



Eesti Kohtunike Ühing

Pr Maris Lauri
justiitsminister
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 02.03.2022 nr 8-1/1624

Meie 23.03.2022

Eesti Kohtunike Ühingu arvamus kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule

Eesti Kohtunike Ühingu (EKOÜ) on saadetud arvamuse andmiseks ülalviidatud eelnõu. EKOÜ tänab Justiitsministeeriumit võimaluse eest esitada eelnõu kohta arvamus.

Kohtumajade teeninduspiirkonnad

Eelnõu kohaselt muudetakse senist kohtualluvust, mis oli seotud kohtumajade teeninduspiirkondadega. Seletuskirja kohaselt on eesmärgiks kohtute töökoormuse ühtlustamine.

EKOÜ peab arusaamatuks vajadust kaotada senised kohtumajade maakonnapiiridest lähtuvad teeninduspiirkonnad ja asendada see põhimõttega, et asja lahendatakse kohtualluvust määravale kohale lähimas kohtumajas. Eelnõus toodud lahendus muudab kohtumajade vahelise alluvuse keerulisemaks ja ebaselgemaks. Eelnõus ei ole selgitatud, milline kohtumaja peaks olema kohtualluvuse kohale kõige lähemal ning kas sellele küsimusele vastuse leidmiseks peaks kohtunik asuma sisuliselt tegema mõõtmisi kaardil. Ebaselge on, kas selliseid arvutusi tuleks teha nõ linnulennult või tuleks kaugust arvestada lähtuvalt sõiduteedest. Selle kohta, kuidas mõjutab kavandatav muudatus kohtute töökoormuse ühtlustamist, puudub eelnõu seletuskirjas analüüs.

Osakonnad kohtutes

Eelnõu kohaselt nähakse igas kohtus ette vähemalt ühe tsiviil- ja ühe süüteovaldkonna osakonna loomine. Lisaks on eelnõus ette nähtud, et kui üht liiki osakondi on rohkem kui üks, määrab kohtu üldkogu neile kitsamad spetsialiseerumisvaldkonnad ja võib neid ka kitsama valdkonna järgi nimetada. Kohtunike arvulise jaotuse osakondade vahel otsustab kohtu esimees.

EKOÜ on jätkuvalt seisukohal, et eelnõust ega selle seletuskirjast ei nähtu, millisel sisulisel eesmärgil on osakondade loomine vajalik. Eelnõust ei nähtu, kes peaks otsustama kohtus täiendavate osakondade loomise lisaks kohustuslikule kahele ning kas või millises ulatuses on kohtunikud edaspidi ise õigustatud tegema otsustusi oma spetsialiseerumise osas. EKOÜ ei saa toetada ettepanekuid, mis võivad viia kohtunike sundspetsialiseerumisele, milleks puudub ka sisuline vajadus.

EKOÜ on varasemalt korduvalt Justiitsministeeriumile selgitanud, et praktikas võib ministeeriumi soovitud osakondade loomine osutada võimatuks ning kohtute töö parema korraldamise asemel hoopis õigusemõistmist takistada. Nii on Eestis mitmeid väiksemaid kohtumaju, kus kohtunikud peavad korruga tegelema õigusemõistmisega nii tsiviil- kui

ka süüteoaldkonnas. Harju Maakohtus ei ole aga sõltumata paljudest spetsialiseerumise võimalustest võimalik keskenduda vaid ühele valdkonnale. Kohustuslik spetsialiseerumine vaid ühele valdkonnale võib kaasa tuua kohtunike motivatsiooni vähenemise. Sisuliselt ei ole eelnõus neid mõjusid hinnatud ega analüüsitud.

EKoÜ ei pea võimalikuks nõustuda eelnõu seletuskirjas väljendatud arvamusega, et osakondade loomine võimaldab ühtlustada kohtupraktikat. Seesuguse järelduse tegemine eirab põhiseaduse §-st 146 tulenevat kohtute sõltumatuse põhimõtet. Kohtunik on vaidluse lahendamise sõltumatu ja mõistab õigust üksnes kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. Seetõttu ei saa justiitsministri poolt ametisse nimetatud kohtu esimees või omakorda tema poolt ametisse nimetatud osakondade juhid anda kohtunikele korraldusi vaidluste ühel või teisel viisil lahendamiseks. Kohtute esimehed ega osakondade juhid ei või sekkuda õigusemõistmisesse ning teistsuguste lahenduste ettenägemine ei ole kooskõlas kohtute sõltumatuse põhimõttega.

Selgusetuks jääb, kuidas peaksid osakonna juhatajad asuma juhtima osakonna ametnikke, kelle tööandjaks on seni olnud kohus kui asutus. EKoÜ peab mõistetamatuks eelnõu seletuskirjas viidatud vajadust luua osakondade läbi kohtute juhtimisstruktuuris senisest lihtsamini hallatavaid vaheastmeid. Eelnõu seletuskirjast ei nähtu, milliste probleemide lahendamiseks on vajalik selliste vaheastmete loomine ning kuidas täiendava administratiivse bürokraatia loomine aitab kaasa kohtute õigusemõistmise alasele tegevusele. EKoÜ peab vajalikuks osundada, et õigusemõistmist abistavate funktsioonide täitmiseks on juba kohtutes olemas vajalikud allüksused (sh on loodud üksused kommunikatsiooni, personali, haldamise ja infotehnoloogia valdkondades).

EKoÜ leiab, et osakondade loomine peaks olema paindlik ning iga kohtu üldkogul endal võiks olla õigus otsustada, kas või milliste osakondade loomine on üldse vajalik. EKoÜ peab võimalikuks toetada osakondade loomist vaid ühe võimalusena, mida kohtu üldkogu saab rakendada, aga mitte kohustusena kõigile kohtutele.

Lisaks nähtub eelnõust, et osakondade juhtide töökoormust soovitakse vähendada, kuid ei nähta ette ühtegi meetet, mis kompenseeriks seeläbi teiste kohtunike suurenevat töökoormust. EKoÜ leiab, et täiendavate juhtimisfunktsioonide loomine olukorras, kus on äärmiselt vajalik leida kiireid lahendusi kohtute töökoormuse vähendamiseks, ei saa olla majanduslikult ega sisuliselt otstarbekas. Osakondade loomiseks, nende juhtimiseks ja osakondade juhtide töökoormuse vähendamist tuleb kompenseerida täiendavate kohtunikukohtade loomise ja kohtutele täiendavate rahaliste vahendite eraldamise läbi.

Eestkoste järelevalve osakond

Eelnõus nähakse ette eestkoste järelevalve osakonna loomine Pärnu Maakohtusse. Eelnõu seletuskirjas on leitud, et osakonna loomine võimaldab ühtlustada eestkostjate tööd, kes saavad oma probleemidega pöörduda senise nelja kohtu asemel ühe kohtu poole.

EKoÜ osundab, et eestkoste järelevalve osakonna loomise puhul ei ole selged sellise osakonna ülesanded. Arvestamata on eestkoste seadmist reguleerivad menetlusnormid, mille muutmist eelnõus ette ei ole nähtud. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku sätteid, mis reguleerivad eestkoste seadmist ja eestkostja üle järelevalve teostamist, ei näe ette võimalust, et eestkoste seadmise ja eestkostja tegevuse üle järelevalve teostamisega tegelevad erinevad kohtud või kohtunikud. Ebaselge on, millal ja millistel alustel antakse eestkoste seadnud kohtunikult menetlus üle kohtunikule, kes hakkab tegelema eestkoste järelevalvega.

Eelnõust ei nähtu, milline kohus peab lahendama pärast eestkoste seadmist tekkivaid küsimusi seoses eestkostja ülesannete võimaliku muutumisega, talle tasu maksmise või sootuks uue eestkostja määramisega. Ilma menetlussätete analüüsi ja täiendamiseta toob eestkoste järelevalve osakonna loomine kaasa kohtute töökoormuse suurenemise,

sest paljude seaduses lahendamata küsimustele tuleks leida lahendused menetluse käigus seaduse tõlgendamise teel.

Maakohtu kohtunikele tagasiside andmine

Eelnõu kohaselt peaks ringkonnakohtu kolleegiumi esimees hakkama korraldama ringkonnakohtu kolleegiumilt tagasiside andmise maa- või halduskohtu kohtuniku töö kvaliteedile kas enda või vastava kohtuniku või vastava või kõrgema kohtu esimehe algatusel.

Täpsemat regulatsiooni selle kohta, millistel tingimustel sellist tagasisidet antakse, millistele kriteeriumitele vastavalt seda tehakse, millised mõjud on sellel kohtunikele ja kas või kuidas saab ta oma subjektiivseid õigusi sellises menetluses kaitsta, eelnõus ette nähtud ei ole.

EKoÜ eelnõus toodud regulatsiooni toetamist võimalikuks ei pea. Eelnõu seletuskirjast ei ole võimalik mõista, kuidas nn tagasiside andmine võiks lahendada viidatud probleemi seoses menetlusosaliste rahulolematusega, mis puudutab lahendite arusaadavust. Eelnõu seletuskirjas ei ole analüüsitud, milles täpselt seisneb lahendite arusaadavuse probleem ja millega konkreetselt menetlusosalised rahul ei ole.

Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamuses nr 11 kohtuotsuste kvaliteedi kohta on rõhutatud, et iga kohtulahendi sisulise kvaliteedi hindamine peaks toimuma üksnes seaduses sätestatud kaebeõiguse teostamise käigus. Arvamuses on samuti rõhutatud, et kohtuotsuse kvaliteet ei sõltu ainult asjassepuutuvast üksikkohtunikust, see sõltub ka tervest reast õigusemõistmisevälistest muutujatest, nagu õigusaktid, kohtusüsteemile eraldatud piisavad vahendid, õiguslase väljaõppe kvaliteet.

Eelnõu seletuskirjast ei nähtu mistahes analüüsi ega hinnangut selle kohta, millest on tingitud väidetavad kohtulahendite arusaadavusega seotud probleemid. Õigusaktide ja nende pideva muutumise mõju lahendite selgusele hinnatud ei ole. Eelviidatud CCJE arvamuses on märgitud, et esmajoones peaks seadusandja peaks tagama, et õigusaktid on selged ja lihtsasti rakendatavad ning kooskõlas EIÕK-ga. Tõlgendamise hõlbustamiseks peaksid õigusaktide ettevalmistavad dokumendid olema kergesti kättesaadavad ja koostatud arusaadavalt. Lisaks sõltub arvamuse kohaselt kohtuotsuse kvaliteet otseselt kohtusüsteemi kasutuses olevates rahalistest vahenditest. Ilma piisavate inim- ja materiaalsete ressurssideta ei saa kohus tõhusalt toimida. Justiitsministeeriumile on teada kohtute ebamõistlik töökoormus, kuid eelnõu koostamisel on jäetud analüüsimate töökoormusest tingitud mõjud lahendite arusaadavusele.

CCJE on arvamuses nr 11 viidanud, et kohtusüsteemi kvaliteetne toimimine sõltub ilmselgelt paljude rollide vastasmõjust: politsei, prokuratuur, kaitsjad, ametnikud, vandekohus (kus see olemas on) jne. Kohtunik on sellises koos tegutsejate ahelas kõigest üks lüli, kusjuures mitte tingimata viimane lüli, sest ka kohtuotsuste täitmise faas on samaväärselt oluline. Eelnõus puudub analüüs selle kohta, kas või kui palju mõjutavad lahendite arusaadavust ja nende kvaliteeti menetlusosalised ise.

CCJE arvamuses nr 17 kohtunike töö hindamise, õigusemõistmise kvaliteedi ja kohtunike sõltumatuse austamise kohta on rõhutatud, et kohtunike igasuguse individuaalse hindamise põhireeglilik on kohtunike sõltumatuse täielik austamine. Kui individuaalsel hindamisel on tagajärjed kohtuniku edutamisele, palgale ja pensionile või see võib koguni kaasa tuua tema ametist tagandamise, siis on oht, et hinnatav kohtunik ei tee kohtuasjades otsuseid enam kooskõlas seaduse ja oma südametunnistusega. Samas arvamuses on rõhutatud, et ohtu kohtunike sõltumatusele täielikult ära ka see, kui hindamise teevad teised kohtunikud. Kohtunike sõltumatust ei määra üksnes see, et

hoidutakse välistest allikatest tulenevast sobimatust mõjust, vaid hoiduda tuleb ka sobimatust sisesest mõjust.

CCJE arvamuse nr 17 järgi saab kohtunike individuaalse hindamise regulatsioone liigitada kas formaalseteks või mitteformaalseteks. Mitteformaalse hindamisega on tegu siis, kui formaalseid kriteeriume ei kasutata, hindamine ei oma hinnatavale tagajärgi ning selle kaudu kogutakse pigem üldist teavet kohtuniku kohta, kes soovib edutamist.

Eelnõus planeeritu järgi ei saa kavandatavat hindamist pidada mitteformaalseks sõltumata sellest, et välja ei ole toodud ühtegi kriteeriumi, millest lähtudes hakatakse tagasisidet andma. Eelnõu kohaselt ei ole nn tagasisidestamine sõltuv ainult kohtuniku enda soovist, vaid see võib talle olla kohustuslik. Seega on tegu formaalse hindamisega, millisel juhul peaksid olema selged hindamise eesmärgid, kasutatavad kriteeriumid, hindava organi koosseis, hindamise kord ja võimalikud tagajärjed enne hindamist.

Formaalse hindamise puhul tuleb selle alus ja põhielemendid (kriteeriumid, kord, hindamise tagajärjed) õigusaktides selgelt ja piisavalt kindlaks määrata. Kohtunike formaalne individuaalne hindamine peab põhinema pädeva kohtuasutuse avaldatud objektiivsetel kriteeriumidel. Objektiivseid standardeid on tarvis mitte üksnes poliitiliste mõjutuste välistamiseks, vaid ka muudel põhjustel, nagu soosimise, konservatismi ja lähedaste eelistamise oht.

Eestis puuduvad ja eelnõust ei nähtu mistahes objektiivseid kriteeriume, millistele peaksid hinnatavad kohtunikud või nende lahendid vastama. Eestis puuduvad üldiselt tunnustatud kriteeriumid või meetodid kohtulahendite koostamiseks. Puuduvad isegi nn heaks tavaks olevad soovitusel. Seetõttu saab kavandatav tagasisidestamine olla vaid subjektiivne ning juba ainuüksi sellest lähtudes lubamatult kohtuniku sõltumatust riivav.

Lisaks on CCJE arvamuses rõhutatud, et hindajatel peaks olema piisavalt aega ja ressursse, et hinnata põhjalikult iga kohtuniku individuaalseid oskusi ja tulemusi. Hinnatavat kohtuniku tuleks teavitada sellest, kes on hindajad, ning kohtunikul peab olema õigus taotleda mis tahes hindaja asendamist, keda võidakse objektiivselt pidada erapoolikuks. Eelnõus puudub igasugune regulatsioon selle kohta, kes sisuliselt hindamist läbi viivad ja kas või millised õigused on seejuures hinnataval kohtunikul endal.

Süsteemne kohtulahendite ja kohtuniku menetluse analüüs eeldab põhjalikku tööd, samas on oluline ajaline komponent oluline ehk hinnang tuleks anda võimalikult aktuaalsete menetluste valguses. Tegemist on äärmiselt ajamahuka ülesandega, mis eeldab mh vastavat ettevalmistust. Eelnõus ei ole ette nähtud mistahes täiendavaid ressursse hindajate koolitamiseks ega nende tööd tegemist võimaldavate muude meetmete rakendamiseks (sh täiendavate kohtunikukohtade loomiseks, mis võimaldaks osadel kohtunikel õigusemõistmise asemel tegeleda kaaskohtunikele tagasiside andmisega).

Eelnõust ei ole võimalik mõista, millised on sisulised tagasisidestamise tagajärjed kohtunikele. Õigusaktidega kooskõlas olevaks ei saa pidada eelnõu seletuskirjas toodud viidet, mille kohaselt lisatakse tagasiside tulemus „kohtuniku isikutoimikusse“.

Töövõimetushüvitis

EKoÜ peab äärmiselt kahetsusväärseks kohtunike töövõimetushüvitise regulatsiooni väljajätmist eelnõust. EKoÜ on korduvalt juhtinud Justiitsministeeriumi tähelepanu vajadusele töövõimetushüvitise regulatsioon taastada.

Eelnõu seletuskirjast ei nähtu sisulisi põhjendusi, miks töövõimetushüvitise taastamine

eelnõust täielikult välja jäeti. Kahetsväärseks võib pidada töövõimetushüvitiste varem planeeritud regulatsiooni sidumist kohtuniku kohustuslikku terviseekspertiisi saatmisega ja ekspertiisi tulemusena ametist vabastamisega.

EKoÜ rõhutab, et kohtunike töövõimetushüvitise varasema regulatsiooni muutumine toimus ilma kohtunikke sellest eelnevalt teavitamata. Töövõimetushüvitiste taastamata jätmine on kohtunike õigusi kahetsväärsest riivav ja tervikuna kohtusüsteemile kahjulik. Ametis olevate kohtunike jaoks on piisava hüvitise puudumine töövõimetuse puhuks sõnamurdlik.

Tsiviilkohtumenetluses makstud tagatiste tagastamine

Eelnõu kohaselt täiendatakse tsiviilkohtumenetluse seadustiku sätteid viisil, kus kohus peaks hakkama tasutud tagatise tagastama mitte ainult isikute avalduste alusel, vaid ka kohtu enda algatusel. Samuti peaks kohus edaspidi omal algatusel tagatise tagastamisel asuma välja selgitama selle poole arvamust, kelle kasuks tagatis maksti.

EKoÜ hinnangul on tegemist tarbetult kohtute töökoormust suurendava regulatsiooniga. Eelnõu seletuskirja kohaselt on muudatused vajalikud, sest tagatise andnud isikud ei esita kohtutele avaldusi tagatiste tagastamiseks. Tagatiste summad jäävad määramata ajaks Rahandusministeeriumi pangakontole, kus neid ei saa kasutada.

Eelnõu seletuskirjast ei ole võimalik mõista, miks on ainsaks võimalikuks lahenduseks tekkinud probleemi lahendamisel peetud kohtutele täiendavate ülesannete lisamist. Eelnõus puudub analüüs selle kohta, kui palju on Rahandusministeeriumi kontrol seni tagastamata tagatise ning millisest ajast need pärinevad. Kohtule laiaulatusliku omal algatusel tagatiste tagastamise kohustuse lisamine tähendab, et kohtud peaksid hakkama otsima mitmeid aastaid tagasi tagatise maksnud isikuid, kelle andmed võivad olla muutunud või keda ei pruugi enam olla võimalik leida (n põhjusel, et juriidilist isikut enam ei eksisteeri või ta reaalselt enam ei toimi).

Eelnõust ei ole võimalik mõista, miks ei kaalutud tagatiste osas senise riigilõivu ja muude kulude tagastamist puudutava regulatsiooni täiendamist. TsMS § 150 lg 6 sätestab, et riigilõivu tagastamise nõue lõpeb kahe aasta möödumisel selle aasta lõpust, millal riigilõiv tasuti, kuid mitte enne menetluse jõustunud lahendiga lõppemist. TsMS § 150 lg 4 näeb ette, et riigilõivu tagastab kohus, kelle menetluses asi viimati oli, üksnes selle menetlusosalise avalduse alusel, kes riigilõivu tasus või kelle eest riigilõiv tasuti.

Seega oleks Rahandusministeeriumi kontole kuhjunud tagatiste tagastamise küsimust võimalik lahendada viisil, kus tagatise tagastamisest huvitatud isik peab esitama ise avalduse ning kui vastavat avaldust teatud ajaperioodi jooksul ei esitata, arvatakse tagatis riigituludesse. Sellise regulatsiooni puhul oleks lahendatud tagatise puudutav probleem ning samas välistatud kohtute töökoormuse suurenemine.

Kohtuniku teenistukoht

Eelnõu järgi on antud kohtuniku ühest kohtumajast teise üleviimise pädevus kohtu esimehele. Seletuskirjas ei ole sisuliselt põhjendatud muudatuse vajalikkust.

Ainsana on välja toodud, et kohtu esimees kannab vastutust selle eest, et õigusemõistmise huvid üleviimise tõttu kahjustada ei saa. Samas ei ole seletuskirjas toodud, et senine üleviimise kord oleks kuidagi õigusemõistmise huve kahjustanud. Eelnõust ei nähtu, kas või millisel viisil on tagatud asjaomase kohtuniku õigused tema üleviimisel.

Ringkonnakohtuniku jätkamine maakohtus

Eelnõus planeeritud regulatsiooni järgi peaks teise astme kohtunikuks nimetatud kohtunik jätkama nende tema menetluses olevate maa- või halduskohtu asjade läbivaatamist, mida ei ole jagatud ümber teistele kohtunikele.

Eelnõus ei ole reguleeritud, millistel juhtudel ringkonnakohtunikuks siirduva maakohtuniku asju ümber ei jagata. Selles osas puuduvad regulatsiooni põhjendused. Samuti on eelnõus ette nähtud ringkonnakohtu esimehele õigus vähendada uue kohtuniku töökoormust. Puudub selgus küsimuses, kas sellisel juhul peaks kohtunik korraga töötama kahes kohtus ehk lahendama maakohtus laiali jagamata asju ning samal ajal töötama juba ringkonnakohtus vähendatud koormusega.

Asjade andmine ringkonnakohtu tsiviilkolleegiumi kogu koosseisule

Muudatuse ainsa eesmärgina on välja toodud vajadus võimaldada ringkonnakohtus arutada kohtuasju kogu kolleegiumi koosseisuga. Seletuskirjast ei nähtu sellise võimaluse vajalikkust. Kohtupraktika ühtlustamise ülesanne peaks olema eelkõige Riigikohtul. Ringkonnakohtul sisuliselt seda võimalust ei ole, kuna ringkonnakohtu tööpiirkonnaks ei ole kogu Eesti. Samuti on väga erinevad kolleegiumide arvulised koosseisud.

Kohtunike järelkasv

EKoÜ hinnangul on iseenesest järelkasvu kava loomine põhjendatud, kuna see aitab arendada kohtujuristi ametikohta. Samas ei ole eelnõus välja toodud konkursi korraldamise ja läbiviimise täpsemaid tingimusi. Ebaselge on, kas see jääb esimeeste korraldada.

Lisaks on ebaselge, kuidas korraldatakse programmis osaleva kohtujuristi asendamine. Kuna talle jätkab palga maksmist kohus, kuhu ta on ametisse nimetatud, on ebaselge võimalikule asendajale palga maksmise allikas. Olukorras, kus programmis osaleva kohtujuristi asendamine on ebaselge, võib see tekitada probleeme kohtujuristidele programmis osalemiseks.

Kohtunike tagasipöördumine

Antud osas võiks kaaluda täpsustust, et kohtunikul on õigus tagasi pöörduda samasse osakonda või samasse kolleegiumi.

Austusega

(allkirjastatud digitaalselt)

Anu Uritam
Eesti Kohtunike Ühingu esimees