

JUSTIITSMINISTEERIUM
PÕHISEADUSE JURIIDILISE EKSPERTIISI KOMISJON

Seisukohavõtt
Eesti Vabariigi põhiseaduse XIII peatüki "Kohus"
esitatud küsimuste kohta

MDgt a.D. Jürgen Thomas
SAKSA ÕIGUSALASE KOOSTÖÖ FOND

1997

Eelmärkused küsimustekompleksi nr.1 juurde

Õigusemõistmise mõiste

Põhiseaduse § 146 lauses 1 sätestatud põhimõte, mille kohaselt õigust tohib mõista ainult kohus, vastab täiesti Saksa põhiseaduse artikli 92 1. lausepoolele. Selle sätte kohaselt on kohtuvõim usaldatud kohtunikele.

Mõlemad sätted tulenevad võimude lahususe põhimõttest, mis on fikseeritud nii Saksa põhiseaduse artiklis 20 kui ka Eesti põhiseaduse §-s 4. Selle põhimõtte kohaselt jaotatakse võimu kuritarvitamise vältimiseks riigi kolm funktsiooni - seadusandlus, haldus ja õigusemõistmine - erinevate riigiorganite vahel. Loomulikult ei teostu organisatoorse võimude lahususe põhimõtte kummaski põhiseaduses rangelt. Nii näiteks võib valitsus § 87 p.6 kohaselt välja anda määrusi, kuigi materiaalses mõttes on need seadused. Samuti osaleb valitsus põhiseaduse §-s 87 p. 4 sätestatud algatusõiguse kaudu seadusandluses (nagu ka Saksa Liitvabariigis). Sellised löikumised ei muuda võimude lahususe eesmärki - vältida võimu kuritarvitamist - küsitavaks seni, kuni hoitakse ära ülemäärase võimukülluse koondumine ühe organi kätte ning kuni säilib kolme riigivõimu kandjate vaheline vastastikuse sõltuvuse ja tasakaalu süsteem (*checks and balances*).

Nii nagu Saksa põhiseaduse artikkel 92 tagab ka Eesti põhiseaduse § 146 lause 1 õigusemõistmise kui ühtse ja teistest võimufunktsioonidest rangelt lahutatud riigivõimu. Õigusemõistmise suhtes tagatakse organisatoorne võimude lahusus puhtas vormis, nimelt võivad seda § 146 kohaselt teostada ainult kohtud.

Õigusemõistmise mõiste, mida ei ole määratletud ei Eesti ega Saksa põhiseaduses, omab mõlemas põhiseaduses kesksel tähendust. Seetõttu tuleb ta tuletada põhiseadusnormide mõttest ja eesmärgist ning piiritleda legislatiiv- ja eksekutiivülesannetest.

Õigusemõistmisel rakendatakse normi kindlale asjaolule. Selles mõttes on õigusemõistmine selgelt eristatud seadusandlusest, millega luuakse norme seaduste ja määruste vormis. Seda kasutab siiski laialt täidesaatev võim, mis põhiseaduse § 3 kohaselt allub samuti põhiseadusele ja seadusele ning vähemalt korrahalduse (*Eingriffsverwaltung*) puhul neid üksikjuhtudele rakendab.

Õigusemõistmise mõiste määratlemiseks tuleb peale kriteeriumi, mis seisneb seaduse rakendamises konkreetsele juhtumile, leida teisi, teda korrahaldusest eraldavaid tunnuseid. Saksa riigiõigusteasutuses on selleks tehtud hulgaliselt ettepanekuid. Täidesaatvast võimust eristamiseks võib õigusemõistmist materiaalses mõttes defineerida

õiguse rakendamisenä seadusega sätestatud menetluses erapooletu riigiorgani poolt õigusliku vaidluse kohta lõplikult siduva otsuse tegemiseks (vaata lähemalt *Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 2. köide, lk. 894 jj. koos edasiste viidetega).

Saksa Liitvabariigi Konstitutsioonikohus on reas otsustes käsitlenud küsimust, kuidas tuleks defineerida õigusemõistmist ning juhtinud õigesti tähelepanu sellele, et riigiõigusteaduse poolt välja arendatud õigusemõistmise definitsioon selgitab küll õigusemõistmise materiaalse mõiste olulisi elemente, kuid ei hõlma siiski selle mõiste kogu sisu. Siinjuures selgitas Saksa Liitvabariigi Konstitutsioonikohus muuhulgas: antud definitsioon ei tõmba selget piiri mitte-õigustmõistvast riiklikust tegevusest, nii et ei saa piisava kindlusega määrata, mis õigusemõistmisena tuleb põhiseaduse kohaselt jätta kohtutele. Sellepärast ei saa sellest definitsioonist vastust küsimusele, mis on kohtunikele õigusemõistmisena usaldatud. Otsustava tähtsusega on, mida mõistab selle mõiste all põhiseadus. Sellele küsimusele võib vastuse leida ainult põhiseaduse artikli 92 sätte tähendust kogu põhiseaduse struktuuris arvestades (vaata *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, köide 22, lk. 76).

Kuna põhiseaduse § 146 1.lause vastab õigusemõistmise mõiste osas Saksa põhiseaduse artiklile 92, võib Saksa Liitvabariigi Konstitutsioonikohtu esitatud kriteeriumid vähemalt põhijoontes ka Eesti riigiõigusele üle kanda.

Eesti põhiseaduse § 146 lause 1 nagu ka Saksa põhiseaduse artikkel 92 on organisatsiooninorm, kuivõrd ta konkretiseerib võimude lahususe printsiipi kohtuvõimu jaoks. Eelkõige on tema eesmärk aga kohtutele teatud ülesannete määramine, mis otsustatakse materiaalselt ja personaalselt sõltumatu, üksnes seadusele ja mitte ühelegi juhisele alluva kohtuniku poolt. Sel põhjusel on Eesti nagu ka Saksa põhiseadus selgesõnaliste reeglite abil määranud kohtutele kindlad ülesanded ja seega kvalifitseerinud need õigusemõistmisena põhiseaduse § 146 tähenduses.

Nende ülesannete hulka kuuluvad:

avaliku võimu kontrollimine isiku õigustesse sekkumise korral vastavalt põhiseaduse § 15 lg 1;

süüdimõistva kohtuotsuse põhjal karistusena vabaduse võtmine ja aresti kohaldamine vastavalt põhiseaduse § 20 lg 2 p 1;

kauem kui 48 tundi kestva vabadusekaotuse määramine vastavalt põhiseaduse § 21 lg 2;

kuriteo korral süüdimõistva otsuse vastuvõtmine vastavalt põhiseaduse § 22 lõikele 1;

vara sundvõõrandamise õiguspärasuse ja hüvituse suuruse otsustamine vastavalt põhiseaduse § 32 lõikele 1;

õiguserikkumise tõttu ühingu, liidu või erakonna tegevuse lõpetamine või peatamine ja neile karistuse määramine vastavalt põhiseaduse § 48 lõikele 4;

Riigikohtu õigus tunnistada vastavalt põhiseaduse § 152 lõikele 2 kehtetuks seadusi ja muid õigusakte, mis on vastuolus põhiseaduse sätte või mõttega.

Seega on hõlmatud põhiseaduse kohaselt olulised õigusemõistmise osad: vähemalt

pea enamik halduskohtu ülesandeid kontrollida füüsiliste ja juriidiliste isikute vastu suunatud avaliku võimu akte kaasa arvatud halduse määratud rahatrahvide kontrollimine vastavalt põhiseaduse § 15 lõikele 1; karistuskohtu oluline osa, nimelt kuriteo eest süüdimõistmine ja vabadusekaotuse määramine vastavalt põhiseaduse § 20 lg 2 p 1 ja § 22 lg 1, kauem kui 24 tundi kestva vabadusekaotuse määramine, vara sundvõõrandamise õiguspärasuse ja hüvitise suuruse üle otsustamine vastavalt põhiseaduse § 32 lõikele 2 ning seaduste ja muude legislatiivaktide põhiseadusele vastavuse otsustamine Riigikohtu poolt.

Peale nende põhiseaduses sõnaselgelt nimetatud kohtute ülesannete kuuluvad euroopa õigustraditsiooni kohaselt õigusemõistmise alla veel mitmed teised ülesanded. Detailides võib õigusemõistmise piiritlemine haldustegevustest olla küll kaheldav. Vaieldamatult kuuluvad õigusemõistmise alla tsiviilõiguslike vaidluste ja karistusasjade otsustamine ning on sellepärast põhiseaduse § 146 lõike 1 kohaselt määratud kohtute pädevusse, ka siis kui seda põhiseaduses sõnaselgelt eraldi sätestatud ei ole. Põhiseaduse § 152 lg 2 tuleneb, et põhiseadust tuleb tõlgendada vastavalt sättele ja mõttele.

Samuti tuleb mõistete tõlgendamisel jälgida, kuidas nende sisu traditsiooniliselt mõistetakse. Nagu juba märgitud, kuuluvad kohtuvõimu ülesannete hulka tsiviilõiguslike rikkumiste üle otsustamine ja kogu kriminaalõigusega seotud otsustused. Eeltoodu vastab euroopa üldtunnustatud õigustraditsioonidele. Nimetatud vastavus tuleneb üheselt Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni 6.artikli lõike 1 lausest 1. Selle sätte kohaselt otsustavad kohtud tsiviilõiguslike õiguste ja kohustuste ning ka kriminaalõiguslike süüdistuste põhjendatuse üle. Seega liigitab konventsioon kodanikuõiguslikud vaidlused ja kriminaalmenetlused õigusemõistmise valdkonda.

Oma otsuses Saksa põhiseaduse artikli 92 juurde, mis sisuliselt vastab Eesti põhiseaduse § 146 lausele 1, tõlgendas Saksa Liitvabariigi Konstitutsioonikohus õigusemõistmise mõistet nii, et sinna juurde kuuluvad selle traditsioonilise tuumikvaldkonnad ka siis kui neid ei ole põhiseaduses sõnaselgelt nimetatud. Selliste tuumikvaldkondadena kirjeldas Konstitutsioonikohus kooskõlas Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni artikliga 6 kodanik-õiguslike varalis-õiguslikku laadi vaidluste üle otsustamist ja kriminaalõigusest tuleneva realiseerimist (*Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht*, köide 12, lk.264; köide 14, lk. 56). Seega suunas Konstitutsioonikohus need valdkonnad õigusemõistmise (e. õigust mõistva võimu) alluvusse.

Eelmärkustele tuginedes vastan ma numbriga "1" tähistatud küsimustele alljärgnevalt:

Kas § 146 lause 1 välistab administratiivkaristuste määramise võimaluse haldusasutuste poolt?

Vastus sellele küsimusele sõltub sellest, millise iseloomuga on määratavad administratiivkaristused.

Haldusasutuste poolt ei saa määrata selliseid karistusi, mis on kvalifitseeritavad ehtsate kriminaalkaristustena ja mis oma tagajärgedelt on võrreldavad kriminaalkohtute poolt määratavate karistustega. Selles mõttes saaksid haldusasutused teostada ka kriminaalkohtualluvuses seisvat ning seega Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni artikli 6 mõistes kriminaalõiguslike süüdistuste põhjendatuse üle otsustada. Seegi ülesanne on siiski põhiseaduse § 146 1.lause kohaselt kohtutele allutatud.

Nii Eesti põhiseaduse kui ka Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooniga on ühildatav, kui haldusasutus määrab lähema määratluse kohaselt lihtsa seadusandja kaudu distsiplinaarkaristusi või rahatrahve juhul kui need selgelt erinevad kriminaalmenetluse teel määratavatest kriminaalkaristustest. Arvukad euroopa õiguskorraldused teevad juba pikka aega selget vahet kriminaalkaristuste, mille abil karistatakse kriminaalõigusrikkumiste korral, ja halduskaristuste vahel, mida rakendatakse haldusõigusrikkumiste korral. Näiteks Saksamaa Liitvabariigis ei kvalifitseerita kuriteona hulgaliselt liikluseeskirjade rikkumisi nagu näiteks kiirusepiirangu ületamisi või möödasoitudkorra rikkumine ning kuritegudeks ei loeta ka paljusid majandusõigusrikkumisi. Selliste õigusrikkumiste korral määratavad rahatrahvid eristuvad selgesti kriminaalkaristustest, mida määratakse kuriteo koosseisu tuvastamise korral. Ainult need kriminaalkaristused, mis erinevalt rahatrahvidest on seotud eksimusega eetiliste printsiipide vastu, kantakse kriminaalregistrisse ja kvalifitseeritakse kohtulikult määratud karistustena.

Haldusasutused tohivad määrata vaid selliseid "karistusi", mis ei ole seotud eetiliste väärtushinnangutega ja mis ei oma kriminaalõiguse alusel süüdimõistmise tagajärgi nagu seda on näiteks kriminaalkuritegude registrisse kandmine. Haldusasutuste poolt lubatud viisil määratud karistusi kirjeldatakse seetõttu sobivamate mõistetega nagu seda on näiteks rahatrahv ja distsiplinaarkaristus.

Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni artikkel 6 lubab haldusasutuste poolt selliste kriminaalkaristustest selgelt erinevate sanktsioonide rakendamist (määramist) haldusõigusrikkumise korral. Samuti ei tohiks selliste sanktsioonide rakendamine haldusasutuste kaudu olla vastuolus ka Eesti põhiseaduse § 146 1.lausega.

haldusasutuse poolt määratud distsiplinaarkaristuse näol on tegemist isiku õigustesse tungimisega, peab isikul sel juhul olema võimalus sellise otsuse peale edasi kaevata kohtusse (vastavalt põhiseaduse § 15 lõikele 1). Samasugune on õiguslik situatsioon ka Saksamaa Liitvabariigis.

Saksa Konstitutsioonikohus tunnustas põhimõtet, et eelpoolnimetatud mõttes kriminaalkaristustest erinevate rahatrahvide ja distsiplinaarkaristuste määramine ei ole vastuolus Eesti põhiseaduse § 146 1.lausele vastava Saksa põhiseaduse artikli 92 1.poollõiguga. Saksa Konstitutsioonikohtu arvamuse kohaselt võib lihtsa seaduse abil kvalifitseerida seadusevastase teguviisi distsiplinaarõigusrikkumisena ja seega eraldada

see kriminaalõiguse valdkonnast, millega tegelemiseks on kompetentsed vaid kohtud (*Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, köide 9, lk.167, 171).

Kas põhiseadusest järgneb, et kohtutele ei tohi üle anda õigusemõistmise valdkonda mittekuuluvaid ülesandeid?

Sellele küsimusele tuleb eitavalt vastata.

Põhiseaduse § 146 lause 1 sätestab - nagu ka Saksa põhiseaduse vastav artikkel 92 - , et kohtud teostavad õigustmõistvat võimu ja ei tohi seetõttu tegeleda ülesannetega, mis peaksid kuuluma täidesaatvat ja seadusandlikku võimu teostavate organite pädevusse. Sellest ei tohiks teha järeldust, et kohtud ei tohi peale õigustmõistva võimu mingeid teisi riiklikke funktsioone kanda (selline on saksa õiguse jaoks üldine käsitlus, selle kohta vaata *Entscheidung des Bundesverfassungsgericht*, köide 2, lk.307, 326; köide 21, lk. 139, 144; köide 25, lk. 336, 346; *Stern, Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, köide 2, lk 900).

Kohtute lisafunktsioonide olemasolu järeldub juba tõsiasiast, et kohtud tulenevalt oma sõltumatusest ennast ise haldavad. Enese haldamisega on seotud aga valitsemisega seostuvad ülesanded.

Peale selle on kohtute kohustuseks vähemasti kontinentaal-Euroopa õigusruumis juba sajanditepikkuselt olnud vabatahtliku jurisdiktsiooniga seotud küsimuste reguleerimine. Vabatahtliku jurisdiktsiooni reguleerimise raamides tegelevad kohtud väga laia ning kompleksse ülesanneteringiga, mille puhul on vaid osaliselt tegemist kohtualluvuses olevate valdkondadega ning mis olulises osas on puhtalt täidesaatva võimu funktsioonid. Sellised haldusiseloomuga ülesanded olid kohtutele määratud juba Rooma Õiguse kohaselt (vaata *Digesten I, 16, 2 principium*). *Iurisdiktio continentiosa* (sundkohtualluvuse) ja *iurisdiktio voluntaria* (vabatahtliku jurisdiktsiooni) eristamist on kontinentaal-Euroopa õigusruumis laiendatult üle võetud ka rahvuslikesse õiguskorraldustesse (vaata näiteks prantsuse õigus, kus eristatakse *juristition continentieuse* ja *juristition gracieuse*);). Rahvuslikud õiguskorraldused on kohtutele vabatahtliku jurisdiktsiooni raames üle kandnud ülesandeid, mis otseses mõttes ei ole õigusemõistmine ning mida tuleks pigem arvata hooldava halduse valdkonda.

Kas oleks õige sätestada kohtute pädevuse piirid põhiseaduses?

Ei oleks soovitav kohtute pädevuse lõplik reguleerimine põhiseaduses.

Selline regulatsioon oleks liiga jäik. See võiks viia selleni, et vajalikud ümberkorraldused kohtute pädevuse muutmiseks jääksid pidama põhiseaduse muutmise taha ning on teada, et muudatused põhiseaduses on võimalikud siiski vaid pikema ajaprotsessi vältel. See takistaks kohtute tegevuse operatiivset korraldamist vastavalt otstarbekusele. Vabatahtliku jurisdiktsiooni valdkonnas on arvukalt ülesandeid, mida saavad täita nii kohtud kui ka valitsusorganid. Saksamaa Liitvabariigis diskuteeriti seoses justiitsreformiga teemal, kas ei tuleks kohtute juures asuvate kinnistusraamatutega

tegelevate ametnike funktsioonid üle kanda maavaldustega tegelevatele ametnikele (valitsusorgan), kuna viimased tegelevad katastriga, kus on olemas ka informatsioon kruntide kohta.

Hetkel diskuteeritakse Saksamaal teemal, kas Äriregistri pidamisega peaksid edasi tegelema kohtud või tuleks see funktsioon üle kanda Kaubandustööstuskodadele. Kuna põhiseadus ei reguleeri sõnaselgelt, millised vabatahtliku jurisdiktsiooni valdkonnad peavad olema kohtute poolt reguleeritavad, oleks selline funktsioonide ülekandmine ühelt organilt teisele võimalik ilma põhiseadust muutmata. On mitmeid põhjendusi, mis toetavad ka Eestis paindlikkust võimaldava põhiseaduse loomist.

Kui põhiseaduse § 146 lause 1 sõnastus peaks antud normi praktikas rakendamisel viima raskusteni, võiks seda § 146 lauset 1 täiendada lausega 2, mis võiks olla sõnastatud umbes alljärgnevalt:

"Õigusemõistmise alla kuuluvad põhiseaduses sõnaselgelt nimetatud kohtute ülesannete kõrval ka kodanik-õiguslike vaidluste lahendamine, kriminaalkohtualluvuse ja vabatahtliku kohtualluvusega (jurisdiktsiooniga) seotud küsimuste lahendamine, kuivõrd need on kohtute funktsioonidena seadusega sätestatud või sätestatakse."

Kas 1950.a. vastuvõetud Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni artikli 6 1.lõiget peaks või võiks teatud mõttes käsitleda piiranguna kohtute kompetentsi kuuluvate küsimuste hulga suhtes (otsused tsiviilõiguste ja -kohustuste ning süüdistuste kohta)?

Konventsiooni artikkel 6 kirjeldab ülesandeid, mis kuuluvad kohtute kompetentsi üldise euroopa traditsiooni kohaselt, kuna - nagu ka eelmärkustes selgitatud - need kuuluvad õigusemõistmise traditsiooniliste tuumikvaldkondade hulka. Artiklis 6 ei ole kohtute funktsioonidering siiski lõplikult määratletud ning teiste riigivõimude suhtes piiritletud. Kontinentaaleuroopa õigusruumis kuulub kohtute kohustuste hulka olulises mahus teisi ülesandeid, mis tulenevad näiteks nii Eesti kui ka Saksa põhiseaduste paljudest sätetest. Ka vabatahtliku jurisdiktsiooni teatud valdkondades leidub menetlusi, mis tungivad nii olulisel määral isikuõigustesse, et need samaselt vabadusekaotuse üle otsustamisega jäävad traditsiooniliselt vaid kohtute pädevusse. Siia hulka kuuluvad näiteks vastutusvõimetuks tunnistamine, sunniviisiline majutamine või ka vanemate hooldusõiguse äravõtmine, mis oluliselt puudutab Eesti põhiseaduse § 27 lõikega 3 kaitstud vanemate õigusi.

Sellest järgneb, et Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni artikkel 6 kirjeldab mõningaid olulisi, kuid mitte kõiki õigusemõistmise alla kuuluvaid valdkondi.

Millisel määral tuleb selles kontekstis õigusemõistmisena käsitleda kinnistusraamatu, äriregistri ja teiste riiklike registritega seotud, tsiviilõiguste ja -kohustuste üle tehtavaid otsuseid enestega kaasatavate õiguslike toiminguid?

Nagu juba punktis b) selgitatud, tegelevad euroopa õigusruumis kohtud lisaks sundtsiviilkohtualluvusega seotud ülesannetega ka vabatahtliku kohtualluvusega seotud ülesannetega. Nende ülesannete hulka kuuluvad muuhulgas registrite, eriti kinnistusregistri ja äriregistri pidamine. Erinevalt õigusemõistmise traditsioonilistest tuumikvaldkondadest täidetakse osa vabatahtliku kohtualluvusega seotud ülesandeid mitte kohtunike, vaid teiste ametnike poolt, kes nagu ka kohtunikud on erapooletud, kuid siiski mitte isiklikult sõltumatud.

Samuti ei kehti nende jaoks seaduslikule kohtunikule vastav printsiip, see tähendab, nad ei tegele aasta algusest kuni selle lõpuni mingi kindla valdkonnaga.

Printsiip: "Kohus on oma tegevuses sõltumatu".

Millises suhtes võib seda põhimõtet pidada õigusemõistmise baasprintsiibiks kohtute tegevusele rahvusvahelises kontekstis omaste printsiipide kontekstis, see tähendab, et kohtute tegevusena käsitleda vaid õigusemõistmist?

Sõltumatus on kohtuniku ameti konstitutsionaalne tunnus. Ainult see kohtunik, kes on vaba korraldustest ja teistest välistest mõjudest, saab täita oma ülesannet, otsustada vaid seadusest ja õigusest lähtudes. Õigustmõistev võim on loodud sõltumatuse, sõltumatuse komplementääri-printsiibi ning seotuse abil vaid seaduse ja õigusega. Kohtunike sõltumatus ja kohtute iseseisvus on õigusriigi olemuse tunnused, mille olemasolu nagu ka kõikides demokraatlikes riikides tagab põhiseadus (§ 10 seotuna §-ga 146). Sellekohaselt teostatakse õigustmõistvat võimu vaid kohtute poolt, kes on seotud vaid põhiseaduse ning teiste seadustega.

Kohtud on sõltumatud muidugi vaid oma õigustmõistva tegevuse raames. Samuti nagu Saksa põhiseaduses on ka Eesti põhiseaduse § 146 lauses 2 kohtute sõltumatus tagatud vaid seoses nende õigustmõistva tegevusega. Saksa Konstitutsioonikohus on kooskõlas riigiõiguse doktriiniga püsiva õigusemõistmise suhtes seisukohal, et kohtunike erapooletu sõltumatus seostub õigustmõistva tegevusega ning selles valdkonnas ei ole nad seotud korraldustega ning on allutatud vaid seadusele (*Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* köide 3, lk. 213, 224).

Kaitsmaks mõjusalt kohtunike sõltumatust, tuleb õigustmõistva tegevuse valdkond defineerida.

See ei hõlma mitte ainult otsust ennast, vaid kõiki õiguse selgitamist ka vaid kaudselt teenivaid, seda ettevalmistavaid või sellele järgnevaid otsuseid menetluse ja asjaolude kohta. Muuhulgas kuuluvad õigustmõistva tegevuse hulka suulise kohtuistungi ettevalmistamine, tunnistajate kutsumine, ettekirjutused tõenduste kogumise kohta, süütõendite registreerimise läbiviimine, kohtuistungi pidamine, püüe õigustüli rahumeelselt (kokkuleppeliselt) lahendada, istungipolitsei kasutamine ja protokollimise kohta käivad ettekirjutused (vaata *Thomas - Deutsches Richtergesetz* lk. 10 ff.).

Millisel määral peaks see kohtute täieliku sõltumatuse printsiip haldus-, finants-, raamatupidamis- ja teistes küsimustes kehtima?

Kohtunike sõltumatuse põhimõtte laiendamine haldustegevustele nagu näiteks finantsküsimused ja raamatupidamine, ei ole vajalik ega ka asjakohane. Neid funktsioone täidavad nii Saksamaa Liitvabariigis kui ka enamuses teistes Euroopa riikides isegi olulises osas teised ametnikud. Juhul kui nende toimingutega tegeleksid kohtunikud väljaspool oma õigustmõistvat tegevust, peaksid nad sarnaselt ametnikega nende funktsioonide täitmisel (finantsküsimused jne.) olema seotud kõrgemalt poolt tulevate vastavat valdkonda reguleerivate korraldustega. Nad peaksid näiteks jälgima korraldusi raamatupidamise kohta, et võimaldada kontrolle selgitamaks, kas majanduslikud transaktsioonid on kooskõlas eelarveprojektiga jne.. Seoses juriidilise järelkasvu väljaõpetamisega, mis Saksamaa Liitvabariigis kuulub kohtuniku teenistuskohustuste hulka, tegelevad kohtunikud üldiselt õigusemõistmisega otseselt mitteseotud tegevusega, mille puhul ei saa kasutada kohtunike sõltumatuse printsiipi. Sel puhul on kohtunikul olemas väljaõppeplaanid järelkasvu jaoks, mis ei ole küll seadused, kuid mida kohtunik peab siiski järgima (kindlad ülesanded õppeplaanides).

Printsiip: "Kohtunikud nimetatakse ametisse eluks ajaks".

Kas kohtunike ametissenimetamine mõned aastad kestva katseajaga on kooskõlas selle põhimõttega, kui katseaja vältel võib ametissenimetatud kohtuniku kutsesobimatuse tõttu vallandada?

Nimetatud printsiip ei välista katseaja kasutamist kohtunike ametisemääramisel. Muidugi peaks olema reegel kohtunike ametissenimetamine eluks ajaks, kuna eluks ajaks ametisse nimetatud kohtuniku isiklik sõltumatus on paremini kaitstud ning eluks ajaks nimetatud kohtuniku puhul on suurem ka erapooletu sõltumatuse põhimõtte kaitstus.

Katseaja kasutamine töösuhetes kohtunikega on Saksamaa Liitvabariigis lubatud ning isegi ettenähtud enne eluks ajaks ametisse nimetamist. Saksa põhiseaduses ei ole siiski erinevalt Eesti põhiseaduse §-s 147 sätestatust ette kirjutatud, et kohtunikud tuleb ametisse määrata eluks ajaks. Siiski tohib kohtunikke, kelle kohta täieliku isikliku sõltumatuse garantii - nimelt eluaegne kohalemääramine - ei käi, vaid erandkorras kasutada, kuna isikliku sõltumatuse kaudu tugevadatakse ka kohtuniku sisemist sõltumatust. Saksa Konstitutsioonikohtu otsuse kohaselt on kohtunike proovilevõtmine vaid sundolukorras lubatud kui see osutub vältimatult vajalikuks. Selliste vältimatute põhjustena on Konstitutsioonikohus tunnustanud vajadust kohtunike järelkasvu arendada, eluaegsete kohtunike asendamist haigestumise, lähetuse või puhkuse tõttu ning samuti ka toimetulekuvajadust ajutise ebatavaliselt suure tööhulgaga (*Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, köide 14, lk. 156, 164, *ständige Rechtsprechung*).

Juhul kui kohtunikuametisse kutsutakse eluaegsete kohtunikenäidena vaid pika erialase praktikaga juriste nagu see on Suurbritannias, ei ole vajadust katseajaga kasutada. Kui aga kohtunikeks määratakse vahetult erialase väljaõppe lõpetanud (või lühiajalise erialase

kogemusega) noored juristid, on siiski soovitatav võtta tarvitusele katseaeg, enne kohtuniku eluaegsena ametissenimetamist. Sellise katseaja kasutamine aitab ära hoida olukorda, kus kohtunikuametites on inimesed, kelle kvalifikatsioon ei ole selleks piisav.

Mitte iga teoreetiliselt hea väljaõppe saanud noor jurist ei suuda praktikas tegutseda sama edukalt. See, et eluaegsete kohtunikena töötaksid vaid väga hea kvalifikatsiooniga juristid, ei ole mitte kohtuametkonna huve teeniv nõue, vaid eelkõige vajavad seda õiglust otsivad kodanikud. Kui seadusandja otsustab kasutada kohtunike ametisemääramisel katseaega, peaksid need kohtunikud siiski teatud piirangutele alluma. Nii välistab Saksa kohtuseadus näiteks selle, et katseajaga ametisse määratud kohtunik juhhib eesistumist, kolmest elukutselisest kohtunikust koosnevas kolleegiumis võib otsustamisest osa võtta ainult üks katseajaga ametissenimetatud kohtunik.

Üldiselt tuleb toetada kohtunike ametissenimetamisel katseaja tarvitusele võtmist (koos vastavate piirangutega katseajaga ametissenimetatud kohtunike suhtes), kuna sealabi on võimalik parandada õigusemõistmise kvaliteeti.

Loomulikult võiks põhiseaduse § 147 1.lõike lausest 1 järeldada, et kohtunike katseajaga ametissenimetamine on välistatud. Siiski võib seda sätet ka nii tõlgendada, et see ei välista ametissenimetamise korraldamist sel viisil, et enne eluaegse kohtunikuna ametisemääramist tuleb kohtunikuameti taotlejal läbida eriline teenistussuhe kandidaadina. Erinevalt Saksa põhiseaduse artiklist 92 ei sätesta Eesti põhiseaduse § 146 lause 1, et kohtutes mõistavad õigust vaid kohtunikud. Sellest lähtudes võiks õigusemõistmise usaldada ka kohtunikuameti taotlejatele (eelnimetatud). See loomulikult eeldab, et nad õigustmõistvate tegevuste teostamisel vastavalt põhiseaduse § 146 lausele 2 oleksid erapooletult sõltumatud. Nagu juba märgitud, peaksid kohtunikuametikandidaadid vaid mingi teatud aja piires oma ametiga tegeleda tohtima, kuna see on vältimatult vajalik nende proovilepanekuks. Samuti peaks nende isiklik sõltumatus olema tagatud maksimaalselt võimalikus ulatuses nagu seda näeb ette Saksa kohtuseaduse § 22. Selle sätte kohaselt võib katseajaga ametisse määratud kohtunikku vallandada vaid objektiivsetel erapooletutel põhjustel ning seaduses sätestatud aegadel. Vallandamise seaduslikkust tuleb vallandatava isiku nõudel kohtulikult kontrollida.

Kas see printsiip aitab vältida ettevalmistavas teenistuses olevate kohtunikukandidaatide osavõttu õigusemõistmisest?

Nagu punktis a) selgitatud, ei takista minu arvamuse kohaselt põhiseaduse § 146 lause 1 kohtunikukandidaatidel õigustmõistvate tegevuste teatud ulatuses teostamist. Neid tuleks siiski rakendada vaid teatud minimaalsel hulgal, mis on vajalik sobiva järelkasvu arendamiseks.

Printsiip: "Kohtunikke võib ametist tagandada vaid kohtuotsusega".

Kas lähtudes kohtukorralduse õigusriiklikest põhimõtetest kehtib see printsiip alljärgnevates kontekstides?

Kohtuniku tagandamine distsiplinaarõiguse rangeima karistusena;
kohtuniku tagandamine kriminaalprotsessi tulemusena langetatud otsuse kaudu;
nõue, et juhul kui kohtuniku tagandamise otsus on vastu võetud mõne teise organi poolt
nagu näiteks kohtunikest erinevatest instantsidest koosneva distsiplinaarkomisjoni poolt
kehtivas Eesti õiguses, tuleb see otsus kinnitada seadusega.

Käesoleva tõlke kohaselt reguleerib põhiseaduse § 147 lõige 1 kohtunike ametist vabastamist ning lõige 2 ametist vallandamist. Kuidas eristada mõisteid "ametist vabastamine" ja "ametist vallandamine", see tõlkest ei selgu.

Mõistet "ametist vabastamine" kasutab Saksa kohtuseadus erinevas tähenduses. Saksa kohtuseaduse § 30 1.lõige, mis sisaldab lõplikku loetelu juhtudest, mil eluaegset kohtunikku võib tema ametist vabastada, lähtub ulatuslikust mõistest "ametist vabastamine".

Paragrahv 30 kaasab mõiste "ametist vabastamine" kitsama tähenduse kõrval ka teised mõisted nagu vallandamine, teenistusest eemaldamine ja pensionile saatmine. Saksa kohtuseaduse § 32 kohaselt kaotab kohtunik ametist vabastamise (kitsamas mõistes) korral oma senise ameti vaid mingi teatud kohtu juures, kuid ta jääb kohtunikuks edasi, tal säilib tema täistöötasu ja talle antakse esimesel võimalusel kohtunikuamet mõne teise kohtu juures. Selline ametist vabastamine on võimalik juhtudel kui seaduse abil mõni kohus likvideeritakse või kui kohtu pädevuspiire muudetakse.

Kuna põhiseaduse § 147 eesmärk on kohtunike isikliku sõltumatuse kaitse, peaks ametist vabastamise mõistet selles kontekstis tõlgendama laiemas mõttes, hõlmates ka vallandamise ja pensionilesaatmise juhud. Põhiseaduse § 147 lauset 1 tuleks minu arvamuse kohaselt selliselt tõlgitseda seetõttu, et säte hõlmab kõiki kohtunikuameti kaotamise juhte, ükskõik millel need ka ei põhineks.

Kohtuniku ametist tagandamine raske eksimuse tõttu oma teenistuskohustuste suhtes ei ole vastuolus isikliku sõltumatuse garantiiga. Kuna ametist tagandamine eeldab (Eesti konstitutsiooniõiguse ja ka Saksa konstitutsiooniõiguse kohaselt) distsiplinaarkohtu otsust, vastab ametist tagandamine põhiseaduse § 147 lõikele 2.

Kohtuniku tagandamine süüdimõistva kohtuotsuse kaudu on samuti kaetud põhiseaduse § 147 lõikes 2 sätestatuga, kuna see ei eelda, et kohtuniku vallandamiseks on vaja mingi teatud erikohtu otsust.

Saksa õiguse kohaselt lõpeb teenistussuhe kohtunikuga kui teda on karistatud Saksa kriminaalkohtu juriidilist jõudu omava otsusega:
vabadusekaotusega vähemalt 1 aasta ettekavatsetud teo eest;

kui ta on kohtuotsusega ilma jäetud õigusest pidada avalikke ameteid või
kui ta on kaotanud ühe põhiseaduse artiklis 18 toodud põhiõigustest.

Sellistel juhtudel ei ole vallandamine vajalik, kuna teenistussuhe kohtunikuga lõpeb seaduse jõul ilma täiendavaid kohtuotsuseid vajamata (vaata § 24 Saksa kohtuseadus).

Täiendava kohtuotsuse vajalikkus, juhul kui kohtuniku ametist tagandamine on otsustatud kohtunikest erinevatest instantsidest moodustatud "distsiplinaarkomisjoni" poolt, peaks sõltuma sellest, kas see distsiplinaarkomisjon - vaatamata teistsugusele nimetusele - võiks olla kohus põhiseaduse § 147 2.lõike mõistes. Kui distsiplinaarkomisjon koosneb vaid kohtunikest, peaks ta samuti nagu Saksa kohtunike teenistuskohus Saksa õiguse kohaselt olema vaadeldav kohtuinstantsina. Eeldus siinjuures oleks, et kohtunikud on seotud vaid põhiseaduse ja sellest tulenevate teiste seadustega ning vabad korraldustest. Peale selle on vajalik kõigi kohtumenetluse garantiidele vastava meetodi kasutamine otsuse vastuvõtmisel. Lõpuks võib neid komisjoni kuuluvaid kohtunikke määrata vaid seaduses sätestatud korras, näiteks kohtunike kolleegiumi kaudu.

Kui kõik need eeldused on distsiplinaarkomisjoni poolt täidetud, võiks see olla kohus sõltumatult tema nimetusest ning tema otsused ei vajaks täiendavaid kohtulikke kinnitusi (vastavalt põhiseaduse § 147 2.lõikele).

Kas see printsiip takistab vahetegemist kahe mõiste - kohtuniku oma ametist vabastamise ja vallandamise - vahel? Kas võiks tulla arvesse, et lähtudes sellest printsiibist peab kohus otsustama kohtuniku tema ametist eemaldamise ka neil juhtudel kui kohtunik soovib ise oma ametist lahkuda, kui tema tervislik seisund ei võimalda tal edasiselt kohtunikuametit pidada või teistel sarnastel juhtudel?

Nagu juba punktis A. a) selgitatud, tuleb mõistet "ametist vabastamine" tõlgendada laiemas mõttes, kuna see hõlmab ka vallandamise ja pensionileasaatmise juhud.

Põhiseaduse § 147 lõike 2 sõnastuse kohaselt on kohtuniku vallandamiseks vaja kohtuotsust. Põhiseaduse §-st 152 tuleb igal juhul välja, et põhiseaduse tõlgendamisel on määravad selle sõnastus ja mõte. Sellest peaks jäelduma, et ametist vabastamine, mis toimub vastavalt kohtuniku enese tahtele, ei vaja kohtuotsust. Põhiseaduse § 147 lause 2 eemärgiks on tagada kohtuniku isiklik sõltumatus. Isiklikku sõltumatust ei mõjustata ametist vabastamisega, mis on toimunud kohtuniku enese soovi kohaselt. Sellistel juhtudel on tal isegi õigus ametist vabanemiseks, sest vastavalt põhiseaduse § 19 1.lõikele ja § 29 2.lõikele ei tohi teda sundida pidama kohtunikuametit tema enese tahte vastaselt. Kui kohtunik ise nõuab enese ametist vabastamist, ei ole kohtul võimalust seda talle keelata. Kohus peaks sel juhul kohtuniku avalduse rahuldama, kuna see avaldus on seotud enda vabastamist nõudva kohtuniku tahtelise otsusega. Lähtudes põhiseaduse § 147 2.lõikest ei ole vaja kohtuotsust kohtuniku ametist vabastamiseks tema enda tahte alusel.

Vastavalt Saksa põhiseaduse artikli 97 lõikele 2 ja Saksa kohtuseaduse § 30 lõikele 1, mis kaitsevad kohtunike isiklikku sõltumatust samal viisil nagu Eesti põhiseaduse vastavad sätted, on kohtuniku ametist vabastamiseks vaja kohtuotsust vaid juhul kui see toimub ametist vabastatava kohtuniku tahte vastaselt.

Sama kehtib ka juhul kui kohtunik saadetakse pensionile seaduses sätestatud vanusepiiri ületamise tõttu. Ka neil juhtudel kui kohtunik peaks pensionile asuma töölt vabastamise dokumendi alusel, ei ole selleks vaja kohtuotsust. Teenistussuhte lõpetamine kohtunikuga rajaneb sel juhul seadusel, mis ei sisalda isikuõigustesse sekkumist. Millestki muust tuleks muidugi lähtuda teenistussuhte pikendamisel kohtunikuga (erinevalt Saksamaa Liitvabariigis kehtivast) üle ettenähtud vanusepiiri valitsuse hinnangulise otsuse kaudu.

Sellisel viisil võiks kohtunik, kes on lähedal vanusepiiri saavutamisele, võimaluse läbi pikendada oma ametisoleku aega, mis on võimalik täidesaatva võimu vastava otsuse alusel, saada täidesaatva võimu poolt oma otsustustegevuses mõjustatud. Seeläbi oleks riivatud tema isiklik sõltumatus, nii et ametist vabastamiseks oleks vajalik kohtuotsus.

Erinevalt pensionileasaatmisest seaduses sätestatud vanusepiiri saavutamise tõttu, mille puhul kohtuotsus ei ole vajalik, on kohtuotsus vajalik pensionileasaatmise korral, mis põhineb sobimatusega kohtunikuameti edasiseks pidamiseks. Teenistuseks sobimatuse korral ei ole automaatselt tegemist seaduse jõul kohtunikuga teenistussuhte lõpetamisega. See oleks ainult sellisel juhul võimalik, kui Eesti kohtuseaduses oleks sätestatud, et pensionileasaatmine järgneb seaduse jõul kui antud kohtunik ei ole haigestumise tõttu ja haigestumisele järgnevalt suuteline oma ametiülesandeid täitma seaduses sätestatud aja jooksul.

Kui aga (nagu näiteks saksa õiguses) määratakse kindlaks sobimatus teenistuseks üksikjuhtumil, võivad esineda lahkarvamused kohtuniku ja täidesaatva võimu vahel selles osas, kas eksisteerib üldse ametist vabastamist põhjendav sobimatus teenistuseks. Kuna eesti õiguses ei ole täpselt määratletud teenistuslik sobimatus kui põhjus kohtuniku ametist vabastamiseks, vaid otsustavateks on üksikjuhtumi asjaolud, peaks vastavalt põhiseaduse § 147 lõikele 2 ja silmas pidades kohtuniku isiklikku sõltumatust pensionile saatmise otsustamiseks olema vajalik kohtuotsus.

Printsiip: "Kohtunikud ei tohi peale seaduses ettenähtud juhtude olla üheski muus valitavas ega nimetatavas ametis".

Kas see on formuleeritud piisava konkreetseusega, sisuliselt on küsimus jäetud teiste, põhiseadusele allutatud seaduste otsustada?

Põhiseaduse § 147 konkretiseerib organisatsioonilise võimude lahususe printsiipi, millest järgneb, et kohtunikud kui õigustmõistva võimu kandjad ei tohi samaaegselt pidada ametit täidesaatvas või seadusandlikus organis, nn. "ühthesobimatuse printsiip", mida rakendatakse õigusemõistmise huvides.

Seda põhimõtet ei järgita siin täpselt, vaid põhiseadus jätab seaduseandjale võimaluse teha sellest reeglist erandeid.

Põhiseaduse säte peaks olema piisavalt selgelt väljendatud ning mitte vajama konkretiseerimist. Saksa põhiseaduses ei ole teineteisega võrreldavaid sätteid, mille

üksteisest eristamine vajaks täiendavat konkretiseerimist. Siin järgneb kohtunikuameti ühendamise võimatus ametiga täidesaatvas või seadusandlikus organis ainuüksi võimude organisatsioonilise lahususe printsiibist, mida siiski, nagu ka eelmärkustes selgitatud, täiesti puhtal kujul ei realiseerita. Selle printsiibi konkretiseerimine on ka saksa õiguses jäetud seadusandja hooleks, kusjuures tema õiguskeskkonda kujundavat-mõjutavat jõudu piiratakse nõudega mitte õõnestada võimude organisatsioonilise lahususe printsiipi. Peale selle ei tohi muuta küsitavaks kohtuniku neutraliteeti tegevuse tõttu teises ametis. Sellise juhtumiga oleks tegemist siis kui kohtunik samaaegselt tegevusega halduskohtualluvuses peaks mingit ametit ka täidesaatvas organis.

Kas see säte võimaldab piirata ka kohtuniku lepingulisel alusel teostatavaid töid?

Silmas pidades isiklikku sõltumatust ja kõikide kohtunikkude võrdset kohtlemist, tuleb nende ametisolekuid reguleerida seadusega. Lepingulised suhted riigi ja kohtuniku vahel, millega oleksid välistatud kohtuniku mitteriikliku iseloomuga tegevused, on sealjuures välistatud. Siiski võib seadus piirata kohtunike lisateenistuse võimalusi kohtunikuameti kõrval. Ka kohtunike jaoks kehtib põhiseaduse § 19, mille kohaselt on neil õigus oma isiksuse vabaks arendamiseks, sellest tulenevalt ka oma tööjõu tasu eest realiseerimiseks. See õigus ei ole siiski vaba piirangutest. Piirangud on lubatavad kui nad teenivad eesmärki tagada kohtunikufunktsiooni erapooletut täitmist. Eriti on kohtunike jaoks keelatud mitteriiklikud tegevused, mis mõjutavad kohtuniku neutraliteeti, võivad teda viia vastuollu oma kohtunikukohustustega või olla õigustmõistva võimu tõlgenduses kahjulikud.

Samuti ei tohi kõrvalised tegevused kohtuniku töövõimet sellisel määral koormata, et see võiks kahjustada tema põhitegevusega seotud ülesannete täitmise kvaliteeti. Saksa õiguses on see probleem reguleeritud seadusega.

Kuivõrd kohtunik tegeleb majanduslikus sektoris kõrvalteenistustega, selle võib kooskõlastada eraisikutevahelise lepingulise konkurentsikeeluga abil.

Kas põhiseadus ei peaks sõnaselgelt keelama kohtunikele seadusandliku ja täidesaatva võimu ülesannete täitmist?

Mina vastaksin sellele küsimusele eitavalt. Eelistada tuleks paindlikku reguleeritust, nii nagu see sisaldub põhiseaduse § 147 3.lõikes, millega seadusandja seab kohtunikele teatud piirid, kuid jätab siiski võimaluse õigusemõistmise kõrval piiratud mahu ka teisi riiklike funktsioone täita. Sel viisil peaks olema eesmärgipärane, et vähemalt juhtivaid funktsioone kohtute valitsuses täidaksid kohtunikud ja mitte ametnikud. Samuti on Saksamaa Liitvabariigis end õigustanud toimimisviis, et kohtunikud tegelevad ka järelkasvu õpetamisega ning on sel määral seotud haldusfunktsioonidega. Peale selle võib olla küllalt mõttekas nendele ka teisi funktsioone üle kanda, näiteks teatud ülesanded kommunaalsetes esindusorganites.

Saksamaa Liitvabariigis on see sätestatud Saksa kohtuseaduse §-s 4.

a) Kas kohtusüsteemi liikmete loetletus põhiseaduses on põhjendatud?

Selle küsimuse mõte ei ole tõlkes päris selgelt väljendatud. Juhul kui seda lauset tuleb mõista selliselt: kas kohtute liigendamine põhiseaduse §-s 148 on otstarbekas? - sel juhul tuleks sellele küsimusele vastata jaatavalt.

Põhiseaduse § 148 lõige 1 näeb erinevalt Saksa põhiseaduse artiklist 95 ette vaid kaks kohtusüsteemi haru viie asemel. Saksamaa Liitvabariigis on õigustmõistvate ülesannete jaotamine viide harusse vaidluse all. Eriti kohtualluvuse transpertsis seisukohalt vaadatuna kodanike jaoks võiks olla soovitatav õigusemõistmise ülesanded võimalikult ühe või kahe alkohtu juurde kontsentreerida. Saksamaa Liitvabariigis võib isegi tegevuse mahu korral ca. 4-5 milj. menetlust aastas luua suured võimsad kohtud ka ülesannete jaotamisel viide harusse. Seda ei peaks aga praktiseerima riigid, kus elanike arv ning sellest lähtuvalt ka kohtumenetluste hulk on oluliselt väiksemad.

Vastus küsimusele, kas ühtse kohtu korral tuleks luua rohkem kohtuharusid või spetsiaalseid esindajaid, peaks sõltuma vaid sellest, millisel viisil realiseerub paremini kodanike õiguskaitse. Seejuures tuleb eriti jälgida, et kodanike käsutuses oleksid võimalikult võimekad ja elukohale lähedalasuvad kohtud. Väiksema rahvaarvuga riikides saab seda realiseerida tõesti vaid ühe või äärmisel juhul kahe alkohtu kaudu.

Kas erikohtuna võib käsitleda spetsiaalse pädevusega kohtuid, mille apellatsiooni- ja kassatsiooniinstants on samad kõrgemad kohtud, mis täidavad seda funktsiooni korraliste kohtute jaoks või tuleb erikohtu all mõista sellist kohtu, millel on ka iseseisvad apellatsiooni- ja kassatsiooniinstantsid?

Põhiseaduse § 148 2.lõige võimaldab teatud liiki kohtuasjade jaoks erikohtute loomist. See säte ühtib Saksa põhiseaduse artikli 101 2.lõikega. Ka Liitvabariik võib põhiseaduse artikli 96 kohaselt luua erikohtuid teatud liiki kohtuasjade jaoks, nimelt tööõiguse kaitset puudutavate küsimuste ja distsiplinaarasjade jaoks. Seda võimalust on Saksamaa Liitvabariigis kasutatud. Need kohtud on esmatasandi kohtud, erilisi apellatsiooni- ja revisjonikohtuid nende kohtuasjade jaoks ei ole.

Õiguskeskinstantis on rohkem Saksamaa Liitvabariigi Konstitutsioonikohtu ja riigiteenistujate distsiplinaarasjade jaoks. Saksa põhiseaduse järgi mõistetakse sellekohaselt erikohtu all ka kohtu, millel ei ole iseseisvaid apellatsiooni- ja revisjoniinstantsi. Eesti ja Saksa põhiseaduste kokkusobivust silmas pidades võiks Eesti põhiseaduse § 148 2.lõiget tõlgendada vastavalt Saksa põhiseadusele.

Kuidas tuleb piiritleda erakorralise kohtu mõistet?

Eesti põhiseaduse § 148 3.lõige ühildub sisuliselt Saksa põhiseaduse artikli 101 1.lõikega. Selle sätte kohaselt on erakorralised kohtud lubamatud. Erakorralised kohtud on sellised kohtud, mis on loodud kõrvale kaldudes seaduslikust pädevusest ning mingi konkreetse individuaalselt määratletud juhu lahendamiseks (vaata *Entscheidungen des*

Bundesverfassungsgerichts, köide 10, lk.210, 212). Seega on erakorralised kohtud selgelt erikohtutest § 148 2.lõike mõistes eristatud. Neid kohtuid ei looda mitte üksikute individuaalselt määratletud juhtude, vaid keskselt ühe kindla õigusvaldkonnaga seonduvate juhtude lahendamiseks ja need on seega seaduslikult pädevad.

Apellatsiooni- ja kassatsiooni mõisteline sisu.

Kas igal üksikul inimesel on õigus kohtuasja menetlemisele kolmes instantsis (§-d 24 ja 148-149)?

Minu arvamuse kohaselt tuleb sellele küsimusele eitavalt vastata. Põhiseaduse § 15 alusel on igal inimesel õigus tema õiguste riivamise korral kohtusse pöörduda. Sellest tulenev edasine kohtutäiteõigus on Saksamaa Liitvabariigis samuti põhiseadusega kaitstud ja tuleneb põhiseaduse artikli 19 4.lõikest, õigusriigiprintsiibist ning ka Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni artiklist 6. See õigus garanteerib küll vaid kohtuliku õiguskaitse, mitte aga kohtuotsuse kontrollimist edasistes instantsides.

See kehtib nii saksa kui ka euroopa õiguse kohta (vaata saksa õiguse kohta: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, köide 1, lk. 433, 437f; köide 49, lk. 329, 340, köide 65, lk. 76, 90 ja köide 87, lk.48, 62; euroopa õiguse kohta: Euroopa Inimõiguste Komisjon, otsus 17.01.1970 (*Delcourt*), seeria A, köide 11, lõige 25; *Peukert in Frowein/Peukert*, EMRK-kommentaar, 1985, artikkel 6, veerunumber 52).

Midagi muud ei tohiks Eesti põhiseaduse §-st 24 ühenduses §-dega 148 ja 149 tuleneda.

Paragrahvi 24 kohaselt on olemas õigus kutsuda kokku kõrgemalseisvat kohut kohtuotsuse kontrollimiseks, ainult vastavalt menetlusseadustele. Menetlusseaduste kaudu võib sellekohaselt - nagu ka saksa õiguses - teha apellatsiooni või revisjoni lubamine sõltuvaks mingil teatud tasemel vastulause (kaebuse) saavutamisest, tähtaegadest kinnipidamisest ja teistest sarnastest tingimustest.

Siiski oleks liiga kaugeleulatuv iga õigusvahendusinstantsi välistamine vastuolus põhiseaduse §-ga 24 ühenduses §-dega 148, 149.

Kas kõrgeima kohtu õigus kohtuasjade vabaks valikuks ei ole vastuolus põhiseadusega (Menetlusloa Instituut; loa saamiseks vajalikud kriteeriumid ja nendele esitatavad nõuded, loa andmise või andmisest keeldumise põhjendamine)?

Vastus sellele küsimusele sõltub põhiseaduse § 149 tõlgendamisest ühenduses õigusriigiprintsiibiga ja võrdsuspõhimõttega. Paragrahvi 149 3.lõike kohaselt kontrollib Riigikohus kohtulahendeid kassatsiooni korras. Kontekstist, milles seisab lõik 3, järeldub, et Riigikohus kassatsioonikohtuna on kolmas instants õigusemõistmise süsteemi struktuuris. Põhiseaduse § 149 4.lõige jätab kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra ning seega ka ettenähtud apellatsiooni- ja kassatsiooni õigusvahendid seadusandjale reguleerida.

Võrreldava situatsiooni kohta saksa õiguses selgitas Saksa Konstitutsioonikohus alljärgnevat:

põhisoov, mida kohtuliku õigusabisüsteemi korraldamisel järgida tuleb, on ühelt poolt tendentslikult parem õigluse tagamine üksikjuhtudel, teisalt õigusemõistmise ühtsuse printsiip, sealhulgas ka kohtunike õigushariduse ühtsus. Peale selle ei ole olemas ühtegi õigusabisüsteemi olemust, millega oleks seotud seadusandja poolne õigusabisüsteemi kujundamine. Kui seadusandja otsustab juurutada õigusvahenduskäiku, on tal ka vabadus kujundada pääsu õigusvahenduskohtuni ja menetluse käiku vastavalt oma ettekujutusele. Ta võib juurdepääsu vahenduskohtuteni avada lähtudes üldistest kriteeriumidest, näiteks kaebuse või tüliküsimuse minimaalsest kategooriast, eelnevate otsuste mittevastavusest normidele või ka üksiku kohtuasja tähendusest üldistele huvidele ja igakord ette näha kontrollimatu pääsu või pääsukriteeriumid eesistuja või vahenduskohtu poolt vastuvõtu või tagasilükkamismenetluse vormis (vaata *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, köide 54, lk. 278, 291f.). Kui Eesti seadusandja otsustab kassatsiooni vastuvõtmise poolt anglosaksi mõistes, siis võib ta kõrgeimale kohtule jätta valiku, millist õigusasja ta otsustamiseks vastu võtta tahab, ilma et sellega oleks rikutud põhiseadust. Ei ole vaja ka nimetada kriteeriumeid, millest lähtudes toimub vastuvõtt ega ka vastuvõtmise või tagasilükkamise põhjendamist. Tõelise vastuvõtukassatsiooni kaudu ei looda mingit iseseisvat õigusasja, pigem teenib kassatsioon neil juhtudel õiguse jagamatuse ja õiguse arendamise huve, õigluse tagamine üksikjuhtumi korral asetub sel juhul tahaplaanile. Konsekventne oleks siis muidugi kassatsiooniga seotud kulusid mitte nõuda vaidlevatelt pooltelt, kui kassatsiooni läbiviimine on rohkem üldistes ühiskondlikes huvides ning mitte just vaidlevate poolte huvides.

Kui aga kassatsioonimenetlusest kujundatakse pigem vaidlevate poolte huvides käsitletav iseseisev õigusasi, oleks soovitatav juurdepääs vahekohtutele kodanike jaoks selgelt reguleerida, eriti kassatsioonikaebuse tagasilükkamise kriteeriumid üheselt kinnitada. Kui seda ei tehta, siis oleks tagasilükkamine rohkemal või vähemal määral juhuslik, mis ei oleks kooskõlas õiguse rakendamise võrdsuse nõudega artikli 3 1.lõikes (vastab Eesti põhiseaduse §-le 9) (vaata *Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts*, köide 56, lk. 278, 293).

Minu arvamuse kohaselt sõltub see nimetatud põhjustel kassatsiooni kujundamisest, kas selle läbiviimise kriteeriumid peavad olema üheselt määratud. Kui Eesti seadusandja otsustab puhtalt üldistes huvides läbiviidava kassatsiooni kasuks, siis ei oleks üheseid määratlusi vaja. Samuti ei oleks vaja siis põhjendada kassatsiooni vastuvõtmist või selle tagasilükkamist. Kui aga kassatsioonist kujuneb eraldi õigusasi, siis tuleksid sellest keeldumise põhjused olema seaduslikult kindlaks määratud. Muidugi sõltub ka siin seadusandja hinnangust, kas ta näeb ette kassatsioonist keeldumise põhjendamist või juurdepääsu võimaldamist kassatsioonile.

Kas konkreetsete kohtuinstantside põhipädevuste sätestamist põhiseaduse §-s 149 võib pidada põhjendatuks?

Minu arvates on põhiseaduse §-s 149 ettenähtud ülesannete suunamine kolme tasandi kohtutele otstarbekas. Selline regulatsioon kaldub saksa konstitutsiooniõigusest kõrvale, mille kohaselt esmatasandi ülesanded jaotatakse ameti- ja maakohtu vahel ja kassatsioonipädevus maa- ja ülemaaliste kohtute vahel. Selle süsteemi üle on selle sajandi jooksul korduvalt vaieldud. Reformipüüdlused lähtuvad soovist luua transparentset ja kodanikulähedast kohtusüsteemi seeläbi, et - nagu Eesti põhiseaduses ette nähtud - ka korraline kohtualluvus jaotada kolmeastmeliselt ning luua esmatasandi menetluste jaoks ühtne esimese astme kohus.

Need püüdlused ei ole nurjunud mitte ainult korralise kohtualluvuse ümberstruktureerimisega seotud suurte kulutuste tõttu. Saksa neljaastmeliselt jaotatud kohtualluvuse kogemustele tuginedes võib soovitada ühtset esmatasandi kohut. Maakohtu apellatsioonipädevus Saksamaa Liitvabariigis seostub ka sellega, et apellatsioonide kontsentreerumise korral ülemaaliste kohtude juurde ei saaks menetlust, mille puhul vaidlusväärtus on väike, viia läbi samas asukohas ja sellele väärtusele vastavate väikeste kulutustega. Eesti mastaape arvestades ei peaks sellel seisukohal olema erilist tähtsust.

Kas formuleering "Riigikohus on riigi kõrgeim kohus" välistab teiste, selle kõrval eksisteerivate kassatsiooniinstantside, näiteks kõrgeima töökohtu ja kõrgeima finantskohtu loomise?

Põhiseaduse § 148 loetleb, millistest kohtutest koosneb Eesti kohtusüsteem. Põhiseaduse §-s 149 reguleeritakse põhiseaduse §-s 148 nimetatud kohtute pädevused lõplikult. Sellekohaselt vaatab riigikohus kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. Teiste kassatsiooniinstantside loomine eemaldaks Riigikohtu temale põhiseadusega kehtestatud ülesannetest. Seetõttu oleks kõrgeima töökohtu või kõrgeima finantskohtu loomiseks vaja muudatust põhiseaduses, kuna selliseid kohtuid ei ole nimetatud ka põhiseaduse §-s 148. Seevastu ei oleks lihtsalt Riigikohtu nimetamisega riigi kõrgeimaks kohtuks veel välistatud võimalus luua erinevat liiki õigusasjade jaoks erinevaid kassatsioonikohtuid. Riigikohtu seisund kõrgeima kohtuna järeldeb nimelt juba ka sellest, et see kohus vaataks läbi kõigi kohtute, ka veel tulevikus asutatavate kassatsioonikohtute lahendeid.

Saksamaa Liitvabariigis on Konstitutsioonikohus samuti kõrgeim kohus, kuigi kõigi kohtusüsteemi harude jaoks eksisteerivad kõrgemad riigikohtud, kelle otsuste põhiseadusele vastavust võib siiski kontrollida Konstitutsioonikohus.

Erinevat liiki õigusasjade tarvis, näiteks tööõiguse- ja finantsõigusega seonduvate küsimuste läbivaatamiseks spetsiaalsete kassatsioonikohtute loomine ei peaks olema tingimata vajalik. Muidugi ei saa õigusteaduse kasvava diferentseerumise tingimustes nõuda ja eeldada, et Riigikohtu kohtunikud peaksid võrdselt heal tasemel valdama kõiki õigusteaduse harusid. Selleks, et Riigikohtu kätte jõudnud kassatsioonide üle otsustaksid kindlale õigusteaduse harule spetsialiseerunud kohtunikud, võiks Riigikohtus kohtunikke välja õpetada õigusteaduse harude lõikes spetsialiseerunutena. See võiks olla

alternatiiviks põhiseaduse muutmisele, mis oleks vajalik spetsiaalsete kassatsioonikohtute loomiseks.

Kas sellist süsteemi saab pidada õigustatuks, kus kõikide kohtuasjade lahendamine algab maa- ja linnakohtutes kui esimese astme instantsides ja on võimatu raskemate kriminaalkuritegude ning suuremate tsiviilõigusrikkumiste üleandmine ringkonnakohtu kui esimese instantsi kohtusse (erinevus Saksa ametikohtu ja maakohtu pädevuse piiritlemises)?

Kõigi esmatasandi ülesannete suunamine maa- ja linnakohtute alluvusse, nagu ka juba punktis 7.a) märgitud, oleks minu arvates soovitatav.

Loomulikult esineb kodanik-õiguslikke rikkumisi ja kriminaalmenetlusi, mis oma ulatuse tõttu, endas sisalduvate eriliste õiguslike või asjaoludest lähtuvate raskuste või oma tähenduse tõttu võiksid olla suunatud kohtute alluvusse, kus nende üle otsustab kolmest kohtunikust koosnev kolleegium ja oluliste kriminaalmenetluste korral kaasataks ühiskondlikke kohtunikke menetlemisse ja otsustamisse. Sellised esindajad ei pea tingimata olema ringkonnakohtute juures, vaid võivad olla ka linna- või maakohtutes.

Igal juhul võiks soovitada selliste kolleegiumide olemasolu mitte just iga kohtu, kuid suuremate linna- ja maakohtute juures. Ainult suuremates kohtutes toimub rohkearvuliste ja oluliste protsesside menetlemine, mis annab kohtunikele võimaluse end sellesse materjali sisse töötada ning omandada antud valdkonnas erilisi teadmisi.

Saksamaa Liitvabariigis on seaduse alusel võimalikud arvukad kontsentratsioonid, näiteks ka perekonna- ja vandeasjade jaoks. Seetõttu tuleks kaalutleda ka Eestis teatud menetluste jaoks kontsentratsioonivolituste loomist, et neid saaks lahendada suuremate kohtute juures objektiivsete ja valdkonnale spetsialiseerunud kohtunike poolt.

a) Kas võiks kohtusüsteemi käsitlusest lähtudes pidada otstarbekaks kõrgeima kassatsioonikohtu ja konstitutsioonikohtu ühendamist?

Kõrgemate kassatsioonikohtute loomine konstitutsioonikohtu kõrvale - nagu see on Saksamaa Liitvabariigis - on seotud selle eeliseaga, et kohtud koosnevad sel juhul kohtunikest, kellel on eriti põhjalikud teadmised ja kogemused antud õigusteaduse haruvaldkonnas. Kõigi õigusvaldkondade suhtes pädev konstitutsioonikohus, mis esmajärjekorras jälgib kooskõla põhiseadusega ja mille otsused on tihti suurel määral poliitilise tähendusega, on olemuselt erinev kõrgematest kassatsioonikohtutest, milliste spetsiaalteadmised on suunatud õiguse erinevatele harudele. Seda puudust konstitutsioonikohtu juures võib muidugi - nagu juba märgitud - osaliselt kõrvaldada sel teel, et kohtunikud spetsialiseeruvad õigusteaduse tähtsamate valdkondade lõikes ning kolleegiumid moodustatakse kohtunikest, kes eriteadmiste kõrval konstitutsiooniõiguses omavad ka spetsiaalteadmisi mingis muus õigusteaduse harus. Selgi puhul jääb siiski tõsiasjaks, et kassatsioonikohtud moodustatakse eranditult erialaselt spetsialiseerunud ja väga kogenud kohtunikest, samal ajal kui konstitutsioonikohtu koosseisus on kohtunikud erinevatest õigusteaduse valdkondadest.

Kas see ei võiks põhjustada soovimatut võimukontsentratsiooni efekti?

Võimude lahususe seisukohalt peaks olema ebaoluline see, kas konstitutsioonikohtu kõrvale luuakse veel eri liiki õigusasjade läbivaatamiseks spetsiaalsed kassatsioonikohtud. Täidesaatva ja seadusandliku võimu üle kontrolli teostamine on kohtu kohustus üldmõistes (kohus ühtse organina), kusjuures konstitutsioonikohtul on seadusandliku võimu üle kontrolli teostamise puhul eriti tähtis roll. Kassatsioonikohtud seevastu tegelevad vaid kohtusisese kontrolliga tasandikohtute poolt vastuvõetud otsuste üle ja aitavad seega kaasa õiguse ühtse rakendamise printsiibi realiseerimise tagamisele. See kontrollfunktsioon mõjub vaid kaudselt täidesaatva võimu tegevusele, kes reeglina arvestab kõrgema kohtu otsust, sõltumata sellest, kas see on kassatsiooni- või konstitutsioonikohtu poolt tehtud.

Millised on selle mudeli rakendamise tulemused kohtunike ametissenimetamisele ning õigus- ja kohtuvalitsusorganisatsioonile?

Põhiseaduse § 152 kohaselt kontrollib Riigikohus demokraatlikult legitiimset seadusandjat. Ta tunnistab kehtetuks iga seaduse või muu õigusakti, mis on vastuolus põhiseaduse sõnastuse ja mõttega.

Põhiseaduses sisalduvad arvukad väärtusotsustused tihti keskse klausli sarnases vormis. Põhiseaduse tõlgendamine teiste seaduste kontrollimise korral on seega tihti väga õigusloomelise iseloomuga tegevus. Saksamaa Liitvabariigis on Konstitutsioonikohtu abiga põhiseadust oluliselt edasi arendatud. Näiteks on mitmes suhtes laiendatud põhivabaduste rakendusala (Konstitutsioonikohtu poolt arendatud informatiivse enesemääramisõiguse instituut). Oma ülesande tõttu kontrollida põhiseaduse tõlgendamist ja täitmist on Riigikohus põhiseadusliku organina erinevalt teistest põhiseaduslikest organitest iseseisvam ja sõltumatum kohus. Demokraatliku riigi printsiibiga on vastavuses see, et riigi põhiseaduslikud organid on valitud vaid piiratud ajavahemikuks. Seetõttu peaksid konstitutsioonikohtu kohtunikud olema valitud samuti vaid piiratud ajaks.

Sel teel saab vältida õigusemõistmise jäigastumist, mis tuleneb ühtede ja samade isikute liiga kauaks ametissejäämisest. Samuti on sel teel võimalik tagada, et konstitutsioonikohtu õigusemõistmine arendatakse edasi kooskõlas kõigi õigesti ja õiglaselt mõtleivate inimeste arvamustega (*common man, bonus pater familiaris*).

Kas püüdlused konstitutsioonikohtualluvuse tsentraliseerimis- ja detsentraliseerimissüsteemi ühendamiseks on põhjendatud?

See, milliseid konstitutsioonikohtualluvussüsteemi tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise püüdlusi selles küsimuses mõeldud on, tõlkest ei selgu. Kui küsimus on asetatud selliselt, et kas konstitutsioonikohtu kõrval tuleb seaduste ja muude õigusaktide põhiseadusele vastavuse kontrollimises osaleda ka teistel kohtutel, tuleks sellele vastata jaatavalt.

Põhiseaduse § 146 kohaselt on kohtud seotud põhiseaduse ja seadustega. See seotus on loomulikult mõeldav vaid põhiseadusega kooskõlas olevate seaduste kontekstis. Sellest järgneb, et kohtutel tuleb kontrollida nende normide ühilduvust, mis on nende jaoks otsuste tegemisel olulised.

Põhiseaduse § 152 kohaselt on Riigikohtu ülesandeks tunnistada kehtetuks seadused ja muud õigusaktid, mis on vastuolus põhiseadusega. Seda, kuidas läbi viia kohtumenetlus juhul kui kohus peab seadust, mille alusel tuleks teha otsus, põhiseadusega vastuolus olevaks, põhiseaduses reguleeritud ei ole.

Soovitada võiks Saksa põhiseaduse artiklis 100 esitatud vastava sätte ülevõtmist Eesti õigusesse. Nimetatud sätte kohaselt tuleb kohtul, kes peab tema poolt tehtava otsuse aluseks olevat seadust põhiseadusega vastuolus olevaks, menetlus edasi lükata ja oodata ära Konstitutsioonikohtu otsus (üksikasjaliselt vaata Saksa põhiseaduse artikli 100 lõikeid 1 ja 2, lõige 3 omab tähendust vaid Saksamaa Liidumaade suhtes). Selle sätte kohaselt on iga kohtunik kompetentne lisaks formaalsele kontrollimisele ka ainelise kontrolli läbiviimiseks. Siiski on vaid Konstitutsioonikohtul pädevus tunnistada seadus, mis tundub sisuliselt põhiseadusega vastuolulisena, põhiseadusega vastuolus olevaks.

Tema otsusel on seaduse jõud ja see avaldatakse Saksa Liitvabariigi seadusteraamatus (lehel). See otsus seob iga kohtuniku. On otstarbekas koondada seaduse kehtetuks tunnistamiseks vajalik pädevus ühele kohtule - nagu seda näeb ette ka põhiseaduse § 152 - , tagamaks õigusemõistmise ühtsust ja tunnustamaks demokraatlikult legitimeeritud seadusandja autoriteeti. Teiselt poolt on kõikidele kohtunikele antav kontrolliõigus tagatiseks, et seadused vastaksid põhiseadusele ja põhiseadusega vastuolus olevad seadused kuulutatakse põhiseadusega vastuolus olevaiks (kehtetuiks) võimalikult lühikese ja kiire menetluse käigus.

a) Kas põhiseaduse §-s 150 sätestatud kohtunike ametissenimetamise süsteem vajaks täiendamist erinevate võimuharude vahelise kohtunike ametissenimetamist koordineeriva organi asutamise teel?

Põhiseaduse § 150 kohaselt nimetatakse Riigikohtu esimees ametisse Riigikogu poolt Vabariigi Presidendi ettepanekul. Selline regulatsioon peaks olema asjakohane. Riigikohus on sõltumatu kohus, ühtlasi seadusandliku ja täidesaatva võimuga võrreldes võrdõiguslik põhiseaduslik organ, kes kontrollib Riigikogu poolt vastuvõetud seaduste ja Valitsuse poolt loodud õigusaktide vastavust põhiseadusele. Oma ulatuslike kontrollivolituste tõttu on Riigikohtul oluline mõju põhiseaduse edasiarendamisele. Tema õiguslikud tõdemused on olulise poliitilise kaaluga. Riigikohtu presidendi ametiseisundi ja tähenduse seisukohalt on seetõttu soovitav tema ametissenimetamine demokraatlikult seadustatud Riigikogu poolt Vabariigi Presidendi ettepanekul, kes riigipeana seisab Valitsuse eesotsas.

Saksamaa Liitvabariigis valitakse Konstitutsioonikohtu kohtunikud pooles ulatuses Liidupäeva ja pooles ulatuses Liidunõukogu poolt, mis läbi samuti arvestatakse piisavalt riigivõimude vastastikuse kontrolli nõuet.

Kuna Riigikohtu ülejäänud liikmed nimetatakse ametisse Riigikogu poolt Riigikohtu esimehe ettepanekul, on järgitud vastastikuse kontrolli printsiipi, silmas pidades Riigikohtu esimehe kui õigusemõistmise kõrgeima esindaja kaasmõju Riigikohtu komplekteerimisel.

Saksa Konstitutsioonikohtu seaduses on selle lisaks ette nähtud, et Konstitutsioonikohtu kohtunike valimiseks valimiskomisjonides on vajalik nii Liidupäeva kui ka Liidunõukogu kahekolmandikulist häälteenamus (vaata § 66 lõiget 5, 7 *das Bundesverfassungsgerichtsgesetz*) ja et kolm iga senati liiget tuleb valida Saksamaa kõrgemate kohtute kohtunike hulgast (vaata § 2 3.lõike lauset 1, *das Bundesverfassungsgerichtsgesetz*). See säte peab aitama vältida kohtunike valimist parteipoliitilistest vaatepunktidest lähtudes.

Vastavalt põhiseaduse § 150 3.lõikele nimetatakse kõik kohtunikud, kes ei kuulu Riigikohtu koosseisu, Vabariigi Presidendi poolt Riigikohtu ettepanekul. See, kas Presidendil on õigus tagasi lükata Riigikohtu poolt esitatud kandidatuure, ei nähtu ei põhiseaduse § 78 p.13 ega ka teistest põhiseaduse sätetest. Selle sätestamine oleks igal juhul soovitatav.

Saksamaa Liitvabariigis on presidendil valdavalt esindusfunktsioonid. Vastavalt kehtivale käsitlusele on tal õigus kohtuniku kandidatuur tagasi lükata juhul kui kandidaat ei vasta kohtunikuametile seaduses sätestatud nõuetele või kui tema ametissenimetamise vastu räägivad muud raskendavad asjaolud. Seda võimalust on Saksamaa Liitvabariigi President ka harvadel üksikjuhtudel kasutanud.

Sõltumata sellest, kas presidendil on kohtunikukandidatuuri tagasi lükkamise õigus, saab kohtuniku ametisse nimetada siiski vaid Riigikohtu kohtunike ettepanekul ja seega ka nõusolekul. See on üks kohtute koosseisu juurdekutsumise teel täiendamise, niinimetatud kooptatsiooni vorme.

Saksa konstitutsiooniõiguse kohaselt eksib demokraatiaprintsiibi ja võimude lahususe põhimõtte vastu kohtunike ametisse määramise süsteem, mille puhul kohtunike koosseis ennast juurdevalimise teel ise täiendab. Funktsionaalselt on olemas sarnasused õigusemõistmise ja seadusandluse vahel. Seaduste rakendamise korral, konkretiseerides õigusnorme, täiendusi ja arendusi aitavad kohtud olulisel määral kujundada õigussüsteemi. Õigusloomes, mida teostavad kohtud, puudub poliitiliselt kujundav element, kuna kohtunikupoolne õigusloome lähtub kohtuniku seotusest põhiseaduse ja seadustega ning on seetõttu orienteeritud õiguskorra alustugedeks olevatele väärtushinnangutele. Järeilmõjude ja tähenduse osas üldise õiguskorra ja õigusorganisatsiooni jaoks on seadusandluse ja kohtunike poolt teostatava õigusloome vahel siiski küllalt lähedane seos. Seetõttu peaks õigustmõistev võim sarnaselt teistele

riigivõimudele olema demokraatlikult legitimeeritud (vaata põhiseaduse § 1 1.lõiget). Sealjuures on vastastikuse kontrolli ja tasakaalustamise printsiipi aspektist lähtudes otstarbekas, kaasata rahva poolt vahetult valitud seadusandlikku võimu kohtunike valimisse. See võiks toimuda valimiskomisjoni kaudu, kuhu peale saadikute kuuluvad ka täidesaatva ja seadusandliku võimu esindajad. Valimiskomisjoni koostamine ja valimiste meetod peaksid olema kujundatud nii, et kohtunikeks määrataks sõltumatud ja erapooletud isikud, kelle puhul ei mängi rolli nende parteipoliitiline suundumus.

Kuidas võib kehtivast põhiseaduse tekstist lähtudes käsitleda Vabariigi Presidendi õigusi kohtunike ametisse nimetamisel? Kas ta saab keelata kohtuniku ametisse nimetamist, kui konkreetsel isikul puuduvad kohtunikuameti jaoks seadusega sätestatud eeldused?

Nagu juba punktis a) märgitud, ei reguleeri põhiseadus seda, kas President võib tagasi lükata Riigiohtu poolt esitatud kohtunikukandidatuuri.

Kuna Presidenti ei saa siiski vaadelda lihtsalt riiginotarina, tuleb ka ilma sellekohase sätestuseta põhiseaduses omistada talle õigus lükata tagasi Riigiohtu poolt esitatud kandidatuur, kui antud isiku juures ei ole täidetud seadusega kohtunikuameti jaoks kehtestatud nõuded või ka siis, kui tema isiksuses peituvad kaalukad probleemid, mis ei sobi kohtunikuametiga.

Vältimaks arvamuste lahknevusi teemadel, millised on Presidendi volitused, võiks soovitada need volitused täpsemalt seadusega sätestada. Piiramatu tagasilükkamisõiguse korral osaleks President võrdõiguslikuna kohtunike valimisel. Seda peaks eelistama kohtute koosseisude iseenesliku täiendamise meetodile (juurdekutsumise teel), silmas pidades demokraatiaprintsiipi ning ka võimude lahususe printsiipi.

Mil määral on kohtuniku sõltumatuse tagamiseks vajalik tema immuunsus kriminaalvastutuse suhtes põhiseaduse §-s 153 sätestatud viisil?

Tagamaks kohtunike sõltumatust, ei ole vajalik neile omistada immuunsust kriminaalvastutuse suhtes põhiseaduse § 153 mõistes. Ei Saksamaa Liitvabariigis ega ka teistes Lääne õigusriikides ei ole kohtunikud immuunsed kriminaalvastutusele võtmise suhtes. Erapooletu ja isikliku sõltumatuse abil tuleb tagada kohtumõistmine ilma väliste mõjudeta kohtuniku poolt, kes on seotud vaid põhiseaduse ja seadustega. Ei riivata ei erapooletut ega ka isiklikku sõltumatust võttes kriminaalvastutusele kohtunikku, kes väljaspool oma ametiaega on toime pannud kriminaalkorras karistatava teo. Kohtuniku võib kriminaalkuriteo toimepanemise eest tema ametist tagandada. Sellise vabadust piirava vahendi kasutamiseks on siiski vastavalt põhiseaduse §-le 21 vajalik sõltumatu kohtu sellekohane otsus, nii et ei seadusandlikul ega ka täidesaatval võimul ei oleks võimalust õigustamatu aresti kaudu mõjutada kohtunikku ja seega ka õigusemõistmist.

Tagamaks, et kohtunikku ei saa võtta kriminaalvastutusele tema poolt teostatud õigusemõistmise eest, ei ole vajalik vastava immuunsuse sätestamine. See järeldeb pigem põhiseadusega tagatud kohtunikusõltumatusest. Sellest baasprintsiibist on ainult üks

erand juhul, kui kohtunik kohtuprotsessi juhtides või kohtuasja otsustades tahtlikult teatud vaidleva poole heaks või kahjuks eksib seaduse vastu, tehes end seeläbi süüdlaseks õiguse moonutamises. Erapooletu sõltumatus ei vabasta kohtunikku seotusest seadusega, see seotus on pigem sõltumatuse komplementäärelement.

Kui kohtunik võetakse väljaspool tema ametitegevust kriminaalvastutusele, siis ei mõjuta see tema õigusemõistmist, nii et karistuse kaudu ei riivata tema erapooletust ja isiklikku sõltumatust. Ka selliste kriminaalkorras karistatavate tegude eest kriminaalvastutusele võtmise suhtes immuunsuse tagamine raskendaks oluliselt juurdlusi ning takistaks süüdlase karistamist. See kehtib näiteks liiklusõnnetuse korral, mille kohtunik süüdlasena põhjustas. Seeläbi ei kahjustataks ainult kannatanu huve, vaid ka kohtuametkonna autoriteeti ning usaldust kohtute õigusemõistmise vastu.

Kui sellest hoolimata tagatakse kohtunikele vastavalt põhiseaduse §-le 153 immuunsus kõikide karistuste suhtes, siis ei tohiks see siiski laieneda juurdlusmenetlusele, vaid peaks olema seotud vaid vabadustpiiravate abinõude ja süüdistuse sissenõudmisega. Need abinõud võiksid olla tehtud sõltuvateks Riigikohtu ettepanekul antavast Presidendi nõusolekust. Loomulikult ei tohiks selline menetlus olla asjakohane, kui on tegemist kuritahtliku hooletusega ja seda eriti liikluses. Vähemalt viimatinimetatud karistatavate tegude eest vastutusele võtmise suhtes ei tohiks kohtunikul immuunsust olla.

Kas põhiseaduse §-s 24 sätestatud põhimõte, mille kohaselt ei tohi kedagi tema vaba tahte vastaselt üle viia seaduslikult kindlaksmääratud kohtu alluvusest teise kohtu alluvusse, on piisav, kui arvestada, et see printsiip ei sisalda seadusliku kohtuniku nõuet?

Paragrahv 24 tagab vaid selle, et igal üksikjuhtumil tuleb kohus, kes asja otsustab, seadusega määrata.

Sellest ei piisa, et tagada seaduslikku kohtunikku Saksa põhiseaduse artikli 101 lõike 1 lause 2 mõistes. Saksa konstitutsiooniõiguse kohaselt tuleb lisaks kohtule, ka iga konkreetse üksikjuhuga tegelev pädev kohtunik keskse sätte abil eelnevalt määrata. Kohtusisene ülesannete jaotamine toimub presiidiumi kaudu, kuhu väiksemate kohtute puhul kuuluvad kõik kohtunikud ning mis suuremate kohtute puhul valitakse kohtunike hulgast. Presiidium avaldab enne majandusaasta algust ülesannete jaotamise plaani, mis kehtib kogu algava aasta jooksul ning millega määratakse ette pädevad kohtunikud iga menetluse jaoks, mis toimub antud kohtus. Samal ajal kui seadus sätestab, milline kohus on üksikjuhtumil pädev, määratakse ülesannete jaotamise plaani abil kohtusisene pädevus. Seaduslikuks kohtunikuks põhiseaduse mõistes on seaduse kaudu ja kohtusisese ülesannete jaotamise plaani abil eelnevalt määratud kohtunik. Õigust taotleval kodanikul on põhiõigustega tagatud õigus taotleda sellist kohtunikku.

Teised demokraatlikud õigusriigid ei lähe seadusliku kohtuniku määramise suhtes nii kaugele kui Saksa konstitutsiooniõigus. Näiteks Prantsusmaal on kohtu eesistujal suurem mõju kohtusisesele ülesannete jaotusele. Ta võib kohtunikele näiteks suunata sarnaseid menetlusi ja ka paremini likvideerida ebaühtlust kohtunike koormustes nii nagu see on ka

võimalik vastavalt Saksa kohtukorralduse seaduse §-s 21 e, lõikes 3 sätestatud rangele ettekirjutusele. Õigusriiklikult lubatavad on samuti sätestused, mis seadusliku kohtuniku määramise suhtes on Saksa kohtukorralduse seadusest vähem ranged. Tähtis on vaid, et kohaldataks sätteid, mis takistaksid vahetu või ka kaudse mõju avaldamist seadusandliku või täidesaatva võimu poolt üksikjuhtumil pädeva kohtuniku määramisele.

a) Kas rahva osaluse sätestatuse puudumine põhiseaduses võib õigusemõistmises olla takistuseks, kui see sätestatakse põhiseadusele alluvates seadustes (kas põhiseaduse väljatöötamiseks kutsutud kogu käsitles aukohtuniku instituuti lubatavana põhiseaduses antud kohtukorralduse regulatsiooni korral)?

Aukohtuniku instituut rajaneb sajanditepikkusel euroopa traditsioonil ja on ka anglosaksi õigusregioonis ette nähtud. Aukohtunike kaasosalemiseks ei ole seetõttu tarvis eraldi sätet põhiseaduses. Pigem nõuab põhiseadusega sätestatust sellest traditsioonist kõrvalekaldumine.

Eesti põhiseaduse XI. peatükis on sarnaselt Saksa põhiseadusega reguleeritud ainult aukohtunike kutsumine. Saksa põhiseadus ei sisalda ka üldises mõttes mingeid sõnaselgeid sätteid aukohtunike kohta. Samuti on konstitutsiooniõiguse kohaselt lubatav aukohtunike kaasamine ning seda ei ole ei kirjanduses ega ka kohtutes kahtluse alla seatud. Traditsioonile tuginedes on põhiseaduse andjate poolt nii Saksamaa Liitvabariigis kui ka Eestis eeldatud aukohtunike kaasamist õigusemõistmises. See ei ole mitte ainult konstitutsiooniõigusega lubatud, vaid lausa nõutav, kuna põhiseaduse § 1 1.lõike kohaselt on rahvas kõrgeima riigivõimu kandja ning seda printsiipi realiseeritakse tavaliselt aukohtunike määramise-kaasamise teel õigusemõistmisse.

Kas ja millise täpsusega oleks vajalik põhiseaduses sätestada rahva osaluse õigusemõistmises?

Nagu tuleneb punktis a) toodud märkmetest, ei ole vajalik põhiseaduses sätestada, kas ja millisel määral osalevad õigusemõistmises asjaarmastajad. Seda võib reguleerida tavaliste seaduste abil. Näiteks Saksamaa Liitvabariigis reguleerivad seda kohtukorralduse seadus ja menetlusseadus.

Kas põhiseadus peaks ette nägema kohtute teatud ülesannete täitmise mittekohtunikest ametnike poolt, kui peaks sisse viidama kohtumenetluse institutsioon?

Põhiseaduses ei peaks olema vajalik sätestada, et mittekohtunikest ametnikud tohivad teatud põhiseaduse ja seadusega kohtutele suunatud ülesandeid täita.

Põhiseaduse § 146 näeb ette, et õigust võib mõista ainult kohus. Erinevalt Saksa põhiseaduse artiklist 92, mis sätestab, et õigusemõistmine on usaldatud kohtunikele, lubab Eesti põhiseaduse § 146 ka mittekohtunikest ametnikel õigustmõistvate ülesannete täitmisega tegeleda.

Kuigi Saksa konstitutsiooniõiguse kohaselt on õigusemõistmine usaldatud kohtunikele, on üldiselt tunnustatud siiski lubatavaks, et kohtumenetluse seisukohalt tähtsaid ülesandeid võivad täita ka mittekohtunikest ametnikud. Ainult õigusemõistmine otseses mõttes on usaldatud vaid kohtunikele. Selle all mõeldakse põhiseaduse poolt kohtutele suunatud funktsioonide kõrval eelkõige traditsioonilisi õigusemõistmise tuumikvaldkondi nagu kodanik-õiguslike tülide lahendamine ja kriminaalkohtualluvus. Neid valdkondi ei tohi suunata mittekohtunikest ametnike ülesannete hulka. Eranditult kohtunike pädevusse kuuluvate ülesannete hulka ei arvata aga kogu kohtumenetlust, mis sisaldab ka vabatahtlikku kohtualluvust ja mida ei saa võrrelda lihtsalt mingit vaidlust lahendava tegevusega. Õigusemõistmine on vaid üks osa kohtumenetluses ning mitte iga kohtute pädevusse antud ülesanne ei ole õigusemõistmine otseses mõttes. Kohtumenetluse valdkonnas on kaastegevad mitmesugused organid, teiste hulgas notarid, riiklikud süüdistajad, dokumendiametnikud, kohtutäiturid ja ka kohtumenetlejad (seal, kus see funktsioon on sisse viidud).

Kohtumenetlejate väljaõpe on lühem kui kohtunikel. Neid õpetatakse nn. ettevalmistusteenistuse käigus, mis pooles ulatuses viiakse läbi kolledžis ja pooles ulatuses praktikas. Kohtunikud peavad seevastu lisaks 3,5 aastat kestvale studiumile ka 2-aastase ettevalmistusteenistuse läbima.

Sisuliselt on kohtumenetlejate väljaõpe kohandatud vastavaks sellele ülesanneteringile, millega nad tegelema hakkavad. Seda valdkonda sätestab täpsemalt kohtumenetlejaseaduse § 3 ühenduses §-ga 14. Kohtumenetleja teostab eelkõige vabatahtlikus kohtualluvuses olevaid, sundtäitmisega seotud, kuluõiguse ja hoiatusmenetlustega seotud ülesandeid. Need ülesanded kuulu õigusemõistmise alla otseses mõttes. Seetõttu ei pea neid täitma kohtunikud (vaata *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, köide 50, lk.370, 371; köide 56, lk. 110, 125). Kohtumenetlejate kasutamine on Saksa kogemuse põhjal soovitatav. Saksa õiguse kohaselt on kohtumenetleja iseseisev kohtumõistmise organ lisaks kohtunikele. Ta on sarnaselt kohtunikuga erapooletu, vaba teenistuskorraldustest ning ka suhe kohtunikuga on reguleeritud seaduslikul alusel. Ta ei ole kohtunik, vaid eristaatuse ametnik, kuna tal puudub isiklik sõltumatus, mis on kohtunikuameti oluliseks tunnuseks.

Vabatahtliku kohtualluvuse valdkonnas on ainult kohtunike pädevuses teatud ülesanded, mis puudutavad isikuõigusi, näiteks vastutusvõimetuks tunnistamine, sunniviisiline suunamine, adoptioon, vanemliku hoolitsusõiguse kõrvaldamine jne.. Nendega seotud isikuõiguste riivamised on oma tähenduselt võrreldavad vabadusekaotusega. Seetõttu on need täielikult õigusemõistmise alla kuuluvad ning neid puudutavad otsused tuleb vastu võtta erapooletute isiklikult sõltumatute kohtunike poolt. Kui Eestis soovitatavalt peaks sisse viidama kohtumenetleja instituut, oleks otstarbekas kasutada üleminekuajaga kohtumenetleja instituudiga valdkondade lõikes (lisa 1, peatükk III, valdkond A, lõik III, nr. 3a).

Nad võivad tegeleda mingite teatud ülesannetega kohtumenetleja staatuses, kuni nad tõestavad piisavaid teadmisi valdkonnas, mis neile on usaldatud. See tase peab olema võrreldav kohtumenetleja tasemega.

Saksamaa Liitvabariigi uutes liidumaades on eelnimetatud praktiseeritud edukalt. Kohtumenetlejate ettevalmistamiseks, kes tegelevad vaid kindla valdkonnaga, piisab 3-kuulistest kursustest. Nende teadmiste pideva laiendamise tulemusena praktika käigus võib neid järkjärgult mahukamate probleemidega seotult rakendada. Paralleelselt sellega valmistatakse ette kohtumenetlejaid kogu valdkonna sügavuse ulatuses.

Kohtumenetlejate pädevust ei ole soovitatav põhiseaduses ette näha. Saksamaa Liitvabariigis on nende pädevus ja ülesannete ring esialgsega võrreldes oluliselt laienenud. See oleks vaevalt võimalik olnud, kui pädevus oleks reguleeritud põhiseaduses.