

Justiitsministri 27. oktoobri 2005. a määruse nr 47 „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike ja kohtunikuabide arv ning jagunemine kohtumajade vahel“ muutmise määruse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Eelnõuga suurendatakse Tallinna Halduskohtu kohtunikukohtade arvu ühe võrra.

Määruse eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Justiitsministeeriumi justiitshalduspoliitika osakonna kohtute talituse nõunik Kertu Priimägi (Kertu.Priimagi@just.ee) ja sama talituse analüütik Külli Luha (Kylli.Luha@just.ee). Eelnõu on keeleliselt toimetanud õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Merike Koppel (Merike.Koppel@just.ee).

Määruse eelnõuga muudetakse justiitsministri 27. oktoobri 2005. a määruse nr 47 „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike ja kohtunikuabide arv ning jagunemine kohtumajade vahel“ 01.01.2024 jõustunud redaktsiooni (RT I, 24.10.2023, 4). Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega, Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga ega ühegi muu menetluses oleva eelnõuga.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõuga muudetakse justiitsministri 27. oktoobri 2005. a määruse nr 47 „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike ja kohtunikuabide arv ning jagunemine kohtumajade vahel“ paragrahvi 2 lõiget 1 ja paragrahvi 3⁴.

Tallinna Halduskohtus on 17 kohtunikukohta, mis jagunevad järgmiselt: 16 Tallinna kohtumajas ja 1 Pärnu kohtumajas. Eelnõuga muudetakse kohtunikukohtade arvu nii, et edaspidi on Tallinna Halduskohtus 18 kohtunikukohta: 17 Tallinna kohtumajas ja 1 Pärnu kohtumajas, seejuures võib ajutiselt kuni 31. maini 2025 kõnealuses kohtus olla 19 kohtunikukohta, sh 2 kohta Pärnu kohtumajas.¹

Kohtute vahel kohtuniku ametikohtade arvu jagunemise objektiivseim alus on kohtuniku ametikoha töökoormus, st kohtusse saabuvate asjade arv ühe kohtuniku kohta. Tallinna Halduskohtus on sissetulevate kohtuasjade arv võrreldes viimase kuue aastaga kasvanud u 20% ja võrreldes viimase viie aastaga u 30%.

Alljärgnev tabel kajastab saabunud asjade arvu ja asjade lahendamise jõudlust pikema perioodi jooksul.

Aasta	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Saabunud haldusasjade arv	1598	1309	1372	1602	1929	1684	1911
Asjade lahendamise jõudlus	103%	98%	91%	90%	87%	99%	93%

Saabuvate kohtuasjade arvu suurenemise tõttu on Tallinna Halduskohtu jõudlus olnud püsivalt negatiivne, mis tähendab, et lahendada jõutakse vähem asju, kui kohtusse sisse tuleb. Selle tulemusel on pikenenud haldusasjade keskmine menetlusaeg. Keskmise menetlusaaja muutumisest annab ülevaate alljärgnev tabel.

Aasta	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Keskmine menetlusaeg (päevades)	128	124	139	127	124	152	153

Viimastel aastatel on Tallinna Halduskohtu koormust tugevalt mõjutanud COVID-19ga seotud kaebused ning välismaalaste elamisloa ja varjupaigataotlused. Lisaks praeguseks väljakujunenud töökoormusele mõjutavad lähiaastatel Tallinna Halduskohtu töökoormust järgmised asjaolud: Tartu Vangla osaline

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/124102023001>

sulgumine ning paljude kinnipeetavate ületoomine Tallinna Vanglasse ehk Tallinna Halduskohtu tööpiirkonda. Peale selle on teada mitu seadusandlikku algatust, millega plaanitakse suurendada Tallinna Halduskohtu töömahtu: rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (332 SE²) ning halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (kohtumenetluse tõhustamine) väljatöötamiskavatsus (nn RePowerEU meetmed)³.

Seda kõike arvestades on oluline leida Tallinna Halduskohtu töökoormuse normaliseerimiseks püsiv lahendus. Täiendava kohtunikukoha loomine lühendaks Tallinna Halduskohtu keskmist menetlusaega ja aitaks vähendada lahendamata kohtuasjade jääki.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on vastavuses Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

4.1. Kavandatav muudatus

Eelnõus käsitletud kohtunikukoht on kavas luua kahe kohtujuristi ametikoha koondamise arvelt. Tallinna Halduskohtus on 16 kohtujuristi ametikohta, mida vähendatakse pärast eelnõu jõustumist kahe võrra. Vastavalt kohtute seaduse §-le 125¹ on kohtujuristi ametipalk⁴ pool kohtuniku ametipalgast ning need eelarvevahendid on samuti arvestuslikud. Seega ei tekitaks kavandatud muudatus riigieelarvele täiendavat kulu. Edaspidi on (vaatamata suuremale kohtunike arvule) Tallinna Halduskohtus 14 kohtujuristi ametikohta.

4.2. Muudatusest puudutatud sihtrühm

Määruse muudatus puudutab otseselt Tallinna Halduskohtu kohtunikke ja ametnikke ning kaudselt Tallinna Ringkonnakohtu kohtunikke ja ametnikke. See tähendab, et sihtrühm (40 aktiivses teenistussuhtes inimest, sh 16 kohtunikku ja 24 kohtuteenistajat) on väike võrreldes avalike teenistujate koguarvuga (2022. aastal 27 935 teenistajat) Eestis⁵.

4.3. Muudatusega kaasnevad mõjud

Määrusel puudub oluline mõju ühiskonnale kui tervikule. Ühe kohtuniku ametikoha lisandumine Tallinna Halduskohtusse mõjutab eelkõige kohtu sisemist töökorraldust ja kohtunike töökoormust. Mõju avaldumise sagedus on kohtu töötajate jaoks keskmine: töökorralduslikud muudatused mõjutavad töötajaid regulaarselt. Mõju on olemuselt positiivne ning ebasoovitava mõju risk puudub.

Muudatus avaldab positiivset sotsiaalset ja majanduslikku mõju Tallinna Halduskohtusse pöördujatele, sest kohtuasjade lahendamise aeg eeldatavasti lüheneb.

Määruse rakendamisega ei kaasne demograafilisi ega sotsiaalseid mõjusid, samuti ei mõjuta määruse rakendamine riigi julgeolekut ja välissuhtlust, majandust, elu- ja looduskeskkonda ega ka regionaalarengut.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

² <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d2665559-f09b-43ec-9c69-5fdb5fd1cdae/rahvusvahelise-sanktsiooni-seaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadusvt>

³ <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/6206e1dd-a165-4a58-8006-d805e20472f3#NwgSLhSd>

⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/111032023019?leiaKehtiv>

⁵ Rahandusministeerium. <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/avalik-teenistus/personali-ja-palgastatistika>

Määruse rakendamiseks ei ole vaja ettevalmistustöid teha. Määruse rakendamiseks vajalikud kulud sõltuvad sellest, millal lisanduv kohtunik ametisse nimetatakse. Nii kohtunike kui ka kohtujuristide tööjõukulu on riigieelarves arvestusliku kuluna ette nähtud, st et kohtuasutuse eelarvet ei ole vaja määruse jõustumise järel muuta. Muudatusest puudutatud kohtujuristide ametikohad on praegu täitmata, seega ei teki eelarvele ka ametnike koondamiskulusid.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras, kuna ei nõua täiendavaid tegevusi ega rakendamiseks üleminekuaega.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Lähtudes kohtute seaduse § 41 lõike 1 punktist 4, avaldas kohtute haldamise nõukoda 5.–6. oktoobril 2023. a ning 8. detsembril 2023. a toimunud istungitel oma nõusolekut määruse muutmiseks.

Lähtudes kohtute seaduse §-st 19, on Tallinna Haldus- ja Ringkonnakohtu esimehed eelnõuga kavandatud muudatust toetanud.

Eelnõuga kavandatud muudatused esitati kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile ja arvamuse avaldamiseks Riigikohtule ning esimese ja teise astme kohtutele.

Rahandusministeerium kooskõlastas eelnõu 06.03.2024 märkustega. Rahandusministeerium leidis, et kohtunike arvu suurendamine vajab põhjalikumat analüüsi. Seletuskirjas esitatud saabunud kohtuasjade ja lahendatud kohtuasjade arvu tabelis aastate 2017–2023 kohta ei peegeldu ministeeriumi hinnangul otseselt kohtuasjade arvu püsiv kasv ega asjade lahendamise jõudluse seisak, vaid nende tsükliline kulg ning see seletub COVID-19 ja välismaalaste elamisloaga seotud kaebuste arvu suurenemisega, mis ei ole otseselt püsiva loomuga.

Justiitsministeerium on lisanud seletuskirjale täiendava statistika, mis näitab ajamahukate haldusasjade arvu suurenemist ning osutab vajadusele luua täiendav kohtunikukoht.

Aasta	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Saabunud haldusasjade arv	1598	1309	1372	1602	1929	1684	1911
<i>sh keskkonnaasjad</i>	37	25	34	41	80	108	72
<i>planeerimis- ja ehitusasjad</i>	155	122	143	159	164	143	164
<i>sotsiaaldõiguse asjad</i>	157	125	122	165	170	185	224
<i>rahvastikuasjad</i>	176	196	210	185	256	347	391
<i>teenistussuhete asjad</i>	50	55	60	36	65	38	184
Asjade lahendamise jõudlus	103%	98%	91%	90%	87%	99%	93%

Kohtutest esitas 11.03.2024 ainsana arvamuse Riigikohus, kes leidis, et seni on esimese astme kohtutes valdavaks töökorralduslikuks lahenduseks olnud menetlusgrupp, mis koosneb ühest kohtunikust ja ühest kohtujuristist (ja sel on sageli ka oma istungisekretär). Lähtudes sellest, et kohtujuristilt eeldatakse põhimõtteliselt kohtunikuga võrdset kvalifikatsiooni ning sellest, et kohtujuristi palk on vähemalt pool esimese astme kohtuniku palgast, saab järeldada, et sellise menetlusgrupi puhul eeldatakse, et kohtuniku tööpanus koos vastutuse ja menetluse juhtimisega on kuni kaks korda suurem kui kohtujuristil. Tallinna Halduskohtu tööjaotusplaanist nähtub, et ilma kohtujuristita töötavale kohtunikule jaotatakse kuni 25% vähem kohtuasju. Isegi kui eeldada, et töökoormuse vähendus on maksimaalne ehk 25%, tähendab see seda, et ilma kohtujuristita töötava kohtuniku töömudel on palju efektiivsem kui senine 1+1 töömudel. Kavandatav muudatus osutab ühtlasi ka sellele, et kohtujuristide ressursi saab ning tuleks kasutada efektiivsemalt. Riigikohus ei nõustu seletuskirjas esitatud seisukohaga, et kohtuniku töökoormuse hindamise kõige objektiivsem alus on kohtusse saabuvate asjade arv ühe kohtuniku kohta. Kohtute haldamise nõukoja 117. istungil 16.–17. septembril 2021 kiideti heaks kohtute töökoormusmetoodika muudatused, otsustati lõpetada prooviperiood ja kasutada

metoodikat alates 2022. aastast kõikides maa- ja halduskohtutes. Metoodika võeti kasutusele just sel põhjusel, et töökoormuse hindamine kohtuasjade arvu alusel (kohtuasjade hulk kohtuniku või teenistuskoha kohta) ei olnud piisavalt objektiivne. Asjaolu, et kahe halduskohtu tööpiirkonnas võidakse mõningaid ümberpaigutusi teha, ei ole Riigikohtu hinnangul piisav argument. Riigikohtu arvates ei tuleks mitte ainult sel konkreetsel juhul, vaid ka muul sarnasel juhul alati hinnata kohtute ressursse tervikuna. Samuti oleks asjakohane koormust hinnata töökoormusmetoodika mõistes kohtuniku arvestuslikust normkoormusest lähtudes (1600 töötundi õigusemõistmiseks aastas).

Võttes arvesse, et mõlema halduskohtu töökoormus on olnud 2024. aasta kahel esimesel kuul võrreldes eelmise aasta sama perioodiga 20–24% suurem, on Riigikohtu hinnangul eelnõuga kavandatud muudatus põhjendatud. Justiitsministeerium võtab Riigikohtu arvamuse teadmiseks.

Mari-Liis Mikli
asekantsler