

Kohtud ja võimude lahusus

Poigo Nuuma (RiTo 9), Tallinna Tehnikaülikooli majandusõiguse õppetooli erakorraline dotsent

Esimese ja teise astme kohtute enesekorraldusõigusest ilmajätmisega on seadusandja rikkunud Eesti põhiseaduses sätestatud võimude lahususe põhimõtet.

Põhiseaduse mõtet ja sätteid ei saa muuta madalamate õigusaktidega, eriti kui muutmise tulemusel moondub demokraatliku parlamentaarse vabariigi üks põhialuseid – seadusandliku, täitev- ja kohtuvõimu lahususe ning tasakaalustatuse põhimõte.

"Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel," kinnitab põhiseaduse paragrahv 4. "...Kohus on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega," lisab paragrahv 146.

Nüüdseks on kired vaidluses kohtute sõltumatuse, s.o sisuliselt eelnimetatud põhiseaduse sätete tegelikkuses toimimise üle vaibunud. Kohtunikud on nõustunud uue kohtute seaduse kehtestatud piirangutega, mis ei luba neil oma tegevust korraldada iseseisvalt, täitevvõimu diktaadita. Sellest hoolimata võiksime mõtiskleda nii põhiseaduse sätte ja mõtte ühtsuse ning lubatud tõlgendamise kui ka selle üle, kuidas põhiseaduse sätteid nullitakse madalamate õigusaktidega.

Sõltumatu kolmas võim

Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel on suur poliitiline tähendus, sest sellega määratakse demokraatlikus parlamentaarses vabariigis riikliku korralduse põhialused. Võimude lahususe üks nõue on, et iseseisvad riigorganid, omades enesekorraldusõigust ja otsustusõigust, täidaksid neile põhiseadusega antud pädevust iseseisvalt (Eesti Vabariigi põhiseadus 2002, 67: kommentaar 5.1.).

Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest lähtuvalt on seadusandliku võimu teostamine Riigikogu, täitevvõimu teostamine valitsuse ja kohtuvõimu teostamine kohtu pädevuses. Ühelgi organil ei tohi olla eelotsustusõigust teise organi põhiseadusliku pädevuse teostamisel või tegevuse korraldamisel.

Põhiseadus käsitleb kohtuid ühtse kolmeastmelise kohtusüsteemina ega tükelda seda enesekorraldusõigust omavaks ja mitteomavaks. Seega sätestab põhiseadus kohtute, s.o kogu kohtusüsteemi, mitte ainult Riigikohtu tegevuse sõltumatuse (institutsionaalne sõltumatus) ja sõltumatuse õigusemõistmisel (personaalne sõltumatus). Põhiseadusest ei ole võimalik leida ühtegi viidet selle kohta, et mingi osa kohtusüsteemist peaks olema täitevvõimu hallata.

Kohtuvõimu ühtsusele ja sõltumatusele viitab otseselt põhiseaduse paragrahv 152, mille kohaselt jätab kohus kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu

õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. Riigikohtule on antud õigus tunnistada kehtetuks mis tahes seadus või muu õigusakt, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega. Kohus võib kontrollida ka avaliku võimu asutuste aktide seaduslikkust, olles sellega pandud kaitsma isikuid täidesaatva võimu asutuste seadusvastaste tegude ja aktide eest.

Tundub, et täitevvõim on kõikjal ambitsioonikas, ega muidu oleks Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu 2000. aasta koosolekul väljendatud mõtet, et kohus peab olema kaitstud seadusandliku ja täitevvõimu, esmajoones täitevvõimu võimaliku surve eest õigusemõistmisele või muule kohtutegevusele.

Süsteem tükeldati kaheks

Eestis tükeldati kohtusüsteem 1995. aastal Vabariigi Valitsuse seadusega kaheks: esimese ja teise astme kohtute ametitegevuse ja õigusteenu korraldamine (s.o institutsionaalne sõltumatus) anti justiitsministeeriumi valitsemisalasse, Riigikohus jäeti iseseisvaks. Täitevvõimu ambitsioone iseloomustab seegi, et kohtute seaduse ühes eelnõus taheti ka Riigikohus allutada justiitsministeeriumile, püüdes muuta Riigikohut aruandekohustuslikuks justiitsministri ees. Hiljem jäeti see nõue siiski eelnõust välja.

2002. aasta 19. juunil vastu võetud kohtute seaduse paragrahvi 39 kohaselt hallatakse esimese ja teise astme kohtuasutusi kohtute haldamise nõukoja ja justiitsministeeriumi koostöös. Kohtud täidavad kohtuhaldusülesandeid, kui see tuleneb seadusest või kui justiitsminister on andnud (!) oma pädevusse kuuluva kohtuhaldusülesande kohtu hallata. Kuigi justiitsministril ei ole kohtunike suhtes käsu- ega distsiplinaarvõimu, on temal kui täitevvõimu esindajal täielik võim (esimese ja teise astme) kohtute haldamisel. Seda teeb ministri poolt ametisse nimetatav haldusdirektor, kes kontrollib täitevvõimu ja kelle kaudu juhitakse kohut institutsionaalselt.

Seega iseloomustab täitevvõimu kohalolekut kohtutegevuse korraldamisel see, et justiitsminister nimetab kohtule (või ühel ja samal ajal mitmele kohtule) kohtu esimehele mittealluva haldusdirektori, kes korraldab kohtuasutuse asjaajamist ja vara kasutamist, käsutab eelarvevahendeid, vastutab raamatupidamise korraldamise eest, nimetab ametisse kohtuteenistujaid ning kinnistusregistri- ja kriminaalhooldusosakondade juhatajad, kinnitab kohtu struktuuri ja kohtuteenistujate koosseisu (väljaarvatud õigusemõistmise funktsiooniga seotud osad), valmistab ette (kooskõlastatult kohtu esimehega) kohtuasutuse eelarve eelnõu ja esitab selle justiitsministrile ning täidab muid kodukorraga määratud ülesandeid.

Peale eespool öeldu määrab justiitsminister maa-, linna- ja halduskohtute tööpiirkonna, nende ja ringkonnakohtute täpse asukoha, kohtunike arvu ja kohtute esimehed ning vabastab neid. Samuti otsustab minister, kas kohtu juures on kinnistus- ja kriminaalhooldusosakond või mitte, ning määrab ringkonnakohtunike arvu.

Kui kõik see ei ole kohtu ilmajätmine enesekorraldusõigustest ja selle üleandmine täitevvõimule, siis mis see on?

Kolm õigusteta kogu

Kohtunike kaasamiseks kohtuvõimu tegevuse korraldamisse on moodustatud kohtute üldkogud, kohtunike täiskogu ja kohtute haldamise nõukoda. Milline on nende osa kohtuhalduses?

Kohtu üldkogu (kuhu kuuluvad kõik selle kohtu kohtunikud) kinnitab kohtunike tööjaotusplaani, annab justiitsministrile arvamuse kohtu esimehe ametisse nimetamise ja ametist vabastamise kohta, annab kohtu esimehele soovitusi kohtu eelarve eelnõu koostamise ja eelarveraha kasutamise kohta (tegelikult koostab eelarve ja korraldab kohtuasutuse vara kasutamist haldusdirektor) ning täidab muid kohtu kodukorrast tulenevaid ülesandeid. Seega on kohtu üldkogu roll kohtuvõimu enesekorralduslikus tegevuses olematu.

Võib-olla on kohtuvõimu enesekorraldusõigus antud kohtunike täiskogu kompetentsi?

Kohtunike täiskogu moodustavad kõik Eesti kohtunikud, harilikult koguneb ta kord aastas. Erakorralise kohtunike täiskogu võib kokku kutsuda justiitsminister(!) või Riigikohtu esimees.

Täiskogu ülesanne on ära kuulata Riigikohtu esimehe ja justiitsministri ettekanded, valida esindajad distsiplinaarkolleegiumisse, eksamikomisjonidesse ja koolitusnõukogusse, advokaadi kutsesobivuskomisjoni ning prokuröride konkursi- ja atesteerimiskomisjoni, kinnitada kohtunike eetikakoodeks, valida kohtunikest liikmed kohtute haldamise nõukotta ja arutada õigusemõistmise probleeme ning muid kohtute ja kohtunikutööga seotud küsimusi. Seega on kohtunike täiskogu pelgalt ärakuulav ja esindajaid valiv organ, millel puudub otsustusõigus ning kus enesekorraldusõigusest pole jälgegi.

Võib-olla kuulub kohtuvõimu enesekorraldusõigus mingilgi määral kohtute haldamise nõukoja kompetentsi? See nõukoda koosneb kuuest kohtunikust ja kuuest kohtunikkonda mittekuuluvast isikust (kaks Riigikogu liiget, kaks justiitsministeeriumi esindajat ning õiguskantsleri ja Advokatuuri esindaja). Nõukoda annab arvamuse Riigikohtu kohtuniku vabale kohale kandideeriva isiku ja kohtuniku vabastamise kohta, arutab läbi Riigikohtu esimehe aruande ning teisi küsimusi Riigikohtu esimehe või justiitsministri algatusel. Nõukoda annab nõusoleku kohtu tööpiirkonna, struktuuri, täpse asukoha, kohtunike arvu ning kohtu esimehe nimetamisel ja ennetähtaegsel vabastamisel, rahvakohtunike arvu määramisel, kohtu kodukorra kehtestamisel, kohtunikukandidaatide arvu määramisel ja kohtukandidaadi ametisse nimetamisel, samuti kohtunikule erakorralise lisatasu maksmisel.

Samas ei täpsusta seadus, kas koja nõusolek on ministrile kui otsustajale soovituslik või kohustuslik. Kui lähtuda sellest, et nõukoda annab nõusoleku ka Riigikohtu kodukorra kehtestamisel (kohtute seadus, § 41 lõige 1 punkt 7), mille kinnitab Riigikohtu üldkogu (kohtute seadus, § 33 lõige 1), kellele nõukoda Riigikohtu sõltumatuse tõttu ettekirjutusi teha ei saa, ning sellest, et kohtute seaduse (§ 41 lõige 2 ja § 43 lõige 1 ja 3) kohaselt on justiitsminister kohustatud arvesse võtma ainult kohtute aastaeelarve kujundamise ja muutmise põhimõtteid, võib järeldada, et nõukoja nõusolek on justiitsministrile ainult soovitusliku iseloomuga. Võrreldes kohtuvõimu enesekorraldus- ja otsustusõigust

justiitsministrile kohtusüsteemis antud otsustusõigusega, ei saa seega kuidagi väita, et kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel (põhiseadus, § 4).

Kasutatud kirjandus

Eesti Vabariigi põhiseadus (2002). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.

Kohtute seadus. – Riigi Teataja I 2002, 64, 390.