



RIIGIKOHUS

ESIMEES

Priit Sibul
priit.sibul@riigikogu.ee

Teie: 12.11.2024
Meie: 20.11.2024 nr 7-7/24-536

Austatud härra Sibul,

Tänan Teid küsimuste eest, mis puudutavad Riigikohtu kaasamist seaduseelnõude koostamisse ja arutamisse. Olen küsinud kolleeg Ivo Pilvingult seisukoha Teie viidatud seaduseelnõu menetlemisega seonduva kohta ja tuginen ka sellele.

1. Märgin esmalt, et kohtunike tegevuse üldised piirid on lisaks kohtute seadusele paika pandud kohtunike eetikakoodeksis¹. Selle p 7 järgi hoidub kohtunik poliitilisest tegevusest ja poliitilist poolehoidu väljendavatest seisukohavõtudest. Samas võib kohtunik eetikakoodeksi p 4 järgi tegeleda mh õigusloomega ning õigus- ja kohtusüsteemi täiustamisega. Lisaks aitab kohtunik eetikakoodeksi p 32 järgi kaasa kohtusüsteemi avatud suhtlemisele meedia ja avalikkusega.

Seega ei ole kohtunike seisukohavõttud ka ajakirjanduses õigusküsimustes iseenesest keelatud. Arvan, et kuna kohtunike ja iseäranis riigikohtunike seas on paljude valdkondade Eesti paremaid õiguseksperthe, siis meie väikeses riigis oleks ressursi raiskamine keelata neil olulistest küsimustes väljaspool kohtulahendeid arvamusi avaldada, kui selliselt on võimalik hoida ära suuremaid probleeme edaspidi või ka mingeid reegleid mõistlikumaks kujundada. Usun ja loodan, et sellist keeldu ei pidanud silmas ka Teie.

2. Mõistagi peavad Riigikogu ja kohtute vahelised suhted Eestis rajanema võimude lahususe ja tasakaalu põhimõttel. Seda põhimõtet tuleb järgida ka kohtunike osalemisel õigusloomes suhtluses avalikkusega. Riigikohtu kaasamine seaduseelnõude ettevalmistamisse ja arutelusse on seetõttu tundlik teema, kus kohtunikel tuleb rangelt hoiduda maailmavaatelistest ja parteipoliitilistest avaldustest. Neid põhimõtteid ei ole õiguslikult dokumenteeritud, kuid Riigikohus järgib neid hea tavana (vt ka eelnevalt viidatud eetikakoodeksi punktid).

Võimude lahusus ei tähenda minu arvates siiski seda, et kohus ei võiks ka institutsioonina üldse avaldada arvamust ministriumide poolt kooskõlastamisele saadetud või Riigikogu menetluses olevate eelnõude kohta. Tihti on kohtunikud ja kohtuametnikud olnud kaasatud eelnõude töögruppidesse. Enesestmõistetav peaks kohtu kaasamine õigusloomesse olema seaduste puhul, mis reguleerivad

¹ <https://www.riigikohus.ee/et/kohtunikuamet/kohtunike-eetikakoodeks>.



kohtumenetlust ja kohtukorraldust. Kohus ei saa ega või seadusloome protsessis Riigikogu eest langetada poliitilisi valikuid. Küll aga võib kohus teadmistepõhiste valikute tegemiseks anda parlamendile asjatundlikku teavet erinevate poliitiliste otsuste mõjude kohta, eriti kui need puudutavad tugevalt kohtute tööd.

3. Kõrgeima kohtuna oleme püüdnud olla vaoshoitud kohtulahenditest väljapool hinnangute jagamisel mingi normi tõlgendamise või selle õige rakendamise kohta. Arvestades Riigikohtu rolli põhiseaduskohtuna oleme vähemasti üldjuhul hoidunud väljapoole n-ö ametlikke hinnanguid arvamuste andmisest mingi olemasoleva või kavandatava õigusnormi põhiseaduspärasuse kohta, juhtides teinekord samas siiski tähelepanu kahtlustele sellega seoses, võimaldamaks seadusandjal argumente paremini kaaluda. Mida poliitilisemalt laetud on teema, seda vaoshoitumalt oleme arvamust avaldanud. Paljude eelnõude kohta ei avalda me üldse arvamust.

Erandiks on olnud eelnõud ja õigusküsimused, mis puudutavad otseselt Riigikohtu enda tegevust, aga ka kohtusüsteemi ja kohtukorraldust tervikuna ning menetlusõigust, kus oleme kujundanud vajadusel ka Riigikohtu seisukoha kohtunike seisukohtade koondina, tuues vajadusel lisaks välja kolleegide erinevad seisukohad. Riigikohus kujundab oma ametlikud ja siduvad seisukohad siiski vaid oma lahendites läbi kohtunike hääletuste. Riigikohtu nimel esitatud arvamused eelnõude kohta esindavad reeglina valdkonna tundvate ja teemast enam huvitatud kohtunike või nõunike seisukohti, kes on olnud valmis neid hea tahte korras avaldama, ilma et kohtus oleks reeglina kujundatud kohtunike enamuse seisukoht hääletuse kaudu. Mõõnan, et arvamuste andmisel või ka eelnõude üle arutamisel esineb Teie toodud risk, et Riigikohtu või meie kohtunike või muude ekspertide arvamusi võidakse hakata n-ö kuritarvitama ja poliitilises võitluses oma seisukohtade kaitsmiseks või vastaspoole seisukohtade mahategemiseks argumendina kasutada. Ainuüksi selle riski tõttu ei peaks aga olulisi argumente siiski ka välja toomata jätma. See ei tähenda muidugi, et seda riski ei peaks püüdma maandada.

4. Vastusena Teie küsimusele kinnitan, et Riigikohtus ei ole kohtunike seas kujundatud ühtset ametlikku seisukohta küsimuses, kuidas konkurentsidiirektiiv ECN+ tuleks üle võtta. Nagu Te õigesti märgite, saab siduv õiguslik seisukoht kujuneda üksnes kohase kohtumenetluse vormis ja tulemina. Ka riigikohtunike seas on selles küsimuses esindatud erinevad arvamused ning Riigikohtul kui asutusel kui ka meie kohtunikel puudub n-ö isiklik huvi menetluskorra valiku suhtes. Riigikohtunikud said eelnõu kohta avaldada arvamust ja nende seisukohad on kajastatud Riigikohtu esitatud arvamustes. Kuna kõige aktiivsemalt avaldas arvamust valdkonnaga tihedalt seotud halduskolleegium eesotsas esimees I. Pilvinguga, on halduskolleegium ka Riigikohtu nimel esitatud arvamuste andmist ja eelnõu ettevalmistamises osalemist vedanud. Sellegi poolest ei ole Riigikohus ega riigikohtunikud kordagi väljendanud seisukohta, et üks või teine mudel on õiguslikult ainuvõimalik ja parlamendile kohustuslik.

Haldustrahve käsitlevad seaduseelnõud on olnud tihedalt seotud nii kohtukorralduse kui ka -menetluse küsimustega. Riigikohtu halduskolleegiumi nõunik on sellest lähtudes osalenud aastaid haldustrahvidega seotud eelnõude töögruppides. Nõuniku kaasamine eelnõu 384 SE täpsustamisse on olnud üldisemate haldustrahvide eelnõude jätk, sest kõigi nende puhul on arutusel all olnud põhimõtteliselt samad küsimused.

5. Vastuseks Teie küsimusele selgitan, et Riigikohus on õigusteabe- ja koolitusosakonna kaudu avaldanud:

- 2017. a Justiitsministeeriumile arvamust karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta (väärteokaristuste reform, Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid; hilisem 586 SE) kohta (lisa 1);
- 2019. a Riigikantseleile arvamust karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (Euroopa liidu õigusest tulenevad rahatrahvid; hilisem 94 SE) kohta (lisa 2);
- 2022. a Justiitsministeeriumile arvamust konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (ECN+ direktiivi ülevõtmine) kohta (lisa 3);
- 2024. a märtsis ja mais Riigikogu majanduskomisjonile arvamust konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 384 SE kohta (lisad 4 ja 5).

Nimetatud arvamustes on keskendunud karistus- ja haldusõigusliku mudeli võrdlusele kohtumenetlusõiguse aspektist. Pidades karistusõiguslikku lahendust küll põhimõtteliselt võimalikuks, on arvamustes läbivalt juhitud tähelepanu sellega kaasnevatele probleemidele ning vaieldud vastu haldusõigusliku lahenduse sobimatuse kohta käivatele väidetele. Riigikohtu halduskolleegiumi nõunik vaatas 2024. a septembris Riigikogu majanduskomisjoni esimehe palvel üle Riigikogu menetluses oleva eelnõu 384 menetlusõiguslikud sätted ja pakkus välja mõned täpsustused (lisa 6).

6. Nõustun Teiega, et Riigikohtu (halduskolleegiumi) kaasamist eelnõu menetlusse ei saa käsitada ametiabina halduskoostöö seaduse tähenduses. Initsiatiiv eelnõu ülevaatamiseks ei tulnud Riigikohtult. Meie silmis oli tegu olukorraga, kus Riigikohtu kui asjaomase põhiseadusliku institutsiooni kaasas seadusloome protsessi algselt Justiitsministeerium, hiljem aga parlamendi juhtivkomisjon, mitte aga mõni erakond või fraktsioon. Meil polnud alust kahtluseks, et J. Aab ei esindanud Riigikohtuga suheldes komisjoni, arvestades, et majanduskomisjon oli juba varem korduvalt palunud Riigikohtult eelnõu kohta arvamust ning eelnõu oli Riigikogu menetlusse esitanud Vabariigi Valitsus. Samuti olid eelnõu täpsustused, mis Riigikohtu halduskolleegiumi nõunik majanduskomisjon palvel koostas (lisa 6), menetlustehnilist, mitte põhimõttelist laadi. Lahenduse, kus konkurentsitrahve hakkaks määrama Konkurentsiameti asemel halduskohus, oli Vabariigi Valitsus algatajana juba eelnõus välja pakunud.
7. Riigikohtunik I. Pilving kommenteeris osalust konkurentsiseaduse muudatuste eelnõu (384 SE) menetluses tulenevalt Postimehe ajakirjaniku küsimustest. I. Pilvingu arvamuseartikkel oli tema väitel tingitud asjaolust, et Postimehe ülevaatelugu kajastas intervjuu vastuseid vaid osaliselt. Samuti oli ajakirjanduses kõlanud õigusasjatundjate hinnanguid, mis võisid I. Pilvingu hinnangul luua halduskohtumenetlusest moonutatud pildi ja kahjustada üldsuse usaldust – justkui ei oleks halduskohtumenetluses võimalik tagada õiguskaitset kooskõlas põhiseaduslike ja rahvusvaheliste standarditega. Tänapäeva demokraatialikus ühiskonnas peaks kohus andma kohasel viisil oma panuse, et avalikkus saaks kohtusüsteemist tõepärase pildi. I. Pilving vastas oma arvamusele ja sellele järgnenud repliigis õigusasjatundjate (advokaatide ja õigusteadlaste), mitte poliitikute väidetele. Riigikohtunik rõhutas seejuures, et lõpliku poliitilise valiku tegemine hoolimata võimalikest negatiivsetest kõrvalmõjudest on parlamendi pädevuses.
8. Eelneva pinnalt ei jaga ma Teie kartust, et riigikohtunik I. Pilvingu teemakohased artiklid võivad koosmõjus J. Aabi avaldustega jätta mulje poliitilisest manipulatsioonist.

Riigikohtu arvamustes on artiklites viidatud seisukohti korduvalt väljendanud mitmeid aastaid varem, mil samasisulistel eelnõudel polnud mingit seost praeguse majanduskomisjoni esimehe ega tema erakonnaga. Need seisukohad ei ole sõltunud sellest, milline valitsuskoalitsioon on eespool viidatud eelnõud esitanud ning millisest mudelist lähtudes. Minu arvates ei ole seisukohavõtt, kas mingeid karistusõiguslikke regulatsioone realiseerida halduskohtumenetluse või süüteomenetluse kaudu, ka tugevalt poliitiline küsimus, mille kommenteerimisest peaks kohtud ja kohtunikud hoiduma. Vastupidi, see mõjutab otseselt kohtute tegevust, menetluskorda, koormust, kohtunike koolitust jne. Et kahetsusväärset on sellest saanud poliitilise vaidluse teema, ei peaks valdkonna ekspertidel keelama neil teemadel sõna võtta. Kui juristide meedias avaldatud seisukohad loovad menetlusest kohtuniku hinnangul ühekülgse pildi, peab ka kohtunikel olema võimalik selle kohta seisukohta avaldada. Et Teie arvates on Riigikohus seeläbi kaasatud poliitilisse võitlusesse, on muidugi kahetsusväärne. Kindlasti peavad ka riigikohtunikud sellise pildi tekitamisest hoiduma, kus nende seisukohti kasutatakse „relvana“ poliitilises võitluses. J. Aabi või kellegi kolmanda seisukohavõttude kohta peaks siiski küsima seisukoha võtjalt endalt.

Kokkuvõttes annavad vaidlusaluse eelnõuga seonduvate arvamuste avaldamise suhtes tõstatud kohtunikele ja Riigikohtule mõtteainet ning meenutavad vajadust jääda vaoshoituks. Loodan, et Teie tõstatatud teema võimaldab Riigikohtu liikmete ja ametnike osalemise piirid tuleviku tarbeks sobivas vormis läbi arutada, et ühest küljest vältida muljet rollikonfliktidest, kuid teisalt võimaldada õiguskorra edasiarendamisel siiski kasutada parimal viisil ka kohtunike käsutuses olevat ekspertteadmist. Liiga jäik näib Teie seisukoht, et riigikohtunikud tohiks õigusloomes osaleda üksnes „rangelt seaduse alusel“, arvestades, et selliselt avaldatud seisukohad ei ole parlamendile mingilgi määral siduvad ning ei piira kellegi õigusi ega vabadusi. Põhiseaduslik arvamuse avaldamise vabadus laieneb ka kohtunikele (Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus asjas nr 28396/95: *Wille v. Liechtenstein*). Seaduslik alus peab olema arvamusevabaduse piirangul, mitte selle kasutamisel.

Täna Teid veelkord tõstatud küsimuste ees ning loodan, et koostöös Riigikoguga saame paremini paika panna piirid, milles Riigikohus kui kohtunikud õigusloomes ja arvamuste andmises osalevad, saades ühelt poolt vaoshoitult edasi anda enda ekspertteadmist ja teisalt mitte tekitades kelleski arvamust lubamatus sekkumises poliitilisse debatti.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Villu Kõve
Riigikohtu esimees

- Lisad:
1. Riigikohtu 2017. a arvamus
 2. Riigikohtu 2019. a arvamus
 3. Riigikohut 2022. a arvamus
 4. Riigikohtu 2024. a märtsi arvamus
 5. Riigikohtu 2024. a mai arvamus
 6. Riigikogu majanduskomisjoni palvel koostatud täpsustused