

Riigikohtu arvamus kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (kohtuhaldusmudel) kohta

1. Üldiselt

Riigikohtu juhtkonna ja kohtunike seas on erinevad seisukohad nii eelnõu vajalikkuse, kasulikkuse ja realiseeritavuse kui ka selle osas, kas ja mida tuleks halduse üleandmisega samaaegselt reguleerida. Enamus kohtunikest siiski põhimõtteliselt pooldab kohtuhaldusmudeli muutmist ja kohtuhalduse täitevvõimult ülevõtmist. Küll aga juhiti tähelepanu mitmele olulisele aspektile ja esitati ettepanekuid ka konkreetsete sätete kohta. Konkreetsed ettepanekud esitasid lisaks siinkajastatud kolleegiumide ettepanekutele riigikohtunik Urmas Volens ja Riigikohtu direktor Üllar Kaljumäe. Lisame need siia arvamuse juurde teadmiseks eraldiseisvate seisukohtadena, mida ei ole kohtunike ega juhtkonnaga eraldi kooskõlastatud.

Esmalt vajab tõhus autonoomne kohtuhaldus ka maksimaalset eelarvelist sõltumatust. Eelnõus pakutud esimese ja teise astme kohtute eelarveliselt nn põhiseaduslikuks institutsiooniks muutmine on samm edasi, kuid siiski ei pruugi see tagada kohtusüsteemi eelarvelisi vajadusi ja eelkõige finantseerimise stabiilsust, kui eelarveläbirääkimiste osas on otsustav sõna Riigikogu rahanduskomisjonil. Ideaalis peaks kohtusüsteem haldusorgani kaudu esitama oma eelarve taotluse, mis koos katteallikatega läheks muutmata kujul Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule esitatavasse riigieelarve eelnõusse, kuid Riigikogul oleks eelnõu menetlemise käigus võimalik seda ka muuta/vähendada. See on seda enam olulisem, et eelarveliselt ei pruugi jääda pakutud mudeliga alles seni Justiitsministeeriumi eelarves sisaldunud vajalikku puhvrit ettenägematute kulude jaoks aasta lõikes, mis võivad tekkida. Lahendada tuleks nn arvestuslike kulude küsimus, võimaldamaks täitmata või eemalolevate kohtunike ja kohtuametnike kohtadega seonduvat palgaraha kasutada paindlikult süsteemi huvides ka teisiti (nt lisatasude maksmiseks või ajutise tööjõu palkamiseks), kui süsteem peab töö ikkagi tervikuna ära tegema.

Teiseks ei taga eelnõu kontrolli kohtuinfosüsteemi (KIS) 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.

Eelnõust ei selgu ka, kas ja millal läheksid koos kohtuhaldusega üle seni Riigikohtu vastutusel olevad ja kogu kohtusüsteemi puudutavad funktsioonid, nagu vastutus kohtunike ja kohtuametnike koolituse ning kohtunikueksami korralduse ja personaliarvestuse eest kui ka kohtunikueksamikomisjoni, koolitusnõukogu ja eetikanõukogu teenindamine. Loogiline oleks, et ka need funktsioonid antakse üle uuele kohtute haldus- ja arendusnõukogule (KHAN), kuid eelduslikult võiks seda teha hiljem, kui uus süsteem juba toimib. Siiski on kohtunike seas erimeelsused, kas ja millal neid ülesandeid üle anda. Samas selgus võiks selles suhtes olla.

Suureks puuduseks eelnõu rakendamisel on ebaselgus sellega seotud kulude ja nende katteallikate üle. Kohtuhalduse ülevõtmine ei ole võimalik rahata. Piisav ei ole vaid mõne senise Justiits- ja Digiministeeriumi 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 juba

esimesel sammul. Selgus kulude osas on seda olulisem, et eelnõu seletuskirja järgi soovitakse kohtuhaldus üle anda ülimalt kiiresti. Seoses rakendamisgraafikuga märgime, et see ei tundu ainuüksi eelnõude menetluskorda ja vajalike personalimuudatuste tegemise aega arvestades realistlik.

Vähemasti osa Riigikohtu juhtkonnast ja kohtunikest on seisukohal, et kohtuhalduse üleandmisest üksi ei piisa, vaid samaaegselt tuleks rakendada ka mitmeid muid uues kohtute arengukavas ettenähtud meetmeid, mis muudaksid kohtute tegevust ja kohtumenetlust tõhusamaks. See on vajalik esmajoonel selleks, et iseseisvas süsteemis oleks võimalik ressursside maksimaalselt paindlik jagamine ja kasutamine ega esineks mittevajalikke tõkkeid. Seadus võiks samaaegselt kohtuhalduse ülevõtmisega võimaldada mh kohtuasjade paindlikumat jagamist, minimaalselt leevendades kohtute vahel asjade jagamise territoriaalse kohtualluvuse piiranguid. Parandada tuleks kohtunike koormuse mõõtmise metoodikat. Samuti võiks võimaldada kohtuesimeestel tõhusamalt kohtuid juhtida, moodustades kohtute eestseisused ja andes osa senisest kohtute üldkogude pädevusest neile, samuti andes neile õiguse kinnitada kohtute tööjaotusplaane. Paindlikum võiks olla kohtunike liikumine kohtuastmete vahel ja kohtunikukohtade ajutine täitmine. Palgasüsteemis võiks kaaluda tööpanusest sõltuvate lisatasude rakendamist. Osa kohtunikke on siiski neile ettepanekutele vähemasti praegu vastu, leides, et kohtuhalduse võiks rakendada ka muude muudatusteta ning tegeleda nendega põhjalikumalt eraldi. Osa leiab aga, et nt asenduskohtuniku institutsioon ja kohtunikele lisatasu maksmine seoses kohtuasjade lahendamisega võivad olla põhiseaduslikult problemaatilised. Osa kohtunikke ei pea õigeks kohtu esimehele ulatuslike volituste (nt tööjaotusplaani kehtestamine) andmist ning eelistaks selle pädevuse andmist kohtu eestseisusele.

Nii või teisiti on kohtute seadus eri aegadel tehtud ebasüsteemsete muudatuste tõttu kohati vastuoluline, aegunud ja raskesti jälgitav ja vajaks eelduslikult terviklikku süstemaatilist revisjoni.

2. Konkreetsed märkused

1) KHAN

Kaaluda võiks KHAN nimetusena lühemat nimetust *kohtute nõukogu* (vrd eelnõus (nt KS §-d 40¹ ja 41¹) on paragrahvide tekstis kasutatud lühendatult *nõukogu*).

2) KHAN-i määrusandluspäevus

Eelnõu kohaselt hakkab KHAN otsustama paljusid küsimusi, mida praegu otsustab minister määrusega. Kavandatava KS § 41¹ lg 3 kohaselt ei ole aga KHAN-il määrusandluspädevust, vaid ta võib teha otsuseid ja anda juhiseid. Niisiis liiguks hulk küsimusi, mida praegu otsustatakse määruse tasemel, üldkorralduse (st üksikakti) tasemele.

Kuigi Riigikohtu valitseva praktika kohaselt ei ole üld- ja üksikaktide vahel selget üleminekupiiri ([RKPKo 5-22-4/13](#), p 76), on tõenäoline, et õigusselguse ja -kindluse huvides oleks ka edaspidi mõistlik osa küsimusi otsustada üldakti tasemel. Näiteks kohtute

tööpiirkonnad, millest sõltub kohtualluvus, ja mis riivab selgelt PS § 24 lg-s 2 sätestatud põhiõigust olla oma kohtuasja arutamise juures. Ei oleks mõistlik, et isik, kellele kriminaal- või tsiviilasjas kohtualluvus ei sobi, hakkab vaidlustama KHAN-i üldkorraldust halduskohtus. Seepärast on asjakohane näha KS § 41¹ lg-s 3 ette üldine määrusandluspädevus (sel juhul valiks KHAN akti liigi ise) või siis teha seda konkreetset mõne volitusnormi juures eraldi.

Riigikohtu üldkogu ([RKÜKo 3-2-1-40-15](#), p 49-51) on oma praktikas leidnud, et põhiseaduses nimetamata riigiorгани, sh avalik-õigusliku juriidilise isiku juhtorgani normiloomepädevust ei saa välistada. Eriti asjakohane on siinkohal võrdlus üldkogu otsuses esitatud analüüsiga kohalike omavalitsuste osas, mille järelduseks on, et põhiseaduses nimetamata isiku või tema organi õigus luua norme võib tuleneda tema põhiseaduslikust staatusest. Eelnõuga antakse kohtule, mille üheks organiks on KHAN, põhiseadusliku institutsiooni staatus (RES § 2 lg 2 p 2). Seega oleks KHAN-ile määrusõiguspädevuse andmine kooskõlas Riigikohtu üldkogu senise praktikaga. Sellise otsustuse tegemise õigus peaks aga olema seadusandjal, mis tähendab, et konkreetset volitusnormid peaksid *expressis verbis* tulenema seadusest endast, mitte sõltuma KHAN valikust.

Sõltumata sellest, kas KHAN hakkab otsustama üksnes haldusaktidega või mitte, võiks olla asjakohane KHAN-i üldise iseloomuga ning välismõjuga aktide (nt kohtute tööpiirkonnad, kohtunike arv, kohtute ja kohtumajade asukohad jne) avaldamine Riigi Teatajas (vastavalt RTS-i muutes), arvestades nende aktide õiguslikku olulisust.

3) KS § 37¹

Positiivsena nähti, et eelnõuga plaanitakse laiendada KS §-is 37¹ sätestatud osalise koormusega töötamise tingimusi. See aitab loodetavasti muu hulgas vältida olukordi, kus kohtunik peab seisma silmitsi distsiplinaarvastutusega, sest tal pole tuvastatud osalist töövõimet, aga ta sellegi poolest ei ole ajutiselt võimeline tööülesannetega täiskoormusel hakkama saada.

4) KS § 38

Eelnõuga plaanitakse muuta KS § 38 lg-t 2 selliselt, et edaspidi ei ole valdkonna eest vastutaval ministril enam õigust kutsuda kokku erakorralist kohtunike täiskogu. See muudatus on loogiline arvestades teisi muudatusi, millega sisuliselt antakse seni valdkonna eest vastutava ministri roll üle KHAN-ile. Samas leiti, et võiks kaaluda n-ö neutraalse osapoole õigust erakorralise kohtunike täiskogu kokkukutsumiseks ja tehti ettepanek muuta KS § 38 lg-t 2 selliselt, et lisaks Riigikohtu esimehele oleks erakorralise täiskogu kokku kutsumise õigus nt vähemalt kuuel KHAN-i liikmel ühiselt (sarnaselt MTÜS-is ja ÄS-is leiduvatele sätetele, mis annavad liikmetele/osanikele/aktsionäridele õiguse nõuda koosoleku kokkukutsumist). Pakuti ka, et piisav võiks olla ka vähemalt viie liikme nõue, nt kui täiskogu kokkukutsumist peavad vajalikuks kõik kohtute täiskogu valitud kohtunikust liikmed.

5) Eelnõu § 1 p 29 (KS § 39 lg 2)

Lõikes 2 nimetatud Justiitsministeerium, aga KS § 40¹ lg-s 1 justiits- ja digiminister.

Seletuskirjas on äärmiselt ebamäärane selgitus, milleks on vaja lõike teises lauses sisalduvat (valve)edasivolitust. Kas ja millise valdkonna eest vastutava ministri (ministeeriumi?) kohtuhaldusülesannete üleandmist pikemas perspektiivis üleantavana silmas peetakse.

6) Eelnõu § 1 p 33 (KS § 41¹ lg 1 p 3)

Justiitsministeerium või Justiits- ja Digiministeerium?

7) Eelnõu § 1 p 40 (KS § 53 lg 2)

Redaktsiooniliselt ei tundu põhjendatud kajastada muudetavas tekstis lõigu numbrit, kui muudatus puudutab vaid lõike ühe või mõne lause ümbersõnastamist.

8) Eelnõu § 1 p 46 (KS § 99¹ lg 2)

Seletuskiri kajastab plaanitavat muudatust vaid osaliselt, täpsemalt Riigikohtu üldkogu hääletsensuse osas: 2/3 nõue asendub lihthääälteenamusega kohtuniku teenistusvanuse ülemmäära tõstmisel. Tegelikult kaob muudatuse jõustudes ka kehtiv salajase hääletuse nõue. Kuigi tegemist on erandliku nõudega, on see osade kohtunike arvates asjakohane vähemalt Riigikohtu enda liikme teenistusvanuse ülemmäära tõstmise otsustamisel.

9) Menetlusseadustike muudatused

Eelnõuga plaanitakse muuta mitmeid menetlusseadustikke selliselt, et dokumentide elektrooniliselt kättetoimetamise täpsemad nõudeid võib kehtestada lisaks valdkonna eest vastutava ministri määrusega ka KHAN-i poolt maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kantselei kodukorraga. Kui tänases olukorras lähtub Riigikohus vajadusel ministri määrusest, siis seoses muudatusega võib tekkida olukord, kus on vajalik lähtumine esimese või teise astme kohtu kantselei kodukorrast.

10) KHAN-i kodukord ja KHAN-i liikmete valimise kord

Seletuskiri võiks sisaldada üldist põhimõtet, et KHAN liikmete valimiste korra kehtestamisel tuleks pidada meeles kandidaatide võrdset kohtlemist seoses KS § 40¹ lg 2 lauses 2 ja 3 sätestatud nõuete koosmõjus.

11) RVastS muutmine

Eelnõuga plaanitakse muuta RVastS § 17 lg-t 1 selliselt, et edaspidi esitatakse taotlus kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamiseks KHAN-ile. Kuivõrd osad KHAN-i liikmed on kohtunikud, tuleks KHAN-i kodukorras sätestada tingimused millal peab liige end kahju hüvitamise taotluse arutamisest taandama. Viide sellise tingimuse vajalikkusele võiks samuti olla juba eelnõu seletuskirjas. Kohtu tekitatud kahju hüvitamise taotluste lahendamise pädevuse andmisel KHAN-ile tuleks tervikuna läbi mõelda ja seletuskirjas kajastada ka rahuldatud nõuete finantseerimise pool (eelarve).

12) RES § 2

Eelnõu § 5 punktis 1 on ekslikult kirjas, et muudetakse RES § 2 lõikeid 1 ja 2. Tegelikult muudab eelnõu RES § 2 lg 2 punkte 1 ja 2.