

Väljatöötamiskavatsuse

Kohtunike töökoormuse ühtlustamine, asenduskohtunike ametisse nimetamine, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamine jt ettepanekud kohtute töö efektiivsemaks muutmiseks

põhiseaduspärasuse analüüs

Analüüs on valminud Justiits- ja Digiministeeriumi ning Tartu Ülikooli õigusteaduskonna vahel sõlmitud töövõtulepingu nr 4-7/25-123-1 (19.05.2025) täitmiseks

SISUKORD

<i>I. Esimese ja teise astme kohtute ühendamiseks kavandatava regulatsiooni põhiseaduspärasus</i>	3
1.1. Väljatöötamiskavatsuse ettepanek	4
1.2. Ettepaneku põhiseaduspärasuse analüüs	5
1.2.1. Kohtusüsteemi põhiseadusliku institutsionaalse garantii ulatus	6
a) Grammatiline tõlgendamine.....	7
b) Ajalooline ja geneetiline tõlgendamine	8
c) Süstemaatiline tõlgendamine.....	10
1.2.2. Vahekokkuvõte	13
1.3. Seadusandja pädevuse piirid kohtukorralduse üle otsustamisel.....	13
1.4. Lõppjärelalus	16
<i>II. Asenduskohtunike kavandatava regulatsiooni põhiseaduspärasus</i>	16
2.1. Väljatöötamiskavatsuse ettepanek	16
2.2. Ettepaneku põhiseaduspärasuse analüüs	16
2.3. Lõppjärelalus	19

Käesoleva analüüsi objektiks on Justiits- ja Digiministeeriumis ettevalmistatud seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (edasisealt VTK) *Kohtunike töökoormuse ühtlustamine, asenduskohtunike ametisse nimetamine, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamine jt ettepanekud kohtute töö efektiivsemaks muutmiseks* seisuga 21. aprill 2025.¹ Täpsemalt palub Justiits- ja Digiministeerium Tartu Ülikooli õigusteaduskonnal anda hinnang, kas põhiseadusega on kooskõlas Eesti kohtusüsteemi ümberkorraldamine nõnda, et esimese ja teise astme kohtute ühendamise tulemusena jääb edasiselt esimese astme kohtuna tegutsema vaid üks maakohus ning teise astmena vaid üks ringkonnakohus. Samuti palutakse hinnata, kas põhiseadusega oleks kooskõlas teatud osa kohtunike ametisse nimetamine tähtaegsetena (VTK kohaselt kuni kolmeks, teatud juhtudel kuni viieks aastaks) juhul, kui nad asuvad õigust mõistma asenduskohtunike rollis, s.o kohtunikena, keda kaasatakse esimese või teise astme kohtute töösse leevendamaks vastava kohtu ootamatut töökoormuse kasvu.

Analüüsi on koostanud Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õppejõududest koosnev töörühm järgmises koosseisus: külalisprofessor ning teaduskonna direktor dr Priit Pikamäe; teaduskonna riigiõiguse külalislektor Aaro Möttus ning teaduskonna haldusõiguse külalislektor Andra Laurand.

Analüüsi objekti moodustab üksnes VTK eelnimetatud küsimuste põhiseaduspärasuse hindamine PS-de §-de 15, 24, 147–148 (Justiits- ja Digiministeeriumi püstitatud uurimisülesanne) ning PS § 104 p 14 (töörühma lisatud täiendav uurimisküsimus) koostoimes. Analüüsis ei võeta seisukohta VTK-ga kohtusüsteemis kavandavate muudatuste sisulise otstarbekuse ega põhjendatuse kohta. Samas saab käesolev analüüs tugineda üksnes VTK-s kavandatud regulatsiooniettepanekute põhiseaduspärasuse hindamisele. Pole välistatud, et juhul kui VTK realiseerub konkreetses asjakohaste õigusaktide muutmise eelnõus, võib viimasele antav hinnang erineda siinkohal esitatust, lähtuvalt üksiku õigusnormi sõnastusest, ulatusest ja muudest teguritest, mida käesoleva põhiseaduspärasuse analüüsi raames pole võimalik aluseks võtta.

I. Esimese ja teise astme kohtute ühendamiseks kavandatava regulatsiooni põhiseaduspärasus

PS § 15 lg 1. *Igaühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Igaüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist.*

PS § 24 lg-d 2 ja 5. *Igaühel on õigus olla oma kohtuasja arutamise juures.*

Igaühel on õigus tema kohta tehtud kohtu otsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule.

PS § 104. *Seaduste vastuvõtmise korra sätestab Riigikogu kodukorra seadus.*

Ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega saab vastu võtta ja muuta järgmisi seadusi:

¹ Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/3e294c2b-d5aa-468c-b269-cd15fbaecf20>.

/--/

14) kohtukorralduse seadus ja kohtumenetluse seadused;

/--/

§ 147. /--/

Kohtunike sõltumatuse tagatised ja õigusliku seisundi sätestab seadus.

PS 148. Kohtusüsteem koosneb:

- 1) maa- ja linnakohtutest ning halduskohtutest;
- 2) ringkonnakohtutest;
- 3) Riigikohtust.

Erikohtute loomise mõnda liiki kohtuasjade jaoks sätestab seadus.

Erakorraliste kohtute moodustamine on keelatud.

PS § 149. Maa- ja linnakohtud ning halduskohtud on esimese astme kohtud.

Ringkonnakohtud on teise astme kohtud ning nad vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendeid.

Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. Riigikohus on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus.

Kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra sätestab seadus.

1.1. Väljatöötamiskavatsuse ettepanek

Alates 2006. a kohtuvõrgu reformist on Eestis praegu neli maakohut, kaks halduskohut ja kaks ringkonnakohut. Demograafiliste muutuste tõttu on süvenemas tendents, et kohtuasjade arv väiksemates kohtutes väheneb jätkuvalt, suurenedes samas keskustes asuvates kohtutes. Kohtute paljususe muudab eri piirkondade kohtunike töökoormuse ühtlustamise keeruliseks. Kuna ka kohtute tööpiirkonnad on erinevad, siis toob see kaasa samalaadsete asjade menetlusaegade erinevused eri kohtutes. Töökoormuse muutustele saab praeguses kohtusüsteemis reageerida eeskätt korrigeerides kohtunikukohtade arvu eri kohtutes, mis on võimalik, muutes justiitsministri määrust, millega määratakse kindlaks kohtuniku ametikohtade arv esimese ja teise astme kohtutes. Tegemist on samas aeganõudva lahendusega, mis ei võimalda kohtute töökoormuse muutustele kiiresti vastata. Erinevused kohtute suuruses raskendavad samuti kohtunike spetsialiseerumist, mida peetakse üldtunnustatult kohtumenetluse efektiivsuse, lahendite ettenähtavuse ja kohtunike kompetentsuse suurendamise vahendiks. Neil põhjustel soovitakse VTK-s ühendada samaliigilised kohtud, mis looks eeldused kohtunike ühetaolise töökoormuse saavutamiseks ja spetsialiseerumiseks.

Ettepaneku realiseerudes ühendataks Harju, Viru, Tartu ja Pärnu Maakohtud üheks maakohtuks, Tallinna ja Tartu Halduskohtud üheks halduskohtuks ning Tallinna ja Tartu Ringkonnakohtud üheks ringkonnakohtuks. Vastavalt ühe maakohtu ja halduskohtu loomine ei tooks endaga kaasa seniste kohtumajade kaotamist, vaid need säilitataks nende praegustes asukohtades. Kohtumajad säilitavad samuti oma staatuse kohtuniku alalise teenistuskoha mõttes ning kohana, kus

korraldatakse kohtuistungeid ja teenindatakse kohtusse pöördujat. Kohtuasjade jagamine toimub aga ühe kohtu põhimõttel, võttes aluseks vastava kohtu tööjaotusplaani.

Ühe ringkonnakohtu moodustades säiliks selle sisemine jagunemine tsiviil-, kriminaal- ja halduskolleegiumiks. Ringkonnakohtu üldkogu pädevuses on vajaduse korral kolleegiumite sees kitsamalt spetsialiseerunud osakondade moodustamine. Kohtuasjade kohtunike vahel jagamise aluseks jääb tööjaotusplaani.

1.2. Ettepaneku põhiseaduspärasuse analüüs

Kuna hinnang ettepaneku põhiseaduspärasusele hõlmab PS mitmete normide analüüsimist nende kogumis, siis tuleb esmalt kujundada seisukoht asjassepuutuvate sätete omavaheliste seoste kohta. Pidades silmas kõnealuste PS sätete sõnastust ja eesmärki, saab edasises analüüsis tugineda järgnevale.

PS §-des 148 (kohtusüsteemi ülesehitus) ja 149 (kohtuastmete põhiülesanded) on kokkuvõtlikult sätestatud vastavalt nii Eesti kohtusüsteemi kesksed lülid (esimese ja teise astme kohtud ning kõrgem kohus) ning nendevaheline hierarhia. Viimane väljendub kohtuastmete vahelises pädevusjaotuses ja sellest tulenevas kompetentsis lahendada kohtuasju esimese kohtuinstantsina (maa- ja linnakohtud ning halduskohtud) või kontrollida nende tehtud lahendite õiguspärasust (ringkonnakohtud ja Riigikohus). Tuleb nõustuda senises põhiseadusdogmaatikas väljendatud arvamusega, et sellisel kujul on PS §-des 148–149 sätestatud normid esitatud taolises detailsusastmes, mis ei ole tavapärane muude riikide põhiseaduspraktikale. Reeglina nimetab põhiseadusandja konstitutsiooni tekstis ära üksnes kõrgemad kohtud (nt kõrgem üld- ja haldusasju läbi vaatav kohus, põhiseaduskohus), jättes kohtusüsteemi organisatsioonilise kujundamise täielikult seadusandja ülesandeks.² Analoogiliselt visandasid kohtusüsteemi ülesehituse ka Eesti varasemad, 1920. ja 1938. a põhiseadused. Taoline lähenemine võimaldab nii kohtusüsteemi ülesehituse kui selle astmete pädevuste, samuti kohtuvõrgu kujundamisel paindlikult arvestada ühiskonnas toimuvaid demograafilisi ja majanduslikke muutusi, aga samuti muid asjakohaseid tegureid ilma vajaduseta algatada selleks eelnevalt tavaseadusandluse muutmisest oluliselt keerulisem põhiseaduse muutmise protsess.

Kehtiva põhiseadusega valitud teistsugune, harilikult oluliselt detailsem lähenemisnurk on esmajoonel põhjendatav Eesti taasiseseisvumisega kaasnenud radikaalsete muudatustega ühiskonnakorralduses, mis puudutasid muu hulgas ka arusaamu õigusemõistmisest ja kohtupidamise korraldusest. Tõenäoliselt omas märkimisväärset mõju PS §-de 148–149 sõnastuse kujunemisele samuti kogu 1991. a kohtureformi n-ö äraspidine korraldus, mille käigus töötati välja ja võeti vastu esmalt kohtukorraldust puudutavad seadused,³ et tõsta sealt järgmise sammuna osa üle paralleelselt ettevalmistatavasse põhiseaduse kohtute peatükki, samas kui põhiseaduse koht õiguskorra hierarhia tipuna eeldanuks vastupidist lähenemist. Kuna 1991. a kohtute seaduse ja

² Nt Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2020), § 148 komm 1 (M. Laaring).

³ Ülemnõukogus 23.10.1991 vastu võetud kohtute seadus (RT 1991, 38, 472) ja kohtuniku staatuse seadus (RT 1991, 38, 473).

kohtuniku staatuse seaduse välja töötamisel võeti aluseks peaaesjalikult 1938. a kohtute seadustik,⁴ mitte aga toonane põhiseadus, Põhiseaduse Assamblees aga ei peetud kohtusüsteemi üle arutamist üldse vajalikuks põhjusel, et vastavad arutelud leidsid aset paralleelselt Ülemnõukogus menetletavate kohtute seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse eelnõude taustal, siis on mõistetat, et Põhiseaduse Assamblees ei kujundatud põhjendatud seisukohti ka küsimuses, millises ulatuses ja mida täpselt tuleks kohtusüsteemi kohta põhiseaduse vastavas peatükis sätestada.⁵

Kehtiva põhiseaduse kohaldamise seisukohalt tähendab eelnev tõdemus aga ühtlasi, et võrreldes mõne muu riigi põhiseadusega on Eesti seadusandja otsustusruum kohtukorralduse otsustamiseks olulisel määral piiratum. Täpsemalt ei saa seadusandja PS § 104 lg 1 p 14 ja § 149 lg 4 alusel kehtestatava kohtukorralduse seadusega otsustada teisiti neid küsimusi, mida on juba otsustanud põhiseadusandja PS § 148 lg-s 1 ja § 149 lg-tes 1–3 sätestatu näol. Seetõttu on PS §-dest 148 ja 149 koostoimes tuletatud eeskirju nimetatud ka kohtusüsteemi ülesehituse institutsionaalseks garantiiks.⁶ Kuna parlament pole pädev korrigeerima kohtukorralduse seadusega kohtusüsteemi organisatsiooni ulatuses, milles see on kehtestatud põhiseaduse enesega, siis järeldub sellest, et PS §-d 148–149 seavad ühtlasi raamid ka käesoleva VTK-ga kavandatavale kohtusüsteemi ümberkorraldamisele. Seetõttu tuleb praeguse põhiseaduspärasuse analüüsi aspektist teha esmalt tõlgendamise teel kindlaks kohtusüsteemi ülesehituse institutsionaalse garantii piirid, sest üksnes sellest väljapoole jääv osa saab olla PS § 104 lg 1 p 14 ja § 149 lg 4 ette nähtud kohtukorralduse seaduse esemeks. Täiendavalt tuleb silmas pidada, et kuigi parlamendil on põhiseadusest väljaspoole jäävates küsimustes kohtukorralduse organiseerimiseks ulatuslik otsustusruum, on see siiski omakorda piiratud PS §-dest 15 lg-st 1 ja 24 lg-test 2 ja 5 tulenevate põhiõigustega.

1.2.1. Kohtusüsteemi põhiseadusliku institutsionaalse garantii ulatus

Kuna VTK-ga soovitakse esimese ja teise astme kohtute ühendamise kaudu reorganiseerida kohtuvõrku, siis keskendutakse alljärgnevalt kõnealuse ettepaneku põhiseaduspärasuse analüüsil PS §-le 148, kuivõrd PS §-s 149 sätestatud eri kohtuastmete pädevusi VTK-ga planeeritavad tegevused ei mõjuta. Täpsemalt on käesoleva põhiseaduspärasuse analüüsi seisukohalt asjakohased PS § 148 lg 1 p-des 1–2 sätestatud nõuded, mis näevad ette seadusandja kohustuse luua esimese ja teise astme kohtud.

Kõigepealt tuleb märkida, et PS § 148 lg-st 1 järeldub vahetult üksnes kohtusüsteemi vertikaalne (astmeline) ülesehitus. Säte ei sisalda otsest suunist selle kohta, kuidas peab olema riiklikult

⁴ RT 12.04.1938, 36.

⁵ Vt nt toonase justiitsministri J. Raidla ettekanne 27.09.1991 Põhiseaduse Assambleele tema enda juhitud töögrupi koostatud põhiseaduse eelnõud tutvustades. Sama nähtub vahetult kohut, õiguskantslerit ja riigikontrolli käsitletud VI toimkonna esimehe J. Rätsepa sõnavõttust assambleel: « /--/ Enamus sellest komisjonist (s.t VI toimkonnast) teab, et Ülemnõukogu on juba kohtureformi arutamisel esimesed sammud astunud ja Eesti Vabariigi praegu veel tegutsevas Ülemnõukogus on kohtute seadus ja kohtuniku staatuse seadus läbinud esimese lugemise. Seetõttu on meil teatav kohustus ja ka õpetlik kogemus võrrelda neid peatükke juba menetluses olevate õigusaktidega /--/ » Vt Põhiseadus ja põhiseaduse assamblee. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 1997, lk 78 ja 149.

⁶ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2020), § 148 komm 3 (M. Laaring).

korraldatud vastavate kohtuastmete horisontaalne organisatsioon (kohtuvõrk). PS §-i 148 senises tõlgenduses on siiski avaldatud ka seisukohti, mille kohaselt saab selle lg 1 p-de 1–2 sõnastamisel kasutatud mitmuse vormist (p 1: *maa- ja linnakohtutest ning halduskohtutest*; p 2: *ringkonnakohtutest*) järeldada, et nii esimese kui teise astme kohtute võimkond ei saa ulatuda üle kogu Eesti Vabariigi territooriumi ehk kokkuvõttes ei tohi PS § 148 lg 1 p-de 1–2 mõttes olla nii esimese astme kui teise astme kohtuid vähem kui kaks.⁷ Kuna PS § 148 lg 1 esmane ülesanne on kohtusüsteemi ülesehituse reguleerimine, siis tuleb põhiseaduse tavapäraseid tõlgendusmeetodeid kasutades jõuda selgusele, kas ja mil määral piiravad põhiseaduse nimetatud sätted seadusandja pädevust kohtuvõrku konstitutsioonilise seadusega ümber korraldada, sealhulgas neid ühendada.

a) Grammatiline tõlgendamine

Kuigi õige on tähelepanek, et PS § 148 lg 1 p-de 1–2 tekstis kasutatakse lingvistiliselt esimese ja teise astme kohtute nimetamisel mitmuse vormi, tuleb siiski kahelda, kas ainuüksi sellest saab järeldada, et seadusandja on kohustatud kohtuvõrku korraldades looma esimeses ja teises kohtuastmes vähemalt kaks eraldi kohtuasutust. Esmalt väärib märkimist, et põhiseaduse teksti ettevalmistamise ajal polnud veel välja kujunenud ühtset normitehnika ja õiguskeeke standardit nii, nagu me mõistame seda tänapäeval. Pigem domineerisid põhiseaduse sätete redigeerimisel muud üldkeelised argumendid ja soov anda ühe või teise sätte mõtet edasi võimalikult sobivas keelises väljenduses (vt nt H. Runneli sõnavõtt Põhiseaduse Assambleel PS § 147 lg 1 ls 1 praeguse sõnastuse (kohtunikud nimetatakse ametisse eluaegsetena) toetuseks: *see sõnastus on nii meeldivalt mitmemõtteline ja piisavalt segane, et ta ületab eelmiste sõnastuste ühekülgust nii tunduvalt, et võib hääletada selle kasuks*⁸).

Seetõttu pole praeguses seadusandlikus tehnikas üldiselt omaksvõetud nõuet formuleerida õigusaktides sisalduvad õigusnormid kasutades ainsuslikku vormi, välja arvatud juhul, kui ainsuse ja mitmuse eristamisel on õiguslik tähendus (HÕNTE § 15 lg 4)⁹, ühelgi juhul põhjust laiendada põhiseaduse tekstile. Veelgi vähem saab üksnes põhiseaduse sättes kasutatud keelise mitmuse vormist järeldada kohustust luua vastavat nähtust mitu. Pigem nähtub põhiseaduse teksti kui terviku analüüsist, et põhiseadusandja kasutab ainsuse ja mitmuse vorme läbisegi, kusjuures ilmselgelt domineeriv on nimelt mitmuse vormi kasutamine olukordades, kus kõne all on mingite loomupäraselt korduvate tegevuste ja protsesside kirjeldamine (nt PS § 65 lg 1 p 1: *Riigikogu võtab vastu seadusi ja otsuseid*; p 10: *otsustab Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenu tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise*; p 11: *esineb avalduste ja deklaratsioonidega ning pöördumistega /--/*; p 12: *kehtestab riiklikud autasud, sõjaväelised ja diplomaatilised auastmed*; PS § 94 lg 1: *Valitsemisalade korraldamiseks moodustatakse seaduse alusel vastavad ministeeriumid*;

⁷ J. Jäätma. Põhiseaduse § 148 lõike 1 punktide 1 ja 2 tõlgendamisest. Tartus 25. novembril 2024. Käsikirjaline materjal; J. Jäätma. Kas Eestile on kombeks üks astmekohtu asutus korraga? – Riigioiguse Blogi, 05.05.2025. Kättesaadav: <https://www.akadeemia.ee/riigioiguse-sihtkapital/riigioiguse-blogi/>.

⁸ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1044.

⁹ RT I, 22.05.2025, 8.

lg 5: *Vabariigi President võib peaministri ettepanekul nimetada ametisse ministreid, kes ei juhi ministeeriumi*). Seega puudub põhiseaduses ainsuse ja mitmuse vormide kasutamisel põhimõtteline järjekindlus. Eelnevat silmas pidades on väga tõenäoline, et nimelt mitmuse vormi kasutamine PS § 148 lg 1 p-de 1–2 sõnastamisel tuleneb pigem asjaolust, et sätte objektiks on kohtusüsteemi ülesehituse kirjeldamine ning süsteemi kui juba olemuslikult mitmetest komponentidest koosneva nähtuse kirjeldamisega sobib keelelise mitmuse vormi kasutamine paremini.

Määravat tähtsust pole samuti asjaolul, et PS § 148 lg 1 p-s 2 nimetatakse teise astme kohtuna ringkonnakohtu, mis justkui suunaks seadusandjat looma kohturingkondi. Kuna kohturingkonna mõiste eeldab juba iseeneslikult mitut vastavat üksust, siis tehakse sellest järeldus, nagu takistaks põhiseaduse osundatud säte ühe ringkonnakohtu moodustamist, mille võimkond hõlmaks kogu Eesti territooriumi.¹⁰ Taoline tõlgendus, mis keskendub kitsalt teise astme kohtu nimetusele, jätab samas tähelepanuta, et termini *ringkonnakohtus* kasutuselevõttu ei tinginud mitte põhiseadusandja soov Eestis mitme kohturingkonna moodustamise järele, vaid 1991. a kohtureformi juhendumine 1938. a kohtute seadustikust ning seal kasutatud eri kohtuastmete ajaloolistest nimetustest. Nagu alljärgnevalt ajaloolise ja geneetilise tõlgendamise juures näidatud (vt all punkti b), pidas toonane kohtureform iseäranis oluliseks apellatsiooniaseme loomist, mille ülesandeks oleks esimese astme kohtu lahendite seaduslikkuse kontrollimine. Apellatsioonikohtu nimetamine seejuures ringkonnakohtuks oli kantud eeskätt ennesõjaaegse kohtusüsteemi vormilise taastamise ideest, mitte aga (põhiseaduslikust) vajadusest mitme kohturingkonna loomise järele.¹¹ Põhiseaduse § 148 lg 1 p 2 seisukohalt on niisiis määrav teise astme kohtu funktsioon (apellatsioonikohus), mitte aga vastava kohtuastme nimetus (ringkonnakohtus). Analoogiliselt on tänaseks leidnud juba laialdast omaksvõttu PS § 148 lg 1 p 1 tõlgendus, mille kohaselt ei nõua viidatud säte meie kohtusüsteemis spetsiaalselt *linnakohtu* nimetust kandvate esimese astme kohtute esinemist, kuivõrd otsustav tähtsus on vaid nende täidetavatel ülesannetel (kohtuasja esmane arutamine).¹² Seega pole alust ainuüksi sellest, et PS § 148 lg 1 p-des 1–2 märgitakse vastavalt maa- ja linnakohtud ning halduskohtud, samuti ringkonnakohtud mitmuses, tuletada seadusandjale suunatud kohustust moodustada nimetatud kohtuastmeid üleriigiliselt mitu.

b) Ajalooline ja geneetiline tõlgendamine

Tulenevalt juba ülalmärgitud asjaolust, et 1991. a kohtureform viidi läbi enne põhiseaduse enda heakskiitmist vastu võetud kohtute seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse alusel ning põhiseaduse kohtute peatüki koostamisel lähtuti nimelt nendes kahes seaduses juba otsustatust, mitte vastupidi, siis ei nähtu Põhiseaduse Assamblee materjalidest ka seda, milline oli täpsemalt PS § 148 kujunemislugu. Kuna tänast kohtusüsteemi puudutavad põhimõttelised valikud tehti nimelt 1991. a kohtute seadust ette valmistades, siis tuleb nimetatud seaduse eelnõu seletuskirja aluseks võttes

¹⁰ J. Jäätma. Põhiseaduse § 148 lõike 1 punktide 1 ja 2 tõlgendamisest, lk 12–13.

¹¹ 1991. a kohtute seaduse seletuskiri. – Eesti Vabariigi kohtute seadus. Rahvusarhiiv: fond R-3, s nr 15 918.

¹² Lähemalt: kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohtute tööpiirkondade ühendamiseks (503 SE – Riigikogu X koosseis) seletuskiri.

mõtestada muu hulgas PS §-s 148 kajastatud kohtusüsteemi ülesehituse kasuks otsustamisel tehtud valikute taustsüsteemi.

Kõnealusest seletuskirjast nähtuvalt juhinduti kohtute reformimisel eeskätt 1938. a kohtute seadustikust seda siiski üksüheselt aluseks võtmata. Mitmete toleaege kohtusüsteemi osistega jätkamist ei peetud otstarbekaks (nt Kohtukoda), samas kui teiste taastamisele omistati määrav tähtsus (nt ringkonnakohtud). Reformi kui terviku juhtmõtteks oli otsustav loobumine nõukogude ajastule omasest kaheastmelisest kohtukorraldusest ning kolmeastmelise, s.o eraldiseisvat apellatsiooniasetat hõlmava kohtusüsteemi loomine. Sisulise apellatsioonioiguse puudumist nendes kohtuasjades, mida varasemas korralduses arutas esimese astmena ENSV Ülemkohus, peeti fundamentaalseks probleemiks ning sellest vabanemine uue apellatsiooniasetatsi rajamise teel ringkonnakohtute kaudu moodustas reformi ühe kandva telje.¹³ Viimasega on ühtlasi selgitatud, miks nimelt kolmeastmelist kohtusüsteemi peeti toona sedavõrd oluliseks väärtuseks omaette, et edasiselt tõsteti seda kajastav kokkuvõtlik norm põhiseaduse tasandile (praegune PS § 148 lg 1). Paraku sisaldab 1991. a kohtute seaduse seletuskiri üsna vähe üksikasjalikumate teavete selle kohta, kuidas oli kavandatud kohtuvõrgu kujundamine ning milliseid üldprintsiipe selle edasiseks arendamiseks aluseks sooviti võtta. Üldisemalt koorub seletuskirjast siiski välja toonane arusaam, et õigusemõistmise vajadusi silmas pidava kohtuvõrgu moodustamine peab jääma seadusandja otsustada.¹⁴

Kaudselt kinnitab seda ka 1991. a kohtureformi saatnud üldisem mõttevahetus, milles selgitati avalikkusele reformi põhiideestikku ja läbiviimise käiku. Nii nähtub nt kohtureformi töögruppi tollasest kõrgemast kohtust kaasatud Ülemkohtu tsiviilkolleegiumi esimehe J. Odari päevakajalisest artiklist, et ringkonnakohtute kui eraldi apellatsiooniasetatsme taastamise käigus arutati muu hulgas ka küsimust nende arvust. Nii märgib J. Odar, et praktilise külje pealt seisneb kohtureform selles, et kas panna tööle üks apellatsioonikohus kogu Eesti kohta, mis peab jõudma apellatsioonikaebuste alusel läbi vaadata kõik edasikaevatavad jõustumata maa- ja linnakohtu lahendid, või moodustada mitu (2–4) ringkonnakohtu samades ülesannetes. Arvestades vajadust leida uutele ringkonnakohtutele ruumid ja personal tuleb alustada võib olla ühe ringkonnakohtuga.¹⁵

Seega ei ole idee luua ringkonnakohtu, mille tööpiirkond hõlmab kogu Eesti territooriumi sugugi uus ega ainulaadne, vaid selle üle arutati juba 1991. a kohtureformi läbi viies. Kohtureformi kompleksse tõttu otsustati lõppastmes kolmeastmelise kohtusüsteemi seadusandlik ülesehitamine (selle kehtestamine kohtute seadusega) ning sellele vastavate eri kohtuastmete rajamine (kohtureformi praktiline külg) teineteisest lahutada. Nii nähtub 23.10.1991. a vastu võetud kohtute seadusest, et nii maa- ja linnakohtute kui halduskohtute, samuti ringkonnakohtu tööpiirkonna, asukoha ja seal töötavate kohtunike arvu määrab Ülemnõukogu justiitsministri ettepanekul, mis on kooskõlastatud Riigikohtuga (KS § 16 lg 1, § 18 lg 2 ja § 20 lg 1). Eelnimetatud lahendus on PS § 148 lg-t 1 tõlgendades äärmiselt oluline, kui arvestada, et 1991. a kohtute seadus

¹³ Nt J. Odar. Kolmeastmelise kohtusüsteemi kujundamine ja kohtusüsteemi lülid. – Eesti Jurist 1991/5, lk 329; J. Raidla. Õiguspoliitika: probleemid ja perspektiivid. – Eesti Jurist 1991/2, lk 87.

¹⁴ 1991. a kohtute seaduse seletuskiri. – Eesti Vabariigi kohtute seadus. Rahvusaarhiiv: fond R-3, s nr 15 918.

¹⁵ J. Odar. Kolmeastmelise kohtusüsteemi kujundamine ja kohtusüsteemi lülid. – Eesti Jurist 1991/5, lk 332.

moodustas täna kehtiva põhiseaduse kohtute peatüki ideoloogilise aluse, millest viimast redigeerides otsustavalt juhinduti. Asjaolust, et 1991. a kohtute seadus jättis *expressis verbis* esimese ja teise astme kohtute tööpiirkondade (*resp* nende arvu) üle otsustamise seadusandja pädevusse, kinnitab, et paralleelselt koostatava põhiseadust luues ei peetud instantsikohtute moodustamise arvu küsimust mitte põhiseadustasandi, vaid kohtukorralduse seaduse esemeks.

Nimetatud arusaamast on ühemõtteliselt lähtunud ka kohtusüsteemi edasises korraldamises pärast põhiseaduse jõustumist. Eesti kohtuvõrk pole arusaadavatel põhjustel jäänud pärast 1991. a kohtureformi staatiliseks, vaid seda on korduvalt õigusemõistmise huvidest lähtuvalt ümber kujundatud. Nimetagem siinkohal selle olulisemate näidetena üksnes Viru Ringkonnakohtu kaotamist ning selle tööpiirkonna ühendamist Tartu Ringkonnakohtuga alates 01.01.2009¹⁶ ning sellele eelnenud senise kuueteistkümneme maa- ja linnakohtu ning nelja halduskohtu ühendamist vastavalt neljaks suuremaks maakohtuks ja kaheks halduskohtuks alates 01.01.2006, mille tagajärjel on Eestis tänaseni üldpädevusega esimese astme kohtuteks Harju Maakohus, Viru Maakohus, Pärnu Maakohus ja Tartu Maakohus ning halduskohtuteks Tallinna Halduskohus ja Tartu Halduskohus.¹⁷ Kõik loetletud kohtuvõrgu reorganiseerimised on otsustanud seadusandja PS § 104 lg 1 p 14 alusel vastuvõetud kohtukorralduse seadusega ehk kohtute seaduse muutmise, kusjuures kordagi ei tõstatatud nende arutamisel küsimust nagu võiks PS § 148 lg 1 nõuded takistada nende muudatuste elluviimist.¹⁸

Eelnevast järeldub, et kogu senise põhiseaduse kehtivusajal ei ole kohtuvõrgu korraldamist peetud PS § 148 lg-s 1 kajastuva kohtusüsteemi ülesehituse institutsionaalse garantii esemeks, vaid küsimuseks, mille otsustamine kuulub parlamendi pädevusse, kes saab seda teha kohtukorralduse seadusega PS § 104 lg 1 mõttes.

c) Süstemaatiline tõlgendamine

Taolise tõlgenduse kasuks räägib ilmselgelt ka süstemaatiline argument. Põhiseaduse kohtute peatüki, eeskätt selle §-dest 148–149 nähtub ühemõtteliselt põhiseadusandja soovimatus reguleerida kõiki kohtuvõimu teostamist puudutavaid, seal hulgas kohtusüsteemi korralduslikke küsimusi põhiseaduses endas. Põhiseaduse § 149 lg 4 delegeerib otsesõnu põhiseaduses endas lahendamata kohtukorralduslike küsimuste otsustamise seadusandjale. Kirjeldatud lahenduskäigus väljendub üldisem põhiseadustele omane n-ö ökonoomiapõhimõte, mille kohaselt määratakse konstitutsioonis kindlaks üksnes need kõige olulisemad riigikorralduslikud küsimused, mis defineerivad riigi põhikorra ja väljendavad selle ülesehitust. Muud küsimused, millel puudub sellest seisukohast otsustav tähtsus, jäetakse seadusandja lahendada, kes saab seda konkreetse küsimuse riigiõiguslikku kaalukust silmas pidades teha kas konstitutsioonilise seadusega (PS § 104 lg 2) või tavalise seadusega (PS § 65 p 1). Mida paremini suudab põhiseadusandja eristada riigi

¹⁶ RT I 2008, 13, 85.

¹⁷ RT I 2005, 15, 85.

¹⁸ Vt seniste maa- ja linnakohtute ühendamise kohta: kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohtute tööpiirkondade ühendamiseks (503 SE – Riigikogu X koosseis) seletuskiri; Viru Ringkonnakohtu kaotamise kohta: kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu (114 SE – Riigikogu XI koosseis) seletuskiri.

ülesehituse seisukohalt olulisi küsimusi (konstitueerimist väärivaid) ebaolulistest (konstitueerimist mitteväärivatest) küsimustest, seda tugevamalt on tagatud põhiseaduskorra stabiilsus.

Analoogiliselt on püütud konstrueerida ka põhiseaduse kohtute peatükki, mis võtab põhjendatult sätestada kohtuvõimu teostamise seisukohalt kesksed probleemid (kohtunike nimetamise kord ja seeläbi kohtuvõimu legitimeerimise põhialused, kohtuniku sõltumatuse isikulised kesksed tagatised, kõrgem kohus, põhiseaduslikkuse järelevalve põhialused), minnes siinjuures siiski kaugemale, kui üldiselt põhiseaduste praktikas tavapärane. Nagu juba mainitud, ei kuulu kohtusüsteemi astmete üleslugemine, aga iseäranis nende astmete pädevuste äranimetamine reeglina põhiseaduses reguleeritavate küsimuste sekka. Kohtuvõrgu üksikasjade, sealhulgas kohtute tööpiirkondade kehtestamine ja muude kohtukorralduse toimimise peensuste delegeerimine põhiseadusest alamalseisvate seadustega sätestamiseks on aga konstitutsioonilises praktikas kindlalt välja kujunenud lahendus. Loetletud küsimuste väljajätmise konstitutsiooniliste normide reguleerimisesemest dikteerib eeskätt eluline vajadus: kohtute asukohtade ning nende tööpiirkondade üle otsustamisel on esmajärjekorras määrav elanikkonna paiknemine, mis olemuslikult dünaamilise nähtusena mõjutab ka vajadust õigusemõistmise kättesaadavuse järele. Ilmselgelt pole vaja pidada kohtuasutust piirkonnas, kus kohtupidamise järele puudub vajadus või see on üksnes marginaalne, samas kui kohtute arvu või nende kohtuasjade lahendamise võimekust tuleb suurendada paikkondades, kus tarvidus õigusemõistmise järele kasvab seoses elanikkonna suurenemisega. Neil põhjustel oleks iseäranis kohtuvõrgu korraldamisega seotud küsimuste „lukustamine“ põhiseaduse normide tasandile riigiõiguslikult äärmiselt ebaotstarbekas, sest tähendaks põhiseaduse risustamist küsimustega, mis sinna olemuslikult ei pea kuuluma. Puudub igasugune ratsionaalne põhjendus muuta kohtuvõrgu korraldamine konstitutsioonilise tasandi küsimuseks, mis tähendaks, et kõik muudatused selles vallas eeldaksid põhiseaduse muutmise algatamist, mis eriti kehtiva põhiseaduse kohaselt kujutab endast keerulist ja pikka protsessi.¹⁹

Seega ei toeta süstemaatilised argumendid kohtuvõrgu kujundamise arvamist PS § 148 lg 1 reguleerimisesemesse. Selles kontekstis saab iseäranis mõistetavaks juba grammatilise tõlgenduse raamides märgitu, et PS § 148 lg 1 p-d 1–2 ei sisalda otsesõnu ühtegi ettekirjutust maa- ja linnakohtute ning ringkonnakohtute arvu kohta. Määrava tähtsuse omistamine nimetatud kahe sätte formuleerimisel kasutatud keelilise mitmuse vormile jätab tähelepanuta, et esimese ja teise astme kohtute arv kas *saab* või *ei saa* süstemaatiliselt olla PS § 148 lg 1 reguleerimisobjektiks, kuid mitte mõlemat korraga. Seetõttu ei saa lugeda veenvaks seisukohta, mille kohaselt PS § 148 lg 1 ei sätesta küll instantsikohtute arvu, kuid nõuab samas nende paljusust. Kõrvalmärkuse korras tuleb tõdeda sedagi, et n-ö esimese ja teise astme kohtute paljususe nõude projitseerimine PS § 148 lg-sse 1 tähendaks paratamatult uue vaidluse avamist küsimuses mitu maa- ja linnakohut ning ringkonnakohut arvuliselt siis täidaksid nende kohtute paljususe põhiseadusliku nõude. Ilmselt pole võimalik leida veenvaid põhiseadusest tuletatavaid argumente sellise tõlgendusvariandi kasuks,

¹⁹ Kõrvalmärkuse korras olgu öeldud, et samas ei tohi konstitutsioonilised seadused, sealhulgas kohtukorralduse seadus ja kohtumenetluse seadused sisaldada õigusnorme, mis olemuslikult ei kuulu nende reguleerimisvaldkonda. Lähemalt: Kohtute seadus. Kommenteeritud väljaanne (2018), § 1 komm-d 7 jj (E. Kergandberg).

mis jätab muidu instantsikohtute arvu parlamendi otsustada, kuid piirab seda PS § 148 lg 1 p-dest 1–2 tuleneva nõudega, et kumbagi peab olema vähemalt kaks. Taoline tõlgendus tõstatab möödapääsmatult küsimuse, et juhul kui see oleks tõesti olnud põhiseadusandja tahe, siis miks ei väljendatud seda vahetult PS § 148 lg 1 p-de 1–2 tekstis.

Süstemaatiliste tõlgendusargumentide lõpetuseks ei saa jätta märkimata, et VTK-ga esimese ja teise astme kohtute ühendamise taotletavaid eesmärgi (eeskätt kohtunike töökoormuse ühtlustamine ja nende senisest laiema spetsialiseerumise saavutamine) võib põhiseadusega loodud raamistikus abstraktselt saavutada ka alternatiivsetel teedel. Esmalt võimaldab PS § 148 lg 2 otsesõnu seadusandjal moodustada erikohtuid teatud liiki kohtuasjade jaoks. Mõistet *erikohus* on senises põhiseadusdogmaatikas üksmeelselt tõlgendatud kui spetsialiseeritud kohtuid, mis on pädevad lahendama kindlat liiki kohtuasju.²⁰ Erikohtute loomine on võrdlevõiguslikult üsna tavapärane lahendus, kiirendamaks teatud kohtuasjade (nt tööõigusasjad, maksuasjad, kaitseväeteenistusasjad jne) lahendamist, sest nende koondamine ühe kohtu kätte võimaldab nende arutamist spetsiaalselt selle valdkonnale keskendunud kohtunike korpuse poolt.²¹ Kuigi Eesti senises kohtukorralduses on keskendutud üldkohtute kohtunike spetsialiseerumisele ega ole peetud otstarbekaks erikohtute rajamist, on PS § 148 lg-s 2 selline võimalus põhimõtteliselt ette nähtud. Seejuures peeti 1991. a kohtureformi läbiviimisel erikohtuid nimelt selleks võimaluseks, mis lubaks teatud kohtuasjad üleriigiliselt sama kohtu kätte koondada.²² PS § 148 lg 2 kohaselt on nii erikohtute loomine kui ka nende pädevuse määramine ühemõtteliselt seadusandja pädevus, kes saab seda otsustada kohtukorralduse seadusega. Teiseks võimaldab kohtuasjade koondamist vaid teatud üldkompetentsiga kohtute juurde vastava kohtualluvuse regulatsiooni kehtestamine. Põhiseadusest tulenevalt on kohtualluvuse määramine seadusandja ülesanne. Kui PS §-s 15 sätestatakse üldine kohtusse pöördumise põhiõigus, siis PS § 24 lõige 1 näeb ette igaühe põhiõiguse seadusega määratud kohtualluvusele.²³ Riigikohtu senises põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas on loetud põhiseaduspäraseks nt sellist kohtualluvuse reeglite muutmist, mille tulemusena koondatakse teatud liiki haldusasjade läbivaatamine ainult ühe halduskohtu (konkreetses kohtuasjas Tallinna Halduskohtu) alluvusse, kui sellega ei rikuta põhiõigust õigusemõistmise kättesaadavusele ebamõistlike pingutusteta.²⁴

Eelnevaid põhiseadusega otseselt parlamendile usaldatud avaraid kohtukorralduse organiseerimise eri teid silmas pidades on samuti raske leida mõistlikke argumente PS § 148 lg 1 p-

²⁰ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2020), § 148 komm 12 (M. Laaring); Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia (2023), § 148 komm 8 (P. Pikamäe).

²¹ Erikohtute kohta lähemalt: J. Ginter. Erikohtute võimalik koht Eesti Vabariigi õigussüsteemis. – Juridica 1995/1, lk 12.

²² Vt justiitsministri asetäitja M. Raski sõnavõtt Eesti Vabariigi kohtute seaduse ja Eesti Vabariigi kohtuniku staatusseaduse teisel lugemisel: „Põhimõtteliselt ei ole siin (s.o erikohtute puhul) tegemist kohtualluvusega, vaid ühel ja samal tasandil asjade koondamisega ühte või teise kohtusse“. – Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu 53. istungjärk. 21.–24. oktoober 1991, lk 79–80.

²³ RKPJKo 10.05.2016 nr 3-4-1-31-15, p 40.

²⁴ RKPJKo 10.05.2016 nr 3-4-1-31-15.

de 1–2 sellise tõlgendamise kasuks, mis piiravad seadusandja võimalusi samadel eesmärkidel esimese ja teise astme kohtute tegevust nende ühendamise teel ümber korraldada.

1.2.2. Vahekokkuvõte

Põhiseaduse § 148 lg-st 1 tuletatav kohtusüsteemi institutsionaalne garantii ei hõlma esimese ja teise astme kohtute arvu ja paiknemist puudutavaid küsimusi. Viimaste näol on tegemist kohtukorralduslike probleemidega, mille reguleerimise pädevus kuulub seadusandjale PS § 104 p14 ja § 149 lg 4 alusel kehtestava konstitutsioonilise seaduse vahendusel.

1.3. Seadusandja pädevuse piirid kohtukorralduse üle otsustamisel

Kuigi kohtukorralduse kehtestamine on PS § 104 p 14 ja § 149 lg 4 järgi seadusandja pädevus ning tal on ulatuslik õigus– ja eelarvepoliitiline otsustusruum küsimuses, kus kohtud paiknevad ning milline on nende tööjaotus,²⁵ ei ole parlamendi pädevus kohtuorganisatsiooni kujundamisel siiski piiramatult. Kohtukorraldust planeerides on seadusandja seotud põhiõigustest tulenevate kohustustega, eeskätt igaühe kohtusse pöördumise (PS § 15 lg 1), kohtuasja arutamise juures viibimise (PS § 24 lg 2) ning edasikaebe (PS § 24 lg 5) põhiõigustega. Instantsikohtute võrgu kujundamise aspektist tuleneb loetletud põhiõigustest kokkuvõtlikult riigi ülesanne rajada kohtuorganisatsioon, mis kindlustab igaühele ebamõistlike pingutusteta õigusemõistmise kättesaadavuse.²⁶ Kui kohtute asukohad määratakse selliselt, et nendele juurdepääs nõuab pingutusi, raskendatakse sellega õigusemõistmise kättesaadavust, mis võib olla käsitatav mõne eelloetletud põhiõiguse rikkumisena.

Seda, et seadusandjal ei ole kohtukorralduse kehtestamisel piiramatut otsustusruumi, kinnitab ka teiste riikide praktika. Saksa õiguskirjanduses on halduskohtute näitel nenditud, et liidumaa seadusandja peab kohtukorralduse reguleerimisel võtma arvesse ligipääsetavust kohtutele.²⁷ Kohtule ligipääsetavuse nõuet sisustatakse kohustusega tagada lähedal asuv (piirkondlik) õigusemõistmine või vähemalt mõistlikult ligipääsetav kohtu asukoht.²⁸ Näide olukorrast, kus kohtule ligipääsetavuse nõue ei pruugi olla täidetud, on asüülvaidluste koondamine kohtusse, mis asub sellest puudutatud asüülitaotlejate elukohast märkimisväärselt kaugel.²⁹ Kuigi üldiselt on Saksa Liidukonstitutsioonikohus leidnud, et riigi transpordisüsteem on piisavalt arenenud, et tagada

²⁵ RKPJKo 10.05.2016 nr 3-4-1-31-15, p 43.

²⁶ RKPJKo 10.05.2016 nr 3-4-1-31-15, p 36.

²⁷ F. Schoch, J. P. Schneider (vlj.) Verwaltungsgerichtsordnung, 46. täiendvlj (august 2024), VwGO § 3 äärenr. 8 (B. Clausen, N. Panzer).

²⁸ F. Schoch, J. P. Schneider (vlj.) Verwaltungsgerichtsordnung, 46. täiendvlj (august 2024), VwGO § 3 äärenr. 10 (B. Clausen, N. Panzer).

²⁹ Samas.

kohtuvõrgu ligipääsetavus ka autot mitteomavale elanikkonnale,³⁰ rõhutatakse õiguskirjanduses, et liidumaad peavad transpordisüsteemi toimimise (eriti maapiirkondades) aktiivselt ka tagama.³¹

Samaliigiliste kohtute liitmisel muutub kohtumajade võrgu küsimus kehtiva olukorraga võrreldes veelgi olulisemaks. Kehtiva õiguse järgi on esimese ja teise astme kohtuasutusi mitu (kokku 8³²), seejuures on igal kohtuasutusel vähemalt üks kohtumaja. Kui esimese ja teise astme samaliigilised kohtud liidetakse, ei ole põhimõtteliselt välistatud, et iga kohtuasutuse peale (s.t maakohus, halduskohus ja ringkonnakohus) soovitakse säilitada üksnes üks kohtumaja või alternatiivselt vähendada praegu olemasolevate kohtumajade arvu. Kui langetatakse otsus teatud piirkonnas kohtumaja sulgemise kasuks, peab riik PS § 15 lg-st 1, § 24 lg-test 2 ja 5 tulenevalt tagama, et säiliv kohtuvõrk kindlustab igaühele ebamõistlike pingutusteta õigusemõistmise kättesaadavuse. Küsimus, millal saab õigusemõistmist lugeda ebamõistlike pingutusteta kättesaadavaks, sõltub paljuski nii kohtumenetluse liigist (süüteo menetlus, tsiviil- või haldusasi) kui ka konkreetse vaidluse iseärasustest (nt kas teatud vaidluste puhul domineerib kirjalik menetlus või kas mingit tüüpi vaidluste puhul tuleb eeldada menetlusosaliste suuremat huvi istungil vahetult osaleda)³³. Ligipääs õigusemõistmisele peab säilima kõigile, s.t sõltumata isiku elukohast ja rahalistest võimalustest.³⁴ Sellest tuleneb, et kohtuvõrgu kavandamisel peab võtma arvesse ka seda osa elanikkonnast, kes saab liikuda üksnes ühistranspordiga ja/või kes elab lähimast kohtumajast väga kaugel.³⁵ Üheks võimalikuks abivahend, mille kaudu muuta õigusemõistmine inimestele kättesaadavaks, on mõistagi digitaalsed lahendused. Samas on väga kaheldav, kas istungitel kohapeal osalemise saab täielikult asendada sellest osavõtuga videosilla teel.

Rõhutada tuleb, et kohtuvõrku kavandades tuleb kõik olulised kohtukorralduslikud küsimused otsustada seadusandjal enesel (PS § 104 p 14). Olulisteks küsimusteks loetakse mh kõiki põhiõiguste teostamise seisukohalt keskseid küsimusi.³⁶ Nagu eelnevalt näidatud, puudutab kohtuvõrgu (sh kohtumajade asukohtade) planeerimine vahetult igaühe ligipääsu õigusemõistmisele. Kohtuvõrgu olulised küsimused on niisiis seotud põhiõiguste teostamisega ning neid saab otsustada üksnes seadusandja. Nende otsustamist ei tohi delegeerida seadusandjast alamalseisvatele organile või kohtusüsteemile endale. Juba kehtiva õiguse puhul on küsitav, kas seadusandja poolt ministrile antud volitus määrata kohtumajade asukoht (nt KS § 9 lg 3) on põhiseaduse vaatest lubatav. Seda teravamaks kujuneb probleem olukorras, kus kohtuasutused liidetakse ning kaob senine korraldus, kus kõigil esimese ja teise astme kohtuasutustel (kokku 8) on vähemalt üks kohtumaja. Kohtuasutuste liitmise puhul moodustab kohtumajade asukoht niisiis ühe

³⁰ BVerfG, Beschluss 01.10.1968, 2 BvL 6, 7, 8, 9/67, p C.IV; F. Schoch, J. P. Schneider (vlj.) Verwaltungsgerichtsordnung, 46. täiendvlj (august 2024), VwGO § 3 äärenr. 10 (B. Clausen, N. Panzer).

³¹ F. Schoch, J. P. Schneider (vlj.) Verwaltungsgerichtsordnung, 46. täiendvlj (august 2024), VwGO § 3 äärenr. 10 (B. Clausen, N. Panzer).

³² Harju, Viru, Pärnu ja Tartu maakohtud, Tallinna ja Tartu halduskohtud ning Tallinna ja Tartu ringkonnakohtud.

³³ Vrd RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 46.

³⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2020), § 15 komm 93 (I. Pilving).

³⁵ Vrd RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 50.

³⁶ RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21; Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia (2023), § 3 komm 132 (M. Ernits).

nendest küsimustest, mis on PS § 15 lg-st 1, § 24 lg-test 2 ja 5 aspektist oluline ning mis tuleb otsustada vahetult seadusandjal endal.³⁷

Lisaks loetletud põhiõigustele peab seadusandja kohtukorralduse üle otsustades arvestama ka PS § 147 lg-st 4 tuleneva kohtuniku sõltumatuse põhiseadusliku nõudega. Põhiseadus nimetab kohtuniku sõltumatuse tagatistena *expressis verbis* ameti eluaegsust ja ametist tagandamist üksnes kohtuotsuse alusel.³⁸ Seejuures on PS § 147 lg-st 4 tuletatav samuti kohtuniku õigus mõista õigust olles vaba välistest mõjudes, lähtudes üksnes kehtivast õigusest ja oma südametunnistusest.³⁹

Väljatöötamiskavatsusest nähtub, et kohtute liitmise järgselt alluksid kohtuasjad üleriigiliselt vastavalt ühele maakohtule, halduskohtule ja ringkonnakohtule ehk nende vastavad tööpiirkonnad hõlmaksid kogu riigi territooriumi.⁴⁰ See muudab eriti aktuaalseks küsimuse kohtusisestest kohtuasjade jaotamise põhimõtetest. Väljatöötamiskavatsuse kohaselt ei ole kohtute liitmisel välistatud, et eri kohtumajade alalise teenistuskohaga kohtunikele jagatakse õigusemõistmiseks kohtuasju mõnest teisest piirkonnast (nt alalise teenistuskohaga Tartu või Pärnu kohtunikele jagatakse lahendamiseks mõni Tallinna linnast võrsunud kohtuasi).⁴¹ Kuigi ka kehtiva kohtute seaduse alusel pole välistatud, et kohtunik arutab asja kohtumajas, mis ei ole tema alaliseks teenistuskohaks (KS § 11¹ lg 3), ei saa mööda vaadata asjaolust, et kui kohtunikule jagatakse lahendamiseks arvukalt teistest piirkondadest pärinevaid kohtuasju, millega kaasneb kohustus pidevalt erinevate kohtumajade vahel liikuda, võib see kaasa tuua alalise teenistuskoha faktilise kadumise. Samas ei maksa alahinnata alalise teenistuskoha kui ühe kohtuniku sõltumatust tagava meetme olulisust. Alalise teenistuskoha määramine takistab kohtuniku survestamist seeläbi, et ta võidakse tema nõusolekuta viia üle mõnda teise teenistuskoha, sh sundida kaudselt ka elukohta vahetama juhul, kui tema tehtud lahend kellelegi ei meeldi. Eelnevast tuleneb, et kui kohtute liitmise tulemusel vaadatakse üle ka kohtuasjade jagamist puudutav regulatsioon, tuleb välistada võimalus kasutada kohtuasjade jaotamist (sh ümberjagamist) kohtunike ebakohase surveabinõuna.

Arvestada tuleb sedagi, et kohtute liitmine süvendab paratamatult kohtusisese juhtimishierarhia rolli kohtute igapäevategevuse suunamisel⁴² ning kohtu esimehe volitused ja otsustusõigus suurenevad senise olukorraga võrreldes märkimisväärselt. Kuna käesoleva analüüsi aluseks olev VTK ei sisalda konkreetseid regulatsiooniettepanekuid, ei anna käesolev analüüs ka konkreetseid põhiseaduspärasuse hinnanguid. Muudatusi koostades tuleb aga silmas pidada, et kohtukorralduse reguleerimisel ei seataks ohtu kohtuniku PS §-st 147 tulenevat sõltumatust.

³⁷ Seda järeldust kinnitab võrdlevõiguslikult ka Saksa praktika. Nii on nt saksa halduskohtumenetluse seadustikus nõutud, et kohtute loomise, kaotamise ning kohtumaja asukoha muutmine eeldab (liidumaa) parlamendiseadust (§ 3 VwGO). Vt ka J.-F. Staats. Deutsches Richtergesetz. NomosKommentar. 2012, DRiG § 32 äärenr 1.

³⁸ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2020), § 147 komm 1 (V. Saarmets).

³⁹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2020), § 147 komm 7 (V. Saarmets).

⁴⁰ VTK, lk 6 j.

⁴¹ Nt VTK, lk 7.

⁴² I. Pilving, H. Sepp, V.-P. Liin. Kohtureformiga ei saa rapsida. – Postimees 27.04.2025. Kättesaadav: <https://arvamus.postimees.ee/8238060/riigikohtunikud-kohtureformiga-ei-saa-rapsida>.

1.4. Lõppjärelendus

Väljatöötamiskavatsuses sisalduv ettepanek ühendada senised esimese ja teise astme kohtud selliselt, et Eestisse jääb edasiselt vastavalt vaid üks maakohus, üks halduskohus ning üks ringkonnakohus on põhiseaduspärane tingimusel, et sellega tagatakse igaühele õigusemõistmise kättesaadavus ebamõistlike pingutusteta ning et kohtusisesed kohtuasjade jagamise mehhanismid kindlustaksid kohtuniku sõltumatuse õigust mõistes. PS § 148 lg-st 1 ja § 149 lg-test 1–3 tuletatav kohtusüsteemi institutsionaalse ülesehituse garantii ei hõlma kohtuvõrgu kujundamist, mille otsustamispädevus on seadusandjal PS § 104 p14 ja § 149 lg 4 alusel kehtestatava kohtukorralduse seadusega.

II. Asenduskohtunike kavandatava regulatsiooni põhiseaduspärasus

PS § 147. Kohtunikud nimetatakse ametisse eluaegsetena. Kohtunike ametist vabastamise alused ja korra sätestab seadus.

Kohtuniku 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.

2.1. Väljatöötamiskavatsuse ettepanek

Kuna Eesti kohtusüsteemil puudub täna võime tulla toime töökoormuse ootamatu kasvuga, siis tehakse selle leevendamiseks ja kohtuasjade mõistliku menetlusaja tagamiseks ettepanek täiendada kehtivat kohtute seadust asenduskohtuniku institutsiooni loomisega. Asenduskohtunik on kohtunikule esitatavatele nõuetele vastav esimese või teise astme kohtunik, kes kutsutakse kohtuteenistusse tähtajaliselt õigusemõistmise korrakohase toimimise huvides leevendamaks üksiku kohtu töökoormuse ajutist kasvu. Asenduskohtuniku saab nimetada esimese või teise astme kohtu teenistusse tähtajaliselt kuni kolmeks aastaks ning vajaduse korral saab teenistusaega pikendada kokku viie aastani. Asenduskohtuniku nimetab ametisse Vabariigi President Riigikohtu üldkogu ettepanekul. Pärast üksiku asenduskohtuniku ametisse nimetamist riigipea poolt otsustab tema üksiku kohtu teenistusse määramise kohtute haldus- ja arendusnõukogu Riigikohtu üldkogu ja vastava kohtu esimehe taotlusel ning asenduskohtuniku nõusolekul. Asenduskohtunikul on õigust mõistes kohtuniku volitused ja vastutus, tema suhtes saab distsiplinaarmenetluse algatada ja ta ennetähtaegselt ametist vabastada samadel alustel kohtuniku ametist vabastamisega. Asenduskohtuniku teenistuse lõpetab teenistustähtaja möödumine.

2.2. Ettepaneku põhiseaduspärasuse analüüs

Valitseva arusaama põhjal sisaldab PS § 147 kataloogi kohtunikuameti isikliku (personaalse) sõltumatuse põhiseaduslikest tagatistest (lg-d 1–4), mille ringi võib seadusandja seadusega

täpsustada (lg 5). PS §-s 147 nimetatud tagatised on seega sellised, mis moodustavad kohtunikuameti sõltumatuse tuuma, mida seadusandja ei saa muuta ega ära võtta.

Asenduskohtunike instituudi loomise regulatsiooniettepanek tõstatab eeskätt küsimuse selle koostööst PS § 147 lg-s 1 sätestatud kohtuniku ametisse nimetamise eluaegsuse põhimõttega, kuivõrd VTK kohaselt kavandatakse asenduskohtunike nimetamist üksnes teatud tähtjaks.

Normiloogiliselt kannab PS § 147 tervikuna kahte erinevat ülesannet. Ühelt poolt sätestab see kohtuniku isikulised (personaalsed) sõltumatuse tagatised, kuid teisest küljest määrab riigiorganisatsiooniliselt kindlaks kohtunike ametisse nimetamise ja ametist vabastamise korra. Kuna kohtunike ametisse nimetamise ja ametist vabastamise regulatsiooni olulisust kohtu sõltumatuse põhimõtte garantiina on võimatu ülehinnata, siis on nende küsimuste reguleerimine põhiseaduse tasandil vältimatult vajalik. Mitmete erinevate rahvusvaheliselt tunnustatud kohtunike ametisse nimetamise viiside (ametisse nimetamine või valimine, ameti tähtaegsus või eluaegsus) vahel valides on PS § 147 kohtunike nimetamise osas langetanud otsustuse eluaegsuspõhimõtte kasuks. Sellega on üheaegselt lahendatud nii kohtuniku ametiajakestuse (tähtajatu) kui ametikohagarantiide (vabastamine reegeljuhtumil vaid omal soovil või tagandamise kaudu) küsimused. Neil põhjustel nähakse kohtuniku ametisse nimetamise eluaegsuspõhimõttes õigustatult ühtlasi kohtunikuameti kesket isikulise sõltumatuse kindlustajat, sest, kujutades endast kohtuniku ametikohagarantiid, peab see tagama, et kohtuniku ametipidamist ei seata kahtluse alla põhjusel, et tema langetatud kohtulahend kellelegi ei meeldi.⁴³ Eluaegsuse põhimõtte kaudu saavutatakse seega õigusemõistmise lähtumine üksnes põhiseadusest ja seadustest, kuna kohtunik vabastatakse võimalikust motivatsioonisurve, mis võib tekkida, kui ta peaks õigust mõistes arvestama sellega, kuidas tulevane kohtulahend võiks mõjutada tema enda edasist karjääri või tööalast tulevikku kõige laiemas mõttes. Kokkuvõtvalt tähendab kohtuniku ametisse nimetamise eluaegsus seega, et olles kord ametisse nimetatud, ei saa kohtunikku ametist kõrvaldada keegi teine peale kohtu enda (PS § 147 lg 2).

Eelkirjeldatust tuleneb ühtlasi tõdemus, et PS § 147 ei näe ette võimalust kohtuniku tähtaegseks ametisse nimetamiseks. Nimetatud sättest tuleneb eranditult, et kohtuniku ametisse nimetamine saab toimuda üksnes eluaegsuse põhimõtet järgides. Taolist järeldust kinnitab ühemõtteliselt PS § 147 kujunemislugu läbi 1991. a kohtute seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse väljatöötamise käigus langetatud põhimõtteliste valikute. Nagu juba eelnevalt osundatud võeti nimetatud seadused vastu veel enne põhiseaduse enda kehtestamist 1992. a, mistõttu Põhiseaduse Assambleel kohtusüsteemi kujundamise üle eraldi ei arutatud, vaid võeti nimetatud kahes seaduses juba reguleeritud küsimused vajalikus osas üle põhiseaduse teksti. Seega toimus kohtusüsteemi kardinaalne ümberkorraldamine juba enne põhiseaduse heakskiitmist, kusjuures üks peamistest kohtureformiga kiirustamise põhjustest peitus asjaolus, et 1992. a juunis lõppesid enamuse maa- ja linnakohtu kohtunike volitused ning polnud mõeldav uue kohtunike koosseisu ametissenimetamine senikehtinud nõukogudeaegset seadusandlust järgides.⁴⁴ Üleminek kohtunike eluaegsele ametisse nimetamisele oli üks 1991. a kohtureformi fundamentaalsematest

⁴³ Nt Kohtute seadus. Kommenteeritud väljaanne (2018), § 3 komm 17 (R. Maruste).

⁴⁴ 1991. a kohtute seaduse seletuskiri. – Eesti Vabariigi kohtute seadus. Rahvusarhiiv: fond R-3, s nr 15 918.

muudatustest, sest nõukogude kohtukorralduses toimus kõigi kohtuastmete kohtunike ametisse saamine nende teatud tähtajaks valimise kaudu.⁴⁵ Kohtunikukonna valimistest ja nende ameti tähtaegsusest loobumine oli seega kohtuniku staatuse seadusega langetatud kohtureformi teadlik valik, sest taolise süsteemiga edasiminekut uues omariiklikus põhiseaduskorras ei peetud enam võimalikuks. Põhiseaduse Assambleel konstitutsionaliseeriti kohtunike ametisse nimetamise eluaegsuspõhimõtte PS §-s 147 absoluutsena, s.o kõigi PS §-s 148 loetletud kohtuastmete kohtunike suhtes üleüldiselt ja eranditeta kehtiva nimetamispõhimõttena. Põhiseaduse nimetatud kahe sätte koosmõjust tuleneb niisiis, kokkuvõtvalt et riikliku õigusemõistmise volitusega kohtunikke ei saa nimetada ametisse ühelgi muul viisil kui üksnes eluks ajaks.

Arusaama, et kohtunike ametisse nimetamise eluaegsuse põhimõtte muutmiseks tuleb muuta põhiseaduse § 147 lõike 1 esimest lauset, kinnitab kaudselt samuti 1994. aasta lõpus Riigikogus käsitletud 35 Riigikogu liikme põhiseaduse muutmise algatus, mille sisuks oli piirata kohtunike ametiaeg viie aastaga ning näha ette uueks viieaastaseks tähtajaks nimetamise võimalus.⁴⁶

Seisukohta, nagu võiks PS §-s 147 sätestatud kohtuniku ametissenimetamise eluaegsuspõhimõttest siiski hälbida olukorras, kus kohtuniku nimetamine toimub üksnes „ajutiselt“ kohtusüsteemis aset leidnud ootamatu töökoormuse kasvuga toimetulekuks, ei kinnita samuti süstemaatiline argument. Nii nähtub samast 1991. a kohtuniku staatuse seadusest, et praeguses VTK-s käsitletud asenduskohtuniku instituut sisaldus juba toonases seaduses varukohtuniku nimetuse all (KSS § 9). Kohtuniku staatuse seaduse seletuskirja kohaselt oli varukohtuniku näol tegemist ühe kohtureformi märkimisväärse novelliga, mida varasem kohtukorraldus ei tundnud.⁴⁷ Varukohtunikku määratleti kui kohtunikku, kellel puudub kinnistatud tööpiirkond ning kes komandeeritakse justiitsministri poolt asendama ajutiselt äraolevaid maa-, linna- või halduskohtute kohtunikke või neid kohtuid ajutiselt abistama ülemäärase töökoormuse puhul (KSS § 9 lg 1 ls 1 ja lg 2). Kohtuniku staatuse seadusega ette nähtud varukohtuniku ning käesoleva VTK-ga kavandatav asenduskohtuniku institutsioonid on seega vaatamata terminoloogilisele erinevusele sisu poolest üks-üheselt kattuvad nähtused. Kuigi toonases praktikas ühtegi varukohtunikku ametisse ei nimetatud, järeldub eeltoodust, et praeguses tähenduses asenduskohtuniku instituut polnud midagi sellist, mis oleks olnud 1991. a kohtureformi jaoks tundmatu ja millega seetõttu ei osatud arvestada. Sellele vaatamata nägi kohtuniku staatuse seadus kehtiva PS §-s147 sisalduva regulatsiooni eelkäijana ühemõtteliselt ette, et varukohtunik nimetatakse ametisse samadel alustel maa- ja linnakohtunikuga (KSS § 9 lg 1 ls 2). Kokkuvõttes järeldub ülaltoodust niisiis, et PS § 147 lg-s 1 sätestatud kohtunike ametisse nimetamise eluaegsuspõhimõtte laienemine kõigile Eesti Vabariigi nimel õigust mõistvaile kohtunikele sõltumata sellest, kas neid kaasatakse kohtupidamisse mõnda

⁴⁵ NSVL konstitutsiooni §-st 152 tulenevalt valiti rahvakohtu kui esimese astme kohtute kohtunikud vastava rajooni, linna või linnarajooni kodanike poolt üldise, ühetaolise ja otsese valimisõiguse alusel salajasel hääletusel viieks aastaks, kõrgemalseisvate kohtute kohtunikud aga vastavate rahvasaadikute nõukogude poolt viieks aastaks. Lähemalt: K. Nigola. Kohtukorraldus NSV Liidus. Tartu 1989, lk 37 jj.

⁴⁶ 35 Riigikogu liikme 27.10.1994 algatatud "Põhiseaduse § 147 muutmise seaduse" eelnõu (724 SE, Riigikogu VII koosseis). Eelnõu ja seletuskiri on kättesaadavad Riigikogu veebilehelt: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6256fa00-d0d2-33de-9c0a-6a940c63c55e/pohiseaduse-%C2%A7-147-muutmise-seadus/>. Eelnõu lükati 06.12.1994 esimesel lugemisel tagasi.

⁴⁷ 1991. a kohtute seaduse seletuskiri. – Eesti Vabariigi kohtute seadus. Rahvusarhiiv: fond R-3, s nr 15 918.

teist kohtunikuks ajutiselt asendama või töökoormuse leevendama, oli põhiseadusandja teadlik õiguspoliitiline otsustus.

Senises põhiseadusdogmaatikas levinud arvamuse kohaselt pole PS § 147 lg-s 1 ette nähtud kohtuniku ametisse nimetamine eluaegselt siiski absoluutne, kuivõrd sama sätte teine lause näeb ette, et kohtuniku ametist vabastamise alused ja korra kehtestab seadus. Tegemist on võrdlemisi laias sõnastuses normiga, mis võimaldab seadusandjal eluaegsuspõhimõtet piirata üldistes huvides põhjustel, mis võivad minna vastuollu kohtuniku enda sooviga ametis jätkata.⁴⁸ Nii näeb kehtiva kohtute seaduse § 99 lg 1 ette mitmeid kohtuniku ametist vabastamise aluseid (nt KS § 99 lg 1 p 2: vanuse tõttu; p 3: ametisse sobimatuse tõttu kolme aasta jooksul pärast ametisse nimetamist), mille aluseks ei ole kohtuniku enda vastav tahteavaldus, vaid mille puhul kohtunik on sisuliselt sunnitud ametist lahkuma. Seega on põhiseaduse senises tõlgenduspraktikas PS § 147 lg 1 ls-s 2 sisalduva kohtuniku ametist vabastamise võimalikkust tunnustava klausli kaudu sisuliselt aktsepteeritud, et kohtuniku ametisse nimetamise eluaegsuspõhimõtet ei saa mõista tema ametisse nimetamisena kogu eluks ehk määramatuks ajaks. Seega võiks kavandatava asenduskohtuniku instituudi kontekstis püstitada ka küsimuse, kas asenduskohtuniku ametitähataja põhiseaduslikku lubatavust ei saa tuletada PS § 147 lg 1 ls-ga 2 seadusandjale ette nähtud pädevusest kehtestada kohtuniku ametist vabastamise alused ja kord. Nimetatud küsimusele tuleb siiski vastata eitavalt. Nimelt jätab selline tõlgendus täiesti tähelepanuta PS § 147 lg-s 1 sisalduva kahe normi omavahelise õigusloogilise seose, mille kohaselt teises lauses sisalduv kohtuniku ametist vabastamise alused ja korda puudutav parlamendireservatsioon üksnes täiendab esimese lausega kehtestatud ametisse nimetamise eluaegsuspõhimõtet, mitte ei muuda seda ära. Nimelt järeldub PS § 147 lg-st 1 tervikuna, et kohtuniku ametisse nimetamine kui akt saab toimuda vaid eluaegsuspõhimõtet järgides, samas kui tema ametist vabastamine saab puudutada kitsalt kohtuniku teenistussuhte lõppemise aluseid pärast seda, kui kohtunik on eluaegselt ametisse nimetatud. Sellist tõlgendust järgivalt on kehtestatud ka kehtiva kohtute seaduse §-s 99 ette nähtud kohtuniku ametist vabastamise regulatsioon. Nii saab kohtuniku PS § 147 lg 1 alusel ametisse nimetada ainult eluaegselt ka juhtumil, kui tal jääb näiteks KS § 99 lg 1 p-s 2 sätestatud teenistusvanuse ülemmäära saabumiseni vaid mõni aasta. Seega järeldub juba eelöeldust, et teatud kategooria kohtunike (asenduskohtunikud) jaoks juba ametisse nimetamisel nende ametitähataja seadmine ei ole paigutatav PS § 147 lg 1 ls-s 2 sätestatud kohtuniku ametist vabastamise aluste alla, kuna sellega moonutatakse sama sätte esimeses lauses sisalduvat eluaegsuspõhimõtet asendades selle sisuliselt kuni 1991. a kohtureformini kehtinud kohtunike ametisse nimetamise tähtaegsuspõhimõttega.

2.3. Lõppjäreldus

Väljatöötamiskavatsuses tehtav ettepanek nimetada teatud osa kohtunike ametisse tähtaegsetelt (kuni kolmeks, teatud juhtudel kuni viieks aastaks) isegi juhul, kui nad asuvad õigust mõistma asenduskohtunike rollis, s.o kohtunikenä, keda kaasatakse esimese või teise astme kohtute töösse

⁴⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia (2022), § 147 komm 5 (P. Pikamäe); Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2020), § 147 komm 7 (V. Saaremets).

leevendamaks vastava kohtu ootamatut töökoormuse kasvu, ei ole kooskõlas PS § 147 lg-ga 1, mille kohaselt nimetatakse kõik riigi nimel õigust mõistvad kohtunikud ametisse eluaegselt.