

Tagasivaade kohtute seaduse kujunemisele

Ettekanne kohtunike täiskogul 12. veebruaril 2016 Tallinnas

Uno Lõhmus
Riigikohtu esimees 1998–2004

Head kolleegid!

Kehtiva kohtute seaduse vastuvõtmisest on möödunud pisut vähem kui 14 aastat. Ühelt poolt on seadus juba võrdlemisi pikaaline, kuid samas on vahepealsed aastad muutnud oluliselt seda keskkonda, milles kohtunikud töötavad. Algsel kujul ta siiski ei kehti. 2002. aasta juulis jõustunud seadust on muudetud 46 korral ja kolmel korral on Riigikohus tunnistanud mõne sätte ka põhiseadusevastaseks.

Ma usun, et ma ei eksi, kui väidan, et osa tänaseid kohtunikke polnud 2002. aastal veel juuraõpinguid alustanudki. Kired, mis sajandivahetusel kohtusüsteemi ümber keesid, ja probleemid, mille üle vaieldi, on paljudele siin saalis võõrad. Seepärast võib tagasivaade olla kasulik. Pilt möödanikest aitab paremini mõista Tõnu Antoni visiooni kohtu ja kohtusüsteemi tulevikust.

Ma ei saa piirduda üksnes 2002. aasta seadusega. Täna, kus me elame võrreldes viieteist aasta taguse perioodiga stabiilsemas ühiskonnas, väljakujunenud poliitilise struktuuri ja õiguskorraga ühiskonnas, on kasulik kõigepealt kirjeldada suurt plaani.

Kohtusüsteemi toimimist reguleerivad normid sisaldasid algselt põhiosas kahes seaduses, mis mõlemad võeti vastu enne põhiseaduse rahvahääletust. Kohtute seadus võeti vastu 23. oktoobril 1991 ja jõustati 1. jaanuaril 1993. Kohtuniku staatuse seadus vastavalt 23. oktoober 1991 ja 1. jaanuaril 1992. Võib isegi väita, et põhiseaduse 13. peatükk „Kohus“ peegeldab nende kahe seadusega kujundatud kohtukorralduse põhimõtteid.

Ma ei tea, millal algas uue kohtute seaduse projekti ettevalmistamine. On teada, et Riigikogus algatati kohtute seaduse eelnõu 19. mail 1998. Tollal oli justiitsministriks Paul Varul. Eelnõu esimesel lugemisel, 23. septembril 1998, teatas minister Riigikogu kõnepuldist, et oleme jõudnud perioodi, kus käsil on nende seaduste korrastamine, mis 1990. aasta alguses kiirustades ja üsna auklikult vastu võeti. Minister märgistas kohtuvõimu probleemid ja seadusega pakutavad lahendused:

- kõige valusam probleem on kohtunike ebapiisav kvalifikatsioon. Kohtunikeks pole alati nimetatud kõrge kvalifikatsiooniga juriste. Uus kohtute seadus peab kindlustama korraliku ettevalmistusteenistuse. Kuna aga kohtunikud on nimetatud ametisse eluaegsetena, tuleb ette näha kohustuslik täiendkoolitus;
- kohtute haldamise osas muutusi ei toimu. Esimese ja teise astme kohtud on Justiitsministeeriumi haldamisalas, Riigikohus iseseisev;
- eelnõu näeb olulise uuendusena osalusdemokraatia sisseviimist. Kohtunike kogudele antakse võimalus osaleda otsuste vastuvõtmises;
- seaduses sätestatakse kohtute esimeeste, k.a Riigikohtu esimehe ametiaja pikkus;
- seatakse sisse kohtunike karjäärisüsteem. Ringkonnakohtu ja Riigikohtu kohtunikuks saab kandideerida vaid vastavalt esimese astme kohtu kohtunik ja ringkonnakohtu kohtunik;

- kohtuniku palk hakkab lähtuma riigiteenistuja palgaskeemi 35-ndast ehk kõrgemast palgaastmest, kuhu kuulusid nt ministeeriumi kantsler ja maavanem;
- sotsiaalsetest tagatistest nähti ette muuta puhkuse pikkuseks kõigile kohtunikele 45 päeva, varem oli see 42, 49 ja 56.

Riigikogu õiguskomisjoni esimeheks oli tollal Daimar Liiv, kes täna kohtunike ridades. Eelnõu kaasettekandjana oli ta üsna kriitiline. Tema üldhinnang: kaua tehtud, kuid Justiitsministeerium pole iga asjaga rahul. Eelnõusse on kriitiliselt suhtunud kohtunikud ja kriitiliselt on olnud meelestatud ka õiguskomisjon.

Selle perioodi sisse mahub ka Riigikohtu esimehe vahetus, Rait Maruste siirdus tööle Strasbourgis ja mina asusin tema asemele 6. novembril 1998.

Sellest eelnõust seadust ei saanud. Eelnõu langes menetlusest välja 25. veebruaril 1999 Riigikogu VIII koosseisu volituste lõppemisega. Peatusin tollase eelnõu põhiküsimustel seepärast, et peagi menetlusse jõudvas uues eelnõus said samad küsimused tuliste vaidluste objektiks.

Uueks justiitsministriks sai Märt Rask. Riigikogu menetlusest väljalangenud tekst võeti sahtlist uuesti välja. Lõppversiooni väljatöötamiseks moodustati komisjon, kuhu kohtunikest kuulusid Allar Jõks kohtunike ühingu esimehena, Helve Särgava, Hurma Kiviloo ja mina. Koosolekutel osales ka Andrus Mõilaste. Uue kohtute seaduse eelnõu koos minu eriarvamusega esitas uus valitsus Riigikogule 6. detsembril 2000. aastal. Menetlus Riigikogus kestis poolteist aastat.

Kohtute seaduse saaga kirjeldus poleks täielik, kui jätaksin nimetamata veel ühe kohtute seaduse kehtestamise katse. See seaduseelnõu algatati 16. detsembril 2009, kuid langes välja Riigikogu XI koosseisu volituste lõppemisega 23. veebruaril 2011. Eelnõu on aga tähelepanuväärne seetõttu, et algatus tuli kohtusüsteemist ja selle arutamisel osales aktiivselt kohtunike täiskogu. 2009. aastal kahel korral.

Kõigil senistel Riigikogu esimeestel on ühel või teisel viisil tulnud kohtute seadusega tegeleda, Priit Pikamäel võib see võimalus olla veel ees.

Nüüd aga tagasi 2002. aasta kohtute seaduse kujunemise juurde. Uue sajandi algaastatel muutus sisuliselt kogu õiguskeskond. Uus karistusseadustik, kriminaalmenetluse seadustik, võlaõigusseadus, tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kõik need seadused eitasid vana ja võtsid üle Euroopa riikide, eriti Saksa, kuid ka muude riikide õiguskordade norme ja põhimõtteid. Kohtunikel kadus baas, millele tugines senine haridus ja praktika. Juba ametis olles tuli hakata teadmisi omandama. Samal ajal koputas Eesti EL-i uksele. EL ja mitmed organisatsioonid asusid hindama kohtuvõimu suutlikkust. Nende seireprogrammide põhjal koostatud raportid mõjutasid ka arutelusid kohtute seaduse ettevalmistamise käigus.

Piiratud aeg lubab meenutada vaid olulisemaid vaidluspunkte.

1. Kohtute haldamine

1991. aasta seadused jätsid kohtute haldamise küsimuse lahtiseks. Valitsuse 1995. aasta seadus andis esimese ja teise astme kohtud Justiitsministeeriumi haldusalasse. Riigikohus jäi iseseisvaks. Administratiivses mõttes oli ja on kohtusüsteem lõhestatud.

2000. aasta detsembris menetlusse võetud kohtute seaduse eelnõus ei olnud veel sellist institutsiooni nagu kohtute haldamise nõukoda, mille pädevus on praegu sätestatud kohtute seaduse §-des 40 ja 41. Kohtute haldamise nõukoda oli kompromiss, mis mingil moel annab kohtunikel võimaluse kaasa rääkida kohtusüsteemi toimimise küsimustes ja vähendab halduslikku lõhet Riigikohtu ning esimese ja teise astme kohtute vahel.

Euroopas on kasutusel erinevad kohtuhalduse mudelid. On riike, kus kohtud on Justiitsministeeriumi haldusalas (Saksamaa, Soome). Rohkem on aga riike, kus kohtuid haldavad iseseisvad institutsioonid, kohtute haldamise nõukogud või kohtute ametid. Neis on kohtunikud esindatud. See kohtute haldamise mudel väljendab kohtuvõimu kui kolmanda võimuharu institutsionaalset sõltuvust. Mudel, kus riigi kõrgeim kohus on kohtuhalduse tipus, on Euroopas vähem levinud. Iseenesest ei saa ühtegi neist välistada, kuid ühe või teise mudeli eelised sõltuvad demokraatliku ühiskonna küpsusest, eelkõige aga sellest, kas tõhus ja sõltumatu kohtusüsteem on poliitikute hetkehuvile vastav ja kuivõrd domineerib täitevvõim seadusandliku võimu üle. Olin tollal kohati üsnagi emotsionaalse vastasseisu üks osaline, mida siiani tuletab meelde Riigikogu Toimetiste 2001. aasta numbris 3 sisalduv minu ja justiitsministri diskussioon. Seadusloomes emotsioonide osatähtsust välistada ei saa.

Diskussioon kohtute haldamise küsimuses päädis kohtute haldamise nõukoja loomisega kohtute seaduse eelnõu menetluse käigus. Seadusse kirjutati institutsioon, milles kohtunikel on väike enamus. See on organ, milles kohtunikud on tugevalt esindatud. Kohtunike tugevat esindatust nõudis Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu 1999. aasta "Kohtuniku üldharta". Kohtute haldamise nõukoda on jagatud võimuga süsteem. See mudel on täitevvõimu keskest mudelist parem, kuid seda tingimusel, et kohtute haldamise nõukoda on võimeline tasakaalustama Justiitsministeeriumi otsustamisele kuuluvates valdkondades.

Kuivõrd kohtute haldamise nõukoda on suutnud täita oma rolli kohtunike huvide esindajana viimase kaheteistkümne aasta jooksul, teate teie paremini. 2009. aastal esitatud kohtute seaduse eelnõu seletuskirja järgi oli hinnang pigem negatiivne, sest selles leitakse, et tegemist oli pooliku lahendusega, mis vajab edasiarendamist.

Eitada ei saa aga fakti, et kohtute haldamise küsimus on ühel või teisel moel olnud päevakorras 1991. aastast kuni 2011. aastani.

2. Kohtunike sotsiaaltagatised

Kohtunike sotsiaaltagatised moodustasid teise suure valdkonna, kus kokkuleppele jõudmine oli raskem. 1999. a veebruaris väljakukkunud seaduseelnõus oli kohtuniku palk seotud riigiteenistujate palgaastmetega. Lisatasu oli ette nähtud teenistusaastate, akadeemilise kraadi ja võõrkeelte valdamise eest. Puhkus 45 kalendripäeva kõigile kohtunikele. Tegelikult oli aga selline, et kohtunike reaalpalk vähenes kahe aastaga üle 10%, sest riigiteenistujatele maksti mitmesuguseid palgalisasid ja palgaastmestik ei peegeldanud tegeliku palga suurust. Proportsioonid eri võimuharude esindajate vahel olid kärisenud lubamatult suureks. Eelnõu menetluse käigus õnnestus siduda kohtunike palgad Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt ametisse kinnitatavate riigiametnike, ehk siis presidendi, ministrite palkadega. Side on jäänud püsima. Palk kujunes riigi keskmise palga järgi korrutatuna koefitsiendiga, mis erineva kohtuastme kohtunikel oli erinev. Vastutasuks tuli loobuda lisatasust akadeemilise kraadi ja võõrkeelte valdamise eest. Lisatasu teenistusaastate eest säilis I ja II astme kohtunikele.

Kuna EL-i raport kohtusüsteemi tugevdamise ühe abinõuna osutas vajadusele tõhustada kohtunike koolitust, soovis Justiitsministeerium seada palga tõstmise sõltuvusse kohtunike järelkoolituse tulemustest. Teisisõnu teadmiste kontrollist. Koolitusvajadus oli ilmne, kuid palga tõstmise sidumine teadmiste kontrolliga ei olnud kohtunikkonnale vastuvõetav. Argumendiks täitevvõimu sekkumine kohtuniku sõltumatusse ja kohtunike ebavõrdne kohtlemine. Lõppvariant palga tõstmist teadmiste kontrolliga ei sidunud.

Puhkuse kestuse suutsime 45 kalendripäevalt kergitada 49 kalendripäevale I ja II astme kohtute kohtunikel ja 56 kalendripäevale Riigikohtu kohtunikel.

Sotsiaalsete tagatiste osas on tänane päev nukram. Puhkus on 35 kalendripäeva, pärast 1. juulit 2013 kohtunikuametisse asunuil on õigus eripensionile kadunud. Kindlasti mõjutab sotsiaalsete tagatiste kaotamine kohtunikuameti ligitõmbavust.

Kohtunike taandamine tavaliseks bürokraadiks pole siiski viimase aja üldine suund Euroopas. Tõhusa õigusemõistmise Euroopa komisjoni värskem, 2014. aasta raport annab teada, et Euroopa Nõukogu 47 liikmesriigist oli kohtunike eripension 18 riigis, eluruum (ilmselt tasuta) 10 riigis ja muud soodustused 16 riigis. Järeldus, mida võib teha: eripension pole erandlik, kuid pole ka üldiselt tunnustatud sotsiaalne tagatis.

3. Kohtunike omavalitsus

Riigikohtu esimees tunnustas äsja tõsiasja, et kohtunike omavalitsusorganite loomine oli 2002. aasta kohtute seadusega ettenähtud positiivne uuendus. Varasem seadus selliseid organeid ette ei näinud, kuigi kõigi kohtuastmete kohtunikud olid kaasatud kohtunikueksami- ja distsiplinaarkomisjoni töösse. Vaieldamatult legitimeerib kohtute üldkogu kohtunike osalusel tegutsevate organite – kohtute haldamise nõukoja, kohtunikueksamikomisjoni, kohtunikuabi konkursi komisjoni ja koolitusnõukogu – tegevuse. Kuid see kogu on oluline juba seepärast, et toob kohtunikud kokku, annab võimaluse suhelda kolleegidega, kellega muidu kokku ei saa, ning võimaldab teha kuuldavaks kohtunike hääle küsimustes, mis arutusele pannakse. Kui ma ei eksi, siis vähemalt ühel korral, 2009. aastal kohtute seaduse projekti arutades tegutses üldkogu eelparlamendina koos tolele sarnase protseduuriga. Päriselt selged pole siiski üldkogu ja kohtunike ühingu funktsioonide vahekorrad.

4. Valik ja edutamine

1991. aasta kohtuniku staatuse seadus seadis kohtunikuameti jaoks kaks formaalset tunnust: juriidiline kõrgharidus ja iga, mis erinevate kohtuastmete jaoks oli erinev. Lisaks omadused, mis iseloomustavad kõlbelisust ja sobivust kohtunikutööks. Kohtute seaduse algse projektis soovis Justiitsministeerium üle minna kontinentaalset traditsiooni järgivale karjäärimudelile. Selline mudel annab eelistuse värskelt ülikoolilõpetanutele, keda siis karjääri vältel järk-järgult edutatakse. Ringkonnakohtunikuks võis nimetada varem kolm aastat töötanud kohtuniku ja riigikohtunikuks vähemalt kolm aastat töötanud ringkonnakohtuniku. Selline mudel loob kohtunikuks saanule suurema tõenäosuse liikuda edasi alamalt kohtuastmelt kõrgemale. Pealegi oli sajandi algul olukord, kus sellal ülikooli lõpetanud juristi teoreetilised erialateadmised olid paremad kui enamikul kohtunikel. Teisalt on selge, et selline süsteem takistab või vähemalt heidutab õiguslaval kogenud professionaale kohtunikuametile mõtlemast. Erialateadmised on kohtunikuametiks vajalikud, kuid õigusemõistmisel on sageli olulisemgi teine omadus

– elukogemus. Lisaks Riigikohtu staatus põhiseadusliku järelevalve kohtuna veenis lõpuks loobuma tarbetult kitsast kohtunikuameti kandidaatide ringist.

Tollal võis poliitikutel sageli kuulda väidet, et kohtunike nimetamine ametisse eluaegsetena oli viga. Tegelikult saab küll kohtunikuametit pidada kindla eani ja garanteeritud ametiaeg kestab seni, "kuni kohtunik käitub hästi". Kohtuniku eluaegsus on tema sõltumatus tagatis. Kohtuniku staatuse seadus jättis siiski võimaluse vabastada kohtunik ametisse sobimatus tõttu 3 aasta jooksul pärast ametisse nimetamist. Kuid reguleerimata oli, millal on kohtunik sobimatu ja millist protseduuri tuleb järgida tema sobimatuks kuulutamiseks.

Kohtute seadus sisaldab norme kohtunikuks kandideerija isikuomaduste sobivuse selgitamiseks, kuigi kehtiv redaktsioon jätab mulje, et isikuomaduste sobivuse olulisem hindaja on KAPO. Reguleeritud on ka protseduur ametist vabastamiseks sobimatus tõttu.

Isikuomaduste sobivus on kohtunikuameti oluline aspekt. Sellest, kuidas käitub kohtunik protsessil, ei sõltu üksnes kohtu ja kohtusüsteemi maine, vaid tema käitumine mõjutab ka seda, kuidas üks pool võtab vastu talle ebasoodsa otsuse. Üks kohtunikuameti karisid on oht kaotada empaatiavõime. Siis näeme, et rahuliku, kuid protsessi kindlalt ohjava kohtuniku asemel on ärritunud, ironiseeriv protsessi juht või inimene, kes tunneb vajadust end eksponeerida lavastaja ja peaosalisena lavastuses, mida nimetatakse kohtuistungiks.

5. Kohtuniku abilised

Esimene kohtute seadus peegeldas kohtu töö organiseerimise nõukogudeaegset mudelit. Asjaajamise tagas kohtu kantselei, kohtunik kirjutas otsused ja muud õigusdokumendid ise, protokoll koostas ja muid administratiivseid ülesandeid täitis kohtuistungise sekretär, korda pidas kohtukordnik.

Kohtute seadus nägi ette ministri poolt nimetatava kohtudirektori ametikoha, kelle hooleks sai kohtu haldusjuhtimine. Vaidlused käisid selle üle, kuidas suhestuvad kohtu direktor ja kohtu esimees. Kartused olid tollases kontekstis seotud võimude institutsionaalse sõltuvusega. Aeg on loodetavasti need vahekorrad paika loksutanud.

Kohtute seadus andis tõuke kohtuniku abipersonali palkamiseks ja kasutamiseks õiguslike küsimuste lahendamisel. Seadus nimetas otsesõnu Riigikohtu nõuniku ametikohta, hiljem tekkisid kohtutesse konsultandi ametikohad ja viimase aja arenguna kohtujuristi ametikoht.

Lugesin tõhusa õigusemõistmise Euroopa komisjoni viimasest, 2014. aasta raportist, kus andmed esitati 2012. aasta kohta, üllatavaid arve, mille kohta mõni sünniõnne oskab ehk anda selgitusi. Nimelt, vahetult kohtuniku abistavaid ametnikke on Eestis 23% kohtus töötavate teenistujate üldarvust, administratiivseid funktsioone täitvaid aga 51,1%, lisaks tehnilist personali 14,4% ja muud 4,9%. Euroopa Nõukogu 47 riigi keskmine on aga vastavalt 51% ja 25,6%.

Enne lõpetamist veel üks mõtlemapanev arv. 2012. aastal kulutas riik kohtusüsteemile ja prokuratuurile elaniku kohta 30,3 €, EL-i liikmesriikidest veel vähem vaid Bulgaaria ja Leedu. Euroopa Nõukogu riikide keskmine oli 53,2 €.

Lõpetuseks. 2002. aasta kohtute seadus sündis tuliste vaidluste tulemusena. Seniajani on see aga vastu pidanud suuresti seetõttu, et seda on kohendatud vastavalt aja nõuetele.

Tänan.