



Eesti Kohtunike Ühing

Hr Urmas Reinsalu
justiitsminister
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 14.12.2017 nr 8-1/8794

Meie 23.01.2018

Arvamus kohtute seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse (VTK) kohta

Eesti Kohtunike Ühing (EKOÜ) tänab Justiitsministeeriumi võimaluse eest esitada omapoolne arvamus kohtute seaduse (KS) muutmise seaduse VTK kohta. Kohtunike liigne töökoormus, kohtuniku ametiõiguse ebapiisav paindlikkus ja lisatasu maksmise võimalus kohtuniku poolt tavapärase tööaja välisel ajal tehtud töö eest on kindlasti kohtunikonna jaoks olulised probleemid. EKOÜ tunnustab Justiitsministeeriumi soovi neid probleeme lahendada ning võimalike lahenduste väljapakkumist VTK-s. Samuti mõnab EKOÜ, et ringkonnakohtute kolleegiumide esimeeste institutsiooni puuduvad küsimused vajavad seaduse tasandil senisest täpsemat reguleerimist.

Järgnevalt esitab EKOÜ omapoolse arvamuse VTK-s pakutud lahenduste osas, mis puudutavad asenduskohtuniku instituudi loomist, kohtujuhi nimetamist ja kiireid menetlustoiminguid väljaspool tööaega. Kohtute ressursikasutuse tõhustamise osas ei pea EKOÜ seevastu võimalikuks VTK põhjal seisukohta võtta, kuna vastavas aspektis ei nähtu VTK tekstist ühtegi praktilist probleemi, mis vajaks lahendamist (probleemipüstitused on üldsõnalised). Samuti ei võimalda VTK järeldada, milliste administratiivsete funktsioonide täitmist peale kohtutoimikute arhiveerimise soovitakse kohtuastme üleselt saavutada. Nimetatud on „teatud õigusmõistmist abistavate administratiivsete ülesannete täitmist“ ja „muid valdkondi, mis võimaldaksid kohtute tööprotsesse optimeerida ja praktikat ühtlustada“. Seetõttu ei ole võimalik hinnata, kui suurt kulude kokkuhoidu ühe või teise administratiivse funktsiooni kohtuastme ülene täitmine tegelikult annaks ning kuidas see teisalt mõjutaks kohtute tööprotsesse ja õigusemõistmise kättesaadavust ja kvaliteeti kohtutes. Taoliste muudatuste tegemine vajab EKOÜ hinnangul kindlasti eelnevat mõjuanalüüsi.

1. Asenduskohtuniku instituudi loomine.

EKOÜ leiab, et asenduskohtuniku institutsiooni loomine võib osutuda vajalikuks. EKOÜ hinnangul võiks olla selle instituudi peamiseks eesmärgiks kohtunikule tema teenistussuhte peatumise (nt KS § 58 lg 1; § 58¹ lg 1) või osalise koormusega töötamise (KS § 37¹) ajal kõigi tööülesannete täitmiseks ajutiselt asenduskohtuniku määramine. Seega mõnab EKOÜ asenduskohtuniku instituudi vajadust eelkõige VTK-s välja toodud tõsiasjaga, et kohtuniku ametiõiguse regulatsioon peab olema piisavalt paindlik ja arvestama pika karjääri jooksul ette tulevate eluliste vajadustega, nt lapsehoolduspuhkus, enesetäiendamise vajadus, pikaajaline haiguslehel viibimine jne. (lk 15).

Teisalt on VTK-s seostatud asenduskohtuniku instituudi vajadust võimalusega paindlikumalt läbi viia kohtunike põlvkonnavahetust (lk-d 7–8) ning võimalusega nimetada

asenduskohtunik juhul, kui töökoormus kohtus on ajutiselt suurenenud muude asjaolude (peale täitmata kohtunikukoha või kohtuniku teenistusest eemalviibimise) tõttu (lk-d 1, 7 ja 26). Sellega seoses märgib EKoÜ, et kohtunike töökoormuse ajutise suurenemise peamiseks põhjuseks on vabanevate kohtunikukohtade liiga aeglane täitmine. Enamikel juhtudel on kohtunikukoha vabanemine vähemalt pool aastat ette prognoositav. Seetõttu on EKoÜ seisukohal, et vabaneva koha komplekteerimist tuleb alustada kohe kui on teada, et see koht vabaneb. VTK-s mainitud põlvkonnavahtetus lähiaastatel eeldatavalt toimivas mahus on ajutine ja sellest tingitud probleemide lahendamiseks on EKoÜ arvates lihtsamaid viise, kui uudse asenduskohtuniku instituudi loomine.

Lisaks eeltoodule tuleks EKoÜ arvates kaaluda kohtunike arvu ajutist suurendamist esimese ja teise astme kohtutes või sama kohtu teistele kohtunikele lisatasu maksmist pensionile läinud kohtuniku asemel uue kohtuniku ametisse astumiseni. Viimati nimetatut eeldab küll lisatasu maksmist võimaldavate seadusemuudatuste tegemist, kuid sellised muudatused on eelduslikult vähem keerukamad. Praktikast on puuduva kohtuniku tööd senini tehtud tegelikult tööl olevate kolleegide poolt tasuta, samas ei ole see statistiliselt avaldanud märkimisväärset negatiivset mõju menetlustähtaegadele.

EKoÜ on seisukohal, et asenduskohtunikuks saab nimetada vaid kogunud kohtuniku, st isiku, kes suudab asendatavas kohtus alates oma esimesest tööpäevast töötada täiskoormusega ilma mingi täiendava juhendamiseta.

VTK põhjal jääb selgusetuks, kust tulenevad asenduskohtuniku kohtade loomiseks vajalikud katteallikad. VTK-s märgitud, et asenduskohtuniku institutsiooni loomisega ei kaasne riigile kulusid (lk 30), ei ole veenev. Asjakohaste põhjenduste puudumine on EKoÜ-le murettekitav olukorras, kus kohtunike arv esimese ja teise astme kohtutes ei ole seadusega sätestatud, vaid kehtestatud KS §-de 11, 19 ja 23 alusel Justiitsministri määrusega. EKoÜ leiab, et asenduskohtunike kohtade loomiseks vajalik raha ei tohi tulla n-ö tavakohtunike arvu vähendamisest. EKoÜ hinnangul ei tohi tekkida olukorda, kus esmalt kaotatakse mõnes kohtus ära üks kohtuniku koht (või ei täideta vabanenud kohta) ning seejärel saadetakse sinna suurenenud töökoormust „leevendada“ asenduskohtuniku. EKoÜ rõhutab, et igal juhul tuleb eelistada püsivat kohtuniku kohta asenduskohtuniku kohale.

VTK-s on välja pakutud mitmeid regulatiivseid võimalusi asenduskohtuniku instituudi loomiseks (lk-d 18–24). Valiku tegemine nende regulatiivsete lahenduste vahel sõltub EKoÜ hinnangul eelõige sellest, milline saab kokkuvõttes olema asenduskohtuniku pädevus, staatus ja vastutus võrreldes n-ö tavakohtunikuga. Need küsimused vajaksid EKoÜ arvates analüüsi ja täiendavat arutelu. VTK-s pakutud lahendustes võib näha mitmeid erinevaid ohte. Näiteks kui asenduskohtunik töötaks ringkonnakohtu juures ja saaks ringkonnakohtunikuga võrdväärset tasu, võiks asenduskohtuniku koht osutada atraktiivsemaks maakohtuniku või halduskohtuniku kohast. Samas ei peaks asenduskohtuniku institutsioon olema mugavamaks või soodsamaks alternatiiviks n-ö tavakohtunikuks saamise kõrval. Teisalt, kui asenduskohtuniku tagatised ja palk ei ole võrdväärseid maa- ja halduskohtunike omadega, on kaheldav, kas on võimalik leida asenduskohtuniku kohtadele piisavalt kvalifitseeritud inimesi. Kokkuvõttes on ilmselt põhjendatum lahendus, kus asenduskohtuniku palk oleks võrdväärne esimese astme kohtuniku palgaga ning seadus võimaldaks talle eraldi hüvitada elukoha ajutisest vahetusest tingitud võimalikud lisakulud.

EKoÜ hinnangul peaks kohtuniku asendamine asenduskohtuniku poolt võimalik olema ainult maa- ja halduskohtus. Nagu eelnevalt märgitud, peaks asenduskohtuniku instituudi VTK-s märgitud eesmärgi arvestades suutma teha tööd võrdselt teiste samas kohtus töötavate kohtunikega. Ei ole usutav, et asenduskohtuniku seda ringkonnakohtusse nimetamisel suudaks, eriti veel kui asenduskohtuniku asuks ametisse VTK-s välja pakutud n-ö laia profiiliga noorkohtuniku. Ka 2009. a lõpus ja 2010. a alguses Riigikogu menetluses olnud kohtute seaduse eelnõus (649 SE, XI koosseis) oli lähtutud põhimõttest, et kohtuniku

asendamine asenduskohtuniku poolt võiks toimuda ainult maa- või halduskohtus. Asenduskohtunikuks ringkonnakohtus peaks olema esimese astme kohtu kohtunik (st tavakohtunik). Sellisel juhul langeks suures osas ka ära VTK-s käsitletud leidev küsimus, kas asenduskohtunik peaks vastama KS § 50 lg 1 või § 51 lg 1 nõuetele (esimese astme kohtuniku nimetamisel asenduskohtunikuks ringkonnakohtusse võib olla küll vajalik kohtunikeksamikomisjoni lisahinnang kandidaadi vastavusest KS § 51 lg 1 p 1 nõuetele). Samuti pakuks selline asendamise kord esimese astme kohtu kohtunikele võimalust omandada uusi kogemusi ringkonnakohtus. Ringkonnakohtuniku asendamise tähtaja möödumisel saaks teda asendanud kohtunik jätkata teenistust ametikohal esimese astme kohtus, millel ta oli enne asenduskohtunikuks saamist. Kavandatava eelnõuga võiks sarnaselt viidatud varasema kohtute seaduse eelnõuga ette näha võimaluse eelistada vaba kohtunikukoha täitmisel maa- ja halduskohtus (st tavakohtuniku koha täitmisel) asenduskohtunikuks. See võiks olla üheks täiendavaks motivaatoriks asenduskohtuniku tööutamiseks.

II. Kohtujuhtide nimetamine ja ametiaeg

Nagu eelnevalt märgitud, võib EKoÜ hinnangul nõustuda VTK-s välja tooduga, et ringkonnakohtu kolleegiumi esimehe nimetamist, ülesandeid ja vabastamist puudutav vajaks seaduse tasandil reguleerimist. Samas tuleb ka siin rõhutada, et kolleegiumi esimehe nimetamise ja vabastamise kavandatava õigusliku regulatsiooni põhjendatud lahendused sõltuvad tema ülesannetest ja vastutusest. Ilmselt vajavad lisaks kolleegiumide esimeestega seonduvale seaduse tasandil reguleerimist ka kolleegiumide moodustamise põhimõtted üldisemalt (sarnaselt nt Riigikohtu kolleegiume puudutavate sätetega KS §-s 28).

Kolleegiumi esimehe käsitlemine üksnes ringkonnakohtu esimehe „meeskonna“ liikmena ja samastamine kohtumaja esimehe rolliga maa- ja halduskohtus on EKoÜ hinnangul põhjendamatult lihtsustatud lähenemine. EKoÜ-le jääb arusaamatuks, miks seatakse VTK-s kolme kolleegiumiga ringkonnakohtute sisemise korralduse reguleerimisel eeskujuks maa- ja halduskohus, mitte Riigikohus, kus võrdväärseid muudatusi ei ole vajalikuks peetud ning mis on struktuurilt ja töökorralduselt ometigi ringkonnakohtutele palju sarnasem.

VTK-s tehtud ettepanekud lähtuvad eeldusest, et kolleegiumi esimees on üksnes kohtu esimehe käepikendus kolleegiumis ning tal on kohtu esimehega samased ülesanded ja kohustused. Sellisena ei arvesta ettepanek eelkõige senist praktikat, kus kolleegiumi esimees on mh kolleegiumi kohtunike huvide vahendaja kohtu esimehe ees. Oluline on seejuures rõhutada, et ringkonnakohtute kolleegiumides asuti kohtunike poolt kolleegiumi esimehe funktsioone täitma ammu enne, kui seda kohta tasustama hakati, mis näitab selgelt, et vajadus sellise institutsiooni järele on olemas ega kao ka tulevikus kuhugi. Küll ei saa aga sama väita kohtu aseesimehe institutsiooni kohta, mis on seadusesse viidud alles 2016. a-l, ja seda mitte konkreetses kohtus töötavate kohtunike initsiatiivil, vaid Justiitsministeeriumi algatusena. Märkimata ei saa ka jätta, et VTK-s pakutud lahendus (kus kolleegiumi esimehe saaks nimetada ringkonnakohtu esimees ainuisikuliselt) kätkeb ohte võimude lahususe seisukohalt ning võimaldab potentsiaalselt täitevvõimu sekkumist õigusemõistmisse. Kehtiva KS § 12 lg 1 ja § 24 lg 1 järgi nimetab ringkonnakohtu esimehe Justiitsminister, VTK-ga kavandatavate muudatustega saaks esimees nimetada omakorda kolleegiumide esimehed. Regulatsioon ei tohiks luua võimalust, kus täitevvõim võib sekkuda kohtu esimehe vahendusel kolleegiumi esimeeste valimisse või nimetamisse.

EKoÜ leiab, et põhjendatud on lähtekoht, kus kolleegiumi esimees toetab oma ülesannete teostamisel kaudselt kohtu esimeest, aidates kolleegiumi töö korraldamisel kaasa korrakohase õigusemõistmise tagamisele kolleegiumis. Kolleegiumi esimehe meeskonnaks on seni olnud kolleegium koos kõigi sellesse kuuluvate kohtunikega, mitte kohtu juhtkond. Kohtu juhtkond on kolleegiumi esimehele partneriks, kellele vahendada juhtkonna

nõupidamistel kolleegiumist tulenevaid algatusi, kohtunike muresid ja ettepanekuid. Sellisel viisil peaks see ka jätkuma, sest vaid alt-üles initsiatiivid aitavad tagada demokraatlikku ja kõigi huve arvestavat õhkkonda kolleegiumides. Kuigi kohtu esimehel on järelevalve teostamise õigus iga üksiku kohtuniku suhtes, puudub tal seadusest tulenev järelevalvepädevus kolleegiumi kui terviku üle. Samas puudub kolleegiumi esimehel kohtu esimehele sarnane distsiplinaarvõim kolleegiumi kohtunike üle ning õigus sekkuda kohtu esimehe järelevalvepädevusse.

Eeltoodust tulenevalt leiab EKoÜ, et ebaõige, ja võimalik, et ka kohtunike sõltumatust riivav on kohtu esimehe poolt panna kolleegiumi esimeestele enda järelevalvepädevusest tulenevaid ülesandeid ja kohustusi. Ühtlasi ei tohi kolleegiumi esimehel olla võimalust mõjutada kolleegiumi liikmeid kohtu üldkogul üht- või teistmoodi hääletama. Senise olukorra muutmine (mis eeldaks ka kolleegiumi esimehe senise rolli olulist muutumist) vähendaks nii eraldiseisvalt kolleegiumi kui ka iga üksiku kohtuniku võimalusi ringkonnakohtu toimimises kaasa rääkida, teravdaks kohtunike ja kohtu esimehe ning tulevase kolleegiumi esimehe ja kolleegiumi liikmete vahelisi suhteid ega aitaks kohtu esimeest senisest paremini korraldada õigusemõistmise korraldamisel.

Eelmärgitust johtuvalt tuleks EKoÜ hinnangul ringkonnakohtute kolleegiumide moodustamist ja kolleegiumide esimeeste nimetamist, kohustusi, vabastamist jms puudutava regulatsiooni loomisel lähtuda senisest praktikast. EKoÜ ei toeta kolleegiumi esimehe nimetamist ja ametist vabastamist kohtu esimehe poolt ega ka kolleegiumi esimehe ametiaja ühtlustamist kohtu esimehe ametiajaga. Ametiaegade ühtlustamist ei saa toetada mh põhjusel, et kolleegium kui tervik peab tegutsema kohtu esimehe nimetamisest ja vabastamisest ajas sama sõltumatult nagu ministeeriumi kantsler ministrist (st kolleegiumi töö ei saa seiskuda põhjusel, et kohtu esimees vahetub)¹. Kuna kolleegiumi esimees on sisuliselt kolleegiumi liikmete huvide vahendaja kohtu juhtkonna nõupidamistel, peab ka tema valimine jääma kolleegiumi liikmete otsustada. Ka juhul kui ringkonnakohtute esimehed saavad õiguse kolleegiumi esimeeste nimetamiseks, peaks nad olema seotud vastava kolleegiumi liikmete arvamusega (st kolleegium peab saama kinnitada kohtu esimehe pakutud kolleegiumi esimehe kandidaadi).

EKoÜ ei toeta VTK-s pakutud alternatiivset lahendust, s.o anda kohtu esimehele õigus nimetada kolleegiumide esimeeste asemel kohtu aseesimees. VTK-s kirjeldatud kujul on tegemist ebaefektive, bürokraatiat ja selgelt autokraatset juhtimist soosiva lahendusega, mis ohustab kohtunike ja ka kohtute sõltumatust, samuti halvendaks kohtu sisekliimat ega aitaks kaasa töö paremale korraldamisele kolleegiumides. Eelkõige on VTK põhjal selgusetu, kuidas kohtu aseesimehe ülesanded ja vastutus erineksid kolleegiumi esimehe omast, mitu aseesimeest võiks ringkonnakohtus nimetada, milline oleks mitme aseesimehe omavaheline pädevus jms. Ilmselt ei ole põhjust kahelda, et ühel aseesimehel puuduksid sisulised valdkonnapõhised teadmised töö korraldamiseks korruga kolmes erineva õigusvaldkonnaga tegelevas kolleegiumis (nt kolleegiumi nõupidamised konkreetsetes õigusküsimustes ja ühtse seisukoha kujundamine, asjade jagamise korraldamine jne). Ka juhul, kui ühes kolleegiumis asuks tööd korraldama kohtu esimees (mis toob kaasa kohtu esimehe seniste tööülesannete kasvu), ning eeldusel, et kohtu aseesimees on teise kolleegiumi kohtunik, kes asuks tööd korraldama teises kolleegiumis, jääks kolmas kolleegium vaeslapse rolli. Olukord oleks veel halvem siis, kui kohtu esimees nimetaks aseesimehe iseenda kolleegiumist. Kolleegiumide töö võrdsel tasemel korraldamine eeldaks seega nii kohtu esimehe ülesannete kasvu kui ka vähemalt kahe kohtu aseesimehe nimetamist (sealjuures kolleegiumidest, millesse kohtu esimees ei kuulu). Lõpptulemus ei erineks seega oluliselt põhivariandina pakutust.

¹ Nii näiteks ei ole Vabariigi Valitsuse volituste lõppemine või ministri volituste muul alusel lõppemine kantsleri ametist vabastamise alus (Vabariigi Valitsuse seadus (VVS) § 55 lg 2). Ühtlasi ei nimeta minister kantslerit ametisse, seda teeb Vabariigi Valitsus ministri ettepanekul (VVS § 55 lg 1).

III. Kiired menetlustoiminguid väljaspool tööaega

EKoÜ leiab, et vaieldamatult peaks olema eraldi tasustatud täiendavate kiireloomuliste ülesannete täitmine väljaspool kohtu tavapärasest tööaega (KS § 6 lg 2) ning valmisolek sellise töö tegemiseks, seejuures tuleks eristada nn valmisolekut tööülesannete täitmiseks ja realselt töötamisele kulunud aega. KS § 6 lg-s 1 sätestatu, et kohtunik korraldab oma tööaja iseseisvalt, ei peaks tähendama, et kohtuniku tavapärase tööaeg võiks kokkuvõttes kujuneda ülemäära suureks võrreldes 40-tunnise töönalalaga (töölepingu seadus (TLS) § 43 lg 1; avaliku teenistuse seadus (ATS) § 35 lg 2). Kuna nn valveaja maht ajaliselt on erinevate kohtunike puhul erinev (nt sõltuvalt kohtu suurusest), satuvad kohtunikud ka valveülesandeid täites ebavõrdsesse olukorda oma tööaja iseseisval korraldamisel – väiksema arvu kohtunikega kohtus kujuneb vajadus olla valves nädalavahetustel ja riigipühadel oluliselt sagedamini.

Regulatsiooni väljatöötamisel tasuks EKoÜ arvates osaliselt eeskujuga võtta juba varasemalt valveaja tasustamiseks loodud regulatsioonidest (nt TLS § 48 lg-d 1 ja 3, ATS § 38 lg-d 3 ja 4).

VTK-s on ettenägematuteks või edasilükkamatuteks peetud mh menetlustoiminguid kiirmenetluses menetletavates kohtuasjades (kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 256¹). EKoÜ hinnangul ei tingi viidatud kiirmenetlustes menetletavad kohtuasjad üldjuhul menetlustoimingute tegemise vajadust väljaspool kohtu tavapärasest tööaega, sest asja kiirmenetluses lahendamist võib prokuratuur küll taotleda, aga asju saab tegelikult lahendada ka teistes menetlustes. Maakohtute puhul võib kiireloomulisteks asjadeks pidada eelkõige lubade andmist jälitustoiminguteks (KrMS § 126⁴) ja vahistamistaotluste lahendamist (KrMS § 217 lg 8) ning muid seaduse alusel viivitamatut lahendamist vajavaid taotlusi kriminaalasjade eeluurimisel ja väärteomenetluses (vt nt väärteomenetluse seadustiku § 35 lg 1, § 44 lg 2 p 3). Samuti on sarnaseid kiireloomulisi toiminguid tsiviilkohtumenetluses, nt esialgse õiguskaitses rakendamise küsimuste lahendamine isiku kinnisesse asutusse paigutamise asjades (tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 534 lg 6) ja laste perekonnast eraldamine (TsMS § 563²). Halduskohtute puhul on põhiliseks kiireloomuliseks menetlustoiminguks Politsei- ja Piirivalveameti taotluste lahendamine ebaseaduslikult riigis viibivate isikute paigutamiseks kinnipidamiskeskusesse väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse alusel ning korrakaitseseaduse § 50 alusel esitatud taotluste lahendamine

Kokkuvõtvalt loodab EKoÜ arutelu jätkumist VTK-s püstitatud teemade üle ning avaldab soovi osaleda VTK-s kavandatud eelnõu väljatöötamises, milleks palub Justiitsministeeriumil kaaluda võimalust lisada töögruppi EKoÜ juhatus või EKoÜ juhatus poolt nimetatud esindaja(d).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Indrek Parrest
esimees