

Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) 632 SE põhiseaduspärasus

Kohtuhaldusmodeli muutmise põhiseaduslik raamistik

Põhiseaduse sätted, mis on asjakohased kohtuhaldusmodeli ümberkujundamise ja uue haldusmodeli rakendamisel, loovad raamistiku, mille piires tuleb kavandatavaid muudatusi hinnata.

PS § 3 sätestab, et riigivõimu võib teostada üksnes põhiseaduse ja seaduste alusel, rõhutades õigusriigi põhimõtet ning vajadust tagada, et ka kohtuhaldus oleks seaduslikult reguleeritud ja läbipaistev. PS § 4 sätestab võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte, mille järgimine on keskne küsimus kohtute haldusmodeli kujundamisel – tuleb tagada, et täidesaatev võim ei sekku kohtuvõimu sõltumatuse ega funktsioneerimisse. PS § 14 kohaselt on kohtuvõimul kohustus tagada põhiõiguste kaitse, mistõttu tuleb reformide puhul arvestada, et need ei vähendaks kohtusüsteemi võimekust seda ülesannet täita.

PS § 115 sätestab, et riigieelarve kuulub Riigikogu pädevusse. See on keskne säte eelarveautonoomia analüüsis. Kuigi kohtuvõimul võib olla oma eelarve koostamise ja kaitsmise kord, ei tohi see seada kahtluse alla parlamendi rolli eelarvelise kontrolli teostajana.

PS § 146 rõhutab, et õigust mõistab üksnes sõltumatu kohus, ning seob kohtuvõimu sõltumatuse otseselt õigusemõistmise ülesandega. Seega tuleb tagada, et kohtute tugistruktuurid ja juhtimismudelid ei mõjutaks ega kahjustaks kohtunike sõltumatust. PS § 147 reguleerib kohtunike sõltumatust, eluaegsust ning ametikitsendusi. See säte on oluline näiteks kohtu esimeeste nimetamise ja järelevalve kontekstis, kus tuleb tagada, et personalipoliitilised otsused ei ohustaks kohtunike sõltumatust. PS § 148 sätestab kohtusüsteemi astmed ning annab seadusandjale pädevuse kohtukorralduse määratlemisel, mis võimaldab seadusandlikku paindlikkust, kuid nõuab samas põhiseaduspärasuse tagamist uute institutsioonide loomisel. Seejuures on oluline, et põhiseadus käsitleb esimese ja teise astme kohtuid võrdsena Riigikohtuga, st kohus on tervikuna põhiseaduslik institutsioon.

Kõik kavandatavad reformid peavad jääma nende põhiseaduslike normide ja põhimõtete piiridesse.

Planeeritavate muudatuste vastavus põhiseadusega

a) Kohtute haldus- ja arendusnõukogu ning Kohtuhaldusteenistus

Kohtute haldus- ja arendusnõukogu (KHAN) moodustamine strateegilise tasandi otsustuskoguna on kooskõlas põhiseadusega, sest KHAN-i pädevuses ei ole õigusemõistmine, vaid kohtute arendamise ja haldamise suunamine, mis ei riku võimude lahususe põhimõtet (PS § 4) ega õigusemõistmise sõltumatust (PS § 146). Eelnõus sätestatud KHAN-i koosseisu enamuse moodustavad kohtunikud (6 kohtunikku 11-st liikmest). Justiits- ja digiminister ning Riigikogu liikmed lisavad demokraatliku aruandekohustuse mõõtmel, kuid ei saa moodustada poliitilist otsustusenamust ega juhtida haldusotsuseid. Seejuures tuleb KHAN-il kinnitada ka oma kodukord täiendavate sisemise töökorralduse reeglitega, näiteks seoses võimalike huvide konfliktiga otsuste tegemisel.

Seega on tegemist kollegiaalorganiga, mis on tasakaalustatud iseseisva juhtimisvormina ning mille otsustusprotsessile kehtestatakse eelnõuga avalikkust ja kontrolli tagavad menetlusnõuded (sh otsuste avalikustamine, erapooletuse ja taandamise reeglid). Erinevalt kehtivast kohtuhaldusmudeli regulatsioonist tagab uus loodav süsteem oluliselt paremini kohtuvõimu sõltumatuse. KHAN-i moodustamine tugevdab põhiseaduslikku võimude lahusust ning loob tasakaalustatud ja läbipaistva mudeli, milles kohtuvõim suudab ise vastutada oma arengusuundade eest. Põhiseaduslikult oluline tasakaal täitevvõimu ja kohtuvõimu vahel ei kao, vaid tugevneb ning eelkõige kohtuvõimu sisemise eneseregulatsiooni abil.

Muudatused, millega KHAN-ile antakse õigus otsustada kohtute haldamist või arendamist puudutavat, on selgelt rakendusliku iseloomuga ega mõjuta põhiõigusi, ennekõike õigust õiglasele kohtumenetlusele. Tegemist on sisuliselt sisekorralduslike või menetlust toetavate töövahenditega. Näiteks kantselei kodukorra kehtestamine, kohtute tööpiirkondade määramine, eelarve kinnitamine, mille reguleerimine kohtusüsteemis endas on kooskõlas rahvusvaheliste soovitusetega ning aitab tugevdada kohtuvõimu eneseregulatsiooni ja sisemist vastutust.

Samuti on põhiseadusega kooskõlas täitevvõimult KHAN-ile antav pädevus personaliotsuste ja järelevalve osas. PS § 147 sätestab, et kohtunike sõltumatus ja tagatised määratakse seadusega. Seadusandjal on volitus kujundada kohtusüsteemi sisemist juhtimismudelit, sealhulgas määrata, milline organ nimetab kohtu esimehi ja teostab nende üle järelevalvet. Oluline on, et otsustusprotsessis säilib kohtunike hääleenamus, mis vastab Euroopa standarditele ja kindlustab, et personaliküsimustes domineerib kohtuvõimu sisemine otsustusõigus. Lisaks tuleb esimeeste valimisel konkursi korras kuulata ära asjaomase kohtu üldkogu arvamus, mis tagaks asjatundliku ja demokraatliku valikuprotsessi. Samuti ei tekita KHAN-i poolt tehtav ametisse nimetamine alluvussuhet kohtuniku ja selle otsustanud organi vahel – kohtuesimees jääb kohtunikuna sõltumatuks õigusemõistmise teostamisel ja täidab oma juhtimisfunktsiooni eeskätt organisatsioonilises tähenduses (töökorraldus, administratiivne koordineerimine). Seetõttu on KHAN-i pädevus kohtu esimeeste ametisse nimetamisel ja järelevalve teostamisel põhiseadusega kooskõlas, eeldusel et see sätestatakse selgelt seaduses, sisaldab tasakaalumehhanisme ning ei too kaasa sõltumatuse sisulist riivet. Eelnevalt nimetatu on eelnõuga tagatud.

KHAN ei saa eelnõuga antavate volituste alusel mõjutada kohtuasjade sisulist lahendamist ega piirata isikute õigust pöörduda kohtusse või saada erapooletut õigusemõistmist seaduse alusel moodustatud sõltumatus kohtus. Ka ei anta KHAN-ile õigust kehtestada normatiivseid sätteid, mis reguleeriksid isikute subjektiivseid õigusi või vabadusi. Kõik sellised sätted kuuluvad endiselt seadusandja pädevusse ning on sätestatud menetlusseadustes Riigikogu tasandil. Seega ei astu KHAN seadusandja asemele. Tegemist on piiratud määratlusala ja selgelt sätestatud pädevustega, mille alusel KHAN täidab rakendufunktsiooni, mida varem on täitnud valdavas osas justiits- ja digiminister. Volituse üleandmine kohtuvõimu kollegiaalorganile, kus kohtunikud moodustavad hääleenamuse, vähendab poliitilise suva ohtu. Avalikustamise ja põhjendamise kohustus loob omakorda läbipaistvuse ning välistab meelevaldsed või kitsalt siseringile suunatud otsused.

Kohtuhaldusteenistus (KHT) on kavandatud kohtuasutusena, mille eesmärk on kohtutele õigusemõistmiseks vajalike tingimuste loomine ja kohtute ning KHAN-i teenindamine. KHT ei sekku kohtumenetluste sisusse ega mõjuta õigusemõistmise sõltumatust (PS § 146). Tegemist on asutusega, mis osutab kohtutele ja KHAN-ile haldus-, personalijuhtimise, finants- ja IT-teenuseid, kuid ei tegele kohtuasjade lahendamise ega sisulise õigusemõistmisega.

KHT jääb kohtuvõimu organisatsioonilise kontrolli alla (KHT üle teostab järelevalvet KHAN). Lisaks tähendab KHT loomine institutsionaalse võimekuse suurendamist, mis võimaldab kohtutel paremini täita oma põhifunktsiooni – sõltumatut õigusemõistmist. KHT rajamine eraldi kohtuasutusena on sarnane rahvusvaheliselt tunnustatud mudelitele, kus kohtuvõimul on selge haldusautonoomia sõltumatult täitevvõimust. Seega tugevdab KHT loomine institutsionaalset iseseisvust ega riiva kohtunike sõltumatuse ega kohtuvõimu sisemise tasakaalu põhialuseid.

Ka kohtute haldamise põhimõtteline üleviimine täitevvõimult kohtusüsteemile on kooskõlas põhiseadusega. PS § 146 rõhutab kohtute sõltumatust ega näe ette, et kohtuhaldus peaks tingimata kuuluma täitevvõimu pädevusse. Vastupidi, kohtusüsteemi puudutavate otsuste, nagu kodukorra kehtestamine, kohtunike arvu ettepanekud, personali- ja eelarvejuhtimine jm üleandmine kohtuvõimule suurendab selle institutsionaalset autonoomiat ning vastab põhiseaduse eesmärgile kaitsta õigusemõistmist mis tahes välise mõju eest. Muudatus tugevdab ka PS § 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet, kuna see eemaldab täitevvõimu kanalid, mille kaudu oleks võimalik mõjutada kohtute toimimist vahendite eraldamise, tööjaotuse või personalivalikute kaudu.

Seega pole põhiseaduslikke takistusi, et seadusandja otsustab korraldada kohtuhalduse sõltumatult kohtuvõimu enda kaudu. Veelgi enam, Eestis ei ole kohtuhalduse funktsioon kunagi olnud selgesõnaliselt defineeritud kui täitevvõimu tuumikülesanne – see on olnud õiguspoliitiline valik, mis ei ole kooskõlas rahvusvaheliste arengute ega rahvusvaheliste soovitusetega, mille kohaselt peaks kohtuhaldus olema täitevvõimust sõltumatu organi pädevuses. Eelnõuga sätestatud mudel ei rikasta mitte üksnes kohtuvõimu sõltumatust, vaid loob ka selgemad ja tõhusamad mehhanismid selle haldusliku toimimise juhtimiseks, ilma täitevvõimu poliitilise sõltuvuseta.

b) Eelarvemudeli muutus

Eelarve-autonoomia muudatused ei muuda põhiseaduses ette nähtud protsessi või Riigikogu kontrolli riigieelarve üle. Eelnõu muudab üksnes seda, kuidas kohtuvõim oma eelarveprojekti sisemiselt koostab ja esindab, mitte seda, kes langetab lõplikud eelarveotsused. Kohtute haldusstruktuuris luuakse selgem vastutusliin, kus KHT koondab kohtute ja enda eelarvevajadused, mille kinnitab KHAN ning mis esitatakse Riigikogu rahanduskomisjonile. Seega jääb kohtute eelarve ka uues mudelis osaks riigieelarvest ning allub kõikidele riigieelarve seaduse ja rahanduslikule kontrollile kehtivatele reeglitele, sealhulgas eelarve tasakaalu, struktuuri, muutmis- ja aruandluskohustustele.

Oluline on rõhutada, et eelarveliselt kohtute grupi loomine ei tähenda, et kohtuvõim muutuks iseseisvaks eelarvesubjektiks põhiseaduslikus tähenduses. Tegemist on riigieelarve *liigenduse* muudatusega, mille eesmärk on koondada kohtuvõimu vajadused ja taotlused läbipaistvamalt ja terviklikumalt, andes kohtusüsteemile ühtse hääle eelarveläbirääkimistel. Selle kaudu saab Riigikogu tervikpildi ja selgema ülevaate terve kohtuvõimu, st nii esimese ja teise astme kohtute kui Riigikohtu rahastamisvajadustest, mitte killustatud taotluste kogumi eri ministeeriumide eelarveosades.

Seega tugevdavad eelarve-autonoomia muudatused kohtuvõimu sisemist vastutusvõimet, samal ajal säilitades parlamendi eelarvepädevuse täies ulatuses. Muudatus ei nihesta võimude tasakaalu ega nõrgenda rahvaesinduse kontrolli eelarveliste otsuste üle, vaid loob

läbipaistvama, professionaalsema ja iseseisvama eelarvemenetluse raamistiku kohtuvõimu sees.

Kokkuvõtlikult

Kokkuvõtlikult on eelnõu keskne eesmärk muuta senist kohtute haldusmudelit kooskõlas PS § 146 sätestatud kohtuvõimu sõltumatuse põhimõttega ja toetab võimude lahusust ning tasakaalu vastavalt PS §-le 4. Eelnõu ei riku kohtunike eluaegsuse garantiid ega õigusemõistmise sõltumatust, ei võta Riigikogult eelarvepädevust ning ei muuda kohtusüsteemi struktuuri vastuolus PS § 148 nõuetega.