

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 kohtunikukonnas kahe täiskogu vahelisel ajal. Kohtunikukonna 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 Presidendid kõnealusel perioodil 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. Tallinna Ringkonnakohtu kohtunikuna asus

teenistusse ka senine Riigikohtu tsiviilkolleegiumi nõunik Liis Arrak. Vabariigi President nimetas Tartu Ringkonnakohtu kohtunikuks Riigikohtu nõuniku Juhan Sarve, kes alustab kohtunikuametis 2017. aasta suvel.

Liialdamata võib öelda, et tänaseks on tavaks kujunenud ka Riigikohtu kohtunikonna muutumine kahe täiskogu vahelisel ajal. Eelmise täiskogu eel 2016. aasta jaanuarikuus ametist lahkunud kriminaalkolleegiumi kohtunik Jüri Ilvestist täitmata jäänud riigikohtuniku 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 Riigikohtu 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 02. jaanuarist 2017 lõppesid senise Viru Maakohtu esimehe Anne Palmiste volitused ning tema asemel asub Viru Maakohut juhtima 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 kohtuesimehele jõudu ja edu!

Teatud juhivahetused iseloomustavad seekord samuti Riigikohut. Nimelt vabastas Riigikohtu üldkogu kriminaalkolleegiumi esimehe ametist tema enda

soovil riigikohtunik Hannes Kirise. Alates 01. jaanuarist käesolevast aastast on Riigikohtu kriminaalkolleegiumi esimees riigikohtunik Saale Laos. Tänan Hannes Kirist kriminaalkolleegiumi töö korraldamisse antud suure panuse eest! Uue esimehe Saale Laose puhul ei saa aga tõe huvides jätta kuidagi 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 kõiki neid emeriteerunud kohtunikke, kes täna on kohtunike täiskogust osa võtmas. Tänavuse täiskogu osalejate nimekirjas on teid kokku 20. Tänan Teid kõiki, et olete ka pärast teenistusest lahkumist aktiivselt kaasa mõtlemas kohtusüsteemi ja kohtunikkonna jaoks aktuaalsetel teemadel ning rõõmustate meid oma kohalviibimisega!

I.

Head kolleegid,

07. juunil 2016 võttis Riigikogu vastu kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse, millega oluliselt reformiti kohtunikuteenistusse astumise tingimusi. Vabariigi President kuulutas kõnealuse seaduse välja 16. juunil 2016 ja see jõustus alates 01. augustist eelmisel aastal. Nimetatud seadusemuudatuste jõustumisega tõmmati joon alla pea kolm aastat väldanud protsessile, mille eesmärgiks oli erinevate kohtunike omavalitsusorganite koostöös analüüsida kohtunikukonkursside ebaõnnestumise

põhjuseid ja teha ettepanekuid nende vältimiseks tulevikus. Asjaolu, et vastava eelnõu ettevalmistamiseks ja menetlemiseks kulus sedavõrd pikk aeg, kinnitab ühelt poolt, et seisukohtade kujundamine ei toimunud päris lineaarselt, kuid teisalt annab tunnistust lõpuks parlamendis heaks kiidetud seadusemuudatuste põhjalikust läbikaalumisest. Kohtunikukonkurssidega seonduva korrastamiseks oli ülim aeg, sest korduvalt kõneaineks olnud põlvkondade vahetus kohtunikkonnas on järjest kiirenemas. Statistika näitab, et ajavahemikus 2011–2016 pensioneerus 38 kohtunikku, neist vanuse ülempiiri täitumisel 11. Tänapäevase toimimise ajal on meil ametis 22 kohtunikupensionäriõigusega kolleegi, kellest 5 osas on Vabariigi President juba teinud ka nende ametist vabastamise otsuse. Tähelepanuta ei saa aga jätta, et juba lähitulevikus ehk aastatel 2017–2022 tekib pensioneerumisõigus veel koguni 42 kohtunikul, kusjuures samal perioodil täitub teenistusvanuse ülempiir 25 kohtunikul. Viimaste hulgas on ühtlasi 6 riigikohtunikku ja 4 ringkonnakohtunikku. Üldistades võib öelda, et oleme mõnes mõttes jõudmas tagasi aastasse 1993, kui Eesti kohtusüsteem vajab korraga väga palju uusi kohtunikke.

Täna kehtiva uue, reformitud kohtunikuks saamise korralduse kohaselt ei ole meil enam kohtunikukandidaaditeenistust, kuid kohtunikuks saamine eeldab üldjuhul vähemalt viieaastast eelnevat töökogemust muul samaväärse juriidilise kvalifikatsiooniga töökohal. Eelneva tööstaži osas on erand tehtud vaid kohtunikunõunikele ja kohtujuristidele, kellel piisab kohtunikuks

kandideerimisel kolmeaastasest varasemast töötamisest. Taoline erisus on mõeldud motiveerima juristide liitumist kohtusüsteemiga juba kohtunikuametile eelnevas etapis mõnel muul õigusemõistmisega seotud ametikohal. Nimelt kinnitavad empiirilised uuringud, et huvi kohtunikuks saada on suurem eeskätt neil, kes juba töötavad kohtusüsteemis. Uue korra kohaselt säilib kohtunikueksam, kuid edaspidi on see kohtunikukonkursist lahutatud. See tähendab, et eksami läbimine ei ole enam konkursi osa, vaid sellel osalemise eeldus, mis tuleb täita juba enne kohtunikuks kandideerima asumist. Muudetud seaduse kohaselt korraldab kohtunikueksamikomisjon kohtunikueksamit vastavalt vajadusele, kuid vähemalt üks kord aastas. Seaduse kõige olulisemaks novelliks tuleb siiski pidada seda, et kohtunikueksamist on automaatselt vabastatud eelnevalt vähemalt kolm aastat vandeadvokaadina või prokurörina töötanud isikud. Kohtunikueksamikomisjon võib siiski vabastada kohtunikueksamist ka muul ameti- või töökohal töötanud, kui selle töö keerukus ja vastutus vastavad kohtuniku ametikoha keerukusele ja vastutusele. Sama kohtute seaduse muutmise seadusega täpsustati ka advokatuuriseadust viisil, mis lubab vandeadvokaadina advokatuuri liikmeks võtta muuhulgas isiku, kes on vähemalt kolm aastat töötanud kohtunikuna. Kuna juba varem kehtis prokuratuuriseaduses säte, mis lubas ringkonnaprokuröriks nimetada isiku, kes oli eelnevalt vähemalt kolm aastat tegutsenud kohtunikuna, siis realiseerus alates möödunud aasta 01. augustist vastastikkuste kutseksamite tunnustamise põhimõte. Kord juba ühe õigusinstitutsiooni liikmeks nimetatu aktsepteerimine

uut eksamineerimist korraldamata ka teiste institutsioonide poolt parandab eelduslikult juristide horisontaalset liikumist eri õiguselukutsete vahel ning loob samuti senisest paremad tingimused praktiseerivate juristide liikumiseks kohtusüsteemi. Siinkohal väärrib siiski rõhutamist, et kutseeksamite vastastikkune tunnustamine ei tähenda siiski kohustust ükskõik keda kohtunikkonda vastu võtta. Eksamineerimisest loobumine teatud isikute kategooriate osas säilitab isegi uue korra kohaselt kõigi institutsioonide vabaduse ise kehtestada spetsiifiline kutsesobivuse standard. Nii on kohtunikueksamikomisjon tulevikus endiselt pädev hindama kandidaadi isiksuseomaduste sobivust kohtunikutööks ja koguma muid kohtunikuameti täitmiseks vajalikke andmeid. Lõplik otsustusõigus, keda kohtunikuks nimetada on ja jääb kohtusüsteemile, täpselt samamoodi, nagu säilitavad advokatuur ja prokuratuur sõltumatuse otsustada vastavalt advokatuuri liikmeks ja prokuröriteenistusse võetavate isikute üle. Kutseeksamite vastastikkuse tunnustamise põhimõte tähendab niisiis kitsalt õigusteadmiste täiendavast kontrollist loobumist nende osas, kes on vastava eksami kord juba andnud, kuid mitte kutsesobivust puudutava sõnaõiguse loovutamist. Üldisemas plaanis loodan, et kutseeksamite vastastikkune tunnustamine kujutab endast alles esimest reaalselt sammu ühtse professionaalse juristieksami kehtestamise suunas. Juhtisin oma 2015. a parlamendiettekanDES Riigikogu tähelepanu sellele, et ideaalina tuleb taotleda olukorda, kus meil kaoks üldse vajadus juba õigusteaduskonna lõpetanute täiendavaks eksamineerimiseks enne mõnda

juriidilisse ametisse asumist. Kui meil on kahtlusi õigusõppe kvaliteedi ja lõpetajate ebaühtlase teadmiste taseme osas, siis piisab ehk ühest täiendavast eksamist, mille tulemust aktsepteeriks kogu juristkond tervikuna, sõltumata sellest, millist rolli inimene soovib täitma asuda. Seetõttu arvan, et pikemas perspektiivis peaksime uuesti kaalumisele võtma ülemineku ühtsele juristieksamile, mis oleks küpsustunnistuseks kõigil juriidilistel erialadel töötamiseks. Mul on hea meel, et justiitsministri initsiatiivil selle küsimuse arutamiseks mullu 06. detsembril kogunenud eri õiguselukutsete esindajad, seal hulgas Tartu Ülikooli õigusteaduskond, toetasid täiesti üksmeelselt kava asuda ühtse juristieksami kehtestamiseks vajalike õigusaktide eelnõude väljatöötamisele.

01. augustist jõustunud kohtute seaduse muudatused ei piirdu aga üksnes kohtunikukonkursside läbiviimise ümberkorraldamisega. Olulisematest kohtunikuteenistuse muudatustest väärivad äramärkimist veel vähemalt kaks. Esimene neist seondub kohtunike maakohtust ringkonnakohtusse edasiliikumisega. Nimelt loobub seadus Vabariigi Presidendi poolsest uuest ametissenimetamisest nende ringkonnakohtunike puhul, keda Vabariigi President on juba maakohtu kohtunikuks nimetanud. Uus kord lähtub arusaamast, et kohtunikuks nimetamine põhiseaduse mõttes on aset leidnud, kui Vabariigi President on isikule kohtunikustaatus omistanud, mistõttu kohtuniku liikumine esimese astme kohtust apellatsiooninstantssi tähendab vaid

kohtusüsteemisisese teenistuskoha vahetust. Viimane ei eelda uut ametisse nimetamist nii, nagu seda ei nõua ka kohtuniku üleviimine ühest sama astme kohtust teise. Neil põhjustel piisab edaspidi maakohtu kohtuniku ringkonnakohtusse edutamiseks Riigikohtu üldkogu sellekohasest otsustusest ning kohtuniku volitused apellatsioonikohtu liikmena algavad üldkogu otsuses märgitud kuupäevast.

Teine ilmselt olulisem kohtunike teenistuskäiku mõjutav uuendus käib esimese ja teise astme kohtu esimeheks kandideerimise kohta. Kui seni võis kohtuesimeheks nimetada üksnes sama kohtu kohtuniku, siis edaspidi on maa- ja ringkonnakohtute esimeeste ametikohad avatud kandideerimiseks kõigile sama kohtuastme kohtunikele, kusjuures esimese astme kohtu esimeheks võivad kandideerida ka ringkonnakohtu liikmed. Selle reformiga soovitakse rõhutada, et kõrgema astme kohtusse edasiliikumise kõrval on ka kohtuesimeheks kandideerimine kohtuniku karjäärisüsteemi loomulik osis. Pidades silmas kohtusüsteemi korporatiivset olemust ja asjaolu, et kohtuastme tõustes selle kohtunikukohtade arv järjest väheneb, – ja see tähendab ühtlasi, et edasiliikumist ringkonnakohtusse või Riigikohtusse ei ole paratamatult võimalik kõigile tagada – tuleb kohtujuhi ülesannetesse asumises näha paralleelset võimalust süsteemisiseseks edutamiseks. Arvestama peab sellegagi, et reeglina tullakse kohtunikuks huvist õigusemõistmise sisulise külje vastu, mistõttu nende kohtunike arv, kes üldse soovivad end juhtimisülesannetes teostada, on

tõenäoliselt süsteemis tervikuna piiratud. Nimetatud põhjustel on esimese ja teise astme kohtu esimehe kandideerimiskorra reform vaadeldav üheaegselt nii kohtunike karjäärivõimaluste avardamise kui ka olemasoleva juhtimiskompetentsi parema ärakasutamisenä.

Mõistagi ei saanud 01. augustist jõustunud kohtute seaduse muudatuste ettevalmistamisel mööda kohtunike sotsiaalsete tagatiste küsimusest. 2014. a täiskogu ettekannet pidades märkisin, et 2002. a kohtute seaduses ettenähtud sotsiaaltagatiste süsteemi mahalõhkumise järgsel ajastul, oleks sellele alternatiive otsides mõistlik siduda kohtunikule laienevad sotsiaalsed tagatised tema teenistusstaaziga. Seadusemuudatustega kehtestatud kohtuniku lisapuhkus, mis garanteerib õiguspärasele kaks lisapuhkusepäeva viieaastase, neli päeva kümneaastase ja seitse päeva 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 01. juulit 2013 kohtusüsteemi sisenevatele uutele kohtunikele, muutub pikas perspektiivis üha olulisemaks kohtunike hoidmine oma ameti juures ehk personalivoolavuse vältimine kohtunikukonnas. Selleks tuleb juba täna 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 sellisel kujul, nagu see tegelikkuses välja on kukkunud, ja mille tulemina möödunud aastal kohtunike palk vähenes ja prognooside kohaselt jätkab vähenemist ka käesoleval aastal. Riigikohtu üldkogu kohtuotsuses 26. juunist 2014 märgiti seetõttu põhjendatult, et taoline regulatsioon ei ole mõistlik ning võib teatud punktist alates tõsiselt ohustada kohtusüsteemi jätkusuutlikkust ja sõltumatust. Täna, peagi kolm aastat pärast tsiteeritud Riigikohtu lahendit, on kohtunikupalkade indekseerimisküsimus endiselt aktuaalne, seda enam, et kohtunikupalk on jäänud tema pea ainsaks sotsiaaltagatiseks.

II

Austatud kohalviibijad,

Tänase täiskogu sisulised ettekanded on pühendatud kohtumenetlustele, nende hetkeseisule ja arengutele. Teatava perioodilisusega menetlusõigusele pühendumine ei vaja ilmselt erilist põhjendamist. Kui piltlikult võib kohtumajade ja –personaliga seotut vaadelda kui õigusemõistmise riistvara, siis menetlusõiguslik reeglistik moodustab kindlasti osa kohtupidamise tarkvarast. 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 Kohtu poolt vaadatuna, räägib Vabariigi Valitsuse esindaja Strasbourg'i kohtu juures Maris Kuurberg. Menetlusosalise vaatenurka esindavad riigi peaprokurör Lavly Perling ja Advokatuuri esimees Hannes Vallikivi. Kuna kohtumenetluste valdkonnapõhisest hetkeseisust teevad ettekande Riigikohtu kolleegiumite esimehed, siis piirdun siinkohal üksnes mõne üldküsimumusega.

Alustagem arvudest. Justiitsministeeriumis valmis eelmise aasta lõpul lühianalüüs, milles võrreldi kohtute töökoormuse muutust ajavahemikul 2001–2015. Täpsemalt võeti vaatluse alla esimese astme kohtutesse nimetatud kalendriaastatel 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 tsiviilasjade arv, s.o kokku 182, 6%, samas kui kriminaalasjade arv on suurenenud 58,3%. Need on erakordselt mõtlemapanevad arvud, mille struktuur vajab eraldi põhjalikku käsitlust. 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 lähtuva kohtukaebuste voo jätkuvat kasvu, mille lahendamine moodustab üha enam valdavama osa halduskohtute tegevusest. Nii näitab esimese ja teise astme kohtute 2015. a menetlusstatistika muu hulgas halastamatult, et 53% kõigist Tartu Halduskohtusse esitatavatest kaebustest moodustavad kinnipeetavate kaebused vangla tegevuse peale.

Kohtusüsteemi poolt vaadatuna annab kõnealune analüüs aga tunnistust eeskätt sellest, et esimese astme kohtute töökoormus on tõusnud 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. Sisuliselt peab esimese astme kohus tegelema kõigiga, kes kohtusse pöördumise õigust soovivad kasutada. Teisest küljest sunnib esimese astme kohtute töökoormuse jätkuv kasv küsima, kas ja millise tõhususega toimivad Eestis vaidluste kohtueelseks lahendamiseks moodustatud organid. Delegeerides vaidluse esmase lahendamise ülesande väljapool kohtusüsteemi asuvatele institutsioonidele, on selle eesmärgina nähtud nimelt vajadust kohtute töökoormuse optimeerimiseks. Tuleb tunnistada, et taoliste institutsioonide

paljususe ja erineva ajaloo tõttu on pilt selles valdkonnas kujunenud äärmiselt kirjuks. Esmalt on meil mitmel puhul on seadusandja usaldanud vaidluse kohtuvälise lahendamise täitevvõimule. Nii on see näiteks väärteomenetluses, aga samuti elektrituru osaliste vaidluste läbivaatamisel, kus pädevaks asutuseks on Konkurentsiamet. Samasse ritta võib paigutada ka täitevvõimusesed vaidemenetlused, kui nende läbimine on muudetud kohtusse pöördumise vältimatuks eelduseks nii, nagu see on näiteks vangla haldusakti või toimingu vaidlustamisel kinnipeetava poolt. Lisaks sellele on seadusandja aga väga erinevate vaidluste läbivaatamiseks loonud spetsiifilisi institutsioone, mille koondmõistena kasutab riigivastutuse seadus terminit „seadusega vaidluse kohtuväliseks lahendamiseks loodud organ“. Nimetagem siinkohal selle näidetena töövaidluskomisjoni, üüri komisjoni ja riigihangete vaidlustuskomisjoni. 2014. a ettekandes Riigikogule tegin ettepaneku kaaluda viimaste tarvis ühtse üldregulatsiooni loomist, kuivõrd nende organite tegevuspõhimõtted ning institutsiooni- ja garantiiküsimused nagu ka hilisem võimalus nende tehtud otsustusi kohtulikult vaidlustada, on valdkonniti reguleeritud põhjendamatult erinevalt. Vaadates täna kohtute töökoormuse jätkuvat kasvu tuleb täiendavalt küsida, kas ja mil määral täidavad vaidluste kohtueelseks lahendamiseks mõeldud organid oma kesket ülesannet vältida kohtu poole pöördumist. Taoliste institutsioonide efektiivsus nimetatud eesmärgi saavutamisel moodustab nende eksistentsi põhialuse. Kui vastavasisulisest uuringust peaks järelduma, et valdav enamus kohtueelse vaidluse organite

lahenditest kaevatakse kohtusse edasi, siis on põhjust arutada, milliseid reforme kõnealune süsteem vajab, et saavutada nende langetavate 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 selle institutsiooni kaotamine ning seeläbi vabanenud vahendite ümberjagamine 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 meelevalda.

Kohtuasjade arvu püstloodis tõus ei saa mõistagi jätta puudutamata ka kohtusüsteemi ülejäänud astmeid – ringkonnakohtuid ja Riigikohut. Kui kasvab esimese astme kohtutes arutatavate asjade maht, siis suureneb eelduslikult ka vaidlustatavate lahendite hulk seda isegi juhul, kui edasikaebamise protsent ei muutu. Sõltumata eelöeldust on Eesti kohtusüsteemi kõrgemate astmete kohtute suur töökoormus tingitud siiski veel teistestki spetsiifilisematest teguritest, millest keskseim on meie menetlusseadustes sisalduvad erakordselt avarad võimalused kohtulahendite peale edasi kaevata. Põhiseadus garanteerib õigusriigi keskse põhimõttena kõigile põhiõiguse lünkadeta kohtulikule kaitsese. Sellest järeldub muu hulgas, et kohtusüsteemi töökoormuse vähendamine ei tohi

toimuda kohtusse pöördumisele põhjendamatute takistuste tegemisega. Seevastu edasikaebeõiguse piiride määramisel on seadusandjal märksa avaram otsustusruum. Põhiseadus annab parlamendile pädevuse seada edasikaebamisele nii formaalseid kui materiaalseid piiranguid. Sellele vaatamata on meie seadusandja edasikaebeõiguse ja õigusrahu vahel valides reeglina otsustanud pigem esimese kasuks. Kuna ka kohtunikud on inimesed ning võivad eksida, siis on vaidlustamisõigus vähemalt valdava enamuse lõpplahendite puhul möödapääsmatult vajalik. Küsitav on siiski kas sama arusaam peab laienema ka väiksematele kohtuasjadele ja menetluse kestel enne lõpplahendini jõudmist 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 üksnes vaidlustada lõpplahendi peale esitatavas kaebuses, saab olla põhjendatud põhiõigusi kõige intensiivsemalt riivavate põhiõiguste puhul, kus lõpplahendi ootusega võib kaasneda pöördumatu kahju isiku õigustele. Seevastu üksikotsustuste edasikaebeõiguse laiendamine väljapoole neid juhtumeid pidurdab paratamatult põhimenetluse kulgu ja koormab kohtusüsteemi tervikuna. Juhtumid, kus Riigikohtus on läbivaatamisel kaebus mõne kohtueelse menetluse toimingu 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 väärteoasjas saab

maakohtu lahendi peale pöörduda otse Riigikohtu poole, samas kui üle kaheajaköiteline ja mitmekümne tunnistajaga kriminaalasi peab jõustumiseks läbima kõik kolm kohtuastet? Tervemõistlik lähenemine soovitaks pigem lihtsates asjades edasikaebeõigus sootuks ära jätta ning rasketes asjades piirata see ühele korrale. Kaudselt võib aga meie kohtukaebeteede üldisest korraldusest välja lugeda sügavat umbusku esimese astme kohtute tegevuse vastu – ühelt poolt oleme me seda meelt, et kõik asjad peavad algama nimelt esimesest astmest, 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 vaidmenetluse raames vangla direktorile, seejärel Justiitsministeeriumile, sealt omakorda halduskohtusse ning viimaks veel ringkonnakohtusse ja Riigikohtule. Kui algselt võis selle regulatsiooni eesmärki näha soovis pidurdada halduskohtu koormamist kinnipeetavate kaebustega, siis tänaseks peaks justiitshaldusasjade suur arv meie halduskohtutes ammu olema kõiki veennud taolise mehhanismi madalas efektiivsuses. Selle asemel kulutab taoline vaidlustamisorgia põhjendamatult nii täitev- kui ka kohtuvõimu menetlusressurssi.

Omaette teema on Riigikohtu järjest kasvav töökoormus. Kõrgemasse kohtusse esitatavate avalduste ja kaebuste hulk on viimase kuue aasta lõikes üha kasvanud, jõudes möödunud 2016. a lõpuga uue rekordini ehk 3428 taotluseni kokku. Välja kujunenud proportsiooni kohaselt laekub kõige enam taotlusi tsiviil- ja kriminaalkolleegiumile ning väiksemas mahus halduskolleegiumile. Taoline järjest kasvav Riigikohtusse pöördumiste hulk on enam kui murettekitav, 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 läbiviimisel taustsüsteemina kasutati. Nii võtab avalikult kättesaadavate andmete kohaselt näiteks Saksamaa ülemkohus menetlusse vaid 10% ja Austria ülemkohus 13% neile esitatavatest menetlustaotlustest. Üha suurenev pöördumiste arv meie kassatsiooniastmesse mitte ainult ei ähvarda Riigikohtule füüsiliselt ülejõukäivaks 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 kohtulahendites vigade kõrvaldamise eesmärk, samas kui kõrgema kohtu rollist tulenev sõlmküsimus, kas konkreetne asi üldse vajab põhimõtteliselt Riigikohtu seisukohta, on muutumas üha sekundaarsemaks. Taolise lähenemise paratamatuks kõrvalsaaduseks on lahendite suur arv, mis omakorda raskendab kõrgema kohtu praktikas orienteerumist. Teatavas mõttes oleme sattumas

analoogilisse olukorda Euroopa Inimõiguste Kohtuga, mis on samuti juba aastaid hädas üha kasvava kaebuste laviiniga ning sellest tuleneva kohtulahendite arvu kasvuga. On vähetuntud tõsiasi, et kui oma tegevuse alustamisest aastal 1959. kuni aastani 1998 langetas Euroopa Inimõiguste Kohus veidi vähem kui nelja aastakümne jooksul üldse kokku 837 otsust, siis 1998. a reformijärgsel ajastul on Strasbourgi kohtu tehtavate otsuste arv jõudnud ligi 1000 lahendini aastas. Rekordaastaks Inimõiguste Kohtu tegevuses võib pidada 2009. aastat, mil kohus tegi kokku 1625 lahendit. Seega võib liialdamata öelda, et kaasajal teeb Strasbourgi kohus ühes aastas sama palju lahendeid, kui varasemalt nelja aastakümne peale kokku. Sellise – sõna otseses mõttes *toodangu* – mahu juures, on mõisteta, et inimõiguste kohtu praktika igapäevane jälgimine on muutunud keeruliseks, rääkimata sellest, et kohtu seisukohad ka väga põhimõttelistes küsimustes võivad jääda vajaliku tähelepanuta. 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 võtmaks meie õiguskorras ette edasikaebesüsteemi revisjoni. Mõistagi ei tohi see olla eri kohtumenetlusi

nivelleeriv, vaid nende eripärasid arvestav. Põhjalikku analüüsi vajab kohtueelse vaidluse lahendamise organite süsteem ja vajalikkus. Kui otsustatakse nende jätmise kasuks, on otstarbekas ühtlustada neid puudutav menetluskord ja muu regulatsioon. Riigikohtu töökoormuse normaliseerimine on võimalik vaid juhul, kui teadvustame uuesti selle põhiülesannet eeskätt kohtupraktika suunajana ning seda, et kohtuvigade esmase kontrollimise kohustus lasub peaaesjalikult ringkonnakohtutel. Edasikaebemenetlused saavad tõhusalt toimida vaid juhul, kui selle aluseks on apellatsiooni- ja kassatsiooniastmete vaheline mõistlik ülesannete jaotus. Vastasel korral kaotab kolmeastmeline kohtusüsteem sisuliselt oma mõtte. Täna oleme paraku tunnistajaiks olukorrale, kus edasikaebuse esmaseks vastuvõtjaks on küll ringkonnakohus, kuid et valdav osa apellatsiooniinstantsis läbi vaadatud kohtuasjadest on soovi korral veel kord vaidlustatavad Riigikohtus, siis on ringkonnakohtutelt tegelikult võetud võimalus iseseisva kohtupraktika ajamiseks oma kohturingkonnas. Jäädes olemasoleva kolmesambalise kohtusüsteemi juurde, arvan, et meil tuleks kohtumenetluste üleselt kokku leppida, millistes asjades jäävad ringkonnakohtud lõplikeks otsustajateks ning millised kohtuasjad väärivad soovi korral kassatsioonimenetluses veelkordset läbivaatamist. Mõistlik näib olevat lahendus, mis usaldab ringkonnakohtutele iseseisva kohtupraktika kujundamise nende menetluse kestel tehtavate üksikotsustuste suhtes, mille lahendamise vormiks on määruskaebemenetlus ning mis intensiivse põhiõiguste riive tõttu võivad vajada täiendavat kontrolli. 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 ressurss, mille kasutamisse tuleb suhtuda säästlikult, mistõttu seal, kus võimalik, tuleks eelistada õigusrahu saavutamist juba esimese kohtulahendiga. Osades kohtumenetluses on juba täna nähtud ette ringkonnakohtule teatud 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 pole spetsiifiliselt Eesti probleem, mistõttu apellatsioonide filtreerimismehhanismide väljatöötamise ja juurutamisega on iseäranis viimasel kümnendil tegeletud ka mujal. Kõige värskemad asjakohased näited pärinevad Skandinaavia riikidest Norrast, Taanist, Soomest. Hea meel on tõdeda, et Justiitsministeeriumis on esimesed sammud ringkonnakohtute töökoormuse optimeerimise analüüsiks juba astunud ja põgusalt arutati küsimust ka möödunud aasta viimasel kohtute haldamise nõukoja istungil. Teemaga tuleb edasi tegeleda, kuid silmas tuleb pidada, et meie kohtumenetluste suurte eripärade tõttu ei ole siin ühetaolised lahendused ilmselt võimalikud ning muudatusettepanek, mis filtreid kehtestades vaid kannab ringkonnakohtute töökoormuse üle Riigikohtule, pole kindlasti eesmärgipärane.

III

Möödunud aastasel täiskogul ettekannet pidades rõhutas Riigikohtu halduskolleeegiumi pikaajane esimees Tõnu Anton, et kõige olulisem muudatus, mis meid lähitulevikus ees ootab, on õigusemõistmisele kulutatava ressursi vähenemine. Seejuures pole ressursi kahanemine, mida riik ja ühiskond saavad kohtutele, kohtuteenistujatele ja õigusemõistmisele kulutada, seotud mitte poliitilise tahte puudumisega, vaid paratamatusega (tsitaadi lõpp). Nii siinkõneleja tänane ettekanne kohtute töökoormuse tõusust iseäranis edasikaebuste lahendamisel, aga samuti eelmise aasta ettekanne kohtuvõrgu perspektiividest, on kantud samast murest kohtusüsteemile eraldatavate vahendite piisavuse pärast. Täna tuleb tunnistada, et tegemist ei ole enam mitte abstraktse ohuga, vaid ebameeldivalt reaalse tõsiasjaga. Nimelt arutades esimese ja teise astme kohtute käesoleva aasta eelarveid, tuli kohtute haldamise nõukojal eelmise aasta viimasel koosolekul silmitsi seista tõdemusega, et nendes sisaldub erinevate tegurite koostoimel kujunenud üle ühe miljoni euro suurune auk. Puudujääk on tekkinud kohtute eelarves sisalduva postikulu ja n.ö kolmandate isikute kulude nagu ekspertiisitasude, tõlgi, kannatanu, tunnistaja, pankrotihalduri ja rahvakohtuniku tasude pidevast kasvust. Justiitsministeeriumi kinnitusel kaetakse 2017. a miinus valitsemisala reservide arvelt, kuid tõsist väljakutset kujutab endast esimese ja teise astme kohtute 2018. a eelarve koostamine. Kohtute haldamise nõukoda toetas ühehäälselt Justiitsministeeriumi ettepanekut muuta teatud majandamiskulud riigieelarves arvestuspõhiseks. Viimane on põhjendatav sellega, et nii menetlusedokumentide saatmise kui

menetlusse kaasatud 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 kulude katmiseks täiendavaid vahendeid eraldatud.

Samas tuleb endale aru anda, et üldisemas plaanis pole vähimatki põhjust süüdistada Vabariigi Valitsust ja Riigikogu selles, nagu toimuks riigieelarve koostamisel süstemaatiline kohtusüsteemi arvelt koonerdamine. Juba eelpool mainitud kohtujuristide kaasamine õigusemõistmisesse on saanud teoks üksnes kohtute tegevuse mitme miljoni euro suuruse täiendava finantseerimise kaudu. See on olnud lähiajaloo suurim investeering kohtusüsteemi inimvarasse. Eeltoodu pinnalt ei saa aga teha järeldust, nagu peaks seetõttu edaspidi kohtute majandamiskulude eelarvemiinus saama kaetud täitmata jäetud kohtunikukohtadelt säästetud töötasuvahendite arvelt. Taolised vangerdused esimese ja teise astme kohtute eelarvete sees ei kanna kohtusüsteemile eraldatud vahendite sihipärase kasutamise eesmärki. On ütlematagi selge, et iga täitmata kohtunikukoht kahandab meie justiitsüsteemi võimet pakkuda kohtuskäijatele mõistliku aja jooksul kvaliteetset õigusemõistmist. Tühjad kohtunikukohad või mistahes muud ümberkorraldused õigusemõistmist teenindava 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 neile seatavad eesmärgid oleksid omavahel kooskõlas.

IV

Head kolleegid,

Tänavune täiskogu on ühtlasi suur valimiskogu. Meil tuleb valida kohtunikest esindajad peaaegu kõigisse omavalitsusorganitesse: kohtute haldamise nõukotta, koolitusnõukogusse, distsiplinaarkolleegiumisse, kohtunikuabi konkursikomisjoni, advokatuuri aukohtusse, prokuröride distsiplinaarkomisjoni ja prokuröride konkursikomisjoni. Olen ka varem rõhutanud, et kohtunike omavalitsus tähendab ühelt poolt suurt vabadust ise kohtunikesse puutuvat korraldada, 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 valimistesse, nagu tavapäraselt, suhtuda äärmise tõsidusega, et saavutada mitte ainult asjatundlike, vaid erakordselt asjatundlike omavalitsusorganite moodustamine. Tänan siinkohal kõiki neid kohtunikke, kes seni kohtunike omavalitsusorganite töös osalenud ja iseäranis neid kolleege, kes leidsid aega panna kirja omavalitsusorganite viimase kahe aasta tegevuse ülevaated. Kõik need on avaldatud ka täiskogu trükises.

Tänapäevase 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 puhtjuriidilistele argumentidele rajanev mõttearendus on lõpuks lootusetult rappa jooksnud ja päästvat valgust ei paista enam kusagilt, tuleb viimase õlekõrrena 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 lahendamisel pole talupojatarkusega midagi peale hakata* – näiteks siis, kui ortodokssetel juristidel tuleb kuulata mõne profaani asjatundmatuid arutlusi õiguslikel teemadel. Lõppastmes jääb mõistagi tänapäevase viimase ettekande sisustamine professor Lehtsaare otsustada ja tema erakordset erudeeritust tundes, ei kahtle ma hetkegi, et ta teeb seda suurepäraselt ja kaasahaaravalt.

Täna tähelepanu eest!

10. veebruaril 2017