

Riigikogu põhiseaduskomisjon

koopiad: Vabariigi Valitsus

Riigikogu fraktsioonid

Riigikohtunike Jüri Ilvesti, Peeter Jerofejevi, Henn Jõksi, Ott Järvesaare, Eerik Kergandbergi, Hannes Kirise, Ants Kulli, Villu Kõve, Lea Laarmaa, Jaak Luige, Priit Pikamäe ja Tambet Tampuu arvamus kohtute seaduse eelnõu kohta

Riigikogu menetleb põhiseaduskomisjoni algatusel kohtute seaduse eelnõu. Soovime teavitada Riigikogu, et me ei toeta seda eelnõu esitatud kujul ja leiame, et selle seadusena vastuvõtmisega kaasneks nii Eesti kohtusüsteemi kui riigi demokraatia arengule tervikuna olulisi ohte, mida Riigikogu ei tohiks ignoreerida. Meie arvates on kõige olulisemad eelnõuga seonduvad probleemid järgmised:

1. Eelnõu ei vasta ei kohtunike täiskogu poolt heakskiidetud kohtusüsteemi arengu põhimõtetele ega Eesti kohtunike enamiku ja Riigikohtu kohtunike enamiku arusaamale Eestile kui demokraatlikule õigusriigile sobivast kohtusüsteemist ja selle haldusest.

Kuigi Eesti kohtunike enamus toetas 2007. a kohtusüsteemi arengu põhimõtteid heaks kiites ühtse kohtuhalduse loomist, ei soovitud ega soovita kohtuhalduse kontsentreerimist eelnõus kirjeldatud ulatuses Riigikohtu juurde, kohtunike arvu vähendamist ja õigusemõistmise ümberorienteerimist kohtuametnikele, bürokraatliku järelevalvekorralduse loomist ja mitmeid teisi eelnõuga kaasnevaid olulisi muutusi. Ekslik on arvamus, et „kohtunikud tegid ise endale eelnõu“. Eelnõu valmistas ette justiitsministri moodustatud töögrupp. Eelnõu ettevalmistanud töörühmas osales vaid üks kohtunik – Riigikohtu esimees, ülejäänud kohtunikud on saanud üksnes eelnõu suhtes seisukohta avaldada. Kohtunikud ei ole eelnõu kui tervikut toetanud. Eelnõu ei ole heaks kiitnud ei kohtunike täiskogu ega Riigikohtu üldkogu. 19. novembril 2008 esitasid riigikohtunikud Jüri Ilvest, Peeter Jerofejev, Henn Jõks, Ott Järvesaar, Ants Kull, Villu Kõve, Lea Laarmaa, Jaak Luik, Priit Pikamäe ja Tambet Tampuu eelnõule põhimõttelised vastuväited, mida eelnõu ettevalmistamisel suures osas ei arvestatud. 21. mail 2009 ei toetanud kohtunike täiskogu suure häälteenamusega eelnõu kohtunike initsiatiivil Riigikogule esitamist (esitamist toetas 48, vastu oli 96 ja erapooletuks jäid 15 kohtunikku).

2. Kohtuid ei saa juhtida „püramiidina“ nagu sõjaväge.

Eelnõu ei näi kontseptuaalselt arvestavat tõsiasja, et kohtute tegevuse korraldamisel tuleb lähtuda teistsugustest põhimõtetest kui „sõjaväelise“ mudeli puhul, kus iga osaline allub kellelegi kõrgemale, kes omakorda alluvad lõpptulemusena „ülemjuhatajale“. Demokraatliku õigusriigi jaoks on kesksel kohal kohtute ja kohtunike otsustuste sõltumatuse tagamine. Eelnõus on kohtunike sõltumatuse teemat nähtud üksnes sõltumatusena täitevvõimust, st Justiitsministeeriumist. Samas on võrreldes praegusega sisuliselt kaotatud kohtunike sõltumatus kohtuastmete vahel, st maakohtu kohtunikke nähakse eelnõus ringkonnakohtu „alamatena“, ringkonnakohtunikke aga (koos maakohtunikega) Riigikohtu ja eriti Riigikohtu esimehe ja kolleegiumide esimeeste „alamatena“. Riigikohtu esimeest omakorda aga Vabariigi Presidendi ja Riigikogu „alamana“. Eelnev väljendub nii kõrgema kohtu poolse järelevalves kui nn vastutuses õigusemõistmise korrahase toimimise eest. Kuigi selle tagamiseks ehk eelnõus väga hoobasid ei olegi, jätab see ometigi väga halva mulje kogu eelnõust ja kohtusüsteemist. Meie arvates kontrollitakse alama astme kohtunikke kõrgema

astme kohtute poolt peamiselt kohtulahendite peale esitatud kaebuste lahendamisel. Täna on alama astme kohtunikud seotud Riigikohtuga piisavalt, alustades eksamikomisjonist, kohtunike ametisse nimetamisest ja järgmisse kohtuastmesse edutamisest, kohtunike koolitamisest ja lõpetades distsiplinaarmenetlusega.

Meie arvates puudub vajadus, et Riigikohtu esimees vastutaks veel erilisel terve kohtusüsteemi eest, sh iga kohtulahendi eest, mida riigis tehakse. See takistab erapooletut õigusemõistmist nii näiliselt kui ka reaalselt, kuna teha tuleb nii et olla „kõrgemal pool“ meelega järgi. Kõrgema kohtu olemuslikuks ülesandeks ei ole juhtida ja hallata madalama astme kohtu. Muu hulgas ei tulene selline kohtuastmete vaheline seos põhiseadusest. Õigusemõistmise tegeliku erapooletuse peab tagama hoopis tasakaalustatud koostöö eri võimuharude ja kohtuastmete vahel. Võimupüramiidil, milles nt kõigi oluliste isikute nimetamine kohtusüsteemis ja keskmise küsimuste otsustamine toimub ühe isiku juhtimisel, on nõrga väliskontrolli tõttu nagunii omad ohud.

Me ei nõustu eelnõus sisalduva võimalusega vabastada Riigikohtu esimees Riigikogu poolt presidendi ettepanekul sisuliselt poliitilistel põhjustel ametist, mille kooskõla põhiseadusega on väga küsitav. Muutes Riigikohtu esimehe poliitiliseks ametikohaks ja kõigi kohtunike eest vastutavaks, moonutatakse tema põhiseaduse järgset funktsiooni Riigikohtu kui kõrgeima õigusemõistja ja põhiseaduse järelevalve tegevuse korraldajana. Riigikohtu üldkogu saab veelgi enam kõikvõimalike omavalitsuslike küsimuste lahendajaks, mis devalveerib selle olemuslikult vaid riigi kõige tähtsamates õigusküsimustes kogunema pidava organi tähendust. Kuivõrd Riigikohtu esimees asub eelnõu järgi kohtusüsteemi võimupüramiidi tipus, riigikohtu kolleegiumide esimeestel ja alama astme kohtujuhtidel lasub temaga koostöö kohustus ja nad on tema järelevalve all, siis näeme tõsist ohtu, et võimalikud poliitilised mõjutused võivad levida üle kogu kohtusüsteemi.

3. Eelnõu järgne kohtuhaldussüsteem tekitab olulise küsimuse sõltumatu põhiseaduslikkuse järelevalve jätkuvast võimalikkusest Eestis.

Meie arvates seab eelnõu küsimärgi alla senise toimiva põhiseaduslikkuse järelevalve mudeli. Põhiseaduse järgi on põhiseaduslikkuse järelevalve üks Riigikohtu põhiülesannetest. Seda saab õigesti ja efektiivselt teostada vaid siis, kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohus on ka reaalselt minimaalselt seotud muude võimuharudega, aga ka alama astme kohtutega, kellel kõigil on õigus ja kohustus vastavate aluste esinemise korral algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus. Tõsiselt võetav ei ole efektiivne ja erapooletu järelevalve süsteemi üle, mille üks keskne osa ja vastutaja ise ollakse. Riigikohtu esimehe funktsioonide märkimisväärne kasv halduse alal ja sellega kaasnev lahutamine põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi esimehe kohast, mida eelnõu sisaldab, tähendab ühtlasi Riigikohtu kui kõrgema õigusemõistja ja põhiseaduse järelevalvaja rolli muutumist primaarselt valitsejaks ja haldajaks. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi esimehe allutamine kogu süsteemi eest vastutavale Riigikohtu esimehele on nagunii põhiseaduslikkuse seisukohast küsitav. Tagada tuleb põhiseaduslikkus ka kohtusüsteemis endas. Nende funktsioonide (õigusemõistmine, põhiseaduslikkuse järelevalve ning haldamine ja juhtimine) ühitamise võib vähendada oluliselt ka õigusemõistmise autoriteeti.

4. Eelnõu järgne järelevalvesüsteem on ülereguleeritud ja ohuks erapooletule õigusemõistmisele.

Meie arvates ei ole senises kohtute ja kohtunike üle järelevalve teostamise süsteemis midagi sedavõrd halba, mis tingiks vajaduse eelnõus kirjeldatud järelevalve järele. Järelevalvet

teostavad kohtu piires täna vastava kohtu esimees ja kohtumaja juht, samuti teostab järelevalvet esimese astme kohtunike üle ringkonnakohtu esimees. Kohtunike üleastumiste hindamiseks on olemas Riigikohtu juures distsiplinaarkolleeegium ja distsiplinaarmentluse algatajate ring on piisavalt lai. Oma valdkonnas teostavad järelevalvet ka Kaitsepolitsei ja prokuratuur. Puudub vajadus kohtuastmete vahelise järelevalve suurendamiseks, mis kujutab ohtu õigusemõistmise erapooletusele. Täiesti arusaamatu ja vastuvõtmatu on nn kontrollikoja loomine. Bürokratlik asjaajamine koormab ebamõistlikult kohtunikke (kelle arvu nagunii soovitakse vähendada) ja nad saavad pühendada õigusemõistmisele senisest vähem aega. Kogu süsteem läheb ka senisest kulukamaks. Oleme veendunud, et ka eelnõu n.õ suurejooneline järelevalvemehhanism ei välistaks kohtunikuametist ebaausaid isikuid. Selliseid isikuid aitaks kohtunikonnast välistada tihedam sõel kohtunike valimisel, kõikide õiguskaitsestruktuuride tõhus järelevalve ja mõistlikud sotsiaalsed tagatised. Kui ehk keegi arvab, et eelnõus kavandatava järelevalvesüsteemi abil saaks muuhulgas ka kohtunikutööd "kiirendada", siis see oleks täiesti lubamatu ja tooks kindlasti kaasa õigusemõistmise kvaliteedi ja usaldusväarsuse olulise languse.

5. Kohtunike arvu vähendamine eelnõuga pakutud mahus ja nende asendamine kohtuametnikega on põhjendamatu.

Eelnõu näeb ette kohtunikukohtade olulise vähendamise. Eelnõu seletuskirjas on seda põhjendatud infotehnoloogiaga, mis aitavat kohtunikel aega kokku hoida ja „odavamate“ kohtuametnike (kohtujuristide) senisest märksa suuremas ulatuses rakendamisega. Kui infotehnoloogia arendamise vastu vaevalt keegi olla saab, kui see ei suurenda ametnike töökoormust ja kuni see ei hakka inimeste asemel õigust mõistma, siis kohtuametnike osakaalu ja tähenduse suurendamisega kohtunike arvel tuleb olla äärmiselt ettevaatlik. Ühelt poolt on õige, et kohtunik ei peaks tegelema tehniliste probleemidega ja selleks oleks vaja kaasata kvalifitseeritud personali. Teisalt ei saa seeläbi moonutada õigusemõistmise olemust, kandes selle olulises osas üle kohtuametnikele. Põhiseaduse järgi mõistab õigust vaid kohus. Kohtunikud peavad jääma kõigi oluliste küsimuste otsustajateks ning seda mitte üksnes formaalselt ettevalmistatud kohtulahendite projektide allkirjastajatena. Viimane kahandaks nii õigusemõistmise kvaliteeti, erapooletust kui ka autoriteeti. Eesti taolises väikeses riigis ei ole sageli suudetud saada kohtuametnikeks piisavalt kõrgelt kvalifitseeritud spetsialiste, kelle valikud tööjõuturul on laiad. Kohtunikest kvalifitseeritumat kaadrit ei ole võimalik kohtusüsteemiga stabiilselt siduda. Kohtunikukohtade arvu vähendamise negatiivseks tagajärjeks on paratamatult kohtuasjade menetlusaegade pikenemine, mis ei ole aga kooskõlas isiku põhiseadusliku õigusega saada tõhusat kohtulikku kaitset.

6. Eelnõu ei taga kohtusüsteemi jätkusuutlikku finantseerimist.

Praegu ei ole põhjust rääkida kohtusüsteemi olulisest alarahastamisest, v.a ehk kohtuametnike pikaajalise alamastuse kontekstis. Riik on asunud tagama kohtusüsteemi arenguks ühiskonna võimalustele vastavaid vahendeid: renoveeritud on kohtumaju, moderniseeritud on infosüsteeme, aastast 2002 on tagatud kohtunikele teiste võimuharudega tasakaalustatud palk. Seni on maa- ja ringkonnakohtute finantseerimine olnud Justiitsministeeriumi ja sellega kogu Vabariigi Valitsuse, st täitevvõimu ülesanne. Lahutades kohtuhalduse eelnõus pakutud viisil täitevvõimust, ei nähtu eelnõust ometigi, kuidas tagatakse kohtunike endi hallatava süsteemi rahastamine. Näeme olulist riski, et ainuüksi Riigikohtu esimehe poolse esindusega eelarveläbirääkimistel ei ole tagatud kohtusüsteemi eelarve konkurents teiste rahasoovijatega ja seega kogu süsteemi jätkusuutlik areng. Olulise ohuna õigusemõistmisele näeme praegugi esindatud lähenemist riigilõivude

suuruse sidumisest kohtute tegevuskuludega põhimõttel, et kohtud peavad enda majandamiseks vajaliku raha ise teenima. Olukord võib kujuneda kahetsusväärseks, et vaid poliitilist toetust omav Riigikohtu esimees suudab tagada kohtusüsteemi vajaliku rahastamise ning sellist toetust mitteomav Riigikohtu esimees on sunnitud kas tagasi astuma või ta vabastatakse Riigikogu poolt oma ametist suutmatuse tõttu tagada õigusemõistmise korrakohane toimimine riigis.

7. Olemasoleva süsteemi muutmisega ei tohi kiirustada.

Leiame, et põhimõttelisi muudatusi kohtusüsteemis tuleb teha väga ettevaatlikult ning kahtluse korral muudatuse vajalikkuse suhtes tuleks muudatus tegemata jätta. Kohtute seaduse eelnõu ja selle menetlemise kulg ei ole meid veennud, et just sellise seaduse järgi oleks Eesti ühiskonnas vajadus. Kuigi enamik kohtunikke ja ka meie toetame ühtset kohtuhaldust kui kohtusüsteemi arengu põhimõtet, peaks ka selle mudeli korraldus olema leidnud kohtunike enamuse poolehoidu. Kiirete reformide läbiviimiseks selles vallas puudub vajadus ja põhjendus, eriti kui nende mõjud on pikaajalised ja raskesti hoomatavad. Meie hinnangul ei muutu kohtumenetlus Eestis uue eelnõu järgi kiiremaks, kvaliteetsemaks ega odavamaks, pigem vastupidi.

Diskussioone tekitab ka küsimus, kas praeguses majanduslikus olukorras uute asutuste (kohtuhaldusasutus, kontrollikoda) loomine, millega kaasnevad suured ühekordsed kulutused, on võimalik ja mõistlik. Mitmete seniste funktsioonide täitevvõimult üle võtmine ei ole majanduslikult põhjendatud. Nii on täna muu haldusega integreeritud kinnisvara haldamine (läbi Riigi Kinnisvara AS, kellele kuulub enamik kohtumaju), infosüsteemid ja raamatupidamine, mis on kõik tsentraalse tähendusega kohtute haldamisel. Ka õigusloome tagamiseks nt kohtumenetluse vallas tuleb säilitada analüüs ja vastavad spetsialistid Justiitsministeeriumis. Nimetatud valdkondade reaalne toimimine ja koostöö nendes valdkondades pärast kohtute seaduse jõustumist jääb ebaselgeks. Eelnõu seletuskirjas ei ole esitatud eelnõu rakendamise eeldatavate kulude arvestust.

Seetõttu ei peaks Riigikogu vähemalt võtma endale eesmärgi seda eelnõu iga hinna eest kiiresti menetleda. Enne kui eelnõu hakatakse vastu võtma seadusena, vajab see kõige laialdasemat arutelu juristkonna seas ja avalikkuse ees. Tegemist pole kohtusüsteemi siseküsimusega, vaid kogu ühiskonda puudutava inimõiguste ja demokraatia kaitseks mõeldud institutsiooni reformiga. Seni ei ole aga eelnõule koostatud ühtki kohtusüsteemiväliselt ekspertiisi, mis oleks reformi pretsedenditult iseloomu arvestades vajalik.

Tartu, 11. jaanuar 2010. a

Jüri Ilvest

Peeter Jerofejev

Henn Jõks

Ott Järvesaar

Hannes Kiris

Eerik Kergandberg

Ants Kull

Villu Kõve

Lea Laarmaa

Jaak Luik

Priit Pikamäe

Tambet Tampuu