

EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHUS

TEINE OSAKOND OTSUS

Kaebus nr 8365/16
Edgar SAVISAAR
vs. Eesti

Euroopa Inimõiguste Kohus (teine osakond), olles 8. novembril 2016 kokku tulnud kojana, kuhu kuuluvad
esimees Işıl Karakaş,
kohtunikud Nebojša Vučinić,
Paul Lemmens,
Valeriu Griţco,
Jon Fridrik Kjølbro,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Georges Ravarani
ja *osakonna sekretäri asetäitja* Hasan Bakırcı,
võttes arvesse 6. veebruaril 2016 esitatud eespool nimetatud kaebust,
olles pidanud nõu, tegi järgmise otsuse.

ASJAOLUD

1. Kaebaja Edgar Savisaar on Eesti kodanik, kes on sündinud 1950. aastal ja elab Lääne-Virumaal. EIK-is esindab teda Tallinna advokaat Oliver Nääs.

A. Kohtuasja asjaolud

2. Kohtuasja asjaolud, nagu kaebaja on need esitanud ja nagu nähtub EIK-ile esitatud materjalidest, võib kokku võtta järgmiselt.

3. Alates 9. aprillist 2007 Tallinna linnapeana tegutsenud kaebaja valiti 20. oktoobril 2013 uuesti Tallinna linnavolikogusse ja 14. novembril 2013 valis linnavolikogu ta uuesti linnapeaks. Samal päeval kinnitas linnavolikogu ametisse linnavalitsuse liikmed, mis andis kaebajale õiguse teostada võimu linnapeana.

4. 22. septembril 2015 peeti kaebaja kinni kahtlustatavana suures ulatuses altkäemaksu võtmises. 23. septembril 2015 kohaldati kaebaja suhtes tõkendina elukohast lahkumise keeldu. EIK-i käsutuses olevatest materjalidest ei nähtu, kui kaua neid meetmeid kohaldati.

5. 23. septembril 2015 esitas Riigiprokuratuur Harju Maakohtule taotluse kõrvaldada

kaebaja ettevaatusabinõuna ametist. Taotluses kirjeldati üksikasjalikult arvukaid tegusid, mida oli uuritud ja mida peeti kuriteoks kvalifitseeruvaks. Taotluses märgiti, et kõik kõnealused teod olid seotud kaebaja tegutsemisega Tallinna linnapeana ja ametiseisundit kuritarvitades korralduste andmisega Tallinna Linnavalitsuse töötajatele. Riigiprokuratuur leidis, et on põhjust kahtlustada, et ta pani toime kuriteo ja kui ta tegutseks linnapeana edasi, võib ta i) hävitada või kõrvaldada dokumentaalseid tõendeid, ii) luua uusi tõendeid, mis õigustaksid nimetatud tegusid, või iii) mõjutada Tallinna Linnavalitsuse töötajaid andma ütlusi tema kasuks.

6. 23. septembril 2015 peeti Harju Maakohtus istung, et tagada kaebaja kaitseõigus. Istung lükati edasi 24. septembrile 2015, et Riigiprokuratuur saaks esitada kaebajale oma taotluse koopia.

7. 30. septembri 2015. aasta määrusega kõrvaldas Harju Maakohus kaebaja Tallinna linnapea ametikohalt kriminaalmenetluse ajaks. Maakohus leidis, et on piisavalt tõendeid põhjendatud kahtluseks, et kaebaja pani korduvalt toime kuriteona kvalifitseeruva altkäemaksu võtmise enda ja oma erakonna kasuks. Sellele järeldusele jõudmisel uuris maakohus kõiki Riigiprokuratuuri esitatud tõendeid asjas. Tõendid koosnesid jälitustoimingute protokollidest ja kontoväljavõtetest. Maakohus ei nõustunud, et on oht, et kaebaja võib hävitada või kõrvaldada dokumentaalseid tõendeid, kuna menetleja oli kõik sellised tõendid kaebaja kodu ja auto läbiotsimise käigus juba ära võtnud. Samuti ei nõustunud maakohus, et kaebaja võib luua uusi, nimetatud tegusid õigustavaid tõendeid. Kuid maakohus nõustus, et kui kaebaja jätkab linnapeana töötamist, on oht, et ta võib mõjutada linnavalitsuse töötajaid andma teda õigustavaid ütlusi. Maakohus leidis, et seda kahtlustust kinnitavad jälitustoimingute protokollid, millest nähtub, et kaebaja andis linnavalitsuse töötajatele korraldusi saavutada talle hüvesid lubanud isikute probleemidele soodsaid lahendusi. Väidetavate kuritegude eripära ja toimepaneku viisi valguses leidis maakohus, et on põhjust arvata, et kaebaja võib toime panna õigusemõistmist takistavaid kuritegusid ja takistada sellega tõhusa menetluse läbiviimist. Võttes arvesse, kui oluline on vältida õigusemõistmise takistamist, pidas maakohus seda ohtu piisavaks, et kõrvaldada kaebaja ametist.

8. Kaebaja ametist kõrvaldamine tähendas ajutist ilmajäämist linnapea sissetulekust.

9. 12. oktoobril 2015 esitas kaebaja Harju Maakohtu määruse peale määruskaebuse, milles taotles maakohtu määruse tühistamist. Kaebaja väitis, et määruuses ei põhjendatud piisavalt, kuidas ta saaks tunnistajaid mõjutada, kui ta jätkaks linnapeana töötamist. Lisaks väitis ta, et ametist kõrvaldamine on ebarproportsionaalne meede Riigiprokuratuuri eesmärgi saavutamiseks.

10. 22. oktoobril 2015 peeti Tallinna Ringkonnakohtu istung. Riigiprokuratuur esitas ringkonnakohtule kõik kogutud tõendid, mis olid põhjendatud kuriteokahtluse aluseks. Istungil esitas kaebaja kaitsja taotluse nende tõenditega tutvumiseks, kuna tema arvates annab konventsioon kaitsjale õiguse sellise materjaliga tutvuda. Ringkonnakohus märkis, et kaebaja ei vaidlustanud määruskaebuses põhjendatud kuriteokahtluse olemasolu, ja leidis, et selle tõttu väljub taotlus määruskaebuse ulatusest. Kaitsja avaldas veel, et soovib tutvuda tõenditega, mille alusel prokurör leiab, et kaebaja võib tunnistajaid mõjutada. Prokurör väitis, et kaitsja ei esitanud sellekohast taotlust maakohtu menetluses, kuigi teadis, et ka maakohus oli tutvunud kõikide asjas kogutud tõenditega. Selle tõttu ei ole taotlus ringkonnakohtu menetluses vastuvõetav. Ühtlasi väitis prokurör, et kaitsja tõenditega tutvumise õigust võib piirata selles menetluses, mis puudutab ainult kaebaja linnapea ametikohalt kõrvaldamist. Lisaks avaldas ta,

et kohtu ülesanne on otsustada, kas ametist kõrvaldamiseks on kogutud piisavalt tõendeid.

11. Ringkonnakohus jättis kõikide tõenditega tutvumise taotluse rahuldamata, kuna see oli ennatlik, sest seaduse alusel on kaebajal õigus tutvuda kõigi asjas kogutud tõenditega alles pärast kohtueelse menetluse lõppu. Samuti leidis ringkonnakohus, et kaebaja kaitsjal on võimalik kaitsta teda ametist kõrvaldamise menetluses.

12. 23. oktoobril 2015 jättis Tallinna Ringkonnakohus maakohtu määruse kaebaja ametist kõrvaldamise kohta muutmata. Ringkonnakohus märkis, et maakohtu hinnang ohu kohta, et kaebaja võib mõjutada tunnistajaid, põhines jälitustoimingu protokollides esitatud tõenditel. Samuti võttis maakohus arvesse kaebaja kui linnapea suurt mõjuvõimu alluvate üle, kuritegude eripära ja viisi, kuidas neid väidetavalt toime pandi. See hõlmas tõendeid selle kohta, et kaebaja andis teatud tunnistajatele korraldusi tagada erinevatele isikutele lubatud hüvesid vastutasuks altkäemaksu eest. Ringkonnakohus märkis, et ei ole võimalik üksikasjalikult esitada jälitustoimingute protokollides kirjeldatud asjaolusid, sest see võib kriminaalmenetlust kahjustada. Nimetatud protokollides sisalduvate andmete alusel leidis ringkonnakohus, et kahtlustatav võis mõjutada tunnistajaid ja nende kohtus antavaid ütlusi. Ühtlasi avaldas ringkonnakohus, et tutvus jälitustoimingu protokollides sisalduvate tõenditega ja nõustub maakohtu hinnanguga, et tõendid iseloomustavad kaebaja varasemat käitumist ja võimaldavad ennustada kaebaja edasist käitumist. Ringkonnakohus jõudis järeldusele, et oht, et kaebaja võib menetlust kahjustada ja jätkata õigusemõistmist takistavate kuritegude toimepanekut, on piisavalt põhjendatud ja ametist kõrvaldamine on proportsionaalne meede.

13. 2. novembril 2015 esitas kaebaja Tallinna Ringkonnakohtu määruse peale määruskaebuse Riigikohtusse. Lisaks eelmises määruskaebuses esitatud argumentidele väitis kaebaja, et tema ametist kõrvaldamise menetlus ei olnud võistlev ega aus ning rikkus seega konventsiooni artikli 6 lõike 1 tsiviilõiguslikku poolt. Kaebaja palus ringkonnakohtul võimaldada tal tutvuda tõenditega, mille alusel leiti, et kaebaja võib tunnistajaid mõjutada, kuid seda taotlust ei rahuldatud.

14. 1. detsembril 2015 otsustas Riigikohus jätta määruskaebuse menetlusse võtmata.

15. Käesoleva kaebuse esitamise ajal oli kohtueelne menetlus veel pooleli.

B. Asjakohane riigisisene õigus

16. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 28 lg 3 alusel saab seaduses ja valla või linna põhimääruses ettenähtud volitused vallavanem või linnapea valitsuse ametisse kinnitamise päevast.

17. Kriminaalmenetluse seadustiku § 141 lõikes 1 on sätestatud:

§ 141. Kahtlustatava ja süüdistatava ametist kõrvaldamine

„(1) Kahtlustatav või süüdistatav kõrvaldatakse ametist prokuratuuri taotlusel eeluurimiskohtuniku määruse või kohtumääruse alusel, kui:

- 1) ta edasi töötades võib jätkuvalt toime panna kuritegusid;
- 2) edasitöötamine võib kahjustada kriminaalmenetlust.”

18. Kriminaalmenetluse seadustiku § 141² asjakohastes osades on sätestatud:

§ 141². Ametist kõrvaldamise ja ajutise lähenemiskeelu põhjendatuse kontroll

„(1) Kahtlustatav, süüdistatav või tema kaitsja võib ametist kõrvaldamise või ajutise lähenemiskeelu kohaldamisest nelja kuu möödumisel esitada eeluurimiskohtunikule või kohtule taotluse kontrollida ametist kõrvaldamise või ajutise lähenemiskeelu põhjendatust või muuta ajutise lähenemiskeelu tingimusi. Uue taotluse võib esitada pärast nelja kuu möödumist eelmise taotluse läbivaatamisest.

[---]

(2) Eeluurimiskohtunik või kohus vaatab taotluse läbi selle saamisest alates viie päeva jooksul. Eeluurimiskohtuniku juurde või kohtusse kutsutakse prokurör, kahtlustatav või süüdistatav ning kahtlustatava või süüdistatava taotlusel kaitsja. [---]

[---]

(3) Taotlus lahendatakse kohtumäärusega. Taotluse läbivaatamisel tehtud määrus ei ole vaidlustatav [---]”

19. Oma 15. jaanuari 2016. aasta otsuses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-30-15 leidis Riigikohus, et ametist kõrvaldatud linnapea või vallavanem on jätkuvalt selle ameti kandja, kuigi tal puuduvad volitused ajal, mil ta on ametikohalt kõrvaldatud, linnapea või vallavanema pädevust teostada.

KAEBUS

20. Kaebaja kaebas artikli 6 lõike 1 tsiviilõigusliku poole alusel, et tema õigust õiglasele kohtumenetlusele rikuti kohtute keeldumisega lubada tal tutvuda tõenditega, mille alusel eeldati, et ta võib tunnistajaid mõjutada, mistõttu tuli ta ametist kõrvaldada.

ÕIGUSKÜSIMUSED

21. Kaebaja kaebas, et tema ametist kõrvaldamise menetluses ei võimaldatud tal tutvuda kõikide kohtule esitatud tõenditega, ja väitis, et rikuti konventsiooni artikli 6 lõiget 1, mis on asjakohastes osades sõnastatud järgmiselt:

„1. Igaühel on oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamisel õigus õiglasele ja avalikule kohtumenetlusele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud kohtus. [---]
[---]”

22. EIK märgib kohe alguses – ja kaebaja ei vaidlustanud seda –, et konventsiooni artikli 6 lõike 1 kriminaalõiguslik pool ei ole kõnealuses menetluses kohaldatav, sest menetlus ei puuduta kaebaja vastu esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamist (vt *Buterlevičiūtė vs. Leedu*, nr 42139/08, p-d 12 ja 33, 12. jaanuar 2016, mis puudutas ametist kõrvaldamist käesoleva asjaga sarnastel asjaoludel).

23. EIK kordab, et artikli 6 lõike 1 tsiviilõigusliku poole kohaldamiseks peab esinema vaidlus („*contestation*” prantsuskeelses tekstis) õiguse üle, mida – vähemalt vaieldavatel alustel – tunnustatakse riigisisese õiguse alusel olenemata sellest, kas see on konventsiooniga kaitstud või mitte. Vaidlus peab olema tegelik ja tõsine ning see ei tohi olla seotud üksnes õiguse

olemasoluga, vaid peab hõlmama ka selle ulatust ja kasutamise võimalust ning konkreetse menetluse tulem peab olema otsustava tähtsusega kõne all oleva õiguse üle otsustamiseks; üksnes nõrgad seosed ja kaudsed tagajärjed ei ole piisavad, et tugineda artikli 6 lõikele 1 (vt muu hulgas *Baka vs. Ungari* [suurkoda], nr 20261/12, p 100, 23. juuni 2016). Ja asjasse puutuv õigus peab olema tsiviilõigus.

24. Käesolevas asjas märgib EIK, et kaebaja sai linnapea pädevuse teostamise õiguse linnapeaks valimise ja selle järgnenud linnavalitsuse liikmete ametisse kinnitamise kaudu (vt punkte 3 ja 16 eespool). EIK-il pole põhjust kahelda, et vaidlus selle üle, kas kaebaja tuleks kõrvaldada ametist ja seega linnapea pädevuse teostamiselt, oli tegelik ja tõsine. Samuti märgib EIK, et kohtumenetlus oli otsustava tähtsusega otsustamaks, kas kaebaja võib jätkata selle pädevuse teostamist.

25. Hinnata tuleb seda, kas kõnealust õigust saab käsitleda tsiviilõigusena konventsiooni artikli 6 lõike 1 tähenduses. Siinkohal kordab EIK, et selle üle, kas õigust saab käsitleda tsiviilõigusena viimasele konventsioonis antud tähenduses, peab otsustama mitte ainult selle õigusliku klassifikatsiooni alusel, vaid ka selle sisu ja tagajärgede alusel asjasse puutuva riigi õiguses (vt *Perez vs. Prantsusmaa* [suurkoda], nr 47287/99, p 57, EIK 2004-I).

26. EIK märgib, et käesolevas asjas puudutas vaidlus kaebaja õigust jätkata linnapeana töötamist. Samuti märgib EIK, et selle õiguse sai kaebaja linnavolikogult, kes valis ta linnapeaks ja seejärel kinnitas ametisse linnavalitsuse (vt punkte 3 ja 16 eespool). Linnavalitsus on valitav esinduskogu, kuhu kaebaja valiti Tallinna linna hääletajate poolt. Seega puudutab kõnealune õigus valimiste kaudu saadud poliitilise võimu teostamist ja on seetõttu poliitiline õigus, mitte tsiviilõigus artikli 6 lõike 1 tähenduses. Sellest tulenevalt leiab EIK, et selle õiguse teostamisest tulenevad vaidlused jäävad artikli 6 lõike 1 tsiviilõiguslikust poolest välja (vt *Hoon vs. Ühendkuningriik* (otsus vastuvõetavuse kohta), nr 14832/11, p-d 28–30, 13. november 2014; vt *mutatis mutandis Pierre-Bloch vs. Prantsusmaa*, 21. oktoober 1997, p 50, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VI, mis puudutas muu hulgas menetlust, mis mõjutas esinduskogusse valitud liikme õigust jääda oma ametikohale).

27. EIK märgib, et kõnealune menetlus puudutas ka kaebaja varalisi huve (vt punkti 8 eespool). Kuid menetluse majanduslik aspekt ei muuda vaidlust artikli 6 lõike 1 tähenduses tsiviilõiguslikuks (vt *mutatis mutandis Ferrazzini vs. Itaalia* [suurkogu], nr 44759/98, p 25, EIK 2001-VII; *Papon vs. Prantsusmaa* (otsus vastuvõetavuse kohta), nr 344/04, EIK 2005-XI). Töötasu saamise õigus on käesolevas asjas vaid linnapeana töötamise õigusega kaasnev õigus. Peamine vaidlus puudutas seda, kas kaebaja võib jätkata valimistega saadud poliitilise võimu teostamist linnapeana. Lisaks ei kaevanud kaebaja, et ajutine palgakaotus tekitas talle isiklikke raskusi.

28. Eeltoodud kaalutlustel leiab EIK, et konventsiooni artikli 6 lõige 1 ei ole kõnealuses menetluses kohaldatav. Sellest tulenevalt ei ole kaebaja kaebus *ratione materiae* kooskõlas konventsiooni artikli 6 lõikega 1 ja tuleb artikli 35 lõike 3 punkti a ja lõike 4 alusel läbi vaatamata jätta.

Sellest lähtudes kohus häälteenamusega

tunnistab kaebuse vastuvõetamatuks.

Koostatud inglise keeles ja tehtud teatavaks kirjalikult 1. detsembril 2016.

Hasan Bakırcı
Sekretäri asetäitja

Işıl Karakaş
Esimees