



Justiits- ja Digiministeerium
info@just.ee

Teie 20.12.2024
Meie 03.02.2025

nr JUM/24-1351/-1K
nr 1.1-11/5775-2

Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtuhaldusmudel) eelnõu

Austatud proua minister

Esitasite kooskõlastamiseks kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtuhaldusmudel) eelnõu. Meil ei ole põhimõttelisi vastuväiteid kohtusüsteemi haldamise lahutamisele täitevvõimust ega organisatsiooniliselt ühtse kohtusüsteemi osana kohtuhaldusametuse moodustamisele. Tugiteenuste konsolideerimisega on põhjendatud uue üksuse loomine. Jätame aga eelnõu kooskõlastamata, kuna kavandatav kohtuhaldusmudel ei ole arusaadav ning vajab veel läbi mõtlemist ja analüüsimist.

I. Üldised küsimused

1. Üheks eelnõu eesmärgiks on esimese ja teise astme kohtute ning kohtuhaldusteenistuse (edaspidi *KHT*) käsitlemine põhiseadusliku institutsioonina riigieelarve seaduses ja riigivaraseaduses. Eelnõu kohaselt on esimese ja teise astme kohtute eelarved, nagu ka *KHT* enda eelarve, *KHT* eelarve osad (vt eelnõu § 1 punkt 37 – *KS* § 43 lõige 2). Samas on kohtuvõimu tuumikpädevus ja põhiseaduslik funktsioon õigusemõistmine ja nimelt selle ülesande täitmine konstitueerib kohtuvõimu eraldiseisva, kolmanda riigivõimuharuna¹. Eelnõus liigitatakse ametite ülesanded kohtumõistmisega seotud ülesanneteks (jäävad esimese ja teise astme kohtutele ja nende esimeestele) ja kohtuhalduseks (jääb *KHT*-le). *KHT* ei ole ametiasutus avaliku teenistuse seaduse (*ATS*) § 6 lõike 1 tähenduses (teda pole nimetatud ka *ATS* § 6 lõikes 2 ning eelnõuga seda ei muudeta) ega ka kohtuasutus *KS* § 7 tähenduses (mida eelnõuga samuti ei muudeta).

Kui seletuskirjast tulenevalt on eelnõu eesmärk suurendada kohtute vastutust ja otsustusõigust kohtute arendamisel ja haldamisel ning anda võimalus esimese ja teise astme kohtutele oma eelarvet ise koostada ja kujundada ning kaitsta Riigikogus iseseisvalt, ilma täitevvõimu vahele sekkumiseta, siis eelnõu kohaselt jääb kohtuasutuste eelarve sisuliselt *KHT* eelarve liigenduseks, mille kinnitab kohtute haldus- ja arendusnõukogu (*KHAN*). Samuti korraldab esimese ja teise astme kohtute eelarvete eelnõude koostamist, eelarve käsutamist ja arvestuse

¹ Pikamäe, P. Põhiseaduse § 146 kommentaar, komm 4. – U. Lõhmus jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid, 2022. Vlj Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital

pidamist neist endast eraldi olev asutus – KHT. Mitmeti mõistetav on riigieelarve seadusesse ja riigivaraseadusesse lisatav väljend „esimese ja teise astme kohtud koos Kohtuhaldusteenistusega“, kuna ei saa aru, kas tegemist on ühe või mitme institutsiooniga.

Tulenevalt ülaltoodust palume analüüsida, kas uue kohtute haldusmudeli järgi on tagatud esimese ja teise astme kohtute võimalus oma eelarvet ise koostada, kujundada ja kaitsta. Samuti palume seletuskirjas selgitada, kas KHT teostab riigivõimu ja milliseid põhiseaduslikke funktsioone ta täidab, et teda on võimalik pidada põhiseaduslikuks institutsiooniks.

2. Kui KHT on põhiseaduslik institutsioon, siis arusaamatuks jääb tema alluvus KHAN-le. KHAN annab KHT-le ülesandeid, teeb tema üle järelevalvet (eelnõu § 41¹ lõike 1 punkt 10, § 41² lõige 1) ja korraldab KHT haldamist (eelnõu § 39 lõige 2). Ka on KHT aruandekohustuslik KHAN ees (§ 41 lõige 2). Põhiseaduslikud institutsioonid on suhteliselt sõltumatud ja seetõttu on ka nende eelarve kujunemine ja kinnitamine sõltumatu. Eesti õigussüsteemis ei ole varem põhiseaduslikel institutsioonidel kõrgemalseisvaid organeid olnud. Kui nõukogu on eraõiguslike või avalik-õiguslike juriidiliste isikute kollektiivne juhtorgan, siis harilikult on ta selle isiku/asutuse osa. Samas näiteks avalik-õiguslikus juriidilises isikus Eesti Pangas tegutsevad nii kõrgem juhtorgan nõukogu kui ka sõltumatu eelarvenõukogu.

Arvestades ülaltoodut palume seletuskirjas selgitada, kas KHAN on KHT juhtorgan või kõrgemalseisev organ. Samuti palume analüüsida põhiseadusega kooskõla KHT allumisel KHAN-le.

3. Eelnõu üheks eesmärgiks on kohtute puhul killustumise vähendamine, kuid eelnõuga ei lähe eelarvemenetlus lihtsamaks. Saame aru, et eelarvemenetlus esimese ja teise astme kohtute puhul hakkab olema selline: eelarve eelnõu koostab KHT koos kohtute esimeestega (üks eelarve kõigi asutuste peale, kuid kohtumõistmisega seotud kulud on kohtute eelarvetes ja kohtuhalduskulud KHT eelarves) → eelarve eelnõu kinnitab KHAN → eelarve eelnõu menetlus Riigikogus, eelarve läbirääkimistel on esindajaks KHT direktor → KHAN kinnitab Riigikogus vastu võetud kohtute eelarve alusel esimese ja teise astme kohtute ja KHT eelarved → kohtuasutuste eelarvevahendeid käsutab KHT direktor. Siinjuures jääb selgusetuks, mis tähendus on esimese ja teise astme kohtute (mis peaksid olema põhiseaduslikud institutsioonid) eelarvetel (KS § 7 lõige 2, mida ei muudeta), kui selle kinnitab institutsiooni väline organ KHAN ja käsutab KHT direktor?

4. KHAN koosseis ja olemus. Eelnõu § 1 punkti 31 (KS § 40¹ lõige 1) kohaselt kuuluvad KHAN koosseisu muu hulgas kaks Riigikogu liiget, õiguskantsler või tema nimetatud esindaja ning justiits- ja digiminister või tema nimetatud esindaja. Seletuskirja kohaselt vastab loodava KHAN-i koosseis suures osas rahvusvahelistele soovitudele.

Seletuskirjas puudub analüüs Riigikogu liikmete, aga ka õiguskantsleri ja justiits- ja digiministri, osalemise kohta KHAN koosseisus kooskõla kohta põhiseadusega võimude lahususest lähtuvalt.

Nõukogu liikmete puhul peab olema tagatud kompetentsus ja see, et liikmel oleks aega panustada nõukogu töösse (Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamuse nr 24² punkt 30). Seoses kohtuhalduse juhtrolliga on vaja nõukogu liikmetel lisaks õiguslastele

² Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamus nr 24. <https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje/1680a47604> (02.07.2024).

teadmistele teadmisi juhtimisest, finantsidest, infotehnoloogiast jne. KHAN töövõimekus peaks uue staatuse saamisel oluliselt paranema võrreldes kohtute haldamise nõukojaga. Kahjuks oleme viimastel aastatel näinud, et kohtute haldamise nõukojal ei ole õnnestunud isegi RES § 35 lõikes 3 toodud nõude täitmine, et Justiitsministeeriumi eelarve projekti juurde lisatakse kohtute haldamise nõukoja arvamus maakohtutele, halduskohtutele ja ringkonnakohtutele planeeritud vahendite vastavuse kohta kohtute aastaeelarve kujundamise põhimõtetele. Kohtute haldamise nõukoja arvamus on jõudnud kohale alles siis, kui eelarve on juba Riigikogule esitatud, käesoleva aasta riigieelarve puhul isegi vahetult enne 3. lugemist.

5. Seletuskirja kohaselt on kohtuhalduse reformimisel eeskujuks Soome mudel, st selle ülesannete jaotuse (kohtu)asutuste vahel, kuid juriidilises mõttes istutame selle teistsugusesse süsteemi. Soomes täidab KHT ülesandeid riigiasutus Justiitsministeeriumi haldusalas. Eesti uue kohtute haldusmudeli puhul ei saa aru, kes keda kontrollib, kes vastutab eelarve täitmise eest (kohtu esimeeste roll).

6. Kohtuhalduse reformiga seotud kulused ja mõju eelarvele ei ole analüüsitud. Seletuskirjas on märgitud üldiselt, et muudatused on planeeritud kuluneutraalselt. Palume seletuskirjas selgitada, mida kuluneutraalsus tähendab, st kuidas see eelarvetega lahendatakse. Tavapärane praktika on, et aastate jooksul asutuste kulud kasvavad.

Seletuskirja peatükis 6 punktis 6.1.2 selgitatakse, et eelnõu koostamisel on hinnatud ka ümberkorralduse võimalikku rahalist mõju ja leitud, et muudatus on võimalik planeeritud kujul läbi viia selliselt, et kohtutele osutatavate tugiteenuste maht ja kvaliteet ei lange ning KHAN-i teenindamisega seotud ülesanded saavad täidetud:

- KHT direktori ja valdkondade juhtide palgakulud on kaetud olemasolevate teenistuste juhtide ja seniste kohtudirektorite palgakuludega kohtute eelarvetes ning Justiitsministeeriumi eelarvest üle antava eelarvega eelnevatest puudujäävas osas;
- Uute ametikohtade loomise ja KHAN-i teenindamisega seotud kulude allikaks on Justiitsministeeriumi eelarvest üleantav eelarve;
- Vahejuhtide palgakulude katteallikaks on senised tööjõukulud ja töökorralduse muutmisest vabanev ressurss.

Oluline küsimus: Millised on arvestuste alused, muudatuste mõjud eelarvetele? Ei ole selge ka, kui suures mahus Justiits- ja Digiministeerium oma eelarvet lisaks esimese ja teise astme kohtute eelarvetele üle annab. Seletuskirjas on, et „kokkulepitud mahus“ (lk 23). Kuidas on Justiits- ja Digiministeeriumil läbi mõeldud eelarve üleandmine?

Palume seletuskirja täiendada konkreetse finantsanalüüsiga.

7. Märgime, et kohtuhaldusteenistuse lugemisega põhiseaduslikuks institutsiooniks ei muutu midagi eelarvestamise põhimõtetes, mida tuleb jätkuvalt teha kooskõlas riigieelarve seaduse ja teiste seadustega. Muutub üksnes eelarve eelnõu menetlemise protsess, mis liigub Riigikokku. Näiteks on jätkuvalt arvestuslik eelarve seaduses kitsalt ettenähtud kulude tegemiseks ja seda mujale suunata ei saa.

8. Seletuskirjas ei ole riigivarasse puutuvat selgitatud ega mõju hinnatud. Riigivaraseadusesse (RVS) kavandatakse § 3 lõike 1 punkti 10 muudatus, kus on nimetatud põhiseaduslikud institutsioonid. Selle muutmise eesmärki on seletuskirjas selgitatud esimese ja teise astme

kohtute (koos KHT-ga) käsitlemisega põhiseadusliku institutsioonina ja täitevvõimust lahutamisega lisaks riigieelarvele ka riigivaraseaduse tähenduses.

Kui selline muudatus toimub, et esimese ja teise astme kohtud koos KHT-ga loetakse põhiseaduslikeks institutsioonideks, siis kellele antakse üle või kes kasutavad riigivara, st kes konkreetselt muutub riigivara valitsejaks? Sellisel juhul peaks täiendama ka RVS § 4 lõiget 2, kus riigivara valitsejad loetletud on. Praegu on seal põhiseaduslikud institutsioonid loetletud konkreetsete asutuste kaupa, näiteks: Vabariigi Presidendi Kantselei (kuigi põhiseaduslikuks institutsiooniks on Vabariigi President), Õiguskantsleri Kantselei jne. Kui nüüd saab põhiseaduslikuks institutsiooniks selline üksus nagu „esimese ja teise astme kohtud koos Kohtuhaldusteenistusega“, siis kas riigivara valitsejaks saab KHT?

Palume seletuskirjas selgitada, kuidas peaks esimese ja teise astme kohtutele koos KHT-ga (PSI) vajalik riigivara, sh kasutuslepingud, mida nad praegu RVS mõistes kui volitatud asutused kasutasid, nende omandisse/kasutusse üle minema ja millised protseduurid selleks ette nähakse.

9. Seletuskirja mõjude osas:

9.1. Palume seletuskirja täiendada ja tuua välja, mis mahus ametikohad liiguvad muudatuse järel Justiits- ja Digiministeeriumist KHT-sse ja kas on kavandatud ametikohtade lisandumine. Seletuskirja kohaselt viiakse üle nii ülesanded kui ka ülesannetega seotud eelarve, ametnikest ei ole juttu. Ka ei selgu, kas planeeritakse seoses ülesannete kaotamisega Justiits- ja Digiministeeriumist ametikohti koondada.

9.2. Palume välja tuua, milliseid KHT ülesanded on plaanis anda üle RTK-le. Seletuskirja kohaselt jääksid kohtute kinnisvarahaldust, raamatupidamisteenust ning IT-haldust pakkuma Riigi Kinnisvara AS, Riigi Tugiteenuste Keskus ning Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus. Palume ka täpsustada, millised on nimetatud teenuste tellimiseks kavandatavad vahendid eelarves.

II. Märkused eelnõu paragrahvide kaupa

10. Eelnõu § 1 punktid 2, 13 ja 16 (KS § 9 lõige 4, KS § 18 lõige 4 ja KS § 22 lõige 7) – maakohtu struktuuri ja koosseisu kinnitamisel tuleb lähtuda KS §-st 43. Nimetatud säte reguleerib eelarvet ja selle koostamist. Tavaliselt planeeritakse eelarvet tulenevalt asutuse struktuurist ja koosseisust, mitte vastupidi – struktuuri ja koosseisu ei koostata vastavalt eelarvele.

11. Eelnõu § 1 punkt 7 (KS § 12 lõike 3 täiendamine punktiga 1¹) – sätte kohaselt korraldab kohtu esimees kohtuasutuse haldamist koostöös KHT-ga ulatuses, mis ei ole KHT pädevuses. Tavaliselt ametiasutus annab üle tugiteenuste osutamise tugiteenuseid koondavale asutusele, näiteks ministeerium või põhiseaduslik institutsioon RTK-le, RIK-le vm, mitte vastupidi, et tugiteenuseid pakkuvale asutusele antakse ülesanded kätte ja kui sellest midagi üle jääb, täidab neid asutus ise.

12. Eelnõu § 1 punktide 18 (KS § 34 lõike 3 jt muutmine) ja 19 (KS § 30 lõike 5 muutmine) sisu peaks olema vahetuses, kuna tavaliselt esitatakse muudatused muudetava seaduse paragrahvide järjekorras. Aga lisaks sellele tuleks KS § 34 lõikes 2 asendada läbivalt Justiitsministeerium Justiits- ja Digiministeeriumiga.

13. Eelnõu § 1 punkt 23 (KS § 37¹ lõike 1 täiendamine) – lisatav punkt ei ühildu sissejuhatava lauseosaga. Lause jääb: „Kohtu esimees võimaldab kohtunikul töötada osalise töökoormusega seoses muul mõjuval põhjusel, arvestades õigusemõistmise korrakohase toimimise vajadust.“

14. Eelnõu § 1 punkt 29 (KS § 39). Mida tähendab lõikes 1 „kohtuasutuste haldamise korraldamine“, mida hakkab tegema KHAN? Eelnõust jääb mulje, et kohtute haldus jääb siiski ka kohtutele endale, samuti KHT-le. Kas siin tuleb eristada haldamise korraldamist ja haldamist? Lõikes 2 tuleks „Justiitsministeerium“ asendada „Justiits- ja Digiministeeriumiga. Siinjuures jäävad KS § 34 lõike 2 kohaselt kohtute infosüsteemi volitatud töötajaks kohtud. Jääb arusaamatuks, kuidas saab KHAN täita Justiits- ja Digiministeeriumi ülesannet kohtute infosüsteemi volitatud töötajana, kui tal puudub iseseisev eelarve, tema tegevuseks vajalikud vahendid on KHT eelarves (KS täiendamine § 40¹, lg 10). CCJE arvamuse nr 24³ punkti 24 kohaselt peaks nõukogudel olema osa kohtute IT küsimuste otsustamisel.

15. Eelnõu § 1 punkt 33 – KS § 41¹ lõike 1 punktis 3 tuleb Justiitsministeerium asendada „Justiits- ja Digiministeeriumiga“. KHAN ülesanded (§41¹), miks on osad ülesanded sõnastatud „kinnitamisena“ osad „otsustamisena“. Mis on vahe? Ja kui „otsustatakse“, siis kes „kinnitab“.

16. Eelnõu § 1 p 34 – KS täiendamine §-ga 41² – seletuskirja lõike 3 selgituses on ekslikult nimetatud KHANi kohtuhaldusnõukoguks.

17. Ei saa aru, kas kohtu kantselei jääb alles? KS § 8² lõike 1 (kehtiv, ei muudeta) kohaselt nähakse kohtusse saabunud ja välja saadetud menetluskirjade registreerimise täpsem kord ette kohtu kantselei kodukorras. Eelnõuga muudetakse küll KS § 42 lõiget 2¹ (eelnõu § 1 punkt 36), kuid kehtima jääb põhimõte, et kohtul on kantselei, millel on kodukord. Kehtiva KS § 127 ei muudeta, selle kohaselt „käesolevas peatükis nimetatud kohtuametnike ja kohtu töötajate teenistuskohustused määratakse kohtu kodukorras ja kohtu kantselei kodukorras.“ Samas eelnõuga lisatava KS § 41² lõike 1 kohaselt osutab KHT kohtutele keskseid tugiteenuseid, sealhulgas dokumendihaldus ja kantseleiteenused.

18. Eelnõu § 1 punkt 38 (KS § 45 lõike 3 muutmine) – tervikuna jääb arusaamatuks, mis järelevalvest käib sättes jutt? Kas kohtuhaldusteenistujate ja KHT direktori vahel ei ole tavapärane töösuhe, mille tulemusena sõlmitakse nende vahel töölepingu seadusest ja ATS § 7 lõikest 4 tulenevalt tööleping? Sellisel juhul peab töötaja alluma tööandja juhtimisele ja kontrollile. Mis järelevalvet teostab KHT direktor lisaks sellele kohtuhaldusteenistuja üle? Samuti, mis järelevalvet teeb KHAN KHT direktori üle või kohtu esimees kohtuteenistujate üle? Ka seletuskiri ei selgita seda täpsemalt. Kehtivas seaduses on reguleeritud, mille üle järelevalvet tehakse. Kui see on teenistuslik järelevalve, tuleks see täpsemalt reguleerida analoogselt valitsusasutuste teenistusliku järelevalvega (Vabariigi Valitsuse seaduse 7. peatükk).

19. Eelnõu § 2 punkt 1 (ATS § 11 lõike 6 muutmine) – sättesse lisatakse, et KHT teenistuskohdade koosseisu kehtestab ja teenistuskohdade liigituse teenistusgruppideks võib kehtestada vastava ametiasutuse juht ehk KHT direktor ning esimese ja teise astme kohtute teenistuskohdade koosseisude kehtestamise korra, teenistuskohdade klassifikaatori ja teenistuskohdade liigitamise korra võib kehtestada KHAN. ATS § 11 reguleerib ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu ja liigitamist teenistusgruppideks. Tulenevalt ATS § 6 lõikest 1 on ametiasutus riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle

³ Ibid

ülesanne on avaliku võimu teostamine. ATS § 6 lõige 2 loetleb ametiasutused sama paragrahvi lõike 1 tähenduses. Seda sätet eelnõuga ei täiendata, st KHT sinna ei lisata. Vastavalt ATS § 8 lõikele 1 on teenistuskohat ametiasutuse koosseisus ettenähtud ameti- või töökoht ja lõikele 2 on teenistusgrupp valdavas osas sarnaste teenistus- või tööülesannetega teenistuskohatade grupp, mis on jaotatud tasemeteks vastavalt täidetavate ülesannete iseloomule. Kuna KHT-d ei ole loetud ametiasutuseks, ei ole võimalik ATS § 11 lõikes 6 reguleerida KHT teenistuskohatade koosseisu kehtestamist ega liigitamist teenistusgruppideks, ATS § 18 lõikes 7 KHT ametnike värbamise ja valiku korda, ATS § 31 lõikes 7 KHT koolituse korda ega ka ATS § 63 lõikes 2 palgajuhendit.

20. Eelnõu § 2 punkt 4 (ATS § 31 lõige 7) – arusaamatuks jääb, kuidas ja miks üldse peaks KHT (eelnõu kohaselt mitte selle direktor) kehtestama esimese ja teise astme kohtute kohtuteenistujate koolituse korra. Seletuskirjas on selgitus selle sätte kohta erinev eelnõus sätestatust – „muudatuste tulemusel võib esimese ja teise astme kohtute kohtuteenistujate koolituse korra kehtestada valdkonna eest vastutava ministri asemel KHAN, KHT puhul KHT juht, st direktor. Muudatus on vajalik, kuna tegemist on kohtute siseküsimusega.“

21. Eelnõu § 5 punkt 1 (RES § 2 muutmise) – muutmiskäsus peaks olema muudetavad sätted RES § 2 lõike 2 punktid 1 ja 2, mitte lõiked 1 ja 2.

22. Seletuskirja osades 6.1.1. ja 6.2.1. „Mõju Justiitsministeeriumile“ ei ole välja toodud sihtrühma suurust konkreetse ametnike/töötajate arvuna.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jürgen Ligi
rahandusminister

Marge Kaskpeit 58851423 Marge.Kaskpeit@fin.ee
Sille Preimer 5982 3037 Sille.Preimer@fin.ee
Kairit Eha 5885 1375 Kairit.Eha@fin.ee
Kairi Jürgenson 5982 5041 Kairi.Jyrgenson@fin.ee
Helje Päivil 5885 1353 Helje.Paivil@fin.ee
Ott Karulin 5877 2554 Ott.Karulin@fin.ee