

Kohtukorralduse korraldamatus pärsib kohtusüsteemi arengut

Aase Sammelselg (RiTo 3), Tallinna Linnakohtu kohtunik

Kohtute haldamise korraldus on Euroopa riikides lahendatud erinevalt. Kohtute administreerimine toimub nii eraldiseisva administratsiooni kui ka täitevvõimu kaudu justiitsministeeriumi haldusalas. Viimastel aastatel on siiski märgatav suund administreerimisele eraldiseisva haldusorgani kaudu ja seeläbi kohtusüsteemi separatsiooni ning autonoomsuse suurendamisele. Tulenevalt kultuurilise, ajaloolise, majandusliku ja ka poliitilise tausta eripärast ei ole võimalik Eestisse kohandamata kujul üle kanda ühegi teise riigi kohtuhalduse mudelit. Kohtuhalduse korraldamisel tuleks aluseks võtta rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtted ning neid Eesti tingimustele kohandades töötada välja Eesti Vabariigi Põhiseadusega kooskõlas olev kohtuhalduse mudel.¹

Kohtute haldamine (kohtukorraldus) on valdkond, mis peab põhiseaduse § 149 järgi olema reguleeritud seadusega. Kohtukorraldust reguleeriva seaduse vastuvõtmiseks on põhiseaduse § 104 p 14 järgi vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus. Seega on tegemist riikluse seisukohalt konstitutsioonilise tähendusega probleemistikuga, mille lahendamisel ei tohiks lähtuda päevapoliitilistest kaalutlustest, vaid süvaanalüüsil põhinevaist teoreetilistest alustest.

Kohtukorralduse reguleerimine

Praegu Riigikogu menetluses oleva kohtute seaduse eelnõu § 1 järgi on seaduse reguleerimisalaks kohtukorraldus ja kohtuteenistus. Osundatud seaduseelnõust peaks leidma vastuse kõigile kohtute haldamisega seonduvatele küsimustele. Paraku on kohtuhaldus jäänud eelnõus vajaliku tähelepanuta. Kahetsusväärne on, et seaduseelnõus puudub kohtuhalduse legaaldefiniitsioon. Kohtuhaldust puudutavad üksikud sätted on asetatud teenistusjärelvalvet käsitlevasse peatükki, mis viitab kohtuhalduse sisu selgelt kitsendavale ja tendentslikule tõlgendamisele.

Reguleerimaks kohtukorraldust, tuleks lähtepunktina määratleda selle tegevuse sisu ning subjektid. Kohtute ülesanne on õigusemõistmine. Kohtute sõltumatu ja seaduspärane tegutsemine on sotsiaalne väärtus, milles lõppastmes realiseerub igapäevase kuuluv õigus kohtulikule kaitsele. Õigusemõistmise (kui tegevuse) sõltumatus põhineb kohtu (kui institutsiooni ja kohtuniku) sõltumatusel. Õigusemõistmine tegevusena ei saa kunagi olla liiga sõltumatu. Samas on võimalik, et kohtunik kohtuvõimu kandjana kuritarvitab ametiseisundit, mida saab ja peab tõhusa administreerimise ning muude seadusest tulenevate abinõudega ära hoidma.

Kohtute administreerimise peamine eesmärk on luua kohtutele tingimused kohtuasjade õiglaseks, tõhusaks ja ökonoomseks lahendamiseks. Kohtute administreerimiseks peab olema selleks volitusi omav ning selle tegevuse eest vastutav institutsioon. Kehtivas justiitshalduse mudelis on autonoomseks kohtuhalduse institutsiooniks Eesti Vabariigi Riigikohus, kes täidab kohtuhaldusülesandeid nii organisatsioonisiselt kui ka suhetes teiste institutsioonidega. Esimese ja teise astme kohtute organisatsioonisisene haldus

toimub Justiitsministeeriumi väljatöötatud haldusaktide alusel. Eraldiseisvad kohtuhalduse organid on valitsusasutused ja parlament. President teostab kohtuhaldust personalihalduse osas. Valitsus korraldab Justiitsministeeriumi kaudu kohtute finantseerimist ja personalihaldust. Riigikogu teostab kohtuhaldust finantseerimise ja personalihalduse kaudu.

Eelneva põhjal saab väita, et kohtusüsteem ei toimi terviklikuna. Riigikohus on süsteemist eraldatud nii organisatsiooniliselt kui ka majanduslikult. Haldusfunktsiooni täitmisel puudub süsteemi elementide vahel seos. I ja II astme kohtute asetamisega justiitsministri haldusalasse on süsteemi terviklikkus lõhnutud. Haldamine täitevvõimu asutuse kaudu põhineb samadel õiguslikel alustel, mille järgi toimub valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste administreerimine. Sellise korralduse juures pärsib kohtusüsteemi arengut võimude tasakaalustamise mehhanismist tulenev huvide konflikt süsteemi haldaja ja hallatava asutuse vahel, mis põhineb eesmärkide ja funktsioonide erinevusel. Kohtuasutuste süsteemi peaks selle terviklikkuse huvides kuuluma kolme astme kohtuasutused koos kohtute administratsiooniga, milleks oleks kohtute tegevust korraldav ja selle eest vastutav asutus.

Kohtuhaldus

Kohtuhaldus on korraldav tegevus, mille eesmärk on tagada kohtuvõimu funktsioneerimine. Kohtuhaldus on määratletav kui kohtute administreerimise ülesandeid täitvate riiklike institutsioonide tegevus, mis on suunatud sõltumatu, ökonoomse ja mõistliku aja kestel toimuva õigusemõistmise tagamisele ning seisneb kohtutele selleks vajalike personaalsete ja materiaalsete eelduste loomises.

Kohtuhaldus on seega töö ja vastutus kahel suunal. Ühelt poolt peaks kohtute haldaja tegelema kohtute tegevuse vahendamisega suhetes rahvaga ja teiste institutsioonidega ning teiselt poolt kohtuasutustele tegevuseks vajaliku raha tagamise ja kohtute tegevuse kontrollimisega. Kohtuhalduse iseloomu määrab kohtute asend lahusvõimude süsteemis, mida iseloomustab kohtu tasakaalustav ja seaduslikkust tagav roll. Kohtuhalduse korraldamisel tuleb seetõttu arvestada selle erinevust üldisest avalikust haldusest ning võimalikult välistada teenistuslikul alluvusel põhinev vahekord. Kohtute haldamisega tegelevad institutsioonid ei saa hallatava sõltumatusest tulenevalt toimida avalikule haldusele omaste põhimõtete järgi. Kohtute administratsiooni tuleb pigem näha teenindaja kui kohustaja ja järelevaatajana.

Eesti kohtusüsteemi areng on takerdunud kohtuhalduse korraldamatusse. Kehtival kohtuhalduse mudelil ei ole piisavalt võimalusi süsteemi arengu tõhustamiseks. Kohtukorralduse sisus nähakse vaid kohtunike teenistusjärelvalve ja finantseerimisega seonduvat. Riigi täitevvõimu organid toimivad kohtuhalduse subjektidena kõrgema võimu kandjana (õigustatu ja kontrollijana), tunnetamata seejuures vastutust süsteemi kui terviku arengu eest.

Kohtute töös on peamiste puudustena esile toodud menetluse ajaline kestvus (venitamine) ja kohtunike vähene kvalifikatsioon. Ehkki mõlema osundatud puuduse olemasolu süsteemi tasandil peaks olema statistiliste võrdlusandmetega tõestatud, tuleb märkida, et ka

etteheidete põhjendatuse korral ei saa kohtuasutused praeguse justiitshaldusmudeli juures nende kõrvaldamiseks midagi ära teha. Menetluse kestvus on vahetus seoses kohtuniku töökoormusega.

Töökoormus tuleneb mitme teguri koosmõjust, sh seaduste kvaliteet, kohustusliku kohtueelse menetluse rakendamise ulatuslikkus, kohtunike ametikohtade arv ja täidetud, lahendamisele kuuluvate asjade hulk jms. Ükski osundatud tegureist ei sõltu kohtuasutuse tegevusest. Menetlusosalistes ei tekita enamasti pahameelt teadmine, et kohtuistung tuleb ühel või teisel seadusest tuleneval alusel edasi lükata, vaid arusaam, et järgmise istungi saab määrata alles kolmekuulise või veelgi pikema vaheajaga.

Ka kohtunike koolitamise korraldamine on haldaja kohustus. Eesti Kohtunike Ühingu iga-aastastel koosolekutel on räägitud Justiitsministeeriumi pakutava koolituse vähesest efektiivsusest. Hoolimata pretensioonidest, ei ole toimunud olulisi muutusi paremuse poole. Arengu suhtes ei saa positiivseks lugeda ka justiitsministri avaldusi, et Justiitsministeerium ei ole koolitusasutus ega tahagi sellega tegelda. Kuniks Justiitsministeerium on kohtuhalduse kohustatud subjekt, on niisugune avaldus ümbersõnastatav avaldusena, et Justiitsministeerium ei taha täita seadusest tulenevat kohustust.

Tuleb nõustuda, et justiitsministri artiklis "Võimude tasakaalustatus kui põhiseaduslik väärtus" (RiTo 3, lk 96–98) esile toodud vastuolu "kõrgelennuliste õigusteoreetiliste suundumuste" ja "tegelikust justiitshaldusest tulenevate argumentide" vahel on olemas. Samas on arusaamatu, millistel kaalutlustel tuleks nõukogude õiguskorrast pärinevat, ebatõhusat administreerimist (ehk tegelikkust) eelistada demokraatlikes ühiskondades omaksvõetud ja edukalt rakendatud teoreetilistele alustele.

Riigikorraldus

Demokraatlik riigikorraldus võib olla põhimõtteliselt üles ehitatud riigi põhifunktsioonide kaksik- või kolmikjaotusel.² Lahusvõimude kolmikjaotusel on samatasandiliselt lahutatud seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim. Lahusvõimude kaksikjaotusel on samal tasandil lahutatud seadusandlik ja valitsusvõim ning viimane on järgneval tasandil lahutatud täidesaatevaks ja kohtuvõimuks. Hoolimata asjaolust, et Eesti põhiseaduse §-s 4 on sõnaselgelt väljendatud lahusvõimude kolmikjaotus, kannab kohtukorralduse korraldamine lahusvõimude kaksikjaotuse ideed.

Lahusvõimude kaksikjaotus on omasem haldusriiklikule korraldusele, mille ülesehitamine Eestis ei tohiks olla võimalik. Põhiseaduse preambulas on väljendatud rahva otsustus rajada Eesti riik vabadusele, õiglusele ja õigusele. Õigusriikliku korralduse alustala on tugev kohtuvõim, mis on täitevvõimu tõhus tasakaalustaja. Täitevvõimule finantseerimise ja personalihalduse kaudu allutatud kohus ei suuda allutajat piisavalt tasakaalustada (korrale kutsuda). Kohtusüsteemi nõrkusega kaasneb taganemine tsiviilühiskonna põhimõtetest, mille oluline tunnusjoon on riigivõimu piiramine rahva huvides. Seaduste ja õigusriigi printsiipidega kooskõlas tegutsev kohtusüsteem oleks rahva ja riigi suhetes tõhus tasakaalustaja.

Eesti Kohtunike Ühing on järjekindlalt toetanud seisukohta, et kehtivas justiitshalduse mudelis valitseb lubamatult palju võimalusi kohtute tegevusse sekkumiseks. Kohtute seaduse eelnõu ei too selles osas leevendust, vaid vastupidi, suurendab täitevvõimu volitusi veelgi. Võib vaielda selle üle, kas Eesti Kohtunike Ühingu pöördumine Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu poole oli ennatlik või mitte. Olgu siinjuures ära toodud mõned tsitaadid pöördumisele saabunud vastusest.³ Muu hulgas nendib dr Ernst Markel, et: "...tutvunud raportitega Eesti viimase aja arengu kohta valitsuse ja parlamendi kavatsuse osas kohtunikke atesteerida ja tasustada, nõuab käesolev olukord kõige tõsisemat tähelepanu. /---/ Süsteem, mis annab täitevvõimule õiguse määrata kindlaks kohtunike tasud, on vastuolus kohtunike sõltumatust tagavate printsiipidega. /---/ Kui leitakse, et kohtunik on käitunud oma ametis sobimatult, peavad pädevad organid sellele reageerima seadusega ettenähtud distsiplinaarmedetega. Kõik muud vahendid mõjutavad kohtunikonda ning seetõttu piiravad kohtunikonna sõltumatust, mille nt on nii kohtunike palkade kärpimine kui ka õigusemõistmisväliste organite ootustele vastavalt käitunud kohtunikule soodustuste tegemine."

Idee sellest, et täitevvõimul ei tohi olla mingit kontrolli kohtu funktsioonide üle, läbib kandva põhimõttena kohtute tegevust käsitavaid rahvusvahelisi akte, millest olulisematena tuleks nimetada "Kohtu sõltumatuse miinimumstandardeid", "Kohtunike sõltumatuse põhimõtteid" ja Euroopa hartat kohtunike seaduse kohta.⁴ Euroopa Liitu pürgiva riigina peaks Eesti neis aktides sisalduvate põhimõtetega kindlasti arvestama.

Tahaksin rõhutada, et Eesti Kohtunike Ühing ei ole oma tegevuses lähtunud kohtunikonna korporatiivsest huvist. Kohtunikond on huvitatud võimalike kuritarvituste ärahoidmisest samaväärselt kogu ühiskonnaga, ehk rohkemgi. Võimalike ebakohaste käitumiste ärahoidmise ja sanktsioneerimise vajadus ei saa aga olla aluseks õigusemõistmise süsteemi arengut pidurdava kohtuhalduse mudeli säilitamisele ja kinnistamisele.

Aase Sammelselg KOHTUHALDUS magistritöö.

Märkused

1. Autori põhjalikku magistritööd kohtuhaldusest saab lugeda RiTo veebiversiooni vahendusel.
2. H. Schneider, Kohus lahusvõimude süsteemis. – Juridica, 1999, nr 9.
3. Dr Ernst Markel, Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu esimene asepresident, kohtueesistuja, Austria Ülemkohus. Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu vastus Eesti Kohtunike Ühingu pöördumisele on kättesaadav ühingu juhatuse kaudu.
4. Rahvusvahelise Advokaatide Ühenduse XIX konverentsil New Delhis 1982 välja töötatud "Kohtu sõltumatuse miinimumstandardid"; ÜRO Peaassamblee 1985. a 29. novembri istungjärgul heaks kiidetud "Kohtunike sõltumatuse põhimõtted"; Euroopa Nõukogu 1998. a 8.–10. juuli kohtumisel välja töötatud Euroopa harta kohtunike seaduse kohta.