

Riigikohtu arvamus¹ kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu (kohtuhaldusmodel) väljatöötamise kavatsuse (VTK) kohta

Üldiselt

1. Praeguses eelnõu menetlemise etapis ja ilma selge rakendamiskavata on kavandatavale kohtuhaldusmodelile keeruline konkreetset hinnangut anda. Iseenesest on toetamisväärne VTK eesmärk suurendada kohtuvõimu sõltumatust ja otsustusõigust (vastutust) kohtuhalduse üle. Samas on Riigikohtus erinevad nägemused, kuidas selle eesmärgini jõuda. Enim tekitab küsimusi uue halduskorralduse jätkusuutliku finantseerimise ja seeläbi mh kohtute sõltumatuse tagamine. Riigikohtu haldamist uus mudel vähemalt esialgu hõlmama ei peaks. Riigikohtu hilisemat liitumist saab kaaluda siis, kui uus kohtuhaldusmodel on efektiivselt toimima hakanud. Niisamuti võib kaaluda Riigikohtu täita olevate kohtusüsteemi üleste funktsioonide, nagu kohtunike koolitus ja eksamineerimine, aga ka teiste kohtunike omavalitsusorganite tegevuse teenindamise üleandmist uuele kohtuhalduse organile alles teises etapis ehk siis, kui asutus on tööle hakanud ning ennast tõestanud.

2. VTK-s viidatakse uuele Soome kohtuhaldusmodelile, ent seda pole lähemalt avatud, mh sellest aspektist, kas ja millises ulatuses osaleb see amet eelarveläbirääkimistel; kas sealt oleks võimalik midagi positiivset üle võtta. Samuti ei ole arusaadav, kas Soome kohtute haldamise amet täidab ka neid ülesandeid, mida VTK kavandab kohtute haldus- ja arendusnõukogule (edaspidi KHN)², st kas Soomes on kohtute haldamiseks samuti vähemalt kaks struktuuriüksust? Kas ja millises ulatuses kohtunikud osalevad Soome kohtute haldamise ameti töös?

3. VTK kohaselt võib eeldada ametis olevate kohtunike rolli suurenemist kohtusüsteemi haldamises osalemisel, kuna teatud valdkondades suureneb kohtunike osalus- ja otsustuspädevus. Sellega seoses tuleb arvestada, et nendel kohtunikel, kes eriti aktiivselt KHN-i töös osalevad (eelkõige KHN-i liikmetel), jääb mõnevõrra vähem aega tegeleda õigusemõistmisega. Kaaluda tuleks abinõude kasutuselevõttu, et õigusemõistmise kvaliteet ei kannataks – nt töökoormuse osaline ümberjaotamine vms.

Kohtute haldus- ja arendusnõukogu liikmed

4. VTK-s esitatud plaani järgi oleks KHN-i liikmeskond 7–11 inimest, kellest enamik oleksid kohtunikud. VTK järgi on väliste liikmete kaasamise eesmärk tagada, et ühelgi kohtuastmel ega -harul ei oleks ülekaalu teiste suhtes. Selle eesmärgi saavutamiseks tuleks vähemalt mõned välised liikmed juba seaduse tasemel ära määrata, kuivõrd see, et KHN valib neid ise, ei pruugi olla parim võimalus (kuigi jääb ebaselgeks, kas KHN nimetaks vaid institutsiooni või välisliikmed ka personaalselt). Praegune kohtute haldamise nõukoja konstruktsioon pole ideaalne, aga mingis mõttes võib öelda, et teatud institutsioonidele (prokuratuur, Riigikohtus,

¹ Riigikohtu arvamus ei väljenda Riigikohtu siduvat seisukohta. Riigikohtus kujundab siduvaid seisukohti ainult kohtuasjade menetlemisel Riigikohtus.

² Täpne nimetus veel selgub.

õiguskantsler, Justiitsministeerium, advokatuur) on tagatud kaasarääkimise võimalus ja seeläbi ka teatav vastutus: kui neil on midagi öelda, saavad ja peavad nad selle viima kohtute haldamise nõukotta. Üksikindiviididest KHN-i liikmed tulevad ja lähevad; kuna otsustamine toimub kohapeal kollegiaalselt, siis ei vastuta nad lõppude lõpuks eriti millegi eest.

5. Siinkohal puudub Riigikohtus üksmeel, kes need seaduses nimetatud esindajad peaksid olema. Leidub neid, kes peavad vajalikuks kaasata Riigikogu esindajad ning advokatuuri ja prokuratuuri esindajate kaasamist tingimata vajalikuks ei peeta. Samas leidub ka neid, kes on Riigikogu esindajate kaasamisele vastu, sest nende senine kaasatus KHN-is ei ole end praktiliselt tõestanud ning see läheks ka vastuollu Euroopa Liidu riikide kohtute nõukogusid ühendava võrgustiku [standardite ja soovitustega](#) (vt täpsemalt lk 12 p-d 3.3 ja 3.6). Tähele tuleb panna, et tegemist on soovitustega ja justiitsnõukogude pädevused on Euroopa riikides väga erinevad, neist mõned (nt distsiplinaarmenetluste läbiviimine) ei pruugi tõesti sobida selliste kogude pädevusse, kus osalevad poliitikud. Kavandatava nõukogu pädevuse puhul selliseid konflikte ette näha pole. Riigikogu liikmete väljajätmine võib aga anda vildaka signaali demokraatliku kontrolli nõrgenemisest kohtuhalduse üle (eristada rangelt õigusemõistmise sisust).

6. Teisi väliseid eksperte (nt juhtimise alal) võiks KHN-i kaasata vajaduspõhiselt arvamuse andmiseks, kuid neid hääleõiguslikeks liikmeteks pole pigem vaja. Ka selles küsimuses on Riigikohtus vastupidiseid hääli, lähtudes eelpool viidatud standarditest ja soovitustest (vt täpsemalt lk 10 p 1.3, lk 12 p 3.2 ja p 4), et väliseid eksperte peaks olema vähemalt üks kolmandik liikmetest ja neil peaks olema hääleõigus.

Kohtute eelarve ja kohtuhaldusülesanded

7. VTK esitab plaani, mille järgi jääb Justiitsministeeriumi pädevusse vastutada kohtute koondeelarve eest, st esindada kohtuid eelarveläbirääkimistel ja kinnitada nende koondeelarve pärast riigieelarve vastuvõtmist. VTK jätab hetkel lahtiseks küsimuse, kes täpsemalt esindab kohtuid Justiitsministeeriumis eelarvetaotluse läbivaatamisel; kas selle määrab KHN oma sisemist töökorraldust reguleeriva aktiga või on see KHN-i juhi ainuotsustada vms. See on oluline küsimus, kuna reformi eesmärke aitab tõhusamalt saavutada see, kui on võimalik soovitavaid muudatusi rahastada. Ideaalmudelina võiks kogu kohtusüsteem olla ka eelarve mõttes iseseisev ja täitevvõimust maksimaalselt lahutatud rahastusega põhiseaduslik institutsioon – nagu kohtutest praegu ainult Riigikohus.

8. Kui kohtuid esindab eelarveläbirääkimistel Rahandusministeeriumis jätkuvalt Justiitsministeerium, võib kohtute haldamise omakorraldus jääda tegelikult teatud mõttes muutumatuks ka pärast VTK alusel eelnõu vastuvõtmist – raha puudumisel/läbirääkimiste ebaõnnestumisel ei ole võimalik nt KHN-i soovitud strateegilisi muudatusi ellu viia. Seega vähemalt osaliselt tekib küsimus muudatuste vajalikkuse kohta – VTK p-s 3.2. on leitud, et muudatused annavad võimaluse oma eelarvet sisuliselt ka ise kujundada.

9. VTK-st ei selgu, kes ja millises korras annab KHN-le sisendi (vastutab selle eest) esimese ja teise astme kohtute koodeelarvetaotluse koostamiseks.

10. Tekib ka küsimus, kas VTK-s pakutud n-ö poolele teele jäävat lahendust tuleks näha üksnes esimese etapina kohtuhalduse ülevõtmisel ja seeläbi kohtusüsteemi suurema sõltumatuse saavutamisel. Olukorras, kus täitevvõimu kätte jäävad nii õigusloome kui ka esimese ja teise astme kohtute koodeelarve, ei garanteeri kohtuhalduslike ülesannete Justiitsministeeriumilt äravõtmine kohtusüsteemi sõltumatuse kasvu. Pigem võib juhtuda vastupidi, sest kui kohtuhalduse ülesannete täitmine on lahutatud võimalusest tegelikult eelarvet mõjutada, siis hägustab või vähemalt ei parenda VTK-s kirjeldatu selget vastutusskeemi kohtusüsteemi toimimise eest. Samuti teevad murelikuks viimase aja tendentsid (ebarealistlikud tähtajad, puudulik mõjuanalüüs) kohtunikukonna kaasamisel neid vahetult puudutavasse õigusloomesse (muudatuste mõju kohtute tegevusele ei pruugi olla kaetud olemasoleva eelarvega).

11. Kui kohtu(te) kui iseseisva võimuharu finantseerimise ja eelarve kujundamise garantiid ei ole kokku lepitud (mh sellekohane tava on teadupärast Soomes) ja/või seaduses fikseeritud, tuleb ülesannete üleandmise suhtes olla ettevaatlik ja nõudlik. Lisaks jäävad juba praegu riigiülesed tugiteenused VTK kohaselt mitte kohtusüsteemi, vaid täitevvõimu allasutuste korraldada ning kohtusüsteemi võimalus nende teenuste kvaliteeti jmt mõjutada, võib uue mudeli raames hoopis väheneda. VTK ei kajasta üheski valdkonnas selgelt, kes ikkagi täpselt ja mille eest vastutama hakkab. Nt IT toimimine – kas vastutab ühe kohtu esimees või koos direktori/teenistuse juhiga või koos Registrite ja Infosüsteemide Keskusega või koos ministriga või KHN-iga?

12. Muudatuste kavandamisel tasuks ehk mõelda ka selle peale, kas kohtute seaduse (KS) § 27 lõike 3 järgne Riigikohtu esimehe aruandekohustus Riigikogu ees koos uue KHN-i juhtimisega tähendab ühtlasi Riigikohtu esimehe n-ö personaalset vastutust korrakohase õigusemõistmise eest kõigis kohtutes ja mille see seisneda võiks.

13. VTK-s olemasolevatele tabelitele 1, 2, 3 võiks parema ülevaate saamise huvides lisada tabelid 4 ja 5 praeguse KHN ja ka Riigikohtu pädevuse kohta kohtunike haldamisel, koolitamisel. Tabelis 1 võiks lisaks välja tuua ka eelarveläbirääkimiste pidamise, kui väga olulise küsimuse.

14. Mõned justiitsministri määrused, mis on KS alusel antud ja milles tahetakse anda pädevus uuele KHN-le, võivad sisaldada ka teiste seaduste alusel antud norme. Selline on nt VTK-s esile tõstetud maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kantselei kodukord, mis sisaldab ka erinevate menetlusseadustike alusel antud norme. Seega tuleks uuele mudelile üleminekul olla tähelepanelik, et kogemata mingid vajalikud määrused ära ei kaoks.

15. Veel leidis osa kolleege, et KHN ei peaks olema ainus kohtuid teiste võimuharudega suhtluses esindav organ. Sõltuvalt konkreetsest olukorrast, peaks kohtutel endil jääma võimalus ise otse teiste võimuharudega suhelda haldamist puudutavates küsimustes.

Kohtuhaldusteenistus

16. VTK kirjeldab ühtlasi plaani, et KHN-i alluvusse luuakse kohtuhaldusteenistus, mille üks eesmärk oleks korraldada kõik sellised tugiteenused, mis on kohtute ülesed (nt tõlge, arhiivindus jne). Sellele mõttele on raske vastu vaielda. Teine eesmärk on võtta üle kohtudirektorite ja mõned kohtu esimehe täidetud ülesanded ning teostada neid keskselt. See ettepanek kergendaks esimeeste töökoormust. VTK-st ei selgu, kas kohtuteenistuses hakkaks neid ülesandeid täitma uus inimene või toimuks lihtsalt olemasolevate inimeste ümberpaigutamine kohtuteenistuse alla.

17. Riigikohtus on esindatud väga erinevad arvamused selle osas, kas VTK-s kirjeldatud plaan, et säästlikkuse eesmärgil hakkaks algselt kohtuhaldusteenistus paiknema ringkonnakohtu juures, on hea ja mõistlik. Kui vaadata, kus asuvad seadusandliku ja täidesaatva võimu sarnased teenistused (vastavalt Riigikogu kantselei ning Riigikantselei), siis leidub neid, kelle arvates peaks kohtuteenistus asuma Riigikohtu juures. Samas ei toetatud sarnast plaani 2009. aasta eelnõu puhul. Ühtlasi võiks teenistuse Riigikohtu juures asumine viia võimu tsentraliseerimiseni. On olulisi argumente, et Riigikohtu kui kogu riigi ja põhiseadusliku korra toimimise garandina tegutseva põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu osalus kogu kohtusüsteemi haldamises peaks olema vaoshoitud. Lisaks kaheldi selles, kas ringkonnakohtu juurde n-ö poolikult selle teenistuse loomine suudaks minna edukalt käima ja täita talle antud ülesannet efektiivselt. Samas viimati mainitud muret leevendab mõneti see, et VTK ideaalnägemuse kohaselt on teenistus eraldiseisev ning ringkonnakohtu juures asumine on üksnes ajutine lahendus. Sisu poolest peab kohtuhaldusteenistus kohtusüsteemi kui terviku juures, mõne konkreetse asutusega sidumine on pigem tehniline küsimus ja ringkonnakohtu võib pidada selleks sobilikuks.

Kulud

18. VTK järeldeb, et plaanitud muudatustega lisakulusid ei teki. See on täpne selles osas, et olemasolevad ülesanded jagatakse ümber, kuid selge on see, et KHN-i loomisega kohtute töökoormus kasvab ning Justiitsministeeriumi töökoormus väheneb ning sellel kahtlemata on nende mõlema kulutustele mõju.