



Eesti Kohtunike Ühing

Riigikogu põhiseaduskomisjon
pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee

Teie 14.09.2022

Meie 03.10.2022

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

Eesti Kohtunike Ühing (EKOÜ) tänab Riigikogu põhiseaduskomisjoni võimaluse eest esitada täiendav arvamus kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule (eelnõu 633 SE).

Leiame, et eelnõus esinevad jätkuvalt mitmed ettepanekud kohtute seaduse regulatsiooni muutmise või täiendamiseks, millega EKOÜ ei pea võimalikuks nõustuda ning mis võivad eelnõu vastuvõtmisel olemasoleval kujul seada kohtunike sõltumatuse ohtu. EKOÜ jääb kõigi oma varasemate eelnõu suhtes esitatud seisukohtade juurde. EKOÜ ei toeta eelnõus kavandatud viisil osakondade loomist kohtutesse ega esimese astme kohtunikele tagasiside andmist.

Juhime Teie tähelepanu asjaolule, et Justiitsministeeriumi soovitud muudatuste elluviimist eelnõus märgitud kujul ei ole kohtud sisuliselt vajalikuks pidanud ega mõistnud, milliseid eesmärgesid on soovitud saavutada. Nõustuda ei saa väitega, et kohtute ning EKOÜ esile toodud probleemküsimusi saaks lahendada vaid eelnõu seletuskirja täiendamisega või eelnõu kooskõlastustabelis selgituste andmisega.

EKOÜ peab vajalikuks juhtida eelnõu osas Teie tähelepanu alljärgnevale.

Osakonnad kohtutes

EKOÜ leiab jätkuvalt, et osakondade loomise eesmärk ei ole mõistetav. Esitatud kujul ei ole see olnud mõistetav ka kohtutele. Kehtiva õiguse kohaselt saab iga kohus lahendada kohtunike spetsialiseerumise küsimused kohtu üldkogu vastuvõetavas tööjaotusplaanis, mis vastab iga kohtu konkreetsetele vajadustele. Seni ei ole olnud probleeme sellega, et tööjaotusplaanides sätestatud oleks takistanud õigusemõistmise korrakohast toimimist. Arvestada tuleb seda, et kohtud on Eestis väga erinevad, mistõttu erinevad ka nende vajadused (nt Harju Maakohtus on 68 kohtunikku ühes kohtumajas, samas kui Pärnu Maakohtus on 21 kohtunikku jaotatud viie kohtumaja vahel). Seetõttu on sobilikum praegune paindlik lahendus, mis võimaldab igal kohtul enda vajadusi arvestada, mitte seadusega ettenähtud kõigile kohtutele jäigalt ühetaoline lahendus. Eelnõust ei nähtu endiselt, 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 sisuline vajadus.

EKOÜ on korduvalt Justiitsministeeriumile selgitanud, et praktikas võib eelnõus soovitud osakondade loomine osutada võimatuks ning kohtute töö parema korraldamise asemel hakata hoopis õigusemõistmist takistama. Samale asjaolule on juhtinud tähelepanu kohtud. Kohtute ja EKOÜ selgitused sisulist arvestamist leidnud ei ole.

Eelnõu kooskõlastamisel esitatud ministeeriumi väidetele, et kavandatud muudatus toetab kohtunike spetsialiseerumist, puudub tegelik sisu. Eesti kohtutes on spetsialiseerumine toimunud juba pika ajaperioodi jooksul seal, kus see on võimalik olnud. Väiksemates kohtutes, kus üks kohtunik peab lahendama mitmeid eri liiki vaidlusi, ei muuda osakondade loomine spetsialiseerumist faktiliselt võimalikuks.

EKoÜ peab vajalikuks rõhutada, et kohtunike spetsialiseerumisele sundimine ei saa iseenesest suurendada nende pädevust ega tõsta kohtulahendite kvaliteeti. Olukord, kus kohtunik on sunnitud spetsialiseeruma vaid nõ ühe osakonna piires mõnele üksikule valdkonnale, võib pigem kaasa tuua olukorra, kus kohtupraktikat hakkab suunama väga väike arv inimesi ning seda ei välista Eesti väiksuse tõttu ka eelnõus toodud osakonna juhataja kohustus teha koostööd teiste kohtute osakondadega. Lisaks iseloomustab paljusid vaidlusi tänapäeval mitmete õigusvaldkondade põimumine. Ühtlasi ei oma esimese astme kohtutes soovitud kitsas spetsialiseerumine laiemat mõju, sest kõrgema astme kohtutes Eestis spetsialiseerumine puudub.

EKoÜ peab osakondade loomisel kõige tõsisemaks probleemiks ohtu kohtunike töö sõltumatusele. Nõustuda ei saa Justiitsministeeriumi arvamusega, et kohtunikke peaks saama valdkonnapõhiselt nende igapäevases töös mistahes viisil juhtida, sealhulgas läbi osakondade ja osakondade juhtide. Arusaam, et osakondade loomine ühtlustab kohtupraktikat, on vastuolus põhiseaduse §-st 146 tuleneva kohtute sõltumatuse põhimõttega. 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 ega juhiseid 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.

Nõustuda ei saa Justiitsministeeriumi selgitustega, et osakondade abil antakse kohtutele senisest tõhusamad juhtimishoovad, mille läbi saaks ühtlustada kohtupraktikat. Seesuguste väidete esitamine annab põhjendatult aluse arvata, et osakondade loomise tegelikuks eesmärgiks ongi sekkuda kohtunike igapäevasesse töösesse, sest tulenevalt kohtuniku sõltumatusest ei tohiks keegi juhtida kohtunikku küsimuses, kuidas vaidlust lahendada või seadust kohaldada. Sellele probleemile on kahjuks tulutult juhtinud tähelepanu kohtud ise.

Eelnõus planeeritud lihtsamini hallatavate vaheastmete loomiseks puudub igasugune sisuline vajadus. Eelnõust ega selle seletuskirjast ei nähtu endiselt, milliste probleemide lahendamiseks on vajalik vaheastmete loomine ning kuidas täiendava administratiivse bürokraatia loomine aitab kaasa kohtute õigusemõistmise alasele tegevusele. Õigusemõistmist abistavate funktsioonide täitmiseks on juba kohtutes olemas vajalikud allüksused (sh on loodud üksused kommunikatsiooni, personali, haldamise ja infotehnoloogia valdkondades). Planeeritud viisil tooks osakondade loomine kaasa kohtute töökoormuse järjekordse suurenemise, sest osakondade juhtide töökoormust soovitakse vähendada, kuid ei nähta ette ühtegi meetet, mis kompenseeriks seeläbi teiste kohtunike suurenevat töökoormust.

EKoÜ leiab endiselt, et täiendavate juhtimisfunktsioonide loomine olukorras, kus on äärmiselt vajalik leida kiireid lahendusi kohtute töökoormuse vähendamiseks, ei saa olla majanduslikult ega sisuliselt otstarbekas. Kohtute juhtimise kvaliteeti osakondade loomine suurendada ei saa, vaid juhtimise kvaliteedi tõstmiseks on vajalik korrastada senist kohtu juhtide valimise reeglistikku. EKoÜ on varem juhtinud Justiitsministeeriumi tähelepanu sellele, et kohtute juhtide valimisel ei näe kehtiv seadus ette, millistele tingimustele peaks juht vastama ja millistel juhtudel võib justiitsminister näiteks jätta arvestamata kohtu üldkogu arvamuse juhi valimisel. Olukorras, kus kohtu juhtide valimisele ei ole ette nähtud selgeid ja objektiivseid kriteeriume, ei saa loota

juhtimiskvaliteedi parandamist järgmise vaheastme juhtide ametisse nimetamisel, ilma seejuures taas objektiivseid kriteeriume kehtestamata.

EKoÜ juhhib tähelepanu asjaolule, et ajalooliselt on Tallinna Linnakohtus olnud tsiviilvaldkonnas osakonnad, millistel olid omad juhid. Osakondade mudelist loobuti aastaid tagasi selle ebaotstarbekuse tõttu. Eelnõust ega selle seletuskirjas ei nähtu, et varasema ebaõnnestumise põhjuseid oleks analüüsitud ning arvesse võetud.

Maakohtu kohtunikele tagasiside andmine

EKoÜ on jätkuvalt seisukohal, et eelnõus planeeritud maakohtu kohtunikele tagasiside andmine riivab samuti tõsiselt kohtunike sõltumatust ning on senisesse Eesti kohtusüsteemi sobimatu. Kahetsusväärset on Justiitsministeerium jätnud täielikult arvestamata kõik EKoÜ viidatud Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamused, milles on selgelt välja toodud, milliseid nõudeid arvestada tuleb, kui kohtunike töö kvaliteeti hindama asutakse. Planeeritud muudatust on kritiseerinud ka kohtud, kuid sisuliselt enamike kohtute väiteid arvestatud ei ole.

Endiselt puudub eelnõus igasugune konkreetne regulatsioon selle kohta, millistel tingimustel tagasisidet antakse, millistele kriteeriumitele vastavalt seda tehakse, millised mõjud on sellel kohtunikule ja kas või kuidas saab kohtunik oma subjektiivseid õigusi sellises menetluses kaitsta.

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.

Eestis puuduvad ja eelnõust ei nähtu mistahes objektiivseid kriteeriume, millistele peaksid hinnatavad kohtunikud või nende lahendid vastama. Eestis puuduvad üldiselt tunnustatud kriteeriumid või meetodikad kohtulahendite koostamiseks. Nõustuda ei saa ministeeriumi viitega, et selliseks kriteeriumiks võiks pidada kohtunike täiskogu heaks kiidetud kohtumenetluse head tava, mis sisaldab üldsõnalisi juhiseid kohtute juhtimise, töö jaotamise ning üldiste menetluses tehtavate toimingute kohta. Tava ei puuduta isegi kaudselt kohtulahendite koostamist ega kohtuniku sisulist tööd.

Seetõttu leiame jätkuvalt, et kavandatav tagasisidestamine saab olla vaid subjektiivne ning juba ainuüksi sellest lähtudes lubamatult kohtuniku sõltumatust riivav. Nõustuda ei saa Justiitsministeeriumi deklaratiivse väitega, et tagasisidestamine toetab kohtuniku professionaalset arengut, kuigi ei ole kuidagi seotud tema edasise karjääri ega võimaliku edutamiseega. Olukorras, kus tagasisidestamisel puudub sisuline eesmärk, on tegemist tarbetu regulatsiooniga. Arvestamata on jäetud ühtlasi mitmete kohtute tähelepanek, et paljud teise astme kohtunikud ei ole kunagi ise töötanud esimese astme kohtus, mistõttu neil puudub objektiivselt kogemus maakohtu kohtuniku töö hindamiseks.

Tsiviilkohtumenetluses makstud tagatiste tagastamine

Tagatiste osas leiab EKoÜ jätkuvalt, et eelnõus esitatud kujul 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. 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 realselt 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. Mõistetav ei ole Justiitsministeerium eelnõu kooskõlastamisel esitatud väide, et tagatise nõue ei aegu. Ministeerium ei ole selgitanud, miks on tegemist Eesti õiguskorras ainulaadse aegumise regulatsioonile mittealluva rahalise nõudega. Meie ettepanek probleemi lahendamiseks ongi kehtestada regulatsioon nõude aegumise või nõuet lõpetava tähtaja sisseseadmiseks.

Kohtute üldkogude pädevuse üleandmine kohtu esimeestele

Eelnõus on mitmed sätted, mis annavad seni kohtu üldkogu pädevuses olnud küsimused üle kohtu esimehele (nt § 1 p-d 4, 6, 12, 15, 30). Sellist lähenemist ei saa toetada. Eelnõu autorid ei ole aru saanud kohtu töö olemusest. Kohus ei ole oma olemuselt hierarhiline struktuur, kus kohtunikud alluvad kohtu esimehele. Kohtu esimees on üks kohtunike hulgast, kellel lasuvad täiendavalt kohtu juhtimisega seonduvad administratiivülesanded. Sellega seoses peaks olulisemad töökorralduslikud küsimused lahendama kohtu üldkogu. Eriti problemaatiline on anda kohtu esimehe pädevusse otsustamine kohtunike arvulise jaotuse üle loodavate osakondade vahel ning kohtunike üleviimise küsimused osakondade ja kohtumajade vahel. See loob õigusliku võimaluse sekkumaks kohtunike ja kohtute sõltumatusesse, eriti arvestades asjaolu, et kohtu esimehed nimetab justiitsminister.

Kohtunike üleviimist ühest kohtust ja ühest valdkonnast teise kasutatakse kohtunike mõjutamiseks nt Poolas. Euroopa Kohtunike Ühingu hinnangul on tegemist sobimatult kohtunike sõltumatust mõjutava meetmega.

Kohtumajade maakonnapiiridest lähtuvate tööpiirkondade kaotamine

See muudatus ei täida seletuskirjas toodud eesmärki tagada kohtumajade võrdsem töökoormus. Eelnõu asendab lihtsalt kohtumaja maakonnapiiridest lähtuva tööpiirkonna kohtualluvust määrava koha kaugusega kohtumajast (plaanitav TsMS § 74 lg-d 2 ja 3). See on oluliselt ebamäärasem kriteerium, kuna ei ole selge, kas kaugust tuleks arvestada linnulennult või tuleks seda teha lähtuvalt sõiduteedest. Kohtumajad asuvad maakonnakeskustes, mis on ajalooliselt kujunenud maakonna tõmbekeskusteks ja mille transpordiühendus on üldjuhul sama maakonna piirkondadega parem, kui naabermaakonna keskusel isegi, kui see võib olla distantsiliselt lähemal. Kohtunike võrdsemat töökoormust tagatakse juba praegu kohtu tööjaotusplaaniga. Selleks ei ole vaja seadust muuta.

Eestkoste järelevalve osakonna loomine

Arvestades kooskõlastustabelis toodud selgitusi jääb täiesti arusaamatuks, kuidas soovitakse eestkoste järelevalve osakonnaga loomisega saavutada kohtupraktika ühtlustamist, kui kõik järelevalveasjad jäävad edasi samadesse kohtutesse. Samas on kooskõlastustabelis toodud selgitus vastuolus seaduse tekstiga, mis annab järelevalvetoimingud osakonna pädevusse. Täiesti arusaamatuks jääb, miks on osakonnajuhiks plaanitud kohtunikku ja millised oleksid selle kohtuniku ülesanded.

Austusega

(allkirjastatud digitaalselt)

Anu Uritam
Eesti Kohtunike Ühingu esimees