

## **Arvamus kohtunike töökoormuse ühtlustamise, asenduskohtunike ametisse nimetamise, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamise jt kohtute töö efektiivsemaks muutmise ettepanekute väljatöötamiskavatsuse (VTK) kohta**

Riigikohtus ei ole VTK kohta ühtset seisukohta. Kohtunike enamus ei toeta kohtute liitmisele suunatud seaduseelnõu väljatöötamist kooskõlastamiseks esitatud VTK alusel (I). Vähemus riigikohtunikest, sh Riigikohtu esimees, ja kohtu direktor toetavad põhimõtteliselt VTK-d koos mõningate tähelepanekutega (II).

### **I. (Kohtunike enamuse seisukoht)**

Septembris 2024 kohtute haldamise nõukojas (KHN) heaks kiidetud kohtu arengukava 2024–2030 üks peamisi kokkuleppeid oli enne põhimõtteliste valikute tegemist kaaluda erinevaid võimalusi õigusemõistmise ümberkorraldamiseks (lk 5). Seda ei ole tänaseni tehtud. Kohtunike enamusele ei ole veenev kohtute ühendamise ettepaneku aluseks olev probleemipüstitus. Ennekõike on aga puudulik võimaliku kohtute liitmise mõjuanalüüs. Muid VTK ettepanekuid on võimalik toetada osaliselt ja allpool (p 5) nimetatud tingimustel.

Kohtunike enamuse hinnangul on ka kohtuasutuste paljususe ja detsentraliseeritud juhtimise tingimustes kohtusüsteemi võimalik arendada tervikliku põhiseadusliku institutsioonina – ühtsetel alustel toimiva ja demokraatlikult juhitud organisatsiooni vaimus.

Märgime, et kohtusüsteemi ees seisvad tegelikud probleemid – menetlusaegade pikenemine, koormuse kasv – ei sõltu kohtuasutuste arvust ega spetsialiseerumisest, vaid tulenevad ebakõlast ressursi ja töömahu vahel. Riigikohus esitas Justiitsministeeriumile juba 2024. a kevadel seaduseelnõude kavandid kohtusüsteemi ülesannete piiramiseks, menetlusliku bürokraatia vähendamiseks ja kohtuvaidluste hulga vähendamiseks. Tegelikud probleemid lahendused ning kokkuvõttes menetlusosaliste õigused sõltuvad esmajoonel nendest ettepanekutest. Muu hulgas tuleb leida sisuline lahendus tarbijakrediidi vaidluste probleemile, mitte piirduda nende ümberjagamisega maakohtute vahel.

### **1. VTK eesmärgid**

VTK-s on peamise lähteprobleemina viidatud kohtute ebaühtlasele koormusele. Selle põhjenduseks esitatud tabelitest nähtub aga, et valdavalt on kohtute koormus koormuspunktidest arvutatuna ühtlane. Mõningane erinevus on näha maakohtutes. Seegi jääb ilmselgelt vea piiridesse, nt Harju MK süüteasjade koormus hõlbib keskmisest 9,2% ja tsiviilasjade koormus 3,7% võrra (tabelid 2 ja 3). Tuleb silmas pidada, et statistika aluseks olev koormusmeetodika ei põhine täppisteadusel.

VTK-s käsitatakse olulise meetmena kohtunike spetsialiseerumist, kajastades vastavaid allikaid ebatäpselt ning ebatäielikult. Viidatud asjatundjatest toetab Damle spetsialiseerumist, kuid ta puudutab ühtlasi mitmeid kaasnevaid probleeme, mis on jäänud VTK-s kajastamata (nt *tunnel vision*, pärsitud ideede vahetus ja oht sõltumatusele jne.<sup>1</sup> Mõõdukas spetsialiseerumine on

---

<sup>1</sup> S. V. Damle, *Specialize the Judge, Not the Court: A Lesson from the German Constitutional Court*. – Virginia Law Review, 91 (2005), lk 1267 – <http://www.jstor.org/stable/3649438>. Neile ja täiendavatele riskidele viitavad ka Y. Buribayev jt, *Advantage and Risks of the Specialization of Courts in Social and Labor Disputes*. – International Journal for Court Administration 14 (2023), lk 3 – <https://iacajournal.org/articles/10.36745/ijca.477>; mh seoses keskmise menetlusaaja pikenemisega S. Voigt/N. El-Bialy, *Identifying the determinants of aggregate judicial performance: taxpayers' money well spent?* – European Journal of Law and Economics 41 (2016), lk 283.

õigusemõistmise kvaliteedile ja jõudlusele kasulik, kuid selle vahendiga ei tohi liialdada ning tasandada tuleb negatiivsed kõrvalmõjud.

Kohtute ühendamise eesmärgid on üksteisega olulisel määral vastuolus. Ühest küljest soovitakse parandada õigusemõistmise kättesaadavust inimestele (see eeldab asjade arutamist menetlusosalistele võimalikult soodsas asukohas). Teisalt püütakse saavutada vaidluste võimalikult paindlik jaotamine kohtunikele üle Eesti valdkondliku spetsialiseerumise alusel (koos eelmise eesmärgiga eeldaks see senisest enam istungite pidamist väljaspool kohtuniku teenistuskotta). Kolmandaks deklareeritakse vajadust muuta kohtunikuamet atraktiivsemaks. Ametit ei muuda atraktiivsemaks see, kui kohtunikul on küll deklaratiivselt olemas alaline teenistuskoh, kuid see, kus ta tegelikult õigust mõistmas käima hakkab, ei ole talle ettenähtav. Iseäranis raskendaks see töö- ja pereelu ühendamist. Teises piirkonnas õigusemõistmisega kaasneks märkimisväärsed kulud. See tähendab, et eesmärkide osas tuleb teha arvestatavaid kompromisse, mistõttu liitmisega taotletav positiivne mõju võib jääda kasinaks ning vajab tagasilööride vältimiseks või maandamiseks hoolikat analüüsi.

## 2. Põhiseaduslikud riskid

VTK lükkab kergekäeliselt kõrvale kohtute ühendamise põhiseaduspärasuse probleemi. Põhiseaduses maa-, haldus- ja ringkonnakohtute puhul kasutatud mitmuse vorm ning viide kohturingkondadele ei pruugi olla vaid grammatilised ja õigusajaloolised anomaaliad. Pigem viitavad need teadlikule valikule detsentraliseeritud juhtimismudeli ja territoriaalse alluvusjaotuse kasuks. PS §-d 148 ja 149 peavad vastavat liiki kohtute all silmas teatava juhtimisautonoomiaga kohtuasutusi, mitte füüsilisi kohtumaju.

Tsentraliseerimisega kaasneb hierarhia ja autoritaarsuse kasv. Sellel on mõju kohtuniku sõltumatusele (vt ka allpool p 3). Pole usutav, et ohud sõltumatusele, mida juhtimispädevuse hajutamine ja tasakaalustamine aitab võimuharu siseselt vältida, on ühiskonnas toimunud muutuste taustal vähenenud – pigem vastupidi. Territoriaalne alluvusjaotus kaitseb kohtunikke ka teenistuskoha tahtevastase muutmise eest (vt Riigikohtu üldkogu 28.01.2025 seisukoht Põlva kohtumaja kaasuses).

Sõltumatuse tagamiseks tuleb välistada õigusemõistmise sisuline suunamine mistahes viisil kohtujuhtide poolt. Paraku sisaldab VTK murettekitavaid viiteid püüdlustele asuda spetsialiseerunud osakondade kaudu kujundama kohtupraktikat, koguni „töötada välja täiesti uus kohtute ... sisulise töö juhtimise mudel [*sic!*]“ (lk 12). Kohtupraktika üleriigiline ühtlustamine on Riigikohtu kui kõrgeima kohtu ainupädevuses. Seega, esimeses ja teises kohtuastmes väärub toetust valdkondlikult spetsialiseerunud võrgustike koordineeriv tegevus, kuid see peaks toimuma infovahetuse ja arutelude, mitte alluvuse alusel.

PS § 24 lg 1 mõte on piirata kohtuasjade kergekäelist üleandmist kohtusüsteemi sees.<sup>2</sup> VTK eesmärk on selle põhiseadusliku piirangu neutraliseerimine parlamendiseadusega. See lahendab põhiseadusliku probleemi vormiliselt, mitte sisuliselt.

## 3. Kohtute liitmise mõjud

VTK-s ei näidata veenvalt ära, kuidas kohtute ühendamine väljapakutud viisil tegelikult suudab lahendada probleeme, mida VTK-s mainitakse.

---

– <https://link.springer.com/article/10.1007/s10657-014-9474-8>; H. H. Bruff, Specialized Courts in Administrative Law. – Administrative Law Review 43, lk 329.

<sup>2</sup> J. Jäätma, Põhiseaduse § 148 lõike 1 punktide 1 ja 2 tõlgendamisest, 2024, lk 9 jj.

Riigikohtunike enamus leiab, et enne VTK-ga edasiminekut on tarvis juhtimisteaduslikku eksperthinnangut kohtusüsteemi tsentraliseerimise mõjude kohta. Osaliselt mööndakse kaasnevaid riske ka VTK-s (juhtimise kaugenemine, halvenev infovahetus, kohtunike edasitagasi sõitmine, rahulolu vähenemise oht, videoistungite vajaduse kasv, lk 29). Selgitada tuleks ennekõike järgmisi küsimusi.

- Kas juhtimispädevuste üleandmine kollegiaalsetelt organitelt (üldkogud, KHN) ja oma tegevust vastastikku koordineerivatelt esimeestelt ainuisikulisele esimehele võib halvendada juhtimisotsuste kvaliteeti ja koondada esimehe kätte liiga tugeva ja tasakaalustamata võimu, mis võib hakata ohustama kohtunike sõltumatust? Iseäranis peab kohtunik olema kaitstud juhtimispädevuse kuritarvitamise või kergekäelise kasutamise eest tema teenistussuhet oluliselt mõjutavate otsuste puhul, nagu nt ühest teenistuskohast teise üleviimine, sunnitud ümberspetsialiseerumine<sup>3</sup> ja töötasu kindlaksmääramine.
- Kas vastutuse koondamine ühe esimehe kätte tagaks tegelikkuses parema juhtimise kohtusüsteemis kui professionaalses organisatsioonis, mille liikmetel on põhiseaduslikult tagatud ulatuslik iseotsustamise ruum? Kas vastutuse ja otsustuspädevuse kontsentratsioon ei pärsi ohtlikult algatusvõimet ja otsustusjulgust üksiku kohtuniku tasandil.<sup>4</sup> Kuidas mõjub praeguselt kaasavalt juhtimismudelilt üleminek tsentraliseeritud juhtimisele kohtunike ja kohtuametnike motivatsiooni ja kohtunikuameti atraktiivsust?
- Kohtusüsteemi puudutavad olulised otsused arutatakse täna läbi KHN-s paljude asjaosaliste, sh väliste institutsioonide esindajate osavõtul. Kohtute liitmisel muutuks paljud neist küsimustest ühe kohtuasutuse sisemisteks probleemideks, mille lahendamise otsustaks esimees ainuisikuliselt või siis võrdlemisi kitsas ring kohtunikke eestseisusena. Kuidas tagataks sellises olukorras otsustaja piisav informeeritus ja tema poolt kõigi asjaolude ning pörkuvate huvide arvesse võtmine? Kuidas välditakse tsentraliseeritud juhtimismudeli puhul ressursside koondamist Tallinnase ja tagatakse äärealade elanike huvide arvestamine?
- Milline võiks olla kohtuasutuse optimaalne suurus, et saavutada mastaabiefekt, kuid vältida kohtuesimehe kaugenemist kohtunistest? Kas Eesti senise kogemuse kohaselt on juhtimiskeskused pigem täheldatavad suuremates või väiksemates kohtutes?<sup>5</sup>
- Millise teaduslikult või kogemuslikult seletatava mehhanismi kaudu võimaldab kohtuasjade ümberjagamine lahendada praegust ülekoormuse probleemi? See oleks mõeldav, kui kohtusüsteemis töötaks hetkel mõni lüli alakoormusega. Selle kohta aga andmed puuduvad. Pelgalt ülekoormuse ümberjaotamine ei lahenda probleemi, vaid tõstab selle ühest üksusest teise.
- Millised on liitmise mõjud kohtusüsteemi kuluefektiivsusele arvestades kogemusi Eesti avalikus sektoris toimunud ühendamistest (nt omavalitsusreform, Kliimaministeeriumi, PPA ja MTA loomine, teaduskondade baasil valdkondade loomine Tartu Ülikoolis) ning võrreldes kohtukorraldust ja selle reforme teistes riikides?<sup>6</sup> Ebaselgeks jääb kuidas

<sup>3</sup> Ettepanek suunata ringkonnakohtunik enda tahte vastaselt ühest kolleegiumist teise pelgalt esimehe otsusega, pakkudes alternatiivina võimalust teenistusest lahkuda, on teravas konfliktis kohtuniku sõltumatuse ja ameti eluaegsuse põhimõtetega (VTK, lk 13). See pädevus tuleks anda vähemalt eestseisusele.

<sup>4</sup> Vrd M. Bovens, teoses: E. Ferlie jt (toim), The Oxford Handbook of Public Management, 2007, lk 190 jj.

<sup>5</sup> Vt nt Eesti Kohtunike Ühingu poolt 2023. a läbi viidud küsitlus juhtimist puudutava tagasiside kohta.

<sup>6</sup> Nt Voigti/El-Bialy (2016), lk 300 jj; W. E. Raftery, Judicial Unification And Its Impact On Efficiency. Institute for Court Management, 2016, lk 62 – [https://www.ncsc.org/data/assets/pdf\\_file/0032/18878/judicial-unification-and-its-impacts-on-efficiency.pdf](https://www.ncsc.org/data/assets/pdf_file/0032/18878/judicial-unification-and-its-impacts-on-efficiency.pdf); D. Lorenzani/F. Lucidi, The Economic Impact of Civil Justice Reforms, European Commission – Economic Papers 530 (2014); – [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2014/pdf/ecp530\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp530_en.pdf); X. Chen jt,

asjade jagamine vähem koormatud kohtunikele (VTK lk 8) soodustab töökoormuse võrdsust, mis välja pakutud kava ühe põhieesmärgina.

- Kas ja kuidas on võimalik vältida bürokraatia ja kulude kasvu täiendavate üleriigiliste juhtimistasandite (esimees, osakonnajuhataja, menetlusgrupi juht, VTK lk-d 13–14) loomisel, arvestades, et mingil kujul tuleb õigusemõistmise kättesaadavuse tagamiseks säilitada ka territoriaalsel liigendusel põhinevaid lüliid? Juhime tähelepanu, et täiendavate juhtimisülesannete asetamine kohtunikele eeldab üldjuhul kas lisatasu maksmist või kohtuniku osalist vabastamist kohtuasjade lahendamisest.
- Kuigi tsentraliseerimine võib otsustamist teatud juhtudel lihtsustada, võib liigne hierarhia pärssida informatsiooni liikumist otsustajani ning seega teisalt aeglustada otsuseni jõudmist.<sup>7</sup> Paindlikkuse suurenemise väide (VTK lk 7) vajab seega veenvamat, ekspertteadmistel põhinevat kinnitust. Üleriigilised juhtimisstruktuurid suurendavad distantse kohtunike ja kohtuteenistujate ning juhtide vahel. Kuidas vältida sellega kaasnevat negatiivseid mõjusid juhtimise kvaliteedile?
- Üleriigilise tööpiirkonnaga kohtute loomisel peab kohtunik tõenäoliselt senisest enam olema valmis arutama kohtuasju väljaspool oma alalist teenistusk kohta (vt VTK lk 7). Milline on sellega kaasnev täiendav aja- ja rahakulu?
- Millise hulga ja millist liiki kohtuasjade puhul tuleb arvestada vajadust lahendada asi menetlusosalistele lähimas kohtumajas, milline hulk asju on võimalik lahendada istungit korraldamata ning milliseks kujuneb kohtunike vajadus reisida asja arutamiseks väljapoole enda tavalist teenistusk kohta? VTK panustab liiga optimistlikult eeldusele, et istungi pidamise vajadust on võimalik hinnata juba kohtuasjade jagamisel (lk-d 8 ja 10). Vajadus istungi järele võib sageli ilmnedas alles asja läbivaatamise käigus. Asja vahetu arutamine kohtusaalis on sageli oluline menetlusosaliste õiguste kaitseks (RKHKm 3-21-1243, p 10, RKTko 2-17-13391, p 17). Samuti on pooli kompromissile suunata praktiliselt võimalik vaid kohtuistungil. Kohtukorraldus ei tohi tekitada lisasurvet istungitest loobumiseks.
- Enne eelnõu koostamisele asumist tuleks koostada näidistööjaotusplaan asjade üleriigilise jagamise kohta. Praegusel kujul on eeldatud, et kohtute ühendamisel on võimalik asju jagada nii, et tekib ühtlasem koormus ja spetsialiseerumine. Selleks, et oleks kindlus, et VTK esitatud plaani on võimalik realiseerida, tuleb üleriigiline jagamine eelnevalt „läbimängida“.

#### 4. Alternatiivid

Kohtu enamuse hinnangul on VTK eesmärgid optimaalses ulatuses saavutatavad alternatiivsete meetmetega.

Kohtukoormuse ja seega ka menetlusaegade ebaühtlust on võimalik tasandada teatud liiki asjade üleriigilise jagamisega kohtute jääke arvestades, samuti kohtunike menetluslähetustega (KS §-d 45<sup>1</sup> ja 45<sup>2</sup>). VTK-st ei selgu, miks need meetmed pole töömahu ettenägematute kõikumiste tasandamiseks piisavad. Piisav spetsialiseerumine on võimalik tagada ka detsentraliseeritud juhtimise ja kohtuasutuste paljususe tingimustes. Näiteks Riigikohtu halduskollegiumi kogemus kinnitab, et spetsialiseerumisvaldkondi võib piisava tööhulga tagamiseks olla ka rohkem kui üksuses töötavaid kohtunikke (spetsialiseeruda võib edukalt mitmele valdkonnale – see on negatiivsete mõjude tasandamiseks lausa soovitav).

---

Exploring horizontal mergers in Swedish district courts using technical and scale efficiency: rejecting convexity in favour of nonconvexity. – *Annals of Operations Research* (2025), 20250214. – <https://doi.org/10.1007/s10479-025-06508-92025>; S. Mughan/D. Overstreet, Can Local Government Mergers Reduce Costs When Capital Expenditures Are Low? Evidence from Court Mergers. – *Urban Affairs Review* 60 (2024), lk 892, 902.

<sup>7</sup> C. Pollitt, teoses E. Ferlie jt (2007), lk 378.

Spetsialiseerumist toetavad valdkondlikud struktuurid ei peaks põhinema hierarhilisel juhtimisel. Selle asemel on näidustatud pehmel koordinatsioonil põhinevad ekspertvõrgustikud. Harva esinevate vaidlusliikide puhul on võimalik näha ette erialuvus. KHN-l on võimalik spetsialiseerumiseks kehtestada ühtlustatud suunised (KS § 41 lg 4) ja kohtu esimehel tagada nende täitmine (KS § 45 lg 1<sup>1</sup>). Vajadusel on võimalik neid pädevusi seadusega täpsustada.

## 5. Muud tähelepanekud

**5.1. Asenduskohtuniku** instituudi loomine saab kõne alla tulla vaid kooskõlas eluaegsuse põhimõttega (PS § 147 lg 1 ls 1). Ka asenduskohtunikule tuleb tagada kohtuniku ametikoha säilimine kohtusüsteemis koos kõigi muude ametigarantiidega, paindlikum saab olla vaid nende üleviimine ühest teenistuskohast teise. Vajalikud on lisagarantiid, nagu võimalus taotleda enda üleviimist mistahes vabanevale alalisele kohtunikukohale ning asenduskohtuniku ametikoha muutumine alaliseks teatud aja, nt 3 töötatud aasta möödudes. Seadus peaks sätestama asenduskohtunike osakaalu ülempiiri kõigi kohtunike seast. See ei tohi ületada mahtu, mida töökoormuse prognoosimatus tegelikult õigustab.

Asenduskohtunike alternatiivina on võimalik kaaluda ajutiselt äraolevate kohtuke palga eest ajutiste kohtujuristide teenistusse võtmist, samuti kohtunike osakoormusega töötamise võimaluste avardamist.

**5.2. Kohtunike lisatasu** on põhiseaduslikult lubatav üksnes seaduses sätestatud objektiivsete kriteeriumite alusel. Kavandatud lisatasu võib olla vastuolus rahvusvahelistelt tunnustatud kohtunike sõltumatuse standarditega.<sup>8</sup>

Lisatasu keskmisest suurema töökoormuse eest ei saaks töökoormusmetoodika äärmiselt ligikaudse iseloomu tõttu olla automaatne. Pealegi ei mõõda koormusmetoodika kohtulahendite kvaliteeti ega ühiskondlikku kandepinda. Kohtunike võrdset kohtlemist ega kohtusüsteemi arengueesmärke ei toeta süsteem, mis premeerib jõudlust, kuid kohtleb ühetaoliselt nõrga ja tugeva kvaliteediga tööd. Samas oleks lisatasu sidumine kohtunike töö sisulise hindamisega nt esimehe poolt kohtunike sõltumatuse seisukohast veelgi ohtlikum. Kohtunike koormuse (jõudluse) võrdlemisel mh nende lisatasustamise eesmärgil tuleks võtta arvesse tugitöötajate (sekretär, jurist, konsultant) panust, See, kas eraldada suure koormusega töötavale kohtunikule abiks rohkem juriste või kompenseerida seda lisatasuga, ei tohi objektiivsuse põhimõttest tulenevalt jääda kohtu esimehe otsustada.

Silmas tuleb pidada, et kohtunikule peab tema vastutusele, kvalifikatsiooninõuetele ja ametikitsendustele vastav palk olema tagatud tavapärase töökoormuse juures. Lisatasu loob ohu, et kohtunike hakatakse adekvaatse palga teenimiseks survestama tööle ülemäärase koormusega, luues läbipõlemise ohu. Empiiriliselt ei ole ka kindlust, et lisatasud kohtute jõudlust oluliselt parandaks.<sup>9</sup> Suures plaanis ei tee ülekoormatud inimesed kvaliteetset tööd ning lõpuks nende motivatsioon kaob. Mõeldav on lisatasu täiendavate ülesannete eest, mis ei seonu otseselt õigusemõistmisega (juhtimisfunktsioonid, valdkonna edendamine kohtusüsteemis, omavalitsusorganid, kohtunikule lubatavad riiklikud lisategevused, nt kuulumine Vabariigi Valimiskomisjoni).

**5.3. VTK-s pakutud võimalus vabastada kohtunik ametist** sobimatuse tõttu on vastuolus PS §-ga 147. Sisuliselt kaotab pakutud muudatus kohtuniku eluaegsuse garantii. Kindlasti ei tohi

<sup>8</sup> Vt EKo C 146/23, p 56; EN Ministrite komitee soovitus [CM/Rec\(2010\)12](#) liikmesriikidele kohtunike kohta, p 55; Veneetsia Komisjon, CDL-PI(2025)003, lk 74; OECD, Istanbul Anti-Corruption Action Plan 5th Round of Monitoring Assessment Framework, 2023, lk 44.

<sup>9</sup> Voigt/El-Bialy (2016), lk 301; M. Bagues/B. Esteve-Volart, Performance Pay and Judicial Production: Evidence from Spain, 2010. – <https://www.manuelbagues.com/bagues%20&%20estev-volart%20-%20judges.pdf>.

kohtuniku vabastamise aluseks olla kellegi subjektiivne hinnang tema lahendite kvaliteedile. Arusaamatu on, miks ei ole probleemi korral piisav lahendus distsiplinaarmenetlus või asjakohastel juhtudel ametist vabastamine tervise tõttu (KS § 99 lg 1 p 4).

**5.4.** Nõustuda saab VTK-s väljendatud seisukohaga, et senisel kujul on **rahvakohtunike** institutsioon ebaefektiivne. Probleemid on õiguslikud (tegevuspiirangud, vastutus (vt nt RKKK 1-23-4295/82; 1-15-6483/415), järelevalve puudulikkus), praktilised (vähene huvi, usaldusväärsus, pikad istungisessioonid), aga ka õiguspoliitilised, kuna rahvakohtunike süsteemi arendamine ei ole riigi jaoks olnud prioriteetne.

Arvestades praktikas kujunenud probleemide ulatust ning praegust pingelist eelarveseisu, on rahvakohtunike institutsiooni täielik kaotamine meie hinnangul kõige lihtsam ja ökonoomsem lahendus. Selle varjuküljeks on, et ühiskonnaliikmeid õigusemõistmisse enam üldse – mitte üheski kohtumenetluse liigis – ei kaasata ja võimalus kontrollida kohtupidamise korrakohasust jääb igaüheõigusena üksnes selle avalikkuse kaudu. Seadusandjal tuleb langetada õiguspoliitiline otsustus, kas õigusemõistmise ökonoomia ja vajadus hoida kokku (s.o kasutada kusagil mujal) avalikke vahendeid kaalub üles rahvakohtunike kaotamise tervikuna. Kui seejuures leitakse, et oluline on säilitada rahvakohtunikud mingilgi kujul, siis on VTK-s põhjendatult pakutud piirdumist isikuvastaste kuritegudega. Põhimõtteliselt on võimalik kujundada rahvakohtunike institutsioon osaliselt ka spetsialistide põhiseks, s.o kaasistujad abistavad professionaalset kohtunikku eelkõige oma eriteadmistega (nt majandus- või küberkuriteod). See, et valdkonna asjatundjad oleksid motiveeritud sellisel kujul õigusemõistmisesse panustama, nõuaks aga süsteemi ulatuslikku ümberkorraldamist ja täiendavat finantseerimist.

Seoses rahvakohtunike kaotamise ettepanekuga pakutakse VTK-s maakohtus kollegiaalse otsustamise säilitamiseks välja, et kohtu esimees võib määrata asja lahendamiseks kolmeliikmelisele kohtukoosseisule asja erilise keerukuse või põhimõttelise tähtsuse või kui see on õigusemõistmise huvides. Rahvakohtunike kaasamine vs. kolme professionaalse kohtunikuga kohtukoosseis ei ole iseenesest alternatiivid, kuivõrd esimesel juhul pole primaarne mitte kollegiaalsus iseenesest, vaid just ühiskonna tavaliikmete osalemine. Me ei ole selle vastu, et analüüsida, kas kriminaalasju aitaks senisest kvaliteetsemalt lahendada see, kui maakohtu esimees saaks õiguse kohtukoosseisu laiendada, ja kas tulemus oleks hinda (eelkõige 3 kohtuniku tööaeg) väärt.

## **II. (Riigikohtu esimehe, direktori ja riigikohtunik Urmas Volensi seisukoht)**

Nagu juba märgitud, toetavad Riigikohtu kohtunike vähemus, sh Riigikohtu esimees, ja kohtu direktor põhimõtteliselt VTK-d. Riigikohtu esimees, kohtu direktor ja riigikohtunik Urmas Volens esitavad selle ja kohtunike enamuse arvamuse kohta ka järgmised tähelepanekud:

1. Nõustuda tuleb ja Riigikohtu seisukoht on seega ühtne **rahvakohtunike** kaotamise osas (vt I 5.4).
2. Nõustuda saab ka sellega, et **kohtute ühendamise** eelnõu ettevalmistamisele eelnevalt võiks vastata mitmetele olulistele ühendatud organisatsiooni tegutsemist ja efektiivsust puudutavatele küsimustele (I 3). Siiski on tegemist pigem muredega, mida saab ja tuleb organisatsiooni ümberkorraldamisel arvestada, kuid need suure tõenäosusega ei väära ühendamise põhilist positiivset efekti, milleks oleks kogu kohtusüsteemi käsutuses oleva inim- ja materiaalsete ressursside paindliku kasutamise võimaldamine



kohtuasjade lahendamiseks üle kogu riigi seniste kunstlike piirkondade asemel. Kõikvõimalikud asjade ja koormuse ümberjagamise mehhanismid või kohtute osaline ühendamine samaväärset efekti ei annaks.

3. Veebilehel kohus.ee avaldatud statistikast nähtub, et 2017. a-ga võrreldes on 2024. a-l registreeritud uute kohtuasjade üldarv esimeses kohtuastmes langenud 6% ja teises kohtuastmes 10%. Samas tsiviil- ja haldusasjade arv on seitsme aastaga esimeses kohtuastmes kasvanud, vastavalt 17% ja 13%, sh viimase kolme aastaga tsiviilasjades 4% ja haldusajades 23%, süüteoasjade arv aga seitsme aastaga langenud 36%. Teises kohtuastmes on ainult haldusasjade üldarv seitsme aastaga kasvanud (17%), vähenenud on tsiviilasjade arv (7%) ja süüteoasjade arv (32%). Sarnased muutused kohtute töömahtudes väljenduvad ka esimese astme koormuspunktides (ajahinnangutes). Justiits- ja Digiministeeriumi andmetest (KHN ja kohtujuhtide nõupäeva materjalid) nähtub, et esimese astme kohtuniku keskmine arvestuslik töökoormus kohtunikule aasta jooksul jagatud kohtuasjade ajahinnanguna on esimese astme kohtutes viimase nelja aastaga (2024 vs. 2020) langenud süüteoasjades 20% (1366,93 vs. 1098,31) ja tsiviilasjades 6% (1801,57 vs. 1700,13), haldusasjades seevastu tõusnud 14% (1674,71 vs 1957,79). Teise astme kohtuniku keskmine arvestuslik töökoormus (kohtuasjade arv/täiskoormusega kohtunikke) on sama ajaga langenud nii süüteo- (32%, 184 vs. 125) ja tsiviilmenetluses (14 %, 148 vs. 127), tõusnud aga haldusmenetluses (37%, 138 vs. 190).

Kui koormus oleks jaotunud ühtlaselt vähemalt kohtuastme ulatuses, võimaldaks olemasolev kohtunike ressurss, arvesse võtmata praegu ajutiselt eemalviibimisi ja koormuse ajutisi vähendamisi (noorkohtunikel, jagamise peatamine kohtu kodukorra alusel ametist lahkaval kohtunikul), ühtlustada esimeses kohtuastmes täiskoormusega kohtuniku koormus tasemel mitte üle 1555 töötundi õigusemõistmist aastas ja teises kohtuastmes tasemel mitte üle 135 uut kohtuasja aastas. Ainult ühe kohtuna tegutsemisel ei kaasneks sellega täiendavat püsivat administreerimiskoormust (kulutusi) töökoormuse jooksvaks ümberjagamiseks ja olulise osa kohtunikonnast osaajalisele tööle viimist. Nagu näitab senine kogemus erinevate maakohtute kohtunike vahel töö ümberjagamisel, kaasneb sellega menetlusaja oluline pikenemine. Ja vastupidi, nagu näitab Harju Maakohtu kogemus, spetsialiseerumine kiirendab menetlust (vt KHN materjalid 2023 september). Kohtu ega kohtuniku keskmine arvestuslik koormus, nagu ka VTK-s nimetatud, ei iseloomusta aga kohtunike tegelikku individuaalset töökoormust. Samuti seda, mil määral kohtunike individuaalne töökoormus erineb keskmisest ehk kui ühtlaselt on töökoormus jaotunud. Arvesse võtmata samal aastal tööd alustanud ja töö lõpetanud kohtunike koormuseid, erines 2024. a-l esimese astme kohtunike individuaalne töökoormus oma valdkonna keskmisest tsiviilkohtunikel 26, süüteokohtunikel 31 ja halduskohtunikel 13 tööpäeva võrra. Kui kohtute lõikes on täiendavate jõupingutustega ja kulutustega võimalik kohtute keskmisi koormuseid ühtlustada ka eraldi kohtutena tegutsedes, ei taga see kohtunike individuaalse koormuse ühtlustumist ja samaaegset võimalust spetsialiseeruda. Mistõttu sama menetlusliku efektiivsuse (menetlusaja pikkuse) saavutamine on võimalik vaid ekstensiivselt, ennekõike kohtunike ressursi oluliselt suurendades. Kuid see ei lahendaks üle- ega alakoormatud kohtuniku probleemi ja oleks ebaefektiivne ka riigieelarve vaates.

4. Kohtute ühendamise mõte oleks esmajoonel tekitada paindlik kohtuasjade üle riigi jagamise süsteem, millega oleks võimalik ühtlustada kohtunike töökoormus, vältida asjade kuhjumist ühes kohtus, mh kohtunike ajutisel eemalviibimisel, võimaldada

kohtunike tõhusamat koostööd üle riigi ning huvitavate ja ka keerulisemate asjade lahendamist kõikidele kohtunikele. Üleriigilise spetsialiseerumise kaudu oleks võimalik perspektiivis saavutada asjade lahendamine professionaalsemalt ja seega ka kiiremini. Väikestes kohtutes ei ole spetsialiseerimine tihti võimalik või mõistlik nagu ka valdkonnapõhiste osakondade moodustamine. Asjade lahendamiseks võiks teha kohtutes senistest suuremad menetlusgrupid. Territoriaalset juhtimist asendaks valdkondlik juhtimine. Ei nõustu hirmudega, nagu oleks ühtne maakohus keskseks juhtimiseks liiga suur. Paljudes riikides töötab ühes kohtuasutuses ka üle 200 kohtuniku. Nt Iirimaa on esimese astme kohtu tööpiirkond üle kogu riigi. Säiliks kohtumajad ja kohtunikud saaksid töötada just neile sobivamates kohtutes. Kohtumajade säilimine aitab tagada inimeste osalemise õigusemõistmises võimalikult elukoha lähedal. Muutuste taustaks on ka asjade lahendamisel kirjaliku menetluse osakaalu oluline suurenemine ja võimalus pidada kohtuistungeid ka kaugteel. Ei nõustu, et ainult füüsiline istung on alati asja lahendamise parim viis, kuna see põhjustab ka kõigile enim kulusid tihti.

5. Ei nõustu seisukohaga, justkui oleks kohtusüsteemi põhihüda rahapuudus. Riik finantseerib kohtusüsteemi suurusjärgus 70 MEUR-iga, mis on sisuliselt samas suurusjärgus, mis kõigi advokaadibüroode kogueelarve (2021 oli büroode kogukäive 121 MEUR, kuid sellest ca 40% võetakse partnerite poolt kasumina välja, st büroode nõõ käitamiskulud on samuti suurusjärgus 70 MEUR). Selle juures on töötajate struktuur hoopis erinev kohtusüsteemist, kus on oluliselt rohkem tugiteenuste (mittejuriidilisi) inimesi, täiesti erinev on meeskondlik töökorraldus, erinevate spetsialiseerumissüsteemide arv, ülesehitus ja juhtimine. Igal juhul ei ole büroodes jõutud järeldusele, et tark oleks teha vandeadvokaat-juristist abilise-sekretär tüüpi üksused ning siis lasta sellistel „menetlusüksustel“ igaühel iseseisvalt mõelda välja toimiv töökorraldus, tagada kvaliteet ja praktika ühtlustamine, kvaliteedistandardite järgimine jne. See näitab, et adekvaatse juhtimisega on võimalik teha tööd efektiivsemalt ja kvaliteetselt, samuti peaks seda erinevust arvesse võtma kohtusüsteemi uute inimeste värbamise puhul (sh põlvkonnavahetuse käigus) – kui meile tuleb juurde inimesi, kes on harjunud töötama meeskondlikult ja efektiivselt, siis neid ilmselgelt praegune kohtute juhtimismudel ei rahulda ning nad hakkavad uuest süsteemist välja liikuma (mida me ju käesoleval aastal juba näeme ja kardetavasti hakkame lähiaastatel veel rohkem nägema).
6. Spetsialiseerumisel põhinevate menetlusgruppide ja üldise VTK-s pakutud juhtimismudeli eduka käivitamise eelduseks on, et kohtusüsteemis suudetakse välja selekteerida või vajadusel juurde värvata kohtunikke, kelle isikuomadused, väärtused, oskused ja kogemused oleksid sobilikud juhi rolli täitmiseks. Selliseid kohtunikke tuleb juhtimise teemal süsteemiselt ja põhjalikult koolitada (ning selleks ette näha vajalik raha eelarves ja anda neile sellistel koolitustel osalemiseks vajalikku aega jm tuge, vt kas või, [kuidas tegeleb HM koolijuhtide ettevalmistamisega](#)). Juhi rolli valitud kohtunikud tuleb juhtimisülesannete täitmiseks vajalikus mahus (sõltub juhitava üksuse suurus) vabastada tavapäraste õigusemõistmise ülesannete täitmisest ja anda neile piisavad regulatiivsed, finantsilised jm hoovad selle töö adekvaatseks tegemiseks.
7. Ühtse kohtu efektiivse töö aluseks oleks kohtu kehtestatud tööjaotusplaan, mis võimaldaks kohtuasjade jagamist intelligentselt juhtida. Selle kehtestaks seesama kohus ise, mis peaks maandama ka hirmu kohtunike ebaratsionaalsest ringisõitmisest asjade lahendamiseks. Küll võib nõustuda kohtunike enamusega, et üleriigiline tööjaotusplaan



tuleks läbi mängida enne VTK baasil eelnõu koostamist, et oleks veendumus tööpiirkondade ühendamise tegelikus positiivses mõjus. Selles tuleks mh rühmitada asjad selle pinnalt, mida oleks mõistlik lahendada n-ö kohapeal ja mida saaks jagada üleriigiliselt. Samuti on vajalik selgus IT-võimekuse osas asjade üleriigilist jagamist toetada. Reformi võib hirmude maandamiseks teha ka järk-järgult, nähes esmalt ette üleriigilise asjad jaotamise teatud kategooriates ja/või alustades väiksemate kohtute ühendamisest, pilootprojektina nt halduskohtute baasil. Ühinemise positiivne efekt võiks maandada ka teiste kohtute hirme.

8. Kohtute ühendamise põhiseaduspärasuse küsimuse riski tuleb pigem hinnata madalaks. Ka põhiseaduse uues ja suurimas kommentaaris on üheselt kinnitatud ühendamise lubatavust, kuna seda ei takistaks ükski põhiseaduslikku järgu väärtus.<sup>10</sup>
9. Ei nõustu kohtunike enamuse arusaamaga justkui oleks **asenduskohtuniku** instituut pakutud kujul põhiseadusega vastuolus. Selline kitsendav tõlgendus tähendaks, et erinevalt paljudest teistest riikidest ei oleks Eestis võimalik ajutiselt nt lapsehoolduspuhkusel viibivat või pikemalt haiget kohtunikku asendada, nagu see on võimalik kõigis teistes organisatsioonides. Miks peaks iseenda jaoks põhiseadust nii kitsendavalt tõlgendama? Vähemalt pensioneerunud kohtunikke saaks rakendada, kui nad on teenistusest vabastatud, mitte aga kohtuniku ametist. Tuleb siiski mõnda, et kui riigikohtunike enamus suhtub asenduskohtuniku instituuti erakordselt konservatiivselt, nagu on kirjeldatud käesoleva arvamuse esimeses osas, siis ei saa sellest mööda vaadata ja teadlikult põhiseaduslikkuse riski eelnõuga võtta. Sel juhul jääb vaid olgu ka kesine võimalus nimetada asenduskohtunikenä ametisse eluaegsed, kuid kindla kohtuta ja kohtumajata kohtunikud, n-ö rändkohtunikud, keda saaks rakendada eri kohtute töös.
10. Nõustuda saab, et **kohtunike lisatasu** määramise põhimõtted peaksid olema objektiivsed ja seaduses kirjas (I 5.2). Samas ei peaks see välistama üldse koormuse järgi lisatasu määramist. Sarnaselt muude elualadega võiks ka kohtunikul olla ka rahalist motiivi pingutada enam, mh oodatavast enam tööd tehes, staaži või teaduskraadi omandamise eest vms põhjusel.
11. Ei nõustu ka kohtunike enamuse kategoorilise järeldusega, nagu oleks **kohtuniku ametist vabastamine sobimatuse tõttu** vastuolus PS §-ga 147 (I, 5.3). Mitte üheski ametis ei peaks töötama inimene, kes sinna ei sobi. Teine asi on see, et sobimatus tuleb kindlaks teha selgete kriteeriumite alusel (olgu ka nt atesteerimine nagu teadaolevalt enamuses teistes riikides või distsiplinaarmenetlus) ning ametist vabastamise menetlus peab olema aus ja läbipaistev ning otsuse tegemine piisavalt raske, et kohtuniku sõltumatus ohtu ei satuks. Samas tuleb sarnaselt asenduskohtuniku regulatsiooniga mõnda, et kui riigikohtunike enamus näeb põhiseadusevastasust (isegi kui põhjendamatult), tuleb sellega eelnõu ettevalmistamisel arvestada ning ametisse sobimatuse tõttu ametist vabastamine kanaliseerida atesteerimisse ja/või distsiplinaarmenetluses kohtuniku ametuist vabastamise aluste laiendamisse.

<sup>10</sup> Vt lähemalt P. Pikamäe. § 148. – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2022, komm 4–7.