

## **Riigikohtu arvamus kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) 632 SE kohta**

Riigikohus arutas kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) eelnõud üldkogul ja kujundas selle kohta riigikohtunike seisukoha, mis on ühtlasi Riigikohtu ühtseks seisukohaks.

### **1. Riigikohus toetab põhimõtteliselt eelnõu seadusena vastuvõtmist, kuid ei toeta eelnõu kiirkorras vastuvõtmist ega selle jõustumist 2026. aastast ja osaliselt juba veelgi varem**

Eelnõu seaduseks saamine toob kaasa põhimõttelised muudatused kohtute tegevuses ja nende haldamises. Eelnõu paljud mõjud ei ole piisavalt läbi analüüsitud, puudub selge plaan nii uue haldusmudeli praktiliseks rakendamiseks kui ka inimesed, kes seda projekti (eriti veel kiirkorras) vedama peaksid.

Eelnõu kiirkorras seadusena vastuvõtmine tähendaks suure tõenäosusega selle kohese ja korduva muutmise vajadust ja täiendavaid kulusid, et kohtute uus halduskorraldus tegelikult rakenduks. Tark oleks rakenduskava korralikult läbi mõelda ja ette valmistada ning alles siis seadus vastu võtta. Uute struktuuride nagu kohtute haldus- ja arendusnõukogu (KHAN) ja kohtuhaldusteenistus (KHT) moodustamine ja rakendamine nõuab ettevalmistust, aega ja vahendeid. Vajalik on leida töötajad ja üle võtta funktsioonid Justiits- ja Digiministeeriumilt (JDM), samuti korraldada ringi seni kohtute kaudu osutatavad tugiteenused. Ainuüksi asutuse formaalne moodustamine ei tähenda kohtuhalduse üleminekut. Eelnõud ei peaks vastu võtma seadusena enne, kui on selge, kes võiks uut haldussüsteemi vedama hakata. Sõlmida tuleb selged kokkulepped eelarve ja inimeste ülemineku kohta, samuti paika panna mh kohtumajade haldamise kord, rahade liikumise tingimused ning infotehnoloogiliste teenuste osutamine ja arendamine. See kõik nõuab ettevalmistamist. Kindlasti on ebasobiv seda teha suvel, puhkuste perioodil. Hädavajadust ei ole kohtunike kiireks erakorraliseks täiskoguks. Senine kohtute haldamise nõukoda võiks teha vajalikud muudatused uue haldusmudeli käivitamiseks, selleks puudub vajadus kiirkorras uue (suuresti sarnases koosseisus) nõukogu kiirkorras moodustamiseks.

JDM peaks tagama kohtute eelarve veel ka 2026. aastaks. Ei ole õige panna uuele süsteemile kohustust kiirkorras ja piisava ettevalmistuse ning arvutusteta alustada ise läbirääkimisi raha saamiseks. Vastasel juhul võib kohtusüsteem 2026. aastal seista silmitsi rahapuudusega, kas või ainuüksi võimalike valearvestuste ja võimatuse tõttu kõiki asjaolusid praeguses keerulises olukorras ette näha. Seda iseäranis tingimustes, kus kohtusüsteemilt oodatakse samaaegselt jätkuvalt suurt eelarvekärbet.

Riigikohtu arvates võiks paralleelselt eelnõu menetlemisega ette valmistada selle rakendamise detailse praktilise kava. Eelnõu võiks seadusena vastu võtta 2025. aasta lõpuks ning jõustada osade kaupa 2026. aasta jooksul, tervikuna aasta lõpuks, nii et KHT võiks hakata tööle 2026. aasta teises pooles ja 2027. aasta eelarve saaks ette valmistada juba uue korralduse järgi.

### **2. Eelnõu ei taga tõenäoliselt kohtuhalduse piisavat rahastust ega seega kohtusüsteemi jätkusuutlikku toimimist**

Tõhus autonoomne kohtuhaldus vajab ka maksimaalset eelarvelist võimekuist ja sõltumatust. See on seda enam olulisem, et eelarveliselt ei pruugi jääda pakutud mudeliga alles seni JDM

eelarves sisaldunud vajalikku puhvrit ettenägematute kulude jaoks aasta lõikes, mis võivad tekkida. Selline puhver on aga süsteemi arendamiseks hädavajalik.

Suureks probleemiks eelnõu rakendamisel on ebaselgus sellega seotud kulude suuruses ja nende katteallikates. Kohtuhalduse ülevõtmine ei ole võimalik rahata. Piisav ei ole vaid mõne senise JDM ametikoha üleandmine. Uue asutuse ja süsteemi rakendamisega kaasnevad paratamatult nii ühekordsed rakenduskulud kui ka hilisemad püsikulud. Kui nende katmine ei ole tagatud, võib kohtuhalduse ülevõtmine takerduda piltlikult öeldes juba esimesel sammul.

Eelnõu seletuskirjas ei ole välja toodud selgelt üleminekuperioodi tegevused, kulud ja katteallikad. Praegu on esitanud n-ö staatiline pilt (seletuskirja lk 42), mis pigem kirjeldab üleminekuperioodi järgset olukorda. Üleminekuperioodil, kus ühed tegevused lõpetakse ja lõpetamisega kaasnevad ühekordsed kulud, tehakse uusi ühekordseid kulutusi (nt KHT kui asutuse moodustamine) ja alustatakse uute püsistegevuste ja -kulutustega, on tõenäoline, et kulud on suuremad. Seletuskirjast ei nähtu, et oleks analüüsitud riske, kui KHT moodustamisega kaasneb koondamisvajadus ning oleks mõeldud lahendusele, kuidas neid kulutusi kaetakse. Kõik sellised ühekordsed kulutused peaksid jääma JDM-i kanda ning peaksid olema lisaks üleantavale eelarvele (*eelarvebaasile*).

Eelnõu seletuskirjas on märgitud: „*Eelnõuga ei kaasne riigile otseseid tulusid, küll aga võimaldab eelnõu alusel loodav kohtuhaldusmudel efektiivsemalt tegeleda kohtusüsteemi arendamise ja tugiteenuste tsentraliseerimisega. See võimaldab kohtutel omakorda luua efektiivsemad protsessid ja hoida kokku haldustegevusega seotud tööaega.*“ (eelnõu seletuskiri, lk 47). Riigikohtu arvates on liigoptimistlik arvata, et kohtuhalduse JDM-st eraldamisega muutuks see iseenesest riigile odavamaks. Mõne tegevuse võimaliku tsentraliseerimisega kaasnev väike kokkuhoid ei kata seda, et uue asutuse ülesehitamisel tuleb luua tervikuna uued struktuurid ega saa enam tugineda JDM-i kui suure organisatsiooni toele. See tähendab suure tõenäosusega arvestatavalt suuremaid kulusid haldamiseks.

Eelnõu rakendamise kulude kohta on eelnõu seletuskirjas märgitud järgmist: „*Muudatusega ei viida ministeeriumist KHT-sse üle konkreetseid ametnikke või ametikohti, st üle lähevad ülesanded ja ressurss summas 350 000 eurot (tööjõukulud ca 140 000 eurot ja majandamiskulud ca 210 000 eurot) aastas.*“ (eelnõu seletuskiri lk 41). Teiseks personalikulude katteallikaks on seletuskirjas (lk 42) märgitud „kohtudirektorite vabanev palgafond“. Seletuskirjas on personalikulude arvutused tehtud arvestusega, et KHT juhi (direktori) palgaks on arvatud 5826,99 eurot kuus, mis on maakohtuniku palk. On küsitav, kas selle palgaga leiab vastutust arvestades süsteemile väärika ja tõhusa juhi. Pigem tuleks arvestada, et kui KHT juhile tuleks maksta tema vastutust arvestades eelduslikult vähemasti ringkonnakohtuniku palka (6759,80 eurot kuus), siis ainuüksi see tähendaks iga-aastast tööjõukulu 107 000 eurot. Samamoodi on küsitav, kas seletuskirja arvutuste järgi on võimalik leida IT-juhte. Eelduslikult on süsteemi vaja mh kesket analüütikut, millist ametikohta ei ole samuti ette nähtud. Võimalik valdkonnajuht võib olla vajalik registre ja maksekäsuosakonna haldamiseks. Kokkuvõttes on küsitav, kas prognoositava personalieelarvega on võimalik uut kohtuhaldusmudelit realiseerida.

Teatud segadus on eelnõus ja seletuskirjas finantsarvestuse kohta. Nii nt võiks seletuskirjas lk 27 ja 28 toodu valdavalt olla asjakohane pigem kohtute eelarvekorralduse ministeeriumilt kohtutele üleminekufaasis, mitte aga edasises autonoomses eelarvekorralduses.

### **3. Vajalik oleks suurem paindlikkus kohtunike palgaraha kasutamisel**

Riigikohus toetab kohtunikupalkade muutmist mitteamvestuslikuks, eeldusel, et nende kulude seadusjärgses ulatuses kasv on eelarvega tagatud. See annaks kohtusüsteemile mh võimaluse ise valikuid teha, kas täita kohtunikukohti või neid juurde luua või panustada rohkem tugipersonali ehk mingi manööverdusraha. Nt kohtuniku ajutisel eemalolekul pikaajalise haiguse või roteerumise tõttu saaks palgata nii kohtuniku palgaraha arvel ajutist lisapersonali. Senine süsteem kohtunikukohtade kalkulatsioonita lisandumise kohta ei ole jätkusuutlik.

Eelarvekulude arvestuslikkus või mitteamvestuslikkus peaks pealegi olulise küsimusena nähtuma püsivalt seadusest ja mitte igakordselt riigieelarvest. Muudatuse tegemisel puuduks ka vajadus kooskõlastada Riigikogu komisjoniga uute kohtunikukohtade loomist, millega suurendataks kohtute sõltumatust.

#### **4. Kohtusüsteem peaks saama ise kontrollida kohtute infosüsteemi (KIS) ning selle toimimiseks ja arendamiseks vajalikku raha**

Kahjuks ei taga eelnõu kohussüsteemi kontrolli KIS-i ega teiste kohtu pädevuses olevate asjadega seonduvate infosüsteemide (nagu maksekäsu, kinnistusraamatu ja äriregistri infosüsteemi) üle. See on oluline küsimus, kui kohtud ei ole sisuliseks tellijaks nende süsteemide arendamisel ja kontrollimisel või paremal juhul oleksid „tellijaks rahata“. Vajalik oleks, et kohtuhaldusele antaks üle ka registrite haldamine ja sellega seonduvad vahendid. Isegi kui see ei ole kiirkorras võimalik, tuleks eelnõus ette näha üleminek hilisemal ajal või etappidena. KIS on kohtu toimimiseks eluliselt vajalik institutsioon, mille edasiarendamisega tuleks pealegi jõuliselt tegelema hakata. Õigusemõistmise toimimiseks kriitiline on kohtute tööks vajalike põhiinfosüsteemide tellija õiguste üleandmine kohtutele. Sellest meie arvates ei piisa, kui ministri kinnitatavas infosüsteemide põhimäärusesse lisatakse vaid õigus teha ettepanekuid infosüsteemi arendamiseks.

#### **5. Täpsustada tuleks KHAN-i koosseisuga seonduvat**

Kohtunikukonnas on puhkenud vaidlus kehtiva seaduse mõistmisel KHN-i liikmete liikmelisuse osas, kui nt esimese astme kohtunikuna sinna valitud kohtunik valitakse kõrgema astme kohtu kohtunikuks. Selguse mõttes tuleks täpsustada eelnõu p 33 (KS § 40<sup>1</sup>) sõnastust, et oleks selge, et kui kohtunik on valitud ühest kohtuastmest, kuid liigub edasi teise kohtuastmesse või teise sama astme kohtusse, siis tema mandaat ei lõppe. Lisaks tuleks mandaadi lõppemise alusena näha liikmeks valitud kohtuniku ametivolituse peatumist (nt kohtuniku roteerumisel muusse ametisse).

#### **6. Koos kohtuhaldusmudeli muutmisega tuleks muuta ka kohtunike rahvusvahelistesse kohtuinstiitutsioonidesse nimetamise korda**

Riigikohus leiab, et kohtuhaldusmudeli muutmisega kaasneva kohtunike omavalitsuse suurendamisega peaks kaasnema ka suurem otsustusõigus kandidaatide esitamisel rahvusvahelistesse kohtuinstiitutsioonidesse nagu Euroopa Kohus ja Euroopa Inimõiguste Kohus. Oleme seisukohal, et nimetatud kandidaadid peaks sarnaselt riigisiseste kohtunikega valima välja avaliku konkursi alusel Riigikohtu üldkogu, kes esitaks need omakorda Vabariigi Valitsusele, kellele jääks õigus kandidaat heaks kiita või tagasi lükata ja lasta esitada uus kandidaat.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Villu Kõve

Riigikohtu esimees