

Kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu (kohtuhaldusmudel) väljatöötamise kavatsus

1. Kohtuhaldusülesannete üleandmine Justiitsministeeriumilt kohtusüsteemile
2. Kohtuhaldusülesannete jagamine kohtusüsteemis

Sissejuhatus

Esimese ja teise astme kohtute arengukava 2020-2023¹ seadis üheks strateegiliseks alaeesmärgiks kohtuhalduse tõhustamise. Kohtuhaldusega tegelevad I ja II kohtuastmes Justiitsministeerium, kohtute haldamise nõukoda (kooskõlastava ja nõuandva organina), kohtute esimehed ja kohtudirektorid. Kohtunike personali ja kohtunike ning kohtujuristide koolituse valdkonnas tegeleb kohtuhaldusega ka Riigikohus. Kohtuhalduses osalevate osapoolte rohkus ja pädevuste killustatus ei loo seejuures soodsat pinnast tõhusaks halduseks, kus tuvastatakse probleemid, lepitakse kokku lahendused ja viiakse need tulemuslikult ellu. Seetõttu oli kohtute arengukavas seatud eesmärgiks analüüsida praegust kohtuhaldusmudeli toimimist ja arendamist kohtusüsteemi tänapäevastest vajadustest lähtuvalt.

Eraldi on kohtuhaldusmudeli ülevaatamise vajadust rõhutatud ka kohtute 2022. a aastaraamatus, kus viidatakse kohtusüsteemi juhtimisvõimekuse tõstmisele, mis on vajalik kohtute sõltumatuse ning õigusemõistmise usaldusväärse tagamiseks – selleks, et kohtusüsteem suudaks ise teha organisatsioonile olulisi otsuseid ja neid ka täide viia. Kogemused näitavad, et küsimused saavad kiiremini ja tõhusama lahenduse, kui on üks konkreetne eestvedaja ja vastutaja. Kokkuvõtvalt tuleb aastaraamatu autorite hinnangul mõelda, kuidas muuta kohtute juhtimismudelit nii, et tagatud oleks õigusemõistmise sõltumatus, kohtuteüleseid küsimusi saaks tõhusalt lahendada ning otsuste tegemistes saaksid osaleda need, kes vastutavad õigusemõistmise toimimise ja organisatsiooni arendamise eest.²

Kohtute haldamise nõukoda toetas oma 5.–6. oktoobri 2023. a istungil³ kohtuhalduses muudatuste tegemist ja selleks töögrupi moodustamist. Riigikohtu esimees moodustas 19. oktoobril 2023. a töögrupi uue kohtuhaldusmudeli väljatöötamiseks, kuhu kuuluvad Justiitsministeeriumi, Riigikohtu, Viru Maakohtu, Tallinna Ringkonnakohtu ja Tartu Maakohtu esindajad ning Tartu kohtute kohtudirektor.

Töögrupp seadis kohtuhalduse muutmisele järgmised eesmärgid:

- 1) suurendada kohtute vastutust ja otsustusõigust kohtute arendamisel ja haldamisel;
- 2) suurendada kohtuvõimu sõltumatust täitevvõimust;
- 3) vähendada vastutuse hajumist kohtute haldamisel ning laiendada kohtute ülest vaadet kohtute arendamisele ja haldamisele;
- 4) tagada ühtne ja ühtlaselt kõrge kvaliteediga kohtuhaldusteenus kõigi kohtute jaoks.

Eesmärkide täitmiseks analüüsis töögrupp olemasolevat praktikat ja kehtivat õigust, kohtute esimeeste esitatud ettepanekuid kohtuhalduse muutmiseks, 2009. a kohtute seaduse eelnõu 649

¹ Esimese ja teise astme kohtute arengukava 2020–2023.

https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/Esimese_ja_teise_astme_kohtute_arengukava.pdf

² Kohtute aastaraamat. 2022. Sõltumatu(se) juhtimine. Astrid Asi, Liivi Loide, Liina Naaber-Kivisoo, Toomas Talviste. <https://aastaraamat.riigikohus.ee/soltumatuse-juhtimine/>

³ KHN-i 126. istungi protokoll kättesaadav veebis https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/126.%20protokoll%2005.10-06.10.2023_0.pdf

SE⁴ ning teiste riikide kohtuhaldussüsteeme. Välisriikide kogemustest analüüsiti põhjalikumalt Soome kohtuhaldusmudelit ning tutvuti 2020. a loodud Soome kohtute haldamise ameti ([Tuomioistuinvirasto](#)) kogemusega.

Töögrupi vahetulemusi tutvustati Riigikohtu juhtkonnale, kohtute esimeestele ja direktoritele, Eesti Kohtunike Ühingule ning Justiitsministeeriumile, samuti kajastati töögrupi vahetulemusi kohtute siseveebis. Kohtute haldamise nõukoda toetas oma 8. detsembri 2023. a istungil kohtuhalduse töögrupi muudatusettepanekuid kohtuhalduses ja sellekohase seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse (edaspidi VTK) koostamist.

VTK-s toodud ettepanekute eesmärk on kohtuhalduse tõhustamine läbi kohtuhalduse kaasajastamise ja kohtute tugiteenuste konsolideerimise.

1. Kohtuhaldusülesannete üleandmine Justiitsministeeriumilt kohtusüsteemile

1.1 Probleem ja eesmärk

1.1.1 Probleemi kirjeldus

Kehtiva kohtute seaduse (edaspidi KS) kohaselt on vastutus kohtusüsteemi toimimise eest hajutatud täitevvõimu (justiitsminister) ja kohtute (sh eelkõige Riigikohus) vahel. Kuigi kehtiva KS-i (jõustus 29.07.2002. a) ettevalmistamisel oli üheks oluliseks eesmärgiks kaasata kohtud kohtusüsteemi haldamisse ning suurendada kohtunike ja kohtuvõimu sõltumatust, milleks loodi kohtute haldamise nõukoda kui kooskõlastav organ mitmete oluliste kohtuhaldust puudutavate küsimuste otsustamisel, oli tegemist siiski pooliku lahendusega. Õigusemõistmise toimimise korrakohasus⁵ on tõhusalt võimalik tagada üksnes juhul, kui kogu kohtusüsteem toimib ja selle edasiarendamine toimub ühtsete põhimõtete ning ühtse korra alusel ning arvestades kohast rollijaotust. Sellisel juhul on süsteemisisesed kitsaskohad paremini tuvastatavad ja kõrvaldatavad.

Kohtuhaldusmudeli ümbervaatamise vajadus on pikaajaline. Probleemi käsitleti põhjalikumalt juba 2009. a kohtute seaduse eelnõus 649 SE, mille oluline plaanitud muudatus oligi Justiitsministeeriumilt I ja II astme kohtute haldamise ülesande võtmine ja kõigi kohtuastmete haldamise ülesannete jagamine loodavate kohtute nõukogu ja Kohtuhalduskeskuse vahel. Oluline roll kohtuhaldussüsteemis pidi olema Riigikohtu esimehel ning kohtud ise pidid omahalduslikke ülesandeid täitma seaduses sätestatud juhtudel. Kuivõrd kavandatud muudatusi ei rakendatud (eelnoü langes Riigikogu menetlusest välja), on kohtute haldamisega seotud ülesanded käesoleva ajani jagatud killustatult täitevvõimu ja kohtute vahel. See aga ei taga optimaalseimat kohtuhaldust.

Praktikas on juba praegu mitmeid kohtuhalduslikke funktsioone liikunud Justiitsministeeriumist kohtusüsteemi, milline lahendus on ka ennast õigustanud. Näiteks tegelevad kohtud kohtuametnike arendamise ja koolitamisega, kohtute turvalisuse parandamisega, kohtute infosüsteemi andmekvaliteedi ühtlustamise ja korrastamisega, samuti kohtusaalide IKT arendamisega ning ühtse standardi väljatöötamisega. Seejuures on see olnud

⁴ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b05e68b5-7f81-a11a-485a-85fdff01f55c/kohtute-seadus>

⁵ Vt ka ajakirjas Õiguskeel (2009/4) avaldatud Virgo Saarmetsa artikkel "Mis on korrakohane õigusemõistmine ja kuidas seda tagada?".

poolik lahendus, kuna terviklikku ja läbimõtestatud kohtuhaldusfunktsiooni ümberjagamist ei ole toimunud. Täitevvõimu ja kohtute omavahelist pädevuste jaotust ja ka haldusülesannete killustumist iseloomustavad tabelid 1–3.

Tabel 1. Kohtute seaduse alusel justiitsministri pädevusse kuuluvad ülesanded

<p><u>Annab määruseid:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> kohtumajade asukohad kohtute tööpiirkonnad kohtunike arv ja jagunemine kohtumajadesse kohtuniku valveaja lisatasa arvestamise kord kohtunikuabide arv rahvakohtunike arv, tasu suurus ja kord KO, RO ja kohtu kantselei kodukord 	<p><u>Annab käskkirju:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> I ja II astme kohtute eelarve kohtu esimehe nimetamine ja ametist vabastamine kohtuniku konkursi kuulutamine kohtuniku üleviimise vormistamine statistilise aruande vorm kohtudirektori nimetamine ja vabastamine kohtudirektori töövaldkonna küsimuste korraldamine (nt tugiteenuste tsentraliseerimine) 	<p><u>Muud ministri tegevused:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> järelevalve kohtu esimehe kohustuste täitmise üle ATS järelevalve kohtudirektori üle <p><u>Muud ministeeriumi tegevused:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> infosüsteemide arendused kohtustatistika KHN teenindamine siseauditid <p>Võib anda JUM pädevusse kuuluva kohtuhaldusülesande üle kohtule</p>
---	--	--

Tabel 2. Kohtute seaduse alusel kohtu esimehe pädevusse kuuluvad ülesanded

<p><u>Kinnitab:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> kohtunike arvulise jaotuse osakondade vahel kohtu õigusemõistmise struktuuri ja koosseisu kohtunike puhkuste ajakava kohtu kodukorra (kooskõlastatult üldkoguga) 	<p><u>Nimetab:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> osakonnajuhataja kohtujuristid kohtunikuabid 	<p><u>Kontrollib, valvab:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> järelevalve KS § 45 alusel ATS järelevalve koolituskava täitmine õigusemõistmise korrakohast toimimist 	<p><u>Kooskõlastab:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> kohtudirektori koostatud kohtu eelarve eelnõu
---	---	---	---

Tabel 3. Kohtute seaduse alusel kohtudirektori pädevusse kuuluvad ülesanded

Kinnitab kohtu struktuuri ja kohtuteenistujate koosseisu	Valmistab ette kohtu eelarve eelnõu	Määrab kinnistusosakonna, registriosakonna ja maksekäsuosakonna juhatajad
Kinnitab ametisse ja vabastab ametist kohtuteenistujad	Käsutab kohtuasutuse eelarvevahendeid	Teostab järelevalvet kinnistusosakonna, registriosakonna ja maksekäsuosakonna tegevusvaldkonnas
	Vastutab kohtuasutuse raamatupidamise korralduse eest	
	Korraldab kohtuasutuse asjaajamist, vara kasutamist	

1.1.2 Eesmärk

Muudatuse eesmärk on suurendada kohtute vastutust ja otsustusõigust kohtute arendamisel ja haldamisel ning kohtuvõimu sõltumatust täitevvõimust. Eesmärgi täitmiseks on vajalik muuta kohtuhalduse senist korraldust ning anda Justiitsministeeriumilt I ja II astme kohtute haldamise ülesanded üle kohtusüsteemile.

1.2 Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Mitteregulatiivseid lahendusi probleemi lahendamiseks ei ole, sest kohtuhaldusülesanded on reguleeritud kohtute seadusega ja selle alusel kehtestatud justiitsministri määrustega, ja seetõttu ei ole neid ka analüüsitud.

1.3 Võimalikud regulatiivsed lahendused

Kohtuhaldusülesannete ümberkorraldamiseks tuleb korrastada KS-s ja selle alusel kehtestatud rakendusaktides kohtusüsteemi seniseid ülesandeid ning viia kohtuhaldus I ja II astme kohtutes kohtusüsteemi omahalduseks. Muudatuse tulemusena antakse valdav osa justiitsministri pädevuses olevaid kohtuhaldusülesandeid kohtusüsteemile üle. Kohtusüsteemi poolt ülevõetavad ülesanded jagunevad loodavate kohtute haldus- ja arendusnõukogu, kohtuhaldusteenistuse ning kohtute vahel (organeid käsitletud detailsemalt punktis 2).

Nii näiteks, kui käesoleval hetkel otsustab justiitsminister kohtumajade asukohad, kohtunike kohtade arvu kohtumajades, kohtuniku valveaja lisatasu arvestamise korra, kohtu esimehe ametisse nimetamise jms, siis muudatuse tulemusel oleks see otsustusõigus üheselt kohtute haldus- ja arendusnõukogul. Siiski on põhjendatud teatud valdkondades funktsioone ka edaspidi jagada. Näiteks kuigi kohtumajade asukoha määramine võiks olla tulevikus kohtusüsteemi enda otsustada, siis justiitsministri pädevuses peaks ka tulevikus olema kohtute tööpiirkondade määramine, sest see eeldab määruse kehtestamise õigust. Sarnaselt peaks kohtunike maksimaalne arv kui kohtusüsteemi põhimõttelist toimimist mõjutav asjaolu tulevikus olema kehtestatud seadusega (senise justiitsministri määruse asemel), kuid kohtusüsteemil endal peaks olema õigus otsustada kohtunike kohtade täitmise ja kohtute vahel jagunemise üle, lähtudes sellest seaduses sätestatud piirist. Ehk teatud kohtusüsteemi põhimõttelist ülesehitust ja toimimist puudutavate otsuste tegemine peab jääma seadusandjale või seadusandja volitusel täitevvõimule, kuid kohtusüsteemil on otsustuspädevus loodud raamistiku sees leida parimaid lahendusi. Selline pädevuste jaotuse säilitamine on oluline, kuna teatud ülesanded võivad mõjutada teistest enam õigusmõistmist ja riigivõimu väliseid isikuid (nt õigusmõistmise kättesaadavust), mistõttu tuleb need otsustada seadusandja või täitevvõimu poolt. Ülesannete detailsemat jaotumist analüüsitakse täiendavalt eelnõu koostamise käigus.

Muudatused on olulised, sest puudutavad täidesaatva ja kohtuvõimu pädevuse jaotust. Kohtusüsteemi võimalus otsustada haldusküsimusi on piiratud, mis tulemusena kahjustab oluliselt ka kohtute võimalust võtta vastutus oma arengu eest. Hetkel lahendab täidesaatev võim ka selliseid kohtute tööd ja toimimist puudutavaid küsimusi, mille reguleerimine või otsustamine ministeeriumi poolt pole ei sisuliselt ega võimude tasakaalustatuse printsiibi rakendamiseks vajalik.

Kohtusüsteemile ei anta üle poliitika kujundamisega seotud ülesandeid ning need jäävad jätkuvalt Justiitsministeeriumi pädevusse. Ka edaspidi on Justiitsministeerium vastutav kohtukorraldust ja kohtumenetlusi puudutava õigusloome eest, samuti jääb ministeeriumi ülesandeks vastutada I ja II astme kohtute koondeelarve eest, st kohtute esindamine eelarveläbirääkimistel Rahandusministeeriumis, Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus ning I ja II astme kohtute koondeelarve kinnitamine pärast riigieelarve vastuvõtmist. Samuti ei anta kohtusüsteemile üle riigiüleseid tugiteenuseid, st ka edaspidi jäävad kohtute kinnisvarahaldust, raamatupidamisteenust ning IT-haldust pakkuma Riigi Kinnisvara AS, Riigi Tugiteenuste

Keskus ning Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus. Lisaks peab ka tulevikus olema ministeeriumile tagatud vajalike kohtusüsteemi puudutavate andmete saamise võimalus.

2. Kohtuhaldusülesannete jagamine kohtusüsteemis

2.1 Probleem ja eesmärk

2.1.1 Probleemi kirjeldus

Nagu eelnevalt viidatud, on kohtuhaldusülesanded hetkel killustunud ning kohtuhaldusega tegelevad Justiitsministeerium, kohtute haldamise nõukoda kooskõlastava ja nõuandva organina, kohtute esimehed ja kohtudirektorid. Kohtunike personali ja kohtunike ning kohtujuristide koolituse valdkonnas tegeleb haldusega ka Riigikohus.

Justiitsministeeriumi poolt kohtuhaldussüsteemile üleantavaid haldusülesandeid on eelnevalt käsitletud, kuid kohtuhalduse parimaks toimimiseks on vajalik ka lahendada küsimus, milline kohtusüsteemi osa konkreetse ülesandega tulevikus tegelema hakkab. Ehk ümber tuleb korraldada ka seniste kohtuhaldusorganite roll ning luua selge arusaam, milline pädevus ja ülesanne konkreetset kohtuhaldusorganil tulevikus on. Seejuures on oluline märkida, et kohtuhalduse alla ei kuulu küsimus, milliseid kohtulahendeid ja menetlustoiminguid teeb kohtunik. Kohtuhaldusena mõistetakse vaid igasugust õigusmõistmist tagavat haldustegevust.

Käesoleval hetkel on **kohtute haldamise nõukoda** nõuandvaks ja kooskõlastavaks organiks, mille koosseisu KS § 40 lõike 1 kohaselt kuuluvad Riigikohtu esimees, viis kohtunike täiskogu poolt kolmeks aastaks valitud kohtunikku, kaks Riigikogu liiget, Advokatuuri juhatuse nimetatud vandeadvokaat, riigi peaprokurör või tema poolt nimetatud riigiprokurör ja õiguskantsler või tema poolt nimetatud esindaja. Valdonna eest vastutav minister või tema poolt nimetatud esindaja osaleb nõukojas sõnaõigusega. Kohtute haldamise nõukoja pädevus on reguleeritud KS §-s 41 ning eelkõige on tegemist pädevusega anda nõusolekuid, arvamusi või seisukohti.

Kohtute esimeeste ülesandeks on esindada ja juhtida kohtuasutust oma pädevuse piires. Kohtu esimees vastutab õigusemõistmise korra kohase toimimise eest kohtus. Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu esimehe (I ja II astmes kokku 8 esimeest) pädevusi reguleerivad KS §-d 12, 20 ja 24. Kohtuhaldusülesannete ümberjaotamisel on vajalik korrastada ka kohtu esimeeste seniseid ülesandeid.

Paralleelselt kohtu esimehega juhib kohtuasutust **kohtudirektor**. Kui esimene vastutab õigusemõistmise korra kohase toimimise eest, siis direktor vastutab kohtuasutuse halduse toimimise eest oma pädevuse piires. Seega on teatud haldusülesandeid antud ka kohtudirektoritele. Kohtudirektor allub justiitsministrile ning korraldab kohtuasutuse asjaajamist ja vara kasutamist, valmistab ette kohtu eelarve taotluse, käsutab eelarvevahendeid ja vastutab raamatupidamise korraldamise eest (KS § 125 lg 1). Praegu on ametis kolm kohtudirektorit, kelle hallatavad kohtud jagunevad järgmiselt 1) Tartu Ringkonnakohus, Tartu Halduskohus, Tartu Maakohus; 2) Tallinna Halduskohus, Harju Maakohus, Viru Maakohus, Pärnu Maakohus, Tallinna Ringkonnakohus; 3) Pärnu Maakohtu maksekäsuosakond, Tartu Maakohtu kinnistus- ja registriosakond. Kuigi kohtudirektorid teevad juba praegu aktiivselt koostööd ning on loodud mõned kohtuteülesed konsolideeritud tugiteenused (tõlketeenistus, arhiiviteenistus, infotelefoni teenistus), vajab praeguseks välja kujunenud killustunud olukord süsteemset korrastamist ja ühtlustamist.

2.1.2 Eesmärk

Muudatuse eesmärk on vähendada vastutuse hajumist kohtute haldamisel, laiendada kohtute ülest vaadet kohtute arendamisele ja haldamisele ning tagada ühtne ja ühtlaselt kõrge kvaliteediga kohtuhaldusteenus kõigi kohtute jaoks. Kohtuhaldus peab olema professionaalne ja efektiivne, see peab tagama kaasaegse organisatsioonikultuuri ning ühiskonna ootustele vastava avaliku teenuse. Eesmärgi saavutamiseks on vajalik luua kohtusüsteemi siseselt institutsioonid, kes kohtuhaldusülesandeid täidavad, st õigusemõistmise toimimiseks vajalikud organisatsioonilised tingimused.

2.2 Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Mitteregulatiivseid lahendusi probleemi lahendamiseks ei ole, sest kohtuhaldusülesanded on reguleeritud kohtute seadusega ja selle alusel kehtestatud justiitsministri määrustega, ja seetõttu neid analüüsitud ei ole.

2.3 Võimalikud regulatiivsed lahendused

Regulatiivse lahendusena jagatakse kohtuhaldusülesanded kohtusüsteemi siseselt kohtute haldus- ja arendusnõukogu, kohtuhaldusteenistuse ja kohtute vahel. Seejuures on esimese puhul tegemist praeguse kohtute haldamise nõukoja ümberkorraldatud rolliga ning teise puhul täiesti uue kohtusüsteemi sisese teenistusega.

1) Kohtute haldus- ja arendusnõukogu

Senisest kohtute haldamise nõukojast kui nõuandvast ja kooskõlastavast organist tuleb luua strateegilise tasandi otsustuskogu – kohtute haldus- ja arendusnõukogu (edaspidi KHN)⁶. KHN oleks kohtuhalduse juhtimise kõrgeim organ. Nõukogu suunab kohtute arendamist ja haldamist ning teeb kohtuhalduses kõige üldisema tasandi otsused.

Efektiivsuse tagamiseks on loodava KHN-i optimaalne suurus 7–11 liiget. Et tagada kohtute tegelik omavalitsus ja vastutus kohtusüsteemi haldamisel, peab nõukogu koosnema eelkõige kohtunikest. Kohtusüsteemi erinevate osade huvide tasakaalustamise ja otsuste laiapõhjalisuse tagamiseks peavad nõukogus olema esindatud nii kõigi kohtuastmete kui ka kõigi kohtuharude kohtunikud. Sellega tagatakse kõigi kohtuastmete ja kohtuharude esindatus strateegiliste otsuste tegemisel, kusjuures esindajate valimisel on otsustamisõigus kõigil kohtunikel ühiselt läbi kohtunike täiskogu. Nõukogu liige peab suutma näha avaramat pilti ning lähtuma oma tegevuses kohtusüsteemi kui terviku ja ühiskonna huvidest, mitte võitlema üksnes oma kohtu või kohtuastme või -haru eest.

Ehkki väljatöötatava mudeli kaudu ei hallata Riigikohut, on Riigikohtu esindatuse tagamine KHN-is vajalik, sest KHN teeb otsuseid, mis mõjutavad kohtusüsteemi toimimist tervikuna. Eeltoodust tulenevalt peaks nõukogu esimeheks olema ametikoha järgi Riigikohtu esimees, arvestades tema väljakujunenud rolli kohtusüsteemi kui terviku esindamisel avalikkuse ja parlamendi ees.

Selleks, et KHN omaks laiapõhjalisemat vaadet, on põhjendatud kaasata KHN-i koosseisu ka kohtunikest nõukogu liikmete poolt valitud (koopteeritud) liikmeid väljastpoolt kohtusüsteemi.

⁶ Täpne nimetus lahtine.

Eelpooltoodu eesmärk on anda otsustele kohtusüsteemi-välist vaadet ning täiendada nõukogu juhtimise ja strateegilise visiooni alast asjatundlikkust. Lõppastmes on KHN-i kohtunikest liikmete otsustada, millist lisakompetentsi nad oma ülesannete täitmiseks vajavad. Ühtlasi tagab väliste liikmete osavõtt, et ühelgi kohtusüsteemi kohtul, kohtuastmel ega -harul ei oleks nõukogus juba ette ära määratud ülekaalu teiste suhtes.

Igal KHN-i kohtunikust liikmel on üks kohtunike täiskogu valitud asendusliige. KHN-i istungitest võtavad sõnaõigusega osa kohtuhaldusteenistuse direktor ning I ja II astme kohtute esimehed (välja arvatud direktori ja kohtu esimeeste nimetamisel jm nendega seotud teenistusküsimuste lahendamisel). Kohtuteenistujaid kaasatakse otsuste tegemisse läbi konsulteerimise.

KHN-i pädevuses on eelkõige nende kohtusüsteemi ülesehitust ja haldamist puudutavate küsimuste otsustamine, mis seni on olnud KS-i järgi justiitsministri otsustada (käsitletud ka VTK punktis 1.3):

- 1) määrab kohtumajade asukohad, otsustab seadusega määratud üldarvu piires kohtunike arvu I ja II astme kohtutes ning nende jagunemise kohtumajade vahel;
- 2) teeb justiitsministrile ettepaneku kohtute tööpiirkondade määramiseks;
- 3) määrab kohtuhaldusteenistuse ülesanded;
- 4) nimetab ametisse ja vabastab ametist I ja II astme kohtute esimehed ja kohtuhaldusteenistuse direktori ning teostab nende üle järelevalvet;
- 5) koostab I ja II astme kohtute koondeelarvetaotluse ja esindab kohtuid Justiitsministeeriumis eelarvetaotluse läbivaatamisel;
- 6) kinnitab I ja II astme kohtute eelarved pärast kohtute koondeelarve kinnitamist justiitsministri poolt;
- 7) arutab ja otsustab muud kohtuhalduse strateegilise otsustustasandi küsimused;
- 8) esindab kohtuvõimu suhtluses teiste võimuharudega kohtute haldamise küsimustes.

KHN-i sisulise ja tehnilise teenindamise tagab kohtuhaldusteenistus.

2) Kohtuhaldusteenistus

Kohtute igapäevase tegevuse arendamiseks ning tugiteenuste ühetaoliseks ja heal tasemel pakkumiseks on vajalik luua ühtne organisatsioon – kohtuhaldusteenistus⁷ (edaspidi *teenistus*). Soome kohtuhaldusmudeli eeskujul võiks selle moodustada eraldi riigiasutusena. Tegemist võiks olla õigusemõistmise funktsioonita kohtuasutusega KS § 7 tähenduses, millel ei oleks õigusemõistmise funktsiooni. Kokkuhoiupoliitika tingimustes on selline lahendus käesoleval ajal raskesti teostatav, mistõttu tuleb kohtuhaldusteenistus esialgu moodustada mõne olemasoleva kohtuasutuse juurde. Arvestades Eesti kohtusüsteemi ülesehitust (I aste, II aste ja Riigikohus) ja seda, et Riigikohut kavandatava mudeli raames ei hallata, on põhjendatud sellise teenistuse loomine ringkonnakohtu juurde. Teenistuse ametnike, sh juhtivate ametnike füüsilised töökohad ei pea asuma vastava ringkonnakohtu asukohas.

⁷ Täpne nimetus lahtine, nimetuse valikul on soovitatav välja tuua haldamise funktsioon ja selle organisatoorne paiknemine (tegemist ei ole eraldiseisva asutusega, vaid ühe kohtuteülese teenistusega).

Teenistust juhib ja esindab direktor⁸, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist KHN. Direktor allub vahetult nõukogule ega allu selle kohtu esimehele, mille koosseisu teenistus kuulub (sarnaselt hetkel kohtudirektoritega, kes ei allu kehtiva kohtute seaduse järgi mitte kohtu esimehele, vaid justiitsministrile). Samas on direktoril kohustus teha tihedat koostööd I ja II astme kohtute esimeestega, sealhulgas arutada läbi direktori poolt KHN-i otsustamiseks esitatavad küsimused ning selgitada välja ja vahendada KHN-le kohtuteenistujate (kohtunikuabid, kohtujuristid, kohtusekretärid jt) seisukohti neid puudutavates küsimustes.

Teenistuse kätte koondatakse kõigi kohtuhaldusülesannete täitmine, mille tsentraliseeritud täitmine on mõistlik ja otstarbekas, sh:

- 1) seni Justiitsministeeriumi poolt täidetud kohtuhaldusülesanded, mida ei anta üle KHN-ile (nt KHN-i tehniline teenindamine);
- 2) juba praegu kohtusüsteemis üksikute kohtute üleselt täidetavad haldusülesanded (nt kohtuametnike koolitus, tõlke- ja arhiiviteenus, andmekvaliteedi ja andmekaitseülesanded);
- 3) seni kohtudirektorite täidetud (nt finants- ja varahaldus) ja mõned kohtu esimehe täidetud (nt kommunikatsioon) haldusülesanded, mille tsentraliseerimine on mõistlik ja otstarbekas.

Teenistuse täpsemate ülesannete määramine on otstarbekas jätta KHN-i pädevusse, sest tugiteenustega seotud ootused ja vajadused võivad aja jooksul muutuda. Samuti on mõistlik jätta KHN-ile kui kohtuhalduse juhtorganile võimalus muuta teenistuse ja kohtute vahelist haldusülesannete jaotust. Lisaks võib tulevikus olla vajalik näiteks analüüsida kinnistus-, registri- ja maksekäsuosakonna paiknemine, millest kaks esimest paiknevad täna Tartu Maakohtu ja viimane Pärnu Maakohtu juures. Kuivõrd nimetatud osakondade läbi viidavad menetlused kuuluvad kohtu põhi-, mitte tugitegevuste hulka, siis tuleks need osakonnad jätta maakohtute juurde. Samas ei ole välistatud ka nende viimine kohtuhaldusteenistuse koosseisu, sest vähemalt üldjuhul ei ole nende menetluste puhul põhiseaduse mõttes tegemist õigusemõistmisega⁹.

3) I ja II astme kohtute haldusülesanded

Kohtutele (eelkõige kohtute esimeestele) jäävad täitmiseks need haldusülesanded, mida on otstarbekas täita kohtus. Näiteks on vältimatu, et kohtu esimees peab tegelema personaliküsimustega niivõrd, kui see ei ole Riigikohtu ja teenistuse pädevuses. Kohtu esimehe vastutada jääb kohtu tulemuslik töö tervikuna, kasutades selleks teenistuse osutatavaid tugiteenuseid.

3. Sihtrühm ja mõjud

Mõjutatud sihtrühm on Justiitsministeerium, maa-, haldus-, ringkonna- ja riigikohtunikud ning kohtuteenistujad. Kohtusüsteemis on kokku 254 kohtuniku ametikohta¹⁰, millest 03.01.2024 seisuga on täidetud 244 ametikohta. Seejuures maakohtutes on ametis 157 kohtunikku, halduskohtutes 24 kohtunikku, ringkonnakohtutes 44 kohtunikku ja Riigikohtus 19 kohtunikku.

⁸ Täpne nimetus lahtine.

⁹ Vt ka Riigikohtu 2.10.2018 otsus kohtuasjas nr 2-17-10423 (p 35 ja 37)

<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=2-17-10423/20>

¹⁰ Justiitsministri 27.10..2005 määrus nr 47 „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike ja kohtunikuabide arv ning jagunemine kohtumajade vahel“ <https://www.riigiteataja.ee/akt/124102023004?leiaKehtiv>

Kavandatud muudatused kohtute haldamises ei mõjuta vahetult füüsilisi ega juriidilisi isikuid, kes erinevate kohtumenetlustega kokku puutuvad.

3.1 Kavandatav muudatus: Kohtuhaldusülesannete üleandmine Justiitsministeeriumilt kohtusüsteemile

Käesolevas VTK-s tehtud ettepanek kohtuhaldusülesannete üleandmiseks Justiitsministeeriumilt kohtusüsteemile mõjutab esiteks Justiitsministeeriumit, kuna muudatuse tulemusel annab Justiitsministeerium osa haldusülesandeid kohtusüsteemile üle. Seega kaasneb muudatusega teatud mõju ministeeriumi töökoormuse vähenemisele. Ministeeriumile jääb jätkuvalt poliitika kujundaja roll, milline see süsteemselt peakski olema.

Haldusülesannete üleandmine mõjutab kohtusüsteemi sedavõrd, kui kohtusüsteemile tekib juurde uusi organisatoorseid ülesandeid. Seejuures on tegemist põhimõttelisemat laadi muudatusega, kus kohtusüsteem peab võtma endale teadlikult suurema vastutuse oma süsteemi kujundamisel ja arendamisel. Selliste muutunud ülesannete täitmiseks on vajalik VTK-ga kavandatav muudatus nr 2, st vastava organisatsiooni loomine ja ülesannete jaotamine kohtusüsteemi sees.

Laiemalt loob I ja II astme kohtute haldamise lahutamise täitevvõimust eeldused tervikliku sõltumatu ja efektiivse kohtusüsteemi senisest tõhusamaks väljaarendamiseks. Senisest selgem vastutus aitab omakorda tõsta õigusemõistmise kvaliteeti ja efektiivsust. Kohtusüsteemi ühtne ülesehitus ja toimimine võimaldab olemasolevaid ressursse otstarbekamalt kasutada ning suurendada õigusemõistmise kättesaadavust ja läbipaistvust.

Eelnõu rakendamiseks on vajalik senise KS-i alusel antud justiitsministri määrused¹¹ asendada üldjuhul vastavate KHN-i otsustega, osaliselt kohtusiseste aktidega¹². Kuivõrd paljudel juhtudel on tegemist üksnes süsteemisisesega otsustusküsimusega, mida küll seni otsustas justiitsminister määrusega, kuid sisult ei ole tegemist haldusväliste isikutele õigusi ja kohustusi ettenägevate normidega, ei eelda need õigustloovate aktide kehtestamist, vaid KHN otsustaks need oma otsustega.

3.2 Kavandatav muudatus: Kohtuhaldusülesannete jagamine kohtusüsteemis

Arvestades, et teatud hulk haldusülesandeid on juba Justiitsministeeriumilt kohtusüsteemile üle antud, samuti on osa teenuseid kohtuüleselt konsolideeritud, on kohtusüsteemil juba praegu teatud praktika ja kogemus oma ülesannete ümberkorraldamisel.

KHN-i ümberkujundamine strateegiliseks otsustusorganiks annab kohtusüsteemile varasemast oluliselt suurema vastutuse kohtusüsteemi arengu ja haldamise eest. Samuti annab võimalus oma eelarvet sisuliselt ka ise kujundada ja jagada ressursse paindlikult kohtusüsteemi arendamiseks prioriteetsetesse valdkondadesse.

Kohtuhalduse ja teenuste konsolideerimine kohtuhaldusteenistusse omab olulist positiivset mõju, kuivõrd tagab tugiteenuste ühetaolise pakkumise kohtusüsteemi üleselt ning loob paremad eeldused nende kvaliteedi parandamiseks ja kohtute eripäradega arvestamiseks. Lisaks, kuivõrd muudatuse tulemusena kaob mitmetel juhtudel ministeerium protsessidelt

¹¹ Nt kohtute ja kohtumajade asukohtade määramine, esimese ja teise astme kohtunike arvu ja nende kohtumajade vahel jagunemine.

¹² Nt KS § 42 lg 1 alusel on justiitsminister kehtestanud maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kantsleivi kodukorra, mida võib pidada ülemääraseks otsustustasandiks.

vahelt ära, on tõenäoline, et haldustegevus muutub seeläbi optimaalsemaks, paindlikumaks ja kiiremaks.

Muudatustega, mis puudutavad kohtuhaldusülesannete jagamist kohtusüsteemis, riigile lisakulu ega -tulu teadaolevalt tekkima ei peaks, kuna muutub vaid funktsiooni täitja.

4. Väljatöötamise tegevuskava

4.1 Valitavad lahendused

Muudetakse kehtivaid õigusakte, muudatuste sisu on toodud ära punktides 1–2.

4.2 Muudetavad õigusaktid

- Kohtute seadus

Kohtuid puudutavad määrused:

1. Justiitsministri 27.10.2005. a määrus nr 47 „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike ja kohtunikuabide arv ning jagunemine kohtumajade vahel“;
2. Justiitsministri 27.10.2005. a määrus nr 46 „Maa- ja halduskohtute kohtumajade ning ringkonnakohtute asukohad“;
3. Justiitsministri 19.12.2012. a määrus nr 60 „Kohtu registriosakonna kodukord“;
4. Justiitsministri 30.06.2010. a määrus nr 24 „Kohtu kinnistusosakonna kodukord“;
5. Justiitsministri 08.02.2018. a määrus nr 7 „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kantselei kodukord“;
6. Justiitsministri 19.12.2019. a määrus nr 18 „Kohtuniku valveaja lisatasu“;
7. Justiitsministri 15.02.2006. a määrus nr 5 „Kohtute infosüsteemi põhimäärus“;
8. Justiitsministri 19.12.2006. a määrus nr 37 „Rahvakohtuniku tasu suurus ja maksmise kord“;
9. Justiitsministri 05.01.2017. a määrus nr 2 „Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riikliku registri pidamise kord“;
10. Justiitsministri 14.04.2015. a määrus nr 15 „Maakohtute rahvakohtunike arvu määramine“.

4.3 Kooskõlastamine ja arvamuse andmine

Esitame ministeeriumitele kooskõlastamiseks ning arvamuse avaldamiseks Riigikohtule, esimese ja teise astme kohtutele, Eesti Kohtunike Ühingule, Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Advokatuurile, Riigiprokuratuurile, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale, Tallinna Ülikooli Ühiskonnateaduste Instituudile ja TalTech Majandusteaduskonnale. VTK esitatakse teadmiseks Riigikogule.

VTK-d ja sellele antud tagasisidet on kavas arutada kohtute haldamise nõukoja istungil 08.03.2024. Eelnõu esitatakse kooskõlastamisele 2024. a II kvartalis.

4.4 Õigusakti eeldatav jõustumise aeg

2025. aasta.

4.5 Vastutav ametnik

Mari-Liis Mikli – mari-liis.mikli@just.ee