



Õiguskantsler

Teie 14.12.2014 nr

Meie 29.12.2014 nr 6-1/141496/1405310

**Vastus**  
**Kohtute haldamine**

[ ]

Pöördusite õiguskantsleri poole avaldusega, milles palute kontrollida Vabariigi Valitsuse seaduse § 59 lg 1 ning kohtute seaduse § 39 lg 1, § 40 lõigete 1 ja 2, § 41 lg 4 põhiseaduspärasust. Leiate, et korraldus, mille järgi tegeleb esimese ja teise astme kohtute haldamisega Justiitsministeerium, on vastuolus põhiseaduse §-dega 4 ja 146 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 6 lõikega 1. Leiate, et „/.../ esimese ja teise astme kohtud on hierarhiliselt seotud Justiitsministeeriumiga ning saavad Justiitsministeeriumilt juhiseid õigusemõistmise kohta.“ Teie hinnangul kinnitab seda kohtupraktika: „/.../ võimatu on saavutada oma õiguste kaitset, tunnistajate ülekuulamist, kohtuistungitel osalemist ning kohtuotsuste põhjendustes kasutavad kohtud sama põhjendamisstiili, mida ka vanglad.“

Analüüsinud Teie avalduses sisalduvat ja asjakohaseid õigusnorme, on õiguskantsler seisukohal, et **kehtivas seaduses valitud mudel esimese ja teise astme kohtute haldamiseks ei ole praegusel kujul põhiseadusega vastuolus.**

**I Vaidlustatud õigusnormid**

Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 59:

„§ 59. Justiitsministeeriumi valitsemisala

(1) Justiitsministeeriumi valitsemisalas on /.../ esimese ja teise astme kohtute /.../ korraldamine /.../.  
/.../“

Kohtute seaduse (KS) §-d 39, 40, 41:

„§ 39. Kohtuhaldus

(1) Esimese ja teise astme kohtuasutusi hallatakse kohtute haldamise nõukoja ja Justiitsministeeriumi koostöös. /.../  
/.../

§ 40. Kohtute haldamise nõukoda

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

(1) /.../ Valdkonna eest vastutav minister või tema poolt nimetatud esindaja osaleb nõukojas sõnaõigusega.

(2) Nõukoja istungi kutsub kokku Riigikohtu esimees või valdkonna eest vastutav minister. Istungi kokkukutsuja määrab istungi päevakorra. Nõukoja esimees on Riigikohtu esimees.

/.../

§ 41. Kohtute haldamise nõukoja pädevus

/.../

(4) Nõukoda

/.../

4) arutab teisi küsimusi Riigikohtu esimehe või valdkonna eest vastutava ministri algatusel.“

## II Õiguskantsleri seisukoht

### 2.1. Põhiseaduslik taust

Põhiseaduse (PS) § 4 sätestab, et Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel. Nimetatud normist tuleneb institutsionaalne (ehk organisatoorne) võimude lahususe põhimõte, mille nõudeks on, et riigivõimude tipporganid saaksid täita oma pädevusi isekorraldusõiguse põhimõttest lähtudes (sh haldusküsimustes). See tähendab, et nad „/.../ peavad olema neile põhiseadusega otsesõnu antud pädevuse teostamise korraldamisel autonoomsed ning neil on üldjuhul õigus ise kindlaks määrata oma pädevuse teostamise sisemine organisatsioon ja kord.”<sup>1</sup>

PS § 14 näeb ette, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Kõnealusest normist nähtub funktsionaalse võimude lahususe põhimõte.

PS §-de 4 ja 14 koostoimest tuleneb võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiip, mille kohaselt on riigi põhifunktsioonid jagatud kolmeks – seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim – ning nimetatud funktsioonid on jaotatud omakorda erinevate organite vahel, kes kontrollivad ja tasakaalustavad teineteist.

Organisatoorsele ja funktsionaalsele võimude lahususele ja tasakaalustatusele lisandub veel ka personaalne võimude lahusus, mis keelab ühe ja sama isiku poolt samaaegselt kahe võimuharu funktsiooni täitmise.<sup>2</sup>

Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte ei ole asi iseeneses, vaid selle eesmärk on aidata kaasa seaduslikkuse põhimõtte realiseerumisele ja seeläbi isikute õiguste ja vabaduste kaitsele, samuti vältida võimu liigset kontsentreerumist.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 42.

<sup>2</sup> Riigikohus on personaalset võimude lahususe põhimõtet sisustanud läbi huvide konflikti järgmiselt: „Kui üks isik täidab samaaegselt riigivõimu kahe haru funktsioone ja tema tegevust tasustatakse mõlemalt poolt, siis võib see põhjustada eetilise ja huvide konflikti täidetavate võimufunktsioonide ning sellest johtuvalt ka isiklike ning avalike huvide vahel. Huvide konflikt kui olukord, kus riigiametnik üheaegselt täidab olemuselt vastandlikke ülesandeid ja taotleb vastandlikke eesmärke, võib põhjustada minetusi tema ametikohustuste täitmisel ja võib luua eeldused korruptsiooniks. Huvide konflikti peab vältima kõigis riigiametites.“ (RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/A-6/94, p 2.) „/.../ ametikohtade ühitamise keeld teenib /.../ funktsioonide ja vastutuse lahususe organisatsioonilist tugevdamist nende ohtude vastu, mis võivad tuleneda ametikoha ja mandaadi ühitamisest esinduskogus.“ (RKPJKo27.11.2014, nr 3-4-1-52-14, p 24.)

<sup>3</sup> „Võimude lahususe põhimõtte kohaselt on seadusandlik-, täitev- ja kohtuvõim seatud üksteist tasakaalustama ning on seega teatud mõttes vastandlike huvidega. See on vajalik riigivõimu jaotamiseks ja seeläbi demokraatia ja

Kohtute puhul väljenduvad võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest kantud arusaamad eeskätt PS §-des 146 ja 147. Nii näeb PS § 146 ette, et õigust mõistab ainult kohus, kes on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. PS § 147 täpsustab kohtuniku personaalse sõltumatuse tagatise (olulised on ka PS §-d 150 ja 153).<sup>4</sup>

Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte ei ole siiski absoluutne – põhiseadusega sätestatud piirides on sellest erandeid. Nii näiteks tegeleb seadusandliku tegevusega ka täidesaatev võim, andes õigustloovate aktidena määrusi (põhiseaduse järgi saab määrusi anda aga üksnes „seaduse alusel ja täitmiseks“ (nt PS § 87 p 6, § 94 lg 2)). Aktsepteeritud on kohustuslik kohtueelne menetlus<sup>5</sup>, samuti vaidluste lahendamist kohtuvälise (haldus-)organi poolt<sup>6</sup> (tagatud peab olema siiski PS §-s 15 sätestatud juurdepääs kohtule) jne.

## 2.2. Hinnang konkreetsetes asjas

Seate oma avalduses kahtluse alla eeskätt institutsionaalse võimude lahususe põhimõtte järgimise, leides, et põhiseadusega on vastuolus esimese ja teise astme kohtute haldamine kohtute haldamise nõukoja (KHN) ja Justiitsministeeriumi koostöös, kusjuures ministril on KHN-s sõnaõigus ning õigus panna küsimusi KHN-s arutusele.

Tõepoolest, kehtivas õiguses on esimese ja teise astme kohtute haldamine Justiitsministeeriumi valitsemisalas ning haldamine toimub koostöös KHN-iga (VVS § 59 lg 1, KS §-d 39 jj). Eesti kõrgeimaks kohtuks olev Riigikohus on siiski iseseisev, korraldades oma tegevust (sh haldusküsimusi) isekorraldusõiguse põhimõtte järgi.

Õiguskantsler nõustub, et võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte järgimiseks oleks n-ö puhas lahendus see, kui esimese ja teise astme kohtute haldamine oleks korraldatud kohtute endi poolt. Teiste riikide praktikas kasutatakse selleks näiteks kohtute haldusasutusi või muid kohtunike omavalitsusorganeid, kus kohtunikel on otsustav sõnaõigus.<sup>7</sup> Kohtute haldamise nende endi poolt nägi ette ka 2009. a välja töötatud kohtute seaduse eelnõu, mis Riigikogus vastuvõtmiseni siiski ei jõudnud.<sup>8</sup>

---

seaduslikkuse printsiibi kindlustamiseks.“ (RKPKo 02.11.1994, nr III-4/A-6/94, p 2) „Põhiseaduse kohaselt on avaliku võimu põhiseadusliku ja demokraatliku teostamise aluseks avaliku võimu rajanemine õigusele (preambula) ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse (§ 4), demokraatliku õigusriigi (§ 10) ning seaduslikkuse (§ 3 lg 1) printsiibid. Nimetatud printsiipide järgimiseks ning igaühe põhiõiguste ja vabaduste kaitseks peavad legislatiiv- ja haldusfunktsioonid olema eristatud ja täpselt määratletud ning nende funktsioonide täitmine peab toimuma kooskõlas Põhiseadusega ja õigusteoorias tunnustatud põhimõtetega. Pädevuse umbmäärasus, samuti pädevuse ületamine kahjustab üldist õiguskindlust ning loob ohu Põhiseaduses sätestatud riigiehituslike põhimõtete ning igaühe õiguste ja vabaduste kahjustamiseks.“ (RKPKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p 1)

<sup>4</sup> RKÜKo 04.02.2014, nr 3-4-1-29-13, p 44.5: „Kohtute sõltumatus hõlmab eelkõige kohtuvõimu kui institutsiooni sõltumatust teistest võimuharudest. Kohtuniku sõltumatuse garantiidega saab lugeda hõlmatuks selle, et ta töötab üksnes põhiseaduse ja seaduste alusel, kooskõlas oma sisetunde ja arusaamadega, mis tagab ka nõutava erapooletuse menetlusosaliste suhtes.“ Kohtunike sõltumatuse tagatise on analüüsitud pikemalt ka nt RKÜKo 14.04.2009, nr 3-3-1-59-07, p 30 jj; 26.06.2014, nr 3-4-1-1-14, p 95 jj.

<sup>5</sup> Nt RKPKo 04.11.1993, III-4/1-4/93; RKPKm 03.03.2004, 3-4-1-5-04, p 22; RKHko 08.05.2001, 3-3-1-28-01, p 1; RKHKm 15.10.2002, 3-3-1-63-02, p 10.

<sup>6</sup> Nt RKÜK 08.06.2009, nr 3-4-1-7-08, p 31 (vt ka p 33). Vrd RKÜKo 04.02.2014, nr 3-4-1-29-13, p 49.

<sup>7</sup> Nt CCJE (Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu) arvamus nr 2 (2001) „Kohtute finantseerimise ja haldamise kohta, pidades silmas kohtusüsteemi töö tõhusust ja Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artiklit 6“; CCJE arvamus nr 10 (2007) „Kõrgemast kohtute nõukogust ühiskonna teenistuses“ (arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=14>). Erinevate riikide praktikaid on kirjeldatud ka kohtute seaduse eelnõu (XI Riigikogu eelnõu nr 649 SE) seletuskirjas, lk 44 jj (arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)).

<sup>8</sup> Kohtute seaduse eelnõu (XI Riigikogu eelnõu nr 649 SE). Arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee). Eesti kohtunike täiskogu (KS § 38 kohaselt kõrgeim kohtunike omavalitsusorgan, kuhu kuuluvad kõik Eesti kohtunikud ja mis

Kehtiva kohtute seaduse eelnõu seletuskirjas on põhjendatud praeguse mudeli valikut. Eelnõu koostajad asusid seisukohale, et sõltumatu kohtuhaldust teostava organi moodustamine ühes talle alluva administratsiooniga tuleb Eestis samuti pidada eesmärgiks. Selle saavutamiseks peab esmalt aga välja kujunema kohtusüsteemi omavalitsus ning kohtunikekorpus peab olema võimeline võtma vastutuse õigusemõistmise korrakohase toimimise eest. Probleemina viidati eelnõu seletuskirjas, et võib-olla peaks sellise mudeli puhul vastav kohtuhaldusorgan olema nimetatud juba põhiseaduse tasandil. Samuti osundati täitevvõimu efektiivsemale osalusele igaaastases riigieelarvemenetluses. Esitati kõhklused, et suurem enesekorraldus koormaks kohtud tehniliste küsimustega ja eelarvemenetluse kaudu kistaks kohtusüsteem poliitilistesse läbirääkimistesse. Üheks argumendiks oli ka see, et kuna valmistatakse ette Eesti ühinemist Euroopa Liiduga ja selleks tuleb otsustavalt lahendada mitmeid olulisi kohtuhalduse probleeme (väljaõpe, palgaküsimused jt), siis suurte muudatuste tegemine kohtute administreerimise mudelis võiks anda tõsisemaid tagasilööke.<sup>9</sup>

Hinnates kehtivas kohtute seaduses sisalduvat (organeid ning pädevuste ja ülesannete jaotusi) on õiguskantsler seisukohal, et **Eestis valitud esimese ja teise astme kohtute haldamise mudel on põhiseaduse valguses võimalik ega riku võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet, sh kohtute sõltumatuse printsiipi**. Järgides põhiseadusega etteantud raame, on seadusandjal kohtute haldamise erinevate lahenduste (ja nende nüansside) vahel valikute tegemisel võimalik kaaluda erinevaid variante. Kehtivates seadustes praegusel hetkel kajastuv tagab õiguskantsleri hinnangul võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte järgimise. See ei tähenda aga, et seadusandja ei võiks esimese ja teise astme kohtute haldamise siiski täiesti „lahti siduda“ täidesaatvast võimust. Seejuures tuleb ka rõhutada, et põhimõtte, mille järgi õigust mõistab üksnes kohus, kes on oma tegevuses sõltumatu, (PS § 146) kehtib endiselt.

Eeltoodud seisukoha kujundamisel tugineb õiguskantsler eeskätt järgmistele asjaoludele.

Esiteks, esimese ja teise astme kohtute haldamisel ei ole Justiitsministeeriumil ainuotsustusõigust. Nagu eespool öeldud, toimub haldamine KHN ja ministeeriumi koostöös. Seejuures, vaadates KHN koosseisu, on seal ülekaalus kohtunikud: KHN-i kuuluvad Riigikohtu esimees, viis kohtunike täiskogu poolt kolmeks aastaks valitud kohtunikku, kaks Riigikogu liiget, Advokatuuri juhatuse nimetatud vandeadvokaat, riigi peaprokurör või tema poolt nimetatud riigiprokurör ja õiguskantsler või tema poolt nimetatud esindaja (KS § 40 lg 1).

Teiseks tuleb vaadata pädevusi. Teisisõnu, olulisemaid kohtute haldamisega seotud küsimusi ei saa Justiitsministeerium ise otsustada – ta vajab selleks KHN seisukohta. Nii saab vaid KHN nõusolekul (st jaa-sõna korral) kehtestada järgmisi akte (määrusi, käskkirju):

- kohtu tööpiirkonna määramine (§ 10 lõige 1, § 18 lõige 3);
- kohtu ja kohtumaja täpse asukoha määramine (§ 9 lõige 3; § 18 lg 3; § 22 lg 6);
- kohtu ja kohtumajas alaliselt teenistuses olevate kohtunike arvu määramine (§ 11; § 19; § 23);
- kohtu esimehe nimetamisel ja ennetähtaegsel vabastamine (§ 12 lõige 1 ja lõike 4 punkt 2, § 20 lõige 1 ja lõike 4 punkt 2, § 24 lõige 1 ja lõike 4 punkt 2);
- rahvakohtunike arvu määramine (§ 14);

---

koguneb kord aastas) võttis 09.02.2007 vastu „Kohtusüsteemi arengu põhimõtted“ (arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=749>), mille p 7 sätestab: „Võimude lahususe põhimõtte edasiarendamiseks tuleb kohtute haldamine lahutada täitevvõimust. Kohtute haldamise ja arengu tagamiseks tuleb moodustada iseseisev kohtuhaldusasutus, mis on nii õiguslikult kui ka organisatsiooniliselt ühtse kohtusüsteemi osa ja allutatud kogu kohtusüsteemi juhtimismudelile.“

<sup>9</sup> Kohtute seaduse eelnõu seletuskiri (IX Riigikogu eelnõu nr 607 SE). Arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

- kohtunikukandidaatide arvu määramine (§ 61 lõige 6);
- Kohtute infosüsteemi registriandmete koosseisu ja nende esitamise korra kehtestamine (§ 34 lõige 3);
- rahvakohtunikule makstava tasu suuruse ja maksmise korra määramine (§ 112 lõige 1).

Kolmandaks, kuigi esimese ja teise astme kohtute eelarve on riigieelarves osaks Justiitsministeeriumi eelarvest, siis annab KHN eelneva seisukoha kohtute aastaeelarvete kujundamise ning muutmise põhimõtete kohta (KS § 41 lg 2) ning justiitsminister on kohustatud sellega arvestama (KS § 43 lg 1). Seadusega on piiratud ka eelarvekulude muutmist ministri poolt (KS § 43 lg 3).

Neljandaks, kohtute haldamine ei hõlma tegelemist kohtunike ametisse nimetamisega (KS 7. ptk), kohtunike koolitust (KS § 44), kohtunike tööjaotust (KS § 37) ega kohtute kodukordade kehtestamist (KS § 42).

Viiendaks, see, mil määral võib Justiitsministeerium teha järelevalvet esimese ja teise astme kohtute haldamise üle, on seadusega reguleeritud (eeskätt KS § 45 lõiked 2 ja 3, § 46), kusjuures järelevalvet tehes tuleb rangelt järgida põhimõtet, et kellelgi ei ole õigust sekkuda õigusemõistmisesse (KS § 2 lg 2).

Viimati öeldud põhimõtet peab Justiitsministeerium silmas pidama ka oma mistahes faktilises tegevuses kohtute haldamisel – täidesaatev võim ei või ohustada kohtute institutsionaalset ega personaalset sõltumatust.

Nagu eespool öeldud, seadusandjal on põhiseadusega ette antud raamides võimalik kujundada Eestile sobilik kohtute haldamise mudel. Eelkirjeldatud seaduses sätestatud normid annavad õiguskantsleri hinnangul hetkel piisava tagatise väitmaks, et kehtiv esimese ja teise astme kohtute haldamise mudel ei ole vastuolus võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega. See ei tähenda siiski, et seadusandja ei võiks valikuid muuta ning astuda samme n-ö puhtama lahenduse poole, kus kohtute haldamine on korraldatud täielikult kohtute endi poolt (nagu kehtivas õiguses Riigikohtu puhul).

Eelöelduga lõpetab õiguskantsler Teie avalduse menetluse.

Lugupidamisega

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel