

Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta

Ettekanne Riigikogu 2015. aasta kevadistungjärgul

04.06.2015

Priit Pikamäe

Riigikohtu esimees

Austatud juhataja, lugupeetud Riigikogu!

Kohtute seaduse § 27 lg 3 annab Riigikohtu esimehele võimaluse pöörduda kord aastas parlamendi poole ülevaatega Eesti kohtukorraldusest, õigusemõistmisest ja seaduste ühetaolisest kohaldamisest. Täna annan teile ülevaate kohtute tegevuse põhiküsimustest osas, mida võib laiemas tähenduses pidada kohtuhalduse temaatika alla kuuluvaks.

Eesti kohtusüsteem on astumas põlvkonnavahetuse ajajärku. Riigikohtu esimehe sagenenud pöördumised parlamendi poole Riigikohtu liikmete ametist vabastamiseks ja uute liikmete ametisse nimetamiseks on selle elavaks tõestuseks. Kõnealune protsess ei puuduta siiski kitsalt mitte ainult meie kõrgemat kohut, vaid kohtusüsteemi tervikuna. Meie kohtunikonda iseloomustav personalistatistika kinnitab, et lähiaastatel jõuab pensioniikka ligi kolmandik kohtunikest. Seega seisab kõigis kohtuastmetes ees ulatuslik põlvkonnavaetus, mis omakorda toob endaga kaasa vajaduse leida kohtutesse arvestataval hulgal kohtunikuametisse sobivaid tugevaid juriste. Samas võib kohtunikukonkursside ajakulukus ja teatud piirkondades vajaliku kvalifikatsiooniga juristide puudumine hakata tõsiselt takistama õigusemõistmist. Eeltoodud tõdemusest järeldub ühtlasi, et nii kohtusüsteemil endal kui ka seadusandjal, kelle antud õigusaktide järgi on kohtute tegevus reguleeritud, tuleb kriitiliselt hinnata olemasolevaid võimalusi ja võimekust vabanenud kohtunikukohtade uuesti täitmiseks.

Eesti õiguskorras saab professionaalse õigusemõistjana tegutseda üksnes kvalifitseeritud jurist ehk see, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrakraadi. Niisiis on piisaval arvul juristide ettevalmistamine Eesti ülikoolides kohtunikukohtade täitmise vältimatu eeltingimus. Tänapäevaks oleme jõudnud seisule, kus juristide vähesuse üle kurta ei saa. Kogu taasiseseisvusaja kestnud ja jätkuvalt kestev õigushariduse suur populaarsus gümnaasiumilõpetajate seas on 1990ndate alguse juristide põua asendanud juristide küllusega, et mitte öelda ületootmisega. Ligikaudsete andmete põhjal võib öelda, et aastatel 1991–2013 on Eestis akadeemilise kõrghariduse raames juristidiplom antud ühtekokku viiele tuhandele inimesele, kellest kolm tuhat on selle omandanud Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas ning kaks tuhat mõnes muus, tänapäevaks sageli ka juba kadunud ja sootuks unustusehõlma vajunud kõrgkoolis. Ühtekokku viiest tuhandest kõrgelt haritud juristist piisaks enam kui kümne Eesti kohtusüsteemi mehitamiseks nii kohtunike kui ka kohtujuristidega. Paraku tuleb tõdeda, et kohtunikuamet ei ole ainus õigusväljakutseid pakkuv professionaalne õigussüsteemis, mistõttu lõpetanute teenistusse võtmiseks tuleb kohtusüsteemil konkureerida samal ajal prokuratuuri, advokatuuri, notariaadi, avaliku teenistuse ja lugematu hulga eraettevõtjatega, kes samuti juristide värbamist vajalikuks peavad. Ilmselt ei vääri märkimistki, et teiste õiguselukutsetega uute töötajate pärast konkureerides ei pea kohtusüsteem silmas ükskõik millist juristi, vaid üksnes keskmisest kõrgema

kvalifikatsiooniga inimest. Väärt juristide värbamiseks käib aga tihe konkurents. Siitkaudu jõuamegi esimese kohtunikukonkursse puudutava tõsise probleemini, milleks on nende ebamõistlikult suur ebaõnnestumise protsent.

Sellel aastal on Eesti Advokatuuri liikmete arv esimest korda kompimas 1000 liikme piiri, kuid advokaadieksamit teha soovivate inimeste arv on endiselt stabiilselt suur. Advokatuuri andmetel soovib aastas advokaadieksameid teha üle 150 inimese. Konkursse prokuratuuri ametikohtade täitmiseks iseloomustab erinev kandideerijate arv sõltuvalt otsitavate isikute ringist, kuid ühele prokuröri abi ehk abiprokuröri ametikohale on kandideerinud korraka 186 inimest. Kõrvutades eelnimetatud andmeid kohtunikukonkursside statistikaga, tuleb paraku nelja viimase aasta (2010–2014) arvandmete põhjal nentida, et ligi 50% juhtudest on kohtunikukoha täitmine ebaõnnestunud. See on ilmselgelt ebamõistlikult suur kohtunikukonkursside luhtumiste suhtarv, mida ei tohi jätta tähelepanuta, eriti olukorras, kus keskpikas perspektiivis prognoositav pensioneeruvate kohtunike arv on hinnanguliselt ulatumas ühe kolmandikuni täna täidetud kohtadest. Märkimisväärne on siinjuures tõik, et kui tavaarusaamas seostatakse kohtunikukonkursi läbikukkumist eeskätt Viru Maakohtuga selle regionaalsete eripärade tõttu, siis tegelikkus on hoopis see, et lähiminevikus on ebaõnnestunud konkursid iseloomustamas ka Harju ja Tartu maakohut. Drastilisem näide selle kohta pärineb möödunud aasta detsembrist, mil ühekorraga kolmele Harju Maakohtu ja ühele Viru Maakohtu kohtunikukohale välja kuulutatud konkursil jäi lõppastmes kandideerima vaid üks inimene. Seega jäi neljast kohtunikukohast täitmata kolm põhjusel, et kandideerijaid lihtsalt ei olnud. Teine näide pärineb selle aasta märtsist, mil kahele Harju Maakohtu kohtunikukohale ei jäänud lõppastmes ühtegi kandideerijat. Tähtsusetu pole siin ka asjaolu, et senise praktika kohaselt kulub ajaliselt kohtunikukoha täitmisele kõiki sellega kaasnevaid protseduure silmas pidades peaaegu üks aasta. Iga kohtunikukoha täitmiseks korraldatav järelkonkurss toob kaasa selle, et koha täitmiseks kuluv aeg tuleb korrutada vähemalt kahega. Endiselt on kohtunikukohtade täitmise puhul siiski erijuhtumiks Viru Maakohus, kus on alates 2010. a algusest kuni tänaseni vakantsete kohtade täitmiseks välja kuulutatud ühtekokku 16 konkurssi, millest osaliselt või täielikult on nurjunud 12. Need on ühemõtteliselt muret tekitavad arvud.

Kui analüüsida, millised on seni olnud kohtunikukonkursside läbikukkumise peamised põhjused, siis ongi nendeks kujunenud kas see, et üksikul konkursil pole kohtunikule esitatavatele nõuetele vastavaid kandidaate, see, et kandidaadid loobuvad või see, et kohtunikeksamikomisjon peab kandidaadi tagasi lükkama ebapiisavate teadmiste või sobimatute isiksuseomaduste tõttu. Viimane viib kandidaatide vähesuse korral samuti konkursi luhtumiseni. Kandidaatide keskmine arv on kohtuniku otsimise korral esimese astme kohtusse samal perioodil olnud 2, ringkonnakohtusse 6 ning Riigikohtusse 3 inimest ühele kohtunikukohale. Eeltoodud tagasihoidlikust võrdlevast analüüsist nähtub seega ühelt poolt kohtunikuameti väiksem populaarsus juristide seas võrreldes advokatuuri ja prokuratuuriga, kuid teisest küljest ka kohtunikukonkursside kardinaalselt erinev õnnestumismäär sõltuvalt sellest, kas kõne all on koha täitmine esimese astme kohtus või ringkonnakohtus. Seega tuleb iseäranis muret tunda esimese astme kohtusse kandideerijate vähesuse üle.

Millised võiksid siis olla võimalikud lahendused eelkirjeldatud olukorrast väljatulemiseks? Pakun siinkohal seadusandjale kaalumiseks välja kolm sammu, mille elluviimine eeldab kehtivate seaduste, peaasjalikult kohtute seaduse muutmist. Esimeseks ja üheks olulisemaks pean vajadust avardada eri juriidiliste elukutsete – eeskätt kohtunike, prokuröride ja advokaatide – vahelise horisontaalse liikumise võimalusi. Kehtiv õigus lähtub nimelt arusaamast, et kohtunikuks, prokuröriks või advokaadiks saamine eeldab muu hulgas vastava erialaeksami obligatoorset sooritamist, mille käigus hinnatakse kandideerija õigusteadmisi. Eksami vastuvõtmiseks ja kandideerija isikuomaduste hindamiseks on nii kohtusüsteemi, prokuratuuri kui ka advokatuuri juurde loodud vastavad kvalifikatsioonikomisjonid. Paraku annab positiivne eksamitulemus kandidaadile üksnes kitsa õiguse üksiku õiguselukutse esindajate ringi sisenemiseks, kuid seda ei saa üle kanda teistele juriidilistele erialadele, kui sama jurist soovib edaspidi liikuda näiteks prokuröriteenistusest kohtunikuteenistusse või vastupidi, aga samuti näiteks advokatuuri liikmest kohtnikuametisse või vastupidi. Seega on akadeemilise õppe lõpetamisele järgnevad erialateadmiste kontrollimised killustunud üksikute korporatsioonide vahel ning puudub vastastikune eksamite tunnustamise mehhanism. Seeläbi on praegu kehtiva lähenemisenurga praktiliseks järelmiks juristide vähene mobiilsus eri korporatsioonide vahel, sest iga erialavahetusega kaasneb üldjuhul ka uue eksami sooritamise vajadus. Siinkõneleja seisukohalt on selline lahendus ilmselgelt ebamõistlik, mõjutades teatud määral kindlasti ka kohtunikukonkurssidel osalejate arvu. Jättes siinkohal korraks kõrvale küsimuse, et kas kord juba akadeemilise õigusõppe magistrakraadi tasemel lõpetanu teadmisi on veel vaja uuesti kontrollida, on mul siiski hea meel tõdeda, et tänaseks sündinud konsensus kohtunikonna, prokuratuuri ja advokatuuri esindajate vahel lubab oletada, et eri elukutsete eksamite vastastikune tunnustamine võib ehk lähiajal reaalsuseks saada. Loodan väga, et seda on valmis aktsepteerima ka seadusandja.

Idealis peab aga Eesti õiguskord tervikuna liikuma selles suunas, et meil kaoks üldse vajadus juba õigusteaduskonna lõpetanute teadmisi enne mõnda juriidilisse ametisse asumist eksami vormis uuesti kontrollida. Kui meil on kahtlusi õigusõppe kvaliteedi ja lõpetajate ebahütlase teadmiste taseme osas, siis piisaks ehk ühest täiendavast eksamist, mille tulemust aktsepteeriks kogu juristkond tervikuna, sõltumata sellest, millist rolli inimene soovib täitma asuda. Seetõttu arvan, et pikemas perspektiivis peaksime uuesti kaalumisele võtma ülemineku ühtsele juristieksamile, mis oleks küpsustunnistuseks kõigil juriidilistel erialadel töötamiseks. See mõistagi ei välista seda, nagu ei võiks iga juriidiline korporatsioon kehtestada enda ridadesse vastuvõtmisele muid, näiteks isiksuseomadusi või eelnevat töökogemust puudutavaid kriteeriume, millele vastamist kandidaadilt nõutakse.

Teiseks olen seisukohal, et kiiret muutmist vajab ka kehtiv kohtunikuks saamise korraldus tervikuna. Seoses kogu meie kohtusüsteemi mehitamisega kohtujuristidest abitööjõuga on ilmselgelt ära langenud vajadus eraldiseisva kohtuniku ettevalmistus- ehk kandidaaditeenistuse järele. Kuigi ei saa eitada, et kohtusüsteem on alates 2002. a kehtinud kandidaaditeenistuse kaudu saanud enda ridadesse mitmeid väga tugevaid uusi kohtunikke, on alates 1. jaanuarist 2013 ette võetud kohtujuristide ametikoha järk-järgulise juurutamisega praeguseks ajaks märkimisväärselt muutunud. Pidades silmas, et kohtujuristi ametikoha taotlemine on oluliselt lihtsam kohtuniku kandidaaditeenistusse kandideerimisest, samas kui

kohtujuristi ametipalk on märkimisväärselt kõrgem kohtuniku kandidaadile makstavast tasust, siis pole ilmselt liialdus väita, et kohtuniku kandidaaditeenistus on kaotanud aktuaalsuse. Uues, n-õ kohtujuristide saabumise järgses ajastus oleks seetõttu õige ehitada kohtunikuks saamise korraldus üles selliselt, et kohtunikuameti taotlemine on võrdselt võimalik kõikidele juristidele, kes on varem mingi kindla aja töötanud mõnes muus juriidilises ametis. Mistahes muu varasema õigustöö kogemus tuleb kohtunikule igal juhul kasuks. Kas kohtunikuks kandideerimisele eelneva varasema professionaalse töötamise nõudeks seada kaks, kolm või neli aastat, on mõistagi omaette otsustamise koht. Kõigile kohtusüsteemi sisenemiseks sarnaste lähtetingimuste seadmine võimaldab ühtlasi kõigile kohtunikuks nimetatule kehtestada ühetaolise koolitusprogrammi, mille eesmärk on kohtunikutööks vajalike kutseoskuste õpetamine.

Kolmandaks sooviksin aga, et meie parlamendil jätkuks juba täna otsustamisjulgust tegeleda ka nende kohtunikuteenistuse sõlmküsimustega, mis on aktualiseerumas keskpikas ja pikemas perspektiivis. Kehtiv kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus näeb kohtunikule ette väärrika ametitasu, mille suurust ei tarvitse häbeneda ka Euroopa Liidu liikmesriikide vahelises kohtusüsteemide võrdluses. Samas näitab kohtunikukonkursside ebamõistlikult suur ebaõnnestumiste protsent, et ainuüksi töötasust ei piisa motiveerimaks juriste kohtunikuametisse asuma. Tulevikku vaadates pole aga küsimus mitte ainult selles, kuidas võimalikult hästi täita vabanenud kohtunikukohad, vaid ka selles, kuidas motiveerida juba teenistusse nimetatud kohtunikke selles ametis võimalikult kaua jätkama. Kohtunikuamet kujutab endast alati tööd konfliktide tulipunktis, olles seetõttu pingeline ja suure koormusega. Tuleb tunnistada, et võrreldes 2002. aastaga, mil jõustus praegu kehtiv kohtute seadus, pole kohtunikuks saajatele enam ette nähtud kohtunikupensioni, tavapärasest pikemat kohtunikupuhkust ega staažitasu kohtunikuna töötatud aastate eest. Sel põhjusel on hädavajalik, et seadusandja mõtleks juba praegu, milliste mehhanismide kaudu siduda kohtusüsteemiga liitujaid õigusemõistmise juurde jääma võimalikult kauaks. Kõnealune probleem on iseäranis aktuaalne uute, pärast 1. juulit 2013 ametisse asunud või alles astuvate kolleegide puhul, kellele teadupärast riik enam kohtunikupensioni ei taga. Seni on kohtunikuametisse asumisega kaasnenud teadmine, et vähemalt viieteistaastase teenistuse järel on kohtunikule kindlustatud tavapärasest suurem sissetulek vanaduspensioni eas. Selle teadmise mõju kohtunikukonna valikutele ei maksa alahinnata. Võttes siinkohal arvesse samuti seda, et kohtusüsteemile loomumase püramiidja ülesehituse tõttu ei ole karjääriredelil tõusmine kõigi jaoks võimalik, sest kohtuastme tõustes jääb selles kohtunikukohtade arv järjest väiksemaks, tuleb tõsiselt mõelda, milliste teenistushüvede kaudu motiveerida kohtunikke õigusemõistmist nii kaua teenima kui võimalik. Kohtunike vähest personalivoolavust praegusel ajal iseloomustavate heade näitajate pöördumine vastupidiseks on arengusuund, mida kohtusüsteem peab püüdma igal kujul vältida. Kuna üldtunnustatud arusaama kohaselt kasvab kohtuniku võimekus kohtuasju lahendada ja seeläbi eelduslikult ka õigusemõistmise kvaliteet võrdeliselt kohtunikuametis töötatud ajaga, siis tuleb kohtusüsteemi jaoks otstarbekamaks pidada sellist lahendust, mis võimaldab kombineerida kohtunikustaaži tema ametihüvedega. Ehk teisisõnu – mida pikem on kohtunikuna töötatud aeg, seda suuremad peaksid olema sotsiaalsed tagatised.

Kokkuvõtteks tuleb kohtute haldamisega seonduvaks ühteäegu suurimaks probleemiks ja väljakutseks pidada eelseisvat kohtunike põlvkonnavahetust. Kohtusüsteem vajab lähitulevikus pensioneeruvate kohtunike asemele palju uusi kolleege. Samas näitab kohtunikukonkursside suur ebaõnnestumise protsent, et kehtiv kohtute seadus vajab otsustavat muutmist nii kohtunikuks saamise korralduse kui ka kohtunikuteenistuse poole pealt. Olukorra muutmiseks on Justiitsministeerium koostöös kohtunike omavalitsusorganitega ette valmistamas asjakohast kohtute seaduse muutmise eelnõu, mis loodetavasti veel selle aasta sees ka Riigikogule arutamiseks üle antakse. Tahan loota, et kõnealuse eelnõu arutamine parlamendis kujuneb konstruktiivseks mõttevahetuseks kohtusüsteemi taaskomplekteerimise probleemistiku üle.

Täna tähelepanu eest!

17. V 2015