

Kohtuvõimu sõltumatus ja kohtuhaldus

Uno Lõhmus (RiTo 1), Riigikohtu esimees

Üldiselt

Alustuseks sobib meenutada turumajanduse üht suuremat teoreetikut Adam Smithi, kes märkis, et äri ja tootmine võivad üksnes harva õitsema jääda riigis, kus puudub regulaarne õigusemõistmine, kus inimesed ei tunne end oma vara omanikena turvaliselt, kus seadused ei toeta usku lepingutesse. Lühidalt öeldes võivad äri ja tootmine üksnes harva õitseda riigis, kus pole teatud kindlust, et valitsemine on õiglane. Õiglane valitsemine pole midagi muud kui seaduslikkus, mille tagamises on kohtul oluline koht. Seaduslikkus on omakorda kõige otsesemalt seotud demokraatiaga. On võimalik, et eksisteerib midagi demokraatiasarnast ilma seaduslikkusest ja on ka võimalik, et seaduslikkuse kesta sees pole demokraatiat. Kui tahame elada liberaalse riigikorra all, vajame mõlemat. Ainult siis, kui demokraatia toetub tugevasti seaduslikkusele, tekib usaldus ja demokraatia on kaitstud mööduvate entusiasmi- ja pettumusepuhangute eest.¹

Saksa päritolu lord Dahrendorf avaldas oma sisukas kõnes² postkommunistlikes riikides toimunu kohta arvamust, et üleminekuprotsessides peaks seaduslikkuse saavutamisel olema prioriteet demokraatlike mehhanismide loomise ees. Tema arvates väärib põhitähelepanu kaks küsimust, millest materiaaõiguslik, millega tagada üldsuse usaldus õiguse vastu, on maksustamine, ja protseduuriline küsimus on kohtusüsteemi sõltumatus. Ta lisab: riik, kelle kodanikud kohtunikke ei austa, ei ole suutnud luua liberaalset riigikorda, sest tal pole õnnestunud tagada oma nime väärivat seaduslikkust.

Lord Dahrendorfi kõne vääris refereerimist, et näidata, kui võrd oluliseks peavad liberaalset riigikorda pooldavad mõtlejad demokraatia ja seaduslikkuse saavutamiseks kohtusüsteemi sõltumatust. Kohtusüsteemi sõltumatus on meilgi olnud sagedane kõneaine, kuid enamasti on selle mõiste sisu lahatud ühekülgselt ja lihtsustatult.

Taasiseseisvunud Eestis tehtud ümberkorralduste hulgas oli kohtureform põhjalikumalt läbiviidud reforme. Kohtusüsteemi toimimist reguleerivad normid sisalduvad põhiliselt kahes seaduses, mis mõlemad on vastu võetud enne põhiseaduse rahvahääletust. Kohtute seadus võeti vastu 23. oktoobril 1991 ja jõustati 1. jaanuaril 1993, kohtuniku staatuse seadus vastavalt 23. oktoobril 1991 ja 1. jaanuaril 1992. Seadusega taastati kolmeastmeline kohtusüsteem, kuhu kuuluvad maa- ja linnakohtud ning halduskohtud esimese astme kohtutena, ringkonnakohtud teise astme kohtutena ja Riigikohus riigi kõrgeima kohtuna. Viimane on ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohus. Lisaks üldkohtutele loodi halduskohtud, mida praegu on riigis neli. Põhjalikult uuenes kohtunike kaader ja kohtunikke hakati nimetama ametisse eluaegsetena. Põhiseaduse 13. peatükk peegeldab suures osas kahe varasema seaduse põhimõtteid. Sel viisil õnnestus kohtud kiiresti tööle rakendada ja vältida õiguslikku vaakumit.

Ometi on kohtuhaldus, mis kohtu sõltumatuse vaatenurgast pole kaugeltki teisejärguline, põhjustanud jätkuvalt vaidlusi ja kriitikat.³ Kohtute haldamises pole toimunud muutusi, mis andis Riigikohtu eelmisele esimehele Rait Marustele põhjust kirjutada, et "kohtuhalduses on täielikult säilinud (säilitatud) nõukogudeaegne süsteem".⁴

Kohtuvõimu sõltumatus täidesaatvast võimust on muutunud päevakohaseks eriti seetõttu, et moodsas ühiskonnas allutatakse täidesaatva riigivõimu tegevus üha enam kohtulikule kontrollile. Halduskohtus kuuluvad läbivaatamisele avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva asutuse, ametniku või muu isiku haldusaktid ja toimingud (halduskohtumenetluse seadustiku §-d 3 ja 4). Veelgi enam, meie põhiseadus on andnud kõigile kohtutele pädevuse valvata, et seadusandliku ja täidesaatva võimu tegevus oleks kooskõlas põhiseadusega. Põhiseaduse § 15 lg 2 ja 152 kohaselt tunnistab kohus põhiseadusevastaseks mis tahes seaduse, muu õigusakti või toimingut, mis rikub põhiseaduses sätestatud õigusi ja vabadusi või on muul viisil põhiseadusega vastuolus. Põhiseadusega kohtule antud ülesannet – valvata õigustloovate aktide vastavust põhiseadusele ja kontrollida haldusaktide ja toimingute õiguspärasust – saab kohus täita ainult siis, kui kohtusüsteem ei ole allutatud täitevvõimule.

Kohtute ja täitevvõimu vahekorras

Kuigi põhiseaduse § 149 kohaselt sätestab kohtukorralduse seadus, jätsid kohtuniku staatuse seadus ja kohtute seadus kohtute haldamise reguleerimata. Kohtute seadust ei täiendatud ka pärast põhiseaduse vastuvõtmist. Kohtute haldamine otsustati Vabariigi Valitsuse 1995. a seadusega, mis sätestab, et Justiitsministeeriumi valitsemisalas on esimese ja teise astme kohtute ametitegevuse ja õigusteenu korraldamine. Riigikohus jäi iseseisvaks. Valitsuse kinnitatud Justiitsministeeriumi põhimääruses täpsustatakse, et ministeeriumi valitsemisalas on prokuratuuri, vanglate, eelvangistusmajade ja väljasaatmislaagrite kõrval ka maa-, linna-, haldus- ja ringkonnakohtud. Vabariigi Valitsuse seaduse ideoloogia kohaselt on eespool nimetatud kohtud valitsusasutuste hallatavad riigiasutused, mis on täidesaatva riigivõimu asutuse üks liik (§ 38). Et sellist arusaama ei saa pidada juhuslikuks, veenab justiitsministri 13.03.2000 kinnitatud Tallinna Linnakohtu reglement, mis näeb ette, et kohtus on 11 osakonda, millest ainult viis on "kohtumenetluse osakonnad".

Seega on kohtusüsteem lõhestatud ja kohtuasutused erinevas õiguslikus staatuses. Riigikohtul kõrgeima kohtuasutusena on isekorraldusõigus, kuna aga ülejäänud kohtud on arvatud täidesaatva riigivõimu asutuste hulka. Sellega astusime rajale, mis viib meie riikliku korralduse lootusetult kaugemale põhiseaduse §-s 4 sõnastatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest. Kohtuvõimu eripära seisneb võimude lahususe ja tasakaalustatuse rakendamisel parlamentaarses riigis selles, et erinevalt seadusandlikust ja täidesaatvast võimust on kohtuvõim eraldatud teistest võimudest ja nende mõjusfäärist. Kohtuvõimu separatsiooni peetakse õigusemõistmise sõltumatuse olulisemaks tagatiseks. Kui kohtuasutuse tegevuses hakkab domineerima haldusfunktsioon, nii see aga on, sest kohtutes on kinnistusosakond kinnistusraamatuga, abieluregistriga ja pärimisregistriga, registriosakond äriregistriga, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registriga, kommertsandiregistri ja laevakinnistusraamatuga ning kriminaalhooldusosakond, siis võib

see olla õigustuseks arvata kohus täidesaatva riigivõimu asutuse hulka. Institutsionaalsest küljest vaadatuna pole tõepoolest puhtaid, üksnes seadusandlikku, täidesaatvat ja kohtufunktsiooni täitvaid asutusi. Kuid põhiseaduse §-s 146 kirja pandud lause – õigust mõistab ainult kohus – tähendab seda, et lõppastmes otsustab vaidlusküsimuse kohus. Kohtute täitevvõimu valitsemise alla andmise hind on ebakindlus õigusemõistmise toimumisest üksnes seaduse alusel. Põhiseadus näeb igapähe põhiõigusena ette mitte üksnes õiguse oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral pöörduda kohtusse, vaid ka õiguse nõuda oma kohtuasja läbivaatamisel mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toiminguga põhiseadusevastaseks tunnistamist (§ 15). Õigus asja arutamisele sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis on olulisematest inimõigustest, mis on leidnud koha Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (artikkel 6). Täidesaatva riigivõimu asutuse staatus teeb võimatuks või vähemalt küsitavaks sõltumatu õigusemõistmise. Seda seetõttu, et valitsemisele või haldamisele (Justiitsministeeriumi põhimääruses on võetud kasutusele justiitshalduse mõiste) on iseloomulik alluvussuhe ministri ja kohtunike vahel. Nii kuulub Justiitsministeeriumi pädevusse teenistuslik järelevalve kohtute üle (põhimääruse p 12 alap 7). Valitsuse seadus (7. peatükk) annab teenistusliku järelevalve osas valitsusele ja ministri üldaluse pädevuse kontrollida riigiasutuse, seega ka kohtu tegevuse seaduslikkust ja otstarbekust, mille realiseerimine võib sünnitada konflikti kohtute sõltumatuse põhimõttega ja muudab kinnitused, et minister ei sekku õigusemõistmisse, väheveenvaks. Isegi kui valitsus või minister täitevvõimu esindajana ei kasuta Vabariigi Valitsuse seadusest tulenevat õigust kontrollida kohtu tegevuse kõikide osade otstarbekust, on selle võimaldamine seaduse normiga vastuolus Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtetega kohtu sõltumatuse kohta.

Rahvusvaheliselt tunnustatud standardid

Eesti riik on küll unikaalne nähtus, kuid ainulaadne ei ole riiklik korraldus, mille Eesti rahvas valis rahvahääletusega. Põhiseadus annab teada, et Eesti on demokraatlik riik, mis tunnustab sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtteid. Sellise riigi olulised tunnused on ka võimude lahususe ja kohtu sõltumatuse põhimõtete austamine. Et need mõisted ei jääks deklaratiivseks, on rahvusvahelised ühendused neid erinevates dokumentides lahti mõtestanud. Allpool nimetatud rahvusvaheliste dokumentidega on loodud ühtne Euroopa standard, mida tunnustavad ja austavad kõik Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu liikmesriigid. Riik, mis eirab kohtute sõltumatuse üldtunnustatud põhimõtteid, riskib Euroopa Liidu ukse taha jäämisega. Põhilised rahvusvahelised dokumendid, mis sisaldavad kohtu sõltumatuse, tulemuslikkuse ja efektiivsuse põhimõtteid, on Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus nr R (94) 12 "Kohtunike sõltumatus, tulemuslikkus ja roll", ÜRO-s 1985. a heaks kiidetud "Kohtunike sõltumatuse põhimõtted", 1998. a Euroopa harta kohtunike seaduse kohta, Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu, mille liige Eesti Kohtunike Ühing ka on, 1999. aastal vastu võetud "Kohtuniku (üld)harta".

Praegune olukord

Valitsuse ja eriti Justiitsministeeriumi aktiivsuse tõusu kohtute tegevuse korraldamisel võib seletada ühinemiskõnelustega Euroopa Liitu astumiseks. Justiitsministeeriumis on koostatud dokument "Kohtureformi lähtepõhimõtted aastateks 2000–2003", mille valitsuskabinet võttis 19.09.2000 teadmiseks. Valitsuse heakskiidul jõudis Riigikogusse kohtute seaduse eelnõu, mis selle artikli ilmunisel pole arvatavasti veel seaduse jõudu saanud. Esimene dokument väärrib kahtlemata enam tähelepanu juba üksnes seetõttu, et pealkiri osutab olulistele muudatustele senises kohtukorralduses. Samas ei saa jätta mainimata, et selle dokumendi sisu sai siinkirjutajale teatavaks valitsuskabineti istungil, kus see teadmiseks võeti. Selle dokumendi kaks punkti kümnest ei kirjelda siiski muudatusi, vaid vastupidi, rõhutavad reformide mittevajalikkust kohtuhalduse osas. Märgitakse, et tuleb säilitada Justiitsministeeriumi pädevus kohtute tegevuse ja kohtunike väljaõppe korraldamisel ega tule toetada Kohtute Ameti loomist. Rõhutatakse vajadust läbi viia kõigi kohtunike atesteerimine, seada kohtuniku palga tõstmise sõltuvusse atesteerimise tulemustest ja siduda palga tõstmise muude sotsiaalsete tagatiste kaotamisega. Kohtute seaduse eelnõu eesmärk on kahe kehtiva seaduse normide koondamine ühte seadusse, nende detailiseerimine ja senise kohtuhaldusmudeli tsementeerimine. "Seaduse eesmärk on reguleerida nii kohtukorralduse kui ka kohtuniku teenistussuhtega seonduvat, hõlmates seega nii kehtiva kohtute seaduse kui ka kohtuniku staatuse reguleerimisala", kirjutatakse seletuskirjas. Kurioosne on see, et mõned reformi põhimõtted – senise kohtuhalduse säilitamine, kohtunike palga sidumine atesteerimise tulemustega – ei vähenda, vaid, otse vastupidi, suurendavad ohtu kohtute sõltumatusele.

Kohtu sõltumatuse mõiste sisustamisest

Juba rohkem kui kakssada aastat tagasi mõistsid Ameerika Ühendriikide põhiseaduse vaimsed isad Adams, Hamilton jt, et kohtute sõltumatus on osa märksa laiemast, võimude lahususe põhimõttest. Alexander Hamilton, mõtiskledes kohtuvõimu olemusliku nõrkuse üle, jõudis järeldusele, et ainus mõeldav kohtusüsteemi tugevuse allikas on selle sõltumatus. Tõsi, tema üleskutsed luua tugev ja lugupeetav kohtusüsteem olid Ameerika Ühendriikide ajaloo algperioodil määratud kui mitte just suisa kurtidele, kuid igatahes kõva kuulmisega kõrvadele. Tänapäeval on arusaam, et sõltumatus pole kohtunike, vaid kohtuse oma õigusi kaitsma tulevate isikute privileeg, demokraatlikes riikides üldtunnustatud. Sõnaselgelt on see idee kirja pandud Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 6: "Igaühel on oma tsiviilõiguste ja –kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis." Kohtu sõltumatus on vältimatult vajalik selleks, et seaduse alusel erapooletult õigust mõista. Kuigi kohtu sõltumatuse eitamine ei kuulu liberaalse mõttelaadi juurde, ei saa ometi öelda, et sõltumatusest ühtviisi aru saadakse. Kuna põhiseadus ütleb, et kohus on oma tegevuses sõltumatu (§ 146), siis varem või hiljem jõuame sõltumatuse mõiste sisustamise juurde. See pole pelgalt teoreetiline probleem, mis peaks paeluma üksnes õigusteadlasi. Mõiste sisu avamise praktiline tähtsus avaldub siis, kui tekib vajadus hinnata mõne asjassepuutuva seadussätte vastavust põhiseadusele.

Kohtute seaduse eelnõu seletuskirjas esitatakse sõltumatuse olemuse kohta kaks postulaati: 1) Kohtute sõltumatus peab olema tagatud üksikkohtuniku tasandil ja see tähendab kohtuniku võimalust mõista õigust, ilma et teda saaks mõjutada tehtavate lahendite sisu küsimustes. 2) Olulisim on kohtuniku sõltumatus kõrgemalseisvast kohtunikust. Sõltumatuse mõiste sellise sisustamise korral ei nähta kohtuvõimu sõltumatusele mingit ohtu väljastpoolt kohtusüsteemi. Euroopa Nõukogu ja teised rahvusvahelised organisatsioonid, kus ametkondlikud huvid säärase küsimuste arutamisel unustatakse, ei tunneta ohtu kohtuniku sõltumatusele siiski ainult kõrgemalseisvas kohtus. Rahvusvaheline Kohtunike Ühing defineeris oma viimasel aastakoosolekul septembris 2000 kohtu sõltumatust kui sõltumatust "igasugusest välisest mõjust kohtuniku otsustele kohtuasjades, tagamaks kodanikele õiglase kohtupidamise seaduse alusel. See tähendab, et kohtunik peab olema kaitstud võimaluse eest, et riigi täitevvõim või seadusandlik võim või meedia, äriettevõtted, muutlik avalik arvamus vms võiks talle survet või mõju avaldada. See tähendab ka garantiisid kohtusüsteemi siseste mõjutuste vastu".

Teisalt on riigiõiguslik mõte loobunud kohtu ja kohtuniku sõltumatuse samastamisest, kuigi mõne riigi põhiseadus (nt Saksa põhiseaduse § 97 lg 1) sellist tõlgendamist võimaldaks. Moodne arusaam õigusemõistmise sõltumatusest eristab personaalset ja institutsionaalset sõltumatust. Kohtu sõltumatuse kahe tahu eristamine vastab Eesti põhiseaduse sättele ja usun ka, et mõttele. Paragrahv 146 sõnastusest – "Kohus on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega" – ja paragrahv 147 lg 4 sõnastusest – "Kohtunike sõltumatuse tagatised ja õigusliku seisundi sätestab seadus" – tuleneb siinkirjutaja arvates kaks järelt: 1) sõltumatus ei ammendu kohtuniku personaalse sõltumatusega, vaid hõlmab ka kohtu kui institutsiooni sõltumatust; ja 2) kohtu sõltumatus pole üksnes sõltumatus õigusemõistmiseks. Kohus peab olema sõltumatu ka oma tegevuses. Kohtu sõltumatuse mõiste analüüs lakkab olemast pelgalt teoreetiline probleem, kui seaduseelnõu menetlemisel tuleb jõuda selgusele küsimuses: kas senine ja seaduse eelnõus säilitatud kohtuhalduse mudel on kooskõlas põhiseaduse §-dega 4 ja 146?

Kohtuhalduse mudelitest

20. sajandi algul jõuti Ameerika Ühendriikides arusaamisele, et võimude lahususe põhimõttega ei sobi kokku, kui üks riigivõimuharu on teise juhtimise ja kontrolli all. 1939. aastal võttis Kongress vastu seaduse, millega loodi Ühendriikide Kohtute Administratiivamet (*Administrative Office of United States Courts*).⁵ Selle direktori nimetab USA Ülemkohtu esimees. Hiljem täiendati isekorraldust veel mitme institutsiooniga, millest olulisim on Ühendriikide Kohtukonverents (*Judicial Conference of the United States*). Kohtukonverents koosneb 26 kohtunikust ja USA Ülemkohtu esimehest. Konverentsi juurde kuulub eelarvekomitee, kes vastutab kohtute eelarvete eest. Kohtute ja kohtute administratsiooni eelarved esitatakse vahetult Kongressi esindajatekotta. Presidendil ega ühelgi teisel täitevvõimu asutusel pole õigust seda eelarvekava muuta. Selline arusaam võimude lahususe ja kohtuvõimu sõltumatuse tagatisest ning kohtute isekorraldusõigusest on üha enam levimas ka Euroopas. Seejuures võib eristada Lõuna-Euroopa ja Põhja-Euroopa mudelid. Lõuna-Euroopa mudelit võib leida Prantsusmaal, Itaalias, Hispaanias ja Portugalis. Põhja-Euroopa mudelit esindavad Rootsi, Iirimaa, Taani, Ungari. Põhja-Euroopa mudelit

iseloomustab kohtute tegevuse haldamise täielik või peaaegu täielik üleandmine institutsioonile, kus kohtunikel on otsustav sõnaõigus. Leedu Konstitutsioonikohus tunnistas 1999. a detsembris⁶ mitmed kohtute seaduse sätted, mis andsid Justiitsministeeriumile korraldusõigused, põhiseadusega vastuolus olevaiks ning praegu ettevalmistamisel olev uus kohtute seadus lähtub põhimõttest, et kohtute haldus ei ole Justiitsministeeriumi pädevuses. Norras algatasid poliitikud hiljuti väitluse kohtute haldamise revideerimiseks. Seda viimase aja kindlat suundumust märgib ka Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu 1999. a Taipei aastakoosolekul vastuvõetud "Kohtuniku (üld)harta" artiklis 11 sõnastatu: "Seal, kus seda ei tagata muul, väljakujunenud ja traditsioonis juurdunud viisil, peavad kohtute haldamist teostama ja distsiplinaarmenetlusi läbi viima sõltumatud organid, milles kohtunikud on tugevalt esindatud."

Mõned Euroopa riigid (nt Saksamaa, Austria, Soome) on pikaajalisele traditsioonile toetudes säilitanud Justiitsministeeriumide osa kohtute tegevuse korraldamisel. Neis riikides tagab kohtute sõltumatuse peale kõrge õiguskultuuri ja demokraatlike tavade täitevvõimu asutuse tegevuse detailne regulatsioon. Eesti iseseisvusaja lühiduse tõttu pole välja kujunenud traditsioone, senine kohtuhaldus ei ole tõestanud tõhusust ega omaks võtnud demokraatlikke tavasid suhetes kohtunikega. On ka neid riike, kus kohtute isekorraldusorganisatsioon tipneb riigi kõrgema kohtuga.

Kohtuhaldus kohtute seaduse eelnõu järgi

Eespool märkisin, et Justiitsministeeriumis koostatud kohtureformi lähtepõhimõtete kohaselt kohtute haldamise küsimuses reformi ei kavandata. Kohtute seaduse eelnõu § 44 1. lõike sõnastuse järgi haldab esimese ja teise astme kohtuasutusi Justiitsministeerium. Vastuseta jäävad küsimused: kes esindab kohtunikkonda, milline organ on vastutav suhete eest seadusandliku ja täitevvõimuga. Riigikohus ei saa esindada kogu kohtunikkonda ja justiitsminister ei saa üheaegselt esindada täitevvõimu ja kohtunikkonda. Sellises olukorras ei ole kohtuvõim võrdväärne partner seadusandlikule ja täitevvõimule.

Suurenevad justiitsministri sekkumisvõimalused kohtute tegevusse (kohtunike üleviimine, kohtunikukandidaatide valik ja nende ettevalmistamine, kohtute esimeeste vabastamine, kohtu kodukorra kehtestamine, teenistusjärelvalve, koolitus jne). Nii kehtestab minister maa-, linna- ja halduskohtu kodukorra. Tal on õigus vabastada ennetähtaegselt kohtu esimees, kui ta ministri arvates on süüliselt jätnud oma ülesanded olulisel määral täitmata jne. Kuigi kohtureformi üks lähtepõhimõte rõhutab vajadust kohtute sõltumatuse tagamiseks rakendada kohtute haldamisel rohkem osalusdemokraatiat, kaasates nii eelarve kujundamise kui ka kohtute haldamise otsuste tegemisse kohtunikke, ei ole see idee jõudnud kohtute seaduse eelnõusse. Kohtute seaduse eelnõu annab justiitsministrile õiguse otsustada ainuisikuliselt kohtu eelarve ja ka eelarvekulude vähendamise eelarveaasta kestel. Selline õigus võib mõjutada kohtu, eriti halduskohtu, kes kontrollib ka justiitsministri õigusakte ja toiminguid, otsustamisvabadust. Sätestamata on teenistusjärelvalve piirid ja kaitsemehhanismid juhtudeks, kui kohtuniku arvates teenistusjärelvalve ulatub sekkumiseni kohtu sõltumatusesse.

Esimese ja teise astme kohtute jätmiseks Justiitsministeeriumi valitsemisalasse on esitatud mitmeid väiteid. Kohtureformi lähtepõhimõtetes osutatakse vajadusele tagada poliitiline vastutus kohtusüsteemi arengu ja tugevdamise eest. Veel märgitakse, et põhiseadus eelistab valitsemisfunktsioonide täitmist ministeeriumide kaudu ja valitsuse poliitika näeb ette administratsiooni vähendamise. Kohtute seaduse seletuskirjas väidetakse, et täitevvõim suudab paremini tagada kohtute materiaalse varustatuse. Kuna Vabariigi Valitsuse seaduse § 59 lg sõnade "Justiitsministeeriumi valitsemisalal on... esimese ja teise astme kohtute... ametitegevuse ja õigusteenuste korraldamine" tähendus pole piisavalt selge, et mõista, mida see norm tähendab, siis on ka raske otsustada, kas ministeeriumi pädevusse kuulub Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt kohtute materiaalne varustamine.

Väide ministeeriumi poliitilisest vastutusest kohtute tegevuse eest tekitab kõhedust. Kahtlemata on minister poliitiline figuur, kelle otsustused on seotud valitsuses esindatud erakonna või koalitsiooni poliitikaga. Õiguslik regulatsioon peab välistama erakonna poliitika mõju kohtute tegevusele. Osutamine valitsemisfunktsioonide täitmisele ministeeriumide kaudu veenab veel kord, et Justiitsministeerium käsitab kohut täidesaatva riigivõimu asutusena, millest oli juttu ka eespool.

Põhiseaduse §-s 4 nimetatud riigiorganite isekorraldusõiguse ja autonoomsuse põhimõtet rõhutas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 14. aprilli 1998²otsuses seoses presidendi taotlusega tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks armuandmise korra seadus, ja valdavalt on see ka realiseerunud. Nii tagab Riigikogu, tema organite ja Riigikogu liikmete teenindamise Riigikogu Kantselei (Riigikogu töökorra seaduse § 18). Isekorraldusõigus on ka presidendil, riigikontrollil ja õiguskantsleril. Demokraatlikule valitsemiskorraldusele omane kohtuvõimu separatsiooni ja autonoomia printsiip ei toimi Eestis üksnes kohtute osas.

Tähelepanu väärrib Justiitsministeeriumi asekancleri Priidu Pärna kinnitus, et "nõrgim lüli kohtute iseseisvumisel peitub selles, et nad võivad kergesti jääda vaeslapse ossa eelarvemenetluses, kus nende huvid oleksid paremini kaitstud justiitsministri kaudu".³ Justiitsministeerium on tõepoolest suutnud rekonstrueerida enamiku kohtumaju. Samas ei saa unustada, et nõukogude võim jättis Eesti riigile päranduseks kohtuhooned, mille seisukorda ei saanud võrreldagi nende hoonetega, kus asuvad teised riigi- või kohaliku omavalitsuse asutused.

Kohtute tegevuseks eraldatava raha hulk kahtlemata mõjutab õigusemõistmise tõhusust ja kohtuniku väarikust. Tulemusliku töö võimaldamiseks tuleb kohtunikule tagada töötasu, mis vastab ametiväärrikusele, vastutuskooemale, ja varustada kohtunik küllaldase abipersonali ja vahenditega, öeldakse Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel nr R (94) 12. Õiguslik regulatsioon peab välistama olukorra, et ühe võimuharu eelarve kulude suurus sõltub üksikust poliitikust või ministeeriumiametnikust. Kui justiitsminister peab mõtlema lisaks kohtutele kinnipidamiskohtade, prokuratuuri ja paljude muude asutuste eelarvetele, siis võivad õigusemõistmise huvid jääda ikkagi kaitseta. Justiitsministrile kohtute seaduse eelnõu §-ga 45 ulatusliku diskretsiooni andmine esimese ja teise astme kohtute eelarve suuruse ja

kohtu eelarvekulude vähendamise üle otsustamiseks avab kanali, mille abi saab avaldada survet kohtu ja kohtuniku sõltumatusele.

Eelarve ettevalmistamise ja vastuvõtmise protsessi sobib iseloomustama enam sõna "autoritaarne" kui "demokraatlik", seepärast ei too ei kohtute seadus ega kohtute haldamise mudel Riigikohtule, kelle finantsautonoomia säilib, mingeid leevendusi. Erinevalt enamikust Euroopa riikidest, kus on rakendatud põhiseaduslike institutsioonide eelarveautonoomia põhimõtte, puudub Riigikohtul võimalus osaleda eelarve menetlemise protsessis. Ebademokraatlik eelarvemenetlus teeb võimalikuks olukorra, et üks või teine kohtuotsus peegeldub Riigikohtu eelarves. Ometi on Riigikohus maksumaksjat kõige vähem koormav kõrgema kohtuvõimu asutus kogu Euroopas kas või juba seepärast, et enamikus riikides on kaks või kolm kõrgemat kohut, lisaks ülemkohtule konstitutsioonikohus või kõrgem halduskohus. Nt Läti Konstitutsioonikohtu seitse kohtunikku, keda teenindab hulk abilisi, on nelja tegevusaasta jooksul langetanud ligikaudu 20 otsust, meie viis riigikohtunikku, kes peale põhiseaduslikkuse järelevalve asjade on hõivatud asjade lahendamise muudes kolleegiumides, sama aja jooksul paar otsust rohkem. Rootsi Ülemkohtus on iga kohtuniku kohta enam kui kaks asju ettevalmistavat õigussekretäri, meil mõnes kolleegiumis kahe kohtuniku kohta üks. Fakte võib lisada veelgi. Kui võrrelda riigi eelarvest eraldatud majanduskulu ühe töötaja kohta aastas, siis näitavad arvutused, et Riigikohtule sel aastal eraldatud majandamiskulud on ühe töötaja kohta aastas 6,8 korda väiksemad kui Presidendi Kantseleil, kolm korda väiksemad kui Riigikogul, kaks korda väiksemad kui Riigikontrollil, 1,6 korda väiksemad kui Justiitsministeeriumil jne. Küsimus ei ole riigi eelarveraha piiratuses, sest Riigikohtu eelarve moodustab riigieelarvest 0,06%, vaid subjektiivsetes põhjustes, millel pole midagi ühist õigusriigi põhimõtetega. Seega pole lahendus kohtute eelarve sõltuvusse seadmises justiitsministri tarmukusega ja võitlejahingega, vaid selles, et eelarve menetlus kujundatakse demokraatlikuks, et oleks tagatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte realiseerumine ja eelarve koostamine objektiivsete kriteeriumide alusel.

Liigse vastutuskooorma panemine ministrile ei ole siiani end õigustanud. Kohtunike reaalpalk on kahe aastaga vähenenud üle 10%. Kohtunike töötasu jääb alla kõrgemate politseiametnike, kaitseväelaste, kohaliku omavalitsuse ametnike palkadele, samuti Riigikogu ja Presidendi Kantselei, Riigikontrolli ja Õiguskantsleri Kantselei paljude ametnike palkadele, rääkimata notaritest ja suurest osast advokaatidest, mistõttu pole "kohtuniku staatus ja töötasu vastav nende ametivääriskusele ja vastutuskooormale", nagu nõuab Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus nr R (94) 12. Kui arvestada ministeeriumide võimalust maksta tulemuspalka, siis kuuluvad kohtunikud nende väheste riigilt palka saavate isikute hulka, kelle töötasu ka tänavu ei tõuse.

Kohtunike koolitus

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitude R (94) 12 kohaselt tuleb kohtunikele tulemusliku töö võimaldamiseks tagada nõuetekohased töötingimused, mille hulka kuulub asjakohane koolitus nii enne ametisse nimetamist kui ka kogu karjääri vältel. Kohtunike koolitamise vajalikkus ei tekita vähimatki kahtlust. Veelgi enam, küsimuse püstitus peab

lähutama, tulenevalt eelmärgitud soovituselt, esmajoones riigi kohustusest kindlustada koolitus nii neile, kes valmistuvad kohtunikuametiks, kui ka neile, kes on juba selles ametis. Riikides, kus kohtumõistmisel on pikaajaline demokraatlik kogemus, on koolitust seostatud kohtuniku sõltumatusega ja peetud vajalikuks, et see toimuks kohtunike kontrolli all. Siinkohal võib tsiteerida kohtunik William Schwarzerit, endist USA Föderaalsete Kohtukeskuste direktorit, kes ütles järgmist: "Selleks, et kohtunikud saaksid täita oma kohtulikku funktsiooni – otsustada kohtuasjade üle ainult faktide seaduse alusel – peavad nad olema suutelised sellele survele ja oma keskkonna kõrvalistele mõjudele vastu panema. Nad saavutavad ja säilitavad selle suutlikkuse üksnes siis, kui neil on vajalik intellektuaalne ja kõlbeline tugevus ja sitkus. Nad peavad suutma oma peaga mõelda, eristada otsuse tegemisel õigustatud rolli mängivaid tegureid mittedobivatest ning pühendama end sageli raskele õige otsuse tegemise tööle. Lihtsalt öeldes peab kohtunik olema pädev. Kohtunike koolitus ja õpetus on seetõttu kohtunike sõltumatuse seisukohalt olulise tähtsusega. Koolituse ja õpetuse eesmärk on muuta kohtunikud pädevateks ning pädevus loob enesekindluse, mis on vajalik välisele mõjudele vastu seismiseks."⁹

Eestis käsutab kohtunike koolitussummasid Justiitsministeerium, millele riigi eelarvest raha eraldatakse. See annab ministeeriumile ka otsustamisõiguse, kuidas ja milleks raha kasutada. Euroopa Liidu raport osutab kohtusüsteemi tugevdamise ühe abinõuna vajadusele tõhustada kohtunike koolitust. Arvud näitavad, et riigieelarvest eraldatavad koolitussummad on aasta-aastalt vähenenud. Kui 1999. a eelarvega eraldati kohtunike ja prokuröride koolitamiseks 4,344, siis 2000. aastal oli see summa eelarve järgi kõigest 2,670 miljonit krooni ja 2001. a eelarve seletuskiri ei võimalda kohtunike koolituseks määratud rahanumbris selgusele jõuda. On äärmiselt kaheldav, kas valitud tee – vähendada riigi vahendeid kohtunike koolitamiseks ja lootä välisabile – kindlustab koolituse tõhususe.

Raha kasutamise efektiivsust on vähendanud varasematel aastatel ministeeriumi soov olla ise koolitaja, hiljem aga korraldada koolitust lühiajalise riigihanke abil, kusjuures olulisemaks kui õppekavad ja õpetuse süstemaatilisus tunnistati selle odavus ja lektoritele esitatavad formaalsed nõuded. Kuigi täiendkoolitus on valdavalt toimunud selleks Justiitsministeeriumi, Tartu Ülikooli ja Riigikohtu poolt 1995. a loodud sihtasutuse Eesti Õiguskeskus kaudu, pole koolitusraha käsutaja tunnustanud seda keskust kui peamist institutsiooni, millele ehitada üles toimiv koolitussüsteem.

Seega on esmane ülesanne koolituse strateegia ja koolituse organisatsiooni väljatöötamine ja korrastamine, mis peaks hõlmama nii koolitust kohtunikuametiks valmistumisel kui ka ametisolevate kohtunike koolitust. Kohtute seaduse eelnõus tehakse panus kohtunike ergutamisele palga sidumisega teadmiste kontrolli tulemusega. Laisa ja rumala kohtuniku teesil põhinev regulatsioon annab suure suva täitevõimule otsustada kohtuniku palga suuruse üle. Seda suva laiendab regulatsiooni puudumine atesteerimise tingimuste, tähtaegade jms kohta. Need täitevõimu taotlused ületasid piiri, kus Euroopa Kohtunike Ühing ei saanud jääda pealtvaatajaks. Riigisisene küsimus omandas rahvusvahelise dimensiooni, mis on aga paratamatu, kui riigisisene arusaamad ei ühti Euroopa Nõukogu kui ka Euroopa Liidu liikmesriikides omaksvõetud põhimõtetega.

Märkused

1. Käesolevas artiklis esitatud seisukohad on osalt ette kantud Riigikogu 14.02.2001 istungil, kus arutati kohtute seaduse eelnõu. Ettekandja oli justiitsminister Märt Rask, kaasettekandja Uno Lõhmus. Küsimused: K. Jürgenson, T. Toomsalu, J. Männik, J. Adams, J. Pöör, A. Sirendi, V. Linde, V. Hansen, I. Fjuk, E. Tarto, L. Hänni, T. Käbin ja K. Kukk. Riigikogu stenogramm.
2. Lord Dahrendorf pidas oma kõne teemal "Demokraatlik ühiskond ja seaduslikkus" 8.06.2000 Strasbourgis Euroopa Inimõiguste Kohtus.
3. Vt R. Maruste, Kuidas korraldada kohtukorraldus? – Juridica, 1997, nr 10; sama autori Põhiseadus ja justiitsorganite süsteem. – Juridica, 1998, nr 7; H. Schneider, Kohus lahusvõimude süsteemis. – Juridica, 1999, nr 9.
4. R. Maruste, Kuidas korraldada kohtukorraldus? – Juridica, 1997, nr 10, lk 501.
5. Eestikeelne ülevaade Ameerika Ühendriikide kohtute haldusest: R. Wheeler, Kohtute administratsioon: selle seos kohtute iseseisvusega, Tartu, 1995.
6. Vt Rulings and Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania 13. Vilnius, 2000, pp 103–149.
7. Vt Riigi Teataja I, 1998, 36/37, 558.
8. Vt P. Pärna, Magage rahulikult, kohtunikud. – Postimees, 4.01.2001.
9. Tsitaat J. G. Apple'i artiklist "The Role of Judicial Independence and Judicial Leadership in the Protection of Human Rights". – The Role of the Judiciary in the Protection of Human Rights. Kluwer Law International, 1997, p 212.