

Riigikohtu aramus¹ kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtuhaldusmudel) eelnõu kohta

1. **§ 1 p-d 21–22.** Redaktsiooniliselt võiks muuta KS § 39 teksti tervikuna, mitte viisil, et lisandub ülamärkega lõige (kui ei ole mõjuvat põhjust olemasolevate lõigete säilitamiseks mõne rakendusakti tõttu vmt põhjusel). Alternatiivina oleks võimalik lisada ülamärkega lõige lihtsalt esimesse lõikesse teise lausena.
2. **§ 1 p 24:** kohtute haldus- ja arendusnõukogu koosseis.
 - 2.1. Riigikohtunikel puudub üksmeel, kas ja kes peaks kohtute haldus- ja arendusnõukogu (nõukogu) koosseisu lisaks kohtunikele kuuluma.
 - 2.2. Kohtusüsteemi välistest institutsioonidest peaks uues otsustusorganis olema lisaks poliitikutele Eesti Advokatuuri esindaja, kuivõrd advokatuuri tegevusala kattub ka pea kõigi kohtu toimimisvaldkondadega. Võrreldes prokuratuuriga katab advokaat märkimisväärselt laiemat teemade ja positsioonide ringi (eri menetlusliigid, klientide vastanduvad huvid). Samas on ka neid, kes leiavad, et advokatuuri esindaja nõukogus ei ole vajalik.
 - 2.3. Rea kolleegide hinnangul tuleks nõukogu koosseisust välja jätta riigi peaprokurör või tema poolt nimetatud prokurör. Eelnõu seletuskirjas on peaprokuröri liikmelisust selgitatud üksnes prokuratuuri sellekohase sooviga, mis ei ole piisav põhjendus. Prokuratuuril on kõigist kohtumenetlustest lähem kokkupuude üksnes kriminaalkohtumenetlusega. Seetõttu on prokuratuuri vaade kohtumenetlusele kitsas ega pruugi arvestada tervikpilti, mis on oluline eeskätt ressursside jaotamisel. Erinevalt Eesti Advokaadist, mille liikmed osalevad kohtumenetlustes erinevate (vastandlike) huvidega isikute *esindajatena*, on prokuratuur kriminaalmenetluses ise kohtumenetluse pool. Seega on prokuratuuri positsioon ühekülgne ja kokkupuutepunkt kohtuga kogu õigusemõistmise kontekstis kitsas, mistõttu selline esindatus ja hääleõigus pole õigustatud. Lisaks tuleb silmas pidada, et nii näiteks uurimiskaebemenetluses (KrMS § 230), süüdistuskohustusmenetluses (KrMS § 208) kui ka kriminaalasja lahendamise käigus (mõnikord ka halduskohtumenetluses) tegelevad kohtud igapäevaselt prokuratuuri tegevuse õiguspärasuse kontrollimisega. Sellises olukorras kätkeb riigi peaprokuröri hääleõigus organis, mis teeb kohtute haldamisel sisulisi juhtimisotsuseid, endas silmanähtavat huvide konflikti. Samuti tekitab kolleegides küsimusi õiguskantsleri või tema esindaja püsiosalus ja hääleõigus, kuna tal on kohtunike suhtes distsiplinaarjärelevalve õigus ja ta teostab kohtusüsteemi suhtes iseseisvat järelevalvet, siis olles ise otsustusorgan, võib tekkida huvide konflikt. Alternatiivselt toetati nende isikute osalemist nõukogu istungitel sõnaõigusega kas alati või siis, kui on vaja. Sellise

¹ Riigikohtu aramus ei väljenda Riigikohtu siduvat seisukohta. Riigikohus kujundab siduvaid seisukohti ainult kohtuasjade menetlemisel Riigikohtus.

valiku korral oleks ka kohtunike endi esindatud otsustusorganis suurem ja rahvusvahelistele nõuetele paremini vastav.²

- 2.4. Samas oli ka neid, kes toetasid peaprokuröri ja õiguskantsleri või nende esindajate osalust nõukogus, kuivõrd nõukogu ei tegele õigusemõistmisega. Teiste võimuharude kaasamine aitab tasakaalustada omavalitsuslikku kohtuhaldust, rahvusvahelised juhised ei ole kohustuslikud. Kohtunikel peaks olema väike ülekaal, kuid mitte enamus liigse kapseldumise ja enesekesksuse vältimiseks. Kohtuhalduse jätmine ülekaalukalt vaid kohtunike asjaks (sh Riigikogu liikmete kõrvale jätmine) vähendab kohtuteemade kandepinda ühiskonnas ja võimet poliitikutele muresid selgitada. Väline tasakaalustav vaade peaks tulema ennekõike just teistest põhiseaduslikest institutsioonidest mitte nt juhtimisekspertidelt, kes ei vahenda demokraatlikku legitiimsust ega kanna avalikku vastutust. Seejuures tasakaalustaks nt prokuratuuri osalemine advokatuuri osalust. Kui prokuratuur välja jätta, tuleks asemele pakkuda keegi teine täitevvõimu esindaja.
- 2.5. Riigikohus juhib tähelepanu ka sellele, et nõukogust Riigikohtust valitava liikme väljajätmine oli põhjendatud, kui oli kavas selle koosseisu oluliselt kärpida. Praegu, kus koosseis oluliselt ei vähene, ei saa seda muudatust põhjendatuks pidada. Asjaolu, et nõukogu ei halda Riigikohut, ei muuda midagi, kuna eelnevad kohtuastmed mõjutavad olulisel määral ka Riigikohtu tööd.
- 2.6. Eelnõu kohaselt asendab nõukogu kohtunikust liikme äraolekul teda kohtunike täiskogu valitud asendusliige. Olukorras, kus nõukogust saab kohtuhalduse sisuline juhtorgan, ei saa eeldada, et asendusliige, kes pole nõukogu tööga igapäevaselt kursis, suudaks täisliiget sisuliselt asendada. Pigem võib see tekitada segadust, näiteks, kui asendusliikme ja tema asendatava seisukohad ei ühti. Nõukogu kohtunikust liikme lühiajalisel äraolekul peaks nõukogu toime tulema temata, pikema pausi korral saaks täiskogu valida uue täisliikme. Oli ka kohtunikke, kelle arvates võiks kaaluda võimalust, et nõukogu kohtunikust liige võib puudumise korral määrata endale ise asendaja, kes peab samuti olema esimese või teise astme kohtunik.
- 2.7. Juhime tähelepanu, et eelnõuga kavandatavas KS § 40¹ lg-s 5 mainitud nõukogu liikmete ja asendusliikmete valimiste kord peab lisaks seletuskirjas mainitud kandidaatide ülesseadmise ja tutvustamise kõrval sisaldama sätteid, mis tagaks kõigi kohtunike võrdse kandideerimisõiguse. Eelnõuga plaanitava KS § 40¹ lg 2 järgi ei saa ühest kohtust nõukokku kuuluda rohkem kui üks kohtunik. Valimiskord peaks sisaldama sätteid, et üks kohtunik ei jääks ilma võimalusest kandideerida pelgalt selle tõttu, et mõni tema kolleeg valiti vahetult enne liikmeks.
- 2.8. Oma arvamuses kohtuhaldusmudeli VTK-le juhtis Riigikohus tähelepanu sellele, et seoses nõukogu kohtunikest liikmete töökoormuse kasuga tuleks leida võimalused nende õigusemõistmisega seotud ülesannete osaliselt ümberjagamiseks. On hea meel näha, et selle ettepanekuga on eelnõus arvestatud. Samas tuleb rõhutada, et töökoormuse küsimus ei puuduta üksnes kohtute nõukogu kohtunikest liikmeid vaid

² Nõukogu kavandatava koosseisu puhul oleks kohtunike täiskogu valitud kohtunike osakaal nõukogu koosseisust alla poole (5 liiget 11-st), mis ei vasta rahvusvahelistele soovitudele. Peaprokuröri ja õiguskantsleri esindaja väljajätmisel langeks see probleem ära.

kõiki kohtunikke. Kui ühe kohtuniku õigusemõistmisega seotud töökoormust vähendatakse, tingib see teiste kohtunike töökoormuse kasvu. Eelnõu seletuskirjas võiks välja öelda, et kui nõukogu teeb ettepaneku kohtunike koguarvu osas, siis selle tegemisel tuleb arvestada nii nõukogu liikmete kui ka kohtuhaldusteenistuse direktori ning kohtu esimehe arvelt tekkivat jõudluse vähenemist.

3. § 1 p 26. Muuta kavandavat KS § 41¹.

- 3.1. Esmalt tuleks täpsustada, et KS § 41¹ lg 1 p-des 1 ja 5 on jutt üksnes *esimese ja teise astme* kohtuasutustest, sest KS § 7 järgi on kohtuasutus ka Riigikohus, mille haldamise ja arendamisega nõukogu ei tegele.
- 3.2. Teiseks vajaks täpsustamist KS § 41¹ lg 1 p 8, tuues selles välja, et silmas peetakse vaid esimese ja teise astme kohtute, mitte Riigikohtu kohtunike arvu.
- 3.3. Kolmandaks võiks eelnõust välja jätta KS § 41¹ lg 2, mis võimaldab nõukogul igasuguste piiranguteta võtta kohtult ja selle esimehelt ära neile seadusega pandud kohtuhaldusülesandeid. Selline lahendus ei ole lõpuni kooskõlas seaduslikkuse põhimõttega.

4. § 1 p 28. KS § 43 ja eelarvega seonduv üldiselt

- 4.1. Kohtute eelarvete korraldus ja regulatsioon vajab täpsustamist. Kuigi kohtute seaduses olev esimese ja teise astme kohtute eelarvete regulatsioon on riigieelarve seaduse tähenduses üksnes *Justiitsministeeriumi valitsemisala sisene regulatsioon*, on see siiski kohtute eneseotsustamisõiguse vaates oluline. Raske on aru saada, millist osa eelarve tervikprotsessist alates eelarve planeerimisest kuni eelarve täitmiseni on soovitud reguleerida. Osaliselt võib see olla seotud sellega, et eelnõus kasutatakse riigieelarve seadusega võrreldes kohati erinevat terminoloogiat. Kui riigieelarve seaduse terminoloogia mingil põhjusel ei sobi, tuleks püüda kasutada selgesti eristuvaid termineid.
- 4.2. Seletuskirja sisukokkuvõtte p-s 2 (lk 1, IV *bulletpoint*) on toodud, et nõukogu koostab esimese ja teise astme kohtute eelarve eelnõu ja esindab kohtuid Justiitsministeeriumis eelarvetaotluse läbivaatamisel, samas ei ole eelnõus *eelarvetaotluse läbivaatamist* eelnõus ette nähtud (vt § 41¹ lg 1 p 4). Et seda ei ole ka riigieelarve seaduse regulatsioonis, ei saa olla kindel, et selline nõukogu kaasav eelarveprojekti läbivaatamine aset leiab ning milline tähendus sellel on - kas nt selle tulemustest lähtuvalt, kui Justiitsministeeriumis läbirääkimine ei ole tulemuslik ja kohtute eelarvetaotlust vähendatakse, koostab nõukogu riigieelarve seaduse § 35 lg 3 ettenähtud arvamuse? Kui *eelarve eelnõu* tähendab taotlust, mille alusel Justiitsministeerium koostab ministeeriumi valitsemisala eelarvestrateegia projekti, mille alusel omakorda Rahandusministeerium koostab järgmise nelja aasta riigieelarve strateegia ning selle raames ka järgmise aasta riigieelarve eelnõu, oleks ühemõtteliselt selge, kui nt KS § 41¹ lg 1 p-s 4 sätestatakse, et tegelikult tuleb koostada järgmise *nelja aasta kohtute rahastamise kava*.

- 4.3. Redaktsiooniliselt tuleks üle vaadata eelarve kinnitamist puudutav KS § 43 lg 1. Praegune eelnõu tekst ei erista arusaadaval moel koondeelarve kinnitamist ministri poolt ja liigendatud eelarve kinnitamist nõukogus. Arusaamiseks tuleb lugeda seletuskirja.
- 4.4. Terminit *eelarve eelnõu* on kasutatud kahes tähenduses, sest KS § 43 lg 2 uus redaktsioon, mis ilmselt reguleerib vastuvõetud riigieelarvele järgnevat kohtute tervikeelarve kinnitamiseks *vajalikke samme*, sätestab, et selleks tuleb koostada samuti *eelarve eelnõu*. Samuti kasutatakse kahes tähenduses väljendit *esimese ja teise astme kohtute eelarve*. KS § 43 lg 1 sätestab, et *esimese ja teise astme kohtute eelarve kinnitab valdkonna eest vastutav minister riigieelarve seadusena jõustumisest alates kahe kuu jooksul*. Sama sätte teine lause ütleb, et *esimese ja teise astme kohtute ning kohtuhaldusteenistuse eelarved kinnitab kohtute haldus- ja arendusnõukogu*. Esimesel juhul (sätte esimene lause) tähendab see eelarvet, mis sisaldab nii kohtute kui ka kohtuhaldusteenistuse osa, teisel juhul (sätte teine lause) tähendab see üksnes esimese ja teise astme kohtute eelarvet.
- 4.5. KS § 43 lg 2 kohaselt „Esimese ja teise astme kohtute ning kohtuhaldusteenistuse eelarvete eelnõu valmistab ette kohtuhaldusteenistuse direktor koostöös kohtute esimeestega ning esitab kinnitamiseks kohtute haldus- ja arendusnõukogule. Kohtute haldus- ja arendusnõukogu esitab eelarve eelnõu kinnitamiseks valdkonna eest vastutavale ministrile.“ Samas § 41¹ lg 1 p 4 kasutab jälle terminit eelarvete eelnõu. Riigieelarve seaduse (RES) § 35 lg 3 kohaselt lisatakse Justiitsministeeriumi eelarve projekti juurde kohtute haldus- ja arendusnõukogu arvamus maakohtutele, halduskohtutele ja ringkonnakohtutele planeeritud vahendite kohta. Selle ülesande täitmiseks *peaks* kohtute eelarve olema koostatud riigieelarve seaduses ettenähtud liigenduses, vastupidisel juhul ei ole seda RES sätet võimalik sisuliselt täita.
- 4.6. Eelnõule lisatud seletuskirjast nähtub, et KS § 43 lg 3 tunnistatakse kehtetuks sel põhjusel, et eelarve muutmise regulatsioon on riigieelarve seaduses. Riigieelarve seadus annab tõepoolest ministrile õiguse teha riigieelarve seaduse mõistes *valitsemisala eelarve* kui terviku, mille osaks on esimese ja teise astme kohtute [ja kohtuhaldusteenistuse ühine] eelarve, piires muudatusi, mille tulemusena võib kohtute *tervikeelarve* suureneda või väheneda. Kui seni pidi minister selleks *valitsemisala eelarvereeeglite* kohtute osa eriregulatsiooni tõttu ära kuulama ära kohtu(te) esimehe(d) ja kohtudirektori(te) arvamuse, lähtuma kohtute haldamise nõukoja kujundatud põhimõtetest ning omama mõjuvaid põhjusi eelarvete muutmiseks, siis edaspidi enam mitte.
- 4.7. Eelnõust ei selgu, kes edaspidi käsutab kohtu eelarvet ja kes käsutab kohtuhaldusteenistuse eelarvet. Kehtivas kohtute seaduse regulatsioon, mille kohaselt on kohtuasutuse eelarve käsutajaks kohtudirektor (KS § 125 lg 1 p 4), tunnistatakse kehtetuks. Eelnõus on reguleeritud, kes koostab eelarve ja kes kinnitab, kuid mitte see, kes käsutab. Eelnõus on ette nähtud, et nõukogu korraldab kohtuasutuse eelarvehendite kasutamist ja nende üle arvestuse pidamist (§ 41¹ lg 1 p 5) – kas see tähendab seda, et nõukogu hakkab igakordselt otsustama, kes konkreetsel eelarveaastal millist osa jaotatud eelarvest käsutab? Kohtu esimees peab küll nt kohtu koosseisu

kinnitamisel lähtuma kohtu eelarvest, samuti kooskõlastama eelarve, kuid rohkem õigusi kohtu eelarve osas seadus talle ei anna.

- 4.8.** KAIS on infosüsteem, mida kasutatakse nii eelarvestrateegia (eelarve) planeerimiseks, kinnitatud eelarve jaotamiseks selle kasutajate lõikes, aga samuti kuluarvestuseks. Kui edaspidi on kohtud (kohtuhaldusteenistus) KAIS-i kasutaja, tuleks see õigus kohtute seaduses sätestada. See tähendab, et tekiks kohtute oma kulumudel, mis peab olema olemas kõikidel asutustel, kes kasutavad tegevuspõhist eelarvet. Vastupidine ei oleks mitte ainult *mitte kooskõlas seadusega*, vaid tähendaks olulist ja dubleerivat ressursikulu nii eelarve planeerimisel kui ka kuluarvestuses.
- 5.** **§1 p 44.** Riigikohtus on erinevaid arvamusi selle kohta, kas praeguses turbulentsetes eelarveolukorras on ratsionaalne ja rahaliselt (sh nt KS § 40¹ lg 9) üldse võimalik ümberkorraldusi teha eelnõus pakutud kiirusel/tähtaegadel. Kavandatava KS § 130³ lg 1 kohaselt peaks nõukogu alustama tööd 01.04.2025. Seega peavad selleks ajaks olema valitud ka nõukogu kohtunikest liikmed. See omakorda eeldab kohtunike täiskogu kokkukutsumist enne 01.04.2025. Kuna viimastel aastatel on täiskogud toimunud mais või juunis, võiks kaaluda nõukogu töö alguse nihutamist 01.07.2025.
- 6.** **§2.** Eelnõu näeb ette avaliku teenistuse seaduse § 18 lg 7 muutmist ja selle terviktekst oleks muudatuse järgselt järgmine: „Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontrolli, Õiguskantsleri Kantselei ja Riigikohtu koolituse korra kehtestab vastava ametiasutuse juht. Esimese ja teise astme kohtute kohtuteenistujate koolituse korra *võib kehtestada* kohtute haldus- ja arendusnõukogu. Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnike koolituse korra kehtestab valla- või linnavalitsus.“ Sätte selline sõnastus jätab ülejäänud regulatsiooni arvesse võttes mulje, et esimese ja teise astme kohtute puhul üldjuhul peaks selle kehtestama keegi teine, mitte nõukogu.
- 7.** Viimaks juhib Riigikohus tähelepanu sellele, et Riigikohtu pädevus kohtute haldajana on kirjeldatud eksitavalt. Eelnõule lisatud seletuskirja sisukokkuvõttes lk 1 on nimetatud, et Riigikohtu täidetav kohtute haldamise ülesanne seisneb lisaks kohtunike koolitusele ka kohtujuristide koolitust. See on eksitav, sellel võivad mh olla Riigikohtu eelarvet ja kulutusi mõjutavad tagajärjed.
- 7.1.** Riigikohus korraldab kohtujuristide koolitust Justiitsministeeriumiga (alates 2024. aasta Harju Maakohtuga) sõlmitud koostöölepingu (halduslepingu) alusel ja vahendid selleks eraldab Justiitsministeerium oma eelarvest (2024. aastal Harju Maakohtu kaudu). Seejuures ei kata leping tegelikke kulutusi.
- 7.2.** Justiitsministeerium on pikka aega olnud seisukohal, et kohtujuristid ei vaja spetsiifilist koolitust, vaid piisab, kui nad osalevad kohtunike koolitusel. Alles viimastel aastatel näeb koolituseks sõlmitud leping ette eraldi kohtujuristidele suunatud koolitusti (2–3 aastas), kuid nende hulk on liiga väike. Kuid isegi siis, kui eeldada, et kohtujuristid ja kohtunikud vajavadki ühesugust koolitust, eeldab tegevuspõhine eelarvekorraldus ja kuluarvestus, et kulutused jaotuvad proportsionaalselt kohtunike ja kohtujuristide vahel. Seni ei ole kohtujuristide koolitusvahendeid selliselt ette nähtud.

- 7.3.** Kohtujuristide koolitus võiks olla Riigikohtu ülesanne, kuid see tuleks sellisel juhul sõnaselgelt sätestada kohtute seaduses, kuid see eeldab ka muudatust eelarvetes – kohtujuristide koolituse vahendid tuleb ette näha Riigikohtu eelarves.