

§ 147. [Kohtuniku personaalse sõltumatuse tagatised]

Kohtunikud nimetatakse ametisse eluaegsetena. Kohtunike ametist vabastamise alused ja korra sätestab seadus.

Kohtunikku saab ametist tagandada üksnes kohtuotsusega.

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

Kohtunike sõltumatuse tagatised ja õigusliku seisundi sätestab seadus.

Autor *Priit Pikamäe*

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 71. Kohtunikke võib tagandada ametist ainult kohtu teel.

Kohtunikke võib vastu nende tahtmist paigutada ühest kohast teise ainult seaduse täitmise tingitud juhtumitel.

§ 72. Kohtunikud ei või pidada peale seadustes ettenähtud juhtumite kõrvalist palgalist ametit.

PS 1937: § 116. Kohtunikke võib tagandada ametist või ilma nende nõusolekuta paigutada ühest kohast teise ainult kohtu otsusega.

Seaduse alusel kohtute koosseisude muutmise tingitud juhtudel võib kohtunikke ilma nende nõusolekuta paigutada ühest kohast teise või vastavate vabade kohtade puudumisel ametist vabastada, kusjuures kohtunikuametist vabastatule makstakse tasu viimase ametikoha järgi kahe aasta kestel.

Kohtunikkude kohtulikule vastutusele võtmine teenistusalaste süütegude eest ning asjarutamiskord määratakse seadusega.

§ 117. Kohtunikud ei või pidada peale seaduses ettenähtud juhtude kõrvalist palgalist ametit.

Sisukord

I. Ametisse nimetamine ja ametist vabastamine

II. Ametikitsendused ja muud sõltumatuse tagatised

- 1 Paragrahv sätestab kohtuniku sõltumatuse isikulised (personaalsed) tagatised, mida tuleb eristada kohtu kui institutsiooni sõltumatuse garantiidest (PS § 146 komm. 18). Õigusriigi toimimiseks ei piisa pelgast kohtu ja õigusemõistmise sõltumatuse deklareerimisest, vaid see tuleb kohtuniku kui õigusemõistmise funktsiooni täitja isikulisel tasandil kindlustada talle asjakohaste konstitutsiooniliste tagatistega, mida seadusandja ei saa teisiti otsustada. Olles oma õiguslikult seisundilt küll riigiametnik, erineb kohtuniku teenistussuhe märkimisväärselt muudest riigiametnikest eeskätt kohtunikuks nimetamise korra, ametist vabastamise aluste ja ametikitsenduste poolest. Kohtuniku teenistussuhte keskselt eripäraks on alluvussuhte puudumine õigusemõistmisel (PS § 146 komm. 7 ja 21). See säte kindlustab riigikorralduslikult kohtuniku isikulist sõltumatust kahel viisil. Esmalt sätestatakse lõigetes 1–2 kohtuniku ametisse nimetamise ja ametist vabastamise erisused ning seejärel nähakse lg-s 3 ette üldine keeld pidada muud ametit kohtunikuameti kõrvalt (ametikitsendused). Loetletud normide pinnalt koos PS §-ga 153 moodustub kohtuniku isikulise sõltumatuse tagatiste järgmine põhiseaduslik miinimum: 1) ametisse nimetamine

eluaegsena; 2) ametist tagandamise võimalikkus üksnes kohtuotsuse alusel; 3) kohtuniku-ameti muude ametitega ühitamiskeeld, v.a seaduses ettenähtud juhud; 4) ametis oleku ajal kriminaalsüüdistuse esitamise võimalikkus esimese ja teise astme kohtunikele üksnes Riigikohtu üldkogu ettepanekul ja VP nõusolekul ning Riigikohtu kohtunikule vaid õiguskantsleri ettepanekul ja Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. Kohtuniku isikuliste sõltumatuse garantiide täpsustamiseks ja vajaduse korral täiendavate tagatiste sätestamiseks eelnimetatud raamides on lg 4 kohaselt pädev seadusandja. Eesti parasjagu kehtivas õiguskorras sisaldub kohtuniku õigusliku seisundi üksikasjalikum regulatsioon KSis.

I. Ametisse nimetamine ja ametist vabastamine

- 2 Kuna kohtunike ametisse nimetamise regulatsiooni olulisust kohtu sõltumatuse põhimõtte tagamisel on võimatu üle hinnata, laienevad sellele ka rahvusvahelised standardid. EIK praktika on kohtunike ametisse nimetamise korraldust pidanud üheks kohtuvõimu sõltumatuse esmatähtsaks põhimõtteks, märkides, et tuvastamaks, kas teatud organi puhul võib rääkida selle sõltumatusest, tuleb muu hulgas pöörata tähelepanu selle liikmete ametisse nimetamise viisile ja nende ametitähajale, välise surve vastaste garantiide olemasolule ning sellele, kas organ jätab sõltumatu mulje.¹ Sama kinnitab Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus CM/Rec(2010)12² liikmesriikide kohtunike kohta p 49, märkides kohtuniku sõltumatuse põhiteguritena ametiaja kindlustatust ja ametist tagandamatust. Kohtunike ametisse nimetamise kord on kohtunike isikulise sõltumatuse peamine instrument.³
- 3 Lõike 1 ls 1 sätestab kohtuniku ametisse nimetamise erisused, nähes ette, et see toimub eluaegselt. Täpsemalt tuleneb vaadeldavast sättest nii kohtuniku ametisse saamise kord kui ka ametiaja kestus. Maailmapraktika tunneb erinevaid lähenemisi kohtunike ametisse saamise korraldamiseks. Määrates, et kohtunikud *nimetatakse ametisse*, on põhiseadusandja kahe peamise kohtute moodustamise põhimõtte – valitavus või nimetamine – vahel valides otsustanud viimase kasuks.⁴ Kohtunike ametisse nimetamise eelistena rahva poolt otseste valimiste ees tuleb pidada sellesse ametisse pürgijate vabastamist valimiskampaaniate korraldamisest, mis oleks ka raskesti ühitatav kohtuniku ülesannetega, kuivõrd õigusemõistmine ei saa olemuslikult toimida ette lubatava programmi alusel, vaid üksnes kooskõlas PSi ja seadustega (PS § 146 ls 2). Nendel põhjustel ei ole kohtuvõimu teostamine PSi kohaselt legitimeeritud vahetult rahva poolt, vaid toimub vahendatult parlamendi ja viimase valitud ametiisikute kaudu (PS § 146 komm. 6). PS § 78 p 13 järgi nimetab esimese ja teise astme kohtunikud Riigikohtu ettepanekul ametisse VP ning Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu kohtunikud Riigikogu vastavalt VP ja Riigikohtu esimehe ettepanekul PS § 65 p-de 7 ja 8 kohaselt. Seega toimib kohtuvõimu legitimeerimismehhanism esimese ja teise astme kohtunike puhul analoogiliselt valitsuse liikmete ametisse nimetamisega (vrd PS § 78 p 10) ning riigikohtunike puhul sarnaselt muude põhiseaduslike institutsioonidega (vrd PS § 65 p-d 7 ja 9). Kohtuvõimu teostamise legitimeerimine kirjeldatud kujul vastab sel moel PSis järgitud riigivõimu teostamise üldisele kontseptsioonile, mille kohaselt legitimeerib rahvas vahetult üksnes Riigikogu, samas kui muud riigivõimuharud ja põhiseaduslikud institutsioonid omandavad selle teostamise volituse Riigikogu vahendusel.

¹ Vt EIK 22.11.1995 Bryan *vs.* United Kingdom.

² Recommendation CM/Rec(2010)12.

³ EIK 01.12.2020 – Gudmundur Andri Ástráðsson *vs.* Island, p 234.

⁴ Selle kohta samuti J. Ginter. Guarantees of judicial independence – *Juridica International* I/1996, lk 75 jj.

- 4 Lõike 1 ls 1 sätestab PSi kontekstis kohtuniku keskse isikulise sõltumatuse tagatisena kohtunikuameti eluaegsuse põhimõtte. Viimase ülesandeks on kindlustada, et kohtunik ei pea kartma, et tema tegevus õigusemõistjana võib kahtluse alla seada tema jätkamise oma ametikohal juhul, kui tehtav lahend kellelegi ei meeldi. Eluaegsuse põhimõtte kujutab endast seega kohtuniku ametikohagarantiid, tagades, et õigusemõistmine toimub PS § 146 ls 2 kohaselt sõltumatult ning kooskõlas PSi ja seadustega (PS § 146 komm. 22 jj). Eluaegsuse põhimõtte ei tähenda seevastu ametipidamiskohustust, mistõttu ka kohtunik on alati vaba mistahes ajal ametist lahkuma ja endale muu töö valima.⁵ Sisulisest küljest lahendab lg 1 ls 1 eluaegsuse printsiibi kehtestamise kaudu ühtlasi kohtuniku ametiaja kestuse küsimuse. Seeläbi on PS kahe võimaliku kohtuniku ametiaja määratlemisvõimaluse – tähtaegsuse ja tähtajatus – vahel valides teinud otsustuse viimase kasuks.⁶ Selliselt vastandub kohtunik oma ametiaja kestuse poolest muudele PSiis nimetatud ametiisikutele, kes kõik valitakse või nimetatakse ametisse teatud tähtajaks (vrd PS § 60 lg 3, § 80 lg 1, § 92 p 1, § 134 lg 2, § 140 lg 1, § 156 ls 1). Ametisse nimetamise eluaegsuse määratlemine läbi ametiaja garanteerituse pole selles mõttes piisav⁷, et PSiis sätestatud tähtajaks on ametiaeg kindlustatud ka muudele põhiseaduslikele institutsioonidele. Kuigi ka kohtuniku ametisse nimetamine tähtaegselt ei tähendaks kohtuniku isikuliste garantiide nõrgenemist, poleks see samas ka oluliste puudusteta. Ühelt poolt, juhul kui tähtaegse ametiajaga kaasneks ühtlasi ametisoleva kohtuniku võimalus taotleda enda ametisse nimetamist järgmiseks tähtajaks, võib see tekitada kohtunikus motivatsioonisurve arvestada õigust mõistes sellega, kas ja mil määral võib tehtud lahend mõjutada tema võimalusi ametis jätkata. Teisalt aga tooks ametiaja tähtaegsus endaga kaasa kohtunikonna pideva roteerumise, kui kohtuniku ametiaeg piirataks vaid ühe tähtajaga, nägemata ette uuesti kandideerimise võimalust. Viimane mõjutaks omakorda negatiivselt kohtupraktika stabiilsust ja õiguskindlust. Kohtunike ametisse nimetamine eluaegselt väldib neid kitsaskohti, kuid eeldab samas kohtunikukandidaatide põhjalikku hindamist, sest otsustus ametisse nimetamise kohta on üldjuhul tagasivõetamatu ka juhul, kui kohtuniku sobimatus oma ametisse peaks selguma alles pärast ametisse nimetamist. Kuna ametisse sobivuse hindamiseta ei saa hakkama ka ametisse nimetamise tähtajaline süsteem, kaaluvad eluaegsuse põhimõtte eelised kohtusüsteemi puhul üles selle kitsaskohad vähemalt üldkohtute komplekteerimise puhul. Loetletud põhjustel on Euroopa riikide praktikas üsna tavapärane kasutada n-ö ametisse nimetamise segasüsteemi, mille järgi instantsikohtunikud nimetatakse ametisse eluaegselt, samas kui kohtunike valimisel nendesse kohtuastmetesse, milles toimetatava kohtupidamise puhul on määravaim maailmavaade (põhiseaduskohtud), järgitakse tähtaegsuse põhimõtet. Tähtaegselt toimub kohtunike nimetamine reeglina ka rahvusvahelistesse kohtuinstitutsioonidesse (nt Euroopa Inimõiguste Kohus, Euroopa Liidu Kohus). Sätestades, et *kohtunikud* nimetatakse ametisse eluaegselt, selgitab selle paragrahvi esimene lause, et Eesti õiguskorras laieneb eluaegsuse nõue kõigile kohtunikele üleüldiselt ega olene sellest, millise kohtusüsteemi lüli raames ta õigust mõistab. PS ei diferentseeri seega kohtunike ametisse nimetamist vastavalt sellele, milliseid ülesandeid konkreetne kohus kohtusüsteemis tervikuna täidab. Nõnda nimetatakse eluaegselt ametisse üld- ja halduskohtute kohtunike kõrval ka Riigikohtu liikmed, olgugi et viimane on PS § 149 lg 3 ls 2 kohaselt ühtlasi põhiseaduskohus.
- 5 Sätestades kohtunike ametisse nimetamise eluaegselt, ei täpsusta PS selle printsiibi ajalist ulatust ehk täpsemalt seda, kas ja millistel tingimustel võib kohtuniku tähtajatu teenistussuhe lõppeda muudel alustel peale tema enda soovi või surma. Üldise arusaama kohaselt ei ole kohtunike ametisse nimetamise eluaegsuse põhimõtte absoluutne ja seda võib piirata

⁵ RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 95.

⁶ Vt selle tõlgenduse kasuks ka V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 1044.

⁷ V. Saaremets. – PSKV₅, PS § 147 komm. 7.

legitiimse eesmärgi saavutamiseks vahenditega, mis on selle saavutamiseks proportsionaalsed ega tekita kohtusse pöörduja jaoks kahtlusi kohtu erapooletuses ja kaitstuses ebakohase välise mõju eest.⁸ Kommenteeritava paragrahvi lg 1 ls 2, mis usaldab kohtunike vabastamise aluste ja korra sätestamise seadusandjale võrdlemisi laiaulatuslikus sõnastuses, järgib sama ideed, välistades ametisse nimetamise eluaegsuse põhimõtte absoluutsuse ja võimaldades selle piiramist üldistes huvides põhjustel, mis võivad minna vastuollu kohtuniku enda sooviga ametis jätkata. Nii näiteks ei peeta rahvusvaheliselt kohtuniku kohustusliku teenistusvanuse ülemmäära kehtestamist kohtunikonna juurdekasvu tagamiseks (KS § 99¹) eluaegsuse põhimõtte rikkumiseks, kui riigid peavad kohtusüsteemi toimimise huvides sellise ametist vabastamise aluse ettenägemist vajalikuks (vt nt Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 17.11.2010 soovitus CM/Rec(2010) 12 p 49). Teisalt ei ole seadusandja otsustusruum kohtuniku karjääri lõpetamise ehk tema teenistusest vabastamise aluste sätestamisel ka piiramatut. Seda tehes ei tohi seadusega muuta sisutühjaks lg 1 ls-s 1 nimetatud kohtuniku ametisse nimetamise eluaegsuspõhimõtet, mistõttu vabastamise alused peavad olema objektiivselt vajalikud, vastama üldistele huvidele ja laienema ühetaoliselt kõigile kohtunikele. Ametisse nimetamise eluaegsuse põhimõttega ei ole eelnimetatud põhjustel kooskõlas vabastamise aluste selline regulatsioon, mis jätab ametis jätkamise sõltuvaks kellegi suvast, sest sel juhul pole välistatud kohtuniku ametist vabastamine seoses tema eelneva ametialase tegevusega. Seetõttu on PS § 147 lõikes 1 ls-s 1 sätestatuga, mille kohaselt kohtunikud nimetatakse ametisse eluaegselt, küsitavas kooskõlas KS §-s 99¹ sisalduv kohtuniku teenistusvanuse tõstmise regulatsioon, kuivõrd sisuliselt küljest on tegemist suvaotsusega.

- 6 Paragrahvi 147 lõigete 1 ls 2 ja lg 2 võrdlusest järeldub, et PS eristab kohtuniku ametist vabastamist tema tagandamisest ametist. PS ise nimetatud kahe mõiste erinevust ei täpsusta. Tervikuna ei ole PS siiski mõistete ametist *vabastamine* ja *tagandamine* kasutamisel järjekindel, rääkides poliitiliste institutsioonide puhul läbivalt ametist vabastamisest sõltumata sellest, millisel põhjusel see aset leiab (vrd nt PS § 64 lg 1, PS § 78 p 10 ja PS § 92 lg 2). Kohtusüsteemi kõrval nimetab PS ametist tagandamise võimaluse veel ära üksnes õiguskantsleri puhul (PS § 140 lg 2). Nagu juba eelnevalt kohtuniku ametist vabastamise aluste juures märgitud, ei saa kohtuniku ametist vabastamise ja ametist tagandamise piiritlemise juures tugineda sellele, kas kohtuniku ametist lahkumine toimus tema soovil või oli sunnitud, kuivõrd viimast võib endast kujutada ka kohtuniku ametist vabastamine. Nimetatud sätete grammatiline ja süstemaatiline tõlgendamine, eeskätt tagandamise alusena kohtuotsuse nimetamine lasevad järeldada, et kui ametist vabastamine kujutab endast teenistusest lahkumist väärtusneutraalsetel põhjustel, siis tagandamise all mõistetakse võimu teostamiselt eemaldamist ametikohustuste rikkumise tõttu. Tagandamise sisuks on niisiis kohtunikonnast väljaheitmine kohtuniku tegevuse taunitavuse tõttu. Tagandamist ei saa siiski kaasa tuua igasugune ametikohustuste rikkumine. Kohtunik nagu iga teinegi inimene võib oma ametikohustusi täites eksida. Reageerimine kõikidele ametikohustuste rikkumistele ametist tagandamisega oleks ilmselgelt ebaproportsionaalne õigusjärelm.⁹ Seetõttu saab kohtuniku tagandamine ametist seonduda vaid kõige raskemate ametikohustuste rikkumistega, mille puhul õigusemõistmise kui terviku autoriteet on sedavõrd kahjustatud, et kohtuniku jätkamine oma ametikohal pole enam mõeldav.¹⁰ Seega, olles küll eluaegselt ametisse nimetatud, kestab kohtuniku teenistussuhe siiski vaid seni, kuni ta käitumine on kooskõlas ametikohale esitatavate kõrgete eetiliste ja

⁸ EIK 01.12.2020 – Gudmundur Andri Ástráðsson vs. Island, p 239; EK 24.06.2019, C-619/18 – Komisjon vs. Poola, p 75–79.

⁹ EK 24.06.2019, C-619/18 – Komisjon vs. Poola, p 76; 05.11.2019, C-192/18 – Komisjon vs. Poola, p 113.

¹⁰ Vt ka sellekohast arutelu Põhiseaduse Assamblees V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 685.

moraalsete nõuetega (*quamdiu se bene gesserit*). Samas ei tee PS seadusandjale takistusi kehtestada seadusega kohtuniku teenistusõiguse raames veel muidki kergemaid distsiplinaarkaristusi, mis on oma võrdlevalt raskuselt ametist tagandamisest leebemad. Sellega välditakse olukorra teket, kus kohtuniku kergemad ametialased minetused, mis ametis jätkamist iseenesest ei takista, jääksid tagajärjetuks. Kehtiv KS järgib üldjoontes vaadeldava sätte mõtet ametist vabastamise ja tagandamise eristamisel, nähes ette, et tagandamise saab kaasa tuua üksnes kohtuniku süüdimõistmine kuriteos või tema poolt sellise distsiplinaarsüüteo toimepanek, mille eest teda karistatakse raskeima distsiplinaarkaristuse ehk ametist tagandamisega (KS § 101). Ülejäänud kohtunikuteenistusest lahkumise alused on seaduse tasandil seevastu hõlmatud ametist vabastamise alustega (KS §-d 99–100).

- 7 Menetluslikust küljest on kohtuniku ametist vabastamise ja tagandamise vaheteoga PSis selgitatud, et kuigi vabastamise aluseid reguleerides on seadusandjal ulatuslik otsustusruum, peavad teatud juhtumid neist eeskätt kohtuvõimu sõltumatuse tagamiseks järgima teistsuguseid, kõrgendatud menetlusstandardeid. Vältimaks kohtuniku tagandamise instituudi ärakasutamist kohtuniku vastu seoses tema tegevusega õigusemõistmisel ja seda iseäranis teiste riigivõimuharude initsiatiivil, näeb selle paragrahvi lg 2 ette tagandamise võimalikkuse ainuüksi kohtuotsuse alusel, s.o kohtuvõimu enda poolt. Sellega kindlustatakse, et tagandamist ei saaks kasutada kohtulahendite sisu (poliitilise) kontrolli süsteemina.¹¹ Lõikes 2 sisalduva reegli sisuline tähtsus ei seonu mitte niivõrd tagandamise otsustuse formaalse väljundi ehk kohtuotsusega, kuivõrd selle tegemiseni viiva kohtumenetlusega ja viimasele kehtivate garantiidega, nagu menetluse avalikkus, poolte ära kuulamise nõue ja kaitseõigused, sealhulgas õigus vaidlustada tehtud kohtulahend. Tagandamine vaid kohtuotsuse alusel tähendab niisiis sisuliselt põhiseaduslikku nõuet arutada tagandamise ajendit sõltumatu kohtu ees kohase kohtumenetluse raames, uurides igakülgset ja erapooletult selle aluseks olevaid asjaolusid ning selle võimalikku õiguslikku hinnangut. Seega saab kohtuniku ametist tagandamist legitimeerida vaid kohtulik arutamine.
- 8 Ametisse nimetamise eluaegsuse põhimõte ei laiene siiski kõigile isikutele, kes õigusemõistmises kitsamas tähenduses ehk kohtulahendite tegemisel osalevad, vaid üksnes elukutselistele kohtunikele ehk nendele ametnikele, kes riigiorganisatsioonis kohtuvõimu esindavad. PS ei kirjuta ette ühtegi õigusemõistmise täpsemat mudelit, jättes selle korraldamise seadusandja otsustada. Nii ei nõua PS, et õigusemõistmine peab toimuma ainuüksi professionaalse kohtunikukonna vahendusel, vaid võimaldab kohtukorralduse ja kohtumenetluste seaduste kaudu sellesse seadusandja äranägemisel kaasata ka avalikkuse esindajaid, kes esindavad kohtupidamisel ühiskonna vaadet. Piiratumal kujul võib see aset leida rahvakohtunike (*resp.* kohtukaasistujate, rahvakaasistujate ehk šöffenite) institutsiooni kaudu või laiemalt vandekohtu sisseseadmise teel. Esimesel juhul osalevad avalikkuse esindajad otsuse tegemisel koos kohtunikuga, teisel juhtumil aga langetavad otsuse kohtunikust lahus ja üksnes süüküsimuse kohta. Ajaloolistel põhjustel pole Eestis kunagi kujunenud vandekohtu traditsiooni ning ühiskonna kaasatõmbamine õigusemõistmisesse on toimunud rahvakohtunike kaudu. Õigusemõistmise mudeli küsimus – kas üksnes elukutselistele kohtunikele kaudu või ka avalikkuse esindajaid kaasates – oli arutuse all ka Põhiseaduse Assamblees, kus pidades silmas vajadust säilitada rahvakohtunike institutsioon, lükati tagasi ettepanek kirjutada PSi sisse, et kohut peavad üksnes elukutselised kohtunikud.¹² PSi alusel kehtestatud menetlusseaduste areng kinnitab siiski rahvakohtunike rakendusala järjekindlat vähendamist õigusemõistmises, mistõttu praegu on

¹¹ Selle kohta nt EK 25.07.2018, C-216/18 PPU – *Minister for Justice and Equality*, p 67; 24.06.2019, C-619/18 – *Komisjon vs. Poola*, p 77; 05.11.2019, C-192/18 – *Komisjon vs. Poola*, p 114.

¹² Vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 393 ja 446. Kohtute seadus. Kommenteeritud väljaanne (peatoim. P. Pikamäe). Tallinn: Juura 2018, § 102 komm. 1 (P. Kama).

nende kaasamise nõue säilinud vaid kriminaalmenetluses kriminaalasjade arutamisel maa-kohtus esimese astme kuritegudes (KrMS § 18 lg 1). Tulenevalt rahvakohtuniku spetsiifilisest ülesandest täiendada professionaalset kohtukoosseisu sotsiaalse õigusteadvuse elementidega, mis omakorda eeldab rahvakohtunike perioodilist ümbervalimist, vältimaks nende samastumist elukutseliste kohtunikega, ei nõua PS eluaegsuse põhimõtte laiendamist avalikkuse esindajatele õigusemõistmises, olgugi et nende volitused kohtupidamises on võrdsed kohtunikuga. Viimane kinnitab veel kord, et ametisse nimetamise eluaegsuse põhimõtte ei kujuta endast abstraktset õigusemõistmise sõltumatuse garantiid, vaid üksnes elukutseliste kohtunike isikulise sõltumatuse tagatist, mis peab kindlustama nende rippumatuse riigiorganisatsioonis suhtes teiste riigivõimuharudega ja kõrgemal-seisvate kohtutega.

II. Ametikitsendused ja muud sõltumatuse tagatised

- 9 Lõige 3 suunab seadusandjat kohtuniku sõltumatuse tagamiseks sätestama tema ametikohapiirangud ehk ametikitsendused, s.o kohtunikuameti mõne muu ametiga ühitamatus keelu täpsemad tingimused. Sätte eesmärk on vältida kohtuniku huvide konflikti ehk olukordi, kus kohtunik on sunnitud taanduma, kuna tema väljaspool kohtunikuametit võetud kohustused takistavad asja lahendamist. Seeläbi suurendavad ametikitsendused ühtlasi ka kohtuniku sõltumatust. Olgugi et kohtuniku võimalik huvide konflikt võiks olla abstraktselt lahendatav ka ainult taandumise ja taandamise instituudi kaudu ega vajaks eraldi ametikitsenduste ettenägemist, on PS viimase nõude siiski kehtestanud, võttes ilmselt arvesse, et kohtunike pidev taandumine võib kujutada ohtu õigusemõistmise korra-kohasele toimimisele.¹³ Ametikitsenduste eesmärk on vältida juba eos teatud huvide konfliktide teket, allutades kohtunikud üksikust kohtuasjast sõltumata teatud üldistele reeglitele, mis tulenevad kohtupidamise olemusest. Nähes ette, et kohtunik ei tohi peale seaduses ette nähtud juhtude olla üheski muus valitavas ega nimetatavas ametis, ei keela PS iseenesest kummatigi kohtunikuameti ühitamist veel muude ametitega, vaid jätab vastava otsuse parlamendi teha. Sätte grammatiline sõnastus viitab siiski sellele, et PSi kohaselt on kohtunikuameti kõrvalt muude valitavate ja nimetatavate ametite pidamise keeld reegel ja nende ühitamine erand, kusjuures viimased peavad olema seaduses sõnaselgelt ette nähtud. Vastav seadus kujutab endast PS § 104 lg 2 p 14 mõttes konstitutsioonilist seadust. Kommenteeritava sätte sõnastusest tulenevalt on seadusandjal kohtunike ametikitsenduste kehtestamisel niisiis ulatuslik otsustusruum, mis võib ulatuda kohtunikuameti muude ametitega ühitatavuse täielikust keelamisest kuni selle lubamiseni võrdlemisi ulatuslikes piirides. Kui seadusandja otsustab lubada kohtunikuameti ühitamist muude ametitega, peab ta silmas pidama, et vastavad erandid oleksid kooskõlas PS § 146 ls 2 sätestatud õigusemõistmise sõltumatuse põhimõttega ega läheks vastuollu PS §-s 3 nimetatud võimude lahususe printsiibiga.
- 10 PSist endast ei ole vahetult välja loetav, mida tuleb täpsemalt mõista *valitava* või *nimetatava ameti* all. Kõnealuse sõnastuse laiendava tõlgenduse kohaselt hõlmab kohtunikuametiga muu ameti ühitamise erandlikkus igasugust muud töötamist väljaspool kohtunikuametit sõltumata sellest, kas see leiab aset avalikus teenistuses või erasfääris. Laiendav tõlgendus on täielikus kooskõlas ametikitsenduste üldeesmärgiga vältida juba eos kohtuniku huvide konflikte õigusemõistmisel, kuivõrd viimased võivad tekkida kõrvaltegevuse pinnalt nii avalikus kui ka erasfääris, samuti räägivad selle lähenemise kasuks võimalikud avaliku ja erasfääri piiritlemisraskused teatud juhtudel (nt avaliku ülesande täitmise delegeerimisel eraõiguslikule isikule). Kitsendava tõlgenduse järgi on aga PS

¹³ Sama seisukoht Kohtute seadus. Kommenteeritud väljaanne (peatöim. P. Pikamäe), § 49 komm. 1 (V. Saaremets).

kõnealusel sättes pidanud silmas vaid muu ameti pidamist avalikus sfääris, kuivõrd ametisse valimine või nimetamine iseloomustavad pigem avalikku teenistust laiemas mõttes. Selle tõlgenduse kasuks räägib esmajoonel semantiline argument, sest PS ei ole vaatlusaluses sättes kehtestanud kohtunikule suunatud üldist keeldu olla peale seaduses ette nähtud juhtude üheski muus ametis, vaid üksnes sellistes, millesse saamise eelduseks on sinna valimine või nimetamine. Kitsendava tõlgenduse kohaselt saab seadusandja erasfääri puudutavaid kohtuniku ametikitsendusi reguleerida, tuginedes PS § 147 lõikele 4, mille järgi on parlament pädev seadusega reguleerima ka kohtuniku sõltumatuse tagatise ja õigusliku seisundit. Viimast arvesse võttes on selle, mida täpsemalt mõista kohtunikuametiga reeglina ühitamatu muu valitava või nimetatava ameti all, praktiline tähtsus väike.

- 11 Kehtiv KS näib pigem toetavat laiendavat tõlgendust, sätestades §-s 49 kohtuniku ametikitsendused üldistena, hõlmates kõiki kohtunikuametiga ühitatavaid ja kokku sobimatuid töötamise viise. Täpsemalt teeb KS vahet kolmel olukorral ehk vastavalt: a) kohtunikuametiga kokkusobiv töötamine (praegu KS § 49 lg 1 kohaselt üksnes õppe- või teadustöö); b) töötamine väljaspool kohtunikuametit ühes kohtuniku teenistussuhte peatamisega (KS § 58–58¹ ja § 99 lg 1 p 6 järgi töötamine Riigikohtus, justiitsministeeriumis, riigi peaprokuröörina, rahvusvahelises kohtuainstitutsioonis, eksperdina rahvusvahelisel tsiviilmissioonil); c) valimine või nimetamine kohtunikuametiga kokkusobimatule ametikohale, millega kaasneb vabastamine kohtunikuametist (KS § 49 lg 2 p-de 1–5 ja § 99 lg 1 p 7 järgi saamisel Riigikogu või valla- või linnavolikogu liikmeks, erakonna liikmeks, äriühingu asutamisel, juhtimisõiguslikuks osanikuks, juhatuse või nõukogu liikmeks või välismaa äriühingu liikmeks olemisel, pankrotihalduriks, pankrotitoimkonna liikmeks või kinnisasja sundvalitsejaks olemisel, samuti vaidlevate poolte vahekohtunikuks valimise korral). Iseäranis kohtuniku teenistussuhte peatamisega seotud mujal töötamise aluste laiendamine (nt luba asuda riigi peaprokurööriks) seab kahtluse alla Riigikohtu praktikas väljendatud seisukoha, et keeld teha väljaspool kohtunikuametit muud tööd peale õppe- ja teadustöö laieneb kogu kohtuniku ametisoleku ajale, sealhulgas ajale, mil ametikohustuste täitmine on peatatud.¹⁴ KSi kehtiv regulatsioon ei ole siiski ainus mõeldav võimalus põhi-seaduse valguses ja seadusandja on vaba seda vajaduse korral ümber kujundama.
- 12 Lõige 4 volitab seadusandjat muu hulgas kehtestama kohtunike sõltumatuse tagatise ja õigusliku seisundit. Kõige üldisemalt on kohtuniku sõltumatuse tagatiste ülesanne kahetine: kindlustada kohtusse pöörduja usaldus kohtu toimetatava õigusemõistmise vastu ja tagada kohtuvõimu rippumatus teistest võimuharudest. Nimetatud säte, usaldades kohtunike sõltumatuse tagatiste ja õigusliku seisundi reguleerimise seadusandjale, välistab seeläbi kohtuniku sõltumatust puudutava regulatsiooni kehtestamise täitevvõimu aktiga.¹⁵ Seega suurendab juba ainuüksi lg-s 4 sätestatu iseenesest kohtuniku sõltumatust nõnda, et nõuab kohtuniku teenistussuhte reguleerimist kõigis olulistest punktides seadusega. Sõltumatuse tagatise enda määratlus PSi kontekstis on tuletatav PS §-s 146 sätestatud kohtu sõltumatuse mõistest (PS § 146 komm. 18 jj) kui iga meede, mis kohtuniku kui õigusemõistmise funktsiooni täitja rippumatust kindlustab.¹⁶ Kuna kohtu sõltumatus on põhiseaduslikku järku väärtus ja oluline kogu riigi toimimise seisukohalt, on kesksed kohtuniku sõltumatuse tagatised ära nimetatud juba PSis endas (komm. 1). Lõike 4 alusel saab seadusandja PSis nimetatud minimaalseid tagatise seega täpsustada ja täiendada, kuid mitte neid piirata. Kuivõrd vaadeldav säte ei kirjuta seadusandjale ette, milline peab olema kohtuniku sõltumatuse tagatiste maht¹⁷, on parlamendil muus osas ulatuslik otsustusruum määrata, milliseid sõltumatuse tagatise kohtunikonnale täiendavalt ette näha. Need

¹⁴ RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07, p 28.

¹⁵ RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07, p 30.

¹⁶ Sama seisukoht V. Saaremets. – PSKV, PS § 146 komm. 33.

¹⁷ RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07, p 30.

võivad puudutada nt kohtunikuteenistust (nt distsiplinaarmenetluse, üleviimise ja menetluslähete, samuti ametist vabastamise eripära), kohtuniku sotsiaalseid tagatise (ametipalka, -pension, puhkusekorraldust vms), kohtute sisemist töökorraldust (nt kohtuasjade jagamise mehhanism), kohtumenetlust (nõupidamissaladuse avaldamise keeld, vastutuse ettenägemine kohtuasja lahendamisse sekkumise eest) jne. Sõltumatuse tagatiste määramisel ei või siiski piirduda vaid PSi enda kontekstiga, vaid arvestada tuleb sellegagi, kuidas sisustatakse neid üldisemalt demokraatlikes riikides ja rahvusvaheliste standardite kohaselt.¹⁸ Sõltumatuse tagatised, eeskätt need, mis puudutavad kohtuniku nimetamist või taandamise, taandumise ja tagandamise aluseid, tuleb seadusandjal konstrueerida viisil, mis võimaldavad kummutada õigussubjektide põhjendatud kahtlusi, kas kohus on väljaspool väliste tegurite haardeulatust ja kas ta on vastanduvaid huvisid arvestades erapooletu. Kohtuniku sõltumatus tuleb kindlustada viisil, mis välistab mitte ainult otsese mõju nt juhiste näol, vaid ka muud kaudsema mõjutamise vormid, mille kaudu võidakse kohtunike tööd suunata.¹⁹ Kohtuniku sõltumatust tagab samuti kohtunike eetikakoodeksis kokkulepitud reeglite kinnipidamine.²⁰ Kuna kohtuniku sõltumatuse tagatised puudutavad otseselt tema õiguslikku seisundit, pole nende kahe täpne piiritlemine vaadeldava lg 4 mõttes võimalik. Kohtuniku õiguslikku seisundit mõjutavateks asjaoludeks tuleb lugeda neid, mis ei ole kaetud sõltumatuse tagatistega (nt ametisse nimetamise täpsema korra või kohtunikule esitatavate nõuetega seotud küsimused).

- 13 Riigikohtu praktikas on leitud, et igal juhul tuleb kohtuniku sõltumatuse tagatisena käsitleda ametipalka, mis on PS §-de 15, 146 ja 147 kaitsealas, kuivõrd ametisoleku ajal riigi tagatud piisav sissetulek võimaldab täita kohtuniku rolli ootuspäraselt ning on samas menetlusosalisele tagatiseks, et tema kohtuasja vaataks läbi sõltumatu ja erapooletu kohus.²¹ Riik peab kohtunikule kindlustama sissetuleku, sealhulgas teenistussuhte peatumise ajaks selliselt, et oleks tagatud tema sõltumatus kohtunikuna pärast ametivolituste taastumist.²² Ametipalga käsitlemine kohtuniku sõltumatuse tagatisena on vahetult seotud kohtunikule laienevate ametikitsendustega, mis keelavad tal üldjuhul muu ameti pidamise isegi teenistussuhte peatumise ajaks. PSi osundatud sätetest järeldub ühtlasi kohtuniku subjektiivne õigus nõuda kohtuniku sõltumatuse tagatiste realiseerimiseks palka või muud hüvitist.²³ PS ei kirjuta siiski ette kriteeriume kohtuniku ametipalga piisavuse ehk suuruse määramiseks. Seda sätetades peab seadusandja kummatigi arvestama, et kohtunik on PSi kohaselt ametnik, kelle erilisele positsioonile muude ametnike hulgas vastavad nii erilised põhiseaduslikud tagatised kui ka ametikitsendused, ning ametipalga suurus peab PS §-de 15, 146 ja 147 mõttes eelnevast tulenevalt olema selline, et oleks piisav tema sõltumatuse, erapooletuse ja asjatundlikkuse tagamiseks.²⁴ Ametikitsenduste tõttu on kohtunikul vähe võimalusi saada täiendavat sissetulekut lisaks ametipalgale.²⁵ Neil põhjustel tuleb kohtuniku ametipalga piisavust hinnata nii kohtunikule ette nähtud teisi tagatise, tema tööga seotud kitsendusi, vastutuse määra kui ka muid asjaolusid kogumina arvestades. Kuivõrd palga kehtestamine on muu hulgas Riigikogu eelarvepoliitiline otsustus, saab seadusandja kohustuse rikkumisest piisava ametipalga kehtestamiseks rääkida vaid juhul, kui kohtuniku palk langeb alla selle minimaalse määra, mis on vajalik tema sõltumatuse,

¹⁸ RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07, p 30–32; RKPJKo 08.05.2018, 5-17-43/12, p 40.

¹⁹ Selle kohta vt nt EK 19.11.2019, C-585/18, C-624/18 ja C-625/18 – A. K. jt, p 123 ja 125; EK 02.03.2021, C-824/18 – A.B. jt vs. *Krajowa Rada Sadownicwa* jt, p 117 ja 119; 20.04.2021, C-896/19 – *Repubblika*, p 55; 18.05.2021, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19 – *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”*, p 197; 15.07.2021, C-791/19 – *Komisjon vs. Poola*, p 60.

²⁰ Vastu võetud kohtunike täiskogul 13.02.2004, muudetud kohtunike täiskogul 08.02.2019.

²¹ RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07, p 34.

²² RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07, p 34.

²³ RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07, p 35.

²⁴ RKPJKo 08.05.2018, 5-17-43/12, p 42.

²⁵ RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 97.

erapooletuse ja asjatundlikkuse kui põhiseaduslike väärtuste kaitsmiseks. Seega ei kaitse PS kohtunikkonda ametipalga igasuguse vähendamise eest, kui selle tagajärjel ei muutu palk ebapiisavaks.²⁶ Ka ELi õiguse kohaldamisalas on leitud, et riigiteenistujate ametipalkade üldine langetamine on vajalik meede nt eelarvepuudujäägi vähendamiseks, ning kuna see ei ole kitsalt kohtunikele suunatud meede, vaid puudutab avalikku teenistust tervikuna, pole alust pidada seda kohtunike sõltumatuse tagatiste rikkumiseks.²⁷

- 14 Riigikohtu praktika on tõstnud kohtu ja kohtuniku sõltumatuse tagatiste sekka ka kohtuniku ametipensioni, kriipsutades alla, et kohtuniku teadmisel, et talle on pärast teenistusest lahkumist tagatud kindlaksmääratud ametipension, on ühtlasi korruptsiooni-ohu vähendav mõju.²⁸ Riigikohus ei täpsustanud siiski, millistel põhjustel tuleb kohtuniku ametipension lugeda sõltumatust suurendavaks teguriks ja mille poolest erineb pensioni saamise mõttes kohtunikkonna olukord mõne muu töötajate grupi, sealhulgas muude riigiteenistujate olukorrast.²⁹ Teisalt on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalvepraktikas kohtuniku toitjakaotuspensioni kontekstis samuti leitud, et PS § 28 ega ka PSi muud sätted ei taga õigust nõuda ametipensionide, s.o riigi kui avalik-õigusliku tööandja pensionide kehtestamist³⁰, millest tulenevalt on Riigikohtu uuemas praktikas peetud ametipensione vaid õiguspärase ootuse, omandipõhiõiguse ja võrdsuspõhiõiguse kaitsealasse kuuluvaiks.³¹ Kuna viimane seisukoht on kahtlemata õige, tuleb eelnevalt viidatud Riigikohtu üldkogu otsust, mille esemeks oli kitsalt ametipensioni vähendamise põhiseaduspärasus juba seda saavate kohtunike puhul, mõista nii, et kohtuniku ametipension on üks kohtuniku sõltumatuse garantiidest selle ettenägemise korral, kuid seadusandjal pole PSist tulenevat kohustust seda kehtestada. Kohtuniku ametipensioni kehtestamise üle otsustamine jääb kommenteeritava paragrahvi lg 4 alusel niisiis parlamendile usaldatud diskretsiooniruumi piiridesse, seda enam, et tegemist on olulise eelarvepoliitilise otsustusega ja pensionikindlustuse tagamiseks on ka muid teid peale ametipensionide. Arvestada tuleb sedagi, et riigis üldiselt ette võetud ametipensionide kaotamise poliitika valguses ei ole alates 01.07.2013 ametisse astunud kohtunikele enam ametipensioni ette nähtud, samas kui enne seda kuupäeva ametis olnud kohtunikele saab ametipensione jätkuvalt määrata (KS § 132²), siis on ilmselgelt keeruline argumenteerida, et pärast osutatud kuupäeva ametisse nimetatud kohtunike sõltumatus on kuidagi piiratum enne seda kuupäeva ametisse nimetatutest.³²

²⁶ RKPJKo 08.05.2018, 5-17-43/12, p 47.

²⁷ EKo 27.02.2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, p 45 jj.

²⁸ RKÜKo 26.06.2014 3-4-1-1-14, p 96.

²⁹ Vrd nt RKÜKo 06.01.2015, 3-4-1-18-14 ja RKPJKo 29.05.2015, 3-4-1-1-15.

³⁰ RKPJKo 22.10.2015, 3-4-1-21-15, p 35.

³¹ RKPJKo 19.12.2017, 5-17-13, p 34.

³² Vt ka Kohtute seadus. Kommenteeritud väljaanne (peatoim. P. Pikamäe), § 132¹ komm. 1 jj (J. Pöld).