

## **Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta**

Ettekanne Riigikogu 2016. aasta kevadistungjärgul

09.06.2016

Priit Pikamäe

Riigikohtu esimees

Austatud juhataja, lugupeetud Riigikogu!

Kohtute seaduse § 27 lõige 3 annab Riigikohtu esimehele võimaluse pöörduda kord aastas parlamendi poole ülevaatega Eesti kohtukorraldusest, õigusemõistmisest ja seaduste ühetaolisest kohaldamisest. Täna esitan soovimiseks keskenduda kohtusüsteemile riigireformi aspektist.

Käesoleva aasta 14. aprillil arutas Riigikogu olulise tähtsusega riikliku küsimusena riigivalitsemise reformi. Pea kõigis ettekannetes peatuti Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüüsil, millest nähtuvalt tuleneb Eesti riigivalitsemise reformi vajadus peaaugustalt meie elanikkonna demograafilisest kokkutõmbumisest ja ümberpaiknemisest, samuti asjaolust, et vaatamata väliskeskkonnas toimunud olulistele muutustele ei ole Eesti avaliku halduse süsteemi viimasel ajal märkimisväärselt muudetud. On enesestmõistetav, et kohtusüsteem, olles samuti riikliku organisatsiooni üheks osaks, ei saa jääda nimetatud tendentside suhtes immuunseks ning peab samuti nendega arvestama. Tulevikku silmas pidades näen seetõttu, et sarnaselt meie riikluse muude valdkondadega tuleb ka kohtusüsteemil uute oludega paratamatult kohaneda end vajalikus ulatuses ümber korraldades. Teisalt pole õigusemõistmine lihtsalt üks avalik teenus paljude teiste seast, vaid keskne põhiõigus, mille riik peab tagama kooskõlas põhiseaduse ja rahvusvaheliste standarditega. Seetõttu tuleb siinkõneleja hinnangul enne kohtuid puudutavate ümberkorralduste käivitamist kindlasti määrata need piirid, millega riigivalitsemise reform peab kohtusüsteemi juures vältimatult arvestama.

Alustuseks soovin seadusandjale kinnitada, et Eesti on taasiseseisvumisele järgnenud aja jooksul suutnud üles ehitada väga hea kohtusüsteemi. Meil on välja kujunenud professionaalne kohtunikud, suurepäraselt tööd tegevad kohtusüsteemi omavalitsusorganid ning meie kohtuasutused on hästi juhitud. Eesti kohtusüsteem on esindatud kõigis asjakohastes rahvusvahelistes organisatsioonides. Seejuures oleme võimelised kõrgel tasemel kohtunikega mehitama kohtuniku kohti riigiülestes kohtuinstantsioonides. Kuna eestlased on edetabeliusku rahvas, siis kasutan siinkohal juhust, et viidata eelõeldu kinnituseks Euroopa Liidu õigusemõistmise tulemustabelile käesolevast aastast (ingl k: EU Justice Scoreboard 2016), milles esitatud näitajate järgi on Eesti mitmetes kategooriates silmapaistvalt edukas. Erandiks on kohtute rahastamist puudutav. Nimelt on tulemustabeli kohaselt Eesti riigieelarvelised kulud kohtusüsteemile eurodes ühe inimese kohta mõõdetuna Euroopa Liidu tagantpoolt kolmandad, jättes meid tabeli viimasesse ossa koos Rumeenia ja Küprosega.

Olulisemaks mistahes formaalsetest tabelitest pean siiski sisu ehk seda, et meie kohtud kindlustavad Eesti toimimise õigusriigina ning kohtute kaudu toimiv õigusemõistmine on kõrgtasemel. Kokkuvõtteks võib seega julgelt väita, et meil on parim õigusemõistmise süsteem, mida selleks eraldatud eelarvevahenditega on võimalik saada.

Eelöeldut silmas pidades ei ole ma seda meelt, et kohtusüsteem vajab riigivalitsemise reformi raames radikaalset ümberkorraldamist. Õigusemõistmine on juba olemuselt heas mõttes konservatiivne ning mistahes muudatused selles vallas peavad olema mitte üksnes põhjalikult, vaid igakülgsest põhjalikult läbi kaalutud. Öeldes, et kohtusüsteem ei eelda drastilist uuendamist, ei pea ma siiski silmas seda, nagu poleks siin üldse mitte mingeid muutusi tarvis. Nii nagu kõiki muusikainstrumente tuleb aeg-ajalt häälestada, vajab ka kohtusüsteemi töövõime perioodilist hindamist. Teisalt, analoogiliselt pillide häälestamisega tuleb ka siin olla äärmiselt ettevaatlik, et keeli mitte liigselt pingutada ja neid lõhkuda. Näiteid sellest, kuidas läbimõtlemata reformid võivad kohtusüsteemi toimimise halvata, pole vaja kaugelt otsida.

Millised siis võiksid olla need kohad kohtusüsteemis, millele riigivalitsemise reformi raames tähelepanu pöörata? Arvestades, et avaliku võimu ümberkorraldamise vajaduse üks põhiargumente toetub Eesti rahvastiku ettenähtavale jätkuvale kahanemisele, kerkib siit kohtusüsteemi jaoks vähemalt kaks põhiküsimust: senise kohtuvõrguga jätkamise otstarbekus ja kohtusüsteemiga seotud avalike teenistujate arv.

Alustan kohtuvõrgust. Kuna Eesti elanikkonna vähenemine ja ümberpaiknemine on rahvastikuprognoside kohaselt tulevikus jätkuv protsess, siis ei saa seda paratamatust jätta tähelepanuta ka kohtute ja kohtumajade asukohtade määramisel. Seda kinnitab ka paljude välisriikide senine kogemus, kus ajendatuna Eestile sarnastest demograafilistest suundumustest on kohtuvõrgu suuruse üle vaieldud ning seda vähem või rohkem radikaalselt ka reformitud. Selliste riikide nimistusse kuuluvad näiteks Prantsusmaa, Holland, Belgia, Taani, Horvaatia ja Portugal. Kohtute ja kohtumajade asukohtade otstarbekuse üle arutlemine muutuvus rahvastikuolukorras on seega normaalne protsess. Meenutan, et ka Eesti seadusandja on lähiminevikus vähemalt kahel korral kohtuvõrgu küsimustega tegelenud. Esmalt aastatel 2005–2006, mil ühendati senised maa- ja linnakohtud neljaks suureks esimese astme kohtuks, ning seejärel aastatel 2008–2009, kui likvideeriti Viru Ringkonnakohus. Kohtuvõrgu edasisel optimeerimisel on aga erakordselt oluline silmas pidada, et kohtute asukohtade üle otsustamine pole võrdsustatav haldusasutuste regionaalsete büroode asukohtade kindlaksmääramisega. Õigus saada kohtulikku kaitset on põhiseaduse § 15 kohaselt üks kõige fundamentaalsemaid põhiõigusi. Kohtuvõrgu selline kujundamine, mis loob ebamõistlikke takistusi kohtusse pöördumiseks, kujutab endast kindlasti nii selle põhiõiguse kui ka teiste kohtulikku arutamist puudutavate põhiõiguste olulist riivet. Mida suurem on mingist eluvaldkonnast võrsuvate kohtuvaidluste hulk, seda kergemini peab ka vahemaade mõttes olema kättesaadav kohtusüsteem. Juhin siinkohal seadusandja tähelepanu asjaolule, et nimelt kohtusse pöördumise õiguse realiseeritavus oli arutelusemeks ühes hiljutises Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve vallas tehtud kohtuotsuses. Täpsemalt paluti selles asjas Riigikohtul kontrollida, kas võib lugeda põhiseadusega kooskõlas olevaks

olukorda, mis sunnib Lõuna-Eesti elanikke Sotsiaalkindlustusametiga peetavates kohtuvaidlustes pöörduma Tallinna Halduskohtu poole, samas kui Tartu Halduskohus on neile oluliselt lähemal. Käesoleva aasta 10. mail kuulutatud kohtuotsuses luges Riigikohus halduskohtumenetluse kohtualluvuse regulatsiooni siiski põhiseaduspäraseks. Üheks otsustavaks argumendiks sellise otsuse tegemisel sai asjaolu, et vaatamata alluvusjärgse kohtu kaugusele võimaldab kehtiv seadusandlus menetlusosalisel teha olulisi toiminguid ka temale lähimas kohtuasutuses. Näiteks võib isik esitada oma kaebuse ükskõik millisesse kohtumajja, kust see edastatakse alluvusjärgsele kohtule. Seda ja veel mitmeid teisi tegureid arvestades luges Riigikohus selles asjas õigusemõistmise kättesaadavuse põhiseaduslikud nõuded täidetuks. Üldisema järelalusena tuleneb kõnealusest lahendist siiski ühemõttelisena, et kohtuvõrgu ümberkorraldamise vältimatu eeltingimus on õigusemõistmise geograafilise kättesaadavuse kriteeriumite väljatöötamine. Niisugune analüüs tuleb teha kohtusse pöördumise õiguse spetsiifiliselt, sest muude valdkondade kogemus ei ole kohtupidamise üle kantav. Silmas tuleb pidada sedagi, et kuigi infotehnoloogia areng kaotab vahemaad, tuleb kohtusse pöördumise õigus kindlustada ka neile, kellel ei ole arvutikasutamise oskust.

Mööda ei saa vaadata ka avalike teenistujate arvu vähendamise mõjust kohtusüsteemile. Demograafilisi arenguid arvestades saab vaid nõustuda Vabariigi Valitsuse riigihalduspoliitika ühe põhisuunaga, milleks on avalikus sfääris hõivatud inimeste koguarvu vähendamine sünkroonis rahvaarvu üldise vähenemisega. Avalike teenistujate arvu vähendamine puudutab ka kohtusüsteemi. Justiitsministeeriumi esitatud arvandmete kohaselt soovitakse esimese ja teise astme kohtutes hõivatud inimeste arvu piirata ühe tuhande teenistujaga. Kuigi seoses mitmete uute kriminaalprotsessuaalsete ülesannete lisandumisega kohtutele alates käesoleva aasta 1. septembrist, kohtusüsteemi teenistujate arv lähitulevikus tõenäoliselt veidi suureneb, soovin seadusandja tähelepanu juhtida siiski asjaolule, et avalike teenistujate arvu optimeerimisel ei ole õige võrdsustada kohtunikke muude teenistujatega. Kohtunikud on kohtuvõimu vahetu teostaja, samuti nagu parlament teostab seadusandlikku võimu Riigikogu koosseisu liikmete tegevuse kaudu ja Vabariigi Valitsus täidesaatvat võimu valitsusliikmete vahendusel. Kuna sellele seisukohale on raske vastu vaielda, siis tuleb paratamatult mõnda, et olukorras, kus näiteks Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse puhul eeldab personalikärbe üksnes haldusaparaadi töötajate arvu vähendamist, kuid kohtusüsteemi korral sisaldab endas ka kohtunike arvu, ei kohtle kõnealune programm riigivõimuharusid võrdselt. Kuna kohtuvõimule teistsuguste standardite kehtestamisele pole võimalik leida mõistlikku põhjendust, tuleb kohtunikke vaadelda eraldi teenistusgrupina ning loobuda nende lugemisest kohtusüsteemile ette nähtud kvoodi alla.

Kohtusüsteemiga hõivatud inimeste arvu piirates tuleb arvestada ka sellega, et elanikkonna vähenemise ja kohtuasjade arvu vahel puudub üksühene seos. Teisisõnu, vähem inimesi ei tähenda tingimata ka kohtusse pöördumiste arvu vähenemist. Iseäranis kehtib see kohtuasjade liikumise kohta eri kohtuastmete vahel. Nii on näiteks Riigikohtu töökoormus viimase viie aasta jooksul järjepidevalt kasvanud sissetulevate kohtuasjade arvu suurenemise tõttu vaatamata sellele, et vahepeal üldine kohtusse pöördumiste arv mõneti vähenes. Seega toimib kohtuasjade dünaamika omasoodu, mistõttu on meelevaldne eeldada, nagu kaasneks elanikkonna vähenemisega automaatselt ka kohtusüsteemi töökoormuse leevenemine. Küll

aga tähendaks kohtunike arvu vähenemine kohtuasjade arvu muutumatuks jäämise või kasvu korral automaatselt kohtunike töökoormuse suurenemist ja sellest tulenevalt kohtuasjade menetlusaegade pikenemist ehk kokkuvõttes õigusemõistmise kättesaadavuse vähenemist. Arvestada tuleb ka sellega, et põhiseaduse järgi saab õigusemõistmise tuumikfunksioone täita üksnes kohtunik, mis välistab tema ülesannete delegeerimise teistele avalikele teenistujatele, näiteks kohtujuristidele või istungisekretäridele. Viimased saavad küll kohtunikku tema töös abistada, aga mitte asendada.

Eeltoodud põhjustel on hädavajalik, et avalike teenistujate arvu vähendamisele kohtusüsteemis eelneks selle sfääri täidetavate ülesannete mahu kriitiline ülevaatamine – tuleb otsustada, millised on need küsimused, mis kindlasti peavad jääma kohtute pädevusse. Kuna kohtusse pöördujate arv ei ole väljastpoolt kontrollitav, siis saab kohtusüsteemi töökoormust vähendada üksnes praegu kohtutele pandud kohustuste revisjoni tagajärjel. Viimane lähenemine võib hõlmata näiteks uute, kohtulikule arutamisele alternatiivsete menetluste loomist juba olemasolevate kõrvale, edasikaebevõimaluste otsustavat ümberhindamist või senise eri kohtuastmete vahelise kohtuasjade liikumise korra muutmist. Põhjust võib olla kaaluda ka ülesannete kompleksi üleandmist väljaspoole kohtusüsteemi küsimustes, mis ei ole vahetult seotud õigusemõistmisega. Nii on näiteks Lääne-Euroopa riikides valdava mudeli kohaselt kohtulahendite täitmisele pööramine kriminaalasjades prokuratuuri, mitte kohtute pädevuses. Kindlasti saab kordades tõhusamaks muuta ka menetluskulude väljamõistmise menetlust tsiviilprotsessis. Mõistagi saab nimetatud muudatusi ette võtta üksnes põhiseadusega määratud raamides.

Põhiseadus garanteerib õigusriigi keskse põhimõttena kõigile põhiõiguse lünkadeta kohtulikule kaitsele. Sellest järeldub muu hulgas, et kohtusüsteemi töökoormuse vähendamine ei tohi toimuda kohtusse pöördumisele põhjendamatute takistuste tegemisega. Põhiseadusest tulenevalt on seadusandja volitused kitsendada üldist kohtusse pöördumise õigust märkimisväärselt ahtamad võrreldes parlamendi pädevusega reguleerida edasikaebeõigust. Pean vajalikuks seda eraldi rõhutada põhjusel, et täpselt sellisel põhiseadusvastasel moel püüdis seadusandja kohtute töökoormust reguleerida 2009. aastal kohtulõive kordades suurendades. Kohtusse pöördumise õiguse väljasuretamine võib anda kuluefektiivsema riigi, kuid see poleks enam õigusriik. Kuna kohtute ülesanne on ühiskonnast võrsuvate vaidluste lahendamine, siis peab igäüks, kellel on *bona fide* mõistlik juriidiline nõue, saama seda kohtulikult maksma panna. Meenutan, et kohtusüsteemi töövõimelisusest ei sõltu ainult põhiõiguste kaitstus, vaid laiemalt ka kogu Eesti majanduskeskkond. Seda põhjusel, et majanduskeskkondade atraktiivsuse võrdlustes käsitletakse igäühele tagatud võimalust oma nõudeid kohtulikult realiseerida kui ühte peamist indikaatorit investeerimisvõimaluste olukorrast riigis. Arvestada tuleb ka sellega, et mistahes kohtueelne vaidluste lahendamise menetlus ei tohi välistada kohtumenetluse käivitamist. Eelõeldu ei tähenda mõistagi, nagu ei peaks seadusandja nägema ette mehhanisme pahatahtlike kaebuste tõrjumiseks. Kohtusüsteemi võime pakkuda tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul on pöördvõrdeline kohtute võimekusega tõrjuda kohtutee kuritarvitusi. Selles võtmes saab vaid tervitada Justiitsministeeriumi kavatsust alгатada halduskohtumenetluse seadustiku muutmise eelnõu,

millega soovitakse muu hulgas vältida määruskaebeõiguse väärkasutamist ning kiirendada kinnipeetavate masskaebuste menetlemist.

Märksa avaram on aga seadusandja otsustusruum edasikaebeõiguse piiride määramisel. Nimelt annab põhiseaduse § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigus parlamendile võimaluse seada sellele seadusega piiranguid, mis võivad olla nii formaalsed kui ka materiaalsed. Olukord, kus kehtivad menetlusseadustikud näevad enamikus kohtuasjades ette kahekordse edasikaebeõiguse, võis olla põhjendatud õiguskorra kiire kujunemise faasis, kuid selle otstarbekus praegustes oludes vajab uuesti analüüsi. Ühes sellega ootab uut mõtestamist eri kohtuastmete roll ja pädevus erinevates kohtumenetlustes. Mõistagi ei või seadusandja ka edasikaebemenetluse vallas toimida meelevaldselt, mis tähendab, et kõrgemasse kohtusse pöördumise kitsendused peavad olema põhjendatud. Et see pole alati nõnda, kinnitab näiteks Riigikohtu värske lahend käesoleva aasta 1. veebruarist. Selles tunnistas Riigikohus põhiseadusvastaseks tsiviilkohtumenetluse seadustiku sätteid, mis keelasid edasikaebeõiguse kasutamise juhul, kui kohus koostas menetluse tulemina põhjendusteta kohtulahendi, kuid lubasid seda olukorras, kus kohus otsustas oma lahendit motiveerida. See tähendab, et isiku edasikaebeõigus sõltus kohtu heaksarvamisest – kui kohus oma lahendit põhjendas, siis sai selle edasi kaevata, ja kui kohus oli otsustanud lahendit mitte põhjendada, siis puudus menetlusosalisel võimalus lahendi peale edasi kaevata. Kuna kirjeldatud regulatsioonile polnud võimalik leida põhjendusi, tunnistas Riigikohus nimetatud sätteid kehtetuks.

Lõpetuseks sooviksin korraks tagasi pöörduda Riigikohtu esimehe möödunud aasta parlamendiettekandes käsitletu juurde. Juhtisin tookord Riigikogu tähelepanu asjaolule, et kohtunikukonkursside ebamõistlikult suur läbikukkumiste arv näib kinnitavat, et ainuüksi väarikast töötasust ei piisa, motiveerimaks häid juriste kohtunikuametisse kandideerima. Samuti osutasin, et pärast kohtuniku ametipensioni kaotamist oleme silmitsi uue olukorraga, kus tuleb iseäranis läbi mõelda, mil viisil motiveerida uusi kohtunikke oma ametis võimalikult kaua jätkama. Täna on hea meel tõdeda, et parlament on kõnealusesse probleemi väga tõsiselt suhtunud ning kohtunike sotsiaalsed tagatised pole jäänud tähelepanuta. Kohtute seaduse muudatus, mis võimaldab kohtunikule anda lisapuhkust sõltuvalt tema ametistaažist, on esimene samm õiges suunas. Soovin eriti tänada Riigikogu põhiseaduskomisjoni ja justiitsministrit aktiivse kaasabi eest sellele küsimusele lahenduse leidmisel!

Täna tähelepanu eest!