



Hr Väino Linde
Esimees
Riigikogu põhiseaduskomisjon
riigikogu@riigikogu.ee

Teie 14.01.2010 nr 2.6-3/58
Õiguskantsler 8.02.2010 nr 18-1/100205/1000767

Arvamus kohtute seaduse eelnõu kohta

Austatud põhiseaduskomisjoni esimees

Tänan Teid pöördumise eest, milles palusite minu arvamust kohtute seaduse eelnõu (649 SE I, edaspidi KSE) kohta.

11.12.2008 antud arvamuses Riigikohtule¹ selgitasin oma seisukohti toonase kohtute seaduse eelnõu redaktsiooni kohta (kuupäevaga 21.10.2008). Tunnustasin töögrupi tehtud tööd kohtute seaduse (edaspidi KS) regulatsiooni kaasajastamisel. Nii lahendaks eelnõu mitmed kehtivas seaduses sisalduvad probleemid, näiteks:

- kohtunike arvu määramine seaduse tasandil;
- järelevalve raames jälitustegevusega seotud eriülesannete täitmise üle kontrolli teostamisele tähelepanu pööramine (eelnõus otseselt ei kajastu, kuid on rõhutatud seletuskirjas);
- õiguskantsleri varasemas praktikas kerkinud KS § 99 lg 1 punktis 5 sätestatud kohtuniku ametist vabastamise aluse (vabastamine kohtu likvideerimisel või kohtumaja sulgemisel, kusjuures seadus ei näe ette piisavaid menetluslikke ja sotsiaalseid tagatise) probleemi lahendamine;
- distsiplinaarkolleegiumi otsuste avalikkusega seotud probleemi ühene lahendamine – need on avalikud;
- teenistusest kõrvaldatud kohtunikule ametipalga maksmine;
- Riigikohtu selgesõnaline pädevus kontrollida kohtuasja menetlemise aja mõistlikkust I ja II astme kohtutes jne.

Samas avaldasin oma vastuses ka kahetsust, et eelnõu sisaldab mitmeid põhimõttelisi kitsaskohti, mis vajaksid lahendamist. Mõned toonastest probleemidest on saanud lahenduse, mõned on aga endiselt aktuaalsed.

Järgnevalt esitan esmalt oma põhimõttelised märkused eelnõu kohta (I) ning seejärel toon ära muud väiksemad küsimused ja kitsaskohad (II).

¹ Õiguskantsleri 11.12.2008 kiri nr 18-3/081961/00808586.

Sissejuhatuseks pean oluliseks ka lisada, et järgnev analüüs ei sisalda registrite (nt kinnistusraamat, äriregister jne) ja maksekäsu kiirmenetluse kohtusüsteemist lahutamise teemat.² Selleks töötas Justiitsministeerium välja eraldi eelnõu "Maksekäsu kiirmenetluse ja justiitsregistrimenetluse seaduse eelnõu"³, mis kooskõlastusringil sai mitme ministeeriumi tugeva vastuseisu osaliseks. Mulle teada olevalt kavatseb Justiitsministeerium loobuda esialgsest kavast lahutada registrid ja maksekäsu kiirmenetlus kohtusüsteemist ning nende toimimine jätkub kehtiva menetluskorra järgi.⁴ Seetõttu järgnevalt ma kõnealusel teemal eraldi ei peatu.

1. Põhimõttelised märkused

1.1. Võimu koondumine

1. Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) §-de 4 ja 14 koostoimest tuleneb võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiip. Nimetatud põhimõtte kohaselt on riigi põhifunktsioonid jagatud kolmeks – seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim – ning need on jaotatud erinevate organite vahel, kes kontrollivad ja tasakaalustavad teineteist.

2. Põhiseadus toob kohtute institutsionaalse sõltumatuse erinevalt teistest võimuharudest eraldi esile (PS § 146 lause 2: "Kohus on oma tegevuses sõltumatu ...").⁵ PS § 147 lg 4 rõhutab kohtuniku personaalset sõltumatust. Kohtu sõltumatus ja kohtuniku sõltumatus on omavahel tihedalt seotud. Seejuures ei ole kohtu institutsionaalne ega kohtuniku personaalne sõltumatus omaette eesmärgid, vaid on vajalikud tagamaks õigusemõistmise korrakohase toimimise ja kohtuotsuste kvaliteedi, et seeläbi kaitsta kohtusse pöörduvate isikute õigust tõhusale õiguskaitsele (PS §-d 13, 14 ja 15).⁶

3. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 6 lg 1 näeb ette igatüüpi õiguse asja arutamisele "sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis". Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika⁷ kohaselt vaadeldakse personaalset ja institutsionaalset sõltumatust sageli koos. Organi sõltumatust hinnatakse eeskätt lähtudes sõltumatusest täitevvõimust (sh omistatakse võimude lahususe põhimõttele üha suuremat tähtsust⁸), kuid ka protsessiosalistest. Olulised on vastavaid ülesandeid täitvate isikute ametisse

² Seletuskirja lk 3: "Kohtusüsteemi vabastamist õigusemõistmisvälistest ülesannetest, nt registripidamine (kinnistusraamat, laevakinnistusraamat, äriregister, mittetulundusühingute ja sihtasutuste register, kommertspandiregister, abieluvararegister – sisult haldusfunktsiooni teostamine) ja maksekäsu kiirmenetlus, käesoleva eelnõuga otseselt ette ei nähta, kuigi kehtiva seadusega võrreldes on eelnõust jäetud välja maakohtute kinnistus- ja registriosakondi ning kohtunikuabisid puudutavad sätteid. Nimetatud valdkonnaga seotud küsimused lahendatakse eraldi seadusega, mille Justiitsministeerium on juba ette valmistanud."; vt ka lk 60.

³ Kätesaadav arvutivõrgus: http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=272696.

⁴ Kui registreid puudutav jääb käesoleval hetkel kehtival kujul siiski alles, tuleb eelnõud läbivalt muuta, sh nt KSE §-i 128, mis näeb ette kohtunikuabide nimetamise kohtujuristikks.

⁵ Nt RKHKm 07.06.1999, nr 3-3-1-26-99, p 2: "Põhiseaduse §-s 146 sätestatud kohtu sõltumatuse põhimõtte tähendab, et kohus on konkreetsetes asjas õigusemõistmisel sõltumatu teistest võimuharudest – seadusandlikust võimust ja täitevvõimust."

⁶ Viimati nt RKPJKm 15.12.2009, nr 3-4-1-25-09, p 20.

⁷ Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 15.11.2007 otsus asjas nr 26986/03, *Galstyan vs. Armeenia*, p 61: "The Court recalls that, in determining whether a body can be considered to be "independent" – notably of the executive and of the parties to the case – it is necessary to have regard to the manner of appointment of its members and the duration of their terms of office, the existence of guarantees against outside pressure and the question whether the body presents an appearance of independence."

⁸ Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 09.11.2006 otsus asjas nr 65411/01, *Sacilor Lormines vs. Prantsusmaa*, p 59: "As to the question of independence being defined as the separation of powers between the executive and the judiciary, neither Article 6 nor any other provision of the Convention requires States to comply with any theoretical

nimetamise viis, ametisoleku perioodi pikkus, garantiid välise surve vastu, küsimus aruandekohustuslikkusest ametikohalt kõrgemalseisvate isikute ees; oluline on, et organ ka "näiks sõltumatu".

4. Tänane I ja II astme kohtute haldamise korraldamine täidesaatva võimu poolt riivab kohtu kui institutsiooni sõltumatust. Siiski ei tohiks siinkohal ära unustada, et täidesaatva võimu poolt kohtute haldamist võib vaadelda ka kui tasakaalustavat mehhanismi PS §-des 4 ja 14 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte valguses, mis on vastukaaluks kohtuvõimu liigsele koondumisele.

5. Eesti Vabariik on demokraatlik riik, kus kõrgem riigivõim lähtub rahvast (PS § 1 lg 1, § 56). Rahva poolt legitimeeritud parlamendi jaoks on peamisteks kohtuvõimu tasakaalustavateks mehhanismideks, reageerimaks võimalikele puudujääkidele kohtute tegevuses, esiteks õigusloome kujundamine (sh kohtute seaduse ja menetlusseadustike) ja teiseks eelarve vastuvõtmine. Õigusloome kujundamise osas omab Riigikohus omakorda aga põhiseaduslikkuse järelevalve õigust (nn negatiivne seadusandja). Kehtiva kohtute seaduse kohaselt saab kolmanda tasakaalumeeetmena kohtute haldamise osas välja tuua justiitsministri poliitilise vastutuse parlamendi ees (arupärimised, umbusaldamine jms).

6. Eeltoodu valguses tuleb kohtute seaduse eelnõud vaadates analüüsida, kas eelnõu näeb ette piisavad mehhanismid võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte n-ö teises pooles – tasakaalustamise osas. Just see on võtmeküsimuseks kohtute haldamise põhjalikul ümberkorraldamisel ja koondamisel kohtuvõimu enese kätte. Seejuures on lisaks ülesannete ja pädevuste jaotusele eri võimuharude – seaduslik, täidesaatev, kohtuvõim – vahel oluline vaadelda neid ka ühe võimuharu sees. Kui on leitud kohased lahendused tasakaalustamiseks ühe võimuharu siseseid võimalikke pädevuste koondumisi ja eos maandatud kuritarvituste ohud, võib väita, et puudub vajadus ka teis(t)e võimuharu(de) tasakaalumehhanismide järele.

7. Eelnõu järgi on Riigikohtu **üldkogul**

- sisulise õigusemõistmise võim, s.t konkreetsetes kohtuasjades kõrgeim instants (§ 21 lg 2 p 1);
- põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses n-ö lõppsõna ütlemise õigus ehk nn negatiivse seadusandja võim (§ 20 lg 2);
- legitimeerimisvõim, s.t teeb Vabariigi Presidendile ettepaneku kohtuniku (v.a riigikohtuniku) ametisse nimetamiseks ja kohtuniku ametist vabastamiseks (§ 21 lg 2 p 2, PS § 78 p 13, § 150 lg 3);
- distsiplinaarvõim kohtunike üle, s.t distsiplinaarkolleegiumi otsus on edasikaevatav Riigikohtu üldkogusse, kes teeb lõppotsuse (§ 21 lg 2 p 6, 8);
- teenistusvõim, s.t kohtute omaavalitsusorganite, kohtute nõukogu ja koalitusnõukogu⁹ konkreetset kohtunikku puudutavate otsuste peale esitatud kaebuste läbivaatamine ja lõplik lahendamine (§ 21 lg 2 p 3-7).

constitutional concepts regarding the permissible limits of the powers' interaction [...]. The Court would however emphasise that the notion of the separation of powers between the political organs of government and the judiciary has assumed growing importance in its case-law."

⁹ Eelnõu jätab koalitusnõukogule (ja ka kohtute nõukogule ettevalmistuskava piirarvu kehtestamisel (KSE § 36 lg 5 "kohtusüsteemi vajadus")) väga suure otsustusvabaduse (kasutatakse nii määratlemata õigusmõisteid kui kaalutusõigust), alates üldisemalt kohtunikuettevalmistuse kujundamise üldpõhimõtetest, lõpetades konkreetse kohtuniku ettevalmistuse korraldamisega. Arvestades koosmõjus eelnõus sätestatud üldsõnalisi ettekirjutusi ja ühekordset kaebeõigust, võiks kaaluda täiendavate kaitsemehhanismide sätestamist, vältimaks põhiseadusevastaseid riiveid kohtunikuks saada soovivate isikute õigustele ning etteheiteid nn kohtunike korporatiivsusele. Ühelgi inimesel

5. Riigikohtu üldkogu kutsub kokku ja juhatab reeglina **Riigikohtu esimees** (§ 21 lg 3), kellel on lisaks järgmised ülesanded:

- juhib ja esindab Riigikohut ja kogu kohtusüsteemi (§ 22 lg 3 p 1);
- teeb järelevalvet kõigi kohtunike üle ja juhib järelevalve korraldust kohtusüsteemis (§ 22 lg 3 p 2);
- kuulub põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumisse (kuid ei ole enam selle esimees) (§ 23 lg 3);
- omab nn legitimeerimisvõimu, s.o ainuõigust esitada Riigikohtu kohtunike kandidaadid (§ 22 lg 3 p 3, § 42 lg 2; PS § 65 p 8, § 150 lg 2), sh teeb ettepaneku riigikohtuniku asenduskohtuniku kandidaadid ametisse nimetamiseks (§ 56 lg 6). Eelnõu näeb ette, et enne peab ta ära kuulama Riigikohtu üldkogu ja kohtute nõukogu seisukoha (§ 41 lg 6);
- teeb Riigikohtu üldkogule ettepaneku nimetada Riigikohtu kolleegiumite esimehed (§ 24);
- kuulutab välja avaliku konkursi kohtunikukoha täitmiseks (§ 41 lg 2);
- annab riigikohtunikele loa ametiväliseks tegevuseks (teadus- või õppetöö, olemine äriühingu juhtorganis või vahekohtunikuks) (§ 50);
- juhatab kohtunike suurkogu ja kutsub kokku erakorralise kohtunike suurkogu (§ 85 lg 3, 6);
- on kohtute nõukogu esimees (§ 90 lg 4), sh on esimehel ainuõigus kutsuda nõukogu kokku ja määrata selle päevakord (§ 90 lg 5), samuti on häälte võrdse jagunemise korral Riigikohtu esimehe hääle otsustav (§ 90 lg 6);
- kinnitab nii kohtusüsteemi kui ka kohtuasutuste eelarved, samuti muudab neid eelarveaasta kestel (kuulatas enne ära kohtute nõukogu, § 92 lg 1-2);
- esindab kohtusüsteemi riigieelarve läbirääkimistel Vabariigi Valitsuses ning riigieelarve eelnõu menetlemisel Riigikogus (§ 92 lg 4). Seejuures ei näe eelnõu ette kohtute nõukogu ärakuulamiskohustust enne riigieelarve vastuvõtmist või kohtuid puudutavas osas muutmist, s.t loetakse piisavaks, et oma sõna ütleb eelarvemenetluses Riigikohtu esimees¹⁰;
- esitab kontrollikoja liikme kandidaadid suurkojale kinnitamiseks (kandidaatide esitamine on Riigikohtu esimehe ainuõigus, § 100 lg 1);
- nimetab ametisse Kohtuhalduskeskuse peadirektori (kuulates ära kohtute nõukogu) (§ 104 lg 1), direktor on aruandekohustuslik Riigikohtu esimehe ees (§ 105 lg 3).

6. Seega juhib Riigikohtu esimees kõiki olulisemaid kohtu omavalitsusorganeid ja kohtuhaldust, s.t lisaks Riigikohtu üldkogule juhatab Riigikohtu esimees ka kohtunike suurkogu ja kohtute nõukogu, teeb kõik olulisemad eelarveid puudutavad otsused (Riigikogu poolt otsustatud eelarve alusel) ning temast sõltub mitmete (võtme)isikute (sh kohtunike) ametisse nimetamine.

7. **Arvestades võimudevahelist horisontaalset võimu koondumist ühe võimuharu kätte (kohtuhalduse lahutamine täitevvõimust), on vajalikud kohtusüsteemisisesed tasakaalumehhanismid, vältimaks eos mistahes kuritarvitusi. Eeltoodu annab aga kinnitust sellest, et tegu on tugeva kohtusüsteemi sisese võimu koondumisega Riigikohtu, eriti Riigikohtu esimehe pädevusse.**

ei ole küll subjektiivset õigust kohtuniku ametikohale, kuid kindlasti on inimesel õigus korraldusele ja menetlusele (PS § 14).

¹⁰ Eelnõu § 91 lg 1 p 11 ("annab seisukoha kohtusüsteemi ja kohtuasutuste eelarve eelnõude kohta") ja § 92 lg 1 koostoimest tuleneb, et kohtute nõukogu annab oma seisukoha Riigikohtu esimehele enne tema poolt eelarvete kinnitamist, mitte parlamendile või rahandusministrile enne riigieelarve vastuvõtmist või muutmist. Kehtiva seaduse sõnastus ei ole kuigivõrd parem ja on tekitanud segadusi – KS § 41 lg 2: "Nõukoda annab eelneva seisukoha kohtute aastaelarvete kujundamise ning muutmise põhimõtete kohta." Minu seisukoht KS § 41 lg 2 tõlgendamise küsimuses sisaldub asjas, milles analüüsisin 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse põhiseaduspärasust (käsitles kohtunike palkade vähendamise põhiseaduspärasust, asi nr 6-1/090574).

8. Tasakaalumehhanismina näevad eelnõu autorid ette Riigikohtu esimehe ennetähtaegse ametist vabastamise Riigikogu poolt Vabariigi Presidendi ettepanekul (oluline on täpsustada, et vaid esimehe ülesannetest – ta jääb riigikohtunikuks). Samas ei ole eelnõus sätestatud mingit alust (s.o mis põhjusel: KSE § 27) – seega võib see olla nii poliitiline kui õiguslik. Seletuskirjas on alusena märgitud "kui Vabariigi President ja Riigikogu leiavad, et Riigikohtu esimees ei ole temale usaldatud juhtimisfunktsiooni täitmisega kohaselt hakkama saanud" (lk 15). Leian, et kohtusüsteem ei tohiks olla Riigikohtu esimehe kui kohtusüsteemi tipu kaudu poliitiliselt mõjutatav. KSE § 27 sellise võimaluse aga loob.

9. Riigikohtule antud arvamuses selgitasin näiteks, et ühe tasakaalumehhanismina (lisan, et ilmselgelt ei oleks see lahendus üksinda siiski piisav) tuleks põhimõtteliselt kõne alla distsiplinaarvõimuga seonduva ümberkujundamine. Eelnõu näeb ette järgmise lähenemise: distsiplinaarkolleeegium koosneb 15 liikmest (igast kohtuastmest 5 liiget), kes valitakse kohtunike suurtööst poolt (KSE § 75 lõiked 1-2). Esimehe valib kolleeegium ise, kuid esimeheks võib olla üksnes riigikohtunik (KSE § 75 lg 3). Esimehe staatuse olulisus tuleneb asjaolust, et esimees moodustab konkreetse asja kohtukoosseisu (KSE § 76 lg 3) ja on ka asja arutava koosseisu esimees (kui teda ei ole, nimetab ta teise riigikohtuniku distsiplinaarkolleeegiumi esimeheks).¹¹ Piirang on kolleeegiumi moodustamisel vaid selles, et esindatud peavad olema kõik kohtuastmed (KSE § 76 lg 3). Oma arvamuses Riigikohtule tegin järgmise ettepaneku: "Esiteks võiks jätta valitud distsiplinaarkolleeegiumi enda otsustada, keda valida kolleeegiumi esimeheks. [...] Kolmandaks, distsiplinaarkolleeegiumi otsused peavad kindlasti olema edasikaevatavad, kuid maandamaks eelkirjeldatud kahtlusi, võiks edasikaebeinstantsiks olla distsiplinaarkolleeegiumi täiskogu (15 liiget), mitte Riigikohtu üldkogu." Neid kahte ettepanekut, mis võimaldaks veidigi vähendada võimu kontsentratsiooni kohtuvõimu sees, ei ole eelnõus arvesse võetud.

10. Eelnõus on valitud n-ö püramiidina ülesehitatud kohtusüsteemi juhtimismudel, mis realiseerub läbi järgmiste aspektide: kohtute esimeeste vastutus, sh madala astme kohtu tegevuse eest (KSE § 14 lg 3, § 22 lg 3), kolleeegiumite esimeeste "hea seismise" kohustus, sh oma valdkonnas ka alamaastme kohtu eest¹² (KSE § 16 lg 2, § 24 lg 2), kohtu esimehe aruandluskohustus kõrgema kohtu juhi ees (KSE § 14 lg 3), koostöö mittelaabumisel kohtu juhi ülesannetest vabastamine (KSE § 19 lg 2 p 2, § 26 lg 2 p 2)¹³, madalama astme kohtu esimehe kandidaadi esitamine kõrgemal seisva kohtu esimehe poolt (KSE § 14 lg 2)¹⁴, kohtu esimehe ja kõrgema astme kohtu esimehe järelevalvepädevus, sh tööpiirkonnas asuva alamaastme kohtu kohtu juhi üle (KSE § 97), kirjeldatud Riigikohtu üldkogu ja esimehe pädevus. Taoline juhtimismudel, kus alama astme kohus allub läbi esimehe hierarhiliselt kõrgemalseisvale kohtule (ja sõltub selle usaldusest¹⁵) ning "püramiidi" vastutus- ja kontrolliahel tipneb Riigikohtu

¹¹ Riigikohtule antud arvamuses märkisin: "Ma ei pea veenvaks argumenti, et ei oleks õige/vastuvõetav, et esimese astme kohtunik otsustab kõrgema astme kohtuniku distsiplinaarasja üle. Kohtunikud ei ole teenistuslikult (sh distsiplinaarvõimu osas) kohtuastmete kaupa üksteisele allutatud. Distsiplinaarasja lahendamise ei ole seotud ka sisulise õigusemõistmise astmelisusega. Nii tekib eelnõus pakutud distsiplinaarkolleeegiumi koosseisu ja edasikaebeinstantsi vaadates kahtlus riigikohtunike endi distsiplinaarasja erapooletu ja õiglase arutamise võimalikkusest üldisemalt (eriti muude eeltoodud pädevuste koondumise valguses)."

¹² Seletuskirjas on rõhutatud, et see ei tähenda vastutust korrakohase õigusemõistmise eest, vaid kohustust "püüda tagada õigusemõistmise sisulist kvaliteeti" (lk 13)

¹³ Analoozne regulatsioon on ette nähtud ka Riigikohtu esimehe ja Kohtuhalduskeskuse peadirektori ning kohtu esimehe ja kohtudirektori koostöö mittelaabumise korral (vastvalt KSE §-s 106 ja 111).

¹⁴ Esitatud kandidaadi nimetab ametisse kohtute nõukogu, seejuures on sätestatud ka kohtu üldkogu eelnev ärakuulamiskohustus. Lisaks näeb eelnõu ette, et Riigikohtu kolleeegiumi esimees kuulatakse ära ringkonnakohtu kolleeegiumi esimehe nimetamisel (KSE § 16 lg 1). Vt ka asenduskohtu kohtuniku nimetamist (KSE § 56 lg 4)

¹⁵ Nt seletuskirja lk 13: "Juhtimisülesannetest vabastamist koostöö mittelaabumise põhjusel ei tohi samastada distsiplinaarmenetlusega, sest see ei eelda sugugi kohtu juhi poolt oma ülesannete täitmata jätmist, vaid põhjused võivad peituda ka tavapärase inimlikus suhtlemises."

esimehega, võib kaasa tuua lisaks võimu koondumise ja seeläbi kuritarvituste ohule ka **reaalse ohu põhiseadusega kaitstud kohtuniku personaalse sõltumatusele**.

11. Võib väita, et lahus tuleb hoida sõltumatus õigusemõistmisel, s.t kohtunik teeb otsuse lähtudes oma südametunnistusest, järgides põhiseadust ja kohtulahendid vaadatakse läbi kõrgemalseisvas kohtuastmes, ning õigusemõistmisevälised administratiivsed küsimused.¹⁶ Samas ei eksisteeri need valdkonnad teineteisest absoluutselt lahutatuna – praktikas ei ole need selgelt alati eristatavad ning mõjutavad vähemal või suuremal määral paratamatult teineteist (nt läbi teenistusalauste küsimuste). Seetõttu võib n-ö püramiidist lähtuv personaalne juhtimis-, vastutus- ja kontrolliahel üle kasvada lubamatuks mõjuks sisulisele õigusemõistmisele. Pean oluliseks rõhutada, et põhiseaduses sätestatud kohtuniku personaalne sõltumatus ei tähenda sõltumatust mitte üksnes välistest, vaid kindlasti ka kohtusüsteemi sisestest mõjutustest.¹⁷ Kohtunikud täidavad õigusemõistmisel küll erinevaid ülesandeid ja kohtusüsteem on üles ehitatud astmestatuna, kuid kohtunikud ei allu üksteisele hierarhiliselt.¹⁸

12. Eelkirjeldatud võimu koondumise ja kohtuniku sõltumatuse rikkumise vältimiseks ja konstruktiivsete lahenduste leidmiseks ei ole mul käesoleval hetkel paraku võimalik tuua näiteks konkreetset loetelu, milliseid ülesandeid ei peaks Riigikohtu esimehel olema vms. Eelnõus valitud organisatsiooniline lähenemine ning pädevuste ja vastutuste jaotus moodustavad ühtse haakuva terviku, kus mingi osa muutmine ei pruugi kas pakkuda tegelikku lahendust või võib viia süsteemi kui terviku n-ö nihkesse, tekitades uusi probleeme. Ma ei välista siiski, et ka eelnõus valitud mudeli raames on võimalikud põhiseaduspäraseid lahendused, kuid see eeldab põhjalikku analüüsi konkreetsete "osade" muutmisel.

13. Oma arvamuses Riigikohtule töin välja alternatiivse võimaluse kohtute haldamise mudeli kujundamiseks: "[...] pakuksin siinkohal välja lahenduse kujundada eelnõus sätestatu ümber, järgides selgemalt ühinguõiguses tavapärasest juhtimismudelit. Eelnõu regulatsioon teatud osas küll juba praegu sarnaneb sellele, kuid siinkohal pean silmas just vastutus- ja kontrolliahelat. S.t kohtunike suurkogu valiks (valimised peaksid mõistagi vastama üldistele valimispõhimõtetele) kohtute nõukogu, kes omakorda võtaks n-ö tööle tegevjuhi (eelnõus Kohtuhalduskeskuse peadirektor), kes tegeleks igapäevaste juhtimis- ja haldamisküsimustega. Tegevjuht kannaks

¹⁶ Nt seletuskirja lk 12, 13: "[...] seda ei või ära segada sekkumisega kohtuasjade lahendamisse, millist õigust kõrgemal kohtul olla ei saa, vaid tegemist on üksnes juhtimise ja töökorralduse küsimustes kaasaraäkimisega. [...] Juhtimisülesannetest vabastamine ei kanna endas mingisugust hinnangut endise kohtujuhi õigusemõistmise alase tegevuse suhtes."

¹⁷ Vt nt Euroopa Nõukogu Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamuse nr 1 (2001) p 66 jj (kättesaadav arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp); ÜRO Peaassamblee poolt vastuvõetud kohtunike sõltumatuse põhimõtte (Basic Principles on the Independence of the Judiciary (1985)) p 2: "The judiciary shall decide matters before them impartially, on the basis of facts and in accordance with the law, without any restrictions, improper influences, inducements, pressures, threats or interferences, direct or indirect, from any quarter or for any reason." (kättesaadav arvutivõrgus: <http://hrli.alrc.net/pdf/UNBasicPrinciplesontheindependenceofthejudiciary.pdf>); Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu 1999. aastal vastuvõetud kohtuniku üldharta art 2: "The judge, as holder of judicial office, must be able to exercise judicial powers free from social, economic and political pressure, and independently from other judges and the administration of the judiciary." (kättesaadav arvutivõrgus: http://www.iaj-uim.org/old/ENG/frameset_ENG.html); Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus kohtunike sõltumatuse, tulemuslikkuse ja rolli kohta R(94)12 (kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.coe.int/t/arc=&op=body&LaID=1&id=166&art=354&setlang=est#3>).

¹⁸ Raport "Veneetsia Komisjoni tegevus kohtuliku sõltumatuse valdkonnas": "A hierarchical organisation of the judiciary in the sense of a subordination of the judges to the court presidents or to higher instances in their judicial activity would be a clear violation of this principle. Judges exercise different functions but there is no hierarchy among them." (kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-JU\(2009\)042-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-JU(2009)042-e.asp)) Vt ka Veneetsia Komisjoni koostatud analüüsi "Euroopa standardid kohtunike sõltumatusest" (CDL-JD(2008)002), kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-JD\(2008\)002-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-JD(2008)002-e.asp).

vahetut vastutust ja annaks aru nõukogu ees. Samuti moodustataks kontrolliorganina revisjonikomisjon (eelnõus kontrollikoda).¹⁹ Nõukogu töös võivad sõnaõigusega osaleda ka väljapoolt kohtusüsteemi isikud, [...]. Taoline ühinguõiguses tuntud mudel oleks võib-olla lihtsam ja selgem." Jään toodud hinnangu juurde. Olen seisukohal, et taoline n-õ korporatiivsusele üles ehitatud ja läbi perioodiliste valimiste legitimeeritav juhtimismudel võimaldaks ühest küljest kohtunike omavalitsuslikku enesehaldust kui ka tagaks teiselt poolt ehk paremini kohtuniku sõltumatuse põhimõtte järgimise. Mõistagi on tegu vaid ühe võimaliku alternatiiviga süsteemi kujundamisel ning kaalumist väärivad ka teiste riikide kogemused (nt Taani vms).

14. Mõistan muret õigusemõistmise korrakohase toimimise pärast – probleeme, mis on praktikas ilmnunud konkreetsetes kohtuniku distsiplinaar- ja kriminaalvastutust puudutavates asjades. Neile tuleb lahendused leida siiski põhiseadusega kooskõlas olevate lahenduste kaudu.

15. Teema lõpetuseks pean oluliseks välja tuua veel kaks probleemkohta.

16. Esiteks, KSE § 22 lg 2 järgi esitab Riigikohtu esimehe volituste lõppemisel Riigikohtu üldkogu aegsasti Vabariigi Presidendile ametisolevate kohtunike hulgast Riigikohtu esimehe kandidaadi. Ebaselgeks jääb, kas president saab lisaks Riigikohtu üldkogule omal initsiatiivil uusi kandidaate otsida. Tulenevalt põhiseadusega Vabariigi Presidendile antud pädevusest (PS § 78 p 11, § 150 lg 1) tuleks taolist õigust jaatada,²⁰ kuid eelnõust jääb see ebaselgeks. Tähelepanu tuleb juhtida ka asjaolule, et Riigikohtu üldkogu saab kandidaadiks esitada vaid ametisoleva kohtuniku.

17. Teiseks, KSE § 26 lg 4 näeb ette, et kui Riigikohtu esimees on haiguse tõttu või muul põhjusel kuus kuud järjest kestvalt võimetu täitma oma ametiülesandeid, esitab Vabariigi President Riigikohtule põhjendatud taotluse tunnistada seda oma otsusega ning Riigikohtu üldkogu otsus vabastab Riigikohtu esimehe juhtimisülesannete täitmisest.²¹ Riigikohtu üldkogule taolise pädevuse andmine eeldab küll Vabariigi Presidendi taotlust ja ühtib ka käesoleval hetkel põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadustikus sätestatud Riigikohtu pädevusega tunnistada Riigikogu liige, Vabariigi President, õiguskantsler või riigikontrolör kestvalt võimetuks oma ülesandeid täitma (§ 2 p 6, §-d 25 jj). Samas tuleb silmas pidada, et käesoleval juhul peaks otsuse tegema riigikohtunikest koosnev Riigikohtu üldkogu. Riigikohtuniku kandidaadi esitamine ametisse nimetamiseks sõltub aga Riigikohtu esimehest ning riigikohtunikud töötavad Riigikohtus esimehe juhtimise all. Siin võib näha selget huvide konflikti.

1.2.Kohtunike arv

18. KSE § 7 lg 4 sätestab: "Kohtusüsteemis on 244 kohtunikukohta, millest Riigikohtus 19, teise astme kohtus 43 ja esimese astme kohtus 182." Eelnõu rakendussätetes olev § 123 näeb ette aga kohtunikukohtade vähenemise 5 aasta jooksul seaduse jõustumisest arvuni 200 (Riigikohtus 17).

¹⁹ Lisan, et kandidaadid ei peaks eelnevalt läbima n-õ sõela – kandidaadid esitatakse suurkogu liikmete poolt.

²⁰ Vt nt RKPJKo 18.02.1994, nr III-4/A-3/94 (Vabariigi Valitsusel ja tema moodustatud komiteel ei saa olla Vabariigi presidendi teenetemärkide andmise otsustuspädevust piirava eelvaliku tegemise õigust); samuti 13.06.1994, nr III-4/A-4/94 (Vabariigi Presidendi töökorra seaduse põhiseaduspärasus), 21.12.1009, nr III-4/A-11/94 (rahuaja riigikaitse seaduse põhiseaduspärasus), 14.04.1998, nr 3-4-1-3-98 (armuandmise korra seaduse põhiseaduspärasus).

²¹ Mõnevõrra ebaselge on ka, mida tähendab "juhtimisülesannete täitmisest" – kas ta peab naasma oma varasemale tööle (kui Riigikohtu esimees nimetati väljapoolt kohtusüsteemi) või jääb ta riigikohtunikuks (sh kas talle laieneb väljapoolt kohtusüsteemi tulemisel eluaegsuse põhimõte, vrd KS § 27 lg 6-8).

19. Olen seisukohal, et kohtunikukohtade vähendamine ei saa olla aktsepteeritav, kuna juba täna ei suuda Eesti riik kohtute töökoormusest tulenevalt täielikult tagada Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklist 6 tuleneva mõistliku aja põhimõtte järgimist.²² Kohtunikukohtade vähendamisega kaasnevat tööjõudluse langust ei suuda piisavalt tasakaalustada ei infosüsteemide kasutuselevõtt ega ka loodetav abipersonali arvu ja kvaliteedi tõstmine (seletuskirja lk 61). Seda põhjusel, et samal ajal tuleb arvestada kohtute uue haldamismudeliga (osalemine kohtuomavalitsusorganite töös jne) kaasneva kohtunike töökoormuse suurenemisega. Leian, et kohtunikukohtade arvu vähendamine seab ohtu isikute õiguse tõhusale õiguskaitsele.²³

15. Kõnealuse teemaga haakuvalt pean oluliseks märkida, et mind tegi murelikuks seletuskirjas sisalduv viide, et kohtud ja/või kohtunikud vabastatakse sellistest mitmetest ülesannetest, kus piir, kas tegu on õigusemõistmisega või mitte, on ebaselge. Need viited on ka käesoleval hetkel seletuskirjas olemas:

- lk 3 ja 60: maksekäsu kiirmenetlus kui õigusemõistmise väline ülesanne;
- lk 58: "Kuivõrd kohtujuristidele on kavas anda senisest suurem pädevus kohtuasjade menetlemiseks ettevalmistamisel (täpsemalt peab see realiseeruma siiski mitte käesoleva seaduse, vaid menetlusseadustike muudatustega), siis peab ka kohtujurist vastama kohtunikule esitatavatele kvalifikatsiooninõuetele."

16. Tuleb väga hoolikalt jälgida, kas kohtunike abistamise eesmärgil ei minda vastuollu põhiseaduses sätestatud põhimõttega, et õigust mõistab siiski üksnes vastavat staatust ja tagatise omav eluaegselt ametisse nimetatud kohtunik.

1.3.Kohtuniku ametikitsendused

17. KSE § 50 lõiked 3-4 sätestavad: "Kohtunik võib osaleda äriühingu juhtimises või olla vahekohtunik üksnes kohtu esimehe loal, kohtu esimees kohtute nõukogu loal. Lõikes ... 3 nimetatud loa taotleja põhjendab lõikes 1 nimetatud asjaolude puudumist. Luba lisatakse kohtuniku majanduslike huvide deklaratsioonile. Loa andmisest keeldumist tuleb põhjendada ja keeldumise otsuse peale võib esitada kaebuse Riigikohtu üldkogule 30 päeva jooksul otsuse teatavakstegemisest arvates." Seletuskirjas selgitatakse järgmist: "Üldiselt tuleb rõhutada, et kuigi kohtunike ametikitsendusi on suuremalt jaolt leevendatud, ei ole põhjust karta, et see tooks kaasa õigusemõistmise sõltumatuse vähenemise. Kuna äriühingute juhtimises osalemiseks ja vahekohtunikuna tegutsemiseks peab andma loa kohtu esimees, kes peab isiklikult vastutama õigusemõistmise korrakohase toimimise eest kohtus (KSE § 14 lg 3), siis annab kohtu esimees sellise loa üksnes põhjendatud ja kaalutletud juhtudel." (lk 28)

18. Äriühingu juhtimises osalemine või vahekohtunikuks olemine on potentsiaalselt huvide konflikti kaasatoov.²⁴ Olen seisukohal, et vähemasti äriühingu juhtimises osalemine ei peaks

²² Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 02.12.2003 otsus asjas, nr 48129/99, Treial vs. Eesti; 18.01.2007 otsus asjas nr 35062/03, Shchiglitsov vs. Eesti; 08.11.2007 otsus asjas nr 11548/04, Saarekallas OÜ vs. Eesti; 29.01.2009 otsus asjas nr 43276/06, Missenjov vs. Eesti.

²³ Isegi kui nõustuda kohtunikukohtade arvu vähendamisega, peaks normitehniliselt olema sätestatud vastupidi, s.o põhitektis peaks olema lõplik n-õ eesmärkarv ja rakendussätetes ülemineku norm, s.o et hetkel säilib 244 kohtunikukohta. Lisaks, KSE § 21 lg 3 sätestab, et Riigikohtu esimees kutsub üldkogu kokku, kui seda nõuab vähemalt 3 riigikohtunikku. Üleminekusätetes ei ole ette nähtud, et see arv muutuks, kui riigikohtunike arv väheneb. Arvestades arvu muutust (19-lt 17-le), ei peaks 3 riigikohtuniku nõue erilisi probleeme siiski tekitama.

²⁴ Ka nt korruptsioonivastase seaduse § 19 lg 2 p 2 keelab mitmetel ametiisikutel (seaduse § 4 lõikes 1 nimetatud) olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige. RKKKo 07.01.2010, nr 3-1-1-109-09, p 10.1: "Riigikohtu üldkogu leidis 25. jaanuari 2007. a otsuses väärteoasjas nr 3-1-1-92-06 ..., et ametiisikul on tulenevalt KVS § 19 lg 2 p-st 2 keelatud olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige (v.a riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku

olema kohtunikule tema ametikohast tulenevalt lubatav, kuna sellest tingitud kohtuniku majandushuvid võivad kahjustada õigusemõistmise usaldusväärsust (eriti tsiviilkohtunikel). Seda näiteks ka juhul, kui konkreetne vaidlus üksnes kaudselt seondub majandusharuga, kus kohtunik on tegev lisaks kohtunikuametile. Äriühingu juhtimises osalemine võib küsimuse alla seada nii kohtuniku sõltumatuse kui ka erapooletuse. Oluline on siin eriti näivuse aspekt. Lisaks, kui kohtunik on sunnitud eelkirjeldatud põhjustel taanduma, võib see omakorda tekitada pahameelt kaaskohtunikes, kes peavad kaasuse taandunud kohtuniku eest ise ära lahendama. Praktikast vaadates ei ole kohtuniku töökoormus ka selline, mis võimaldaks selle kõrvalt teise kohtuniku tööga mitteseotud töökoha pidamist. See võib omakorda kaasa tuua minetusi kohtunikuameti pidamisel.

19. Kui vahekohtunikuks olemine peaks olema kohtunikule lubatav, siis seda pigem suure erandina, nt üksnes juhul, kui ta on vahekohtu (mitte vaidlevate poolte poolt) poolt määratud kohtunikuks (vt kehtiv KS § 49 lg 2 p 5: "Kohtunik ei või olla vaidlevate poolt valitud vahekohtunik").

20. Lisaks sätestavad KSE § 50 lg 5 p 1-3, et kohtunik ei või olla Riigikogu ega volikogu liige, samuti erakonna liige. Ilmselt tuleks lisada, et kohtunik ei või ka osaleda erakonna tegevuses (vrd õiguskantsleri ja riigikontrolöri tegevuse piiranguid).²⁵

2. Muud märkused

21. Kohtunikuettevalmistusega seoses võib eelnõu järgi ettevalmistuskava täita ka muude tööülesannete kõrvalt ning selliseks põhitöökohaks võib olla kohtujuristi, vandeadvokaadi, riigi- või ringkonnaprokuröri või notari amet (KSE § 37 lg 1). Seletuskirjas selgitatakse: "Piirang tuleneb sellest, et kuna kohtunikuettevalmistus hõlmab suurel määral ka osalemist kohtuasjade menetlemises, siis eeldab see põhitöö igapäevast sidet kohtutööga ning vajalike järelevalvemeetmete olemasolu. Isikud, kes seni pidid kohtunikuks nimetamiseks olema läbinud ettevalmistusteenistuse, saavad eelnõu järgi kohtuniku ettevalmistuskava täita kohtujuristina töötades." (lk 21)

22. Kõrgelt kvalifitseeritud juristi ametikohti, kelle igapäevatöö seos kohtusüsteemiga ja järelevalvemehhanismid on samaväärsed notariga, on veel ka teisi, nt Justiitsministeeriumi õigusloome osakond, Riigikantselei, Riigikogu õigusnõunikud jne. On küsitav, kas nt notaril on oluliselt tugevam side kohtu igapäevatööga kui nt õiguskantsleri nõunikul.

23. Kui kohtu tööjaotusplaani (KSE § 29 lg 7) ja kontrollikoja tööplaani (KSE § 101 lg 2) puhul on eelnõus selgelt sätestatud, et see avalikustatakse, siis **kohtu töökorra** osas seda sätestatud ei ole (KSE § 28). Samas kohustavad menetlusseadustikud mitmed kohtumenetlust reguleerivad küsimused paika panema just kohtu töökorras – seega peaks kohtu töökord olema kindlasti avalik ning selguse huvides peaks eelnõus see ka kajastuma.

esindajana) ka juhul, kui tema poolt ametiisikuna tehtavad otsustused ei mõjuta oluliselt selle äriühingu majandushuve, st puudub huvide konflikt KVS § 25 lg 1 mõttes. Lisaks viitas üldkogu asjaolule, et neil juhtudel, mil seadusandja on pidanud vajalikuks seada mingi töökoha- ja tegevuspiirangu kohaldamise sõltuvusse reaalse korruptsiooniohu olemasolu kohta tehtavast kaalutusotsusest, on sellise otsuse tegemine seaduses otsesõnu ette nähtud (p-d 16 ja 17). Kaalutusotsustuse tegemiseks ei anna aga alust KVS § 19 lg 2 p 2, millest omakorda järeldub, et vaadeldavas sättes sisalduv keeld on imperatiivse iseloomuga."

²⁵ Vt nt õiguskantsleri vastus Riigikogu liikmete Indrek Saare, Ain Seppiku ja Karel Rüütli arupärimisele politseipeadirektor Raivo Küüti avalduste osas (september 2009); kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=212>.

24. Sellega haakuvalt tekitab küsimusi KSE § 28 lg 3, mis sätestab: "Töökorras ei reguleerita kohtumenetlust." Samas näeb kehtiv tsiviilkohtumenetluse seadustik (edaspidi TsMS) ette, et just kohtu kodukorras (eelnou mõttes töökorras) tuleb kohtumenetlust puudutavaid kohtuametnike pädevusi reguleerida, nt TsMS § 22¹ lg 3: "Kohtunikuabi või vastavalt kohtu kodukorrale selleks pädev muu kohtuametnik võib teha ka asja lahendamist ettevalmistava või muu korraldava määruse, mille peale ei saa edasi kaevata, muu hulgas avalduse, taotluse või kaebuse käigutajätmise määruse ning määruse tähtaja andmise ja pikendamise kohta."²⁶

25. KSE § 32 reguleerib **teabevahetust isikute ja avalikkusega**: "Kohus annab isikutele selgitusi kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra kohta. Kohtute tegevust puudutava teabe, sealhulgas kohtustatistika, avalikkusele edastamise korra kehtestab kohtute nõukogu Kohtuhalduskeskuse ettepanekul." Norm ei sätesta üheselt, kas ja kuivõrd kohaldatakse kõnealuse normiga paralleelselt avaliku teabe seadust või märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadust (sh sealt tulenevaid tähtaegu). Seletuskirjas on märgitud üksnes KSE § 31 osas, et eelnõu § 31 on erisäte avaliku teabe seaduse §-de 11 ja 12 suhtes (osas, mis puudutab menetlusedokumente (lk 18-19)). Kuna praktikas võivad tekkida kohaldamisprobleemid, võiks õigusselguse tagamiseks lahendada kõnealuse küsimuse üheselt.

26. KSE § 45 lg 1 kõlab: "Kohtunik ei või avaldada andmeid, mis on talle teatavaks saanud kinniseks kuulutatud kohtuistungil." Kõigis **n-ö kinnistes kohtuasjades ei pea toimuma istungit** (nt lapsendamise asjades), kuid ometi peaksid vastavat kohtumenetlust puudutavad andmed olema vaikimiskohustusega kaetud. Seetõttu tuleks õigusselguse tagamiseks norm ümber sõnastada.

27. KSE § 103 lg 5 sätestab: "Kohtuhalduskeskus võib kohtute nõukogu nõusolekul **halduslepinguga** volitada temale käesolevas paragrahvis pandud ülesandeid täitma teise isiku või asutuse." Taoline volitusnorm annab võimaluse anda üle mistahes Kohtuhalduskeskuse ülesande. Selline blankovolitus ei ole põhiseaduspärane. Kõik ülesanded ei ole kindlasti üleantavad põhiseaduse valguses kas riivatava põhiõiguse kaalukuse, põhiõigustesse sekkumise intensiivsuse või ülesande olulisuse tõttu. Põhiseaduse valguses mitteüleantava ülesande näitena võib tuua kohtuasutustes korra tagamist (KSE § 103 lg 1 p 12) osas, mis eeldab sunni kasutamise õigust kolmandate isikute suhtes või kohtuasutusse sissepääsu üle otsustamist. Seletuskirjas on selgitatud, et nn tuumikfunksioone ei või üle anda ja viidatakse Riigikohtu üldkogu vastavale lahendile (lk 55). Seletuskirjas sisalduv peaks nähtuma ka seaduse tekstist.

28. Väiksemad tähelepanekud:

§ 6 lg 3: "Kohtujuht vabastatakse juhtimisülesannete täitmisest tähtaja lõppemisel." Ebaselge, mis tähtaja – ilmselt juhiks olemise tähtaja.

§ 7 lg 2: "Kohtuniku saab ametist tagandada üksnes kohtuotsuse alusel." Sõnaselgelt tuleks seletuskirjas välja öelda, et ka distsiplinaarkolleegeiumi otsus loetakse kohtuotsuseks, mis võib olla üheks ametist tagandamise aluseks (KSE § 70 lg 1 p 3, § 75).

§ 8 lg 2: "Kohtunikule kohaldatakse avaliku teenistuse seadust üksnes käesolevas seaduses sätestatud juhtudel." Avaliku teenistuse seadus (edaspidi ATS) viitab teatud küsimustes omakorda töölasele seadusandlusele (ATS § 13²⁷) – ebaselge, kuivõrd laieneb kohtunikele nt töölepingu seadus töö- ja puhkeaja osas (ATS § 44 lg 3).

²⁶ Kõnealune säte on praktikas tekitanud mitmeid küsimusi, mis on taandatavad olemuslikult õigusemõistmisega seotud ja õigusemõistmise välise ülesannete vahel piiri tõmbamisele. Ebaselge on ka kas volitus peab olema kirjalik või suuline, kas volitus peaks olema üldvolitus (s.t kõikidele kohtuasjadele laieneb) või üksikvolitus jne.

²⁷ "Töösuhteid reguleerivad seadused laienevad ametnikele ja abiteenistujatele niivõrd, kuivõrd käesoleva seaduse või avalikku teenistust reguleerivate eriseadustega ei sätestata teisiti."

§ 15 lg 3, § 23 lg 4-5: küsimus, kas kohtu töökord peaks sisaldama mitte üksnes korda, vaid ka aluseid, mil võib ühe kolleegiumi kohtuniku kaasata teise kolleegiumi töösse või ringkonnakohtu kohtuniku Riigikohtu töösse.

§ 17 lg 1: "Kohtu esimees nimetab igas kohtumajas teenistuses olevate kohtunike seast viieks aastaks kohtumaja juhi, kuulanud ära kohtumaja teenistuses olevate kohtunike arvamuse." (analoogne vabastamisel § 19 lg 5) Ebaselge, kas arvamuse küsimine peab toimuma läbi vastava kohtu üldkogu (vrd nt § 28 lg 1), mille toimimiseks on kehtestatud teatud formaalsed nõuded (§§ 88-89).

§ 28 lg 2 p 4 peaks "kohtuametnikud" asemel olema ilmselt "kohtuteenistujad" (nagu § 8).

§ 30 lg 1: "Kohtute infosüsteem on andmekogu, mille eesmärk on statistika kogumine, kohtulahendite ja menetlusedokumentide kogumine, süstematiseerimine ning kohtutele ja avalikkusele kättesaadavaks tegemine." Arvestades infosüsteemi arenguid, võiks lisada, et infosüsteem on suunatud ka menetlusosalistele (ei ole otseselt samastatav avalikkusega).

§ 40: puudub selgitus, kas ettevalmistuskava läbija saab taotleda juhendaja vahetamist.

§ 45 lg 2: "Kohtunik võib avaldada asjaolusid, mille suhtes kehtib vaikimiskohustus, üksnes kohtu esimehe loal, kui tema ütlused on vajalikud kriminaalasja menetluses tõe tuvastamiseks." Näiteks advokatuuriseaduse § 45 lg 5 seab eelduseks mitte lihtsalt kriminaalasja, vaid "esimese astme kuriteo ärahoidmiseks". Saladuse hoidmise kohustust reguleerivad ka teiste kutsete (nt notari, kohtutäituri) seadused. Võiks kaaluda, kas erisused eri ametite puhul on põhjendatud või saab neid ühtlustada.

§ 54 lg 1 ls 1: "Rahvusvahelise kohtu kohtunikuks võib saada kogenud ja tunnustatud jurist, kes vastab kohtunikule esitatavatele nõuetele (§ 34)." Sageli on kohtunikule esitatud rahvusvaheliste organisatsiooni poolt ka teisi täiendavaid nõudeid, nt keeleoskus jms. Selguse ja mistahes arusaamatuste vältimiseks oleks mõistlik taoline klausel lisada.

§ 56 lg 2 p 2-3: oleks selgem, kui sätestataks üheselt, et kui nt esimese astme kohtunik on asenduskohtunik ½ koha osas ringkonnakohtus, siis n-ö ülejäävas osas ei saa ta jätkata esimese astme kohtus.

§ 56 lg 7: "Kohtuniku asendamise tähtaja möödumisel võib asenduskohtunik jätkata teenistust ametikohal, millel ta oli enne asenduskohtunikuks saamist." Ebaselge, kas tegu on asenduskohtuniku subjektiivse õigusega nõuda, et tal võimaldataks nn vanal kohal jätkata ja vastava tööandja (tegu võib olla ka väljapoolt kohtusüsteemi tuleva isikuga, nt prokuröri, kes on täitnud ettevalmistuskava) kohustusega ta tagasi võtta (sellisel juhul oleks õigem ilmselt sõnastada "on õigus"), või on tegu lihtsalt võimaluse jätmisega.

§ 66 lg 6: "Kohtuniku puhkuse korralduslikud küsimused reguleeritakse puhkuseseadusega." Puhkuseseadus tunnistati alates 01.07.2009 töölepinguseaduse jõustumisel kehtetuks.

§ 73 lg 2: "Distsiplinaarmenetluse algatamise õigust omav isik kontrollib talle teatavaks saanud distsiplinaarmenetluse algatamise aluste olemasolu enne distsiplinaarmenetluse algatamist, nõudes kohtunikult kirjaliku seletuse." Säte jätab ebaselgeks, kas seletus tuleb nõuda alati, kui näiteks isik esitab avalduse distsiplinaarmenetluse algatamiseks. Praktika näitab, et mitmelgi korral on tegu ilmselgelt alusetu avaldusega (nt tegu on selgelt õigusemõistmise, mitte distsiplinaarmenetluse küsimusega), mistõttu ilmselgelt alusetu avalduse puhul võiks seadusest nähtuda kaalutusõigus seletuse küsimisel, tagamaks et avaldajad ei saaks teha etteheiteid distsiplinaarmenetluse algatamisõigusega isikutele tuginedes seletuse küsimata jätmisele (igakordne seletuse nõudmine koormab ka kohtunikke).

§ 82 lg 3: "Kohtunikul, kelle sobivust hinnatakse, on õigus olla ära kuulatud koolitusnõukogu koosolekul." Sama paragrahvi lg 5 sätestab kohtuniku toimikuga tutvumise õiguse enne üldkogu istungit. Arvestades kõnealuseid norme, on ebaselge, kas Riigikohtu üldkogu istungil, kus arutatakse kohtuniku vabastamist, tuleb isik ära kuulata või mitte.

§ 88 lg 2 ja 5: "Üldkogu on otsustusvõimeline, kui sellel osaleb enamus kohtunikest." "Üldkogu otsused võetakse vastu kohalolevate kohtunike häälteenamusega." Toodud sätete koostoimest

võiks tuletada, et seadusandja tahe on elektroonilisel teel otsuste vastuvõtmine välistada. Eelnõu võiks olla ühene kõnealusel küsimuses.

29. Lõpetuseks lisan, et eelnõu järgi säilib õiguskantsleri õigus algatada distsiplinaarmenetlus kõigi kohtunike vastu (KSE § 72 lg 2 p 2). Selline lähenemine on kindlasti vajalik, kuna õiguskantsler on ainus taolist õigust omav kohtusüsteemiväline organ, mis läbi maandatakse võimalikke etteheiteid kohtusüsteemi n-ö suletusest või ringkäendusest. Samas oleks taolise distsiplinaarmenetluse algatamise pädevusega kooskõlas õiguskantslerile koolitusnõukogus sõnaõiguse ettenägemine (sarnaselt kohtute nõukoguga (KSE § 90 lg 2)). Distsiplinaarmenetluse algatamist kaaludes kogutav teave kohtunike töö võimalike puudujääkide kohta saaks seeläbi selgema ja preventiivse väljundi koolitusnõukogu tegevustes.

3. Kokkuvõte

30. Kohtute haldamise lahutamine täitevvõimust tagab idee poolest paremini kohtu kui institutsiooni põhiseadusega nõutava sõltumatuse. Samas tuleb jälgida, et seeläbi ei tekiks võimu liigset koondumist, mis loob potentsiaalse ohu võimu kuritarvitamiseks. Minu hinnangul ei sisalda eelnõu piisavaid tasakaalumehhanisme, mis maandaks võimude vahelisest tasakaalustamisest loobumise kaasnemiseid võimuharusiseseid võimu kontsentreerumisega seotud riske. Nn püramiidist lähtuv juhtimismudel võib eelnõus sätestatud kujul ohustada ka kohtuniku sõltumatust. Need on väga olulised ja ka ohtlikud eelnõu puudujäägid.

31. Ka ei toeta ma eelnõus sätestatud kohtunikukohtade arvu vähendamist ning kohtuniku ametikitsenduste leevendamist (s.o võimalust osaleda äriühingu juhtimises ja olla vahekohtunik).

32. Kohtute seaduse eelnõu on oluline samm tänase kohtusüsteemi edasiarendamiseks ning sisaldab mitmeid olulisi ja vajalikke muudatusi. Loodan, et eeltoodud märkustest on abi eelnõu regulatsiooni edasiarendamiseks, tasakaalustatud lahenduste leidmiseks ning mõistagi avaldan ka oma valmisolekut edasiseks teemakohaseks diskussiooniks.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder