



Õiguskantsler

Hr Hanno Pevkur
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 26.11.2013 nr JUM/13-1603/-1K

Meie 06.12.2013 nr 18-2/131508/1305098

**Arvamus eelnõule
Kohtute seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu**

Austatud justiitsminister

Täname võimaluse eest taaskord avaldada oma arvamust kohtute seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta, mis käsitleb peamiselt kahte teemat: kohtute registripidamise ümberkorraldamine (koondamine Tartu Maakohtu juurde) ning kohtunikuabi ettevalmistusteenistuse muutmine.

Järgnevalt on esitatud esiteks põhimõttelised märkused kohtute seaduse (KS) muudatuste kohta ning seejärel muud märkused.

Põhimõttelised märkused

1. Oleme varasemalt põhjalikult selgitanud oma seisukohta võrdluses kohtunik-kohtujurist-kohtunikuabi. Lühidalt, kui vaadata täidetavaid ülesandeid, siis kohtujuristi staatus peaks olema mõtteliselt kohtuniku ja kohtunikuabi vahepeal, s.t kohtujuristile peaks põhimõtteliselt antama vähemalt kõik kohtunikuabile tagatud garantiid ning esitatama kõik kohtunikuabile esitatavad nõuded ja piirangud. Kehtiv seadus ega ka käesolev eelnõu sel viisil nende staatust aga ei reguleeri. Teisisõnu, arvamuse andmiseks esitatud eelnõu jõustumisel jääb kohtunikuabi ja kohtujuristi staatuse võrdlus endiselt vastuoluliseks ja ebasüsteemseks.¹

Kohtujuristi ja kohtunikuabi täidetavate ülesannete ja sellest tuleneva staatuse võrdluse muudaks kindlasti selgemaks ka see, kui jäädaks eelnõu varasemas versioonis sisaldunud lahenduse juurde, mille järgi kohtunikuabid jääks edaspidi täitma teenistusülesandeid üksnes kohtulike registrite pidamise valdkonnas ning õigusemõistmisega seotud ülesandeid (maksekäsuosakonnas) täidaks üksnes kohtujuristid.²

2. Ka oleme varasemalt selgitanud oma seisukohta, et kui seadusandja loob õigusemõistmise abistamiseks eraldi institutsiooni, s.o kohtujuristi, siis on arusaamatu, miks peaks õigusemõistmisega seotud määruste tegemise pädevus jätkuvalt jääma ka muudele kohtuametnikele, nt konsultant või istungisekretär (vt mh tsiviilkohtumenetluse seadustiku

¹ Vt põhjalikumalt õiguskantsleri 12.09.2013 kiri nr 18-2/131159/1303943, p 16 (lk 6).

² Õiguskantsleri 12.09.2013 kirja nr 18-2/131159/1303943, punktis 12 (lk 4) toodud märkuses juhtisime tähelepanu üksnes rakendussätete vajalikkusele, vastustamata muudatust kui sellist.

(TsMS) § 22¹ muutmine eelnõu §-s 24). Kui poliitiliselt otsustatakse siiski, et muud kohtuametnikud võivad allkirjastada määrusi, vajavad ka nende osas lahendust taandamise, riigivastutuse, karistusseadustiku, distsiplinaarvastutuse jms küsimused.

Kõnealust probleemi ei ole eelnõus lahendatud ega seletuskirjas selgitatud. Jääme varem väljendatud seisukohtade juurde.³

Varasemalt soovitasime kaaluda kehtiva TsMS § 595 lõikes 2 sätestatud aluste (osalist) üleviimist TsMS §-i 22¹. Teisisõnu peaks põhimõtte, et keerulise õigusliku küsimuse tekkimisel annab kohtuametnik asja lahendamise üle kohtunikule, kehtima üldreeglina. Märkuse mitteamestamist ei ole eelnõu seletuskirjas põhjendatud.

3. Seoses kohtunikuabi sõltumatuse tagamisega⁴ (KS § 114 lg 2) näeks kohtute seadus käesoleva eelnõu jõustumisel ette kohtunikuabile järgmised nõuded/tagatised:

- kohtunikuabile laienevad mitmed kohtunikule kehtestatud tingimused (KS § 47 lg 1 p-d 1-3, lg 2; KS § 99 lg 1 p 3) ja kohtuniku ametikitsendused (KS §-d 49, 115, 116);
- seadus sätestaks kohtunikuabi ametipalga miinimumi (KS § 122 lg 1 ls 2) ja lisatasu 5% juhendamise eest (KS § 122 lg 2).

Täidesaatva võimuga seotuse osas saab välja tuua aga järgneva:

- kohtunikuabi nimetaks ametisse jätkuvalt justiitsminister (KS § 120 lg 4) (vt ka p 13 ettepanekut tegeva komisjoni juhtimise kohta);
- konkreetse ametipalga määraks seaduses sätestatud miinimumi arvestades Vabariigi Valitsus (KS § 122 lg 1 ls 1)⁵;
- juhtimise eest määratava lisatasu garantii sõltub täidesaatvast võimust (KS § 122 lõiked 3-3¹, vt ka p 4);
- järelevalvet ja distsiplinaarvõimu teostaksid kohtudirektor⁶ ja justiitsminister (KS § 45 lg 3)⁷, kusjuures sisulisse tegevusse sekkumise keeld nähtuks üksnes justiitsministri määrusest (mitte seadusest)⁸;
- eelnõu § 1 punktis 27 nähakse ette katseaja kohaldamine, mis võimaldab n-ö lihtsamat ametist vabastamist justiitsministri poolt. Seejuures eelnõus ega ka seletuskirjas ei ole selgitatud kohtunikuabi katseaja olemust, pikkuse põhjuseid ega õiguslikke tagajärgi. Kuna katseaja juhendaja on teine kohtunikuabi (eelnõu järgi määrab juhendaja kohtudirektor), kuid kohtunikuabi peab järgima üksnes seadust ja kohtuniku juhiseid (KS § 114 lõiked 1 ja 2), siis vajaks selgitamist katseaja juhendamise olemus. Ka vajab seletuskirjas lahtikirjutamist see, kas katseaja tulemuste hindamisel ja vajadusel ametist vabastamisel kohaldatakse avaliku teenistuse seaduses (ATS, nt § 24) sätestatud.

Selgitan, et katseaja kohaldamine mõjutab negatiivselt kohtunikuabi sõltumatust, mis on seadusandja poolt selgelt püstitatud eesmärk ja neile täitmiseks antud ülesannete

³ Vt täpsemalt õiguskantsleri 12.09.2013 kiri nr 18-2/131159/1303943, punktid 15, 17 (lk 5, 6).

⁴ Vt ka õiguskantsleri 12.09.2013 kiri nr 18-2/131159/1303943, p 10 (lk 3).

⁵ Seejuures nähtub seletuskirja lisaks olevast määruse eelnõust koostoimes kehtiva Vabariigi Valitsuse 29.01.2007määrusega nr 23 „Kohtunikuabi ametipalga suurus ja osakonna juhatamise lisatasu määr“, et ametipalk oleks kõigil kohtunikuabidel hetkel ühesuurune.

⁶ Kindlasti vajaks seletuskirjas täpsustamist ka see, milles seisneb kohtunikuabidest (ja teistest teenistujatest) koosnevate registriosakonna ja kinnistusosakonna „juhtimine“ kohtudirektori kui justiitsministrile alluva kohtuametniku poolt.

⁷ Vt ka õiguskantsleri 12.09.2013 kiri nr 18-2/131159/1303943, p 2 (lk 1), kus tehti ettepanek järelevalve korra kehtestamisel küsida kohtute haldamise nõukoja arvamust.

⁸ Justiitsministri 10.04.2003 määruse nr 28 „Esimese ja teise astme kohtu kohtudirektori ning kohtuosakondade üle teostatava järelevalve kord“ § 2 lg 3: „Kohtudirektor ei teosta järelevalvet kinnistamis- ja kandeotsuste, registritoimingute ega õigusemõistmise sisu üle.“

iseloomust nähtuvalt ka hädavajalik. Tulenevalt kohtunikuabi ettevalmistusteenistuse ümberkujundamisest (mh selliselt, et kohtunikuabiks võib edaspidi saada ka väljastpoolt kohtusüsteemi isik, kes on töötanud vähemalt kaks aastat õiguslaseid süvateadmisi nõudval ameti- või töökohal) võib iseenesest arusaadavaks pidada, miks soovitakse katseaja kohaldamist. Samas juba see iseenesest seab kahtluse alla ettevalmistusteenistuse ümberkorraldamise mõistlikkuse (rääkimata varasemalt väljatoodud võrdlusest kohtunikuabi institutsiooni kujundamisel eeskujuks olnud riikide põhjaliku ettevalmistusega⁹). Ühtlasi osundan, et väljastpoolt kohtusüsteemi kohtunikuks saavate isikute suhtes katseaega ei kohaldata. Tulenevalt kohtunikuabi kõrge töövaliteedi ja sõltumatuse tagamise nõudest peab kohtunikuabi ametisse võtmisel samuti olema selge veendumus, et ta kohale sobib (s.t ettevalmistus ja sobivuse kontrollimise süsteem tuleb vastavalt kujundada). Sellest omakorda tuleneb, et säilitama peaks eksami sooritamise nõude (vt ka p 10) ning peale seda katseaega kohaldama ei peaks. Samas võiks kõne alla tulla nende suhtes KS §-le 100 analoogilise regulatsiooni kujundamine. Eriti oluliseks pean sealjuures, et otsus kohtunikuabi ametisse sobivuse üle langetataks kohtusüsteemi siseselt (mitte täidesaatva võimu esindaja poolt).

Kohtunikuabide täiendav sotsiaalne tagatis KS § 123 näol, mille olemasolu ning laiendamist kohtujuristidele oleme varasemalt korduvalt oluliseks pidanud, eelnõus kaotatakse. Oleme seisukohal, et töötuskindlustushüvitise süsteem võrdväärset sõltumatuse garantiid ei anna. Pealegi võiks samal põhjendusel kaotada kuue kuu hüvitise ka KS § 86 lõikest 1 („*Kohtu likvideerimise või kohtumaja sulgemise või kohtunike arvu vähendamise tõttu ametist vabastatud kohtunikule makstakse hüvitisena viimase ametikoha kuue kuu ametipalk.*“), aga selle kaotamist eelnõu ette ei näe.

Kokkuvõtlikult, eelnõus kohtunikuabi staatuse kohta sätestatu ei ole piisav, saavutamaks kohtuvõimu institutsionaalset sõltumatust – silmas pidades mh nii kohtunikuabi ametipalga ja katseajaga seonduvat kui ka distsiplinaarjärelevat.

Muud märkused

4. Eelnõu § 1 punktid 3, 5, 29, 30 (lisatasu)

Kui kohtudirektor ei nimeta osakonna või talituse juhatajat, siis kas talle makstakse täiendavate tööülesannete eest lisatasu nagu vastavatele kohtunikuabidele? Seaduse eelnõu ega ka määruse eelnõu sõnastus seda ei võimaldaks, kuigi tegu oleks ilmselt täiendavate tööülesannetega.

Lisaks jääb seaduse eelnõust (§ 1 punktid 29-30) ebaselgeks, milliste kriteeriumite alusel peaks Vabariigi Valitsus konkreetse lisatasu määra kehtestama (seletuskirja lisaks olevast määruse eelnõust nähtuvalt on selleks töötajate (teenistujate? ametnike?) arv) ning miks ei soovita lisatasu määra kehtestada seadusega. Seejuures tuleb rõhutada, et eelnõu sätestab üksnes maksimummäära, jättes Vabariigi Valitsusele võimaluse lisatasu ka üldse mitte ette näha.

Samuti ei ole seaduse eelnõust aru saada, kas Vabariigi Valitsus peaks volitusnormi alusel kehtestama konkreetse ja automaatse lisatasumäära või võib näha ette kaalutlusõiguse (ametisse nimetajale justiitsministrile või ka kohtudirektorile?), kas maksta või mitte ning millises määras.

⁹ Nt Austrias ning Saksamaal saavad analoogse pädevusega Rechtspfleger'id mitmeastmelise ja spetsiifiliselt tulevase ametikohaga arvestava väljaõppe. Vt Euroopa Rechtspfleger'ite Ühingu koostatud roheline raamat lk 21 jj, kättesaadav: <http://www.csnmeridian.ro/files/docs/5.Cartea%20verde%20DE.pdf>.

5. Eelnõu § 1 punktid 14-16: kuna vastavalt KS §-le 137¹ kohaldatakse KS §-i 58¹ juba praegu rahvusvahelisse kohtuinstiitutsiooni valitud või nimetatud kohtuniku suhtes, tuleb jälgida, et kavandatavad etteteatamistähtajad ei juhtuks n-ö ebasobivale ajale, s.t et ei rikutaks konkreetse naasja õiguspärast ootust.

6. Esitatud eelnõu versioonist on jäänud välja KS § 62 lg 2 muutmine, mille järgi võis osa kohtuniku ettevalmistusteenistusest toimuda Õiguskantsleri Kantseleis. Tegu ei ole kohtuniku ettevalmistusteenistuse põhimõttelist muudatust puudutava sättega, mistõttu võiks kaaluda selle taastamist eelnõus.

7. Eelnõu § 1 p 17

KS § 64 eri lõigete sõnastused võiks ühtlustada, vältimaks tõlgendusprobleeme erisuste kehtestamisel. Nii ei nõua lõiked 1 ja 2 isiku taotlust, kuid kavandatav lõige 1¹ eeldab taotlust. Ka räägib lõige 1 erinevalt teistest lõigetest põhjendatud otsusest.

Kuna eelnõus muudetakse KS §-i 64, siis jääme oma varasema seisukoha juurde, et kaaluda võiks KS § 50 lg 2 (laieneb vaid esimese astme kohtunikule) ja § 64 ühendamist ühte paragrahvi, sest mõlemad näevad sisuliselt ette ettevalmistusest vabastamise aluse.

8. Eelnõu § 1 p 19: ebaselgeks jääb, miks ei võiks ka KS § 76 lõikes 3 sätestatud lisatasu olla automaatne ning miks on vajalik kohtu esimehe ettepanekut ja justiitsministri käskkirja, kuna kaalutusõigust lisatasu määramisel ette ei nähta.

9. Eelnõu § 1 p 23: ettevalmistuskava täitjale võiksid laieneda ka ATS § 54 (korralduse täitmisest keeldumise alused), § 58 (teavitamiskohustus) ning korruptsioonivastase seaduse § 3 lõiked 2 ja 3, §-s 11 ja 19 (toimingupiirangud ja vastav karistusnorm). Kuna ettevalmistuskava täitjale ei laiene kohtuniku taandamissätted (erinevalt kohtunikuabist ja kohtujuristist), siis ei sisalda eelnõu regulatsiooni ettevalmistuskava täitjal huvide konflikti vältimiseks.

10. Eelnõu § 1 punktid 22, 26, 27

Nii KS muudatused kui ka seletuskirjale lisatud määruse eelnõu sätestavad küllalt detailselt selle, kuidas toimub ettevalmistuskava täitja konkurss. Samas ei ole aga reguleeritud seda, millises täpsemas korras toimub kohtunikuabi konkurss, sh kas, millises korras ja mida selle käigus hinnatakse. Kas see alluks ATS normistikule (tegu on ametniku teenistusse võtmisega ja seega laieneks KS § 8 lõikest 3 tulenevalt ATS sätted)¹⁰? Seejuures on seletuskirja lk 12 selgitatud mh, et kohtunikuabi konkursil kontrollitakse isikute õigusalasid teadmisi. Teisisõnu jääb ebaselgeks, kas eksam seega sisuliselt siiski toimub (kuigi veidi teisel ajahetkel võrreldes tänasega, s.o konkursil kandideerimisel) ning miks ei ole selle kohta eriregulatsiooni kehtestatud (olukorras, kus kehtiv KS § 117 lg 4 näeb eraldi ette eksami). Seega kavandatavad muudatused tekitavad mitmeid tõlgendusprobleeme kohtunikuabi konkursiga seoses. Rõhutame veelkord, et tulenevalt kohtunikuabi kõrge töö kvaliteedi ja sõltumatuse tagamise nõudest peab kohtunikuabi ametisse võtmisel samuti olema selge veendumus, et ta kohale sobib; samas peab regulatsioon olema selge, tagades kohtunikuabi sõltumatuse (vt p 3).

¹⁰ Seletuskirja lk 5: „Kohtunikuabi vaba ametikoht täidetakse avaliku konkursi alusel sarnaselt avaliku teenistuse seaduse järgi täidetakse ametikohtadega.“ ATS § 18 lg 7: „Esimese ja teise astme kohtute kohtuteenistujate värbamise ja valiku korra võib kehtestada justiitsminister, kuulates ära kohtute haldamise nõukoja arvamuse.“

Lisaks ei ole kohtunikuabi konkursi komisjoni¹¹ tegevust kohtunikuabi konkursi korraldamisel nimetatud komisjoni tegevust reguleerivas põhinormis KS §-s 119 (komisjoni roll nähtub üksnes kavandatava KS § 120 lõikes 4). Ilmselt tuleks ka kohtunikuabi konkursiga seonduv nimetada ära ühena komisjoni pädevustest (KS § 119 lg 3).

Soovitame kavandatava KS § 119 lõikes 3 sätestada hetkel seletuskirja lisaks olevas määruse eelnõus sisalduv pädevusnorm otsustada konkreetset ettevalmistuskava täitjad (§ 119 lg 3 punktis 1 sisalduv konkursi läbiviimine ei pruugi tähendada õigust teha lõppotsus valituks osutunute osas – vähemasti tõlgendusprobleem võib tekkida).

Ka tuleb lisada, et kavandatav KS § 116¹ erineb mõneti seletuskirja lisas esitatud määruse eelnõust. Kui seaduse eelnõu nimetab väljakuulutamiskohana üksnes Ametlikud Teadaanded, siis määruse eelnõu räägib teate avaldamisest nii Ametlikes Teadaannetes kui ka Justiitsministeeriumi kodulehel.¹² Erinevad ka volitusnormide sõnastus ja määruse eelnõu pealkiri.

Kavandatava KS § 116¹ lõike 2 puhul tuleks ilmselt viidata ka KS § 115 lõikele 3, mis välistavad teatud isikute saamise kohtunikuabiks.

11. Eelnõu § 1 p 23: varasemas kirjas¹³ juhtisime tähelepanu sellele, et seletuskiri peaks selgitama „vääritud teoga“ seonduvat, kuid kõnealune selgitus jätkuvalt puudub. Tegu on määratlemata õigusmõistega, mis tuleb sisustada konkreetset juhul haldusmenetluse käigus ning tuvastada haldusaktiga. Ebaselgeks jääb eelnõust aga see, kes „vääritud teo“ toimepanemise kindlaks teeb (kas kohtudirektor või konkursikomisjon?) ning millise aktiga (kas ettevalmistuskava täitmise mittetäidetaks lugemise otsusega?). Isiku jaoks peaks olema selge nii pädevus kui vaidlustamiskord ja tähtajad.

12. Eelnõu § 1 p 25

Kavandatava KS § 117³ lõikes 1 peaks eksamikomisjoni asemel olema ilmselt konkursikomisjon.

Kavandatava KS § 117 lg 7 (ettevalmistuskava ei loeta täidetaks) ja § 117⁴ (ettevalmistuskava täitmise lõpetamine) omavaheline suhe on mõneti ebaselge, kuna osad alused kattuvad, osad erinevad. Lisaks on ettevalmistuskava täitmise lõpetamise aluseks ka kava täidetaks lugemine (ehk n-õ positiivne tulemus), kuid § 117⁴ seda ei nimeta. Sellest võib järeldada, et § 117⁴ eesmärk on sätestada alused juhaks, kui kava ei loeta täidetaks ja/või kava täitmine lõpetatakse n-õ ennetähtaegselt kava mittetäitmisega.

Kavandatav KS § 117⁴ p 3 osas tuleb lisada, et olukorras, kus kohtunikuabiks saamist välistab üksnes kriminaalkorras süüdi mõistmine (KS § 115 lg 3 koostoimes KS § 47 lõikega 2), on

¹¹ Eelnõu tekst kasutab kord „konkursikomisjon“, kord „kohtunikuabi konkursi komisjon“ – eeldame, et tegu on ühe ja sama organiga.

¹² Kahes kohas avaldamisega seoses võib tekkida probleem lisaks määruse eelnõu § 3 lõikega 3: kus avaldamisest algab 2-nädalane tähtaeg kulgema? Määruse eelnõuga seoses võib küsitavustena välja tuua lisaks selle, et kuna määruse eelnõu § 5 lg 2 viitab õigusteadmiste testi küsimustele, siis võib tekkida tõlgendusprobleem juhul, kui komisjon soovib testi vormina kasutada kaasust – kas see oleks lubatav. Ka ei ole selge, kuidas on ühildatavad hinne „rahuldav“ ja 60%-line künnis.

¹³ Õiguskantsleri 12.09.2013 kiri nr 18-2/131159/1303943, p 4 (lk 2)

ebaselge, kas ka süüdimõistvast kohtuotsusest väärteo asjas piisab ettevalmistuskava täitmise lõpetamiseks.¹⁴

13. Eelnõu § 1 p 26: ebaselge on ning ka seletuskirjas ei ole põhjendatud, miks tuleb seadusega reguleerida komisjoni esimehe nimetamist – et seda teeb justiitsminister (KS § 119 lg 2). Kas selleks, et tagada ministri kui täidesaatva võimu esindaja määrav sõna ettevalmistuskava täitjate ja kohtunikuabi kandidaatide valimisel silmas pidades kavandatava KS § 119 lõiget 4? (Vrd kohtunikuabi sõltumatuse põhimõte.)

14. Eelnõu § 24 p 3: lisaks kohtunikule ja kohtujuristile tuleks määruses nimetada ka muude kohtuametnike (eeldusel, et neil säilib pädevus määruseid teha) ja kohtunikuabi nimed.

15. Seletuskirjas sisalduvad mitmed ekslikud viited kohtuniku ettevalmistusteenistuse muutmisele (nt korduvalt lk 8).

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Nele Parrest 693 8400
nele.parrest@oiguskantsler.ee

Liina Lust 693 8428
liina.lust@oiguskantsler.ee

¹⁴ Väärtegude kontekstis on süüdimõistev otsus täiesti võimalik, kuigi väärteomenetluse seadustik (VTMS) seda selgelt ei erista nagu kriminaalmenetluse seadustik. *Expressis verbis* nimetab VTMS „süüdimõistvat kohtuotsust“ ainult apellatsioonimenetluses, kui maakohu esimese instantsina tehtud väärteomenetluse lõpetamise otsus tühistatakse ja ringkonnakohus võib isiku süüdi mõista (VTMS § 151 lg 3 p 2). Seega eristuksid VTMS järgi väärteod, mida arutab maakohus, ja väärteod, mida arutab esimese instantsina kohtuväline menetleja. Igatahes vajaks eelnõus sätestatu selgitamist ja täpsustamist.