



Õiguskantsler

Urmas Reinsalu
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 01.03.2017 nr JUM/17-0304/-1K,
10-4/1863-1

Meie 10.03.2017 nr 9-2/170305/1701102

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusele

Austatud härra minister

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuses (edaspidi lühidalt VTK) kavandatavat seadusemuudatust pole vaja.

Eesti Vabariigi õiguses puudub lünk, mida peaks VTK-s kirjeldatuga täitma. Sama kinnitab ka Riigikohtu senine praktika.

Olukorras, kus otsitakse võimalusi lahendada kohtute ülekoormatuse probleemi, on kohtu koormuse tarbetu kasvatamine arusaamatu. Arusaamatu on ka lisaressursi suunamine valdkonda, kus lahendamist vajavat probleemi ei ole, samal ajal kui raha on puudu nii kohtusüsteemis kui õiguskaitse-süsteemis tervikuna.

Lisaks kavandatava seadusemuudatuse sisulisele tarbetusele juhin tähelepanu selle ohtlikele kõrvalmõjudele. Eelkõige kahjustaks kavandatu toimiva ja lünkadeta põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi funktsionaalsust ja usaldusväarsust. Samuti ohustaks seadusemuudatus võimude lahususe põhimõtet ja tekitaks Riigikohtu politiseerimise ohu.

VTK-s pisendatakse teadlikult seadusemuudatuse tegelikke mõjusid ja esitletakse muudatust normitehnilist laadi pisiparandusena, mis justkui ei kasvata kaebuste hulka (VTK-s on koguni väidetud, et kaebuste hulk muutuks väiksemaks kui senine 35 kõigi aastate jooksul kokku). Tõenäoliselt on tegemist pahelise katsega eksitada seadusandjat ja avalikkust.

I. Puudub õiguslik lünk ja seaduse muutmise vajadus

VTK aluseks olev väide, otsekui ei võimaldaks kehtiv seadus soovijatel kasutada tõhusat menetlust enda põhiõiguste kaitseks, ei vasta tõele.

Kehtiva seaduse kohaselt võib põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse esitada kohus, õiguskantsler ja Vabariigi President, kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste kaitseks lisaks neile ka KOV volikogu ning Euroopa Liidu õiguse asjades arvamus saamiseks

Õiguskantsleri Kantselei

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

Riigikogu. VTK kohaselt oleks individuaalkaebuse esitamise eelduseks õigustloovast aktist või selle sättest isikule tulenev vahetu põhiõiguse rikkumise olulisus ja pöördumatus.

Kohtulik konkreetse normikontrolli algatamine eeldab, et vaidlusalune seadus puutub asjasse, st sellest sõltub tegelikult isiku kohta tehtava kohtulahendi sisu. Õigus pöörduda õiguskantsleri poole avaldusega õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks (ja vajadusel põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse esitamiseks Riigikohtule) on [õiguskantsleri seaduse](#) (ÕKS) kohaselt igäihel. Lisaks võib õiguskantsler algatada menetluse ka omal initsiatiivil.

Põhiseaduse § 15 lg 1 ei nõua, et õigustesse sekkumise korral peab isik saama vaidlustada seadust või määrust otseselt. Samasugust kaudsete kaitsevahendite süsteemi on pidanud piisavalt tõhusaks ka Euroopa Kohus.¹

Ka Riigikohtu praktika tõestab, et reaalne vajadus uue kaebemehhanismi järgi puudub.

Ainsa senise individuaaltaotlusena on Riigikohus alates oma taasloomisest ehk veerandsaja aasta jooksul menetlenud [S. Brusilovi kaebust \(2003\)](#). Sisuliselt oli tegu kaebusega jätkuva vabaduse võtmise ehk toimingu peale, millisel juhul individuaalkaebuse esitamist [põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus](#) (PSJKS) otseselt ei piira.

Kaebuses nimetatud probleemi lahendas Riigikohus otsuses antud juhustega, mida toetasid ka hilisemad seadusemuudatused. Riigikohus tuletas sel juhtumil kaebeõiguse otse PS §-st 15, kuna Brusilovil polnud kasutada tõhusat menetlust oma põhiõiguse kaitseks ning arvestades kaalul olevaid põhiõigusi. Samasuguseid kaebusi tulemas ei ole. Seega ei saa Brusilovi enam kui kümne aasta vanuse kohtuasjaga põhjendada soovi muuta kehtivat ja toimivat põhiseaduslikkuse järelevalve korda.

Teoreetiliselt võib isiku põhiõigusi riivata ka täiendavate rakendusaktide ja –toiminguteta, pannes inimesele näiteks sanktsioneeritava kohustuse või keelu. Lisaks õiguskantsleri pädevusele on Riigikogu võimaldanud nõuda hüvitist ka tulevikus tekkiva kahju eest (RVastS § 7 lg 4, VÕS § 127 lg 6) või esitada tuvastusnõue (TsMS § 368 lg 1, HKMS § 37 lg 2 p 6). Kui neis kohtumenetlustes kerkib kohaldamisele kuuluva seaduse põhiseaduspärasuse küsimus, saab asja arutav kohus algatada normikontrolli. VTK paraku neid võimalusi ei käsitle.

Ei ole teada ainsatki konkreetset juhtumit, mil individuaaltaotluse mehhanismi puudumine oleks jätnud isiku põhiõiguseid kaitseta. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on kõigi aastate jooksul väljastanud 34 määrust, millega on jäetud kolleegiumile esitatud individuaaltaotlus läbi vaatamata. Kõigil neil juhtudel leiti, et isiku käsutuses oli muu tõhus vahend õiguste kaitseks või vaidlus ei puudutanud kaebaja õigusi.

Ainsalgi korral ei pidanud üldkogu vajalikuks tunnistada põhiseaduse vastaseks PSJKS § 4 lg-t 2, mis loetleb ammendavalt Riigikohtule normikontrolli avalduste esitamiseks õigustatud isikute ringi. Ei saa kahelda, et kui Riigikohus oleks leidnud mõnel mainitud 34-st juhust, et põhiõigusi oli oluliselt ja pöördumatult rikutud ning isikul ei olnuks ühtegi muud tõhusat võimalust kasutada õigust kohtulikule kaitsele, siis oleks pidanud Riigikohus alustama PSJKS § 4 suhtes põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust ja vajadusel selle kohaldamata jätma. Et seda ei tehtud, siis järelikult polnud selleks põhjust.

¹ EuKo C-432/05: Unibet, p 56–65.

Seetõttu on eksitav ka VTK-s jäetav mulje, et kõnealused 34 juhtu võinuks olla kavandatava muudatuse sihtrühmaks. Riigikohtu senine praktika vaid tõestab, et PSJKS on põhiseadusega kooskõlas. Seetõttu puudub ka selge vajadus seaduse muutmiseks.

II. Kaasnevad ohud õiguskorrale ja demokraatiale

Individaaltaotluse võimaldamisega võivad kaasneda põhjendamatult rasked kõrvalmõjud, mida VTK mõjuanalüüs kas teadmatusest või teadlikult ei käsitle.

Asjaolu, et Riigikohtusse on aastate jooksul esitatud vaid 35 individaaltaotlust, ei peegelda realselt pöörduda soovijate hulka juhul, kui selleks loouakse võimalus. Kui kaebused osutuksid ka lubamatuteks, koormaks kohut kohustus need põhjendatud määrusega tagastada.

Riigikohtu esimees Priit Pikamäe on korduvalt – [viimati ettekandes kohtunike täiskogul 10.02.2017](#) – toonitanud, et kohtute koormus on juba täna viidud kriitilise piirini, pidades seetõttu vajalikuks piirata kaebevõimalusi kohtulahendite peale. Seetõttu jääb täiesti arusaamatuks kavatsus laiendada kohtusse pöördumise võimalusi juhtudele, mil õiguskaitse lünka ei ole.

Teiseks ohustab kavandatav seadusemuudatus põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi mõistlikuks osunud tasakaalu, mis tagab lünkadeta ja päevapoliitikast sõltumatu põhiseaduslikkuse järelevalve. Ohtu satuksid ka senised õigusrahu saavutamise mehhanismid.

VTK ignoreerib täielikult riski, et individaalkaebe võimalusega astutaks esimene samm Riigikohtu politiseerimisel. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus muutuks sisuliselt seaduseelnõu neljandaks lugemiseks.

Inimeste põhiõiguste kaitse, võimude lahususe ja tasakaalu ning õigusrahu seisukohalt on parem professionaalne ja sõltumatu õigusemõistmine.

Täna maandavad Riigikohtu politiseerimise riske filtrid, milleks on PSJKS-s nimetatud kohtusüsteem, õiguskantsler ja Vabariigi President. Kohtu roll normikontrolli menetluse algatajana arvestab kolmeastmelise kohtusüsteemi loogikat ja väldib tarbetult koormavaid vaidlusi Riigikohtus. Kuna menetlus on võimalik algatada mitmel sõltumatu põhiseaduslikul institutsioonil, on tagatud õiguste lünkadeta kaitse. Kõik menetluse algatamiseks õigustatud institutsioonid sisuliselt kontrollivad ja tasakaalustavad üksteist.

Õiguskantsleri institutsioon, mida VTK eirab, on PS-s sätestatud just eelmainitud ohtude maandamiseks. Väljaspool võimude klassikalist kolmikjaotust seisva sõltumatu kontrolliorganina moodustab õiguskantsler osa laiemast võimude lahususe mehhanismist. Õiguskantsleri normikontrolli mehhanismist vaikimisi väljalükkamine osutab kardetavasti VTK autorite teadlikule soovile irduda põhiseaduses valitud põhiseaduslikkuse järelevalve baasstruktuurist.

VTK analüüsiosa on ühekülgne ja puudulik, seda kannab soov teadlikult pisendada seadusemuudatusega kaasnevaid võimalikke negatiivseid kõrvalmõjusid ja rõhutada kõigiti muudatuse normitehniliselt minimalistlikku iseloomu. Tegemist on katsega eksitada

seadusandjaid ja lõhkuda senist toimivat põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi, mis tagab kõigi põhiõiguste lünkadeta kaitse.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Heili Sepp Heili.Sepp@oiguskantsler.ee
Hent Kalmo Hent.Kalmo@oiguskantsler.ee
Olari Koppel Olari.Koppel@oiguskantsler.ee