



Õiguskantsler

Esimees Märt Rask
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 14.02.2013 nr 4-3-13-13
Õiguskantsler 18.03.2013 nr 9-2/130365/1301283

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses
Väärteomenetluse seadustiku § 135 lg-d 8 ja 9, § 155 lg-d 2 ja 3 ja § 156 lg 3**

Austatud Riigikohtu esimees

Palusite minu arvamust Kalev Tartu poolt Riigikohtule esitatud kaebuse kohta, milles taotletakse väärteomenetluse seadustiku (edaspidi VTMS) § 135 lg-te 8 ja 9, § 155 lg-te 2 ja 3 ja § 156 lg 3 tunnistamist põhiseadusega vastuolus olevaks.

Palusite mul hinnata nii K. Tartu kaebuse lubatavust kui ka selle sisulist põhjendatust.

Analüüsinud eelnimetatud kaebuses tõstatatud probleeme, leian, et:

Kalev Tartu kaebus on lubatav. Kaebuse sisulise põhjendatuse osas leian, et:

- 1) VTMS § 135 lg-d 8 ja 9 ja § 156 lg 3, mis näevad ette nn hüppelise kassatsiooni põhimõtte, on põhiseadusega kooskõlas;**
- 2) VTMS § 155 lõigetest 2 ja 3 tulenev kassatsioonikaebuse esitamise piirang – lubatav üksnes kaitsja vahendusel – on proportsionaalne taotletava menetlusökonoomia eesmärgi suhtes, juhul kui kaebajal puudub kaitsjalt nõutavaga võrdne õigusharidus.**

Järgnevalt põhjendan oma seisukohta.

Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

I ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

- 1. Kalev Tartut (edaspidi ka kaebaja) karistati 12.01.2012 tehtud kiirmenetluse otsusega kohtuvälise menetleja poolt rahatrahviga 120 eurot liiklusseaduse § 227 lg 2 rikkumise eest.**
- 2. Kaebaja vaidlustas otsuse maakohtus, kuid kohus jättis kaebuse rahuldamata.**
- 3. Seepeale esitas kaebaja ilma advokaadi vahendusega kassatsioonikaebuse Riigikohtule. Kassatsioonikaebuses taotleti lisaks maakohtu otsuse tühistamisele ka VTMS § 135 lg-te 8 ja 9, §**

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

155 lg-te 2 ja 3 ja § 156 lg 3 kohaldamata jätmist ja nende sätete põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist.

4. 25.09.2012 määrusega nr 3-7-1-1-90 jättis Riigikohtu kriminaalkolleegium kaebaja kassatsiooni läbi vaatamata ja tagastas selle. Kohtu põhjenduste kohaselt ei olnud kaebajal VTMS § 155 lg 2 kohaselt õigust esitada kassatsioonkaebust Riigikohtule ilma advokaadi vahendusega.

5. 19.10.2012 esitas kaebaja Riigikohtule taotluse, et Riigikohus detailsemalt selgitaks kassatsiooni läbi vaatamata jätmist või tühistaks Riigikohtu esialgse määruse kassatsiooni läbi vaatamata jätmise kohta ja võtaks kassatsiooni menetlusse. Kaebaja põhjendas taotlust asjaoluga, et Riigikohus oli jätnud tema kaebuses esitatud väited eelnimetatud normide põhiseadusevastasuse kohta tähelepanuta.

6. Vastuseks kaebaja pöördumisele teatas Riigikohtu õigusteabe osakonna juhataja oma 2.11.2012 kirjaga, et kriminaalkolleegium on kassatsioonikaebuse läbi vaatamata jätmist oma määruses põhjendanud ja sellele ei ole midagi lisada.

7. 11.02.2013 esitas K. Tartu Riigikohtule individuaalse põhiseaduslikkuse järelevalve kaebuse, milles palub tunnistada VTMS § 135 lg-d 8 ja 9, § 155 lg-d 2 ja 3 ning § 156 lg 3 põhiseadusega vastuolus olevaks. Kaebaja leiab, et nimetatud normid on vastuolus mitmete põhiseaduse sätete ning Euroopa Inimõiguste Konventsiooni (EIKonv) rakenduspraktikaga.

8. Oma 14.02.2013 kirjaga edastas Riigikohtu esimees K. Tartu kaebuse selle lubatavuse ja sisulise põhjendatuse osas seisukoha võtmiseks Riigikogu esimehele, õiguskantslerile ja justiitsministrile.

II VAIDLUSALUSED SÄTTED

9. Väärteomenetluse seadustik

„§ 135. Kohtuotsuse ja selle lõpposa kuulutamine ning kassatsiooniõiguse selgitamine

[---]

(8) Maakohtu kohtuotsust ei saa apellatsiooni korras vaidlustada.

(9) Maakohtu kohtuotsuse võib vaidlustada kassatsiooni korras käesoleva seadustiku 14. peatüki 1. jao kohaselt.

[---]

§ 155. Kassatsiooniõigus

[---]

(2) Kassatsiooni esitamise õigus on menetlusaluse isiku advokaadist kaitsjal, kohtuvälisel menetlejal või tema advokaadist esindajal.

(3) Kassatsiooni esitanud kohtuväline menetleja või kohtumenetluse poolt esindav advokaat on kassatsioonimenetluses kassaator.

§ 156. Kassatsioonitähtaeg

[---]

(3) Kassatsioon esitatakse kaebuse arutamisel kohtuotsuse teinud maakohtule 30 päeva jooksul, alates päevast, mil maakohtu kohtuotsus on kohtumenetluse pooltele kohtus tutvumiseks kättesaadav.“

III ÕIGUSKANTSLERI SEISUKOHT

1. Individuaalkaebuse lubatavus

10. K. Tartu on esitanud oma kaebuse individuaalkaebusena, see tähendab ta taotleb oma põhiõiguste kaitsmist otse Riigikohtult väljaspool korralist kohtumenetluse korda.

11. Riigikohus on kujundanud pikaajalise ja järjekindla praktika individuaalkaebuse lubatavuse küsimuses.¹ Sellest praktikast tuleneb, et kuigi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadustiku (edaspidi PSJKS) kohaselt on isikute võimalused esitada individuaalkaebus otse Riigikohtule piiratud, on kohtu arvates tulenevalt PS §-dest 13, 14 ja 15 ning EIKonv kohaldamispraktikast siiski erandlikel asjaoludel igapähe õigus pöörduda oma põhiõiguste kaitseks otse Riigikohtu poole ka PSJKS-is sätestamata juhtudel.²

12. Individuaalne kaebus Riigikohtule on lubatav aga siiski üksnes juhul, kui isikul ei ole ühtegi muud tõhusat võimalust kasutada põhiseaduse (PS) §-ga 15 tagatud õigust saada kohtulikku kaitset oma põhiõiguste väidetava rikkumise korral. See tähendab olukorda, kus riik ei ole taganud põhiõiguste kaitse võimalust korralises kohtumenetluses, mis oleks õiglase ja kaitseks tõhusalt isiku õigusi. Juhul, kui isiku õigus saada kohtulikku kaitset on tagatud, on tema individuaalkaebus lubamatu. Kaebus on lubamatu olenemata sellest, kas individuaalkaebuse esitamise ajaks on isik olemasolevat kohtuliku kaitse võimalust kasutanud või mitte, või kas ta on selle võimaluse minetanud, s.t jätnud õigel ajal kasutamata.³

13. Ühtlasi on Riigikohus rõhutanud, et individuaalkaebusega on Riigikohtu poole lubatav pöörduda üksnes kaebaja enda subjektiivsete põhiseadusest tulenevate õiguste ja vabaduste kaitsmiseks. Isiku õigusi peab olema rikutud mingite normide tema suhtes kohaldamisega. Põhiõiguste ja -vabaduste rikkumise üle peab olema tegelik vaidlus.⁴ Individuaalkaebusena ei ole võimalik esitada kaebust teiste isikute või avaliku huvi kaitseks (nn populaarkaebus).⁵

14. K. Tartu kaebuse lubatavuse hindamiseks tuleb Riigikohtu praktikast nähtuvalt seega võtta seisukoht eelkõige küsimustes, kas kaebaja on pöördunud kohtu poole oma subjektiivsete õiguste kaitseks ning kas kaebajal on või on varasemalt olnud individuaalkaebusega Riigikohtu poole pöördumise asemel võimalus kaitsta oma õigusi õiglases ja tõhusas korralises kohtumenetluses.

Oma subjektiivsete õiguste kaitsmine

15. Individuaalkaebusest tulenevalt on K. Tartu tahe suunatud nende õigusnormide põhiseaduspärasuse vaidlustamisele, mis näevad väärtemenetluses ette kohtuliku kaebemenetluse ilma apellatsioonistme läbimiseta (nn hüppeline kassatsioon) ja võimaldavad kassatsioonkaebuse esitamist üksnes advokaadi vahendusel (nn advokaadisund). Kaebuse asjaoludest nähtuvalt on K. Tartu suhtes enne individuaalkaebuse esitamist läbi viidud väärtemenetlus, mille raames tehtud

¹ Vt RKÜKo 17.03.2003 nr 3-1-3-10-02; RKPJKm 23.03.2005 nr 3-4-1-6-05; RKPJKm 13.06.2005 nr 3-4-1-10-05; RKPJKm 8.09.2005 nr 3-4-1-12-05; RKPJKm 09.05.2006 nr 3-4-1-4-06; RKPJKm 17.01.2007 nr 3-4-1-17-06; RKPJKm 04.04.2007 nr ; RKPJKm 17.05.2007 nr 3-4-1-11-07; RKPJKm 05.02.2008 nr 3-4-1-1-08; RKPJKm 03.04.2008 nr 3-4-1-3-08; RKPJKm 03.07.2008 nr 3-4-1-10-08; RKPJKm 17.09.2008 nr 3-4-1-13-08; RKPJKm 30.12.2008 nr 3-4-1-12-08; RKPJKm 11.03.2009 nr 3-4-1-19-08; RKPJKm 20.05.2009 nr 3-4-1-11-09; RKPJKm 27.11.2009 nr 3-4-1-26-09; RKPJKm 07.12.2009 nr 3-4-1-22-09; RKPJKm 10.06.2010 nr 3-4-1-3-10; RKPJKm 10.06.2010 nr 3-4-1-4-10; RKPJKm 11.11.2010 nr 3-4-1-14-10; RKPJKm 22.02.2011 nr 3-4-1-18-10; RKPJKm 03.03.2011 nr 3-4-1-15-10; RKPJKm 19.05.2011 nr 3-4-1-5-11; RKPJKm 04.10.2011 nr 3-4-1-20-11; RKPJKm 01.11.2011 nr 3-4-1-21-11; RKPJKm 22.01.2013 nr 3-4-1-26-12.

² Nt RKPJKm 01.11.2011 nr 3-4-1-21-11, p 8.

³ Samas.

⁴ RKPJKm 10.06.2010 nr 3-4-1-3-10, p 14.

⁵ nt RKPJKm 8.09.2005 nr 3-4-1-12-05, p 7.

maakohtu otsust on kaebaja püüdnud Riigikohtus vaidlustada. Individuaalkaebuses vaidlustatud normid on kuulunud kaebaja kui väärteoasjas kassatsioonkaebust esitada sooviva isiku suhtes kohaldamisele.⁶

16. Kuivõrd individuaalkaebus on ajendatud konkreetsest kaebaja suhtes läbi viidud väärteomenetlusest, mille raames on vaidlustatud normid kuulunud kaebaja suhtes kohaldamisele, siis leian, et kaebaja on esitanud individuaalkaebuse oma subjektiivsete õiguste kaitseks.

Õiglane ja tõhus menetlus oma õiguste kaitsmiseks

17. Järgmisena tuleb analüüsida, kas kaebajal on või on olnud võimalik kaitsta oma õigusi muus õiglasel ja tõhusal kohtumenetluses.

18. Kaebusele lisatud materjalidest nähtuvalt on kaebaja vaidlustanud VTMS § 135 lg 8, § 155 lg 2 ja § 156 lg 3 põhiseaduspärasuse enne individuaalse põhiseaduslikkuse järelevalve kaebuse esitamist ka oma Riigikohtule esitatud kassatsioonkaebuses.

19. Kassatsioonkaebuses ei ole kaebaja erinevalt individuaalkaebusest sõnaselgelt vaidlustanud VTMS § 135 lg 9 ja § 155 lg 3 põhiseaduspärasust. Siiski leian, et kaebaja tahe on juba kassatsioonkaebuses olnud suunatud hüppelise kassatsiooni ja kassatsioonistmes advokaadi esindajana kasutamise kohustuse vaidlustamisele tervikuna. Individuaalkaebuses lisatud normid on kassatsioonkaebuses vaidlustatud normidega seotud ja üksnes täpsustavad kaebust, seda olemuslikult laiendamata. Sellest lähtudes ei pea ma oluliseks eristada nende normide vaidlustamise lubatavuse hindamist kaebaja poolt juba kassatsioonkaebuses vaidlustatud normidest.

20. Riigikohtu kriminaalkolleegium ei võtnud kaebaja kassatsioonkaebust menetluse ning ei esitanud selle kohta tehtud määruses ka sõnaselget seisukohta⁷ kaebuses vaidlustatud normide põhiseaduspärasuse kohta. Seega on kaebaja püüdnud oma õiguste kaitsmiseks korralist kohtuteed kasutada.

21. Esmalt analüüsin seda, kas kaebajal oleks olnud lisaks tema poolt kasutatud menetluslikele sammudele võimalik vaidlustada nimetatud norme korralises kohtumenetluses veel mõnel muul viisil (muus kohtuastmes või –menetluses). Seejärel vaatlen, kas kaebaja suhtes Riigikohtu poolt tema kassatsioonis esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse menetlemist saab pidada õiglaseks ja tõhusaks tema õiguste kaitse seisukohalt.

Võimalused normide vaidlustamiseks

22. Kaebaja on vaidlustanud selliste väärteomenetluse normide põhiseaduspärasuse, mis reguleerivad kohtumenetluse läbiviimist pärast esimese astme kohtu menetluse lõppemist. Seega ei

⁶ Mõõnan küll, et VTMS § 155 lg 3, mis näeb ette kassatsioonkaebuse esitanud advokaadi õigusliku staatuse kassaatorina, ei saanud käesolevas asjas praktiliselt kohalduda, sest kaebaja ei esitanud kassatsiooni advokaadi vahendusel. Samas on ka see norm advokaadi kasutamise kohustusega olemuslikult seotud ning seda tuleks VTMS § 155 lg 2 põhiseadusevastasuse korral muuta või kehtetuks tunnistada.

⁷ Võimalik, et nt advokaadisunni osas kolleegium siiski kujundas vaikumisi seisukoha, kuna just advokaadi mittekasutamine oli põhjus, miks jäeti kaebuse läbi vaatamata (vt ka p 29 jj).

oleks kaebajal olnud võimalik esitada taotlust nimetatud normide põhiseaduspärasuse kontrollimiseks maakohtus, sest täidetud ei oleks olnud normide asjassepuutuvuse kriteerium.⁸

23. Kaebaja poolt vaidlustatud VTMS § 135 lg-st 8 tulenevalt apellatsioonimenetlust kõnealuses väärtemenetluses ei toimunud ning kaebus maakohtu otsuse peale tuli esitada maakohtu kaudu Riigikohtule. Seega ei tulenenud seadusest võimalust nimetatud normide vaidlustamiseks ka ringkonnakohtus.

24. Asjaolu, et seadus avaldaja väärtetasjas apellatsioonimenetlust ette ei näinud, ei tähenda vähemalt teoreetiliselt seda, et kaebaja ei oleks võinud VTMS-st kõrvale kaldudes ja otse põhiseadusele tuginedes pöörduda ringkonnakohtu poole⁹, taotledes apellatsioonimenetlust takistavate normide põhiseadusevastaseks tunnistamist ja väärtetasja apellatsiooni korras läbi vaatamist.¹⁰ Kui ringkonnakohtul oleks tekkinud kahtlus normi põhiseaduspärasuses, oleks ta saanud võtta väärtetasja oma menetlusse, tunnistada nimetatud normi põhiseadusega vastuolus olevaks, lahendada asja sisuliselt väärtemenetluses asjade apellatsioonimenetluseks ette nähtud korras ning pöörduda Riigikohtu poole vaidlustatud normide põhiseadusega kooskõla kontrollimiseks.¹¹ Selline võimalus tugineb aga eeldusele, et ringkonnakohtus oleks kaebuse VTMS-i sõnastusest hoolimata menetlusse võtnud. Ühtlasi tuleb arvestada võimalikke probleeme, mis kaebuse sellisel läbivaatamisel oleks võinud tekkida (nt olukord, kus kohus võtab kaebuse küll menetlusse, kuid normide põhiseadusevastasus ei leia kinnitust). Seetõttu on minu arvates kaheldav, kas sellist hüpoteetilist võimalust saab käsitleda kui tõhusat oma õiguste kaitsmise võimalust kaebaja jaoks. Samuti ei saa kaebajalt kui (minule teadaolevatel andmetel) ilma sügavamate õigusteadmisteta isikult oma õiguste sellisel viisil kaitsmise võimaluse tundmist ja kasutamist ilmselt eeldada. Pealegi ei oleks kaebajal olnud võimalik sellist oma õiguste kaitsmise võimalust kasutada teise normide grupi (nn advokaadisunni) osas, sest täidetud ei oleks olnud põhiseaduspärasuse kontrollimiseks vajalik asjassepuutuvuse kriteerium. (Samas poleks küsimust advokaadi kasutamise nõudest sellisel juhul kaebaja kohtuasjas pruukinud üldse tekkida, sest vajadus apellatsiooniaseme läbimise järel Riigikohtu poole pöörduda oleks sõltunud ringkonnakohtu menetluse tulemustest.)

25. Eelnevast järeldan, et kaebajal oli sisuline võimalus vaidlustada nimetatud normide põhiseaduspärasust kassatsioonimenetluses.

Õiglase ja tõhus menetlus kassatsiooniasemes

⁸ Menelusunormide asjassepuutuvuse kriteeriumi kohta konkreetse normikontrolli läbiviimisel nt RKPJKo 18.06.2010 nr 3-4-1-5-10, p 19. „[...] tuleb menetlusnormide asjassepuutuvusel lähtuda sellest, kas konkreetsetes menetluses pidi rakendatama neid menetlusnorme kohtuotsuseni jõudmiseks.“

⁹ Kaebaja oleks saanud seda teha apellatsioonikaebuse esitamiseks ette nähtud korras maakohtu kaudu (VTMS § 137 lg 3).

¹⁰ Riigikohtu praktikast võib järeldada, et kahtluse korral menetlusnormi põhiseaduspärasuses, ei ole välistatud, et isik taotleb kohtult selle normi põhiseaduspärasuse kontrollimist ilma seda normi järgimata (vt RKÜKo 28.02.2013 nr 3-4-1-13-12, p 36; RKPJKo 05.03.2013 nr 3-4-1-29-12, p 22).

¹¹ Kohtumenetlust reguleeriva sätte, sh kohtusse pöördumise piirangu põhiseaduspärasust on konkreetse normikontrolli vormis võimalik hinnata samas kohtumenetluses, mille käigus vaidlusalust sätet tuleks kohaldada. (RKPJKm 3-4-1-22-09, p 10) Riigikohus on ka asunud seisukohale, et kui kohus leiab, et seadusandja ei ole loonud mingi põhiõiguse kaitsmiseks vajalikku menetluskorda, on kohtul võimalik tunnistada isiku õiguste kaitset võimaldava menetluse puudumine põhiseadusevastaseks ja lahendada kohtuasi, lähtudes menetluskorrast, mille seadusandja oleks kohtu hinnangul pidanud põhiseadusest tulenevalt selliseks olukorras kehtestama (RKÜKo 2.06.2008, nr 3-4-1-19-07, p 32). Seega on kohtul konkreetse kohtuasja menetlemise raames – sh talle esitatud kaebuse lubatavuse hindamisel – ulatuslikud võimalused kontrollida asjassepuutuvate protsessinormide põhiseaduslikkust, kõrvaldada kõik põhiseadusevastased menetluspiirangud ja tagada isikule tõhus kohtulik õiguskaitse. (RKPJKm 3.03.2011 nr 3-4-1-15-10, p 14).

26. PS § 15 lg 1 lause 2 kohaselt on igaühel õigus oma kohtuasja läbivaatamisel mistahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamiseks. Sellele menetluslikule põhiõigusele vastab PS § 15 lg-s 2 sätestatud “[---] kohtute pädevus ja kohustus tuvastada seaduse, muu õigusakti või toimingu vastuolu põhiseadusega. Tulenevalt PS § 15 lõikest 2 on kohtul kohustus järgida põhiseadust ja tunnistada põhiseaduse vastaseks mis tahes seadus, muu õigusakt või toiming, mis on põhiseadusega vastuolus kas selles sätestatud õiguste või vabaduste rikkumise tõttu või muul viisil. See tähendab, et iga kohus peab kohtuasja lahendamisel hindama kohaldatava õiguse põhiseadusele vastavust, kui selle kohta on tekkinud kahtlused.”¹²

27. Nagu juba öeldud (vt allmärkus nr 7), kehtib see õigus ka kohtumenetlusõigust ennast reguleerivate normide (nt kohtusse pöördumise piirangute) suhtes ning neid norme on Riigikohtu selgituste järgi võimalik vaidlustada sama kohtumenetluse raames, mille käigus nad kohaldamisele kuuluvad.

28. Eelnev peaks põhimõtteliselt samal viisil kohalduma ka kassatsioonimenetlusele, sealhulgas ka eelmenetlusele, mille raames otsustatakse kaebaja taotluse lubatavus kassatsioonimenetluses. Kohtul ei ole õigust lähtudes sellise menetluse erisustest (eelkõige menetlusökoonoomia tagamise kõrgendatud vajadus) jätta normi põhiseaduspärasust hindamata. Seda kinnitab Riigikohtu poolt võetud seisukoht¹³, et “...taotluse tunnistada regulatsioon või selle puudumine põhiseadusega vastuolus olevaks võib esitada ka kassatsioonis. Sellisel juhul peab Riigikohus hindama põhiseaduslikkuse järelevalve alustamise taotlust juba kassatsiooni menetluse võtmise otsustamisel.”¹⁴

29. Samas on kohus ka lisanud: “Kassatsiooni menetluse võtmine või sellest keeldumine toimub määrusega, mida KrMS sätete kohaselt ei põhjendata. Sellest, et Riigikohus määrukses põhjendusi ei esita, ei saa teha järeldust, et kohus ei hinnanud kõiki kassatsioonikaebuses esitatud väiteid”¹⁵.

30. Seega tuleb eristada vaidlustatud normide põhiseaduslikkuse sisulist hindamist kassatsiooni menetluse võtmisel ja antud hinnangu põhjendamist kohtumääruses. Kui esimese kohustuslikkuses ei ole kahtlust, siis kassatsiooni menetluse võtmata jätmisel selle seisukoha aluseks olnud kohtu argumente ei esitata (VTMS § 160 lg 6 sätestab analoogiliselt KrMS § 349 lg-ga 6, et määrukses taotluse menetluse võtmise või võtmata jätmise põhjendusi ei esitata) ning see laieneb tõenäoliselt ka normide põhiseaduspärasuse hindamisel võetud seisukohtadele.

31. Nõustun, et kassatsioonikaebuse menetluse võtmise otsustamiseks läbi viidava menetluse olemusest tulenevalt¹⁶ ei oleks põhjendatud kassatsioonikaebuses esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve kaebuse menetluse võtmata jätmisel selle igakordne põhjendamine kohtumääruses. “Põhjendamiskohustus on põhiseaduspärasel määral piiratud selleks, et tagada piiratud ressurside

¹² RKÜKo 8.06.2009 nr 3-4-1-7-08, p 21.

¹³ Seisukoht võeti seoses kassatsioonikaebusse lubatavuse hindamisega kriminaalmenetluses, kuid peaks analoogiliselt olema kohaldatav ka väärtemenetluses.

¹⁴ RKPJKm 01.11.2011 nr 3-4-1-21-11, p 13.

¹⁵ Samas, p 13.

¹⁶ Loamenetlus on lihtsustatud menetlus, mille eesmärgiks on eraldada kaebused, milles tõstatatud küsimused vajavad põhjalikumat kontrollimist, muudest kaebustest. Tegemist on Euroopas üldlevinud lahendusega, mis ei riku õiglase menetluse põhimõtet ka EIK arvates. Seetõttu on menetlus kirjalik ja menetluluse võtmise või sellest keeldumise määrust ei põhistata, sest määruse eesmärk ei ole kassatsiooni argumentidele vastamine. Menetluse võtmata jätmise pikem põhjendamine muudaks loamenetluse tervikuna mõttetuks, kuna võtaks talt peamise eesmärgi – vähendada kohtu koormust (vt T. Ploom jt. Väärtemenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2007, § 160 kumm p 8-9, koos viidetega kohtupraktikale ja kirjandusele).

tingimustes oluliste asjade menetlemine ja anda Riigikohtule võimalus tegeleda õiguse kohaldamise praktika ühtlustamisega. Põhiseadusvastasuse nõude esitamist ei saa lasta muutuda nipiks nendest reeglitest möödahiilimiseks.”¹⁷ Sellisel juhul on kaebajal üldjuhul võimalik teha menetlusse võtmata jätmise määrusest lihtsalt järeldus, et kohus ei jaganud tema kahtlust normide põhiseaduspärasuse osas.

32. Kuid hoolimata menetlusökonoomia põhimõtte olulisusest ei saa see siiski olla ainus väärtus, millega kohtulahendite põhjendamisel tuleb arvestada. Isegi kassatsioonkaebuse loamenetluses ei saa seetõttu täielikult välistada küsimust menetlusökonoomia ja muude põhiseaduslike väärtuste omavahelisest tasakaalustamisest kohtumääruse põhjendamisel. See tähendab, et teatud erandlikel tingimustel võib kohtule põhjendamiskohustus siiski tekkida.

33. Ka õigus kohtulahendi küllaldasele põhjendamisele on igatühe PS § 15 lg-st 1 tulenev õigus. Sama õigus tuleneb Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktika kohaselt ka EIKonv art 6 lg-st 1. Sellega tagatakse, et kohtumenetlus mitte üksnes ei oleks, vaid ka paistaks õiglane. EIK on leidnud, et kuigi see õigus on sõltuvalt õigussüsteemi ja konkreetse menetluse eripäradest suuresti erineva ulatusega, et juhul, kui kohtud jätavad poole konkreetse, asjakohase ja olulise (*specific, pertinent and important*) väite normide põhiseaduspärasuse kohta kõigis kohtuastmetes täielikult hindamata, tähendab see EIKonv art 6 lg-st 1 tuleneva kohustuse rikkumist.¹⁸ Eriti rangeks (*stringent*) peab kohus nõuet saada kohtult selge vastus oma kohtuasjas olulistele seisukohtadele seoses kriminaalmenetluse läbiviimisega.¹⁹ Konkreetselt kassatsioonkaebuse menetlusse võtmata jätmise põhjendamist puudutavalt on EIK tuvastanud EIKonv art 6 lg 1 rikkumise juhtumil, mil kohus ei vastanud kassatsioonkaebust menetlusse võtmata jättes kõigile kaebuse olulistele argumentidele.²⁰

34. Ka Riigikohtu kriminaalkolleegium on rõhutanud selgitamiskohustuse olulisust kohtuliku süüteomenetluse käigus esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse menetlemisel: “Asja lahendamisel tehtavast kohtuotsusest või –määrusest peab selgelt nähtuma, kas kohtumenetluse poole põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus rahuldatakse, jäetakse rahuldamata või läbi vaatamata. Kohus ei tohi taotlust lihtsalt tähelepanuta jätta”.²¹ Samuti “[---] kohus peab põhistama ka otsustust jätta kohtumenetluse poole põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus rahuldamata või läbi vaatamata. Sellisel põhjendamiskohustuse ulatus sõltub aga väga suurel määral konkreetse juhtumi isepärast ja taotluse sisust.”²² Kuigi need seisukohad ei ole võetud *expressis verbis* Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve kaebuse läbivaatamist puudutavalt, peaks neis sisalduv olema põhimõtteliselt samamoodi kohaldatav ka Riigikohtu enda tegevusele.²³

35. Seega on minu arvates oluline hinnata, kas käesolevast kaasusest võiks nähtuda erandlikke asjaolusid, mis õigustaksid menetlusökonoomiale ja kohtu põhjendamiskohustusele teistsuguse omavahelise tasakaalu omistamist, kui see on üldjuhul.

36. Eelnevast (vt p 22 jj) tulenes, et kaebajal tekkis sisuline võimalus vaidlustada normide põhiseaduspärasust alles Riigikohtu menetluses. Seega kujunes kaebaja jaoks kassatsiooni põhistusteta menetlusse võtmata jätmisel olukord, kus tal ei olnud üheski korralise kohtumenetluse

¹⁷ T. Kolk, Tõhus ja õiglane menetlus õigusakti põhiseadusevastasuse nõude lahendamisel. *Juridica X* 2012, lk 748.

¹⁸ EIK 18.07.2006 otsus asjas nr 63566/00 Pronina vs. Ukraina, p 25.

¹⁹ EIK 21.04.2011 otsus asjas nr 42310/04 Nechiporuk ja Yonkalo vs. Ukraina, p 280.

²⁰ EIK 10.04.2012 otsus asjas nr 11656/08 Bar-Bau Sp. z o.o. vs. Poola, p 28 jj.

²¹ RKKKm 30.05.2012 nr 3-1-1-48-12, p 16.1

²² Samas, p 16.3.2.

²³ Sama seisukoht allmärkus nr 16, lk 748.

astmes võimalik saada oma selgesisulisele põhiseaduslikkuse järelevalve taotlusele argumenteeritud vastust.

37. Kuna Riigikohus isegi ei maininud oma määruses kaebaja poolt esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust, siis puudub kaebajal ka võimalus kontrollida, kas kohus tema taotlust sisuliselt hindas. Sellega muutub tema jaoks kontrollimatuks ja lõppastmes isegi sisutühjaks kohtu kohustus kassatsioonkaebuses esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust sisuliselt hinnata. Individuaalkaebusest järeldub, et kaebaja jaoks lõi kohtu tegevus mulje, et tema taotlust sisuliselt ei hinnatudki, st mulje, et tema suhtes ei toimunud õiglast menetlust.

38. Olen seisukohal, et kassatsioonkaebuse menetlemise ökonoomiat saaks prevaleeriva õigusväärtusena arvestada käesolevas asjas üksnes juhul, kui kaebajal oleks olnud sarnane vaidlustamisvõimalus ka mõnes muus kohtuastmes. Ka Riigikohtu juba viidatud argumentatsioonist võib järeldada, et kassatsiooni menetlusse võtmisel normide põhiseaduspärasusele sõnaselge hinnangu puudumist leevendab kaebaja võimalus vaidlustada samad normid juba varasemas kohtuastmes, kus selge hinnang tuleb tingimata anda.²⁴ Kui sellist võimalust aga ei ole, võib hüvede tasakaal osutada teistsuguseks.

39. Sama võib minu arvates järeldada ka EIK praktikast, kuigi kohus väljendub väga ettevaatlikult ning piirub järelduste tegemisel vaid iga konkreetse juhtumi asjaolude individuaalse hindamisega.²⁵

40. Erandlikku selgitamiskohustust käesoleval juhul ei kaalu minu hinnangul üles ka võimalikud katsed seda õigust kuritarvitada. Samuti ei ole sellest tekkida võiv kohtu töökoormuse tõus minu hinnangul ülemäära suur, arvestades vaidlustamist võimaldavate olukordade piiratud hulka ning seda, et kohustus normide põhiseaduspärasust hinnata on kohtul kassatsiooni menetlusse võtmisel ka praegu.

Kaebaja tegevus kassatsioonkaebuse esitamisel

41. Lõpuks pean vajalikuks peatuda veel ühel käesolevas asjas tähendust omada võival küsimusel.

42. Nimelt esitas kaebaja kassatsioonkaebuse (ja selle osana ka normide põhiseaduslikkuse hindamise taotluse) üht tema poolt vaidlustatud normide gruppi (hüppeline kassatsioon) järgides, kuid ilma advokaadist kaitsja vahenduseta, st eiras advokaadisundi ettenägevat normi. Määruses kassatsiooni menetlusse võtmata jätmise kohta on Riigikohtu kriminaalkolleegium alusena märkinud just viimatinimetatud normi rikkumise kaebuse esitamisel.

43. Seetõttu tuleb analüüsida, kas juhul, kui kaebaja oleks esitanud oma kassatsiooni advokaadi vahendusel, oleks tema õiguste kaitsmine olnud menetluses paremini tagatud.

44. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on (seoses riigilõivu tasumise nõudega) iseenesest möönnud, et kohtumenetluse normide põhiseaduspärasuse vaidlustamisel on isikul põhimõtteliselt võimalus valida, kas nimetatud normi menetluses järgida või mitte.²⁶ Samas riskib isik normi järgimata jättes sellega, et tema kaebust ei menetleta ning tema õigused võivad jääda

²⁴ Vt RKPJKm 01.11.2011 nr 3-4-1-21-11, p 10-11.

²⁵ Nt asjas Pronina vs. Ukraina arvestas kohus muude asjaolude kõrval ka seda, et Ukraina õigusaktid ei näinud ette konkreetse normikontrolli teostamist väljaspool korralist kohtumenetlust.

kaitsmata.²⁷ Üldjuhul tuleb minu arvates siiski eeldada, et kahtlus normi põhiseaduspärasuses ei anna isikule iseenesest veel õigust normi mitte järgida. Õiguskord rajaneb eeldusel, et õigusnormi, mida ei ole kohtumenetluses põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud, põhiseaduspärasust tuleb eeldada ja seda normi järgida.²⁸ Normist kõrvalekaldumine võib kassatsiooni esitamisel olla põhjendatud siiski juhul, kui isikul puudub objektiivselt võimalus seda normi järgida ja see takistab tal oma õiguste kaitsmist.

45. Minu arvates ei ole ei kassatsioon- ega ka individuaalkaebuses selgelt näidatud, et kaebajal puudus võimalus advokaadikohustust ette nägevat normi järgida. Kuigi kaebaja on viidanud oma halvale majanduslikule olukorrale, ei ole selge, kas advokaadinõude täitmine oli tema jaoks välistatud, samuti ei ole ta selgitanud, miks ta ei taotlenud võimetuse korral advokaadi palkamiseks menetlusabi riigi õigusabi seaduse kohaselt. Seega oli ka kaebaja enda tegevuses kassatsiooni esitamisel puudujääke.

46. Siiski ei ole võimalik öelda, et VTMS § 155 lg-s 2 sätestatud nõude täitmine oleks taganud kaebajale iseenesest õiglase ja tõhusa menetluse tema poolt esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse läbivaatamisel. Advokaadi vahenduse kasutamine ei oleks iseenesest taganud, et kaebaja kassatsioonkaebus menetlusse võetakse, samuti ei saa sellega seostada Riigikohtu ulatuslikumat selgitamiskohustust põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse hindamisel. Arvestada tuleb ka asjaoluga, et ilmselt oli kaebaja eesmärk muuhulgas vältida kulutusi, mis advokaadi palkamine kaasa toob. Riigi õigusabi ei tähenda üldjuhul aga tasuta õigusabi – teatud juhtudel võib isikul tekkida nende hüvitamise kohustus riigi ees.

47. Seetõttu leian, et kaebaja ei oleks kassatsiooni esitamisel teisiti käitudes tõenäoliselt saavutanud oma õiguste tõhusamat kaitsmist Riigikohtus. Väljatoodud asjaolud ei saa seega tingida ka tema individuaalkaebuse läbi vaatamata jätmist.

Kokkuvõte

48. Kokkuvõttes olen individuaalkaebuse lubatavuse hindamisel seisukohal, et kaebaja individuaalkaebus on lubatav – kaebaja on esitanud kaebuse oma subjektiivsete õiguste kaitsmiseks ning tal ei ole (ega ole olnud) võimalust oma õiguste kaitsmiseks õiglates ja tõhusas korralises kohtumenetluses.

2. Individuaalkaebuse sisuline põhjendus

49. Järgmisena annan hinnangu kaebaja poolt vaidlustatud VTMS-i normide kooskõlale põhiseadusega. Seejuures pean otstarbekaks käsitleda normide põhiseaduspärasust kahes osas.

50. Esmalt hindan VTMS § 135 lg-te 8 ja 9 ning § 156 lg 3 põhiseaduspärasust, millest tuleneb nn hüppelise kassatsiooni põhimõte vääртеomenetluses.

51. Teiseks hindan VTMS § 155 lg-te 2 ja 3 põhiseaduspärasust, mis näevad ette menetlusaluse isiku osalemise kassatsioonimenetluses üksnes advokaadi vahendusel.

²⁷ RKPJKo 05.03.2013, nr 3-4-1-29-12, p 22.

²⁸ Nt on Riigikohtu kriminaalkolleegiumi varasemas praktikas olnud juhtumeid, kus isiku kassatsioonkaebuses esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus on lükatud tagasi põhjendusega, et isik on kriminaalmenetluse normide põhiseaduspärasuse kassatsioonimenetluses vaidlustanud ilma advokaadi vahendusega. (nt RKKKm 06.06.2005 nr 3-1-1-56-05, p-d 5 ja 8)

2.1. VTMS § 135 lg-d 8 ja 9 ning § 156 lg 3 (nn hüppeline kassatsioon)

52. Olen juba varasemalt mitmes õiguskantsleri menetluses olnud asjas hinnanud VTMS § 135 lg 8 põhiseaduspärasust ning leidnud, et nimetatud norm on põhiseadusega kooskõlas.²⁹ Minu arvates ei anna ei selle seisukoha võtmisest möödunud aja jooksul toimunud muutused õiguslikus olustikus (eelkõige lisandunud kohtupraktika) ega ka kaebaja poolt oma kahtluste põhjendamiseks esitatud väited mulle alust oma varasemast seisukohast kõrvale kalduda. Siiski taasesitan järgnevalt oma analüüsi (täiendatud kujul).

Piiratud põhioigus

53. PS § 24 lg 5 näeb ette igäihe õiguse kaevata tema kohta tehtud kohtuotsuse peale edasi kõrgemale kohtule. Seda menetluslikku põhioigust võib käsitleda ka PS § 15 lg-s 1 ja § 24 lg-s 5 sisalduva kompleksse põhioiguse – õigusliku konflikti kohtuliku lahendamise õiguse – allsüsteemina.³⁰ PS § 24 lg 5 eesmärgiks on tagada kohtulahendi kontroll, et vältida eksimusi ja vigu kohtulahendites.³¹ Riigikohus on leidnud, et: "[k]ohtunik nagu iga teinegi inimene võib eksida. Eeldusele, et on vajalik tagada kohtulahendite õigsuse kontroll, tugineb ka põhiseaduse § 24 lg-s 5 sätestatud edasikaebeõiguse instituut."³²

54. EIKonv näeb samuti ette põhioiguse oma kohtuasjas edasi kaevata, kuid seda põhiseadusest hoopis piiratumal kujul. Konventsiooni 7. lisaprotokollis artikli 2 kohaselt on igäihel, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos (*criminal offence*), õigus tema süüdimõistmise või karistuse läbivaatamisele kõrgema kohtuinstantsi poolt. Üldist edasikaebamisõigust väljaspool süüteomenetlusi ei tulene ka muudest EIKonv sätetest – artikkel 6, mis näeb ette üldise kohtusse pöördumise õiguse kehtib EIK praktika kohaselt üksnes esimese astme kohtutele juurdepääsu ja menetluse suhtes. Samuti ei tulene õigust edasikaebusele sõltumatusse kohtuorganisse iseenesest EIKonv artiklist 13, mis näeb ette üldise õiguse tõhusale vahendile oma õiguste kaitseks.³³

55. Samas tuleb EIKonv lisaprotokollis 7 artikkel 2 rakendusala hindamisel arvestada, et kuigi see viitab üksnes kriminaalkorras karistamisele, tuleb seda EIK praktikast lähtudes mõista laiemalt, hõlmates sisulistest kriteerimistest lähtudes ka osa väärtekaristustest Eesti karistusõiguse mõttes.³⁴

56. Riigikohus on nentunud, et kuna PS § 24 lg 5 kaitseala on esemeliselt laiem kui EIKonv 7. lisaprotokollis artikli 2 kaitseala, ei ole lisaprotokollist tuleneva õiguse riive kontroll põhiseadusest tuleneva õiguse kontrolli kõrval eraldi vajalik.³⁵ Järgnevas analüüsis olen lisaprotokollist ja selle rakenduspraktikast tulenevaid argumente seetõttu kasutanud üksnes piiratud ulatuses.

Esemeline kaitseala ja selle riive

57. PS § 24 lg 5 esemelise kaitseala alla paigutub eelkõige õigus esimese astme kohtus tehtud lahendi peale edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule.³⁶ Sellest pole võimalik järeldada, et edasikaebeõigus peaks tingimata olema tagatud läbi mitme kohtuastme.

²⁹ Vt õiguskantsleri 01.2005 kiri nr 6-8/1587; õiguskantsleri 3.02.2010 kiri nr 6-1/090586/1000610.

³⁰ E. Kergandberg. Kommentaar §-le 24. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, komm 24..

³¹ nt RKPJKo 9.04.2008 nr 3-4-1-20-07, p 18.

³² RKPJKo 25.03.2004 nr 3-4-1-1-04; sarnaselt ka RKPJKo 18.06.2010 nr 3-4-1-5-10, p 16.

³³ U. Karpenstein, F. Mayer, EMRK Kommentar. Verlag C. H. Beck München 2012, lk 411, p 1-2.

³⁴ Nt RKPJKo 25.03.2004 nr 3-4-1-1-04, p 19.

³⁵ RKPJKo 18.06.2010 nr 3-4-1-5-10, p 15.

³⁶ Nt RKPJKo 18.06.2010 nr 3-4-1-5-10, p 16.

58. PS § 24 lg 5 hõlmab kohtuotsuseid laiemas tähenduses – nii kohtuotsuseid kui ka kohtumäärusi. Kuna määruseid tehakse aga reeglina protsessuaalsete küsimuste lahendamiseks (st ei otsustata reeglina lõplikult isikute õiguste ja kohustuste üle), siis on põhjendatud määruskaebekorral piiratus, kuna vastasel juhul takistataks õigusemõistmise efektiivset toimimist.³⁷

59. Isikuliselt kaitsealalt on edasikaebeõigus kõigi ja igaühe õigus.³⁸

60. Edasikaebeõiguse kaitseala riive on iga takistus kõrgema astme kohtu poole pöördumisel.³⁹

61. Iseenesest on õigus esimese astme kohtu otsuse peale kõrgemalseisvasse kohtusse edasi kaevata kehtivas väärtemenetlusõiguses tagatud, sest VTMS võimaldab maakohtu otsuse peale igal juhul edasi kaevata **vähemalt** ühte kohtuastmesse – kasseerida kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebust läbivaadates tehtud maakohtu otsus Riigikohtus.

62. Samas tuleb ka edasikaebeõiguse kui põhiõiguse kaitseala tõlgendada laiendavalt ja õiguste lünkadeta kaitse põhimõttest lähtudes⁴⁰: Eesti kohtusüsteemi kuuluvad maakohtud, ringkonnakohtud ja Riigikohus, peaaegu kõigis kohtumenetlustes on menetlusosalistel võimalik vaidlustada esimese astme kohtu otsust (kitsamas mõttes) nii apellatsiooni kui kassatsiooni korras, olulisima erandi moodustab käesoleval juhul käsitletav menetluskord. Tuleb arvestada ka seda, et kohtuotsuse vaidlustamine on antud juhul võimalik ainult kassatsiooni korras, mis tähendab kaebevõimaluse piiramist ainult õiguslike argumentidega. Faktiliste asjaoludega seonduvat vaidlustada ei ole võimalik. Nendest asjaoludest lähtudes tuleneb minu hinnangul siiski eeldada, et PS § 24 lg 5 kaitseala on hüppelise kassatsiooni instituudi ettenägemisega riivatud.

63. PS § 24 lg 5 kaitseala riivet ei välista väärtemenetluses ka asjaolu, esimese astme kohtu ja kassatsioonimenetluse läbimisele eelnevalt langetab väärtemenetluses otsuse kohtuvälise menetleja.

64. Kuigi kohtuvälise menetleja otsus, mida on väärtemenetluses võimalik vaidlustada esimese astme kohtus, on oma olemuselt riigivõimu jurisdiktsioonilise funktsiooni täitmine⁴¹, ei ole võimalik seda käsitleda kohtuotsusena PS § 24 lg 5 tähenduses. Riigikohus on leidnud nt riigihangete vaidlustuskomisjoni olemust analüüsides, et vaidlustuskomisjon ei saa olla PS § 149 lõikes 2 nimetatud esimese astme kohus, mille otsuseid ringkonnakohus põhiseaduse kohaselt apellatsiooni korras läbi vaatab. Vaidlustuskomisjon on kohtuväliselt vaidlusi lahendav haldusorgan. Kuigi teatud liiki haldusvaidluste lahendamise kohustuse panemine haldusorganile ei ole üldkogu hinnangul põhiseadusega vastuolus, ei ole selline haldusorgan osa PS §-s 148 kirjeldatud kohtusüsteemist. Vaidlustuskomisjoni liikmed on oma otsuste langetamisel sarnaselt kohtunikega sõltumatud ja nende sõltumatuse tagatised kattuvad osaliselt kohtunike omadega, kuid neid ei saa siiski pidada kohtunikeks PS § 147 tähenduses. Vaidlustuskomisjoni liikmeid ei nimetata ametisse eluks ajaks. Lisaks ei ole nende ametisse nimetamisel tagatud sõltumatus täitevvõimust, nagu see on PS § 150 kohaselt tagatud kohtunike puhul. Vaidlustuskomisjonis toimuv haldusmenetlus ei ole ka menetlusosalistele tagatud menetluslikelt garantiidelt võrreldav kohtumenetlusega.⁴² Põhimõtteliselt analoogilises olukorras on minu arvates ka väärteto

³⁷ RKPJKo 9.04.2008 nr 3-4-1-20-07, p 18.

³⁸ Nt RKPJKo 11.12.2012 nr 3-4-1-20-12, p 34.

³⁹ RKPJKo 18.06.2010 nr 3-4-1-5-10, p 16.

⁴⁰ nt RKPJKo 9.04.2008 nr 3-4-1-20-07, p 18.

⁴¹ RKÜKm 28.04.2004 nr 3-3-1-69-03, p 24.

⁴² RKÜKo 8.06.2009 nr 3-4-1-7-08, p 31.

kohtuväline menetleja. Kohtuvälise menetleja otsus ei saa seega olla ka kohtulahend PS § 24 lg 5 tähenduses ja eelneva kohtuvälise menetluse läbimine ei asenda apellatsiooniasutuse kõrvaldamist edasikaebevõimaluste süsteemist väärtemenetluses. Küll on sellise n-õ eelmenetluse läbimine argument riive mõõdukuse hindamisel (vt tagapool).

65. Seega leian kokkuvõttes, et nn hüppeline kassatsioon riivab PS § 24 lg 5 sätestatud põhiõigust, piirates kohtuliku edasikaebamise võimalusi väärtemenetluses.

Riive põhiseaduslik õigustus

66. Vaidlustatud hüppelist kassatsiooni ette nägevad normid on minu hinnangul formaalselt põhiseadusega kooskõlas. Nad on antud kooskõlas põhiseaduses sätestatud pädevuse, vormi- ja menetlusnõuetega, õiguselged ja vastavad parlamendireservatsiooni põhimõttele. Seega jätkan kontrolli normide materiaalsel põhiseaduspärasust analüüsides.

67. PS § 24 lg 5 tulenev menetluslik põhiõigus on lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigus: “Üldkogu hinnangul sisaldub PS § 24 lg-s 5 siiski lihtsa seadusereservatsiooniga edasikaebeõigus. Põhiseadus, andes igapäevasele õiguse seadusega sätestatud korras tema kohta tehtud kohtuotsuse peale kõrgemalseisvale kohtule edasi kaevata, näeb seega ette, et seadusega saab edasikaebeõigust piirata. Põhiseaduse § 24 lg 5 annab seadusandjale võimaluse seada edasikaebeõigusele seadusega sätestatud korras nii menetluslikke piiranguid, nagu riigilõivu tasumise kohustus, menetlustähtajad ja kaebuse esitamise kord kui ka materiaalseid piiranguid, välistades mingit liiki (eelkõige korralduslike) lahendite edasikaevatavuse põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel.”⁴³

68. Lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguse nii menetluslik kui materiaalne piiramine on võimalik mistahes põhiseadusega kooskõlas oleval (legitiimsel) põhjusel. PS § 24 lg-s 5 sätestatud seadusereservatsiooniga põhiõiguse puhul on siiski tegemist kohtu menetlusega, mida peetakse üheks olulisemaks põhiõiguseks ning õigusriigi keskseks põhimõtteks. Seetõttu tuleb ka õiguse riive põhiseaduspärasust hinnata eeltoodu valguses. Leian, et kohtuliku edasikaebeõiguse piiramine on lubatav üksnes väga kaalukal põhjusel ning muud ratsionaalsena tunduvad põhjused, eesmärgid ja kaalutlused kohtusse pöördumise õiguse piiramist õigustada ei saa.

Kohtute ülesehituse põhimõtted põhiseaduses

69. Ka põhiseaduse kohtusüsteemi hierarhilist ülesehitust ja kohtumenetluse astmeid ette nägevad normid ei välista minu hinnangul kõrvalekaldumist läbi esimese astme, teise astme ja Riigikohtu toimiva kohtumenetluse põhimõttest. Asjaolust, et ringkonnakohtud on PS § 149 lg 2 kohaselt teise astme kohtud, mis vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendeid, ei tulene, et apellatsiooni korras tuleks läbi vaadata kõik esimese astme kohtu otsused. Samuti ei tulene PS § 149 lg-st 3, mis näeb ette Riigikohtu rolli kohtusüsteemi kõrgeima kohtuna, et Riigikohus ei võiks teatud juhtudel kassatsiooni korras läbi vaadata ka esimese astme kohtu otsuseid.

70. Riigikohus on küll järeldanud, et kohtuastmeid ei ole võimalik põhiseaduse nõuetest tulenevalt üksteisega n-õ “asendada”, välistades maakohtu poole pöördumise ja muutes teatud kohtumenetlustes ringkonnakohtu esimese astme kohtuks.⁴⁴ Samuti on Riigikohus rõhutanud, et pole võimalik panna kohtu funktsioone kohtusüsteemi välistele organitele, kellel puuduvad kohtule

⁴³ RKÜKo 12.04.2011 nr 3-2-1-62-10, p 38.

⁴⁴ RKÜKo 8.06.2009 nr 3-4-1-7-08, p 31- 32.

omased garantiid.⁴⁵ Need nõuded ei võta aga seadusandjalt talle põhiseadusega antud kaalutlusruumi edasikaebemenetluste kujundamisel ega keela legitiimsel eesmärgil apellatsioonistme läbimisest loobumist kohtumenetluses.

Piirangu legitiimne eesmärk

71. Vabariigi Valitsuse poolt algatatud VTMS eelnõu seletuskirjas märgitakse: “Apellatsioonimenetlus jääb välja, mis on otstarbekas, sest võimaldab menetusaliste, kohtuvälise menetleja ja kohtu aega ning kulutusi kokku hoida.”⁴⁶ Pikemalt nimetatud küsimust ei analüüsita ning üksnes nenditakse, et eelnõu on kooskõlas PS § 24 lõikega 5. Seega on seadusandja tahteks olnud muuta vääртеomenetlus riigi jaoks otstarbekamaks ja odavamaks, st rakendada menetlusökonomiat. Sama eesmärgi – efektiivsust ja säästlikkust – on justiitsminister vääртеomenetluses edasikaebamise korra kujundamise eesmärgina maininud ka hiljem.⁴⁷

72. Riigikohus on kohtusüsteemi efektiivse toimimise eesmärgi kui kaebeõiguse kitsendamise alust käsitledes öelnud: “Kohtusüsteemi efektiivsuse tagamine on PS XIII ptk-s väljenduv põhiseaduslik õigusväärtus, mis suudab tagada kohtupidamise mõistliku aja jooksul ning seeläbi ausa kohtupidamise ja isikute õiguste parema kaitse. Kohtute menetluslik tõhusus on oluline nii kohtusüsteemi funktsioneerimiseks tervikuna (kohtute üldise töökoormuse seisukohalt) kui ka igale kohtuasjale mõistliku aja jooksul lahendi tagamiseks (kohtuasja menetlemise pikkus, väljendatud õiguses oma kohtuasja menetlemisele mõistliku aja jooksul Euroopa inimõiguste konventsiooni art 6 lg-s 1).”⁴⁸

73. Seega on seadusandja piirangu kehtestamisel järginud legitiimset eesmärki.

Piirangu proportsionaalsus

74. Järgnevalt tuleb kontrollida piirangu proportsionaalsust, st tuleb vaadelda kas piirang on sobiv, vajalik ja mõõdukas oma eesmärgi saavutamiseks.⁴⁹

Sobivus

75. Sobiv on abinõu, mis soodustab riive eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes üksnes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.⁵⁰

76. Kohtuvälise menetleja otsuse peale edasikaebamise võimaldamine üksnes esimese astme kohtusse ning seejärel Riigikohtusse võimaldab minu arvates kahtlemata hoida kokku kohtumenetluse raha-, aja- ja inimressurse (eelkõige ringkonnakohtutes, kuid silmas pidades ka edasikaebamise piiramise läbi vabanevate ressursside ümbersuunamist esimesse ja kolmandasse kohtuastmesse), keskenduda kohtutel enam muudele tegelikult probleemsematele kaasustele ning seeläbi tagada üldiselt kvaliteetsem ja kiirem kohtupidamine. Vajadusele lahendada kohtuvaidlus mõistliku aja jooksul on paljudel kordadel viidanud ka Riigikohus.⁵¹

⁴⁵ Samas, p 31 ja 33.

⁴⁶ Kättesaadav internetis: Vääртеomenetluse seadustik. Eelnõu nr 441 SE I. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=003672710&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>.

⁴⁷ Vt Õiguskantsleri 01.2005 kiri nr 6-8/1587, p 6.

⁴⁸ RKPJKo 9.04.2008 nr 3-4-1-20-07, p 19; sarnaselt ka RKPJKo 18.06.2010 nr 3-4-1-5-10, p 26.

⁴⁹ Nt RKPJKo 18.06.2010 nr 3-4-1-5-10, p 28.

⁵⁰ Nt RKÜKo 7.06.2011 nr 3-4-1-12-10, p 44.

⁵¹ Nt RKKKo 14.04.2010 nr 3-1-1-119-09, p 11; RKPJKo 18.06.2010 nr 3-4-1-5-10, p 33.

77. Seega on seadusandja poolt valitud vahend kohtumenetluse ökonoomia tagamiseks sobiv.

78. Ma ei saa nõustuda kaebaja poolt individuaalkaebuses esitatud väidetega, et hüppeline kassatsioon hoopis suurendab kohtumenetluse kulusid, kuna kohtumenetlus Riigikohtus on ringkonnakohtust kallim ja esimese astme kohtu otsuste läbivaatamine raiskab Riigikohtu resurssi. Isegi kui vastab tõele kaebaja väide, et ühe vääртеoasja läbivaatamine Riigikohtus on keskmiselt kulukam kui madalama astme kohtus, ei tähenda see, et apellatsioonistme lisamine vähendaks kohtumenetluse kogukulu vääртеomenetluses.

79. Võimalik, et apellatsioonistme lisamine võiks parandada Riigikohtusse jõudvate lahendite kvaliteeti ja kokkuvõttes vähendada Riigikohtu töökoormust vääртеoasjade läbivaatamisel, samas ei ole mingit alust väita, et sellega saavutatav kokkuvõtte oleks suurem, kui ringkonnakohtute menetlusressurss, kes peavad vaatama asju PS § 149 lõike 2 kohaselt läbi apellatsiooni korras, seega tunduvalt laiemal alusel kui üksnes õiguslikes küsimustes. On selge, et apellatsioonistme lisamine ei võimaldaks kassatsioonimenetluste läbiviimisest täielikult loobuda (ainuüksi juba põhjusel, et apellatsioonimenetlus ei saa täita kassatsioonimenetlusega samal määral kohtupraktika ühtlustamise eesmärki).

Vajalikkus

80. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimesena nimetatud.⁵²

81. Kohtumenetluse efektiivsuse suurendamise kõige lihtsamaks lahenduseks oleks ilmselt riigieelarvest täiendavate rahaliste vahendite eraldamine ja nende arvel täiendavate kohtunikukohtade loomine. Kuna aga riigi vahendid on piiratud, siis ei tule selline lahendus kõne alla. Samuti tuleb arvestada seadusandja kaalutusruumiga kohtusüsteemi kujundamisel ja riigi rahaliste ressursside jaotamisel.

82. Nagu märgitud juba eespool (vt p 78-79), ei saaks selliseks vahendiks olla ka kassatsioonistmesse kaebamise võimaluse asendamine apellatsioonistmesse pöördumisega, kuigi sellest tulenev edasikaebeõiguse riive oleks ilmselt leebem (apellatsiooni laiemaid aluseid ja ka advokaadisunni puudumist arvestades).

83. Kokkuvõttes pole minu arvates võimalik välja tuua ühtegi selget alternatiivset abinõu, mis täidaks menetlusökonoomia tagamise eesmärki vääртеomenetluses paremini, kuid isikute kaebeõigust vähem riivaval viisil kui hüppeline kassatsioon. Seetõttu leian, et tegemist on vajaliku vahendiga põhiseaduse tähenduses.

Mõõdukus

84. Abinõu mõõdukuse hindamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Seejuures kehtib põhimõte: mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused.⁵³

85. Kaebaja on põhimõtteliselt seisukohal, et menetlusökonoomia tagamine ei saa toimuda teiste põhiõiguste arvel ega kaaluda vääртеoasjaga seoses üles tema kaebeõigust.

⁵² Nt RKÜKo 7.06.2011 nr 3-4-1-12-10, p 49.

⁵³ RKÜKo 7.06.2011 nr 3-4-1-12-10, p 50.

86. Nõustun, et põhiseadusest ja EIKonv-ist tulenev õigus tõhusale kohtulikule menetlusele enda kaitseks on väga oluline põhiõigus. Õigus ilma võimaluseta seda tõhusalt kohtulikult kaitsta on pelk deklaratsioon, millel puudub sisu ja tähendus.

87. Edasikaebeõiguse tagamine kohtus on üks õiguse tõhusale kohtulikule kaitsele alapõhimõtetest. Ka kohtunikud on inimesed, kes võivad eksida, mistõttu astmestatud kohtusüsteemi abil saavutatakse läbi edasikaebeõiguse tagamise kohtusüsteemisene kontroll ning võimalike eksimuste parandamine. Väärteomenetluses on ebaõige kohtulahendi vältimine oluline, kuna isiku karistamisega kaasneb alati tema teatud mõttes stigmatiseerimine, andmed karistatuse kohta säilitatakse reeglina ühe aasta jooksul karistusregistris (karistusregistri seaduse § 6 p 2, § 24 lg 1 p 1 ja 2) ning sellega seoses võivad isikule kaasneda mitmed negatiivsed järelmid (nt isiku teistkordne süüdimõistmine väärteomenetluse korras samasuguse asja eest võib kaasa tuua kriminaalkorras karistamise, väärteo eest karistamine võib välistada teatud tegevuslubade saamise või kaasa tuua nende kehtivuse peatamise jms).

88. Riive intensiivsust suurendab käesoleval juhul ka asjaolu, et tegemist on edasikaebevõimaluste piiramisega kohtuotsuse peale kitsamas tähenduses, (mitte üksnes kohtu menetluslike otsuste peale) ning kassatsioonimenetluse iseloom kitsendab edasikaebeõigust täiendavalt (võimalik on kaevata üksnes õiguslikes küsimustes).

89. Samas eeldab õigus tõhusale menetlusele ka kohtusüsteemi efektiivset toimimist, mis on oluline põhiseaduslik väärtus ning demokraatliku õigusriigi lahutamatu koostisosa. Läbi efektiivse kohtupidamise tagatav õigus erapooletule, sõltumatule ja kohasele õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul on õiglase õigusemõistmise lahutamatu eeltingimus. Menetlusökoonomia ei ole seega eesmärk iseeneses – mõistliku aja jooksul toimuv kohtupidamine ja kohtuotsuse parem kvaliteet tagavad lõppastmes inimeste õiguste ja vabaduste tõhusama ja kiirema kaitsmise kohtusüsteemi poolt. Need õigused tulenevad igapäevase põhiseadusest ja EIKonv-ist.

90. Kuigi mõõnan, et ka väärtegade puhul on õige kohtuotsuse saamine väga oluline ning väärteokaristustesse tuleb suhtuda tõsiselt, ei saa mõõdukuse hindamisel siiski mööda vaadata asjaolust, et väärtokaristused on põhiõiguste kaitse seisukohast kaebaja jaoks üldjuhul kergemad kuritegude eest määratavatest karistustest. Väärtegade kui vähem tähtsate õiguserikkumiste menetlemisel võib menetlusökoonomia eesmärgi kaal olla mõnevõrra suurem kui kriminaalmenetluses. Sellele lisaks tuleb arvestada, et VTMS § 73 ja mitmete VTMS 12. peatüki 1. jao normide koostoimest tuleneb, et hüppav kassatsioon on võimalik ainult selliste väärtegade puhul, mille eest määratakse karistusena rahatrahv või teatud eriõiguste äravõtmine, mitte aga karistamine vabaduse võtmisega (arest).

91. Riigikohtu senine praktika näitab, et kuigi menetlusökoonomia tagamise eesmärk ei saa kaaluda üles edasikaebeõigust tervikuna⁵⁴, ei välista see edasikaebe mõistlikku piiramist.⁵⁵

92. Lisaks olen seisukohal, et seadusandja on teadvustanud asjaolu, et VTMS-is sätestatud edasikaebeõiguse piirangust tuleneva kitsenduse raskust ja näinud seaduses ette mitmeid tasakaalustavaid mehhanisme.

93. Esiteks, kui kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebus on nõuete kohaselt maakohtule esitatud, otsustab kohus, kas ta vaatab asja läbi kirjalikus menetluses või määrab kohtuistungi.

⁵⁴ Nt RKPJKo 25.03.2004 nr 3-4-1-1-04, p 21.

⁵⁵ Nt RKÜKo 12.04.2011 nr 3-2-1-62-10, p 31.

Kirjalikus menetluses on võimalik asja menetleda, kui menetlusosaliste seisukoht on välja selgitatud ning nad on märkinud, et nad ei soovi kohtus osaleda. Isegi kui isikud on loobunud oma suulise ärakuulamise õigusest, siis juhul, kui kohtunik leiab, et asi tuleb siiski lahendada kohtuistungil, on tal see võimalus. Ka uute tõendite esitamisel on kirjalik menetlus piiratud (VTMS § 120 lõiked 1–3). Seega on kirjaliku menetluse võimalus kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebus läbivaatamisel maakohtus väga piiratud ning reeglina toimub alati asja arutamine kohtuistungil.⁵⁶ See tagab vahetu tõendite hindamise ning lõppastmes suurendab kohtuotsuse sisulist õigsust.⁵⁷

94. Ka eelnevas kohtuvälises menetluses on tagatud isiku õigus ärakuulamisele, sh isiku teavitamine sellest, et tal selline õigus on. Nii sätestab VTMS § 69 lg 6, et väärteprotokolli lõpposas märgitakse, et menetlusosalisel isikul ja tema kaitsjal on õigus esitada kohtuvälisele menetlejale väärtetoasjas vastulause ja tõendid ning tutvuda kohtuvälise menetleja juures väärtetoimikuga 15 päeva jooksul, alates väärteprotokolli koopia kättesaamisest. VTMS § 70 lg 1 sätestab, et väärteprotokolli koopia antakse menetlusosalisele kätte allkirja vastu.

95. Teiseks, maakohus arutab asja **täies ulatuses** sõltumata kaebuses esitatud nõude piiridest, kontrollides kohtuvälise menetleja otsuse tegemise aluseks olnud faktilisi ja õiguslikke asjaolusid (VTMS § 123 lg 2).⁵⁸

96. Nimetatud põhimõttest tulenevalt on Riigikohus pidanud vajalikuks rõhutada, et näiteks juhul, kui „[---] kaebus on määratud kohtulikule arutamisele, lasub kohtul VTMS § 123 lg-st 2 tulenevalt kohustus arutada väärtetoasja täies ulatuses, sõltumata esitatud kaebuse piiridest ja kontrollides kohtuvälise menetleja otsuse tegemise aluseks olevaid nii faktilisi kui õiguslikke asjaolusid. Ja seda sõltumata kaebuses kõrvaldamata jäänud puudustest.“ See tähendab, et kuigi kaebusele esitatavate nõuete eesmärk on kohtumenetluse sujuva ja kiire läbiviimise võimaldamine, mistõttu tuleb need VTMS §-de 117 ja 118 kohaselt kõrvaldada reeglina kohtuliku eelmenetluse käigus, siis ei too see iseenesest kaasa ebaseadusliku ega põhjendamatu kohtuotsuse tegemist (kuigi puuduste kõrvaldamata jätmine võib komplitseerida väärtetoasja menetlemist ja seda ka pikendada).⁵⁹

97. Kolmandaks pean vajalikuks rõhutada, et vaatamata VTMS § 123 lõikele 2 **ei saa kohtuväliselt menetlust käsitleda kui üksnes eelmenetlust maakohtus toimuvale**; samuti ei saa väita, justkui moodustaksid kohtuvälise menetluse ja maakohtu menetluse ühe etapi. Nimelt ei või kohus siiski lubamatult VTMS § 123 lg 2 alusel laiendada kaebuse arutamist. Maakohus peab kaebemenetluses sarnaselt tavalise kaebemenetlusega ringkonnakohtus siiski lähtuma kohtuvälises menetluses tehtust.

98. Eeltoodut silmas pidades on Riigikohus leidnud, et vastavalt VTMS §-le 87 arutatakse väärtetoasja ainult menetlusosalise isiku suhtes ja väärteprotokollis sätestatud ulatuses. See tähendab, et kohus ei tohi karistada menetlusosalust isikut teo eest, mida ei ole väärteprotokollis kirjeldatud, samuti ei ole kohtul võimalik tuvastada väärteprotokollis kajastamata koosseisulisi asjaolusid⁶⁰. Menetlusosalisele isikule tegusid süüks arvates väärteprotokolli piiridest väljuses rikkus maakohus oluliselt väärtetoimikule VTMS § 150 lg 2 mõttes.⁶¹

⁵⁶ Selle põhimõtte kohta nt RKKKo 02.01.2009 nr 3-1-1-73-08, p 11.

⁵⁷ Maakohtus asja arutamise aja ja koha teatavakstegemise korrektsuse olulisuse kohta vt nt RKKKo 5.04.2004 nr 3-1-2-3-04 ja 8.04.2004 nr 3-1-1-21-04.

⁵⁸ Nt RKKKo 14.01.2011 3-1-1-100-10, p 7.

⁵⁹ RKKKo 6.04.2004 nr 3-1-1-19-04, p 8.

⁶⁰ vt nt RKKKo 20.10.2008 nr 3-1-1-52-08, p 10; 02.04.2009 nr 3-1-1-16-09, p 8 ja 09.06.2011 nr 3-1-1-45-11, p-d 12 ja 13.

⁶¹ RKKKo 05.11.2012 nr 3-1-1-90-12, p 7.

99. Samuti on Riigikohus rõhutanud, et kuigi kohtul on vääртеomenetluses teatud võimalused ise tõendeid koguda (nt VTMS § 31 lg 1 ja § 102 lg 5), siis „[k]a omal algatusel ekspertiisi määramise võimalus ei kummuta VTMS 11. peatüki 4. jaos (kohtulik uurimine) sätestatu pinnalt kujunevat arusaama, et seadusandja ei ole soovinud luua olukorda, mil kohus hakkaks kohtuväliselt menetlejat tõendite kogumisel asendama. Seda enam, et lähtudes VTMS §-st 72 peab kohtuvälisel menetlejal lahendi tegemiseks, kui seadus ei näe ette, et vääртеoasja arutab kohus, olema kogutud kõik tõendid, mis võimaldaksid tal lahendada VTMS §-s 108 loetletud küsimused.“⁶²

100. VTMS sisaldab ka mitmeid teisi isikut kaitsvaid norme. Näiteks VTMS § 127 lg 4 näeb ette, et kui maakohus tuvastab kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebuse läbivaatamisel, et on ebaõigesti kohaldatud materiaaõigust või oluliselt rikutud vääртеomenetlusõigust, millega on raskendatud menetlusosaluse isiku olukorda, ei võta kohus loobumist vastu. VTMS § 132 p 2 näeb ette, et maakohus võib kohtuotsusega tühistada kohtuvälise menetleja otsuse täies ulatuses või osaliselt ja teha uue otsuse üksnes juhul, kui see ei raskenda menetlusosaluse isiku olukorda.

101. Tulenevalt VTMS §-st 177 ja § 199 lg-st 2 tähendab kassatsiooni läbivaatamata jätmise või kassatsioonimenetluse lõpetamine, et asjas tehtud alama astme kohtu otsus jõustub ja isikul puudub võimalus sellest tulenevaid õiguslikke järelemeid vaidlustada muul viisil kui teistmisenetluses. VTMS § 171 lg-s 4 on sätestatud üksnes kaks erandit, mil Riigikohtul on õigus vaatamata kassatsioonist loobumisele vääртеoasja läbivaatamist jätkata: kui kohus on ebaõigesti kohaldanud materiaaõigust, millega on raskendatud menetlusosaluse isiku olukorda või on oluliselt rikkunud vääртеomenetlusõigust. Kõnealune regulatsioon sisaldab seega kohtule suunatud kohustust igal juhul kõrvaldada menetlusosaluse isiku olukorda raskendavad justiitsvead, sõltumata menetlusosaluse isiku soovist kaebemenetlust jätkata. Vastasel juhul jääks jõusse ebaõige, menetlusosaluse isiku seisundit halvendav kohtulahend, mis ei ole kooskõlas õiguskorraga. Seetõttu ongi seadusandja näinud kassatsioonimenetluses ette võimaluse tühistada sisult vääрте ja isiku õigusi rikkuv alama astme kohtu otsus ega ole sellist volitust seadnud sõltuvusse kassatsioonist loobumisest. See põhimõte kehtib nii ringkonnakohtu kui maakohtu lahendite vaidustamisel kassatsiooni korras.⁶³

102. Lisaks kinnitab menetlusstatistika, et Riigikohus pöörab vääртеoasjade menetlemisele kohast tähelepanu. Seda näitab asjaolu, et kasseeritud vääртеoasjade menetlusse võtmise protsent Riigikohtu poolt on olnud kestvalt suurem kui kuriteoasjade puhul. Nii võeti 2012 menetlusse 20% kasseeritud kuriteoasjadest ja 21% vääртеoasjadest, aastal 2011 vastavalt 25 % ja 36 %, 2010 vastavalt 24 % ja 35 % asjadest.⁶⁴

Kokkuvõte

103. Kokkuvõttes leian, et individuaalkaebuses vaidlustatud VTMS paragrahvidest tulenev kaebeõiguse piirang (nn hüppeline kassatsioon) on proportsionaalne taotletava menetlusökoonomia eesmärgi suhtes. Piirang on seega tervikuna põhiseadusega kooskõlas.

2.2. VTMS § 155 lg-d 2 ja 3 (kassatsiooni esitamine advokaadi vahendusel)

⁶² Nt RKKKo 8.10.2003 nr 3-1-1-105-03, p 6.

⁶³ RKKKo 12.05.2010 nr 3-1-1-36-10.

⁶⁴ <http://www.riigikohus.ee/?id=79>

104. Sissejuhatuseks märgin, et pöördusin advokaadisundi kohtumenetluses laiemalt puudutava märgukirjaga 24.01.2013 jusiitsministri poole⁶⁵, leides, et õigusnormid, mis ei näe ette võimalust teha erandit piirangust, mille kohaselt saab isik kohtumenetluses (teatud etappides) osaleda üksnes advokaadi vahendusel, on ülemäära ranged. Märgukirjas soovitasin justiitsministril astuda samme kohtumenetluses osalemiseks advokaadi kaasamise nõuete leevendamiseks juhul, kui isikul on olemas esindajale (sh kaitsjale) esitatavatele nõuetele vastav õiguslane haridus.

105. VTMS § 155 lg 2 sätestab kassatsiooni esitamise võimaluse üksnes advokaadist kaitsja vahendusel. Erandi tegemist seadustik ette ei näe. Nii sisaldub sättes eeldus ja piirang, mille kohaselt nõuab avalik huvi advokaadi kohustuslikku osalemist kassatsiooni esitamiseks selleks, et ennetada isiku õiguste kaitseta jäämist ja tagada sujuv kohtu töö. Kaalutusõigusega piiranguga on Riigikohtusse pöördujalt võetud õigus ise otsustada, kas ta vajab kohtumenetluses oma õiguste parimaks kaitseks esindajat.

Piiratud põhiõigus, põhiõiguse kaitseala riive ja põhiseaduslik õigustus

106. Vastavalt PS § 24 lõikele 5 on igal isikul õigus kaevata tema kohta tehtud kohtu otsuse peale edasi kõrgemalseisvale kohtule. Käsitlesin PS § 24 lg 5 olemust eespool kirja punktides 53 jj.

107. Riigikogul on küll iseenesest võimalik kohtuliku kaitse põhiõiguse⁶⁶ kasutamist reguleerida (kehtestades nõudeid kohtusse pöördumisele nagu nt riigilõivud, tähtajad, advokaadi osalemise kohustus jm), kuid mitte ülemääraselt piirata. Kohtusse pöördumise ja kohtus osalemise nõuded ei tohi tuua kaasa olukorda, kus isik loobub kas liiga kõrge kulu või muu ülemäärase nõude tõttu oma rikitud õiguste kaitsest. Seetõttu tuleb igakordselt silmas pidada, et seadusandja reegleid luues ja kohus neid rakendades ei kitsendaks PS § 24 lg 5 põhituuma ulatuses, mis moonutaks selle põhiõiguse olemust.

108. Seadusandja on kehtestanud väärtetasjas kassatsiooni esitamiseks tingimuse, mille kohaselt ei saa isik ise vahetult kohtumenetluses osaleda ja ennast või oma (äri)ühingut esindada, vaid saab seda teha üksnes advokaadist kaitsja vahendusel. Antud kujul on tegemist PS § 24 lõikes 5 sisalduva edasikaebe põhiõiguse riivega, kuna isiku jaoks on läbi lisatingimuse piiratud tema Riigikohtusse pöördumise võimalus. Samuti võib advokaadi kohustusliku osalemisega kaasneva riive isiku muude õiguste ja vabaduste kasutamisele, seda juhul, kui tuleb tasuda esinduskulusid ning need on märkimisväärse suurusega (nt riive igapäevasele normaalsele toimetulekule, varalistele õigustele, perekonnavalule, majandustegevusele vm).

Piirangu legitiimsed eesmärgid

109. Justiitsministeerium on mulle varem saadetud arvamuses⁶⁷ selgitanud, et advokaadi vahendusel kohtu poole pöördumine tagab menetluse võimalikult tõhusa ja kiire läbiviimise ning lõppkokkuvõttes isiku õiguste parema järgimise. Kirjas märgiti, et seejuures on eelduseks, et asjaga tegeleb selle valdkonna elukutseline esindaja ning leiti, et piirangud on vajalikud just kohtusüsteemi efektiivse toimimise tagamise seisukohalt ning seda eeskätt just kassatsioonastmes, kus reeglina on arutamisel keskmisest keerukamad juriidilised probleemid, mis eeldavad muu hulgas põhjalikke teadmisi õigusteooriast ning protsessuaalset professionaalsust.

⁶⁵ Õiguskantsleri kiri nr 6-8/130062/1300220.

⁶⁶ RKPJKo 11.12.2012 nr 3-4-1-20-12, p 29.

⁶⁷ Justiitsministri 05.08.2009 kiri nr 7.1-9/8213.

110. Leian, et mõlemad nimetatud eesmärgid – isiku õiguste parim kaitse ja sujuv kohtumenetlus – on põhjendatud ja vajalikud ehk legitiimsed. Järgnevalt tuleb kaaluda, kas eesmärkide saavutamiseks ettenähtud lahendus VTMS § 155 lõigetes 2 ja 3 on mõõdupärane või on võimalik need saavutada ka kaebaja õiguseid vähem piiraval viisil.

Piirangu proportsionaalsus

111. Käsitledes advokaadi kohustuslikku osalemist piiranguna õigusemõistmisele juurdepääsemisel, peab see olema mõistliku ulatusega. Kõige üldisemalt kaitseb proportsionaalsuse põhimõtte riigi ülemäärase sekkumise eest põhiõiguste ja -vabaduste kasutamisse.

112. Küsimusele, kas advokaadi kohustusliku osalemise nõue soodustab isiku õiguste parimat kaitset ja menetlusökonomiat, vastan esindajate osas üldistatult jaatavalt, kui: a) esineb tegelik vajadus esindaja järgi, b) esindaja töö on kvaliteetne (mille tagab pidev enesetäiendamise kohustus, tõhus ja tegelik järelevalve ning sealhulgas ka kahjustatud õiguste heastamine) ning c) advokaadi õigusteenus on igaühele mõistlikult ehk tegelikult, lihtsalt ja ülemäärase kulutusega kättesaadav.⁶⁸

113. See, kas ja millal on advokaadist kaitsja kohustuslikkus vajalik, sõltub kohtuasja liigist, asja keerukusest ning olulisusest isiku ja ühiskonna jaoks. Praegusel juhul on seadusandja pidanud vajalikuks kehtestada kaitsja kohustuslikkus väärtetasemel Riigikohtusse pöördumiseks, sõltumata sellest, kas kasseeritakse ringkonnakohtu otsust või kohtuvälise menetleja otsuse vaidlustamisel tehtud maakohtu otsust.

114. Erinevalt varasemast kohtumenetluse staadiumist, mil VTMS § 20 lg 1 kohaselt võib lisaks advokaadile kaitsjaks menetleja loal olla muu isik, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 22 tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni, saab VTMS § 20 lg 4 ja § 155 lg 2 järgi kassatsiooni esitada üksnes advokaadist kaitsja. Selline piirang kehtib vaatamata asjaolule, et varasemas menetlusetapis on kaitsjana lubatud osaleda muul vastava õiguslase haridusega isikul või on isik kaitsnud oma õigusi ise.

115. Üldjuhul võib Riigikohtus toimivas kassatsioonimenetluses isiku õiguste suurema kaitse vajalikkust ja advokaadist kaitsja nõue põhjendatud. Seejuures on süüteo menetlustes isiku õiguste kaitse kogu menetluse vältel⁶⁹ iseäranis suure kaaluga. Nõustun seadusandja kaalutlusega, et õigusteadmisteta kaebaja ei pruugi olla piisavalt pädev, et mõista täielikult kassatsiooni olemust ning edukalt kassatsioonimenetluses osaleda. Seetõttu võib üldjuhul pidada põhjendatuks, et

⁶⁸ Vt pikemalt põhjendusi õiguskantsleri 24.01.2013 märgukirjast justiitsministrile (allmärkus 64). Lisaks tuleb arvestada, et kui kohtul on (või kassatsioonimenetluses oleks) kaalutlusõigus teatud tingimustel kaitsjast loobumisega nõustumisel, tekib kaasnev küsimus kohtule lisanduvast töökulust ja selle põhjendatusest (kas õiguslaste teadmistega esindatava huvi kaalub üles kohtu kaalutlusõiguse teostamisega kaasneva kulu või mitte). Teatavasi oli üheks kaalutluseks 2006. aastal jõustunud riigi õigusabi seaduse vastuvõtmisel ning advokaadimonopoli loomisest eeldus, et kohus ei pea iga esindaja teadmisi ja oskusi hindama, vaid need on juba tagatud Eesti Advokatuuri kuulumise läbi.

⁶⁹ Samas ei nõuta kriminaalmenetluses kaitsja kohustuslikku osalemist kõikidel juhtudel, vaid seadusandja nägi 2011. aastal kriminaalmenetluse puhul ette õiguse loobuda teatud konkreetsetel juhtudel kaitsjast, kui isik on kohtu hinnangul võimeline ennast ise kaitsma (KrMS § 45 lg 4). Iseenda esindamise õigust ei antud siiski mh ka osalemiseks kassatsiooni- (KrMS § 344 lg 3) või teistmismenetluses (KrMS § 367 lg 1), samuti määruskaebuse esitamiseks Riigikohtule (KrMS § 384 lg 2).

kaebaja õiguste kaitseta jäämise vältimiseks ning asja sujuva lahendamise tagamiseks osaleb Riigikohtu menetluses ka advokaadist kaitsja.⁷⁰

116. Samas tuleb arvestada, et ka advokaat, prokurör või ka kohtunik ise (või ka muu õigusala esindaja) võib sattuda väärteomenetluses menetlusaluse isiku olukorda ning soovib kasutada menetlusõiguseid. Leian, et seetõttu ei saa õigeks pidada tänast VTMS § 155 lg 2 absoluutset eeldust, et nimetatud ametikandjad ja ka muud kaitsja haridusnõuetele vastavad isikud ei ole võimelised ise oma õiguseid parimal viisil teostama.⁷¹ Teisisõnu ei ole kõikidel kassatsiooni esitamise juhtumitel vajalik täiendav advokaadist õigusnõustaja olemasolu. Igal üksikjuhul oleks tegemist isiku teadliku valiku ja otsusega, mille puhul võtab isik endale ka vastutuse kohtumenetluse edasise käigu ning oma õiguste ja huvide tagamise eest.

117. Eelmises punktis kirjeldatu ei ole aga ülekantav isikule, kellel endal kaitsjale esitatavat õigusala haridust ei ole. Kuna mulle ei ole täpselt teada, et kõnealuse individuaalkaebuse esitanud kaebajal oleks nõutud haridus, siis ei pruugi ka järgnev käsitus konkreetse individuaalkaebuse lahendamisel vajalik olla.

118. Selgitan siiski lühidalt, et advokaadi kohustuslikku osalemist saab õigustada konkreetse juhtumi vajadus ehk selle keerukus, kaalukus vm oluline asjaolu, millest tulenevalt võib põhjendatult järeldada, et isik vajab oma õiguste ja huvide tegelikult kaitsmiseks täiendavat õigusabi (või õigustab selle nõudmist avalik huvi, nt kohtuasja lahendamise sujuvus).

119. Piirangu põhiseaduspärasusele hinnangut andes tuleb mh arvestada advokaadi õigusteenuse igapäevase kättesaadavust. Jõudsin 2006. aastal järelduseni, et advokaadi õigusabi on lihtsalt kättesaadav a) majanduslikult hästi kindlustatutele, kellel ei teki probleeme nn tippadvokaadi palkamisega (ega ca 100 eur/h tasumisega⁷²) ja b) majanduslikult vähekindlustatutele, kellel on õigus saada riigi õigusabi. Toodud kahe isikutegrupi vahele jääb lisaks väga suur hulk n-õ tavalisi inimesi, kellele ei pruugi kõrge advokaaditasu tõttu olla advokaadi õigusteenus kättesaadav, kuid kes ei vasta enam ka riigi õigusabi saamise tingimustele. Kui sellises olukorras puudub (eeskätt kõrgemalseisvale) kohtule juurdepääs isikul, kellel endal on esindajaga võrreldav haridus (sh teadmised ja oskused), saab rääkida kohtusse pöördumise õiguse moonutamisest. Teisalt õigusala hariduseta isiku puhul, kes ei kvalifitseeru riigi õigusabi saamiseks, jääb üles küsimus kohtule juurdepääsu piirangu mõõdukusest vaatamata üldisele advokaadist kaitsja osalemise põhjendatusele. Välistatud peab olema olukord, kus isikud loobuvad kasutamast oma põhiseadusest tulenevat õigust pöörduda õiguste ja vabaduste rikkumisel kohtusse esindajale tehtavatest kulutustest tõttu.

120. Eespool märkisin, et advokaadi kohustusliku osalemise nõue soodustab (on sobiv) isiku õiguste parimat kaitset ja menetlusökonoomiat juhul, kui lisaks vajadusele kaitse järgi on kindel ja tagatud ka kaitsja töö kõrge kvaliteet ning selle tõhus järelevalve. Meenutan, et ka EIK on

⁷⁰ Samas ei ole välistatud ka juhtumid, mil nt ka õigusala kõrghariduseta äriühingu esindaja, kes on edukalt esindanud äriühingut madalama astme kohtutes, võib seda teha ka Riigikohtus. Samuti võib õiguskantslerile esitatud pöördumiste pinnalt täheldada üldise õigusteadlikkuse mõningast kasvu. See võib olla mh tingitud asjakohase teabe lihtsast kättesaadavusest (Riigikohtu veebilehe lahendid ja analüüsid, Riigi Teataja õigusaktide ja kohtulahendite andmebaas, Riigikogu ja õigusaktide eelnõude infosüsteem, ministriumide ning erinevate asutuste veebilehtedel nähtavad nõustavad ja selgitavad teabed, dokumendiregistrid jm). Seetõttu ei pruugi täies ulatuses enam kehtida kohtupraktikas varem korduvalt rõhutatud eeldus, et üldjuhul ei olda teadlikud kassatsiooni olemusest ja eripärast.

⁷¹ Seaduse mõtet meelevaldselt tõlgendades võib välja jõuda väiteni, et inimene on pädev esindama kohtumenetluses teist isikut või lausa riiki, mitte aga iseennast.

⁷² RKKKo 05.10.2012 nr 3-1-1-66-12, p 16: „Kollegiumi hinnangul võib õigusabi tunnihinna mõistlikuks suuruseks lugeda 110 eurot, millele lisandub käibemaks.“

rõhutanud Eesti riigi vastu algatatud juhtumitel, et menetluspoolele advokaadi määramine ei pruugi iseenesest tagada abi tõhusust ning et Eestis puudub tõhus õiguskaitstesüsteem advokaadi rikkumise tõttu kaasnenud õiguste kaitseta jäämise järelevalveks ja heastamiseks.⁷³

Kokkuvõte

121. Kokkuvõttes leian, et individuaalkaebuses vaidlustatud VTMS § 155 lõigetest 2 ja 3 tulenev kassatsioonkaebuse esitamise piirang – lubatav üksnes kaitsja vahendusel – on proportsionaalne taotletava menetlusökoonomia eesmärgi suhtes, juhul kui kaebajal puudub kaitsjalt nõutavaga võrdne õigusharidus.

IV KOKKUVÕTE

122. Kokkuvõttes olen seisukohal, et Kalev Tartu kaebus on lubatav. Kaebuse sisulise põhjendatuse osas leian, et:

- 1) VTMS § 135 lg-d 8 ja 9 ja § 156 lg 3, mis näevad ette nn hüppelise kassatsiooni põhimõtte, on põhiseadusega kooskõlas;**
- 2) VTMS § 155 lõigetest 2 ja 3 tulenev kassatsioonkaebuse esitamise piirang – lubatav üksnes kaitsja vahendusel – on proportsionaalne taotletava menetlusökoonomia eesmärgi suhtes, juhul kui kaebajal puudub kaitsjalt nõutavaga võrdne õigusharidus.**

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes

⁷³ EIK 22.11.2011 otsus asjas Andreyev vs. Eesti (kaebus nr 48132/07), p 65 ja 74. Vt ka RKKKo 09.05.2012 nr 3-1-2-2-12, p 7.2.