

Lisaarvamused ja ettepanekud

1. Urmas Volens, riigikohtunik

Kohtutes kvalitatiivse muutuse saavutamiseks tuleks teha kohtute seaduses veel järgmised muudatused:

1) Paragrahv 9¹ muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 9¹. Maakohtu osakonnad

(1) Maakohtus on tsiviilosakond, süüteosakond, registriosakond ja maksekäsuosakond. Maakohtu esimees võib kohtunike spetsialiseerumise tagamiseks või töö muul põhjusel sujuvamaks korraldamiseks moodustada täiendavaid osakondi.

(2) Iga kohtunik võib kuuluda mitmesse osakonda. Maakohtu esimees otsustab, millisesse osakonda kohtunik kuulub, kuulates eelnevalt ära kohtuniku ja kohtu eestseisuse arvamuse. Kui kohtunik ei nõustu tema üleviimisega teise osakonda, võib ta kuu aja jooksul ametist lahkuda, teatades vähemalt kolm kuud ette käesoleva seaduse § 86 lõikes 1 sätestatud hüvitise maksmise vastu.

(3) Kohtuniku üleviimise ühest osakonnast teise otsustab kohtu esimees, kuulanud ära kohtuniku ja kohtu eestseisuse arvamuse.“

2) Paragrahvi 12 tekst muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(1) Maakohtu esimees nimetatakse esimese ja teise astme kohtunike või Riigikohtu kohtunike seast seitsmeks aastaks. Kohtu esimehe nimetab kohtute haldus- ja arendusnõukogu, kuulanud ära kohtu üldkogu arvamuse. Kohtu esimehe konkursi korraldamiseks moodustab kohtute haldus- ja arendusnõukogu konkursikomisjoni. Kohtu esimehele esitatavad täpsemad nõuded ja konkursi korraldamise korra kehtestab kohtute haldus- ja arendusnõukogu.

(2) Kui maakohtu esimeheks nimetatakse ringkonnakohtu või Riigikohtu kohtunik, säilitatakse talle vastava kohtu kohtuniku ametipalk, millele lisandub lisatasu esimehe ülesannete täitmise eest.

(3) Maakohtu esimees esindab ja juhib kohtuasutust ning vastutab õigusemõistmise korrakohase toimumise eest kohtus.

(4) Maakohtu esimees:

- 1) korraldab õigusemõistmise alast tegevust;
- 2) koostab ja kinnitab kohtu tööjaotusplaani;
- 3) korraldab kohtuasutuse haldamist koostöös kohtuhaldusteenistusega ulatuses, mis ei ole kohtuhaldusteenistuse pädevuses;
- 4) kooskõlastab kohtuhaldusteenistuse direktori koostatud kohtu eelarve eelnõu;
- 5) teeb seaduses ettenähtud järelevalvet;
- 6) otsustab kohtuniku üleviimise vastavalt [käesoleva seaduse §-s 57](#) sätestatud korrale;
- 7) koostab ja kinnitab kohtu kohtunike koolituskava, kuulates eelnevalt ära kohtunikud ja kohtu eestseisuse, korraldab ja kontrollib selle täitmist;
- 8) kinnitab kohtunike valvegraafiku;

- 9) täidab muid seadusest ja kohtu kodukorrast tulenevaid ülesandeid.
- (5) Kohtu esimehe võib kohtute haldus- ja arendusnõukogu enne tähtaja lõppemist vabastada:
- 1) tema enda soovil;
 - 2) kui ta on süüliselt jätnud oma ülesanded olulisel määral täitmata;
 - 3) tema valimisel või nimetamisel Euroopa Inimõiguste Kohtu, Euroopa Liidu Kohtu või muu rahvusvahelise kohtuinstitsiooni (edaspidi *rahvusvaheline kohtuinstitsioon*) kohtunikuks ([§ 58⁴](#)) või Euroopa Prokuratuuri peaprokuröriks, Euroopa prokuröriks või Euroopa delegaatprokuröriks.
- (6) Käesoleva paragrahvi lõike 5 punktis 2 nimetatud juhul kuulab kohtute haldus- ja arendusnõukogu ära kohtu eestseisuse ja üldkogu arvamuse ja ringkonnakohtu esimehe arvamuse.
- (7) Kohtu esimehe äraoleku ajal asendab teda tema enda määratud kohtunik. Kui kohtu esimees ei ole asendajat määranud, asendab teda kõige kauem teenistuses olnud kohtunik või teenistusaegade võrdsuse korral vanim kohtunik.
- (8) Kui kohtu esimees vabastatakse kohtunikuametist, vabastatakse ta ka kohtu esimehe ülesannete täitmisest.
- (9) Kedagi ei tohi nimetada maakohtu esimeheks kaheks ametiajaks järjestikku.
- (10) Kohtu esimehe ülesannete täitmisest vabastatud kohtuesimehel säilivad kohtuniku volitused.
- (11) Kui varem ringkonnakohtu või Riigikohtu kohtunikuna töötanud maakohtu esimehe ametiaeg lõpeb tähtaja saabumise tõttu või kui ta vabastatakse esimehe ülesannete täitmisest enne ametiaja lõppemist, võib kohtunik pöörduda tagasi vastavalt ringkonnakohtusse või Riigikohtusse või jätkata teenistust maakohtus. Kui maakohtu esimehe ametiaeg lõpeb tähtaja saabumise tõttu, peab ta oma valikust teatama kohtute haldus- ja arendusnõukogule ette vähemalt kolm kuud enne ametiaja lõppemist.
- (12) Kui kohaldatakse käesoleva paragrahvi lõikeid 10 ja 11, võib kohtunike arv maakohtus või ringkonnakohtus olla suurem kohtute haldus- ja arendusnõukogu kehtestatud kohtunike arvust vastavas kohtus või Riigikohtu kohtunike seadusjärgsest arvust.“

3) Paragrahvi 36 tekst muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„ Kohtu üldkogu:

- 1) valib kohtu eestseisuse valitavad liikmed;
- 2) annab kohtute haldus- ja arendusnõukogule arvamuse kohtu esimehe ametisse nimetamise ja seaduses sätestatud juhul ka ametist vabastamise kohta;
- 3) võib avaldada kohtuesimehele umbusaldust ja taotleda kohtute haldus- ja arendusnõukogult tema ametist vabastamist;
- 4) annab kohtu esimehele eelneva arvamuse kohtu kodukorra kehtestamise ja muutmise kohta;
- 5) annab kohtu esimehe või eestseisuse ettepanekul arvamuse muus kohtu tegevust või töökorraldust puudutavas küsimuses.“

4) Seadust täiendatakse paragrahviga 36¹ järgmises sõnastuses:

„§ 36¹. Kohtu eestseisus

- (1) Kohtu eestseisus nõustab esimese ja teise astme kohtu esimeest kohtu juhtimisel ja esitab arvamuse kohtu tegevust puudutavate oluliste otsuste tegemisel.
- (2) Kohtu eestseisusse kuuluvad maa- ja halduskohtu osakondade juhatajad, ringkonnakohtus kolleegiumite esimehed ning kohtunike poolt neljaks aastaks valitud liikmed. Kohtu eestseisuse valitavate liikmete arv ja valimise kord nähakse ette kohtu kodukorras.
- (3) Eestseisuse kutsub kokku ja selle töö korralduse ja teenindamise tagab kohtu esimees. Eestseisus tuleb kokku kutsuda vähemalt kahe eestseisuse liikme taotlusel.“

5) Paragrahvi 37 tekst muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

- „(1) Kohtunike tööjaotus, koosseisude moodustamine ja kohtunike asendamise kord esimese ja teise astme kohtutes nähakse ette tööjaotusplaanis.
- (2) Tööjaotusplaani kehtestab kohtu esimees kalendriaastaks, kuulates eelnevalt ära kohtu eestseisuse ja kohtunike arvamused. Mõjuval põhjusel võib tööjaotusplaani muuta ka aasta kestel.
- (3) Töö kohtunike vahel jaotamisel tuleb tagada, et kohtuasjad saaksid lahendatud võimalikult tõhusalt ja kiiresti. Seejuures lähtutakse järgmistest põhimõtetest:
- 1) tööjaotusplaani järgi tuleb kohtunike vahel jaotada kõik kohtusse läbivaatamiseks saabuval asjad;
 - 2) asjad tuleb jaotada tööjaotusplaanis määratud alustel, lähtudes juhuslikkuse põhimõttest;
 - 3) asjade jaotamine peab tagama kohtunike spetsialiseerumise;
 - 4) asjade jaotamisel tuleb tagada, et kiiremat lahendamist vajavad asjad lahendatakse esmajärjekorras;
 - 5) asjade jaotamine peab tagama kohtunike ühtlase töökoormuse kohtu piires;
 - 6) asjade jaotamisel tuleb arvestada vajadust korraldada asjades suulisi istungeid või isiklikke ärakuulamisi mingis piirkonnas ning vältida kohtu ja menetlusosaliste tarbetut sõitmist ja ajakulu.
- (4) Kohtute haldus- ja arendusnõukogu võib kehtestada kohtunike tööjaotusplaani koostamise täpsemad alused, sealhulgas kohtunike spetsialiseerumise ja asjade territoriaalse jaotuse põhimõtted.
- (5) Tööjaotusplaani avaldatakse kohtu veebilehel.“

2. Üllar Kaljumäe, Riigikohtu direktor

Kohtuhalduses on kaks põhimõtet ja lahutamatu aspekti – kes haldab kohtuid ja milles kohtuhaldus seisneb. Eelnõuga plaanitakse üksnes osalist kohtuhalduse üleminekut täitevvõimult kohtutele. Riigikohtu hinnangul ainuüksi haldaja rolli üleandmine ei lahenda kohtuhalduse ühte kõige suuremat probleemi – kohtunike ebaühtlast töökoormust ja sellega seotud negatiivseid tagajärgi.

Kohtute seaduse § 37 lg 2 p 4 näeb üksnes ette, et kohtuasjade jaotamine peab tagama kohtunike ühtlase töökoormuse kohtu piires. Kuid see, milline töökoormus peaks olema, on jäetud reguleerimata. Seega on formaalselt õiguspärane, et igal maakohtul on „oma keskmine töökoormus“, mille suhtes tuleb kohtuasjade jagamisega saavutada kohtunike ühtlane töökoormus.

Maa- ja halduskohtud menetlevad iga aasta umbes 90% kõikidest Eesti kohtuasjadest. Justiitsministeeriumi andmetest¹ nähtuvalt on maakohtus töötavate kohtunike üldine keskmine töökoormus (st töökoormus eristamata tsiviil- ja süüteovaldkondade kohtunikke) ajavahemikul 2020–2023 ühtlustunud 3,43 protsendipunkti võrra ning erinevus väikseima ja suurima keskmise koormusega maakohtus oli 2023. aastal 15,3%. Seega ei ole enam kui kahekümne aasta jooksul, kui töökoormuse regulatsioon kehtestati, suudetud olemasoleva korraldusega saavutada isegi mitte keskmise koormuse ühtlustumine maakohtute lõikes. Samas erines kohtunike töökoormus veelgi mastaapsemalt - 5% suurima ja 5% väikseima koormusega kohtunikel tsiviilvaldkonnas erines töökoormus kuni 59% ja süüteovaldkonnas kuni 68%. Kuigi halduskohtute lõikes oli keskmine koormus näiteks 2023. aastal suhteliselt ühtlane (erinevus 1,5%), erines ka halduskohtutes koormus 5% suurima ja 5% väikseima koormusega kohtunikel kuni 47%. Normkoormusele taandatuna ja mitte arvesse võttes kohtust samal või järgmisel aastal lahkunud kohtunikke või kohtunikke, kes olid töötanud vähem kui 6 kuud, oli 2023. aastal² riigis tsiviilasjade kohtunikel arvestuslik töökoormus vahemikus 1398–2186 töötundi, süüteovaldkonna kohtunikel 778–1687 töötundi ja halduskohtunikel 1445–2608 töötundi. Eelnev osutab muu hulgas ka kohtunike ressursi jaotuse ebaühtlusele esimeses kohtuastmes ja erinevate menetlusvaldkondade lõikes³.

Et kohtuniku töökoormusest sõltub otseselt kohtuasja menetlusaeg – see on tõestatud nii arvukates teaduspublikatsioonides kui ka Eesti kohtute statistika põhisel⁴ –, tähendab kohtunike erinev töökoormus seda, et kohtus oma õiguste kaitset otsivad isikud on seatud äärmiselt ebavõrdsesse olukorda. Nagu nähtub kohtutega seotud rahulolu-uuringutest⁵, milles tuuakse ühe läbiva probleemina välja pikki menetlusaegu, ei vasta selline olukord ilmselgelt ka menetlusosaliste ootustele.

Ebaühtlane töökoormus ja sellega kaasnev suur töökoormus, on ka kohtunike endi hinnangul⁶ kõige olulisem töökorralduslik probleem. Ülemäärane töökoormus toob paremal juhul kaasa

¹ Kohtute haldamise nõukoja 128. ja 129. istungi jaoks ettevalmistatud materjalid.

² Riigikohtu analüüs.

³ Tegemist ei ole meetodika erinevustega erinevate menetlusvaldkondade vahel, vaid see peegeldab kohtuasjade arvu suurenemist või vähenemist. Nii näiteks varieerusid 2017. aastal maakohtute keskmised koormused tsiviilvaldkonnas vahemikus 1388–1735 töötundi, seevastu süüteovaldkonnas 1366–2013 töötundi ning halduskohtutes 1535–1756 töötundi. Kohtute haldamise nõukoja 129. istungil 24. mail 2024. aastal korregeeriti osade tsiviilasjade ajahinnanguid, töögrupp hindas ka vajadust korregeerida ajahinnanguid süüteomenetluses, kuid ei pidanud seda vajalikuks.

⁴ Vt nt „How does the workload of the court affect application processing times?“ Fischer ja Van Thiel. Family Law 2024; Tsiviilasjade keskmine menetlusaeg maakohtutes 2020...2022/2023. Kohtute haldamise nõukoja 130. istungi materjalid.

⁵ Menetlusosaliste rahulolu-uuring 2021. Professionaalsed menetlusosalised; Menetlusosaliste rahulolu-uuring 2021. Kohtulahendi saanud menetlusosalised; Menetlusosaliste rahulolu-uuring 2017; Menetlusosaliste rahulolu-uuring 2013; link uuringutele: [Olulised Eesti viited | Eesti Kohtud](https://www.riigikohus.ee/et/oigusalsed-materjalid/kasulikud-viited-ja-materjalid).

⁶ Uuringu „Kohtunikuameti kuvand Eestis“ aruanne (2023) leitav: <https://www.riigikohus.ee/et/oigusalsed-materjalid/kasulikud-viited-ja-materjalid>

kohtuniku rahulolu vähenemise oma tööga, suureneva personalivoolavuse ja tema saavutusvõime languse, raskemal juhul – eriti, kui tegemist on aastaid kestva ülemäärase töökoormusega – püsiva terviserikke, haigusseisundi⁷. Ülemäärane töökoormus tekib valdavalt mitte kohtunike vähesusest, vaid töö ja ressursi ebaühtlasest jaotusest. Selle juurpõhjuseks on omakorda tänaseks iganenud territoriaalne kohtualluvuse põhimõte ja sellele vastav territoriaalne korraldus. Selle kõige tagajärjel jagati 2023. aastal maa- ja halduskohtute kohtunikele saabunud kohtuasju kokku arvestuslikult 14 588 tunni ulatuses üle töökoormusmetoodika aluseks oleva normkoormuse. Kõige suurem ülekoormust oli maakohtu tsiviilvaldkonna kohtunikel (8730,7 tundi aastas), veidi vähem halduskohtunikel (5426,4 tundi aastas). Süüteovaldkonna kohtunike arvestuslik ülekoormus oli eelnevatega võrreldes oluliselt väiksem – kokku vaid 431,1 tundi aastas. Samas, kui arvesse võtta ka kohtunike ressursid, oli arvestuslik ülekoormus kõige suurem hoopis halduskohtunikel – 74% kohtunikest, tsiviilkohtunikel 57% ja süüteovaldkonnas vaid 3%. See osutab samaaegselt ka teisele ressursside paigutuse probleemile, mille põhjus on samuti oluliselt puudulik kohtuhalduse regulatsioon – kohtunike ressursi ebamõistlikule jaotusele menetlusvaldkondade lõikes. Maakohtutes on alates 2017. aastast süüteasjade arv püsivalt vähenenud ja tsiviilasjade arv, viimastel aastatel küll aeglasemalt, kasvanud. Kusjuures maakohtu tsiviilvaldkonna ülekoormusega kohtunikest oli peaaegu 2/3 (62%) Harju Maakohtus ja vaid 1/3 kolmes ülejäänud maakohtus.

Kui lähtuda ületundide tavapärasest käsitlest, oleks pidanud maa- ja halduskohtute kohtunikud 2023. aastal saama samaväärselt puhkeajaga või ületundide lisatasu kokku 679 000 eurot, arvestades ületunnitöö üldist käsitlust tööseadusandluses. 2020–2023 oli nt Harju Maakohtu tsiviilvaldkonna kohtunike arvestuslik ülekoormus kokku 40 650,9 tundi (10 162,7 tundi keskmiselt aastas), lisatasuks ümberarvestatuna võrdub see 1,64 mln euroga. Harju Maakohtu tsiviilvaldkonna ülekoormusega kohtunikud oleksid pidanud saama keskmiselt iga kuut 740–1655 eurot lisatasu (ametipalgaga võrreldes 14–39%).

Seega on Riigikohtu hinnangul hädavajalik koos kohtuhalduse üleandmisega Justiitsministeeriumilt kohtute seaduses minimaalselt sätestada:

- 1) kohtuniku normkoormus kui õigusinstituut ning kohtute haldus- ja arendusnõukogule pädevus selle sätestamiseks (ei ole otstarbekas seaduses konkreetse arvulise väärtuse sätestamine, see muudaks korralduse jäigaks ja vähendaks töökorralduslikku paindlikkust);
- 2) kohtuniku õigus saada ülekoormuse korral lisatasu;
- 3) näha ette võimalus mitteeluaegseks ametipidamiseks (nn asenduskohtunikud), kelle rakendamine oleks efektiivne töökoormuse reguleerimiseks eluaegselt ametit pidavate kohtunike ajutisel eemalviibimisel või muudel lühiaegsetel koormuse kõikumise perioodidel;
- 4) kaotada territoriaalne kohtualluvuse printsiip.

⁷ Näiteks Schrever C. The privilege and the pressure: judges' and magistrates' reflections on the sources and impacts of stress in judicial work. *Psychiatry, Psychology and Law*, Vol 31, 2024; Hagen T and Bogaerts S. Work Pressure and Sickness Absenteeism Among Judges. *Psychiatry, Psychology and Law*, Vol 21, 2014; Hunter J et al. A fragile bastion: UNSW judicial traumatic stress study. *Judicial Officers Bulletin*, Vol 33, 2021.

Eelnevad abinõud tuleb rakendada samal ajal. Ainult nii on võimalik kohtunik tööd korraldada viisil, kus samal ajal säilib kohtuniku autonoomsus oma tööaja korraldamisel, kuid kohtuniku töö korraldajal on samaaegselt õigus ja kohustus tagada kõikidele kohtunikele ühetaoline õiglane töökoormus. Veelgi enam, töö korraldaja on motiveeritud tööd korraldama, sest vastupidisel juhul tekib tal kohustus tasuda ületundide eest. See omakorda võimaldab kohtute haldus- ja arendusnõukogul hinnata kohtu esimeeste toimetulekut nendele pandud ülesannete täitmisega. Samuti laheneks struktuurne probleem süüteo-, tsiviil ja haldusvaldkonna kohtunikeks jagunemisel vastavalt tegelikule kohtuasjade arvule.

Eelnevalt toodud ettepanekud on kooskõlas äsja ilmunud Euroopa kohtunike sõltumatuse printsiipidega⁸.

Riigikohtu esmaste hinnangute kohaselt tooks kohtunike töökoormuse ühtlustamine tasemel 1500–1600 töötundi õigusemõistmise töökoormust aastas kaasa ka riigieelarve vahendite säästlikuma (tõhusama) kasutamise: 1,84–2,78 mln eurot aastas⁹.

Samas oleks korralduslikult kõige efektiivsem ka töökoormuse probleemide lahendamine koos kohtuasutuste konsolideerumisega, millega tekiks võimalus samal ajal tagada ka kohtunike spetsialiseerumine. Alternatiivsed võimalused – kohtuasjade jagamine kohtute vahel ilma kohtualluvust muutmata toob maakohtute kogemust arvesse võttes olulise kohtumenetluse pikenemise¹⁰. Ainult ühe kohtuasutusena tegutsemisel muutuks oluliselt ka põhimõtteline orientatsioon – õigusemõistmise korralduse probleemidega tegeletakse ühe organisatsioonilise tervikuna, mitte ei toimuks kohtuasutuste vahelist võistlust ressurssidele (kohtunike jt teenistuskohad ... eelarvelised vahendid). Tekiks mastaabiefekt, kaoks dubleerimine ja kohtuasutuse juhtimine ei oleks edaspidi ainujuhtimisel põhinev. Kohtu sisene struktuur oleks professionaalsust toetav (jagunemine spetsialiseeritud üksusteks)¹¹.

⁸ https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI-Mount_Scopus_European_Standards_of_Judicial_Independence.pdf

⁹ Arvestused tehtud 2024. aasta eelarve alusel.

¹⁰ 2021. ja 2022. aastal jagati Harju Maakohtu tsiviilasju lahendamiseks Viru ja Pärnu maakohtule. Ümberjagatud kohtuasjad oli Harju Maakohtu alluvuses, neid lahendanud kohtunikud vastavalt Pärnu Maakohtu ja Viru Maakohtu esimeeste juhtimisalas. 2023. aastal lahendini jõudnud kohtuasjade menetlusaegade võrdlusest selgus, et selliste kohtuasjade keskmine menetlusaeg oli kuni 263 päeva ehk üle kahe korra pikem kui sama liigi kohtuasja menetlemine Pärnu või Viru maakohtu alluvuses olevana.

¹¹ Alternatiivsed korralduslikud lahendused, nt kõiki kohtuid hõlmavad funktsionaalsed üksused, tooksid kaasa juhtimise ja alluvuse hägustumise, vastutuse hajumise ning suurendaksid kulutusi.