

## **Õigus- ja kohtusüsteemi areng**

**Ettekanne kohtunike täiskogul 14. veebruaril 2014 Tartus**

*Dr iur* Priit Pikamäe

Riigikohtu esimees

Head kolleegid ja külalised

Austatud Riigikogu liikmed

Lugupeetav justiitsminister

Sissejuhatusel asemel tänan südamest kõiki emeriitkohtunikke, kes hoiavad kohtusüsteemil silma peal ja austavad tegevkohtunikke oma kohalviibimisega. Täiskogul osalejate nimekirjas on Märt Rask, Jaano Odar, Anu Ernits, Jaan Kartau, Evi Kool, Maie Kram, Irma Külavee, Vello Lahtvee, Eeva Levina, Jüri Paap, Uno Pender, Ene Randmäe, Ester Reimand, Mart Reino, Katrin Saar, Leo Sarnet, Mai Saunanen, Kaie Uusen, Triinu Vernik, Viivi Villemson, Kersti Vosman.

### **I. Muudatustest kohtunikkonnas täiskogude vahelisel ajal**

On kujunenud hea tava, et täiskogu ettekandega alustades annab Riigikohtu esimees esmalt lühiülevaate nendest muudatustest, mis on toimunud kohtunikkonnas kahe täiskogu vahel. Eelmisest täiskogust arvates on kohtutesse tööle asunud 11 uut kohtunikku, neist üks, Kadri Roos, Tallinna halduskohtusse ja 10 maakohtutesse. Harju Maakohtusse asusid tööle Andres Suik, Kristi Rickberg, Tiia Bergson ja Reena Nieländer; Tartu Maakohtusse Aivar Hint ja Marju Persidskaja ning Viru Maakohtusse Deniss Minzatov, Andres Hallmägi, Piret Raik ja Tarmo Tina. Soovin uute kolleegidele ja noortele kohtunikele, kes on täna kohtunike täiskogul esimest korda täieõiguslike liikmetena, jõudu, rahulikku meelt ja selget südametunnistust õigusemõistmisel.

Eelmisel aastal täienesid ka esimesest astmest apellatsioonikohtusse edutatud kohtunike read, kui Harju maakohtu kohtunik Orvi Tali asus tööle Tallinna Ringkonnakohtu kriminaalkolleegiumi.

Kahe täiskogu vahelisse aega jääb ka uue riigikohtuniku ametisse nimetamine. 25. jaanuaril käesoleval aastal nimetas Riigikogu õiguskantsleri nõuniku ja osakonnajuhataja Saale Laose

Riigikohtu liikmeks. Saale Laose volitused riigikohtunikuna algavad 3. märtsist, mil ta alustab tööd Riigikohtu kriminaalkolleegiumis.

Möödunud aastal toimusid ka Eesti Kohtunike Ühingu juhatuse järjekordsed valimised. Ühingu juhatuse uue esimehena alustas tööd Virgo Saarmets.

Inimesed – kohtunikud ja ametnikud – moodustavadki kohtusüsteemi kõige väärtuslikuma osa. Riigikohtu endine esimees Märt Rask nentis eelmise aasta täiskogul vägagi täpselt, et viimase viie aastaga on kohtunike keskmine vanus suurenenud nelja aasta võrra ja on hetkel viiekümne aasta piiril; lähiaastatel jõuab pensioniikka kolmandik või rohkem kohtunikonnast; ees seisab ulatuslik põlvkonnavaheetus. Kandideerides möödunud kevadel Riigikohtu esimeheks rõhutas ka siinkõneleja parlamendi ees oma kandidatuuri tutvustades, et konkursside ajakululus ja osas piirkondades vajaliku kvalifikatsiooniga juristide puudumine võib hakata oluliselt takistama õigusemõistmist.

Põlvkonnavaheetus, mis kohtunikkonnal paratamatult ees seisab, toob endaga kaasa vajaduse leida kohtutesse arvestataval hulgal kohtunikuametisse sobivaid tugevaid juriste. Kohtusüsteem peab tulema toime sellega, et kohtuniku ametikohti tuleb täita parimate juristidega, aina kiiremini ja üha rohkem. Siinkõneleja initsiatiivil on Riigikohus alustatud tänase kohtunikuks saamise korralduse analüüsiga ning loodame, et koostöös Riigikogu, justiitsministri, kohtunike omavalitsuskogude ja kohtutega sünnib ühiste arutelude tulemusel senisest parem ja ka uutele väljakutsetele vastav kohtunikuks saamise regulatsioon. Kõik kohtunikud ja miks mitte ka kohtuametnikud, kes soovivad sel teemal kaasa mõelda ja arutus osaleda, saavad seda teha teie kohtust või kohtuastmest valitud kohtute haldamise nõukoja, koolitusnõukogu või kohtunikueksamikomisjoni liikmete vahendusel.

Traditsiooniliselt ei ole Riigikohtu esimees täiskogu kõne koostades saanud mööda vaadata ka eelmise aasta kohtunike distsiplinaarasjade ülevaatest. Kui 2012. aastal ei algatud kohtunike suhtes mitte ühtegi distsiplinaarmenetlust, siis 2013. aastal viidi kohtunike distsiplinaarkolleegiumi ette kokku viis süüdistust viie kohtuniku suhtes, neli kohtuniku mõisteti ametikohustuste rikkumise või vääritud käitumise eest süüdi, ühe kohtuniku tegevuses rikkumisi ei leitud ja ta mõisteti õigeks.

Üldistades Riigikohtu distsiplinaarkolleegiumi praktikat aastatel 1993–2013, siis on siinkohal sobiv koht teha lühikokkuvõtte ka selle olulisematest statistilistest ja teoreetilistest järeldustest. Distsiplinaarkolleegiumile (komisjonile) on 20 aasta jooksul saanud arutamiseks 67 distsiplinaararaja. Nendest suurema osa (75%) moodustavad ametialased süüteod. Kõige sagedasem ametialane süütegu on olnud ebamõistlik viivitamine menetlustoiminguga (29%). Kõige karmim karistus, ametist tagandamine, on sellise rikkumise eest määratud ühel korral (2011. aastal Tallinna Halduskohtu kohtunik Aivar Koppeli suhtes), enamasti on piirdutud noomituse või rahatrahviga. Mõistliku aja juhtumites on distsiplinaarkolleegium uurinud, mis põhjustel viivitused on tekkinud. Veel tüüpilisemaid veid, mis ametikohustuste täitmata jätmisel või mittekohasel täitmisel esinenud on: kohtuotsus kuulutati ettenähtust hiljem, eksiti vahi alla võtmisel ja kaitseõiguse tagamisel, samuti on eksitud kohtuotsuse või kohtuistung

protokolli koostamisel (menetlusdokumente on koostatud tagantjärele või on neid pärast istungi toimumist muudetud).

Kui ametialaste süütegude puhul on kohtunikele ette heidetud eelkõige menetlusseadustike sätete rikkumist, siis vääritud käitumise juhtumite puhul heidetakse ette kohtunike eetikakoodeksi rikkumist. Vääritud käitumise juhtumid moodustavad kohtunike distsiplinaarasjadest umbes veerandi (25%), neist üle poole (55%) moodustavad asjad, mis on seotud kohtuniku ebasobiva käitumisega alkoholihoobes; teine tihemini esinenud vääritud käitumise juhtum on seotud kohtuniku käitumisega solvaval viisil (22%). Vääritud käitumise juhtumeid on kohtunike distsiplinaarasjade hulgas küll vähem, kuid süüdimõistmise korral on nende eest määratud karistused olnud karmimad. Kõige suuremaks eksimuseks saab kolleegiumi praktikale tuginedes pidada alkoholihoobes teenistusülesannete täitmist ja tööruumides viibimist (sellele on järgnenud kõige karmimad karistused). Enim esinenud vääritud käitumise juht on alkoholihoobes avalikus kohas või tööruumides viibimine, teine tüüpilisemaid vääritud käitumise juhte on solvamine.

## **II. Postmodernistlikud tendentsid kohtumenetlustes ja –halduses üldiselt ja Eestis**

### **Head kolleegid ja külalised**

Seekordse täiskogu sisuline teema käsitleb kohtupidamise kvaliteeti ja tõhusust. Kui proovida alustada veidi pateetiliselt, siis võiks öelda, et üks tont käib ringi mööda postmodernistlikku õiguskultuuriruumi – tõhususe tont. Nii nagu erinevate kohtumenetluste edumeelsust hinnatakse üha enam nende tõhususe ehk efektiivsuse põhjal, peab ka postmodernistliku ajastu kohtusüsteem tervikuna olema esmajoonel tõhus, mis tähendab, et sellesse suunatud avaliku ressursi arvelt peab kohtusüsteem suutma anda arvuliselt üha enam lahendatud kohtuasju ja seda võimalikult lühikese menetlusajaga. Kohtuhalduse strateegiadokumentides ei keskenduta reeglina mitte õiglase lahendi saavutamise teedele, vaid kohtusüsteemi efektiivsuse tõstmisele kohtuasjade menetlemisel. Omaette huvitav ja intrigeeriv riigiõiguslik küsimus on mõistagi see, et miks eeldatakse tõhusat toimimist kõigest riigivõimuharudest esmajoonel kohtuvõimult, samas kui täitev- ja seadusandliku võimu puhul see kategooria vähemalt analoogilisel kujul pole võimendunud. Pole kohanud ühtegi tõsist arutelu selle üle, kuidas tõsta näiteks parlamendi efektiivsust seaduseelnõude menetlemisel eesmärgiga saavutada eelnõude võimalikult lühike menetlustähtaeg ja seeläbi suurendada ka arutatud eelnõude hulka. Seda isegi vaatamata sellele, et iseenesest toimub mõlemas kõnealus institutsioonis spetsiifiline menetlus ning ka mõlema menetluse tulem – vastavalt siis kohtulahend ja seadus või otsus – on kvantitatiivses mõttes tööühikutena võrdselt mõõdetavad. Pigem vastupidi – aeg-ajalt jõuab ka Eestis avalikkuse ette opositsiooniliste parlamendiliikmete kurtmist, et ühte või teist eelnõud soovitakse liiga kiiresti läbi suruda ja rahvaesindajatele ei jäeta piisavalt aega, et küsimust põhjalikult vaagida. Seega, millest on siis ikkagi tingitud kõikjal, nii riigisisel kui ka rahvusvaheliste institutsioonide tasemel spetsiifiline tõhusa justitiivsüsteemi loomise taotlus?

Ilmselt on vastus küsimusele, miks eeldatakse kolmest riigivõimuharust erilist efektiivsus nimelt kohtusüsteemilt, mitmekihiline ja ühest vastust sellele polegi. Kõige olulisema tegurina väärib siin äramärkimist siiski põhiseaduslik võimude tasakaalumehhanism ise, mille kohaselt toimivad nii täitev kui seadusandlik võim niinimetatud omaalgatuse põhimõtte alusel, samas kui kohtuvõimu jaoks on omainitsiatiiv lubamatu. Kohtuvõim tuleb tema käivitamiseks eelnevalt väljapoolt aktiveerida kohtule esitatava kaebuse alusel, mille sisuks on üldjuhul õiguskaitse taotlus. Kohtuasjade suur arv kinnitab, et Põhiseaduse §-s 15 sätestatud kohtusse pöördumise põhiõigus pole üks olulisemaid põhiõigusi mitte ainult teoreetiliselt, vaid ka igapäevaelu praktikas. Kohtusüsteemi eripära väljendub ka selles, et kohtud ei saa ise mõjutada laekuvate kohtuasjade arvu ega liiki, on kohustatud tegelema võrdselt kõigi kohtusse esitatud kaebustega, kuid ei saa seejuures ise otsustada justiitsüsteemile eraldatava ressursi üle. Sellest tulenevalt on kohtuvõim võrreldes ülejäänutega märksa enam põhiõiguste kandjaid teeniva iseloomuga riigivõimuharu. Kohtusüsteemil on unikaalne roll isikute põhiõiguste ja vabaduste kaitsel, millega kaasneb avalikkuse – esmajoones aga kohtusse pöördunute – põhjendatud ootus, et kohus seda neile ka võimalikult ruttu pakub. Siit ka sügavale üldkeelde juurdunud väljend „õigus kohtulikule kaitsesele“, samas kui näiteks keelend „õigus parlamentaarsetele kaitsesele“ kõlab isegi väljapooll erialakeelt võõralt. Kohtusüsteem peab suutma küsijaile õiguskaitset pakkuda mõistliku aja jooksul, nagu seda näeb ette ka liikmesriikide poolt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artikliga 6 endale võetud kohustus. Ei saa eitada, et tõhusa õiguskaitse üks võtmesõnu on ka kiirus, kuna pikk kohtumenetlus koormab menetlusosalisi nii majanduslikult kui psühholoogiliselt. Et meie kohtusüsteem pole selles osas alati olnud oma ülesannete kõrgusel, seda näitab muu hulgas Strasbourgi kohtu praktikas Eestile ette heidetud mõistliku menetlusaja nõude rikkumiste arv. Kuni käesoleva ajani on inimõiguste kohus Eesti kohtumenetluste ebamõistliku kestuse tuvastanud kokku 4 sisulise otsusega.<sup>1</sup> Lisaks on Eesti riik kohtumenetluse mõistliku nõude rikkumise asjades seni sõlminud 6 kokkulepet ja teinud 3 ühepoolset deklaratsiooni.<sup>2</sup> Ka Euroopa Liidu õiguse kontekstis on kohtumenetluste efektiivsus omandamas üha suuremat tähelepanu. Nimetagem siinkohal vaid mõne näitena Euroopa maksekäsu kiirmenetlust või Euroopa lihtmenetlust. On mõisteta, et üha suureneva kohtuasjade arvu kontekstis tuleb riikidel paratamatult astuda samme, et õigus oma kohtuasja läbivaatamisele mõistliku aja jooksul oleks kindlustatud igaühele. Viimane eeldab aga eraldi tähelepanu pööramist kohtusüsteemi tõhususele kui iseseisvale kohtute haldamise alaeasmärgile. Riigikohus on lugematutes põhiseaduslikkuse järelevalveasjades tehtud lahendites rõhutanud, et (tsiteerin) „kohtusüsteemi ja kohtute menetluslik tõhusus on oluline nii kohtusüsteemi funktsioneerimiseks tervikuna (kohtute üldise töökoormuse seisukohalt) kui ka igale kohtuasjale mõistliku aja jooksul lahendi tagamiseks”

---

<sup>1</sup> 2.12.2003 Treial vs Eesti; 18.02.2007 Shchiglitsov vs Eesti; 8.11.2007 Saarekallas vs Eesti; 29.01.2009 Missenjoy vs Eesti.

<sup>2</sup> 11.10.2005 Peterson ja Sitnik vs Eesti; 18.03.2008 Treial vs Eesti; 2.03.2010 Pervushin jt vs Eesti; 2.03.2010 Ömblus vs Eesti; 31.01.2011 Pavlova vs Eesti.

(tsitaadi lõpp).<sup>3</sup> Eeltoodust tulenevalt ei ole kohtusüsteemi efektiivsusega tegelemise vajalikkust võimalik kahtluse alla seada – tegemist on põhiseaduslikku järku õigusväärtusega.

Globaalselt üldistada püüdes võib öelda, et justiitsüsteemi n-ö läbilaskevõimet on seadusandjad reeglina püüdnud suurendada üheaegselt nii kohtumenetluste funktsiooni ümber mõtestamisega kui ka kohtusüsteemi juhtimisvõtete teisenemisega.

Kohtumenetluste puhul on see peaaesjalikult tähendanud kohtumenetluse eesmärkide teisenemist. Kui klassikalises tähenduses on kohtuliku arutamise sihiks faktiliste asjaolude väljaselgitamine ning tuvastatu pinnalt materiaalõiguslikult õige kohtulahendi tegemine, siis tänapäevane menetlusõiguslik lähenemisenurk peab seda eesmärki üha enam pigem sekundaarseks. Prof Laura Ervo on selles kontekstis 32. Eesti õigusteadlaste päevadel peetud ettekandes tabavalt märkinud, et (tsiteerin) postmodernistlikku kohtukultuuri iseloomustab suur muutus kohtulahendi leidmiselt, materiaalõiguse ideaalide ja materiaalõiguse seisukohalt õigete kohtuotsuste väärtustamiselt läbirääkimisõiguse ideaali ja pragmaatiliselt aktsepteeritava kompromissi hindamise suunas. Sedalaadi menetluses nähakse kohtunikku pigem kui poolte abistajat, aga mitte kui osalist, kes kasutab oma avalikku võimu lõplike otsuste vastuvõtmiseks. Areng on toimunud kohtuvõimult kohtuteenuse suunas.<sup>4</sup> (Tsitaadi lõpp.) Kui prof Ervo kirjeldatud suundumustele lisada veel täitevvõimu rolli järjepidev suurenemine olemuslikult kohtuasjade sisulisel lahendamisel (näiteks prokuratuurile usaldatud oportuuniteedipõhimõtte rakendamise raames kriminaalmenetluses) ning erinevate rööpapaaride seadmine juba kohtumenetlusesse jõudnud asjade sealt uuesti väljajuhtimiseks kohtuotsuse tegemise vajaduseta (näiteks lepitusmenetluse või alaealiste asjade komisjoni kaudu), siis saamegi siinkõneleja arvates ette üsna täpse pildi kohtumenetluse arengutendentsidest viimastel aastakümnetel. Nüüdisaegse menetlusõiguse keskne juhtimõte on seega pigem kõikvõimalike *deal*’ide soodustamine ning kohtuvaidlusele aluse andnud sotsiaalse konflikti reguleerimine, mitte aga niivõrd õigusvaidluse lahendamine materiaalõiguse eksaktse kohaldamise teel. Kohtunik sarnaneb selles kontekstis üha enam pigem õiguslaste eriteadmistega sotsiaaltöötajaga, kelle missioon ei erinegi enam suurt abikaasade suhtetüli harutava pereterapeudi omast.

Lihtne on veenduda, et Eesti menetlusõiguste areng on üsna üks-üheselt järginud eelkirjeldatud üleüldisi tendentse. Kohtumenetluse poolte kokkuleppel põhinevad lihtmenetlused ja oportuuniteedipõhimõtte süüteomenetlustes ning lihtsustatud menetlused, maksekäsu kiirmenetlus tsiviilkohtumenetluses ja lepitusmenetlus halduskohtumenetluses, ja kohtu ülesanne teha kogu menetluse ajal kõik temast sõltuv, et kohtuasi või selle osa laheneks kompromissi või muul viisil poolte kokkuleppel, on tüüpilised näited kohtumenetluste tõhususe tõstmisest menetlusreeglite ümberkorraldamise kaudu.

---

<sup>3</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 9. aprilli 2008. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-20-07, p 19.

<sup>4</sup> Avaldatud: L. Ervo. Õiglase kohtupidamise väljavaated kriminaalasjades: tulevikuvisionid ja praegune olukord Skandinaavias ja Euroopas. *Juridica* 2013/ 1, lk 47–55.

Kohtusüsteemi kui organisatsiooni pilgu läbi on üldiseks trendiks kasvatada tõhusust esmajoonel erasektorist pärinevate juhtimismeetodite juurutamise teel. Seda iseloomustab muu hulgas justitiisüsteemi efektiivsuse hindamiseks erisuguste välise mõõdikute kehtestamine, mille sisuks on saavutuseesmärkide püstitamine ning nende jälgimine ja eduka täitmise korral teenistujate premeerimine. Paralleelselt sellega on püütud luua erisuguseid stimuleerimismehhanisme kohtunike jõudluse kasvatamiseks. Võrdlevõiguslikult on siin kasutusel väga erinevaid mudeleid, mistõttu ühtse pildi joonistamine on raskendatud, kuid nende kõigi ühiseks tunnuseks võib pidada keskendumist justitiisüsteemi tegevuses mõõdetavatele parameetritele nagu näiteks lahendatud kohtuasjade arv ning kohtumenetluse kestus. Üksmeel valitseb ka selles, et tegemist on majandusteadusliku taustaga instrumentide sissetoomisega avaliku võimu tegevussfääri.

Eesti kohtusüsteemi institutsionaalsele tõhususele on hakatud erilist tähelepanu pöörama alates 2011. aastast, mil praegune valitsuskoalitsioon leppis kokku valitsusliidu programmis aastateks 2011–2015. Selle kohaselt on võetud eesmärgiks, et ükski kohtumenetlus ei kehtaks üheski kohtuastmes üldreeglina üle 100 päeva. Menetlusaegade lühendamise seadmine valitsuskoalitsiooni tegevuse üheks sihiks tõi enesestmõistetavalt kaasa senisest oluliselt suurema tähelepanu kohtusüsteemi tõhususe suurendamise võimalustele. Selle ülesande täitmiseks on Justiitsministeerium maa-, haldus- ja ringkonnakohtute haldamise käigus tänaseks kindlalt kasutamas juhtimismeetodina ühiste kavatsuste protokollide ehk ÜKP-de perioodilist sõlmimist (alates 2008. aastast), täpsustanud vanade ehk üle kolme aasta menetluses olnud kohtuasjade aruandluse korda (alates 2013) ning seadusandja täiendanud 2012. a lõpus kohtute seadust nii, et esimese ja teise astme kohtute teenistujate kategooriasse lisati üks uus kohtuametnik, so kohtujurist. Siinkohal nimetatu pole mõistagi kohtusüsteemi tõhususe tõstmiseks astunud sammude ammendav loetelu, vaid pigem neist olulisemate väljatoomine.

Rahvusvahelises kontekstis on Eesti kohtuhalduses efektiivsuse suurendamiseks astunud samme hinnatud igati positiivselt. Nii on Euroopa Komisjon andnud Eesti kohtusüsteemile 2013. aastal Euroopa Liidu kohtusüsteemide tulemustabelite raporti alusel kõrge hinnangu – Eesti kohtusüsteem toimib tõhusalt, mistõttu muutmiseks erilisi soovitusi meile ei antud.<sup>5</sup> Euroopa Liidu liikmesriikide võrdluses asetub Eesti justitiisüsteem seeläbi samale pulgale näiteks Austria kohtusüsteemiga, mida hinnati 2013. aastal kui ühte Euroopa Liidu kiiremat ja ökonoomsemat.<sup>6</sup> Riigisiselt on meie justitiisüsteemi tulemuslikkuse tõstmiseks ette võetud sammudest kahtlemata kõige olulisem kohtujuristide toomine kohtute juurde. Esimesed kohtujuristid astusid ametisse 2013. aasta esimesel poolaastal, kuid täielikult mehitati nendega

---

<sup>5</sup> Võrdlusandmed Eesti ja teiste Euroopa Liidu kohtute tõhususe kohta on kättesaadavad: <http://www.kohus.ee/et/kohtute-tohusus>. Euroopa Komisjoni Euroopa Liidu kohtusüsteemide tulemustabelite raport, 2013, lk 153. Raporti tulemustele juhtis tähelepanu ka Riigikohtu esimees 06.06.2013 Riigikogus antud ülevaates kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta.

Kättesaadav:

[http://www.riigikohus.ee/vfs/1507/Riigikohtu%20esimehe%20ettekanne%20Riigikogus\\_2013.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1507/Riigikohtu%20esimehe%20ettekanne%20Riigikogus_2013.pdf).

<sup>6</sup> Vt nt Österreich bei Verfahrensdauer unter den Schnellsten – Der Standard. Kättesaadav: <http://derstandard.at/1363706199588/Oesterreich-bei-Verfahrensdauer-unter-Schnellsten>.

esialgu vaid Eesti suurim kohus ehk Harju Maakohus, mis tähendab, et iga Harju Maakohtu kohtuniku kohta võeti teenistusse üks kohtujurist. Riigieelarve võtmes tähendab kohtujuristide ametikoha loomine riigi poolt täiendava ressursi eraldamist kohtusüsteemile, olles ühtlasi üheks suurimaks investeeringuks kohtute inimvarasse pärast iseseisva riigi kohtusüsteemi taastamist. Käesolevaks aastaks maa-, haldus- ja ringkonnakohtutele eraldatud eelarvetega jätkatakse Tartu kohturingkonna mehitamist kohtujuristidega. Õigusemõistmise võtmes ei tähenda kohtujuristi instituudi loomine siiski mitte kitsalt täiendava hulga inimeste kaasamist kohtuasjade lahendamisse, vaid ka kohtuniku töökorraldusliku lähenemisenurga olulist muutust, vähemalt esimese astme kohtute osas. Pidades silmas, et edaspidi on kohtunikul kohtuasju läbi vaadates võimalik üheaegselt tugineda nii istungisekretäri kui kohtujuristi tööpanusele, tähendab see paradigmavahetust õigusemõistmise korraldamises ehk üleminekut seniselt kohtunikukeskselt asjade lahendamisel nii öelda büroomudelile. Viimane eeldab edukaks toimimiseks siiski ka kohtunike endi töömeetodite ümbervaatamist ja oskust tööülesandeid kabinetiliikmete vahel jagada nii, et suureneks lahendatud asjade arv ja paraneks lahendite kvaliteet, kuid samas ei mindaks vastuollu põhiseadusliku nõudega, mille kohaselt tohivad õigust mõista siiski vaid kohtuniku staatuses ametnikud.

### **III Kohtusüsteemi tõhususe kasvatamise piirid**

Kuigi keskendumine kohtusüsteemi efektiivsuse probleemidele nii kohtumenetluse teoorias kui ka kohtuhalduses on aja nõue ning eesmärgina põhiseaduslikus mõttes legitiimne, on ka siin ometi selged piirid, millest üleastumine võib panna küsimärgi alla õigusemõistmise olemuse enese. Kohtumenetluste puhul ei tohi nende tõhustamine ühelgi juhul viia menetlusosalistele põhiseadusega ja rahvusvaheliste õigusaktidega tagatud menetluspõhiõiguste rikkumiseni. Kohtumenetluste kiirendamine ei saa toimuda Euroopa Inimõiguste Konventsioonis ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartas loetletud menetluslike miinimumnõuete ning Põhiseaduses sätestatud menetluspõhiõiguste arvelt. Ehk teisisõnu – ausa ja õiglase kohtumenetluse põhimõtet ei tohi ühelgi juhul ohverdada ainuüksi kiirema menetluse saavutamise nimel. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse viimase paari aasta praktikas on tulnud iseäranis seista kohtusse pöördumise ja edasikaabe põhiõiguse kaitsel, tunnistades tänaseks juba rohkem kui 50 korral põhiseadusevastaseks ja kehtetuks nende õiguste teostamist takistavad liigkõrged riigilõivumäärad. Kiirendada kohtuasjade läbivaatamist kohtusse pöörduda soovijatele kunstlike ja meelevaldsete rahaliste koormiste panemise kaudu pole ühelgi juhul aktsepteeritav lahendus, ei õiguslikust ega ka sotsiaalsest vaatenurgast. Õigusemõistmine on sündinud ühiskonnast võrsuvate tuliküsimuste lahendamiseks ja kohtusüsteem on selle ülesande täitja. Isikutevaheliste erimeelsuste tekkimist ei ole võimalik mõjutada kohtusse pöördumise õiguse piiramise kaudu. Sotsiaalse eneseregulatsiooni tagajärjena lahendatakse sel juhul kohtusse viimata jäänud konfliktid teistsugustel teedel, mis võib endaga kaasa tuua omavoli ebasoovitava kasvu ühiskonnas. Mõistagi on optimaalse tasakaalu leidmine ausa ja õiglase kohtumenetluse eri alapõhimõtete vahel väljakutse igale seadusandjale. Probleem tekib aga juhul, kui prioriteediks saab üksnes ja ainult menetlusökoonoomia, mille saavutamisele soovitakse allutada ka kõigi teiste menetlusega seotud põhiõiguste teostamine.

Olgugi et juba lõputult korrutatud, ei saa ka siinkohal mööda minna tõdemusest, et kõige parem menetlusõiguslik vahend senisest tõhusama kohtumenetluseni jõudmiseks on menetlusseadustike stabiilsus. Menetluse kiirendamise seisukohalt selgelt kontraproduktiivne on kohtumenetluse seadustike pidev muutmine ja varasemas kohtupraktikas juurdunud lahenduste ümbervaatumine, sest see kõik toob paratamatult endaga kaasa nii menetlejate kui menetlusosaliste ümberõppe vajaduse. Praktiline kogemus näitab, et ühe olulisema menetlusõigusliku novelli juurdumine võtab vähemalt 4–5 aastat aega, mistõttu eriti kahjulikuks tuleb pidada sama sätte korduvat muutmist, ootamata isegi ära eelmise regulatsiooni mõju avaldumist. Olen kindlalt seda meelt, et Eestis muudetakse menetlusseadustikke liiga sageli, mistõttu teen ettepaneku kaaluda nende muutmisele vähemalt paariaastase moratooriumi kehtestamist. Olen sügavalt veendunud, et taolise moratooriumi tõttu ei jääks üheski kohtuasjas õigus mõistmata, küll aga annaks see võimaluse vahepealsel ajal kehtestatud muudatuste juurdumiseks ja stabiilse kohtupraktika tekkeks.

Mis puudutab õigusemõistmise tõhustamise piire kohtuhaldussfääris, siis markeeriksin siinkohal neist üksnes nelja olulisemat.

Esimene tähelepanek tugineb Põhiseadusele ja puudutab esmajoones uut teenistujate kategooriat meie kohtusüsteemis, nimelt kohtujuristi. Ei saa salata, et kohtujuristide kaasamine õigusemõistmise juurde tõi endaga kaasa paratamatud õigusteoreetilised vaidlused kohtujuristide pädevuse piiride üle ehk diskussiooni, milliseid menetlustoiminguid nad teha võivad.<sup>7</sup> Selgus, et kohtujuriste puudutava seaduseelnõu esitamisel olid tema kompetentsi piiride küsimused jäänud lõpuni mõtestamata, et mitte öelda – jäetud teadlikult määratlemata. Sisuliselt ei tähendanud see muud, kui kõnealuse probleemi lahendamise jätmist kohtupraktikale. Küsimus sai vastuse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse raames 4. veebruaril 2014 langetatud Riigikohtu üldkogu otsusega, millega tunnistati põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks kohtute seaduse ning tsiviilkohtumenetluse seadustiku need normid, mille kohaselt võis tsiviilkohtumenetluses menetluskulud kindlaks määrata kohtujurist.<sup>8</sup> Riigikohtu üldkogu rõhutas, et ka kohtusüsteemi efektiivsuse suurendamiseks astutavad sammud saavad toimuda vaid rangelt Põhiseaduse ülimuslikkuse põhimõtet respektierides. Ka seadusandjal ei ole lubatud minna vastuollu Põhiseaduses sätestatud pädevusnormidega. Seadmata kahtluse alla kohtujuristide institutsiooni vajalikkust kriipsutab kõnealune Riigikohtu üldkogu lahend siiski alla, et Põhiseaduse § 146 esimese lause kohaselt ei saa seadusandja õigusemõistmise tuumikküsimuste lahendamist delegeerida kellelegi teisele peale kohtuniku. Kohtujuristi roll saab sellest tulenevalt olla üksnes kohtunikku abistav, kuid mitte teda asendav.

Teine märkus puudutab Euroopa Inimõiguste Konventsiooni ja selle kohaldamispraktikat. Rääkides vajadusest tõhustada kohtusüsteemi tegevust üha kasvava hulga kohtuasjadega toimetulekul, osundatakse sageli õigesti ja põhjendatult konventsiooni artiklile 6, millest tuleneb liikmesriikide kohustus tagada kohtuasja lahendamine mõistliku aja jooksul. Tegemist on ilmselt inimõiguste kohtu praktikas kõige enam tähelepanu pälvinud protsessuaalse

<sup>7</sup> Nt V. Saarmets. Kohtuametnike rollist õigusemõistmisel ja selle laiendamisel. Kohtute aastaraamat 2012, lk 49 jj.

<sup>8</sup> Riigikohtu Üldkogu 4. veebruari 2014 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-29-13.



õigusega. Paraku jääb seejuures aga tihti teenimatult tähelepanuta asjaolu, et kuigi konventsiooni artikkel 6 räägib *expressis verbis* vaid mõistlikust menetlusajast, on üldise arvamuse kohaselt konventsiooni samast sättest tuletatav ka igäühe õigus põhjendatud kohtulahendile.<sup>9</sup> Mõistliku aja järgimise nõuet ei tohi seega mõista kiirustamisena, mille tulemiks on asja pinnapealne lahendamine. Kohtulahendis peavad sisalduma ammendavad ja kohased põhjendused kohtuasja aluseks olnud faktiliste ja juriidiliste asjaolude kohta. Euroopa inimõiguste kohtu praktika kinnitab ühemõtteliselt, et konventsiooni artikkel 6 kohustab muu hulgas kohtuid oma otsuseid põhjendama,<sup>10</sup> kuigi kohus ei tee liikmesriikidele ettekirjutusi kohtulahendite sisu ja struktuuri osas. Mõistagi pole seejuures tähtsusetu ka kohtulahendi põhjenduste kvaliteet. Siinkohal võib tõmmata teatud paralleeli inimõiguste kohtu praktikaga vahistamise otsuste põhjendamise vallast, mille raames on näiteks Läti kohtusüsteemile korduvalt heidetud ette kohtute vahistamismääruste põhistuste trafaretsust ja pealiskaudsust.<sup>11</sup> Niisiis ei ole kohtuasja arutamise kiirus konventsiooni mõttes omaette väärtuseks, vaid seda tuleb mõista nõudena viia kohtuasja arutamine läbi viivitusega selliselt, et ühtlasi oleks tagatud kaebaja õigus põhjendatud kohtulahendile.

Kolmas tähelepanek puudutab kohtusüsteemi efektiivsuse mõõtmiseks kasutatavate parameetrite adekvaatsust. Kui eeldada, et erasektorist pärinevatel juhtimismudelitel võib olla koht ka avaliku võimu teostamise juures, siis nõuab nende juurutamine vähemalt kohtusüsteemis vältimatut eelkõkkulepet küsimuses, mida mõista kohtusüsteemi poolt antava „toodangu“ all. Kõnealune probleem tõusetub alati, kui päevakorras on majanduslike juhtimismudelite rakendamine riigi või kohaliku omavalitsuse tegevuses, kus ei ole ega saagi olla esmatähtis kasumlikkuse maksimeerimine. Olukord, kus kohtusüsteemi edukat toimimist peegeldavateks mõõdikutena eelistatakse kvantitatiivseid näitajaid, nagu see on ka Eestis maa-, haldus- ja ringkonnakohtutega sõlmitavate ühiste kavatsuste protokollide puhul, iseloomustab hästi turumajanduses tootlikkuse tõstmiseks mõeldud meetodite rakendamiskasutuse avaliku võimu tegevuses. Keskendumine esmajoonelise lahendatavate asjade arvule ja menetlusajale jätab täiesti tähelepanuta kohtulahendite sisu ja kvaliteediga seonduva. Siinkohal oleks eriti paslik meelde tuletada Albert Einsteini ütlust, et mitte kõik, mis on loendatav, pole oluline, ja mitte kõik, mis on oluline, pole loendatav. Raske oleks leida kohtusüsteemi olukorra iseloomustamiseks veel tabavamalt tõdemust. Kuna kohtute tööd iseloomustavad kvalitatiivsed näitajad nagu materiaalõiguse kohaldamise õigsus ja menetlusreeglite järgimise korrektsus alluvad väga halvasti kõrvalseisja aspektist mõõtmisele, siis neid kaasaegsetes juhtimismudelites lihtsalt ignoreeritakse.<sup>12</sup> Samas on õigusemõistmise sisu taandamine ainult kvantitatiivsetele näitajatele selle sisu põhjendamatu ja lubamatu kitsendamine. Austria Ülemkohtu kohtunik Matthias Neumayr on selles kontekstis põhjendatud märkinud, et kuigi kohtunike töö jälgimine ja kõikvõimalike töö võrdlustabelite koostamine kuulub kohtunike hindamise juurde, peab kohtuniku sõltumatuse juurde kuuluma ka sisemine kindlus jätta tegemata ebavajalikud järeleandmised töö kvaliteedis pelgalt kvantitatiivsete võrdlustabelite ja

<sup>9</sup> Nt U. Lõhmus (koost). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu, 2003, lk 147–148.

<sup>10</sup> Nt 10.04.1994 Van de Hurk vs Holland.

<sup>11</sup> Nt 11.06.2013 Bannikov vs Läti; 20.12.2011 Zandbergs vs Läti.

<sup>12</sup> Selle kohta nt: P.-A. Albrecht. Expectations to strengthen judicial independence, p 24-25. Kogumikus P.-A. Albrecht, J. Thomas (eds). Strengthen the Judiciary's independence in Europe. Berlin, 2009.

statistika surve<sup>13</sup>. Õige metoodika kohtusüsteemi tulemuslikkuse mõõtmiseks peab niisiis võimaldama arvestada lisaks menetlusajale ja menetletud asjade arvule ka asjas tehtud kohtulahendi sisulist kvaliteeti. Praegune arusaam lähtub vaikivast eeldusest, et kohtulahendi materiaaldigluslik õigsus ja menetlusnormidele vastavus on edasikaebeõiguse esemeks ning selle kontrollimine kõrgemalseisva kohtu ülesandeks. Kuigi seda tõdemust pole võimalik kahtluse alla seada, järeldub sellest ühtlasi, et keskendumine kitsalt vaid ühe kohtu või kohtuastme tegevust iseloomustavatele kvantitatiivsetele näitajatele on lühinägelik: mis kasu on kohtusse pöördunu jaoks näiteks esimese astme kohtust ülikiirelt kättesaadud kohtulahendist, mis seejärel apellatsioonikohtus põhjenduste puudumise tõttu tühistatakse ja uueks arutamiseks saadetakse, või ruttu saavutatud lahendist, millele järgneb kordades pikem apellatsioonimenetlus seetõttu, et mitmed kiirustamise tõttu selgitamata jäänud asjaolud tuleb järgmises astmes alles selgeks vaielda? Mõistagi tuleb organisatsiooni toimimise edukusega tegeleda, kuid selleks rakendatavad mõõdikud peavad olema kooskõlas üksiku organisatsiooni spetsiifikaga. Kohtusüsteemi puhul tähendab see, et keskendumise asemel ainuüksi lahendatud asjade arvule ja menetlusaegadele, tuleb aluseks võtta sellised näitajad, mis võimaldaksid hinnata kohtusüsteemi poolt pakutava õiguskaitse efektiivsust tervikuna. Viimane eeldab metoodika loomist, mis võtab vaatluse alla kohtuasja liikumise kõigi kohtuastmete vahel alates kohtusse pöördumisest kuni kohtulahendi jõustumiseni. Kõnealune probleem pole iseenesest uus ning lahendusi selliste hindamiskriteeriumiteni jõudmiseks on otsitud ja otsitakse edaspidi ka teistes Euroopa Liidu liikmesriikides. Pidades silmas, et meie kohtute tööd iseloomustavate mahulistele näitajatele pole võimalik etteheiteid teha – nimelt on menetlusstatistika kohaselt Eesti kohtud viimase kolme aasta jooksul stabiilselt lahendanud suhtarvuna rohkem asju, kui neid kohtutesse on saabunud, mis tähendab, et kohtud lahendavad rohkem asju, kui neile menetlemiseks laekub – kutsun üles korrigeerima kohtusüsteemi toimimise tõhususe hindamiseks kasutatavat metoodikat.

Viimaks olen seda meelt, et ka kohtumenetlusi puudutavate kvantitatiivsete näitajate endi sisustamisel oleme me alles pika tee alguses. Kohtunike tagant kiirustamine ja tagantjärele statistika on sellisele mitmetahulisele teemale nagu kohtusüsteemi tõhusus liiga ühekülgne lähenemine. Kohtusüsteemi töö tulemuslikkust on võimalik edukalt parandada alles siis, kui me teame, millised on kohtuasjade lahendamist takistavad peamised tegurid kõigi kohtuastmete lõikes. Ehk teisisõnu, kui meil on näiteks teatud menetlusliikides probleeme asjade lahendamise mõistliku ajaga, siis on üldjuhul ühekülgne seostada seda kitsalt kohtunike tegevusega. Silmas tuleb pidada, et sageli peituvad kohtumenetluse venimist tingivad asjaolud muudes kohtusüsteemivälistes tegurites, mille muutmine ei kuulu ega saagi kuuluda konkreetset kohtuasja läbivaatava kohtuniku võimkonda. Tüüpilisteks näideteks siinkohal on tsiviilkohtumenetluses menetlusedokumentide kättetoimetamisega seonduv või kriminaalmenetluses tunnistajate väljakutsumist, kuid ka prokuröride ja kaitsjate kohtuistungitest osavõtu tagamist puudutav. Kui riigil üldisemalt puudub tõsiseltvõetav huvi elukohta registreerimise süsteemi korrastada, prokuröride arvu suurendada või kaitsjate

---

<sup>13</sup> M. Neumayr. Richterliche Praxis der Zivilgerichtsbarkeit. – [Wandel in der Justiz](#), Wien, 2013, lk 118. „Zur Unabhängigkeit gehört auch die Gelassenheit, sich bei der Arbeit nicht nur von Prüflisten leiten zu lassen.“

kaasamist parandada, siis on kohtuliku arutamise takerdumine selle loomulik tagajärg, sest kohtusüsteemi ei saa vaadelda lahus sellest sotsiaalsest taustsüsteemist, milles see eksisteerib.

#### **IV. Kokkuvõte**

Head kolleegid

Kord aastas kogunev kohtunike täiskogu on koht, kus arutada kohtusüsteemi jaoks aktuaalseid küsimusi. Usun, et tänaseks kavandatud arutelu kohtupidamise tõhususe ja kvaliteedi teemal aitab kaasa mõistliku kontseptsiooni tekkele, mille põhjalt hinnata meie kohtute poolt pakutava õiguskaitse efektiivsust. Iseenesest on postmodernistliku ajastut iseloomustava tõhususe tondiga võitlemine tarbetu: ei ole võimalik vastu vaielda teesile, et riiklike vahendite kasutamine peab olema võimalikult efektiivne, nagu ka arusaamale, et igal kohtusse pöördunud on õigus saada temasse puutuva vaidluse kohta kvaliteetne kohtulahend mõistliku aja jooksul. Reaalteadustest on siiski teada, et ravimi muudab mürgiks ainuüksi toimeaine kogus. Õigusemõistmine toetub erinevatele võrdselt olulistele põhimõtetele, millest vaid üheainsa ületähtsustamine võib kaasa tuua kogu süsteemi tasakaalust väljalangemise ohu. Mõistliku menetlusaja tagamine ei tohi ühelgi juhul viia järeleandmisteni kohtulahendi kvaliteedile esitatavates nõuetes ning kohtuniku õiguse põhjendamatu piiramisele ise otsustada, kui palju tööd konkreetse kohtuasja lahendamisse panustada. Kohtusüsteemi töö tulemuslikkuse mõõtmine esmajoonel kvantitatiivsete näitajate alusel ei ole õigustatud. Selle asemel tuleb analüüsida kohtusüsteemi töökeskkonda kui tervikut, mis peab toetama kohtuasjade menetlusökonomilist ja kvaliteetset lahendamist.<sup>14</sup> See on võimalik vaid nii, et koostööd teevad teised professionaalsed menetlusosalised (prokuratuur ja advokatuur), kohtusüsteemi tugistruktuurid ja justiitsministeerium.

Täna tähelepanu eest ja soovik kõigile täiskogu edukat jätku!

---

<sup>14</sup> Näiteks Austrias on viimasel ajal panustatud eelkõige informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiate võimaluste arendamisse.