Eesti Reformierakonna fraktsioon

reformfr@riigikogu.ee

Erakonna Eesti 200 fraktsioon

eesti200@riigikogu.ee

Peaministri büroo

risto.kaljurand@riigikantselei.ee

Justiits- ja digiminister pr Liisa-Ly Pakosta

info@justdigi.ee

Riigikogu õiguskomisjoni esimees hr Madis Timpson

madis.timpson@riigikogu.ee; oiguskomisjon@riigikogu.ee

Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees hr Ando Kiviberg

ando.kiviberg@riigikogu.ee; pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee

|  |  |
| --- | --- |
| **Pöördumine koalitsioonilepingus kohtuid puudutavast kavatsusest (ühe kohtu mudel) loobumiseks** | **25.04.2025** |
|  |  |

Meile teadaolevalt on koalitsioonierakondadel kavas näha koalitsioonilepingus ette kohtukorralduse muutmine viisil, et Eesti Vabariigis on üks maakohus, üks halduskohus ja üks ringkonnakohus (ühe kohtu mudel). Eesmärki ühetasandilised kohtud liita ei ole kohtute esimeestega läbi arutatud. Seetõttu esitame järgnevalt enda seisukoha koalitsioonilepingu kavatsuse kohta.

**Ühe kohtu mudel ei arvesta kohtusüsteemi kui põhiseadusliku institutsiooni organite otsustega**

Kohtute haldamise nõukoda toetas 20.09.2024. a istungil I ja II astme kohtute ümberkorraldamist põhiseaduslikuks institutsiooniks. Sellega seonduv nn kohtureformi eelnõu sai 17.04.2025 ka Vabariigi Valitsuse toetuse. Eelnõu seletuskirjas leitakse, et „[õ]igusemõistmine on iga riigi põhifunktsioon ja selle toimimine ei saa sõltuda konkreetse ministri või erakonna poliitilistest eelistustest ega hetkevajadustest“ (lk 1-2). Seda arvestades oleme seisukohal, et I ja II astme kohtutel kui põhiseaduslikul institutsioonil peab koalitsioonilepinguga kohtute korraldust kavandatavate poliitiliste eesmärkide seadmisel olema reaalne ja tõhus võimalus arvamust avaldada.

Kohtusüsteemi arengu ja toimimise küsimustes saavad kohtunikud kaasa rääkida eelkõige kohtunike täiskogu (KS § 38) ja kohtute haldamise nõukoja (KS § 41) kaudu. Kumbki kogu ei ole ühe kohtu mudelit heaks kiitnud. Kohtute haldamise nõukoja poolt 06.12.2024 heaks kiidetud kohtute arengukava, mis kirjeldab kohtute visiooni ja peamisi arengusihte kuni aastani 2030, ühe kohtu mudelit ette ei näe. Seda ei näe ette ka kohtute arengukava rakenduskava. Kohtute haldamise nõukoda arutas kohtute võimalikku liitmist 14.03.2025. a istungil põgusalt „Kohtunike töökoormuse ühtlustamise ja kohtuniku hüvitiste VTK“ raames kui ühte alternatiivset kohtute töökoormuse ühtlustamise meedet kohtuasjade senisest paindlikuma ümbersuunamise kõrval, kuid selle toetuseks hääletust läbi ei viidud. Selle asemel peeti vajalikuks tellida ühe kohtu mudeli loomise mõjuanalüüsid, mis on seni valmimata. Eelviidatud VTK-d ei ole seni ka kohtutele arvamuse avaldamiseks saadetud. Seega on kohtute seisukohad nimetatud küsimuses välja selgitamata ning sedavõrd olulise küsimuse koalitsioonilepingusse lisamine üllatuslik.

**Ühe kohtu mudel on põhiseadusega selges vastuolus.**

Riigikohtu poolt tellitud mõjuanalüüs (vt lisa 1) näitab, et ühe kohtu mudel on põhiseadusega selges vastuolus. Põhiseaduse § 148 sätestab kohtusüsteemi **organisatoorse** ülesehituse, mille kohaselt peab kohtusüsteem koosnema: 1) maa- ja linnakohtutest ning halduskohtutest; 2) ringkonnakohtutest ning 3) Riigikohtust. Põhiseaduse §-s 148 nimetatakse esimese ja teise kohtuastme kohtuid mitmuses, mis tähendab, et nende kohtuastmete kohtuorganeid peab olema rohkem kui üks igas kohtuastmes.

PS §-s 148 kujundatud kohtu organisatoorsest ülesehitusest ja PS §-s 149 sätestatud kohtuastmete vahelisest astmete pädevusest järeldub, et kohtuorganisatsioon on üles ehitatud **püramiidmudeli** alusel, s.t, et algkohtuid ei tohi olla vähem kui apellatsioonikohtuid ning apellatsioonikohtuid peab olema rohkem kui üks ning kohtusüsteem tipneb ühe kassatsiooni- ehk Riigikohtuga. Riigikohtu kui kassatsioonikohtu üheks ülesandeks on erinevate kohtute praktika ühtlustamine (vt HKMS § 219 lg 3 p 2; TsMS § 679 lg 3 p 3; KrMS § 349 lg 3 p 2).[[1]](#footnote-1) Kui puuduvad erinevad kohtud, kelle praktikat ühtlustada, siis puudub vajadus ka Riigikohtu kassatsioonikohtu funktsiooni järele. Põhiseadus ei näe ette mitmeastmelist revisjonikohut, kus ühte ja sama õigusküsimust tuleks edasi vaielda vähemalt kaks korda.

PS §-d 148 ja 149 ei ole printsiibid, mille sisu saaks kaalumise teel asuda muutma. Tegemist on konkreetselt sõnastatud normiga sarnaselt näiteks põhiseaduse §-le 60 (Riigikogul on sada üks liiget) või §-le 79 (Vabariigi Presidendi valib Riigikogu või valimiskogu) ja seetõttu reegliga, millega ei tohi seadusloomes vastuollu minna. Riigikohtu üldkogu on riigikorralduslikes küsimustes konkreetselt sätestatud norme ka varem käsitanud reeglina ja kontrollinud, kas seadus vastab põhiseadusest tulenevale reeglile ega pole kaaludes asunud leidma õiget lahendust (vt nt RKÜKo 3-4-1-18-08: Riigikogu liikme tasu kaasus; 3-4-1-29-13: kohtujuristi kaasus; 3-4-1-7-08: VAKO kaasus).

**Ühe kohtu mudel halvendab õigusemõistmise kättesaadavust**

Kuigi Euroopa Liidu liikmesriikide kohtukorraldus – eeskätt liikmesriigi kohtute asutamine, koosseis ja toimimine – on liikmesriikide pädevuses, peavad liikmesriigid selle pädevuse teostamisel järgima kohustusi, mis tulenevad liidu õigusest, täpsemalt ELL artiklist 19. ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus osutatud tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte on liidu õiguse üldpõhimõte, mis on sätestatud eeskätt EIÕK artikli 6 lõikes 1, millele vastab harta artikli 47 teine lõik[[2]](#footnote-2). Ühe kohtu mudel ei taga Eesti elanike ühetaolist ja tõhusat kohtulikku kaitset. I astme kohtuid ja ringkonnakohtuid peab olema rohkem kui üks ka põhjusel, et kohtud oleksid kättesaadavad ning isikud saaksid võrdse juurdepääsu õigusemõistmisele, õigusemõistmise kättesaadavus oleks isikutele tagatud ebamõistlike pingutusteta ja et isikud saaksid viibida oma asja arutamise juures (PS § 12, § 15 lg 1 ja § 24 lg 2).

Kohtute liitmise selgeks ohuks on õigusemõistmise kättesaadavuse vähenemine väiksema elanike arvuga piirkondades. Nimelt võib tervet Eestit hõlmava kohtu korral näha efektiivsuse saavutamiseks survet õigusemõistmise koondamiseks suurematesse keskustesse, mõnes valdkonnas ehk isegi üksnes Tallinnasse. Selline võimalus tekiks üleriigilise kohtu moodustamisel, sest osa seni seadusandja poolt kohtumenetluse seadustes sätestatud reegleid (näiteks küsimus kohtualluvusest) kaotavad oma mõtte, kuna nendega reguleeritud küsimused muutuvad kohtu siseasjaks. Paralleelselt kaob tulevaste kohtunikukandidaatide huvi kandideerida õigust mõistma paari kohtunikuga ääremaadel asuvatesse kohtumajadesse, sest nende sulgemise oht ühe kohtu puhul on majanduslikel või ratsionaal‑poliitilistel kaalutlustel suur. Õigusemõistmine, ressursid ja inimesed hakkavad koonduma sinna, kus asub kohtu juhtkond. See toob aga kaasa suletud ringi, mis viib lõppkokkuvõttes väiksemate kohtumajade sulgemise, maapiirkondades õigusemõistmisele juurdepääsu halvenemise ning regionaalsete eripäradega arvestamise kadumiseni õigusemõistmisel.

**Ühe kohtu mudel pikendab kohtumenetlusi ja suurendab kohtunike töökoormust**

Õigusmõistmise funktsiooni tõhus teostamine ei ole taandatav mastaabiefektile. Iga kohtunik vaatab kohtuasju läbi iseseisvalt. Seetõttu ei sõltu kohtuasjade lahendamise kiirus kohtusüsteemi organisatsioonilisest ülesehitusest. Kohtutes on juba rakendatud kohtunike spetsialiseerumist määratletud valdkondade asjade lahendamisele. Seega on võimalik efektiivsuse kasv seeläbi juba suuresti saavutatud. Teisalt on kohtud otsustanud õigusemõistmist toetavate funktsioonide korraldamise kohtute üleselt. Vastavalt ei ole kohtute liitmisel oodata kohtusüsteemi tõhususe kasvu ka õigusemõistmist toetava tegevuse arvel. Kõigi kohtuasjade ühetaoline üleriigiline jagamine kogu vabariiki hõlmava kohtu piires toob paratamatult kaasa vajaduse sõita kohtuasju arutama teistesse kohtumajadesse, millega kaasneb kalli kohtunikuressursi ebaotstarbekas kasutamine ning kohtuasja lahendamisele kuluva aja pikenemine.

**Ühe kohtu mudel ei tõsta õigusemõistmise kvaliteeti**

Ühe kohtu mudel ei tõsta õigusemõistmise taset, sest selle kaudu ei kõrvaldata sarnastes asjades lahendite võimalikke erisusi. Kohtuorganisatsiooni püramiidmudel aitab paremini tagada kohtupraktika arengut[[3]](#footnote-3), mitmekesisust ning erinevaid tõlgendusi ja lahendusi, mis rikastavad õigussüsteemi. Üks tsentraalne kohus vähendab õigussüsteemi paindlikkust ja arengut. Üle vabariigi asuvate sama liiki vaidlusi lahendavate kohtunike võimalus üle veebi nõupidamisteks suuremas ringis on kohmakas ning pigem pärsib kui soodustab kohtunike vahelist kogemuste ja teadmiste vahetust. Kohtuasjade arutelude kolimine internetti ei ole piisavalt turvaline ning võib kaasa tuua ohu konfidentsiaalse informatsiooni kompromiteerimiseks. Kaduda võivad piirkondlikud spetsaliseerumisvaldkonnad, mis on seni loonud erinevate kohtute eripära ja üles ehitanud piirkondlikku professionaalsust konkreetset liiki kohtuasjade lahendamisel. Oluliselt keerulisemaks muutub kohtuistungite planeerimine, kohtu üldkogude korraldamine ning kohtu tööjaotusplaani koostamine ja vastuvõtmine.

**Ühe kohtu mudel ei ole kuluefektiivne**

Ühe kohtu mudel toob kaasa keerukama töökorralduse, raskemini hallatava personalipoliitika ja vähem paindlikkust. Suurem struktuur on paratamatult aeglasem ja bürokraatlikum. Suurenevad kohtu kulud tööjõule. Suurem organisatsioon nõuab ka rohkemate vaheastme juhi kohtade tekitamist, mis „sööb ära“ seniste kohtuesimeeste kohtade kaotamisest võidetava kokkuhoiu. Seoses sagedasemate kohtumajade vaheliste sõitudega (istungid, nõupidamised, kohtute üldkogud) suurenevad nii kohtu kui kohtunike transpordikulud. Järelevalve teostamine õigusemõistmise üle läheb kohtu esimehelt vaheastme juhtide kätte. Suurem organisatsioon võimaldab paremini peita süsteemi sisest ebaefektiivsust ja ressursside raiskamist.

**Ühe kohtu mudel võib ohustada demokraatiat kohtusüsteemis ja kohtuniku sõltumatust**

Üks kohus kahandab kohtuniku võimalust kohtu juhtimises kaasa rääkida. Juhtimine kaugeneb kohtunikust ning väheneb kohtusüsteemi sisene demokraatia. Demokraatia vähenemist ei aita tasandada väiksearvuline valitud eestseisus kohtu esimehe juures. Üks juht igas kohtuastmes on vastuvõtlikum kohtusüsteemi välisele, sh poliitilisele survele ning tema äralangemine (nt kriisi, sõja, ootamatu haiguse, õnnetuse vms korral) võib halvata terve kohtuastme töö. Suureneb oht „käsin-poon-ja-lasen“ tüüpi autokraatse juhi esile kerkimiseks, kes asub lahendama kohtu koormuste tasandamist kohtuasjade ümberjagamise[[4]](#footnote-4) või talle ebameeldiva kohtuniku üleviimisega teise kohtumajja. Keeldumise korral võib kohtunikku oodata ametist vabastamine. Selline nõusolekuta üleviimine võib kujutada endast kohtuotsuste sisu kontrollile allutamise vahendit, kuna lisaks asjaomaste kohtunike ametiülesannete ulatuse ja neile määratud kohtuasjade läbivaatamise võimalikule mõjutamisele võivad sellel olla ka märkimisväärsed tagajärjed nende kohtunike elule ja ametikäigule ning seega võivad sellega kaasneda distsiplinaarkaristusega analoogsed tagajärjed[[5]](#footnote-5).

Eeltoodust lähtudes palume koalitsioonilepingus ühe kohtu mudelist loobuda.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Angelina Abol Liina Naaber-Kivisoo Marek Vahing

Viru Maakohtu esimehe asendaja Harju Maakohtu esimees Tartu Maakohtu esimees

Toomas Talviste Tiina Pappel

Pärnu Maakohtu esimees Tartu Ringkonnakohtu esimees

Lisa: Riigikohtu tellitud mõjuanalüüs.

1. Eristada tuleb kassatsiooni, revisjoni ja apellatsiooni mudeleid. Kontinentaalse õigussüsteemi kassatsioonikohtud arenesid kohtutest, kelle esmaseks ülesandeks oli avalike huvide teenimine, nagu näiteks õigusaktide ühetaoline kohaldamine ning ühtse kohtupraktika tagamine. Hiljem on kassatsioonikohtutele omistatud ka eraisikute erahuvide kaitsmise ülesanne. Selle kohta vt lähemalt Sofie M.F. Geeroms. Comparative Law and Legal Translation: Why the Terms Cassation, Revision and Appeal Should Not be Translated… The American Journal of Comparative Law. Vol. 50, No 1, 2002, pp 201–228. Selle kohta vt ka J. Thomas, lk 17. [↑](#footnote-ref-1)
2. Euroopa Kohtu kohtuasjad C-647/21 ja C-648/21, p-d 62-63. [↑](#footnote-ref-2)
3. I. Koolmeistri ja J. Luige eriarvamus Riigikohtu otsusele asjas nr 3-4-1-31-15, p 2. [↑](#footnote-ref-3)
4. Praegu saavad ringkonnakohtute esimehed maa- või halduskohtu esimehe taotlusel oma ühise otsusega mõjuval põhjusel kohtuasju KS § 451 alusel teise kohtusse ümber suunata. [↑](#footnote-ref-4)
5. Euroopa Kohtu kohtuasjad C-487/19, p 115; C-647/21 ja C-648/21, p 82. [↑](#footnote-ref-5)