas nr 3-3-1-41-06, Sten Lieberti kaebus Tallinna Linnavalitsuse 15. septembri 2004. a korralduse nr 1799-k tühistamiseks. – Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222506696>, 01.02.2008.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 25.

17 «Nõmme ehituskruuntide minimaalsuuruste kehtestamine»¹¹⁰, millega kehtestati selles linnaosas elamukruuntide minimaalsuurus. Seega riivati põhiõigust, täpsemalt PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust.

Konstateerides, et planeeringute hierarhiast ning PS-iga ettenähtud põhiõiguste lünkadeta kaitse põhimõttest tuleneb, et planeerimisvõim on riigi ja KOV-i jagatud pädevuses, ning osundades lähimuse (subsidiarsuse) põhimõttele, leidis RKÜK: «...isegi juhul, kui elamukruundi minimaalsuuruse kehtestamine lugeda kohaliku elu küsimuseks, ei saa KOV seda teha määrusega ilma vasta valitusnormita. [...] Kohus märgib, et KOV-i üksus on PS-i järgi nii kohaliku elu küsimuste kui talle pandud riigielu küsimuste korraldamisel seotud seaduslikkuse põhimõttega, mistõttu KOV-i põhiõigusi riival tegevusel peab alati olema seaduslik alus.»¹¹¹ RKÜK asus seisukohale, et omandipõhiõiguse riivamiseks puudus seaduslik alus, sest Tallinna Linnavolikogu vaidlustatud määrus oli antud ilma nõuetekohase volitusnormita. Seetõttu oli vaidlustatud määrus oma kehtivuse ajal PS-iga (§ 3 lg 1 esimene lause ja § 32 lg 2 teine lause) vastuolus (formaalne põhiseadusevastatus).¹¹²

Kindlasti tuleb rõhutada, et vaadeldavast RKÜK-i otsusest ei tulene, et KOV-i üldaktiga ei saa üldse mitte ühegi põhiõiguse kaitseala riivata. Riigikohus eitab võimalust, et KOV asub kehtestama oma üldaktiga põhiõiguse piiranguid otse, s.t olukorras, kus puudub vastav volitusnorm seaduses. Vaidlustatud volikogu määruse vastuvõtmise ajal kehtinud planeerimis- ja ehitusseadus sellist volitusnormi ei sisaldanud.

RKÜK-i otsuses 3-3-1-41-06 märgitakse: «Üldkogu leiab, et kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne. PS-i mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega. Omandiõiguse piiranguid võib seada üksnes formaalse seadusega või seaduses sisalduva ja eelnimetatud nõuetele vastava volitusnormi alusel, aga mitte otse KOV-i üldaktiga. See nõue on suunatud sellele, et omandiõiguse piirangute seadmisel arvestataks kogu

110 Arvutivõrgus: <http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Tavakas.utaja?c=1.1.1.1&id=33970, 01.02.2008>.

111 Vt RKÜKo 3-3-1-41-06 p-d 26–27.

112 *Ibid.*, p-d 27–28.

riigi territooriumil ühesuguste kriteeriumidega. Võrdse kohtlemise ja ühetaolisuse põhimõttega oleks vastuolus see, kui omandiõiguse kaitse oleks riigi erinevates piirkondades ebaühtlaselt tagatud. Riigikohus ei välista, et käesoleval juhul võiks selge ja piisavalt määratletud volitusnormi raames määrusega kohalike eripärade arvestamisele suunatud omandiõiguse piirangute kehtestamine olla PS-ga kooskõlas.»¹¹³ Oma varasemas praktikas oli Riigikohus mitmel korral rõhutanud, et põhiõiguste ja vabaduste piiranguid tohib kehtestada üksnes seadusjärgse õigusaktiga.¹¹⁴

Seega: juhul kui kohaliku elu küsimuse lahendamine KOV-i üldaktiga nõuab (eeldab) teatud põhiõiguse kaitseala riivet, pole KOV-il õigust asuda põhiõiguse kaitseala riivama, kui tal puudub selleks seaduses sisalduv volitusnorm. Selles osas pole relevantset kohaliku elu küsimuse olemuslik erinevus riigielu küsimusest, KOV-i ülesannete liigitus ega ka tema põhiseadusliku garantii keskseks elemendiks oleva universaalpädevuse olemasolu kohaliku elu küsimustes. Universaalpädevusest ei piisa selleks, et põhiõiguse riivet legitimeerida.

Tervikuna ei kujuta RKÜK otsuses 3-3-1-41-06 sisalduv endast KOV-i põhiseadusliku garantii sisu avamise aspektist kvalitatiivselt uut arengut.¹¹⁵ Nagu ülalpool

113 *Ibid.*, p 22.

114 RKÜKo 11.10.2001 asjas nr 3-4-1-7-01, Tallinna Halduskohtu taotlus kontrollida relvaseaduse § 28 lg 1 p 6 vastavust põhiseaduse §-le 11. – RT III 2001, 26, 280; RKPJKo 12.01.1994 asjas nr III-4/A-1/94, õiguskantsleri poolt põhiseaduse § 142 lg 2 korras esitatud ettepanek tunnistada põhiseaduse § 152 lg 2 alusel Eesti Vabariigi politiseaduse muutmise ja täiendamise seaduse II osa lg 4 kehtetuks. – RT I 1994, 8, 129; RKPJKo 12.01.1994 asjas nr III-4/A-2/94, õiguskantsleri poolt põhiseaduse § 142 lg 2 korras esitatud ettepanek tunnistada põhiseaduse § 152 lg 2 alusel Vabariigi Valitsuse 23.07.1993. a määrus nr 233 «Riigi Kaitsepolitsei ameti põhimäärus» ja «Operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise ajutise korra» kinnitamine» p 2 kehtetuks. – RT I 1994, 8, 130; RKPJKo 06.10.1997 asjas nr 3-4-1-3-97, Valga Maakohtu 9. juuni 1997. a taotlus tunnistada osaliselt kehtetuks Valga Linnavolikogu 10. jaanuari 1996. a määrusega nr 1 kinnitatud Valga linna korra eeskirja I osa p 3.19. – RT I 1997, 74, 1268; RKPJKo 24.12.2002 asjas nr 3-4-1-10-02, Tallinna Halduskohtu taotlus kontrollida rahandusministri 28.01.2002. a määruse nr 24 «Ametiisikute palgaandmete avalikustamise kord ja tingimused» ning palgaseaduse § 8 lg 3.1 viimase lause vastavust põhiseadusele. – RT III 2003, 2, 16.

115 Vt nt RKPJKo 02.11.1994 asjas nr III-4/A-8/94, õiguskants-

märgitud, väljendas Riigikohus oma seisukohta põhiõiguste riive lubatavusest seadusest alamalseisva õigusjõuga üldaktidega ja sellise lubatavuse eeldustest.

3. Kohaliku omavalitsuse üksuste kaebused oma põhiseadusliku garantii kaitseks: põhiseadusliku garantii riive küsimus

PKJKS § 7 võimaldab KOV-i volikogul esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus PS-iga vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus KOV-i põhiseaduslike tagatistega. 2007. a kasutasid seda võimalust ehk realiseerisid oma subjektiivse õigusliku seisundi garantiid kaks KOV-i volikogu – Jõhvi Vallavolikogu ja Tallinna Linnavolikogu, vaidlustades vastavalt ehitusseaduse¹¹⁶ § 13 ja sõjahaudade kaitse seaduse¹¹⁷ § 8 lg 2 ja § 9 lg 4 kooskõla KOV-i põhiseadusliku garantiiga. RKPJK tegi nendes asjades abstraktset normikontrolli teostades kohtuotsused vastavalt 16. jaanuaril 2007¹¹⁸ ja 8. juunil 2007.¹¹⁹ Seega on praeguseks volikogude poolt KOV-i põhiseadusliku garantii kaitseks esitatud kaebuste koguarv tõusnud kolmeni,¹²⁰ mida pole just palju. Mõlemad esitatud taotlused jäid rahuldamata.

Kummagi vaadeldava kohtuotsuse – **3-4-1-9-06** ja **3-4-1-4-07** – puhul on RKPJK järginud asja lahendamisel analoogilist skeemi, võttes seisukoha 1) taotluse lubatavuse ja vaidlustatud regulatsiooni olemuse kohta;

leri taotlus tunnistada Tallinna Linnavalitsuse 31. märtsi 1994. a määrus nr 31, millega kinnitati «Sõiduki tasulise valveta parkimise eeskiri», ja 16.04.1993. a määrus nr 70, millega kinnitati «Sõiduki sundteisaldamise ja liikumist takistava vahendi kasutamise juhend», põhiseaduse § 152 lg 2 alusel kehtetuks. – RT I 1994, 80, 1379; RKPJKo 02.11.1994 asjas nr III-4/A-7/94, õiguskantsleri taotlus tunnistada Tallinna Linnavolikogu 31. märtsi 1994. a otsus nr 52 «Sõidukite tasuline parkimine» põhiseaduse § 152 lg 2 alusel kehtetuks. – RT I 1994, 80, 1378.

¹¹⁶ Tollane redaktsioon: RT I 2002, 47, 297; 2006, 58, 439.

¹¹⁷ RT I 2007, 4, 21.

¹¹⁸ RKPJKo 16.01.2007 asjas nr 3-4-1-9-06, Jõhvi Vallavolikogu taotlus kontrollida ehitusseaduse § 13 põhiseadusele vastavust. – RT III 2007, 3, 19.

¹¹⁹ RKPJKo 08.06.2007 asjas nr 3-4-1-4-07, Tallinna Linnavolikogu taotlus tunnistada sõjahaudade kaitse seaduse § 8 lg 2 ja § 9 lg 4 vastuolu tõttu põhiseadusega kehtetuks. – RT III 2007, 25, 202.

¹²⁰ Vt joonealune märkus 7.

2) selle kohta, kas vaidlustatud regulatsioon rikub KOV-i põhiseaduslikku tagatist (praegusel juhul õigusliku institutsiooni garantiid – PS § 154). Siin tehti proportsionaalsuse test (sobivus-vajalikkus-mõõdupärasus).

Esile tuleb tõsta RKPJK käsitlust KOV-i enesekorraldusõiguse kohta. PS § 154 lg-st 1 tuleneva KOV-i enesekorraldusõiguse põhisisuks on KOV-i otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel. KOV-i enesekorraldusõigus ei ole piiratu. PS § 154 lg 1 näeb ette, et KOV-id tegutsevad iseseisvalt seaduste alusel. Niisiis võib seadusandja kehtestada KOV-i enesekorraldusõiguse piiranguid. Kuna tegu on lihtsa seadusereservatsiooniga, võib KOV-i kohaliku elu küsimuste otsustamise õigust (enesekorraldusõigust) piirata mõne põhiseadusliku väärtuse kaitseks, seega ei vasta PS-ile mitte igasugused seadusega sätestatud KOV-i enesekorraldusõiguse piirangud. Tagamaks KOV-i enesekorraldusõiguse põhiolemuse säilimist, peavad selle piirangud olema proportsionaalsed ehk siis piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad.¹²¹ Seega on KOV-i põhiseadusliku garantii riive lubatud, kui see on formaalselt ja materiaalselt õiguspärane.

KOV-i enesekorraldusõiguse piirangu vajalikkus võib tuleneda EKOH art 4 lg-s 3 fikseeritud subsidiaarsuse printsiibist.¹²² Enesekorraldusõiguse piirangu (kohaliku elu küsimuse KOV-ile kohustuslikuks tegemine kõrgendatud avaliku huvi tõttu, nt kohustusena tagada detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamine kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni) mõõdupärasuse hindamisel tuleb pöörata tähelepanu ka sellele, kas seadusandja on KOV-ile kohaliku elu küsimuse lahendamisel jätnud piisava kaalutlusruumi (nt lühi- ja pikaajaliste arengute elluviimise võimalusi saab KOV planeerida oma arengukava raames (KOKS¹²³ § 37), samuti tuleb riigil luua stabiilne ja eelnevalt teadaolev finantseerimissüsteem, mis võimaldab KOV-il kaalutlusõigust ka tegelikult realiseerida.¹²⁴

KOV-i enesekorraldusõiguse riive olemasolu või selle puudumise üle ei saa otsustada lihtsustatult, järgides põhimõtet: kui tegu on riigielu küsimusega, siis ei saa riivet esineda. Ka riigielu küsimuste üle otsustamisel tu-

¹²¹ RKPJKo 3-4-1-9-06, p 23; 3-4-1-4-07, p 20.

¹²² RKPJKo 3-4-1-9-06, p 29.

¹²³ RT I 1993, 37, 558; 2007, 44, 316.

¹²⁴ RKPJKo 3-4-1-9-06, p 20, 33, 35.

leb arvestada KOV-i jt isikute õiguste võimaliku riivega. Nt sõjahaudade monumentide ja -tähiste rajamisel, säilitamisel, kohandamisel, lammutamisel, demonteerimisel ja teisaldamisel kui riigielu küsimustel on puutumus KOV-i põhiseadusliku garantiiga, kuna mainitud tegevused seonduvad KOV-i ülesannetega avaliku ruumi ja miljöö kujundamisel ja kaitsel (KOV-i enesekorralduslikud küsimused – planeerimisseaduse¹²⁵ § 4 lg 2).¹²⁶ Asjaolu, et tegu on riigielu küsimusega, ei välista KOV-i kaasamist otsustusprotsessi. Selline kaasamine peab tagama igal konkreetsel juhul KOV-i võimaluse oma seisukohtade esitamiseks ning tasakaalustatud ja põhjendatud otsuste langetamise. Kui KOV täidab riiklikku ülesannet haldusmenetluse raames haldusaktide andmise ja haldustoimingute tegemise vormis, kehtib selle kohta ka haldusmenetluse õiguslik regulatsioon ja KOV on seadusest tulenevate õiguste ja kohustustega menetlusosaliseks.¹²⁷

Kokkuvõtteks: PS-is sisalduva KOV-i põhiseadusliku garantii erinevate aspektide käsitlemist on Riigikohtu praktikas aastate vältel esinenud suhteliselt sageli. Konstitutsiooniliste normide selle kompleksiga seotud ja eespool vaadeldud 2007. a lahendid lisasid olemasolevatele seisukohtadele uusi ja täpsustasid kohtu poolt juba varem väljendatud seisukohti. Tähelepanu väärrib ka see, et KOV-id ise on mõnevõrra aktiivsemalt hakanud kasutama neile seadusega antud võimalust pöörduda oma põhiseaduslike tagatiste kaitseks vahetult Riigikohtu poole.

Kasutatud lühendid

| | |
|-------|---|
| EKOH | Euroopa kohaliku omavalitsuse harta |
| HMS | haldusmenetluse seadus |
| Ibid. | ibidem |
| KOKS | kohaliku omavalitsuse korralduse seadus |
| KOV | kohalik omavalitsus |
| o | kohtuotsus |
| PSJKS | põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus |
| PS | põhiseadus |
| RKPJK | Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium |
| RKÜK | Riigikohtu üldkogu |
| RT | Riigi Teataja |

¹²⁵ RT I 2002, 99, 579; 2007, 67, 414.

¹²⁶ RKPJKo 3-4-1-4-07.

¹²⁷ Ibid., p. 25; vt ka p-s 25 viidatud kohtuotsuseid.



LIINA KANGER
Riigikohtu analüütik

Kaebuse ilmselge põhjendamatus Kohtupraktika analüüs

1. Sissejuhatus

Analüüsi aluseks olevad materjalid¹²⁸

Kohtute infosüsteemi (KIS) andmetel on alates 1. septembrist 2006 kuni 1. novembrini 2007 tehtud Eesti kohtutes halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 11 lg 3¹ p 5 ja HKMS § 23 lg 3 p 1 alusel 66 haldus-**asjas** kokku 86 määrust. Neist kohtuasjadest 52 on alguse saanud Tallinna Halduskohtust ja 14 Tartu Halduskohtust. Tartu Halduskohtu piirkonnast on 1 menetlus Jõhvi kohtumajast, ülejäänud Tartu kohtumajast. Tallinna Halduskohtu Pärnu kohtumaja asju oli 1.

Määruskaebus esitati Tallinna Ringkonnakohtusse 16 asjas ja Tartu Ringkonnakohtusse 3 asjas. See tähendab, et umbes kahte kolmandikku (71%) nimetatud alustel halduskohtu poolt tehtud kaebuse tagastamise või läbi vaatamata jätmise määrustest enam ei vaidlustatud. Neist 19-st, mis jõudsid ringkonnakohtusse, jäi muutmata 12, osaliselt rahuldati 4 määruskaebust ja täielikult 3. Riigikohtus sai lahendi üks vaadeldud asjadest:¹²⁹ tühistati

¹²⁸ Arvandmed tuginevad KIS-i otsingumootori kaudu kättesaadavatele lahenditele seisuga 01.11.2007.

¹²⁹ Haldusasi nr 3-06-1524 (Eesti Apostlik-Õigeusu kiriku kaebus Tartu Linnavalitsuse õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimise komisjoni kohustamiseks haldusakti väljaandmiseks.) RKHKm 23.10. 2007 asjas nr 3-3-1-42-07.

ti ringkonnakohtu ja halduskohtu määrused ja asi saadeti menetlusse võtmise otsustamiseks tagasi halduskohtule. Seega 66 kohtuasjas tehtud määrustest on vaadeldaval ajavahemikul tühistatud kokku seitse, neist neli osaliselt. Üldise hinnanguna võib seepärast öelda, et suur hulk esimese astme kohtu määrusi jääb samal kujul kehtima.

HKMS § 33 lg 3 p 5 alusel tehti uuritaval ajavahemikul kohtumäärusi vaid 1 (TlnRK 06.06.2007 nr 3-06-1847).¹³⁰ Tartu Ringkonnakohtus ei ole HKMS § 33 lg 3 p 5 kordagi kohaldanud.¹³¹

Täiendavalt hõlmab analüüs ka neid kohtumäärusi, milles kaebust ei tagastatud HKMS § 11 lg 3¹ p 5 ega HKMS § 23 lg 3 p 1 alusel, kuid hinnati kaebuse perspektiivikust seoses riigilõivust vabastamise ja riigi õigusabi andmise taotlustega. Neid oli kokku 5 menetlust, millest kaks läbis ka apellatsiooniaseme ja kassatsiooniaseme.¹³²

¹³⁰ Analüüsi kirjutamise ajal lisandus määrusi veel, kuid paratamatult peab materjali piiritlema ja neid enam vaadelda polnud võimalik. Olgu siinkohal esitatud lisandunud asjade numbrid seisuga 01.02.2008: TlnRK 28.11.2007 asjas nr 3-07-1485; TlnRK 26.11.2007 asjas nr 3-06-2453; TlnRK 10.12.2007 asjas nr 3-07-1222; TlnRK 14.12.2007 asjas nr 3-05-1346.

¹³¹ Seisuga 01.02.2008.

¹³² RKHKm 11.12.2007 asjas nr 3-3-1-83-07 (varasem nr halduskohtu ja ringkonnakohtu astmes: 3-07-1551); RKHKm 21.11.2007 asjas nr 3-3-1-55-07 (varasem nr halduskohtu ja ringkonnakohtu astmes: 3-06-2239).

Need lahendid ei kattunud HKMS § 11 lg 3¹ p 5 ja § 23 lg 3 p 1 alusel tehtavate lahendite valimiga, vaid võeti neile lisaks. Mõlema Riigikohtule esitatud määruskaebuse tulemusena saadeti asi tagasi halduskohtule riigilõivu tasumisest vabastamise taotluse uueks lahendamiseks. Esialgse õiguskaebuse kohaldamist taotleti kõigi vaadeldud asjade peale kokku üheksal korral.

Kuivõrd kõik HKMS § 11 lg 3¹ p 5, § 23 lg 3 p 1 ja § 33 lg 3 p 5 kehtivusaajal toimunud vaidlused neil alustel olid initsieeritud kaebuse, mitte protesti kaudu, siis puudub tänini praktika protestide ilmselge põhjendamatu- se kohta.

Analüüsi eesmärgid

Käesoleva analüüsi üldeesmärk on anda võimalikult ter- vikklik ülevaade halduskohtumenetluse ilmselgelt põhjen- damatu kaebuse tagastamise regulatsiooni rakendami- se kohta halduskohtute praktikas, hõlmates nii HKMS-i vastavate sätete kohaldamise erinevusi kohtute lõikes kui ka mitmekesisist valikut kaebuse perspektiivituks lugemi- se näidetest erinevatel põhjustel. Analüüsi ajendas kirju- tama huvi selle vastu, kui palju ja kuidas halduskohtud nimetatud suhteliselt uut halduskohtumenetluse võima- lust – kaebust mitte menetleda – rakendavad: milline on kohtumääruste põhjendus ja millised on perspektii- vituks lugemise enamlevinud põhjused. Kas leidub tun- nuseid, mille alusel liigitada teatud kaebused kindlasti perspektiivseks ja vastupidi, kindlasti sisutuks, põhjen- damatuks?

Kuivõrd kohtuliku lahendi prognoositavus soodus- tab põhjendamatu kaebuste esitamata jätmist, tuues kaasa kohtumenetluse ressursi kokkuhoiu, on oluline uu- rida, kas kohtupraktika on aastase regulatsiooni kehti- vusaja jooksul kujunenud ühetaoliseks ning isikule ka tu- lemuse poolest ettenähtavaks.

Nendest eesmärkidest tulenevalt tehakse kõige- pealt sissejuhatus kaebeõiguse piiramise teemasse, mil- lele järgneb analüüsitud kohtumääruste sisuline ülevaa- de, kaebuse perspektiivituks lugemise põhjuste ülevaade ning lõpuks seda liiki kohtumäärustega seotud menet- lusalike instituutide rakenduspraktika analüüs.

2. Sissejuhatus kaebeõiguse piiramise temaatikasse

Õiguslik olukord

1. septembrist 2006 jõustunud halduskohtumenetlu- se seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadusega täiendati halduskohtumenetluse seadustikku muu hulgas § 11 lg 3¹ p-ga 5 ja § 23 lg 3 p-ga 1. **HKMS § 11 reguleerib asja kohtuliku läbivaatamise ette- valmistamist. Kõnealuse paragrahvi lg 3¹ p 5 ko- haselt tagastab halduskohus kaebuse või protesti määrusega selle esitajale, kui kaebuse või protesti esitajal ei saa ilmselgelt olla halduskohtusse pöör- dumise õigust, eeldades, et tema väidetavad as- jaolud on tõendatud.** Riigikohus on lahendi nr 3-3-1- 41-07 p-s 8 märkinud, et sätte eesmärgiks on vastavalt eelnõu seletuskirjale «eelkõige vähendada halduskoh- tute töökoormust, kõrvaldades menetlusest ilmselgelt põhjendamatu kaebused/protestid ehk lihtsalt sisutud haldusasjad.»¹³³ Sama eesmärki täidab ka **HKMS § 23 lg 3 p 1, mille alusel võib halduskohus jätta kae- buse või protesti määrusega läbi vaatamata ka ju- hul, kui ilmneb, et selle esitajal ei saa ilmselgelt olla halduskohtusse pöördumise õigust, eelda- des, et kaebuse või protesti esitaja poolt väideta- vad asjaolud on tõendatud.** Lisaks eelnõu seletuskir- jale on neid eesmärke Riigikogu stenogrammi kohaselt rõhutanud oma ettekannetes eelnõu esimesel lugemisel 12. aprillil 2006 ka justiitsminister ja Riigikogu õigusko- misjoni esimees.¹³⁴

Kaebeõiguse riive ja selle põhiseaduspärasus

Põhiseaduse §-st 15 tuleneb igapähe õigus pöörduda kohtusse, et tagada lünkadeta ja võimalikult tõhusat kohtulikku kaitset. Ometigi ei ole kohtukaebeõigus ab- soluutne, selle selgesõnalisi kitsendusi leiame kohtume- netlustest mitmeid. Kuivõrd PS § 15 lg 1 esimeses lau- ses on sätestatud seadusreservatsioonita põhiõigus, siis on võimalik seda ka põhiseaduslikku järku õigusväär- tu-

133 RKHKm 03.10.2007 haldusasjas nr 3-3-1-41-07, p 8.

134 RKHKm 03.10.2007 haldusasjas nr 3-3-1-41-07 ja X Riigikogu stenogramm VII istungjärk, 12. aprill 2006 päeva- korrapunkt 13. Halduskohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (857 SE) esimene lugemine. Kättesaadav Riigikogu kodulehelt: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2006/04/t06041211.html>.

se olemasolul riivata. Üheks kohtusse pöördumise õigust ulatuslikult kitsendavaks regulatsiooniks on põhjendamatu kaebuste tagastamine halduskohtumenetluses. Riigikohtu 21. novembri 2007. a määruses nr 3-3-1-55-07 kordas Riigikohtu halduskolleegium oma varasemat seisukohta, et halduskohtumenetluse eesmärk ei ole näha ette võimalikult rohke pöördumine kaebustega halduskohtusse, vaid tagada lünkadeta kaebeõigus isiku oluliste õiguste kaitseks. Selles lahendis on asutud ka seisukohale, et leidub isiku jaoks olulisi küsimusi, milles põhimõtteliselt ei tohi pidada kaebust ilmselgelt perspektiivituks, üks neist on isikliku distsiplinaar karistuse määramise vaidlustamine: «Kollegium on seisukohal, et kaebust, milles vaidlustatakse distsiplinaar karistuse määramise käskkirja õiguspärasust, ei saa pidada ilmselgelt perspektiivituks (HKMS § 11 lg 3¹ p 5). Kinnipeetavale võib kohaldada distsiplinaar karistusi ainult Vangistus seaduse, Vangla sisekorraeeskirja või muude õigusaktide nõuete süülise rikkumise eest, mille vangla peab tuvastama. Distsiplinaar karistuse õiguspärasuse küsimust tuleb lugeda isiku jaoks oluliseks küsimuseks.»¹³⁵

3. Kohtumääruste menetlusõiguslikke probleeme

Ilmselgelt põhjendamatu kaebuste tagastamise ja läbi vaatamata jätmise määruste üldiseloostus

HKMS § 25 lg 7 kohaselt vormistatakse kohtulahend, millega halduskohus tagastab kaebuse või protesti või jätab kaebuse või protesti läbi vaatamata, määrusena ja sama paragrahvi lg 8 alusel kohaldatakse määruse tegemisele, vormistamisele ja määruse sisule tsiviilkohtumenetluse sätteid. Käesoleva analüüsi aluseks olevad määrused lahendavad isiku kaebeõiguse küsimuse, mis ei ole pelgalt menetluse juhtimise ega korraldamisega seotud küsimus. TsMS esitab määruse põhjendusele väiksemaid nõudeid kui kohtuotsuse põhjendusele (vrd TsMS § 442 lg 8 ja § 456 lg 2 p 8). TsMS § 456 lg 2 p 8 näeb määruse sisu kohta ette, et selles märgitakse põhjendused, mille alusel kohus järeldusteni jõudis, samuti õigusaktid, millest kohus juhindus. Kui puhtprotsessuaalsete määruste puhul on võimalik lühem põhjendus, siis oluliselt kaebeõigust piiravate määruste osas tuleks põhjendamisele

¹³⁵ RHKM 21.11.2007 asjas nr 3-3-1-55-07.

esitada sarnaseid nõudeid nagu kohtuotsusele.

Põhjenduse ulatus ilmselgelt perspektiivitu kaebuste puhul ei ole praktikas ühesugune: leidub nii äärmiselt põhjalikke lahendeid kui ka äärmiselt kokkuvõtlikke. Näiteks vangi kaebuse selle peale, et hommikusöögi puder serveeriti moosiga ühes kausis, mitte eraldi, nagu kaebaja soovis, ja rikuti seeläbi tema õigusi, lahendas halduskohus kohtumäärusega viiel lehel.¹³⁶ Seevastu lühim põhjendus mahtus ühte lõiku ja sellest ei selgunud mitte ühtegi asjaolu, mille kohta kaebus käis.¹³⁷

Ühelt poolt on põhjenduse ulatus seotud kaebuse keerukusega, teiselt poolt ka sellega, mis põhjustel on kaebus põhjendamatu. Näiteks kaebeõiguse puudumine konkreetsel isikul, kellel puudub vaidlustatud asjas haldusakti või toiminguga puutumus, on suhteliselt hõlpsasti tuvastatav, samal ajal kui eristamine, kas juriidiline isik on esitanud kaebuse iseenda või oma liikmete kaitseks, nõuab kaebuse eseme põhjalikumat uurimist. Kindel on, et kui kaebuse põhjendamatus ei ole ilmselge, tuleb vaidlus lahendada kohtumenetluses.

Samas võib kohtumääruses toodud motivatsiooni kohta märkida, et motivatsiooni pikkus iseenesest ei garanteeri selle kvaliteetsust. Silma hakkas koguni vastu pidine tendents, nimelt on märksa selgemad need lahendid, kus öeldakse ühte argumenti üks kord, võrreldes nendega, kus samade õiguslike momentide juurde tulakse mitu korda tagasi. Sellest võib järeldada, et põhjenduste lühidalt ja selgelt väljatoomine aitab isegi paremini realiseerida kohtulahendite selguse ja arusaadavuse põhimõtet.

Ilmselgelt põhjendamatu kaebuse seos kaebeõigusega

Halduskohtusse pöördumise õiguse sätestab HKMS § 7 lg 1, mille kohaselt võib kaebusega halduskohtusse pöörduda isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Vaadeldud kohtulahendites on valdavalt (üksikute eranditega) sellele sättele viidatud, selgitades, et kui haldusakt või toiming ei saa isiku õigusi rikkuda, siis pole isikul kaebeõigust. Üsna arvukalt leidub kohtumäärustes selgitusi selle kohta, et Eesti haldusprotsessiõigus lähtub (üldjuhul) subjektiivse õiguskaitse põhimõttest ning kaebeõigus on üksnes neil isikutel, kelle õigusi kaevatav hal-

¹³⁶ TrtHKM 20.09.2007 asjas nr 3-07-1426.

¹³⁷ TlnHKM 08.05.2007 asjas nr 3-07-939.

dusakt või toiming otseselt puudutab.¹³⁸ Sellele järgnevalt viitab kohus tüüpiliselt HKMS § 11 lg 3¹ p-le 5 ning sõnastab järelduse, et kaasuse asjaolude tõttu ei saa isikul kaebeõigust olla.

Kui isikul on kaebeõigus olemas, siis HKMS § 11 lg 3¹ p 5 alusel kaebust läbivaatamatult tagastada ei saa. Perspektiivikus ei ole tõendamisküsimus, vaid õigusliku hinnangu küsimus, st kaebus on perspektiivitu siis, kui väidetavat õigust polegi võimalik rikkuda, mitte aga siis, kui rikkumist ei ole võimalik hüvitada. Vastavat järeldust on ringkonnakohtul tulnud ka mitmel korral määruskaebuse läbi vaatamise käigus sedastada.

Ennatlike otsustuste vältimine

Kaebuse tagastamise otsustamisel tuleb lähtuda kaebaja väidetud asjaolude tõendatusest, siiski ei tohi selles menetlusstaadiumis anda veel ennatlike otsuseid, milleni oleks võimalik jõuda alles asja sisulise läbivaatamise tulemusel, sest kui asja kohtuliku ettevalmistamise menetlus on puudulik, jäävad selle tagajärjel kaebaja õigused alusetult kaitseta. Kohtud peavad hindama kaebust lähtuvalt selle selleks hetkeks kujunenud sisust, kusjuures tuleb eeldada, et kaebaja väited on tõendatud. Nimetatud eeldus vajab alljärgnevas täpsemat käsitlemist.

Perspektiivikus versus tõendamisküsimused

Nagu ülal tõdetud, õigustab kaebeõiguse ilmselge puudumine kaebuse läbi vaatamata jätmist juhul, kui kaebeõigus on välistatud õiguslikel põhjustel, mitte asjaolude tõendamata tõttu. Seega ei ole viide HKMS § 11 lg 3¹ p-le 5 ega § 23 lg 1 p-le 3 ega § 33 lg 3 p-le 5 asjakohane, kui kaebuse eduväljavaated on väheste või nõrkade tõendite tõttu kesised.

Praegune kohtupraktika näitab aga suunda, et nimetatud sätteid rakendatakse kohtu uurimisprintsipi teenistusse, selleks et kaebeõiguse puudumise valguses suunata kaebaja esitama kohtule uusi või täiendavaid tõendeid. Tekkinud on täiesti ühesugune ja korduvates (sama kohtumaja) lahendites kasutamist leidnud praktika, et kõigepealt jäetakse kaebus puuduste kõrvaldamiseks käiguta (HKMS § 11 lg 2 alusel) ja antakse puuduste kõrvaldamiseks tähtaeg. Puudustena osundab kohus käiguta jätmise määrukses, et sellisel kujul on kaebus perspektiivitu, ning nimetab, et puuduste kõrvalda-

mata jätmise korral tagastatakse kaebus läbivaatamatult HKMS § 11 lg 3 alusel. Sisuliselt ilmneb puuduste kõrvaldamise kohtumäärusest juba kohtu seisukoht perspektiivikuse kohta. Leidub ka selliseid lahendeid, kus lisaks «põhjendamata puudusele» on kaebuses muidki puudusi. Ka neil juhtudel on kohus tuvastanud juba kaebuse ilmselge perspektiivituse, kuid andnud tähtaja puuduste kõrvaldamiseks, kuigi on juba ette selge, et samasisuline kaebus tuleks ka muude puudusteta tagastada HKMS § 11 lg 3¹ p 5 alusel.¹³⁹

Seeläbi jätab kohus isikule võimaluse oma kaebeõiguse selgemaks äranäitamiseks parandatud kaebuses, samas hoiatades kaebajat samasuguse taotlusega tagasipöördumise korral HKMS § 11 lg 3¹ p 5 alusel kaebuse tagastamise eest. Nii muutub HKMS § 11 lg 3¹ p 5 kohtu üldiseks eelhinnanguks, mis ei oma lõplikku siduvust, et seda võiks määruskaebuse kaudu tühistada. Ühtlasi antakse kaebuse perspektiivikuse hindamise kohustus kohtult üle kaebajale.

Kaebuse tagastamine mitmel alusel

HKMS § 11 näeb halduskohtus asja kohtuliku läbivaatamise ettevalmistamise raames ette alused kaebuse või protesti tagastamiseks. Tekib küsimus, millisel alusel tuleks kaebus tagastada, kui aluseid selleks on mitu. Kohutapraktikast ilmneb, et kui kohtul on mitu alust kaebuse menetluse võtmisest keeldumiseks, märgitakse ära need kõik, põhjendades igaühte eraldi (ei nähtu lahenditest ühegi aluse pidamist teistest tähtsamaks) või kombineerides mitut alust omavahel. Viimase näiteks on halduskohtu määrus, milles on märgitud korraga kaks alust: vaidlus ei kuulu halduskohtu pädevusse (HKMS § 11 lg 4) ja see on samal ajal ka ilmselgelt põhjendamatu (HKMS

¹³⁹ Vrd samaselt lahendatud asju: TlnHKm 14.08.2007 asjas nr 3-07-1568, p 13: «Eeltoodu tõttu tuleb K.K. kaebust pidada ilmselt perspektiivituks»; TlnHKm 26.07.2007 asjas nr 3-07-1261; TlnHKm 11.09.2007 asjas nr 3-07-1474, TrtHK 28.03.2007 asjas nr 3-07-601.

Kui asi on otsustatud kohtulikult läbi vaadata ja selgub, et esineb siiski alus kaebuse või protesti läbi vaatamata jätmiseks HKMS § 23 lg 1 alusel, siis osa nimetatud aluste jaoks (p 5–7) on jäetud sama paragrahvi lg 2 kohaselt võimalus, et kohus annab esmalt kaebuse või protesti esitajale tähtaja puuduse kõrvaldamiseks ja alles seejärel jätab kohus asja läbi vaatamata. Kuid nende seas ei ole ilmselgelt põhjendamatu (p 1).

¹³⁸ Vt nt TlnHKm asjas nr 3-07-305, p 6.

§ 11 lg 3¹ p 5) ja tuleb tagastada.¹⁴⁰ Praktikast ilmneb, et kohtus ei tekita sel juhul kahtlusi asjaolu, et kui ta asja niikuinii lahendada ei saa, siis ei ole ju tarvis hakata hindama kaebuse perspektiivikust. Kolmandaks tehakse selliseid määrusi, milles märgitakse erinevad alused, kuid kohaldatakse HKMS § 11 lg 3¹ punkti 5 (ilmselt kui kohtu meelest kõige üldisemat). Siia kuulub näide, kus kaebus ei kuulu halduskohtu pädevusse HKMS § 11 lg 4 alusel, kuid kuna samas puudub ka sisuline perspektiiv (kaevatatav haldusakt ei puuduta otseselt kaebuse esitajaid), siis tagastatakse see HKMS § 11 lg 3¹ p 5 alusel.

Riigikohus on 23. oktoobri 2007. a asjas nr 3-3-1-42-07 asunud seisukohale, et kui tegemist on perspektiivitu kaebusega, pole õige lõpetada menetlust HKMS § 12 lg 3 alusel. Sel juhul oleks põhjendatud kaebuse läbi vaatamata jätmine HKMS § 23 lg 3 p 1 alusel ning hinnang kaebuse tähtaegsuse väljaselgitamiseks on sellises olukorras asjakohatu.¹⁴¹

Kahe sätte korruga kohaldamine: HKMS § 11 lg 3¹ p 5 ja § 23 lg 3 p 1

Määrustes ilmnes veel üks menetlusõiguslik ebaselgusmoment: sageli ei ole täpselt aru saada, kas halduskohus kohaldab HKMS § 11 lg 31 punkti 5 (st kontrollides haldusasja kohtuliku läbivaatamise ettevalmistamise staadiumis, juhindudes kaebuse nõuetekohasusest) või HKMS § 23 lg 3 punkti 1 (juba asja kohtuliku läbivaatamise raames). Leidus terve rida määrusi, kus võrdväärselt on üksteise järel välja kirjutatud mõlemad sätted ilma ühegi kommentaarita.¹⁴² Siiski on oluline teada, kumba sätet kohus kohaldas, sest sellest sõltub määruskaebuse esitamise tähtaeg. Esimesel juhul on HKMS § 11 lg 8 alusel isikul õigus esitada määruskaebus kümne päeva jooksul määruse kättesaamisest arvates, teisel juhul aga § 471 lg 3 alusel 30 päeva jooksul määruse määruskaebuse esitajale kättetoimetamisest arvates. Tõsi, selle praktilise küsimuse aitab lahendada määruses kohustuslik edasikaebamiskorra märkimine (TsMS § 465 lg 2 p 7), kuid korrektne oleks nõuda halduskohtult tähtaja määramise õigusliku aluse äranäitamist. Mõlemad alused

¹⁴⁰ Vt nt TlnHKm 09.05.2007 asjas nr 3-07-938; TlnHKm 26.06.2007 asjas nr 3-07-1287.

¹⁴¹ RKHKm 23.10.2007 asjas nr 3-3-1-42-07, p 12–13, ringkonna- ja halduskohtu numbriga 3-06-1524.

¹⁴² Vt nt TlnHKm asjas nr 3-07-342, p 4; TlnHKm 21.08.2007 asjas nr 3-07-368 ja 22.05.2007 asjas nr 3-07-305.

võimaldavad uuesti halduskohtusse pöörduda (HKMS § 11 lg 7 ja § 23 lg 5).

4. Kaebuse ilmselge põhjendamatus näited

Kaebuste sisu silmas pidades võib välja tuua järgmised põhjused, kui isikul ei saa ilmselgelt olla halduskohtusse pöördumise õigust, nii et tema kaebust peetakse ilmselgelt põhjendamatuks:

- 1) kaebusest ei selgu kohtusse pöördumise tegelik eesmärk, st milliseid kaebaja subjektiivseid õigusi kaitsta soovitakse (kaebus on sõnastatud liiga üldsõnaliselt);
- 2) kaebuse abil ei ole võimalik saavutada kaebaja eesmärki;¹⁴³

– akt ei saa veel kellegi õigusi rikkuda, sest see pole lõplik ja pole seetõttu vaidlustatav (peamiselt kuuluvad siia planeeringu algatamise vaidlustamine ja planeerimismenetluse mõne etapi kui toiminguid vaidlustamine);

- akt ei ole regulatiivne (siseaktid);

- 1) kaebeõiguse puudumine;
 - konkreetse isiku suhtes, kuna tema õigusi ei ole rikutud;
 - õiguskord ei võimalda esitatud kaebust:

1. kaebuses kohtuniku tegevusetuse peale hagi tagamata jätmisel kaebajale seetõttu tekkinud kahju hüvitamise nõudes;¹⁴⁴
2. kaebuses kohtumenetluses õiguspäraseks tunnistanud haldusakti alusel mittevarelise kahju hüvitamise nõudes;¹⁴⁵
3. juriidilise isiku kaebuses mõista välja hüvitis põhiõiguste rikkumisega tekitatud mitteraerialise kahju eest;¹⁴⁶
4. juriidilise isiku ja isikute ühenduse kaebuses oma liikmete õiguste kaitseks;
5. avaliku võimu kandja kaebuses eraisiku vastu, kui selleks pole seadusest tulenevat alust;¹⁴⁷
6. kaebustes teise isiku õiguste kaitseks;¹⁴⁸

¹⁴³ Siin ei ole tegu mitte vale kaebuse liigi valikuga, viimase puhul võiks ju kohus soovitada tõhusama kaebuse liigi valikut, vaid juhtumiga, kus kaebaja on valinud vaidluse lahendamiseks üldse vale tee või tulnud kohtusse liiga vara.

¹⁴⁴ TlnHK 17.08.2007 asjas nr 3-07-935, p 5.

¹⁴⁵ TrtHKm 02.10.2007 asjas nr 3-07-1908.

¹⁴⁶ TrtHKm 03.10.2006 asjas nr 3-06-1670; TlnHKm 10.11.2006 asjas nr 3-06-2199; TlnRK 21.08.2007 asjas nr 3-07-1015.

¹⁴⁷ TlnRK 28.03.2007 asjas nr 3-07-32, p 10.

¹⁴⁸ TrtHKm 22.10.2007 asjas nr 3-07-1967; TlnRKm 03.10.2007 asjas nr 3-07-1198.

7. kaebustes avaliku huvi kaitseks;¹⁴⁹
- 1) kaebus on põhjendamatu sisutuse tõttu (asjatud emotsionaalsed jagelused, millel puudub õigusvaidluse kvaliteet).¹⁵⁰
5. Kaebuse ilmselge põhjendamatus seos kohtumenetluslike aspektidega

Riigilõivust vabastamine

Riigilõivu ja kautsjoni tasumisest vabastamist reguleerib HKMS § 91, mille kohaselt võib kohus isiku taotlusel määrusega vabastada ta kas täielikult või osaliselt riigilõivu tasumisest riigituludesse, kui kohus leiab, et ta on maksujõuetu. Riigikohus on 6. septembri 2007. a lahendis haldusasjas nr 3-3-1-40-07 leidnud järgmist: «Hinnates maksejõuetu isiku riigilõivu tasumisest vabastamise põhjendatust, peab kohus paratamatult andma eelhinngu ka kaebaja õiguste kaitse vajalikkuse ja olulisuse kohta.»¹⁵¹ Samas lahendis on välja öeldud ka põhimõte, et «[k]una riigilõivust vabastamise küsimus on Halduskohtumenetluse seadustikus reguleeritud, puudub vajadus HKMS §-de 5 ja 94 alusel tsiviilkohtumenetluse sätete kohaldamiseks. Riigilõivust vabastamise tingimused ja piirangud tulenevad halduskohtumenetluse enda sätetest ja põhimõtetest, mitte aga TsMS §-dest 181-183 või muudest tsiviilkohtumenetluse sätetest.»¹⁵²

Praktikat analüüsid peab tunnistama, et selle peale, et TsMS võiks ka mitte kohalduda, ei ole kohtud varem tulnud, küll aga on arvestatud riigilõivust vabastamisel halduskohtumenetluse erisusi HKMS § 5 lg 2 alusel. Seni on kohtud käsitlenud riigilõivust vabastamist ühe menetlusabi liigina TsMS § 180 lg 1 p 1 mõttes ja hinnanud menetlusabi andmise tingimusi nimetatud sätte alusel. Kohtud leidsid, et menetlusabi andmise, sh riigilõivu tasumisest vabastamise otsustamisel peab kohus andma eelhinngu ka kaebuse põhjendatusele ja selle eduväljavaadetele.¹⁵³ Kui TsMS § 181 grammatiliselt tõlgenda-

149 *TlnHKm 10.11.2006 asjas nr 3-06-2199; TlnRKm 11.10.2007 asjas nr 3-06-1171, p 12; TlnHKm 21.11.2006 asjas nr 3-06-2228.*

150 *Vt nt TlnHKm 02.05.2007 asjas nr 3-07-884.*

151 *RKHKm 06.09.2007 haldusasjas nr 3-3-1-40-07, p 11.*

152 *RKHKm 06.09.2007 haldusasjas nr 3-3-1-40-07, p 10.*

153 *Vt nt TlnHKm 06.03.2007 asjas nr 3-07-295, p 8; Vt nt TlnHKm 06.03.2007 asjas nr 3-07-295, p 8; Viimasena leidis TsMS § 181 kohaldatavuse osas Tallinna Ringkonnakohus (mille Riigikohus tühistas): «Kuna HKMS § 91 lg 1 sõnastusest nähtuvalt kaalub kohus peale isiku maksejõuetuse tu-*

des võis teha järelduse, et riigi õigusabi taotluse rahuldamata jätmisel lähtub kohus korraga lisaks materiaalse abi vajadusele ka veel kaebuse eduväljavaadetest ja esitaja pahatahtlikkuse kriteeriumist, siis praktika seda teed ei läinud ja halduskohtumenetluses jäeti küsimus kaebuse pahatahtlikkusest käsitlemata.

TsMS-i kaebuse edukuse definitsiooni kasutati motivatsiooni ülesehitamisel, käsitledes taotluse õiguslikult veenvat põhjendatust, faktiliselt põhjustatust ja asja tähendust kaebajale.¹⁵⁴ TsMS-i regulatsiooni on kasutatud ka täiendavalt, selgitades esmalt riigilõivust vabastamise üldpõhimõtteid halduskohtumenetluslikus kontekstis ja seejärel märkides, et juhinduda saab ka TsMS-ist.

Riigikohus vaatles taotluse rahuldamist proportsionaalsusprintsipi raames, milles hindas kaebaja õiguste kaitse vajalikkust ja olulisust¹⁵⁵ ja taotletavat eesmärki ning selle saavutamise võimalikkust. Nentides piirangute tegelikkuses osalise kokkulangemise võimalust TsMS-is sätestatutega,¹⁵⁶ on Riigikohus leidnud ka, et alama astme kohtud on jõudnud sisuliselt õigele tulemusele.¹⁵⁷ Riigilõivust vabastamise kohta võib niisiis öelda, et Riigikohu värske praktika muudab seda, kuidas seni riigilõivust vabastamist käsitleti, täpsustades taas HKMS-i ja TsMS-i vahekorda ja regulatsiooni laenamise piiranguid.

Riigi õigusabi

HKMS § 94 sätestab, et riigipoolse menetlusabi andmine toimub tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras, kui HKMS-is ei ole sätestatud teisiti. Lisaks juba nimetatud TsMS-i sätetele reguleerib seda ka riigi õigusabi seadus (RÕS).

Juhindudes RÕS-ist, võib kohus isiku taotlusel vabastada ta täielikult või osaliselt õigusabikulude eest tasumisest ja kanda õigusabikulud riigi arvele, kui kohus leiab, et isik on maksejõuetu. RÕS § 7 lg 1 p 5 kohaselt ei anta aga riigi õigusabi, kui asjaoludest tulenevalt on taotleja võimalus oma õiguste kaitseks ilmselt vähe- ne, ja p 2 kohaselt, kui taotlejal ei saa olla õigust, mille

vastamist tema vabastamist riigilõivu tasumisest, ei ole vastuolus HKMS regulatsiooniga arvestada kaalumisel TsMS § 181 sätestatud riigipoolse menetlusabi andmise tingimusi ja hinnata kaebuse eduväljavaateid ja asja tähendust kaebaja jaoks.» TlnRKm 02.04.2007 asjas nr 3-07-331.

154 *Vt nt TlnRKm 23.05.2007 asjas nr 3-07-293.*

155 *RKHKm 06.09.2007 haldusasjas nr 3-3-1-40-07, p 11.*

156 *RKHKm 06.09.2007 haldusasjas nr 3-3-1-40-07, p 10.*

157 *RKHKm 06.09.2007 haldusasjas nr 3-3-1-40-07, p 12.*

kaitsmiseks ta õigusabi taotleb. Siin tuleb nentida, et terminid «ilmselt põhjendamatu» ja «ilmselt vähene» ei ole samamahulised: ilmselt põhjendamatud taotlused on igal juhul hõlmatud ilmselt vähese võimalusega oma õiguste kaitseks. Kohtud on seega üheselt järeldanud, et ilmselt põhjendamatu kaebuste puhul on riigi õigusabist keeldumiseks alati alust.

Ilmselt põhjendamatu kaebuse tagastamine ja esialgne õiguskaitse

HKMS § 12¹ lg 2 kohaselt võib halduskohus teha kaebuse esitaja põhjendatud taotluse alusel või oma algatusel igas menetlusstaadiumis määruse kaebuse esitaja õiguste esialgse kaitse kohta, kui vastasel juhul oleks kohtuotsuse täitmine raskendatud või osutuks see võimatuks. Kui kaebus on ilmselt põhjendamatu, pole ka esialgse õiguskaitse kohaldamiseks alust, sest esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise ei saaks sel juhul takistada kohtuotsuse täitmist HKMS § 12¹ lg 2 mõttes. Sellele seisukohale on 22. novembril 2004 asunud Riigikohus haldusasjas nr 3-3-1-76-04, öeldes, et esialgse õiguskaitse kohaldamiseks puudub alus, kui kaebuse perspektiivsus on ilmselge.¹⁵⁸ Samast järeldusest lähtub ka halduskohute praktika.¹⁵⁹

Esialgse õiguskaitse otsustamise juures vajavad valgustamist kaks probleemi, millele on tähelepanu juhtinud Tallinna Ringkonnakohus. Esimene on menetlusõiguslik küsimus sellest, et esialgse õiguskaitse kohaldamise taotlust ei tohi tagastada koos perspektiivitu kaebusega, vaid taotlus tuleb kas rahuldada või rahuldamata jätta, sest sellest sõltub määruse peale edasikaebamise võimalus (HKMS § 12² lg 5).¹⁶⁰

Teine küsimus tekib selle kohta, kas esialgse õiguskaitse kohaldamine võib osutada vajalikuks ka siis, kui kaebus ise tuleb perspektiivituse tõttu tagastada. Tallinna Ringkonnakohtu arvates võib esineda juhtumeid, mil kaebaja subjektiivsete õiguste rikkumise oht on seda-

¹⁵⁸ Sama ka 14.12.2004 haldusasjas nr 3-3-1-85-04, milles Riigikohtus märkis, et esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise aluseks saab olla vaid kaebuse ilmne perspektiivsus.

¹⁵⁹ Vt nt TlnHKm 01.02.2007 asjas nr 3-07-198; TlnHKm 21.11.2006 asjas nr 3-06-2228 (Tallinna Ringkonnakohus tühistas); TlnHK 15.06.2007 asjas nr 3-07-1015; TlnHKm 10.11.2006 asjas nr 3-06-2199; TlnHKm 26.06.2007 asjas nr 3-07-126; TlnHKm 14.08.2007 asjas nr 3-07-1568.

¹⁶⁰ TlnRKm 21.12.2006 asjas nr 3-06-2228 ja TlnRKm 07.12.2006 asjas nr 3-06-2200.

võrd tõsine ja kaalukas, et esialgse õiguskaitse kohaldamine on põhjendatud kuni lahendi jõustumiseni.¹⁶¹

6. Kokkuvõte

Analüüs lubab teha järelduse, et kaebuse ilmselge põhjendamatus regulatsiooni jõustumisest HKMS-is 1. septembril 2006 on aasta ja mõne kuu jooksul tekkinud arvestatav kohtupraktika, mis kinnitab lisatud sätete olemasolu vajalikkust. Regulatsioon võimaldab kohtul määrusega tagastada või läbi vaatamata jätta kaebuse või protesti, kui selle esitajal ei saa ilmselt olla halduskohtusse pöördumise õigust, eeldades, et tema väidetavad asjaolud on tõendatud. Kui seadusandja eesmärk oli kohtu vabastamine sisututest kaebustest (ja protestidest), siis kohtulahenditest nähtus, et perspektiivituse tõttu kaebuse tagastamise või läbi vaatamata jätmise võimalust on tarvis kasutada ka üpris sisukate, teinekord õigusteoreetiliselt teravategi (nt juriidilise isiku mittevarelise kahju hüvitamise nõuded riigivastutuse alusel) kaebuste perspektiivikuse üle otsustamiseks. Nii ilmnis, et päris esemetute kaebuste hulk halduskohtus HKMS § 11 lg 3¹ p 5 ja § 23 lg 3 p 1 alusel tagastatud või läbi vaatamata jäetud kaebuse koguhulgast oli väike, kokku 9 kaasust 66-st, s.o 14%.

Kinnitust leidis halduskohtute määruste kõrge kehita jäämise määr, vaid vähestel juhtudel jättis ennatlik kaebeõiguse välistamine isiku õiguskaitseta, nii et kohtumäärus tuli kõrgema astme kohtul tühistada. Sellegipoolest saab välja tuua ka halduskohtute määruste tühistamise põhjused:

- halduskohus pole kaebeõigust välistanud mitte õiguslikel põhjustel, vaid faktiliste asjaolude tõendamatus tõttu;¹⁶²
- kaebuse tagastamise küsimus on otsustatud ennatlikult ja vaidlus tuleks lahendada kohtumenetluses.

Võib-olla just kartusest asju ennatlikult lahendada on tekkinud halduskohtute praktika suundumus, et kaebajale antakse lisavõimalus perspektiivitu kaebuse parandamiseks puuduste kõrvaldamise tähtaja jooksul. Samas on ilmne, et nii talitades muutub otsus, mis peaks olema kohtu ammendav seisukoht kaebuse kohta, ebamääraseks üldhinnanguks, mis venitab menetlust ja mille peale

¹⁶¹ TlnRKm 07.12.2006 asjas nr 3-06-2200.

¹⁶² TlnHK (Pärnu) 03.04.2007 ja TlnRK 13.08.2007 asjas nr 3-07-102.

ei ole veel võimalik esitada ka määruskaebust ringkonnakohtule. Pealegi on näha, et puuduste kõrvaldamisega ei parandata kaebuse kvaliteeti selliselt, et kohtul oleks võimalik see menetlusse võtta, nii et tuleb lõpuks ikkagi realiseerida esialgu ainult hoiatusena sõnastatud kaebuse tagastamine HKMS § 11 lg 3¹ p 5 alusel. Teiseks ei täitu seadusandja menetlusökonoomia eesmärk hoida kokku asjatute kaebuste menetlemise ressursikulu pealt.

Tendents, et kohus hindab asjaolude tõendatust kaebuse eduväljavaate jaoks määravana, ei ole läbiv, kuid selle ilminguid esines. Veel tuli kohtumääruste õiguslike probleemidena tunnistada teatud lahtikirjutamata jätmist mitmete tagastamise aluste koos kohaldamise juures, millega antakse menetlusosalistele küll selgelt mõista, et kohus ei saa asja menetleda, kuid nimetamata jääb peamine põhjus, miks siiski kaebus tagastatakse. Samas muutub nt kaebuse puudustele viitamine kaebuse ilmselge põhjendamata olukorras analüüsi koostaja arvates ülearuseks. Kaebuse tähtaegsuse ja ilmselge perspektiivuse suhe on Riigikohtu praktika kaudu selge: kui soovitud eesmärgi saavutamine esitatud kaebuse abil pole võimalik, tuleks see tagastada HKMS § 23 lg 3 p 1 alusel, ja õigeks ei saa pidada menetluse lõpetamist HKMS § 12 lg 3 alusel, hinnang kaebuse tähtaegsuse väljaselgitamiseks on sellises olukorras asjakohatu.

Kohtumääruste põhjenduste ulatus oli enamasti põhjalik ja piisav, et kohtumäärust vaidlustades oleks isikul võimalik aru saada kohtu motivatsioonist. Kuivõrd käsitletud määruste näol pole tegu mitte üksnes korralduslike määrustega, vaid isiku põhiseaduslikku kaebeõigust (PS § 15) piiravate määrustega, siis nõuavadki need põhjalikumat lahtikirjutamist. Analüüsitud kohtulahendite hulgas oli ka lühemaid ja päris nappes, mis taandusid paljuski õiguslike küsimuste ühemõttelisele lahendusvõimalusele või kaebuse sellisele ebaselgusele, et kohtul ei olnudki võimalik selle kohta midagi enam öelda.

Analüüsi ühe alateemana tulid vaatluse alla ka riigilõivust vabastamise otsustamise kohtumäärused ja riigi õigusabi taotluse rahuldamise otsustamise kohtumäärused. Neid kohtumenetluslike aspekte uurides selgus, et Riigikohtu 6. septembri 2007. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-40-07 muutis senist TsMS § 181 kohaldamise praktikat. Analüüsi aluseks olnud kohtulahendite hulgas ei olnud ühtki sellist määrust, milles oleks olnud sedastatud, et TsMS § 181 halduskohtumenetluses ei kohaldu. Vastupidi, TsMS-is sätestatud kaebuse edukuse definit-

siooni kasutati kohtumääruste motiveerimisel, käsitledes taotluse õiguslikult veenvat põhjendatust, faktiliselt põhjendatust ja asja tähendust kaebajale. Samuti sisustasid kohtud haldusasjades TsMS § 181 lg 1 punkti 2: mida tähendab, et on piisav alus eeldada, et kavandatav menetluses osalemine on edukas. Kuivõrd see analüüs ei hõlma enam pärast ülalnimetatud Riigikohtu lahendit tehtud kohtumäärusi, ei ole võimalik anda ülevaadet, kas ja kuidas on praktikat muudetud ja asutud täitma kõrgema kohtu juhust kohaldada riigilõivust vabastamise otsustamisele halduskohtumenetluse põhimõtteid.

Viimase, ringkonnakohtu praktikast nähtuva järeldusena võiks mainida esialgse õiguskaitsse taotluse kohta käivat seisukohta, juhul kui kaebus ise on perspektiivitu. Nimelt möönab Tallinna Ringkonnakohtu, et esialgse õiguskaitsse kohaldamine võib olla tulenevalt kaalukast avalikust huvist vajalik kuni kaebuse põhjendatuse üle otsustamise kohtumääruse jõustumiseni.

Kokkuvõtteks tõdeti analüüsis mitmeid kohtumääruste menetluslike probleeme, mis eeldavad praktika ühtlustamist: praeguseks ei ole kohtusse pöördujale veel paraku selge, kas tema ilmselgelt põhjendamatu kaebus tagastatakse, jäetakse läbi vaatamata või käiguta koos tähtajaga puuduste kõrvaldamiseks. See-eest määruste sisu kohta võib öelda, et põhjused, miks kohus peab kaebust ilmselgelt põhjendamatuks, on piisavalt ettenähtavad ning kogunenud praktika juures ka süstematiseeritavad.



ANNELI SOO
*Riigikohtu kriminaalkolleegiumi
nõunik*

Kaitsjate töö efektiivsuse parandamisest kriminaalmenetluses

Justiitsministeeriumi eestvedamisel on tänaseks valminud analüüs määratud kaitsja kättesaadavusest ja kvaliteedist kriminaalmenetluses.¹⁶³ Laskumata arutellu nimetatud analüüsi puuduste üle,¹⁶⁴ on siinkohal oluline märkida, et üle 52% justiitsministeeriumi poolt koostatud küsimustikule vastanud kohtunikest, kohtukonsultantidest, prokuröridest ja prokuröri abidest pidas mää-

163 Justiitsministeerium. Määratud kaitsja kättesaadavus ja kvaliteet kriminaalmenetluses. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/lid=33504/m%E4%E4ratud+kaitsja+k%E4ttsaadavus+ja+kvaliteet_KPO+_2_.pdf, 8. märts 2008. Ühtlasi on nimetatud analüüsi kohta valminud ka kokkuvõttev artikkel, mis on lugejale kättesaadav käesolevas aastaraamatus: T. Reinthal, B. Tammiste. Määratud kaitse efektiivsus ja kvaliteet kriminaalmenetluses. Edasine viide aastaraamatu ja artikli konkreetsetele lehekülgedele.

164 Olgu siinkohal siiski mainitud, et käesoleva artikli autor peab kaitsja kvaliteedi uurimise seisukohalt kõige olulisemaks analüüsi puuduseks seda, et analüüsi koostajad ei ole suutnud enne küsitluse läbiviimist või küsitluse käigus välja selgitada, millistele tingimustele peaks vastama kaitse selleks, et seda saaks pidada kvaliteetseks. Alles sellisel juhul saab küsitlusele vastajatelt uurida seda, kas nad peavad kaitse kvaliteeti Eestis heaks või mitte. Justiitsministeeriumi analüüsi kohaselt tunnevad vastajad seda, et kaitse kvaliteediga on Eestis midagi lahti, kuid mis nimelt, see analüüsist ei selgu.

ratud kaitsjate töö kvaliteeti Eestis rahuldavaks, 10% halvaks ja ligi 4% väga halvaks.¹⁶⁵ Eelneva põhjal võib järeldada, et Eestis on vähemalt määratud kaitse kvaliteediga asjad korrast ära. Mida teha? Laskumata arutellu selle üle, millistele tingimustele peab vastama kaitsja töö, et seda saaks pidada kvaliteetseks – see võtaks ruumi rohkem kui ühe artikli jagu – on käesoleva artikli ülesanne anda ülevaade sellest, milliseid lahendusi on kaitse kvaliteedi parandamiseks mujal maailmas välja pakutud.¹⁶⁶ Ettepanekud on kogutud USA kirjandusest, kuivõrd just USA-s on kaitse efektiivsuse küsimus olnud tuline aruteluteema juba vähemalt viimased pool sajandit, kui mitte rohkemgi. Seejuures on USA teoreetikud ja praktikud oma ettepanekud esitanud USA-s kehtiva võistleva protsessi valguses, millist teed mööda astub viimastel aastatel oma esimesi arglikke samme ka Eesti. Loomulikult ei pruugi vaatamata sarnastele menetluspõhimõtetele olla USA kirjanduses pakutu erineva kultuuriruumi tõttu või muudel põhjustel Eestile sobiv lahendus, kuid vähemalt kaalumist vääriksid järgnevalt refereeritud

165 Justiitsministeerium (viide 1), lk 53.

166 Käesolevas artiklis ei käsitleta selliseid kaitjate efektiivsuse parandamise võimalusi, mida on oma artiklis määratud kaitsjate jaoks pakunud välja T. Reinthal ja B. Tammiste. T. Reinthal, B. Tammiste (viide 1), lk Wordi dokumentis 8–9, aastaraamatus kindlasti mingid muud leheküljed.

ettepanekud kindlasti. Seejuures ärgu lugeja lasku enast häirida käesoleva töö aluseks võetud artiklite auväärsusest vanusest – nagu juba eelnevalt sai mainitud, on kaitse kvaliteedi teema olnud USA-s nii praktikute kui ka teoreetikute keelel ja meelel juba pikka aega ning asjaolu, et erinevate institutsioonide esindajad ei ole siiani jõudnud erinevatel põhjustel konkreetse lahenduse osas kokkuleppele, ei kahanda iseenesest tehtud ettepanekute väärtust.

1. Kaitse kvaliteedi parandamise võimalused Eestis

Enim vastuseisu tekitav, kuid ka kõige kiiremini ebaefektiivsele kaitsele reageerimist võimaldav lahendus on anda kohtule pädevus taandada ebaefektiivseks osutunud määratud (aga miks mitte ka lepinguline?) kaitsja konkreetsest kriminaalasjast.

Vastavalt kriminaalmenetluse seadustiku¹⁶⁷ (edaspidi KrMS) § 54 p-dele 1 ja 2 ei või isik olla kaitsja ning peab taanduma, kui ta on olnud või on samas kriminaalasjas kriminaalmenetluse muu subjekt või ta on varem samas või sellega seonduvas kriminaalasjas kaitsnud või esindanud teist isikut, kelle huvid on kaitsealuse huvidega vastuolus. Kui kaitsja ei ole eelnevate aluste esinemise korral taandunud, taandab kohus kaitsja määrusega omal algatusel või kohtumenetluse poolte taotlusel (KrMS § 55 lg 1). Lisaks taandab kohus kaitsja, kui taandamismenetluses ilmneb, et kaitsja on kuritarvitanud oma menetlusseisundit, suheldes kahtlustatavana kinnipeetud või vahistatud kaitsealusega viisil, mis võib soodustada uue kuriteo toimepanemist või kinnipidamiskoha sisekorra rikkumist (KrMS § 55 lg 2).

Pärast kaitsja taandumist või tema taandamist võib kaitsealune kohtu määratud tähtaja jooksul valida uue kaitsja või talle määratakse uus kaitsja (KrMS § 58).

Seega ei näe kriminaalmenetluse seadustik ette kohtu võimalust ebakompetentse kaitsja taandamiseks, mistõttu ei ole välistatud, et kohtumenetluses osaleb asjatundmatu kaitsja. Sellisel juhul võib süüdistatav jääda kriminaalmenetluses sisuliselt kaitseta. Märkimist väärib, et ainuke säte, mis lubab kohtul reageerida kaitsja ebaefektiivsusele on KrMS § 273 lg 4, mille kohaselt võib

¹⁶⁷ RT I 2003, 27, 166; RT I 2007, 66, 408.

kohus kohtuistungi kuni kümneks päevaks edasi lükata ning panna istungi edasilükkamisest tingitud kriminaalmenetluse kulud kaitsja kanda, kui kaitsja ei tunne kriminaalasja.

Mida saab Eestis süüdistatav ise ette võtta, kui ta ei ole oma kaitsja tööga rahul? Sisuliselt on süüdistataval, kes arvab, et tema kaitsja ei täida oma ülesandeid piisavalt hästi, kaks võimalust. Esiteks võib süüdistatav lõpetada kaitsjaga lepingu või loobuda määratud kaitsjast ning valida endale uus lepinguline kaitsja. Teiseks võib süüdistatav juhul, kui kaitsja on advokaat, pöörduda Eesti Advokatuuri ja selle aukohtu poole.¹⁶⁸ Kui süüdistatav kaitsjaga lepingu lõpetab ja endale uue advokaadi võtab, siis asub kriminaalmenetluses tegutsema uus advokaat. Kui aga süüdistatav pöördub advokatuuri aukohtu poole ning aukohus tuvastab, et kaitsja ei täitnud kriminaalmenetluses oma ülesandeid, on olukord keerulisem. Advokatuuriseaduse kohaselt on distsiplinaarkaristuseks, mida advokaadi suhtes võib rakendada, noomitus, rahatrahv, kutsetegevuse peatamine kuni üheks aastaks ja advokatuurist väljaheitmine.¹⁶⁹ Noomituse ja rahatrahvi puhul võib advokaat kaitsjana kriminaalmenetluses osalemist jätkata. Kui aga advokaadi kutsetegevus on peatatud või ta on advokatuurist välja heidetud, kaotab ta õiguse esineda advokaadina ning sellisel juhul ta kaitsjana edasi tegutseda ei saa.¹⁷⁰

Kui kaitsja ei ole kohtumenetluses oma tööülesandeid kompetentselt täitnud ning süüdistatav ei ole mingil põhjusel kaitsja töö kvaliteeti kohtumenetluse käigus vaidlustanud, peaks tal olema võimalik kohtuotsuse peale apelleerida. Selline võimalus tuleneb KrMS § 339 lg-st 2, mille kohaselt võib kohus tunnistada oluliseks ka kriminaalmenetlusõiguse rikkumise, mis ei ole sätestatud KrMS § 339 lg-s 1, kuid millega kaasneb või võib kaasneda ebaseaduslik või põhjendamatu kohtuotsus.

Küsitav on, kas kaitsja võib oma ülesandeid täita ka niivõrd ebakompetentselt, et see lubaks kaitsealusel väita, et kaitsja ei olegi kohtumenetluses osalenud. Sellisel juhul oleks kaitsealusel võimalik esitada apellatsioon KrMS § 339 lg 1 p 3 alusel, mille kohaselt on kriminaalmenetluse oluliseks rikkumiseks see, kui kaitsja ei ole kriminaalmenetluses osalenud. Ühelt poolt võib väita, et

¹⁶⁸ Advokatuuriseaduse (edaspidi AdvS) (RT I 2001, 36, 201; RT 2007, 67, 413) § 16 lg 1

¹⁶⁹ AdvS § 19 lg 2 p-d 1–4

¹⁷⁰ AdvS § 35; AdvS § 38

KrMS § 339 lg 1 p-s 3 on mõeldud kaitsja füüsilist osavõttu ning et olukorras, kus kaitsja on kohtumenetluses küll osalenud, kuid on oma ülesandeid täitnud ebaefektiivselt, on kaitsealusel võimalik kohtuotsus vaidlustada KrMS § 339 lg 2 alusel. Samas tuleneb isiku õigus kaitsjale põhiseadusest, mistõttu olukordi, kus kaitsja on kriminaalmenetluses ebaefektiivne, võib pidada põhiseaduse mõistes kaitsja puudumiseks ning seetõttu võiks nende olukordade tulemusena tehtud kohtulahendid olla vaidlustatavad KrMS § 339 lg 1 p 3 alusel. Võimalik on kahe eespool nimetatud sätte koosmõjus tõlgendamisel jõuda järgmisele lahendusele – kaitsja ebakvaliteetne töö on KrMS § 339 lg 1 p 3 alusel vaidlustatav üksnes siis, kui kaitsja on olnud menetluses niivõrd ebaefektiivne, et võib rääkida tema puudumisest kriminaalmenetluses. Ülejäänud juhtudel peaks ebaefektiivne kaitse olema vaidlustatav siiski KrMS § 339 lg 2 alusel.¹⁷¹

Eelnevast nähtuvalt peab Eestis kohtumenetluse käigus süüdistatav ennast ise kaitsma ebaefektiivse kaitse vastu. Kohtu võimalus sekkuda algab eelkõige siis, kui süüdistatav on esimese astme kohtu otsuse peale esitanud apellatsiooni.

2. Ebaefektiivse kaitse kaebused USA kohtutes

Kuigi USA-s on süüdistataval võimalik esitada kaebus teda esimese astme kohtus esindanud kaitsja töö ebaefektiivsuse peale apellatsiooni korras, tehakse seda tegelikkuses väga harva. Esiteks seetõttu, et enamasti on apellatsiooni esitajaks sama kaitsja, kes süüdistatavat esimese astme kohtus kaitses. On mõistetav, et kaitsja ei sea apellatsioonis oma efektiivsust kahtluse alla – kas siis seetõttu, et ta ei leia, et oleks süüdistatavat kaitsnud ebaefektiivselt või ka seetõttu, et ta ei soovi oma vigade paljastamist. Teiseks ei pruugi süüdistatav probleemist üldse teadlikki olla – tõenäoliselt ei jaga kaitsjad oma mõddalaske klientidega. Kolmandaks, isegi kui süüdistatav on probleemist teadlik, on seda raske apellatsioonis tõstatada. Kui probleem ei ole kohtuistungis protokollist nähtav, ei pruugi apellatsioonikohus seda pidada täiendavaks argumentiks. Süüdistatav võib proovida tagada

¹⁷¹ A. Soo. Ebaefektiivne kaitse kriminaalmenetluses: mõiste ja probleemistik. *Juridica* 2007, VI, lk 364–365.

kaitsja töö ebaefektiivsuse küsimuse tõusetumist apellatsioonikohtus sellega, et ta juhib esimese astme kohtu kohtu tähelepanu tegevuse ebaefektiivsusele. Sellisel juhul kantakse tema tähelepanekud kohtuistungis protokollis. See on aga suhteliselt ebatõenäoline, sest nagu öeldud, ei pruugi süüdistatav probleemist teadlik olla või isegi kui on, hoiab selle enda teada, sest kardab pahanähtu kohtunikku või oma kaitsjat.¹⁷²

Lisaks apellatsioonile on süüdistataval võimalik esitada nn kõrvalkaebus (*collateral attack*). Enamasti lükkatakse kõrvalkaebuse läbivaatamine seniks edasi, kuni apellatsioonikohus on läbi vaadanud apellatsiooni. Süüdistatava jaoks tähendab see tihti üksnes ajakadu.¹⁷³

Kolmandaks võib süüdistatav esitada enne apellatsiooni või ajal, mil apellatsioon on menetluses, kaebuse esimese astme kohtule föderaalse kriminaalmenetluse seadustiku¹⁷⁴ § 33 alusel. Kui esimese astme kohtus leiab, et kaebusel on perspektiivi, korraldab ta istungi ning apellatsioonikohus peatab seniks menetluse, kuni esimese astme kohtu otsustuse. Kui esimese astme kohtu jätab taotluse uueks menetluseks rahuldamata, jätkub menetlus apellatsioonikohtus esitatud apellatsiooni alusel. Sellise menetluse loomisega laiendati kohtuasjas *DeCoster* föderaalse kriminaalmenetluse seadustiku § 33 rakendusala.¹⁷⁵

¹⁷² P.W. Tague. *The Attempts to Improve Criminal Defense Representation. The American Criminal Law Review. Vol. 15, N° 2, 1977, p. 148.*

¹⁷³ Samas, p. 149.

¹⁷⁴ *Federal Rules of Criminal Procedure. Online. Available: <http://judiciary.house.gov/media/pdfs/printers/108th/crim2004.pdf>, 27. February 2008.* Föderaalse kriminaalmenetluse seadustiku § 33 annab süüdistatavale võimaluse taotleda uut esimese astme kohtu menetlust juhul, kui vahepeal on välja tulnud uued tõendid. Klassikalise lähenemise kohaselt tagatakse uus esimese astme kohtu menetlus uute tõendite väljailumise korral järgmistel tingimustel: 1) tõend on välja ilmunud pärast esimese astme kohtu toimunud menetlust; 2) uut menetlust taotlev pool on olnud pii-savalt hoolas uut tõendit otsides; 3) uue tõendi ehtsust ei ole võimalik kahtluse alla seada; 4) uus tõend on asja lahendamiseks oluline ja 5) toob tõenäoliselt kaasa süüdistatava õigeksmõistmise. Vt selle kohta ka *United States v. Johnson*, 327 U.S. 106 (1946). *Online. Available: <http://supreme.justia.com/us/327/106/case.html>, 27. February 2008.*

¹⁷⁵ Sellise tõlgenduse andis föderaalse kriminaalmenetluse seadustiku §-le 33 USA Kolumbia osariigi apellatsioonikohus lahendis *United States v DeCoster* (199 U.S.App.D.C. 359, 371, 374-375, 624 F.2d 196, 208, 211-212 (en banc),

DeCosteri kaasusega loodud kaebuse esitamise võimalus tuleb kõne alla siis, kui vaidlustatavas kohtuasjas on ilmnenu uued tõendid. Uute tõenditena tuleb mõista selliseid tõendeid, mis ei nähtu kohtusistungi protokollist, mitte aga selliseid, millest süüdistatav ei olnud kohtumenetluse käigus teadlik. Süüdistatav teab tihti oma kaitsja poolt tehtud vigadest, kuid ei avalda neid kohtule erinevatel põhjustel.¹⁷⁶ Vastavalt föderaalse kriminaalmenetluse seadustiku §-le 33 on uute tõendite ilmemise korral võimalik kaebus esitada kolme aasta jooksul pärast kohtuotsuse tegemist. Kui süüdistatav soovib kaebuse kaitsja ebaefektiivsuse kohta esitada pärast nimetatud tähtaja möödumist, on tal võimalik esitada üksnes kõrvalkaebus.

Kõrvalkaebuse käigus on erinevalt apellatsioonist võimalik varasemat kohtuistungit protokollist täiendada. Samas on selle kaebuse esitamise käigus vaja ületada mitmeid takistusi. Süüdistatava tõendamiskoormis kaitsja ebaefektiivsuse kohta on kõrvalkaebuse esitamisel oluliselt suurem kui otsese apellatsiooni või föderaalse kriminaalmenetluse seadustiku § 33 alusel esitatava kaebuse puhul. Kaebuse esitamine süüdistatava poolt on seejuures oluliselt raskendatud – ta ei saa tasuta koopiata oma kriminaalaja materjalidest¹⁷⁷ ning talle ei pruugita määrata kaitsjat. Samuti ei ole süüdistataval automaatselt õigust istungile, mille käigus uuritakse kaitsja käitumist. Kohus võib keelduda istungi korraldamisest juhul, kui ta leiab, et süüdistatava poolt esitatud väited kaitsja ebaefektiivsuse kohta on alusetud.¹⁷⁸

Eelnevast nähtub, et ka USA-s reageerivad kohtud kaitsja ebaefektiivsele tööle eelkõige tagantjärele, st pärast isiku süüdimõistmist.

cert. denied, 444 U.S. 944 (1979) (Online. Available: <http://cases.justia.com/us-court-of-appeals/F2/624/196/>, 8. March 2008). Esimesel korral (1973. aastal) saadeti kriminaalasi tagasi esimese astme kohtusse eesmärgiga korraldada istung kaitsja ebaefektiivsuse kontrollimiseks. Teisel korral (1976. aastal) leidis apellatsioonikohus, et kaitsja oli olnud ebaefektiivne ning tühistas sellega esimese astme kohtu vastupidise seisukoha.

176 P.W. Tague (viide 10), p 149–150.

177 *United States v. MacCollom*, 426 U.S. 317 (1976), Online. Available: <http://supreme.justia.com/us/426/317/case.html>, 8. March 2008.

178 P.W. Tague (viide 10), p 150–151.

3. Kuidas muuta kaitsjate tööd efektiivsemaks? Diskussioon USA-s.

On selge, et tagantjärele reageerimine ei aita muuta kaitsjate tööd kuigi efektiivsemaks ega lahenda konkreetset kriminaalajas üleskerkinud probleeme.¹⁷⁹ Seetõttu tuleks kaitsjate töö efektiivsust edendada ja ebaefektiivsele kaitsjale reageerida juba kohtumenetluse käigus.¹⁸⁰ Küsimus on selles, kes ja kuidas peaks seda tegema?

Üks võimalus on anda kohtu pädevusse ebaefektiivse kaitsja taandamine. Kuna selline võimalus ei ole osutunud eriti populaarseks (eelkõige kardetakse kohtutepoolseid kuritarvitusi)¹⁸¹ ning ka Eesti kriminaalmenetluse seadustik ebaefektiivset tööd teinud kaitsja taandamist kohtu poolt ei võimalda, tuleks kõigepealt otsida mõnda muud, vähem radikaalset lahendust. Vaadake, mida on selle probleemi kohta öelda meie USA kolleegidel.

Võimalikuks peetakse seda, et kohus teeb kriminaalmenetluse varajases staadiumis (juba enne kohtumenetluse algust!) süüdistatavate ja nende kaitsjate seas teavitustööd kaitsja ülesannete kohta kriminaalmenetluses. Enamik USA praktikuid ei kiida siiski heaks ülemääraste teavitustööde tegemist süüdistatavate hulgas, kuna süüdistatavad võivad sellisel juhul kohtumenetluse käigus vaidlustada oma kaitsja otsustusi. Kui süüdistatav on kaitsja poolt tehtud otsustuse vaidlustanud, jääb kohtul üle lahendada äärmiselt keeruline küsimus selle kohta, kas kaitsetaktikat peaks kontrollima süüdistatav või ikkagi tema kaitsja.¹⁸²

Enne kohtumenetluse algust võiks kohus kutsuda süüdistatava ja kaitsja enda juurde¹⁸³ ning paluda kaits-

179 Samas, p 165. *Identifying and Remediating Ineffective Assistance of Criminal Defence Counsel: A New Look after United States v. Decoster*. *Harvard Law Review*. February (93), 1980, p 772–773.

180 Võimalikult varajane reageerimine aitab ka ressursse kokku hoida – sellisel juhul ei pea süüdistatava, kelle kaitsja on olnud ebaefektiivne, kohtuasjas läbi viima uut kohtumenetlust. *Identifying and Remediating Ineffective Assistance of Criminal Defence Counsel: A New Look after United States v. Decoster* (viide 17), p 773.

181 M. Sillaots. *Kaitsja võimalikust rollist ja seisundist Eesti tulevases kriminaalmenetluses*. – *Juridica*, 2000, II, lk 90.

182 P.W. Tague (viide 10), p 161.

183 *Initsiatiiv peaks tulema just kohtunikult*. Vastasel juhul oleks tegemist sama olukorraga, mis on probleemiks kohtumenetluse käigus – süüdistatav ei tea või ei taha kaitsja

jal selgitada, millised on tema poolt süüdistatava kohtus kaitsmiseks tehtud ettevalmistused. Ühtlasi oleks kohtul võimalus küsida süüdistatavalt, kas ta on rahul kaitsja senise ja planeeritava tööga. Sellist lähenemist saab kasutada nii lepingulise kui ka määratud kaitsja puhul. Ühtlasi annab see võimaluse saada nii teavet kui ka fikseeritud materjale selle kohta, mida kaitsja tegi ning miks ta teatud asju ei ole teinud.¹⁸⁴ Ühtlasi ei sekku kohus niiviisi kaitsja iseseisvusesse selles määras, nagu ta teeb seda kaitsja taandamise korral.

Kaitsjal on võimalus anda oma tegevusest kohtunikule aru vestluse käigus või täites nn kontrollnimekirja. Vestluse korraldamine on seejuures problemaatilisem, kuna see võib tähendada liiga suurt sekkumist kaitsja ja tema kaitsealuse suhetesse ning nõuab liiga palju aega, raha ja ruume. Ühtlasi ei saa vestlust korraldada juhul, kui süüdistatav sellest keeldub, kuivõrd süüdistataval on õigus nõuda, et tema ja kaitsja vahel arutatut ei avaldataks kolmandatele isikutele (sh kohtule). Seejuures võib süüdistatav keelduda vestlusest kohtunikuga ka oma kaitsja soovitusel.¹⁸⁵ Selleks, et vestlus kohtuniku asja lahendamisel ei mõjutaks,¹⁸⁶ on võimalik, et vestluse viib läbi mõni teine kohtunik. Kuid ka selline lahendus ei ole probleemivaba – näiteks ei pruugi teisel kohtunikul olla kriminaalasjast piisavalt põhjalikku ülevaadet selleks, et kaitsja tegevusele adekvaatne hinnang anda.¹⁸⁷

Kontrollnimekirja süsteemi rakendamine oleks veidi lihtsam. Kaitsjal tuleks täita kohtu poolt antud küsimustik selle kohta, mida ta on teinud ja mida mitte ning mida tal on veel plaanis teha. Süüdistataval oleks võimalus kaitsja poolt täidetud küsimustik üle vaadata ning kui ta millegagi nõus ei ole, saaks ta pöörduda kohtuniku poole. Kui tal aga kaitsja poolt kirjeldatu osas vastuväiteid ei ole, ei edastata küsimustikku kohtunikule. Täidetud küsimustiku abil on võimalik lahendada ka hilisemad, pärast isiku süüdimõistmist esitatud ebaefektiivse kaitse kaebused.¹⁸⁸

*e*baefektiivsusest teatada. *Identifying and Remediating Ineffective Assistance of Criminal Defence Counsel: A New Look after United States v. Decoster* (viide 17), p 774.

184 P.W. Tague (viide 10), p 162.

185 Samas, p 163–164.

186 Seda kardavad kaitsjad kõige enam.

187 P.W. Tague (viide 10), p 164.

188 P.W. Tague (viide 10), p 164.

Samas on kohtul raske lahendada vaidlust, mis tekib süüdistatava ja tema kaitsja vahel ükskõik kas siis vestluse käigus või kontrollnimekirja põhjal. Kohtunik ei saa kaitsjat kohustada konkreetset ülesannet täitma, kuivõrd see oleks sekkumine kaitsja diskretsiooni.¹⁸⁹ Kohtul on teatud juhtudel õigus määratud kaitsja välja vahetada, kuid ka see ei pruugi olukorda lahendada. Vältimaks kaitsja iseseisvusesse sekkumisel kohtu poolt tekkida võivaid probleeme, soovitatakse kaitsja ja süüdistatava vahel tekkinud vaidluse lahendamine anda sõltumatu organi pädevusse.¹⁹⁰ Kuivõrd kohtunikud on väga vastu sellise pädevuse andmisele väljaspool kohtusüsteemi seisvatele organitele, on arutletud ka selle üle, et vestlusi ning kontrollküsimustealaseid vaidlusi võiksid juhtida ja lahendada kohtute juures töötavad spetsiaalsed ametnikud.¹⁹¹

Kohtulikul kontrollil kaitsja tegevuse üle kriminaalmenetluse varajastest staadiumidest alates on ka omad eelised. Esiteks on selline kontroll vaba apellatsioonimenetluse (ning ka taandamismenetluse) rangetest reeglitest. Teiseks võib selle käigus läbiviidavaid kohtuniku ja kaitsja vahelisi vestlusi näha kohtunike võimalusena soovitada kaitsjal teha rohkem tööd, mitte aga muuta oma taktikat. Ühtlasi on kaitsjal võimalik varakult kaitsta oma tegevust või tegevusetust ning muuta vajaduse korral oma plaane.¹⁹² Siiski tekib küsimus, millistest ja kui täpsetest standarditest peaks kohus sellise varajase kaitse efektiivsuse kontrolli käigus lähtuma ning mida ta saab lisaks kaitsja noomimisele ette võtta juhul, kui ta peab kaitsja poolt tehtud või plaanitavat tööd ebapiisavaks? Vaadeldud artiklid neile küsimustele vastust ei andnud.

USA-s on lisaks vaba vestluse ja kontrollküsimustike täitmise rakendamisele kaalutud veelgi laialdasemaid kontrollivõimalusi kaitsjate, eriti määratud kaitsjate tegevuse üle. Esiteks võiksid kohtud enne kaitsja määramist lasta kaitsjal, kes soovib süüdistatavat määratud korras kaitsta, läbida teatud kvalifikatsioonitesti.¹⁹³ Teiseks võiksid kohtud keelduda määrama neid kaitsjaid, kel-

189 *Identifying and Remediating Ineffective Assistance of Criminal Defence Counsel: A New Look after United States v. Decoster* (viide 17), p 773.

190 P.W. Tague (viide 10), p 165.

191 *Identifying and Remediating Ineffective Assistance of Criminal Defence Counsel: A New Look after United States v. Decoster* (viide 17), p 774–775.

192 Samas, p 774.

193 Päril selgelt ei tule ettepanekutest siiski välja, kes ja millist lähtuvalt selle testi koostaks.

le töö kvaliteet on hiljuti kahtluse alla seatud. Kolmandaks võiksid kohtunikud anda pädevuse valida ja distsiplineerida kaitsjaid iseseisvale organile. Igaüks neist võimalustest parandaks kaitsekvaliteeti üldiselt, kuid ei garanteeri seda, et konkreetsetes asjas oleks süüdistatav kaitstud efektiivselt. Kui esimest variant kaalutakse aegajalt, siis teise ja kolmanda variandi rakendamise tõenäosus on äärmiselt väike. Teist varianti ei ole kohtunikud enne nõus kasutama, kui on välja töötatud konkreetne standard, mille abil saaks kaitsja efektiivsust kontrollida. Kolmanda variandi ellurakendamise takistuseks on, nagu juba eelnevalt mainitud, asjaolu, et USA kohtunikud ei ole nõus ära andma pädevust kontrollida kaitsjate kriminaalasja määramist.¹⁹⁴

Kokkuvõte

Kaitsjate kvaliteediga seotud küsimused on sellised, mida on äärmiselt raske lahendada. Seda saab väita USA kogemuse näitel, kuivõrd seal on kaitsja efektiivsusega seotud probleeme pikka aega lahatud, kuid konkreetsele lahendusele ei ole siiani jõutud. Tegemist on ühelt poolt äärmiselt delikaatse valdkonnaga – kaitsjad on oma tegevuses iseseisvad ning nende ja kliendi vaheline usaldussuhe ei kuulu kolmandatele isikutele avaldamisele. Teiselt poolt ei ole päris kooskõlas võistleva protsessi ideega see, kui menetluse käigus ei tagata süüdistatavale abi professionaalse juristi poolt, kes oleks süüdistajale võrdväärne vastane. Selleks, et kvaliteetset kaitset saavutada, on vaja välja selgitada, kuivõrd me oleme valmis sekkuma kaitsja iseseisvusesse – nagu eelnevalt nähtub, on kaitsja efektiivsuse suurendamiseks olemas pehmemad, kaitsja tegevusse vähem sekkuvad meetodid ning radikaalsemad, kaitsja autonoomsust oluliselt piiravad lahendused. Selge on aga see, et praeguse kaitsjate (eriti määratud kaitsjate) töö kvaliteediga ei saa rahul olla ning mitte midagi tegemine ei ole lahendus.

¹⁹⁴ P.W. Tague (viide 10), p 162–163.



JAAN SOOTAK
*TÜ õigusteaduskonna
kriminaalõiguse professor
Riigikohtu kriminaalkolleegiumi
nõunik*

Vastutus kahju tekitamise eest

Materiaalne süüteoosseis ja selle kohaldamine Riigikohtu praktikas

1. Tagajärjedelikt ja materiaalne oosseis

Kahju tekitanud isik peab selle eest vastutama. Tema vastutus võib piirduda tsiviilõigusliku kahju hüvitamisega, kuid võib ulatuda ka karistusõigusesse (mis ei välis- ta samaaegset kahju hüvitamise kohustust tsiviilõiguses). Vastutus tagajärje põhjustamise eest kui karistusõigusliku vastutuse vorm realiseerub tagajärje- ehk materiaal- ses deliktis. Tagajärg on sellises deliktis oosseisutunnus, mis kujutab endast teost tingitud ning sellest ajaliselt ja ruumiliselt eraldatud mõju välismaailmale, teost tingitud muudatust välismaailmas või ootuspärase muudatuse ära- jäämist. Tagajärg ise võib esineda mitmetes vormides, näi- teks varalise või füüsilise kahjuna, aga ka mitteinelise- na, seega moraalse kahjuna (maine alanemine vms).¹⁹⁵ Ka meie kohtupraktikas kujunes välja seisukoht, et kahju kui oosseisutunnus võib olla ka mittevaraline ehk moraalne ning tekitatud nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule.

Seega võiks lugeda üldtunnustatuks, et tagajärg kui materiaalse oosseisu tunnus on teost eraldiseisev nähtus, mis tuleb lisaks teole tuvastada ja süüdlasele omistada.

¹⁹⁵ Vt nt Eesti NSV kriminaalkoodeks. Komm. vlj. Koost. I. Re- bane. Tallinn: Eesti Raamat 1980, § 38/4a.

Süüdistuses ja kohtuotsuses tuleb selgelt eristada rikku- mist kui tegu ja sellega põhjuslikus seoses olevat tagajär- ge. Mõlemad peavad olema tõendatud ning süüdistataval peab olema võimalik end süüdistuse vastu kaitsta.

Mõistagi tekib tagajärje omistamise probleem üks- nes materiaalse oosseisu korral, kuna formaalse koos- seisu omistamisel jääb tagajärg väljapoole tõendami- seset. Küsimus, kas süüdistatav formaalse delikti või kärbitud oosseisu korral mingi kahju tekitas, võib tulla analüüsimisele süü suuruse kindlaksmääramisel karistuse mõistmisel § 56 alusel. Nii peab Riigikohus võimalikuks, et karistuse mõistmisse tuleb õiguslikult kaasata süüteo toimepanemise tehilolud (näiteks kannatanu kergemeel- ne käitumine), mis moodustavad ühe osa §-s 56 tähen- datud süüst kui karistuse mõistmise alusest.¹⁹⁶ Kohtul on õigus arvestada süüd suurendavana ka neid asjaolusid, mis ei sisaldu §-s 58.¹⁹⁷ Süüd raskendavana võib arves- tada narkootikumi korduvat omandamist, millega peeti silmas pikemaajalist varalist kasu. Kuivõrd oosseis eel- dab üksnes edasiandmise eesmärki, siis rõhutas Riigiko- hus eriti taunitavana ja seega ka süüd suurendavana just

¹⁹⁶ RK 3-1-1-12-06 (RT III 2006, 14, 127).

¹⁹⁷ RK 3-1-1-86-04, p 12.4 (RT III 2004, 25, 273).

varalise kasu saamise eesmärgi.¹⁹⁸

Tagajärg võib saabuda ka teo korral, mis iseenesest moodustab formaalse koosseisu. Sellistel juhtudel on Riigikohtu arvates võimalik asja menetlemisel tuvastada formaalse kuriteo ja sellele järgnenud kahju vaheline põhjuslik seos ning mõista isiku süüdi tunnistamisel temalt välja ka tagajärjes avaldunud kahju.¹⁹⁹ Sellega võib nõustuda juba menetlusökoonomia seisukohalt, kui tagajärje tuvastamine seondub otseselt muude asjaolude tõendamisega.

Nõustuda ei saa aga Riigikohtu seisukohaga, et kui võrd KrMK § 46 p 4 alusel kuuluvad tõendamisesemesse ka kuriteoga tekitatud kahju iseloom ja suurus ning seadusandja ei ole siinjuures teinud mingit reservatsioonini formaalsete koosseisude osas, siis eeldab seadusandja ka formaalse koosseisu korral kuriteoga tekitatud kahju tuvastamist.²⁰⁰ Olgu siinjuures mainitud, et praegu kehtiva KrMS § 62 järgi kuuluvad tõendamisesemesse muu hulgas kuriteo tehjolud ning kuriteokoosseis, loetelust puudub viide kuriteoga tekitatud kahjule. Sellist muudatust tõendamiseseme määratlemisel tuleb pidada igati põhjendatuks, sest kuriteo mis tahes koosseisulise asjaolu tuvastamine on menetleja materiaaalõiguslik pädevus, mida menetlusõigus ei saa korrigeerida, nõudes koosseisuväliste asjaolude tõendamist. Sama kehtib ka näiteks KrMS § 62 p 4 kohta, mis loeb tõendamisesemesse süüdlase isikut iseloomustavad andmed. Süüdlase isikut ei arvesta KarS § 56 iseseisva alusena karistuse mõistmisel, mistõttu asja menetlemisel tohib isikut iseloomustavaid andmeid koguda ja asja lahendamisel kasutada üksnes teoseotuse nõude piires või karistusest tingimisi vabastamise otsustamisel (§ 73 jj).²⁰¹

Eelöeldust tuleneb, et tagajärje tuvastamine ja omistamine süüdlasele on mitte ainult vajalik, vaid ka lubatud üksnes materiaalse delikti korral. See omakorda nõuab materiaalse ja formaalse delikti ranget eristamist. Nimetatud eristamine on iseenesest lihtne, sest see tuleneb otseselt seadusest. Üldjuhul on tagajärg koosseisutunusena otseselt nimetatud (nt § 291¹: riikliku järelevalve ebaseaduslik teostamine, kui sellega tekitati oluline

varaline kahju või põhjustati muu raske tagajärg) või on see koosseisust olemuslikult tuletatav (nt § 113: tapmine). Materiaalse ja formaalse delikti eristamine võib tekitada ja nagu alljärgnevalt ka näeme, tekitaski tõsiseid probleeme, kui Eesti kohtupraktika hakkas tagajärjena üha sagedamini käsitama ka mitteinelist ehk moraalset kahju.

2. Mitteineline kahju ja materiaalne koosseis

Nõukogude kriminaalõigusest pärineb tõdemus, et kahju võib olla ka mittemateriaalne, olles tekitatud riigi, ühiskondliku organisatsiooni või kodaniku igasuguste mittevaraliste õigustele ja huvidele.²⁰² Selle seisukoha võttis üle ka Riigikohus, kes on kinnitanud mitmetes otsustes, et moraalne kahju võib olla kahtluse tekitamine mõne institutsiooni või isiku usaldusväärsuses, selle autoriteedi kahjustamine, riigi maine kahjustamine, kahtluse tekitamine mõne institutsiooni või isiku usaldusväärsuses jne. Kahju võib olla tekitatud nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule. Tagajärg tuvastatakse lähtudes sellest, kui ohtlik on tegu üldise õiglustunde ja ühiskonna õigusteadvuse seisukohalt ning kui võrd see kahjustab seadusega kaitstud õigushüve. Kui isikule omistatav koosseisupärane tegu on keskmise objektiivse vaateleja jaoks riigi mainet kahjustav, on sellega ka riigi maine tegelikult kahjustatud ning koosseisupärane tagajärg tuvastatud.²⁰³ Veelgi enam, Riigikohus oli jõudnud loogilise järelduseni, et teatud juhtudel on tegu ja tagajärg teineteisest lahutamatud, teos võib sisalduda ka tagajärg.²⁰⁴

Järelduse loogilisus tuleneb asjaolust, et kui juba kahjuna näha ka midagi mitteinelist, siis ei ole seda vaja otsida teost kaugemalt. Tõdenud, et näiteks ametiisik käitus seadusvastaselt, tuleb ühtlasi tõdeda, et sellega on ta kahtlemata kahjustanud riigi või konkreetse institutsiooni mainet. Kuid järelduste loogiline sõltuvus ei ole kooskõlas materiaalse ja formaalse delikti loogi-

²⁰² KrKK (viide 1) § 38/4a.

²⁰³ RK 3-1-1-129-03, p 13.2 (RT III 2003, 33, 336). Põhjalik ülevaade Riigikohtu vastavatest otsustest: P. Pikamäe. Karistusseadustiku eriosa probleeme: õiguspoliitilised lahendused ja edasine areng. – *Juridica* 2005/III, lk 91.

²⁰⁴ RK 3-1-1-100-00, p 11.5 (RT III 2000, 30, 323); 3-1-1-24-01, p 7.5.2 (RT III 2001, 11, 117).

¹⁹⁸ RK 3-1-3-14-03 (RT III 2003, 32, 332). Vt ka J. Sootak.

Sanktsiooniõigus, IV/32.

¹⁹⁹ RK 3-1-1-16-02, p 5.3 (RT III 2002, 9, 88).

²⁰⁰ RK 3-1-1-16-02, p 5.2 (RT III 2002, 9, 88).

²⁰¹ Lähemalt: *Karistusseadustik. Komm. vlj. 2. vlj.* Tallinn: Juura 2004, § 56/9; J. Sootak. *Sanktsiooniõigus*, IV/69.

kaga karistusõiguses. Kust aga võis pärineda Riigikohtu loogika?

3. Objektide hierarhia nõukogude karistusõiguses

Nõukogude karistusõigus, näiteks ENSV KrK § 1 lg 1 kehtestas karistusõiguse ülesandeks kaitsta ühiskonnakorda, poliitilist ja majandussüsteemi, omandit, üksikisikut, kodanike õigusi ja vabadusi ning kogu õiguskorda. Sellega on sisuliselt määratletud ka kuritegude üldobjekt – karistusõigusega kaitstavad ühiskondlikud suhted, mida kuriteoga rünnatakse.²⁰⁵ Vastavalt ühiskondlike suhete ja kuritegude liikidele moodustusid lisaks üldobjektile ka rühma-, liigi- ja vahetu objekt.

Nimetatud objekti liigid asetused kõik ühiskondlike suhete süsteemi ning olid vaadeldavad suurema või väiksema ühiskondlike suhete rühma koostisosana. Nii võiski isik ühe teoga rünnata mitut eri tasandi objekti ja põhjustada mitmeid kahjulikke tagajärgi nõukogude ühiskonnale.²⁰⁶

Mõistagi eristasid ka nõukogude karistusseadus ja karistusõigusteadus formaalset ja materiaalselt delikti, kuid kuritegude objektide liikide hierarhia ühiskondlike suhete süsteemis oli sellest olulisem. Nii oligi võimalik rõhutada süüteo koosseisu tõlgendamisel mitte niivõrd deliktitüüpi (materiaalne või formaalne delikt), vaid kuriteoga ühiskondlikele suhetele tegelikult põhjustatud kahju. Kui iga kuritegu on ühiskonnaohtlik ja kahjustab seega ühiskondlikke suhteid, siis ei ole raske näidata, et kahju tekitab nii formaalne kui ka materiaalne kuritegu. Teisisõnu, kuritegu tekitab ühiskondlikele suhetele alati mittemateriaalselt kahju. See kahju kuulub poliitiliste, moraalsete ja ühiskonna muude mittemateriaalsete väärtuste hulka, avaldades ühiskondlike suhete katkestamises, nende normaalse funktsioneerimise häirimises ja desorganiseerimises.²⁰⁷

²⁰⁵ I. Rebane. Nõukogude kriminaalõigus. Üldosa. Õpetus kuriteost. II osa, 1. vihik. Tartu: TRÜ 1978, lk 45.

²⁰⁶ I. Rebane. Nõukogude kriminaalõigus. Üldosa. Õpetus kuriteost. II osa, 3. vihik. Tartu: TRÜ 1980, lk 30. Sisuliselt sama seisukoha on üle võtnud ka tänapäeva Vene karistusõigusteadus: Utšebnik ugolovnogo prava. Obštšaja tšast, Moskva: Spark 1996, lk 97.

²⁰⁷ I. Rebane (viide 12), lk 42.

Sellest loogikast lähtudes ei ole pikk tee järeldusele, et kui formaalses süüteo koosseisus ei sisaldu tagajärge eeldavat tunnust, siis ei tähenda see sugugi, et selline kuritegu ei tekita kahju.²⁰⁸ Seega võivad ka tegu ja tagajärg olla teineteisest lahutamatud; teos võib sisalduda ka tagajärg – näiteks on võimuesindaja ebaseaduslikud teod ühtlasi võimuorgani prestiiži ja autoriteedi alandamine.²⁰⁹

4. Kriitika ja edasine areng

Riigikohtu seisukoht mitteainelise kahju ning teo ja tagajärje kokkulangemises kutsus esile kirjanduse kriitika. Mittevaralise kahju mõiste kohaldamises oli selgelt näha tendentsi muuta materiaalne koosseis formaalseks, mis on selges vastuolus seadusandja sooviga neid kahte deliktitüüpi eristada.²¹⁰

Seaduse (nt KrK § 161 ja KarS § 289: ametiseisundi kuritarvitamine) sellise tõlgendamisega sekkub karistusõigus distsiplinaarõigusesse, ähmastades oluliselt nende kokkupuuteala. Määratledes mittevaralist kahju teo ohtlikkusena üldise õiglustunde ja ühiskonna õigusteadvuse seisukohalt, lahutas Riigikohus kahju kui koosseisutunnuse konkreetsetest tõendamisele kuuluvatest faktilistest asjaoludest ning asendas koosseisutunnuse põhistatuse lihtsalt süüdistuse või otsuse koostaja sõnasavusega.²¹¹

Viimasel ajal on Riigikohus siiski muutnud oma seisukohta ning loobunud teo ja tagajärje samastamisest. Vastavasisulised Riigikohtu otsused asusid sisuliselt varasemaid otsuseid kritiseerima. Kohus leidis, et ka mittevaraline kahju tuleb tõendada; vastasel juhul muudetakse materiaalne süütegu formaalseks.²¹² Rõhutati, et tagajärg ei saa seisneda teos, õigusvastase käitumise fakt ei ole veel varaline kahju. Mittevaraline kahju ei saa süüdistuses olla deklaratiivne; tagajärg peab olema tõendatud ning seda peab saama kontrollida. Tagajärje kirjeldus ei saa seisneda teo kirjeldamises, nagu ka teo intensiivsus

²⁰⁸ Utšebnik (viide 12), lk 99.

²⁰⁹ KrKK (viide 1), § 161/2.

²¹⁰ J. Sootak. Kaks aastat karistusseadustikku – uus õigus ja uued probleemid? – *Juridica* 2005//, lk 36.

²¹¹ Põhjalikumalt: P. Pikamäe (viide 9), lk 92.

²¹² RK 3-1-1-76-05, p 18 (RT III 2005, 27, 283).

ei osuta tagajärjele.²¹³

Siinjuures jäi siiski lahtiseks, kas mittevõrreline kahju on üldse võimalik ning kui on, kuidas seda siiski tõendada ja kontrollida. Selle mõneti ebamäärase olukorra lahendas seadusandja 24. jaanuari 2007. a seadusega.²¹⁴ Ametialaste süütegude üldkoosseisud (§-d 289–290) tühistati ja vastutus ametialaste süütegude eest rajati erikoosseisudele (nt §-d 291¹, 300¹, 300², 311¹ jt). Enamasti loobuti olulisest kahjust kui üldisest koosseisutunnusest ka muudes süüteoliikides (nt § 257), siiski mitte nt varavastastes süütegudes (nt §-d 203, 204 jt), aga ka mitte keskkonnasüütegudes.

Nii tuleb ka näiteks keskkonnakaristusõiguses rõhutada, et karistusõiguse üldpõhimõtted kahju mõiste osas jäävad kehtima ning on keskkonnakaristusõiguse jaoks endiselt aktuaalsed. Keskkonnakahju ei saa ilmne da teos ega olla deklaratiivne, vaid tuleb eraldi tuvastada ja süüdlasele omistada. Teisisõnu, siin ei tohi korrata varasema kohtupraktika viga ja kuulutada juba igasugune koosseisutegu (olguigi tegemist keskkonnarelevantse teoga, nt saastamine vms) kohe automaatselt ka kahjuks. Kahju mõiste, eelkõige selle keskkonnarelevantsuse sisustamine sõltub ka õigushüve käsitlesest. Personaalse õigushüve teooria järgi tuleb arvestada inimesele või ühiskonnale tekitatud või võimalikku kahju (vahendatud kaitse teooria); keskkonna kui iseeneses avalduva väär tuse järgi on määrav üksnes keskkonna ohustamine või kahjustamine.²¹⁵

5. Kokkuvõtteks

Paraku tuleb karistusõiguse dogmaatika arengu ja seaduse kohaldamise seisukohalt tunnistada, et Riigikohus on seadusandjale alla jäänud. Tegelikult võttis mitteai nelise kahju küsimuse arutamisele ka Riigikohtu üldko gu, kuid sisulise otsuseni ei jõudnud²¹⁶ ning küsimuse lahendas seadusandja 24. jaanuari 2007. a seadusega.²¹⁷ Mõneti sarnane olukord tekkis ka liiklussüütegude asja

des. Sõiduki juhtimise õiguse peatamine oli kehtiva õiguse järgi üksnes kuriteo eest kohaldatav lisakaristus, mida kohus võis kohaldada sõiduki ohutu liiklemisega seotud kuriteo eest (KarS § 50). Väärteo eest lisakaristust ei kohaldatud, küll aga võis haldusorgan LiikS § 41³ kohaselt peatada juhtimisõiguse liiklusalase väärteo haldusõigusliku järelmina. Ka Riigikohus asus seisukohale, et nimetatud sanktsioon on haldusõiguslikku laadi riiklik sunniva hend ega kujuta endast karistust formaalses mõttes (ei sisaldu KarS-is) ega ka sisuliselt ehk materiaalses mõttes.²¹⁸ Seadusandja asus aga teistsugusele seisukohale ning luges KarS § 50 lg 1 muudatusega sõiduki juhtimise õiguse äravõtmise lisakaristuseks, mida saab kohaldada iga liiklusalase süüteo, seega ka väärteo eest.²¹⁹

Kohtupraktika arendamise eest vastutab Riigikohus, seaduse arendamise eest Riigikogu. Kohus arendab oma praktikaga edasi seadusandja kehtestatud õigust, sest õigus elab mitte paberil, vaid tegelikus elus. Mittevõrreline kahju näitel tuleb aga nentida, et mõnikord peab seadusandja hakkama arendama õigust kohtupraktika vigade tõttu.

²¹³ RK 3-1-1-21-06, p 17.1–17.2 (RT III 2006, 20, 182).

²¹⁴ RT I 2007, 13, 69.

²¹⁵ Lähemalt: J. Sootak. *Kas loodusressursi kahjustamine on ühiskonnakahjulik? Eesti karistusõigus looduskeskkonna kaitseks.* – *Juridica* 2007/VII, lk 476–477.

²¹⁶ RK 3-1-1-24-05 (RT III 2005, 39, 379).

²¹⁷ Viide 20.

²¹⁸ RK 3-1-1-10-04 (RT III 2004, 10, 118).

²¹⁹ RT I 2005, 40, 311.



JANNO LAHE
TÜ tsiviilõiguse dotsent

Riigikohtu praktika tähendus riskivastutuse edasiarendamisel

Sissejuhatus

Riskivastutust võib nimetada suurema ohu allika valitseja süüst sõltumatuks vastutuseks, mis tekib suurema ohu allikale iseloomuliku riski realiseerumise puhul. Riskivastutus tähendab seda, et see, kes loob teiste jaoks ülemäärase ohu, võib seda teha, kuid samas peab ta arvestama võimaliku süüst sõltumatu kahju hüvitamise kohustusega.²²⁰ Võlaõigusseaduses²²¹ (edaspidi VÕS) reguleerib riskivastutust viis paragrahvi (§-d 1056–1060), mis tähendab muuhulgas ka seda, et paljud riskivastutust puudutavad küsimused vajavad täiendamist ja täpsustamist kohtupraktika poolt.

Autor märgib, et käesoleva artikli teemavalik ei ole juhuslik: nimelt tegi Riigikohtu tsiviilkolleegium 2007. a riskivastutuse edasiarendamise aspektist kaks olulist otsust, mis võimaldavad ja vajavad põhjalikumalt analüüsi. Jutt on Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsustest nr 3-2-1-27-07 ja 3-2-1-75-07. Loomulikult ei tähenda eelöeldu seda, et Riigikohtu tsiviilkolleegium teiste õigusvaldkondade jaoks olulisi otsuseid 2007. a ei teinud. Samas võib väita, et vähemasti eelmise aasta nende otsuste hulgast, millel on puutepunkt deliktiõigusega, võib ülalnimetatud

otsuseid kindlasti esile tõsta.²²²

Käesoleva artikli eesmärgiks on teoreetiliselt analüüsida kahte eelnimetatud lahendit, sealhulgas vastata küsimusele, missugune on nende lahendite tähendus riskivastutuse edasise rakendamise jaoks. Lisaks uuritakse artiklis vastavates lahendites esitatud seisukohtade põhjendatust ning viidatakse teistele lahendusvariantidele. Autor märgib, et kuigi eelnimetatud lahendid võimaldavad tõstatada palju erinevaid riskivastutust puudutavaid

²²² See ei tähenda jällegi seda, nagu poleks Riigikohtu tsiviilkolleegiumi ülejäänud 2007. a lahendid deliktiõigusele midagi juurde andnud. Nt võib kindlasti oluliseks pidada Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 10.10.2007. a otsust asjas nr 3-2-1-53-07, millel on märkimisväärne tähtsus VÕS § 1047 lg 4 edaspidise rakendamise jaoks. Samuti võib oluliseks pidada 31.05.2007. a otsust asjas nr 3-2-1-54-07: kaasuse asjaolude kohaselt langes kannatanule parkla tõkkepuu pähe ja tekitas talle kerge peahaava. Riigikohus märkis, et kehavigastuse tekitamise korral on kostja tegu õigusvastane juba VÕS § 1045 lg 1 p 2 järgi ning arutlused selle üle, kas kostja pani toime mingi täiendava õigusvastase teo, ei ole asjakohased. Lisaks märkis Riigikohus selles otsuses, et süü hindamisel on subjektiivseid asjaolusid võimalik arvestada üksnes füüsilisest isikust kostja puhul. Veel märkis Riigikohus, et VÕS § 130 lg 2 järgi eeldatakse mittevaralise kahju olemasolu ning hageja ei pea iseenesest rahalise hüvitise saamiseks tõendama midagi muud peale kehavigastuse tekkimise. Küll aga oleneb hüvitise suurus kehavigastuse või tervisekahjustuse raskusest. Artikli autori arvates on kõnealuse otsuse juures eriti oluline see, et Riigikohus lähtus õigusvastasuse küsimuses tagajärje ebaõiguse teooriast.

²²⁰ Vt selle kohta E. Deutsch; H.-J. Ahrens. *Deliktsrecht. Unerlaubte Handlungen. Schadenersatz. Schmerzengeld. 4., völlig überarbeitete und erweiterte Aufl.* Köln, Berlin, Bonn, München: Carl Heymanns Verlag 2002, lk 162.
²²¹ RT I 2001, 81, 487; 2007, 56, 375.

küsimusi, leiavad käesolevas artiklis käsitlemist üksnes vastavate lahenditega vahetumalt seotud probleemid.

Artikkel koosneb kahest suuremast osast, millest esimeses käsitletakse Riigikohtu otsust kohtuasjas nr 3-2-1-27-07 ja teises otsust kohtuasjas nr 3-2-1-75-07. Vastavad osad on ehitatud üles selliselt, et kõigepealt kirjeldatakse lühidalt kaasuse faktilisi asjaolusid, seejärel esitatakse kohtu seisukohad ning sellele järgneb omakorda kõige mahukam osa, kaasuse analüüs.

1. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus kohtuasjas nr 3-2-1-27-07

1.1 Faktilised asjaolud

Hageja osales kostja korraldatud ratsamatkal. Kuigi kostja esindaja kinnitas, et tema hobused on treenitud ja matkarada kergeastmeline, hakkas hageja juhitud hobune matka ajal ootamatult galopeerima, mistõttu hageja kukkus hobuse seljast ja sai tervisekahjustuse. Hageja nõudis kostjalt 30 000 kr hüvitamist. Kostja vaidles hagi vastu. Ta leidis, et ei vastuta tekkinud kahju eest, kuna andis hobuse hageja valdusse viimase soovil. Hageja pidi arvestama võimaliku kukkumisega ning võttis endale riski vabatahtlikult. Harju Maakohus rahuldaski hagi. Tallinna Ringkonnakohtu tühistas maakohtu otsuse ja saatis asja uueks läbivaatamiseks samale maakohtule.

1.2 Riigikohtu otsus

Riigikohus jättis ringkonnakohtu otsuse muutmata ja märkis, et hobusepidajaks mitteoleva isiku poolt hobuse selga istumine ja hobuse käitumise kontrollimise ajutine ülevõtmine hobusepidajalt kujutavad endast tahtelisi tegusid, mis sisaldavad endas muu hulgas nõusolekut taluda hobuse võimalikust ettearvamatus ja ohtlikust käitumisest tulenevat riski nii hobuse selga istuja kui ka kõrvaliste isikute jaoks. Kuna hobusega ratsutamise korral võib hobuse ettearvatu ja ohtliku käitumise tõttu tekkida kõrvalistele isikutele suur kahju isegi asjatundjalt oodatava hoolsuse rakendamise korral, siis tuleb hobusega ratsutamist lugeda suurema ohu allikaks VÕS § 1056 lg 2 esimese lause järgi ja hobusepidajaks mitteolevat ratsanikku suurema ohu allika valitsejaks VÕS § 1056 lg 1 järgi.

Kannatanu nõude kvalifitseerimise küsimuses asus Riigikohus seisukohale, et asjas ei tule kohaldada VÕS § 1060. Isikud, kes osalevad suurema ohu allika valitsemises, võtavad suurema ohu allika ajutiselt oma valitsemise alla või saavad suurema ohu allika valitsemisest kasu, ei ole hea usu põhimõttest tulenevalt õigustatud nõudma suurema ohu allika valitsejalt suurema ohu allika poolt neile tekitatud kahju hüvitamist riskivastutuse sätete alusel. Lisaks märkis Riigikohus, et VÕS § 1060 kohaldamata jätmise praeguses asjas ei välista VÕS § 1056 lg-st 3 tulenevalt kostja kui hobusepidaja vastutust hageja ees mittevabandatava lepingurikkumise või õigusvastase ja süülise teo eest.

1.3 Analüüs

1.3.1 Üldiselt

Artikli autor nõustub igati Riigikohtu seisukohaga, mille kohaselt ei ole kõnealusel juhtumil põhimõtteliselt välistatud kannatanu nõue lepinguõiguse alusel, sest VÕS § 1056 lg-st 3 tulenevalt ei välista ega piira riskivastutuse jaoks sätestatu nõuete esitamist muul õiguslikul alusel (muu hulgas nõude esitamist õigusvastaselt ja süüliselt tekitatud kahju hüvitamiseks).

Selleks, et jõuda järeldusele, kas kannatanu nõue on lepinguõiguse alusel ka tegelikkuses maksmapandav, tuleb kõigepealt tuvastada, milles pooled kokku leppisid (nt kui ratsamatka korraldaja lubab, et hagejale antav hobune mingil tingimusel galopeerima ei hakka, on tegemist kohustuse rikkumisega, kui hobune seda siiski teeb). Seejärel, isegi kui kostja kohustuse rikkumine on tõendatud, jääb kostjale võimalus tõendada, et tema rikkumine on vabandatav VÕS § 103 kohaselt. Loomulikult tuleb lisaks pöörata tähelepanu ka sellele, kas pooled ei ole vastutust lepinguga välistanud või piiranud (VÕS §-d 106 ja 1051).

Teisest küljest ei välista kõnealusel juhul lepingu olemasolu kannatanu õigust esitada nõue deliktiõiguse alusel: VÕS § 1044 lg 3 kohaselt vastutab kahju tekitaja lepingulise kohustuse rikkumise tulemusena isiku surma põhjustamise või talle kehavigastuse või tervisekahjustuse tekitamise korral kannatanu ees ka deliktiõiguse alusel. Alljärgneva analüüsi huviorbiidis ongi kahju tekitaja võimalik deliktiõiguslik vastutus.

1.3.2 Riskivastutus vs. vastutus delikti üldkoosseisu alusel

1.3.2.1 Riskivastutuse kohaldamata jätmise alus

Analüüsitava otsuses leidis Riigikohus, et kõnealusel juhul hobuse pidaja riskivastutust kohaldada ei saa, sest isikud, kes osalevad suurema ohu allika valitsemises, võtavad suurema ohu allika ajutiselt oma valitsemise alla või saavad suurema ohu allika valitsemisest kasu, ei ole hea usu põhimõttest tulenevalt õigustatud nõudma suurema ohu allika valitsejalt suurema ohu allika poolt neile tekitatud kahju hüvitamist riskivastutuse sätete alusel. Niisiis tugines Riigikohus riskivastutuse välistamisel hea usu põhimõttele, kuid ebaselgeks jääb, kas kohus raskendas ka riski vabatahtliku aktsepteerimise kontseptsiooni (otsuses on räägitud nõusolekust taluda riski). Seetõttu tuleb artikli autori arvates siinkohal riski vabatahtlikku aktsepteerimist lähemalt analüüsida, et selgitada, millele Riigikohus riskivastutuse kohaldamata jätmisel sisuliselt ikkagi tugines.

Riski vabatahtliku aktsepteerimise all saab mõista olukorda, kus isik end vabatahtlikult ohtlikku olukorda seab. Vastav kontseptsioon lähtub hea usu põhimõttest, mille sisuks on praegusel juhul see, et kannatanul ei ole olukorras, kus ta on riski vabatahtlikult aktsepteerinud ja talle on kahju tekkinud, õigust esitada nõuet kahju tekitaja vastu. Seda põhjusel, et ta ise vabatahtlikult löi või aitas luua ohtliku situatsiooni.

C. von Bar on seisukohal, et riski vabatahtliku aktsepteerimise kontseptsiooni süstemaatiline rakendamine deliktiõiguses on siiani vägagi vaieldav temaatika.²²³ Samas on see vastutust välistav või piirav alus leidnud laiemat tunnustamist, mida tõendab kas või see, et Euroopa TsK projekti²²⁴ deliktiõiguse osa artikkel 5:101 (2) sätestab, et isik vabaneb vastutusest kannatanu ja mis tahes muu kahju kandnud isiku ees, kui kannatanu, teades põhjustatud kahju liigi riske, võtab vabatahtlikult sellise riski ja tema suhtes tuleb eeldada, et ta nõustus sellega.

Enamikus Euroopa riikides ollakse seisukohal, et riski vabatahtliku aktsepteerimise näol ei ole tegemist ise-

seiva vastutust välistava ideega.²²⁵ Nt on võimalik näha seoseid riski aktsepteerimise ja kannatanu nõusoleku kui õigusvastasust välistava asjaolu (VÕS § 1045 lg 2 p 2) vahel. Nende instrumentide erisuseks on aga see, et riski vabatahtliku aktsepteerimise korral loodavad mõlemad pooled, et kahju siiski ei teki. Riski vabatahtliku aktsepteerimise teemat on võimalik siduda ka vastutuse lepingulise välistamise või piiramisega. Viimase variandiga saab tegemist olla siiski vaid juhul, kui pooled on jõudnud õiguslikult siduva kokkuleppeni. Viimaks on võimalik riski vabatahtlikku aktsepteerimist siduda kannatanu osaga kahju tekkimisel ja ka põhjusliku seose temaatikaga.²²⁶

Kuivõrd Riigikohtu seisukoha järgi ei välista riskivastutuse kohaldamata jätmine vastutust õigusvastase ja süülise teo eest, tuleks küsida, kas riski vabatahtlik aktsepteerimine omab tähendust vaid riskivastutuse korral. Artikli autori arvates võib riski vabatahtlik aktsepteerimine tulla kõne alla ka väljapool suurema ohu allikate konteksti. Nt kui A osaleb jalgpallimängus ning kui lepinguga pole mängijate vastutus üksteisele kahju tekitamise eest välistatud, võib ju öelda, et tegemist on riski vabatahtliku aktsepteerimise juhtumiga. Juhul kui B põhjustab (järgides mängu reegleid) A-le kehavigastuse, ei saa A B vastu kahju hüvitamise nõuet esitada. Ka C. von Bar on märkinud, et riski vabatahtlikust aktsepteerimisest saab rääkida nii süülise kui ka riskivastutuse puhul.²²⁷

Seega võib asuda seisukohale, et riski vabatahtlikku aktsepteerimist ei saa jätta tähelepanuta ka siis, kui hobuse seljast kukkunu esitab hobusepidaja vastu nõude delikti üldkoosseisu alusel. Teisiti öeldes, kui hobusepidaja selgitab ratsutadasoovijale, et hobune ei allu korraldustele ja et sellega on ohtlik sõita, peaks olema kahju tekkimisel isiku nõue välistatud nii riskivastutuse kui ka süül põhineva vastutuse alusel. Samas juhul, kui kannatanule selgitatakse, et temale antav hobune on rahulik ja allub hästi korraldustele, siis selle väärakosutumise korral ei saa riski vabatahtlikust aktsepteerimisest vahest üldse rääkida. Seda põhjusel, et riski vabatahtlik aktsepteerimine eeldab kannatanu teadlikkust sellest, millist ja millise ulatusega riski ta aktsepteerib.

Niisiis on sellise konstruktsiooni põhjendatus, kus riski vabatahtlik aktsepteerimine välistab üksnes riski-

223 C. von Bar. *The Common European Law of Torts. Volume Two. Damage and Damages, Liability for and without Personal Misconduct, Causality, and Defences.* Oxford University Press, lk 535.

224 Arvutivõrgus: http://www.sgecc.net/pages/en/texts/index.draft_articles.htm.

225 C. von Bar (viide 4), lk 535.

226 C. von Bar (viide 4), lk 536.

227 Samas, lk 535.

vastutuse, vaieldav. Kui võtta eesmärgiks jõuda selle ni, kus hobusepidaja vastutuse üle otsustamisel saaks hinnata muu hulgas ka tema käitumist, siis olgu märgitud, et iseenesest on seda võimalik teha ka riskivastutuse korral: nimelt saab hobusepidaja käitumist hinnata selle otsustamisel, kas kannatanu aktsepteeris riski vabatahtlikult või mitte.²²⁸ Seega võib olla, et puudujäägid hobusepidaja käitumises annavad ühelt poolt aluse delikttilise üldvastutuse kohaldamiseks, teisest küljest aga välistavad kannatanupoolse riski vabatahtliku aktsepteerimise (ja annavad seega aluse kohaldada riskivastutust). Ja vastupidi: kui hobusepidaja käitub nõuetekohaselt, on tegemist riski vabatahtliku aktsepteerimisega kannatanu poolt ja samas on ilmselt välistatud ka hobusepidaja vastutus delikti üldkoosseisu alusel. Esitatud arutlus võimaldab teha järelduse, et vastutuse tekkimise üle otsustamisel saab teatud juhtudel sõltumata sellest, kas tegemist on riskivastutuse või süül põhineva vastutusega, võtta arvesse (vähemalt) osaliselt samu asjaolusid.

Eeltoodu alusel võib artikli autori arvates asuda seisukohale, et analüüsitava kaasuse puhul ei lähtunud Riigikohus riskivastutuse kohaldamise välistamisel mitte niivõrd riski vabatahtliku aktsepteerimise kontseptsioonist, vaid pigem hea usu põhimõttest laiemalt.

1.3.2.2 Riskivastutuse kohaldamata jätmise ulatus

Käesoleva alapunkti huviorbiidis on küsimus, missugustel juhtudel kannatanu tulenevalt hea usu põhimõttest riskivastutusele tuginemiseks õigustatud ei ole.²²⁹ Iseenesest võib küsimuse püstitada ka selliselt, et kuidas tuleks mõista Riigikohtu otsuses kasutatud väljendeid «osalevad suurema ohu allika valitsemises» ja «võtavad suurema ohu allika ajutiselt oma valitsemise alla».

Tuleb tõdeda, et üksikjuhtumil ei pruugi olla sugugi lihtne otsustada, kas isik on suurema ohu allika valitsemises osalenud või selle ajutiselt oma valitsemise alla võtnud või mitte. Nt kui A silitab B koera, on keeruline väita, et ta sellega suurema ohu allika valitsemises osales. Samas, kui A koera lisaks silitamisele veel jalutama

²²⁸ Nagu eelnevalt märgitud, on riski vabatahtliku aktsepteerimise juures oluline kannatanu teadlikkus riskist. Nt juhul, kui 6-aastane laps ronib hobuse selga, ei saa temapoolsest riski vabatahtlikust aktsepteerimisest rääkida.

²²⁹ Autor täpsustab, et käsitluse alt jäävad välja need riskivastutuse kohaldamata jätmise juhtumid, mis on sätestatud otseõnu seaduses (eelkõige VÕS §-des 1057 ja 1058).

viib, võib osalemist suurema ohu allika valitsemisel või selle ajutiselt oma kontrolli alla võtmist ilmselt jaatada.

Samamoodi võib jaatada osalemist suurema ohu allika valitsemisel või selle ajutiselt oma kontrolli alla võtmist A poolt, kellel B lubab pooleks tunniks kasutada oma sõidukit. Võib nõustuda sellega, et A-l ei peaks kahju tekkimisel olema B vastu nõue tingimata riskivastutuse alusel. Mootorsõidukite puhul tuleneb see tegelikult ka VÕS § 1057 p-st 4.

Kui püüda mõelda üldistele kriteeriumitele, mis vastava otsuse tegemist lihtsustaks, siis üheks põhimõtteks võiks olla see, et kui kannatanu ise vastutaks suurema ohu allikaga kolmandatele isikutele tekitatud kahju eest riskivastutuse alusel, siis ta ise oma nõuet riskivastutuse sätete alusel esitada ei saa. See viib aga järgmise olulise küsimuseni: millal peaks suurema ohu allika valitsemises osaleja või selle ajutiselt oma kontrolli alla võttev isik ise kolmandate isikute ees riskivastutuse alusel vastutama? Esitatud küsimust käsitletakse käesoleva artikli alapunktis 2.3.1.

Olgu veel märgitud, et suurema ohu allika valitsemises osalemisega või selle ajutiselt oma valitsemise alla võtmisega on igal juhul tegemist siis, kui kannatanu omandab suurema ohu allika valduse asjaõigusseaduse²³⁰ § 36 tähenduses. Seega peaks kannatanu poolt suurema ohu allika oma valdusse võtmine samuti tema nõuded riskivastutuse alusel välistama. Samas, nagu eelnevalt märgitud, võib riskivastutuse kohaldamata jätmiseni viia ka kannatanu väiksem seotus suurema ohu allikaga, kui seda on selle valdamine.

1.3.2.3 Riskivastutuse kohaldamata jätmise põhjendatus

Lisaks riskivastutuse kohaldamata jätmise alusele ja ulatusele on võimalik vaadeldava kaasuse puhul rääkida ka riskivastutuse kohaldamata jätmise põhjendatusest. Nimelt on teoreetiliselt täiesti võimalik riskivastutust sarnaste kaasuste puhul siiski kohaldada, kuid vähendada kahjuhüvitist VÕS § 139 alusel.

P. Schleichtriem on seisukohal, et loomapidaja süüst sõltumatu vastutus on ebamõistlik juhul, kui kahjustatud isik on ennast vabatahtlikult loomast tulenevasse ohtu asetanud. Ta leiab, et eriti ebaõiglane on vastutama panna isik, kes on nt ratsahobuse andnud teene korras teise-

²³⁰ RT I 1993, 39, 590; 2007, 24, 128.

le isikule, kes hobuse seljast maha kukub (nt kogenemata tõttu).²³¹ Saksa ülemkohus (BGH) on siiski leidnud, et hobuse seljast kukunud isik võib esitada nõude Saksa tsiviilseadustiku (edaspidi BGB) § 833 esimese lause (s.t riskivastutuse) alusel, sest normi kaitse-eesmärk ei luba riskivastutuse õonestamist. BGH praktika kohaselt võib ka riskivastutuse kohaldamisel tulla kõne alla kannatanu kaassüü arvestamine BGB § 254 alusel. Selle seisukoha juurde on BGH õigusemõistmine ka jäänud.²³²

Artikli autori arvates on üheks oluliseks argumentiks, mis räägib selliste kaasuste puhul riskivastutuse kohaldamise kasuks, see, et riskivastutuse kohaldamine õiglase lõpptulemuseni jõudmist kuidagi ei piira. Nimelt on ka riskivastutuse kohaldamisel ju võimalus vähendada kannatanule väljamõistetavat kahjuhüvitist VÕS § 139 alusel. Lisaks poleks riskivastutuse kohaldamise korral tarvis lahendada mitmeid vaieldavaid küsimusi (nt mis puudutavad suurema ohu allika valitsemises osalemist).

Kui vaadata kitsamalt analüüsivat kaasust, siis selle puhul pooldanuks artikli autor riskivastutuse kohaldamist veel seetõttu, et kahju tekkis kostja majandustegevuse käigus. Juhul kui kostja peab hobuseid kui suurema ohu allikaid muu hulgas selleks, et neid kasutada andes raha teenida, oleks ju õiglane, kui ta kannaks ka ise riski, et hobused võivad kellelegi kahju tekitada.

Autor tunnistab, et võimalik on kindlasti välja tuua ka argumente, mis räägivad Riigikohtu seisukoha kasuks. Nt kui pöörata tähelepanu VÕS § 1057 p-le 4, millest tuleneb, et mootorsõiduki otsene valdaja ei vastuta tekkinud kahju eest, kui kannatanu osales mootorsõiduki käitamisel, siis võiks küsida, miks ei peaks sellest põhimõttest lähtuma ka muude suurema ohu allikate, nt loomade puhul. Selle mõtteviisi vastu räägib aga asjaolu, et seadusandjal oleks olnud võimalik sätestada erisused ka loomapidajate riskivastutuse kohta, kuid tehtud seda ei ole.

Huvitav on mõelda ka selle üle, kas juhul, kui kostja oleks hobust ise juhtinud (kas kõndides või ratsutades), tuleks tema riskivastutust jaatada. Seejuures võib tõmata jällegi paralleeli VÕS § 1057 p-ga 5, mis välistab riskivastutuse kohaldamise vaid siis, kui kannatanut vee- ti tasuta ja väljaspool vedaja majandustegevust. Loogiliselt võttes võiks sama kehtida ka hobusepidajate vastutuse kohta.

²³¹ P. Schlechtriem. *Võlaõigus. Eriosa. Neljas, ümbertöötatud trükk. Tallinn: Juura 2000, lk 283.*

²³² Samas, lk 284.

2. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus kohtuasjas nr 3-2-1-75-07

2.1 Faktilised asjaolud

Hageja sõidukile jooksis sõiduteele ette koer. Toimus kokkupõrge, mille käigus sai kahjustusi ka hageja sõiduk. Kostja hagi ei tunnistanud ja vaidles sellele vastu. Ta leidis, et hagi on esitatud ebaõige kostja vastu, kuna koer ei kuulunud temale, vaid kolmandale isikule. Kostja soetas küll koera 1996. a, kuid kinkis selle 1998. a kolmandale isikule, kes sel ajal asus üürnikuna tema majja elama. Rapla Maakohus rahuldab hagi ja leidis, et koerapidajaks VÕS § 1060 mõttes on nii kostja kui ka kolmas isik. Ringkonnakohus tühistas maakohtu otsuse ja jättis oma otsusega hagi rahuldamata, leides, et hagi on esitatud vale isiku vastu ning õiguslikku tähendust omab asjaolu, keda saab lugeda koera omanikuks.

2.2 Riigikohtu otsus

Riigikohus tühistas ringkonnaotsuse ja saatis asja samale kohtule uueks läbivaatamiseks. Riigikohtu arva- tes leidis ringkonnakohus ebaõigesti, et asja lahendamise seisukohalt on määravaks asjaolu, keda saab lugeda looma omanikuks. Riigikohus leidis, et loomapidajaks VÕS § 1060 mõttes on isik, kes käitub looma peremehe- na, s.o kes kasutab looma omades võimu tema üle. Loomapidajaks kõnealuses tähenduses võib olla ka looma omanikuks mitteolev looma otsene valdaja, kuid ka isik, kes ei ole ei looma omanik ega valdaja, kuid kes looma kasutajana otsustab kas üksi või kellegi teise isikuga koos looma hoidmise, tema eest hoolitsemise ning järeleval- vega seotud küsimusi.

See, et kolmas isik oli koera omanik ja valdaja, ei vä- lista kostja kui koera omandiõiguse ja valduse üle and- nud isiku solidaarset vastutust sama looma ühise pidaja- na. Ringkonnakohus oleks pidanud hindama, kas koera peeti kostja teadmisel temale kuuluval kinnistul muu hul- gas kostja huvides (kas kostja kasutas koera) ning kas ta osales koera pidamisega seotud küsimuste otsustamisel.

Veel leidis Riigikohus, et kostja võib loomapidajana vastutada VÕS § 1060 alusel vaatamata sellele, et hage- ja oli talle kahju tekitamise ajal mootorsõiduki valdajana ise suurema ohu allika valitseja. Suurema ohu allika valit- seja süüst sõltumatu vastutus ehk riskivastutus (VÕS §- d 1056–1060) kohaldub ka siis, kui kahju põhjustanud suurema ohu allika valitseja ei olnud süüdi kahju tekitata-

mises teisele suurema ohu allika valitsejale. Hageja kui teise suurema ohu allika valitseja enda võimalikku osa kahju tekkimises tuleb kostja riskivastutuse korral hinna- ta kahjuhüvitise võimaliku vähendamise alusena.

2.3 Analüüs

2.3.1 Loomapidaja mõiste

Kõnealusel otsuses selgitas Riigikohtus põhjalikult loomapidaja mõistet, leides täiesti põhjendatult, et loomapidajaks võib olla ka see isik, kes ei ole looma omanik. Nt kui A üürib B-le koera, siis muutub B koera otsese valdajana loomapidajaks. Lisaks võib Riigikohtu seisukoha järgi olla loomapidajaks ka looma kasutaja, kes ei ole looma valdaja ega omanik. Nt kui A elab B-le kuuluvas majas ja peab koera, siis võiks ju öelda, et koera pidamine on ka B huvides, sest koer valvab tema maja. Loomulikult ei saa B-d pidada loomapidajaks siis, kui ta polnud teadlik, et A endale koera võttis. Omaette küsimus on, missugusel määral peab isik looma pidamisega seotud küsimuste otsustamisel osalema selleks, et teda saaks loomapidajaks pidada. Nt ei ole põhjendatud käsitada loomapidajana A-d, kes aeg-ajalt oma toiduülejäägid B koerale viib (sellega osaleb A küll kaudselt looma pidamisega seotud küsimuse – mida B koer sööb – otsustamisel, kuid ilmselt pole see piisav, et A-d koerapidajaks pidada).

Kahtlemata on huvitavaks küsimuseks ka see, millal loomapidaja staatus ühelt isikult teisele üle kandub. On selge, et kui A võõrandab oma koera B-le, siis üldjuhul A enam loomapidajaks ei jää. Keerulisem on küsimus juhul, kui A üksnes üüris (või andis muu lepingu alusel kasutamiseks) koera B-le.

Olgu märgitud, et VÕS-s puudub BGB §-ga 834 analoogne säte, mille kohaselt isik, kes võtab loomapidajalt lepingu alusel üle looma üle järelevaatamise, vastutab kahju eest, mida loom tekitab kolmandale isikule §-s 833 nimetatud viisil. Ta ei vastuta, kui ta looma üle järelevaatamisel järgib vajalikku hoolsust või kui kahju oleks tekkinud ka sellise hoolsuse järgimisel. P. Schlechtriem on märkinud, et Saksa õiguse järgi peaks hobuse üürilevõtja käsitlemine looma järelevaatajana üürileandja (loomapidaja) vastutusest vabastama.²³³

Küsimusele, kas looma üürimise korral jääb loomapi-

dajaks ka looma omanik, Riigikohtu otsusest asjas nr 3-2-1-75-07 selget vastust ei tulene. Põhimõtteliselt ei ole välistatud lahendus, mille kohaselt on looma üürimise korral loomal kaks pidajat: omanik ja üürnik. Juhuks, kui esitatud lahendus tundub omaniku suhtes ebaõiglane, võiks ka öelda, et loomapidajaks on üksnes üürnik. Kokkuvõttes tuleks aga selle küsimuse otsustamisel hinnata igal üksikjuhtumil isikute käitumist: just isikute faktiline käitumine näib olevat kõige mõistlikum kriteerium, mille alusel nende loomaga seonduva staatuse üle otsustada.²³⁴ Seega, nt kui A üürib B-le looma pikaks ajaks ja lepingu kestel looma pidamisse kuidagi ei sekku, siis pole ilmselt põhjendatud ka A riskivastutus lepingu kehtivuse ajal looma tekitatud kahju eest.

Olgu veel märgitud, et Riigikohtu otsusest asjas nr 3-2-1-27-07 tuleneb, et isik võib vastutada riskivastutuse alusel ka ilma, et ta oleks loomapidaja.²³⁵ See tähendab, et kui nt A B-le kuuluva koera pooleks tunniks jalutama viib, ei muutu A loomapidajaks, kuid vastutab koera tekitatud kahju eest suurema ohu allika valitsejana VÕS § 1056 järgi. B jääb aga vastutavaks VÕS § 1060 alusel. Sellise lähenemise põhjendatus on artikli autori arvates diskuteeritav. Autori arvates ei ole juhtudel, mil üks isik (loomapidaja) jääb niikuinii vastutavaks riskivastutuse alusel, vajalik panna riskivastutuse alusel vastutama ka teine isik (see, kes looma ajutiselt oma kontrolli alla võtab). Kannatanu positsiooni see igal juhul märgatavalt ei paranda.

Diskuteeritavaks võib pidada ka küsimust, kas looma omanik jääb riskivastutuse alusel vastutavaks juhul, kui loom läks kaotsi või põgenes. Autori arvates tuleks sellisel juhul looma omanikku käsitada loomapidajana vähemalt seni, kuni kolmas isik tahtega loom endale jätta looma enda hoole alla võtab. Loomapidaja ei tohiks riskivastutusest vabaneda ka looma hülgamisega (nt kodust äraajamise teel). Kaaluda võiks loomapidaja riskivastutusest vabastamist juhul, kui loom temalt varastatakse – sellisel juhul ei tohiks siiski olla välistatud tema võimalik vastutus delikti üldkoosseisu alusel.²³⁶

²³⁴ Nt ei muutu Saksa liiklusseaduse (*Strassenverkehrsgesetz*) kohaselt mootorsõiduki pidajaks isik, kellele omanik paariks päevaks sõidukit kasutada annab. Teistsugune on olukord mootorsõiduki liisimise korral. Mootorsõiduki pidajaks olemine on oluline, sest mootorsõidukijuhile, kes ei ole sõiduki pidaja, riskivastutus ei laiene. Vt selle kohta C. van Dam. *European Tort Law*. Oxford University Press 2006, lk 362–363.

²³⁵ Olgu märgitud, et nt Saksa õiguse kohaselt selline konstruksioon võimalik ei ole.

²³⁶ Olgu lisatud, et nt Prantsuse õiguse järgi vastutab looma

²³³ P. Schlechtriem (viide 12), lk 284.

2.3.2 Kahe suurema ohu allika vastastikune kahju tekitamine

Kahtlemata tuleb oluliseks pidada ka analüüsitavas otsuses sisalduvat Riigikohtu seisukohta, mille kohaselt ei välista riskivastutuse kohaldamist see, et kannatanu oli samuti suurema ohu allika valitseja, ega see, et kahju põhjustanud suurema ohu allika valitseja ei olnud kahju tekitamises süüdi.

C. von Bar on märkinud, et mõnede eranditega on Euroopa riikides reegliski, et juhul, kui vastastikku põhjustavad kahju kaks suurema ohu allika valdajat, vastutavad mõlemad teisele põhjustatud kahju eest.²³⁷ Samas võetakse arvesse kannatanu osa kahju tekkimises ning hüvitist vähendatakse vastavalt (vt nt Saksa liiklusseaduse § 9 ja BGB § 254).²³⁸

Väga lähedane analüüsitavale juhtumile on Suurbritannia ülemkohtu 2003. a lahend kaasuses *Mirvahedy vs. Henley*, kus sõiduteele oli jooksnud hobune. Kohus märkis, et kui hobune, keda on ehmataudud, jookseb sõiduteele ja põhjustab õnnetuse, siis vastutab hobuse pidaja riskivastutuse alusel, sest hobuse ebanormaalset iseloomu oleks saanud neil asjaoludel avastada. Hobuse pidaja vastutust saab vähendada, tõendades riski aktsepteerimist kannatanu poolt või kannatanu osa kahju tekkimises. Olgu siiski lisatud, et samas kaasuses asus osa kohtunikest seisukohale, et hobuse teele jooksmist saabki pidada hobuse normaalseks käitumiseks.²³⁹ Eesti õiguspraktika kujundamisel kõnealust kaasust siiski eeskujuks võtta ei saa, kuivõrd looma käitumise ebanormaalsus ja selle avastamise võimalused VÕS § 1060 kohaldamise aspektist tähendust ei oma.

Kui tulla tagasi analüüsitava Riigikohtu lahendi juurde, siis tundub artikli autorile, et selle otsusega muutis Riigikohus varasemat praktikat. Kuigi Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsuses asjas nr 3-2-1-11-00 esitatud seisukohad on kohati mitmeti mõistetavad, võis nimetatud lahendist siiski välja lugeda, et kahe suurema ohu allika vastastikuse kahju põhjustamise korral tuli kohaldada mitte riskivastutust, vaid üldist süül põhinevat vastutust.

omanik või pidaja looma kaotsimineku või põgenemise korral riskivastutuse alusel siis, kui kaotsimineku või põgenemise ja kahju tekkimise vahel esineb piisav põhjuslik seos. Vt C. van Dam (viide 15), lk 357.

237 C. von Bar (viide 4), lk 365.

238 B. S. Markesinis. *The German Law of Obligations. Volume II. The Law of Torts: A Comparative Introduction.* Oxford University Press, lk 717.

239 C. van Dam (viide 15), lk 356.

Kahju hüvitamiseks oli kohustatud vaid see suurema ohu allika valitseja, kes oli kahju tekkimises süüdi.²⁴⁰ Kuna küsimusele, kui ranget vastutust tuleb kohaldada siis, kui kumbki suurema ohu allika valitseja kahju tekkimises süüdi ei olnud, Riigikohtu otsusest asjas nr 3-2-1-11-00 vastust ei tulene, siis selles osas varasema praktika muutmist loomulikult rääkida ei saa.

Autor märgib, et vastutuse ulatuse lõpptulemuse jaoks ei ole üldjuhul vahet, kas kaks suurema ohu allika valitsejat vastutavad üksteisele kahju tekitamise korral riskivastutuse või üldvastutuse alusel, sest igal juhul tuleb arvestada kannatanu osaga kahju tekkimisel (VÕS § 139). See tähendab, et riskivastutuse kohaldamisel võib esitada nõude küll ka see isik, kes on 100% kahju tekitamise eest vastutav, kuid samas tuleb keelduda talle hüvitise väljamõistmisest, kuivõrd teisel isikul polnudki osa tema kahjustamises (hüvitist tuleb VÕS § 139 alusel vähendada nullini).

Riskivastutuse ja süül põhineva vastutuse vahel tekib sisuline vahe olukorras, kus kumbki suurema ohu allika valdaja kahju tekkimises süüdi ei olnud. Riskivastutust kohaldades peaks kumbki hüvitama teisele tekitatud kahju, süülise vastutuse korral jääks aga kummagi kahju tema enda kanda. Riigikohtu otsusest tulenevalt tuleb ka kõnealusel juhul riskivastutust siiski kohaldada. See tundub ka mõistlik, sest riskivastutuse kandvaks ideeks ongi ju süüst sõltumatu vastutuse kehtestamine.

Lõpetuseks

Lõpetuseks olgu märgitud, et artiklis analüüsitud kahes Riigikohtu lahendis sisalduvad vastused päris mitmele olulisele riskivastutust puudutavale küsimusele. Seetõttu on nende lahendite tähtsust riskivastutuse edasiarendamise jaoks keeruline üle hinnata.

Autor märgib, et kuna artikli kirjutamise käigus kerisid esile üha järgmised riskivastutuse probleemid, siis ei võimaldanud artikli maht kõikidesse küsimustesse vajalikku põhjalikkusega süveneda. Autor sai aga kinnitust sellele, et riskivastutuse küsimuste läbitöötamine Eesti õigusteaduses ja kohtupraktikas ei ole kindlasti veel lõpusirgel.

240 Olgu märgitud, et Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr 3-2-1-11-00 on teinud Eesti NSV tsiviilkoodeksit rakendades.



IRENE KULL
TÜ tsiviilõiguse professor

Sisukontrollile alluvate tüüptingimuste määratlemisest Riigikohtu praktikas

Ebaõiglaste lepingutingimuste direktiivi²⁴¹ 93/13/EMÜ art 3 sisaldab üldnormi, mis sätestab individuaalselt läbirääkimata lepingutingimuste sisukontrolli kohaldamise ulatuse ja eesmärgid Euroopa Ühenduse *acquis*.²⁴² Lepingutingimuste allutamist sisukontrollile õigustavad lepinguõiguse kaks kõige olulisemat, kuid oma eesmärkidelt konfliktset põhimõtet, milleks on lepinguvabaduse ja sotsiaalse õigluse põhimõtted.²⁴³ Lepinguvabaduse põhimõte lähtub

241 Euroopa Nõukogu direktiiv 93/13/EEC 5. aprillist 1993 ebaõiglaste tingimuste kohta tarbijalepingutes (*Directive 93/13/EEC of April 5 on unfair terms in consumer contracts*, 1993, OJ L 095, 21/04/1993 P. 0029 – 0034). Edaspidi direktiiv.

242 Ebaõiglaste lepingutingimuste sisukontrolli sisaldab ka hilinevad maksete direktiivi 2000/35/EÜ art 3 (3). Ebaõiglaste kauplemisvõtete vastaseid kaitsemeetmeid sisaldavad ka ebaausate kauplemisvõtete direktiiv 2005/29/EÜ ja eksitava reklaami direktiiv 2006/114/EÜ.

243 Lisaks nimetatud väärtustele on tänapäeva lepinguõiguse väärtuste hulgas nimetatud ka solidaarsust, õiglust ja lojaalsust. Seda kinnitavad ka nt PECL art 1:201, mis sätestab kohustuse käituda heas usus ja ausa kauplemise reegleid arvestades (*with good faith and fair dealing*), art 1:202, mis sätestab koostöökohustuse (VÕS § 23 lg 2) ja mitmed teised artiklid, kus lisaks õigusnormidele tuuakse sisse ka moraalinorme (vt ka nt PECL art 6:101 (2)). *Principles of European Contract Law, Parts I and II. Combined and Revised*. O. Lando, H. Beale (eds), The Hague, 2000. Vt ka B. Lurg-

eeldusest, et poolte positsioon lepingu sõlmimisel ja selle sisu kujundamisel on võrdne, lubades sekkuda lepingulistes suhetesse ainult tingimusel, et nimetatud eeldused ei ole realiseerunud.²⁴⁴ Sotsiaalse õigluse põhimõte aga õigustab sekkumist lepingulistes suhetesse juhul, kui tugevam pool kuritarvitab oma positsiooni lepingu sisu kujundamisel, kahjustades oluliselt teise poole huve. Tänapäeval õigustatakse lepingulistes suhetesse sekkumist tüüptingimuste kasutamisel eelkõige vajadusega tasakaalustada mõlema poole huvide kaitset seal, kus turumehhanismid ise seda ei taga, st pigem lepinguvabaduse põhimõttega.²⁴⁵ Seega kohaldatakse tüüptingimuste regulatsiooni lepingutingimustele, mille sõlmimisel ei ole pooled saanud oma lepinguvabadust tegelikult realiseerida ehk kui vaidlusalused tingimused on *tüüptingimused*.

er. *The "Social Side" of Contract Law and the new Principle of Regard and Fairness*. Kogumikus: A. Hartkamp, M. Hesselink et al., *Towards a European Civil Code*, 3rd ed. Nijmegen 2004, lk 273, 286.

244 Lepinguvabaduse ja sotsiaalse õigluse põhimõtteid kui üldpõhimõtteid konkretiseeritakse lisaks ka selliste põhimõtete nagu hea usu, heade kommete ning mõistlikkuse põhimõte. R. Sefton-Green. *Social Justice and European Identity in European Contract Law*. – ERCL, 2006, lk 275, 277.

245 B. Markesinis, H. Unberath, A. Johnston. *The German Law of Contract. A Comparative Treatise. Sec. Ed.* Oxford, Portland 2006, lk 165.

Alles siis järgneb tingimuse lepingu osaks saamise kontroll, tingimuse tõlgendamine, selle sisulise õigluse kontroll ning tingimuse tühisuse õiguslike tagajärgede kindlaksmääramine. Arvestada tuleb ka seda, kas tegemist on tarbijalepinguga, lepinguga majandus- või kutsetegevuses või väljaspool seda. Eesti kohtupraktikas²⁴⁶ on tüüptingimuste kasutamisega seotud vaidlustes probleemseks osutunud just tüüptingimuste regulatsiooni kohaldamisala määratlemine ehk küsimus sellest, kas tegemist on tüüptingimusega, ning sellest tulenevalt tüüptingimuste kasutamise tõendamiskoormise jagamine poolte vahel. Järgnevas käsitluses analüüsitakse Riigikohtu seisukohti eelnimetatud küsimustes, arvestades väljatöötamisel olevat Euroopa lepinguõiguse ühtse raamnormistiku (CFR) projekti vastavaid sätteid.²⁴⁷

Võlaõigusseaduse § 35 lg 1 kohaselt loetakse tüüptingimuseks lepingutingimust, mida ei ole eelnevalt eraldi läbi räägitud ja mille sisu ei ole teine pool võimeline mõjutama. Sama sätestab ka direktiivi art 3 lõige 1. Sarnaselt direktiivi art 3 lõikele 2 on VÕS § 35 lõikes 1 läbiraakimiste võimaluse puudumise põhijuhusena toodud olukord, kus tingimus on eelnevalt välja töötatud tüüplepingutes kasutamiseks. Viidatud säte sisaldab ka võimalust, et lepingupooled ei ole tingimust individuaalselt läbi rääkinud mingil muul põhjusel. Oluline on mõlemal juhul sisu mõjutamise võimaluse reaalne puudumine. Tõlgendamisprobleeme tekitab aga asjaolu, et erinevalt

direktiivist ei viita VÕS otseselt tüüplepingutele kui lepingutele, mille puhul tuleb läbiraakimiste ning sisu mõjutamise võimaluse puudumist eeldada. Direktiivi art 3 lõige 2 defineerib individuaalselt läbiraakimata tingimusena lepingutingimuse, mis on eelnevalt välja töötatud, mistõttu tarbija ei ole võimeline selle sisu mõjutama, rõhutades selles kontekstis eelkõige tüüplepinguid. Võlaõigusseaduse § 35 lg 1 viidet tüüplepingutele kui lepingutele, mille puhul tuleb eeldada läbiraakimiste puudumist, ei sisalda. Küll aga sätestab VÕS § 35 lõige 2, et tüüptingimuse korral eeldatakse läbiraakimiste puudumist, st läbiraakimiste toimumise tõendamiskoormis on pandud tingimust kasutanud poolele. Kuna võlaõigusseadus ei sisalda viidet tüüplepingutele, ei ole selge, millistele tingimustele VÕS § 35 lõikes 2 sätestatud läbiraakimiste puudumise tõendamiseelise laieneb.

Riigikohus on tsiviilasjas nr 3-2-1-150-06 (p 17) selgitanud, et VÕS § 35 lõikeid 1 ja 2 koostoimes tõlgendades peab pool, kes soovib, et kohus kohaldaks lepingutingimuse suhtes võlaõigusseaduse tüüptingimuste regulatsiooni, esile tooma ja tõendama asjaolud, mille alusel on lepingutingimus VÕS § 35 lg 1 kohaselt kvalifitseeritav tüüptingimuseks. Võlaõigusseaduse § 35 lõigetele 1 ja 2 antud tõlgendust on Riigikohus korranud ka otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-45-07 (p 11). Riigikohtu antud tõlgendus²⁴⁸ põhineb eeldusele, et tüüptingimuste regulatsioon laieneb kolme liiki tingimustele: individuaalselt läbi rääkimata tingimused, individuaalselt läbi räägitud tingimustega lepingutes sisalduvad tüüptingimused (ilma läbiraakimisteta eelnevalt välja töötatud lepingutingimused, mille sisu ei ole pool, kelle suhtes seda kasutatakse, võimeline mõjutama) ning tüüplepingud. Eeldus, et tingimused on individuaalselt läbi rääkimata ja et nende sisu ei saa teine pool kuidagi mõjutada, kehtib seega eelkõige tüüplepingute puhul (VÕS § 35 lg 2), kuna neid on võimalik ka väliselt eristada (nt kindlustus-, laenu- või liisingulepingute üldtingimused, kommunaalteenuste osutamisel sõlmitavad lepingud jne). Kõikide muude lepingute puhul peab tingimuse ebaõiglusele ehk eba mõistlikust kahjustamisest tulenevale tühisusele tuginev pool eelnevalt tõendama, et tegemist on tüüptingimusega VÕS § 35 lg 1 mõttes ehk siis tingimusega, mis on eelnevalt koostatud või mille sisu ei ole teine pool mingil muul põhjusel saanud mõjutada. Seega kohaldub tsi-

²⁴⁶ Ebaselgusele direktiivi kohaldamisalas on viidatud ka erialases kirjanduses. Vt M. Tenreiro, J. Karsten. *Unfair Terms in Consumer Contracts*. – *Europäisches Rechtsangleichung und Nationale Privatrecht*. H. Schulte-Nölke, R. Schulze (eds.). Baden-Baden 1999, lk 235.

²⁴⁷ Ühtne Euroopa lepinguõiguse raamnormistik (ingl k *Common Frame of Reference of European Contract Law*, edaspidi CFR) sisaldab ühe osana Euroopa Ühenduse lepinguõigust, mille tüüptingimuste osa on välja töötanud *Acquis' grupp* (The European Research Group on Existing EC Private Law). Printsibiid on avaldatud 2007. aastal. Vt *Principles of the Existing EC Contract Law (Acquis Principles, edaspidi Acquis' põhimõtted)*. Contract I. *Pre-contractual Obligations, Conclusion of Contract, Unfair Terms*. Sellier, European Law Publishers, 2007. Vt ka R. Schulze. *The New Challenges in Contract Law*. – *New Features of Contract Law*. R. Schulze (ed). Sellier, European Law Publishers, 2007, lk 3. Välismaise kohtupraktika kasutamise vajalikkuse kohta Euroopa Liidu õiguse ja selle alusel kehtestatud siseriiklike õigusnormide tõlgendamisel ja rakendamisel vt RKTko 3-2-1-145-04, p 39.

²⁴⁸ Vt RKTko-d 3-2-1-150-06, 3-2-1-45-07 ja 3-2-1-64-07.

viilkohtumenetluse seadustiku²⁴⁹ § 230 lõige 1, mis sätestab, et kumbki pool peab hagimenetluses tõendama neid asjaolusid, millele tuginevad tema nõuded ja vastuväited, kui seadusest ei tulene teisiti. Ebaselgust Riigikohtu poolt antud tõlgendus küll oluliselt vähendab, kuid tüüptingimuste regulatsiooni kohaldamisküsimustes vaidluste tekkimine ka tulevikus ei ole siiski välistatud. Lisaks on ka Riigikohtu tõlgendus ise mitmeti mõistetav ning vajaks täpsustamist.

Riigikohtu tõlgenduse kohaselt peab tüüplepingute regulatsiooni kohaldamist taotlev lepingupool tõendama, et tema suhtes kasutatud lepingutingimus oli eelnevalt välja töötatud tüüptingimusena kasutamiseks, st lepingutingimus oli välja töötatud kavatsusega kasutada seda mitmes tulevikus sõlmitavas lepingus, või et lepingutingimust on tema suhtes kasutatud mõnel muul põhjusel selliselt, et tingimuse üle ei olnud läbirääkimine ja selle sisu mõjutamine reaalselt võimalik.²⁵⁰ Siinkohal tuleks aga rõhutada, et VÕS § 35 lg 1 sõnastuse kohaselt on oluline mitte see, mis põhjusel võeti ära poolelt võimalus tingimuse sisu mõjutada, vaid see, et selline võimalus jäi tegelikult teisele poolele pakkumata. Seaduse sõnastuse kohaselt on selleks eelkõige asjaolu, et tegemist on tüüplepinguga. Individuaalsete läbirääkimiste puudumise põhjust võib tõendada ka muu, seaduses nimetatud asjaolu. Seega otsida tuleb mitte põhjust, miks ei võimaldatud sisu mõjutada, vaid asjaolusid, miks selline võimalus jäi tegelikult realiseerimata, ehk kausaalsetest tingimuste eelneva väljatöötamise või mingi muu asjaolu ning tingimuse sisu mõjutamise võimaluse puudumise vahel.

Siinkohal tekib küsimus, kas Riigikohtu poolt VÕS 35 lg-tele 1 ja 2 antud tõlgendus ei pane tüüptingimuse kasutamisele tuginevat poolt tõendamiskoormise ette, mis ei ole oma sisult vastav direktiivi eesmärgile ja mõttele. Kui lähtuda Riigikohtu nõudest tõendada, miks ei räägitud lepingutingimust läbi, siis võib tekkida olulisi raskusi võrreldes olukorraga, kus pool, kelle suhtes tingimust kasutati, peaks tõendama ainult seda, et ta ei saanud tingimuse sisu mõjutada. Näiteks võib läbirääkimiste võimalus puududa olukorras, kus lepingu hind on seatud sõltuvusse tingimuse muutmisevõimaluse kasutamisest (tingimust

249 RT I 2005, 26, 197; 2007, 16, 77. Siseriikliku õiguse kohaldamist muude asjaolude tõendamisel kinnitavad ka *Acquis'* printsiipide kommentaarid. Vt viide 7, lk 216.

250 RKTko 3-2-1-150-06, p 17.

võib muuta, kuid selle eest tuleb täiendavalt maksta²⁵¹). Põhjused, miks läbirääkimisi ei peetud või ei soovitud pidada, ei peaks kuuluma teise lepingupoole tõendamiskoormise sisse. Kohus peab otsustama ise, kas nendel asjaoludel oli tingimuse sisu tegelik mõjutamine võimalik või mitte.²⁵² Seejuures tuleb arvestada, et läbirääkimiste võimalus peab olema reaalne ja mõistlik.

Tüüptingimuste kasutamise peaprobleemina on Riigikohus rõhutanud ühe lepingupoole lepinguvabaduse piiramist ning pooltevahelise läbirääkimispositsiooni ebavõrdsust.²⁵³ Asjaolu, et mingi lepingutingimus on enne individuaalselt läbi räägitud, ei välista tüüptingimuste regulatsiooni kohaldamist ülejäänud lepingule, kui tegemist on eelnevalt väljatöötatud tüüplepinguga. Riskid, mis seonduvad tüüptingimuste kasutamisega, on pandud tingimuse kasutajale, mistõttu peab just tingimuse kasutaja tõendama, et tingimus on individuaalselt läbi räägitud (direktiivi art 3 (2), VÕS § 35 lg 2).

Direktiiv laieneb igasugustele tingimustele, mis on eelnevalt väljatöötatud, kui teine pool ei saa nende sisu mõjutada, kusjuures väljatöötamise vormil ja korral ei ole tingimuse enda olemuse määramise seisukohalt tähtsust. Tüüptingimuste eelneva väljatöötamise ja sisu mõjutamise võimaluste puudumise omavahelise seose tuvastamine ja tõendamine on sageli raske või isegi võimatu. Seega oleks korrektne kasutada eelnevat formuleerimist kui tõendit, et tingimuse sisu ei olnud võimalik mõjutada. Eelkõige on selliste tingimuste kasutamine tavapärase seal, kus eelnevalt formuleeritud lepingutingimusi kasutatakse tehingukulude kokkuhoiu eesmärgil.²⁵⁴ Kas tuleb teha vahet tõendamiskoormise vahel sõltuvalt sellest, kas tegemist on tarbijalepinguga või majandus- või kutsetegevuses sõlmitud lepinguga, seda seadus ei sätesta.

Tüüptingimuste regulatsiooni kohaldamine ainult tingimustele, mis ei ole individuaalselt läbi räägitud, on põhjendatud eelkõige kui praktiline vahend, millega saab piirata seadusest tulenevat õigust sekkuda poolele eraautonoomiasse lepingu sisu kindlaksmääramisel. Kui tarbija või ka ettevõtja on tegelikult kaasatud läbirääki-

251 Vt. G. Woodroffe, R. Lowe. *Consumer Law and Practice*. London 2007, lk 165.

252 Vt *Acquis'* printsiibid, viide 7, lk 220.

253 Vt RKTko 3-2-1-64-07, p 9.

254 H.-W. Micklitz, N. Reich. *The basics of European Consumer Law*. – Centro de Formacao Juridica e Judici'aria, 2007, lk 169.

miste protsessi, siis on kokku lepitud tingimused eelduslikult kooskõlas poolte tegeliku tahtega. See kaitseb riski eest, et tingimused on ebamõistlikult kahjustavad.²⁵⁵ Ainult siis, kui läbirääkimisi pole tegelikult peetud, võib sekkuda lepingusse väljastpoolt ja välistada teatud tingimuste kohaldamise lepingulises suhtes. Siinkohal tuleks kohtupraktika kujundamise seisukohalt arvestada asjaoluga, et tüüptingimuste regulatsioon laieneb kõikidele lepingutele, sõltumata subjektilisest koosseisust. Erinevalt direktiivist laieneb tüüptingimuste regulatsioon Eesti õiguses nii tarbijalepingutele kui ka majandus- või kutsetegevuses sõlmitud lepingutele. Eesti valikut õigustab asjaolu, et olukorras, kus valdav osa kauplemismeetoditest on impersonaalsed ehk siis sõltumatud lepingupoole positsioonist turul, tema kauplemisvõimest või oskustest, ei ole direktiivi lähenemisviis enam õigustatud.²⁵⁶ Kui käibes kasutatakse ebaausaid kauplemismeetodeid, mis võimaldavad peale suruda ainult ühele poolele sobivaid lepingutingimusi, siis ei oma tähtsust, kas teine pool on ettevõtja või tarbija.²⁵⁷ Tüüptingimuste regulatsioon, milles ei eristata B2B lepinguid lepingutest teiste subjektide vahel, võimaldab takistada kuritarvitusi parema läbirääkimiste positsiooniga lepingupoole poolt. On ju tüüptingimuste näol tegemist seadusesarnaste normidega, mistõttu peavad nad olema ka seadusele sarnaselt õiglased ja ausad. Seega peab tüüptingimuste kasutami-

255 S. Weatherhill. *EU Consumer Law and Policy*. Elgar European Law, Edward Elgar, Cheltenham 2005, lk 118.

256 B. Lurger. *The Future of European Contract Law between Freedom of Contract, Social Justice and Market Rationality*. – ERCL, 2005, lk 442, 454. Ka CFR ning Acquis' printsübid ei erista tüüptingimuse tuvastamise ning läbirääkimiste toimumise tõendamiskoormise sätestamisel tarbijalepinguid muudest lepingutest.

257 Euroopa Ühenduste Komisjoni aruanne 23.09.2005. a sisaldab seisukohta, mille kohaselt peab ettevõtjatevahelisi (B2B) ning ettevõtja ja tarbija (B2C) lepinguid eristama. Põhjenduste kohaselt tuleb arvesse võtta, et tarbija ja ettevõtja vahelise struktuurilise tasakaalustamatuse kõrvaldamise vahendid peavad olema erinevad võrreldes ettevõtjate vahel tüüptingimuste kasutamise tagajärgede kõrvaldamisel. Komisjoni soovitusi on järgitud täpselt CFR-i eelnõus, Acquis' grupi poolt ettevalmistatud ühtlustatud EÜ lepinguõiguse põhimõtetes on tüüptingimuste regulatsioonis B2B lepingutele tehtud vähem erandeid. Vt Euroopa Ühenduste Komisjoni 23.09.2005. a esimene iga-aastane arenguaruanne Euroopa lepinguõiguse ja ühenduse õigustiku läbivaatamise kohta. KOM(2005) 456 lõplik, p 2.6.3; Vt ka Schulze, viide 7, lk 234.

se eelistega koos olema tagatud ka turu reguleerimine lepingutingimuste sisukontrolli kaudu.²⁵⁸

Lepingutingimuse sisukontroll ei laiene aga tingimustele, mis puudutavad lepingu põhieset ning lepingu järgi üleantu väärtuse ja hinna omavahelist suhet. Lepingu põhieseme all mõeldakse kohustust, mis on tüüpiline seda liiki lepingule Rooma lepingutele kohaldatava konventsiooni²⁵⁹ art 4 lõike 2 mõttes. Direktiivi art 4 lõike 2 kohaselt on hinna ja üleantava väärtuse suhet lubatud ebaõigluse aspektist hinnata ainult siis, kui tingimus on ebaselge. Vastav säte VÕS-is (§ 42 lg 2 teine lause) sellist piirangut ei sisalda. Lepingu põhieseme ja hinna ning üleantava väärtuse suhte määramine on poolte vabadus, millesse kohtul ei ole õigust sekkuda, sest see tähendaks sekkumist poolte autonoomiasse ning konkurentsi piiramist.²⁶⁰ Euroopa kohus on otsuses *Freiburger Kommunalbauten vs. Hofstetter*²⁶¹ leidnud, et Euroopa kohus ei saa hinnata konkreetse tingimuse õiglust, vaid ainult üldist ebaõiglaste lepingutingimuste kontseptsiooni konkreetse riigi seadustes. Seega seaduse kohaldamine lepingutingimusele peab jääma riigi enda õiguseks, arvestades konkreetse juhtumi kõiki asjaolusid ja lepingutingimusi kogumis, tugevdades lepingupoole autonoomiat ja ka riigi autonoomiat, määramaks, mis on ebamõistlikult kahjustav konkreetse võlasuhte kõiki asjaolusid arvestades.²⁶²

258 Kirjanduses nimetatud ka kui tehingukulude teooria. Teise teooria ehk nn õiguste kuritarvitamise ehk ebamõistliku kahjustamise teooria kohaselt vajab kaitset tüüptingimuste ebaõigluse eest ainult tarbija, kes on lepingu nõrgem pool, kelle suhtes kasutab professionaal lepingu sisu kujundamisel ära oma majanduslikku ülemvõimu ja paremat positsiooni läbirääkimistel. M. Tenreiro, J. Karsten. *Unfair Terms in Consumer Contracts: Uncertainties, Contradictions and Novelities of a Directive*. – *Europäische Rechtsangleichung und National Privatrecht*. Ed. by H. Schulte-Nölke, R. Schulte. Baden-Baden 1999, lk 225–226; M. Tenreiro, J. Karsten, 225–226.

259 Lepinguliste kohustuste suhtes kohaldatava õiguse konventsioon 19.06.1980. – ELT C 169, 08.07.2005, lk 1330. Ratifitseerimise seadus. – RT II 2006, 10, 25.

260 Euroopa Ühenduste Komisjoni 25.07.2007 aruandes (KOM(2007) 447 lõplik) on märgitud, et sidusrühmade eksperdid, kes hindasid CFR-i väljatöötamisega tehtud tööd, ei toetanud ettepanekut laiendada kontrollida tüüptingimuste õiglust ka lepingutingimustes sätestatud hinna ja lepingu eseme adekvaatsuse hindamise kaudu (p 3.1).

261 ECJ 01.04.2004, C-237/02, ECR 2004, I-3403.

262 N. Reich. *Understanding EU Law. Objectives, Princip-*

Kui aga lepingutingimus, mis kirjeldab hinna ja lepingu järgi üleantava suhet, on ebaselge või üllatuslik, lubab direktiiv hinnata, kas pool oli oma autonoomia realiseerimisel ka tegelikult vaba ehk kas tingimus vastab arusaadavuse ehk läbipaistvuse nõudele.²⁶³ Hinna ja kvaliteedi suhte õiglust saab kaaluda ainult kõiki lepingutingimusi arvesse võttes, kohtul on aga küllalt keeruline hinnata, millistel tingimustel on otsene mõju hinna ja kvaliteedi suhtele ja millistel on ainult teisene tähendus. Küll saab aga kohus hinnata seda, kas tingimus on arusaadav või üllatuslik.²⁶⁴ Seda on rõhutatud nii direktiivi kommentaarides kui ka *Acquis'* printsiipides.²⁶⁵ VÕS § 42 lõike 2 teises lauses sätestatud erand, mille kohaselt ei loeta sellist tingimust ebamõistlikult kahjustavaks, on kehtestatud eesmärgiga piirata kohtute õigust sekku da eraautonoomiasse hinnakontrolli kaudu. Hinnad peavad kujunema vaba turumajanduse tingimustes, mistõttu oleks hinnakontroll, seda ka tingimuste puhul, mis ei ole eelnevalt läbi räägitud, vastuolus liberaalse turumajanduse põhimõtetega. Üldjuhul on pooled lepingu põhieseme või hinna ja üleantu väärtuse vahekorra eraldi läbi rääkinud, kuid üks pool võib olla need ka eelnevalt kindlaks määranud. Nt on kindlustuslepingutes sageli just hinna ja üleantu väärtuse vahekord tüüptingimustes eelnevalt kindlaks määratud kindlustusjuhtumi ja vastava kindlustusmakse omavahelise seose kaudu. Kui kindlustuslepingus on riisiko kirjeldatud ebaselgelt, st kui ei ole selge, milliste juhtumite korral vabaneb kindlustusandja hüvitamiskohustusest, siis allub tingimus tüüptingimuste regulatsioonile sisukontrollile ja võib osutada ebamõistlikult kahjustavaks. Ebamõistlikult kahjustavaks just selle tõttu, et tingimus ei ole üheselt arusaadav või on oma sisult nii üllatav, et pool ei võinud sellise tingimu-

se olemasolu mõistlikkuse põhimõttest lähtudes oodata või seda tingimust olulise pingutuseta mõista. Sellisel juhul on kohtul õigus tingimus, mis tunnustelt vastab VÕS § 42 lõike 2 teises lauses kirjeldatule, lepingutingimuste hulgast välistada VÕS § 37 lõike 3 alusel. Nt on Riigikohus kindlustuslepingu tingimuse puhul viidanud võimalusele, et kohaldada tuleb VÕS § 42 lõike 2 teist lauset, kui tingimusega määratakse kindlaks, milliste riskide vastu kindlustusandja kindlustuskaitset ei anna (tegemist on lepingu hinna ja üleantava väärtuse suhtega). Kui aga kindlustusandja pakutav kindlustuskaitse on oma sisult nii ebatavaline, et sellest arusaamist ei saanud mõistlikult kindlustusvõtjalt neil asjaoludel eeldada (RKTko 3-2-1-150-06), siis allub tingimus ka üldisele tüüptingimustele kohaldatavale sisukontrollile. Nii on Riigikohus viidanud võimalusele, et tegemist on VÕS § 42 lõike 2 teises lauses kirjeldatud tingimusega (nt maakleritasu kujunemist puudutav tingimus RKTko-s 3-2-1-45-07, koostöölepingu tingimus, mis välistab kõik nõuded teise poole vastu, RKTko-s 3-2-1-150-06). Mõnes Riigikohtu otsuses on aga kohaldatud VÕS § 37 lõiget 3 tingimusele, mis oma olemuselt on vastanud VÕS § 42 lõike 2 teises lauses kirjeldatule (nt sõidukikindlustuse tingimus, mis välistab teatud juhtudel kindlustuskaitse, RKTko-s 3-2-1-76-07 või vara kindlustamise lepingu tingimus, mis välistab kindlustusjuhtumite hulgast teatud loodusõnnetuse tagajärjel tekkinud kahju, RKTko-s 3-2-1-64-07). Sama põhimõtte laieneb tüüptingimuste kohaldamisala üle otustamisele ka juhul, kui tingimus puudutab lepingu põhieset. Lepingu põhieseme all mõeldakse kohustust, mis on tüüpiline seda liiki lepingule. Ka põhiese peab olema kirjeldatud selgelt ja üheselt arusaadavalt. Seni kohutapraktika lepingu põhiesemele tüüptingimuste regulatsiooni kohaldamise kohta puudub.

les and Methods of Community Law. Antwerpen, Oxford 2005, lk 281.

²⁶³ K. Riesenhuber. *Europäisches Vertragsrecht. 2. Aufl. Berlin 2006, S. 253-254, Rn. 606-609.*

²⁶⁴ Riigikohus on otsuses nr 3-2-1-76-07 (p 20) tõlgendanud VÕS § 37 lõiget 3, leides, et nimetatud säte välistab lepingutingimuste hulgast tüüptingimuse kahel juhul – kui tüüptingimus on sedavõrd ebatavaline, et teine lepingupool ei võinud sellise tingimuse olemasolu lepingus mõistlikkuse põhimõttest lähtudes oodata (üllatuslik tüüptingimus), ja kui tüüptingimus on sedavõrd arusaamatu, et teine lepingupool ei võinud seda mõistlikkuse põhimõttest lähtudes mõista (arusaamatu tüüptingimus).

²⁶⁵ Vt *Acquis'* printsiibid, viide 7, lk 243.



Kohtute väliskoostöö



JULIA LAFFRANQUE
Riigikohtu kohtunik
Euroopa Kohtunike Konsultatiiv-
komitee (CCJE) president

Riigikohtu halduskolleegiumi Euroopa Kohtult eelotsuse küsimise kogemus

Eesti esimene eelotsusetaotlus

Riigikohtu halduskolleegium taotles 14. mail 2007. aastal esimese Eesti kohtuna Euroopa Kohtult eelotsust.²⁶⁶ Küsimused puudutasid Euroopa Liidu (EL) põllumajandusliku keskkonnapoliitika toetuse taotlemist ja andmist (vastavat valdkonda reguleeriva EL õigusakti²⁶⁷ tõlgendamist).

Teooria ja praktika

Kui Euroopa Liidu liikmesriigi kohtul tekib menetluses olevas kohtuasjas asjassepuutuva EL õiguse tõlgendamise ja/või kehtivuse küsimuses probleem, on võimalik pöörduda Euroopa Kohtu poole. Eestis on igal kohtul – maakohututel (riigihangete seaduse kohaselt ka Riigihangete Ameti juures asuval vaidlustuskomisjonil²⁶⁸), halduskohtutel, ringkonnakohtutel (Riigikohtu osas vt järgnev lause) – EL

esmise ja teise õiguse tõlgendamise küsimuses võimalus ja EL teise õiguse kehtivuse küsimuses (siin peetakse silmas peamiselt EL määrusi, direktiive, otsuseid, sest EL esmane õigus (EL aluseks olevad lepingud) kehtib väljaspool kahtlust) kohustus paluda Euroopa Kohtult eelotsust.²⁶⁹ Riigi kõrgeim kohus (õigemini konkreetsetes vaidluses viimase astme kohus, kelleks menetlusse võtmise otsustamise süsteemist hoolimata on Eestis Euroopa Kohu praktika kohaselt alati Riigikohus) peab samuti EL teise õiguse kehtivuses kaheldes Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse esitama. Riigikohus on aga kohustatud eelotsust taotlema ka siis, kui arusaamatused tekivad EL õiguse tõlgendamisel ja kui selles küsimuses varasem Euroopa Kohu praktika puudub või kui tõlgendamine ei ole Euroopa Kohtult abi palumatagi ilmselge.²⁷⁰

Üldiselt on levinumad EL õiguse tõlgendust puudutavad küsimused, EL teise õiguse kehtivuses kaheldakse harva.

²⁶⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 14. mai 2007. a määrus asjas nr 3-3-1-95-06: JK Otsa Talu OÜ.

²⁶⁷ Euroopa Liidu Nõukogu 17. mai 1999. aasta määrus (EÜ) nr 1257/1999 «Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatistfondi (EAGGF) toetuse kohta maaelu arendamiseks ning teatavate määruste muutmise ja kehtetuks tunnistamise kohta».

²⁶⁸ Riigihangete seaduse § 127 lg 3. – RT I 2007, 15, 76.

²⁶⁹ Euroopa Ühenduse asutamislepingu art 234 lg 1; Euroopa Kohtu 22. oktoobri 1987. a otsus kohtuasjas 314/85: Foto Frost. – EKL 1987, lk 4199.

²⁷⁰ Euroopa Ühenduse asutamislepingu art 234 lg 2; Euroopa Kohtu 27. märtsi 1963. a otsus liidetud kohtuasjades 28-30/62: Da Costa ja Schaake.– EKL 1963, lk 61; Euroopa Kohu 6. oktoobri 1982. a otsus kohtuasjas 283/81: CILFIT.– EKL 1982, lk 3415.

Menetlus algab ja lõpeb Eesti kohtus, Euroopa Kohtus on «kõigest vahepeatus», kus antakse EL õigusele selgitus.

Küllap on enamik Euroopa Liidu liikmesriikide kohtunikke, sealhulgas Eesti kohtunikud teoorias Euroopa Kohtu eelotsusemenetlusega tuttavad. Selle teema kohta on ka Eestis ilmunud emakeelset kirjandust²⁷¹ muu hulgas kohtunikele mõeldud käsiraamatu²⁷² näol. Samuti saab lähemat teavet Euroopa Kohtu juhistest.²⁷³ Kordamata varem ilmunud kirjutisi, soovin rõhutada seda, et nagu sageli ei pruugi teooria ja praktika üks-üheselt kattuda, on ka eelotsuse küsimine tegelikkuses märksa mitmetahulisem, kui esialgu võiks arvata. Ega asjata ei nimetata Euroopa Kohtult eelotsuse taotlemist oluliseks koostööks siseriikliku ja «Luksemburgi kohtu»²⁷⁴ vahel.²⁷⁵

Riigikohtu küpsemine – esialgsed kokkupuuted eelotsuse taotlemistega

Mõte eelotsuse taotlemisest ei sündinud Riigikohtus üleöö. Hiljemalt alates 1. maist 2004, mil Eestist sai Euroopa Liidu täieõiguslik liige, muutusid kõik Eesti kohtud ja kohtunikud, sealhulgas Riigikohus ja riigikohtunikud ka Euroopa Liidu kohtuteks ja kohtunikeks. Riigikohtu kohtustus on tagada EL õiguse õiguspärane kohaldamine Eestis. Kuigi Euroopa Liidu õigust puudutavate vaidluste jõudmine riigi kõrgeimasse kohtusse võttis pärast Eesti ühinemist Euroopa Liiduga veidi aega, tuleb eeskätt Riigikohtu halduskolleegiumil juba alates 2005. aastast jär-

271 Vt Julia Laffranque. *Euroopa Kohtu eelotsus Eesti kohtu-praktika mõjutajana*. – *Riigikogu Toimetised nr 14, 2006*, lk 83–90; Uno Lõhmus, Liina Teras. *Euroopa Kohtust ja eelotsusemenetlusest*. – *Riigikogu Toimetised nr 14, 2006*, lk 75–82; Adam Łazowski. *Eelotsusemenetluse kaasusõpped*. Tartu 2007.

272 Julia Laffranque. *Eelotsuse küsimine Euroopa Kohtult. Õpematerjal kohtunikele 2005*. Tartu 2005.

273 *Juhised liikmesriikide kohtutele Euroopa ühenduste kohtu eelotsuste taotlemiseks*. – *Euroopa Liidu Teataja 2005/C143/01*. Arvutivõrgus kättesaadav Euroopa Kohtu kodulehel menetlusedokumentide all: <http://curia.europa.eu/et> (13.02.2008).

274 Silmas on peetud Euroopa Kohut tema asukoha Luksemburgi järgi, mitte Luksemburgi riigi ja linna kohtuid.

275 Vt Euroopa Kohtu 1. detsembri 1965. a otsus kohtuasjas 16/65: *Schwarze*. – *EKL 1996*, lk 1081.

jest rohkem ja alates 2006. aasta algusest pea iga päev EL õigusega kokku puutuda.

Üks esimesi kohtuasju, kus Riigikohtu üldkogus 2005. aasta kevadel arutleti ka võimaliku eelotsuse küsimise üle, käsitles nn valimisliitude problemaatikat ja sellega seoses muu hulgas EL teiste liikmesriikide kodanike kandideerimisvõimalusi kohalike omavalitsuste valimistel.²⁷⁶ Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2005. a otsuses asjas nr 3-4-1-1-05 tunnistati küll EL-i õiguse kohaldamise ülimuslikkust Eesti õiguse ees, kuid leiti, et õiguskantsleril puudub pädevus vaidlustada Eesti õiguse vastavust EL-i õigusele, ja sel põhjusel jäeti selles osas õiguskantsleri kaebus sisuliselt läbi vaatamata. Otsusele lisatud eriarvamuses tõdeti, et õiguskantsler vaidlustas sisuliselt ka Eesti erakonnaseaduse vastavuse põhiseaduse täiendamise seaduse kaudu uuenenud süga põhiseadusele ning sellele küsimusele tulnuks Riigikohtu üldkogul põhiseaduslikkuse järelevalve raames vastata, kasutades tõlgendamisel EL õiguses võimaldatud abi kuni vajadusel Euroopa Kohtult eelotsuse küsimiseni.²⁷⁷ See oleks tähendanud eelotsuse taotlemist abstraktse normikontrolli raames Riigikohtu kõige suurema koosseisuga formatsiooni poolt ja kindlasti andnud EL õigusele erilise kaalu Eesti õigussüsteemis, samuti aidanud selgitada põhiseaduse täiendamise seaduse olemust. Sisuliselt oleks see andnud aga vastuse küsimusele, kas EL kodakondsusega kaasnevad õigused (nt passiivne ja aktiivne valimisõigus kohalike omavalitsuste ja Euroopa Parlamendi valimistel) hõlmavad ka seda, et EL õigusega on vastuolus siseriiklikus seaduses sätestatud piirang, mille kohaselt saavad Eestis erakondadesse kuuluda vaid Eesti kodanikud. Lisaks sellele, et EL õigusega tihedam kokkupuude oli 2005. aasta aprillis alles küllalt uus kogemus ning põhiseaduse täiendamise seaduse teema Riigikohtu praktikas käsitlemata, mängis ilmselt eelotsuse küsimata jätmise kasuks asjaolu, et kohalike omavalitsuste valimised seisid ukse ees ja nn valimisliitude II asjas oli otsuse tegemisega kiire ega oleks jõutud ära oodata Euroopa Kohtu vastust.²⁷⁸

276 Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-1-05: *Valimisliidud II*. – *RT III 2005*, 13, 128.

277 Vt riigikohtunik Julia Laffranque'i eriarvamus Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2005. a otsuse kohta kohtuasjas 3-4-1-1-05, millega on ühinenud riigikohtunikud Tõnu Anton, Peeter Jerofejev, Hannes Kiris, Indrek Koolmeister ja Harri Salmann.

278 Vt ajafaktori kohta ka Carri Ginter. *Constitutional Review and EC Law in Estonia*. – *European Law Review 2006* (31) 6, lk 912–923.

Veidi vähem kui aasta hiljem, 2006. aasta märtsis seis is võimaliku eelotsuse küsimisega silmitsi Riigikohtu tsiviilkolleegium.²⁷⁹ Tegemist oli kaubamärgiõigust puudutava vaidlusega, kus ühe menetlusosalise esindaja oli esitanud eraldiseisva taotluse – küsida Euroopa Liidu õiguse tõlgendamiseks Euroopa Kohtult eelotsust. Tõlgendus oli oluline Eesti seaduse EL õigusega võimaliku vastuolu kindlaks tegemiseks. Riigikohtu tsiviilkolleegiumil tuli võtta seisukoht, kas eelotsuse küsimist sooviv taotlus on iseseisva iseloomuga protsessuaalne taotlus või on tegemist ühe osaga õiguslikust positsioonist, materiaalsoiguse kohaldamise ja tõlgendamise. Riigikohus otsustas viimase kasuks. Muidugi tuli tsiviilkolleegiumil lahendada ka küsimus, kas pöörduda Euroopa Kohtu poole või mitte. Tsiviilkolleegium leidis, et konkreetse EL õiguse sätete tõlgendamise kohta on olemas piisav Euroopa Kohtu praktika ning asja saab Riigikohus ise ära otsustada. Samuti arvas tsiviilkolleegium, et vastuolu Eesti õiguse ning EL õiguse vahel esineb, kuid olukorda on võimalik parandada kaubamärgiseaduse teiste sätete tõlgendamise teel, tõlgendades Eesti õigust EL õigusega võimalikult koosmõjus olevalt, arvestades seejuures EL direktiivi põhimõtteid ja Euroopa Kohtu praktikat.

Ka Riigikohtu halduskolleegiumil tuli lahendada eelotsuse taotlemisega seotud menetlusõiguslike küsimusi ja anda juhiseid, mille kohaselt on menetlus otstarbekas peatada eelkõige siis, kui Eesti kohtul endal tekib kahtlus tema menetluses olevas kohtuasjas asjassepuutuva EL teise õiguse kehtivuses, mitte ilmingimata igal juhul, kui Euroopa Kohtu menetluses on sama õigusakti puudutav kohtuasi, ning et lisaks menetluse peatamisele tuleks sellisel juhul ka ise taotleda Euroopa Kohtult eelotsust.²⁸⁰

Mõnda aega hiljem Riigikohtu halduskolleegiumi menetluses olnud nn suhkrutrahvi (täpsemini küll ühe teise põllumajandustoote üleliigse laovaruga eest nõutava tasu) asjas²⁸¹ oli Riigikohtu arvates vastuolu Eesti õiguse (üleliigse laovaruga seaduse) ja vastava EL määruse vahel ilmne, kuid määrust oleks olnud väga raske tema tavaliselt otsekohalduvast iseloomust hoolimata Eesti ettevõtjatele vahetult kohaldada, mistõttu soovi-

279 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 30. märtsi 2006. a otsus asjas nr 3-2-1-4-06. – RT III, 2006, 12, 118.

280 Riigikohtu halduskolleegiumi 25. aprilli 2006. a määrus asjas nr 3-3-1-74-05. – RT III 2006, 17, 154.

281 Riigikohtu halduskolleegiumi 5. oktoobri 2006. a otsus asjas nr 3-3-1-33-06. – RT III 2006, 35, 301.

tas halduskolleegium seadusandjal olukord parandada ja Eesti õigus EL õigusega vastavusse viia. Vaideldamatult oli tegemist keeruka kohtuasjaga, kus kolleegiumil tuli tõsiselt kaaluda muu hulgas ka seda, kas paluda abi Euroopa Kohtult. Arvestades väga mitmete tegurite ja EL õiguse selge ja üheselt mõistetava sõnastusega, otsustati pakkuda Eesti seadusandjale võimalus lahendada tekkinud probleem oma jõududega Eestis, mis tähendanuks ka üleliigse laovaruga tasu adressaatidele kiiremat ja nende konkreetsete asjaoludega ning Eesti kui terviku kohalike tingimustega arvestavat lõplahendust.

Paraku ei võimalda Eesti riigi tegevus, õigemini tegevus Riigikohtu kriminaalkolleegiumi liikmetel erinevalt kolleegidest teistest kolleegiumidest omada iseseisvat kaalutus- ja otsustusõigust selle üle, kas ja millal Euroopa Kohtu poole pöörduda. EL-i nn kolmanda samba instrumentidega seotud vaidluste puhul ei ole Eesti vastu võtnud deklaratsiooni Euroopa Kohtu jurisdiktsiooni tunnustamiseks ega võimalda kõrgeimal kohtul (teistest kohtutest rääkimata) kriminaalõiguslasel ja poliitsialasel koostöö raames Euroopa Kohtult eelotsust taotleda, nagu seda sätestab EL lepingu art 35. Nii tõlgendas Riigikohtu kriminaalkolleegium Euroopa Liidu vastavat raamotsust ja seda saatvat Euroopa Kohtu nn *Pupino* asjas²⁸² tehtud lahendit vapralt ise.²⁸³ Kriminaalkolleegiumi lahendatavas kohtuasjas tuli muu hulgas otsustada, kas väärkohtlemise ohvriks langenud alaealised võivad lähtudes EL Nõukogu raamotsusest ja sellest hoolimata, et Eesti õigus seda ei võimalda, anda ütlusi väljaspool avalikku kohtuistungit (nt enne selle toimumist) ja kas sellega on piisavalt tagatud ühelt poolt kannatanu huvid ning teiselt poolt süüdistatava põhiõigused.

Niisiis aitasid esialgsed kokkupuuted eelotsuse taotlemisega Riigikohtu üldkogus, tsiviil- ja halduskolleegiumis valmistada ette soodsat pinnast avalöögiks.

Eelotsusetaotluse kujunemine nn JK Otsa Talu OÜ asjas: õiguslik ja faktiline taust

Eelotsuse küsimused tõstatas Riigikohtu halduskolleegium menetluses olevas asjas, mis sai alguse AS-i Agro-

282 Euroopa Kohtu 16. juuni 2005. a otsus kohtuasjas C-105/03: *Pupino*.

283 Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 7. märtsi 2007. a otsus asjas nr 3-1-1-125-06. – RT III 2007, 11, 85.

farm, kelle õigusjärglane on JK Otsa Talu OÜ, ning Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti (PRIA) vahelisest vaidlusest. PRIA on valitsusasutus, kelle ülesandeks on muu hulgas riiklike toetuste ning Euroopa Liidu põllumajanduse ja maaelu arengu toetuste andmise korraldamine. Eelotsuse küsimused puudutasid vaidluses asjakohase Euroopa Liidu Nõukogu 17. mai 1999. aasta määruse (EÜ) nr 1257/1999 «Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) toetuse kohta maaelu arendamiseks ning teatavate määruste muutmise ja kehtetuks tunnistamise kohta» (EL Nõukogu määrus nr 1257/1999), eelkõige selle määruse artiklite 22, 23, 24 lg 1, 37 lg 4 ja 39 tõlgendamist.

PRIA jättis 2005. a detsembris rahuldamata JK Otsa Talu OÜ taotluse põllumajandusliku keskkonnatoetuse saamiseks keskkonnasõbraliku tootmise eest. Äriühing oli aga juba 2004. aastal varunud 2005. aasta kevadel külvamiseks vajalikud seemned ja oli seega teinud ettevalmistused keskkonnasõbralikuks tootmiseks, lähtudes 2004. a kehtestatud nõuetest. Põllumajandusministri 2004. a määruses nr 51 sätestatud nõudeid muudeti aga vahetult enne JK Otsa Talu OÜ toetustaotluse esitamist (muudatused jõustusid 1. mail 2005, taotlus esitati sama aasta 26. mail). PRIA põhjendas taotluse rahuldamata jätmise otsust sellega, et muudatuste kohaselt ei määrata toetust massiivile, millel puudub kehtiv keskkonnasõbraliku tootmise kohustus. Põllumajandusministri määrust oli täiendatud uue sättega, mis kitsendas toetustaotluse võimalike esitajate ringi, öeldes, et 2005. aastal võib keskkonnasõbraliku tootmise tegevuse eest toetust taotleda, kui taotlejale on 2004. aastal keskkonnasõbraliku tootmise tegevuse toetus määratud ning kui tal on keskkonnasõbraliku tootmise kohustus. Kohtuasja materjalidest nähtuvalt oli nõuete selline muutmine tingitud vastavate toetustaotluste rahuldamiseks vajalike eelarvevahendite nappusest.

Asja menetlemisel tekkis halduskolleegiumil kahtlus, kas hoolimata sellest, et liikmesriigil on teatud pädevus toetustaotlusele esitavate nõuete kehtestamisel, on põllumajandusministri 2004. a määruse nr 51 § 82 lg 7 muutmise tulemusel täiendavalt esitatud nõuded vastavuses EL õiguse eesmärkidega, sh EL Nõukogu määruses nr 1257/1999 sätestatud põllumajanduse keskkonnapoliitikaga seotud toetuse mõttega. Seega tekkis küsimus, kas põllumajanduse keskkonnapoliitika toetuse eesmärgiga on kooskõlas üksnes nende taotlejate jät-

kuv toetamine, kellele on sama programmi raames juba eelmisel eelarveaastal tehtud sama toetuse määramise otsus, või võib toetada igal eelarveaastal ka uusi taotlejaid, kes on valmis võtma keskkonnasõbraliku tootmise kohustuse ja korraldavad sellest tulenevalt oma tootmise nõuetele vastavaks. Samuti tekkis küsimus, kas riik võib eelarvenappuse põhjendusel toetustaotlustele mõeldud nõudeid toetusperioodi jooksul muuta või tuleb tal sellisel juhul vähendada proportsionaalselt kõikide toetuse senistele nõuetele vastavate taotlejate toetust.

Eeltöö eelotsuse küsimisel

Kuigi küsija suu pihta ei lööda, eeldab eelotsuse küsimise vajaduses veendumine siseriiklikult kohtult mahukat eeltööd. Uurida tuleb lisaks Eesti õigusele esmalt EL õigusakti. Sageli on neid ühes valdkonnas rohkem kui üks ja üldpõhimõtted võivad kirjas olla esmapilgul kõrvalisena tunduv regulatsioonis. Probleem on siin selles, et EL õigusaktid on kahjuks enamjaolt kodifitseerimata ja kõiki võimalikke asjaspepuutuvaid norme ei ole sugugi lihtne üles leida. Tööd raskendab oluliselt ka see, et erinevalt Eestist ei ole akti konsolideeritud versioonid kergesti kättesaadavad. Sageli on ka kaasajastatud redaktsioonid ajast maha jäänud ja ei hõlma viimaseid muudatusi, alati ei pruugi need olla eesti keeleski ja mis kõige kurvem, konsolideeritud tekstidel ei ole EL õiguses õigusjõudu. EL õigusaktide elektroonilisel andmebaasil on võrreldes elektroonilise Riigi Teatajaga veel arenguruumi.

Lisaks õigusaktidele võib Euroopa Komisjon või mõni muu EL institutsioon olla välja andnud akti tõlgendavaid materjale, mis ei ole küll juriidiliselt siduvad. EL õigusaktide seletuskirjad on seevastu sageli raskesti kättesaadavad ja motiivid peaksid üldjuhul olema tuletatavad ka akti preambulist.

Kindlasti oleks kasulik, kui kohtunikud, kellel tekitab EL õiguse tõlgendamises kahtlus, vaataksid probleemse sätte versioone võimalikult paljudes EL ametlikes keeltes. Hoolimata sellest, et kõigil neil keeltes peaks vähemasti teoreetiliselt olema võrdväärne õigusjõud, võib mõni nüanss paremini paljastuda just ühes või teises keeles, kus mõisteaparatuur selles valdkonnas võib olla rikkalikum. Enamasti koostatakse EL õigusaktide eelnõud esmalt prantsuse keeles, aga õigusvaldkondades, nagu keskkonnaõigus või põllumajandusõigus võib selleks olla

ka inglise või koguni saksa keel. JK Otsa Talu OÜ vaidluse puhul saigi vastavat EL õigusakti vaadatud lisaks eesti keelele veel inglise, prantsuse, saksa ja soome keeles.

Järgmine kadalipp, mis tuleb läbida, on Euroopa Kohtu praktika uurimine. Sada protsenti veendunud selles, et kõik asjakohased kohtulahendid on võimalik üles leida ja teada saada, ei saa ilmselt keegi kunagi olla (peale Euroopa Kohtu ehk muidugi)! Ja seda hoolimata kõikvõimalikest otsingumootoritest. Lisaks võib vabalt juhtuda, et ka Euroopa Kohtu kohtupraktika ei ole ühtlane, see peaks muidugi olema lisapõhjuseks, et eelotsust küsida. Konkreetse asjas oli Euroopa Kohtu praktika küllalt puudulik. Kindluse mõttes sai kasutatud ka EL riiginõukogude ja kõrgeimate halduskohtute ühenduse andmebaasi Jurifast,²⁸⁴ kust on võimalik otsida, kas sama EL Nõukogu määruse ja võimalikult sama sätte kohta on mõni kolleeg teisest EL liikmesriigi kõrgeimast halduskohtust juba lahendi teinud või eelotsust palunud ja kas ehk on juba Euroopa Kohtu eelotsuski olemas. Sellisel juhul pole muidugi mõtet jalgratast leiutada ja tuleb otsustada, kas lahendus on kohaldatav menetletavale asjale või vajab EL õigusakti sätte täiendavat selgitamist. EL riiginõukogude ja kõrgeimate halduskohtute ühendusel on olemas ka hästi toimiv foorum, kuhu saab saata küsimuse (muidugi mitte niivõrd konkreetse, aga põhimõttelise), et elavas virtuaalses vestluses kolleegidega välja selgitada, kas probleem on ka teistele muret tekitanud. Ühenduse töökeelteks on inglise ja prantsuse keel.

Lisaks tuleb veel märkida, et põllumajanduspoliitika ja põllumajandusõigus on Euroopa Liidus oluline õiguspoliitiline valdkond. Eelotsusetaotlust kavandades peab paratamatult arvestama ka kaugemaleulatavate tagamaadega, kui seda on vaid ühe konkreetse ja väikese, sageli tehnilise küsimuse lahendamine. Põllumajandus-toetustega seotud õigus on Eestis veel küllalt uudne ja JK Otsa Talu OÜ vaidlusega sarnaseid kohtuasju on Eesti kohtutes, eeskätt Tartu Halduskohtus ja Tartu Ringkonnakohtus veelgi, mis suuremal või vähemal määral on

284 EL õiguse ja liikmesriikide kohtulahendite kohta, mis on seotud Euroopa õigusega, vt EL riiginõukogude ja kõrgeimate halduskohtute ühenduse koduleht www.juradmin.eu ja sellelt kaks andmebaasi (haldusõigus, inglise ja prantsuse keeles):

andmebaas DecNat: <http://193.191.217.21/en/jurisprudence/>

[jurisprudence_en.lasso](http://193.191.217.21/en/jurisprudence_en.lasso),

andmebaas JuriFast: http://193.191.217.21/en/jurisprudence/jurifast/jurifast_en.php.

juba jõudnud ja jõuavad edaspidi Riigikohtusse. JK Otsa Talu OÜ oli vaidlustanud erinevate taotluste rahuldamata jätmist, asjaolud ja rahuldamata jätmise põhjused olid sarnased, kuid kohtud ei olnud eelnevalt menetlusi liitnud. Nii hilises staadiumis ja eelotsust küsida soovides ei pidanud ka halduskolleegium otstarbekaks Euroopa Kohut asjade liitmisega eksitada ning asjaolusid keerukamaks ajada. Tähtis on ju saada vastus põhimõttelisele küsimusele EL õiguse tõlgendamise kohta, mida saab hiljem teistele analoogilistele asjadele kohaldada.

Seega tuli Riigikohtu halduskolleegiumil teises JK Otsa Talu OÜ kassatsioonkaebuse alusel menetlusse võetud kohtuasjas²⁸⁵ samuti menetlus peatada, ootamaks ära Euroopa Kohtu põhimõtteline seisukoht.

Eelotsuse taotlemine ex officio ja menetlusosaliste seisukohad

Eesti halduskohtunikele ei ole uurimisprintsip võõras põhimõte, vastupidi. Ometi tekib EL õigusega seoses sageli küsimus, kuhu tõmmata piir – kui palju peab kohus ise välja selgitama ja EL õigust uurima, kui menetlusosalised ei ole EL õiguse küsimustele erilist tähelepanu pööranud ja oma seisukohtades Eesti õiguse võimalikule vastuolule EL õigusega keskendunud. Sageli on halduskohtud läinud lihtsama vastupanu teed ja pole siis, kui pooled ja nende esindajad ei ole otseselt probleeme välja toonud, ka ise EL õigusesse süüvinud.²⁸⁶

JK Otsa Talu OÜ kassatsioonkaebuses ei olnud avaldatud soovi eelotsuse küsimiseks Euroopa Kohtult, kuigi võimalikule vastuolule Eesti ja EL õiguse vahel oli kassatsioonkaebuses viidatud. Seega pidi halduskolleegium

285 Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 14. mai 2007. a määruse asjas nr 3-3-1-96-06, mille resolutsioonis märgitakse: «Seoses Euroopa Kohtult eelotsuse taotlemisega ja menetluse peatamisega Riigikohtu halduskolleegiumi menetletavas kohtuasjas nr 3-3-1-95-06, peatada Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 22 alusel käesolevas kohtuasjas menetlus kuni kohtuasja nr 3-3-1-95-06 peatamise ajendiks olnud Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimustes Euroopa Kohtu lahendi jõustumiseni.»

286 Vt Liina Kanger. Euroopa Liidu õiguse kohaldamine Eesti halduskohtute praktikas: põllumajandusetoetuste ja üleliigse laovaratu tasu kaasuste näitel (analüüs), lk 10. Arvutivõrgus kättesaadav Riigikohtu kodulehel: <http://www.nc.ee/?id=799> (14.02.2008).

nägema ise suurema osa vaevast. Samas ei olegi kohatud EL õiguse kohaselt menetlusosaliste taotlustega seotud, vaid võivad vabalt *ex officio* eelotsust küsida, samuti keelduda eelotsuse taotlemisest, kuigi nt üks pooltest on seda palunud. Kui kohus otsustab omal algatusel eelotsust taotleda, siis oleks siiski viisakas enne menetlusosalistelt arvamust küsida, kuidas nemad eelotsuse taotlemisse suhtuvad ja milliseid tagajärgi võib menetluse peatamine keskeltläbi kaheks aastaks neile kaasa tuua. Menetlusosalise palvest hoolimata eelotsuse küsimata jätmisel tuleb seda aga otsuses põhjendada.

Eelotsuse küsimuste formuleerimine, oma nägemuse esitamine

Paratamatult on Eesti kohtuasjade, mis EL õigusega tihedamalt seotud, lahendamisel kohtunikel soov teada saada, kas Eesti õigus on EL õigusega kooskõlas. Lõppastmes on just see sageli võtmeküsimuseks, nii ka sisuliselt JK Otsa Talu OÜ asjas. Siinkohal tasub aga meenutada, et see küsimus tuleb meie kohtunikel küll endil otsustada või siis loota, et riigikohtunikud seda teevad, sest Euroopa Kohus käsitleb vaid EL õigust, andes eelotsuse EL õiguse tõlgendamise ja/või EL teisese õiguse keh tivuse kohta.

Tavaliselt tekib kohe mitu küsimust, mida ühes asjas Euroopa Kohtult sooviks teada saada. JK Otsa Talu OÜ kohtuasjas esitas Riigikohtu halduskolleegium kaks põhjalikku küsimust.

Küsimuste formuleerimine on aeganõudev mõtteprotsess. Ühelt poolt tuleb küsimused esitada selliselt, et nende võimalikest vastustest asjas lõppotsuse tegemisel võimalikult palju kasu oleks. Teiselt poolt tuleb arvestada sellega, et Euroopa Kohus ei ole paratamatult nii hästi kursis küsima ajendanud tagamaadega Eesti õiguses, ja küsimused peavad seega olema selged ning arusaadavad. Oma rolli mängib ka EL õiguse alaste terminite kasutus, mis, nagu eespool öeldud, võib eri keeltes erinev olla. Mida segasem küsimus, seda vähem tulu saab tõenäoliselt olema ka vastusest. Küsimused ja eelotsusetaotlus esitatakse muidugi eesti keeles.

JK Otsa Talu OÜ kohtuasjas otsustas Riigikohtu halduskolleegium esitada küsimused alternatiivselt, kummalgi küsimusel kaks alternatiivi a ja b – see annab suurema mänguruumi. Ka Euroopa Kohtul on mõnes mõttes

lihtsam, sest sõltuvalt esimesele küsimusele vastamisest võib vajadus teisele küsimusele vastata hoopis ära langetada.

Kindlasti paistab Riigikohtu halduskolleegiumi 14. mai 2007. a kõnealune määrus silma selle poolest, et asjaoludele eelneb lühike selgitav lõik. Ka asjaolude ja menetluse käigu kirjeldamisel on mõeldud sellele, kuidas Euroopa Kohtule kõige paremini faktilist ja õigusliku olukorda selgitada. Sarnaselt Riigikohtu lahenditega põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse asjades on määruses eraldi välja toodud asjassepuutuvad sätted – nii Eesti õiguse kui ka EL õiguse normide sõnastused. Halduskolleegiumi «tavalahendites» sellist võtet ei leia.

Kolleegiumi seisukoha all põhjendatakse esmalt, miks eelotsuse taotlemiseni jõuti ja milleks see vajalik on. Analüüsitakse lisaks Eesti õigusele oma võimete piires EL vastavaid õigusakte. Analüüsist ei puudu ka esialgsed vahejärgeldused. Järgnevad konkreetset küsimused.

Halduskolleegiumi lahendi eripäraks on kindlasti ka see, et põhjendava osa lõpus toob Riigikohus ära oma nägemuse võimalikest vastustest eelotsuse küsimustele. Seda ei pea tegema, aga võib. Osaliselt annab selline visioon kindlasti Euroopa Kohtule parema võimaluse Riigikohtu seisukohaga kas nõustuda või see ümber lükata ja sedakaudu on ka Riigikohtu halduskolleegiumil eelotsust ehk lihtsam mõista. Teisalt võimaldab oma arvamuse väljatoomine mõjutada EL õiguse ja Euroopa Kohtu praktika arengut. Miks peaks Eesti Riigikohus käed rüpes ootama Euroopa Kohtu vastust ise mingitki seisukohta omamata. Loomulikult on igal mõtleval inimesel enne küsimuse esitamist oma arusaam võimalikust vastusest ja milleks seda siis varjata. Võib-olla aitab selline täiendav osa ka tähelepanu juhtida Eesti õiguses tunnustatud üldpõhimõtetele, mida tuleks Euroopa Kohtus asja lahendamisel arvestada.

Kohtumenetluse peatamine Eestis ja eelotsusetaotluse saatmine Euroopa Kohtusse

Kuigi tegemist ei ole veel asja sisulise lahendamisega, sest lõplikult otsustatakse asi alles pärast Euroopa Kohtult eelotsuse saamist, ja seetõttu vormistatakse eelotsuse taotlemine menetluse peatamise määrusena, võib eelkirjeldatud eelotsuse küsimise ettevalmistamise

protsessist järeldada, et tegemist ei ole kindlasti mitte lihtsate määruste killast oleva kirjatööga. Seetõttu on näiteks asjakohatu degradeerida eelotsuse küsimiseks menetluse peatamise määrus sarnaselt teiste määruste-ga kohtuasjade koormuspunktide hulgas koefitsiendiga 0,5, nagu paneb seda haldusajades tehtavate määruste kohta ette Justiitsministeeriumi eestvedamisel koostatud kohtuasjade koormuspunktide vahearuanne kohtunike täiskogule.²⁸⁷ Eelotsuse taotlemise määruse lahendamiseks ei kulu kindlasti poole võrra vähem aega kui otsuse kirjutamiseks, pigem vastupidi.

Menetluse peatamise määru-ses eelotsuse taotlemiseks tuleb märkida peatamise õiguslikud alused Eesti õiguses, nt halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 22 ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 356 lg 3 ning eelotsuse taotlemise õiguslik alus EÜ asutamislepingus – art 234 (vastavalt kohtuastmele kas siis lg 2 või lg 3).

Oluline on, et Euroopa Kohtusse jõuaks määru-s originaal. Samuti tuleks saata Euroopa Kohtule kas kogu kohtuasja toimik või olulisemate toimikulehekülgede koopiad, sest siis on «Luksemburgi kohtul» end parem Eesti kohtuasja faktiliste ja õiguslike tagamaadega kurssi viia.²⁸⁸

Eelotsusetaotlusest informeerimine. Teave Riigikohtu kodulehel

Kuivõrd esimese eelotsuse küsimine oli Eesti õigusmaastikul kindlasti oluline sündmus, ei saanud seda omateada hoida. Loomulikult saadetakse eelotsuse taotlemise määrus lisaks Euroopa Kohtule ka kõigile menetlusosalistele (praegusel juhul JK Otsa Talu OÜ-le ja PRIA-le). Samas võib eelotsuse taotlemisel olla palju kaugemaleulatuv tähendus kas või juba sellepärast, et teistes Eesti kohtutes (ja ka muudes liikmesriikides) võivad kohtumenetluses kerkida sarnased probleemid ja kasulik on teada, kuidas

²⁸⁷ Vt Kohtunike täiskogu 2008 materjalid. Kohtuasjade koormuspunktid: vahearuanne kohtunike täiskogule. Tallinn 2008. Siinkohal ei hakka artikli autor arutama selle üle, mis eesmärki koormuspunktid kui sellised üldse teenivad ja milleks neid vaja on, sest teema väljuks praeguse töö piirist.

²⁸⁸ Euroopa Liidu Teatajas (2005/C 143/01) ilmunud juhiste liikmesriikidele öeldakse, et eelotsusetaotlus saadetakse koos asjakohaste dokumentidega (eelkõige kohtutoimik või selle koopia) [p 29].

sel juhul peaks edasi toimima, kui üks kohus on juba eelotsust taotlenud. Üldjuhul aga Riigi Teataja kolmandas osas Riigikohtu määrusi ei avaldata. Riigikohtu kodulehel on määrus muidugi kättesaadav. Lisaks pidas Riigikohtu halduskolleegium vajalikuks saata määruse koopia teadmiseks Välisministeeriumile, Justiitsministeeriumile, Põllumajandusministeeriumile ja õiguskantslerile. Kuigi seaduse regulatsioon selles osas puudub, on oluline, et teised kohtud ja institutsioonid, kes Eestis EL õiguse kohaldamisega tihedalt kokku puutuvad, oleksid eelotsuse taotlemisega kohe kursis. JK Otsa Talu OÜ asjas oli vajalik, et Põllumajandusministeerium, kes on asjassepuutuva Eesti õigusakti väljatöötaja ja kelle valitsemisalasse vastustaja PRIA kuulub, oleks Euroopa Kohtusse pöördumisest varakult teadlik. Välisministeerium vastutab Eesti esindamise eest Euroopa Kohtus²⁸⁹ ning oli eeldatav, et Eesti riik ise soovis Riigikohtu esitatud eelotsusetaotluse menetlusse sekkuda. Eelotsusetaotluse kokkuvõtte saadeti ka EL riiginõukogude ja kõrgeimate halduskohtute ühenduse andmebaasi Jurifast.

Kuigi Riigikohus ise ei pidanud vajalikuks eelotsuse taotlemise fakti pressiteates eraldi välja tuua, sest lõpliku lahendit asjas ju veel ei ole, märgiti eelotsuse küsimine ära ka ajakirjanduses.²⁹⁰

Hea uudis on see, et alates 2008. aasta veebruarist on Riigikohtu kodulehel võimalik tutvuda kõikide Eesti kohtute eelotsuste taotlustega. Vastav link – «Eesti kohtute eelotsusetaotlused» – asetseb Riigikohtu kodulehe avalehel ja kindlasti on kavas informatsiooni regulaarselt täiendada. Sellist kompaktset ülevaadet Eesti kohtute eelotsusetaotlustest, kus on ka viited nende edasisele saatusele Euroopa Kohtus, ei olnud seni võimalik kuskilt saada. Seetõttu oleks soovitatav, et Eesti kohtud eelotsusetaotlustest Riigikohtule teada annaksid.

Eelotsusetaotlus Euroopa Kohtus

Kahjuks ei ole veel Euroopa Kohtu eelotsust JK Otsa Talu OÜ asjas, kuid esimene tagasiside on saabunud. 22. mai 2007. aasta kuupäevaga kirjas informeeris Euroopa Kohtu kohtusekretär Riigikohtu halduskolleegiumi eelotsuse-

²⁸⁹ Vt Vabariigi Valitsuse seaduse § 69 lg 1. – RT I 1995, 94, 1628; 2007, 66, 408.

²⁹⁰ Eesti kohus otsib põllumeeste vaidluses abi Euroopa Kohtult. – Postimees, 16. mai 2007.

taotluse saamisest ja kohtuasja registreerimise numbrist Euroopa Kohtus (C-241/07), samuti toodi ära menetluse pooled: JK Otsa Talu OÜ *versus* PRIA. Teave saadeti selleks, et Riigikohus informeeriks ebatäpsuste esinemisel poolte andmetes otsekohe Euroopa Kohut. Seda siiski vaja ei läinud, sest andmed olid korrektsed. Huvitat oli ka kirja lõpulause: «Eelotsusetaotluse peale edasikaebamise korral palume Teil informeerida Euroopa Ühenduste Kohut nii kiiresti kui võimalik.» See annab tunnistust sellest, et kuigi EL õiguses ei ole reguleeritud, kas eelotsusetaotluse peale on võimalik edasi kaevata või mitte, peab Euroopa Kohus seda võimalikuks juhul, kui siseriiklik õigus vastava menetluse ette näeb. Ka Eestis kolleegidega asja arutades jõuti järeldusele, et esimeses või teises astmes tehtud menetluse peatamise määrus (millega palutakse eelotsust) kui selline saab kindlasti olla edasikaevatav. Riigikohtu lahendid edasikaevatavad aga nii või teisiti ei ole. Ilmselt Euroopa Kohus seda eraldi ei arvestanud ja kasutas mõnd standardkirja vormi.

Sellise kirjavahetuse puhul on tähtis, et Euroopa Kohtu kirjad jõuaksid pidevalt eelotsust taotlenud kohtunikeni ega jääks kohtukantseleisse toppama, sest nendega tutvumine ja neile võimalik vastamine on sisuliselt oluline, mitte ainult formaalne infovahetus. Riigikohtus on asjaajamine käinud küll sujuvalt ja läbipaistvalt.

Sellest ajast alates, kui eelotsusetaotlus on registreeritud Euroopa Kohtus, ei ole Eesti (riigi)kohtunikel enam võimu menetluse üle. Euroopa Kohtu menetluses jääb Riigikohus passiivseks jälgijaks. Ometi hoitakse liikmesriigi kohut siiski hästi kursis asjade edasise arenguga. Nii teavitati meid kirjalikest märkustest, mis saabusid eelotsusemenetlusse sekkujatelt. Nimelt esitab alati oma seisukoha Euroopa Komisjon ja kõik liikmesriigid võivad menetlusse oma arvamustega sekkuda. JK Otsa Talu OÜ asjas andsid lisaks Euroopa Komisjonile ja Eestile (loogiline ja eeldatav) asja kohta seisukohad ka Kreeka ja Poola valitsused. Tõenäoliselt on nendes riikides põllumajanduspoliitika ja põllumajandusõigus olulise tähtsusega ning võib-olla esinevad samalaadsed probleemid. Euroopa Kohus lubas Riigikohut kursis hoida menetluse edasise käiguga. Jääme huviga ootama, kuidas asja arutamine edasi areneb, ja eelkõige muidugi ootame vastust – Euroopa Kohtu esimest eelotsust.

Eesti kohtute eelotsuse taotlemine nüüd ja edaspidi

On väga hea meel, et Riigikohtu halduskolleegiumi eelotsusetaotlus julgustas ka teisi Eesti kohtuid eelotsuse küsimisele tõsiselt mõtlema ja et meie määrusest kujunes mõnes mõttes näidis järgmistele eelotsusetaotlustele. Kahtlemata õpib tegija nii mõndagi ja kindlasti saab edaspidi paljusid aspekte täiendada, kõikide asjade peale lihtsalt enne ei tule, kui konkreetne olukord seda nõuab.

Muidugi ei saa eelotsuse taotlemisse suhtuda kergekäeliselt ja Euroopa Kohtu valmisolekut meid abistada ei tohiks kuritarvitada. Lisaks on siiski Eesti õigusemõistmises võimalik ja vajalik teha enamik otsustusi n-ö «oma peaga.» Arvestada tuleb ka menetlusosaliste huvide kaitsega, sest ei ole saladus, et eelotsuse küsimine venitab kohtuasja veelgi pikemaks, kuna vastust tuleb oodata keskeltläbi 1,5–2 aastat. Samuti peab silmas pidama Eesti kohtupraktika ühtsuse tagamist, menetluses olevaid teisi sarnaseid asju ja varasemaid lahendeid, sh Riigikohtu praktikat analoogilistes asjades.

Loomulikult on kõik kohtunikud ja kohtud eelotsuse küsimisel sõltumatud ja eelotsuse taotlemine on konkreetset kohtuasja arutava kohtuniku/koosseisu otsustus. Kuid iseenesest ei ole selles midagi halba, kui kolleegidega saab eelnevalt asju arutada, kas või põhimõttelisemaid küsimusi, sinna hulka võib kuuluda ka mitteformaalne suhtlemine Euroopa Kohtu Eesti kohtuniku ja tema juristidega.

2007. aasta novembri lõpus lisandus Riigikohtu halduskolleegiumi eelotsusetaotlusele veel teinegi eelotsusetaotlus Eestist, Tallinna Halduskohtult. Viimane on esitanud uue eelotsuse küsimuse ka juba 2008. aasta jaanuaris.

Kindlasti ei jää JK Otsa Talu OÜ asjas esitatud eelotsusetaotlus viimaseks ka Riigikohtule. Esimene küsimine on ärgitanud muu hulgas menetlusosalisi aktiivsemalt eelotsuseid taotlema. Nii juhtus see näiteks Riigikohtu halduskolleegiumi menetluses olnud ühes teises põllumajandustoetusi puudutavas vaidluses, kus kolleegium siiski põhjendas ära, miks eelotsuse küsimine ei olnud asjassepuutuv.²⁹¹

²⁹¹ Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 20. juuni 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-26-07 ja 19. septembri 2007. aasta otsused asjades nr 3-3-1-27-07 ja 3-3-1-28-07 (Metsa Johani Talu).

Kuivõrd küsimus, kui suures ulatuses saab Riigikohtu üldse teostada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu pädevust integratsiooniõiguse suhtes, ei ole teoorias ega praktikas lõplikku vastust saanud, on raske prognoosida, kas Riigikohtu ka konstitutsioonikohtuna võiks ühel päeval Euroopa Kohtult eelotsust taotleda.²⁹²

Euroopa Liidu teiste uute liikmesriikide kohtute kogemused

Pärast maid 2007 ei ole Eesti kohtud eelotsuse taotlemise statistikas enam punaseks laternaks 2004. ja 2007. aastal Euroopa Liiduga liitunud nn uute riikide (Eesti, Läti, Leedu, Poola, Ungari, Tšehhi, Slovakkia, Sloveenia, Küpros, Malta, Bulgaaria ning Rumeenia) kohtute seas. Kuigi täpset ülevaadet on küllalt raske saada ja sellist nimekirja ei ole ka Euroopa Kohtu kodulehel, ei olnud teadaolevalt 2007. aasta seisuga Euroopa Kohtult eelotsust taotlenud veel Läti, Sloveenia, Küprose, Malta ja Bulgaaria kohtud. Seevastu kõige usinamad on olnud Ungari (11), Poola (8) ja Tšehhi (5) kohtud. Otsa tegidki lahti juba 2004. aastal Ungari kohtunikud. Euroopa Kohtu 2006. aasta aruandest²⁹³ selgub, et 2004. aastal ühinenud liikmesriikide kohtutest on eelotsuseid küsinud 2006. aasta seisuga Tšehhi 4, Leedu 1, Ungari 9, Poola 3 ja Slovakkia 1 korral. Euroopa Kohtu otsingumootorit kasutades õnnestus 2007. aasta kohta leida Euroopa Kohtus registreeritud eelotsusetaotlusi veel järgnevalt: Tšehhi 1 (küsis vahekohtu, eelotsusetaotlus kustutati hiljem registrist), Poola 5, Leedu 1 (konstitutsioonikohtus!), Ungari 2, Eesti 1 (teist taotlust ei olnud jõutud 2007. aastal veel registreerida), Rumeenia 1. Võrdluseks, et näiteks 1995. aastal ühinenud Soome ja Rootsi kohtud on 1995–2006 küsinud eelotsuseid vastavalt 47 ja 63 korral, kusjuures sellest kõrgeimad halduskohtud vastavalt 18 ja 19 korral. Samal, 1995. aastal liitunud Austria kohtud on seevastu 11 aasta jooksul palunud eelotsust 288 korral, sellest kõrgeim halduskohtu 46 korral.

²⁹² Vt selle kohta lähemalt kohtuasjast, kus käsitleti käibemaksuseaduse põhiseaduslikkuse ja EL õigusele vastavuse küsimust. Julia Laffranque. *Pilk Eesti õigusmaastikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses: Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves.* – *Juridica* 2007 nr 8, lk 536.

²⁹³ Arvutivõrgus kättesaadav Euroopa Kohtu kodulehel: <http://curia.europa.eu/et/instit/presentationfrlrapport.htm> (14.02.2008).

Nn uute liikmesriikide kohtute esimestele eelotsusetaotlustele on Euroopa Kohus jõudnud ka juba vastata, mõnede puhul on «Luksemburgi kohus» tunnistanud koguni pädevuse puudumist kas sel põhjusel, et küsimus ei olnud puutumuses EL õigusega,²⁹⁴ või motiivil, et põhikohtuasja asjaolud toimusid enne riigi astumist Euroopa Liitu.²⁹⁵

Terve hulk nn uute liikmesriikide kohtute eelotsusetaotlusi puudutab maksuõigust, aga ka Euroopa Liiduga ühinemisest tulenevaid muudatusi ja üleminekusätteid. Üheks põhimõttelisemaks võib pidada Tšehhi kohtu (*Krajský soud v Ostravě*) küsimusi asjas *Skoma-Lux*, kus Euroopa Kohus leidis, et kohustusi, mis sisalduvad EL õigusnormides, kuid mida ei ole avaldatud Euroopa Liidu Teatajas uue liikmesriigi keeles vaatamata sellele, et see on Euroopa Liidu ametlik keel, ei võinud kohaldada üksikisikute suhtes vastavas liikmesriigis ja seda ka juhul, kui need isikud oleksid saanud tutvuda nende õigusnormidega muude vahendite (nt Internet) abil.²⁹⁶

Eelotsuse taotlemise kaks külge

Nii nagu igal medalil on kaks külge, on see ka Euroopa Kohtult eelotsuse taotlemisega. Riigi kõrgeimal kohtul on eelotsuse küsimine teatud juhtudel kohustuseks ja nii ei jää palju otsustusruumi. Esimese pääsukese põhjal võib siiani öelda, et tegemist oli rikastava ja loode-tavasti kohtupraktikat edasiarendava kogemusega, aga eelotsus ei ole ju veel saabunud ning kuidas sellest juhindudes asja lõpuni lahendada, on kindlasti omaette küsimus. Vaieldamatult aitab eelotsuse küsimine kaasa EL õiguse ühetaolisele kohaldamisele ja tõlgendamisele ning mõnes mõttes otsekui kergendab siseriikliku kohtuniku vastutust valdkonnas (EL õigus), mida uute liikmesriikide kohtunikud ei pruugi veel eriti hästi tunda.

Samas sai eespool mainitud ka mõningaid eelotsuse taotlemise probleemseid külgi. Kuigi küsimuste koosta-

²⁹⁴ Euroopa Kohtu 6. oktoobri 2005. aasta määrus kohtuasjas C-328/04: *Attila Vajnai* (Ungari kohtu eelotsusetaotlus). – EKL 2005, lk I-08577.

²⁹⁵ Euroopa Kohtu 10. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-302/04: *Ynos kft versus János Varga* (Ungari kohtu eelotsusetaotlus). – EKL 2006, lk I-371.

²⁹⁶ Euroopa Kohtu 11. detsembri 2007. a otsus kohtuasjas C-161/06: *Skoma-Lux*.

mise keerukus ja ajamahukus on kogemustega ületatav, jääb üheks suureks probleemiks kindlasti Euroopa Kohtus eelotsuse menetlemisele kuluv pikk aeg.

Seetõttu on aja jooksul tehtud rohkesti parandus-ettepanekuid, kuidas olukorda leevendada ja Euroopa Kohtu töökoormust vähendada. Näiteks on soovitatud luua Euroopa Kohtusse nn filtersüsteem (analoogne Riigikohtus menetlusse võtmise otsustamisega), piirata eelotsuste taotlemise võimalust/kohustust vaid liikmesriikide kõrgeimate kohtutega, asutada liikmesriikides vastavad kompetentsikeskused EL õiguse küsimustes või koguni Euroopa regionaalkohtud jne. Enamik võimalikest uuendustest on pakutud välja erialakirjanduses ja õigusteadlaste ning endiste Euroopa Kohtu kohtunike tööühendustes.²⁹⁷ Mõni üksik täiendus on jõudnud ka õigusloomesse: nt õigusliku aluse tekitamine EÜ asutamislepingus, mille kohaselt oleks edaspidi võimalik eelotsuseid teha ka Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtul.²⁹⁸ See ei ole aga veel praktikas rakendamist leidnud.

Alternatiiv praegusele eelotsusemenetlusele

Minu isiklik ettepanek, mis veel mõnevõrra toores ja vajab kindlasti põhjalikumalt analüüsi, oleks võimaldada osaliselt eelotsuseid küsida palju varasemas faasis, nimelt abstraktselt, õigusloome ettevalmistamisel. See aitaks vähemalt kohati ära hoida kohtuasjade teket. Kui näiteks nn suhkrutrahvi vaidlustes oleks Eesti ametiasutused ja/või seadusandja saanud üleliigse laovaru tasu seadust ette valmistades küsida kas otse või siseriikliku kohtu kaudu Euroopa Kohtu arvamust selle kohta, kas Eesti valitud võimalik meetod EL vastavate määruste rakendamisel on EL õigusega vastavuses, oleks ehk olnud võimalik vältida hulka ja mitut ringi läbivaid kohtuvaidlusi, kokku hoida nii ettevõtjate kui ka maksumaksjate raha. Sama puudutab erinevaid meetmeid, mida Eesti sätestab ja kohaldab Euroopa Liidu struktuuritoetuste jagamiseks. Need on sellised problemaatilised vald-

²⁹⁷ *The Ole Due Report prepared by the Working Party on the Future of the European Communities' Court System*. 2000. Arvutivõrgus: http://www.ec.europa.eu/dgs/legal_service/pdf/du_e_en.pdf (14.02.2008).

²⁹⁸ Vt EÜ asutamislepingu art 225 lg 3 Nice'i lepinguga (jõustunud 1. veebruaril 2003) muudetud sõnastuses.

konnad, mille puhul juba õigusloome protsessis tekkisid erinevate Eesti riigiasutuste ja huvigruppide vahel erinevused ning küsitavused olid ette näha. Samas kui paluti või saadigi abi Euroopa Komisjonilt, siis oli ja on see alati mitteametlik ning kindlasti mitte lõplik ega ole võrreldav Euroopa Kohtu lahendite autoriteediga. Teatud küsimustes võiks sellise otsustusõiguse delegeerida ka siseriiklikele kohtutele, seda juhul, kui vastuolu EL õiguse ja siseriikliku õiguse vahel on ilmne. Samuti võiks teatud põhimõtetel juhudel kasutada Riigikohtu uut pädevust anda seisukohti. Nimelt nähakse 23. detsembril 2005. aastal jõustunud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadusega²⁹⁹ ette selliste Eesti seaduseelnõude eelkontroll, mis on vajalikud EL liikme kohustuste täitmiseks. Eelkontrolli käigus tuleb Riigikohtul selgitada, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes EL õigusega, kui põhiseaduse tõlgendamine on eelnõu vastuvõtmisel otsustava tähtsusega.

²⁹⁹ RT I 2005, 68, 524.



TIINA PAPPEL

Tallinna Halduskohtu kohtunik

Käänuline tee minu esimese eelotsuse taotluseni

Eesti välispoliitikas oli 2004. aasta tähtsündmuseks kindlasti Eesti astumine Euroopa Liitu. Arusaam sellest, et hakkame elama Euroopa Liidu õigusruumis, jõudis minu kui kohtunikuni teatud määral juba varem tänu erinevatele Euroopa Liitu puudutavatele koolitustele, kus peamiselt välislektorid rääkisid innustunult Euroopa Liidu ja Eesti õiguse vahekorra ning eelotsuse taotlemise tähtsusest. Kummatigi pean tõdema, et see jutt voolas suures osas minu kõrvadest mööda. Auditoriumi suhteliselt skeptilisi nägusid vaadates võis selgelt aimata seda, mida ilmselt enamik, mina kaasa arvatud, tollal mõtles: «Tore küll, aga vaevalt mul isiklikus praktikas seda peavalu kunagi ette tuleb.»

Euroopa Liidu õigusaktide sätete inkorporeerimine Eesti seadustesse ei läinud siiski nii valutult, nagu kõik eeldasid. Ei möödunud aastatki, kui halduskohtutesse jõudsid selle tegevuse esimesed mõrud viljad. Koos Eesti astumisega Euroopa Liitu 1. mail 2004. a jõustus ka üleliigse laovaru tasu seadus (ÜLTS), millega kehtestati teatud põllumajandustoodete üleliigse laovaru ning laovaru tasu kindlaksmääramise alused ja kord. Rahvalikus kõnepruugis hakati arvatavalt ebaõiglast tasu edaspidi nimetama suhkrutrahviks. 2004. aasta sügisel allkirjastas põllumajandusminister ettevõtjatele hulgaliselt üleliigse laovaru suurust kindlaksmääravaid käskkirju ning veel samal aastal asus Maksu- ja Tolliamet väljastama ka üleliigse laovaru tasu kindlaksmääravaid maksuteateid. 2004. aasta lõpus ja 2005. aasta alguses jõudis haldus-

kohtutesse rohkel arvul ettevõtjate kaebusi, mis sisaldasid olulisi argumente ÜLTS-i vastuolu kohta põhiseaduse ja Euroopa Liidu õigusega. Kuna Tallinna Halduskohtus sel ajal veel kohtunike spetsialiseerumist ei olnud, jagus kaebusi kõigile meie tegusa kollektiivi liikmetele. Tuli kiiresti otsustada, kuidas enam-vähem ühesugust kohtupraktikat kujundades kaebusi menetleda.

Kohtumenetluse käigus selgus, et Poola Vabariik on mitmed ÜLTS-i üle võetud Euroopa Komisjoni määruste sätteid Euroopa Kohtus vaidlustanud. Kohtunike seisukohad edaspidise käitumisviisi osas läksid suuresti lahku. Mina arvasin, et võiks proovida menetlust peatada kuni Euroopa Kohtu otsuse jõustumiseni Poola Vabariigi hagi. Asjaolu, et Euroopa Kohtu otsus tehakse sätete kohta, mida ka meie pidime kohaldama, oli ilmne. Selge oli ka see, et hagi rahuldamine ning vaidlustatud sätete kehtetuks tunnistamine Euroopa Kohtus oleksid võinud mõjutada meie kohtulahendeid. Sel põhjusel pidasin ma menetluse peatamist asjakohaseks. Euroopa Kohtult eelotsuse küsimist ei pakkunud võimaliku tegevusvariandina välja ükski kohtunik. Selle põhjus võis peituda nii asjaolus, et peale mõne erandi menetlusosalised Euroopa Kohtult eelotsuse küsimist ei taotlenud, kui ka selles, et olime arvamusel, et mingeid vastuolusid ÜLTS-i ja Euroopa Komisjoni määruste vahel ei esine. Ainus mõra, mis seda kooskõla rikkuda sai, võis meie arvates tuleneda Euroopa Kohtu otsusest Poola Vabariigi hagi menetluses. Eelotsuse küsimist ei taotlenud ka osaühing Meridianus

Delta, kelle esindaja läks minu välja pakutud menetluse peatamise ideega kaasa.

Kui peatasin 25. aprilli 2005. a määrusega menetluse OÜ Meridianus Delta kohtuasjas kuni Euroopa Kohutu otsuse tegemiseni Poola Vabariigi hagi Euroopa Komisjoni määruse nr 1972/2003/EÜ osaliseks kehtetuks tunnistamiseks, ei tulnud see minu kolleegidele üllatusena ning huviga hakati ootama kõrgema astme kohtute reageeringut. See ei lasknudki end kaua oodata. Tallinna Ringkonnakohus tühistas 26. augusti 2005. a määrusega Tallinna Halduskohtu määruse menetluse peatamise kohta. Riigikohus jättis 25. aprilli 2006. a määrusega ringkonnakohtu määruse jõusse. Riigikohus asus seisukohale, et menetluse peatamisel tuleb vältida haldusaja põhjendamatut venimist ning lahendus Poola Vabariigi kohtuasjas ei pruugi tuua selgust Eesti kohtu menetluses olevas asjas. Põhjendatud kahtluse korral EL-i teisese õigusakti sätete kehtivuses tuleb küsida eelotsust Euroopa Kohtult ning selline kohustus laieneb kõigile siseriiklikele kohtutele. Euroopa Kohtult eelotsuse taotlemist ma siiski vajalikuks ei pidanud ning OÜ Meridianus Delta kaebus jäi rahuldumata.

Pöörde kohtuvaidlustesse tõi Riigikohtu 5. oktoobri 2006. a otsus AS-i Hadleri Hulgikaubandus kohtuasjas, mis ühena esimestest alama astme kohtute poolt rahuldumata jäetud kohtuasjadest Riigikohtusse jõudis. Riigikohus asus 5. oktoobri 2006. a otsuses seisukohale, et Euroopa Komisjoni määrus nr 1972/2003/EÜ on otsekohalduv küll Euroopa Liidu liikmesriikidele, määrates kindlaks liikmesriikide kohustused, kuid üksikisikutele ta vahetult kohalduv ei ole. Sellega välistas Riigikohus võimaluse määruse sätteid kaebajate suhtes otse kohaldada. Riigikohus jättis vastuolu tõttu Euroopa Komisjoni määrusega kohaldamata ÜLTS § 6 lõike 1, asudes seisukohale, et ÜLTS § 6 lõikes 1 sätestatud kordaja 1,2 ei tulene otseselt Euroopa Liidu õigusest ega taga Euroopa Komisjoni määruses sätestatud asjaolude arvessevõtmist. Ülekandevaru arvutamisel automaatselt rakendatav kordaja 1,2 piirab võimalust arvestada asjaoludega, mille käigus varud tekkisid. Riigikohus ei pidanud sealjuures vajalikuks taotleda Euroopa Kohtult EL-i teisese õiguse tõlgendamiseks eelotsust, kuna leidis, et tegemist on *acte clair* (õigusnorm on üheselt mõistetav ja piisavalt selge) olukorraga. Eeltoodust tulenevalt ei pidanud Riigikohus vajalikuks analüüsida ka EL-i õigusega vastuolus oleva sätte vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusele. Sel-

le tulemusena põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus ei käivitunud ning ÜLTS jäi senisel kujul kehtima. Otsuses kritiseeris Riigikohus ka ÜLTS § 6 lõiget 2. Otsuse kohaselt ei olnud Euroopa õigusest tuletatav sättes sisalduv nõue, mille järgi pidi käitleja teatud juhul tõendama, et 2004. a 1. mail tema valduses oleva põllumajandustoote laovaru suurus on vastavuses tema tavapärase põllumajandustoote laovaru suurusega. Otsust sätte kohaldamata jätmiseks Riigikohus siiski ei teinud.

Selle pöördelise tähtsusega otsusega algas laovaru suurus ja tasu puudutavate kohtuasjade teine ring. Riigikogu võttis 25. jaanuaril 2007. a vastu ÜLTS-i muudatused eesmärgiga muuta ÜLTS Riigikohtu juhiste alusel paindlikumaks ning EL-i õigusega kooskõlas olevaks. Põllumajandusministeerium, samuti Maksu- ja Tolliamet tunnistasid end kohtuvaidluste esimeses ringis kaotanuks ning muutsid oma seniseid, äriühingute poolt vaidlustatud haldusakte. 2007. aasta jooksul saabus halduskohutusse uus kaebuste laviin. Seekord olid vaidluse objektiks seadusemuudatuste valguses muudetud või uuesti koostatud haldusaktid. Selleks ajaks oli enamik Tallinna Halduskohtu kohtunikest spetsialiseerunud. Kuna meie Tallinna Halduskohtu esimehe Villem Lapimaaga lahendasime maksuasju ning kaebused põllumajandusministri käskkirjade kui eelhaldusaktide peale oleks tulnud liita maksuteadete peale esitatud kaebustega, jagunesid seekordsed laovaru suurus ja tasu puudutavad kaebused meie kahe vahel. Kahe peale kokku menetlesime 26 liidetud kohtuasja.

Teise ringina I astme kohtusse saabuivate kohtuasjade lahendamine on üldjuhul «käkitegu», kuna kõige kõrgem aste on selleks ajaks vaidlusi tekitavatele õiguslikele probleemidele oma hinnangu andnud ning kahtlused seaduste tõlgendamises on kõrvaldatud. Kummatigi oli vaadeldaval juhul tekkinud olukord, kus olime kohtuasjade võimaliku lahenduskäigu osas täiesti nõutud. Seda järgnevatel põhjustel. Kuigi ÜLTS-i mitmeid sätteid oli vahepeal täiendatud ja muudetud, jäi seadusesse endisel kujul kehtima § 6 lõige 1, mille Riigikohus oli EL-i õigusega vastuolu tõttu kohaldamata jätnud. Muudatusi ei olnud toimunud ka ÜLTS § 6 lõikes 2, mida Riigikohus enda lahendis kritiseeris. Samas oli Põllumajandusministeerium seisukohal, et muudetud seadus on EL-i õigusega kooskõlas ning käitleja suhtes paindlikum. Ettevõtjate kaebused olid peale väheste erandite rajatud aga väitele, et põllumajandusministri muudetud käskkirjad

tuginevad endiselt Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevatele sätetele.

Sellises olukorras oleks üheks võimalikuks tegevusvariandiks olnud kõigi vaidlustatud haldusaktide tühistamine põhjusel, et vaidlusaluseid sätteid muudetud ei ole. Samas oleks see kaasa toonud ka kohustuse põhjendada, miks on mõned ÜLTS-i sätted Euroopa Liidu õigusega vastuolus, ning kohustuse selgitada seda, miks ei pea kohus vajalikuks taotleda Euroopa Kohtult vaidlusaluste sätete tõlgendamiseks ning Euroopa Liidu õigusega kooskõla hindamiseks eelotsust. Äsja oli ilmunud Euroopa Kohtu kohtuniku Uno Lõhmuse artikkel ajakirjas *Juridica III/2007* (lk-d 143–154), milles ta leidis, et Riigikohus oleks pidanud küsima selles keerulises ning põhimõttelises kohtuasjas Euroopa Kohtult eelotsust. Selline seisukoht ei julgustanud andma vaidlusalusele sättele nii põhimõttelist hinnangut, nagu seda oli teinud Riigikohus. Samuti tuli arvestada asjaoluga, et tegu ei olnud ainult ühe, vaid minu puhul tervelt kolmeteistkümne kohtuasjaga, millele lisandusid Villem Lapimaa kohtuasjad. Leidsime, et Tallinna Halduskohtu praktika sarnastes asjades võiks olla ühesugune.

Sellises olukorras jõudsime Villem Lapimaaga ühisele järeldusele, et mõistlik oleks taotleda Komisjoni määruste tõlgendamiseks eelotsust Euroopa Kohtult, et saada ÜLTS-i sätete Komisjoni määrustega kooskõla kohta lõplik, selge lahend. Asjaolu, et lõppkokkuvõttes osutus valituks minu menetluses olev AS Balbiino kohtuasi, oli puhas juhus. Meie eesmärgiks oli valida eelotsuse taotlemiseks välja kaasus, milles väljendusid kõikehõlmaselt kõik need probleemid, mida võisime meie menetluses olevatest kohtuasjadest tuletada, ning selleks pakkus kõige sobivama võimaluse just nimetatud kohtuasi. Loodetavasti annab Euroopa Kohus ammendava vastuse kõigile määruses esitatud küsimustele.

Lõpetuseks tahaksin öelda, et seadus ei pane meile, kohtunikele kohustust olla ilmeksimatud. Sellist kohustust ei pane meile ka Euroopa Kohus. 2006. aasta sügisel õnnestus mul viibida ühel Euroopa Kohtu istungil, kus arutati Rootsist tulnud eelotsuse taotlust. Kogu menetlus toimus rootsi keeles, saali õhkkond oli hämmastavalt kodune. Ma ei märganud, et mõni menetlusosaline oleks suure kohtunikekogu ees hirmust kokutanud või oma seisukohad ära unustanud. Menetlusosaliste selgitusi kuulates sain äkitselt aru, et rumalaid seisukohti nagu ka rumalaid küsimusi pole olemas. Ei seal ega siin.

Seetõttu on kahtluse korral parem oma eksimisvõimlust iseendale ausalt tunnistada ja õiguse tõlgendamisel Euroopa Kohtult abi paluda kui enda autoriteedi pärast kartes kramplikult mingist seisukohast kinni hoida. Tähtis pole teadmine, vaid julgus tunnistada selle puudumist. Meie otsustest sõltub lõppkokkuvõttes ju kohtussepoordujate saatus.

Summary

This is the yearbook of courts 2007, the second in turn. Although it is too early to claim that the courts' yearbook has become a tradition, we do hope that the publication of yearbooks will continue in the coming years. When the first yearbook can be regarded as an experiment, the second one is more substantial. For example, a new part on statistics and analysis has been added. The opinions and ideas of court officials are still included, as is the international co-operation of courts.

The basic idea of the yearbook is to show the developments, the problems and the successes of the judicial system in one year, and through this, to preserve and carry onward the identity of the judiciary.

The following overview is a summary of the most important thoughts, ideas and analyses of the yearbook of courts 2007.

1. Estonian courts on the time-axis 2007–2008

1.1. Progress of the courts administration model (by Mailin Aasmäe, communication specialist of the Supreme Court)

At the Estonian court en banc 2006, Märt Rask, the Chief Justice of the Supreme Court, expressed the opinion that judges must not harbour a formal attitude towards the development of the court system and hope that the officials will draw up the development plan.¹ On the same day the court en banc adopted the principles of development of the court system.

The following is an overview of the views of Märt Rask on the reform of judicial administration, expressed in his public addresses, with the aim of pointing out the trends for changing the model of administration that have carried on into 2008.

Who is responsible for the functioning of justice?

In his report to the Riigikogu the Chief Justice underlined that although the Constitution provides for a uniform three-level court system, the provision has not been implemented within the 15 years of development. The question arises: who is responsible for the functioning of administration of justice in the Republic of Estonia? "To whom are we to address the questions about why adjudication of cases is dragging, why the percentage of an-

1 M. Rask "Development of legal and judicial systems". Report at the Estonian court en banc on 9 February 2007. <http://www.riigikohus.ee/?id=752>

nulled judgments is high? These are the questions that interest the society and determine the authority of justice to a large extent.

Annulment of judgments and new hearing of cases inevitably delays proceedings, but in such cases the speed of proceedings must not be an impediment to ascertaining the truth. By and large the issues of terms of proceedings can be reduced to the **issues of organisation of work in courts**. The work of courts is organised by chairmen of courts, who are appointed by and are accountable to the Minister of Justice. The smooth organisation of courts' work requires a sufficient number of skilled employees, the number of whom is determined by the amount of finances at the disposal of courts. The budgets of the first and second instance courts are approved by the Minister of Justice. It is easy to conclude from the referred list of functions who should have political liability for the due functioning of justice, yet the matter is not that simple. As soon as the Minister of Justice wishes to exercise his powers either through selection of chairmen of courts or through allocation of budgetary resources, the question of courts' independence arises, because each decision on the minister could be interpreted as interference of the executive into the administration of justice, the independence of courts. It is in such a situation - where once you break free your beak your tail gets stuck, and once you break free the tail the beak gets stuck again - that the courts administration presently functions."²

Chief Justice Rask touches upon the same subject in his address to the recent court en banc: "**Under the ideal model of judicial system** all courts should organise their activities independently, administer justice independently, and the court system as a whole should function without superiors, without supervision and administration. Such a model would be impossible to achieve, because human beings with their strong and weak sides work in the system. The judicial system needs to be managed and administered, but let me emphasise that this management and administration significantly differs from the management and administration of the

2 M. Rask "An overview of courts administration, administration of justice and uniform application of laws". Report to the Riigikogu on 31 May 2007. http://www.riigikohus.ee/vfs/589/Riigikohtu_esimehe_ettekanne_riigikogus_2007.pdf

executive power. A judge is an independent administrator of justice and no superior, no supervisor can interfere with his decisions. At the same time, those who think that the judge's independence is absolute and limitless, are wrong, too, especially in regard to organisational issues of justice. A supervision of any kind over the activities of a judge constitutes an infringement of the judge's independence and the question boils down to who and to what extent may infringe upon this independence.

Pursuant to the valid procedure the chairmen of courts, who should supervise proper functioning of justice, are appointed by the Minister of Justice, who in turn should supervise how chairmen of courts exercise supervision. The activities of the minister are supervised by the people's representation, before whom he is politically liable. It is clear without further discussion that a minister can not interfere with the administration of justice even in organisational matters, which means that the chain of supervision is broken and in fact the minister has no way to exercise supervision over chairmen of courts. Consequently, chairmen of courts have no obligation to account to the minister. The fact that the chairmen of courts do not report to the minister is constitutional in every respect, yet the valid system under which the chairmen of courts are alone with their problems, does not guarantee the effective functioning of justice."³

Issue of financing

No one would perhaps dispute that an independent judiciary can not be a question of political choices, that it is a prerequisite of functioning of the rule of law state. Nevertheless, Chief Justice Rask points out that this is not the case in Estonia until the financing of the administration of justice has to compete with the financing of various political promises and programmes. "From the narrower aspect the court system competes with other law enforcement authorities for financing. The drafting of state budget is and will be a political agreement, but financing of courts sufficient to ensure effective administration of justice can not be a secondary interest of a coalition party, it must be a self-evident prerequisite for all political forces, a prerequisite without which other political aims can not be achieved in a rule of law state.

At the same time it should be stated without false shame that in Estonia, all the time, materially less budgetary finances have been allocated to administration of justice than in other European states with similar legal

³ M. Rask "Development of legal and judicial systems". Report at the Estonian court en banc on 9 February 2007.

systems. I dare state that with the present amount of public expenditure for recruiting court personnel it is very difficult if not possible to achieve a more effective and more fair administration of justice."⁴

Further development of the model

By adopting the principles of development the judiciary expressed its opinions so that the executive power and the legislator could form theirs. At the court en banc Mr Rask said that none of the members of the parliament or the government have expressed the wish to suppress or annul this document. "The Ministry of Justice has repeatedly responded that they do not dispute the principles of development, yet the **changes in the court system do not come overnight**. It is impossible not to agree with this opinion of the ministry, because, yes, nothing happens overnight, but we would like to hope that the implementation of the opinions expressed in the principles of development of the court system will become a priority for the government, who has the right to initiate laws, a priority which is not postponed."⁵

In brief, it has to be admitted that if the judges want changes in the court system, they themselves will have to manage the court system. Management involves responsibility for proper functioning of the administration of justice.

"We have to create a **model of management of the court system within the system**, with the system of supervision, duty to report and inspection mechanism, the outlet of which would be the court en banc. The court en banc must become the parliament for the judicial system, to whom all chairmen of courts are accountable. A chairman of a first instance court, with the support of the leaders of court houses, must have sufficient powers to organise and supervise the administration of justice within his court. He must have an obligation to report to the chairman of circuit court, who shall be responsible for proper functioning of justice within his geographical jurisdiction. The chairmen of circuit courts must have sufficient powers of supervision so that they could ensure proper administration of justice in circuit courts as well as in the first instance courts of their circuits. [...]

An analogous model has to be created in the Supreme Court, too, where e.g. the Chairman of the Civil Chamber exercises supervision over and bears responsibility for the proper functioning of civil procedure throughout the country. The aim of the supervision within the

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

court system can only be the avoiding of problems and suggesting solutions based on analysis and thorough knowledge of the actual situation. Legal bases must be created for the management of the court system so that this would infringe the judges' independence as little as possible, at the same time ensuring proper functioning of the administration of justice . [...]

The judicial system can not be managed on a voluntary basis. While creating the positions of Chairmen of Chambers with a specific status both in the circuit courts and the Supreme Court, we will have to take into account that we will have to pay the chairmen of courts and chambers for the management of the judicial system and the responsibility for its functioning. An additional salary of about 20% should mean that a chairman of a chamber should devote one day of his five-day working week to the issues of supervision and management of his jurisdiction. The reasonable proportion has to be decided on, but it is clear that no one will assume such responsibility for free."⁶

1.2. Overview of the activities of the judicial self-government (by the Council for Administration of Courts)

Donald Kiidjärv, the Chairman of the Tartu County Court and a member of the Council for Administration of Courts in 2002 – 2008, gives an overview of the activities of the Council for Administration of Courts in 2002 – 2007. His article is not focused on historical aspects, instead it points at the developments inside and outside the Council, based on the minutes of the meetings of the Council.

The author concisely formulates the content of the work of the Council for Administration of Courts⁷ as follows: the Council is a working body of the judicial self-government, wherein besides the general decisions necessary for daily work some unpopular decisions have to be taken (e.g. lay-off of judges, merger of courts, etc.).

Attention is paid to all persons who have been directly involved in the Council for Administration of Courts. The names of 67 persons have been mentioned who in between 2002 – 2007 have participated in the work of the Council to greater or smaller extent. Thus, for example, the present Chief Justice of the Supreme Court Märt Rask has participated in the work of the Council also in the capacity of the Minister of Justice, and on 31 August 2004 as the future Chief Justice of the Supreme Court.

Throughout its history the Council for Administration of

Courts has held 34 formal meetings and one *electronic vote*, carried out during four meetings. Thus, one could conclude that during the six years of activities the Council for Administration of Courts has assembled 35 times, of which on six occasions an electronic meeting has taken place. Three meetings have been held elsewhere than the seat of the Council.

On 8 February 2008 new judges were elected members of the Council for Administration of Courts.

In her commentary to the article of Donal Kiidjärv, the judge of the Kuressaare courthouse of the Pärnu County Court Kristel Pedassaar describes her activities in the Council for Administration of Courts, in the work of which she has participated from 10 February 2006. The author criticises the present procedure for electing the members of the Council and expresses the opinion that within the valid election system the results of the elections are clearly predictable. She makes a proposal that each court of first instance should have a possibility to elect one representative with the right to vote to the Council for Administration of Courts, and the members of the board of the Association of Judges, participating in the work of the Council, should not have the right to vote.

1.3. Overview of the activities of the judicial self-government (by the Estonian Association of Judges)⁸

An overview of the work of the Estonian Association of Judges is presented by Meelis Eerik, a member of the board of the Estonian Association of Judges (the EAJ). He raises the question of the role of the Estonian Association of Judges and discusses how the activities of the EAJ could supplement the activities of the bodies prescribed by law, and whether the EAJ, through its activities, is creating any surplus value.

The author argues that the EAJ is characterised by free will of its members and therefore the opinion of the organisation can be trusted. Furthermore, the association is not financed by the state and there is no relationship of subordination. Representative character is another essential factor, namely more than a half of Estonian judges belong to the EAJ. The involvement of the association in the social processes adds to the legitimacy.

The author regards the safeguarding of the independence of the judicial power as the main objective of the EAJ. These are not private interest of judges, but the interests of the society as a whole, as an independent and responsible judiciary serves the very interests of the society.

⁶ *Ibidem*.

⁷ The competence and content of the Council for Administration of Courts is provided in §§ 39 – 41 of the Courts Act.

⁸ Estonian Association of Judges is a member of the International Association of Judges as well as of the European Association of Judges.

The article poses a question of whether in a democratic and all-embracing society there is any reason to fear the infringements of the independence and impartiality of the judicial system. This question is answered in the affirmative and the recent events in Europe are referred to as justifications. For example, in France there is a bill in the legislative proceeding, pursuant to which the judges would have minority in their counterpart of our Council for Administration of Courts. In Poland a law was passed, which allows the Minister of Justice to interfere with the administration of justice to a great extent. If similar problems evolved in Estonia, individual judges or the judicial self-government body as provided in the Courts Act could not effectively resolve these, because their activities are restricted by the competences given by the law. The Estonian Association of Judges, on the other hand, being a part of the civil society, has no such restrictions and confrontation with the state power in a concrete situation is, on the one hand, inevitable and, on the other hand, the fundamental idea behind the civil society. Confrontation with the state in every situation, though, would result in the marginalisation of the EAJ.

In brief, the author argues that the judges belonging to the EAJ perceive the judicial system more broadly than just on the level of one court instance or a court dispute, and they have contributed their time and finances into the guarantee of the independence of the judicial system.

2. Introspection

2.1. An issue of judicial career – about career judges and the career of judges (by Kersti Kerstna-Vaks)

Kersti Kerstna-Vaks, a judge of the Tartu County Court, reflects on whether and how the career judges in Estonia are guaranteed promotion, as they desire, that is their career within the judicial system. The author focuses upon a judge's possibility to be promoted to a higher instance court through appointment.

She refers to the principles set forth by the Consultative Council of European Judges, on which the promotion of judges should depend, and to the European Charter on the Statute for Judges. The Estonian system and the valid regulation of the Courts Act is criticised, because there is a substantial wage difference between the first and second instance courts and therefore the financial motifs may not be of secondary importance when one applies for promotion. As the Courts Act on the one hand permits and on the other hand does not permit to appreciate the judges with additional remuneration for the years of service, this amounts to an injustice first of all in regard to the first instance judges with a long tenure.

There are no provisions on promotion of judges in the Estonian Courts Act, yet there is the system of career judges in Estonia, which is not closed for the "outsiders". This in turn diminishes the prospects of promotion of career judges. The author is of the opinion that being a small state Estonia can not afford to have a "closed" court system, either, especially in regard to the Supreme Court. So far the issue has not been widely discussed among the judiciary.

2.2. New model of judicial training and the increase of the role of the training committee (by Margit Jõgeva)

Margit Jõgeva, a judge of the Tartu County Court and the chairman of the training committee writes about the new model of judicial training. According to the new model it is the training committee who places the training order and the Supreme Court fulfils it. The competence of the training committee is extended as a result of the changes. Presently the training committee only approves the judicial training strategy and programme and the programme of the judge's examination, in the future it shall be responsible for the training strategy of the whole court system and for the content of the training programme. It is necessary to draft also the methodology for finding out the training needs.

2.3. Year 2007 – the beginning of the changes in judicial training (by Tanel Kask)

Tanel Kask, the head of the Estonian Law Centre Foundation, writes about the planned changes in judicial training and in the work of the Law Centre. As it has been found that the existence of the Foundation in its present form is no longer justified, a working group was set up with the task of drafting new bases for the organisation of judicial training and the relevant documentation.

3. Outside view: the others about us

3.1. Independence in the false mirror of administration of justice and of the public (by Ain Alvin)

Ain Alvin, a sworn advocate and the Chairman of the Estonian Bar Association discusses, in a philosophical context, the independence as central ideology of administration of justice, and he does this from the aspect of both judges and lawyers.

The author is of the opinion that legal protection by independent judges must guarantee the actual realisation of the principle of legality. A lawyer, in his turn, serves as a guarantee, that the society can trust that the judges' decisions are legal and justified, and as such a lawyer is also a guarantee of the impartiality of judges.

Lawyers and judges must be independent in their work. In the case of judges the independence is primarily oriented towards reliability of administration of justice, i.e. the independence of judges mainly serves a public interest; from the aspect of layer-client relationship the principle of independence gives rise to one more objective, namely – a lawyer must be trustworthy for his clients. Independence of lawyers is the prerequisite and the basis for such confidence. The lawyers' independence as a privilege for the benefit of clients should be viewed against the background of client-layer confidence. This is where it becomes possible to discern a private interest, which does not exist in the context of judicial independence.

3.2. Development of judicial system: a prosecutor's vision (by Heili Sepp)

Heili Sepp, a leading prosecutor of the Lõuna Circuit Prosecutor's Office, presents a prosecutor's perspective on the development of the court system. She is pleased with the fact that in recent years the discussion among the judiciary about the role and responsibility of courts has become more lively.

As in Estonia the role of courts within the adversarial procedure is only just developing, the author introduces the topics of discussions outside Estonia on how much power of decision the courts could or should have upon ascertaining the truth in adversarial procedure.

The author is of the opinion that Estonia and Estonian judges could learn a lot from the 300-years' experience of England with the adversarial procedure. Estonia can decide what to perceive adversarial procedure.

3.3. The issues around appointed counsel (by Timo Reinthal, Brit Tammiste)

Brit Tammiste, adviser to the division of crime information and analysis of the Ministry of Justice, and Timo Reinthal, analyst of the Supreme Court, present an overview of the efficiency and quality of appointed counsels in criminal proceedings, prepared on the basis of an analyses completed in October 2007.

The article describes the main aspects and most important conclusions of the analysis.

It is argued that the present system of appointing counsels gives rise to many problems and questions. The system is functioning, but not well enough; in fact the Ministry of Justice, the Bar Association, the Prosecutor's Office, as well as the judiciary are of the opinion that the present system satisfies no one and it should be changed.

4. An opinion of an official

4.1. Assistant judge with extended competences – assistant to a judge? (by Nona Alas)

Nona Alas, assistant judge of the Harju County Court, outlines the status and duties of an assistant judge, as well as the necessity for assistant judges for performing concrete tasks.

She speaks about the status of assistant judges in the judicial system and the conditions of appointment, and criticises the fact that educational requirements of assistance judges have been slackened; thus, persons meeting the educational requirements for judges as well as persons who have graduated from institutions of professional higher education (specialty of assistant judge in Estonian Public Service Academy) may be employed as assistant judges, whereas salary conditions are the same for everybody.

In short, the author argues that involving assistant judges in proceedings with greater awareness and in a more wise manner will guarantee better assistance to judges.

4.2. Assistant judges (registration department) (by Ene Jõgi)

Ene Jõgi, the head of the registration department of the Tartu County Court, writes about the functions of the assistant judges working in the registration department and explains that the functions have been extended to include hearing applications for legal aid, determination of procedure expenses, expedited processing of payment orders and bankruptcy proceedings.

4.3. Descriptions of ripples of judicial work do not educate the public (by press representatives of courts)

The press representatives of courts admit that often enough, what should be topical for the public from legal aspect, does not enjoy press coverage and that the sensational proceedings tend to be presented to the public.

The press representatives of courts do not reproach the press for certain superficiality; they admit instead that there are aspects in their own performance that have contributed to the situation. The press representatives are working on finding ways to offer the press such topics the coverage of which could interest the public. The problem is that the press representatives have to cover large territorial jurisdictions of courts and this is why they are unable to keep themselves informed about everything that takes place in the courts. They expect assistance primarily from judges and law clerks, who could direct press representatives to the most essential information. The public, the media and the judicial system itself would gain by that.

5. The current reality of judicial proceedings: statistics and analysis

5.1. Judicial statistics of 2007 (by Külli Luha)

Külli Luha, assistant adviser to the division of legislation and development of the Ministry of Justice, presents an overview of the statistics of the courts in 2007.

Criminal procedure

In 2007 the County Courts received 10 244 criminal cases (i.e. general cases or simplified proceedings). In former years the number of criminal cases showed a slight tendency of growth (after a significant decrease in 2004), but in 2007 the number of incoming criminal cases seems to be falling again. The amount of incoming criminal cases in 2007 was comparable to that in 2002.

Each first instance regular judge received the average of 66.9 cases of general or simplified procedure. The predominant types of offence to be adjudicated by way of general procedure were theft, robbery and unlawful handling of large quantities of narcotic drugs or psychotropic substances. The county courts received 9470 cases of simplified procedure. Almost half of the simplified procedure cases (46%) sent to the county courts by the prosecutor's office were settlement proceedings, 27% were alternative proceedings and 8.1% summary proceedings. 11% of the cases were sent to the courts pursuant to expedited procedure. Predominant types of offence which the prosecutor's office considered possible to adjudicate by way of expedited procedure were driving while intoxicated, theft, evasion of service of sentence and physical abuse.

According to the judgments which entered into force in 2007 as many as 11 862 men and 844 women were convicted, including 378 and 41 minors, respectively.

In criminal procedure the *average processing time of resolved cases* is measured especially in regard to cases handled pursuant to general and simplified procedures. In 2007 the average term of proceeding cases pursuant to general procedure was 377 days, i.e. the term was by 70 days longer than the analogous figure for 2006. The average terms of resolving cases pursuant to simplified proceedings in all county courts grew longer, too.

Misdemeanour procedure in county courts

During 2007 the total of 5766 misdemeanour cases were adjudicated, i.e. 25.7% more than in 2006.

Civil procedure in county courts

The county courts received the total of 26 820 civil cases for adjudication (175.3 cases per each regular judge of first instance).

In comparison with 2006 the workload decreased by 13.7%.

The value of the actions in 43.8% of incoming cases was over 20 000 kroons; the proportion of cases with small value of the action is the biggest within the territorial jurisdiction of the Harju County Court (37.3%). The proportion of cases with small value of the action in the Pärnu and Tartu County courts remained on the level comparable to the average.

In 2007 the total of 40 422 cases of proceedings on petition, including 32 281 order of payment cases, were submitted for hearing by the *assistant judges with extended competences*.

When the number of incoming civil cases displayed a declining trend for the second year already, then taking into account all the proceedings on petition heard by assistant judges the situation was the opposite. In 2007 the county court received the total of 67 242 civil procedure cases, that is 59% more than in 2006.

In all county courts together the total of 31 643 civil cases were adjudicated, which is about 17% more than the number of cases received during the same period. This means that due to the decrease of workload relating to incoming cases the performance of judges in adjudicating cases was positive and they managed to lower the backlog substantially.

17 630 civil cases were heard on the merits, 69.9% of the cases were resolved by judgments by default. In 53.2% of the resolved cases actions were satisfied fully or in part. In 3497 cases (i.e. 11% of the total number of resolved cases) the parties came to an agreement during the proceedings and the judge approved the compromise reached by the parties.

The average term of proceeding civil cases, in comparison to that in 2007, increased by 70 days and lasted for more than 7 calendar months in 2007. Analogically with the criminal cases the bigger problem than that of the lengthening of the proceedings is the fact that in different courts cases are handled with different speed.

Administrative case in first instance courts

In 2007 the first instance courts received 2736 administrative cases, that is on the average 101.3 actions or protests per each regular administrative judge.

The majority of actions concerned judicial administration, accounting for 27.2% of the incoming cases. Also, significant were the figures of tax law cases (9.8%), planning and building cases (8.1%) and ownership reform cases (8.2%). In comparison to other categories of cases the Tallinn Administrative Court received a consid-

erable number of environmental law cases (4.7% of the incoming cases).

Administrative courts adjudicated the total of 2471 cases, which is 3.5% less than during 2006. Each regular administrative judge adjudicated 9.5 cases during 2007 on the average.

The average term of proceedings of resolved cases in 2007 was 144 days; the term is by 28 days longer than in 2006, which is due to the increase of the average in the Tallinn Administrative Court.

54.8% of the cases adjudicated in 2007 were terminated. 5.0% of the 1353 terminated administrative cases were terminated by settlement of matter. In the Tallinn Administrative court the parties reached an agreement in 64 cases and in the Tartu Administrative court the parties settled the matter in 5 cases. 23.4% of the compromises concerned building and planning, in the areas of ownership reform and local issues the proportion of compromises was the same, namely 12.5%. The Tartu Administrative Court approved five judicial settlements, 3 of these in service relationship cases and 2 in judicial administration cases.

Proceedings of appeals against judgments and appeals against court rulings

In comparison to 2006 the number of appeals adjudicated increased by 10.2%. On the average 77.8% of the 1893 judgments of county courts were upheld by the circuit courts, and 11.9% of the judgments were annulled wholly. In 2007 the as many as 79 actions were dismissed, that is 35.8% less than in 2006.

In civil cases 2280 appeals against judgments and appeals against court rulings were submitted to circuit courts, i.e. 3.6% less than in 2006. In administrative cases the Tallinn and Tartu Circuit Courts received the total of 1102 appeals against judgments or rulings, i.e. 14.9% more than in 2006. In misdemeanour matters 147 appeals against judgments or court rulings were submitted to circuit courts, i.e. 13.0% less than in 2006.

5.2. Civil court practice: The implications of the Supreme Court practice in elaborating guarantee liability (by Janno Lahe)

Janno Lahe, assistant professor of civil law of Tartu University and adviser to the Civil Chamber of the Supreme Court, analyses two judgments rendered by the Civil Chamber of the Supreme Court in 2007, which are important from the aspect of further explication of guarantee liability.

In the first case, no 3-2-1-27-07, the circumstances were the following. The plaintiff participated in a horse-riding tour organised by the defendant. Although the defendant's representative assured that his horses were trained and the trail was not difficult, the horse lead by the plaintiff started to gallop suddenly, as a result of which the plaintiff fell and was physically injured. The plaintiff demanded 30 000 kroons of compensation from the defendant. The defendant contested the claim. He argued that he was not responsible for the damage caused, because he had transferred the horse into the plaintiff's control on the latter's wish. The plaintiff had to take into account the possibility of falling from the horse and he had voluntarily assumed the risk. The Harju County Court satisfied the action. The Tallinn Circuit Court annulled the county court's judgment and referred the case back to the same court for a new hearing.

In the judgment under analysis the Supreme Court found that in this case the guarantee liability of the keeper of the horse could not be applied, because persons participating in the control over a major source of danger, who temporarily assume control over a major source of danger or who profit from control over a major source of danger, are not – proceeding from the principle of good faith – entitled to claim from the person who manages the source of danger compensation for the damage caused under the provisions concerning guarantee liability.

The author points out further that in this case, as he sees it, the Supreme Court did not exclude the application of guarantee liability not so much on the basis of the concept of voluntary acceptance, but on the principle of good faith in the broader sense.

In the other judgment, no 3-2-1-75-07, the circumstances were the following. A dog barred the way of the plaintiff's car by running before it. There was a collision in the course of which the plaintiff's vehicle was damaged. The defendant did not admit the claim and contested it. He argued that the action had been filed against a wrong defendant, as the dog did not belong to him but to a third person. The defendant had obtained the dog in 1996, but in 1998 he had given it away as a gift to a third person, who at that time resumed residence in his house as a tenant. The Rapla County Court satisfied the action and found that both the defendant and the third person were keepers of the dog for the purposes of § 1060 of the Law of Obligations Act. The Circuit Court annulled the judgment of the county court and dismissed the claim by its judgment, finding that the

action had been submitted against the wrong person and what had legal consequences was the issue of who can be regarded as the owner of the dog.

In the judgment under discussion the Supreme Court explained thoroughly the term “keeper of animal” arguing, with good reason, that a keeper of animal can very well be a person who is not the owner of the animal. It is another question to what extent a person must participate in decisions pertaining to keeping of an animal, so that he or she could be regarded a keeper of the animal. Another interesting issue is when the status of keeper of an animal is transferred from one person to another.

What can be disputed is the issue of whether the owner of an animal will be liable under guarantee liability even when the animal has gone astray or escaped. The author is of the opinion that in such cases the owner of the animal should be regarded as keeper of the animal at least until a third person takes the animal into his care with the intention to keep it. A keeper of animal should not be exempted from guarantee liability when he abandons the animal (e.g. by driving it off from home). The possibility of exempting a keeper of animal from guarantee liability could be considered if the animal is stolen from him or her; yet in this case his or her possible liability under general tort should not be totally excluded.

The author comments that while writing the article further issues of guarantee liability kept emerging and thus he was unable to treat all possible issues with required thoroughness. The author is convinced that the issues of guarantee liability are far from being thoroughly discussed in Estonian legal science and judicial practice.

5.2.1. Formulation of standard terms, subject to content control, by the Supreme Court (by Irene Kull)

Irene Kull, assistant Dean of the Law Faculty of Tartu University and adviser to the Civil Chamber of the Supreme Court, analyses the issues of standard terms of contracts. In Estonian judicial practice, in disputes concerning the use of standard terms, there have been problems related to determination of the area of application of standard terms, i.e. the question whether a term is a standard one and how the burden of proof of the use of standard terms should be divided between the parties.

Pursuant to the interpretation rendered by the Supreme Court the contracting party applying for the application of regulation concerning standard contracts must prove that a contractual term used in regard to him had been drafted in advance to be used as a standard term, i.e.

the term had been drafted for use in standard contracts or that the contract term has been used in regard to him for some other reason in such a way that it was impossible to negotiate the term or influence the content thereof.⁹

On the basis of the Supreme Court requirement to prove why the terms had not been negotiated, substantial difficulties may arise in comparison with a situation where a party, in regard to whom the terms had been used, should prove only that he could not influence the content of the term.

5.3. Judicial practice of administrative courts. What is topical in administrative court procedure in the judicial practice of the Administrative Law Chamber of the Supreme Court (by advisers to the Administrative Law Chamber)

The advisers to the Administrative Law Chamber of the Supreme Court present an overview of the topical issues in the Chamber’s practice in 2007.

They point out the objects of action and the right of appeal. Special attention is paid e.g. on which activities of public authorities can be contested in administrative court. For example, a problem of differentiating between legislation of general and specific application emerged in relation to legislation issued by a prison administration regulating the life-arrangements and behaviour of imprisoned persons.

In the most important judgment on the issue of the right of appeal, rendered in 2007, the Administrative Law Chamber explained the meaning of the right of appeal in environmental cases. The Chamber held that in the cases relating to deciding environmental issues the right of appeal can not be defined solely through the violation of subjective public right. In the same judgment the Chamber recognised the right of a local government unit to file an action with an administrative court for the annulment of such decisions on environmental matters or for declaration of unlawfulness of such procedures which may substantially affect the management of local life and resolution of local issues by the local government unit, and through this to compromise the possibilities of local governments to fulfil their essential duties.

Another topical issue in 2007 is pointed out to be the time-limit for having recourse to administrative court, including the peculiarities of the term of contesting a general order, and the time-limits of filing claims for damages.

⁹ *Civil Chamber of the Supreme Court judgment no 3-2-1-150-06, § 17.*

The Supreme Court changed its practice in regard to activities of administrative courts when it has been ascertained that the application set forth in an action can not be satisfied or that the actual aim of the complainant is not the same as expressed in the action. If earlier the practice tended to be that in such cases the court itself has to initiate the hearing of the other action, which can be satisfied, and the opinion of the complainant in regard to this issue is not important, then now the following view was expressed: "The Administrative Law Chamber is of the opinion that if a court has accepted for proceeding an action for annulment and the court ascertains the violation of the rights of the person and the unlawfulness of the administrative act, the court must satisfy the action for annulment and must not, on its own initiative, start the hearing of an action for the establishment of unlawfulness. The Administrative Law Chamber is of the opinion that it is only the complainant who is entitled to choose which action (remedy) would be the most effective and expedient for the protection of his or her rights. Within the judicial proceedings the court may only explain to the complainant the possibility of filing an action for the establishment of unlawfulness instead of an action for annulment. After these explanations the court must hear the opinions of the complainant and the participants in the proceeding on this issue. If the complainant does not wish to avail himself of the possibility suggested by the court, the court itself must not proceed from the action for annulment to the action for establishment of unlawfulness. This solution enables the complainant better to foresee his or her prospects in the judicial proceedings and predict the possible actions of the court. The Administrative Law Chamber wishes to underline that it is not permitted to proceed from an action for annulment to an action for establishment of unlawfulness against the will of the complainant, by default, in the course of rendering a judgment. If it becomes obvious to the court after a hearing, in the process of drafting a judgment, that it would be necessary to proceed from the action for annulment to the action for establishment of unlawfulness, the court must organise a new hearing (to initiate rehearing of matter pursuant to § 437 of the Code of Civil Procedure) and at that hearing give the complainant and other participants in the proceeding necessary explanations and hear their opinion. Proceeding from the principle of economy of proceedings the court may also submit relevant explanations to the participants in the proceeding in the written form and ask for their written opinions, confining itself

to written proceedings if the participants in the proceeding consent to it."

Other important issues were the stay of proceedings upon requesting preliminary rulings from the European Court of Justice, the determination of the circle of participants of a proceeding, signing of judgments, translation of procedural documents for the participants in the proceeding, and the permissibility of counter-appeals and counter-appeals in cassation.

5.3.1. Manifestly ill-founded actions (by Liina Kanger)

Liina Kanger, analyst of the Supreme Court, outlines how the regulation of the Code of Administrative Court Procedure on rejection of appeals is applied in the judicial practice of administrative courts.

First, by way of introduction, she touches upon the subject of restriction of the right of appeal, followed by the description of content of the analysed court rulings, an overview of the reasons why actions were considered to have no prospective, and finally, the analysis of implementation of procedural institutes related to this type of rulings.

In sum, she argues that there exist several procedural problems in the rulings, which require the unification of judicial practice. A person having recourse to a court may not necessarily know whether his or her manifestly ill-founded appeal will be rejected, dismissed, or not proceeded and a term will be set for rectifying the deficiencies. Nevertheless, in regard to the content of rulings it may be said that the reasons why courts regard actions ill-founded, are sufficiently predictable and can be systematised.

5.3.2. Some aspects concerning the constitutional guarantee of local governments in the judicial practice of the Supreme Court in 2007 (by Vallo Olle)

Vallo Olle, assistant professor of administrative law of the Faculty of Law of Tartu University, analyses three judgments of the Supreme Court of 2007, related to the constitutional guarantee of local governments. First, he speaks of judgment of the Supreme Court no 3-3-1-41-06, which does not state that a local government legislation of general application can not and in no case infringe upon the sphere of protection of a fundamental right. At the same time the Supreme Court states that a local government is not allowed to directly impose restrictions on a fundamental right by its legislation of general application, that is in a situation where there is no provision in law delegating relevant authority.

Secondly, the author analyses the Supreme Court judgments no 3-4-1-9-06 and no 3-4-1-4-07, based on actions of local governments for the protection of their constitutional guarantee, i.e. the issues of infringement of their constitutional guarantee. In both cases the actions of local governments were not satisfied.

The author of the article argues that different aspects of the constitutional guarantee of local governments, established in the Constitution, have been examined in the judicial practice of the Supreme Court rather often. The judgments under discussion added new opinions to the existing ones and specified the opinions previously expressed by the court.

5.4. Liability for damage. Substantive elements necessary to constitute an offence and the application thereof by the Supreme Court (by Jaan Sootak)

Jaan Sootak, professor of Tartu University and adviser to the criminal Chamber of the Supreme Court examines the issues related to liability for damage. In Estonian judicial practice there is an established opinion that damage as an element necessary to constitute an offence may be non-patrimonial, i.e. moral, and may be caused to both natural and legal persons.

The author criticises the judicial practice of the Supreme Court in this respect and argues that although it is the Supreme Court who is responsible for the development of the judicial practice, it has to be admitted – on the basis of experience – that sometimes the legislator is forced to develop law because of the errors in the practice of the courts.

6. A long and winding road to my first request for preliminary ruling (by Tiina Pappel)

Tiina Pappel, justice of the Tallinn Administrative Court, describes in her article the process of requesting a preliminary ruling from the European Court of Justice in relation to the issue of surplus stocks.

As the issue of conflict between the Surplus Stocks Act and a Commission regulation emerged, it was decided to stay the proceedings in the Tallinn Administrative Court, because at the same time an action of the Polish Republic, concerning the same matter, was pending before the Court of Justice. The ruling of the Tallinn Administrative Court on the stay of the proceedings was annulled by the Tallinn Circuit Court; the Supreme Court, in its turn, upheld the latter court's ruling on the annulment. The Supreme Court held that when proceedings are suspended, it is necessary to avoid unjustified delay of the administrative case

and that the outcome in the court case of the Polish Republic may not bring clarity to the case pending before the Estonian court. If there is a reasoned doubt as to the validity of provisions of EU secondary legislation, it is necessary to request a preliminary ruling from the Court of Justice, and this obligation applies to all national courts. In the case under the discussion the preliminary ruling was not requested and the action was not satisfied.

Meanwhile several provisions of the Surplus Stocks Act have been amended, yet the legal issue still stands, as the problematic provision is in force unamended, although the Supreme Court had not applied it to one of the actions it adjudicated, because the provision was in conflict with the EU law. In this situation the judges of the Tallinn Administrative Court considered it reasonable to request a preliminary ruling from the Court of Justice, in order to receive a final and clear decision on the conformity of the provision of the Surplus Stocks Act with the Commission regulation.

6.1. The experience of the Administrative Law Chamber of the Supreme Court in requesting a preliminary ruling from the Court of Justice (by Julia Laffranque)

Julia Laffranque, justice of the Supreme Court and one of the architects of the first request for preliminary ruling describes how the Supreme Court, the first in Estonia, requested a preliminary ruling on 14 May 2007.

Although the possibility of requesting a preliminary ruling had been discussed in regard to several cases before, it was not considered absolutely necessary and the preliminary ruling was not requested until this particular date.

The author outlines the law and the facts leading to the request, as well as the problems that emerged in the process of drafting the request of preliminary ruling. For example, the process of formulating the questions so that the possible answers to these would be as useful for rendering the final judgment as possible, was very time-consuming; also, it was to be born in mind that it was inevitable that the Court of Justice was not very familiar with the background that induced the questions.

Another problematic issue in regard to preliminary rulings, pointed out by the author, is the fact that it takes quite a long time until the Court of Justice proceeds with the matter. Although numerous amendment proposals have been made to alleviate the present situation, only a few of these have found their way into the legislation.