

Eesti kohus ja kohtusüsteem viieteistkümne aasta pärast

Ettekanne kohtunike täiskogul 12. veebruaril 2016 Tallinnas

Tõnu Anton

Riigikohtunik

Lugupeetud kolleegid ja külalised!

Küllap käib inimeseks olemise ja ühiskondliku olemise juurde huvi aja ja muutuste vastu. Ja nagu ikka on ka selles, minu arvates olulises küsimuses kirglikke ja vastandlikke seisukohti. Kaks ja pool tuhat aastat tagasi ristusid Herakleitose ja Parmenidese seisukohad: esimene arvas, et kõik on pidevas muutumises, teine aga eitab tegelikke muutusi ja ajafaktorit. Esimese või teise lähenemisega on ennast sidunud Platon, Kant, Newton ja teisedki suured mõtlejad. Praktiline ja meie kultuuriruumi sobiv on 300 aastat tagasi Leibnizi esitatud arusaam – relatsioonism –, mille kohaselt on aeg oma olemuselt seos sündmuste vahel, nende järgnevus. Sellelt seisukohalt lähtudes peaks meid ennekõike köitma küsimus sellest, kas aeg ja muutused on omavahel seotud pelgalt suhtega „enne ja pärast“ või on see suhe sageli keerulisem ning kasutada tuleb kategooriaid „põhjus“, „tagajärg“, „determineeritus“ ja „juhus“.

Mulle tundub, et üksnes näival, pealispinnaliselt oleme alati ja kõiges ühte meelt arengu toetumise osas suuresti põhjuslikele seostele. Varjatult hoiab oma kohta Parmenides. Kas tuleb tuttav ette: elame üks päev korraga; tulevik on tume; lahenda tänaseid, mitte homseid probleeme; tuleb, mis tuleb. Ka Max Jakobson, keda Eestis tuntakse ju hästi, kirjutab nii: "Ajalooline kogemus näitab, kui vähe me teame tulevikust. Saame kindlad olla vaid selles, et juhtub midagi seesugust, mida keegi pole ette näinud."

Hoolimata vabadusest vähemalt mõelda nii, kuidas igapäevale endale tundub õige olevat, väljendan oma toetust ja taotlen teie poolehoidu eestlastele kui meresõitjatele tuttavale rahvatarkusele „Kui pole sihtsadamat, siis pole ka pärituult“. Kuid ka selle rahvatarkuse järgi käies tuleb siiski arvestada, et kõik laevad ei jõua pärituulest hoolimata sihtsadamasse. Puudulikku ettevalmistust, rumalust, torme ja õnnetusi tuleb kahetsusväärsetl ette nii merel kui ka maal, sealhulgas Eestis.

Eelnevat kokku võttes on paslik küsida, milline siis peaks olema või võiks olla meie suhtumine võimalustesse prognoosida muutusi ja olukorda 15 aasta pärast, ja kas on üldse võimalik valmistuda tuleviku saabumiseks. Arvan, et mitmete määravate parameetrite lõikes, näiteks rahvastik ja majandus, on tulevik vähemalt 15 aasta ulatuses piisava kindlusega prognoositav. Leian, et selline prognoos võimaldab arutada ja otsustada, milline kohtusüsteem ja õigusemõistmine vastaks muutuvale olukorrale. Olen veendunud, et kasulik on tunnistada võimalust valmistuda tuleviku saabumiseks, et on võimalik ja tuleb parandada ettevalmistust. Tegemist on kõige üldisemas mõttes kohanemisprotsessiga. Ja nagu üldteada: kes ei suuda kohaneda, see kirjutatakse ajalukku, ja tavaliselt mitte kuldtähtedega.

Kuna ka kohtunikud on siiski inimesed, on kõigest hoolimata olulisel kohal müütilised lootused ja ettekujutused, samuti rahvuslik üdini tunginud hoiak – kui rügan tööd teha (kahjuks mõnigi kord valel rindel või vale eesmärgiga), siis läheb järjest paremaks. Sedalaadi arusaamad ei tohiks aga asendada või tõrjuda kainet arutelu. Hoidkem siiski usku n-ö helgesse tulevikku ja tugevdame seda hea ettevalmistustööga!

Seega on vajalik sihikindel praktiline tegevus järkjärguliseks kohanemiseks. Ehk on õige aeg mõista täielikult ühe 100 aastat tagasi sündinud Ameerika kirjaniku ületamatut irooniat: tulevik on ajajärk, millal meie üritused lähevad korda, sõbrad on ustavad ja meie õnn kindel.

Mitte ainult selleks, et 15 aasta pärast ei saaks tõeselt kuulutada, et tekkinud olukorda ei näinud keegi ette, vaid ennekõike soovist aidata kaasa kohtuvõimule paremate võimaluste loomiseks olla valmis tuleviku saabumiseks püüan kõige olulisemates joontes kirjeldada muutusi ja olukorda, mis meid 15 aasta pärast ootab.

Kõige olulisem ja lausa määrava tähtsusega on selle ressursi vähenemine, mida riik ja ühiskond saab kohtutele, kohtuteenistujatele ja õigusemõistmisele kulutada. Ma ei räägi poliitilise tahte puudumisest kulutada rohkem, vaid paratamatuses. Teisena nimetan kohtutesse ja õigusemõistmisesse suhtumise muutumist negatiivsemaks, mis võib 15 aasta pärast olla samuti määrava tähtsusega probleem.

Kui ressursi vähenemine on loodetavasti hästi mõistetav, isegi arvnäitajatega kinnitatav, siis ühiskonna etteheiteid ja negatiivset suhtumist puudutav vajab selgitamist. Nimelt arvan, ja riskin siinkohal pälvida paljude kolleegide hukkamõistu, et tänane õigusemõistmine on liialt formaalne, kantseleilik, kitsalt mõistetud seaduslikkuse tagamise keskne. Õiglus, mõistlikkus, headus ja inimlikkus saavad eluruumi siis, kui seda lihtsustatult mõistetud seaduslikkuse tagamisest üle jääb. Õigluse ja mõistlikkuse püüd on taganenud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusse. Halb on see, et niimoodi on kahanenud õigluse leviala. Õigustame ennast väitega, et seadus, pidades silmas selle teksti, on selge, et seaduseandja on juba kaalunud, mis on õiglane, et seadusi tulebki kohaldada ühtemoodi. Vajaliku tähelepanuta on jäänud, et õigusemõistmise eesmärk on õigluse, mitte kitsalt mõistetud seaduslikkuse saavutamine. Kehtiv õigus on kõige üldisemas plaanis ja põhimõtteliselt vaid vahend õigluse saavutamiseks.

Ma ei ole üldse kindel, kui paljud kolleegid sellist õigluskeskset lähenemist toetavad või seda probleemi üldse näevad, tähtsaks peavad. Kerge on tööüritamise õhkkonnas jätta kõrvale keerulisemad reeglid. Õige on kindlasti seegi, et kirjeldatud probleem pole enamasti aktuaalne, sest valdav osa kohtuasjadest on tõesti lahendatav formaliseeritult. Kuid ka statistilises mõttes üksikud ebaõiglased lahendid kujundavad suhtumise kohtutesse ja õigusemõistmisesse. Oht on selles, et ka seal, kus vajalik, ei suuda me väljuda kitsalt mõistetud seaduslikkuse kaitsvast keskkonnast. Ma ei kutsu üles siirduma angloameerika õigussüsteemi radadele, vaid kõnelen eeskätt õiguse lünkadest, nende kohtulikust täitmisest, tõlgendamisvõimalustest ja ka põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisest. Mulle on väga oluline, et me ei oleks endaga rahul, kui teeme ebaõiglase või ebamõistliku lahendi, kuigi see on kooskõlas kehtiva õigusega. Kohtunik peab tajuma, mis on õiglane ja mõistlik.

Tundub, et rahvale on JOKK-lähenemisest, sh kitsalt mõistetud seaduslikkusele toetuvast formaalsest õigusemõistmisest, üha enam oluline õiglus ja inimlikkus. Küllap tõesti üksiku, kuid ikkagi ebaõiglase ja ebainimlikkust salliva kohtulahendiga ei nõustuta ja väljendatakse rahulolematust. Hädise mulje jätab, kui lahendit kaitstakse otsuses või avalikkuse ees üksnes formaalse seaduslikkuse kilbiga. Olen veendunud, et osa lahendeid, stiilis nagu nad täna on, vajab menetlusosalistele ja avalikkusele õigluse ja mõistlikkuse teljel selgitamist. Pean silmas mitte üleolevat, õigusteaduslikku kommentaari, vaid lihtsas tavakeeles selgitamist. Olen veendunud ka selles, et kohus ei tohi seada eesmärgiks rahvale, sageli on süiski tegemist vaid hääleka vähemusega, ja meediale meelepäraste lahendite tegemist. Loodan, et suudame edaspidi üha sagedamini kaitsta n-ö rünnatavat lahendit õigluse, mõistlikkuse ja inimlikkuse argumentidega. Tunnistan, vastumeelsusega olen ka mina allkirjastanud mõningaid kollegiaalseid otsuseid, mis eiravad mõistlikku ja inimlikku lähenemist.

Mis seal salata, mõnikord meenutab meie õigus ja õigusemõistmine kunagi nii kõigutamatu tõdemust – õigus ja õigusemõistmine väljendavad kontsentreeritud parteipoliitilist tahet. Tasapisi harjutakse üha enam selle minevikust tuttava malliga ja üha julgemalt esitatakse seda ka avalikult. Kui koalitsioonierakonnad on juba uutes käskudes ja keeldudes kokku leppinud, siis on planeeritav seadus või muudatus saanud sellega ka õigluse, mõistlikkuse ja inimlikkuse pitseri. Pole kohtuniku asi enam kahelda, vaid tagada tuleb seaduse kohaldamine, ehk isegi kohaldamine kogu seaduse ranguks. Tagaplaanile, võib-olla isegi pimedasse nurka jääb arusaam võimuharude võrdsusest ja kohtuvõimu vastutusest. Peaksime täpsemalt ette kujutama, kuidas kohtuvõim ikkagi tasakaalustab ja vajadusel ka piirab teisi võimuharusid. Üks hea kolleeg teatas veendunult ja uhkusega, et tema poliitikaga ei tegele, võttes endalt sellega näiliselt igasuguse kaasvastutuse riigi ja rahva käekäigu eest. Ma ei pea sellist lähenemist jätkusuutlikuks ja prognoosin kirjeldatud suhtumise valusat ja kalliksminevat läbikukkumist. Peaksime kokku leppima, kuidas kohtunik saab nii õigusemõistmise raames kui ka väljaspool seda olla ühiskonna ja riigi asjades mõjusam, vastutusvõimelisem. Võib-olla tuleb ümber hinnata põhimõtteid, mis hoiavad kohtunikku tagasi oma lahendite selgitamisel ja avalikult oma poliitiliste tõekspidamiste avaldamisel. Võib-olla peaksid kohtunikud kaasa lööma kontrollorganite tegevuses ja mõttekodades, kus kavandatakse Eesti tulevikku.

Olen loomulikult nõus kolleegidega, kes tunnetavad tänaseid ja homseid probleeme seoses kohtunikkonna isikkoosseisu kiire muutumisega. Lisan tulevikku vaadates veel kaks aspekti. Kohtunikukandidaate valides, koolitades ja konkurssidel reastades tuleks isikuomadusi hinnates uurides, kas ja kuidas kandidaat tajub ebaõiglust, ebainimlikkust ja ebamõistlikkust. Kuidas ta oskab sellises olukorras kohtuasja lahendada. Pööraksin tähelepanu ka sellele, kui kandidaat rivistab pliiatseid pikkuse järgi paralleelseks. Kui kohtunikest paljud on korrasundusega, pole inimlikkusele enam palju ruumi. Arvestada tuleb, et korrasundusega isikud kogunevadki õiguskorda tagavatesse asutustesse ja võitlevad ausalt, printsiipsaalselt ja kogu jõust korralagedusega.

Loodan, et üldjoontes oleme kursis, kuidas Eestis tulevikku planeeritakse. Riigieelarve seaduse järgi on strateegilisteks arengudokumentideks poliitika põhialused ja arengukavad. Esimese ülesanne on määrata valdkonna arengu visioon, eesmärgid ja prioriteetsed arengusuunad. Arengukavad peaksid aga näitama ajalisel järgnevuses eesmärkide saavutamiseks elluviidavaid muudatusi. Poliitika põhialused võtab vastu Riigikogu, arengukavad kinnitab aga Vabariigi Valitsus või minister. Poliitika põhialused on dokument, milles vaadatakse kaugemale tulevikku, küllap ka 15 aastat ette. Arengukavad koostatakse eelarvestrateegia perioodiks. Sellisesse planeerimisse on iseenesest integreeritud vastuolu – Riigikogu ja Vabariigi Valitsus töötavad valimistest valimiseni, kohtud ja kohtunikud aga sellise piirita. See, et arengukavad vaatavad ette vaid mõned aastad, on Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse seisukohalt põhjendatud, kohtute ja kohtunike osas aga küsitav. Sellist pika pilgu puudumist arengukavades saab korvata poliitika põhialuste koostamise ja arutamise Riigikogus.

Viis aastat tagasi otsustas Riigikogu heaks kiita õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018. Jättes kõrvale asjaolu, et 2018. aasta pole enam pikka pilku nõudev tulevik, tasub ikkagi seda dokumenti uurida. Preambulis on rõhutatud, et heakskiidetud arengusuundi tuleb järgida kõigi õiguslike otsustuste tegemisel ja elluviimisel. Seega võiksid õiguspoliitika arengusuunad puudutada olulisel määral ka kohtuid. Õnneks või õnnetuseks see nii ei ole. Arengusuunad on kontsentreeritud õigusloomele, õigusemõistmine on jäänud väljapoole põhialuseid. Süüski on selles dokumendis punkte, mis võiksid meile suuremat huvi pakkuda. Nii on õigusteadlikkust puudutavas osas märgitud, et teadlikkuse suurendamiseks on ka konkreetse asja lahendamisel isikule õiguslike selgituste andmine, mida tuleks eriti tähele panna isikut piiravate toimingute korral. Ja

õigusloome kvaliteeti puudutavas osas märgitakse vajadust kaaluda õigusloomega tegelevate juristide stažeerimist muu hulgas ka kohtutes.

Vabariigi Valitsus peab arvet 53 arengut puudutava strateegilise dokumendi üle. Valitsuse heakskiidu saanud arengukava koostamise ettepanekuid on viis ja nende hulgas pole õigusemõistmist puudutavaid ettepanekuid. Heakskiidetud ettepanekutest enamik näeb ette arengukava koostamist aastani 2030. Seega võinuks ma saada ettekande tegemisest priiks, kui koostamisel oleks arengukava, mis vastab küsimusele, milline on õigusemõistmine 15 aasta pärast. Kehtivad arengukavad, mõni üksik erand välja arvatud, püüavad erinevalt heakskiidetud ettepanekutest määrata tulevikku mõne aasta, maksimaalselt viie aasta ulatuses. Kohtuid ja õigusemõistmist puudutavaid Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud arengukavasid ei ole.

Riigi eelarvestrateegia ja valitsuse tegevusprogrammi alusel koostab ka Justiitsministeerium kolmeks aastaks arengukavad. Praegu kehtib arengukava aastateks 2016–2019. Kohtuid ja õigusemõistmist vahetult puudutab sellest kavast eeskätt eesmärk saavutada korrakohane õigusemõistmine mõistliku aja jooksul. Nimetatud eesmärgi saavutamise peaksid tagama tulemusjuhtimine, kohtute haldusjuhtimise parendamine, paberivabale kohtumenetlusele üleminek tsiviil- ja halduskohtumenetluses, kohtujuristide ettevalmistamine tööleasumiseks kohtunikuna ja kohtuteenistujate, välja arvatud kohtunike ja kohtujuristide palga tõstmine. Kavas on märgitud veel abinõud õigusteenuse ja õigusteabe kättesaamise parendamiseks. Seega saab teha järelduse, et ka Justiitsministeeriumi arengukavast ei nähtu pikaajalisi eesmärke ega kaalukaid strateegilisi lahendusi.

Kahetsusväärset ei toimunud Justiitsministeeriumi kehtiva arengukava ja ka eelnevate arengukavade koostamisel eelnevat läbiarutamist kohtute haldamise nõukoja ja Riigikohtuga. Selline praktika pole hea alus ministeeriumi ja kohtute koostööle ega loo vajalikkust valmidust üldse tegeleda tõsiselt prognoosimise ja arengukavadega. Võib-olla on selline tulemus hea, sest olles uurinud strateegilisi arengudokumente, ei saa välistada, et me pole veel valmis nägema, mõistma määrava tähtsusega probleeme ja neid strateegiliselt lahendama.

Üheksa aastat tagasi võttis kohtunike täiskogu tulisel vaieldes vastu otsuse „Kohtusüsteemi arengu põhimõtted“. Selles dokumendis märgitu on suures osas ellu viimata, minu arvates puuduvad ka tõsiselt võetavad püüdlused neid arengupõhimõtteid ellu viia. Arvestades möödunud üheksat aastat ja asetleidnud muutusi, tuleks otsustada, millises osas on täiskogu poolt vastu võetud arengupõhimõtted tänagi aktuaalsed ja millises osas eksitavad. Illusoorne oleks kõnealuseid arengupõhimõtteid käsitada kui strateegilist arengudokumenti. Sellega pole kindlasti tegemist, sest juba formaalselt pole arengupõhimõtteid vastu võtnud Riigikogu ega kinnitanud Vabariigi Valitsus. Pole ka märke, et valitsus ja Riigikogu tunnevad muret täiskogu otsuse elluviimise pärast. Kui kohtunikkond peaks soovima strateegilisi arengupõhimõtteid sätestada, siis tuleb kõigepealt leida võimalused koostööks Riigikogu ja Vabariigi Valitsusega. Riigikogu suunal eeldab koostöö minu arvates püsivaid suhteid Riigikogu selleks sobiva alalise komisjoniga.

Strateegiliste arengudokumentidega pole mõtet üksnes ilu ja korra pärast tegeleda. Arenguküsimused peaksid olema päevakorras esiteks siis, kui leiame, et tänases olukorras on olulisi põhimõttelisi puudusi, mis tuleb kõrvaldada, ja see nõuab aastatepikkust koostööd. Teiseks on arengudokumentide koostamine tõepoolest vajalik siis, kui saame piisava kindlusega ette näha olukorra muutumist, mis tingib asjakohast ettevalmistustööd. Minu arvates saame piisava kindlusega ette näha kohtutele ja õigusemõistmisele eraldatava ressursi vähenemist, mis pärast on mõistlik alustada ettevalmistustööd saabuva uue olukorraga kohanemiseks. Ettevalmistumine eeldab Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse otsustusi, sealhulgas seaduste muutmist. Seepärast võib vajalik olla strateegiliste arengudokumentide koostamine.

Arvestades kahanevat ressursi, on põhimõtteliselt võimalik näha väljapääsu kohtusüsteemi muutmises, kohtuasjade arvu vähendamises, kohtumenetluse ressursimahukuse vähendamises ning kohtunike, kohtujuristide ja kohtuteenistujate arvu vähendamises. Vaevalt, et ühes või kahes suunas tegutsemisest piisab, pigem tuleb otsida nimetatutele lisa.

Kohtusüsteemi muutmine tähendab kaalumist, kas on võimalik mõistlik kokkuvõtteid kohtute ja kohtumajade arvu ja asukoha osas ning kas kolmeastmeline süsteem peab kehtima kõigi kohtuasjade puhul. Kohtuasjade arvu vähendamine on võimalik mõnda liiki asjades kohtueelse menetluse kehtestamisel, loamenetluse ulatuslikumal rakendamisel, selgitades kohtusse pöördumisel ja enne kohtumenetlust, millised on kehtiva õiguse üldpõhimõtted ja kehtiv õigus, menetluskulud ja menetluseks kuluv aeg ning täitemenetluse võimalused. Kohtumenetluse ressursimahukust mõjutab menetluskord ja kujunenud menetluspraktika. Viimase muutmine on kohtunike endi kätes, menetluskorra muutmine eeldab vajalike ettepanekute väljatöötamist ning valitsuse ja Riigikogu poliitilist tahet. Kohtunike, kohtujuristide ja teiste kohtuteenistujate arvu vähendamine pole aga minu arvates võimalik, kui ei vähene kohtuasjade arv või kohtumenetluse ressursimahukus.

Kokkuvõtteks. Kui õigusemõistmisel on täna olulisi põhimõttelisi puudusi või on kindel, et tänane olukord muutub oluliselt, tuleks arutada asjade paremat korraldamist või valmistada olukorra muutumiseks. See tähendab järjepidevaid muutusi kohtusüsteemis ja õigusemõistmisel. Olen veendunud, et meil tuleb leida võimalusi teenida riiki ja rahvast senisest paremini ja odavamalt.