

Justiits- ja Digiministeerium
Suur-Ameerika 1
10122, Tallinn
info@justdigi.ee

Teie	15.01.2026	nr 8-1/343-1
Meie	27.01.2025	nr 10-3/26/11-3

Tartu Ringkonnakohtu arvamus kohtute seaduse ja sellega seondvalt teiste seaduste muutmise eelnõu kohta

Tartu Ringkonnakohtus tänab võimaluse eest avaldada arvamust kohtukorralduse muudatusi puudutava eelnõu kohta.

1. Ringkonnakohtus nõustub eelnõus esitatud järgmiste muudatustega:

- 1.1 kohtumajade asukohtade määramine seadusega.
- 1.2 kohtuniku osalise töökoormusega töötamise taotlemise ja kohtuniku teenistusvanuse ülemmäära tõstmise lihtsustamine.
- 1.3 kohtunike distsiplinaarvastutuse kehtivuse aja pikendamine.
- 1.4 kohtuniku ametikitsenduste leevendamine.

2. Ringkonnakohtus ei ole vastu ka alama astme kohtunikele tagasiside andmise korralduse loomisele, kuid leiab, et tegemist on lisatööga, mis vaieldamatult suurendab nii kolleegiumi esimehe kui ka tagasiside andmisega vahetult tegelevate kohtunike töökoormust. Eelnõu seletuskirjas puudub samas sellekohane kohtu koormuse mõjuanalüüs, rääkimata selgitusest koormust tasandavate meetmete või kõrgema astme kohtutele lisaressursside andmise kohta. Mitteformaalse vestluse vormis alama astme kohtunikele tagasiside andmine ei ole Tartu Ringkonnakohtule ka täna võõras ning seadus saaks anda sellise vestluse pidamiseks ka õigusliku aluse. Samas näeb eelnõusse lisatav KS § 60 lg 1 p 4¹ ette, et kohtuniku isikutoimikusse lisatakse tagasisidevestluse kokkuvõtte koos kohtuniku arvamuselga tagasiside kohta. Selline tagasiside andmise korraldus näeb juba eos ette võimalike vaidluste tekkimist tagasisidevestluse kokkuvõttesse lisatavate võimalike tähelepanekute, soovitude, selgituste vms üle ning tagasisidekokkuvõtte iseenesest võib muutuda võimaliku kriitika ja rünnakute objektiks. Eelnõust ega selle seletuskirjast ei selgu ka see, kas või milline õiguslik tähendus on tagasisidekokkuvõttel kohtuniku edasises karjääris.

3. Ringkonnakohtus ei toeta kohtunike ülemarvu kindlaks määramist kohtute seaduses järgmistel põhjendustel:

3.1 Muudatust pole asjakohaselt põhjendatud

Kui praegu määratakse kohtunike arv ministri poolt, siis eelnõuga soovitakse maa-, haldus- ja ringkonnakohtute kohtunike arv määrata seaduses (ringkonnakohtu puhul kuni 46

kohtunikukohta, vt eelnõu § 1 p 35).

Sellise muudatuse tegemiseks pole piisav ega asjakohane seletuskirjas esitatud, mille järgi on kohtunike koguarv vajalik reguleerida seaduses seetõttu, et „kohtunike koguarv on kohtusüsteemi seisukohalt strateegiline ressurss, mis mõjutab otseselt õigusemõistmise kättesaadavust ja kvaliteeti“ (nt seletuskirja lk 26, 33, 35) või et vajalik on „välistada kohtunike arvu muutmine haldusotsustega“ (seletuskirja lk 2). Need argumendid ei ole veenvad. Kohtunikukohtade suurendamine või vähendamine vastavalt vajadusele on üksikküsimuse lahendamine. Järelikult on põhjendatud selle küsimuse lahendamine just üksikkotsusega, mitte piirarvu määramine seadusega.

3.2 Vajalik on paindlikkus kohtunike arvu määramisel, et õigeaegselt reageerida muutustele kohtute koormuses

Täielikult arvestamata on jäetud asjaolu, et seadusega, eriti konstitutsioonilise seadusega paika pandud kohtunike arvu muutmine on vajadusel oluliselt keerulisem ja aeganõudvam kui kohtunike arvu muutmine ministri määrusega. Sellisel juhul tuleks muuta Riigikogus seadust, mitte ministri määrust ja see on hoopis keerulisem protsess, tulemus võib sõltuda mitte niivõrd õigusemõistmise vajadusest, kuivõrd poliitilisest hetkeseisust jne. Vajadus kohtunike arvu muutmiseks võib aga kindlasti tekkida, kuna tegelikult pole millegagi tagatud see, et hetkeseisuga olemasolevad kohtunikukohad (millest eelnõus seletuskirja järgi lähtutakse) vastavad kohtunikukohtade vajadusele ühiskonnas ka mõne aasta pärast. Eelnõust ei nähtu vähimatki mõjuanalüüsi selle kohta, kas hetkeseisuga olemasolevate kohtunike arv on adekvaatne ka pikemas perspektiivis. Arvestades üldteadaolevat õiguskorra mahu pidevat kasvu ja sellega tõenäoliselt kaasnevat kohtuvaidluste arvu kasvu, ei ole välistatud, et tulevikus on vajadus rohkemate kohtunikohtade järele. Rõhutada tuleb ka seda, et kavandatava regulatsiooniga kaasneb ka vastupidine oht – kui mingil põhjusel kohtunike koormus väheneb (nt tehismõistuse tugevama kaasamise tõttu vaidluste ennetamisele ja lahendamisele), ei ole võimalik paindlikult ja kiirelt kohtunikohti vähendada, et riigi eelarvekulusid kokku hoida.

Piirarvu kehtestamine ei arvesta ka võimalusega, et sõltuvalt kohtute töökoormusest võib olla vajalik kohtunikukohtade viimine ühest kohtuastmest teise. Näiteks praegu on Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi ülekoormuse leevendamise ühe vahendina välja pakutud kohtunike arvu suurendamine Tallinna Halduskohtus vabaneva kohtunikukoha arvel. Koha üleviimise teostumisel võib ringkonnakohtunike arv ületada seaduses ettenähtud piirarvu. Seaduses ettenähtud kohtunike piirarv võib ületatud saada ka kohtuniku töötamisel väljaspool kohut (KS § 58⁴) ja sealt kohtusse tagasipöördumisel. Olukord, kus selle tulemusena töötab kohtusüsteemis realselt rohkem kohtunikke kui on seaduses ettenähtud ülempiir hägustab kohtunike täidetud kohtade arvust tegeliku ülevaate saamist.

3.3 Kohtunike ülemarvu kehtestamine seaduses ei taga samal arvul kohtunikukohtade finantseerimist riigieelarvest ning ringkonnakohtutele seatud ülempiir ei arvesta praegust olukorda

Leiame, et puudub igasugune garantii, et seaduses määratud arvu piires kohtuniku kohtade täitmist realselt riigieelarvest finantseeritakse isegi siis, kui kohtute nõukogu peab põhjendatuks kohtunikukohad täita. Ülempiiri sätestamine ei ole ka tegelik tagatis kohtusüsteemi kohasele ja jätkusuutlikule toimimisele. Pigem väljendab see seadusandja soovi hoida kohtunike arv kohtusüsteemis kindlates raamides sõltumata kohtuasjade arvust, menetlustähtaegadest vms. Ringkonnakohtutele seatud ülempiir – kuni 46 kohtuniku – ei

arvesta sellega, et kehtiva justiitsministri 27.10.2005. a määruse nr 47 § 3 järgi on küll Tallinna Ringkonnakohtus 30 kohtunikku ja Tartu Ringkonnakohtus 16 kohtunikku, kuid § 3⁵ järgi võib kuni 2030. aasta lõpuni Tartu Ringkonnakohtus olla 17 kohtunikku ning Tartu Ringkonnakohtus töötabki hetkel faktiliselt 17 kohtunikku.

4. Ringkonnakohtus ei toeta eestseisuse loomist ringkonnakohtus.

4.1. *Eestseisus ei suurenda kollegiaalset juhtimist, vaid mõjub vastupidiselt, kuna võtab ära eestseisusesse mittekuuluvatelt kohtunikelt võimaluse kaasaráäkimiseks.*

Eelnõu seletuskirjas nähakse eestseisust kui kollegiaalset juhtimisorganit ning selgitatakse, et eestseisuse pädevusse antakse seni kohtu esimehe ainupädevuses olnud otsused, nagu kohtu kodukorra, struktuuri ja koosseisu ning tööjaotusplaani kinnitamine (seletuskirja lk 4). Ringkonnakohtu puhul lisandub eestseisusele veel kolleegiumis kohtunike arvu määramise ülesanne (eelnõu § 1 p 40).

Arvamus, justkui suureneks tänu eestseisusele ringkonnakohtus kollegiaalne juhtimine, on väär. Tegelikult kahaneb eestseisuse loomisega hoopis oluliselt kohtu üldkogu roll, kuhu kuuluvad kõik ringkonnakohtu kohtunikud ja seega väheneb suure osa kohtunike vahetu kaasaráäkimise õigus oma kohtu jaoks olulistes küsimustes. Näiteks annab üldkogu kehtiva kohtute seaduse järgi kohtu esimehele arvamus kohtunike jagunemise osas kolleegiumide vahel (§ 24¹ lg 2). Kui selle küsimuse otsustaks eestseisus, kaotaks enamik ringkonnakohtu kohtunikke (need, kes pole eestseisuses, kuid oleksid üldkogus) selles osas sõnaõiguse. Ehkki kehtiva seaduse järgi annab üldkogu esimehele üksnes arvamus, on üldjuhul vähemalt Tartu Ringkonnakohtu juhtimise tava olnud selline, et esimees arvestab selles küsimuses üldkogu arvamust¹. Seega ei saa väita, et üldkogu arvamus selles küsimuses oleks näilik.

Veel antakse eestseisuse pädevusse tööjaotusplaani kinnitamine, kodukorra kehtestamine ning ajutiste menetlusgruppide moodustamise (eelnõu § 1 p 49). Seni on tööjaotusplaani kinnitamine üldkogu ainupädevuses ning kodukorra kehtestamine peab kohtu esimehe poolt toimuma kooskõlastatult kohtu üldkoguga (kehtiva kohtute seaduse § 36 p 1 ja § 42 lg 1). Ka neis küsimustes võetakse seeläbi enamikult kohtunikelt ära võimalus üldkogul oma arvamust väljendada.

4.2. *Eestseisus võib otsustada küsimusi kohtunike enamuse tahte vastaselt*

Võttes üldkogult ära tema praegused ülesanded ning andes need eestseisusele, võib kujuneda ka lausa ebamõistlik olukord, kus vähemus kohtunikke (eestseisuse liikmed) otsustavad lahendada küsimuse vastupidiselt enamuse soovile. Eeldus, et eestseisus esindab kõigi kohtunike huve, praktikas kindlasti paika ei pea, sest isegi kui kõigile kohtunikele antakse võimalus eestseisusele eelnevalt oma seisukohti esitada, ei pruugi eestseisuse liige neid teistele edasi anda. Samuti võib ta lähtuda otsuse tegemisel ikkagi vaid enda arvamuselt. Igal juhul ei ole selline seisukohtade „edasivahendamine“ samaväärne sellega, kui kohtunik saaks ise oma seisukoha üldkogus esitada.

4.3. *Eestseisus ei puugi õigesti kajastada kolleegiumide proportsioone*

Kavandataval kujul ringkonnakohtu eestseisuse moodustamine (ringkonnakohtu esimees,

¹ Näiteks Tartu Ringkonnakohtu 06.09.2021. a erakorralise elektroonilise üldkogu otsusega otsustati täita halduskolleegiumis vabanenud kohtuniku koht tsiviilkolleegiumis ja teha ministrile ettepanek kuulutada koha täitmiseks välja avalik konkurss.

kolleegiumide esimehed ning kohtu üldkogu poolt valitud kolm liiget, vt eelnõu § 1 p 49) ei pruugi peegeldada adekvaatselt ringkonnakohtu kolleegiumide proportsioone kohtus. Nii võib mõni kolleegium olla teistest oluliselt väiksem või suurem, aga eestseisuse liikmete valik seda ei kajasta. Tulemusena võib mõne kolleegiumi huvid jääda eestseisuses kaitseta. Üldkogul sellist moonutust ei teki.

4.4. Eestseisuse vajalikkust ei ole seletuskirjas põhjendatud

Seaduseelnõu seletuskirjast ei nähtu veenvaid põhjendusi eestseisuse loomise vajalikkuse kohta. Eelnevalt on p-s 2.1. välja toodud, et esitatud põhjendused (kollegiaalse juhtimise suurendamine) ei ole asjakohased. Samuti pole välja toodud seda, miks leidsid eelnõu koostajad, et praegu on kollegiaalsus kohtute juhtimises ebapiisav. Tartu Ringkonnakohus ei näe, et senine regulatsioon kõnealuste küsimuste otsustamisel, kus otsustajateks on üldkogu või üldkogu seisukohta arvestav kohtu esimees, oleks mingil põhjusel väär või ebamõistlik.

4.5. Kollegiaalsust juhtimises saab tõsta muul moel

Kui pidada vajalikuks kollegiaalse otsustamise suurendamist kohtute juhtimisel, siis võiks seadusandja kaaluda hoopis selgemalt selle ettenägemist, et küsimustes, kus arvamuse peab kujundama üldkogu, kuid otsuse vormistab kohtu esimees, on üldkogu otsustus esimehele siduv. Siinkohal väärib märkimist, et kui üldkogu on mõnes suures kohtus otsustusorganina liialt kohmakas, tasub kaaluda üldkogu käitumisreeglite täpsemat reguleerimist, mis selle probleemi lahendaks. Samas isegi kui eelnõus pakutud süsteem võib olla mõnes osas sobiv suurele kohtule (Harju Maakohus), ei ole see sobiv ega vajalik juhtimise tõhustamise meede väiksemates kohtutes.

5. Ringkonnakohus ei toeta kolleegiumi esimeeste nimetamist kohtute nõukogu poolt

5.1 Muudatuse vajalikkus on jäetud täiesti põhjendamata

Eelnõu p 41 näeb ette, et kolleegiumide esimehed nimetatakse kohtute nõukogu poolt ringkonnakohtu esimehe ettepanekul. Kehtiva kohtute seaduse § 24² lg 1 järgi valivad kolleegiumi esimehe kolleegiumi liikmed. Eelnõu seletuskirjast ei leia selle muudatuse põhjendamiseks sisuliselt midagi (vt seletuskirja lk 36). Seega jääb sellise muudatuse vajalikkus täielikult arusaamatuks ning seda ei saa toetada. Tartu Ringkonnakohus ei näe vajadust senise korra, kus kolleegiumi esimehe valivad kolleegiumi liikmed endi seast, ja mis on ringkonnakohtu hinnangul hästi toiminud, muutmiseks.

5.2. Kehtiv lahendus on põhjendatud ja mõistlik

Senine lahendus, kus kolleegiumi esimehe valivad kolleegiumi kohtunikud, on igati mõistlik, kuna kolleegiumi liikmed teavad lähedaste kolleegidena üksteist oluliselt paremini kui kavandatava kohtute nõukojade võimalikud liikmed või nõukojale ettepanekut tegev ringkonnakohtu esimees (kui viimane pole just samast kolleegiumist või muul põhjusel kolleegiumi esimehekandidaati hästi teadev). Vastavalt oskavad just kolleegiumi liikmed valida nende jaoks sobivaima esimehe. Kui lähtuda eeldusest, et kolleegiumide esimehed peavad kohtu esimehe ainuvõimu kohtu juhtkonnas (eelnõu järgi eestseisuses) tasakaalustama, siis ei peaks kohtu esimees kolleegiumide esimeeste nimetamises ega vabastamises osalema, ka mitte ettepanekute tegemise vormis. Selles valguses ei ole asjakohane ka eelnõu seletuskirjas viide riskile, et kohtu juhtimist hakkaksid takistama isikutevahelise (mõeldud on ilmselt kohtu ja

kolleegiumide esimehi) koostöö tõrked. Samuti oleks kolleegiumide esimeeste valimine kolleegiumide enda poolt paremini kooskõlas tänapäevase demokraatliku juhtimise põhimõtetega (mida eelnõu seletuskirjas on korduvalt välja toodud).

5.3. Kolleegiumi esimehe valik kohtu esimehe poolt ei ole kooskõlas kolleegiumi esimehe institutsiooni olemusega

Arvestades kolleegiumi esimehele pandud ülesandeid (kohtute seaduse § 24²) võib eeldada, et kolleegiumi liikmete toetus ja usaldus kolleegiumi esimehele on äärmiselt oluline, et viimane saaks talle pandud ülesandeid edukalt täita. Eelnõuga kavandatud esimehe määramise viis - ringkonnakohtu esimehe ettepanekul nimetab kohtute nõukogu - võib kaasa tuua hoopis vastupidise efekti, kus kolleegiumi esimeheks satub ringkonnakohtu esimehe poolt soovitud ja talle lojaalne isik, kellel tegelikult kolleegiumi toetust ei ole. Vastavalt ei pruugi see isik olla võimeline tõhusalt täita kolleegiumi esimehele pandud ülesandeid. Tähelepanuta ei saa jätta ka seda, et sellisel juhul võivad kolleegiumis tekkida märkimisväärsed sisepingeid. Kolleegiumisiseste pingete tekkimist tuleks vältida, mitte nende tekkimise võimalikkust seadusega suurendada.

6. Ringkonnakohus ei toeta eelnõus ettenähtud kohtute nõukogu koosseisu.

6.1 Kohtute nõukogu koosseis ei järgi rahvusvahelisi standardeid ega pruugi suuta oma ülesandeid efektiivselt täita

Kohtute nõukogus saab eelnõu järgi olema 11 liiget: Riigikohtu esimees, kaks ringkonnakohtunikku, kolm esimese astme kohtunikku, Riigikogu liige, Advokatuuri juhatuse nimetatud vandeadvokaat, õiguskantsler või tema nimetatud esindaja, Justiits- ja Digiministeeriumi kantsler või tema nimetatud esindaja ning valdkonna eest vastutav minister või tema nimetatud esindaja. Leiame, et arvestades kohtute nõukogu senise kohtute haldamise nõukojaga võrreldes kardinaalselt muutunud ülesandeid ja pädevusi, on tegemist aktiivse juhtimisorganiga, mille töö saab olema oluliselt vastutusrikkam ja mahukam kui praeguse kohtute haldamise nõukogu töö, mis eeldab ka tihedamaid kokkusaamisi. Meil on tõsine kahtlus, et eelnõus ettenähtud koosseis sellist rolli kanda suudab (vt ka märkust p 7.1 lõikes 2). Kohtute nõukogu koosseisuga seotud probleemidest on pikalt kirjutanud kolleeg M. Ernits oma põhiseaduslikkuse eksperthinnangus „Kohtute seaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (kohtute haldamise tõhustamine), 632 SE“ (vt hinnangu lk 13 jj) ning ka Eesti Kohtunike Ühing 03.12.2025. a arvamuses justiits- ja digiministrile (vrt arvamuse p 3.3 koos sealsete viidetega). Rahvusvaheliste standardite järgi ei tohi kohtute nõukogu liige olla tegevpoliitik, kuuluda parlamenti, olla tegev täitevvõimu või haldusvõimu asutustes. Kindlasti ei tohiks nõukokku kuuluda minister. Kui osad liikmed isegi nimetab parlament, ei tohiks need liikmed ise parlamenti kuuluda.

6.2 Täiskogu poolt valitud I ja II astme kohtunikud on nõukogus vähemuses

Jätakuvalt on probleemiks ka see, et kohtute nõukogus ei ole kohtunike endi valitud kohtunistest liikmed enamuses. Üheteistkümnest liikmest on kohtunike poolt valitavaid I ja II astme kohtunikke ainult viis (Riigikohtu esimees on nõukogus ametikohajärgselt).

7. Kohtuhaldusteenistuse moodustamine Tartu Ringkonnakohtu struktuuriüksusena ja kohtute eelarve läbirääkimiste korraldus vajavad laiemat arutelu ja läbimõtlemit.

7.1. Esimese ja teise astme kohtute eelarvete kujunemine

Eelnõuga sätestatakse esimese ja teise astme kohtute muutumine põhiseaduslikeks institutsioonideks riigieelarve seaduse vaates. SE § 43¹ lg 1 kohaselt on riigieelarve osaks esimese ja teise astme kohtute grupieelarve, mis koosneb kaheksa kohtuasutuse ning kohtuhaldusteenistuse eelarvetest. Riigikogule esitatava kohtute grupi eelarve projekti kinnitab kohtute nõukogu. Pärast riigieelarve vastu võtmist liigendab kohtute nõukogu riigieelarves märgitud kohtute grupi vahendid esimese ja teise astme kohtute ning kohtuhaldusteenistuse vahel (§ 43¹ lg 5). Kuid eelnõust ei selgu, kas kohtute nõukogu ka kinnitab kohtuasutuste ning kohtuhaldusteenistuse eelarved, millise aktiga on tegemist, kes selle allkirjastab ning kas selle peale saab ka kaevata². SE § 41² lg 6 p-s 2 nimetatud kohtuhaldusteenistuse direktori ülesanne “annab kohtuhaldusteenistuse töö korraldamiseks teenistusalaseid akte” piirdub kohtuhaldusteenistusega ja ei laiene kohtuasutustele. Kohtuasutuste eelarveid ei saa kinnitada ka kohtute esimehed, sest esimehe pädevuses on kooskõlastada kohtuhaldusteenistuse direktori koostatud kohtu eelarve eelnõu (SE § 12 lg 3 p 2, § 20 lg 1, § 24 lg 1).

Samuti ei selgu eelnõust, kes vastutab kohtuasutuste kinnitatud eelarvete täitmise eest. SE § 41¹ lg 1 p 5 sätestab, et kohtute nõukogu korraldab kohtuasutuste eelarvevahendite kasutamist ja nende üle arvestuse pidamist. Kas eelarvevahendite korraldamise kohustusest saab tuletada ka kohtute nõukogu vastutuse kohtuasutuste eelarvevahendite kasutamise eest? Nii kohtute eelarvevahendite kasutamise korraldamine kui selle jälgimine eeldab kohtute nõukogu liikmetelt märkimisväärset finantskompetentsi ning järjepidevat vajadust süveneda kohtute eelarvetesse.

Lisaks tuleb märkida, et eelnõu seletuskirja lehekülgedel nr 54-55 esitatud tabel 4 “ Kohtute gruppi koonduvate kulude eelarve 2025. aasta näitel (eurodes)” kajastab I ja II astme kohtute senist eelarvet, kuid selles puuduvad eelarvevahendid kohtuhaldusülesannete üle võtmiseks justiits- ja digiministeeriumilt. Eelnõu seletuskiri ei selgita justiits- ja digiministeeriumi eelarvest kohtute baaseelarvesse üle antavate eelarvevahendite liiki ja mahtu, mistõttu ei ole kohtutel võimalik hinnata eelarve piisavust uue kohtukorralduse tingimustes.

7.2 Eelarveläbirääkimiste korraldus

Vildakas on ka läbirääkimiste üldine korraldus. Eelnõu näeb ette, et kohtute eelarve koostatakse kõigi kohtute jaoks ühiselt. Eelarve projekti koostab Kohtuhaldusteenistuse direktor koostöös Justiits- ja Digiministeeriumiga ning kohtute esimeestega. Eelarvele lisatakse eelarveaasta oodatavad tulemused kohtuasjade keskmise menetluskiiruse ja jõudluse kohta. Nii eelarve lõplik suurus kui ka oodatavad tulemused kohtuasjade keskmise menetluskiiruse ja jõudluse kohta määratakse eelarveläbirääkimistel Riigikogus.

Samas ei osale eelarveläbirääkimistel ükski esimese või teise kohtuastme esimees. Esimese ja teise astme kohtuid ning kohtuhaldusteenistust esindab kohtute haldus- ja arendusnõukogu esimees, s.t Riigikohtu esimees. Eelarve ja kohtute vastusoorituse kujunemise kirjeldatud viisil seab kahtluse alla kohtu esimehe ülesande tagada korrakohane õigusemõistmine kohtus, kuna

² Vrdl Vabariigi Valitsuse seaduses on täidesaatvale võimule ette nähtud väga detailne üld- ja üksikaktide andmise regulatsioon.

kohtu võimaluste ja suutlikkusega ei pea arvestama kohtutele kohtuasjade keskmise menetluskiiruse ja jõudluse kohta kohustuste võtmisel ega ka selleks vajalike eelarvevahendite määramisel. Kohtute (ja seeläbi ka menetlusosaliste) huvide kaitsmine nende küsimustes kavatsetakse usaldada Riigikohtu esimehele, kes ise ei osale õigusemõistmises esimese ega teise astme kohtutes ega saa vastutada ka esimese ja teise astme kohtutele võetud eesmärkide täitmise eest. Olukorda ei paranda see, et läbirääkimisel osaleb sõnaõigusega valdkonna eest vastutav minister. Kohtuhalduse kavandatavate muudatuste elluviimise järel ministril puudub vastutus kohtute tegevuse eest õigusemõistmisel. Riigikohtu esimehe ja ministri vaade esimese ja teise astme kohtute tegevusele on paratamatult väline vaade ega saa seetõttu arvestada kõiki seoseid kavandatava eelarve ja sellega eeldatavalt saavutatava tulemuse vahel. Riigikohtu esimehe arvamus kohtute arengusuundade ja selleks vajalike eelarvevahendite kohta on kahtlemata kaalukas, kuid ei saa olla sama detailne kui igapäevaselt kohtus õigusemõistmise korraldamisega tegeleval kohtujuhil. Seega ei taga eelnõus pakutud korraldus kohtute tegelike võimaluste ja vajaduste arvestamist eelarve määramisel.

Teiseks paneb kohtute eelarve määramise kavandatav korraldus Riigikohtu esimehe keerulisse positsiooni. Nimelt esindab Riigikohtu esimees eelarve läbirääkimistel Riigikohtus sarnaselt esimese ja teise astme kohtutele ka Riigikohut. Nii organisatsiooni kui ka eelarve osas on Riigikohus esimese ja teise astme kohtutest selgelt eraldiseisev. Eelarvevahendite piiratuse tõttu ei saa pidada ebatõenäoliseks olukorda, kus Riigikohtu ning esimese ja teise astme kohtute eelarve taotlused või kokkulepitavad tegevuseesmärgid võivad olla teineteist välistavad või vähemalt konkureerivad. See tähendab, et riigil võib olla võimalik tagada ülesannete täitmiseks piisav eelarve kas Riigikohtule või esimese ja teise astme kohtutele, kuid mitte samaaegselt mõlemale. Ebaõiglane on nõuda, et Riigikohtu esimees konkurentsiolukorras esindaks nii Riigikohut kui ka esimese ja teise astme kohtuid. Sellist huvide konflikti tuleks vältida. Riigikohtu ning esimese ja teise astme kohtute huvide samaaegne esindamine võib osutuda võimatuks ülesandeks. Samas eeldaks ka praegusega sarnase korralduse jätkumine, s.o et minister esindab eelarve läbirääkimistel esimese ja teise astme kohtuid, et ministril on vastutus ka eelarve täitmise ja kohtute sisulise tegevuse tulemuse kujunemise eest. See jällegi oleks vastuolus eelnõuga kohtuhalduse valdkonnas kavandatud teiste muudatustega.

7.3 Kohtute tulemuspõhine rahastamine

Eelnõu viib kohtute seadusesse põhimõtte (§ 43¹ lg 3), mille kohaselt lisatakse eelarveläbirääkimistel kohtute grupi eelarvele konkreetse eelarveaasta oodatavad tulemused lähtudes kohtute arengukavast. Eelnõu seletuskirjas (lk 54) täpsustatakse, et eelarve eelnõuga esitatakse lisaks kohtute arengukavale ka tulevase eelarveaasta oodatavad tulemusnäitajad (seostatuna kohtute töökoormuse mõõtmise metoodika ja kohtute rahastusega), vajaduse korral eelarvega seotud ettepanekud kohtute seaduse muutmiseks (kohtunike arv, kohtumajad). Seega on eelnõu tekst ja eelnõu seletuskirja tekst mõneti erinevad.

Kohtute arengukava on tegevuskava, milles määratakse kindlaks esimese ja teise astme kohtute arengueesmärgid, jõudlus kohtumenetluse liikide kaupa, nende saavutamiseks kavandavad tegevused ning vajalike ressursside ja rahastamise põhimõtted (§ 42¹). Seega lähtub kohtute arengukava eelkõige pikaajalisest visioonist selle kohta, milliste menetluslike eesmärkide poole võiks püüelda, mitte kohtute käsutuses olevatest reaalsest ressurssidest ega ole seetõttu objektiivne eelarveläbirääkimiste alus. Visioon ning kohtute reaalsed võimalused võivad üksteisest oluliselt erineda. Seetõttu on vägagi kaheldav, et kohtud saaksid eelarveläbirääkimistel tugineda oodatavatele tulemustele (kohtute arengukava), mis on vastu võetud pikaajalise perspektiiviga ega arvesta olemasolevat olukorda (vt ka märkust p-s 10 kohtu

arengukava kohta).

8. Vangistuse, aresti ja eelvangistuse täideviimise asjade lahendamine

8.1. Regulatsioon ei tohiks olla kohtute seaduses

Regulatsioon, mis näeb ette kohtute seaduse täiendamise §-ga 45⁵ (eelnõu § 1 p 78) pealkirjaga „Vangistuse, aresti ja eelvangistuse täideviimise asjade lahendamine“ ei kuulu olemuslikult kohtute seaduse reguleerimisalasse. Tegemist on puhtalt halduskohtumenetluse regulatsiooniesemesse kuuluva normistikuga. Selline valdkonnapõhiste menetlusregulatsioonide killustamine ning väljajätmine selle õigest asukohast (halduskohtumenetluse seadustikust) raskendab õiguse kohaldamist selle rakendajale ning veelgi enam sellest arusaamist menetlusosalistele.

8.2. Regulatsioon on asjatult pikk, ebaselge ning ebamõistlik

Kavandatava kohtute seaduse § 45⁵ lg 1 defineerib kõigepealt, misasi on vangistuse, aresti ja eelvangistuse täideviimise asi. Sellise definitsiooni vajalikkus on kaheldav, ka mõiste on jätkuvalt väga pikk ning seda kasutatakse hiljem vaid sama paragrahvi kolmes lõikes. Normitehniliselt oleks paragrahvi sisu võimalik kokku võtta märksa lühemalt ja lihtsamalt.

Kavandatava kohtute seaduse § 45³ lg 2 näeb ette vangistusasjade lahendamist kohtus, mille kohtunike koormus on väikseim ning lg 3 sätestab, et kohtunik menetleb vangistusasju asja alluvusjärgse halduskohtu kohtunikuna. Võimalik on aru saada, et selle regulatsiooniga püütakse luua olukord, kus kohtualluvus näiliselt justkui ei muutu, kui väiksema koormusega kohtule suunatakse lahendamiseks vangistusasju. Samas jätab see ebaselgeks hulga küsimusi. Kas nt sellist asja lahendav kohtunik peaks asja lahendamisel kasutama menetluskohustusdokumentides teise kohtu (selle kohtu, kust asi ümber suunati) rekvisiite? Kas selles menetluses osalev kohtupersonal (juristid, sekretärid, referendid) oleks kohtuniku teenistusjärgsest kohtust või selle konkreetse asja alluvusjärgsest kohtust? Kuidas toimub sellises asjas apellatsiooni- ja määruskaebemenetlus, kas kohtuniku tegeliku teenistuskoha järgi või konkreetse asja alluvuse järgi? Regulatsioon hägustab arusaamist kohtute tegelikust töökoormusest, kuna kohtunikud ja ametnikud panustavad osa tööaega teise kohtu kohtuasjade lahendamisse. Lisaks võib selline korraldus rikkuda esimese ja teise kohtuastme omavahelise tasakaalu, kui esimeses kohtuastmes lahendavad osa asju teise ringkonnakohtu tööpiirkonda jäävad kohtud, kuid edasikaebamine toimub endiselt algse kohtualluvuse järgsesse ringkonnakohtusse.

Kokkuvõttes tuleks sellise ebamõistliku ning keerulise regulatsiooni asemel näha ette lihtsalt see, et vangistusasjades esitatakse kaebus kaebaja viibimiskoha järgi (kehtiva halduskohtumenetluse seadustiku § 8 lg 5), kuid kaebust menetletakse halduskohtus, mille kohtunike töökoormus on kohtute infosüsteemi järgi kõige väiksem. Seletuskirjas kardetud põhiseaduse § 24 riivet ei esineks ka siis.

9. Kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamise asjades vastustajaks kohtute nõukogu sätestamine

9.1. Lahendus võib tekitada praktilisi probleeme

Eelnõuga muudetakse halduskohtumenetluse seadustikku ja riigivastutuse seadust selliselt, et

Justiits- ja Digiministeeriumi asemel muutub kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamise asjades vastustajaks kohtute nõukogu (eelnõu § 3 ja § 10).

Samas ei nähtu eelnõu § 1 p-st 67, mis sätestab kohtute nõukogu pädevuse (kohtute seadusesse kavandatav §-i 41¹), et kohtute nõukogu ülesandeks oleks kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamise asjades vastustajaks olemine. Isegi kui leida, et see on seadusest tuleneva muu ülesande täitmine (kavandatava kohtute seaduse § 41¹ p 14), siis jääb ebaselgeks, kuidas kohtute nõukogu, kelle olemust võib mõista mitte alalise, vaid vastavalt vajadusele koguneva organina ja kelle liikmed on reeglina hõivatud muu põhitööga, peaks reaalse vajaduse korral halduskohtumenetluses vastustajana osalema? Nt kes koostab kohtumenetluses osalemiseks vajalikud menetluskokkuvõtted ning kes osaleb istungil, kui seda peaks peetama? Eelnõu ei näe ette kohtute nõukogu esindamise korda. On kaheldav, kas selles küsimuses saab esindamise ülesande panna mõnele nõukogu liikmele või nõukogusse mittekuuluvale isikule. Kohtute nõukogu koosseis ega töövorm ei ole sobilik seaduses sätestatud tähtaja piires kahjunõuete kohta seisukoha kujundamiseks ja/või vastuse andmiseks.

9.2. Jääb ebaselgeks, kas eelarves on hüvitisteks vahendeid

Samuti sätestab eelnõu § 1 p 65 (kavandatava kohtute seaduse § 40¹ p 10), et nõukogu tegevuseks vajalik raha nähakse ette kohtuhaldusteenistuse eelarves. On ebaselge, kas see eelarve kataks vajadusel ka võimalikud hüvitised, kui kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamise vaidluses peaks kaebus rahuldamisele kuuluma?

10. Kohtu arengukava regulatsioonist kohtute seaduses tuleks loobuda

10.1. Arengukava sätestamise vajadust pole põhjendatud

Eelnõuga võetakse seaduse tasandil kasutusele kohtute arengukava mõiste (§ 1 p 70, kavandatav kohtute seaduse § 42¹), mida seni kohtute seaduses ei olnud. Seaduseelnõu seletuskirjas ei ole selgitatud, miks peeti vajalikuks arengukava kehtestamine seaduses sätestada, selles piirduakse vaid arengukava olemuse lahti kirjutamisega (vt nt seletuskirja lk 52). Seletuskirjast nähtuvalt on samas kohtute arengukava eraldi dokumendina juba praegu Eestis olemas (vt seletuskirja lk 7) ning puudub põhjendus, miks on vaja seda küsimust veel täiendavalt üle reguleerida. Võimalik pole hinnata, millist positiivset efekti peaks kohtusüsteemile andma arengukava reguleerimine seaduses.

10.2. Arengukava sätestamine seaduses ei ole vajalik ja põhjustab täiendavat halduskoormust ning bürokraatiat

Kavandataval kujul luuakse arengukava näol järjekordne riigi bürokraatiat ning halduskoormust suurendav dokument, mille õiguslik tähendus ja siduvus ning konkrents õigustloovate aktidega jääb praeguse regulatsiooni põhjal ebaselgeks. Reeglina on arengukava strateegilise planeerimise alusena poliitikakujundamise vahendiks, millega seatakse eesmärgid, mida hiljem seadustesse kirjutada. Kohtud poliitikat ei kujunda. Lisaks halduskoormuse kasvule võib see tuua kaasa ohu kuritarvitusteks ning uuteks vaidlusteks, kuna niivõrd avaralt sõnastatud olemus võimaldab arengukavasse sisse kirjutada erinevate kohtute jaoks problemaatilisi eesmärgi ja lahendusi, mida hiljem seadusteks vormida. Lihtsustatult öeldes saab see olema järjekordne dokument, mille koostamist peavad kohtud hoolikalt jälgima ning mis kokkuvõttes tähendab lihtsalt asjatut ressursikulu kõigi osapoolte jaoks.

11. Ringkonnakohus ei toeta kohtumenetluse kestuse sätestamist kohtute seaduses

Eelnõus nähakse ette, et kohtute seadust täiendatakse §-ga 2¹, mille järgi kohtuasja menetlus ei kesta ühes kohtuastmes üldjuhul üle üheksa kuu arvates asja saabumisest kohtusse, kusjuures nimetatud tähtaja hulka ei arvata aega, mil menetlus oli peatatud või menetlusosalised tagaotsitavad. Leiame, et tegemist on deklaratiivse sättega, mis ei taga mingilgi viisil kohtumenetluse läbiviimist üheksa kuuga. Vastava sätte lisamisest kohtute seadusesse tuleks loobuda.

12. Ringkonnakohus ei toeta nn kohtuniku tagasipöördumise sätte muutmist

Eelnõuga muudetakse kohtute seaduse § 58⁴ lõiget 6 ning nähakse ette, et kohtuniku töötamisel väljaspool kohut võib kohtuniku tagasipöördumise järel kohtute seaduse § 11 lõikes 1, § 19 lõikes 2, § 23 lõikes 1 nimetatud kohtunike üldarv olla suurem kuni maa-, haldus- või ringkonnakohtus kohtunikukoha vabanemiseni ning seaduse § 25 lõikes 3 nimetatud kohtunike arv olla suurem kuni Riigikohtus kohtunikukoha vabanemiseni. Kehtiva kohtute seaduse järgi võib kohtunike üldarv olla suurem kuni vastavas osakonnas või kolleegiumis kohtunikukoha vabanemiseni. Seeläbi ei tekita kohtuniku tagasipöördumine kolleegiumi, kust ta ajutiselt lahkus, probleeme teiste kolleegiumide töökorraldusele. Uus regulatsioon tähendab aga seda, et kohtusiseselt tuleb leida lahendus, kuidas tagada kolleegiumites optimaalne töökoormus, kus nt pensioneerumise tõttu lahkub kohtunik kriminaal- või tsiviilkolleegiumist, kuid naasnud halduskolleegiumi liikme tõttu ei ole võimalik pensioneerumise tõttu kohtuniku kaotanud kolleegiumit endisele tasemele suurendada. Praktikast võib see olla äärmiselt keeruline ning kaasa tuua vajaduse leida kohtunik teisest kolleegiumist, kes oleks nõus täielikult ümber spetsialiseeruma ning asuma pensioneerunud kohtuniku asemele. See on aga totaalses vastuolus eelnõus muidu rõhutatud spetsialiseerumise põhimõttega – sellisel juhul tuleb niisugusel kohtunikul loobuda võimalik et aastatepikkusest spetsialiseerumisest ühele õigusharule ning asuda omandama täiesti teises õigusharus õigusemõistmiseks vajalikke teadmisi. On selge, et selline lahendus oleks väga aeganõudev ja ebapraktiline ning tähendaks ohtu, et teises õigusharus tööle asuva kohtuniku lahendid võivad olla kas ebakvaliteetsed või siis kujunevad tema menetlustähtjad vähemalt algul väga pikaks uute teadmiste omandamise vajaduse tõttu. Sellist olukorda tuleb kindlasti vältida.

13. Eelnõu jõustumistähtjad on ebarealistlikud ega anna kohtutele piisavalt aega eelnõus ettenähtud kohtureformi käivitavate ettevalmistavate tegevuste teostamiseks.

Lugupidamisega

Tiina Pappel
Tartu Ringkonnakohtu esimees