

Ülevaade kohtute haldamise nõukoja tegevusest aastatel 2010-2012

Tartu ringkonnakohtu kohtunik Tiina Pappel

Austatud kohtunike täiskogust osavõtjad! Kohtute haldamise nõukoja viimasele kolmele tegevusaastale tagasi vaadates leian, et nõukoda on olnud väga laiapõhjalise arutelu koht. Küsimustes, milles kehtiv kohtute seadus näeb ette KHN-i nõusoleku ehk vetoõiguse, on nõukoda suutnud end maksuma panna. Küsimustes, mida KHN-il on kohtute seaduse järgi õigus Riigikohtu esimehe või justiitsministri ettepanekul vaid arutada – ning nende küsimuste osakaal on olnud esimestest märkimisväärselt suurem – on KHN olnud paraku reeglina vaid informeeritava, mitte otsustaja rollis. Seaduses nõutud viisil ei ole aga realiseerunud KHN-i õigus anda eelnev seisukoht kohtute aastaeelarvete kujundamise ja muutmise põhimõtete kohta. Näiteks aastal 2010 sellist teemat KHN-i päevakorras ei olnud. Aastal 2011 arutati kohtute 2012. a eelarvet kahel korral – märtsis seoses Justiitsministeeriumi ettepanekuga suunata järgmise aasta kohtunike palgafondis ettenähtud raha kohtuametnike palgatõusuks, ning detsembris, selleks, et informeerida KHN-i kohtute 2012. aasta eelarvest. Ka kohtute 2013. a. eelarve toodi KHN-i ette seisukoha andmiseks alles 2012. a. detsembris, mil KHN-il puudus tegelik võimalus eelarve kujunemist mõjutada.

KHN-i seisukohad kohtusüsteemi puudutavate eelnõude vallas on kahjuks samuti jäänud reeglina vastukajata. Nii näiteks toetas 2010. aasta märtsis kokku tulnud KHN üksmeelselt kohtute seaduse eelnõu menetlemise jätkamist Riigikogus. Täna me teame, et pärast seda, kui eelnõu eelmise Riigikogu koosseisu menetlusest 2011. a kevadel välja langes, on selle menetlemine päevakorrast maas, mistõttu ei ole realiseerunud ka kohtusüsteemi soov end ise hallata. Selle asemel on viimase kolme aasta jooksul oluliselt tugevnenud Justiitsministeeriumi roll I ja II astme kohtute haldajana.

Alates 2010. aasta maist on kohtute esimeestel Justiitsministeeriumi nõudmisel kohustus anda oma tegevuse kohta aru KHN-ile, kellel seaduse järgi küll selline järelevalvekohustus puudub, kuid kes pidas aruandlust siiski vajalikuks. Liialdamata olgu öeldud, et kohtuesimeeste KHN-ile esitatava aruandluse keskpunktiks on saanud statistilised andmed kohtumenetluse kiiruse kohta ehk siis kohtusüsteemi toimimise vormiline ja väliselt nähtav külg. KHN-i liikmed on aga rakendatud Justiitsministeeriumi järelevalve teenistusse. Nii selgitab K. Michal 2011. a mais vastse justiitsministrina KHN-i istungil: „Tahan rõhutada, et kohtute haldamise nõukojas on koos need isikud, kes peavad oluliseks samu prioriteete, mis valitsus. Oluliseks teemaks on kohtumenetluse kiirus ja sellega seonduvad aspektid.“ Kohtuesimeeste aruandlus vastab küll hästi valitsuskoalitsiooni poolt kohtusüsteemile aastateks 2011-2015 seatud tegevusprogrammile saavutada kohtulahend 100 päevaga igas kohtuastmes eraldi, kuid ei pruugi kohtute tööd kvalitatiivselt parandada. Seda on korduvalt kritiseerinud ka advokatuuri esindaja, kelle arvates ei seisne probleem selles, et üksikult võttes oleksid kohtumenetluse lülid ebamõistliku pikkusega, vaid pikk on menetlusaeg kokku alates kohtusse pöördumisest kuni kohtulahendi jõustumiseni.

I ja II astme kohtute eelarvega seonduvalt on kolme viimase aasta jooksul KHN-is tõsiseks vaidluskohaks olnud Justiitsministeeriumi ja kohtute vahel sõlmitud ühiste kavatsuste protokollid ehk ÜKP-d. ÜKP-de allkirjastamist alustas Justiitsministeerium teatavasti I astme kohtutega 2008. aastal. 2011. aastal kaasati tulemuseesmärkide saavutamisse ka ringkonnakohtud. 2011. a septembris toimunud KHN-i istungil selgitas Justiitsministeeriumi asekanter: „ÜKP on tulemusrahastamise instrument ja tuntud juhtimismeede. ÜKP toodi sisse ühekordsel ajendil, aga on mõeldud püsivaks juhtimismeetmeks kohtutele. Saavutame ÜKP-de kaudu teatud eesmärkide

täitmise. ÜKP-dega antakse alla raha, mis ühel või teisel põhjusel jääb kohtute palgafondist järgi.“ KHN-i liikmete ja mitmete kohtujuhtide kriitikal vaatamata ei ole ÜKP-d paraku ka täna kuhugi kadunud. Seda kinnitab 2013. a riigieelarve seadusega kogu kohtusüsteemi struktuurseks arendamiseks ettenähtud personalivahenditest üle poole jagamine ÜKP raames ühele vabariigi kohtule. Tingimuseks seati kohtujuristide toel oluliselt lühemate menetlusaegade saavutamine. Siinkohal olgu öeldud, et kuigi 2012. a septembris kokku tulnud KHN nn kohtujuristide eelnõu süsteemse lähenemise nõrkuse ja kohtujuristi ülesannete sisu puudumise tõttu ei toetanud, võttis Riigikogu selle süüki vastu ning detsembris ei jäänud KHN-il üle muud kui vaid tagantjärele nõustuda juba kokkulepitud rahakasutuses.

Üheks järjepidevamalt arutatud teemaks on KHN-is olnud ka kohtunike kohtade täitmine ning sellega seotud konkursside väljakuulutamise. Justiitsministeeriumi ametnike KHN-is esitatud selgituste kohaselt on juba aastaid kohtute eelarvet planeeritud miinus 10 kohtuniku kohaga põhjusel, et kui kõik kohtunike kohad täita, siis peaksid kohtud konsultante koondama. Nimelt on täitmata kohtuniku kohtade raha aastaid antud konsultantide juurdevõtmiseks, suurendades seeläbi kohtuametnike koosseisu selleks tegelikult eelarves katet omamata. Sellega seoses tegi KHN 2011. a detsembris justiitsministrile ettepaneku võtta selge seisukoht kohtunike ametikohtade arvu ja kohtade täitmise osas, loobuda kohtute reservi moodustamisest ning suurendada baaseelarvet alaliste kohtuametnike ametikohtade loomiseks. Praktikas ei ole aga ka täna täit selgust kohtunike ametikohtade täitmise osas ning paljudes kohtutes töötavad endiselt ajutise kohaga konsultandid.

Kohtunike kohtade täitmisega paralleelselt esineb probleeme ka töötava kohtunikkonna seas. 2012. a augustis elektrooniliselt peetud KHN-i istungi protokollist võib lugeda kohtunike töökoormusest ja stressist tulenevatest olulistest terviseprobleemidest. Sama aasta septembris toetas KHN ühehäälselt ettepaneku tegemist kohtute seadusesse kohtunike osalise tööajaga töötamise võimaluse lisamiseks. Paraku on ka see ettepanek jäänud seni igasuguse vastukajata.

Ka kohtunike sotsiaalsed tagatised on olnud järjepidevalt KHN-is vaatluse all, kusjuures Justiitsministeeriumi KHN-ile edastatud informatsioon on selles osas olnud valikuline ja vastuoluline. Kui veel 2010. a mais toimunud KHN-i istungil lubatakse kohtunike ja kohtuametnike palgatõusu 2011. aastal, siis septembris teatatakse selle edasilükkumisest 2012. aastasse, millega KHN solidaarsusest teiste riigiametnikega ka nõustub. 2011. a märtsis tekib Justiitsministeeriumi ametnikel aga uus idee ning KHN-i liikmeid proovitakse tulutult veenda 2012. aastasse planeeritud kohtunike palkade taastamiseks mõeldud raha suunamiseks kohtuametnike palgafondi. 2011. aasta septembris teatatakse aga taas kord palgatõusu edasilükkumisest 2013. aastasse ning seekord ka võimalusest kaotada tagasiulatuvalt ametis olevate kohtunike ametipensionid. Kui eeltoodud ähvardused jäid realiseerimata, siis paradoksaalsel moel lühendati KHN-i teavitamata 2012. a juunis hoopis kohtunike puhkusi ning septembris saavad KHN-i liikmed taas kord teada 2013. aastasse planeeritud kohtunike palkade taastamise võimalikust edasilükkumisest. Ilmselt ka kõigest sellest johtuvalt otsustas KHN 2012. a septembris nõustuda rahandusministri, justiitsministri ja peaministri KHN-ile vahendatud ettepanekuga ning pidas võimalikuks kohtusüsteemi jätkusuutliku arengu huvides kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse jõustumist kohtunike suhtes 01.01.2013 selliselt, et tulevikus ametisse nimetatavatele kohtunikele ametipension praegusel kujul ei laiene ja ametis olevate kohtunike ametipensionid indekseeritakse.

Vaieldamatult on see KHN-i senise tegevusaja enim kritiseeritud otsus. Kindlasti ei olnud see KHN-i liikmete nägemus sellest, kuhu poole püüelda, vaid seda tuleks võtta kui reaktsiooni juba toimunud, hoidmaks ära veelgi negatiivsemaid arengutsenaariume. KHN-i liikmete seisukohti summeerides võib öelda, et lähtuti järgmistest kaalutlustest: 1) mingisugunegi otsustus on parem

kui pidev teadmatus sellest, kas üldse ja millal kohtunike palgad taastuvad; 2) pensionide reform viiakse läbi niikuinii ning ei ole välistatud selle läbiviimine kohtunike õigusi veelgi enam riivaval viisil; 3) kohtunike palk kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse järgi ning kohtunike pension indeksile üle minnes liiguks samas rütmis. Ühtlasi tahan rõhutada, et KHN ei loobunud oma otsusega nõudest tagada tulevaste kohtunike pension riigi sissetulekute pensionifondidesse. Nagu tänaseks teame, kohtunike palk 2013. a 1. jaanuarist ei taastunud, küll aga kasutas Justiitsministeerium KHN-i otsust ära kohtunike ühingu mõjutamiseks pensionireformi küsimuses. Muudatused kohtunike pensionikorralduses võeti 2012. aasta detsembris vastu aga ilma, et KHN-i oleks eelnõu vastuvõtmisest teavitatud või selle sisu tutvustatud.

See, mis ma teie ette tõin, on vaid fragment KHN-i viimase kolme aasta tegevusest. Nagu isegi näete, ei ole KHN siiani olnud olulisemates kohtusüsteemi toimimist mõjutavates küsimustes täidesaatvale ja seadusandlikule võimule arvestatav dialoogipartner. Ka on KHN I ja II astme kohtute kaashaldajana kogu kohtusüsteemi puudutavates küsimustes seisukohti võttes oma seaduses sätestatud pädevust ületanud. Seetõttu oleks meile vaja regulaarselt koos käivat omavalitsusorganit, kellel oleks mandaat esindada kogu kohtusüsteemi. Praegust olukorda ei ole võimalik parandada kosmeetiliste muudatustega kehtivas kohtute seaduses. Muutusteks tuleb saavutada I ja II astme kohtute väljumine Justiitsministeeriumi haldusalast ning ühtse kohtute haldamise mudeli loomine. Olukorras, kus I ja II astme kohtute haldamise kaudu ei ole kohtud oma eelarvevahendite jaotamisel ja kasutamisel sõltumatud ning kohtute rahastamine on allutatud valitsusk koalitsiooni poliitiliste eesmärkide saavutamisele, ei saa rääkida ka põhiseaduses sätestatud võimude lahususe printsiibi toimimisest ning kohtunike sotsiaalsete tagatiste kärped on praeguste haldussuhete paratamatu tulem.