

Õigus- ja kohtusüsteemi areng
Ettekanne kohtunike täiskogul 10. veebruaril 2017 Tartus

Dr. iur. Priit Pikamäe
Riigikohtu esimees

Head kolleegid ja külalised!
Austatud Riigikogu liikmed!
Lugupeetav justiitsminister!

Tavapäraselt võtan kõigepealt vaatluse alla muudatused kohtunikkonnas. Kohtunikkonna uuenemine on pidev protsess, mistõttu on nüüdki põhjust alustada iga-aastast ülevaadet nende uute kolleegide loetlemisest, kes on liitunud kohtusüsteemiga pärast eelmist täiskogu. Seekord on Vabariigi President esimese astme kohtutesse nimetanud ühtekokku 12 uut kohtunikku, kellest 6 halduskohtutesse. Uutest esimese astme kohtunikest asusid Kadi Aavik ja Erkki Hirsnik tööle Tartu Maakohtus, Enely Sepp ja Mihkel Roos Harju Maakohtus, Angelina Abol ja Merit Bobrõšev Viru Maakohtus, Janek Laidvee, Ruth Prigoda, Anu Maria Brenner, Ragne Piir ja Tiia Nurm Tallinna Halduskohtus ning Janar Jäätma Tartu Halduskohtus.

Muudatused on toimunud ka ringkonnakohtute koosseisus. Seni Harju Maakohtu kohtunikuna ametis olnud Mati Maksing asus ametisse Tallinna Ringkonnakohtu kohtunikuna. Sama kohtu kohtunikuna asus teenistusse ka senine Riigikohtu tsiviilkolleegiumi nõunik Liis Arrak. Vabariigi President nimetas Tartu Ringkonnakohtu kohtunikuks Riigikohtu nõuniku Juhan Sarve, kes alustab kohtunikuametis selle aasta suvel.

Liialdamata võib öelda, et praeguseks on tavaks kujunenud ka Riigikohtu kohtunikkonna muutumine kahe täiskogu vahel. Eelmise täiskogu eel 2016. aasta jaanuarikuus ametist lahkunud kriminaalkolleegiumi kohtunikust Jüri Ilvestist vabanenud kohtuniku kohale asus 1. märtsil 2016 Peeter Roosma. 27. aprillist 2016 emeriteerus Riigikohtu liige ja kauaaegne halduskolleegiumi esimees Tõnu Anton. Tema asemel asus 2. mail 2016 halduskolleegiumis riigikohtunikuna tööle Nele Parrest.

Nagu ikka soovin uutele kolleegidele, kes on täna kohtunike täiskogul esimest korda täieõiguslike liikmetena, jõudu, rahulikku meelt ja selget südametunnistust õigusemõistmisel.

Vahetused on toimunud ka kohtuesimeeste ridades. Alates 2. jaanuarist 2017 lõppesid senise Viru Maakohtu esimehe Anne Palmiste volitused ning tema asemel juhib Viru Maakohut Astrid Asi. Tartu Maakohtu juhina jätkab uueks ametiajaks nimetatud Liivi Loide. Kasutan siinkohal võimalust, et tänada Anne Palmistet Viru Maakohtu juhtimisel tehtud väga hea töö eest ning soovin sellele kohale nimetatud uuele esimehele jõudu ja edu!

Mõnetised juhivahetused iseloomustavad ka Riigikohut. Nimelt vabastas Riigikohtu üldkogu kriminaalkolleegiumi esimehe ametist tema enda soovil riigikohtunik Hannes Kirise. Alates selle aasta 1. jaanuarist on Riigikohtu kriminaalkolleegiumi esimees riigikohtunik Saale Laos. Täna Hannes Kirist kriminaalkolleegiumi töö korraldamisse antud suure panuse eest! Uue esimehe puhul ei saa aga tõe huvides jätta märkimata, et tegemist on esimese korraga kogu Riigikohtu 97. aastases ajaloos, mil meie kõrgema kohtu kolleegiumi asub juhtima naissoost Riigikohtu liige.

Käesoleva alateema lõpetuseks soovin traditsioonikohaselt tänada kõiki neid pensioneerunud kohtunikke, kes täna on täiskogust osa võtmas. Tänavuse täiskogu osalejate nimekirjas on Teid

kokku 19. Täna Teid kõiki, et olete ka pärast teenistusest lahkumist aktiivselt kaasa mõtlema kohtusüsteemi ja kohtunikukonna jaoks aktuaalsetel teemadel ning rõõmustate meid oma kohalviibimisega!

I

Head kolleegid!

7. juunil 2016 võttis Riigikogu vastu kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse, millega oluliselt reformiti kohtunikuteenistusse astumise tingimusi. Seadus jõustus alates 1. augustist eelmisel aastal ja sellega tõmmati joon alla pea kolm aastat väldanud protsessile, mille eesmärgiks oli analüüsida kohtunikukonkursside ebaõnnestumise põhjuseid. Asjaolu, et vastava eelnõu menetlemiseks kulus sedavõrd pikk aeg, kinnitab ühelt poolt, et seisukohti ei kujundatud päris lineaarselt, kuid teisalt annab tunnistust lõpuks parlamendis heaks kiidetud seaduse põhjalikust läbikaalumisest. Kohtunikukonkursside korrastamiseks oli ülim aeg, sest korduvalt kõneaineks olnud põlvkondade vahetus on järjest kiirenemas. Statistika näitab, et ajavahemikus 2011–2016 läks pensionile 38 kohtunikku, neist vanuse ülempiiri täitumisel 11. Täna täiskogu toimumise ajal on ametis 22 kohtunikupensionaariõigusega kolleegi, kellest 5 kohta on Vabariigi President juba teinud ka ametist vabastamise otsuse. Tähelepanuta ei saa aga jätta, et juba aastatel 2017–2022 tekib pensioneerumisõigus veel koguni 42 kohtunikul, kusjuures samal perioodil täitub teenistusvanuse ülempiir 25-l. Viimaste hulgas on ühtlasi 6 Riigikohtu liiget ja 4 ringkonnakohtunikku. Üldistades võib öelda, et oleme mõnes mõttes jõudmas tagasi 1993. aastasse, kui Eesti kohtusüsteem vajas korraga väga palju uusi kohtunikke.

Praegu kehtiva uue, reformitud kohtunikuks saamise korralduse kohaselt ei ole meil enam kohtunikukandidaaditeenistus, kuid kohtunikuks saamine eeldab vähemalt viieaastast töökogemust muul samaväärse juriidilise kvalifikatsiooniga töökohal. Eelneva staaži osas on erand tehtud vaid kohtunõunikele ja kohtujuristidele, kellel piisab kohtunikuks kandideerimisel kolmeaastasest varasemast töötamisest. Nii sugune erisus on mõeldud motiveerima juristide liitumist kohtusüsteemiga juba kohtnikuametile eelnevas etapis. Uue korra kohaselt säilib kohtunikueksam, kuid edaspidi on see konkursist lahutatud. See tähendab, et eksami läbimine ei ole enam konkursi osa, vaid sellel osalemise eeldus, mis tuleb täita juba enne kandideerima asumist. Muudetud seaduse kohaselt korraldab kohtunikueksamikomisjon eksamit vajadust mööda, kuid vähemalt üks kord aastas. Seaduse kõige olulisemaks novelliks tuleb siiski pidada seda, et kohtunikueksamist on automaatselt vabastatud varem vähemalt kolm aastat vandeadvokaadina või prokuröriks töötanud isikud. Sama kohtute seaduse muutmise seadusega täpsustati ka advokatuuriseadust viisil, mis lubab vandeadvokaadina advokatuuri liikmeks eksamita võtta muuhulgas isiku, kes on vähemalt kolm aastat töötanud kohtunikuna. Kuna juba varem kehtis prokuratuuriseaduses säte, mis lubas ringkonnaprokuröriks eksamita nimetada isiku, kes oli enne vähemalt kolm aastat tegutsenud kohtunikuna, siis realiseerus alates möödunud aasta 1. augustist vastastikuste kutseksamite tunnustamise põhimõte. Kord juba ühe õigusinstituutsiooni liikmeks nimetatu aktsepteerimine uut eksamineerimist korraldamata ka teistes instituutsioonides parandab eelduslikult juristide horisontaalset liikumist ning loob samuti senisest paremad tingimused praktiseerivate juristide tulekuks kohtusüsteemi. Siinkohal väärib siiski rõhutamist, et kutseksamite vastastikune tunnustamine ei tähenda kohustust ükskõik keda kohtunikukonda vastu võtta. Mõnede isikute eksamineerimisest loobumine säilitab isegi uue korra kohaselt kõigi instituutsioonide vabaduse ise kehtestada spetsiifiline kutsesobivuse standard. Nii on kohtunikueksamikomisjon tulevikus endiselt pädev hindama kandidaadi isiksuseomaduste sobivust kohtunikutööks. Lõplik otsustusõigus, keda kohtunikuks nimetada, on ja jääb kohtusüsteemile, täpselt samamoodi, nagu säilitavad advokatuur ja prokuratuur sõltumatuse otsustada ise oma liikmeskonda võetavate isikute üle. Kutseksamite vastastikuse tunnustamise põhimõte tähendab nüüsi kitsalt õigusteadmiste

täiendavast kontrollist loobumist, kuid mitte kutsesobivust puudutava sõnaõiguse äraandmist. Üldisemas plaanis loodan, et kutseeksamite vastastikune tunnustamine on esimeseks tegelikuks sammuks ühtse professionaalse juristieksami kehtestamise suunas. Kui kahtleme õigusõppe kvaliteedis ja lõpetajate teadmiste tasemes, siis piisab ehk ühest lisaeksamist, mille tulemust aktsepteeriks kogu juristkond. Seetõttu arvan, et pikemas perspektiivis peaksime uuesti kaaluma üleminekut ühtsele juristieksamile, mis oleks küpsustunnistuseks kõigil õiguserialadel töötamiseks. Mul on hea meel, et justiitsministri initsiatiivil selle küsimuse arutamiseks mullu 6. detsembril kogunenud õiguselukutsete esindajad, sealhulgas Tartu Ülikooli õigusteaduskond ja Kohtunike Ühing, toetasid täiesti üksmeelselt kava asuda ühtse juristieksami kehtestamiseks vajalikke õigusakte välja töötama.

Mõistagi ei saanud 1. augustist jõustunud kohtute seaduse muudatuste puhul mööda kohtunike sotsiaalsetest tagatistest. 2014. a täiskogu ettekannet pidades märkisin, et kohtute seaduses ettenähtud endiste sotsiaaltagatiste süsteemi mahalõhkumise järgsel ajastul, oleks sellele alternatiive otsides mõistlik siduda kohtunikule laienevad sotsiaalsed tagatised tema teenistusstaaziga. Seadusemuudatustega kehtestatud kohtuniku lisapuhkus, mis garanteerib õigusmõistjale kaks lisapuhkepäeva viieaastase, neli kümneaastase ja seitse viieteistaastase kohtunikustaaži täitumisel, on küll lühike, kuid äärmiselt vajalik samm õiges suunas. Kokkuvõttes tagab see kohtunikule 42-päevase puhkuse viieteistkümneaastase teenistuse läbimisel. Olen endiselt seda meelt, et olukorras, kus riik ei kindlusta enam ametipensioni pärast 1. juulit 2013 süsteemi sisenevatele uutele kohtunikele, muutub pikas perspektiivis üha olulisemaks kohtunike hoidmine oma ameti juures ehk personalivoolavuse vältimine. Selleks tuleb juba praegu astuda samme, mis kinnitaksid uutele kohtunikele, et nende võimalikult pikaajalist teenistust kohtunikuna väärtustatakse. Selles kontekstis on praegu eriti oluline, et seadusandja võtaks ette kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduses sätestatud ametipalkade indekseerimismehhanismi remondi. Vaadates nimetatud eelnõu seletuskirja, võib teha järelduse, et seadusandja tahe ei olnud kehtestada ametipalkade indekseerimist kujul, nagu see tegelikkuses välja on kukkunud, ja mille tulemina möödunud aastal kohtunike palk vähenes ja prognooside kohaselt jätkaks vähenemist ka käesoleval aastal. Riigikohtu üldkogu otsuses 26. juunist 2014 märgiti seetõttu põhjendatult, et selline regulatsioon ei ole mõistlik ning võib hakata ohustama kohtusüsteemi jätkusuutlikkust ja sõltumatust. Täna, peagi kolm aastat pärast viidatud Riigikohtu lahendit, on kohtunikupalkade indekseerimine endiselt aktuaalne, seda enam, et palk on jäänud pea ainsaks kohtuniku sotsiaaltagatiseks.

II

Austatud kohalviibijad!

Täiskogu sisulised ettekanded on pühendatud kohtumenetlustele, nende hetkeseisule ja arengule. Mõnetise perioodilisusega menetlusõigusele pühendumine ei vaja ilmselt erilist põhjendamist. Tavapäraselt kuuleme täna ülevaadet meie tsiviilkohtu- ja halduskohtumenetluse ning kriminaalmenetluse aktuaalsetest küsimustest vastavalt Riigikohtu tsiviilkolleegiumi, halduskolleegiumi ja kriminaalkolleegiumi esimeestelt Villu Kõvelt, Ivo Pilvingult ja Saale Laoselt. Sellest, kuidas näeb õigusemõistmine meie kohtutes välja Euroopa Inimõiguste Kohtust vaadatuna, räägib Vabariigi Valitsuse esindaja Strasbourg'i kohtu juures Maris Kuurberg. Menetlusosalise vaatenurka esindavad riigi peaprokurör Lavly Perling ja Eesti Advokatuuri esimees Hannes Vallikivi. Kuna kohtumenetluste valdkonnapõhisest hetkeseisust teevad ettekande Riigikohtu kolleegiumite esimehed, siis piirdun siinkohal üksnes mõne üldküsimusega.

Alustagem arvudest. Justiitsministeeriumis valmis elmise aasta lõpul lühianalüüs, milles võrreldi kohtute töökoormuse muutust ajavahemikul 2001–2015. Täpsemalt võeti vaatluse alla neil aastatel esimese astme kohtutesse laekunud asjade arv. Analüüsi kohaselt algatati 2001. aastal maakohtutes

kokku 39 338 tsiviil- ja kriminaalasja ja halduskohtutes 2372 halduskohtuasja. Seevastu 2015. a said maakohtutest juba alguse 88 482 tsiviil- ja kriminaalasja ning halduskohtutest 3371 halduskohtuasja. Seega on maakohtute koormus nimetatud perioodil kasvanud koguni 124,9% ning halduskohtute koormus 42,1%. Iseäranis on kasvanud esimese astme kohtutes tsiviilasiade arv, s.o kokku 182,6%, samas kui kriminaalasiade arv on suurenenud 58,3%. Need on erakordselt mõtlemapanevad arvud, mille struktuuri on vaja eraldi põhjalikult käsitleda. Sotsiaalses võtmes kajastavad need numbrid kindlasti tsiviilvaidlustena lahendatavate konfliktide kasvu ühiskonnas, aga samuti uurimisasutuste ja prokuratuuri töö tõhustumist olukorras, kus kuritegevuse üldine tase riigis samal perioodil on olnud valdavalt langustrendis. Haldustegevuse kontrolli aspektist kinnitab see statistika aga kinnipidamiskohtadest lähtuvat kohtukaebuste jätkuvat voogu, mille lahendamine moodustab suure osa halduskohtute tegevusest. Nii näitab esimese ja teise astme kohtute 2015. a menetlusstatistika muu hulgas halastamatult, et 53% kõigist Tartu Halduskohtusse esitatavatest kaebustest on kinnipeetavate kaebused vangla tegevuse peale.

Kohtusüsteemi poolt vaadatuna annab kõnealune analüüs aga tunnistust eeskätt sellest, et esimese astme kohtute töökoormus on muutunud harukordselt suureks. Ühest küljest on see kindlasti põhiseaduse § 149 praegu valitseva tõlgenduse paratamatu tulemus. Kui kõik kohtuasjad peavad algama esimese astme kohtust sõltumata sellest, kas see on asja keerukust ja hinda silmas pidades tingimata mõistlik, siis ongi selle vältimatuks tagajärjeks maa- ja halduskohtute väga suur töökoormus. Teisest küljest sunnib esimese astme kohtute koormuse jätkuvat kasv küsima, kas ja millise tõhususega toimivad Eestis vaidluste kohtueelseks lahendamiseks moodustatud organid. Delegeerides vaidluse esmase lahendamise väljaspool kohtusüsteemi asuvatele institutsioonidele, on selle eesmärgina nähtud vajadust kohtute töökoormust optimeerida. Tuleb tunnistada, et niisuguste institutsioonide paljususe ja erineva ajaloo tõttu on pilt selles valdkonnas kujunenud äärmiselt kirjuks. Esmalt on seadusandja mitmel puhul usaldanud vaidluse kohtuvälise lahendamise täitevvõimule. Nii on see näiteks vääriteomenetluses, aga samuti konkurentsimenetlustes. Samasse ritta võib paigutada ka täitevvõimusesed vaidemenetlused, kui nende läbimine on muudetud kohtusse pöördumise vältimatuks eelduseks. Lisaks sellele on seadusandja aga väga erinevate vaidluste läbivaatamiseks loonud spetsiifilisi institutsioone, mille kohta kasutatakse riigivastutuse seaduses terminit „seadusega vaidluse kohtuväliseks lahendamiseks loodud organ“. Nimetagem siinkohal näiteks töövaidluskomisjoni, üürikomisjoni ja riigihangete vaidlustuskomisjoni. 2014. a ettekandes Riigikogule tegin ettepaneku kaaluda viimaste tarvis ühtse üldregulatsiooni loomist, kuivõrd nende organite tegevuspõhimõtted on valdkonniti reguleeritud põhjendamatult erinevalt. Vaadates kohtute töökoormuse jätkuvat suurenemist, tuleb täiendavalt küsida, kas ja mil määral täidavad need organid oma kesket ülesannet vähendada kohtu poole pöördumist. Selliste institutsioonide efektiivsus nimetatud eesmärgi saavutamisel on nende eksistentsi põhialuseks. Kui uuringust peaks järelduma, et enamik vaidluste kohtuvälise lahendamise organite lahenditest kaevatakse kohtusse edasi, siis on põhjust arutada, milliseid reforme kõnealune süsteem vajab, et saavutada nende langetatavate lõplike otsustuste märkimisväärne suurenemine, või kas selliste organite säilitamine vähemalt senisel kujul on üldse põhjendatud. Arvestades, et õigusvaidluste käsitlemiseks ette nähtud ressurss on piiratud, võib kohtueelsete lahendite suure vaidlustamishulga juures osutada hoopis otstarbekamaks see institutsioon kaotada ning seeläbi vabanenud vahendid ümber jagada kohtusüsteemile. Igal juhul näib aeg olevat küps vaidluste kohtueelse lahendamise organite tegevuse struktuurseks ja seda tervikuna hõlmavaks analüüsiks, sest kohtusse pöördumiste arvu drastiline kasv ei võimalda enam selle süsteemi jätmist stiihia meelevvalda.

Kohtuasjade arvu püstloodis tõus ei saa mõistagi jätta puudutamata ka kohtusüsteemi ülejäänud astmeid – ringkonnakohtuid ja Riigikohut. Kui kasvab esimese astme kohtutes arutatavate asiade arv, siis suureneb eelduslikult ka vaidlustatavate lahendite hulk, seda isegi juhul, kui edasikaebamise protsent jääb samaks. Sõltumata eelöeldust on Eesti kohtusüsteemi kõrgemate astmete kohtute suur töökoormus tingitud siiski veel teistestki, spetsiifilisematest teguritest, millest keskseim on

meie menetlusseaduste erakordselt avarad võimalused kohtulahendite peale edasi kaevata. Põhiseadus garanteerib õigusriigi keskse põhimõttena kõigile põhiõiguse kohtulikule kaitsele. Sellest järeldub muu hulgas, et kohtusüsteemi töökoormust ei tohi vähendada kohtusse pöördumisele põhjendamatute takistuste tegemisega. Seevastu edasikaebeõiguse piiride määramisel on seadusandjal märksa avaram otsustusruum. Sellele vaatamata on meie seadusandja edasikaebeõiguse ja õigusrahu vahel valides üldjuhul otsustanud pigem esimese kasuks. Kuna ka kohtunikud on inimesed ning võivad eksida, siis on vaidlustamisõigus vähemalt enamiku lõpplahendite puhul möödapääsmatult vajalik. On siiski küsitav, kas sama arusaam peab laienema ka väiksematele kohtuasjadele ja menetluse kestel tehtavate üksikotsustuste kohta. Viimased on sageli vaidlustatavad mitte ainult apellatsioonistmes, vaid lausa kahel korral ehk Riigikohtuni välja. Irdumine põhimõttest, et menetluse jooksul tehtud otsustusi saab vaidlustada üksnes koos lõpplahendiga, saab olla põhjendatud põhiõigusi kõige enam riivavate toimingute puhul, kus lõpplahendi ootusega võib kaasneda pöördumatu kahju isiku õigustele. Seevastu üksikotsustuste edasikaebeõiguse laiendamine väljaspoole neid juhtumeid pidurdab paratamatult põhimenetluse kulgu ja koormab kohtusüsteemi tervikuna. Juhtumid, kus Riigikohtus on läbivaatamisel kaebus mõne kohtueelse menetluse toimingute seaduslikkuse peale, samas kui kõnealune asi ise on maakohtus juba jõutud kokkuleppemenetlusega ära lahendada, ei kõnele just edasikaebemehhanismide arukast läbimõeldusest. Paradokse võib meie edasikaebekorraldusest leida teisigi. Millega näiteks põhjendada seda, et väiksemas väärtetasemel saab maakohtu lahendi peale pöörduda otse Riigikohtusse, samas kui üle kahesajakõiteline ja mitmekümne tunnistajaga kriminaalasi peab jõustumiseks läbima kõik kolm kohtuastet? Tervemõistlik lähenemine soovitaks pigem lihtsates asjades edasikaebeõigus sootuks ära jätta ning rasketes asjades piirata seda ühele korrale. Kaudselt võib aga meie kohtukaebeteede üldisest korraldusest välja lugeda üldist umbusku esimese astme kohtute tegevuse vastu – ühelt poolt oleme seda meelt, et kõik asjad peavad algama nimelt esimese astme kohtust, kuid teisest küljest soovime maksimaalselt vältida sinna lõpliku otsustusõiguse andmist.

Ekslik on seejuures arvamus, justkui võimaldaks meie edasikaebekord maksimaalselt kahekordset vaidlustamisõigust. Meie haldusõigusest võib leida näiteid ka lausa viiekordse kaebeõiguse kohta. Illustratsiooniks sobib siia kujukalt vangla haldusaktide ja toimingute vaidlustamise kord. See näeb esmalt ette selle peale kaebamise vaidemenetluse raames vangla direktorile, seejärel Justiitsministeeriumile, sealt omakorda halduskohtusse ning viimaks veel ringkonnakohtusse ja Riigikohtule. Kui esialgu võis selle regulatsiooni eesmärki näha soovis pidurdada halduskohtu koormamist kinnipeetavate kaebustega, siis praeguseks peaks justiitshaldusajade suur arv meie halduskohtutes ammu olema kõiki veennud niisuguse mehhanismi madalas efektiivsuses. Selle asemel kulutab selline vaidlustamispidu põhjendamatult nii täitevi- kui ka kohtuvõimu menetlusressursi.

Omaette teema on Riigikohtu järjest kasvav töökoormus. Kõrgemas kohtusse esitatavate avalduste ja kaebuste hulk on viimase kuue aasta jooksul üha suurenenud, jõudes 2016. a lõpuga uue rekordini ehk kokku 3428 taotluseni. Välja kujunenud proportsiooni kohaselt laekub kõige enam taotlusi tsiviil- ja kriminaalkolleegiumile ning vähem halduskolleegiumile. Niisugune järjest kasvav Riigikohtusse pöördumiste hulk on enam kui murettekita, sest kolleegiumite vahendid sedavõrd suure taotluste hulgaga toimetulekuks on ammendumas. Kuigi menetlusse võetavate asjade protsent on pidevalt veidi vähenenud, ulatudes eelmisel aastal kokku 15 protsendini, on see siiski suurem kui nende riikide kõrgemates kohtutes, mida Eesti õigusreformide tegemisel taustsüsteemina kasutati. Üha suurenev pöördumiste arv meie kassatsioonistmesse mitte ainult ei ähvarda Riigikohtule ülejökäivaks muutuda, vaid seab ohtu ka Riigikohtu võime täita oma põhiülesannet kohtupraktika ühtlustamisel ja edasiarendamisel. Julgen väita, et Riigikohtu tegevuses on aja jooksul üha enam esiplaanile tõusnud alama astme kohtu lahendite korrigeerimine, samas kui kõrgema kohtu rollist tulenev sõlmküsimus, kas konkreetne asi üldse vajab põhimõtteliselt

Riigikohtu seisukohta, on muutumas üha sekundaarsemaks. Sellise lähenemise paratamatuks kõrvalsaaduseks on lahendite suur arv, mis omakorda raskendab kõrgema kohtu praktikas orienteerumist. Mõnes mõttes oleme sattumas analoogilisse olukorda Euroopa Inimõiguste Kohtuga, mis on samuti juba aastaid hädas üha kasvava kaebuste laviiniga ning sellest tuleneva kohtulahendite suure arvuga. On vähetuntud tõsiasi, et kui oma tegevuse alustamisest 1959. aastal kuni 1998. aastani langetas Euroopa Inimõiguste Kohus veidi vähem kui nelja aastakümne jooksul üldse 837 otsust, siis 1998. aasta reformi järgsel ajastul on Strasbourgi kohtu otsuste arv jõudnud ligi 1000 lahendini aastas. Sellise – sõna otseses mõttes *toodangu* – mahu juures on mõistetav, et inimõiguste kohtu praktika igapäevane jälgimine on muutunud keeruliseks. Riigikohtu riski sattuda analoogilisse olukorda – mõistagi palju väiksemas mõõtkavas –, ei tohi alahinnata. Kui juba Riigikohtu liige ise, valmistades ette kohtunike koolitust, kurdab, et tal kulus ainuüksi kaks nädalat selleks, et selgitada, mida kolleegium konkreetses õigusküsimuses on sedastanud, on see – inimõiguste kohtu argood kasutades – juba tõsine struktuurne probleem. Soov igas asjas kaasa rääkida ei tule kindlasti kõrgema kohtu ülesannete täitmisele kasuks.

Kokkuvõttes arvan, et aeg on küps, võtaks meie õiguskorras ette edasikaebesüsteemi revisjoni. Mõistagi ei tohi see olla eri kohtumenetlusi nivelleeriv, vaid nende eripärasid arvestav. Põhjalikult tuleb analüüsida vaidluste kohtueelse lahendamise organite süsteemi ja vajalikkust. Riigikohtu töökoormust on võimalik normaliseerida vaid juhul, kui teadvustame uuesti selle põhiülesannet eeskätt kohtupraktika suunajana ning seda, et kohtuvigade esmase kontrolli kohustus lasub peasjalikult ringkonnakohtutel. Edasikaebemenetlused saavad tõhusalt toimida vaid juhul, kui selle aluseks on apellatsioon- ja kassatsioonistme vaheline mõistlik ülesannete jaotus. Praegu oleme paraku tunnistajaks olukorrale, kus edasikaebuse esmaseks vastuvõtjaks on küll ringkonnakohtu, kuid et valdav osa apellatsiooninstantsis läbi vaadatud asjadest on soovi korral veel vaidlustatavad Riigikohtus, siis on ringkonnakohtutelt tegelikult võetud võimalus kujundada iseseisvat kohtupraktikat. Arvan, et meil tuleks kohtumenetluste üleselt kokku leppida, millistes asjades jäävad ringkonnakohtud lõplikeks otsustajateks ning millised asjad väärivad soovi korral kassatsioonimenetluses veelkord läbivaatamist. Mõistlik näib olevat lahendus, mis usaldab ringkonnakohtutele iseseisva kohtupraktika kujundamise menetluse kestel tehtavate üksikotsustuste suhtes. Kõik eelnev ei tähenda, nagu ei vajaks eraldi kontrolli all hoidmist ka ringkonnakohtutesse suunduv apellatsioon- ja määruskaebuste voog. Mitte ainult kassatsioonimenetlus, vaid edasikaebemenetlused tervikuna on ressurs, mille kasutamisse tuleb suhtuda säästlikult, mistõttu seal, kus võimalik, tuleks eelistada õigusrahu saavutamist juba esimese kohtulahendiga. Osas kohtumenetlustes on juba praegu nähtud ette ringkonnakohtule võimalused jätta edasikaebus menetlemata, kui see on näiteks ilmselgelt põhjendamatu või perspektiivitu. Üksikute kohtumenetluste sellekohased alused tuleks võtta vaatluse alla, uurimaks, millised on nende senisest avaramad rakendusvõimalused. Apellatsioonikohtute üha kasvav koormus ei ole spetsiifiliselt Eesti probleem, mistõttu apellatsioonide filtreerimismehhanismide juurutamisega on tegeletud ka mujal. Kõige värskemad asjakohased näited pärinevad Skandinaavia riikidest Norrast, Taanist ja Soomest. Seega tuleb ringkonnakohtute töökoormuse teemaga edasi tegeleda, kuid tuleb silmas pidada, et meie kohtumenetluste suurte eripärade tõttu ei ole süin ühetaolised lahendused ilmselt võimalikud ning muudatusettepanek, mis filtreid kehtestades vaid kannab ringkonnakohtute koormuse üle Riigikohtule, pole samuti eesmärgipärane.

III

Head kolleegid!

Möödunud aasta täiskogul ettekannet pidades rõhutas Riigikohtu halduskolleegiumi pikaajane esimees Tõnu Anton, et kõige olulisem muudatus, mis kohtusüsteemi lähitulevikus ees ootab, on õigusemõistmisele kulutatava ressursi vähenemine. Täna tuleb tunnistada, et tegemist ei ole enam

mitte abstraktse ohuga, vaid ebameeldivalt reaalse tõsiasiaga. Nimelt, arutades esimese ja teise astme kohtute käesoleva aasta eelarveid, tuli kohtute haldamise nõukojal eelmise aasta viimasel koosolekul silmitsi seista tõdemusega, et nendes sisaldub üle ühe miljoni euro suurune auk. Puudujääk on tekkinud postikulu ja n-õ kolmandate isikute kulude pidevast suurenemisest. Justiitsministeeriumi kinnitusel kaetakse selle aasta miinus valitsemisala reservidest, kuid tõsiseks väljakutseks on järgmise aasta eelarve koostamine. Kohtute haldamise nõukoda toetas ühel häälel Justiitsministeeriumi ettepanekut muuta kohtunike palgakulu ja osa majandamiskulusid riigieelarves arvestuspõhiseks. Viimane on põhjendatav sellega, et nii menetlusdokumentide saatmise kui ka kolmandate isikute kulude katmise kohustus tuleneb õigusaktidest ning kohtutel puudub igasugune võimalus nende teket või suurust mõjutada. Seevastu on nende kulude kasvu pidevalt toetanud üldine elukalliduse tõus, samas kui kohtusüsteemile ei ole alates majanduslanguse perioodist nende katmiseks lisavahendeid eraldatud.

Samas tuleb endale aru anda, et üldisemas plaanis pole vähimatki põhjust süüdistada Vabariigi Valitsust ja Riigikogu selles, nagu toimuks eelarve koostamisel süstemaatiline kohtusüsteemi arvelt koonderdamine. Juba eespool mainitud kohtujuristide kaasamine õigusemõistmisesse on saanud teoks üksnes kohtute tegevuse täiendava finantseerimise kaudu. Eeltoodust ei saa aga teha järeldust, nagu peaks seetõttu edaspidi kohtute majandamiskulude eelarvemiinus saama kaetud täitmata jäetud kohtunikukohtadelt säästetud vahenditega. Sellised vangerdused esimese ja teise astme kohtute eelarvete sees ei kanna kohtusüsteemile eraldatud vahendite sihipärase kasutamise eesmärki. On ütlematagi selge, et iga täitmata kohtunikukoht kahandab justitssüsteemi võimet pakkuda mõistliku aja jooksul kvaliteetset õigusemõistmist. Tühjad kohtunikukohad või mistahes muud ümberkorraldused õigusemõistmise personali hulgas avaldavad otsest mõju kohtute võimele asju arutada. Sellest tõdemusest lähtudes langetas kohtute haldamise nõukoda samal istungil põhimõttelise otsustuse, et kui Justiitsministeerium soovib ka tulevikus jätkata kohtute tulemusjuhtimist, siis saab see toimuda üksnes kohtute haldamise nõukoja heakskiidul. Nõukojal peab olema võimalus veenduda, et kohtutele eraldatavad eelarved ning nende seatavad eesmärgid oleksid omavahel kooskõlas.

IV

Austatud kohalviibijad!

Tänavune täiskogu on ühtlasi suur valimiskogu. Meil tuleb valida kohtunikest esindajad peaaegu kõigisse omavalitsusorganitesse. Olen ka varem rõhutanud, et kohtunike omavalitsus tähendab ühelt poolt suurt vabadust ise oma asju otsustada, kuid teisalt ka vastutust langetatud otsuste tagajärgede eest. Nagu igas esindusdemokraatias, tuleb ka kohtunike omavalitsusorganite puhul silmas pidada, et esindajate otsused seovad esindatavaid. Seetõttu palun Teid kõiki tänastesse valimisesse, nagu tavapäraselt, suhtuda äärmise tõsidusega, et saavutada mitte ainult asjatundlike, vaid erakordselt asjatundlike omavalitsusorganite moodustamine. Täna siinkohal kõiki neid kohtunikke, kes seni kohtunike omavalitsusorganite töös osalenud, ja iseäranis neid kolleege, kes leidsid aega kirja panna omavalitsusorganite viimase kahe aasta tegevuse aruanded. Kõik need on avaldatud ka täiskogu trükises.

Täna täiskogu viimane programmikohane ettekanne on Tartu Ülikooli religioonipsühholoogia professorilt Tõnu Lehtsaarelt. Sellega jätkatakse möödunud korral alustatud kommet usaldada täiskogu viimase ettekande pidamise au mõne teise eluvaldkonna esindajale. Professor Lehtsaare ettekande teema – *Talupojatarkus* – pole mõistagi juristidelegi võõras. Õiguslikus diskussioonis tuleb ikka ette, et kui puhtjuriidiline mõttearendus on lõpuks lootusetult rappa jooksnud ja päästvat valgust ei paista enam kusagilt, tuleb viimase ölekõrrena appi võtta terve mõistus. Millest võib muidugi välja lugeda sedagi, et eelnev õigusteaduslik mõttetöö polnud kuigivõrd tervemõistuslik.

Selle kõrval võib juriidilises maailmas aeg-ajalt kohata ka märksa negatiivsemat suhtumist samasse nähtusesse. Halvustavalt – stiilis *selle kaasuse labendamisel pole talupojatarkusega midagi peale hakata* – näiteks siis, kui juristidel tuleb kuulata mõne profaani asjatundmatuid arutlusi õigusteemadel. Lõppastmes jääb mõistagi tänase viimase ettekande sisustamine professor Lehtsaare otsustada ja tema erakordset erudeeritust tundes ei kahtle ma hetkegi, et ta teeb seda suurepäraselt ja kaasahaaravalt.

Täna teid tähelepanu eest ja head täiskogu jätku!