

**Eesti kohtuhalduse arengustrateegia**  
*Tööversioon esitamiseks Vabariigi Valitsusele*

2006

<b>1. Arengustrateegia kirjutamise eesmärk.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Senise olukorra kirjeldus, probleemid. ....</b>	<b>6</b>
<b>2.1. Kohtuhaldus Eestis aastal 2006. ....</b>	<b>6</b>
<b>2.2. Probleemid. ....</b>	<b>8</b>
<b>2.2.1. Vastutuse hajumine kohtusüsteemi juhtimisel.....</b>	<b>8</b>
<b>2.2.2. Vastutuse hajumine kohtuasutuse juhtimisel. ....</b>	<b>12</b>
<b>2.2.3. Kohtute institutsionaalne sõltumatus. ....</b>	<b>13</b>
<b>2.2.4. Esimese ja teise astme kohtute haldamise ja finantseerimise poliitilisus. ....</b>	<b>15</b>
<b>2.2.5. Funktsioonide dubleerimine.....</b>	<b>17</b>
<b>2.2.6. Olemasolevate probleemide kokkuvõte.....</b>	<b>18</b>
<b>3. Esimese ja teise astme kohtute eraldamine täitevvõimuasutustest. ....</b>	<b>19</b>
<b>3.1. Kinnistusosakonnad ja registriosakonnad. ....</b>	<b>20</b>
<b>3.1.1. Miks on kinnistus- ja registriosakonnad kohtute juures? ....</b>	<b>20</b>
<b>3.1.2. Mis juhtub kinnistus- ja registriosakondade eraldamisel kohtutest? ....</b>	<b>22</b>
<b>3.2. Kriminaalhooldusosakond ....</b>	<b>25</b>
<b>3.2.1. Miks on kriminaalhooldusosakonnad kohtute juures? ....</b>	<b>25</b>
<b>3.2.2. Mis juhtub kriminaalhooldusosakondade eraldamisel kohtutest? ....</b>	<b>27</b>
<b>3.3. JM raamatupidamiskeskus ....</b>	<b>28</b>
<b>3.4. JM Registrite ja infosüsteemide keskus.....</b>	<b>31</b>
<b>3.5. Riigi Kinnisvara Aktsiaselts ....</b>	<b>32</b>
<b>4. Kohtusüsteemi vastutus ja võimude lahusus. Kohtusüsteemi väliskontroll.....</b>	<b>33</b>
<b>4.1. Praegune mudel.....</b>	<b>34</b>
<b>4.2. Üldine taust. ....</b>	<b>36</b>
<b>4.2.1. Kontrolli olemus. ....</b>	<b>36</b>
<b>4.2.2. Kontrolli eesmärk. ....</b>	<b>37</b>
<b>4.2.3. Kontrollivahendid. ....</b>	<b>38</b>
<b>4.3. Põhiseaduslikud raamid. ....</b>	<b>39</b>
<b>4.3.1. Võimude lahusus ja kohtu sõltumatus. ....</b>	<b>39</b>
<b>4.3.2. Sõltumatuse piirangud.....</b>	<b>40</b>
<b>4.3.3. Enesekorralduse põhiseaduspärasus. ....</b>	<b>41</b>
<b>4.4. Kontrolli sisu.....</b>	<b>42</b>
<b>4.4.1. Lahendite kvaliteet. ....</b>	<b>43</b>
<b>4.4.3. Kohtuhaldus ja selle tõhusus. ....</b>	<b>45</b>
<b>4.5. Kontrolli korraldus. ....</b>	<b>46</b>

4.5.1. Kohtuhaldusnõukogu.....	46
4.5.2 Riigikogu.....	50
4.5.3. Vabariigi Valitsus.....	50
4.5.4. Õiguskantsler.....	51
<b>5. Kohtusüsteemi haldusorganisatsioon.....</b>	<b>52</b>
5.1. Kohtusüsteemi haldusorganisatsiooni eesmärgid.....	52
5.2. Näited välisriikide kohtuhaldusorganisatsioonidest.....	54
5.3. Kavandatav Eesti kohtuhaldusorganisatsioon.....	56
5.3.1. Riigikohtu esimees.....	57
5.3.2. Kohtute haldamise nõukoda.....	58
5.3.3. Kohtuhaldusasutus.....	59
5.3.4. Kohtunike distsiplinaarkolleegium.....	61
5.3.5. Kohtunike koolitusnõukogu.....	61
5.3.6. Kohtunikeksamikomisjon.....	62
5.3.7. Kohtu üldkogu.....	64
5.3.8. Kohtu juhtkond.....	64
5.3.9. Kohtunike täiskogu.....	66
5.3.10. Justiitsministeeriumi praeguste kohtute seadusest tulenevate funktsioonide teostamine.....	66
<b>6. Kohtusüsteemi finantseerimine.....</b>	<b>68</b>
6.1. Kohtusüsteemi piisava finantseerituse olulisus.....	68
6.2. Kohtusüsteemi finantseerimise korralduse näited teistest riikidest.....	70
6.3. Eesti kohtusüsteemi finantseerimise mudel.....	72
6.3.1. Senise mudeli ülevaade.....	72
6.3.2. Kohtusüsteemi finantseerimise peamised nõuded.....	73
6.3.3. Eesti kohtusüsteemi eelarve kujunemine.....	74
<b>7. Muudatuste rakendamise ajakava.....</b>	<b>80</b>
7.1. Reformiseaduse eelnõu.....	80
7.2. Kinnistusosakondade koondumine ja kriminaalhooldus, kinnistus- ning registriosakondade ümberkujundamine.....	80
7.3. Justiitsministeeriumi struktuurimuudatused.....	81
7.4. Kohtuhaldusasutuse moodustamine.....	82
7.5. Kokkulepete vormistamine täidesaatva riigivõimu asutustega.....	82
7.6. Kohtusüsteemi siseste kokkulepete saavutamine.....	83
7.7. Ajatabel.....	84
<b>8. Kokkuvõtte. Probleemide ja lahenduste ülevaade.....</b>	<b>85</b>

## 1. Arengustrateegia kirjutamise eesmärk

Õigusemõistmise haldamist puudutavate muudatuste eesmärgiks on vastutusvõimelise, efektiivse ja institutsionaalselt sõltumatu kohtusüsteemi loomine.

Kui seni on Eesti kohtuhaldusmudelit kritiseeritud selle institutsionaalse täitevvõimust sõltuvuse pärast<sup>1</sup>, siis käesoleva muudatuste paketi koostamist ei ole tinginud eelkõige institutsionaalse sõltumatuse saavutamise soov. Tegemist on küll olulise eeldusega, mis sätestatud ka Eesti Vabariigi põhiseaduses (§ 146), ent ainult sõltumatuse saavutamisele keskendudes pole võimalik luua tänapäevast kohtuhaldusmudelit. Eesti õigusemõistmise ja justiitshalduse senine praktika pole andnud põhjust kahelda kohtunike ja seeläbi õigusemõistmise isiklikus ja otsustuslikus sõltumatuses ning eelmise kümnendi lõpus kõlanud viited Eesti kohtute sõltumatuse erilisele kaitsevajadusele, rõhutades hilist nõukogudeaegset kogemust, on aegunud.

Kaasaegne kohtuhaldusmudel peab tagama selle, et õigusemõistmise efektiivsus vastaks ühiskonna ootustele ja vajadustele. Efektiivsuse tõstmise eelduseks on kohtusüsteemi (sh kohtunike) vastutusvõime kasv. Vastutusvõime suurendamiseks on vajalik terve kohtusüsteemi põhiseadusliku institutsiooni tasemele tõstmine. See on võimalik institutsionaalse sõltumatuse suurendamise läbi, nähes samas ette mehhanismid selle tasakaalustamiseks. Senine 2002. aastast töötav kohtuhaldusmudel on samm kohtusüsteemi vastutusvõime suurendamise suunas, kuid kuna see soodustab jagatud vastutuse teket ja seeläbi vastutusvõime vähenemist erinevate justiitshaldusorganite vahel, ei saa seda sammu pidada piisavaks.

Viimase 10 aasta jooksul on mitmetes Euroopa riikides, kus seni on kohtuhalduse ja eelarvestamise eest vastutanud Justiitsministeerium, asutatud kohtute haldamiseks eraldi organeid, näitena võib tuua Taani (1999), Iirimaa (1998), Hollandi (2002). Kusjuures märkimisväärne on see, et näiteks Iirimaa oli muudatuste (eraldiseisva kohtuhaldusorgani loomine) eesmärgiks just õigusemõistmise haldus- ja rahandusküsimuste reform. Õigusemõistmise sõltumatuse suurendamine puudus reformi eesmärkide loetelust hoopis<sup>2</sup>.

Muudatuste vajalikkust Eestis on muuhulgas rõhutanud ka 2002. aasta lõpus valminud raport „Kohtuvõimu suutlikkus Euroopa Liiduga liitumise protsessis“, mis kohtute seaduse jõustumise järgselt leidis, et täiendavalt on vaja tegeleda kohtunike kaasamisega eelarveprotsessi; kohtunike valikuprotsessiga; tervikliku, selgetel standarditel rajaneva

---

<sup>1</sup> Vt nt Riigikohtu esimehe eriarvamus KS eelnõu juurde, <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=003674649&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>. 30. jaanuar, 2006.a.

<sup>2</sup> Prof. Wim Voermans ja Dr. Pim Albers „Councils for the Judiciary in EU countries“ 2003, lk 70. Dokument on kättesaadav internetileheküljel [www.ency.net](http://www.ency.net).

tegevuse hindamise süsteemi väljatöötamisega; olemasoleva koolituspotentsiaali tõhusa kasutamise tagamisega ning abipersonali hulga suurendamisega<sup>3</sup>.

Väljapakutav mudel peab võimaldama kohtutel osaleda eelarveprotsessis põhiseaduslikule institutsioonile väärilisel tasandil ning tagama seeläbi kohtutele piisava rahastatuse oma funktsioonide täitmiseks. Täitevvõimu rolli vähenedes kohtute haldamisel peab olema võimalik luua kohtunike ja kohtute töö hindamiskriteeriumid, mis peavad tagama nende töö efektiivsuse. Erinevate kohtuhaldusega tegelevate organite arvu vähendamine peab vähendama funktsioonide dubleerimist, vastutuse hägustumist ning olemasolevate ressursside tõhusamat kasutamist. See peaks toimuma nii institutsionaalsel tasandil kui ka üksiku kohtuasutuse tasandil kohtu esimehe ja direktori suhetes.

Strateegia eesmärgiks ei ole teiste riikide kogemuste üks-ühele ülekanndmine Eesti konteksti. Erinevate riikide kogemusi kohtuhaldusorganitega mõjutab spetsiifiline sotsiaalne ja põhiseaduslik kontekst ning kultuuriline areng. Iga kohtusüsteem on tasakaalustatud spetsiifiliste kontrollimehhanismide abil. Et oleks võimalik hinnata ühe süsteemi väärtust ja olulisust teiste riikide jaoks, peab tundma väga hästi konkreetset olukorda ja riigi ajalugu. Igal juhul on omavahel väga tihedalt seotud põhiseaduslikud õigusemõistmise sõltumatuse garantiid ja kohtusüsteemi avalik kontroll ning selle konkreetne vorm. Kirjeldatava mudeli eesmärgiks on sätestada senisest erinevad garantiid ja kontrolli vormid, et oleks võimalik suurendada kohtusüsteemi sisest efektiivsust.

---

<sup>3</sup> Avatud Ühiskonna Instituut, Kohtuvõimu suutlikkus Euroopa Liiduga liitumise protsessis: Kohtuvõimu suutlikkus Eestis, 2002, lk 51. Dokument on kättesaadav (30. jaanuari 2006.a seisuga): [http://www.eumap.org/reports/2002/judicial/national/estonia/2002\\_judicial\\_estonia.zip](http://www.eumap.org/reports/2002/judicial/national/estonia/2002_judicial_estonia.zip)

## **2. Senise olukorra kirjeldus, probleemid.**

### **2.1. Kohtuhaldus Eestis aastal 2006.**

Eesti kohtusüsteem koosneb neljast maakohust, kahest halduskohtust, kolmest ringkonnakohtust ja Riigikohtust asukohaga Tartus<sup>4</sup>. Maakohtud ja halduskohtud on esimese astme kohtud, ringkonnakohtud on apellatsioonikohtuks ning Riigikohus kassatsioonikohtuks ning ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuks<sup>5</sup>. Nelja maakohu (Harju, Pärnu, Tartu ja Viru maakohud) struktuuris tegutsevad kohtumajad asukohaga igas maakonnakeskuses (Ida-Viru ja Harju maakondades on mõlemas koguni 3 kohtumaja). Kahe halduskohtu (Tallinna ja Tartu halduskohtud) struktuuris on kokku neli kohtumaja, asukohtadega Tallinnas, Tartus, Pärnus ja Jõhvis. Kolm ringkonnakohtu asuvad Tallinnas, Tartus ja Jõhvis<sup>6</sup>. Maa-, haldus ja ringkonnakohtuid haldavad Justiitsministeerium ja kohtute haldamise nõukoda. Nõukoda koosneb 11 liikmest – 6 kohtunikku (igast kohtuastmest kaks), 2 Riigikogu liiget, õiguskantsler, Riigi peaprokurör ja Advokatuuri esindaja. Justiitsminister osaleb nõukoja töös sõnaõigusega<sup>7</sup>. Nõukoja peamiseks ülesandeks on kooskõlastada ning anda arvamusi Justiitsministeeriumi poolt ettevalmistatud esimese ja teise astme kohtuid puudutavatele otsustele – kohtute tööpiirkonna määramine, kohtute struktuuri kinnitamine, kohtu ja kohtumaja asukohta määramine, kohtu ja kohtumaja kohtunike arvu määramine, kohtu esimehe nimetamine jne<sup>8</sup>. Igapäevase halduse teostamisel on nõukoja roll suhteliselt väike ning kuna esimese ja teise astme kohtud on Justiitsministeeriumi valitsemisalas<sup>9</sup>, siis paikneb ka kohtuhaldust teostav haldusaparaat Justiitsministeeriumi juures. Justiitsminister valvab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise üle ning on samuti valitsuseliikmena vastutav Riigikogu ees. Minister kinnitab kohtute eelarved, võttes arvesse kohtute haldamise nõukoja eelneva seisukoha kohtute eelarvete kujunemise ja muutmise kohta<sup>10</sup>.

Riigikohus haldab ennast iseseisvalt, omades eraldiseisvat eelarvet ja haldusstruktuuri. Lisaks on Riigikohtu pädevuses ka teatud kogu kohtusüsteemi puudutavad ülesanded nagu kohtunike isikutoimikute ja teenistuslehtede hoidmine ning kohtunike koolituse korraldamine

---

<sup>4</sup> KS § 9 lg 2, § 18 lg 2, § 22 lg 2 ja § 25.

<sup>5</sup> KS § 26.

<sup>6</sup> Justiitsministri 27. oktoobri 2005.a määrus nr 46 „Maa- ja halduskohtute kohtumajade täpsed asukohad ja teeninduspiirkonnad ning ringkonnakohtute asukohad“

<sup>7</sup> KS § 40 lg 1.

<sup>8</sup> KS § 41.

<sup>9</sup> VVS § 59.

<sup>10</sup> KS § 43 lg 1.

selleks loodud sihtasutuse kaudu (Õiguskeskus)<sup>11</sup>. Riigikohtu üldkogu teeb Vabariigi Presidendile ettepaneku esimese ja teise astme kohtunike ametisse nimetamiseks (Riigikohtu kohtunikud nimetab ametisse Riigikogu Riigikohtu esimehe ettepanekul ja Riigikohtu esimehe nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul)<sup>12</sup>. Riigikohus teenindab erinevaid kohtunike omavalitsusorganeid – kohtunike eksamikomisjon, koolitusnõukogu ja distsiplinaarkolleegium<sup>13</sup>. Kohtunike omavalitsusorganite liikmed valitakse kohtunike täiskogul, mis käib koos igal aastal veebruaris<sup>14</sup>.

Kohtuasutust juhivad paralleelselt kohtu esimees ja kohtudirektor. Kohtu esimees vastutab õigusemõistmise korrahase toimimise eest ning direktor on kohtuasutuse haldusjuht<sup>15</sup>. Nii esimehe kui direktori nimetab justiitsminister, kuid esimehe nimetamiseks on vajalik ära kuulata kohtu üldkogu arvamus ja saada KHNI nõusolek<sup>16</sup>. Kohtudirektor allub paralleelselt nii kohtu esimehele kui justiitsministrile ning korraldab kohtuasutuse asjaajamist, vara kasutamist, valmistab ette kohtu eelarve taotluse, käsutab eelarvevahendeid, vastutab raamatupidamise korraldamise eest<sup>17</sup>. Kohtu õigusemõistmistegevust puudutavad otsused (nt tööjaotusplaani kinnitamine) võetakse vastu kohtuasutuse kõigist kohtunikest koosneval kohtu üldkogul<sup>18</sup>.

Kohtute juures tegutsevad lisaks õigusemõistmisega tegelevatele struktuuriüksustele ka kinnistusosakonnad, registriosakonnad ja kriminaalhooldusosakonnad, mis alluvad kohtudirektorile. Kinnistusosakonnad peavad kinnistusraamatut ja abieluvararegistrit, registriosakonnad peavad äriregistrit, mittetulundusühingute registrit, kommertspandiregistrit ja laevakinnistusraamatut. Kriminaalhooldusosakondade ülesandeks on kriminaalhooldusele jäetud isikute järelevalve ning endiste kinnipeetute ühiskonda tagasipöördumise soodustamine<sup>19</sup>.

Kohtute haldamist ja sotsiaalseid tagatise puudutav viimane oluline muudatus leidis aset 2002.a jõustunud kohtute seadusega, mil muuhulgas loodi kohtute haldamise nõukoda, kohtunike täiskogu, tugevdati kohtudirektori rolli ning seoti kohtunike palk Eesti keskmise palgaga<sup>20</sup>. Muudatuste tulemusel vähenes Justiitsministeeriumi roll kohtute haldamist puudutavate otsuste vastuvõtmisel (nt kohtunike koolitus anti SA Õiguskeskuse korraldada), samuti võeti Justiitsministrilt võimalus kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks

---

<sup>11</sup> KS § 60 lg 3, § 59 lg 2, § 56 lg 3.

<sup>12</sup> KS § 55 lg 1, § 55 lg 4, § 27 lg 1.

<sup>13</sup> KS § 69, § 44, § 93.

<sup>14</sup> KS § 38.

<sup>15</sup> KS § 12 lg 2, § 20 lg 2, § 24 lg 2, § 125.

<sup>16</sup> KS § 12 lg 1, § 20 lg 1, § 24 lg 1, § 41 lg 1 p 5, § 125 lg 3.

<sup>17</sup> KS § 125 lg 1.

<sup>18</sup> KS §§ 35 ja 36.

<sup>19</sup> KS § 15, 16, 17 ja kriminaalhooldusseaduse § 1.

<sup>20</sup> KS § 75.

(see jäi kohtu esimeeste, kõrgemate kohtute esimeeste ja õiguskantsleri pädevusse)<sup>21</sup>. 2006. aasta alguses ühendati senised 16 maa- ja linnakohut neljaks maakohtuks ja neli halduskohut kaheks halduskohtuks, kohtute haldamist need muudatused ei mõjutanud. Viimaste muudatuste eesmärgiks oli eelkõige ühtlustada kohtute ja kohtunike koormuseid ning luua paremad võimalused kohtunike spetsialiseerumiseks. 50% kuni 2006. aastani tegutsenud esimese astme kohtutest olid väikekohtud, kus töötas kuni viis kohtunikku ja kohtunike spetsialiseerumiseks ei olnud häid võimalusi. Alates 1.1.2006.a on väikseim kohus 9 kohtunikukohaga Tartu Halduskohus ja väikseim maakohus 22 kohtunikukohaga Pärnu Maakohus<sup>22</sup>. Ühe kohtunikukoha kohta kohtusse saabunud asjade arv erines 2005. aastal kohtuti kriminaalasjades ca 1,6 korda, tsiviilasjades üle kahe korra<sup>23</sup> ja haldusajades 1,6 korda. Samuti erines ühe kohtunikoha kohta lahendatud asjade arv kriminaalasjades 2,3 korda, tsiviilasjades 2,9 korda ja haldusajades 1,4 korda<sup>24</sup>. Kohtunike optimaalse koormuse kohta kriteeriume ja standardeid kehtestatud ei ole.

## **2.2. Probleemid.**

### **2.2.1. Vastutuse hajumine kohtusüsteemi juhtimisel.**

Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 4 sätestab, et Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel. Kohtutest on põhiseadusliku institutsiooni staatuses vaid Riigikohus. Kogu kohtusüsteemi korralduse eest vastutavad punktis 2.1. toodud kirjelduse kohaselt eelkõige:

- Justiitsminister;
- Kohtute haldamise nõukoda (KHN);
- Riigikohtu esimees.

Justiitsministeeriumi pädevusse kuulub esimese ja teise astme kohtute tegevuse korraldamine - justiitsminister teostab esimese ja teise astme kohtu esimehe kohustuste täitmise üle järelevalvet ja võib nõuda selgitusi õigusemõistmise korrakohase toimimise kohta kohtus<sup>25</sup>. KHNi vastutus kohtuhalduse teostamise eest on kollegiaalne, kusjuures Justiitsministeeriumil on nõukoda teenindav roll. Riigikohtu esimehe pädevuses on esitada kord aastas ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise

---

<sup>21</sup> KS § 91 lg 2.

<sup>22</sup> Justiitsministri 27. oktoobri 2005.a määrus nr 47 „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike arv ja jagunemine kohtumajade vahel“

<sup>23</sup> Tegelik erinevus ühe kohtunikukohta saabunud tsiviilasjade arvus kohtuti oli 2005.a 4,5 korda, kuid see oli tingitud võlaõigusseaduses sätestatud aegumistähtaaja saabumisest, mistõttu Tallinna Linnakohtusse esitati ca 17 000 hagiavaldust rohkem, kui varasematel aastatel keskmiselt. Seda ei saa siiski saabunud asjade arvu erinevustest rääkides aluseks võtta.

<sup>24</sup> <http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=20039/Kohtute+statistika+2005+kodulehele.pdf>

<sup>25</sup> KS § 45 lg 2



kohta<sup>26</sup>. Lisaks nimetatud kolmele organile on teatud tervet kohtusüsteemi puudutavates küsimustes piiratud otsustusõigus antud ka näiteks Vabariigi Presidendile<sup>27</sup>, Riigikohtu üldkogule<sup>28</sup> ja kohtunike omavalitsusorganitele<sup>29</sup>.

Kohtuhaldust (erinevalt kohtukorraldusest, mida saab seostada ka Riigikohtu esimehe pädevusega) teostavad justiitsminister ja KHN. Kahe organi vahel haldusotsuste vastuvõtmise pädevuse jagamise põhjuseks on soov vähendada täitevvõimu rolli esimese ja teise astme kohtuasutuste haldamisel. Tegemist on kompromisslahendusega, mis 2002. aastal jõustunud kohtute seadusesse suhteliselt hilises menetlusstaadiumis lisati. Seni haldas esimese ja teise astme kohtuid Justiitsministeerium<sup>30</sup>. Kuigi ministril või tema esindajal puudub KHNis hääleõigus, on tema roll nõukojas arutatavate teemaderingi kujundamisel ja nende sisustamisel nõukoda teenindava organina siiski suur. Nõukoja tavaliikmed osalevad organi töös teiste kohustuste kõrvalt ning kõigi erinevate küsimustega üksikasjalikult kurssi viimiseks ei pruugi jätkuda aega. Seetõttu toimib nõukoda küll teatud filtrina täitevvõimu ja kohtuvõimu vahel, ent lisaks kohtusüsteemi institutsionaalse sõltumatuse võimalikule suurendamisele, hägustab ta vastutust selle toimimise eest.

Kui jagatud vastutus toob kaasa selle, et ministri tähelepanu kohtusüsteemile väheneb, siis ei saa KHN tekkivat tühimikku täita. Oma olemuselt on tegemist nõusolekuid andva või mitteandva organiga, kelle tehnilise teenindamise tagab ministeerium. Haldusaparaadita puudub tal võime iseseisva algatusõigusega kohtuhalduse arengus kaasa rääkida. Kehtiva kohtute seaduse regulatsiooni juures pole selge, kas selle võimaldamine on olnud üldse seadusandja tahe<sup>31</sup>. Parlamendiliikmete kaasamine organi töösse on realselt toimima hakanud vaid viimase aasta jooksul ning seetõttu pole KHNil ka seni olnud toimivat väljundit Riigikokku.

Probleemiks on asjaolu, et seaduses on loetletud KHNi ja ministri paarispädevus formaalsete kohtute tööks vajalike otsuste tegemisel – kohtute tööpiirkondade kinnitamine, kohtunike arvu määramine jne. Valdkonna arendamine ei piirdu ainult nimetatud otsuste vastuvõtmisega, vaid nõuab pidevat töökorraldusega tegelemist, parimate praktikate kujundamist, uute töövõtete kasutuselevõtu soodustamist jne. Taoliste ülesannetega tegelemist ei ole võimalik reguleerida seadusega, see on loomulik tööprotsess. Paraku on duaalpädevuse puhul tulemuseks see, et sellega ei ole võimalik väga tõhusalt tegeleda.

---

<sup>26</sup> KS § 27 lg 3.

<sup>27</sup> KS § 55 kohaselt nimetab kohtunike ametisse Riigikohtu üldkogu ettepanekul Vabariigi President.

<sup>28</sup> KS § 100 lg 1 kohaselt võib kohtuniku ametisse sobimatuse tõttu ametist vabastada üksnes kolme aasta jooksul ametisse nimetamisest, kui kohtunik on tunnistanud ametisse sobimatuks Riigikohtu üldkogu otsusega.

<sup>29</sup> KS §§ 44, 69, 93.

<sup>30</sup> Vt KS (RT 1991, 38, 472) § 16.

<sup>31</sup> Kohtute haldamise nõukoja pädevust reguleeriv KS § 41 sätestab nõukoja pädevuse vaid nõusolekuid, arvamusi ja seisukohti andva organina.

Ministeeriumi ettevõtmisi kohtute töökorralduse kujundamisel on võimalik nimetada õigusemõistmisse sekkumiseks ning tihti peetakse pakutavaid uuendusi kohtunike poolt juba eos kohtunike tööd kahjustavateks lihtsalt seetõttu, et ideed pärinevad ministeeriumist. Teist organit ministeeriumi kõrval, kes võiks pidevalt töökorralduse arendamisega tegelda, pole – Riigikohus on madalamatest kohtutes nii formaalselt kui ka sisuliselt eraldatud ja KHNi võime igapäevaste projektidega iseseisvalt tegelda on piiratud.

Ilmekas näide kohtusüsteemise arendustegevuse nõrkuste kohta on kohtute seaduse § 100 lg 1 sätestatud võimalus kolme aasta möödudes Riigikohtu üldkogul hinnata ametisse nimetatud kohtuniku sobivust ning, kui tegemist on kohtuniku ametisse sobimatu inimesega, vabastada kohtunik ametist. Alates 2002. aastast on tehtud üks otsus, kus kohtunikku ei peetud sobivaks ja seda seoses tegevusega, mis ei olnud seotud õigusemõistmisega<sup>32</sup>. Õigusemõistmise alase tegevuse hindamisel võtab Riigikohtu üldkogu aluseks Justiitsministeeriumi poolt koostatud statistika arutatud asjade arvu, nende edasikaebamise edukuse ja väliskoolitustel osalemise kohta. Samuti arvestab Riigikohtu üldkogu distsiplinaarasja algatamiseks õigustatud isiku või organi ettepanekut ja kohtunikueksamikomisjoni arvamust. Kuna pole kujundatud selgeid standardeid, siis ei saa pidada protsessi väga sisuliseks ning piisavaks. Küsimus pole selles, et seni on kõik kohtunikud peale ühe tunnistanud kohtuniku ametisse sobivaks, vaid selles, et puuduvad selged ja avalikustatud standardid kohtunike töö ja ametisesobivuse hindamiseks. Nimetatud standardid oleksid vajalikud nii kohtunike töö hindamiseks kui ka kohtusüsteemi kui terviku tulemustele hinnangu andmisel (erinevate kohtunike/kohtute erinev koormus, menetlustähtjad, lahendamiskiirus jne).

Raport kohtusüsteemi suutlikkuse kohta ELiga liitumise protsessis on leidnud, et lisaks institutsionaalse sõltumatus tagamisele kujutab kohtuniku töö tulemuslikkuse süstemaatiline hindamine vastavuses ette kindlaksmääratud standarditega endast individuaalse vastutuse vormi. Kuna hindamine on ühtlasi ka üks perioodilise tagasiside vorme, aitab see edendada professionaalsuse kasvu ning võib osutada väärtuslikuks vahendiks parandamiseks kohtunike suutlikkust, eriti siis, kui see on seostatud koolitusprogrammidega<sup>33</sup>.

Senine funktsioonide jaotus pole standardite väljatöötamist soodustanud. Ministeerium tõenäoliselt omaks kompetentsi standardite väljatöötamiseks, ent ministeeriumipoolset algatust peetaks täitevvõimupoolseks sekkumiseks sisulisse õigusemõistmise korraldusse. Riigikohtul on formaalne pädevus kohtunike töö hindamiseks ent senini puudunud vajalik

---

<sup>32</sup> Vabariigi Presidendi 4. juuli 2003.a otsus nr 436.

<sup>33</sup> Avatud Ühiskonna Instituut, Kohtuvõimu suutlikkus Euroopa Liiduga liitumise protsessis: Kohtuvõimu suutlikkus Eestis, 2002, lk 32.

ressurss selle töö sisulisemaks teostamiseks, kuna Riigikohtu rolliks on olnud õigusemõistmine kassatsioonikohtuna, mitte selle analüüs madalama astme kohtutes. Tulemuseks on, et kohtunike töö tulemused on raskesti mõõdetavad, sellest tulenevalt pole võimalik seada täpsemaid tegevuskavu tervet kohtusüsteemi hõlmavaks arendustegevuseks. Kui puuduvad eesmärgid, siis puudub ka vastutus nende saavutamise eest.

Lisaks kirjeldatud probleemidele, mis vastutuse hajumine toob kaasa institutsiooni efektiivse juhtimise tagamisel, tekitab see probleeme kohtute üle kontrolli teostamisel. Põhiseaduse § 4 kohaselt peaks nii Riigikogu, Vabariigi President kui Vabariigi Valitsus tasakaalustama kohtute sõltumatust ja seeläbi ka kontrollima kohtusüsteemi eest vastutavate organite tegevust. Parlamendile on selleks antud koguni kolm hooba – esitades arupärimisi justiitsministrile<sup>34</sup>, osaledes kohtute haldamise nõukoja töös ning kuulates Riigikohtu esimehe igaaastast ülevaadet õigusemõistmisest. Keeruline öelda, mis on põhjistanud selle, et kuni 2002. aastani esitati parlamendi poolt justiitsministrile kohtute tööd puudutavaid arupärimisi ja küsimusi vähemalt paar korda aastas, kuid alates uue seaduse jõustumisest, on sel teemal minister pidanud parlamendi eest küsimustele vastama vaid korra<sup>35</sup>.

KHNi töös on Riigikogu liikmed osalenud harva<sup>36</sup> ning nõukoja liikmeteks valitud saadikud on vahetunud tihti<sup>37</sup>, mistõttu pole toimunud efektiivne infovahetus KHNi ja parlamendi vahel. Riigikohti esimehe kõnele on parlamendisaadikute poolt esitatud palju arukaid küsimusi, kuid paraku puuduvad Riigikohtu esimehel hoovad (eelarve, juhtimisotsused) esimese ja teise astme kohtukorralduse reaalseks kujundamiseks. Samuti ei ole parlamendisaadikud suutnud kõnedes täitevvõimule suunatud ettepanekute<sup>38</sup> realiseerimist piisavalt kontrollida.

Presidendi kontrolliks saab pidada kohtunike ametisse nimetamise ja ametist vabastamise protseduuri, kuid ta on siin rangelt seotud Riigikohtu üldkogu ettepanekuga ning reaalselt kontrolli seega ei suuda teostada. Valitsuse kontrolli teostab justiitsminister oma järelevalvepädevuse kaudu, mis on sätestatud kohtute seaduses. Nagu eespool mainitud puuduvad aga selged ja legitiimsed kriteeriumid kohtute ja kohtunike töö mõõtmiseks, mistõttu ei saa justiitsminister oma kontrolli reaalselt teostada, ilma et seda ei peetaks õigusemõistmisse sekkumiseks. Kokkuvõttes on praeguse kohtuhaldusmudeli juures tulemuseks see, et ei Riigikogu, Vabariigi President ega Vabariigi Valitsus ei suuda teostada põhiseaduses sätestatud kohtuvõimu tasakaalustamise funktsiooni.

---

<sup>34</sup> PS § 74.

<sup>35</sup> [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)

<sup>36</sup> 50st võimalikust osaluskorras kahe liikme peale on kohal viibitud 15 korda.

<sup>37</sup> KHNi liikmeteks on 3,5 aasta jooksul olnud 6 erinevat parlamendisaadikut, st keskmine volituste kestvus ca pool aastat.

<sup>38</sup> Näiteks 17. juunil 2004.a peetud iga-aastasest kõnes Riigikogu täiskogu ees rõhutas tollane Riigikohtu esimehe kohtusetäitja Riigikohtu halduskolleegiumi esimees Tõnu Anton kohtusüsteemi täiendavat ressursivajadust. Siiski suurenes 2005. aastal võrreldes varasema aastaga kohtute eelarve 5,4% samal ajal, kui Riigieelarve suurenes 11,5% (vt ka p 2.2.4).

### **2.2.2. Vastutuse hajumine kohtuasutuse juhtimisel.**

Esimese ja teise astme kohtuasutuse tasandil, sarnaselt institutsionaalse juhtimise tasandile, ei ole võimalik rääkida ühest juhust. Juhi nimetusele pretendeerivad kohtu esimees ja kohtudirektor. Viimane käsutab eelarvevahendeid, nimetab ametisse ja vabastab ametist kohtuteenistujaid, kinnitab kohtu struktuuri ja kohtuteenistujate koosseisu, välja arvatud õigusemõistmise funktsiooni teostamisega seotud osas<sup>39</sup>. Selles osas kinnitab struktuuri ja kohtuteenistujate koosseisu kohtu esimees, kes samuti juhib kohtuasutust, sh korraldab õigusemõistmise alast tegevust, kooskõlastab kohtudirektori koostatud kohtu eelarve eelnõu, vastutab õigusemõistmise korrakohase toimimise eest, teostab järelevalvet kohtunike kohustuste täitmise ning kohtute infosüsteemi andmete korrakohase edastamise üle ja kehtestab kooskõlastatult üldkoguga kohtu kodukorra<sup>40</sup>. Vaid Riigikohtu tasandil on seadus määranud ainujuhi – Riigikohtu esimehe, Riigikohtu direktori ametikohta seadus ei sätesta<sup>41</sup>.

Kohtudirektori (kuni 1.1.2006.a haldusdirektori) roll kohtuasutuse juhtimisel suurenes 2002.a juulis jõustunud kohtute seadusega. Eesmärgiks oli luua senise haldusjuhi asemel tugev asutuse juht, kes tegeleks kohtu esimehe asemel mitmete haldusfunktsioonidega, võimaldades seeläbi esimehel tegeleda rohkem õigusemõistmisega. Esimees vabanes kohtu juures tegutsevate kriminaalhooldus-, kinnistus ja registriosakondade juhtimise kohustusest, samuti jäi direktori ülesandeks eelarvetaotluse koostamine ja eelarvevahendite kasutamine. Eesmärk kohtu esimehe vabastamisel haldusfunktsioonidest on kahtlemata ainuõige. Kuna aga direktor on justiitsministri poolt ametisse nimetatav riigiteenistuja<sup>42</sup>, siis tekitas direktori laienenud pädevus teatavat vastuseisu kohtunike hulgas, kes nägid selles täitevvõimu võimalust juhtida igapäevaselt kohtuasutuse tööd. Iga konkreetse kohtuasutuse juhtimismudel ja esimehe kaasatus asutuse juhtimisse sõltub käesoleval hetkel esimehe ja direktori isikutest ning isiklikust läbisaamisest. Lisaks emotsionaalsetele argumentidele on esimehe ja direktori vahelise pädevuse piiritlemine ka bürokraatlik ja asutuse juhtimise efektiivsust puudutav probleem. Probleeme tekitavad kohtu koosseisu, struktuuri ja ametisse nimetamist puudutavad regulatsioonid, kus esimehe ja direktori pädevused osaliselt kattuvad. Tulemuseks on kahe ametiisiku poolt antud ühiskäskkirjad, kahele erinevale isikule paralleelselt alluvad ametnikud (istungisekretär ja konsultant) ja erinevad

<sup>39</sup> KS § 9 lg 4, § 18 lg 4, § 125 lg 1.

<sup>40</sup> KS § 12 lg 2, § 20 lg 2, § 24 lg 2, § 42 lg 1, § 45 lg 1, Justiitsministri 16.09.2005.a käskkirjaga nr 146 kinnitatud kohtudirektori ametijuhendi p 3.1.

<sup>41</sup> KS § 27 lg 2, § 32.

<sup>42</sup> KS § 125 lg 3.

alluvussuhted kohtuametnike vahel, kes tegelikult peaksid moodustama ühtse meeskonna (kohtusekretär allub direktorile, istungisekretär aga nii esimehele kui direktorile). Kirjeldatud haldusmudel ei võimalda esimehel siiski vabaneda haldusfunktsioonide täitmisest, lisaks on mudel segane ning ei soodusta selge vastutusahela tekkimist.

Segadust tekitav on direktori enda alluvusvahekord, alludes samaaegselt nii ministrile kui kohtu esimehele<sup>43</sup>. Alluvussuhted on küll piiritletud õigusemõistmise poole (esimees) ja nn kõrvalfunktsioonide poole (minister) kohapealse juhtimisega, kuid see ei soodusta esimehe haldusfunktsioonide vähendamist ja direktori selge vastutustunde teket õigusemõistmise toetamisega seotud tegevuste eest. Pigem on tulemuseks asjaolu, et direktor tegeleb rohkem kriminaalhooldus-, kinnistus ja registriosakondade töökorraldusega, kuna tunneb ennast siin selge vastutajana ning väldib selliselt ka võimalikke pädevuskonflikte kohtu esimehega. Sisustamata on mõiste „esimehe vastutus õigusemõistmise korra kohase toimimise eest“. Kohtute seadus sätestab justiitsministri võimaluse esimehe ametist vabastamiseks, kui viimane on jätnud süüliselt oma ülesanded olulisel määral täitmata<sup>44</sup>, kuid samas ei ole olemas kriteeriume, mille alusel seda hinnata<sup>45</sup>. Justiitsminister looks selliseid kriteeriume kehtestades aluse süüdistusteks seoses õigusemõistmisesse sekkumisega. Samas puuduvad alternatiivsed võimalused esimehe vastutuse realiseerimiseks. Kaksikjuhtimine keskastme juhtide tasandil ja mõlema juhi täpse vastutuse puudumine on asutuse efektiivse toimimise seisukohalt isegi suurem probleem, kui institutsionaalsel tasandil toimunud lõhestumine. Lõhestunud juhtimisega asutuses on keeruline seada ühtseid eesmärke, õigusemõistmise töökorralduslikud probleemid võivad jääda esimehe ja direktori kaksikpädevuse vahel hoopis lahendamata ehk 2002. aasta kohtute seaduse üks olulisemaid eesmärke saavutamata.

### **2.2.3. Kohtute institutsionaalne sõltumatus.**

Kohtu sõltumatus ja tähendus kolmanda võimuharuna on sätestatud põhiseaduse tasandil<sup>46</sup>. Kohtute seadus rõhutab selle tähtsust personaalses tähenduses, mitte aga institutsionaalses tähenduses<sup>47</sup>. Vaid Riigikohus esindab põhiseaduslikku institutsiooni. Esimese ja teise astme kohtud on Justiitsministeeriumi valitsemisala riigiasutused, mille haldamisse on kaasatud

---

<sup>43</sup> JM poolt kinnitatud kohtudirektori ametijuhendi p 1.3 kohaselt allub kohtudirektor justiitsministrile kinnistus-, registri- ja kriminaalhooldusosakonna ning kohtu kantselei (edaspidi kohtu allüksused) teenistujate töö korraldamisel justiitsministrile ning kohtu esimehele õigusteenistusse kuuluvate teenistujate töö korraldamisel.

<sup>44</sup> KS § 12 lg 4 p 2.

<sup>45</sup> Kohtute seaduse peaaegu nelja aastase praktika jooksul pole kordagi kohtu esimeest nimetatud sätte alusel ametist vabastatud.

<sup>46</sup> Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 146 sätestab, et kohus on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega.

<sup>47</sup> KS § 2 lg 2 („kellelgi ei ole õigus sekkuda õigusemõistmisse“) ja § 3 (kohtuniku sõltumatuse põhitagatised).

KHN. Kohtuhalduse üheks eesmärgiks on võimaluse tagamine sõltumatult õigust mõista<sup>48</sup>, mis samuti ei kinnita institutsionaalset sõltumatust. Esimese ja teise astme kohtute eelarved kinnitab justiitsminister<sup>49</sup>. Kohtu esimees vastutab küll õigusemõistmise korrakohase toimimise eest ning teostab järelevalvet kohtuniku kohustuste täitmise üle<sup>50</sup>, kuid kohtu esimehe kohuste üle (sh vastutus õigusemõistmise korrakohase toimimise eest) teostab järelevalvet justiitsminister<sup>51</sup>.

Institutsionaalsel tasandil on oluline, et kohtute juures tegutsevad täitevvõimu teostavad kinnistus-, registri- ja kriminaalhooldusosakonnad. Nimetatud osakondade juhtimine ei ole küll alates 2002.a kohtute seaduse jõustumisest kohtu esimehe pädevuses, kuid kohtute sidumine täitevfunktsiooni teostamisega takistab kohtute institutsionaalse sõltumatuse saavutamist. Samamoodi ei ole kohtu esimees, vaatamata seaduses sätestatud võimalustele, vabastatud haldusfunktsiooni teostamisest. Mida rohkem kohtunikud teostavad haldusfunktsiooni, seda suuremas ulatuses toob see kaasa nende sõltumatuse vähenemise, kuna haldusfunktsiooni (ehk täitevvõimu) teostamisele ei kehti sarnased sõltumatuse garantiid nagu õigusemõistmisele.

Esimese ja teise astme kohtute eelarvete seotus Justiitsministeeriumi eelarvetega ei soodusta samuti institutsionaalse sõltumatuse suurendamist. Iseseisva eelarvemenetluses osalemise võimaluse puudumine ähvardab õõnestada muid positiivseid arenguid, millele uue kohtute seadusega alus pandi. Justiitsministeeriumil on endiselt põhivastutus esimese ja teise astme kohtute eelarve eest ning puuduvad nii objektiivsed kriteeriumid kui rahastamise taseme garantiid, millest ministeerium võiks eelarveprotsessis juhinduda. Pealegi ei ole riigieelarves eraldi kohtute peatükki: Justiitsministeeriumi peatükis on eraldi esimese ja teise astme kohtute eelarverida<sup>52</sup>.

Kohtuvõim peab lisaks sõltumatu olemisele ka seda näima. Selle tõdemuse all peetakse enamasti silmas võimalust, et Justiitsministeeriumi valitsemisalas paiknemise fakt iseenes võib kaasa tuua kohtuvõimu näilise sõltumatuse vähenemise. Seni ei ole tähelepanu pööratud asjaolule, et nii kohtud kui prokuratuur paiknevad Justiitsministeeriumi valitsemisalas ja kohtusse saabunud kriminaalasjades jõuti õigeksmõistva lahendini 2004. aastal 2,4 % kõigist kriminaalasjadest. Kohtute poolt kinnitatud kokkuleppemenetluses lõpetatud kriminaalasjade osakaal on tõusnud pidevalt ning 2004.a lahendati kokkuleppemenetluses 60 % asjadest. Seni tähelepanuta jäänud asjaolu võib samuti näilise sõltumatuse kontekstis oluliseks saada.

---

<sup>48</sup> KS § 39 lg 4 p 1.

<sup>49</sup> KS § 43.

<sup>50</sup> KS § 45 lg 1.

<sup>51</sup> KS § 45 lg 2.

<sup>52</sup> Avatud Ühiskonna Instituut, Kohtuvõimu suutlikkus Euroopa Liiduga liitumise protsessis: Kohtuvõimu suutlikkus Eestis, 2002, lk 59.

#### **2.2.4. Esimese ja teise astme kohtute haldamise ja finantseerimise poliitilisus.**

Minister on poliitiline figuur ja valitsuse liige. Eesti Vabariigi taasiseseisvumise järgselt on meil olnud 9 justiitsministrit. Riigikohtu esimehi on meil seni olnud kolm. Justiitsministeeriumi ja tema valitsemisala arendamine sõltub ministri valimislubadustest ja poliitilistest prioriteetidest. Kuna ministeeriumi ülesandeks on tegeleda muuhulgas nii õigusloome, kriminaalpoliitika, vanglasüsteemi kui ka kohtute probleemidega<sup>53</sup>, siis võivad erinevad ministrid tähtsaks pidada erinevaid valdkondi, mille tulemusel võib nimetatud nelja valdkonna areng olla katkendlik. Kohtusüsteemi kui ühe võimuharu arendamine ei saa aga sõltuda ministri või tema erakonna poliitilistest eelistustest. Kõnekas on asjaolu, et esimese ja teise astme kohtute arengustrateegia on Justiitsministeeriumi arengustrateegia osaks, ühtne kõiki kohtuid hõlmav arengustrateegia puudub.

Esimese ja teise astme kohtute kui JM valitsemisala riigiasutuste finantseerimine toimub sarnaselt teiste ministeeriumide valitsemisala asutuste finantseerimisele. Eelarvete koostamisel koondatakse esiteks ministeeriumisisesed soovid erinevate valdkondade (sh prokuratuur, vanglasüsteem) osas kokku ning esitatakse teatud osas juba kärbitult taotlus Rahandusministeeriumile järgmise aasta eelarveks. Teises ringis toimub eelarvetaotluste kaitsmine Rahandusministeeriumis, millele järgneb eraldatud vahendite jagamine Justiitsministeeriumi sees erinevate valdkondade vahel. Minister ministeeriumi juhina kinnitab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarved, lähtudes riigieelarvest, ja kontrollib nende täitmist<sup>54</sup>. Seega sõltub esimese ja teise astme kohtute eelarve nii ministri eelistusest erinevate justiitsvaldkondade vahel kui ka ministeeriumi võimekusest oma eelarvetaotluse kaitsmisel ning koalitsiooni poliitilistest prioriteetidest. Kuivõrd kohtud on põhiseaduse § 4 kohaselt eraldiseisvaks võimuharuks, siis ei saa olla kohtute eelarvemenetlus sarnane teiste ministeeriumi valitsemisala asutuste eelarvete koostamise menetlusega. Kohtud põhiseadusliku institutsioonina ei peaks konkureerima oma eelarvetaotluse rahuldamise protsessis vanglate ja prokuratuuri vaid teiste võimuharudega – täidesaatva võimu koondelarvevajaduse ja seadusandliku võimu eelarvevajadusega<sup>55</sup>.

Kuna vastutus kohtusüsteemi kui terviku juhtimise eest ei ole väga täpselt paigas, siis ei pruugi ministril olla otsest vajadust võidelda täiendavate vahendite eraldamise eest süsteemile, mille mittetoimimise eest ei saa ministrit ka täielikult vastutavaks lugeda. Kui

---

<sup>53</sup> VVS § 59 lg 1.

<sup>54</sup> VVS § 49 lg 1 p 9.

<sup>55</sup> Kehtiv riigieelarve seadus sätestabki põhiseaduslikele institutsioonidele teatud erisused eelarvemenetluses Rahandusministeeriumi ja Vabariigi Valitsusega läbirääkimistel, vt §§ 14 lg 2, 15 lg 2. Sellest pikemalt 6. peatükis.

lisada siia eespool mainitud oht, et KHN vähendab ministri seotust ja teadlikkust kohtusüsteemi probleemküsimustest, siis ongi tulemuseks asjaolu, et kohtud jäävad ministeeriumisisises eelarveprotsessis teiste valdkondade varju.

Tabel 1. Kohtute, Prokuratuuri ja Justiitsministeeriumi eelarvete võrdlus 2003-2006.

<b>Valdkond</b>	<b>2003.a eelarve</b>	<b>2004. a eelarve</b>	<b>2005.a eelarve</b>	<b>2006.a eelarve</b>	<b>2003 v 2006</b>
<b>Kohtud</b>	283,8	321,0	338,2	359,8	+ 27%
<b>Prokuratuur</b>	77,7	83,6	102,9	123,8	+ 59%
<b>Justiitsministeerium</b>	126,9	155,5	166,1	180,7	+ 42%
<b>Justiitsministeeriumi valitsemisala kokku</b>	832,4	924,7	955,7	1031,4	+ 24%
<b>Riigieelarve</b>	38 758	47 619	53 072	60 953	+ 57%

Lisatud tabel illustreerib asjaolu, et pärast 2002.a kohtute seaduse vastuvõtmist ja KHNi loomist on kohtute eelarve JM eelarve osana kasvanud 26,7%, prokuratuuri eelarve 59%. Kusjuures protsentuaalselt on prokuratuuri eelarve kasv olnud suurem igal aastal va 2004.a. Seega pole tegemist vaid prokuratuurireformiga ja kriminaalmenetluse seadustiku jõustumisega seotud kulude kasvuga prokuratuuri poolel. Justiitsministeeriumi eelarve on kasvanud 42% ja ministeeriumi valitsemisala eelarve 24% ehk enam-vähem samaväärselt kohtute eelarvega. Riigieelarve on samal ajal kasvanud 57% ehk samaväärselt prokuratuuri eelarvega. Tabel näitlikustab asjaolu, et kohus konkureerib Justiitsministeeriumi siseste valdkondadega ning riigieelarve kasv ei mõjuta kohtute eelarvete kasvu. Justiitsministeeriumi valitsemisala sisest on viimastel aastatel nii prokuratuur kui ministeerium riigiasutusena olnud ministri jaoks oluliselt prioriteetsem valdkond kui kohus. Osaliselt aitab kohtute eelarve kasvu varjujäämisele kaasa ka asjaolu, et kohtunike palk on seotud keskmise palgaga. Seetõttu tõuseb kohtute eelarve kohtunike palga osa tõttu mitme miljoni tõttu igal aastal sõltumata ministri otsusest ning täiendavate vahendite eraldamine nt kohtuametnike palkadeks ja kohtuhoonete renoveerimiseks ei pruugi teiste valdkondade finantseerimisega võisteldes olulisena tunduda. Tabel 2 illustreerib, et kohtunike palga osakaal kohtute eelarvest on võrreldes kohtute seaduse eelse ajaga tõusnud 31,5%lt 39,5%ni, samal ajal esimese ja teise astme kohtute eelarvete osakaal riigieelarvest vähenenud 0,63%lt 0,53%ni. See tähendab, et kohtunike palk moodustab nüüd veerandi võrra rohkem kohtute eelarve kogusummast kui enne 2002.a palgatõusu, kuid kohtute eelarve enda osakaal riigieelarvest pidevalt väheneb. Kohtunike palgatõus on osaliselt aidanud kaasa kohtute teiste eelarvevajaduste alafinantseerimisele. Nii näiteks ei võimalda



kohtuametnike praegused palgatasemed hoida tööl kvalifitseeritud tööjõudu, kes suudaks kohtunikke tema töös tõhusamalt abistada, muutes seeläbi ka kohtumenetlust kiiremaks ja efektiivsemaks. Kohtuametnike madal töötasu ja sellest tulenev madal kvalifikatsioon ei võimalda neile delegerida teatud õigusemõistmisega seotud funktsioone, mis aitaks vähendada kohtunike koormust.

Tabel 2. Kohtunike palgafondi, I ja II astme kohtute ja riigieelarve muutused 2001-2006.

<b>Aasta</b>	<b>Kohtunike palgafond</b>	<b>Osakaal kohtute eelarvest</b>	<b>Kohtute eelarve</b>	<b>Osakaal riigieelarvest</b>	<b>Riigieelarve</b>
<b>2001</b>	59 054 384	31,5%	187 358 100	0,63%	29 786 050 000
<b>2002</b>	72 596 982	33,6%	216 010 080	0,65%	33 130 693 000
<b>2003</b>	100 091 845	39,8%	251 293 000	0,65%	38 758 141 200
<b>2004</b>	109 872 474	39,1%	281 285 268	0,59%	47 619 732 025
<b>2005</b>	118 777 176	39,6%	300 064 000	0,57%	53 072 811 033
<b>2006</b>	127 267 745	39,5%	321 952 376	0,53%	60 953 040 743

### **2.2.5. Funktsioonide dubleerimine.**

Kohtusüsteemi haldamise paralleelne on loonud võimalusi teatud funktsioonide dubleerimiseks Riigikohtu, Justiitsministeeriumi, kohtute haldamise nõukoja ja ka teiste riigorganite poolt. Kooskõlastusmehhanismi erinevate osapoolte (JM, KHN ja Riigikohus) vahel ei saa nimetada küll otseselt dubleerimiseks, kuid kindlasti võtab protsess sellisel juhul rohkem aega, kui nt kahe osapoolte vahelisel kooskõlastamisel ning efektiivsust mõjutab seegi.

Ühe olulisema näitena dubleerimisest võib tuua koolitustegevuse korraldamise - kohtunike siseriiklikku koolitust korraldab koolitusnõukogu teenindav SA Õiguskeskus<sup>56</sup>, kohtuametnike koolitust JM. Lisaks hoolitseb JM ka kohtunike väliskoolituse eest. Koolitus on vaieldamatult personaliarenduse seisukohalt üks olulisemaid küsimusi. Kohtu töös moodustavad kohtunik, konsultant ja istungisekretär meeskonna, samas osalevad selle meeskonna liikmed erinevatel koolitustel. Esiteks on see äärmiselt kahetsusväärne, kuna dubleeritakse koolituste korraldamistegevust; teiseks on probleemiks teadmiste ebahühtlane tase ning erinev sisu; kolmandaks on seni olnud võimatu korraldada koolitusi kohtu töökorralduslikel teemadel, mis hõlmaks nii sekretäre, konsultante kui ka kohtunikke ning mille sisu oleks kohtu töökorralduse tõhustamine uute töövõtete kaudu.

<sup>56</sup> KS § 44 lg 1.

Teiseks on kehtiva kohtute seaduse kohaselt on kohtunike teenistuslehtede ja isikukaartide hoidmine Riigikohtu ülesanne<sup>57</sup>, mis sisuliselt tähendab personalitöö koondumist Riigikohtu juurde. Samas kuna esimese ja teise astme kohtute eelarvevahendite käsutamine on JM pädevuses, tähendab see seda, et kõikvõimalikud kohtunike palka puudutavad käskkirjad teeb justiitsminister. Jällegi tähendab see seda, et peetakse dubleerivat personaliarestust ning muu hulgas soodustab see nn hallide tsoonide teket kahe asutuse vahelises tööjaotuses, mille tulemusel võib teatud funktsioone hoopis täitmata jääda, mis on hullemgi, kui funktsioonide dubleerimine. Personaliarestuse lõhestumine ei võimalda tegelda efektiivselt ka personaliarendusega.

Dubleerimine toimub ka pealtnäha mitte väga tähtsa kui lihtkodaniku jaoks olulise funktsiooni osas nagu kodanike kirjadele, avaldustele ja kaebustele vastamine. Kodanikud pöörduvad paralleelselt nii Riigikohtu, õiguskantsleri<sup>58</sup> kui Justiitsministeeriumi poole oma kohtusüsteemi puudutavate probleemidega<sup>59</sup>. Lisaks selle, et taoline tegevus pole riigi ressursside kasutamise seisukohalt efektiivne, tekitab olukord segadust kodanike hulgas – pole selge, kelle poole pöörduda, ning millisest ametiasutusest probleemidele vastust võib oodata. Probleemile on tähelepanu juhtinud ka kohtuvõimu suutlikkuse raport<sup>60</sup>, mille kohaselt on ainsaks kohustuseks anda avaldajale vastus, kuid täpsemad erinevate organite vastamispädevuste sisu reguleerimata.

### **2.2.6. Olemasolevate probleemide kokkuvõte**

Praeguste probleemide - vastutuse hajumine institutsionaalsel tasandil ja asutuse tasandil, kohtusüsteemi põhiseadusest tulenev institutsionaalse sõltumatuse idee mittetäielik rakendamine, finantseerimise poliitilisus ja funktsioonide dubleerimine – lahendamine peab toimuma komplekselt ja kehtivat põhiseaduslikku korda järgides. Need tingimused seavad lahendusvariantidele teatud piirangud. Näiteks on võimalik vastutuse hajumise ja funktsioonide dubleerimise probleemi lahendada muuhulgas ka justiitshaldust täielikult Justiitsministeeriumi valitsemisalasse tuues (st Riigikohtu haldamise ümberkorraldamist, kohtute haldamise nõukoja tegevuse lõpetamist). See lahendus oleks aga vastuolus põhiseaduse § 4 sätestatud võimude lahususe nõudega ning ei lahendaks ka finantseerimise poliitilisuse probleemi. Järgnevates peatükkides pakutakse välja raamistik peamiste probleemide lahendamiseks. Raamistiku põhiolemuseks on terve kohtusüsteemi

---

<sup>57</sup> KS §§ 59 ja 60.

<sup>58</sup> KS § 91 lg 2 p 2 kohaselt on distsiplinaarmenetluse algatamise õigus muuhulgas õiguskantsleril.

<sup>59</sup> Märgekirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse § 5 lg 1 kohaselt on vastamiskohustus adressaadil. Sama paragrahvi lg 6 kohaselt ei edastata märgekirja või selgitustaotlust vastamiseks kohtule kohtumenetluse seaduse alusel. Sellisel juhul teavitab adressaat isikut, kuidas kohtu poole pöörduda.

<sup>60</sup> Avatud Ühiskonna Instituut, Kohtuvõimu suutlikkus Euroopa Liiduga liitumise protsessis: Kohtuvõimu suutlikkus Eestis, 2002, lk 55.

põhiseadusliku institutsiooni tasandile toomine, mille tulemusel saab kogu kohtusüsteemi toimimise eest vastutavaks Riigikohtu esimees. Dubleeriva vastutuse vähendamine ahela tipus võimaldab lahendada ka asutuse tasandil eksisteerivad vastutuse probleemid, määrates administratiivtegevuse eest vastutavaks kohtudirektori. Kohtute ja Justiitsministeeriumi sidemete kauges väheneb ka kohtusüsteemi finantseerimise poliitilisus ja kohtuhaldusfunktsioonide dubleerimine. Kõigi muudatuste kaugemaks eesmärgiks on kohtusüsteemi ja kohtunike vastutusvõime suurenemisega suurendada õigusemõistmise efektiivsust.

### **3. Esimese ja teise astme kohtute eraldamine täitevvõimuasutustest.**

Esimese ja teise astme kohtute pikaajaline haldamine Justiitsministeeriumi poolt on kaasa toonud ühest küljest erinevate õigusemõistmise funktsiooniga mitteseotud ülesannete panemise kohtutele ning teisest küljest sidunud esimese ja teise astme kohtute haldamise kogu Justiitsministeeriumi valitsemisala haldusstruktuuriga, kuna see on olnud ühel või teisel põhjusel otstarbekas. Olukorras, kus Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 4 sätestab selgesõnalise võimude lahususe nõude, võib esmapilgul tunduda, et järgneva analüüsi järele puudub vajadus – esimese ja teise astme kohtute eraldamine täitevvõimuasutustest peaks ju olema põhiseadusest tulenevalt vajalik, sõltumata sellega kaasnevatest kulutustest või pakutava lahenduse mõistlikkusest ja loogilisusest. Siiski, juba põhiseaduse kohaselt pole olemas ainult seadusandlus-, haldus- või kohtufunktsiooni täitvaid asutusi<sup>61</sup>, mistõttu vajab ka kohtuvõimu täitevvõimust eraldamise korraldamine põhjalikku analüüsi.

Järgneva analüüsi eesmärgiks on analüüsida erinevate õigusemõistmisväliste ülesannete kohtutega seotuse põhjuseid – vastata küsimustele, miks on üks või teine funktsioon õigusemõistmisega seotud ning, mis juhtub, kui senine seos kaob? Lisaks pakkuda välja võimalused kohtuhalduse eraldamiseks Justiitsministeeriumi süsteemist nii, et see (lisaks õigusemõistmise sõltumatuse suurenemisele) ei tooks kaasa ministeeriumi ja/või kohtusüsteemi halduskulude tõusu ja majandusliku efektiivsuse vähenemist. Peatüki kolmanda, neljanda ja viienda punkti juures analüüsitakse kohtuvõimule raamatupidamis-, infotehnoloogia- ja kinnisvarahaldusteenuse pakkumise alternatiive.

---

<sup>61</sup> Nt PS § 87 p 6 sätestab Vabariigi Valitsuse määrusandlusõiguse, § 78 p 7 Vabariigi Presidendi seadlusandlusõiguse.

### 3.1. Kinnistusosakonnad ja registriosakonnad.

#### 3.1.1. Miks on kinnistus- ja registriosakonnad kohtute juures?

Kinnistus- ja registriosakondade struktuur kattub maakohtute struktuuriga – Eestis tegutseb kohtu juures neli kinnistusosakonda<sup>62</sup> ja neli registriosakonda<sup>63</sup>. Kinnistusosakonnad jagunevad omakorda kinnistusjaoskondadeks<sup>64</sup>. Kinnistusosakonnas peetakse kinnistusraamatut ja abieluvararegistrit<sup>65</sup>. Registriosakonnas peetakse äriregistrit, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrit, kommertsandiregistrit ning laevakinnistusraamatut<sup>66</sup>. Nimetatud registre pidamise funktsioon hõlmab endas kannete tegemist registritesse avalduse või kohtulahendi alusel. Rõhutamaks kinnistus- ja registriosakondade poolt peetavate registre õiguslikku tähendust on kasutatud terminit „kohturegistrid“<sup>67</sup>. Sissekanded kohturegistritesse ei ole arvestuse pidamise tähendusega (nagu näiteks liiklusregistris<sup>68</sup> või pensionikindlustuse registris<sup>69</sup>), vaid nad tekitavad, muudavad ja lõpetavad õigussuhteid. Registripidamise kohtu poolt teostamise eesmärgiks on mitte ainult justiitsüsteemi menetluse tagatiste kaasamise soov, vaid ka see, et registriasju käsitleks registripidajad, kes on (vähemalt) sisuliselt sõltumatud<sup>70</sup>.

Eesti kohtulike registre seos kohtu kui õigusemõistmist teostava asutusega on aastate jooksul muutunud. Algselt oligi seose eesmärgiks eelkõige registre sõltumatuse ja juriidilise asjatundlikkuse rõhutamine. Registri- ja kinnistusosakondade juhi nimetas kohtu esimees, juhiks võis olla kohtunik või kohtunikuabi<sup>71</sup>. Seos piirdus tegelikult hierarhilise seosega, sisuline tööalane seos õigusemõistmise ja registre vahel praktiliselt puudus, see väljendus ainult registre tööst tekkinud vaidluste lahendamises. Kohtulike registre tööd reguleerivate reglementide või kodukordade kinnitamine oli ja ka on justiitsministri pädevuses<sup>72</sup>. 2002.a kohtute seadusega otsustati õigusemõistmise ja registripidamise vahelist hierarhilist seost vähendada – kohtu esimees vabastati registriosakondade juhtimise kohustusest. Osakonna koosseisu kuuluvate kohtunikuabide hulgast osakonnajuhataja

<sup>62</sup> Justiitsministri 28. augusti 2002. a määrusega nr 55 kinnitatud „Kohtu kinnistusosakonna kodukord“ § 1 lg 2.

<sup>63</sup> Justiitsministri 28. augusti 2002. a määrusega nr 56 kinnitatud „Kohtu registriosakonna kodukord“ § 1.

<sup>64</sup> Kohtu kinnistusosakonna kodukord § 1 lg 3.

<sup>65</sup> KS § 15 lg 2.

<sup>66</sup> KS § 16 lg 2.

<sup>67</sup> Vt M. Rask, „Võimude tasakaalustatus kui põhiseaduslik väärtus“, Riigikogu Toimetised 1/2001; S. Gemes, „Kinnistusraamat ja teised kohturegistrid - liigne koorem kohtute jaoks?“, Kinnistusraamatu- ja notaripäevad 2000:ettekanded.

<sup>68</sup> Vabariigi Valitsuse 21. juuli 2005. a määrus nr 197 „Riikliku liiklusregistripidamise põhimäärus“ § 2.

<sup>69</sup> Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 1999. a määrus nr 39 „Riikliku pensionikindlustuse registri pidamise põhimäärus“ p 4.

<sup>70</sup> W. Böhringer. „Saksa kinnistusraamatusüsteemi erisused“. Kinnistusraamatu- ja notaripäevad 2000:ettekanded.

<sup>71</sup> KS (RT 1993, 1, 2) § 37<sup>1</sup> ja § 37<sup>2</sup>.

<sup>72</sup> KS § 42 lg 1.

ametisse nimetamise õigus jäi kohtu haldusdirektorile<sup>73</sup>, samuti osakondade üle teostatav järelevalvepädevus, mida viimane jagab justiitsministriga<sup>74</sup>. Eraldatuse rõhutamiseks näidatakse maakohtu eelarves õigusemõistmise funktsiooni teostamiseks vajalikud kulutused kinnistusosakonna ja registriosakonnakulutustest eraldi<sup>75</sup>.

Alates 2005. aastast on registri- ja kinnistusosakondade seos kohtutega taas suurenenud ning nüüd on seos sisulisem. Kui varasemalt pidi õigusemõistmise ja registrite seos eelkõige registreid nende funktsiooni teostamisel toetama, siis nüüd on pigem toetatavaks pooleks kohus. Registreid pidavate kohtunikuabide funktsioone on laiendatud riigi õigusabi taotluste läbivaatamisele<sup>76</sup>, menetluskulude kindlaksmääramisele<sup>77</sup>, menetlusabi taotluste lahendamisele<sup>78</sup> ja maksekäsu kiirmenetluse avalduste läbivaatamisele<sup>79</sup>. Muudatuste eesmärgiks on kvalifitseeritud ning kohtute juures paikneva personaliressursi kasutamine kohtunike koormuse vähendamiseks või koormuse kasvu pidurdamiseks<sup>80</sup>. Lisaks kohtunike koormuse vähendamisele on üks kohtunikuabide pädevuse laiendamise põhjusteks ka elektroonilise kinnistusraamatu kasutuselevõtt, mille tõttu peaks lähiaastatel eeldatavalt vabanema kinnistusosakondades ressursi (kaob nt ärakirjade väljastamise vajadus).

Kindlasti oli üheks põhjuseks, miks registri- ja kinnistusosakonnad kohtute juurde loodi asjaolu, et see samm oli ka majanduslikult loogiline. Kinnistusosakondade ülesanded ja klientuur eeldas, et nende teenused peavad olema füüsiliselt hästi kättesaadavad. Maa- ja linnakohtud eksisteerisid igas maakonnakeskuses eraldi asutustena ning nende juurde mõne ametniku lisamine oli mõistlikum lahendus, kui eraldiseisva asutustestruktuuri loomine. Näiteks Põlva ja Valga kinnitusjaoskondades on kolm ametikohta—niivõrd väikese asutuse haldamise eraldiseisva kulud on proportsionaalselt suuremad, kui kolme ametikoha lisamine juba toimivale haldusstruktuurile.

Kokkuvõtlikult on registrite kohtute juures tegutsemisel järgnevad põhjused:

- 1) registrite sõltumatus ja asjatundlikkuse rõhutamine;
- 2) registrite pidamine ja kättesaadavuse tagamine võimalikult väikeste kulutustega;
- 3) kohtunike töökoormuse vähendamine registriosakondade ressursi abil.

---

<sup>73</sup> KS § 15 lg 3 ja § 16 lg 3.

<sup>74</sup> KS § 45 lg 3.

<sup>75</sup> KS § 43 lg 2.

<sup>76</sup> RÕS § 15

<sup>77</sup> TsMS § 174 lg 6.

<sup>78</sup> TsMS § 187 lg 4.

<sup>79</sup> TsMS § 489 lg 8

<sup>80</sup> Tsviilikohtumenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri, [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee), 28.02.2006.a.

### 3.1.2. Mis juhtub kinnistus- ja registriosakondade eraldamisel kohtutest?

Vaatamata õigusliku tähenduse olemasolule on registripidamise puhul tegemist mittehagilise küsimuse lahendamisega, mis teenib ennetava õigusemõistmise huve, mittehagiliste õigussuhete lahendamist ning ei kuulu põhiseaduslikult kitsamas tähenduses õigusemõistmise alla<sup>81</sup>. Euroopa riikide kogemusi vaadeldes eksisteerib erinevaid registripidamise mudeleid. Saksa õigussüsteemi mõjutustega riikides (Saksamaa, osaliselt Austria, Tšehhi, Sloveenia, Ungari) ja Prantsuse õigussüsteemi mõjutustega riikides (Prantsusmaa, Belgia, Luksemburg) peetakse äriregistrit kohtute juures (Prantsuse süsteemi puhul eraldiseisvate kaubanduskohtute juures). On ka Saksa õiguse mõjutustega riike, kus see pole nii (nt Šveits). Teistes Euroopa riikides puudub äriregistril ja kohtutel seos. Äriregistrit haldavad nt kaubandus- ja tööstuskojad (Holland, Itaalia, Kreeka, Rumeenia) või ministriumid ja nende juures paiknevad ametid (Iirimaa, Norra, Läti, Malta, Portugal, Rootsi, Soome, Taani, Inglismaa)<sup>82</sup>. Ka kinnistusraamatu pidamisel on erinevaid mudeleid, nt Saksa õigussüsteemi (kus üldjuhul paikneb kinnistusraamat kohtu juures) mõjutustega Šveitsis peavad kinnistusraamatut kohtust eraldi tegutsevad asutused, mida küll nimetatakse kinnistusametiteks. Vaatamata sellisele erinevusele on nii Saksa kui Šveitsi süsteemis ühtmoodi tagatud kinnistusraamatu pidajate põhjalikud õigusalsed teadmised ja nende sõltumatus<sup>83</sup>. Seega ei ole õigusliku tähenduse omamine võimalik ainult kohtu juures peetava registriga. Eestis kohtute juures mittepeetavatest riiklikest registritest omavat õiguslikku tähendust näiteks rahvastikuregister<sup>84</sup>, kasulike mudelite register<sup>85</sup> jne.

Sisuline seos registripidamise ja õigusemõistmise vahel on väike. Kohtunik sekkub registripidamisse juhul, kui kande tegemisel tekib õiguslik vaidlus või kui registrikaart või kinnistusregistriosa on rikutud, kadunud või hävinud<sup>86</sup>. Nimetatud toimingute teostamiseks pole infotehnoloogiliste vahendite olemasolul vajalik kohtunike ja registri füüsiline lähedus. Juba praegu paiknevad osad kinnitus- ja registriosakonnad eraldi nendega sama tööpiirkonda jagavatest kohtunikest<sup>87</sup>. Ka registrite füüsilise kättesaadavuse tagamiseks klientide jaoks pole elektrooniliste suhtlusvahendite arenemisel hädavajalik nt kinnistusjaoskonna paiknemine igas maakonnakeskuses. Nii näiteks ei ole enam eraldi

<sup>81</sup> S. Gemes, „Kinnistusraamat ja teised kohturegistrid - liigne koorem kohtute jaoks?“, Kinnistusraamatu- ja notaripäevad 2000:ettekanded.

<sup>82</sup> Andmed pärinevad interneti leheküljelt <http://www.just.ee/14587>, 5.veebruari seisuga.

<sup>83</sup> R. Tiivel, „Eesti kinnistusraamatuõiguse vastuolulistest allikatest ja kinnistusraamatu tänasest seisust“, Kinnistusraamatu- ja notaripäevad 2000:ettekanded.

<sup>84</sup> RRS § 6 lg 2, § 25<sup>1</sup>, § 48 lg 2

<sup>85</sup> Vabariigi Valitsuse 25. septembri 2000. a määrus nr 308 „Riikliku kasulike mudelite registri“ pidamise põhimääruse“ § 1 lg 2.

<sup>86</sup> AS § 45 lg 3.

<sup>87</sup> Harju Maakohtu kinnistus- ja registriosakond asub tervikuna kohtunikest eraldiseisvas hoones, sama olukord ka osaliselt Viru Maakohtus (Jõhvis ja Rakveres), Pärnu Maakohtus (Pärnus, Kärddlas, peagi Paides) ja Tartu Maakohtus (Põlvas).

kinnistusametnikke Hiiumaal, sama reform toimus 1. märtsil 2006.a Paides (kinnistusraamatut peab Pärnus asuv kinnistusjaoskond). Kohapealseteks kontaktideks on notarid, kes vahendavad kinnistusosakondi ja kliente. Notaritele on peagi kavas üle anda ka seni Harju Maakohtu poolt teostatav pärimisregistri funktsioon. Registriosakonnad loodi koheselt vaid nelja kohtu juurde, kuna nende koormus poleks õigustanud eraldiseisvate ametnike paiknemist iga maa- ja linnakohtu juures ning samuti polnud füüsiline kättesaadavus nende puhul nii oluline kui kinnistusosakondade juures, sest klientuuri moodustavad üldjuhul juriidilised isikud. Kinnistusosakondade arvu vähenemise lõppeesmärgiks saab samuti olla nelja ühes asukohas paikneva suure osakonna teke sarnaselt registriosakondadele. Registrite kohtutest eraldamine saab võrreldes praeguse olukorraga ainult näiliselt suurendada ohtu registrite sõltumatusele. Juba praegu allub registriosakond kohtudirektori vahendusel Justiitsministrile. Ei saa väita, et alates 2002.a kohtute seadusega jõustunud muudatustest, mis vähendasid registripidamise ja õigusemõistmise seost, oleks kohtunikabide sõltumatus või asjatundlikkus vähenenud. Sellele kartusele ei anna alust ka erinevate välisriikide praktika (vt eespool).

Kinnistusosakondade koondumisel sarnaselt registriosakondadega ning nende organisatsioonilisel eraldumisel kohtutest moodustuksid Justiitsministeeriumi hallatavad riigiasutused, mis oleksid piisavalt suured end iseseisvalt haldama. Asutuste üle teostaks sarnaselt praeguse olukorraga järelevalvet Justiitsministeerium ning nende koosseisu moodustaks seni kohtute juures tegutsenud kohtunikuabid ja teised registripidamisega seotud kohtuteenistujad (va laiendatud pädevusega kohtunikuabid).

Nelja suure osakonna loomisel oleks võimalik pakkuda registriteenust Justiitsministeeriumi valitsemisalas vähemalt samade kulutustega või kulutuste vähenedes. Väheneksid kulutused erinevatele hoonetele või hooneosadele peaaegu kõigis maakonnakeskustes. Kinnistusosakonnad on eeldanud oma arhiivivajaduse tõttu erinõuetega hoonete kasutamist, koondudes nelja asukohta on võimalik leida registrite vajadustele vastavad hooned ning saavutada arhiivide ühendamisel säästu. Registriasutuste koondumisel väheneksid osaliselt kulud personalile. Suuremates kinnistusosakondades on abipersonali osakaal võrreldes kohtunikuabide arvuga väiksem kui väiksema koosseisuga osakondades, mistõttu peaks kinnistusosakondade koondumisel vähenema vajadus abipersonali järele<sup>88</sup>.

Viimastel aastatel toimunud registreid pidavate kohtunikuabide pädevuse laiendamise tõttu, on registrite ja õigusemõistmise eraldumisel olulisimaks küsimuseks tõusnud, kas registrite eraldamine suurendab kohtunike koormust. Ei saa eitada kohtunikuabi pädevuse

---

<sup>88</sup> Harju (20 kohtunikuabi) ja Tartu Maakohtu (14 kohtunikuabi) kinnistusosakondades töötab iga kohtunikuabi kohta vastavalt 0,45 ja 0,43 tehnilist sekretäri, kui väiksemates Viru (11 kohtunikuabi) ja Pärnu Maakohtu kinnistusosakondades (6 kohtunikuabi), vastavalt 0,67 ja 0,55 tehnilist sekretäri.

laiendamise koormustvähendavat mõju kohtunikele. Alates 1. jaanuarist 2006.a on maakohtute õigusteenistuste juures tööle asunud eraldiseisvad laiendatud pädevusega kohtunikuabid (kokku 9 ametikohta), kes registriasjadega kokku ei puutu ning lahendavad maksekäsumenetluse avaldusi, suuremates kohtumajades on ka riigi õigusabi taotlused ning menetluskulude arvutamine jäänud laiendatud pädevusega kohtunikuabide ülesandeks. Arvestades laiendatud pädevusega kohtunikuabide suhteliselt vähest seost registripidamisega, on registrite ja õigusemõistmise eraldumisel mõistlik siduda laiendatud pädevusega kohtunikuabid just õigusemõistmise poolega, mis võimaldaks neil jätkata õigusemõistmist toetavate ülesannete täitmist. Seega ei tähenda registrite eraldamine õigusemõistmisest kohtunike koormuse tõusu.

Õigusemõistmisega seotud, kuid kohtuniku kvalifikatsiooni mitte-eeldavate ülesannete täitmisel on mõistlik ka edaspidi kasutada kohtunikust madalamapalgalisi, kuid samuti sõltumatuid ja pädevaid kohtuteenistujaid. Eelduseks on siin kohtuametnike ettevalmistus- ja koolitussüsteemi puuduste, mida saab pidada käesoleva analüüsi punktis 2.2.1. toodud probleemide tulemuseks, kõrvaldamine. Laiendatud pädevusega kohtunikuabid oleksid kohtusisese karjäärisüsteemi üheks loogiliseks osaks koos kohtu konsultandi/nõuniku ja kohtunikukandidaadiga. Juba praegu võib kohtunikuabiks nimetada näiteks isiku, kes on läbinud kohtuniku ettevalmistusteenistuse ja sooritanud kohtunikueksami, kuid pole kohtunikuks nimetatud<sup>89</sup> (sellekohane praktika on ka 2005. aastast olemas). Mõistlik lahendus on kohtunikukandidaadi ja laiendatud pädevusega kohtunikuabi ametikoha ühildamine. Sellel ametikohal töötamine eeldaks vastava tasemeeksami sooritamist, (praeguse kohtunikukandidaadi ja kohtunikuabi eksami sümbioos) mis võib järgneda karjäärile kohtu konsultandina<sup>90</sup>. Ametikohal töötamise eesmärk oleks nii kohtuniku abistamine õigusemõistmisega seotud tegevustes kui ka kohtunikuametiks ettevalmistamine<sup>91</sup>. Kohtunikueksami sooritamisel avaneks võimalus kandideerida kohtunikuks ja vastava võimaluse puudumisel (näiteks vakantsete kohtade arvu vähesuse tõttu) saaks isik jätkata teenistust kohtus maksekäsu kiirmenetluse avalduste, riigi õigusabi taotluste lahendamise ja teiste laiendatud pädevusega kohtunikuabide ülesandeks jäänud kohustuste täitmisega<sup>92</sup>.

3.1.1. peatüki lõpus välja toodud registripidamise ja õigusemõistmise sidumise põhjusteks olid registrite õiguskindluse ja sõltumatuse rõhutamine, selle majanduslik otstarbekus ja kohtunike töökoormust vähendav toime. Sarnased argumendid on ka mujal Euroopas

---

<sup>89</sup> KS § 115 lg 2.

<sup>90</sup> Ka praegu on KS § 64 lg 2 kohaselt konsultandi töökogemuse olemasolul võimalik taotleda kohtuniku ettevalmistusteenistuse lühendamist, mis peaks soodustama kohtusisese karjäärisüsteemi teket.

<sup>91</sup> Seni on KS § 62 lg 1 kohaselt vaid viimane ettevalmistusteenistuse eesmärgiks.

<sup>92</sup> Kohtuteenistuses jätkamiseks on eeldused loodud ka praegu KS § 62 lõikes 8.



registripidamise ja õigusemõistmise eraldamise diskussiooni osaks<sup>93</sup>. Välisriikide kogemus näitab, et õigusliku tähendusega ning asjatundlikku ja sõltumatut registripidajat eeldavaid registreid on võimalik pidada ka mujal kui kohtute juures. Ka Eestis ei peeta õigusliku tähendusega registreid ainult kohtute juures ning teenistusliku järelevalve kaudu on registripidamine juba praegu täitevvõimu (justiitsminister) kontrolli all. Majanduslikult on kinnistusosakondade koondumisel nelja asukohta (sarnaselt registriosakondadega), mida kohtutest eraldumine soodustaks, võimalik registreid pidada Justiitsministeeriumi valitsemisalas samade või väiksemate kulutuste juures. Registripidamise eraldamine õigusemõistmisest ei too kaasa kohtunike koormuse tõusu, kui juba praegu registripidamisega mittetegelevad laiendatud pädevusega kohtunikuabid seotakse kohtusisese karjäärüsteemiga ning jätkub kohtunike toetamine õigusemõistmisega seotud, kuid kohtuniku kvalifikatsiooni mitteeeldavate ülesannete täitmisel.

Justiitsminister on 2001. aastal nentunud, et on vaid ajaküsimus, mil registrid koos justiitshalduse arenguga muutuvad iseseisvateks valitsusasutusteks või võtavad mingi muu organisatsioonilise vormi<sup>94</sup>. Käesoleva peatüki kokkuvõtte saab olla, et see aeg on käes, kuna eeldused õigusemõistmise ja registrite eraldamiseks on loodud ning lisaks võimalikule kulude kokkuhoiule, saab muudatuste tulemusel realiseeruvaks täiendavaks positiivseks efektiks pidada ka õigusemõistmise sõltumatuse kasvu haldusfunktsiooni domineerimise vähenemise läbi kohtuasutuses<sup>95</sup>.

## **3.2. Kriminaalhooldusosakond**

### **3.2.1. Miks on kriminaalhooldusosakonnad kohtute juures?**

„Kriminaalhoolduse käigus valvatakse kriminaalhooldusaluse käitumise ja temale kohtu või prokuröri poolt pandud kohustuste täitmise järele ning soodustatakse kriminaalhooldusaluse sotsiaalset kohanemist eesmärgiga mõjutada teda hoiduma kuritegude toimepanemisest“<sup>96</sup>. A. M. van Kalmthouti kohaselt on mitmed Ida-Euroopa riigid kogenud lähiminevikus kuritegevuse iga-aastast kasvu ning teinud läbi karmi kriminaalpoliitika praktiseerimise perioodi, mis on ülerahvastanud vanglad ja pole aidanud kuidagi kaasa kuritegevuse

---

<sup>93</sup> Vt näiteks S. Gemes, „Kinnistusraamat ja teised kohturegistrid - liigne koorem kohtute jaoks?“, Kinnistusraamatu- ja notaripäevad 2000:ettekanded. Saksamaal on jõutud arusaamisele, et õigusemõistmine ja registrid ei pea tingimata omavahel seotud olema, kuid peamiseks põhjuseks, miks registreid pole kohtute juurest eraldatud, on asjaolu, et pole veendunud alternatiivse ja parema lahenduse võimalikkuses samade kulutuste juures

<sup>94</sup> M. Rask, „Võimude tasakaalustatus kui põhiseaduslik väärtus“, Riigikogu Toimetised 1/2001; S. Gemes, „Kinnistusraamat ja teised kohturegistrid - liigne koorem kohtute jaoks?“, Kinnistusraamatu- ja notaripäevad 2000:ettekanded.

<sup>95</sup> Vt Uno Lõhmuse eriarvamus kohtute seaduse juurde: „Kui kohtuasutuses muutub õigusemõistmise funktsioon teisejärguliseks ja domineerima hakkab haldusfunktsioon, siis on tehtud suur samm haldusriigi suunas.“ Eriarvamus on kättesaadav [www.riigikohus.ee](http://www.riigikohus.ee).

<sup>96</sup> KrHS § 1.

vähendamisele. See on rõhutanud süüdimõistetute kontrolli ja järelevalve olulisust ning vajadust alternatiivsete karistuste ning kriminaalhooldussüsteemi kui alternatiivsete karistuste täideviija järele<sup>97</sup>. Ka Eestis kulub ühele kinnipeetavale keskmiselt 17,6 korda rohkem raha, kui ühele kriminaalhooldusalusele<sup>98</sup>.

Maakohtute juures tegutseb alates 1. jaanuaril 2006.a toimunud kohtute struktuurireformist neli kriminaalhooldusosakonda, mis jagunevad talitusteks. Kriminaalhooldusosakonna juhataja nimetab kohtudirektor<sup>99</sup>, samuti kinnitab direktor osakonna koosseisu<sup>100</sup>. Talitused paiknevad kõigis maakonnakeskustes ja ka teistes suuremates linnades ning alevites, sealjuures enamik talitusi ja vastuvõtupunkte paiknevad õigusemõistmise funktsiooni teostamisega tegelevatest kohtuhoonetest eraldi. Osakondade ja talituste asukohad määrab justiitsminister, „lähtudes kriminaalhoolduse läheduse põhimõttest ja arvestades majanduslikke kaalutlusi“<sup>101</sup>. Samuti kehtestab minister kriminaalhooldusosakonna kodukorra<sup>102</sup> ja teostab kohtudirektori kaudu ning ka otse järelevalvet osakondade töö üle - võib nõuda nimetatud osakondade töötajatelt ja kohtu kohtudirektorilt seletusi, kontrollida asjaajamist, eelarve täitmist ja koguda muud vajalikku teavet<sup>103</sup>.

Praegune kriminaalhooldussüsteem hakkas toimima 1. mail 1998. Postkommunistlikest riikidest on Eesti kriminaalhooldussüsteem oma organisatsioonilise seosega kohtutega suhteliselt ainulaadne<sup>104</sup>. Kuni 2002.a kohtute seaduse jõustumiseni oli seos ka hierarhiline, kuna kriminaalhooldusosakonna juhataja ja osakonna ametnikud nimetas ametisse kohtu esimees.<sup>105</sup> Sarnaselt registripidamise organisatsioonilise seose vähenemisele on see toimunud kriminaalhoolduses, nt maakohtu eelarves näidatakse õigusemõistmise funktsiooni teostamiseks vajalikud kulutused kriminaalhooldusosakonna kulutustest eraldi<sup>106</sup>. Eraldi tasub märkimist siiski kriminaalhooldusseaduse säte, mille kohaselt kriminaalhooldusosakonna asjaajamise ja tööks vajalikud tingimused tagab kohtu kantselei<sup>107</sup>.

Kriminaalhoolduse tööalane side õigusemõistmisega väljendus varem kohtueelses ettekandes<sup>108</sup>, kriminaalhooldaja määramises<sup>109</sup>, korralises ettekandes<sup>110</sup> ja erakorralises

---

<sup>97</sup> Kalmthout, Roberts & Vinding, „Probation and Probation Services in the EU accession countries.“, lk 4.

<sup>98</sup> 2001.a andmetel kulub ühele kriminaalhooldusalusele aastas 177 eurot, ühele kinnipeetavale 3113 eurot.

Kalmthout, Roberts & Vinding, „Probation and Probation Services in the EU accession countries.“, lk 127.

<sup>99</sup> KrHS § 6.

<sup>100</sup> KrHS § 5 lg 1.

<sup>101</sup> KrHS § 5 lg 4.

<sup>102</sup> KS § 42 lg 1.

<sup>103</sup> KS § 45 lg 3.

<sup>104</sup> Vaid Rumeenia kriminaalhooldusosakonnad paiknevad samuti kohtute juures. *Kalmthout ja Vinding „Probation and Probation Services in the EU accession countries“.*

<sup>105</sup> KS § 37\_6

<sup>106</sup> KS § 43 lg 2.

<sup>107</sup> KrHS § 5 lg 7.

<sup>108</sup> KrHS § 24.

ettekandes<sup>111</sup>, mis kriminaalhooldaja pidi koostama kahtlustatava/süüdistatava/kohtualuse või kriminaalhooldusaluse kohta. 2004.a mais jõustunud seadusemuudatusega ei esitata korralisi ettekandeid enam kohtule, vaid kriminaalhooldusosakonna juhatajale<sup>112</sup>. Tegemist oli iga kuue kuu järel kohtule esitatava ettekandega kohtuotsuse ja hoolduskava täitmise kohta, mis tuli esitada ka siis, kui täitmine edenes korraliselt. Kuna korralisel ettekandel puudus kohtu jaoks väga suur tähendus, siis tihti kohtunikud ei lugenud seda, kuna töökoormus oli niigi suur. See tingis ka ebaotstarbeka regulatsiooni muutmise. Samuti ei määra kriminaalhooldajat enam kohus, vaid seda teeb kriminaalhooldusosakonna juhataja, arvestades töökoormust ja spetsialiseerumist<sup>113</sup>. Ka varem toimis kohtu poolt hooldaja määramine kriminaalhooldusosakonna juhataja ettepanekul, kohtul oli vaid ettepaneku kinnitamise roll, mis polnud vajalik.

Muudatuste tulemusel on õigusemõistmise ja kriminaalhoolduse seos vähenenud. Kriminaalhooldusstatistika kohaselt näitab ka allesjäänud funktsionaalne seos vähenemise tendentsi. Kohtueelseid ettekandeid taotlevad kohtud võrreldes prokuratuuri ja vanglaga vähe – 2004. aastal moodustas kohtu poolt tellitud kohtueelsete ettekannete arv 15% kõigist kohtueelsetest ettekannetest, prokuratuur tellis samal ajal 54% kõigist ettekannetest ja vanglad 31%<sup>114</sup>. 2005. aastal tellis kohus vaid 1% kõigist kohtueelsetest ettekannetest, prokuratuur 56% ja vanglad 43%. Erakorralisi ettekandeid esitatakse peamiselt kohtule, 2004. aastal esitati 82% erakorralistest ettekannetest kohtule<sup>115</sup>, 2005. aastal 79%. Erakorraliste ettekannete esitamine kriminaalhooldajate poolt on praeguseks hetkeks ainus kohtunike ja kriminaalhooldusosakondade vaheline tööalane seos.

### **3.2.2. Mis juhtub kriminaalhooldusosakondade eraldamisel kohtutest?**

Kriminaalhooldus on kriminaaltäitesüsteemi üheks osaks kohtu või prokuratuuri otsuste täideviijana. Otsustaja ja täitja tihe füüsiline side pole hädavajalik – ka vanglad kohtuotsuste täideviijana pole kohtute osakondadeks, samuti saab tuua paralleeli tsiviiltäitesüsteemist, kus vabakutselised kohtutäiturid on kohtutest organisatsiooniliselt eraldatud. Välisriikidest leiab erinevaid kriminaalhooldussüsteemi mudeleid. On riike, kus kriminaalhooldus on seotud prokuratuuriga (Luksemburg), on ka riike, kus kriminaalhooldus paikneb kohtute juures (Saksamaa). Mainimata ei saa ka jätta võimalust, et kriminaalhooldusülesandeid täidab hoopis erasektor (Austria). Sarnase võimaluse sätestab muuseas ka Eesti

---

<sup>109</sup> Kuni 30.04.2004.a kehtinud kriminaalhooldusseaduse redaktsioonis § 25.

<sup>110</sup> Kuni 30.04.2004.a kehtinud kriminaalhooldusseaduse redaktsioonis § 30 lg 1.

<sup>111</sup> KrHS § 31.

<sup>112</sup> KrHS § 30.

<sup>113</sup> KrHS § 25.

<sup>114</sup> <http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=12208/kohtueelsed.pdf>, 13. veebruaril 2006.a.

<sup>115</sup> <http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=12210/erakorralised.pdf>, 13. veebruaril 2006.a.

kriminaalhooldusseadus<sup>116</sup>. Arvestades kriminaalhoolduse kui kriminaalkohtuotsuse täidesaatja olemust on paljud riigid sidunud selle funktsiooni vanglatega (Taani, Norra, Rootsi)<sup>117</sup>.

Loogilisim lahendus Eesti kriminaalhooldusosakondade jaoks tundub samuti viimane alternatiiv. Vastava muudatuse läbiviimine on seatud üheks Justiitsministeeriumi 2007-2010 arengustrateegia tegevuseks<sup>118</sup>. Vanglate ja kriminaalhoolduse vahelise koostöö tugevdamist rõhutavad ka Riigikogu poolt 21. oktoobril 2003.a kinnitatud kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2010<sup>119</sup>. Tegemist on Justiitsministeeriumi valitsemisalas toimuva loogilise arenguga, mis leiaks aset sõltumata käesoleva kohtuhaldusmudeli reformi toimumisest. Kohtute töökorraldust kavandatav muudatus ei puuduta, erakorraliste ettekannetega tehtava töö sisu ei muutu. Kriminaalhooldussüsteemi ja vanglasüsteemi liitmine toob kaasa nimetatud asutuste koostöö paranemise, eeldatava vangide arvu vähenemise ning sellest tuleneva kulude kokkuhoiu, mistõttu riigijuhtimise seisukohalt on tervikuna tegemist põhjendatud muudatusega.

### **3.3. JM raamatupidamiskeskus**

Kohtute raamatupidamiskeskus moodustati 1. jaanuaril 2005.a. Keskuse tegevusvaldkonnaks on justiitsministri määratud Justiitsministeeriumi valitsemisala valitsusasutustele ja hallatavatele riigiasutustele raamatupidamise teenuse pakkumine<sup>120</sup>. Keskuse põhiülesanne on:

- 1) teenindatavate riigiasutuste raamatupidamisarvestuse korraldamine;
- 2) riigi nõuete täitmisele saatmise ja arvestuse korraldamine.

Riigi nõueteks loetakse Eesti Vabariigi varalised nõuded, mis on tekkinud kohtumenetluse tulemusena, kusjuures Eesti Vabariik ei ole olnud menetlusosaline. Keskuse moodustamise eesmärgiks oli parandada kohtute raamatupidamise kvaliteeti ning tagada efektiivne riigi nõuete täitmisele pööramine. Seni tegelesid esimese ja teise astme kohtud ise riigi nõuete täitmisele pööramisega, kuid ei suutnud seda teha kuigi efektiivselt, lisaks tekitas kohtute poolne otsuste täitmisele pööramisega tegelemine õiguslikke küsimusi seoses võimaliku võimude lahususe nõude rikkumisega. Kohtud olid nii otsustaja kui otsuse täitmise tagaja rollis. Raamatupidamisega tegelesid kohtute juures 33 raamatupidajat kokku kahekümne kolmes kohtus. Enamik raamatupidajaid tegutsesid väikeste kohtute juures ja tegid oma

---

<sup>116</sup> KrHS § 21 lg 1: „Justiitsminister võib halduslepingu alusel anda kriminaalhooldusülesannete täitmise osaliselt mõne kohtu tööpiirkonnas selleks sobivale ja vastavat soovi avaldanud mittetulundusühingule.”

<sup>117</sup> Vt Kalmthout & Derks „Probation and Probation Services. A European Perspective.”, lk 19-22.

<sup>118</sup> Vt JM arengustrateegia 2007-2010 kriminaalpoliitika valdkonna 2. strateegilise eesmärgi 2. meetme 8. tegevus.

<sup>119</sup> RT I, 31.10.2003, 67, 457

<sup>120</sup> Justiitsministri 26.11.2004 määruse nr 74 „Kohtute raamatupidamiskeskuse põhimäärus” § 7.

tööd üksi, ilma asendajateta. See ei taganud ühtlast raamatupidamise kvaliteeti, lahendamata oli ka riigi tulude arvestuse küsimus. Kohtute raamatupidamiskeskus teenindab seni vaid esimese ja teise astme kohtuid, kuid keskuse moodustamisettepaneku seletuskirja kohaselt on keskus moodustatud laiendamise võimalusega ka teiste Justiitsministeeriumi valitsemisala asutuste suhtes. Käesoleval hetkel töötab keskuses 21 töötajat, neist 16 raamatupidajat.

Kohtute ja keskuse seos on teenindava ja teenindatava asutuse vaheline seos. Raamatupidamise korralduse eest vastutab kohtute seaduse kohaselt jätkuvalt kohtudirektor<sup>121</sup>, ent funktsiooni teostab Justiitsministeeriumi hallatav riigiasutus. Muudatuste tulemusi saab pidada positiivseteks:

- 1) on tõusnud kohtute raamatupidamise kvaliteet – kulusid kajastatakse ühtlustatud praktika kohaselt, mistõttu on võimalik täpsem ja detailsem finantsanalüüs üle kõigi esimese ja teise astme kohtute;
- 2) on loodud selge vastutaja riigi nõuete täitmisele pööramise eest. Raamatupidamiskeskuse põhimääruse § 8 lg 2 kohaselt on keskusel riigi nõuete täitmisele saatmise ja arvestuse korraldamisel nõuete üle arvestuse pidamise kohustus, nõuete kohtutäiturile edastamise kohustus ning riigi esindamise kohustus nõuetega seonduvates kohtu-, täite- või pankrotimenetluses.

Olukorras, kus lähiminevikus toimunud muudatused on toonud kaasa riigi funktsioonide kvaliteetsema täitmise, selge vastutusahela ning lahendanud võimalikud õiguslikud küsitavused funktsiooni teostamisel peab järjekordse kohtute raamatupidamist puudutava reformi läbiviimiseks olema kaalukaid argumente. Alternatiivsed lahendused on:

- 1) raamatupidamise (taas)detsentraliseerimine kohtute juurde;
- 2) raamatupidamiskeskuse loomine Riigikohtu või loodava kohtuhaldusasutuse juurde;
- 3) Justiitsministeeriumi Raamatupidamiskeskuse poolt teenuse osutamine sõltumatule kohtusüsteemile.

Esimese alternatiivi kahjuks räägivad toimunud reformi positiivsed tulemused raamatupidamise kvaliteedi osas, tsentraliseeritud raamatupidamine võimaldab tänu ühtlustatud kulude kajastamisele oluliselt põhjalikumat finantsanalüüsi. Lisaks kerkiks probleem seoses riigi nõuete (taas)täitmisega kohtute poolt. Kohtutele tuleks selle funktsiooni täitmiseks eraldada täiendavaid ressursse, õiguslikult küsitav oleks riigi nõuete tekkimise üle otsustaja rolli ning nende täitmise eest vastutaja rolli ühele asutusele panemine. Teise alternatiivi korral raamatupidamise kvaliteet ei tohiks halveneda. Samuti ei

---

<sup>121</sup> KS § 125 lg 1 p 7.

tohiks kaasneda õiguslikke probleeme seoses riigi nõuete täitmisega kohtuhaldusasutuse (mitte kohtute) poolt.

Kolmas alternatiiv tähendaks senise kohtute raamatupidamiskorralduse säilitamist ka pärast esimese ja teise astme kohtute eraldamist Justiitsministeeriumi valitsemisalast, ainsaks muudatuseks oleks ka Riigikohtule raamatupidamisteenuse pakkumine Raamatupidamiskeskuse poolt. Kohtute eraldamine Justiitsministeeriumi valitsemisalast eeldaks esiteks raamatupidamise seaduse § 2 lg 4 muutmist, kus loetletakse raamatupidamiskohustuslased, nende hulgas ka Riigikohus, mis tuleks asendada sõnaga „kohtud“. Teenuse osutamine keskuse poolt eeldaks omakorda vastava kokkuleppe vormistamist Justiitsministri ja kohtuhaldusorganisatsiooni juhiga, mis saaks toimuda näiteks Raamatupidamiskeskuse põhimääruses sisalduvate sätetega. Ministeeriumide valitsemisalade (või ka näiteks põhiseaduslike institutsioonide) üleste haldusfunktsioonide teostamise kohta näiteid palju ei ole<sup>122</sup>, kuid seda ei pea tingimata pidama positiivseks nähtuseks. Kui see toob kaasa halduskulude kokkuhoiu ja funktsioonide efektiivse teostamise, siis peaks seda soodustama. Raamatupidamist puudutavad seadused ei sea siin takistusi. Raamatupidamiskohustuslase kohuseks on raamatupidamise korraldamine nii, et oleks tagatud aktuaalse, olulise, objektiivse ja võrreldava informatsiooni saamine raamatupidamiskohustuslase finantsseisundist, majandustulemusest ja rahavoogudest<sup>123</sup>. „Raamatupidamise korraldamisele“ täiendavaid nõudeid esitatud ei ole, mistõttu on võimalik ka selle korraldamine teiste (riigi)asutuste kaudu. Raamatupidamisteenuse osutamine kohtusüsteemiga hierarhiliselt mitteseotud asutuse kaudu ei ohusta õigusemõistmise sõltumatust, kuivõrd raamatupidamise näol on tegemist eelkõige juba toimunud arvelduste dokumenteerimisega.

Kaaludes omavahel kolme alternatiivi saab eelkõige arvestada kahe viimasega, kohtute raamatupidamise detsentraliseerimine tuleks sellega kaasnevate kvaliteediprobleemide ja kulude kasvu tõttu välistada. Kahe viimase alternatiivi vahel valides on eelistatum raamatupidamisteenuse osutamine tervele kohtusüsteemile Justiitsministeeriumi valitsemisalas paikneva raamatupidamiskeskuse kaudu. Kohtute raamatupidamiskeskuse moodustamine on näidanud, et tsentraalne raamatupidamine tähendab kulude kokkuhoidu (raamatupidajate arv on vähenenud 33-lt 16-ni). Koondades terve kohtusüsteemi raamatupidamise on võimalik saavutada kokkuhoid ainult Riigikohtu raamatupidamiskulude vähenemise näol. Juhul, kui keskus osutaks raamatupidamisteenust lisaks kohtusüsteemile ja tervele Justiitsministeeriumi valitsemisalale on kokkuhoid suurem. Lisaks kulude

---

<sup>122</sup> Üheks näiteks saab pidada Riigi Kinnisvara Asi, kes haldab käesoleval hetkel Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi ja Justiitsministeeriumi valitsemisala asutuste kasutada olevaid hooneid.

<sup>123</sup> RPS § 4 p 1.

suuremale kokkuhoiule ei kerkiks ka riigi nõuete täitmisele pööramisel õiguslikke küsimusi. Kolmanda alternatiivi kasuks otsustamine tähendab seda, et kohtusüsteemi eelarves raamatupidamiseks vajalikke kulutusi ei kajastata.

### **3.4. JM Registrate ja infosüsteemide keskus.**

Registrate ja infosüsteemide keskus on kuni 1. jaanuarini 2006.a tegutsenud Justiitsministeeriumi Registrikeskuse ja Justiitsministeeriumi infosüsteemide talituse baasil moodustatud Justiitsministeeriumi hallatav riigiasutus. Keskuse tegevusvaldkonnaks on Justiitsministeeriumi valitsemisala registre ja infosüsteemide arendamine ja haldamine ning side- ja infotehnoloogiaalaste teenuste pakkumine<sup>124</sup>. Keskuse loomise eesmärkideks oli parandada tööprotsesse (eelkõige hangete läbiviimist) ja keskenduda Justiitsministeeriumis eelkõige ministeriaalfunktsiooni teostamisele. Põhimääruse kohaselt jätkab infosüsteemide keskasutus senise infosüsteemide talituse poolt pakutud teenuste pakkumist ministeeriumi valitsemisala asutustele, sh esimese ja teise astme kohtutele.

Lisaks ministeeriumi valitsemisalale pakub keskasutus sarnast teenust ka Õiguskantsleri Kantseleile 2002.a lõpus sõlmitud lepingu alusel<sup>125</sup>. Üle kolme aasta kestnud praktika on toimunud ja pole vähendanud nimetatud põhiseadusliku institutsiooni sõltumatust. Seetõttu võib pidada põhjendatuks samasisulise lepingu sõlmimist Justiitsministeeriumi ja kohtute administratsiooni vahel, kui saab teoks esimese ja teise astme kohtute haldamise eraldamine Justiitsministeeriumi valitsemisalast. Arvestades asjaolu, et 2007. 1. jaanuarist on kavas liita Riigikohus seni esimese ja teise astme kohtute töövahendina kasutatava kohtute infosüsteemiga<sup>126</sup>, siis suureneks Riigikohtu sõltuvus infosüsteemide keskasutusest sõltumata kavandatavatest kohtusüsteemi puudutavatest muudatustest.

Sõlmitav leping peaks Õiguskantsleri Kantseleiga sõlmitud lepingust olema oluliselt detailsem, kuivõrd kui keskasutus pakub kohtutele infosüsteemi teenust, mis on kohtute elektrooniliseks töökeskkonnaks, siis peab olema tagatud selle keskkonna töökindlus. Samuti vajavad reguleerimist andmekaitsealased kohustused ning üldised koostööpõhimõtted olemasolevate infotehnoloogiliste lahenduste edasisel arendamisel, sh uute projektide algatamise otsustamine, selle juurde käivad ressursiküsimused jne.

---

<sup>124</sup> Justiitsministri 24.10.2005 määruse nr 44 „Registrate ja infosüsteemide keskuse põhimäärus“ § 7.

<sup>125</sup> Õiguskantsleri Kantselei ja Justiitsministeeriumi vahel 19. detsembril 2002.a sõlmitud infotehnoloogiaalase koostöö raamlepingu nr 1/186-02, p 2.1.2.: Justiitsministeerium on kohustatud tagama infosüsteemide ühendamiseks ja ühiseks haldamiseks vajaliku teenindamise.

<sup>126</sup> Kohtute infosüsteemi põhimäärusele § 23 lg 1.

Vaatamata lepingu detailsusele on koostööpõhimõtete formuleerimine ja nendes kokku leppimine võimalik. Sarnane kokkulepe on sõlmitud näiteks Inglismaa Justiitsministeeriumi (*Department of Constitutional Affairs*) ja Kohtute Ameti vahel (*Her Majesty`s Court Service*), mille kohaselt ministeeriumi IT osakond (*DCA e-Delivery Group*) on koostanud eraldi strateegiad Kohtute Ameti infrastruktuuri vajaduste rahuldamise kohta ja Kohtute Ameti infosüsteemialaste vajaduste kohta, mis mõlemad toetavad ameti põhitegevuste arengukavu.

Kohtute infosüsteemide haldamise ja arendamise teenust pakkudes suudab Registrate ja Infosüsteemide keskus tagada tõhusamalt kohtute infosüsteemide sidustuse teiste justiitsvaldkonna ning terve riigi infosüsteemidega (kriminaalmenetlusregister, kavandatav E-Toimik), mistõttu saab pidada põhjendatuks infosüsteemide keskasutuse poolse teenusepakkumise jätkumist tervele kohtusüsteemile.

### **3.5. Riigi Kinnisvara Aktsiaselts**

Riigi Kinnisvara AS (RKAS) loodi 2001. aastal riigi kinnisvara senisest tõhusamaks haldamiseks. RKASi asutamise põhjenduse kohaselt loob riigi kinnisvara haldamise kontsentreerumine ühte äriühingusse eeldused riigile kinnisvaraturul tegutsemiseks ühe isikuna ning ühese eesmärgiga - tagada riigivara heaperemehelik majandamine ning väärtuse kasv<sup>127</sup>. RKASi põhikirjast tulenevateks peamisteks tegevusaladeks on:

1. kinnisvara ja ehitiste ning elu- ja mitteeluruumide haldamine ning nende üürile-, rendile- ja kasutusse andmine;
2. kinnis- ja vallasvara arendus, ost, müük, vahendus, nimetatuga seotud teenused ja nende vahendamine.

RKAS kuulub 100% riigile ja üldkoosolekul on aktsionäri esindajaks rahandusminister. RKASi moodustamise järgselt on aktsiaseltsi aktsiakapitali antud üle nii Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi kui Justiitsministeeriumi valitsemisala asutuste poolt kasutatavaid hooneid. Riigiasutused on seejärel muutunud rentnikuks. Enamik kohtuhooneid anti RKASile üle 2002. aastal, käesoleval hetkel ei rendi RKASilt kinnisvara Harju Maakohus (kinnistus- ja registriosakondade osas), Tartu Maakohus, Tartu Halduskohus, Tartu Ringkonnakohus (Tartu Justiitshoone osas ja Valga kohtumaja osas), Viru Maakohus (kinnistus- ja registriosakonna osas) ning kõik maakohud kriminaalhooldusosakonna talituste kasutatavate väikeste kinnisvarapindade osas. Riigikohtu hoone ei kuulu RKASi bilanssi.

---

<sup>127</sup> <http://www.rkas.ee/?id=1332>, seisuga 28.02.2006.a.



Esimese ja teise astme kohtute eraldamisel Justiitsministeeriumi valitsemisalast on kinnisvara puudutavate alternatiivsete lahendustena võimalik nii RKASilt kinnisvara rentimise jätkamine kui ka rendisuhte lõpetamine. Pooldada tuleks esimest alternatiivi ja seda järgmistel põhjustel:

- 1) kohtud kasutavad mitmetes linnades käesoleval hetkel samu hooneid, mis prokuratuur või teised riigiasutused. Kohtute eraldamine RKASi poolt hallatavate hoonete süsteemist olukorras, kus teistel riigiasutustel puudub selleks vajadus, tooks riigile tervikuna kaasa kulude kasvu keeruliste kinnisvarasuhete haldamise näol või eraldiseisvate hoonete kasutamise näol;
- 2) RKAS on renoveerinud aastatel 2002-2005 täielikult kolm kohtuhoonet ning väiksemas mahus ka teisi kohtuhooneid. On sõlmitud kokkulepped kohtuhoonete renoveerimise jätkamiseks kiiremas tempos ning täiendavate finantsvahendite eraldamiseks RKASile aastatel 2006-2008. Kohtuhoonete eraldamine RKASi süsteemist ei võimaldaks sõlmitud kokkuleppeid täita ning remontivajavaid kohtuhooneid ei renoveeritaks. Pole reaalne eeldada riigieelarveliste vahendite eraldamist lähiaastail kohtusüsteemile kohtuhoonete renoveerimiseks RKASi investeeringutega samas mahus;
- 3) RKASi teenusest loobumine tooks kaasa täiendavad kulutused kohtutele kinnisvara korrashoiu tagamiseks, samas kui RKASi süsteemis on tagatud kokkulepitud renditasemetel korrashoiutööde teostamine. RKASile üleantavate hoonete arvu kasvades on aktsiaseltsil võimalik pakkuda kinnisvara korrashoiuteenust madalamatel hinnatasemetel, kui see oleks võimalik kohtusüsteemi siseselt.

Tagamaks kohtuvõimu sõnaõigust RKASi kinnisvaraprojektide kavandamisel on põhjendatud vähemalt ühe RKASi nõukogu liikme eraldamine kohtuhalduse keskasutusele. Teisi põhimõttelisi muudatusi RKASi poolt kohtuhoonete haldamine kaasa ei too.

#### **4. Kohtusüsteemi vastutus ja võimude lahusus. Kohtusüsteemi väliskontroll.**

Võimude lahususe ja tasakaalu põhimõttel rajanevas riigis on möödapääsmatu, et ka kohtuvõimu ohjatakse teataval määral väljastpoolt. Tegemist on äärmiselt tundliku riigiõigusliku küsimusega, sest igasugune väline kontroll on otseses kollisioonis kohtu sõltumatuse postulaadiga. Tänapäevases mudelis on väliskontroll suures osas täitevvõimukeskse kohtuhalduse kõrvalprodukt. Kohtusüsteemi institutsionaalse eraldumise korral see mõju kaoks ning tekib küsimus, kas ja kuidas tuleb sõltumatuse kasvu kompenseerida. Järgnev analüüs vaatleb esmalt kehtivas õiguses teistele võimuharudele antud volitusi kohtusüsteemi mõjutamiseks (4.1), kohtuvõimu väliskontrolli teoreetilist (4.2) ja põhiseaduslikku tasuta

(4.3) ning keskendub seejärel kohtuvõimu vastutuse sisulistele (4.4) ja korralduslikele sõlmprobleemidele (4.5).

#### 4.1. Praegune mudel.

Eesti kohtuvõim peab tänase regulatsiooni kohaselt arvestama järgmiste süsteemiväliste mõjutustega:

– rahvas kui kõrgeima riigivõimu kandja ei saa otseselt kohtupidamisse sekkuda, kuid üldsusel on õigusemõistmise avalikkuse põhimõttest tulenevalt võimalus üksikisikute, ajakirjanduse ja õigusteadlaste kriitika kaudu võimalus valvata kohtupidamise seaduslikkuse üle. Sellele aitab kaasa otsuste motiveerimise ja avaldamise kohustus, samuti kohtuniku majanduslike huvide läbipaistvus.<sup>128</sup> Kohtu- ja justiitshalduse küsimustes on kohtuasutuse poole võimalik pöörduda märgukirjade, selgitustaotluste ja teabenõuetega;<sup>129</sup>

– Riigikogu suunab kohtuid kohtukorralduslike, protsessuaalsete ja materiaaõiguslike seadustega<sup>130</sup> ning määrab riigieelarve vastuvõtmise raames ka kohtupidamiseks lubatavate kulutuste mahu.<sup>131</sup> Seadusandja pädevuses on ka nimetada ametisse riigikohtunikud, võtta neilt ametivanne ja vabastada nad ametist. Riigikogu peab andma nõusoleku riigikohtuniku kriminaalvastutusele võtmiseks.<sup>132</sup> Kaks Riigikogu liiget kuuluvad kohtute haldamise nõukotta. Riigikohtu esimees esitab kord aastas parlamendile ülevaate kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta;<sup>133</sup>

– Vabariigi President teeb Riigikogule ettepaneku Riigikohtu esimehe ametisse nimetamiseks, nimetab ametisse ja vabastab ametist esimese ja teise astme kohtunikud, võtab neilt ametivande ning peab andma nõusoleku esimese ja teise astme kohtuniku kriminaalvastutusele võtmiseks. Riigipeana vabastab president süüdimõistetuid armuandmise korras karistuse kandmisest või kergendab karistust;<sup>134</sup>

– Vabariigi Valitsus kannab Justiitsministeeriumi kaudu poliitilist vastutust esimese ja teise astme kohtute ametitegevuse korraldamise, s.t haldamise eest, ehkki selle ülesande elluviimine toimub Justiitsministeeriumi ja kohtute haldamise nõukoja koostöös.<sup>135</sup> Valitsus mõjutab kohtusüsteemi tervikeelarve kujunemist riigieelarve eelnõu koostamise kaudu. Riigikohus on eelarve koostamise ja täitmise protseduurides põhiseadusliku institutsiooni

<sup>128</sup> PS § 24 lg-d 3 ja 4, KrMS § 11 jj, § 312, TsMS § 37 jj, § 442 lg 8, HKMS § 19 lg 4, § 25 lg 3, PSJKS § 53 ja § 57 lg 3, AvTS § 28 lg 1 p 29; KVS § 4 lg 2 p 13 ja § 7 jj.

<sup>129</sup> PS § 44 lg 2 ja § 46, MSVS § 2 lg 1, AvTS § 5 lg 1 p 1, § 6. Kohtupidamise puhul välistavad menetluslikud eriseadused isikute menetlusvälistele pöördumisi reguleerivate üldnormide kohaldamise.

<sup>130</sup> PS § 3 lg 1, § 104 lg 2 p 14 ja § 146 ls 2.

<sup>131</sup> PS § 65 p 6 ja § 115 lg 1.

<sup>132</sup> PS § 65 p-d 7 ja 8, § 150 ja § 153 lg 2, KS § 3 lg 4, § 27 lg 1, § 55 lg 4, § 56 lg 2 ja § 99 lg 3.

<sup>133</sup> KS § 27 lg 3, 40 lg 1.

<sup>134</sup> PS § 78 p-d 11, 13 ja 19, § 153 lg 1, KS § 55 lg 1, § 56 lg 2 ja § 99 lg 2.

<sup>135</sup> VVS § 59 lg 1, KS § 39 lg 1.

staatuses ja tema suhtes kohaldatakse ministeeriumide suhtes sätestatud, s.t ta esitab oma eelarveprojekti Rahandusministeeriumile ja sellele järgnevad eelarveläbirääkimised. Esimese ja teise astme kohtute eelarved koostatakse Justiitsministeeriumi valitsemisala eelarve osana ja need kinnitab minister.<sup>136</sup> Otseselt valitsuse pädevustest tuleb mainida veel kohtuniku lähetuskulude hüvitamise aluste ja korra kehtestamist.<sup>137</sup>

Justiitsminister kui valitsuse liige omab ulatuslikku pädevust maa-, haldus- ja ringkonnakohtute haldamisel: alustades kohtute ja kohtumajade asukohtade ja teeninduspiirkondade määramisest ning lõpetades kohtuesimeeste ja kohtudirektorite ametissenimetamisega.<sup>138</sup> Ehkki esimese ja teise astme kohtud on Justiitsministeeriumi haldusalasse kuuluvad riigiasutused, ei saa neid siiski lugeda valitsusasutuse hallatavaks riigiasutuseks Vabariigi Valitsuse seaduse mõttes. Nad on kohtute seadusest tuleneva eristaatusega kohtuasutused. Eriregulatsiooni, ennekõike kohtute seaduse tõttu ei saa minister kohtute suhtes rakendada kõiki volitusi valitsemisala juhtimisel.<sup>139</sup> Kohtusüsteemi vastutuse seisukohast on oluline justiitsministri volitus teostada esimese ja teise instantsi kohtuesimeeste üle järelevalvet, nõuda neilt seletusi ning seda mitte ainult õigusemõistmise korraldamise, vaid ka õigusemõistmise enda „korra kohase toimimise“ osas. Lisaks eeltoodule esitavad kohtud ministrile iga-aastase statistilise aruande. Samuti on ministril õigus esimees ametist vabastada, kui viimane on jätnud süüliselt oma ülesanded olulisel määral täitmata. Samas sätestab seadus, et justiitsministril ei ole käsu- ega distsiplinaarvõimu kohtuniku suhtes.<sup>140</sup> Justiitsminister osaleb haldusnõukoja töös sõnaõigusega. Samas kuulub Justiitsministeeriumi haldusalast nõukotta riigi peaprokurör või tema nimetatud riigiprokurör. Ministeerium korraldab ka nõukoja tööd, mõjutades sellega ka töö sisu. Ministri ja prokuratuuri esindajad kuuluvad kohtunike koolitusnõukokku ja kohtunikeksamikomisjoni, Justiitsministeeriumi esindaja ka kohtunikuabieksami komisjoni.<sup>141</sup>

Kohtunikuks kandideerija peab läbima Kaitsepolitsei ameti kui täitevvõimu asutuse poolt jälitustegevuse vormis läbiviidava julgeolekukontrolli;<sup>142</sup>

– Riigikontroll teostab kohtute suhtes läbi majanduskontrolli, viib s.h läbi majandusaasta aruannete auditeid. Auditi raames võib Riigikontroll hinnata kohtute sisekontrolli, finantsjuhtimist, -arvestust ja -aruandeid, majandustegevuse, s.h tehingute õiguspärasust,

---

<sup>136</sup> PS § 115 lg 2, RES § 1 lg 2, § 6 lg 3, § 6 lg 4 ls 1 ja § 12, VVS § 49 lg 1 p 9, KS § 43 lg 1.

<sup>137</sup> KS § 11<sup>1</sup>.

<sup>138</sup> Vt lähemalt ptk 2.

<sup>139</sup> Nt ei saa minister valvata kohtulahendite seaduslikkuse ega kohtumenetluse otstarbekuse üle (VVS § 95 lg 1).

<sup>140</sup> KS § 12 lg 4 p 2, § 20 lg 4 p 2, § 24 lg 4 p 2, § 39 lg 3, § 45 lg 2 ja § 46.

<sup>141</sup> KS § 40 lg 1, § 44 lg 1 ls 1, § 69 lg 2 ja § 119 lg 2. Kollegiaalsete kohtu- ja justiitshaldusorganite kohta vt ptk 2.

<sup>142</sup> KS § 54 lg 2, § 54<sup>1</sup>, RSS § 29 lg 1<sup>1</sup>.

juhtimise, organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkust ning infotehnoloogiasüsteemide usaldatavust;<sup>143</sup>

– õiguskantsleril on õigus teha ettepanek riigikohtuniku kriminaalvastutusele võtmiseks. Samuti on tal lisaks Riigikohtu esimehele kõigi kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamise õigus. Ta võib koguda kohtunikult ja teistelt isikutelt distsiplinaarasja lahendamiseks vajalikke tõendeid ja seletusi. Õiguskantsler või tema esindaja kuulub haldusnõukotta;<sup>144</sup>

– kohalik omavalitsus osaleb volikogu kaudu rahvakohtunike nimetamisel, valides rahvakohtunikukandidaadid ja olles volikogu liikme kaudu esindatud rahvakohtunike nimetamise komisjonis;<sup>145</sup>

– avalik-õiguslikud juriidilised isikud – Advokatuuri juhatuse nimetatud vandeadvokaat kuulub haldusnõukotta, Notarite Koja esindaja kuulub kohtunikuabieksami komisjoni, Tartu Ülikooli esindaja kuulub koolitusnõukokku ja kohtunikueksamikomisjoni;<sup>146</sup>

– rahvusvaheline ja supranatsioonaalne kontroll – Eesti kohtute suhtes süsteemiväliseks tuleb lugeda ka rahvusvahelised ja riigiülesed kohtud, ennekõike Euroopa Inimõiguste Kohus ja Euroopa Ühenduste Kohus. Ehkki nad ei kujuta endast edasikaabeinstantsi Eesti kohtute otsuste vaidlustamiseks ja neil puudub volitus siseriikliku kohtulahendi tühistamiseks, aitavad nende seisukohad tagada siseriikliku õigusemõistmise seaduslikkust.<sup>147</sup> Sellega seoses olgu mainitud, et Euroopa Ühenduse Kohtu kohtunike ja kohtujuristi kandidaatide esitamise pädevus Eesti poolt on täitevvõimul, seega Vabariigi Valitsusel.<sup>148</sup>

## **4.2. Üldine taust.**

### **4.2.1. Kontrolli olemus.**

Teoreetiliselt võib kohtusüsteem olla vaba igasugusest väliskontrollist või olla ka allutatud teise võimuharu või teiste võimuharude absoluutsele kontrollile.<sup>149</sup> PS § 4 välistab mõlemad äärmused. Täielik allutatatus välistaks võimude lahususe ja täielik kontrollimatus tasakaalustatuse. Aastatuhandete kogemus on näidanud, et inimesele absoluutse võimutäiuse andmine lõppeb alati selle kuritarvitamisega ühes või teises vormis.

<sup>143</sup> PS § 132, § 133 p-d 1 ja 2, RKS § 6 lg 2, § 7 lg 1 p 1, § 8, § 50, § 51, RES § 45 lg 3 ls 1, § 47.

<sup>144</sup> PS § 139 lg 3, § 153 lg 2, ÕKS § 1 lg 3, KS § 40 lg 1, § 91 lg 2 p 2 ja lg 3. Lähemat selgitamist vajab allpool õiguskantsleri pädevus teostada kohtu- ja justiitshaldusfunktsioonide täitmise suhtes ÕKS 4. ptk-s ettenähtud järelevalvet põhiõiguste ja -vabaduste järgmise üle. Ilmne on, et nimetatud järelevalvet ei saa teostada kohtulahendite suhtes.

<sup>145</sup> KS § 106 lg 2.

<sup>146</sup> KS § 40 lg 1, § 44 lg 1 § 69 lg 2 ja § 119 lg 2.

<sup>147</sup> EIK art-d 44–49, EÜ asutamislepingu art-d 226–230.

<sup>148</sup> VVS § 20<sup>2</sup> lg 1.

<sup>149</sup> Vrd sõltuvusmudel ja autonoomne-korporatiivne mudel M. Cappelletti käsitluses, D. Liiv/M. Sarapuu, Kohtute sõltumatus ja selle piirid tegelikkuses, teoses: P. Pruks jt (toim), Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteem toimimise efektiivsus, 2002, lk 14.

Absoluutselt suveräänne kohtunikkond võib degenereeruda bürookraatlikuks oligarhiaks.<sup>150</sup> Kergematel juhtudel piirduvad liigse sõltumatuse mõjud protsesside venimise, raiskamise ja stagneerumisega.<sup>151</sup> Ühiskond, usaldades õigusemõistmise autonoomsele kohtuvõimule, eeldab ka kohtuvõimu vastutust oma otsuste ja tegevuse eest.<sup>152</sup>

#### 4.2.2. Kontrolli eesmärk.

Kontroll kujutab endast kontrollieseme võrdlemist kontrollimõõdupuuga, tulemustest järelduste tegemist ning selle põhjal ennetavate ja korrigeerivate meetmete rakendamist.<sup>153</sup> Kontrollitava seisukohast kaasneb sellega kontrollitava vastutus kontrollija ees. Tänapäeva ühiskond ootab kohtusüsteemilt ennekõike:

- kohtute juhendumist õigusest ja ainult õigusest. See hõlmab nii kohtulahendi kui ka menetluse õiguspärasust, seaduslikkust, seadusliku aluse nõuet isiku õiguste piiramisel kohtuvõimu poolt, samuti kohtuniku erapooletust ja kvalifitseeritust, samuti kohtuniku vaoshoitust poliitilistes küsimustes (*judicial self-restraint*);
- kohtusüsteemi toimimist, s.t et kohtunikud täidaksid neile antud õigusemõistmise ülesannet. See hõlmab ka õigusemõistmise mõjusust, mis on omakorda vajalik üldisemaks efektiivseks õiguskaitseks. Selles sisaldub ka õigusemõistmise kiirus ja kättesaadavus;
- tõhusust ja mõistlikke kulusid eelnevate eesmärkide saavutamisel, s.h pidevat arengut õigusemõistmise täiustamise suunas;
- kohtuniku väärikust ja kõrget kõlbelist palet nii ametikohustuste täitmisel kui ka väljaspool seda;
- „kliendisõbralikkust“, alustades kohtunike ja kohtuametnike viisakuse ja võimalikult mugava asjaajamise korraldusest, ning lõpetades kohturuumide heakorra ja lisateenuste kättesaadavusega kohtumajas (kohvik, parkla jne).<sup>154</sup>

<sup>150</sup> Nii juhtus see hiljaaegu Brasiilias, kus kohtumajadesse ehitati luksuslikud teatri- ja ballisaalid ning kohtunike palga ja elatustaseme suhte osas saavutati maailmarekord, vt C. Santiso, teoses: S. Gloppen jt (toim), *Democratization and the Judiciary*, 2004, lk 170 jj. Vrd ka T. Raudsepp, Kohtuliku rippumatuse tagamine, *Juridica* 1999, lk 269; J. Ginter, *Guarantees of Judicial Independence*, *Juridica International* 1996, lk 75, 77.

<sup>151</sup> Euroopa üleminekuriikidest on säärast ohtu täheldatud Ungari ja Leedu puhul, vt W. C. Prillaman, *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America*, 2000, lk 21 jj; Avatud Ühiskonna Instituut, *Kohtuvõimu suutlikkus Euroopa Liiduga liitumise protsessis: Kohtuvõimu suutlikkus Eestis*, 2002, lk 23, 25.

<sup>152</sup> Avatud Ühiskonna Instituut, *Kohtuvõimu suutlikkus Euroopa Liiduga liitumise protsessis: Kohtuvõimu suutlikkus Eestis*, 2002, lk 15.

<sup>153</sup> See ei tähenda tingimata kontrollija ja kontrollitava eristamist, ehkki nende kattumisel distants väheneb, vaid kontrollitava tegevuse või selle resultaadi eristamist kontrollitoimingutest, E. Schmidt-Aßmann, teoses: *ibid/W. Hoffmann-Riem* (toim), *Verwaltungskontrolle*, 2001, lk 10.

<sup>154</sup> Vrd R. Wheeler, *Kohtute administratsioon*, 1995, lk 12 jj, 17jj, 20 jj, 44 j, 50 jj; D. Liiv/M. Sarapuu, teoses: P. Pruks jt (toim), *Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteem toimimise efektiivsus*, 2002, lk 17 jj; T. Ligi, *sealsamas*, lk 64; R. Maruste, *Eesti kohtusüsteemi juhtimise korraldamise kava*, *Juridica* 1995, lk 199, 203; H. Sodan, *Das Spannungsverhältnis von Qualität und Quantität in der Justiz*, *Die Öffentliche Verwaltung* 2005, lk 764 jj; H. Fix-Fierro, *Courts, Justice ja Efficiency*, 2003, lk 224 j; A. Voßkuhle, teoses: H. Schulze-Fielitz/C. Schütz, *Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit*, *Die Verwaltung*, Beiheft 5, 2002, 39 j.

### 4.2.3. Kontrollivahendid.

Tänases Eestis on kohtusüsteemi väliskontroll suuresti kohtute võõrhalduse kõrvalprodukt. Eesti erialakirjanduses selle suhtes avaldatud kriitika ülekordamiseks ei ole siinkohal vajadust.<sup>155</sup> Ent kohtute enesekorraldusele üleminek ei tohi samuti tekitada väliskontrolli vaakumit. Tuleb arvestada, et praegu on ministri kontrolliv tegevus siiski vähemalt riigiõiguslikult tagasi viidav parlamendi kaudu rahvalt saadud mandaadile, ehkki tegelik poliitilise vastutuse efektiivsus on küsitav. Kohtusüsteemi alafinantseerituse ja stagnatsiooni hindamiseks ei ole valija käsutuses piisaval määral hoomatavaid „möödikuid“, põhjustamaks olulisel määral häältekaotust või kutsumaks koguni esile tagasiastumisega lõppevat skandaali. Viletsa kohtuhalduse nähtavad tagajärjed (asjade venimine, ebakvaliteetsed lahendid, ebamõistlik ja ebaviisakas asjaajamine) on aga ministri tegevusega raskesti seostatavad. Selleletemalisi poliitilisi rünnakuid on ministril lihtne tõrjuda kohtu sõltumatus argumendiga.

R. Maruste käsitluses tagaks küllaldase tasakaalustatuse kohtusüsteemi finantseerimine riigieelarve kaudu, allumine seadusele, avalikkus, tõhus siserevisjon ja finantskontroll Riigikontrolli poolt, kohtunike distsiplinaarvastutus, samuti kohtunike omavalitsuslik kollegiaalorgan, kuhu on kaasatud ka teiste võimuharude esindajad.<sup>156</sup> Just taolised kohtuhaldusnõukogud on Euroopas kujunemas peamiseks vastutuse tagamise vahendiks. Täiendavaid võimalikke vahendeid tunneb maailm veel hulgaliselt: kohtunike valimine rahva poolt, kohtunike tegevust vaatlevad ühiskondlikud organisatsioonid, ombudsmani kontroll jne. Nende kõigi kaardistamise asemel olgu nimetatud peamised parameetrid, mille abil tuleks kontrollivahendeid iseloomustada ja eristada:<sup>157</sup>

- kontrolliese: kohtulahendid, kohtupidamise käik, kohtupidamise korraldus konkreetses kohtuasutuses ja kohtusüsteemis tervikuna;
- mõõdupuud: seaduslikkus, majanduslikkus, efektiivsus; kodanikusõbralikkus, eesmärgipärasus;
- kontrolliv subjekt: vertikaalne kontroll (vastutus rahva ees) ja horisontaalne kontroll (vastutus teiste võimuharude ees), s.h parlamentaarne ja täitevvõimupoolne kontroll, kontroll sõltumatu põhiseadusliku institutsiooni poolt;

---

<sup>155</sup> Vt ennekõike R. Maruste, Eesti kohtusüsteemi juhtimise korrastamise kava, *Juridica* 1995, lk 199; H. Schneider, Kohus lahusvõimude süsteemis, *Juridica* 1999, lk 414; U. Lõhmus, Kohtuvõimu sõltumatus ja kohtuhaldus, *RiTo* 3 (2001), lk 317; D. Liiv/M. Sarapuu, Kohtute sõltumatus ja selle piirid tegelikkuses, teoses: P. Pruks jt (toim), *Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi toimimise efektiivsus*, 2002.

<sup>156</sup> R. Maruste, Eesti kohtusüsteemi juhtimise ja korrastamise kava, *Juridica* 1995, lk 199, 203, 205.

<sup>157</sup> Vrd üldisemalt E. Schmidt-Aßmann, teoses: *ibid/W. Hoffmann-Riem* (toim), *Verwaltungskontrolle*, 2001, lk 14 j; konkreetselt C. Santiso, teoses: S. Gloppen jt (toim), *Democratization and the Judiciary*, 2004, lk 170 jj.

- vastutav subjekt: kohtunik, kohtu esimees, kohtuametnik, s.h kohtudirektor, riigi kõrgeima kohtu esimees, kohtuhaldusametuse peadirektor, kohtuhaldusnõukogu, kohtusüsteem tervikuna;
- kontrolliinstrument: järelepärimine, teavitamiskohustus, kooskõlastus, arvamusalaldus, otsuse kinnitamine, kohtuhalduse küsimuse otsustamine, otsuse kehtetuks tunnistamine, ettekirjutus, sanktsioonid;
- ajaline dimensioon: ennetav, tegevust saatev ja järelkontroll, lühiajaline, pikaajaline ja pidev kontroll, spontaanne ja perioodiline kontroll;
- intensiivsus: otsene (vastutusele võtmine) ja kaudne kontroll (süsteemisiseste protseduuride käivitamine ja mõjutamine, reguleeritud eneseregulatsioon);
- formaalsusaste: ametlik ja mitteametlik kontroll (nt ajakirjandus).

### **4.3. Põhiseaduslikud raamid.**

#### **4.3.1. Võimude lahusus ja kohtu sõltumatus.**

Õigusriigi ja võimude lahususe põhimõttest, samuti riigikorraldust käsitlevatest põhiseadusnormidest tulenevalt on kohtuvõimu tegevus Eestis allutatud separatsiooni, autonoomsuse, sõltumatuse, monopoolsuse ja obligatoorsuse printsiipidele.<sup>158</sup> Seejuures näeb põhiseadus ette nii kohtuniku isikliku, asja lahendava kohtukoosseisu otsustusliku kui ka kohtusüsteemi institutsionaalse sõltumatuse.<sup>159</sup>

Isiklik sõltumatus tähendab, et kohtunik ei ole asja lahendamisel seotud kellegi ettekirjutuste ega korraldustega. Selle tagavad ennekõike teenistusse võtmise ja vabastamise süsteem, ameti eluaegsus, kriminaalmenetluslik immunitet, ametihüved ja isikuomaduste kontroll.<sup>160</sup> Eestis on nii kohtunike ametisse nimetamisel, s.h kõrgemasse kohtuastmesse edutamisel kui ka ametist tagandamisel keskne roll kohtusüsteemil endal. Vaid Riigikohtu esimehe nimetamisel on määravaks poliitilised institutsioonid.<sup>161</sup> Põhiseadus ei välista siiski, et ülejäänud kohtunike ametisse nimetamisel küsitakse teiste võimuharude esindajate arvamust.

<sup>158</sup> PS § 3 lg 1, § 4 ja § 10; H. Schneider, Kohus lahusvõimude süsteemis, *Juridica* 1999, lk 414, 420 j.

<sup>159</sup> PS §-d 146, 148 ja 149, EIK art 6. Vt ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus nr R (94) 12 „Kohtute sõltumatus, tulemuslikkus ja roll“; ÜRO poolt heaks kiidetud „Kohtute sõltumatuse põhimõtted“ (1985); Euroopa harta kohtunike seaduse kohta (1998); Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu poolt vastu võetud „Kohtuniku (üld)harta“ (1999).

<sup>160</sup> PS § 147 lg 4. Vrd T. Raudsepp, Kohtuliku rippumatuse tagamise teisene tasand, *Juridica* 1999, lk 438; *ibid*, Kohtuliku rippumatuse tagamine, *Juridica* 1999, lk 269, 270; S. Detterbeck, teoses: M. Sachs (toim), *Grundgesetz*, 2003, lk 1976.

<sup>161</sup> Vt eespool (I). Põhiseaduse koostamise aegu oli arutusel ka lahendus, kus kõik kohtunikud oleks nimetanud Riigikogu, kuid sellest loobuti seadusandlikust võimust liigse sõltuvuse tekkimise kartuses, K. Merusk/R. Narits, Eesti konstitutsiooniõigusest, 1998, lk 125.

Otsustuslik sõltumatus väljendub õigusemõistmises vaid põhiseaduse ja seaduse alusel, välistades igasugused suunised nii teiste võimuharude, muude isikute kui ka avaliku arvamuse poolt kohtuasja lahendamisel, samuti lahendite seaduslikkuse kontrolli väljaspool edasikaebemenetlust.<sup>162</sup>

Institutsionaalne sõltumatus<sup>163</sup> seisneb kohtupidamiseks eraldi organisatsiooni loomises. Kohtusüsteem ei tohi olla organisatsiooniliselt allutatud ei täitevvõimule, seadusandlikule võimule ega ühelegi teisele põhiseaduslikule institutsioonile.<sup>164</sup> Võrdluseks, saksa autorite seas valdava arvamuse kohaselt ei nõua sealne konstitutsioon institutsionaalset sõltumatust, sest selle art-d 92 ja 97 räägivad õigusemõistmisest sõltumatute *kohtunike*, mitte sõltumatu *kohtu* poolt.<sup>165</sup> Eesti põhiseaduse puhul seda väita ei saa. PS § 146 ja § 148 lg-d 1 ja 2 näevad ette kohtuasutustest koosneva tervikliku ja sõltumatu põhiseadusliku institutsiooni – *kohtusüsteemi*. Väär on käsitada põhiseadusliku institutsioonina vaid Riigikohut.

#### 4.3.2. Sõltumatuse piirangud.

Konstitutsiooninormide hulgas sisaldub nii kategoorilisi ettekirjutusi kui ka paindlikke printsiipe.<sup>166</sup> Ka kohtu sõltumatuse, s.h institutsionaalse sõltumatuse nõue on printsiip. Kohtupidamise korralduses tuleb püüelda selle maksimaalse elluviimise poole, kuid teiste põhiseaduslike väärtuste kaitseks võib tulla kõne alla sõltumatuse piiramine. Mitmed sõltumatuse piirangud tulenevad põhiseaduse enda normidest. PS § 4 nõuab kohtuvõimu tasakaalustamist teiste võimuharude poolt, § 3 lg 1 kohustab kohtuid järgima seadusi ja piirama isikute õigusi ainult seaduse alusel ning § 115 seab kohtuvõimu sõltuvusse Riigikogu poolt vastu võetavast riigieelarvest. Kohtuvõimu totaalset enesekorraldust ei peeta kokkusobivaks demokraatia põhimõttega (PS § 1 lg 1). Kohtu sõltumatuse kitsendamist võivad otseste sätete kõrval õigustada ka põhiseaduslikud väärtused, nt vajadus tagada kohtuvõimu teostamise seaduslikkus ja õiguskaitse efektiivsus.

Seega ei pruugi kohtusüsteemi välise kontrollimise vahendid, samuti kohtute haldamine Justiitsministeeriumi poolt olla iseenesest põhiseadusevastased, kui nendega taotletavate eesmärkide saavutamiseks paremaid võimalusi ei ole. Eesmärgid, milleks kohtuvõimu tasakaalustamist tavaliselt vajalikuks peetakse, on põhiseaduse silmis põhimõtteliselt

---

<sup>162</sup> PS § 146 ls 2.

<sup>163</sup> Vt ka T. Annus, Riigiõigus, 2001, lk 125 Avatud Ühiskonna Instituut, Kohtuvõimu sõltumatus Euroopa Liiduga ühinemise protsessis, 2001, lk 7.

<sup>164</sup> H. Schneider, Kohus lahusvõimude süsteemis, Juridica 1999, lk 414, 423; U. Lõhmus, Kohtuvõimu sõltumatus ja kohtuhaldus, RiTo 3 (2001), lk 88, 90; Saksamaa kohta ka E. Schlinken, Gerichtsverfassungsrecht, 1994, lk 317. Vt ka ÜRO kohtu sõltumatuse põhiprintsiipide p 1 ls 2.

<sup>165</sup> Vt H.-J. Papier, Zur Selbstverwaltung der Dritten Gewalt, NJW 2002, lk 2585, 2587; N. von Redecker, Kohtukorraldus ja võimujaotus demokraatlikus õigusriigis saksa seisukohast vaadatuna, Juridica 1996, lk 216, 217.

<sup>166</sup> Põhiseaduslike printsiipide olemuse kohta T. Annus, Riigiõigus, 2001, lk 49 j.



legitiimsed.<sup>167</sup> Samas ei tohi ühegi kontrollivahendiga saavutatav kasu olla väiksem võimalikust kahjust. Mingil juhul ei tohi eksterne kontroll anda kellelegi peale seaduse võimalust reaalseks otsuste sisu mõjutamiseks.<sup>168</sup>

### 4.3.3. Enesekorralduse põhiseaduspärasus.

Põhiseadus täitevvõimu vastutust kohtuvõimu toimimise eest otsesõnu ei nõua. Mitmed saksa autoriteetsed juristid, s.h Konstitutsioonikohtu esimees H.-J. Papier, on oma õiguskorda käsitledes teisel seisukohal, lähtudes riigivõimu demokraatliku legitimaatsiooni nõudest.<sup>169</sup>

Kohtuhaldusfunktsioon ei ole puhtal kujul ei eksekutiiv- ega jurisdiktsiooniline funktsioon, vaid mõlema elemente sisaldav segafunktsioon. Põhiseadus ei välista seega ühest küljest kohtuhaldusfunktsiooni teostamist kohtusüsteemi poolt ega teisalt selle mõõdukat mõjutamist täitevvõimu poolt. Kindlasti tuleb nõustuda sellega, et kohtuvõimu enesekorraldus piirab teataval määral demokraatia printsiibi elluviimist. Kuid ka demokraatia põhimõtte ei ole põhiseaduses absoluutne. Kohtuvõim ei vaja nii otsest tuginemist rahvaesinduse volitusele ja usaldusele kui teised võimuharud, sest õigusemõistmisel ei tehta ega tohi teha poliitilisi valikuid. Kui see aitab kaasa kohtu sõltumatuse kaitsele, võib parlamentaarse kontrolli piiramine osutada õigustatuks.<sup>170</sup> Pikemata on selge, et kohtuvõimu enesekorraldus suurendaks kohtu institutsionaalset sõltumatust. Teiseks, ehkki üleminek enesekorraldusele ei garanteeri kohtuniku isiklikku ja otsustuslikku sõltumatust igal juhul, kuid vähendab siiski neisse sekkumise ohtu. Kartus, et kohtuhaldusfunktsiooni omandamine täitevvõimult võib muuta Riigikohtu liiga võimukaks,<sup>171</sup> ei ole tõsiseltvõetav. Teiste võimuharude, iseäranis täitevvõimu käsutuses oleva võimuhulgaga võrreldes jääks Riigikohtu volitused igal juhul tunduvalt ahtamaks. Teisalt ei pea kohtuvõimu enesekorraldus tingimata tähendama Riigikohtu määravat rolli kohtuhalduse korraldamisel. Võimalik on kõigi kohtuastmete tasakaalustatud osalus. Ning lõpuks, sõltumatuse piiramisel võivad olla tunduvalt tõsisemad tagajärjed, kui kohtute nõrgema vastutusega kaasneda võivad mõningased lisakulud ja viivitused.

---

<sup>167</sup> PS § 3 lg 1 (seaduslikkus); PS § 14 ja § 15 lg 1, EIÕK art 6 p 1 (õigusemõistmise tulemuslikkus ja tõhusus); PS § 10 ja § 13 lg 2 (inimsõbralikkus). Võrdluseks, R. Maruste on tuletanud PS §-st 14 „inimkesksuse“ põhimõtte, Eesti kohtusüsteemi juhtimise ja korrastamise kava, *Juridica* 1995, lk 199, 201. EIÕK art 6 kohta Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamus nr 2 (2001), <http://www.riigikohus.ee/riigikohus/materjalid.html>.

<sup>168</sup> Avatud Ühiskonna Instituut, Kohtuvõimu suutlikkus Euroopa Liiduga liitumise protsessis: Kohtuvõimu suutlikkus Eestis, 2002, lk 15.

<sup>169</sup> Zur Selbstverwaltung der Dritten Gewalt, *NJW* 2002, lk 2585.

<sup>170</sup> Vrd T. Groß, Selbstverwaltung der Gerichte als Voraussetzung ihrer Unabhängigkeit, *Deutsche Richterzeitung*, 2003, lk 298 (väljavõte kättesaadav <http://www.gewaltenteilung.de/gross.htm#21>); U. Löhms, teoses: E.-J. Truuväli jt (toim), Põhiseadus, 2002, lk 608.

<sup>171</sup> Vt K. Kullerkupp, Kohtusüsteemi reguleerimise probleeme, *Juridica* 1997, lk 496, 497.

Kohtute täitevvõimust lahutamiseks ei ole tarvis luua uut „põhiseadusevälist põhiseaduslikku institutsiooni”.<sup>172</sup> Kohtute haldamiseks sobiv põhiseaduslik institutsioon on kohtusüsteem ise. Nii või teisiti ei koosne see vaid kohtunikest, vaid ka neid toetavatest ametnikest. Põhiseaduslikku relevantust ei ole sellel, kas tugiametnikud tegutsevad ainult kohtuasutuste juures või on mõned neist koondatud kohtusüsteemi juurde moodustatud *tsentraliseeritud administratiivasutusse*.

Suur osa kohtuhalduse korraldamisest toimub hetkel justiitsministri poolt määruste vormis vastavalt PS § 94 lg-le 2 (maa-, haldus- ja ringkonnakohtute ja kohtumajade asukohtade, tööpiirkondade, kantselei kodukorra, kohtunike arvu ja kohtumajadevahelise jagunemise, kohtuniku ametiriietuse kirjelduse, rahvakohtunike ja kohtunikukandidaatide arvu, rahvakohtunikele tasu maksmise korra, kohtunikueksamikomisjoni töökorra kehtestamine).<sup>173</sup> Ka kohtuhalduse institutsionaalsel eraldumisel säilib vajadus üldise iseloomuga normide järele. Tekib küsimus, kellele anda kohtusüsteemis üldaktide kehtestamise pädevus ja kas põhiseadus seda lubab. Kui süveneda praegu ministri määrustega reguleeritud küsimuste olemusse, ilmneb, et tegemist on valdavalt kohtusüsteemi internsete ja korralduslike küsimustega. Nende lahendamine ei eeldagi määruse vormi, sest tegemist ei ole materiaalses mõttes seadusandliku võimu teostamisega, vaid abifunktsiooniga kohtupidamise korraldamisel. Enesekorraldusele üleminekul on internsed üldnormid võimalik kehtestada Riigikohtu esimehe või kohtuhaldusametuse peadirektori käskkirjaga, millele peab siduva kooskõlastuse andma kohtuhaldusnõukogu (4.5.1). Seejuures tuleb arvestada, et siseaktidega ei saa reguleerida kohtusüsteemi väliste isikute õigusi ega kohustusi. Kohtumenetluse küsimused tuleb PS § 104 lg 2 p 14 kohaselt reguleerida konstitutsioonilise seadusega. Kohtuvälistesse isikutesse puutuvad tehnilised ja vormilised küsimused, mis nende õigusi ei piira ja mida ei ole mõistlik seaduses reguleerida,<sup>174</sup> tuleb jätkuvalt kehtestada justiitsministri või Vabariigi Valitsuse poolt, sest väljapoole suunatud määruse andmist kohtusüsteemi poolt põhiseadus ei võimalda.

#### **4.4. Kontrolli sisu.**

Sõltumata sellest, kes ja millises vormis kohtute üle kontrolli teostab, tulenevad põhiseaduslikest põhimõtetest piirid kontrolli eseme ja mõõdupuu suhtes. Vastutuse raamid

---

<sup>172</sup> Vrd M. Rask, Kohtute sõltumatus Justiitsministeeriumi pilgu läbi, teoses: P. Pruks jt (toim), Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteem toimimise efektiivsus, 2002, lk 14.

<sup>173</sup> KS § 9 lg 3, § 10 lg 1, § 11, § 14, § 18 lg 3, § 19, § 22 lg 6, § 23, § 42 lg 1, § 45 lg 3, § 61 lg 6, § 85 lg 3, § 112 lg 4, § 119 lg 4.

<sup>174</sup> Nt kohtu deposiitkontole hoiustamise kord, TsMS § 194 lg 3.

sõltuvad ennekõike sellest, kas jutt käib õigusemõistmise sisu või administratiivse korralduse (kohtuhalduse) kontrollimisest.

#### **4.4.1. Lahendite kvaliteet.**

##### **4.4.1.1. Kontrolli piirid.**

Kohtulahendi sisu saab alluda vaid õiguse mõõdupuule. Ent ka nendes raamides ei saa kohus anda oma otsuste kohta aru ei ühelegi teisele võimuharule ega rahvale, veelgi vähem aga manipuleeritavale avalikule arvamusele.<sup>175</sup> Lõplikult läbivaadatud kohtuasjadega seonduvate küsimuste taastõstatamise välistavad täiendavalt õiguskindluse ja kohtuotsuse seadusjõu põhimõtted. Peale korralise edasikaebe ja teistmismenetluse ei saa kellelgi ei kohtusüsteemi siseselt ega väliselt olla võimalust valvata tehtud kohtuotsuste sisu, s.h seaduslikkuse, rahva tahtega arvestamise vms üle. Ennekõike on välistatud lahendite muutmine ja kohtuniku suhtes sanktsioonide kohaldamine, isegi kui lahend ei vasta kehtestatud normatiivsetele mõõdupuudele. Küsimusi ei tekita mitte õigusemõistmisesse sekkumise keelu sisu, vaid ulatus. Lisaks kohtulahenditele tuleb õigusemõistmiseks lugeda ka menetluslikud otsused, mille kohta lahendit ei tehta, kuid mille puhul kohus sisustab siseveendumuse kohaselt menetlusõigust ja teostab diskretsiooni (tähtaegade määramine, täiendavate tõendite kogumine jne).<sup>176</sup> Siiski tuleb menetlusväline sekkumine, ennekõike distsiplinaarmenetlus, aga ka kriminaalvastutus kõne alla tahtlikult seaduse rikkumise või raske hooletuse korral (teadvalt vale kohtuotsuse tegemine, korduvad rasked viivitused, asjaosalise väarikust tõsiselt alandav käitumine istungil, istungile joores ilmumine).<sup>177</sup> Need teod väljuvad kohtunikule antud otsustusruumi ja õigusemõistmisele kehtestatud immuniteedi piiridest.

##### **4.4.1.2. Tühistatud ja muudetud lahendid**

Õnnestunud edasikaebuste statistika on üheks kohtuniku töö kvaliteedi näitajaks,<sup>178</sup> ent liiga uljaid järeldusi ei tohi teha ka selle pinnalt. Väär kohtulahend võib olla tingitud ka menetlusosaliste hooletusest või pahatahtlikkusest. Enamgi veel, ka menetlusosalised ei ole suutelised kõiki argumente esitama kohe, vaid tihti alles kohtumenetluse käigus areneva

---

<sup>175</sup> S. Detterbeck, teoses: M. Sachs (toim), Grundgesetz, 2003, lk 1977. Vt ka KS § 2 lg 2.

<sup>176</sup> H. Sodan, Das Spannungsverhältnis von Qualität und Quantität in der Justiz, Die Öffentliche Verwaltung 2005, lk 764, 770; E. Schilken, Gerichtsverfassungsrecht, 1994, lk 319.

<sup>177</sup> E. Schilken, Gerichtsverfassungsrecht, 1994, lk 320.

<sup>178</sup> T. Ligi, Eesti halduskohtute reformi mõju õigusemõistmise efektiivsusele, teoses: P. Pruks jt (toim), Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteem toimimise efektiivsus, 2002, lk 65; Avatud Ühiskonna Instituut, Kohtuvõimu suutlikkus Euroopa Liiduga liitumise protsessis: Kohtuvõimu suutlikkus Eestis, 2002, lk 32.

dialogi käigus. Eelinstantsi otsuse muutmine ei tähenda kaugeltki, et kogu otsuse arutluskäik oli väär. Enamus kõrgema kohtu vastupidise lõpptulemusega otsusest võib rajaneda eelinstantsi põhjendustel, kuid lõppjärelduse suhtes saab tihti määravaks vaid ühe asjaolu ümberhindamine kogumist või ühe normi teistsugune tõlgendamine paljude seast.<sup>179</sup>

#### **4.4.1.3. Kaudne vastutus.**

Võimalik kohtute kaudne vastutus lahendite sisulise kvaliteedi eest. Õigusemõistmise avaliku kontrolli eesmärki teenivad nii kohtuistungis avalikkuse kui ka otsuste motiveerimise nõue. Avalikkuse tähelepanu peab vähendama ohtu, et kohtunik kaldub asjakohatutel motiividel kõrvale seadusest.<sup>180</sup> Samas juhul, kui üldsus ootabki kohtunikult lahendit, mis kohtuniku arvates ei ole kooskõlas seadusega, ei tohi kohtunik lasta end mõjutada. Kuna ei ole mingit garantiid, et ajakirjandus ja avalik-arvamus jagavad seadusest tulenevat seisukohta, ei tohi avaliku arvamusel vastuollu sattumine tuua kohtunikule kaasa mingeid sanktsioone. Üldiselt leitakse, et sõna- ja ajakirjandusvabadusest tulenevalt peab kohus kannatama ära küllaltki terava kriitika.<sup>181</sup> Oma maine kaitsmiseks tendentslike rünnakute eest on kohtul õigus avaldada neutraalne pressiteade või otsust üldsusele arusaadavamalt selgitada, kuid selgitusse ei tohi lisanduda uusi motiive võrreldes otsuse endaga.<sup>182</sup> Demokraatiates juhtub sageli ka, et seadusandja või valitsus ei ole mõne kohtulahendiga rahul. Ka poliitikutel ei saa keelata kohtuotsuste suhtes seisukohti võtta, niikaua kui see ei muutu kohtunikele surve avaldamiseks.<sup>183</sup> Poliitilise surve all toimunud kohtumenetlus võib anda alust kohtulahendi tühistamiseks kohtu sõltumatuse nõude rikkumise tõttu.

Aktsepteeritav ja vajalik on kohtuotsuste, iseäranis kõrgema kohtu lahendite teaduslik kriitika.<sup>184</sup> Paraku tuleb Eestis arvestada teadusele pühendunud, s.o kohtusüsteemist sõltumatute juristide vähesusega.<sup>185</sup> Seepärast peab kohtusüsteem ise tegema pingutusi kohtupraktika süstemaatiliseks analüüsiks.

---

<sup>179</sup> Vrd K. F. Röhl, teoses: H. Schulze-Fielitz/C. Schütz, Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung 2002, Beiheft 5, lk 76.

<sup>180</sup> Vt lähemalt J. Jaconelli, Open Justice: A Critique of the Public Trial, 2002, lk 34 jj.

<sup>181</sup> Vrd J. Laffranque/M. Leppik/G. Suuman, Õigusemõistmise ja meedia suhted Eestis ja Euroopas, Juridica 2005, lk 332, 334 j; S. Detterbeck, teoses: M. Sachs (toim), Grundgesetz, 2003, lk 1979. Vt ka IBA kohtu sõltumatuse miinimumstandardid, p 34.

<sup>182</sup> H. Sodan, Das Spannungsverhältnis von Qualität und Quantität in der Justiz, Die Öffentliche Verwaltung 2005, lk 764, 765.

<sup>183</sup> IBA kohtu sõltumatuse miinimumstandardid, p 16.

<sup>184</sup> E. Schlinken, Gerichtsverfassungsrecht, 1994, lk 318.

<sup>185</sup> W. Drechsler/T. Annus, Die Verfassungsentwicklung in Estland von 1992 bis 2001, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 50 (2002), lk 473, 489.

### **4.4.3. Kohtuhaldus ja selle tõhusus.**

#### **4.4.3.1. Kontrolli piirid.**

Kohtuhaldus on kogu väljaspool õigusemõistmise tuuma seisev tegevus, mis peab kindlustama üksikute kohtute funktsioonid ja personali puutuvad eeldused.<sup>186</sup> Kohtuhaldus ise ei kujuta endast õigusemõistmist, seetõttu ei pea siin viimane sõna jääma tingimata asja läbivaatavale kohtukoosseisule ja võimalik on rakendada tunduvalt ulatuslikumalt nii süsteemisest kui –välist vastutust. Kontrollimõõdupuuks võib kohtuhalduse hindamisel olla nii õiguspärasus kui ka tõhusus ja inimesekesksus. Rakendatavate meetmete mõju tuleb siiski hoolikalt silmas pidada. Abinõud on kohtuniku sõltumatuse põhimõttega vastuolus ka siis, kui kontrolliesemeks on kohtuhaldus, ent kui meede toimib otsese või kaudse ettekirjutusena selle suhtes, kuidas kohtuasjades õigust tulevikus kohaldada. Nii on Saksa Ülemkohtu distsiplinaarpraktikas peetud lubamatuks kohtunikule kohtu esimehe poolt antud suuniseid istungil asja arutamise tempo ja põhjalikkuse ning istungipäevade korraldamise sageduse kohta.<sup>187</sup>

#### **4.4.3.2. Lahendatud asjade hulk.**

Eestis on kohtute tegevuse hindamisel jätkuvalt aukohal kohtutevaheline statistiline võistlus, kus määravaks on lahendatud asjade arv. Arvestusperioodil sissetulnud ja lahendatud ning selle lõpus jäägis olevate asjade hulga jälgimine on vältimatult vajalik eelarve kujundamisel ja ka õigusemõistmise tõhususe hindamisel, kuid kõik surveavaldused kvantiteedi tõstmiseks on sõltumatuse seisukohast ohtlikud, sest need võivad viia kohtuliku uurimise kvaliteedi kahandamiseni enam kui seadus seda lubab.<sup>188</sup> Nõutav uurimise intensiivsus, ekspertiiside, paikvaatluste ja väljasõitude vajalikkus, vajadus tagada kohtuasjas menetluskohaldamise tõlkimine jms on õiguslikud küsimused, mille üle võib otsustada vaid kohtukoosseis ise.

Kontrolli käigus statistika võrdlemisel on lubav kõrvutada vaid sisu poolest sarnaseid kohtuasju. Kaheldav on ka erineva intensiivsusega tähelepanu nõudvaid asju arutavate kohtunike koormuste võrdlus tasakaalustavate koefitsientide abil, sest nende väljatöötamine võib olla õige keeruline. Teiseks saab aktsepteeritav olla vaid asjade märkimisväärse hulga võrdlemine, mitte statistika alusel hinnangu andmine konkreetse asja läbivaatamisele, sest seda võib väga suurel määral asja eripära. Kolmandaks võivad ka pikemal tööperioodil

---

<sup>186</sup> Kohtukorraldus ja võimujaoitus demokraatlikus õigusriigis saksa seisukohast vaadatuna, *Juridica* 1996, lk 216, 217.

<sup>187</sup> H. Sodan, *Das Spannungsverhältnis von Qualität und Quantität in der Justiz, Die Öffentliche Verwaltung* 2005, lk 764, 770 koos täiendavate viidetega.

<sup>188</sup> Avatud Ühiskonna Instituut, *Kohtuvõimu suutlikkus Euroopa Liiduga liitumise protsessis: Kohtuvõimu suutlikkus Eestis*, 2002, lk 36.

avaldada kohtunikule mõju kõrvalised tegurid (haigus, pikaajaline hõivatus keeruka asjaga jne).<sup>189</sup> Lahendatud asjade arv ei saa olla ainsaks aluseks kohtuniku hindamisel. Täiesti välistatud on ainult selle alusel kohtunikele ja kohtutöötajatele tulemuspalga maksmine jm sarnased juhtimisvõtted. Igasugune statistika ületähtsustamine sunniks kohtuid tõstma töötempot kvaliteedi arvelt, sest kvaliteeti taoline süsteem ei väärtustaks. Lisaks tõhususele peab õigusemõistmisel olema tagatud õiguse ja seaduste maksmapanek, õigusrahu saavutamine, tulevaste vaidluste vältimine ja õiguse edasiarendamine. Samas on võimatu leida adekvaatseid indikaatoreid, mõõtmaks kohtute tulemusi nende eesmärkide saavutamisel numbrite keeles.<sup>190</sup> Kohtuhalduse efektiivsust ja kvaliteeti saab ja tuleb kindlasti tõsta, kuid selle aluseks ei saa olla erasektoris väljakujunenud, vaid efektiivsust maksimeerivad strateegiad.

#### **4.5. Kontrolli korraldus.**

##### **4.5.1. Kohtuhaldusnõukogu.**

Kohtute institutsionaalsel eraldumisel tuleb justiitsministri funktsioonid kohtute haldamisel anda üle kohtusüsteemile. Kohtusüsteemis on need võimalik jaotada loodava kohtuhaldusasutuse, kohtunike omaavalitsusorganite, Riigikohtu esimehe, Riigikohtu üldkogu ja kohtute vahel. Lisaks ei saa mööda vaadata sellest, et Euroopas levivad kohtuhalduse tasakaalustamise instrumendina üha enam põhiseaduslike institutsioonide vahelised kohtuhaldusnõukogud.<sup>191</sup> Nõukogu on süsteemi enesekorralduslik organ,<sup>192</sup> mille tegevust mõjutavad osaluse kaudu subjektid väljapoolt kohtuvõimu, ennekõike teised võimuharud. Sõltuvalt nõukogu moodustamise mehhanismist, pädevusest ja muudest parameetritest võib enesekorralduslik funktsioon domineerida kontrollifunktsiooni ees ja vastupidi.<sup>193</sup> Eestis praegu tegutsev kohtute haldamise nõukoda on alles esimene samm teel säärase organi suunas. Tegu ei ole veel kohtute enesekorralduse kontrollimise vahendiga, sest enesekorraldus puudub, vaid ennekõike instrumendiga kohtunike kaasamiseks

---

<sup>189</sup> H. Sodan, Das Spannungsverhältnis von Qualität und Quantität in der Justiz, Die Öffentliche Verwaltung 2005, lk 764, 770.

<sup>190</sup> A. Voßkuhle, teoses: H. Schulze-Fielitz/C. Schütz, Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Beiheft 5, 2002, lk 41 j.

<sup>191</sup> Senises eestikeelses terminoloogias ka kohtukonverentsid, kõrgemad õigusnõukogud, kohtunõukogud jne, R. Maruste, Kuidas korraldada kohtukorraldus?, Juridica 1997, lk 501, 504 j; *ibid*, Eesti kohtusüsteemi juhtimise ja korraldamise kava, Juridica 1995, lk 199, 205; H. Schneider, Kohus lahusvõimude süsteemis, Juridica 1999, lk 414, 420. Põhjalik võrdlev ülevaade W. Voermans/P. Albers, Councils for the Judiciary in EU Countries, 2003. Diskussioonide kohta Saksamaal kokkuvõtvalt H.-J. Papier, Zur Selbstverwaltung der Dritten Gewalt, NJW 2002, lk 2585.

<sup>192</sup> H. Schneider, Kohus lahusvõimude süsteemis, Juridica 1999, lk 414, 423.

<sup>193</sup> Vrd C. Santiso, teoses: S. Glöppen jt (toim), Democratization and the Judiciary, 2004, lk 175 j.

Justiitsministeeriumi tegevusse kohtuhalduse korraldamisel. Nõukoja põhifunktsioon on nõusolekute ja arvamuste andmine ministri põhilistele kohtuhalduslikele otsustele.<sup>194</sup>

Võrdlus teiste riikidega näitab, et kohtuhaldusnõukogu pädevusse võivad kuuluda:

- kohtupidamise korralduslikud küsimused;
- kohtunike ja kohtute esimeeste ametisse nimetamine (nii nimetamine, ettepaneku tegemine kui arvamuse avaldamine);
- kohtunike distsiplinaarasjade algatamine ja distsiplinaarkaristuste määramine;
- kohtunike koolitus;
- teenindava struktuuri personalijuhtimine;
- organisatsiooni areng;
- kvaliteedikontroll;
- kohtusüsteemi ja kohtuasutuste eelarve koostamine, kinnitamine ja täitmise kontroll;
- raamatupidamine;
- infosüsteemide tööshoidmine ja areng;
- suhted avalikkusega, avaliku teabe avaldamine;
- välissuhted ja justiitskoostöö;
- kohtute teaduslik teenindamine, s.h kohtupraktika süstemaatiline analüüs;
- kinnisvara ja kohtumajade turvalisus.

Funktsioonide järgi eristatakse Euroopa „vanades demokraatias“ nn Põhja-Euroopa ja Lõuna-Euroopa kohtuhaldusnõukogu mudelit. *Põhja-Euroopas* (Rootsi, Taani, Iirimaa, Holland, Norra) domineerib nõukogus kohtute haldamise korraldamine. Neis riikides on nõukogul ka ulatuslik roll eelarve kujundamisel. *Lõuna-Euroopas* (Itaalia, Prantsusmaa, Hispaania, aga ka Portugal, Kreeka, Belgia) tegelevad nõukogud ennekõike kohtunike valiku, koolituse ja distsipliiniga. Ida-Euroopa osas mainitakse kirjanduses ka *Venemaa mudelit*, kus kohtuhalduse kandjaks on ülemkohtud ja erikohtuharude kõrgemad kohtud. Ülejäänud endistes idabloki riikides tegutseb siiski peamiselt kohtunikest koosnev omavalitsusorgan, millel on pädevus nii personali- kui ka finantsmajanduslike otsuste tegemiseks. Ungari ja Leedu lähenevad ulatusliku administratiivse pädevusega Põhja-Euroopale, samas kui Rumeenia, Bulgaaria ja Poola sarnanevad kohtunikonna teenistusküsimustele keskendumise tõttu Lõuna-Euroopa mudelile.<sup>195</sup> Lõuna-Euroopa mudelites on nõukogud tavaliselt üsna suured, paarikümneliikmelised, Põhja-Euroopas tunduvalt väiksemad, umbes kümne- kuni mõneteistkümneliikmelised, Hollandis koguni vaid viieliikmeline. Oluline

---

<sup>194</sup> KS § 41 lg 1.

<sup>195</sup> W. Voermans/P. Albers, Councils for the Judiciary in EU Countries, 2003, lk 10; G. Oberto, Die richterliche Unabhängigkeit in Europa und ihre Sicherung durch einen obersten Richterrat, 2004, <http://www.gewaltenteilung.de/oberto.htm>; Avatud Ühiskonna Instituut, Kohtuvõimu suutlikkus Euroopa Liiduga liitumise protsessis: Kohtuvõimu suutlikkus Eestis, 2002, lk 36; *ibid*, Kohtuvõimu sõltumatus Euroopa Liiduga ühinemise protsessis, 2001, lk 22 jj..

küsimus on, kas kohtunikel on nõukogus enamus või mitte, samuti protseduur, kuidas nõukogu liikmed valitakse või nimetatakse.

Nõukogu juurde võib olla moodustatud ettevalmistav ja täidesaatev aparaat — kohtuhaldusasutus. Ta võib organisatsiooniliselt tegutseda ka justiitsministeeriumi, ülemkohtu, sõltumatu põhiseadusliku institutsiooni, parlamendi või koguni riigipea juures. Sellega on tavaliselt kindlaks määratud ka eesistuja, kelleks võib olla nt riigipea, ülemkohtu esimees, kohtuhaldusasutuse peadirektor. Lisaks kohtunikele võivad nõukogu liikmeteks olla: kohtujuristid,<sup>196</sup> parlamendi esindaja, riigipea esindaja, justiitsminister, prokuratuuri esindaja, advokaadid, juristid, kohtuametnike esindaja, ametühingu esindajad, sõltumatu juhtimis- või õigusekspert.

Kuna kogu uue kohtuhaldusmudeli lähtealuseks on kohtusüsteemi enesekorraldus, oleks Eestis igati loogiline Põhja-Euroopa traditsioonile vastava nõukogu, s.o kohtuhaldusega tegeleva organi loomine. Lõuna-Euroopa lahendus, keskendudes kohtunike valimisele ja distsiplinaarküsimustele, ei mahu meie põhiseaduslikesse raamidesse, sest esiteks määrab põhiseadus kindlaks kohtunike ametisse nimetamise korra ning teiseks on kohtunike ametist tagandamine distsiplinaarkaristusena võimalik vaid kohtu poolt. Kõne alla tuleb vaid nõukogu mittesiduva arvamuse esitamine neis küsimustes. Nõukogu pädevusest täpsemalt viiendas peatükis.

Kohtute institutsionaalne separatsioon välistab kohtuhaldusasutuse tegutsemise justiitsministri või ka mõne teise võimuharu suuniste alusel. Eksitav oleks ka asutuse jätmine vaid formaalselt Justiitsministeeriumi valitsemisalasse. Mõislik ei ole nõukogu organisatsiooniliselt luua ka Riigikohtu juurde, sest kohtunikud peab nõukogu tunnetama omavalitsusorganina, mitte kõrgema kohtu käepikendusena. Kohtuhaldusnõukogu tuleb luua kohtusüsteemi kuuluva kohtuhaldusasutuse juurde. Tegu ei oleks uue põhiseadusliku institutsiooniga, vaid olemasoleva kohtusüsteemi uue osaga, millel puudub õigusemõistmisfunktsioon.<sup>197</sup>

Töövõime tagamiseks peaks loodav nõukogu olema nii väike kui see on piisava representatiivsuse korral võimalik. Optimaalseim oleks 9-liikmeline koosseis, kuhu kuuluks koos Riigikohtu esimehega 4 kohtunikku, 2 Riigikogu liiget, justiitsminister või tema esindaja ja üks vandeadvokaat.

Vältimatu on *Riigikohtu esimehe* osalemine nõukogu töös. Esiteks on tal ainsa täielikult süsteemiväliselt ametisse nimetatud kohtunikuna juba endal teatav tasakaalustav roll. Riigikohtu esimehe kaasamata jätmisel võiks tema ja nõukogu vahel tekkida vastutötamise

---

<sup>196</sup> Mõnes riigis abistava funktsiooniga kõrgema kohtu liige (*avocat général*).

<sup>197</sup> Nii iseloomustatakse ka Hollandi kohtuhaldusnõukogu, G. Oberto, Die richterliche Unabhängigkeit in Europa und ihre Sicherung durch einen obersten Richterrat (2004), <http://www.gewaltenteilung.de/oberto.htm>.



oht. Ülejäänud kohtunikud tuleks valida kohtunike täiskogul. Kaaluda võib ka ühe kohtuniku valimist Kohtunike Ühingu poolt. Kindlasti peab valimissüsteem tagama kõigi kohtuastmete, samuti nii süüte-, tsiviil- kui haldusasju arutavate kohtunike esindatuse. Kuna nõukogu pädevuses saavad olema ka õigusemõistmise tõhususe ja kulude küsimused, on oluline, et nõukogu suudaks arvestada kõigi menetlusliikide eripäraga. Praegune nõukoja valimise süsteem seda ei garanteeri ning hetkel puudub kojas halduskohtunike esindaja. Et nõukogu saaks täita nii enesekorralduslikku kui ka kontrollifunktsiooni, et üks ei lämmataks teist, peaks süsteemisestest ja -välisest liikmete arv olema tasakaalus, s.t enam-vähem võrdne. Samas on praktiline, kui kollegiaalorgani liikmeid on paaritu arv.

Nõukogu „välisliikmete“ optimaalne arvuks võib pidada viit ehk ühe võrra rohkem kui kohtunike esindatus, rõhutamaks väliskontrolli olemasolu. Samas tuleb siin rõhutada asjaolu, et välisliikmete suurem esindatus kohtuhaldusnõukogus võrreldes kohtusüsteemi esindajatega võib kaasa tuua täiendava vastutuse hägustumise – kohtuhalduse arengustrateegia peamiseks eesmärgiks on kohtusüsteemi vastutusvõime kasv, kuid olukorras, kus nõukogu pädevusse kuulub mitme kohtuhalduse seisukohalt olulise otsuse langetamine, ei pruugi välisliikmete suurem esindatus seda eesmärki teenida. Igal juhul on kohtuhaldusnõukogu koosseis täiendavate diskussioonide objektiks.

Välisliikmete kuuluvuse osas tuleb võimude tasakaalustatuse seisukohast ennekõike tagada *parlamendi* tugev esindatus. Erinevalt praegusest nõukojast ei peaks nõukogu töös tingimata osalema Riigikogu liikmed. Nõukokku võiks kuuluda ka nt põhiseaduskomisjoni suuniste järgi tegutsevad Riigikogu Kantselei ametnikud. Tähtis on, et liikmel oleks aega ja huvi nõukogu töös osalemiseks. Teisalt peab kindlasti olema kaasatud *Vabariigi Valitsus*, arvestades, et kohtuhaldusfunktsioon kujutab endast muuhulgas ka haldusfunktsiooni, et täitevvõim peab kohtusüsteemiga konkureerima eelarvevahendite pärast ning et tagada tuleb ka kohtute koostöö laabumine täitevvõimu õiguskaitseorganitega. Valitsuse esindajaks sobib justiitsminister või tema volitatud ametnik.

*Prokuratuur* on Justiitsministeeriumi valitsemisala asutus. Tema osalemine kriminaalasjade lahendamisel ei pea nõukogus andma täitevvõimule lisahäält. Kriminaalmenetlus on vaid üks viiest Eesti kohtusüsteemi menetlusliigist. Prokuratuuri eelisseisund võrreldes teiste täitevvõimu asutustega võib luua ohu, et kriminaalmenetluse efektiivsust tähtsustatakse üle võrreldes teiste kohtuharude probleemidega, arvestades muuhulgas, et karistuspoliitika pälvib tõenäoliselt ka nõukogu poliitikutest liikmete tähelepanu rohkem kui tsiviil- või halduskohtumenetlus. Ei pruugi olla aga välistatud, et justiitsministrit esindab nõukogus mõne küsimuse arutamisel riigi peaprokurör. Küll aga on põhjendatud *advokatuuri* esindaja osalemine nõukogus. Advokaat näeb kohtumenetluse probleeme protsessiosalise kui kohtusüsteemi „kliendi“ seisukohast ning advokaadid osalevad kõigis menetlusliikides.

Õiguskantsleri või tema esindaja osalus nõukoja töös tuleneb tema seotusest kohtusüsteemiga kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamise osas ning tema ombudsmani rollist laiemalt.

Haldusnõukojas osalevad institutsioonid peavad korraldama ise oma esindajate nimetamise ja valimise. Esmalt käib see kohtunike kohta, vastasel juhul ei saaks rääkida enesekorraldusest. Ka teiste institutsioonide kaasamise mõte jääb küsitavaks, kui nende esindajad tegelikult peaksid tegutsema nt parlamendi volinikena.

Nõukogu liikmete vastutust suurendaks nende tagandamise võimalus ametisse nimetaja poolt. Kaheldav on kohtunike täiskogu kokkukutsumise mõttekus spetsiaalselt kohtunikonna esindajale umbusalduse avaldamise eesmärgil. Korralisel täiskogul ennetähtaegse ümbervalimise võimalust tuleks aga kaaluda.

#### **4.5.2 Riigikogu.**

Kõhklusi enesekorraldusliku kohtusüsteemi isepäisuse suhtes peaks leevendama meeldetuletus, et kohtutele ei kuulu ei õigusemõistmise ega kohtuhalduse valdkonnas absoluutset võimutäiust, vaid ka need funktsioonid on allutatud seaduse, samuti riigieelarve diktaadile.

Erinevalt Vabariigi Valitsusest ei ole kohtusüsteemi puhul ette nähtud usaldussuhet Riigikoguga. Põhiseadus välistab ka Riigikogu liikme arupärimisõiguse kohtunike, s.h Riigikohtu esimehe suhtes.<sup>198</sup> Parlamentaarse kontrolli puhul esineb selge oht kasutada kontrollivolitusi erakondadevahelise võitluse vahendina. Usaldusväärsema tulemuse annavad parlamentaarsed komisjonid ja eriküsimustega tegelevad volinikud. Seda rolli võiksid täita kohtuhaldusnõukogu parlamentääridest liikmed, jäädes aruandekohustuslikuks nii põhiseaduskomisjoni kui ka täiskogu ees.

Praegune regulatsioon, mille kohaselt Euroopa Ühenduse Kohtu kohtunike ja kohtujuristi kandidaatide esitamise pädevus on Vabariigi Valitsusel, ei ole kooskõlas võimude lahususe põhimõttega. Võimude tasakaalustamiseks ei ole tarvis, et kandidaadid nimetaks just täitevvõim. Leiame, et kandidaadid peaks esitama Riigikogu Riigikohtu üldkogu ettepanekul.

#### **4.5.3. Vabariigi Valitsus.**

---

<sup>198</sup> PS § 74 on ammendav, vastasel juhul ei oleks säärast loetelu olnud tarvis põhiseadusesse lülitada. Iga-aastast ülevaate andmise kohustust ei saa samastada arupärimisega.

Riikides, kus on loodud kohtuhaldusnõukogud, on justiitsministril säilinud osavastutus kohtusüsteemi toimimise eest. Ülesande elluviimise vahenditeks on talle aga jäetud peamiselt vaid kohtuid puudutavate seaduseelnõude ettevalmistamine ja osalemine nõukogu töös. Rootsis on ministrile jäetud vastutus pigem sümboolne. Iirimaal seevastu on kohtuhaldusasutus (*Courts Service*) ministri ees aruandekohustuslik, ministri kaudu jõuab aruanne igal aastal parlamendini. Ministeeriumi kaudu toimub kohtumenetlust puudutavate eelnõude koostamine ja palga maksmine kohtutöötajatele.<sup>199</sup>

Eestis tuleb säilitada ministri roll õigusloomes ja tasakaalustav funktsioon kohtuhaldusnõukogu liikmena. Kaaluda võib distsiplinaarmenetluse algatamise õiguse taas andmist justiitsministrile, nn kohtusüsteemi välise kontrolli suurendamiseks. Kuna distsiplinaarkollegium koosneb ainult kohtunikest, siis ei tekita distsiplinaarmenetluse algatamise õiguse andmine täitevvõimule reaalselt ohtu kohtunike sõltumatusele. Kohtusüsteemi eelarve tasakaalustamiseks piisab Riigikogu otsusest ja valitsuse arvamusalaldusest. Kohtusüsteemi eelarve kujundamiseks täitevvõimu poolt puudub õigustus. Allutatuna parlamentaarsele kontrollile ei saa kohtusüsteem niikuinii omatahtsi rahalisi vahendeid hankida. Täiendav valitsusepoolne filter ei ole vajalik. Samas kätkeb täitevvõimu otsene eelarveline kontroll ohtusid nii sõltumatuse kui ka arengu seisukohast.<sup>200</sup> Valitsus peab küll Riigikogule esitama tervikeelarve eelnõu, see ei tähenda aga tingimata valitsuskabineti õigust muuta eelnõus kohtute poolt taotletavat summat.

#### **4.5.4. Õiguskantsler.**

Õiguskantsler on seni vaid ühel juhul kasutanud kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamise volitust.<sup>201</sup> Seda funktsiooni ei ole talt aga põhjust võtta. Kodanikule peab jääma võimalus pöörduda distsiplinaarsüüteo kahtluse korral ka kohtusüsteemist sõltumatu organi poole. Õiguskantsleri roll ombudsmanina sobib selleks paremini kui poliitilised institutsioonid. Ent seejuures peab õiguskantsler jääma rangelt distsiplinaarmenetluse piiridesse ega tohi hakata teostama kohtute suhtes üldisemat järelevalvet. Õigust koguda distsiplinaarmenetluse algatamise otsustamiseks vajalikke tõendeid ja seletusi,<sup>202</sup> ei tohi õiguskantsler kasutada muude eesmärkide saavutamiseks, nt isiku teabenõudele või avaldusele vastamiseks vajaliku teabe saamiseks. Kui isiku pöördumisest ei nähtu andmeid, mis ei tekita tõsiseltvõetavat kahtlust võimaliku süüteo toimepanemise suhtes, ei ole

---

<sup>199</sup> W. Voermans/P. Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 2003, lk 14 j, 21 jj.

<sup>200</sup> R. Wheeler, *Kohtute administratsioon*, 1995, lk 46, 47.

<sup>201</sup> KS 91 lg 2 p 2.

<sup>202</sup> KS § 91 lg 3.

õiguskantsleril distsiplinaarmenetluse algatajana alust kohtunikult seletuse nõudmiseks ega muude uurimistoimingute tegemiseks.

Õiguskantsleri pädevus põhiõiguste ja vabaduste järgimise üle järelevalve teostamisel<sup>203</sup> ei laiene õigusemõistmisele ega kohtute tegevusele õigusemõistmise korraldamisel. Ehkki ÕKS § 19 lg-s 1 on järelevalvele allutatud kõik riigiasutused, näitab süstemaatiline analüüs, et riigiasutuste all ei ole silmas peetud kohtuid, sest sama säte räägib ka järelevalvest hea halduse tava järgimise üle, mis ilmselgelt ei saa laieneda kohtutele. See on kooskõlas põhiseaduse regulatsiooniga, mille kohaselt õiguskantsleri järelevalve hõlmab vaid seadusandliku ja täitevvõimu õigusaktid.<sup>204</sup> Kohtulahendite ja menetlustoimingute õiguspärasuse üle teostava järelevalve välistab täiendavalt kohtu otsustusliku sõltumatuse nõue ja kohtuotsuse seadusjõud (vt eespool ptk 4.4.1). Õiguskantsleri järelevalve laieneb praegu vaid Justiitsministeeriumi tegevusele esimese ja teise astme kohtute haldamisel.

Isikute menetlusvälistel avaldustel ja märgukirjadel kohtuhalduse halva korralduse kohta on siiski täita oluline roll õigusemõistmise kvaliteedi ja tõhususe parandamisel. Nende pöördumiste õige adressaat ei ole aga õiguskantsler, sest tal puuduvad hoovad kohtuhalduse parandamiseks ja talle ei saa ka neid kohtute institutsionaalse sõltumatuse nõudest tulenevalt anda. Säärased pöördumised peab lahendama kohtusüsteem ise. Kohtuhaldusametuse üheks ülesandeks peab saama isikute probleemide üldistamine ja analüüs ning ettepanekute tegemine kohtuhalduse paremaks korraldamiseks.

## **5. Kohtusüsteemi haldusorganisatsioon.**

Peatükis selgitatakse tingimusi, millele kohtuhaldusorganisatsioon peab vastama, tuues asjakohaseid näiteid välisriikide süsteemidest. Analüüs kirjeldab, miks senine kohtuhaldusorganisatsioon ei ole sisemiste vastuolude tõttu võimeline kõigile seatud tingimustele vastama. Tingimuste ja näidete kirjeldamise kaudu on eesmärgiks jõuda Eesti konteksti sobiva kohtuhaldusmodelini. Pakutava kohtuhaldusmodeli erinevate organite juures selgitatakse nende pädevust ja omavahelist suhestatust.

### **5.1. Kohtusüsteemi haldusorganisatsiooni eesmärgid.**

Kohtusüsteemi haldusorganisatsiooni tegutsemise eesmärkideks peab olema:

1. Kohtuvõimu sõltumatuse tagamine täitevvõimust;
2. Õigusemõistmiseks tingimuste loomine;

---

<sup>203</sup> ÕKS § 19 jj.

<sup>204</sup> PS § 139 lg 1.

### 3. Õigusemõistmise efektiivsuse tagamine.

Kehtiva seaduse kohaselt hallatakse esimese ja teise astme kohtuid kohtute haldamise nõukoja ja Justiitsministeeriumi koostöös<sup>205</sup>. Ka praegu peab kohtuhaldus tagama võimaluse sõltumatult õigust mõista<sup>206</sup>, siiski pole see sama, mis terve kohtuvõimu sõltumatuse tagamine täitevvõimust. Põhiseadusest tuleneva „kohtusüsteemi“ sõltumatuse tagamise olulisust selgitas käesoleva analüüsi neljas peatükk - kohtusüsteem ei tohi olla organisatsiooniliselt allutatud ei täitevvõimule, seadusandlikule võimule ega ühele teisele põhiseaduslikule institutsioonile<sup>207</sup>. On selge, et põhiseaduslik sõltumatuse tingimus pole tagatud ainult seeläbi, et kohtute seaduse ühe paragrahvi ühe lõike üks punkt räägib täitevvõimu kohustusest tagada võimalus sõltumatuks õigusemõistmiseks. Kohtusüsteemi (sh selle halduse) sõltumatuse tagamine on oluline mitmel põhjusel.

Kehtiv kohtute seadus nimetab kohtuhalduse eesmärgidena lisaks sõltumatu õigusemõistmise tagamisele veel õigusemõistmiseks vajalike töötingimuste tagamise, kohtuteenistujate piisava väljaõppe tagamise ja õigusemõistmise kättesaadavuse tagamise. Need on hõlmatavad laiemal eesmärgiga „õigusemõistmiseks tingimuste loomine“, vaid kättesaadavuse tagamine on veidi teistsuguse iseloomuga. Kohtute seadus aga ei sätesta kohtuhalduse eesmärgina õigusemõistmise efektiivsuse tagamist<sup>208</sup>. Seni, kuni kohtuhaldusega on seotud täitevvõim, ei ole seda võimalik ka selgesõnaliselt seaduses sätestada, vastasel korral võiks tekkida vastuolu õigusemõistmise sõltumatuse tagamisega. Pole aga mõeldav, et õigusemõistmine ja seda toetav haldus ei toimi efektiivselt või tal puudub kohustus selliselt toimida.

Peatüki alguses toodud kolm kohtuhalduse eesmärki on erineval määral olulised erinevatele adressaatidele. Esimene eesmärk (sõltumatus) on nii eelduseks järgnevatele eesmärkidele (olles nii õigusemõistmise tingimus, kui alus efektiivsuse nõudele) ja seetõttu suunatud nii kohtusüsteemi sisestele huvigruppidele kui välistele. Teine eesmärk (tingimuste loomine) on selgelt suunatud kohtusüsteemi sisestele adressaatidele. Kohtuhaldus peab tagama selle, et kohus saaks oma tööd teha. Tingimuste alla kuuluvad nii praegu kohtute seaduses toodud väljaõpe ja töötingimused kui personalipoliitika laiemalt, suhtlus kohtusüsteemi partneritega, piisav rahastamine, töökorralduse arendamine jne. Kolmas eesmärk (efektiivsus) on suunatud avalikkusele. Efektiivsus hõlmab endas nii õigusemõistmise kvaliteeti, kiirust, selle majanduslikkust kui seeläbi ka kättesaadavust. Asjaolu, et seni ei olnud selgesõnaliselt efektiivsust kohtuhalduse tegevuse eesmärgidena kohtute seaduses mainitud, tuleneb

---

<sup>205</sup> KS § 39 lg 1.

<sup>206</sup> KS § 39 lg 4.

<sup>207</sup> Vt lk 38.

<sup>208</sup> Õigusemõistmise efektiivse toimimise nõue on sätestatud küll menetlusseadustikes (nt TsMS § 2), kuid see ei hõlma kohtuhalduse efektiivsust.

osaliselt nii sellest, et see oleks võimaldanud viidata õigusemõistmise sõltumatusse rikkumisele täidesaatva võimu poolt, kui ka tõenäoliselt sellest, et kuna täitevvõim seaduse kohaselt vastutas kohtuhalduse eest, siis oleks pidanud kehtima ka täitevvõimule üldjuhul laienevad vastutust puudutavad regulatsioonid, so vastutus Riigikogu ees<sup>209</sup>, kes omakorda vastutab rahva ees<sup>210</sup>. Kuna aga kohtusüsteemi vastutus läbi täitevvõimu poleks võimaldanud tagada kohtuvõimu sõltumatust, siis ei saanud selline vastutusmehhanism ka realselt kuidagi toimida. Alles siis, kui kohtuvõim on ka halduslikult täidesaatvast võimust sõltumatu, on võimalik kohtuvõimult realselt nõude efektiivsust ilma võimaliku sõltumatusse printsiibi rikkumiseta. Teisest küljest sõltumatu kohtuhalduse loomine koheselt tingib koheselt ka sellise eesmärgi sätestamise, mis oleks adresseeritud avalikkusele ja mille abil oleks võimalik õigusemõistmise efektiivsuse kontroll. Seega kokkuvõtvalt teenib kohtuhalduse sõltumatus tagamine nii kohtuvõimu kui ka teiste võimuharude (ja riigi ning rahva terviku) huve, sest loob realselt töötava võimaluse ühe võimuharu efektiivse toimimise tagamiseks.

## **5.2. Näited välisriikide kohtuhaldusorganisatsioonidest.**

Kolme kohtuhalduse eesmärgi saavutamisel on riigiti rakendatud erinevaid mudeleid. Eesmärgid on siiski enamasti ühised. Ühendatud Kuningriigi Kohtute Ameti (*Her Majesty's Courts Service*) eesmärgiks on kohtunikonna sõltumatus tagamine, mille peaks saavutama tõhus ja efektiivne kohtuhaldus<sup>211</sup>. Iiri Kohtute Ameti loomise eesmärgiks on kohtunike jaoks vajalike teenuste ja tingimuste pakkumine, samuti avalikkusele õigusemõistmise kohta info avaldamine<sup>212</sup>. Hollandi Kohtute Haldamise Koja eesmärkideks on seaduste ühetaolise kohaldamise ja õigusemõistmise kvaliteeti tagamine, mida püütakse vaatamata kohtute ja koja omavahelisele hierarhilisele seosele saavutada koostöö kaudu<sup>213</sup>. Eesmärkide saavutamisel on nii täidesaatva võimu roll kui ka kohtuhaldusorganite ülesanded.

Inglismaal ei ole loodud üleriigilist kollegiaalset organit, kellele delegeerida teatud kohtusüsteemi puudutavate olulisemate otsuste tegemine. Kohtuhaldust teostab oma olemuselt Justiitsministeeriumi (*Department of Constitutional Affairs*) haldusalas paikneb Kohtute Amet. Kohtuvõimu institutsionaalset iseseisvust täitevvõimust tagavad nn justiitsministri ja riigi kõrgeima kohtuniku kokkulepped tähtsamate kohtuhaldusotsuste osas,

---

<sup>209</sup> PS § 65 p 13, § 74 jne.

<sup>210</sup> PS § 56.

<sup>211</sup> Her Majesty's Courts Service Framework Document, 1 April 2005, lk 6. Kättesaadav: [http://www.hmcourts-service.gov.uk/cms/files/framework\\_document\\_final.pdf](http://www.hmcourts-service.gov.uk/cms/files/framework_document_final.pdf)

<sup>212</sup> Prof. Wim Voermans ja Dr. Pim Albers „Councils for the Judiciary in EU countries“ 2003, lk 23.

<sup>213</sup> „Judiciary system in the Netherlands“, lk 5. Kättesaadav: <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/0C05016E-0935-41F2-B9F0-83713E664440/0/JudiciarysystemintheNetherlands.pdf>

justiitsministri aruandekohustus parlamendi ees kohtuvõimu toimimisest ning regionaalsel tasandil loodud kogud, kuhu kuuluvad üks kohtunik, kaks rahvakohtunikku, kaks Kohtute Ameti esindajat ja kaks piirkonna elanikku. Kohtute Amet kooskõlastab kohtutega kohtuhoonete sulgemist, kohtute tööpiirkondade muudatusi ja kohtunike koolitust puudutavad otsused<sup>214</sup>.

Rootsi Kohtute Amet on aruandekohuslane otse valitsusele, kuid ameti juhtkonna koosseis (kuus kohtunikku, kaks kutseühingu esindajat, kaks parlamendiliiget ja peadirektor) on selgelt kohtunike ülekaaluga ja on seega vahendiks institutsionaalse sõltumatuse tagamisel. Kohtute Ametil puudub sarnaselt täitevvõimu asutustega pädevus sekkuda õigusemõistmisse<sup>215</sup>. Kohtute Amet pakub kohtutele finantsteenuseid, personalijuhtimise, koolituse teenust, samuti hoolitseb kohtumajade ja nende sisustuse eest ning pakub eelarvekriisi sattunud kohtutele laenu<sup>216</sup>. Iirimaa Kohtute Amet on Rootsi mudelile suhteliselt sarnane, ainus suurem erinevus on asjaolu, et Kohtute Ameti ja valitsuse vahele mahub Iirimaal veel ka Justiitsministeerium. Kohtute Ameti juhatuses on üheksa liiget, kellest enamuse on kohtunikud. Lisaks kohtusüsteemi toimimiseks vajalike tingimuste loomisele on ameti pädevuses ka ministrile ettepanekute tegemine kohtutoimingute eest tasutavate riigilõivude suuruse kohta ja ka menetlusreeglite muutmise kohta. Ministeeriumist eraldiseisva ameti loomise eesmärgiks oli vastutuse täpsem fikseerimine kohtusüsteemi efektiivse toimimise eest<sup>217</sup>.

Taanis vastutas kohtusüsteemi toimimise eest kuni 1990ndate lõpuni Justiitsministeerium. Siis leiti, et selline korraldus on vastuolus kohtuvõimu sõltumatuse nõudega ja seda mitte konkreetsetele õigusemõistmisse sekkumise faktide põhjal, vaid just põhimõttelise vastuoluna. Seati eesmärgiks kohtuvõimu sõltumatuse suurendamine suurendades kohtute rolli haldusküsimustes ja luues eraldiseisva nõukoja kohtute haldamise küsimustega tegelemiseks (*Domstolsstyrelsen*). Eelarveküsimustes on ministeeriumi roll jätkuvalt suur (näiteks on ministri pädevuses nõukoja koosseisu laialisaatmine, kui selgub, et nõukoda on tegutsenud eelarveküsimustes seadusevastaselt või on süüdi ülekulutamises). Teistes küsimustes (nt infotehnoloogiline areng, koolitus, personalipoliitika, kinnisvara) on üldpädevus nõukojal. Nõukoja suurele rollile haldusküsimustes aitab kaasa muuhulgas ka Taani kohtute väiksus (enamikes esimese astme kohtutes töötab üks kohtunik). 12-liikmelise kohtunike ülekaaluga nõukoja volitused kestavad neli aastat<sup>218</sup>. Hollandi kohtute haldamise nõukoja ülesanded on seotud kohtute igapäevase haldamise (personalipoliitika,

---

<sup>214</sup> Her Majesty's Courts Service Framework Document, 1 April 2005

<sup>215</sup> „The Swedish Judiciary – A Brief Introduction”, lk 10. Kättesaadav: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/01/62/91/8a92d9ff.pdf>

<sup>216</sup> Prof. Wim Voermans ja Dr. Pim Albers „Councils for the Judiciary in EU countries” 2003, lk 15.

<sup>217</sup> Prof. Wim Voermans ja Dr. Pim Albers „Councils for the Judiciary in EU countries” 2003, lk 24.

<sup>218</sup> Prof. Wim Voermans ja Dr. Pim Albers „Councils for the Judiciary in EU countries” 2003, lk 30.

kinnisvara, IT, välissuhtlus), eelarveküsimuste ja õigusemõistmise kvaliteedi aspektidega. Formaalselt võib nõukoda anda kohustuslikke juhiseid kohtutele oma igapäevasetöö tegemisel, kuid neist üldjuhul hoidutakse. Nõukojal on ka nõuandev roll, andes soovitusi valitsusele uute kohtute tööd puudutavate seaduste väljatöötamisel. Nõukoja koosseisu kuuluvad viis liiget, kellest kolm on kohtunikud ja kaks peavad omama hiljutist juhtimiskogemust täidesaatva võimu tasandil<sup>219</sup>.

Eespool toodud näited iseloomustavad nn Põhja-Euroopa kohtuhalduse mudelid, Lõuna-Euroopa mudeliga riikides (Prantsusmaa, Itaalia) on loodud kohtute haldamise nõukodade rollid erinevad, keskendudes peamiselt kohtunike nimetamisele ja distsiplinaarmenetlusele. Valitsuse roll kohtute haldamises on märkimisväärne. See mudel ei mahu meie põhiseaduslikesse raamidesse.

Tabel 3. Ülevaade erinevate riikide nõukodade pädevused

<b>Funktsioon</b>	<b>Rootsi</b>	<b>Prantsusmaa</b>	<b>Holland</b>	<b>Itaalia</b>
<b>Välissuhtlus</b>	X		X	
<b>Raamatupidamine</b>	X		X	
<b>Justiitskoostöö</b>			X	
<b>Personalipoliitika</b>	X		X	
<b>Nõuandev roll</b>	X	X	X	X
<b>Kvaliteedikontroll</b>			X	
<b>Kinnisvara</b>	X		X	
<b>Infotehnoloogia</b>	X		X	
<b>Eelarvepoliitika</b>	X		X	
<b>Distsiplinaarvõim</b>		X		X
<b>Kohtunike nimetamine</b>		X		X
<b>Koolitus</b>		X	X	X

### **5.3. Kavandatav Eesti kohtuhaldusorganisatsioon.**

Saavutamaks eesmärged – sõltumatus, töötingimuste tagamine ja efektiivsus – peab kohtuhaldusorganisatsioon koosnema erinevatest organitest, kuhu on lähtudes konkreetse organi pädevusest kaasatud nii kohtunikke kui ka teiste võimuharude esindajaid. Järgneb ülevaade väljapakutava kohtuhaldusmudeli erinevate organite pädevusest ja koosseisust.

<sup>219</sup> „Judiciary system in the Netherlands“, lk 5.



### 5.3.1. Riigikohtu esimees

Riigikohtu esimehe nimetab üheksaks aastaks ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul<sup>220</sup>. Kehtiva seaduse kohaselt Riigikohtu esimees juhib ja esindab Riigikohut, teeb Riigikogule ettepaneku Riigikohtu kohtunike ametisse nimetamiseks, teostab seaduses ettenähtud (peamiselt kohtuasutuse esimehe kohuste täitmisest tulenevat) järelevalvet, lisaks esitab kord aastas Riigikogu kevadistungjärgul Riigikogule ülevaate kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta<sup>221</sup>. Riigikohtu esimehe vabastamine on võimalik (lisaks teistele kohtunikele kehtivate vabastamise alustele<sup>222</sup>) vaid tema enda soovil<sup>223</sup>, tema valimisel või nimetamisel rahvusvahelise kohtuinstitutsiooni kohtunikuks<sup>224</sup> või kui Riigikohtu esimees on haiguse tõttu või muul põhjusel kuus kuud järjest kestvalt võimetu täitma oma ametiülesandeid<sup>225</sup>.

Kehtiva seaduse kohaselt ei vastuta Riigikohtu esimees kohtusüsteemi kui terviku toimimise eest, Riigikogule iga-aastase ülevaate esitamine kohtukorralduse kohta on pigem parlamendile justiitsministri tegevuse kohta arvamuse avaldamine ja ettepanekute tegemine. Kohtute haldamise nõukoja ühe liikme ja selle esimehena teostab ta küll kollegiaalselt kohtuhaldust, kuid ei saa olla personaalselt vastutav selle puuduste eest. Kohtusüsteemi institutsionaalsel iseseisvumisel saab kohtusüsteemi korrakohase toimimise eest vastutajaks määrata selgelt ühe isiku – Riigikohtu esimehe. Oma vastutusvaldkonda juhib Riigikohtu esimees eraldiseisva kohtuhaldusasutuse kaudu, kelle juhi ametisse nimetamine kuulub tema pädevusse, ning kohtute haldamise nõukoja kaudu, kelle esimees ta on. Riigikohtu esimehe vastutusvaldkonna laiendamine loob võimalused selgemaks Riigikogu poolseks iga-aastaseks arupärimiseks kohtukorralduse toimimise küsimuses.

Kohtusüsteemi kui terviku toimimise eest vastutuse puudumisel ei ole käesoleval hetkel ettenähtud täiendavaid Riigikohtu esimehe ametist vabastamise aluseid tulenevalt tema tegutsemisest Riigikohtu esimehe rollis. Pädevuse ja vastutuse laienemisel võib olla vajalik sätestada alus Riigikohtu esimehe vabastamiseks esimehe kohustest juhul, kui ta on jätnud süüliselt oma ülesanded olulisel määral täitmata<sup>226</sup>. Riigikohtu esimehe kohustustest vabastamise õigus võib ühe alternatiivina jääda Riigikogule Vabariigi Presidendi ettepanekul<sup>227</sup>. Olles kord teinud Riigikogule Riigikohtu esimehe vabastamise ettepaneku, ei

---

<sup>220</sup> KS § 27 lg 1.

<sup>221</sup> KS § 27 lg 2 ja lg 3.

<sup>222</sup> KS §§ 99-101.

<sup>223</sup> KS § 27 lg 5, ametist vabastab Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul.

<sup>224</sup> KS § 27 lg 5<sup>1</sup>, ametist vabastab Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul.

<sup>225</sup> KS § 27 lg 6, ametist vabastab Riigikohtu üldkogu Vabariigi Presidendi põhjendatud taotluse alusel.

<sup>226</sup> Sarnaselt kehtivale regulatsioonile esimese ja teise astme kohtu esimeeste ametist vabastamiseks, KS § 12 lg 4 p 2, § 20 lg 4 p 2; § 24 lg 4 p 2.

<sup>227</sup> KS § 99 lg 3.

saaks Vabariigi President järgmise ettepanekuga pöörduda Riigikohtu üldkogu poole enne järgmise Riigikohtu esimehe iga-aastase kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise ülevaate ärakuulamist<sup>228</sup>.

### **5.3.2. Kohtute haldamise nõukoda.**

Kohtuhaldusnõukogu tulevase staatuse ja koosseisu põhjalikum selgitus on toodud käesoleva dokumendi neljandas peatükis<sup>229</sup>. Seoses kavandatava muudatusega kohtuvõimu haldamises toimub oluline muudatus kohtuhaldusnõukogu senises peaeesmärgis – kui varasemalt oli eesmärgiks kohtunike kaasamine justiitshalduse küsimuste otsustamisse, siis uue mudeli loomisel saab eesmärgiks teistele võimuharudele kontrollivõimaluse loomine ja teatud juhtudel ka kohtunike laiema esindatuse kaasamine olulisemate otsuste vastuvõtmisse. Kohtuhaldusnõukogule kui kollegiaalorganile ei ole tark asetada liiga suurt vastutust. Praegused justiitsministri volitused kohtuhalduse korraldamisel tuleb valdavalt üle anda Riigikohtu esimehele või kohtuhaldusasutuse peadirektorile.

Nõukoda tegutseks kohtuhaldusasutuse juures, sarnaselt välisriikide kogemusele koguna, kus võetakse vastu olulisemad kohtusüsteemi puudutavad otsused. Senise nõukoja pädevust ei tohi tulevasele nõukogule kontrollimatult üle kanda. Nõukogu pädevus on vajalik seal, kus tuleb tagada kas kaasarääkimisõigus väljapoolt kohtusüsteemi või kohtunike laiem esindatus. Süsteemiväline osalus on ennekõike vajalik õigusemõistmise kättesaadavust, efektiivsust, kulusid ja arengut oluliselt mõjutavate otsuste puhul, senise KHNi volitustest nt kohtunike arvu ja kohtute tööpiirkonna määramine. Kohtusüsteemi enesekorralduslikud otsused peaks nõukogu kooskõlastama ja kinnitama. Nõukogu otsused peavad olema reeglina Riigikohtu esimehele või kohtuhaldusasutuse peadirektorile siduvad. See tagab individuaalse vastutuse ja initsiatiivi ning otsuste langetamise kohtuvõimu siseselt, ent samas ka kohtunikonna demokraatliku enesekorralduse ja teiste võimuharude kaasarääkimise. Kohtuhaldusnõukogul ei saa olla mingit pädevust õigusemõistmise sisu suhtes, isegi, kui kõik selle liikmed oleks kohtunikud. See rikuks kohtusüsteemi sisemise sõltumatuse nõuet. Nõukogu poolt teostatava kontrolli esemeks saab olla vaid kohtupidamise korraldus. Kohtuhaldusfunktsiooni teostamisel peab nõukogu langetama strateegilisi otsuseid küsimustes, millega tegeleb kohtuhaldusasutus, või kooskõlastama Riigikohtu esimehe vastavad otsused. Kehtiva kohtute seaduse regulatsioonist<sup>230</sup> peaks nõukoja pädevusse jääma nõusoleku andmine järgmistele otsustele:

1) kohtu tööpiirkonna määramine;

---

<sup>228</sup> KS § 27 lg 3.

<sup>229</sup> Vt lk 44-48

<sup>230</sup> KS § 41

- 2) kohtu ja kohtumaja täpse asukoha määramine (kohtumajade võimaliku sulgemisega seonduv);
- 3) kohtu ja kohtumajas alaliselt teenistuses olevate kohtunike arvu määramine;
- 4) kohtu esimehe nimetamine ja ennetähtaegne vabastamine;
- 5) kohtu kodukorra kehtestamine;
- 7) kohtute infosüsteemi registriandmete koosseisu ja nende esitamise korra kehtestamine.

Lisaks peaks säilima seisukoha või arvamuse andmise võimalus kohtute aastaelarvete kujundamise ning muutmise põhimõtete kohta; Riigikohtu kohtuniku vabale kohale kandideerivate isikute kohta; kohtuniku vabastamise kohta; Riigikohtu esimehe poolt Riigikogule esitatava ülevaate kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Olulise lisapädevusena peaks nõukoda andma nõusoleku kohtunike hindamiskriteeriumide kinnitamisele, mille alusel koostavad kohtute esimehed kohtunike kohta perioodilisi aruandeid ja esitavad need eksamikomisjonile. Nõukoja tehnilise teenindamise tagab kohtuhaldusasutus, asutuse peadirektor osaleb nõukoja töös sõnaõigusega sarnaselt justiitsministrile või tema esindajale käesoleval hetkel<sup>231</sup>.

### **5.3.3. Kohtuhaldusasutus.**

Kohtuhaldusasutus teostaks seni Justiitsministeeriumi ja Riigikohtu esimehe poolt teostatud igapäevast kohtute haldamise funktsiooni. Olulisemad asutuse otsused kooskõlastatakse nõukojaga. Asutuse peadirektori haldusakti vormiks on käskkiri. Asutuse peadirektori nimetab ametisse Riigikohtu esimees, kes vastutab kogu kohtusüsteemi korrakohase toimimise eest. Asutuse peadirektorile alluvad asutuse osakonnajuhatajad ning ka kõigi kohtute (sh Riigikohtu) direktorid. Osades Euroopa riikides on eraldiseisvaid kohtuhaldusasutusi moodustatud ka Justiitsministeeriumi valitsemisalasse või valitsuse otsealluvusse kohtutest eraldiseisvalt. Arvestades Eestis eksisteerivat vajadust selge vastutusahela loomise ja kohtusüsteemi institutsionaalse sõltumatuse suurendamise järele on sobivaimaks lahenduseks kohtuhaldusasutuse loomine kohtusüsteemi ühe osana. Ministeeriumi valitsemisalas või valitsuse otsealluvuses tegutsemine ei võimalda saavutada käesoleva peatüki esimeses punktis seatud eesmärgi vastutusvõime, efektiivsuse ja sõltumatuse osas.

Kohtuhaldusorganisatsiooni eesmärgiks on tagada kohtunike jaoks õigusemõistmiseks vajalikud töötingimused. See hõlmab:

---

<sup>231</sup> KS § 40 lg 1

1. kohtusüsteemi eelarvet (läbirääkimiste korraldamine Rahandusministeeriumiga, kohtusüsteemisisesse eelarve koostamine);
2. kohtute töö- ja teeninduspiirkondade ja kohtumajade asukohtade kehtestamist;
3. kohtunike ning rahvakohtunike arvu kehtestamist (nõukogu nõusolekul), samuti ettepaneku tegemist kohtuniku üleviimiseks;
4. kohtusüsteemi personalipoliitika korraldamist (esimese ja teise astme) kohtute esimeeste ametisse nimetamist ja vabastamist (nõukogu nõusolekul), järelevalve teostamist nende kohustuste täitmise üle, kohtunikukandidaatide arvu ja nende palga kehtestamist, vakantsetele kohtunikukandidaadi- ja kohtunikukohtadele konkursi kuulutamist, kohtunike koolituse korraldamist (kooskõlastatult koolitusnõukoguga), kohtunike ja kohtuametnike personaliarestuse korraldamist);
5. kohtusüsteemi toimimiseks vajalike aktide kehtestamist (kantselei kodukord);
6. kohtuhaldusnõukogu ja kohtunike täiskogu teenindamist;
7. suhtluse korraldamist kohtusüsteemi partneritega (prokuratuur, advokatuur), ja täidesaatva riigivõimu asutustega (Justiitsministeeriumi Raamatupidamiskeskus, Riigi Kinnisvara AS, Justiitsministeeriumi Registrate ja Infosüsteemide Keskus);
8. õigusloomealaste ettepanekute tegemist Justiitsministeeriumile ja teistele ministeeriumidele.

Oluline roll on kohtunike omavalitsusorganitele toe pakkumine, millega seni on tegelenud Riigikohus. Riigikohtu põhifunktsiooniks on siiski õigusemõistmine<sup>232</sup> ja omavalitsusorganite toetamiseks mõeldud eraldiseisva haldusaparaadi puudumine on mõjutanud ka omavalitsusorganite töö efektiivsust. Kohtuhaldusasutuse näol on võimalik toetav haldusaparaat luua ja see (koos täidesaatva võimu lahutamise ja kohtuhaldusfunktsiooni teostamisest) võimaldab senisest mõjusamalt tegeleda mitmete funktsioonidega nagu kohtunike töö hindamine ja kohtusüsteemi koolitus. Mõistlikuks võib pidada teatud Riigikohtu osakondade (õigusteabe osakond) liitmist kohtuhaldusasutuse struktuuriga seoses nende tervet kohtusüsteemi hõlmavate eesmärkidega. Riigikohtu ja Riigikohtu esimehe pädevusest antakse kohtuhaldusasutusele (või kohtudirektorile) järgmised funktsioonid:

- 1) kohtunike täiskogu teenindamine;
- 2) Riigikohtu kohtuteenistujate palkade, lisatasude, preemiate ja toetuste maksmise korra määramine (Riigikohtu direktorile);
- 3) Riigikohtu kohtuniku kohale konkursi kuulutamine;
- 4) kohtunikuks kandideerijate avalduste kogumine;
- 5) kohtunike teenistuslehtede ja isikutoimikute pidamine;

---

<sup>232</sup> KS § 26.

- 6) kohtunikeksamikomisjoni teenindamine;
- 7) distsiplinaarkolleegiumi teenindamine.

Riigikohtu esimehele alluva kohtuhaldusasutuse loomine võimaldab asutusel oluliselt aktiivsemalt lüüa kaasa kohtute töökorraldusprojektide läbiviimisel, kuna kaob seda tööd takistav argument seoses kohtusüsteemi sõltumatusega. Samuti peaks vähenema vastasseis kohtusüsteemisestele institutsionaalsetele ümberkorraldustele, mille kaugem eesmärk on kohtunike koormuste ja kohtute menetlustähtaegade ühtlustamine<sup>233</sup>.

#### **5.3.4. Kohtunike distsiplinaarkolleegium.**

Kohtunike distsiplinaarasjade lahendamiseks on Riigikohtu juures moodustatud distsiplinaarkolleegium, kuhu kuulub viis riigikohtunikku, viis ringkonnakohtunikku ja viis esimese astme kohtu kohtunikku<sup>234</sup>. Distsiplinaarkolleegiumi esimehe ja teised riigikohtunikest liikmed nimetab Riigikohtu üldkogu kolmeks aastaks<sup>235</sup>. Esimese ja teise astme kohtunikest liikmed valib kohtute täiskogu<sup>236</sup>. Distsiplinaarkolleegiumi koosseisu, selle kujunemise ja selle suuruse muutmiseks põhjus puudub. Kohtusüsteemi välise kontrolli suurendamiseks võib otstarbekaks osutada distsiplinaarkolleegiumi otsuste avalikustamine.

#### **5.3.5. Kohtunike koolitusnõukogu.**

Koolitusnõukogu vastutab kohtunike koolituse eest. Koolitusnõukogu liikme volituste pikkus on kolm aastat. Koolitusnõukokku kuuluvad kaks esimese astme, kaks teise astme ja kaks Riigikohtu kohtunikku ning prokuratuuri, justiitsministri ja Tartu Ülikooli esindaja. Koolitusnõukogu teenindab käesoleval hetkel kohtunike koolitamiseks Riigikohtu juurde loodud sihtasutus SA Õiguskeskus<sup>237</sup>. Koolitusnõukogu peamiseks ülesandeks on koolituse strateegia ja iga-aastaste koolitusprogrammide ja kohtunikeksamiprogrammide kinnitamine. Sihtasutuse ülesandeks on seni olnud koolituste tulemuste analüüs, vajalike õppe- ja metoodiliste materjalide ettevalmistamise tagamine, koolitajate ettevalmistamine ja valimine ning koolitusnõukogule iga-aastase ülevaate koostamine kohtunike koolitusest<sup>238</sup>.

---

<sup>233</sup> Siinjuures on sobilik näide kohtuvõimule korralduslike küsimuste delegeerimise edukusest kohtusüsteemi siseste probleemide lahendamisel 2006.a alguses toimunud kohtureform, mille tulemusel on kolme kuu jooksul koormuse ühtlustamise eesmärgil jaotatud ringi kohtunikukoht Kohtla-Järve kohtumajast Jõhvi kohtumajja.

<sup>234</sup> KS § 93 lg 1.

<sup>235</sup> KS § 93 lg 2.

<sup>236</sup> KS § 38 lg 3 p 4.

<sup>237</sup> KS § 44 lg 1.

<sup>238</sup> KS § 44 lg 2.

Koolitustegevus kohtusüsteemi sees on seni olnud fragmenteeritud, eraldi organid on tegelenud kohtunike ja ametnike koolitamisega. Kohtusüsteemi haldusorganisatsiooni iseseisvumisel täitevvõimust tekib võimalus senise fragmenteerituse ja dubleerimise lõpetamiseks. Koolitusnõukogu hakkab vastutama kogu kohtusüsteemi koolituse strateegia ja koolitusprogrammide sisu eest. See võib tähendada muuhulgas kohtu administratsiooni taustaga liikmete arvu suurendamist koolitusnõukogus (lisaks justiitsministri esindaja asendamisele kohtuhaldusasutuse esindajaga). Koolitusnõukogu teenindavaks organiks saab kohtuhaldusasutus, kelle eraldiseisev koolitusküsimustega tegelev üksus tegeleb nõukogu jaoks dokumentide ettevalmistamisega ning viib nõukogu otsused ellu.

### **5.3.6. Kohtunike eksamikomisjon.**

Käesoleval hetkel tegutseb Riigikohtu juures 10-liikmeline eksamikomisjon, kuhu kuuluvad kohtunike täiskogu valitud kaks esimese astme kohtu kohtunikku, kaks ringkonnakohtunikku ja kaks riigikohtunikku, üks Tartu Ülikooli õigusteaduskonna nõukogu määratud õigusteadlane, justiitsministri määratud Justiitsministeeriumi esindaja, advokatuuri juhatuse määratud vandeadvokaat ja riigi peaprokuröri määratud riigiprokurör<sup>239</sup>. Eksamikomisjoni ülesannete hulka kuuluvad kohtuniku ettevalmistusteenistuse korraldamine (kohtunikukandidaatide valik, ettevalmistuskava kinnitamine, ettevalmistusteenistuse hindamine)<sup>240</sup>, kohtunikueksami läbiviimine<sup>241</sup>, kandidaatide taustauuring<sup>242</sup>, kuni 3-aastase staažiga kohtunike iga-aastane hindamine ja arvamuse andmine 3-aastase staažiga kohtuniku ametisse sobivuse hindamisel<sup>243</sup>.

Kohtunikueksamikomisjon koosseisu ja selle moodustamise viisi muuta ei ole põhjust, va kohtuhaldusasutuse peadirektori esindaja määramine komisjoni liikmeks. Edaspidi tagab kohtuhaldusasutus ka komisjoni tehnilise teenindamise. Komisjoni töö paremaks korraldamiseks tekib kohtuhaldusasutuse juurde eraldiseisev kolleegiumi sekretariaat või osakond, kes koostab kolleegiumi jaoks dokumente ja korraldab küsimuste ettevalmistamise kolleegiumi istungiteks. Olulise lisafunktsioonina lisandub komisjoni poolt haldusnõukogu nõusolekul kehtestatud kohtunike hindamiskriteeriumide alusel kohtute töö iga-aastane hindamine ja katseaja läbinud kohtunike erakorraline hindamine lisaks noorkohtunike iga-aastasele hindamisele. Kohtute seaduse kehtiva redaktsiooni kohaselt kuulub hindamisele vaid kuni 3-aastaste kohtunike sobivus ametisse, mida tuleks kindlasti jätkata. Teiste

---

<sup>239</sup> KS § 69 lg 1 ja lg 2.

<sup>240</sup> KS §§ 61-65.

<sup>241</sup> KS § 66-67.

<sup>242</sup> KS § 54.

<sup>243</sup> KS § 100.

kohtunike töö hindamist ei toimu, sätestatud on vaid justiitsministri võimalus koguda esimese ja teise astme kohtutelt statistilisi aruandeid<sup>244</sup>. Aruande vormi ei ole minister seni kehtestanud, pole ka selge, kuivõrd sisuliseks saaks minister kohtunike töö hindamisel minna.

Esimese Eesti Vabariigi aegne kohtute seadus sätestas suhteliselt detailse kohtunike aruandluse ja hindamise korra, mille kohaselt iga kohtu esimees koostas oma kohtu aruande asjade liikumise ja kohtualuste kohta ning esitas selle järgmise astme kohtu esimehele, kes koondas oma tööpiirkonna madalama astme kohtute aruanded ja lisas sellele oma kohtu aruande. Selliselt koondusid kõik aruanded Riigikohtu esimehe kätte, kes esitas selle kohtuministrile. Kohtute üldkogud võisid esitada aruannetele seletusi. Seadus sätestas ka selle, et „kui aruandest selgub, et mõnda liiki asjade arv või üldine asjade arv on märksa suurenenud või vähenenud või asjade liikumine võrreldes eelmise aastaga on märksa kiirenenud või aeglasemaks muutunud, siis peab kohus aruandele lisandama seletuse nende põhjuste kohta, millest need nähtused on tingitud“. Kohtute aruandlus ja selle põhjal kohtunike hindamine saaks toimuda tulevikus samuti iga kohtu ja sellele järgneva kohtuastme aruande baasil, mis esitatakse eksamikomisjonile. Eksamikomisjoni ülesandeks on kohtu omavalitsusorganina hinnata kohtute töö tulemusi eelkõige kohtuasutuse tasandil, vajadusel küsides selgitusi kohtu esimehelt. Selline hindamismeetod võimaldaks ka seni sisutu kohtu esimehe vastutuse õigusemõistmise korrakohase toimimise eest kohtus. Kogutud analüüsid ja selgitused koostab eksamikomisjoni teenindav struktuuriüksus koondaruandeks kohtuhaldusnõukogule esitamiseks, kuhu kuuluvate kohtusüsteemiväliste liikmete juureolekul saaks hinnata terve kohtusüsteemi toimimist (avalikkuse kontroll). Samal ajal oleks kohtuhaldusasutuse ettepanekul võimalik arutada ka mõne konkreetse kohtu esimehe ametist vabastamise küsimust seoses oma ülesannete süülise täitmata jätmisega olulisel määral (kohtusüsteemi sisene kontroll).

Hindamismenetluse tulemus ei pea kaugeltki seisnema vaid ametist tagandamises, ehkki PS § 147 lg-d 1 ja 2 ei välista äärmusliku abinõuna kohtuniku ametist tagandamist kohtuotsusega ka pärast katseaega, kui tagantjärele selgub, et tema isikuomadused on täiesti kõlbmatud tööks kohtunikuna. Otsuse teeb eksamikomisjoni ettepanekul Riigikohtu üldkogu. Kui hindamise käigus ilmnevad distsiplinaarsüüteo viitavad asjaolud, algatab eksamikomisjon distsiplinaarmenetluse. Distsiplinaarmenetluse algatamise pädevuse sätteid tuleb selles osas täiendada.

Hindamismenetluse põhiväljund peaks olema kohtunikule soovitude andmine edasiseks professionaalseks käitumiseks menetlusosalistega, kvalifikatsiooni tõstmiseks, erialaste

---

<sup>244</sup> Kohtute seaduse § 46.

oskuste parandamiseks jne. Võimalik, et hindamismenetluses selguvad hoopis kohtuasutuse töökorralduse või menetlusseaduse puudused. Katseaja läbinud kohtunike erakorralise hindamismenetluse algatamise õigus võiks olla kohtu esimehel tema järelevalvele alluvate kohtunike suhtes ja Riigikohtu esimehel kõigi kohtunike suhtes. Hindamise ajendiks võivad olla teravalt silmatorkav ebaefektiivsus või tühistatud lahendite osakaal, eksamikomisjoni teenindava haldusaparaadi poolt teostatud järelevalve käigus tehtud tähelepanekud, mis põhinevad menetlusosaliste korduvatel või tõsistele probleemidele viitavatel märgukirjadel. Erakorralise hindamismenetluse läbiviijaks sobib kohtunikueksamikomisjon koos „välisliikmetega“. Komisjoni töös kohtunike hindamisel sobiks kaasata pensionile jäänud kohtunikke. Menetluse tuumaks peaks olema hinnatava kohtuniku vestlus, ent mitte terve komisjoni ees, vaid komisjoni poolt volitatud kahe-kolme liikmega, kellest vähemalt üks on kohtunik. Kohtunikul peaks aga olema võimalus taotleda enda ärakuulmist eksamikomisjoni kogu koosseisu poolt. Menetlus peab olema konfidentsiaalne.

### **5.3.7. Kohtu üldkogu.**

Igas kohtus on üldkogu, kuhu kuuluvad kõik selle kohtu kohtunikud<sup>245</sup>. Kohtu üldkogu kinnitab kohtunike tööjaotusplaani, annab justiitsministrile arvamuse kohtu esimehe ametisse nimetamise ja seaduses sätestatud juhul ka ametist vabastamise kohta, annab kohtu esimehele soovitusi kohtu töökorralduslikes küsimustes ja täidab muid seadusest või kohtu kodukorrast tulenevaid ülesandeid<sup>246</sup>. Kohtu üldkogu koosseisu ja pädevuse muutmiseks vajadus puudub, va osas mis puudutab arvamuse avaldamist justiitsministrile kohtu esimehe ametisse nimetamise ja ametist vabastamise kohta – minister asendub siin kohtuhaldusametuse juhiga.

### **5.3.8. Kohtu juhtkond.**

Kohtudirektori ja kohtu esimehe nimetab ametisse kohtuhaldusametuse peadirektor (esimehe ametisse nimetamine toimub kohtuhaldusnõukogu nõusolekul). Kohtu esimees korraldab kohtu õigusemõistmise alast tegevust, kooskõlastab kohtudirektori koostatud kohtu eelarve eelnõu, teostab seaduses ettenähtud järelevalvet kohtu kohtunike üle, koostab kohtu kohtunike koolituskava eelnõu ja esitab selle kinnitamiseks kohtu kohtunike üldkogule, korraldab ja kontrollib selle täitmist ning esitab vähemalt kord aastas kohtu üldkogule

---

<sup>245</sup> KS § 35.

<sup>246</sup> KS § 36



ülevaate selle täitmisest ning täidab muid seadusest ja kohtu kodukorrast tulenevaid ülesandeid<sup>247</sup>. Kohtudirektor korraldab kohtuasutuse asjaajamist ja vara kasutamist, valmistab kooskõlastatult kohtu esimehega ette kohtuasutuse eelarve eelnõu ja käsutab kohtuasutuse eelarvevahendeid, vastutab kohtuasutuse raamatupidamise korralduse eest, nimetab ametisse ja vabastab ametist kohtuteenistujad ja täidab muid kohtu kodukorraga ja kohtu kantselei kodukorraga määratud ülesandeid<sup>248</sup>.

Kohtusisese selge alluvussuhete vahekorra kehtestamise tulemusel alluvad kohtudirektorile kõik kohtuametnikud, kohtudirektor ise allub kohtuhaldusasutuse peadirektorile. Kohtu esimehe ja direktori vahel alluvusvahekord puudub, erandiks on vaid Riigikohtu esimees ja kohtuhaldusasutuse peadirektor. Kohtu esimeestele alluvate ametnike hulka jääb kuuluma ainult kohtu esimehe abi. Teiste kohtunike ja kohtuametnike vahel alluvusvahekord puudub. Selge alluvusvahekorra loomine kohtute haldamise ja kohtunike toetamisega tegelevate kohtuametnike vahel võimaldab kõrvaldada võimalikud vastutuse hajumisest tulenevad probleemid ning lisaks annab kohtunikele võimaluse senisest enam tegeleda õigusemõistmisega. Tavakohtuniku jaoks alluvusvahekorra muutmine nende töös muudatusi kaasa ei too – kohtuniku sekretär või konsultant ei ole formaalselt ka seni allunud kohtunikule, vaid kohtu esimehele<sup>249</sup>. See ei ole tähendanud seda, et igapäevatöös saaks konsultandile ja sekretärile tööülesandeid anda vaid kohtu esimees. Direktori ja kohtunikku tema töös abistava konsultandi vaheline alluvussuhe hõlmab ametisse nimetamist, ametist vabastamist, ametijuhendi kinnitamist, palga kehtestamist jt administratiivse iseloomuga tegevusi. Kohtunik jääb ametniku ametijuhendist tulenevalt igapäevaselt tööülesandeid jagama, samuti saavad kohtunikud teha ettepanekuid palga kehtestamisel.

Kohtunike ja neid teenindavate ametnike kohapealse koostöö paremaks korraldamiseks kutsutakse ellu kohtu juhtkonda hõlmav organ, kuhu kuuluvad kohtu esimees, kohtudirektor ja kohtumajade juhid (ringkonna- ja Riigikohtus kolleegiumide esimehed). Juhtkonna pädevusse kuulub kohtuametnike ja kohtunike vaheliste töökorralduslike küsimuste lahendamine (näiteks kohtunike ja neid otseselt teenindavate ametnike vaheliste töökorralduslike põhimõtete kehtestamine) ning selle lihthäälteenamusega vastuvõetavad otsused on direktorile kohustuslikud (ka kohtuhaldusasutuse peadirektor ei saa neid eirata). Kohtu üldkogu on tihti liiga suur organ selleks, et operatiivselt teatud küsimusi arutada ning jõuda konstruktiivsete kokkulepeteni. Piirkondlike kohtunikke ja administratsiooni esindajaid kaasavate kohtuhaldusorganite loomine on toimunud muuhulgas ka näiteks Inglismaal ja Hollandis.

---

<sup>247</sup> KS § 12 lg 3, § 20 lg 3, § 24 lg 3.

<sup>248</sup> KS § 125 lg 1

<sup>249</sup> Justiitsministri 16. septembri 2005.a käskkiri nr 146 „Kohtudirektori ametijuhend“ punkt 1.3.

### 5.3.9. Kohtunike täiskogu.

Kohtunike täiskogusse kuuluvad kõik Eesti kohtunikud. Iga aasta veebruaris koguneva kohtunike täiskogu ülesannete hulka kuulub Riigikohtu esimehe ja justiitsministri ettekande ära kuulamine õigus- ja kohtusüsteemi arengust, õigusemõistmise probleemide ning muude kohtute ja kohtunikutööga seotud küsimuste arutamine, kohtunike eetikakoodeksi kinnitamine ja kohtunike omavalitsusorganite kohtunikest liikmete valimine<sup>250</sup>. Kohtunike täiskogu juhataja on Riigikohtu esimees ning alates 2006. aastast tagab täiskogu tehnilise teenindamise Riigikohus, kes kohtuhaldusreformi järel tuleks asendada kohtuhaldusasutusega.

Tulevikus jääks kohtunike täiskogu roll samalaadseks, justiitsministri ja Riigikohtu esimehe ettekannetele lisanduks vaid kohtuhaldusasutuse peadirektori ettekanne. Justiitsministri ettekannet pole mõistlik kohtuhaldusmudelit muutes täiskogu päevakorrast eemaldada, kuna kohtute ja prokuratuuri tihe tööalane side säilib. Olemasolevatele funktsioonidele võiks lisanduda kohtunike omavalitsusorganite aruandekohustus täiskogu ees, kes vastavalt vajadusele saab otsustada, kas seda tuleb teostada iga-aastaselt või harvem.

### 5.3.10. Justiitsministeeriumi praeguste kohtute seadusest tulenevate funktsioonide teostamine.

<b>Praegune JM funktsioon kohtute seadusest</b>	<b>Kohtuhaldusasutuse peadirektori pädevus</b>	<b>Muu</b>
Kohtumaja asukohtade ja teeninduspiirkondade määramine	X	
Kohtu tööpiirkonna määramine	X	
Kohtunike arvu ja jagunemise määramine	X	
Kohtu esimehe nimetamine ja ametist vabastamine	X	
Rahvakohtunike arvu määramine	X	
Sõnaõigus Riigikohtu üldkogul, kus ei vaadata läbi kohtulahendeid	X	
Kohtute infosüsteemi asutamine ja selle	X	

<sup>250</sup> KS § 38

vastutavaks ning volitatud töötlejaks olemine		
Kohtunike erakorralise täiskogu kokku kutsumine		Riigikohtu esimehe ainupädevus
Kohtuasutuste haldamine	X	
Kohtuhaldusnõukogu töös osalemine sõnaõigusega, selle kokku kutsumine ja teenindamine (minister saab muudatuste tulemusel nõukogu täisliikmeks)	X	
Kohtu kantselei kodukorra kehtestamine	X	
Kohtuasutuse eelarve kinnitamine		Kohtudirektor
Koolitusnõukogu liige	X	
Järelevalve esimehe kohuste täitmise üle	X	
Kohtute aruandlus, aruande vormi kehtestamine		Kohtunike eksamikomisjon
Konkursi kuulutamine kohtuniku kohale	X	
Kohtuniku üleviimiseks ettepaneku tegemine	X	
Konkursi kuulutamine kohtunikukandidaadi kohale	X	
Kohtunikukandidaadi arvu ja ametipalga suuruse kehtestamine	X	
Kohtunikueksamikomisjoni liige	X	
Kohtumaja juhile lisatasu määramine	X	
Talaari kirjelduse kinnitamine	X	
Rahvakohtunikule tasu maksmise kord	X	
Kohtudirektori ametisse nimetamine	X	
Kohtukordnikule makstava lisatasu määrade kehtestamine	X	
Kohtuteenistujate ametiriietuse ja kandmise korra kehtestamine	X	

## 6. Kohtusüsteemi finantseerimine.

### 6.1. Kohtusüsteemi piisava finantseerituse olulisus.

Eelarvemenetluses on iga riigiasutuse eesmärgiks põhjendada, mis põhjusel tuleks eelistada kõne all oleva asutuse eelarvevajadusi teistele riigiasutustele ja rahastatavatele projektidele. Kohtud ei ole siin erandiks. Siiski tuleb lisaks muudele argumentidele kohtute rahastamissoovide hindamisel, võtta arvesse kohtute piisava finantseerituse seost põhiseaduslike printsiipide, riigi majandusliku arengu ning õigusemõistmise kvaliteedi tagamisega.

Esiteks on kohtute finantseerimine tihedalt seotud kohtunike sõltumatuse küsimusega, seda on leidnud muuhulgas ka näiteks Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu<sup>251</sup> (EKK) oma 2001. aastast pärinevas arvamuses. Kohtunike sõltumatus on põhiseadusest tulenev nõue<sup>252</sup> ja eeltingimus õigusemõistmise toimimiseks. Lisaks sõltumatusele on piisav finantseeritus eeltingimuseks kohtute üldeesmärkide saavutamisel. EKK kohaselt kohtute finantseerimise ja haldamise ning Euroopa Inimõiguste Konventsiooni põhimõtete vahel on ilmselge seos: ligipääs õigusemõistmisele ja õigus õiglasele menetlusele ei ole nõuetekohaselt tagatud, kui asja ei ole võimalik läbi vaadata mõistliku aja jooksul kohtus, kellel on olemas tulemuslikuks tegevuseks vajalikud piisavad rahalised vahendid ja ressursid<sup>253</sup>. Kontroll kohtuvõimu eelarve üle võib olla võimsaks vahendiks, mis kohtuvõimu suutlikkust otseselt mõjutab<sup>254</sup>. Kohtute rahastamine ei tohiks sõltuda poliitilistest muutustest. On selge, et otsustades, missugusel tasemel teenuste pakkumist üleval pidada, ei saa ükski riik ignoreerida oma tegelikke finantsvõimalusi, samas aga on kohtunikel ja kohtutel, kui ühel riigivõimu olulisel harul, põhjendatud õigus ressurssidele<sup>255</sup>.

Teiseks, lisaks kohtusüsteemi sõltumatuse tagamisele, loob kohtusüsteemi piisav finantseeritus tingimused kohtusüsteemi efektiivsele toimimisele ja mõjub seeläbi positiivselt riigi majanduse arengule. Hästi toimiva kohtusüsteemi ja majanduskasvu vahelist seost on tunnistanud mitmed autorid<sup>256</sup>, kusjuures hästitoimivaks teeb kohtusüsteemi tihti just *de*

---

<sup>251</sup> Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (Consultative Council Of European Judges - CCJE) ARVAMUS nr 2 (2001) „Kohtute finantseerimise ja haldamise kohta, pidades silmas kohtusüsteemi töö tõhusust ja Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artiklit 6.” p 2, <http://www.nc.ee/vfs/486/CCJE%282001%29op2.pdf> 11. märtsil 2006.a.

<sup>252</sup> § 146.

<sup>253</sup> Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu Arvamuse p 3.

<sup>254</sup> Avatud Ühiskonna Instituut, Kohtuvõimu suutlikkus Euroopa Liiduga liitumise protsessis: Kohtuvõimu suutlikkus Eestis, 2002, lk 45.

<sup>255</sup> Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu Arvamuse p 9.

<sup>256</sup> Dr B.C.J. van Velthoven „The value of the judicial infrastructure for the Dutch economy”, kättesaadav: <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/E80FB805-465F-4152-804B-915EFA4F9478/0/vertaling051215.pdf>. Maria

*facto* sõltumatus<sup>257</sup>, mida aitab tagada palgakorraldus, kindel ametiaeg ja ka kohtute eelarve suurus ning kohtunike töötasu. Oluline on märkida, et efektiivne kohtusüsteem suudab iseseisvalt genereerida tulu kohtusse pöördumise eest makstava riigilõivu näol. 2005.a 1. juulil võlaõigusseaduse rakendamisel sätestatud hagide esitamise aegumistähtaja saabumise tõttu esitati Eesti esimese astme kohtutesse ca 18 000 hagi, mis suurendas 2005.a kokku saabunud tsiviilasjade arvu 1,8 korda võrreldes varasema aastaga. Samal perioodil maksti kohtuasjade toimingutel riigilõivu kokku summas 71,1 miljonit, mis on 1,3 korda rohkem kui aasta varem. Järelikult on riigile kasulik, et kohtusüsteem töötaks efektiivselt (lahendaks kohtuvaidlused kiiresti ja kvaliteetselt), sest siis eelistatakse kohtusse pöördumist alternatiivsetele vaidluste lahendamise võimalustele ja suureneb kohtute poolt „teenitav“ tulu.

Kolmandaks tagab kohtusüsteemi piisav finantseerimine õigusemõistmise kvaliteetse toimimise. Kohtunike nõuetekohased töötingimused on õigusemõistmise tulemuslikkuse ja õigluse suurendamise seisukohast erilist märkimist väärt<sup>258</sup>. Oluline on silmas pidada piisava finantseerituse juures ka seda, et see ei hõlma ainult kohtunike palga küsimust, vaid ka teiste kohtuametnike töötasustamist, nende arvu ja kõigi kohtuteenistujate töötingimusi. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel tuleb varustada kohtunikke küllaldase abipersonali ja vahenditega, eriti kontoritehnika ja andmetöötlemise vahenditega, et tagada kohtunike tulemuslik, lubamatute viivitusteta töö<sup>259</sup>. Eesti esimese ja teise astme kohtus töötavate õigusemõistmisfunktsiooniga seotud ametnike (va kohtunike) keskmine palk 2006. aastal on 7169,5 krooni<sup>260</sup>. Statistikaameti kohaselt oli 2005.a IV kvartali keskmine palk 8690 kr, kogu eelmise aasta aritmeetiline keskmine 8049 krooni<sup>261</sup>. 2005.a IV kvartali keskmine palk avaliku halduse ja riigikaitse valdkonnas oli koguni 11 455 krooni, so 60% kõrgem kui kohtuametnike keskmine palk 2006. aastal. Palgatasemeid võrreldes tuleb arvestada ka seda, et paljude kohtuametnike haridusnõudeks on (juriidiline) kõrgharidus või selle omandamine (nt konsultandid moodustavad kohtute personalist 1/6). Selles valguses on kohtuametnike palgataseme oluline allajäämine teiste riigiametnike keskmisele palgatasemele eriti üllatav. Kõrgharidusega tööjõu palkamiseks ei ole kohtuametnike palgatasemed käesoleval hetkel konkurentsivõimelised, see kajastub ka kohtuametnike suures tööjõu voolavuses<sup>262</sup>. Kiirelt vahetuv ja vähetasustatud tööjõud ei suuda pakkuda

---

Dakolias „The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean – Elements of Reform“, Washington DC, The World Bank 1996.

<sup>257</sup> Dr B.C.J. van Velthoven „The value of the judicial infrastructure for the Dutch economy, lk 28.

<sup>258</sup> Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus nr R (94) 12, kättesaadav: <http://www.coe.ee/?op=body&qid=27>.

<sup>259</sup> Vt eelmine.

<sup>260</sup> Arvestades ministeeriumi poolt kehtestatud ametikohtade palgamäärasid ja ametikohtade arvu.

<sup>261</sup> <http://www.stat.ee/176385>, 11. märtsi seisuga.

<sup>262</sup> 2005.a lahkus Tallinna Linnakohtu teenistusest 9 kohtuistungisekretäri, so ca 20% istungisekretäride üldarvust kohtus.

kohtunikele piisavat tuge ning võib pärssida seeläbi kvaliteetse õigusemõistmise toimimist. Alafinantseerimine aitab kohtusüsteemis säilitada haldussõltuvuse õhustiku ning aegamööda õõnestab kohtuvõimu sõltumatust, muutes [...] kohtuteenistujad korrupsioonist haavataks ning paneb kohtu kui institutsiooni veelgi suuremasse sõltuvusse poliitiliste võimuharude annetustest ja vähendab selle võimet oma põhjendatud huve kaitsta<sup>263</sup>.

## 6.2. Kohtusüsteemi finantseerimise korralduse näited teistest riikidest.

Enamikus (Euroopa) riikides on justiitsministeerium kaasatud kohtute eelarve esitamisse ja seda puudutavatesse läbirääkimistesse rahandusministeeriumis<sup>264</sup>. Rootsis toimub eelarveplaneerimine kolmeaastaste tsükklitena – iga aasta 1. märtsil esitab iga valitsusagentuur (sh ka Kohtute Amet) ministeeriumile eelarvetaotluse järgneviks kolmeks aastaks. Kevadel toimuvad ministeeriumi ja agentuuri<sup>265</sup> vahelised „tulemusdioloogid“, mille eesmärgiks on eelmise aasta tulemuste analüüs ja tulevaste tegevuste planeerimine. Rootsi kohtute eelarve kujunemise omapäraks on aga väga detailne eelarvete arvutamise mudel, mida kasutatakse Kohtute Ameti poolset eelarvevahendite jagamisel erinevate kohtuastmete ja kohtute vahel. Selle kohaselt on kohtusse saabuvad asjad jagatud lähtudes nende lahendamise kulukusest kohtusüsteemi jaoks erinevatesse gruppidesse, iga grupi asi annab teatud hulga punkte ning üks punkt on väärt 7500 Rootsi krooni. Iga grupi järgmise perioodi saabuvate asjade arv arvutatakse eelnevate perioodide keskmiste alusel ning arvestatakse punktisüsteemi alusel ümber nende lahendamiseks vajamineviks eelarvesummaks. 26% kogu kohtute eelarvest jääb tsentraalse eelarve osaks, mida kasutatakse kogu kohtusüsteemi eesmärkide saavutamiseks. Kohtute vahel jagatavast 74%st saavad suurima osa esimese astme kohtud (69%), järgnevad ringkonnakohtud (22%), riigikohtud<sup>266</sup> (5%) ja erikohtud<sup>267</sup> (2%). 2% on eraldatud abikohtunike koolitamiseks.

Ka Inglismaal toimub eelarve koostamine 3-aastase tsüklikaupa. Kuna sealne eelarveaasta algab aprillis ja lõpeb märtsis, siis kogub Rahandusministeerium (*Treasury*) taotlused kokku suve alguses. Taotlused puudutavad kolme järgmist aastat, millest kaks esimest on juba sisaldunud varasemal aastal esitatud taotluses ning mida seetõttu tuleb ainult täpsustada. Taotluses tuleb põhjendada täiendavat rahavajadust nii nagu ka Eestis. Kohtute Ameti (*Her Majesty`s Court Service*) üle valitsevat valitsusasutust (*Department of Constitutional Affairs*, sisuliselt Justiitsministeerium) koheldakse nagu kõiki teisi valitsusasutusi. DCA sõlmib

<sup>263</sup>Avatud Ühiskonna Instituut, Kohtuvõimu suutlikkus Euroopa Liiduga liitumise protsessis: Kohtuvõimu suutlikkus Eestis, 2002, lk 45.

<sup>264</sup> Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu Arvamuse p 6.

<sup>265</sup> Rootsis toimub kohtuhaldus Justiitsministeeriumi valitsemisalas oleva Kohtute Ameti kaudu.

<sup>266</sup> Rootsis on eraldiseisev Kõrgeim Halduskohus.

<sup>267</sup> Üürisuhete tribunal.

valitsusega Avalike Teenuste Kokkuleppe, milles määratletakse selle asutuse eesmärgid ja nende saavutamise kriteeriumid. DCA erinevate valdkondade juhid, sh Kohtute Ameti juhid pakuvad seejärel välja meetmed eesmärkide saavutamiseks, sama teevad ka kohtuasutuste piirkondlikud juhid omal tasemel. Märkimisväärne on Inglismaa kohtusüsteemi puhul asjaolu, et süsteem finantseerib ennast ise – lõivudest ja trahvidest kogutav summa katab kõik kohtusüsteemi kulud ning kogutavate lõivude prognoosist lähtudes otsustatakse ka kohtutele lisaraha eraldamine. Euroopa erinevate riikide kulutused kohtusüsteemile on erinevad. Et neid võrreldavaks muuta on kasutatud erinevaid võtteid. Euroopa Nõukogu kohtute efektiivsust hindav komisjon (*European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ*) on võrrelnud Euroopa riikide kulutusi kohtusüsteemile ühe elaniku kohta<sup>268</sup>. Selle uurimuse kohaselt on Eesti riigi kulu kohtusüsteemile ühe elaniku kohta oluliselt väiksem võrreldes arenenud Euroopa riikidega.

Tabel 4. Eesti riigi kulu kohtusüsteemile ühe elaniku kohta (eurodes)

Riik	Kohtute eelarve elaniku kohta	Riik	Kohtute eelarve elaniku kohta
Belgia	64,41	Saksamaa	53,15
Taani	29,80	Ungari	27,00
<b>Eesti</b>	<b>12,24</b>	Island	32,39
Soome	41,05	Iirimaa	22,21
Prantsusmaa	28,35	Itaalia	45,98
Liechtenstein	224,08	Rootsi	44,44
Holland	41,01	Šveits	102,66
Norra	39,33	UK Inglismaa ja Wales	16,89

Samas, võrreldes riikide kohtusüsteemi eelarvete osakaalu riigieelarvest, on Eesti kohtute eelarve osakaal kogu riigieelarvest suurem, kui Rootsis, Hollandis, Prantsusmaal, Soomes ja Inglismaal<sup>269</sup>. Seega ei saa erinevate riikidega kohtute eelarve suurust üheselt võrrelda, kohtute poolt pakutavad teenused on erinevad (registrite, kriminaalhoolduse, täiturite paiknemine kohtute juures või mitte), lisaks on menetlusseadustikud erinevad. Pole olemas

<sup>268</sup> <http://www.nc.ee/vfs/493/Euroopa%20kohtus%FCsteemid%202002.rtf>, seisuga 12. märts 2006.a.

<sup>269</sup> Vt eelmine

universaalset valemit, mis võimaldaks öelda, kui palju peaks üks riik kulutama kohtusüsteemile. See sõltub konkreetse kohtusüsteemi ja riigi iseärasustest. Oluline on, et kohtusüsteemi finantseeritaks tasemel, mis tagab kohtuvõimu sõltumatus, loob eeldused riigi majanduse arenguks ja võimaldab kohtul töötada efektiivselt.

### **6.3. Eesti kohtusüsteemi finantseerimise mudel.**

#### **6.3.1. Senise mudeli ülevaade.**

Iga-aastase riigieelarve koostamisel on Eestis kandev roll Rahandusministeeriumil.<sup>270</sup> Esimese ja teise astme kohtute eelarvete üle peetakse läbirääkimisi justiitsministri ja rahandusministri vahendusel<sup>271</sup>, Riigikohus põhiseadusliku institutsioonina on eelarveprotsessi kaasatud vahenduseta<sup>272</sup>. Samas nii ministeeriumid kui ka põhiseaduslikud institutsioonid moodustavad koos valitsussektori<sup>273</sup>, mille kohta koostab Rahandusministeerium riigi eelarvestrateegia<sup>274</sup> neljaks järgnevas eelarveaastaks. Ministeeriumid ja põhiseaduslikud institutsioonid esitavad eelarvestrateegiale tuginedes Rahandusministeeriumile iga-aastaselt enda eelarveprojektid<sup>275</sup>, mille üle peetakse Rahandusministeeriumi ja ministeeriumi või põhiseadusliku institutsiooni esindajate vahel läbirääkimisi<sup>276</sup>. Kui ministritevahelistel läbirääkimistel ei saavutata kokkulepet, lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus<sup>277</sup>. Pärast läbirääkimisi ning lahkarvamuste lahendamist Vabariigi Valitsuses koostab Rahandusministeerium põhiseaduslike institutsioonide ja ministeeriumide eelarvete projektidest lähtuvalt riigieelarve eelnõu ning esitab selle koos seletuskirjaga Vabariigi Valitsusele. Oluline erinevus ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide vahel eelarveläbirääkimiste protsessi kontekstis on, et põhiseadusliku institutsiooni eelarveprojekti summade võtmisel riigieelarve eelnõusse võib Rahandusministeerium teha nendes ainult selliseid muudatusi, mis on kooskõlastatud läbirääkimiste käigus<sup>278</sup>. Riigieelarve eelnõu läbivaatamisel on Vabariigi Valitsusel õigus riigieelarve eelnõusse võetud summasid muuta või eelnõust välja jätta, erandiks on jällegi põhiseaduslikud institutsioonid, kellele eelnõus ettenähtud kulude muutmisel või väljajätmisel esitab Vabariigi Valitsus tehtud muudatused koos põhjendustega Riigikogule esitatavas riigieelarve eelnõu seletuskirjas<sup>279</sup>. Samas puudub Riigikogul kohustus väljajäetud või muudetud kulused

---

<sup>270</sup> RES § 9 lg 3, § 10 lg 7, § 12, § 13, § 14 jne.

<sup>271</sup> VVS § 59 lg 1, RES § 10 lg 1 ja lg 8.

<sup>272</sup> RES § 1 lg 2.

<sup>273</sup> RES § 5 lg 1.

<sup>274</sup> RES § 9.

<sup>275</sup> RES § 10 lg 1.

<sup>276</sup> RES § 12 lg 1.

<sup>277</sup> RES § 13.

<sup>278</sup> RES § 14.

<sup>279</sup> RES § 15.



seadusega kinnitavasse eelarvesse sisse kirjutada. Esimese ja teise astme kohtute eelarved kinnitab justiitsminister riigieelarve seadusena jõustumisest alates kahe kuu jooksul, võttes arvesse kohtute haldamise nõukoja kujundatud seisukohta kohtute aastaeelarvete kujundamise ning muutmise põhimõtete kohta<sup>280</sup>. Kohtute eelarvete oluline erisus on kohtunike palga seotus keskmise palgaga<sup>281</sup>, mis samuti oluliselt mõjutab iga-aastase eelarve suurust – kohtunike palgafond kokku on ca kaks korda suurem kohtuametnike kogupalgafondist.

### **6.3.2. Kohtusüsteemi finantseerimise peamised nõuded.**

Kohtusüsteemi piisava finantseerituse tagamisel on oluline roll kohtuvõimu osalemisel eelarvete kujunemise protsessis ning selges metoodikas ja standardites kokkuleppimisel, mille põhjal kohtute eelarvete üle otsustatakse.<sup>282</sup> Lähtudes viimasest ehk standardite olemasolust saab eristada kaht mudelit - eelarveläbirääkimistele tuginev kohtute eelarvete kujunemine (Eesti<sup>283</sup>) või nii läbirääkimistest kui statistilistest näitajatest ja standarditest sõltuv kohtute eelarvete kujunemise mudel (nt Rootsi, Inglismaa). Ainult statistiliste näitajate põhjal (st vaid kokkulepitud valemite alusel) ei kujune kogu kohtusüsteemi teadaolevalt kusagil. Lisaks standardite olemasolule on oluline ka kohtute kaasamine eelarveprotsessi. Ida-Euroopa riikides on see ELiga liitumise seireprogrammi kohaselt üldiselt vähene (va Ungari ja Leedu)<sup>284</sup>, sellega seostatakse ka nende riikide kohtusüsteemi alafinantseeritust. Konkreetselt Eesti kohta on öeldud, et iseseisva eelarvemenetluses osalemise võimaluse puudumine ähvardab õõnestada muid positiivseid arenguid, millele uue kohtute seadusega alus pandi.<sup>285</sup> Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu on asunud samale seisukohale, rõhutades sõltumata riikide majanduslikest erinevustest, et kohtute eelarve vastuvõtmisel paralamendis peaks olema kohtunike arvamusega arvestamiseks sobiv protseduur<sup>286</sup>. Rõhutatakse lausa, et kohtusüsteemi haldav sõltumatu organ vastutaks parlamendile eelarvetaotluste edastamise eest<sup>287</sup>.

---

<sup>280</sup> KS § 43 lg 1.

<sup>281</sup> KS § 75.

<sup>282</sup> Mitmete Euroopa Liidu toonaste kandidaatriikide kohtusüsteemide monitooringus aastal 2002.a leiti, et enamikes riikides kannatavad kohtud kroonilise alafinantseerimise all. See tuleneb osaliselt sellest, et kohtunikel on minimaalselt võimalusi osaleda eelarveprotsessis, aga ka sellest, et eelarveeraldiste tegemiseks puudub selge metoodika ja standardid (Kohtuvõimu suutlikkus ELiga liitumise protsessis, lk 45).

<sup>283</sup> Kohtunike palk on küll seotud keskmise palgaga.

<sup>284</sup> Avatud Ühiskonna Instituut, Kohtuvõimu suutlikkus Euroopa Liiduga liitumise protsessis: Kohtuvõimu suutlikkus Eestis, 2002, lk 45.

<sup>285</sup> Avatud Ühiskonna Instituut, Kohtuvõimu suutlikkus Euroopa Liiduga liitumise protsessis: Kohtuvõimu suutlikkus Eestis, 2002, lk 59.

<sup>286</sup> Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu Arvamuse p 10

<sup>287</sup> Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu Arvamuse p 11

Eestile sobivat mudelit kavandades tuleb arvestada nii kehtivas riigi eelarve seaduses sätestatud regulatsiooni kui ka sõltumatu ja efektiivse kohtusüsteemi kujundamise olulisust. Täidesaatvast ja seadusandlikust võimust sõltumatu kohtuhaldusamet peaks eelarvemenetluses esindama kogu kohtusüsteemi vajadusi. See tagab kogu kohtusüsteemi piisava kaasatuse eelarvemenetlusesse. Arvestades riigi eelarve seadusest tulenevat Rahandusministeeriumi suurt rolli riigi tulude ja kulude üle arvepidamisel<sup>288</sup>, ei ole otstarbekas kujundada mudelit, mis võimaldaks kohtuhaldusorganil pidada otseläbirääkimisi parlamendiga. See ei tagaks valitsuse poolt Riigikogule esitatava eelarveprojekti tasakaalu ja ei võimaldaks valitsusel täpselt kavandada teiste valitsussektori asutuste kulusid järgneval perioodil (kohtusüsteemi täpne kuluvajadus ei oleks teada). Kohtusüsteemi otseside parlamendiga ei aitaks tagada ka oluliselt paremini kohtusüsteemi piisavat finantseeritust, sest kogu sisuline info riigi eelarveliste võimaluste kohta paikneks ikkagi Rahandusministeeriumis.

Alternatiivne lahendus kohtusüsteemile piisava finantseerituse tagamiseks on kohtuhaldusametuse ja Rahandusministeeriumi eelarveläbirääkimiste sidumine teatud lähtealustega, mis ei tuleneks vaid riigi eelarvestrateegiast, vaid põhineks teatud statistilistel standarditel. Sama on soovitanud Euroopa Liidu seireprogramm, soovitades töötada välja eelarve kujundamise objektiivsed kriteeriumid<sup>289</sup>. Alternatiivid objektiivsete kriteeriumide kujundamiseks võivad olla:

1. kohtute eelarve seotus teatud riigirahanduslike näitajatega (osakaal sisemajanduse koguproduktist, osakaal riigieelarve kulude kogusummast, seotus keskmise palgaga, iga-aastane kohtusüsteemi eelarvekasv lähtudes tarbijahinnaindeksi tõusust);
2. kohtute eelarve seotus kohtusüsteemisestest teguritega (kohtusse saabuvate asjade arv, kohtu poolt teenitav riigilõivutulu).

### **6.3.3. Eesti kohtusüsteemi eelarve kujunemine.**

#### **6.3.3.1. Seotus universaalsete riigirahanduslike näitajatega.**

Kohtunike palk on juba seotud Eesti keskmise palgaga<sup>290</sup>, andmaks kohtunikele staatuse, mis vastaks nende keskele ühiskondlikule positsioonile<sup>291</sup>. Eesti kaitsekulutuste

---

<sup>288</sup> RES §§ 14, 23 jne

<sup>289</sup> Avatud Ühiskonna Instituut, Kohtuvõimu suutlikkus Euroopa Liiduga liitumise protsessis: Kohtuvõimu suutlikkus Eestis, 2002, lk 61.

<sup>290</sup> KS § 75, NRAPS § 7 jj.

<sup>291</sup> KS eelnõu seletuskiri, <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=003674649&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>, seisuga 13. märts 2006.a

arvutamisel on aluseks võetud seotus sisemajanduse koguproduktiga, seega ei oleks kohtusüsteemi kogueelarve sidumine SKP-ga pretsedent. Euroopa Nõukogu on samuti üheks kohtusüsteemi finantseerituse hindamise aluseks võtnud osakaalu riigi eelarvest<sup>292</sup>. SKP ja riigieelarvega sidudes saavutaks kohtusüsteemi finantseerimine täieliku sõltumatuse, see ei sõltuks läbirääkimistest täitevvõimuga ega parlamendis saavutatavatest poliitilistest kokkulepetest. Samas ei sõltu sellisel juhul finantseerimine kohtusüsteemi reaalsest vajadusest. Isegi, kui on võimalik leppida kokku 2006. või 2007. aastal optimaalsena tunduv seoses sisemajanduse koguprodukti taseme või riigieelarve mahuga, ei pruugi see seos olla optimaalne järgnevatel aastatel. Muutuda võivad menetlusseadustikud, kohtule võib funktsioone lisanduda või neid võib väheneda, kohtusse saabuvate asjade arv võib tõusta või väheneda seaduses sätestatud tähtaegade saabumise tõttu<sup>293</sup>.

Kui vaadata Euroopa Nõukogu poolt koostatud analüüsi erinevate riikide kohtusüsteemide osakaalude kohta riigi kogueelarvest, siis ka selle analüüsi tulemused näitavad, et optimaalset seost kohtute eelarve ja riigieelarve vahel pole võimalik fikseerida – kohtusüsteemile kulutavad riigid ca 0,1%-2% oma eelarvest, vahe riikide vahel on ligi 20-kordne. Seega võib kogu kohtute eelarve<sup>294</sup> jääk seos sisemajanduse koguproduktiga või riigieelarve kogumahuga ühest küljest soodustada kohtusüsteemi ebaefektiivset toimimist, sest kohtusüsteemile eraldatav ressurss ei sõltu sellest, kui palju kohtusüsteem realselt ressursse vajab. Teisest küljest võib jääk seotus viia kohtusüsteemi alafinantseerimiseni, sest käesoleval hetkel optimaalsena tunduv finantseerimise määr võib osutuda mõne aasta möödudes ebapiisavaks.

Tabel 4. Kohtute eelarve muut ja teiste riigirahanduslike näitajate muut

<b>Indikaator</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>Muut %</b>	<b>2005</b>	<b>Muut %</b>
<b>I ja II astme kohtute eelarve (tuhat krooni)</b>	283,8	321,0	13%	338,2	5%
<b>I ja II kohtuastmesse saabunud kohtuasjade arv kokku</b>	46615,0	45268,0	-3%	68274,0	51%
<b>Sh. maa- ja ringkonnakohtutesse saabunud tsiviilasjade arv</b>	27164,0	27690,0	2%	48162,0	74%
<b>Sisemajanduse koguprodukt (miljard krooni)</b>	113,2	122,1	8%	Pole veel teada	Pole veel teada
<b>Tarbijahinnaindeksi muut</b>	-	-	3%	-	4%
<b>Riigieelarve I ja II astme kohtute eelarve v SKP</b>	38,8 0,25%	47,6 0,26%	23% 4,9%	53,1 Pole veel teada	12% Pole veel teada

<sup>292</sup> <http://www.nc.ee/vfs/493/Euroopa%20kohtus%FCsteemid%202002.rtf>

<sup>293</sup> Võlaõigusseaduses sisaldunud kolmeaastase aegumistähtaja tõttu esitati 2005.a juunis kohtutele ca 17 000 hagiavaldust.

<sup>294</sup> Eristada tuleb kohtunike palga seotust keskmise palgaga, mis on kahtlemata vajalik sõltumatuse ja kohtunike staatuse tagamiseks.

<b>I ja II astme kohtute eelarve v riigieelarve</b>	0,73%	0,67%	-7,8%	0,64%	-5,6%
---	-------	-------	-------	-------	-------

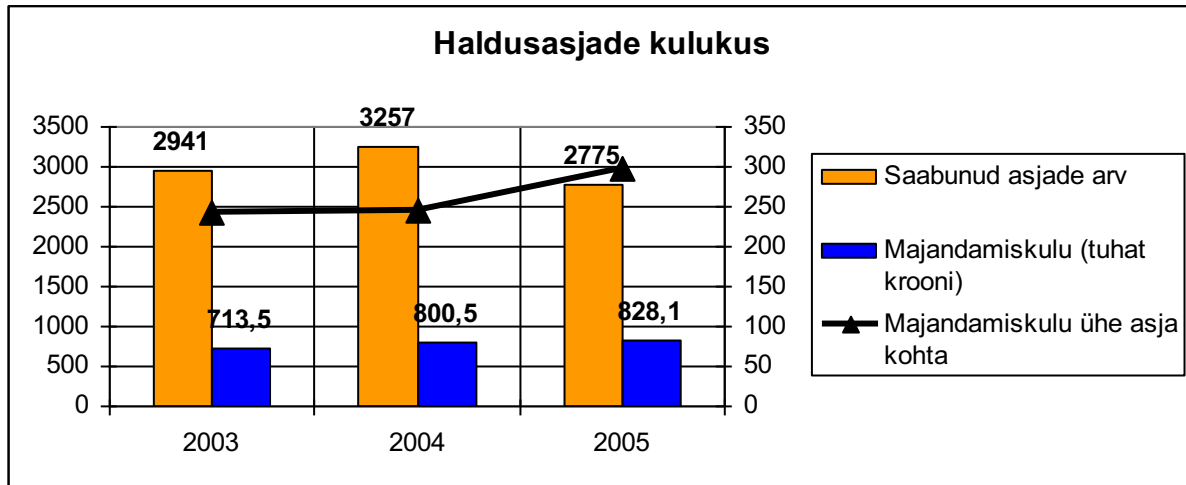
Lisatud tabelist nähtub, et kohtute eelarve osakaal riigieelarvest on viimase kolme aasta jooksul pidevalt vähenenud. Kohtute eelarve osakaal SKPst muutus 2003. ja 2004. aasta võrdluses vähe. Oluline on, et vaatamata kohtusse saabunud asjade arvu vähenemisele 3% võrra suurenes kohtute eelarve osakaal SKPst ca 5% võrra. Samal ajal, kui 2005. aastal suurenes kohtusse saabunud asjade arv kokku 51% võrra, vähenes kohtute eelarve osakaal riigieelarvest 5,6% võrra. Ka kohtute eelarve tervikuna ei seonu otseselt saabuvate asjade arvuga. Sellest pikemalt allpool.

Kohtute finantseerimise sidumine tarbijahinnaindeksi muuduga ei taga samuti kohtusüsteemi optimaalset finantseerimist – tarbijahinnaindeksi ja SKP kasv on seotud majanduse arenguga, kuid see on liiga kitsas kriteerium kohtusüsteemi piisava rahastatuse tagamiseks. Majanduskasvu aeglustudes väheneks kohtute eelarvete kasv, kuid just sel perioodil võib osutada vajalikuks kohtuletäiendavate ressursside eraldamine seoses töökoormuse tõusuga (võimalik ettevõtete pankrotistumine, üksikisikute probleemid finantskohustuste täitmisel ja sellest tulenevad hagid, kuritegevuse tõus jne). Kokkuvõtlikult võib kohtusüsteemi rahastamise sidumine vaid universaalsete riigi rahandust puudutavate näitajatega suurendada kohtusüsteemi eelarvekujunemise sõltumatust poliitikast, kuid ei pruugi tagada piisavat finantseeritust ja seeläbi sisulist sõltumatust ning efektiivsust.

### **6.3.3.2. Seotus kohtusüsteemi siseste teguritega.**

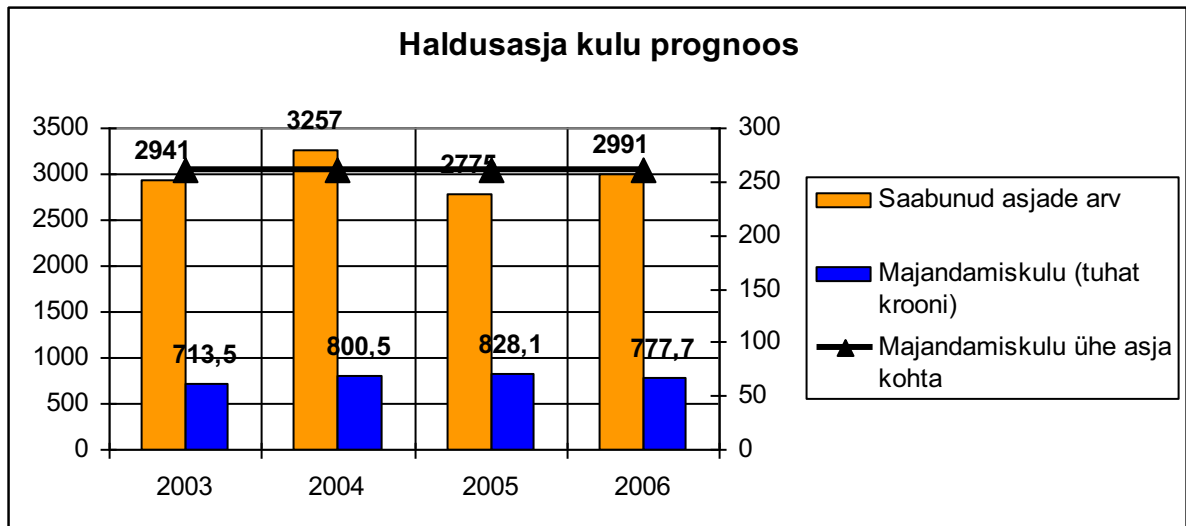
Teine võimalus eelarveprotsessi standardite kujundamiseks on lähtumine kohtusüsteemisestest kriteeriumidest. Nii kohtusüsteemile kui täidesaatvale võimule rahuldavate rahastamiskriteeriumide olemasolu tagab samuti kohtusüsteemi rahastamise sõltumatuse. Kohtusüsteemisestest kriteeriumidena saab arvesse võtta eelkõige kohtusse saabuvate asjade arvu kui kohtu töökoormuse ja asjade lahendamise kulu näitajat. Oluline on loomulikult eristada erinevaid kohtuasjade liike ja nende lahendamisega kaasnevat kulu kohtusüsteemi jaoks. Samadel alustel põhineb ka Rootsi kohtute eelarvete arvutamise valem. Käesoleval hetkel ei võimalda Eesti kohtustatistika ja selle sidumine raamatupidamisandmetega koostada sama detailset valemit kui Rootsi kohtusüsteemis juba toimib. Selle eelduseks on erinevate kuluvajadustega asjaliikide väljaselgitamine ja nende kuluvajaduste kaardistamine. Järgneva näite varal on võimalik vaid selgitada finantseerimismudeli käiku.

Joonis 1. Haldusasjade kulukus



Toodud graafikus on esitletud 2003-2005 aasta halduskohtute majandamiskulude analüüs (va kinnisvarakulud). Eelarve täitmise alusel kujunenud majandamiskulude mõõduka tõusu korral sõltub ühe asja „hind“ saabunud asjade arvust. Kui 2005. aastal suurenesid kohtute poolt kulutatud majandamiskulud 3,4% võrra ja samas langes saabunud asjade arv ca 15%, siis tähendas see seda, et ühe asja „hind“ tõusis 21% ca 300 kroonile ühe asja kohta. Musta joonega tähistatud asja hinna kujunemine ei peaks aga olema majandamiskulude koondkulu ja saabunud asjade arvu jagatise tagajärjeks, vaid peaks olema vahendiks, mille alusel kujuneb saabuvate asjade prognoosi põhjal halduskohtute majandamiskulude eelarve järgnevatiks aastateks.

Joonis 2. Haldusasja kulukuse põhjal majandamiskulu prognoos



Lisatud graafikul on prognoositud 2006. aastal halduskohtutesse saabuvate haldusasjade arvu möödunud kolme aasta keskmise alusel. Seejärel on võetud aluseks ühe haldusasja

„hind“ (antud graafikul on selleks 260 krooni ühe asja kohta, kuid reaalse mudeli korral peaks asja hind kujunema asja lahendamisel realselt tehtavate kulutuste baasil) ja saabuvate asjade prognoosiga korrutades on saadud tulemuseks 2006. aasta halduskohtute majandamiskulude eelarve. Musta joonena kujutatud asja „hind“ on kokkulepitud suurus, milles võib vajalikuks osutada korrektuuride tegemine, kui kallineb kohtu poolt tarbitav teenus (nt postiteenus, sideteenus, autokütus jne). Tegemist peaks olema kohtute tegutsemismiinimumiga, mis tagab õigusemõistmise toimimise. Juhul, kui kohtusse saabub rohkem asju, kui prognoositakse on see aluseks kohtusüsteemi eelarve suurendamisele. Juhul, kui saabub vähem kohtuasju, kui prognoositi, on võimalik kanda eelarvevahendeid üle järgnevasse aastasse nagu see ka kehtiva regulatsiooni kohaselt võimalik on<sup>295</sup>. Samuti arvestaks selline planeerimismeetod Vabariigi Valitsuse poolt määrusega kehtestatud strateegiliste arengukavade liike ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse korda<sup>296</sup>, mille § 9 kohaselt koostatakse organisatsioonipõhiseid arengukavasid järgmise eelarveaasta ning sellele järgneva kolme aasta kohta. Saabuvate kohtuasjade prognoosid võimaldavad prognoosida saabuvate asjade arvu ette ka pikemate perioodide peale ja koostada eelarvevajadusi seega ka kuni neljaks aastaks tulevikku suunatult.

Kõiki kohtusüsteemi kulutusi ei ole võimalik siduda „asja hinna“ mõistega, kuna teatud kulutuste tegemine ei saa sõltuda saabuvate asjade arvust. Selliste kulude hulka kuuluvad nt keskmise palgaga seotud kohtunike palk (mis peab tagama kohtunike sõltumatuse ja rõhutama nende staatust), infotehnoloogiakulud (infosüsteemide arendamiseks vajalikud kulud), aga ka personalikulud (personali arvu ja töötasu ei ole võimalik igaaastaselt vähendada sõltuvalt saabuvate asjade arvust). Nende kulude osas säilib kohtuvõimu ja täitevvõimu vaheline läbirääkimiste positsioon sarnaselt teiste riigiasutustega. Siiski on kohtusüsteem eraldiseisva võimuharuna oluliselt enam kaasatud eelarveprotsessi. Kadunud on Justiitsministeeriumi sisene eelarvemenetlus kui täiendav filter ning kohtusüsteemi finantseerimine ei sõltu päevapoliitikast. Kehtima jäävad ka juba olemasolevad erisused, mis reguleerivad eelarvemenetlust põhiseaduslike institutsioonide ja ministeeriumide vahel (eriarvamused tuleb fikseerida ja enne parlamendile esitamist kajastada eelarve seletuskirjas). Täiendavalt peaks riigieelarve seadus sätestama, et Vabariigi Valitsuse ning kohtusüsteemi hõlmavad riigi eelarve seaduse seletuskirjas kajastatud erimeelsused lahendatakse Riigikogus seaduseelnõu menetlemisel teise lugemise ajal toimuval muudatusettepanekute hääletamisel.

---

<sup>295</sup> RES § 8 lg 2 ja lg 4.

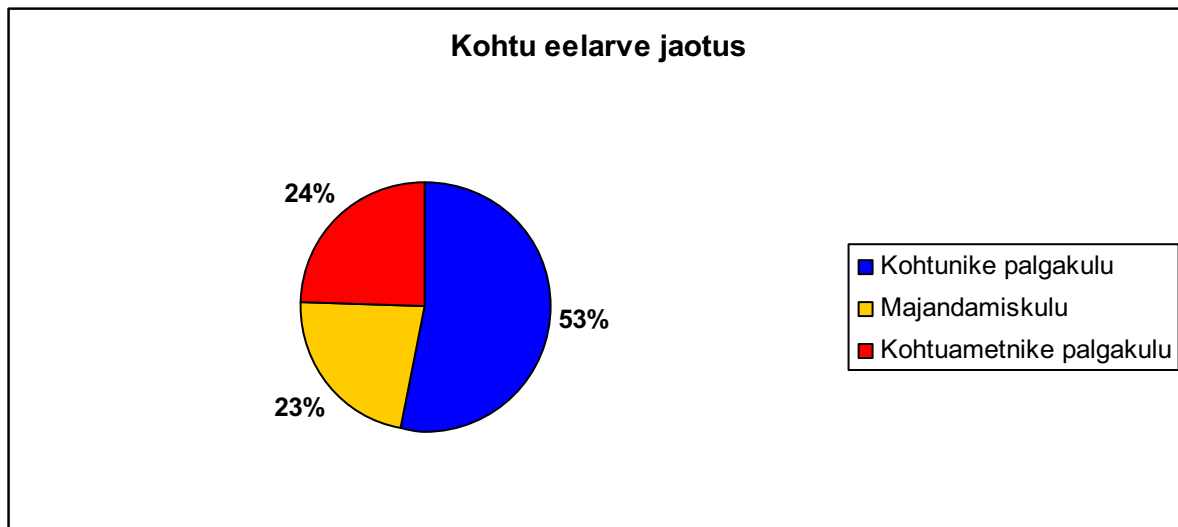
<sup>296</sup> Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2005. a määrus nr 302, RT I 2005, 67, 522.

Kohtusüsteemi sisene eelarve jaguneb sarnaselt Rootsi kogemusele kohtute vahel laialijagatavaks osaks ja tsentraalseks osaks. Tsentraalse osa eesmärgiks on kulutuste tegemine valdkondades, kus kohtutel pole otstarbekas eraldiseisvate asutustena iseseisvalt kulutusi teha (infosüsteemide arendus, koolitus, reformide/arendusprojektide läbiviimine), või keskse reservi hoidmine ettenägematuteks kulutusteks. Laialijagatava osa kohtute vahel jaotamise reeglid on sarnased tervele kohtusüsteemile raha eraldamise reeglitest (lähtudes „asja hinna“ mõistest).

Uue kohtuhaldusmudel kohaselt jaguneb kohtusüsteemi (st ainult õigusemõistmisega tegelevate asutuste ja kohtuhaldusasutuse) eelarve kujunemise seisukohalt kolmeks:

1. kohtunike palk, mis on seotud Eesti keskmise palgaga;
2. asja hinna valemist tulenev fikseeritud osa, mis on vajalik õigusemõistmise toimimiseks (majandamiskulu);
3. läbiräägitav osa, mille suurus selgub kohtuvõimu ja täidesaatva ning seadusandliku võimu vahelistest läbirääkimistest (sh kohtuametnike personalikulu, tsentraalsed infotehnoloogiakulud, tsentraalsete arendusprojektide kulud).

Muudatuste tulemusel suureneb kohtusüsteemi standardite alusel kujuneva eelarveosa osakaal 76% protsendini (sh kohtunike palk, majandamiskulu), mis peaks suurendama kohtusüsteemi sõltumatust täidesaatva riigivõimu kesksest eelarvemenetlusest.



Kohtusüsteemi eelarve kujunemise peamiste muudatuste – kogu kohtusüsteemi eelarvet kaitseb kohtusüsteem ise, suureneb fikseeritud alustel kujuneva eelarve osa – eesmärkideks on kohtusüsteemi eelarvelise sõltumatuse suurendamine, finantseerituse parandamine ja kohtusüsteemisisesse efektiivsuse tõus.

## **7. Muudatuste rakendamise ajakava**

Kohtuhaldusmudeli rakendamine sõltub nii kitsalt kohtusüsteemi puudutavate muudatuste kavandamisest ja elluviimisest kui ka kohtusüsteemiga seotud asutusi puudutavate muudatuste kavandamisest ja elluviimisest. Kõige eelduseks on muudatuste seaduse tasandil kehtestamine.

### **7.1. Reformiseaduse eelnõu.**

2006. aasta esimesel poolaastal on kavas kohtumine Riigikogus esindatud erakondade liidritega, et arutada käesoleva analüüsi sisu. Kohtumisel selgitatakse erakonnaliidritele muudatuste põhjuseid ja vajalikkust ning püütakse jõuda ühise arusaamani pakutud muudatuste elluviimiseks. Seejärel on võimalik asuda koostama reformiseaduse eelnõu, mis sisaldaks nii kohtusüsteemi puudutavate muudatuste seadustamist kui ka kohtusüsteemiga seotud asutusi puudutavate muudatuste seadustamist. Reformiseaduse mahukust arvestades ja 2007.a märtsis toimuvate riigikoguvalimiste valguses on realistlik tähtaeg eelnõu valmis kirjutamiseks 2007.a veebruar. Seejärel on võimalik viia läbi eelnõu kooskõlastamine ning esitamine uuele Riigikogu koosseisule. Seaduseelnõu eeldab koosseisu häälteenamusega vastuvõtmist, kuna sisaldab nii Vabariigi Valitsuse seaduse kui kohtukorralduse ja menetluse seaduste ning riigieelarve seaduse muutmist<sup>297</sup>. Arvestades 2006.a esimesel poolaastal saavutatud erakondade liidrite kokkulepet muudatusi puudutavates küsimustes peaks olema võimalik eelnõu menetlemine ja vastuvõtmine 2007.a jooksul.

### **7.2. Kinnistusosakondade koondumine ja kriminaalhooldus, kinnistus- ning registriosakondade ümberkujundamine.**

Seni kohtute juures tegutsenud kinnistus- ja registriosakonnad jätkavad kohtuhaldusreformi tulemusel Justiitsministeeriumi hallatavate riigiasutustena, kelle ülesandeks jääb äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, kommertspandiregistri laevakinnistusraamatu, kinnistusraamatu ja abieluvararegistri pidamine. Reformi tõttu väheneb asutuse koosseis laiendatud pädevusega kohtunikuabide arvu (9) ja spetsiaalselt neid teenindavate kohtusekretäride arvu (2) võrra, kes jätkavad oma tööd kohtute

---

<sup>297</sup> PS § 104



struktuuris kohtunikke abistavate ametnikena. Teisi muudatusi asutuste koosseisudes ei toimu.

Kinnistusosakondade koormuste ühtlustamiseks, juhtimistasandite arvu vähendamiseks ja asutustesisese paindlikkuse suurendamiseks on mõistlik koondada kinnistusosakonnad nelja- viide asukohta suuremasse keskusesse. Kinnistusosakondade kättesaadavus ei vähene, kuna kodanikel tekib võimalus kinnistusosakondadega suhtlemiseks notarite kaudu. Kinnistusosakondade koondumine on järk-järguline tegevus, mida on mõistlik viia läbi koos kohtuhoonete järkjärgulise renoveerimisega ja/või uute hoonete ehitamisega. Koondumist on juba alustatud – 2006.a märtsis suleti Paide kinnistusjaoskond, Järvamaa kinnistusraamatut peetakse nüüd Pärnus. Kinnistusosakondade juhatajaid hakkab ametisse nimetama justiitsminister, säilib ka ministeeriumi järelevalvepädevus. Seni kohtute seaduses reguleeritud kinnistusosakondade struktuuri ja järelevalvet reguleerinud sätted isatakse kinnistusraamatuseadusesse esimesse peatükki, mis ka juba praegu kinnistusosakonnad defineerib<sup>298</sup>. Kriminaalhooldusosakondi hakatakse ministeeriumitasandil haldama koos vanglatega, kriminaalhooldusosakonnad saavad vanglasüsteemi osaks. Seni kohtute osakonna struktuuris tegutsenud kriminaalhooldustalitus tegutseb edasi vanglate osakonna koosseisus, vastavad muudatused tuleb sätestada ka ministeeriumi ja osakondade põhimäärustes. Kohapealsete kriminaalhooldusosakondade osas muudatusi praktiliselt ei toimu, kriminaalhooldusametnikud asuvad ka edaspidi füüsiliselt vanglatest eraldi. Kohtute seadusest võetakse kriminaalhooldusosakondi puudutavad paragrahvid välja, osakondade tööd ja staatust jääb reguleerima kriminaalhooldusseadus. Kohtutega samades hoonetes paiknevad kriminaalhooldus-, kinnistus- ja registriosakonnad võivad paikneda samades hoonetes ka pärast muudatusi. Kuna hooneid kasutatakse rendilepingu alusel, siis on vajalik lepingumuudatuste sisseviimine, mis määraks ära osakondade ja kohtu enda poolt kasutatavad ruumid. Ajapikku (kinnistusosakondade koondudes) peaks kohtute ja praegu kohtute juures paiknevate osakondade füüsiline seotus samuti vähenema.

### **7.3. Justiitsministeeriumi struktuurimuudatused.**

Justiitsministeeriumi struktuuris lõpetab tegevuse 14 ametnikuga kohtuhaldustalitus, kelle funktsioone hakkab täitma kohtuhaldusasutus. Ainsa funktsioonina jääb ministeeriumi pädevusse kohtus riigi esindamise korraldamine. Praegu töötab seda funktsiooni teostav ametnik kohtuhaldustalituse koosseisus, edaspidi on võimalik see ametikoht liita nt vabakutsete ja õigusregistrite talituse koosseisuga (selle talituse pädevuses on muuhulgas nt advokatuuri tegevuse seaduslikkuse tagamine) või õigustalituse koosseisuga.

---

<sup>298</sup> KRS § 2.

Kohtuhaldustalituse ametnikele on võimalik teha ettepanek kohtuhaldusasutuses või Justiitsministeeriumis teisel ametikohal töötamiseks<sup>299</sup>, selle võimatuse korral on lahenduseks ametniku teenistusest vabastamine koondamise tõttu<sup>300</sup>. Lisaks kohtuhaldustalitusele on kohtuhaldusega otseselt seotud finants- ja varahaldustalituses töötav finantsanalüütik (1 ametikoht), kelle tegevusvaldkonnaks on kohtuid (sh ka kriminaalhooldus-, registri- ja kinnistusosakondi) puudutav finantsalalüüs. Kuna kohtute osakonnad jätkavad tegutsemist Justiitsministeeriumi valitsemisalas, siis on võimalik ametikoha säilimine ja täiendavate ülesannete andmine ametnikule või ametikoha koondamine ja kohtute osakondi puudutava finantsanalüüsi üleandmine teistele ametnikele (nt kriminaalhooldusosakondi puudutava finantsanalüüsi andmine vanglate osakonna analüütikule). Ümberkorralduste läbiviimine ministeeriumis eeldab ministeeriumi põhimääruse (Vabariigi Valitsuse määrus) ja osakondade põhimääruste (Justiitsministri määrus) muutmist täidetavate funktsioonide osas ning ametnikele koondamisteadete või teisele ametikohale asumise ettepanekute kätteandmist üks kuu enne ümberkorraldusi<sup>301</sup>.

#### **7.4. Kohtuhaldusasutuse moodustamine.**

Kohtuhaldusasutuse moodustamine ja tema pädevus sätestatakse kohtute seaduse kohtuhaldust puudutavas peatükis (kuues peatükk). Kohtuhaldusasutuse moodustamiseks vajalikud ettevalmistavad tegevused on võimalik viia läbi Riigikohtu juures, kuid asutus ise ei jääks tegutsema Riigikohtu juurde, vaid oleks eraldiseisev kõik kohtuid teenindav asutus. Asutuse asukoht on Tallinnas, kuna kohtuhaldusasutuse funktsioon kohtuvõimu haldamise esindamisel eeldab tihedat tööalast suhtlust teiste riigiasutustega (Rahandusministeeriumiga eelarveküsimustes, Justiitsministeeriumiga õigusvaldkonna asutuste koostöö küsimustes jne). Asutuse moodustamisele peab eelnema sobiva hoone leidmine ja rendilepingu sõlmimine selle kasutamiseks ning asutuse koosseisu komplekteerimine. Asutuse moodustamise järgselt on vajalik kehtestada kõik kohtute tööd reguleerivad reformiseaduse alusel kehtestatavad rakendusaktid.

#### **7.5. Kokkulepete vormistamine täidesaatva riigivõimu asutustega.**

Kohtusüsteemi eelarvelise sõltumatuse suurendamiseks on vajalik jõuda rahandusministeeriumiga kokkuleppele fikseeritud eelarveosa lähteandmetes. See tähendab põhjaliku analüüsi koostamist, milles määratletaks kohtuasjade liigid, mille lõikes tuleb

---

<sup>299</sup> ATS § 116 lg 3.

<sup>300</sup> ATS § 116 lg 1.

<sup>301</sup> ATS § 130 lg 1.

kohtusüsteemi saabuvald asju eristada ning samuti määratletakse erinevate kohtu asja liikide kuluvajadused. Analüüsi läbiviimiseks on vajalik kohtunikest, kohtuametnikest ja Rahandusministeeriumi ametnikest koosneva töögrupi ellukutsumine. Töögrupi tehnilise teenindamise saab tagada Riigikohus. Analüüs on mõistlik koostada 2008. aastal, et oleks võimalik kasutada nii 2006. kui 2007. aasta andmeid. 2004. aastal jõustus uus kriminaalmenetluse seadustik ja 2006. aastal uus tsiviilkohtumenetluse seadustik, mõlemad on mõjutanud kohtuasjade lahendamise kiirust ja kulukust ning koostatav analüüs peab muudatusi arvestama. Kohtuhaldusasutuse moodustamise järgselt on asutuse ülesandeks iga-aastaste täiendavate analüüside läbiviimine, selgitamaks lähteandmete muutmise vajalikkust (tulenevalt kohtu poolt tarbitavate teenuste hindade muutustest jms).

Lisaks eelarvete koostamiseks lähteandmetes kokkuleppimisele on vajalik sõlmida kokkulepped Justiitsministeeriumi Registrite ja Infosüsteemide Keskusega infosüsteemide ja riistvara haldamise ja infosüsteemide arendamise osas (sarnaselt JM ja Õiguskantsleri Kantselei vahel sõlmitud lepingule). Kui riigiasutuste vahelisi lepinguid peetakse õiguslikult sobimatuteks vahenditeks kokkulepete vormistamiseks, siis on võimalik fikseerida RIKi poolsed kohustused kohtute ees keskuse põhimääruses. Samuti on vajalik fikseerida JM Raamatupidamiskeskuse kohustused kohtute raamatupidamise korraldamisel ning muud olulised töökorralduslikud kokkulepped. Ka seda on võimalik teha nii kahe riigiasutuse vahelise lepingu vormis kui ka Raamatupidamiskeskuse põhimääruses. Viimase olulise muudatusena saab mainida Riigi Kinnisvara AS-ga sõlmitud rendilepingute muutmist, täpsustamaks kohtute poolt kasutatava pinna suurus ja selle eest tasutav rent. RKASi lepingupartneriks saab alates 1. jaanuarist 2009 kohtuhaldusasutus, muudatuste vormistamine ja uute lepingute allkirjastamine saab toimuda seega vahetult enne seda. Lepingute muutmine ei too kaasa sisuliste lepingutingimuste muutmisevajadust ja seetõttu on sellega kaasnev töömaht väike.

## **7.6. Kohtusüsteemi siseste kokkulepete saavutamine.**

Kohtunikueksamikomisjoni pädevuses saab olema iga-aastane kohtunike ja kohtute töö tulemuste hindamine ja analüüs, mille eesmärgiks on kohtusüsteemi sisese efektiivsuse suurendamine. Hindamise aluseks olevates kriteeriumides on vajalik eelnevalt kohtusüsteemisiseselt kokku leppida. Eeltöö kriteeriumide kehtestamiseks saab Riigikohtu juures alata reformiseaduse eelnõu väljatöötamisega paralleelselt. Eksamikomisjoni rolliks on kriteeriumide kehtestamine.

## 7.7. Ajatabel.

<b>Tegevus</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Reformiseaduse eelnõu kirjutamine	<b>X</b>	<b>X</b>		
Reformiseaduse vastuvõtt		<b>X</b>		
Alamate õigusaktide (JM ja teiste asutuste põhimäärused, seaduse rakendusaktid jne) muudatuste ettevalmistamine ja vastuvõtmine			<b>X</b>	
Kohtute osakondade (RO, KO, KRHO) ümberkorraldamine			<b>X</b>	
Kinnistusosakondade koondumine	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
JM struktuurimuudatused			<b>X</b>	
Kohtuhaldusasutuse moodustamise ettevalmistamine		<b>X</b>	<b>X</b>	
Kohtuhaldusasutuse moodustamine				<b>X</b>
Rahandusministeeriumiga eelarve lähteandmetes kokkuleppimiseks eeltöö		<b>X</b>	<b>X</b>	
Kokkuleppe vormistamine			<b>X</b>	
Rahandusministeeriumiga JM RIKi, JM Raamatupidamiskeskusega ja RKASiga kokkulepete vormistamine			<b>X</b>	
Kohtunike hindamiskriteeriumide väljatöötamine	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	

## **8. Kokkuvõte. Probleemide ja lahenduste ülevaade.**

Kohtusüsteemi arengustrateegia eesmärgiks on kirjeldada kohtusüsteemi institutsionaalset ja eelarvelist sõltumatust suurendav kohtuhaldusmudel, mis samas läbi sisemiste alluvus- ja pädevusvahekordade selginemise oleks vastutusvõimelisem ja efektiivsem. Senine mudel, kus kohtusüsteemi haldamisse on kaasatud nii Justiitsministeerium kui 11-liikmeline Kohtute haldamise nõukoda, ei suuda vastutada oma liigse täidesaatva võimu kesksuse tõttu õigusemõistmise korrakohase toimimise eest. Esiteks on loodud soodne pinnas täidesaatva riigivõimu sekkumiseks õigusemõistmisesse, kuna pole tagatud kohtusüsteemi institutsionaalne sõltumatus ja võimude lahusus – esimese ja teise astme kohtud kohtusüsteemi osana konkureerivad oma eelarvevajadustega vanglasüsteemi ja prokuratuuri, aga mitte seadusandliku ja täidesaatva võimuga; teiseks ei ole kohtute omavalitsusorganid ilma neile eraldatud haldusaparaadita võimelised igapäevaselt kaasa rääkima kohtuhalduse arengut puudutavates küsimustes; kolmandaks soodustab täidesaatva riigivõimu osaline (2002.a kohtute seadusest tulenev) võimu vähenemine kohtuhalduse igapäevaste küsimuste otsustamisel ja kohtunike omavalitsusorganite nõrkus nn „hallide tsoonide“ teket, kus puuduste eest ei ole selget vastutajat (sh finantseerimisküsimused, töökorralduse arendamine), ja funktsioonide dubleerimist (koolitustegevus, personalihaldus); neljandaks ei toimi vaatamata täidesaatva riigivõimu seotusele kohtuhaldusega efektiivset kohtuvõimu kontrolli teiste võimuharude poolt ja ka kohtusüsteemi siseselt; viiendaks ei ole loodud loogilist alluvussuhete võrgustikku kohtuasutuse juhtimisel, mis ei võimalda kohtunikel keskenduda õigusemõistmisele.

Välja pakutud kohtuhaldusmudel keskendub kirjeldatud puuduste kõrvaldamisele:

1. Mudeli kohaselt eraldatakse ka esimese ja teise astme kohtute haldus täidesaatvast võimust ning need moodustavad koos Riigikohtuga eraldiseisva põhiseadusliku institutsiooni – kohtusüsteemi. Kohtusüsteemi juhiks on Riigikohtu esimees, kes teostab igapäevast kohtuhaldust selleks loodud kohtuhaldusasutuse ning tema otsese alluva kohtuhaldusasutuse peadirektori kaudu. Riigikohtu esimees vastutab terve kohtusüsteemi korrakohase toimimise eest ning teda on võimalik oma ülesannete süülise olulise täitmata jätmise korral Riigikohtu üldkogu poolt Riigikogu ettepanekul Riigikohtu esimehe ametist vabastada. Riigikogu võib vastava ettepaneku teha ühel korral aastas – Riigikohtu esimehe poolt Riigikogu ees antavate iga-kevadiste ülevaadete vahelisel ajal. Lisaks Riigikohtu esimehe üle teostatavale kontrollile saab täidesaatev ja seadusandlik võim teostada kontrolli kohtuvõimu üle kohtuhaldusnõukogu kaudu, mille üheksast liikmest neli oleksid mitte-kohtunikud –

kaks Riigikogu liiget, Justiitsminister ja Advokatuuri esindaja. Kohtuhaldusnõukogu põhifunktsiooniks on ühest küljest avalikkuse ja teisest küljest kogu kohtusüsteemi kaasamine kohtuvõimu puudutavate tähtsamate otsuste vastuvõtmisse. Senise kohtute haldamise nõukoja funktsioon oli pigem kohtunike kaasamine kohtuhaldusse täidesaatva võimu kõrvale.

2. Eraldiseisva kohtuhaldusasutuse teke suurendab kohtusüsteemi haldussuutlikkust ja kohtunike omavalitsusorganite – kohtunikueksamikomisjon, koolitusnõukogu, distsiplinaarkollegium – võimet osaleda kohtusüsteemi arengus. Omavalitsusorganite tugevus loob võimalused kohtusüsteemisese kontrolli paremaks teostamiseks ja kohtute efektiivsuse tõusuks. Kohtunikueksamikomisjon koos teenindava kohtuhaldusasutusega töötab välja seni puuduvad hindamiskriteeriumid kohtute töö hindamiseks.
3. Justiitsministeeriumi eemaldamine esimese ja teise astme kohtute haldamisest ja eelarvemenetlusest loob paremad tingimused kohtusüsteemi finantseerimise parandamiseks ja vähendab selle sõltuvust päevapoliitilistest ministri isikuga seotud prioriteetidest. Kohtuhaldusasutus peab kohtusüsteemi eelarve osas läbirääkimisi otse Rahandusministeeriumiga ilma Justiitsministeeriumi vahenduseta ja kohtuvõimu ning täidesaatva riigivõimu vahelised erimeelsused kohtute eelarve küsimustes lahendatakse Riigikogu saalis Vabariigi Valitsuse poolt esitatud iga-aastast riigi eelarve seadust menetledes. Kohtusüsteemi stabiilse finantseerimise tagamiseks töötatakse koostöös Rahandusministeeriumiga välja kohtuasja hinnal põhinev kohtusüsteemi eelarve arvutamise meetodika. Täidesaatva riigivõimu rolli vähenemine kohtuhalduses võimaldab lõpetada senise kohtusüsteemisese tegevuste dubleerimise koolituse ja personalihalduse valdkondades.
4. Vaatamata kohtuvõimu institutsionaalse sõltumatuse suurenemisele, suurenevad samaaegselt avalikkuse kontrolli teostamise võimalused selge kohtusüsteemi toimimise eest vastutaja (Riigikohtu esimehe) määramise ja kohtusüsteemi siseste hindamiskriteeriumide kehtestamisega. Näiteks saab hindamiskriteeriumide abil sisustatud seni vaid deklaratsioonina sätestatud kohtu esimehe vastutus õigusemõistmise korrakohase toimimise eest.
5. Eraldiseisva kohtuhaldusasutuse loomine võimaldab luua kohtute haldamisel selged vastutusmehhanismid ja alluvusvahekorrad. Kohtute direktorid (sh Riigikohtu direktor) alluvad kohtuhaldusasutuse peadirektorile, kohtudirektorile alluvad omakorda kõik teised kohtuametnikud, sh konsultandid ja istungisekretärid. Esimese ja teise astme kohtu esimehe ja kohtudirektori vahel puudub alluvusvahekord, ainus ametnik, kes esimehele allub on kohtu esimehe abi. Kohtudirektori ülesandeks on

tagada kohtus kõik õigusemõistmiseks vajalik, kohtunike ja direktori vahelise koostöö tagamiseks on teatud töökorraldust puudutavad otsused antud kohtu juhtkonna pädevusse, kuhu kuuluvad lisaks kohtudirektorile ja esimehele kas kohtumajade juhid (esimese astme kohtus) või kolleegiumide esimehed (ringkonna- ja riigikohtus). Kohtu esimees jääb vastutama selgesõnaliselt õigusemõistmise korra kohase toimimise eest, selle ülesande süülise olulisel määral täitmata jätmise eest on võimalik ka esimees ametist vabastada.

Seni kohtutega seotud täidesaatvale riigivõimule omased funktsioonid eraldatakse kohtutest. Kriminaalhooldusosakondade ühendamise vanglasüsteemiga on käesolevast kohtuhalduse strateegiast sõltumatult 2009. aastaks toimuv Justiitsministeeriumi valitsemisala sisene muudatus. Kinnistus- ja registriosakonnad on samuti võimalik eraldada kohtusüsteemist ning jätta tegutsema otse Justiitsministeeriumile alluva valitsusasutuse hallatava riigiasutusena. Registripidamise sõltumatus sellega ei vähene, kuna ka praegu puudub registripidamisel kohtunikega hierarhiline side ning registriametnike sõltumatuse tagatised ei vähene. Õigusemõistmisega seotud ning kohtunike koormuse vähendamisel kasutatavad kohtunikuabid integreeritakse kohtusisesesse karjäärisüsteemi ning seeläbi on võimalik suurendada nende pädevusse kuuluvate seni kohtunike poolt teostatud toimingute hulka.

Siiani esimese ja teise astme kohtutele raamatupidamisteenust ostutanud ja riigi nõuete täitmisele pööramise funktsiooni teostanud Justiitsministeeriumi Raamatupidamiskeskus jääb kohtuid teenindama, teenindatavate asutuste hulka lisandub Riigikohus. Raamatupidamiskeskuse poolt teenindavate riigiasutuste arvu suurenemisel väheneb raamatupidamisteenuse maksumus kohtute jaoks veelgi, samas on tagatud raamatupidamise ühtlaselt hea kvaliteet. Kohtud rendivad jätkuvalt kinnisvara riigi omanduses olevalt Riigi Kinnisvara Aktiaseltsilt või erasektori pakkujatelt, see võimaldab lisaks senistele hüvedele korraldada valutult õigusemõistmise ja registripidamise/kriminaalhoolduse eraldamise, kui asutused peavad jätkama tegutsemist ühes hoones. Muudatuste vormistamiseks on vajalik muuta ainult rendilepinguid. Kohtusüsteemi infotehnoloogia (st nii riistvara kui infosüsteeme) arengu tagamise eest hoolitseb Justiitsministeeriumi Registrate ja Infosüsteemide Keskus nii nagu see on seni toimunud esimese ja teise astme kohtute puhul. Keskuse poolt teenuse osutamine tervele kohtusüsteemile ja Justiitsministeeriumi valitsemisalale tagab infosüsteemide haldusteenuse kuluefektiivsuse ning võimaldab ühtlasi tõhusamalt korraldada kohtute infosüsteemi ja teiste riiklike ning õiguskaitsevaldkonda puudutavate registrate liidestamise.

Kokkuvõttes toimub uuele kohtuhaldusmudelile üleminek seniseid kohtusüsteemi puudutavaid probleeme lahendades ning seni hästi toimunud kohtuvõimu ja täidesaatva võimu vahelisi koostöövorme säilitades.