

## Õigus- ja kohtusüsteemi areng

Ettekanne kohtunike täiskogul 12. veebruaril 2016 Tallinnas

*Dr. iur.* Priit Pikamäe  
Riigikohtu esimees

Head kolleegid ja külalised  
Austatud Riigikogu liikmed  
Lugupeetav justiitsminister

Traditsioone austavalt alustan ka tänast ettekannet nende emeriteerunud kohtunike tänamisega, kes on ka pärast teenistusest lahkumist pidanud oluliseks osalemist kohtunike täiskogu töös. Väga hea meel on nentida, et neid endisi kolleege, kes tunnetavad ka pärast pensioneerumist sidet kohtusüsteemiga, on tänasele täiskogule registreerunud tavapäraselt palju. Seekordse täiskogu osalejate nimekirjas on kokku kakskümmend kuus emeriitkohtunikku. Täna Teid kõiki!

### I. Muudatustest kohtunikonnas täiskogudevahelisel ajal

Harjumuspäraselt on Riigikohtu esimehe ettekande esimese osa moodustanud ülevaade kohtusüsteemis kahe täiskogu vahelisel ajal – ehk nagu vanasti tavatseti öelda *aruandeperioodil* – toimunud olulisematest muudatustest. Kuna kohtunikfond uueneb lakkamatult, siis on hea meel tõdeda, et eelmisest täiskogust arvates on esimese astme kohtutesse tööle asunud kokku 8 uut kohtunikku, neist 2 halduskohtutesse. Uutest halduskohtunikest asus Karin Jõks tööle Tartu Halduskohtusse ning Kaupo Kruusvee Tallinna Halduskohtusse. Üldkohtunikest alustasid Harju Maakohtus teenistust Kaie Almere, Nele Seping, Liisi Vernik, Külli Puusep, Merit Helm ja Vallo Kariler. Traditsiooniliselt soovin uutele kolleegidele, kes on täna kohtunike täiskogul esimest korda täieõiguslike liikmetena, jõudu, rahulikku meelt ja selget südametunnistust õigusemõistmisel.

Möödunud aastal ei jäänud muutumatuks ka ringkonnakohtute koosseis. Senine Tartu Maakohtu kohtunik Triin Uusen-Nacke asus tööle Tartu Ringkonnakohtu tsiviilkolleegiumisse ning senine Tallinna Halduskohtu kohtunik Maret Altnurme alustas tööd Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumis. Apellatsioonikohtu teenistuse kasuks otsustas ka senine Tartu Halduskohtu esimees Tanel Saar, kes asus alates 1. veebruarist 2016 tööle Tartu Ringkonnakohtu halduskolleegiumisse.

Kahe täiskogu vahelisse aega jääb sedapuhku samuti kahe uue riigikohtuniku ametisse nimetamine. 9. juunil 2015 nimetas Riigikogu ametisse Paavo Randma. Seni Tallinna Ringkonnakohtu ja Tartu Ringkonnakohtu kriminaalkolleegiumis töötanud Paavo Randma asus Riigikohtu liikme ametikohale alates 1. septembrist 2015.

17. novembril 2015 nimetas Riigikogu Riigikohtu liikmeks seni Euroopa Inimõiguste Kohtus juristina töötanud Peeter Roosma, kes alustab Riigikohtu kriminaalkolleegiumi juures tööd alates 1. märtsist 2016.

Üle hulga aja on seekord põhjust rääkida ka muudatustest esimese astme kohtute juhtide hulgas. Kuna käesoleva aasta 1. jaanuarist lõppesid seniste Harju Maakohtu ja Pärnu Maakohtu esimeeste volitused, siis toimusid möödunud aasta lõpus konkursid nende ametikohtade täitmiseks. Selle aasta algusest asus Harju Maakohtu kui Eesti kõige suurema kohtu esimehe ülesandeid täitma Meelis Eerik, kes vahetas sellel kohal välja seda ametit 18 aastat pidanud Helve Särgava. Pärnu Maakohtu juhtimist jätkab Rubo Kikerpill. Tartu Halduskohtu senise esimehe Tanel Saare

siirdumise tõttu ringkonnakohtunikuks, toimusid möödunud aasta lõpus otsingud ka sellele kohtule uue esimehe leidmiseks. Alates 1. veebruarist 2016 asub Tartu Halduskohut juhtima Kadri Palm. Soovin kõigile selle aasta algusest ametisse asunud kohtuesimeestele jõudu ja edu selles keerulises ametis! Ühtlasi kasutan siinkohal juhust, et tänada seniseid kohtuesimehi Helve Särjavat ja Tanel Saart vastavalt Harju Maakohu ja Tartu Halduskohu juhtimisel tehtud väga hea töö eest!

Hea meel on tõdeda, et kohtunike distsiplinaarkolleegiumi tegevusest seekordsel täiskogul midagi tähelepanuväärset esile tõsta ei ole. Siiski sooviksin tähelepanu juhtida ühele muudatusele kohtunike distsiplinaarkolleegiumi koosseisus. Nimelt valis möödunud aasta 8. detsembril Riigikohtu üldkogu distsiplinaarkolleegiumile uue riigikohtunikust liikme, kuna seda ametit seni pidanud kauaaegne Riigikohtu liige Jüri Ilvest siirdus alates 18. jaanuarist 2016 vanaduspensionile. Selle tõttu asus distsiplinaarkolleegiumis Jüri Ilvestist vabanenud kohta täitma Riigikohtu kriminaalkolleegiumi kohtunik Paavo Randma.

Head kolleegid ja külalised!

Pea vajalikuks jätkata oma seekordset ettekannet sündmustega rahvusvahelisel areenil. Täpsemalt murettekitavate kohtusüsteemiga seotud arengutega osas Euroopa Liidu liikmesriikides, sest arvan, et meie kohtunikud ei pea olema kursis mitte ainult riigisiseste sündmustega, vaid ka sellega, mis toimub meie ümber. Täpsemalt soovin mõne sõnaga peatuda kohtuvõimuga seostuval Poolas, Ungaris ja Slovakkias.

Kõige värskemad rindeteated tulevad mõistagi Poolast. Käesoleval aastal kolmekümnendat aastapäeva tähistava Poola Konstitutsioonikohtu ümber toimuv on ületanud isegi Eesti meedia uudiskünnise. Kuigi distantilt on muudatuste ulatust ja täpset sisu raske hinnata, saab avaliku teabe põhjal järeldada, et konflikt Poola Konstitutsioonikohtu ümber lahvatas juba parlamendi eelmise koosseisu ajal. Nimelt otsustas Poola parlamendi eelmine koosseis ilmselgelt poliitilistel kaalutlustel nimetada korraka ametisse viis uut konstitutsioonikohtu liiget, samas kui nad oleksid saanud nimetada vaid kolm. Sellele järgnenud riigi presidendi keeldumine nende ametisse nimetamisest ja parlamendi järgmises vastvalitud koosseisus uuesti viie konstitutsioonikohtu liikme valimine, kelle president seekord kõik ka ametisse määras, ongi üks praeguse olukorra põhjustajaid. Kuna konstitutsioonikohus ise leidis möödunud aasta lõpus avaldatud lahendis, et parlamendi varasema koosseisu otsustus põhiseaduskohtu liikmete valimisest oli põhiseaduspärane vähemalt neist kolme osas ja riigipeale täitmiseks kohustuslik, siis oleme tõsise legitimatsiooniprobleemi tunnustajateks Euroopa Liidu ühe suurema liikmesriigi konstitutsioonikohtus. Paraku näeme Poola näitel, et kohtuvõimu negatiivseks mõjutamiseks on teisigi vahendeid. Nimelt otsustas praegune parlamendikoosseis muu hulgas detsembris 2015 radikaalselt reformida Poola põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse korda. Uuendatud menetluse järgi saab konstitutsioonikohus edaspidi otsuseid langetada üksnes koosseisu kahe kolmandikulise häälteenamusega traditsioonilise lihthäälteenamuse asemel ning seda senisest suuremas kvoorumis. Pole raske ette näha, et selle ümberkorralduse tagajärjeks saab olla vaid konstitutsioonikohtu tegevuse halvatus. Sama muudatusega kehtestati konstitutsioonikohtule ühtlasi kummastav kohustuslik kohtuotsuse tegemise tähtaeg, mille järgi ei või kohus tavaolukorras enam otsust langetada varem kui kuue kuu möödumisel kaebuse laekumisest. Need sammud on praeguseks endaga kaasa toonud, et Euroopa Komisjon on käivitanud käesoleva aasta 13. jaanuaril Poola suhtes spetsiifilise – õigusriigi kaitse – menetluse.

Eelkirjeldatuga võrreldes teistsugusel moel on kohtuvõim sattunud surve alla kahjuks veel kahes Euroopa Liidu liikmesriigis – Ungaris ja Slovakkias. Tõsi, neis riikides kohtusüsteemi suhtes ettevõetud sammud on pakkunud rahvusvahelisele avalikkusele juba mõnda aega murelikku

diskussiooniainest. Ajaloolisest vaatevinklist olid nimelt Ungari kohtusüsteemi tabanud kannatused selleks katalüsaatoriks, mille tulemiks oli 2014. aasta märtsis Euroopa Liidu õiguse täiendamine juba nimetatud erilise õigusriigi kaitse menetlusega juhuks, kui mõnes liikmesriigis peaks täheldatama õigusriigi printsiipidest irdumise tendentse. Mäletatavasti tõi Ungaris 2012. aastal üleminek uuele põhiseadusele endaga muu hulgas kaasa kohtunike teenistusvanuse kohustusliku ülemmäära langetamise kaheksa aasta võrra, mille praktiliseks tagajärjeks oli ligi kolmesaja kohtuniku ehk kohtunikkonnast kümne protsendi ühekordne sunniviisiline pensionile saatmine. Seal hulgas suunati pensionile neljandik ülemkohtu liikmetest ja pea pooled esimese ja teise astme kohtute esimeestest. Protestiks Ungari võimude sellise tegevuse vastu valis Euroopa Liidu Ülemkohtute presidentide võrgustik oma 26. oktoobri 2012. a istungil Ungari ülemkohtu endise esimehe härra András Baka võrgustiku aupresidentiks. Selle personalipoliitilise muudatuse kõrval pole reformidest säästetud ka Ungari põhiseaduskohut. Soovimatusest nõustuda konstitutsioonikohtu tehtud lahenditega, otsustas parlament pürata selle pädevust riigieelarve ja maksustamisega seotud seaduste põhiseaduspärasuse kontrollimisel, äärmuslikult lühendada põhiseaduskohtule otsuste tegemiseks ettenähtud menetlustähtaegu ning tunnistada kehtetuks kogu põhiseaduskohtu senine, eelmise põhiseaduse kehtivuse ajal kujundatud kohtupraktika. Kõige kergem pole aeg ka Slovakkia kohtusüsteemi jaoks. Mäletatavasti viibis Slovakkia liitumine Euroopa Liiduga omal ajal muu hulgas ka põhjusel, et kohtusüsteemi sõltumatus oli tagatud ebapiisavalt. Slovakkia olukord erineb siiski Poola ja Ungari omast selle poolest, et siin pole kohtuvõimu sõltumatust hakatud poliitiliselt pürama, vaid kohtunikkond on ise eri põhjustel lõhestunud ja langenud sisevastuoludesse.

Mõistagi pole need kolm riiki ainsad näited löökidest, mis võivad kohtusüsteemi kaasaegses maailmas tabada. Kohtuvõimu sõltumatus on proovile pandud veel nii mõneski teises Euroopa riigis. Mõelgem siinkohal kasvõi Ukrainale, kelle konstitutsioonikohtu esimees esines 2014. a Lõuna-Koreas toimunud maailma konstitutsioonikohtute kolmandal konverentsil emotsionaalse avaldusega, paludes sõna otseses mõttes rahvusvahelise üldsuse toetust nende kohtuvõimu sõltumatuse kaitseks.

Väljaspool Eestit toimuv kriipsutab alla, et kohtuvõimu sõltumatus vajab erilist tähelepanu sõltumata ajast ja ruumist. Eesti on õigusriik, mida kinnitab ka asjaolu, et kohtuvõimu suhted poliitilise võimuga on toiminud teineteise kompetentsipiire respektiivalt ja eri riigivõimuharude tasakaaluprintsiipi austavalt. Seadusandlik ja täitevvõim on kohtulahendid täitmiseks võtnud ka juhul, kui otsus on tehtud nende kahjuks. Tõsi, osal juhtudel on põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse kohtulahendite järeelmid jäetud kahetsusväärset ellu viimata, tuues põhjenduseks näiteks poliitilise konsensuse puudumise, kuid ükski otsus pole kunagi endaga poliitilisel tasandil kaasa toonud kohtuvõimu vastu suunatud repressioone. See annab tunnistust Eesti kõrgesti arenenud poliitilisest ja õiguskultuurist, mis tavapäraselt iseloomustab ajalooliselt pikkade traditsioonidega demokraatlikke riike. Neil põhjustel oleme kohtuvõimu sõltumatust hakanud pidama enesestmõistetavuseks ja nii see peabki olema. Näited rahvusvahelisest elust tuletavad aga meelde, et see ei ole siiski enesestmõistetav kõikjal ning et kohtuvõimu sõltumatuse tagamisele pole kunagi võimalik liigselt keskenduda. Nii nagu tervise tähtsusest saadakse aru alles tõve saabudes, kinnitavad välisriikide näited, kuivõrd Eesti areng on läinud paremini. Isegi demokraatia tingimustes jäävad riigikorralduse strateegiliselt tähtsad "valitsevad kõrgendikud" alati kahe teise riigivõimuharu – seadusandliku ja täitevvõimu – kättesse. Kuna kohtuvõimu olulisemad funktsioneerimisalused, seal hulgas ka finantseerimispõhimõtted on peajasjalikult poliitiliselt moodustatud seadusandliku ja täitevvõimu kujundada, samas kui kohtuvõimu ülesanded hõlmavad alati poliitilise võimu tasakaalustamist, siis on potentsiaalne konfliktioht kolme riigivõimu toimekolmnurka mingil määral alati sisse kodeeritud. Kohtusüsteemidele kindlustunnet pakkuva positiivse arenguna ei saa siiski jätta märkimata, et vähemalt Euroopa Liidu kontekstis pole tänapäeval ühelgi valitsusel võimalik kohtuvõimu sõltumatust rikkuda, seadmata seejuures

löögi olla liikmesriigi rahvusvahelist reputatsiooni tervikuna. Kohtuvõimu sõltumatus on üha enam kujunemas ka riigi majanduskeskkonna tervise indikaatoriks. Seda kinnitab kasvõi asjaolu, et nii mõnigi välisinvesteeringute nappuse all kannatav riik on pidanud oma majanduskeskkonna parendamist alustama nimelt kohtute sõltumatuse suurendamisest. Hea meel on tõdeda, et Eesti ühiskonnas on kohtute sõltumatuse põhimõtte sarnaselt teiste põhiseaduse alusprintsipiidega sügavalt juurdunud ning selle kehtivuspiiride kompamine tabu. Siiski jääb omamoodi hoiatavaks mälestusmärgiks selle kohta, et isegi Eesti ajaloolises arengus pole see alati nii olnud, Riigikohtu sunnitud kolimine Tallinnasse 1935. aastal.

Head kohalviibijad!

Oleme täna kogunenud kohtunike täiskogule, mis on järjekorralt viieteistkümnnes korraline täiskogu. Sel juubelihõngulisel täiskogul on tavapärasest enam põhjust korraks tagasi vaadata kohtunike omavalitsuse senisele toimimisele ja ühtlasi heita pilk meie kohtusüsteemi võimalikele arengutele lähitulevikus. Juba ajalooks saanu poole pealt alustades tuleb esmalt tõdeda, et Riigikogu 19. juunil 2002 vastuvõetud, sama aasta 29. juulist jõustunud ja siiani kehtiv kohtute seadus oli üks möödunud kümnendi alguse reformiseadusi selle sõna kõige paremas mõttes. Kohtute seaduse jõustumine pani punkti pikaajalisele protsessile, mille eesmärk oli asendada kohtusüsteemi puudutavad üleminekuaja fragmentaarsed õigusaktid põhjalikumate regulatsioonidega, mis arvestaksid nii meie enda kohtusüsteemis vahepeal toimunud arengutega, kuid lisaks sellele ka kaasaegsete rahvusvaheliste suundumustega. Olukorras, kus seaduste lauasendamine on moes ja õiguskord muutunud hüperdünaamiliseks, on seaduse avaldamisaasta kujunenud omamoodi kullaprooviks. Siinkõneleja hinnangul ongi kehtiv kohtute seadus ajaproovile igati hästi vastu pidanud ning oma elujõulisust kõigiti tõestanud. Kuigi ka kohtute seadus on pidanud vahepealsel ajal üle elama nii mõnegi tähtsama ja vähemtähtsa muutmise, on seaduse tekst tervikuna oma algpõhimõtted säilitanud. Olgugi et nii mõndagi neist käsitleti 2002. aastal vägagi printsiipialsete muudatustena, on need tänaseks kujunenud kohtusüsteemi sedavõrd lahutamatuks osaks, et teisiti ei kujutaks kohtute töökorraldust enam ettegi. Nimetagem siinkohal näitena vaid kõigi kohtute üldkogusid haldusorgani funktsioonides või tööjaotusplaane kohtusisese tööplaneerimise põhialusena. Kuna põhjalikuma tagasisivaate kohtute seadusega seatud eesmärkide saavutamisele teeb täna sel täiskogul Riigikohtu endine esimees Uno Lõhmus, siis piirdun siinkohal vaid mõne ääremärkusega kohtunike omavalitsuse kohta, mida tuleb pidada ilmselt üheks olulisemaks kehtiva kohtute seadusega kaasnenud muudatuseks.

2002. a kohtute seadus on kohtunike täiskogu ja kohtunike omavalitsusorganisatsiooni sünnitunnistus. Põhiseaduses sisalduvat kohaliku omavalitsuse garantiiklauslit parafraaseerides võiks öelda, et kohtunike omavalitsuse puhul otsustavad ja korraldavad kohtusüsteemi elu küsimusi kohtunike omavalitsusorganid, mis tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt. Kohtute seaduse kohaselt loodud omavalitsusorganite hulgas kuulub keskne koht kindlasti kohtunike täiskogule, mis kogunes esmakordselt 5. septembril 2002. aastal Tartu Ülikooli aulas. Täiskogu toimumiskoht oli ürituse tähtsust ja pidulikkust arvestades vääriliselt valitud, sest tegemist oli esimese korraga Eesti kohtusüsteemi ajaloos, kus kohtunikukonna sõlmküsimuste otsustamine läks üle kogu kohtunikukonda kui tervikut esindavale täiskogule. Viimane on omakorda seatud legitimeerima spetsiifilisemate kogude – kohtute haldamise nõukoja, kohtunikeksamikomisjoni, kohtunikuabi konkursi komisjoni ja koolitusnõukogu – tegevust. Tänavu täituv viieteist aastat kohtunike täiskogude traditsiooni sünnist on seega märgilise tähtsusega, mille väärtus meie kohtusüsteemi ajaloo jaoks on seda suurem, et sellisel kujul kohtunikukonna enesekorraldusõigust ei tundnud ka Eesti esimene päris oma 1938. a kohtute seadustik. Senine kogemus kinnitab, et kohtunike täiskogu roll on siiski enam kui pelgalt liikmete valimine kohtunike omavalitsusorganitesse ning teiste institutsioonide juures asuvasse kogudesse. Täiskogu on koht, kus arutletakse kõige keskmaste õigusemõistmise probleemide üle, kuid selle kõrval on

täiskogul täita ka kohtunikkonna ühtekuuluvustunnet tugevdav ülesanne. Kui menetlusõiguslikult toimib iga kohtunik kohtuasja lahendades talle konkreetse kohtuastmes usaldatud pädevuse raames, siis täiskogu vahendusel formeerub üksikutest õigusemõistjatest kohtunikkond kui tervik, mis on ellu kutsunud väljendama kolmanda sõltumatu riigivõimuharu ühishuve. Kohtunike kollegiaalsus pole seega mitte pelgalt fraas pidupäevakõnedest, vaid täiskogu vahendusel toimiv tegelikkus.

Samas tähendab enesekorraldusõigus omavalitsussüsteemi kaudu ka kohustust võtta enda kanda ka sellega kaasnev vastutus. Esiteks tähendab see kohustust näha ette iseenda langetatavate otsustuste tagajärgi pikemas perspektiivis. Siinkohal tuleb pidada silmas sedagi, et esindusdemokraatialle omaselt seovad kohtunike omavalitsusorganite otsustused kohtunikkonda tervikuna. Eri omavalitsusorganite otsuste mõju kohtusüsteemile on kindlasti erineva kaaluga, kuid ühelgi juhul ei tohi seda alahinnata. Nii on näiteks suuresti kohtunikueksamikomisjoni kujundada meie kohtunikkonna tulevane isikkoosseis, seda iseäranis praegusel olulisel põlvkonnavahetuse perioodil. Teisalt toob kohtunike "oma valitsus" lahkukirjutatuna kaasa kõigile kohtunikele suunatud lisaülesande osaleda vajaduse korral põhitöö kõrvalt mõne omavalitsuskogu tegevuses selle eest mingit täiendavat hüvitist saamata. See on koht, mille puhul vähemalt omavalitsusorganite valimisnimekirju vaadates võib täheldada mõnetist omavalitsusväsimust. Konkurentsituult suurima kandidaate arvuga kohtute haldamise nõukoja kui populaarseima omavalitsusorgani kõrvalt võib leida ka selliseid kogusid, mille puhul on hea, kui igast kohtuastmest vähemalt üksainuski kandidaat esitada suudetakse.

Siiski ei toimi ka kõige sõltumatum ja end ise korraldav kohtuvõim vaakumis. Eeskätt demograafilisi, kuid nende kõrval samuti majanduslikke ja muid protsesse, mis mõjutavad kogu ühiskonda, pole kohtusüsteemil võimalik ignoreerida. Eesti rahvaarvu vähenemine on paraku jätkuv kibe tõde. Tõtt-öelda on meie rahvastikuproгноos pikemas perspektiivis üsnagi lohutu. Statistikaameti 2014. a avaldatud rahvastikuproгноosi kohaselt väheneb Eesti rahvastik aastaks 2025 eelduslikult 4% ja aastaks 2040 ca 10%. Kaugemas tulevikus ehk järgneva kolmekümne aasta jooksul väheneb spetsialistide hinnangul Eesti rahvaarv praeguste trendide kestes negatiivse iibe ja väljarändesaldo tulemusena aga eelduslikult ühtekokku 125 000 inimese võrra. See on pea sama suur arv, kui elab praegu inimesi Tartus, Võrus ja Rakveres kokku. ÜRO rahvastikuennustuste kohaselt elab aastaks 2100 Eestis vaid 0,9 miljonit inimest. Prof Rein Taagepera on kunagi kõnealuseid suundumusi Eesti rahvastikus tabavalt nimetatud demograafiliseks vetsupotiks – kui mingi piirini on rahvaarvu vähenemist võimalik veel tagasi pöörata, siis ühel hetkel muutub see kurss pöördumatuks. Statistikaamet kinnitab, et lisaks sellele on Eestis toimumas pidev inimeste riigisisene ümberpaiknemine ehk kolimine n-ö tõmbekeskustesse. Loobudes siinkohal vastamast eksistentsiaalse maiguga küsimusele, kuidas eesseisev rahvastiku drastiline vähenemine mõjutab meie riiklust tervikuna, ja piirdudes kitsalt vaid kirjeldatud demograafiliste protsesside asetamisega meie kohtuvõrgu kaardile, saame umbkaudu järgmise pildi. Juba kümne aasta pärast, s.o aastaks 2025 on rahvastik kõige rohkem vähenenud Pärnu Maakohtu tööpiirkonnas ja Viru Maakohtu tööpiirkonnas (ca 9%). Aastaks 2040 on rahvastiku vähenemine Pärnu Maakohtu tööpiirkonnas veidi aeglustunud (-21%), kuid selle asemel on punase laterna rolli üle võtnud Viru Maakohus (ca -24%). Tartu Maakohtu tööpiirkonna rahvaarv väheneb aastaks 2025 ca 4% ja aastaks 2040 ca 11%. Siinkohal tuleb märkida, et Jõgeva, Viljandi, Põlva, Valga ja Võru kohtumajade tööpiirkondade rahvastik väheneb Statistikaameti hinnangul suhteliselt ühtlaselt ja pidevalt. Sellest regioonist suureneb Tartu kui tõmbekeskuse jõul üksnes Tartu kohtumaja tööpiirkonna elanike arv (ca 4–5%). Kohtute tööpiirkondade arvestuses on tulevikus ette näha, et ainuüksi Harju Maakohtu tööpiirkonna rahvastikku ei ohusta selle vähenemine, vaid üksnes suurenemine. Peame endale aru andma, et samad demograafilised protsessid, mis on juba käivitanud koolivõrgu kokkutõmbamise ja haldusterritoriaalse reformi, hakkavad peatselt mõjutama meie riikluse muid valdkondi, sealhulgas kohtusüsteemi. Seda silmas pidades on juba lähitulevikus ilmselt paratamatu

arutelu praeguste kohtumajade asukohtade otstarbekuse üle. Analoogilistest demograafilistest arengutest johtuvalt on teistest Euroopa Liidu liikmesriikidest samasugused vaidlused kohtuvõrgu suurusel hiljuti maha peetud näiteks Prantsusmaal, Hollandis, Belgias, Horvaatias, Taanis ja Portugalis. On selge, et kui üksteise järel kaovad mitte üksnes maapiirkondadest, vaid ka juba väikelinnapildist kauplus, kool, postkontor, töökohad ja koos nendega ka inimesed, siis pole lõpuks enam kedagi, kelle jaoks õigust mõista. Mõistagi säilib alati probleemi regionaalpoliitiline aspekt ehk küsimus sellest, kuidas ja milliste vahenditega peab ääremaastumise vastu töötama riik. Juba ainuüksi definitsiooni järgi on mistahes regionaalpoliitilisel meetmel alati rahaline mõõde, tähendades teatud riiklike tegevuste sihilikku säilitamist ka nendes piirkondades, kus see majanduslikult ei pruugi olla lõpuni otstarbekas. Unustada ei tasu sedagi, et isegi regionaalpoliitika tegemisest loobudes on meil piirkondi, kus mistahes Eesti riigivõimu, sealhulgas kohtuvõimu kohalolek on strateegiliselt vajalik. Kui siiski otsustatakse kohtuvõrgu reorganiseerimiskavade väljatöötamise kasuks, ei tohi need põhiseaduslikel kaalutlustel teiseneda juba praktikas korduvalt toimunud riigiasutuste regionaalbüroode triviaalseks sulgemiseks. Põhiseaduse § 15 näeb ette igähe õiguse pöörduda kohtusse. Sellest tuleneb seadusandliku ja täitevvõimu kohustus tagada kõigile õigusemõistmise kättesaadavus. Viimane ei ole taandatav pelgalt arvutikasutamise oskusele mõnes avalikus, maal veel imekombel säilinud internetipunktis, vaid peab olema tegelikult kindlustatud igähele, kelle subjektiivseid õigusi on rikutud. Seega on kohtuvõrgu geograafilise ümberkorraldamise vältimatu eeltingimus õigusemõistmise kättesaadavuse kriteeriumite väljatöötamine. Niisugune analüüs tuleb koostada kohtusse pöördumise õiguse spetsiifiliselt, sest muude valdkondade vastav kogemus on vaevalt kohtupidamisse üle kantav. Millegipärast usun, et erinevalt apteegi- ja pangateenustest ei ole õigusemõistmine bussidega vahendatav. Igasugune tuleviku ennustamine on teadupärast tänamatu töö. Teisalt on tulevikuvisioonide olemasolu vähemalt tööhüpoteesidena mõõdapäasmatult vajalik igasuguse organisatsiooni juhtimiseks. Täna sel täiskogul on selle tõsise väljakutse vastu võtnud hea kolleeg Tõnu Anton, kes proovib oma ettekandes skitseerida Eesti kohtusüsteemi viieteistkümnede aasta pärast. Kuna rahvastikuprotsesside kõrval sõltub meie kõigi heaolu mõistagi majanduse käekäigust, siis annab majanduskeskkonna muutumisest 2025. aasta perspektiivis ülevaate majandusekspert Kristjan Lepik.

Eelkirjeldatud suundumusi arvestades saab põhimõtteliselt vaid soostuda Vabariigi Valitsuse riigihalduspoliitika ühe põhisuunaga, milleks on avalikus sfääris hõivatud inimeste koguarvu vähendamine sünkroonis rahvaarvu üldise vähenemisega. Nõustuda tuleb sellise lähenemisnurgaga ainuüksi põhjusel, et rahvastiku vähenemisega kaasneb paratamatult tööealise elanikkonna kahanemine. Seega jääb üha vähemaks neid, kelle loodud koguprodukti arvel riigiparaati üleval pidada. Paralleelselt toimuva rahvastiku vananemise taustal tähendab see, et kui praegu on Eestis saja tööealise kohta viiskümmend neli ülalpeetavat, siis aastaks 2040 on neid juba seitsekümmend. Avaliku sfääri teenistujate arvu vähendamise plaan puudutab ka kohtusüsteemi. Justiitsministeeriumi möödunud aastal kohtute haldamise nõukojale esitatud arvamete kohaselt soovitakse esimese ja teise astme kohtutes hõivatud inimeste arvu piirata ühe tuhande teenistujaga. Avaliku sektori töötajate arvu vähendamine puudutab teiste seas kõiki põhiseaduslikke institutsioone, seal hulgas Riigikohut.

Kui abstraktselt saab nende empiirilisel andmestikul põhinevate teesidega nõustuda, siis nagu tavaliselt ikka, peitub siingi saatan detailides. Vabariigi Valitsuse esitatud kava üks problemaatilisemaid kohti kohtuvõimu aspektist seostub eri riigivõimuharude põhjendamatult erinevas kohtlemises. Nii peab kohtusüsteemi lähiaastate piirarvuks seatud üks tuhat teenistujat hõlmama nii kohtunikke kui ka teisi õigusemõistmisega seotud töötajaid. Kohtunikud on kohtuvõimu vahetu teostaja, samuti nagu parlament teostab seadusandlikku võimu Riigikogu koosseisu liikmete tegevuse kaudu ja Vabariigi Valitsus täidesaatvat võimu valitsusliikmete vahendusel. Kuna sellele seisukohale on raske vastu vaielda, siis tuleb paratamatult möönda, et

olukorras, kus näiteks Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse puhul eeldab personalikärbe üksnes haldusaparaadi töötajate arvu vähendamist, kuid kohtusüsteemi korral sisaldab endas ka kohtunike arvu, ei kohtle kõnealune programm riigivõimuharusid võrdselt. Kuna kohtuvõimule teistsuguste standardite kehtestamisele pole võimalik leida mõistlikku põhjendust, siis tuleb kohtunikke siinkõneleja hinnangul vaadelda eraldi teenistusgrupina ning loobuda nende lugemisest kohtusüsteemile ette nähtud kvoodi alla. Silmas tuleb pidada sedagi, et kohtunike arvu vähenemine tähendab kohtuasjade arvu muutumatuks jäämise või kasvu korral automaatselt kohtunike töökoormuse suurenemist ja kohtuasjade menetlusaegade pikenedamist ehk kokkuvõttes õigusemõistmise kättesaadavuse vähenemist. Avalikkuses on juba kõlanud põhjendatud väiteid, et avalike teenistujate arvu vähendamine saab üksnes järgneda, mitte eelneda avaliku sfääri täidetavate ülesannete mahu kriitilisele ülevaatamisele. Kohtusüsteemi puhul võiks see ühe võimalusena toimuda nii öelda loomuliku protsessi tulemusena ehk seeläbi, et inimesed loobuvad õiguse nõudmisest kohtus, või teise võimalusena praegu kohtutele pandud kohustuste teadliku revisjoni tagajärjel. Viimane lähenemine võib hõlmata näiteks uute, kohtulikule arutamisele alternatiivsete menetluste loomist juba olemasolevate kõrvale, edasikaebevõimaluste otsustavat ümberhindamist või senise eri kohtuastmete vahelise kohtuasjade liikumise korra muutmist. Põhjust võib olla kaaluda ka ülesannete kompleksi üleandmist väljapoole kohtusüsteemi küsimustes, mis ei ole vahetult seotud õigusemõistmisega. Nii on näiteks Lääne-Euroopa riikides valdava mudeli kohaselt kohtulahendite täitmisele pööramine kriminaalasjades prokuratuuri, mitte kohtute pädevuses. Kindlasti saab kõrdades tõhusamaks muuta ka menetluskulude väljamõistmise menetlust tsiviilprotsessis. On positiivne, et samme selles suunas on juba astuma hakatud. Pean siin silmas kavatsust töötada välja halduskohtumenetluse seadustiku muutmise eelnõu, millega soovitakse muu hulgas vältida määruskaebeõiguse kuritarvitamist ning kiirendada kinnipeetavate masskaebuste menetlemist.

Paraku on samal ajal pidevalt liikumas oluliselt suurem vastupidine hoovus, mis kohtutesse uusi asju järjepanu juurde toob. Nimetagem neist siinkohal vaid kahte olulisemat, mille jõustumine peab seadusandja tahte kohaselt toimuma veel sel aastal. Neist esimene näide puudutab tsiviilkohtupidamist ja teine kriminaalprotsessi. Teadupärast otsustas parlament möödunud aasta 6. mail muuta põhiseadust nii, et edaspidi on kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel aktiivse hääleõigusega isikud, kes on vähemalt kuusteist aastat vanad. Muudatust põhjendati vajadusega tõsta senisest enam noorte teemasid ühiskondlikku fookusesse, mis aitaks parandada demograafilist tasakaalu valijaskonnas. Õiguspraktika aspektist tähendab see muudatus aga ka seda, et valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistamisel ei saa enam lähtuda seni kehtinud paradigmat. Praegu loetakse isik teadupärast valimisõiguse tähenduses teovõimetuks juhul, kui talle on kõigi asjade ajamiseks määratud eeskostja. Põhiseadusliku valimisea langetades tuleb aga edaspidi luua tuluus menetlus tsiviilkohtumenetluse sees, mis võimaldaks kohtul hinnata, kas 16–17-aastane isik saab vajalikul määral aru kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel hääletamise tähendusest. Vastava eelnõu kiitis parlament heaks selle aasta 14. jaanuaril. Eelnõu seletuskirja kohaselt hinnatakse uuest erimenetlusest tulenevaks kohtuasjade koguarvuks hinnanguliselt 270 täiesti uut asja ning nendest kohtusüsteemile tekkivaks täiendavaks tööjõukuluks 94 832 eurot aastas.

Teine näide puudutab avalikkuseski palju debateeritud põhiõiguste kaitse tugevdamise paketti kriminaalmenetluses (eelnõu 770SE), mis kiideti Riigikogus heaks 18. veebruaril 2015. Eelnõu seletuskirja kohaselt mõjutab selle jõustumine käesoleva aasta 1. septembrist enim kohtute tööd, sest mitmete põhiõigusi riivavate menetlustoimingute sanktsioneerimine antakse prokuratuurilt üle kohtusüsteemile. Ainuüksi läbiotsimiste lubatavaks tunnistamise arvel toimuvaks kohtute töökoormuse kasvuks prognoositakse hinnanguliselt 956 uut eeluurimiskohtuniku asja. Täiesti põhjendatult märgitakse eelnõu seletuskirjas sedagi, et kuna kohtud peavad olema võimelised kontrollima läbiotsimise seaduslikkust ka ajakriitilistes olukordades, eeldab eelnõu rakendamine

eeluurimiskohtunike töökorralduse ümberkujundamist, vältimaks, et kohtunik ei oleks samal ajal seotud kohtuistungitega. Vahistamise regulatsiooni muutmise praktiliseks tagajärjeks kohtusüsteemile hinnatakse eelnõu seletuskirjas 1849 lisaistungit. Kogu eelnõu rakendamiseks vajaks kohtusüsteem juurde täiendava tööjõukulu katmiseks aastas 380 772 eurot.

Eelkirjeldatud kaks eelnõu on kui illustratsioon kuristikule, mis haigutab meie riigi eri poliitikate vahel. Ühelt poolt seatakse eesmärgiks kohtusüsteemiga seotud töötajate arvu vähendamine, teiselt poolt aga luuakse regulatsioone, mille mõjuanalüüsidest konstateeritakse kuiva faktina, et sedavõrd ulatuslike seadusmuudatuste ellurakendamiseks ei piisa isegi olemasolevast personalist. Mõistagi ei sea keegi kahtluse alla, et noori tuleb senisest enam avalike asjade ajamise kaasata ning et põhiõiguste kaitstus iseäranis kriminaalmenetluses vajab erilist hoolt. Mõistagi pole ka kohtuasjade arv ajas muutumatu suurus, vaid pigem entsefalogrammi meenutav üles-alla liikuv näitaja. Probleem on selles, et meie riigihalduspoliitika taotleb kohtusüsteemi puhul mitut erinevat ja teineteist välistavat eesmärki korraga. Ühelt poolt soovitakse vähendada õigusemõistmisega seotud inimeste arvu, kuid teiselt poolt suurendatakse märkimisväärselt kohtuülesannete mahtu. Eriti pikantseks muudab aga kogu olukorra asjaolu, et parlamendi vastuvõetud eelnõude seletuskirjade mõjuanalüüsid ning eelarveprotsess näivad toimivat justkui paralleeluniversumites. Tervemõistlik arusaam ütleks, et juhul kui parlament on vastu võtnud seaduse, mille rakendamiskuludeks on kohtusüsteemi puhul eelnõu algataja enda põhjalike arvutuste alusel prognoositud pool miljonit eurot, siis arvestatakse seda lisakuluna ka eelarvemenetluses. Tegelikkus pole paraku tervemõistlik. Nii õnnestus Justiitsministeeriumil üle noatera saada kriminaalmenetluse seadustiku 1. septembrist jõustuvate muudatuste rakendamiseks täiendavat osalist rahastust üksnes käesoleva aasta nelja kuu jaoks, samas kui edaspidine finantseerimine on täiesti selgusetu. Olen põhimõtteliselt seda meelt, et juhul kui kõnealuste seadusemuudatuste rahastamine osutub võimatuks, tuleb seadusandjal eelduslikult 1. septembrist jõustuvate kriminaalprotsessuaalsete otsuste juurde tagasi tulla.

Ebaõige oleks samas väita, nagu oleks poliitikud kohtute ressursivajaduse sootuks tähelepanuta jätnud. Olen ka varem rõhutanud, et aastatel 2013–2015 toimunud kohtujuristi instituudi juurutamine on lähiajaloo suurim investeering kohtute inimvarasse. Mäletatavasti oli see kantud ainuõigest juhtmõttest pakkuda kõigile ulatuslikku kohtulikku kaitset mõistliku menetlusajaga. Seda kummastavam on nüüd alustada vastassuunalist liikumist, kavandades töötajate koondamist kohtusüsteemis. Kas üldse oleks võimalik leida paremat näidet meie riigihalduse kaootilisusest?

Käesoleva alateema lõpetuseks arvan, et kohtusüsteemil nagu igal teiselgi organisatsioonil on võime talle pandud ülesandeid täita selleks eraldatud ressursi piirides. Avalikes debattides, seal hulgas parlamendimenetluses kostab sageli hääli, et ühe või teise vaieldava küsimuse peab lõppastmes lahendama kohus. Selline suhtumine näitab üles ühiskonna suurt usaldust kolmanda võimu vastu ja lõppkokkuvõttes ongi õigusvaidluste lahendamine kohtusüsteemi ülesanne. Teisalt jääb kohtusse pöördumise õigus illusoorseks, kui kohtuvõim jäetakse ilma vahenditest, et talle esitatud kaebustega toime tulla. Riigi kokkutõmbamine ei saa efektiivsuskaos ohu tõttu puudutada ainuüksi avaliku sektoriga hõivatuid, vaid peab seostuma ka avaliku sfääri täidetavate ülesannetega. Kohtusüsteemi töövõimelisusest ei sõltu ainult põhiõiguste kaitstus, vaid laiemalt ka kogu Eesti majanduskeskkond. Meenutan veel kord, et rahvusvaheliste majanduskeskkondade atraktiivsuse võrdlustes käsitletakse igaühele tagatud võimalust oma nõudeid kohtulikult maksmata panna kui ühte peamist indikaatorit investeerimisvõimaluste olukorrast riigis. Seetõttu olen kindlalt seda meelt, et personalikärbetele kohtusüsteemis peab eelnema kohtute ülesannete revisjon. Kuna esimese ja teise astme kohtute haldamist korraldavad Justiitsministeerium ja kohtute haldamise nõukoda koostöös, siis tuleb mistahes struktuursed ümberkorraldused kohtusüsteemis enne läbi arutada kohtute haldamise nõukojaga. Enesestmõistetavalt saab



kohtusüsteemis kavandatavate muudatuste toetamist kaaluda vaid tingimusel, et nende tulemusena säästetud eelarveraha jääb kohtusüsteemi käsutada.

Sooviksin oma ettekande lõpetada süüsi sootuks teistsuguses võtmes. Tänapäevaseks täiskogu toimimiskohaks on valitud Kultuurikatel. Liitsõnana koosneb see kahest osast – kultuur, mille määratluste hulk on määramatu, ning katel, mille põhifunktsiooniks on teadupärast kuumutamine, segamine ja ühendamine. Ilmselgelt pole kahtlust õigusemõistmise ja kohtupidamise kui nähtuste kuulumises kultuurifenomenide hulka. Vaatamata sellele pole kohtunikud ülemäära sageli tegelenud oma põhiülesande – õigusemõistmise – paigutamisega laiemasse kultuuri konteksti. Juba Kultuurikatlasse sattununa ei tohiks seda intrigeerivat võimalust süüsi kasutamata jätta ning seetõttu on prof D. Vseviõv lahkelt lubanud tulla meile jagama oma esseistlikke mõtteid kokkuleplusest. Teadupärast on õigusemõistminegi üldkultuurilises arenguvoos pidevalt muutuv nähtus ning tänapäevaseks trendiks kohtupidamises nimelt läbirääkimistel põhinevate kompromisside otsimine. Hea tänapäevane kohtumenetlus ei lõpe mitte kohtu otsusega, vaid poolte kokkuleppega. Selles võtmes on ajalugu end pidevalt kordav nähtus ning kõik uus kohtupidamises ka siin hästi unustatud vana. Kui veel keskajal nägi riik kurja vaeva, et kriminaalprotsessist poolte kokkuleppeid välja juurida ning asendada need avaliku kohtupidamisega süüdlase üle, siis moodne riik annab taas endast parima, et kohtulikku arutamist süüdlase ja kannatanu leppimise kaudu vältida. Taolisi ajaloo keerdkäike silmas pidades jääb üle vaid loota, et vähemalt kohtulahendi apelleerimist ei taba samasugune iidsete aegade taaselustamise palang. Teadupärast oli rüütliägeses kriminaalprotsessis üheks kohtuotsuse edasikaebamise viisiks kohtuniku duellile kutsumine: jäi kohtunik duellil kaotajaks, oli tema langetatud kohtuotsus ilmselgelt vale ja jumalik õiglus jalule seatud!

Täna tähelepanu eest ja soovin kõigile täiskogu edukat jätku!