

Liisa-Ly Pakosta
Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

Teie 25.04.2025 nr 6-3/25-321-1
Meie 28.05.2025 nr 6-3/25-321-4

Tartu Maakohtu arvamus kohtunike töökoormuse ühtlustamise, asenduskohtunike ametisse nimetamise, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamise jt ettepanekud kohtute töö efektiivsemaks muutmise väljatöötamiskavatsuse (VTK) osas

Tartu Maakohus tänab võimaluse eest avaldada arvamust kohtunike töökoormuse ühtlustamise, asenduskohtunike ametisse nimetamise, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamise jt ettepanekud kohtute töö efektiivsemaks muutmise väljatöötamiskavatsuse kohta. Järgnevalt käsitleme ettepanekuid teemade kaupa.

I Kaheaasta tagusest ajaloost ja sellest, et ettepanekus toodud võimalik reform on juba tehtud ja saavutatud

Seaduse tasemel muudeti kehtinud õigusemõistmise kui organisatsiooni struktuuri kohtute seaduse muutmisega, mis jõustus 1. mail 2023. Muudatuse tulemusena ei lõhnutud senist töökorraldust, vaid täiendati juhtimistasandeid: kohtumajad minetasid struktuuriüksuse tähenduse; kaotati kohtuasjade kohtumajapõhine kohtualluvus, tekkis kohtuülene kohtualluvus; saavutati kohtunike kohustuslik spetsialiseerumine; säilitati kohtunike ja teenistujate alalised teenistuskohad (kohtunik on ametis oma elukohas või kuhu ta on vastavalt riigi vajadusele õigusemõistmise korrakohase toimimise tagamiseks ametisse asunud); kaotati kohtumajade juhtide ametikohad. Muudatuse tulemusena loodi osakonnad ja osakonnajuhatajate ametikohad, kusjuures osakonnajuhatajatele pandi konkreetsed ülesanded: kohtumenetluse kvaliteedi tõstmine, osakonna kohtunike võrdse töökoormuse tagamine, inimestega tegelemine, tagasiside kogumine, tööd puudutavate probleemide ärakuulamine ning sammude astumine nende lahendamiseks, tööprotsesside ja töökorralduse ühtlustamine.

Tartu Maakohus alustas struktuurimuudatuse väljatöötamist 2022. aasta aprillis. Esmalt kaardistati hetkeolukord, määratleti probleemid, kavandati eesmärgid, silmas pidades oma võimalusi loodavas raamistikus, ja pandi paika ajaline raam seaduse muudatuse jõustumisel tulemuse saavutamiseks. Koheselt sai selgeks, et taolise strateegilise ulatusega muudatuse väljatöötamine eeldab väljaspoolt professionaalse, eelarvamusteta objektiivse, emotsioonitu ja poliitiliste sidemeteta protsessi juhi kaasamist. Meeskonna agentuuri toel kaasati kõigi struktuuriüksuste ametnikud, moodustati meeskonnad ning korraldati kolmes sessioonis ajurünnakud. Lõpptulemusena valiti välja ja 2023. aasta mais viidi ellu kohtute seaduse muudatustest lähtuvalt Tartu Maakohtu struktuur. Kahe viimase aasta jooksul on Tartu Maakohus seda struktuuri jõudnud arendada toimiva selgete rollijaotustega struktuurini, kus valitseb sotsiaalne ühtekuuluvus, protsesside kiirus, stabiilsus, motiveeritus ühise eesmärgi nimel, koostöö ja üksteise toetamine, selgus vastutuses.

VTK-s ei ole selgelt määratletud probleemi, mida peab ja tuleb kohtusüsteemis lahendada. Eeltoodu tõttu on ebaselge, mida reformiga soovitakse saavutada – muudatus peab vastama konkreetsele probleemile. Kuna on püstitamata saavutamist vajav eesmärk, siis arusaadavalt ei ole välja toodud ega esitatud alternatiivide võrdlust, riskianalüüsi ega mõjuhinnaangut. 2023. aastal saavutatud toimiva kohtustruktuuri lõhkumine ilma visiooni, sihi ja valmisolekuta on suur strateegiline risk, mis võib võrreldes saavutatuga palju enam kahju tuua. Tartu Maakohus ei ole muutuste vastu ja toetab kohtusüsteemi arengut, kui see on eesmärgistatud, tõenduspõhine ja struktureeritud. Muutmine muutmise pärast või kellegi isiklik agenda ning saavutatu asendamine „ebamäärasega“ on vastutustundetu.

II Samaliigiliste kohtute ühendamine, kohtu eestseisuse moodustamine

Tartu Maakohus ei toeta samaliigiliste kohtute ühendamist. Kui keskseks probleemiks peetakse suurt töökoormust, siis puudub igasugune loogiline põhjendus, kuidas kohtute ühendamine seda probleemi lahendaks. Kohtuasjade arv jääks muutumatuks, ent nende lahendamine tuleks endiselt tagada sama või isegi väiksema arvu kohtunikega, kuivõrd üldine suundumus on pensioneeruvate kohtunike ametikohtade mittetäitmine. Kui keskse murekohana nähakse kohtuasjade ebaühtlast jaotust kohtute vahel, siis oleks võimalik seda tasakaalustada muude meetmetega, näiteks töökorralduslike või tehniliste lahenduste kaudu, mitte aga kohtute struktuurse ühendamise teel. VTK-s esitatud statistilised andmed ei toeta seisukohta, et kohtute töökoormuse erinevused oleksid märkimisväärsed – asjade arv ja lahendamiseks kulunud aeg on kõikides esimese astme kohtutes üsna sarnased. Eriti tsiviilasjade valdkonnas on töökoormus kõikides maakohutes võrdselt kõrge. Üleriigiline kohtuasjade jaotamine ei vähenda kohtuasjade arvu, vaid toob kaasa nende ümberjagamise sellistesse piirkondadesse, kus asja lahendamisele lisanduvad ajakulud ja ressursid seoses füüsilise liikumise või kaugühenduste vajadusega. Samuti tuleb arvestada, et Tartu Maakohtul on juba praegu ainupädevus menetleda äriregistri- ja kinnistusraamatuasju ning Harju maakonnast väljaspool asuvate juriidiliste isikute maksejõuetusavaldusi. Võimalik oleks veelgi teatud liiki asju jagada üleriigiliselt ilma kohtuid ühendamata. Tsiviilasjadest tarbijakrediitilepingutest ja sideteenuste lepingutest tulenevad vaidlused, pärandi hoiumeetmete rakendamine, riigi õigusabi ja selle osutaja määramine, notaritasust vabastamine, täitemenetluse aegumise asjad; kriminaalasjadest süüdimõistetu ennetähtaegselt vanglast vabastamise otsustamine ja karistusjärgse kontrolli kohaldamine. Teatud liiki kohtuasjade jagamine teisele kohtule menetlusosaliste arusaama kohtusse pöördumisest ei mõjutaks, eeldusel et senised kohtumajad jäävad alles ja säilitatakse kontakt võimalikult kohalikul tasandil. Seevastu kohtumenetluse viimine ühest piirkonnast teise võib tekitada menetlusosalistes segadust ja arusaamatusi. Selliselt asjade alluvuse muutmine eeldab põhjalikult läbimõeldud seadusemuudatusi.

Samaliigiliste kohtute ühendamine tähendaks menetlusosaliste jaoks kohtute kaugenemist ning tooks kaasa lisakulud transpordile, mis omakorda muudaks kohtumenetluse menetlusosaliste jaoks kulukamaks. Kohtu kaugem asukoht võib olla tõsine takistus eelkõige isikutele, kellel puuduvad rahalised või logistilised võimalused kaugemale sõitmiseks (maksejõuetud isikud, kel tihti puudub ka tehniline võimekus elektroonilisel teel või videosilla kaudu suhtlemiseks). Ühtlasi võib see aeglustada menetlusprotsessi, kuna raskendab sobivate ärakuulamis- ja istungiaegade leidmist. Kui kohtunikud peavad istungite pidamiseks teise piirkonda sõitma, jääb neil vähem aega sisuliseks tööks – otsuste koostamiseks ja muude vajalike menetlustoimingute tegemiseks. See omakorda võib põhjustada menetlusaja pikenemist, eriti tsiviilasjades, kus asja kiirema ja ratsionaalsema lahendamise võti peitub just suulise kohtuistungi(te) pidamises.

Seega ei vähenda kohtute ühendamine töökoormust ega paranda menetluse kiirust, vaid võib kaasa tuua hoopis vastupidise efekti – kohtumenetluse muutumise keerukamaks, kulukamaks ja ajamahukamaks.

Kohtunike veelgi kitsama spetsialiseerumise kohta toodi välja, et vaatamata Harju Maakohtu suurusele ja võimalusele spetsialiseeruda, ei ole nende näitajad oluliselt paremad võrreldes väiksemate kohtute näitajatega. Kitsas spetsialiseerumises nähakse kitsaskohti. Kui jagada n-ö prioriteetseid asju ühele kohtunikule, siis ei jõua ta korraga kõikide asjadega tegeleda, näiteks lastega seotud asjad, ning paratamatult tekib järjekord. Samas, kui jagada asju laiemalt, saab prioriteetsemate asjadega tegeleda esmajärjekorras ja vähemtähtsatega teiseses. Kui ühele süüteokohtunikule jagatakse ainult majandusasju (millised on keerukamad ja mahukamad), siis lahendab ta ühte asja aastaid ning järgmine asi tuleb arutamisele mitme aasta pärast, sealjuures tuleb samal ajal kirjutada mahukat ja keerulist otsust.

Samaliigiliste kohtute ühendamise ning juhtimise koondumise puhul ühe esimehe kätte nähakse mitmeid riske, eelkõige seoses kohtunike sõltumatuse ja iseseisvuse vähenemisega. Ühe juhtfiguuri liigne mõjuvõim võib suurendada võimalust, et teda püütakse mõjutada või et juhtimisotsused muutuvad ebaproportsionaalselt Harju-keskseks, arvestamata piirkondlike kohtute eripärasid ja vajadusi. Oluliseks ohukohaks peetakse ka seda, et kohtunike tööjaotusplaani koostamisse ei kaasata enam kohtunikke endid. Selline lähenemine võib vähendada kohtunike tunnetuslikku ja sisulist iseseisvust, mis on õigusemõistmise sõltumatuse seisukohalt kriitilise tähtsusega. Loodav eestseisus tähendab pigem rohkem juhte (VTK-s ei ole märgitud liikmete arvu), mis toob kaasa hoopis kallima süsteemi ja vähem täiskoormusega kohtunikke.

Kuigi VTK-s on kirjas, et kavandatava muudatusega kohtumaju ei likvideerita, on siiski ühe maakohtu loomisel murekohaks, et väiksemates kohtumajades hakatakse töökohti koondama ning väga kitsa spetsialiseerumise tulemusena on kohtunikel ja ka kohtuametnikel vaja ameti tõttu vahetada elukohta. Kohtunikel ning kohtuametnikel on üldjuhul pered ja nad ei soovi minna teise piirkonda tööle.

Kohtute paindlikkuse tõstmiseks toodi välja lahendusena võimalus teha maakohtu ja ka ringkonnakohtu esimeeste vahel kokkuleppeid, mis annaks võimaluse ootamatu ülekoormusega toime tulla. Võimalik on kohtuniku ajutine üleviimine teise kohtusse kohtuniku soovil või nõusolekul. Toodi välja võimalus lisada tsiviilkohtumenetluse seadustikku § 73¹, mis sätestaks, et maakohtute esimeeste kokkuleppel võib teatud liiki asjade kohtualluvust muuta tingimusel, et poolte soovil on kohtuistungil toimumise kohaks tavapärase kohtualluvuse järgi määratav kohtumaja.

Ühe eriarvamuse kohaselt leiti, et ühe maakohtu loomise aspektist on tervitatav üle Eesti spetsialiseerumine ning pooldati ühtse esimese astme kohtu loomist üle Eesti. Leiti, et selle idee tõhus rakendamine oleks Eestile tervikuna kasulik – kohtunikele tööjaotuse ühtlustamise ja kohtusse pöördujatele kiirema asjade lahendamise aspektist. Esmapilgul ei näi, et ühtse maakohtu loomisega lisanduks täiendavat ressursikulu. Seega miks mitte selle idee rakendamisega edasi liikuda.

III Asenduskohtunike süsteemi loomine

Tartu Maakohus toetab asenduskohtunike süsteemi loomist. Sellise süsteemi rakendamine avaldaks eelduslikult positiivset mõju kohtunike töökoormuse tasakaalustamisele. Leiti, et regulatsioonis võiks ette näha konkreetsed menetlusliigid, mida asenduskohtunikele eelistatult määrataks – eelkõige need, mida on võimalik lühikese aja jooksul menetleda ja lahendada. Asenduskohtunike süsteemi loomist nähti positiivse mõjuna õigusemõistmise järjepidevusele

ning süsteemi paindlikkusele. Samuti avardaks selline süsteem võimalusi kogemuste vahetamiseks nooremate ja juba pensioneerunud kolleegide vahel.

Ohukohtadena toodi välja, et asenduskohtunike kasutamine võib osutuda puuduseks, kui see muutub püsivaks asenduseks täitmata ametikohtadele. Sellisel juhul ei täideta vabu kohtunikukohti, vaid asenduskohtunikke kasutatakse püsiva lahendusena, mis kahjustab süsteemi stabiilsust ja jätkusuutlikkust. Kohtuniku ajutiselt (pikemalt) eemalviibimine (nt EL institutsioonides) ei tohiks muutuda sagedasemaks või motiveeritumaks üksnes seetõttu, et on olemas asenduskohtuniku võimalus. Süsteemi eesmärk peab jääma selgelt ajutiste vajaduste katmiseks.

IV Kohtuniku ametist vabastamine ja lisatasu maksmine

Tartu Maakohus ei toeta lisatasude maksmist, kuna see ei kompenseeri tegelikku töökoormust. Tekkivaid terviseprobleeme ja stressi ei saa hüvitada rahaga. Praeguses olukorras, kus töömaht on juba väga suur, ei ole realistlik eeldada, et kohtunikud sooviksid lisatasu nimel teha veelgi rohkem tööd. Praeguse töökoormuse ja kvaliteediootuse juures tuleks lisatasu maksmist pigem vältida. Kohtunike sissetulek peaks olema võrdne ja tasustamise süsteem läbipaistev ja selgelt põhjendatud. Lisatasude süsteem võib paratamatult viia olukorrani, kus efektiivsuse tõus saavutatakse vaid kvaliteedi arvel. Samuti võib see tekitada pingeid ja ebavõrdsust kohtunike vahel, kahjustades kollektiivset usaldust ja koostööd.

V Kohtuniku distsiplinaarvastutuse kehtivus

Jääb ebaselgeks, millist eesmärki kavandatav muudatus täpsemalt taotleb. Ei ole piisavalt põhjendatud, miks on vajalik järelevalve tõhustamine ning kas kohtunike rikkumised on sellises ulatuses levinud, et see õigustab antud teemaga eraldi tegelemist. Distsiplinaarvastutuse kehtivuse aja pikendamine ei pruugi reaalselt vähendada distsiplinaararsjade arvu. Samuti tuleb arvestada, et enamik kohtunikke täidab oma ametikohustusi kõrge vastutustunde ja professionaalsusega. Sellest tulenevalt võib tähtaja pikendamise mõju jääda pigem sümboolseks ega pruugi anda oodatud tulemust.

VI Kohtunikukandidaadi julgeolekukontroll

Selles küsimuses arvamusi ei esitatud.

VII Rahvakohtuniku institutsiooni kaotamine

Tartu Maakohus toetab rahvakohtunike institutsiooni kaotamist. Kohtunikud on seni pigem tunnetanud, et rahvakohtunike kaasamine raskendab asja lahendamist ega ole neile sisuliselt abiks. Kohtunikul tuleb rahvakohtunikele teha ulatuslikku selgitustööd, sest arusaadavatel põhjustel ei ole nad menetlusega kursis. Sageli esitatakse küsimusi, mis tulenevad üksnes uudishimust.

Juhul kui rahvakohtunike institutsioon siiski säilitatakse, võiks see kehtida üksnes esimese astme isikuvastaste kuritegude menetlemisel. Samuti peetakse vajalikuks rahvakohtunike koolitamist – eriti juhul, kui nende institutsioon jääb kehtima laiemalt, näiteks kõikide esimese astme kuritegude või lisaks isikuvastastele kuritegudele ka teatud muude kuriteoliikide puhul.

VIII Ettepanekud kohtusüsteemi tõhustamiseks

- Teatud menetluste välja viimine kohtutest. Tartu Maakohus on vastavasisulised ettepanekud Justiitsministeeriumile 16. augustil 2023 edastanud (vt Lisa 1).
- Kohtute infosüsteemi (KIS) arendamine. KIS-is võiks olla tehniline võimalus lahendada vahistamistaotlusi, andmete nõudmist sideettevõtjalt ning jälitustoiminguks loa andmist pealdisega, juhul kui kohtunik taotlusega nõustub. Kuigi kriminaalmenetluse seadustiku

§ 90¹ lg 5 võimaldab andmete nõudmise sideettevõtjalt otsustada pealdisega, puudub KIS-is vastav tehniline lahendus.

- Kohtunike vanusepiirangu kaotamine. Kaotada võiks kohtunike ametis oleku vanuse ülempiiri, et võimaldada pikaajalise kogemusega kohtunikel jätkata tööd.
- Tehisintellekti kasutuselevõtt. Võtta kasutusele tehisintellekti lahendused dokumentide analüüsimiseks ja menetlusmaterjalide eeltöötlusteks.
- Tarbijakrediidi standardvormi kehtestamine. Kohtule esitatavate tarbijakrediidinõuete puhul võiks kehtestada standardse vormi, milles on eraldi lahtrid kõigi kohustuslikult kontrollitavate eelduste kohta. Selle põhjal saaks automaatselt genereerida lahendi projekti.
- Tahtest olenematu ravi (TOR) määruste vormistamine. TOR määruste koostamiseks võiks KIS-is arendada valmisvormide ehk põhjade lahenduse.
- Hagita menetluse riigilõivu tõstmine. Tõsta hagita menetluse riigilõivu, et vältida süsteemi liigset koormamist vähese kaaluga taotlustega.
- Kolmeliikmeline kohtukoosseis keerukamates asjades. Keerulisemaid ja ajamahukamaid asju võiks maakohtus arutada kolmeliikmelises kohtukoosseisus.
- Menetluse algatamine ringkonnakohtus teatud juhtudel. Alates kindlaksmääratud rahalisest piirist võiks teatavate nõuete puhul lubada menetluse algatamist otse ringkonnakohtus.
- Menetlusdokumentide esitamisele reeglite kehtestamine. Kehtestada reeglid kohtule esitatavatele menetlusdokumentidele, näiteks dokumendi pealkiri vastab selle sisule; määratud on maksimaalne lehekülgede arv; dokument on struktureeritud, selge ja konkreetne.
- Protokolli allkirjastamine istungisekretäri poolt. Lubada istungi protokoll allkirjastamine ainult istungisekretäri poolt, kohtuniku sekkumine toimub vaid vaidluse või probleemi korral.
- Apellatsioonioiguse välistamine väiksemate nõuete korral. Välistada apellatsioonioigus teatud asjades, näiteks alla 300-euroste rahaliste nõuete korral.
- Eestkostemenetluse paindlikum korraldus. Eestkostemenetluses võiks isiku, kes ei ole võimeline ise kohtusse ilmuma, ära kuulata ka kohtunik, kes asja sisuliselt ei lahenda. See hoiaks kokku hooldekodudes käimise aega ja säästaks ühtlasi kohtuniku tööaega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Marek Vahing
kohtu esimees

Lisad: Tartu Maakohtu ettepanekud Justiitsministeeriumile 16.08.2023.