

Kohtuniku sõltumatus

Ettekanne kohtunike täiskogul 08.02.2013 Tallinnas

Madis Ernits

Hercule Poirot, Agatha Christie loodud tuntud Belgia päritolu eradetektiiv, kes seikleb muuhulgas ETV ekraanil, ütleb Mõrvas Idaekspressis peale 12 inimese poolt korraldatud mõrvavandenõu avastamist:

„Teil ei ole õigust võtta õigust enda kätte! Kui te käitute sel viisil, siis muutume lihtsalt metslasteks tänaval või troikaks, kes valib end ise. See on keskaeg! Õigusriiki tuleb hoida kõrgel ja kui see maha kukub, siis tuleb see üles korjata ja veelgi kõrgemale tõsta. Aga kui lasta sel hävineda, siis poleks tervel ühiskonnal, ühelgi tsiviliseeritud inimesel tsiviliseerimatutele mitte midagi ette heita.“

Õigust saab mõista üksnes kohus, mis on sõltumatu. Sõltumatu kohus on demokraatliku põhiseadusriigi eksisteerimiseks niisiis hädavajalik, möödapääsmatu, paratamatu, selles pole kahtlust.

Kohtunike ühingu juhatus palus mul täna teie ees rääkida kohtuniku sõltumatus.

I

Mis on kohtuniku sõltumatus? Millega on tegu? Olen kindel, et kõigil meil on oma ettekujutus sellest. Seetõttu ei taha ma peale suruda oma vastuseid, vaid sõnastada üksnes küsimused:

- Kohtuniku sõltumatus kellest?
- Kohtuniku sõltumatus kelle jaoks?
- Kohtuniku sõltumatus millest?
- Kohtuniku sõltumatus mille jaoks?

Kuid millest kohtuniku sõltumatus tuleneb? Allikad võib jaotada kaheks – *hard law* ja *soft law* –, kusjuures tõlgenduses saavad need kaks uuesti kokku.

Hard law

Alustades kõige olulisematest: Põhiseadus, Euroopa inimõiguste konventsioon, Euroopa põhiõiguste harta... Peatugem hetkeks Riigikohtu üldkogu Šuvalovi otsusel, milles meie kõrgem kohus on sõnastanud fundamentaalsed põhimõtted:

„Põhiseaduse § 147 lg 4 sätestab, et kohtuniku sõltumatuse tagatised ja õigusliku seisundi sätestab seadus. Tegemist on sättega, mis ühest küljest kohustab seadusandjat kehtestama seadusega kohtuniku sõltumatuse tagatised ja teisalt välistab kohtuniku sõltumatust puudutava regulatsiooni kehtestamise täitevvõimu aktiga. Sellest sättest ei ole aga võimalik järeldada kohtuniku sõltumatuse tagatiste mahtu selleks, et hinnata ühe või teise regulatsiooni sisu või regulatsiooni puudumise põhiseaduspärasust. [...] Kohtuniku sõltumatuse tagatiste ulatuse kindlaksmääramisel ei saa piirduda ainult Eesti õiguskorraga, eriti põhiseadusest allpoolseisvate seadustega. Lähtuda tuleb ka sellest, mida mõistetakse teistes demokraatlikes riikides kohtuniku sõltumatuse tagatiste all. [...] Demokraatlikes riikides üldtunnustatud arusaama kohaselt on kohtuniku sõltumatus käsitatav ühelt poolt iga konkreetse kohtuniku sellise eelisõigusena, ilma milleta poleks tal võimalik täita enda ootuspärast rolli ja toimida sotsiaalsete konfliktide lahendamisel sõltumatu

kolmanda isikuna. Sõltumatuse puudumine välistaks ka kohtuniku võimaluse vastutada enda tegevuse eest. Teisalt on demokraatlikes riikides kohtunike sõltumatusel lisaks eelmärgitule ka oluliselt avaram tähendus. Nimelt teenib kohtunike sõltumatus ka kõigi õigusemõistmist taotlevate ja selle õiglusele lootvate inimeste huve. Sõnaselgelt tuleneb selline järeldus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artiklist 6.1, mille järgi igapähe on õigus asja arutamisele sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. EIÕK art 6.1 sisu on põhiseaduses paigutatud paragrahvidesse 15 ja 146. Eelmärgitut arvestades tuleb tõdeda, et kohtuniku sõltumatuse tagatistel on nii kitsam – iga konkreetset kohtunikku puudutav – kui ka avaram – demokraatliku riigi toimimist tagav – mõõde. [...] Kohtute seaduse § 3 loetleb kohtuniku sõltumatuse põhitagatised. Palka selles sättes kohtuniku sõltumatuse põhitagatisena nimetatud ei ole. Palka kui kohtuniku sõltumatuse tagatist ei mainita otsesõnu Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis ega põhiseaduses. Küll aga on Euroopa Nõukogu organiseeritud mitmepoolsel kohtumisel vastu võetud Euroopa harta kohtunike seaduse kohta [...] artiklis 6.1 loetud üldtunnustatuks, et palk on kohtuniku sõltumatuse üks tagatistest. Nimetatud artiklis sätestatakse: „Kohtunikel, kes täidavad kutselise kohtuniku kohustusi, on õigus niisugusele töötasule, mille tase on kindlaksmääratud sellisena, et see kaitseb neid surveavalduste eest, millega püütakse mõjutada nende otsuseid ja nende üldist käitumist oma jurisdiktsiooni piires, kahjustades sellega nende sõltumatust ja erapooletust.“ Selgitavas memorandumis harta kõnealuse sätte juurde märgitakse järgmist: „Harta sätestab, et kohtunikele kutsealaste kohustuste täitmise eest ettenähtud töötasu tase tuleb määratleda selliselt, et see kaitseks neid surveavalduste eest kavatsusega mõjutada nende otsuseid või üldist käitumist kohtunikuna, kahjustades nende sõltumatust ja erapooletust.“ [...] Eeltoodust tulenevalt on üldkogu seisukohal, et palk kui kohtuniku sõltumatuse tagatis on põhiseaduse § 15, § 146 ja § 147 lg 4 kaitsealas. Kohtunikule ametisoleku ajal riigi tagatud piisav sissetulek võimaldab tal täita ootuspäraselt kohtuniku rolli ning on samas menetlusosalisele tagatiseks, et tema kohtuasja vaataks läbi sõltumatu ja erapooletu kohus.“

Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on mitmetes lahendites käsitlenud kohtuniku sõltumatust. Teie ees on vaid väike valik. Värskeim neist pärineb selle aasta algusest.

Veel *hard law*'d... Konventsioonid muutuvad üha üldisemaks ja kindlasti võib leida veelgi dokumente, mis kohtuniku sõltumatust puudutavad. Juhin vahemärguse korras tähelepanu GRECO IV hindamisvooru tulemusena avaldatud soovitudele, mida tähelepanelikult lugedes selgub, et Eestis on kohtuniku sõltumatust liiga palju ja seda tuleb piirata. Kas tõesti? Lähemalt ma sellel siinkohal siiski ei peatuks, sest sellest oli täna juba juttu.

Soft law

Soft law'd on väga palju ja teie ees on vaid valik kõige olulisematest dokumentidest. Välja on jäänud nt Aasiat ja Ladina-Ameerikat puudutavad regionaalsed deklaratsioonid ning arvutu hulk vähemolulisi dokumente.

Vahetähtsuseks

Kui on nii palju erinevaid dokumente, siis võib neist igasugu huvitavaid asju välja lugeda, kui nad läbi lugeda. Noppisin välja mõned asjakohased sätted.

Esmalt palga ja pensioni kohta:

- **IBA Minimum Standards** (1982), p 14: Kohtunike palgad ja pensionid peavad olema adekvaatsed ja neid tuleb regulaarselt korrigeerida lähtuvalt hinnatõusust ja sõltumatult täitevvõimu kontrollist.
- **Singhvi Declaration** (1989), p 18a ja b:
 - Oma ametiajal peavad kohtunikud saama palka ja peale ametist lahkumist pensioni.
 - Palgad ja pensionid peavad olema adekvaatsed, vastavuses nende ameti staatuse, väärikuse ja vastutusega ning neid tuleb perioodiliselt läbi vaadata, et kõrvaldada või minimeerida inflatsiooni efekti.
- **Euroopa harta kohtute seaduse kohta** (1998), millele tugines ka Riigikohtu üldkogu Šuvalovi otsuses (p 6.3 ja 6.4):
 - Seadusega tuleb tagada ametis olevate kohtunike kaitse sotsiaalsete riskide vastu, nagu haigus, emadus, invaliidsus, vanadus ja surm.
 - Iseäranis tuleb seadusega tagada, et kohtunikud, kes on jõudnud ametist lahkumise ikka ja on kindla aja täitnud kohtuniku kohustusi, saavad pensioni, mille tase peab olema nii lähedal kui võimalik viimasele ametipalgale.
- **Kohtuniku üldharta** (1999), art 13: Kohtunik peab saama piisavat palka, et tagada tegelik majanduslik sõltumatus. Palk ei tohi sõltuda kohtuniku töö tulemustest ja seda ei tohi vähendada tema teenistusaajal. Kohtunikul on õigus ametist lahkumisel saada pensioni, mis vastab tema erialasele kategooriale.
- **Mount Scopus International Standards** (2012), p 2.20: Kohtunikkonna palgad ja pensionid peavad olema adekvaatsed kogu aeg ja määratud kindlaks seadusega ning neid tuleb perioodiliselt läbi vaadata sõltumatult täitevvõimu kontrollist.

Kohtuvõimu ja seadusandja vahekorra kohta:

- **Syracuse principles** (1981), art. 25: Kohtunikkonna eelarve peab olema koostatud pädeva organi poolt koostöös kohtunikkonnaga. Selle suurus peab olema piisav, et iga kohus saaks toimida ilma ülemäärase ülekoormuseta. Kohtunikkonnal peab olema võimalus esitada oma eeldatavad eelarvevajadused asjassepuutuvale organile.
- **Singhvi Declaration** (1989), p 34: Kohtute eelarve peab olema koostatud pädeva organi poolt koostöös kohtunikkonnaga, võttes arvesse kohtuhalduse vajadusi ja tarbeid.
- **Euroopa Kohtunike konsultatiivnõukogu arvamus nr 2** (2001) p 10: CCJE on üksmeelel, [...] et kohtute eelarve vastuvõtmisel parlamendis oleks olemas kohtunike arvamusega arvestamiseks sobiv protseduur.

Vahekokkuvõtte lõpetuseks sobib hästi üks päris värske täiendus:

- **Mount Scopus International Standards** (2012), p 1.4:
- Iga ühiskond [...] peab püüdma ehitada ja hoida kohtuniku sõltumatuse kultuuri, mis on hädavajalik demokraatia, vabaduse, õigusriigi ja inimõiguste jaoks riiklikus valitsemissüsteemis [...].

II

Teiseks peatugem Eesti Vabariigi teisel iseseisvusajal kohtuniku sõltumatust taganud meetmetel. Kirjutasin kohtukorraldust reguleerivatest õigusaktidest välja nn sõltumatuse paketid. Seejuures olen püüdnud esitada vaid fakte ja jätta hinnangud teie hooleks – nagu kohtule kohane: Da mihi facta, dabo dibi ius. Kui olen midagi olulist kahe silma vahele jätnud, siis palun mind järgnevas diskussioonis täiendada.

Heitkem neile nüüd üheskoos pilk:

- 1991. a pakett
- 2002. a pakett
- nn masupakett
- tulevikuväljavaade alates 1. juulist 2013

Kas kohtunikud on ühiskonnas see grupp, kel peab ainukesena olema riiklik pension, kui see üldiselt ära kaotatakse, ja kes seda maksuma peab, kui meil piisavalt lapsi ei ole, need ei ole käesoleva ettekande teemad. Küll aga saab tõdeda, et tegemist on kohtuniku sotsiaaltagatiste nn totaalrevisjoniga.

III

Eelnevad kaks abstraktset teemat veel värskest meeles, heitkem nüüd üheskoos pilk ühele konkreetsele kaasusele. Nimelt on tekkinud küsimus, mis saab praegu pensionil olevate kohtunike pensionidest peale 1. juulit 2013.

Teie ees olevad arvutused on mudeli iseloomuga ega pruugi vastata sendilise täpsusega tegelikele summadele. *Index non calculat.*

Kaasuse lahendamiseks on soovitatav heita pilk seadusse, nagu me kõik väga hästi teame. Asjassepuutuvaks normiks tundub käesoleval juhul olevat tulevane § 132⁶ lg 1, mis viidi kohtute seadusse sisse kuulsa või kurikuulsa seadusemuudatusega, mis kandis parlamendimenetluses nime SE 279:

Kohtuniku vanaduspensioni ja väljateenitud aastate pensioni suurus on 75% tema viimasele ametikohale vastavast ametipalgast, mis kehtis päeval, millest alates pension määratakse.

Kuidas seda normi mõista? Rakendagem selleks tavameetodit ja heitkem pilk seaduse seletuskirjale. Selles on öeldud:

“Samuti jätkatakse pensionide maksmist neile kohtunikele, kellel see õigus on juba tekkinud. Pensioni saamiseks vajalikud staažinõuded ja pensionide suurus pensioni määramise ajal on võrdsed kehtivas seaduses sätestatuga. [...] Kuna pensioni enam seoses palga muutusega ümber ei arvutata, täpsustatakse, millisest palgast pension arvutatakse. Pension arvutatakse kohtuniku viimase ametikoha ametipalgast, mis kehtis sellele ametikohale päeval, millest alates pension määratakse.”

Nüüsiis ei selgu ka seletuskirjast seadusandja selgelt väljendatud tahet. Loodan, et saan asjast valesti aru ja mul oleks hea meel, kui eksin, aga tundub, et selle normi järgi tuleb teha alates juulist praegu makstavate pensionide tagasiarvutus. Kui mu järeldus peaks vale olema, siis sellisel juhul on tegemist taunimisväärse õigusselgusetusega, sest normi nende jaoks, kes pensioni juba saavad, seadusest ei leia.

Tahaksin juhtida tähelepanu sellele, et ratsionaalselt võttes saab mõlemal juhul tegu olla ainult näpuveaga. Meenutame, et kohtuniku sotsiaaltagatiste reformipakett viidi eelnõusse sisse head seadusloome tava eirates ja kiirustades seaduseelnõu SE 279 teisel lugemisel muudatusettepanekuna, andmata kohtunikukonnale võimalust selle suhtes oma seisukohta kujundada. Selle tulemusena on kaalul terve põlvkonna vanemate kolleegide sissetulek ning

kaudselt ka kohtuniku sõltumatus. Loodan, et saame uue justiitsministriiga alustada nõ valgelt lehelt ja jätta taolise praktika tulevikus alatiseks selja taha.

IV

Kokkuvõtte asemel:

- Kohtuniku sõltumatus eeldab õiguskindlust, s.t seda, et poliitiline võim kohtleb kohtunikkonda austusega ja peab antud lubadustest kinni
- Kohtuniku sõltumatus eeldab ausat ja läbipaistvat menetlust, iseäranis ärakuulamist ja võimaluse andmist enne muudatuste vastuvõtmist seisukohta avaldada
- Kohtuniku sõltumatus eeldab võrdset kohtlemist, sest ebavõrdne kohtlemine tekitab ebakindlust ja ebaausat konkurentsiga soodsama positsiooni saavutamise nimel
- Kohtunikkond peab sõltumatust ka väärima, s.t seal, kus vajalik ja võimalik enda eest ise seisma

Täna saame paraku siin, ainsa kohtute sotsiaaltagatiste küsimuses kohtunikkonna arvamuse esindamiseks pädeva organi ees vaid tagantjärele tõdeda, millised muutused on toimunud.