

Meie 27.01.2026

Justiits- ja digiminister Liisa-Ly Pakosta

|  |  |
| --- | --- |
| **Seisukoht kohtute seaduse ja sellega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse (kohtukorralduse muudatused) kohta** |  |
| Lugupeetud minister |  |

Täname võimaluse eest esitada omapoolsed seisukohad. Seisukohti esitasid erinevad kohtunikud ja kohtuametnikud. Olen seisukohad koondanud teemade alla ja püüdnud säilitada seisukohtade sisu võimalikult originaalilähedaselt, seega vabandan, et seisukohtade stilistika ja detailsus võivad varieeruda.

*Kohtumenetluse kestus esimese ja teise astme kohtus (eelnõu § 1p 1 )*

Ühelgi juhul ei ole võimalik kohtumenetluse kestuse sätestamisega seaduses. Seletuskirjas puuduvad täpsemad põhjendused või uuringud selle kohta, millest tuleneb kohtuasjadele konkreetse menetlustähtaja määramine ega selle tähtaja järgimata jätmise tagajärjed. Seletuskirjas märgitakse üldiselt, et kohtumenetluse tähtajad on liiga pikad, kuid puudub analüüs selle kohta, miks on tähtajad pikad ning milline oleks Eesti õigust ja kohtupraktikat arvestav mõistlik aeg. Kehtestatud tähtaega ei ole seletuskirjas põhjendatud. Ka on arusaamatu, miks kehtestada tähtaega, kui see ei ole seletuskirja kohaselt imperatiivne ja sellele ei järgne tagajärge.

Samuti ei saa nõustuda, et eelnõus sätestatud tähtaja orientiir oleks kuidagi efektiivsem kui menetluse kiirendamise taotluse esitamise võimalus. Menetluse kiirendamise taotluse menetlusele on seaduses ette nähtud konkreetne menetluskäik, mida on vaja järgida. Samas kui deklaratiivne tähtaja seadmine ei muuda olukorda kuidagi selgemaks ega paremaks.

Menetlusseaduses kohtuasja kestvusele tähtaja seadmine ei ole demokraatlikes ühiskondades üldjuhul tavaks. Ka seletuskirjas ei ole ära toodud ühtegi näidet sellest, millise riigi seadus on eeskujuks võetud. Eesti on Euroopa Liidus tehtavate korraliste uuringute järgi asunud kogu aega menetluse kiiruselt esimese viie riigi hulgas ning tõhususelt asus 2025.aasta uuringu järgi kuuendal kohal. Tõhusus on veidi langenud, kuid selle põhjuseks saab olla pensioneerunud kohtunike suur arv ning täitmata kohtuniku kohad. Eesti kohtutes on pikaajaliselt olnud täitmata ligikaudu 10% esimese astme kohtunike kohtadest ning teadupärast ei jagata pensionile suunduvale kohtunikule viimasel kuuel kuul uusi kohtuasju, mis tähendab, et tegelik tööjõu puudujääk on olnud veel suurem.

Kohtud on korduvalt välja toonud, et kohtumenetluse kiirus sõltub inimressursist ning menetlusõiguse eripäradest, näiteks menetlusseadusega sätestatud tähtaegadest (hagile vastamise kohustuslik tähtaeg, kaebetähtajad) või kohtu ametikohustustest (kättetoimetamine, selgituskohustus). Paslik oleks algatada ühiskondlik arutelu sel teemal, milline on piisavalt kiire kohtumenetluse aeg ning vastavalt sellele korraldada kohtutele ka rahaline ja inimressurss, mitte üksnes sedastada, et kohtumenetlus on aeglane.

Eelnõud tutvustaval kohvihommikul lubas minister pakutud muudatusettepanekust loobuda, kuid oleme siiski oma märkused lisanud.

*Eestseisuse moodustamine*

Kohtute eestseisuse kaudu juhtimine on üks võimalik juhtimismudel. Eelnõus ei ole selgitatud, kuidas on tagatud, et eestseisusesse valitakse isikud, kes tegelikult ka teavad midagi organisatsiooni juhtimisest. Selgusetuks jääb, miks on ringkonnakohtus eestseisuses kolleegiumite esimehed, aga esimese astmes osakondade juhatajad ei ole eestseisuse liikmed. Eestseisusele peab olema hea koostöö kohtu esimehe ning juhtkonnaga laiemalt ja vastupidi. Praegune regulatsioon ei välista eestseisuse poolt suvaotsuseid, mille alusel ei ole võimalik kohtu esimehel ja juhtkonnal tagada kohtu korrakohast tööd. Eestseisuses peaksid olema ka osakonnajuhatajad, kui nad ei ole just valitud kas kohtunike või kohtute nõukogu poolt.

Mõistlikum oleks sätestada tööjaotusplaanile täpsemad kriteeriumid ja tagada korralik analüütiline võimakus tööjaotusplaani teaduspõhiselt koostada, kui piirata kohtunike võimalust oma töö korraldamisel kaasa rääkida. Näiteks saab määrata ära, et teatud valdkondadele peab olema spetsialiseerunud kohtuasjade arvuga proportsionaalne hulk kohtunikke.

Nõustuda ei saa seletuskirja kriitikaga, et kohtute tööjaotusplaanid on liiga detailsed või suvaliselt koostatud. See on elukauge väide ja näitab, et eelnõu koostajad ei ole süüvinud kohtute tegelikku juhtimise asjaoludesse. Harju maakohtus on tööjaotusplaan taganud kohtuasjade ühtlase jaotuse. Iga-aastased statistilised kokkuvõtted näitavad, et kohtunike töökoormus erineb töökoormuspunktide jaotuse alusel kõige rohkem 5-6% ulatuses. Arvestatud on ka kohtunike soove spetsialiseeruda ning tegelikke ühiskonna vajadusi. Eelnõus alahinnatakse kohtunike arusaamist ja vastutusvõimet kohtu töö korraldamisel.

*Täiendavate osakondade loomine*

Nõustuda ei saa eelnõud seletuskirjas märgituga, et kohtud ei ole suutnud tagada spetsialiseerumist seadusega määratud ulatuses. Kõikides kohtute v.a Tartu Maakohtu süüteoosakonnas, on olemas seadusega määratletud spetsialiseerumisega kohtunikud (alaealised, maksejõuetus).

Seaduse tasandil osakondade spetsialiseerumise reguleerimine on tarbetult detailne ja piirab kohtute võimalust reageerida muutuvatele oludele ühiskonnas. Eelkõige on kohtuvaidluste suundumusega vastuolus range vahetegu tsiviil ja süüteovaldkonnal. Näiteks on alates 01.01.2026 Harju maakohtus perekonna ja alaealiste osakond, mille liikmed on nii süüteokohtunikud kui ka tsiviilkohtunikud just seetõttu, et ühiskonna probleemid, millega kohtunikud tegelevad ja tihti ka konkreetsed isikud, on samad. Olenemata menetluse liigist on kohtunikel vaja sarnast väljaõpet (nt lähisuhtevägivald, alaealiste küsitlemine) ning ka kohtu koostööpartnerid on paljuski samad (nt KOV, politsei).

Mõistlik on ka majandusalaseid süütegusid ja maksejõuetusega seotud vaidluste lahendamine ühes osakonnas. Harju maakohtus arutavad alates 01.01.2026 teatud väga spetsiifilisi süüteoasju (maksud, intellektuaalne omand, andmekaitse) just nimelt tsiviilkohtunikud, sest neid on erialased teadmised.

Samuti on väga kitsas spetsialiseerumine Eesti oludes ebavajalik, kui mitte lausa kahjulik. Näiteks on ühisvara jagamisel, perekonnaosakonna kohtunikul vajalik teada nii asjaõiguse kui ka ühinguõiguse temaatikat, sest tänapäeval on ühisvara jagamine seotud paljuski kinnisvara ja osaühingu osadega.

Eelnõu seletuskiri märgib, et professionaalsete esindajate osavõtuga korralduslikke eelistungeid peaks saama üldjuhul teha ka videosilla vahendusel, kohtuasjade jagamisel tuleb arvestada istungi vajalikkusega. Videosilla vahendusel tehtavate menetlustoimingute ringi tuleks laiendada, kohtunike kaalutlusvabadust suurendada ning vastavat tehnikat, selle töökindlust ja kvaliteeti parandada. Tööjaotusplaanis peab sellega arvestama. Seletuskirjas väidetu ei vasta paraku Eesti tegelikkusele. Kohtute videosilla lahenduste võimakus on madal, seadmed on vananenud ja isegi interneti ühendus on vahelduva kvaliteediga. Puudub ka analüütiline võimekus ennustada istungimenetluste mahtu, sest see sõltub kohtuasjade dünaamikast.

Teeme ettepaneku mitte sätestada seaduses jäigalt osakondade nimetusi ja jaotust, vaid üksnes määratleda, et vajalik on teatud teemadele spetsialiseerumise tagamine. See annab kohtutele suurema vabaduse tööd korraldada. Osakondade määratlemine ei peaks olema tööjaotusplaani, vaid kodukorra küsimus KS § 37 lg 1 järgi. Tööjaotusplaan kehtestatakse üheks aastaks, kuid osakond on palju püsivam kooslus. Sisuliselt tähendaks pakutud lahendus, et iga aastal moodustatakse uued osakonnad. Mõistlik on määrata osakonnad kodukorras ja kohtunike spetsialiseerumine tööjaotusplaanis. Arvestades Eesti väiksust ja kohtuasjade jaotust, ei ole mõistlik jaotada ära kõiki kohtuasju spetsialiseerumise järgi ja fikseerida see veel osakonnana. Seletuskirjast peaks välja jätma igasugused suunised kohtuasjade menetlemise osas.

Tähelepanek kohtunike spetsialiseerumisega seoses – see hakkab mõjutama ka juristide töökorraldust.

Kohtu struktuuri ja koosseisu muutmine võib olla väga sage protsess. Üldkogu arvamuse ärakuulamine siin võib oluliselt tööprotsesse aeglustada.

*Kohtuasjade suunamine teise kohtusse kohtualluvust muutmata*

Kohtud on korduvalt teinud ettepanekut jaotada teatud kohtuasjad üle riigi. Tasuks siiski mõelda, milline oleks täpne seaduse sõnastus, et see oleks üheselt arusaadav ja seda toetaks ka tehniline lahendus.

*Kohtuhaldusülesannete üleandmine*

Seletuskirja järgi antakse kohtutele üle terve rida haldusülesandeid, kuid selgitused on selles osas väga ebamäärased. Mida tähendab „IT süsteemide arenduses suureneb kohtu kui tellija roll“? Seletuskirjast ei selgu, millises ulatuses antakse üle ka eelarve st ametikohad, mis tagavad kohtute nõukoja töö. Seletuskirjas oleks vaja sõnaselgelt selgitada, millised kohustused jäävad ministeeriumile.

*Kohtute nõukogu loomine*

Sisuliselt on koosseis jäänud samaks, mis KHN puhul, aga otsustuspädevus on muutunud. Kõik osalevad isikud va ministeeriumi kantsler, on isikud kes ei tegele üldjuhul strateegiliselt juhtimisega. Vajalik oleks vähemalt ühe professionaalselt juhtimisega tegeleva isiku kaasmaine nõukogu tegevusse. On kummaline, et advokatuur hakkab kujundama kohtute strateegilisi suundumusi, puudub põhjendus, et ministeeriumist peaks olema kaks liiget, samuti puudub seadusandja esindaja vajadus, seadusandja saab panustada läbi seadusloome ega peaks olema strateegilises juhtimises osaline.

Oluline on, et välised liikmed saaksid ajaliselt ja sisuliselt panustada. Kohtute nõukoja roll ei saa olla „teadmiseks võtmine“, vaid sisuline juhtimine, milleks peab olema aega ja motivatsiooni.

Tänane praktika näitab, et struktuuri ja koosseisu muudetakse kohtu esimehe ja/või kohtudirektori käskkirjaga väga sageli. Hetkel näiteks on justiitsministri käskkirjaga antud näidisstruktuur, mille järgi saab iga kohus struktuuri kehtestada. Kui see norm viia kohtute nõukogu pädevusse, siis on vaja kedagi, kes igapäevaselt selle halduskoormusega seal tegelema hakkab. Ettepanek sõnastada üldisemalt, näiteks järgmiselt: määrab kindlaks kohtuhaldusteenistuse peamised ülesanded ja volitused ning annab juhised struktuuri kehtestamiseks kohtuhaldusteenistuse põhimääruses ning teostab kohtuhaldusteenistuse üle järelevalvet.

*Eelarve*

Seletuskirjas on toodud, et KHTl tekib eelarve kohtutest üle antavatest kuludest ning Justiits- ja Digiministeeriumilt üle antavatest kuludest riigi eelarvestrateegia raames. Kirjeldatud viisil kujunenud eelarvetega on kohtutele tagatud tugiteenuste osutamine senises mahus ja senisel tasemel. See ei ole reaalselt võimalik, kuna juhtimisloogika muutusega lisandub KHT-le ülesandeid, millega varem ei ole tegeletud ja millega nt ministeeriumis ei tegelenud kohtute talitus, vaid nt finants (riigieelarve infosüsteemi täitmine, iga-aastane tulemusaruande koostamine…). Lisaks arengukava koostamine nö rulluval põhimõttel – igal aastal uue aasta lisamine. Seletuskirjas on tänast olukorda tugevalt ilustatud (nt välja on toodud, et kesksed üksused juba toimivad optimaalse struktuuri, juhtimismudeli ning koosseisu ning oma eelarvega). Lisaks on viidatud, et „kantselei tööd on võimalik korraldada kohtuteüleselt ning kohtute senine kogemus tugiteenuste konsolideerimisel kinnitab, et teenuste kohtuteülene osutamine toob kaasa töökorralduse ja -koormuse ühtlustumise. Tugiteenuste konsolideerimisega kaasnev tõhususe suurenemine juhtimises ja töökorralduses vabastab ressurssi KHT toimimiseks vajalike lisanduvate ametikohtade katteks.“ Kui alles jääb 8 kohtuasutust, millel igaühel oma „juhtkond“, siis teenuseid kohtuteüleselt ja ühetaoliselt on väga keeruline ja ressursikulukas osutada.

Riigikogus osaleb kohtute grupi eelarve läbirääkimistel ning esindab esimese ja teise astme kohtuid nõukogu esimees, st Riigikohtu esimees, samamoodi nagu ka Riigikohtu eelarve läbirääkimistel esindab Riigikohut esimees. Justiits- ja digiminister osaleb Riigikogus sõnaõigusega. Kuidas on siin tagatud I ja II astme kohtute suurem iseseisvus ja vastutus oma eelarve eest?

*Tulemuspõhine eelarvestamine*

Tulemuslepingu ja tulemusrahastamise puhul on väga oluline, millise metoodika alusel tulemusi hinnatakse. Hetkel see seadusest ja eelnõust puudub. Oluline on sätestada väga selged kriteeriumid, millest rahastamine sõltub. See peaks olema välja töötatud enne seaduse vastu võtmist. Hetkel käib kohtuasjade töökoormuse mõõtmine, et selgitada välja, kui palju aega st kohtuniku ja kohtujuristi ressurssi kulub kohtuasjade lahendamiseks, lisaks siis veel tugiteenuste panus (sekretärid jm personal, IT kulu, halduskulu). Tulemuslepingu eelduseks on, et me teame, kui palju ühe kohtuasja lahendamine tegelikult maksab. Puudub selgitus ja säte mis saab siis, kui kohtuasjade tulemusrahastus saab oktoobriks otsa st kui planeeritud kohtuasjade arv saab enne eelarve aasta lõppu täis. Kas siis saavad kohtud töö lõpetada?

Seletuskirjas ei ole eelarve osas ette nähtud kohtuhaldusteenistuse eelarvet.

Täna on kohtute haldamise kohustus JDM-l. Ülesannete üleandmisega on vajalik anda üle ka eelarve vahendid, mida ei ole eelnõus ega seletuskirjas kajastatud.

*Maakohtunike arvu sätestamine seaduses*

Kohtunike arvu sätestamine seaduses ei ole otstarbekas ja läheb ka vastuollu tulemusleppe põhimõttega. Juhul, kui rahastamise kokkuleppel lepitakse kokku, et nt ajutiselt on vajalik suurendada kohtunike arvu, siis on selle muutmine läbi kohtute seaduse muutmise väga aeganõudev ja samas ka poliitiline otsus.

Kohtunike arvu juures on vajalik silmas pidada ka seda, et paljudel kohtunikel on tulenevalt juhtimisfunktsioonist ja ka omavalitsusorganites osalemisest vajalik vähendada kohtuniku töö tegemise koormust. Suure kohtu osakonnajuhatajal peab olema vähemalt 50% tööajast võimalik olema võimalik kasutada juhtimisülesannete täitmiseks. Kohtunike arvu määramise aluseks peaks olema jälgitav arvutus, mis on seletuskirjas lahti kirjutatud.

Kui kohtunike koormused vähenevad haldusorganite töös osalemisel, teiste koormus suureneb. Arvestades tänaseid täitmata kohti ja koormust, võib see olemasolevate kohtunike koormust veelgi suurendada?

*Kohtuhaldusteenistuse (KHT) loomine*

Eelnõust ja seletuskirjast ei selgu, kuidas toimub KHT ja kohtute koostöö.

KHT-le saab igal ajahetkel ülesandeid anda ja panna ta vastutama nende täitmise eest. Aga ressursside tagamisest pole kuskil juttu. Konkreetsete ülesannete loetlemine seaduses ei pruugi olla mõistlik, sest see ei ole piisavalt ettenähtav ning ei taga süsteemi paindlikkust.

KHT töökorralduse osas veel tähelepanek: IT arendamisel jääb kohtute infosüsteemi vastutavaks kasutajaks küll JDM, kuid KHT peab kujunema kohtuid esindavaks sisuliseks tellijaks, kes oleks kvaliteetseks partneriks nii JDM-le kui ka Registrite ja Infosüsteemide Keskusele. KHT kujundamine kohtute IT sisutellijaks toob kaasa täiendavate ressursside vajaduse IT valdkonda (hetkel vaid IKT koordinaatori ametikoht).

*Kohtuniku ametiväline töötamine*

Ettepanek on täiendada KS § 49 lõiget 1 sõnadega "riigi infosüsteemide arendamise". Sel juhul oleks muudetud tekst: "/../ samuti osaleda rahvusvaheliste organisatsioonide töös ning tegeleda õigusloome, infosüsteemide arendamise ja loomingulise tegevusega".

Ettepaneku põhjendus: praktikas on tekkinud olukord, kus kohtunikel ei ole võimalik panustada riigi infosüsteemide arendamisse, sest see ei mahu lubatud kõrvaltegevuste alla, samuti ei ole seetõttu võimalik maksta kohtunikule tasu. Infosüsteemi arendamisel on oluline kasutajapoolne sisend, ilma selleta infosüsteemi arendada ei ole võimalik. Kohtunikupoolne panus võib olla oluline nii kohtuinfosüsteemi arendamisel, kuid ka muu riigi infosüsteemi arendamisel, kui selleks on vajalikud kohtuniku spetsiifilised erialateadmised. Lubatud kõrvaltegevust piiratakse sellega, et tegemist peab olema riigi infosüsteemiga, mitte eraõigusliku isiku enda tarbeks tehtud tarkvaraarendusega. Riigi infosüsteemi arendajaks võib seejuures olla hanke alusel olla eraõiguslik isik.

Tuleb arvestada, et tihti käivad infosüsteemide arendus ja õigusloome käsikäes, seega töögrupis osalemine hõlmaks nii õigusloome küsimusi kui ka vastavaid infosüsteemi arendustega seotud küsimusi. Ei oleks mõistlik piirata kohtuniku rolli sellises olukorras vaid õigusloomega, arvestades, et õigusloome seejuures võibki käsitleda infosüsteemi ülesehitust ja toimimist.

*Tagasisidestamine*

Tagasiside andmise võimalus on juba praegu olemas, kuid pole uuritud, miks seda ei ole kasutatud. Tagasiside andmine peab olema seotud võimalusega pakkuda ka enesetäiendust ja töö motiveerimisega. Teise astme kohtu kolleegiumi esimehel puuduvad igasugused administratiivsed hoovad pakkuda esimese astme kohtu kohtunikule neid võimalusi. Ka puudub Eestis kohtunike karjäärisüsteem, mis on paljudes teistes riikides tagasiside andmisel oluline.

*Kohtuniku ametipiirangud*

Rahvusvahelises organisatsioonis peaks saama töötada ka osaajaga nii, et samaaegselt vähendatakse kohtuniku töökoormust Eesti kohtus.

*Distsiplinaarkaristuse kehtivuse pikendamine*

Distsiplinaarmenetluse võiks kombineerida ka mentori määramise või kohustusliku koolitusega.

*Rahvakohtunike institutsiooni kaotamine*

Mõistlik on võimaldada kolmest kohtunikust koosnevat koosseisu nii tsiviilasjade kui ka süüteoasjade arutamisel, kui tegemist on eriti keeruka või laia kõlapinda leidva asjaga.

*Rakendusplaan*

Eelnõu rakendamise tähtajad ei ole realistlikud. Esmajoones peaks paralleelselt eelnõu menetlemisega toimuma projekti ettevalmistamine ja ülemineku korraldamine, kuid tänaseks ei ole seda veel alustatud. KN ja KHT töö alustamisel peaks eelnema ülesannete ja töökorralduse välja töötamine, lisaks ka tänaste direktorite poolt asjade üle andmine. Arusaamatu on kiirustamise vajadus. Leiame, et selleks, et muudatus oleks korralikult ka kohtusüsteemile selgitatud ja selle mõju ka juhitud on vajalik esmalt koostada tööplaan ja siis see etappide kaupa ellu viia, mitte kiirustades ebarealistlikud tähtajad seaduses sätestada.

Lugupidamisega

Liina Naaber-Kivisoo

esimees

Harju Maakohus