

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Teie | 25.04.2025 |  | nr | 8-3/3802-1 |
|  |  |  |  |  |
| Meie  | 28.05.2025 |  | nr | 10-3/25/48-3 |

**Justiits- ja Digiministeerium**

info@justdigi.ee

**Tartu Ringkonnakohtu arvamus „Kohtunike töökoormuse ühtlustamise, asenduskohtunike ametisse nimetamise, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamise jt ettepanekute kohtute töö efektiivsemaks muutmiseks“ väljatöötamiskavatsuse kohta**

Täname võimaluse eest väljatöötamiskavatsuse (edaspidi VTK) kohta arvamust avaldada. Esitame järgnevalt ringkonnakohtu vastused VTK-s toodud küsimustele.

**1. Samaliigiliste kohtute ühendamine**

**1.1 Kas toetate pigem samaliigiliste kohtute ühendamist või teatud liiki kohtuasjade jagamist teisele kohtule?**

**1.1.1** Toetada saab ainult teatud liiki kohtuasjade jagamist teisele kohtule, sest samaliigiliste kohtute ühendamine on ilmselt vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega.

Eesti Vabariigis on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu pädevus Riigikohtul (PSJKS §-d 1 ja 2). Riigikohtu seisukohad Põhiseaduse tõlgendamise kohta ja selle pinnalt tehtud otsustused õigustloovate aktide vastavust põhiseadusele on lõplikud (PSJKS § 58 lg-d 1 ja 2). Seetõttu on eriti kaalukas Riigikohtu enamuse seisukoht VTK-le (lk 2 p 2), millest nähtub, et Põhiseaduse kohtukorraldust reguleerivad sätted viitavad teadlikule valikule detsentraliseeritud juhtimismudeli ja territoriaalse alluvusjaotuse kasuks; samuti, et problemaatiline on vormiline möödaminek PS § 24 lg-st 1 tuleneva kohtualluvuse muutumatuse piirangust, jättes esimesele kohtuastmele võimaluse otsustada kohtuasja lahendamise koha üle.

Lisaks leiame, et Põhiseaduse § 148 sätestab kohtusüsteemi **organisatoorse** ülesehituse, mille kohaselt peab kohtusüsteem koosnema: 1) maa- ja linnakohtutest ning halduskohtutest; 2) ringkonnakohtutest ning 3) Riigikohtust. Põhiseaduse kommentaaride kohaselt ei saa mitmuse vormi kasutamist maa-, haldus- ja ringkonnakohtutest rääkimisel pidada juhuslikuks. Sellest võib järeldada põhiseadusandja soovi näha ette mitu samasse liiki kuuluvat asutust, et tagada kohtuliku õiguskaitse mõistlik territoriaalne kättesaadavus kogu riigi ulatuses. Seda kaalutlust peab seadusandja kohtuasutuste korraldamisel arvestama[[1]](#footnote-1).

Põhiseaduse § 148 kasutab ringkonnakohtu, mitte apellatsioonikohtu mõistet. Ringkonnakohtu mõiste hõlmab endas mõistet **ringkond**. Ringkond tähendab teatud territoriaalset üksust või mingi piirkonna haldusala ega saa hõlmata kogu Eesti territooriumi, vaid üksnes ühte selle osa. Ringkonnakohtul ei saa seega põhiseaduse kohaselt olla võimupädevust üle kogu Eesti Vabariigi territooriumi.

PS §-s 148 kujundatud kohtu organisatoorsest ülesehitusest ja PS §-s 149 sätestatud kohtuastmete vahelisest astmete pädevusest järeldub, et kohtuorganisatsioon on üles ehitatud **püramiidmudeli** alusel, s.t, et algkohtuid ei tohi olla vähem kui apellatsioonikohtuid ning apellatsioonikohtuid peab olema rohkem kui üks ning kohtusüsteem tipneb ühe kassatsiooni- ehk Riigikohtuga. Riigikohtu kui kassatsioonikohtu üheks ülesandeks on erinevate kohtute praktika ühtlustamine (vt HKMS § 219 lg 3 p 2; TsMS § 679 lg 3 p 3; KrMS § 349 lg 3 p 2).[[2]](#footnote-2) Kui puuduvad erinevad kohtud, kelle praktikat ühtlustada, siis puudub vajadus ka Riigikohtu kassatsioonikohtu funktsiooni järele. Põhiseadus ei näe ette mitmeastmelist revisjonikohut, kus ühte ja sama õigusküsimust tuleks edasi vaielda vähemalt kaks korda.

PS §-d 148 ja 149 ei ole printsiibid, mille sisu saaks kaalumise teel asuda muutma. Tegemist on konkreetselt sõnastatud normiga sarnaselt näiteks põhiseaduse §-le 60 (Riigikogul on sada üks liiget) või §-le 79 (Vabariigi Presidendi valib Riigikogu või valimiskogu) ja seetõttu reegliga, millega ei tohi seadusloomes vastuollu minna. Riigikohtu üldkogu on riigikorralduslikes küsimustes konkreetselt sätestatud norme ka varem käsitanud reeglina ja kontrollinud, kas seadus vastab põhiseadusest tulenevale reeglile ega pole kaaludes asunud leidma õiget lahendust (vt nt RKÜKo 3-4-1-18-08: Riigikogu liikme tasu kaasus; 3-4-1-29-13: kohtujuristi kaasus; 3-4-1-7-08: VAKO kaasus).

Ka **ajalooline argument** toetab tõlgendust, et Eesti Vabariigis peab olema rohkem kui üks alama astme kohus ja ringkonnakohus. 1991. a-l võeti kohtute seaduse koostamisel ringkonnakohtute loomisel eeskujuks 1938. a kohtute seadustik, mis nägi Eesti Vabariigis ette neli eraldi ringkonnakohut oma võimkonna ehk territoriaalse pädevusega. Ringkonnakohtu mõistel on pikem traditsioon ja see pärineb tsaariajast. Ajalooliselt pole kunagi ringkonnakohtule omistatud võimkonda üle kogu riigi territooriumi, kuna see läheks vastuollu apellatsioonikohtu olemusega[[3]](#footnote-3).

**1.1.2** Tegemist oleks väga suure ja põhimõttelise reformiga, mitte vormilist laadi peenhäälestusega, nagu kohati on püütud näidata. Selline reform eeldaks äärmiselt põhjalikke analüüse, sh juhtimisanalüüsi, kuna asutuste liitmise tulemuseks võivad olla ka juhtimis- ja vastutusprobleemid, halvenenud teenuste kvaliteet ja kodanike rahulolematus, samuti kohtu töötajate motivatsiooni langus[[4]](#footnote-4). Sellised analüüsid praegu puuduvad.

**1.1.3** VTK-s üritatakse kohati jätta muljet, et plaani väljatöötamisel on lähtutud teaduskirjandusest. Näiteks tehakse spetsialiseerumist puudutavas joonealuses märkuses nr 12 viide kahele inglisekeelsele artiklile. Paraku jätab see viide mulje kõigest muust kui hoolikast teaduskirjanduse läbitöötamisest. Väidetavalt nähtuvat „teiste riikide praktikast“, et kohtunike spetsialiseerumine on efektiivne. Esimese viidatud allika osas on tegu suisa valeinfoga: tegemist on USA-s valminud üliõpilastööga, kus leitakse, et ameerika kohtunikud võiksid rohkem spetsialiseeruda, mitte aga „teise riigi praktika“ näitega. Teine osundatud tekst kõneleb eriliigiliste kohtute loomisest Kasahstanis. Niisiis ei ole juttu kohtuniku spetsialiseerumisest. Isegi viidatud allikas toonitatakse, et eriliigilised kohtud võivad olla efektiivsed, aga ei pruugi seda olla – tarvis on eelnevaid hoolikaid analüüse. Kolmandaks on küsitav, kas Kasahstan ikkagi on kuigivõrd sobiv eeskuju – nt Worldjusticeproject’i kohaselt on Eesti õigusriikluselt maailmas 9., Kasahstan aga 65. kohal.

**1.1.4** Kohtute haldamise nõukoda toetas 20.09.2024. a istungil I ja II astme kohtute ümberkorraldamist põhiseaduslikuks institutsiooniks. Sellega seonduv nn kohtureformi eelnõu

sai 17.04.2025 ka Vabariigi Valitsuse toetuse. Eelnõu seletuskirjas leitakse, et „[õ]igusemõistmine on iga riigi põhifunktsioon ja selle toimimine ei saa sõltuda konkreetse ministri või erakonna poliitilistest eelistustest ega hetkevajadustest“ (lk 1-2). VTK-s toodud ambitsioon kohtute ühendamiseks on tänaseks Riigikogus menetlemisel oleva kohtute haldamise tõhustamise eelnõuga (632 SE)[[5]](#footnote-5) selges vastuolus. On arusaadav ja tervitatav, et tänases julgeolekuolukorras soovib Vabariigi Valitsus asutusi liita ja kulusid koomale tõmmata, et suunata raha Eesti julgeoleku tagamisse, kuid seda ei saa teha põhiseadust ja kohtute sõltumatust arvestamata, tuues ettekäändeks kohtureformi liiga vähese ambitsioonikuse. Tänase päeva seisuga ei ole kohtute liitmist heaks kiitnud ei kohtunike täiskogu ega kohtute haldamise nõukoda. Ka ei sisaldu kohtute liitmine selgesõnaliselt kohtute arengukavas kuni aastani 2030 ega selle rakenduskavas. Kohtute haldamise nõukoda arutas kohtute võimalikku liitmist 14.03.2025. a istungil põgusalt „Kohtunike töökoormuse ühtlustamise ja kohtuniku hüvitiste VTK“ raames kui ühte alternatiivset kohtute töökoormuse ühtlustamise meedet kohtuasjade senisest paindlikuma ümbersuunamise kõrval, kuid selle toetuseks hääletust läbi ei viidud.

**1.2 Kuidas mõjuks samaliigiliste kohtute ühendamine menetlusosalistele?**

**1.2.1** Kohtualluvuse sätete kaotamisel kaoks menetlusosalise jaoks seadusest tulenev garantii nõuda asja lahendamist talle elukoha järgi lähimas või lepinguga kokku lepitud kohtus või kohtumajas. Menetlusosalise praegu seadusega tagatud õigust selles küsimuses ei suudaks asendada lubadus programmeerida arvutiprogramm asjade jagamisel isiku elu-, töö- või muu asukohaga arvestama. Seetõttu võiks kohtualluvuste seadustest kaotamisega kaasneda menetlusosalise jaoks vajadus sõita istungile mis tahes Eesti piirkonnas asuvasse kohtumajja.

**1.2.2** Kui kohtualluvust puudutavad sätted veidi muudetud kujul säiliksid, kuid kohtuasju jagatakse kohtunikele üle vabariigi, suureneks nende kohtuasjade arv, mida kohtunikul tuleks lahendada kohtumajas, mis ei ole tema tegelik töö tegemise koht[[6]](#footnote-6). Sellega kaasneks ilmselt kirjalikus menetluses ja virtuaalsel teel lahendatavate kohtuasjade arvu kasv. Istungimenetluste arv ning menetlusosaliste võimalus oma kohtuasjas vahetult osaleda väheneks. Samuti tooks kohtunike töösõitudele, teises kohtumajas istungisaalide broneerimisele ja istungite korralduslikes küsimustes kokkuleppimisele kuluv aeg kaasa menetlusaegade pikenemise ning ohustaks seeläbi ka töö kvaliteeti, mis vähendaks menetlusosaliste rahulolu kohtusüsteemiga.

**1.2.3** Kui kohtualluvust puudutavad sätted veidi muudetud kujul säiliksid ning üle vabariigi jagatakse kohtunikele valdkonnapõhiselt vaid konkreetset liiki kirjalikus menetluses lahendamisele kuuluvaid kohtuasju, sarnaneks see olemuselt teatud liiki kohtuasjade jagamisega teisele kohtule (vt p 1.1). Selline korraldus oleks menetlusosalisele pigem kasulik, sest aitaks ühtlustada kohtute töökoormust ning lühendada kohtute menetlustähtaegu. Sellisel juhul aga puuduks vajadus kohtute ühendamise järele, sest seda saaks praktiseerida ka kohtuid liitmata.

**1.3 Millised eelised ja puudused kaasnevad samaliigiliste kohtute ühendamisega?**

Kohtute ühendamine on ilmselt põhiseadusega vastuolus, mistõttu oleks kohatu arutleda sellega kaasnevate eeliste üle, kuid isegi kui kooskõla põhiseadusega kõrvale jätta, ei saa ühendamise positiivsete mõjudega nõustuda.

**1.3.1** VTK-s on kohtute ühendamise eeliseks märgitud **töökoormuse võrdset jaotumist** kõigi sama tasandi kohtunike vahel võrdsetel alustel. Töökoormuse võrdsust peab tagama üleriigilise kohtu tööjaotusplaan, mis arvestab kohtunike spetsialiseerumist ja töökoormust, kes asjaomast liiki nõuet menetlevad, aga ka vajadust istungite järele või muud piirkondlikkuse nõuet. Asi jagatakse kohtunikule, kellel on kõige väiksem koormus.

Mööname, et sama menetlusliigi kohtunike töökoormus töökoormuspunktides (TKP) arvestatuna on ühe kohtu sees ilmselt võrdsem kui eri kohtute vahel. See ei ole siiski piisav põhjus kohtute liitmiseks. Esmalt märgime, et praegused TKP-d ei kajasta enam ammu objektiivselt kohtunike töökoormust, mistõttu kiitis kohtute haldamise nõukoda 14.03.2025. a istungil heaks senise töökoormusmetoodika uuendamise kava. Praegune töökoormusmetoodika ja töökoormuspunktid väljendavad üldistatud pilti kohtunike keskmisest hinnangulisest koormusest, seega võib kuni 10%-list erinevust pidada pigem metoodikast tulenevaks normaalsuseks kui probleemiks, mida tuleks lahendada. Õigusemõistmise võrdlustabelis *„Justice Scoreboard 2023“[[7]](#footnote-7)* paigutati Eesti kohtusüsteem tõhususes ja menetluste kiiruses Euroopa Liidu riikide etteotsa. Eesti asub esimeses kohtuastmes tsiviil- ja haldusasjade lahendamiseks kuluva koguaja võrdluses teisel kohal Taani järel. Kokkuvõtvalt on Eesti kohtumenetluse kiirus kolmes kohtuastmes tsiviil- ja kaubandusasjades kuuendal kohal Euroopas, mistõttu ei saa nõustuda ka sellega, nagu oleks Eesti kohtusüsteem kohtuid ühendamata katastroofi äärel. Sama kinnitavad „*Justice Scoreboard 2024“[[8]](#footnote-8)* andmed.

Kahtleme sügavalt ka selles, et VTK-s esitatud statistikat sõltumata töökoormuspunktide ajakohasusest saab kohtute koormuste kohta järelduste tegemisel usaldusväärselt aluseks võtta. VTK tabelites toodud andmete aluseks on kohtute statistilised näitajad 2024. aastal, mis võtavad arvesse kohtunike ametisse asumist, ametist lahkumist ja pikemaajalisi töölt eemalolekuid (kohtunikuressurss), mitte aga ministri määrusega ette nähtud kohtunikukohtade arvu konkreetses kohtus. Viimane lähtub üldjoontes sellest, kui palju kohti tuleks kohtus täita, et kohus töötaks optimaalse koormusega. VTK-s kajastatud andmete alusbaas muudab kohtute koormused ning mis tahes järeldused kohtute koormuste kohta samas sõltuvaks sellest, kui edukalt suutis kohus konkreetsel aastal kohtunikukohti täita. Märgime, et 2024. aastal töötasid mitmed kohtud, sh vabariigi suurim Harju maakohus alamehitatuse tingimustes, sh otsustas minister algselt vabadele kohtunike kohtadele välja kuulutatud konkursi ära jätta[[9]](#footnote-9). Samuti toimusid näiteks Tallinna Ringkonnakohtus mitmed kohtunike liikumiste või eemalviibimistega seotud muutused, mille tõttu oli kohus alamehitatud, mida ei saa aga pidada tavapäraseks. Ka täna ootab I ja II astme kohtutes täitmist ca 13 kohtuniku kohta. Seetõttu ei kajasta VTK-s esitatud 2024. aasta statistika, mis arvutab kohtute töökoormuspunkte reaalselt ametis olnud kohtunike koormuspunktide järgi, kohtute tavapärast töökoormust olukorras, kus kõik kohtunike kohad oleksid ministri määrusele tuginedes täidetud, ning 2024. aasta andmetele tuginemine annab kohtute koormusest moonutatud pildi. Eeltoodust tulenevalt ei saa nõustuda ka etteheitega, nagu nõuaksid kohtunikud kohtumasinavärgi töös hoidmiseks aina rohkem raha – reaalne probleem on sellegi vähese ressursi tagamises, mis on kohtute jaoks ministri määrusega ette nähtud. Samas ei saa siiski jätta tähelepanuta, et „*Justice Scoreboard 2024*“ andmetel oli Eesti 27 liikmesriigi seas kohtunike arvu poolest 100 000 elaniku kohta allpool keskmist 17. kohal ning Valitsuse kulutustelt kohtutele eurodes elaniku kohta alles 21. kohal[[10]](#footnote-10).

Üldteada on ka asjaolu, et Eesti on jõudnud ajajärku, mil lähemate aastate jooksul võib vahetuda ca 21% kohtunikkonnast[[11]](#footnote-11). Kohtunike liikumised vaieldamatult mõjutavad ka kohtute töökoormust. Nimetatud asjaolusid ei ole VTK-s järelduste tegemisel arvesse võetud ning ebaõige oleks paariaastasest kohtunike intensiivsemast vahetumisest tulenevat töökoormuse teatavat ajutist ebaühtlust pikemaajaliste otsuste tegemisel arvesse võtta. Kohtunike pensionile siirdumisega kaasnevaid mõjusid adresseerib kõige tõhusamalt VTK-s välja toodud asenduskohtunike ettepanek. Samas aitaks positiivse ja paindliku tulemuse saavutada ka VTK‑s märgitud alternatiivne lahendus. Märgime, et Harju Maakohtu kui Eesti Vabariigis enim koormatud kohtu esimees nägi 2024. a märtsis khn-ile esitatud aruandes õigusemõistmise korraldamisest ja ressursside juhtimisest kohtus 2023. aastal, töökoormuse leevendamise vahendina ette vaid teatud liiki tsiviilasjade üleriigilist jagamist ning osade kohtuasjade kohtu pädevusest väljaviimist, kuid mitte kohtute liitmist. Kohtute liitmise ettepanekut ei esitanud ka ühegi teise kohtu esimees.

Ühtlasi ei saa kohtute koormuste võrdlemisel lähtuda vaid töökoormuspunktidest. Mitme kohtumajaga kohtute puhul tuleb lisategurina arvestada ka erinevate kohtumajade vahel kohtuniku poolt töösõitude tegemisele kuluvat aega. Vähetähtsaks ei saa pidada ka vajadust leida tõsiseltvõetavaid kohtunikukandidaate ääremaadel, eba‑atraktiivsetes regioonides asuvatesse kohtumajadesse. Selleks, et ka tulevikus leiduks juriste, kes näeksid end töötamas Ida-Virumaal või Valgamaal, tuleks vastupidiselt VTK-s väljapakutule säilitada teadlikult kohtunike töökoormuste mõningane erinevus nn tõmbekeskuste ja äärealade vahel, muutes sellega kohtunikele väljaspoole tõmbekeskust kandideerimise atraktiivsemaks.

VTK-s ei ole probleemina esile toodud sama kohtu sees esinevat koormuste erinevust tsiviilasju ja süüteoasju menetlevate kohtunike vahel. VTK-st nähtuvalt erines I astme tsiviilkohtuniku keskmine koormus 2024. aastal süüteokohtuniku keskmisest koormusest kõigis maakohtutes. See kinnitab, et erinevate menetlusliikide vahelist koormust on ka ühe kohtu sees keeruline ühtlustada, mistõttu ei saa veenvaks pidada väidet, kuidas üks üleriigiline tööjaotusplaan koormuste ühtlust paremini tagab. Võimalikud koormuste ühtlustamise vahendid (kohtuniku spetsialiseerumine teise menetlusliigi asjade lahendamisele, pensioneeruva kohtuniku koha täitmine teises menetlusliigis) on rakendatavad ka kohtuid ühendamata.

Kokkuvõtlikult oleme seisukohal, et kohtute ühendamine üheks kohtuks:

1) ei ole meede, mis aitaks iseenesest tagada kohtunike võrdset töökoormust erinevate menetlusliikide (tsiviil- vs süüteokohtunikud) vahel;

2) ei ole sama menetlusliiki lahendavate kohtunike töökoormuste ühtlustamiseks vajalik meede vähemalt seni, kuni seda ei tingi kohtute vaheline töökoormuse erinevus olukorras, kus kõik kohtunike kohad üle vabariigi on täidetud ning teatud liiki kohtuasjade teisele kohtule jagamine või kohtualluvuse muutmine ei ole oma eesmärki täitnud.

**1.3.2** VTK-s on kohtute ühendamise positiivse mõjuna nimetatud ka **piirkondlike erinevuste tasakaalustamist ja spetsialiseerumisvõimaluse laienemist** kõigile kohtunikele sõltumata teenistuskohast.

Selgusetuks jääb, mida peetakse silmas piirkondlike erinevuste tasakaalustamise all. Toetame vastupidi VTK-s märgitule, piirkondlike kompetentsikeskuste kujunemist ning sealtkaudu kohtunike spetsialiseerumist. Selle asemel, et tekitada üle riigi hajus veebipõhiselt organiseeritud spetsialiseerunud kohtunike võrgustik, kes igapäevaselt üksteisega ei suhtle, tuleks tekitada sarnaste spetsialiseerumisvaldkondadega üksused (kohtud/kohtumajad), kus tööl käivad kohtunikud saaksid üksteisega vahetult kogemusi jagada. Positiivne näide on Tartu maakohtu maksejõuetuse- ja äriregistri asjade osakond. See looks eelduse ka reaalseks teadmiste ja kogemuste vahetamiseks, mis üle veebi toimub paratamatult harvemini ning on ka tülikam.

Samas märgime, et juba praegu on kohtunikud esimese astme kohtutes osakondade ja ringkonnakohtutes kolleegiumide kaupa spetsialiseerunud, kusjuures arvestatakse nii seadusest tulenevat spetsialiseerumiskohustust kui ka kohtunike endi soove spetsialiseeruda mõnele kindlale valdkonnale. Lisaks kitsamale spetsialiseerumisele on kohtud juba praegu spetsialiseerunud ka kohtualluvuste ja tööpiirkondade põhiselt[[12]](#footnote-12).

Liiga kitsas spetsialiseerumine, eriti ringkonnakohtute tasandil, võib kaasa tuua olukorra, kus teatud liiki kohtuvaidluste üle hakkab otsustama vaid käputäis inimesi, kes omandavad teatud õigusvaldkondades nn tõemonopoli. See ohustab nii õigusemõistmise sõltumatust kui ka kohtupraktika arengut. Ka ei soodusta liiga kitsas spetsialiseerumine võrdset töökoormust kohtunike vahel, pigem võib eeldada vastupidist. Eeltoodu ei tähenda, et ei võiks olla üle vabariigi näiteks perekonnaasju, asjaõigusasju või tööõigust lahendavate kohtunike võrgustikke, kes kord kuus omavahel kohtuasju arutavad. VTK-st ei selgu, miks ei ole võimalik toetada kohtunike professionaalsust kohtuteüleste ekspertvõrgustike loomise kaudu[[13]](#footnote-13). Sellised harvad nõupidamised ei asenda samas siiski vahetut ja kohest suhtlust sama liiki kohtuasjas pädeva kolleegiga, et leida ühiselt vastus mõnele kiirele menetlus- või materiaalõigust puudutavale küsimusele. Spetsialiseerumine ei peaks olema eesmärk omaette, vaid üksnes vahend menetluse tõhustamiseks ja õigusemõistmise kvaliteedi tõstmiseks.

VTK-s märgitakse, et „Harju Maakohtu 2023. aastal lahendatud tsiviilasjade menetlusaja analüüs näitas, et eelkõige kahele kuni kolmele valdkonnale spetsialiseerunud kohtunikud menetlevad asju kiiremini“ (lk 6). VTK-s puuduvad põhjendused, miks ei ole 2-3 liiki kohtuasjale keskendumist võimalik saavutada praeguse kohtute organisatsiooniga. KS § 91 lg 2 sätestab, et kohtunike spetsialiseerumise tagamiseks võib kohtu üldkogu otsustada, et kohtus on mitu tsiviil- või süüteoosakonda. Sellisel juhul nimetatakse osakond spetsialiseerumise järgi. Eeltoodust tulenevalt puuduvad juba praegu seadusandlikud takistused nii rohkemate osakondade loomiseks kui ka kohtunike kitsamaks spetsialiseerumiseks.

**1.3.3** VTK-s on kohtute ühendamise positiivse mõjuna nimetatud **paindlikumat juhtimist** – kohtu esimees saab tõhusamalt korraldada tööjaotust ja ressursside kasutust, sh vajadusel kiiresti reageerida eriolukordadele, samuti **vähenevat vajadust suunata kohtuasju teise kohtusse kohtualluvust muutmata**.

Oleme vastupidiselt VTK-s märgitule seisukohal, et mida kompaktsem ja väiksem on kohus, st mida lähemal on juht juhitavatele, seda kiiremalt ja tõhusamalt saab esimees märgata ja reageerida muutunud olukorrale. Mida suurem on kohtu organisatsioon, seda pikemaks venib otsustusahel, bürokraatlikumaks muutub otsuste tegemine ning nõrgeneb ka esimehe võime panustada kaugemal asuvate töötajate arengusse ja probleemide lahendamisse. Praeguse kohtute organisatsiooniga ei ole ühe kohtu juhi kehvadel otsustel fataalset mõju. Seevastu ühe üleriigilise kohtu kehv juhtimine mõjutaks kogu kohtusüsteemi. Teisisõnu oleks kohtute liitmine ohtlik kohtute sõltumatusele ja õigusriiklusele.

Kui tahame jätkuvalt hoida digiriigi mainet, puudub reeglina ka vajadus „suure juhi“ sekkumiseks kohtuasjade jagamise protsessi ning kõik peaks ära tegema arvuti. Aeg, mil kohtu esimees isiklikult kohtuasju koormuste ühtlustamiseks ühelt kohtunikult teisele ümber jagas, võiks olla möödanik.

VTK-s märgitud kohtu esimehe õigus otsustada kohtuniku üleviimine ühest kolleegiumist või osakonnast teise, ohustab kohtuniku sõltumatust ning tekitab võimaluse kohtuesimehe meelevaldseteks otsusteks, nt ebameeldiva kohtuniku üleviimisega teise kohtumajja. Keeldumise korral võib VTK järgi oodata kohtunikku ametist vabastamine. Leiame, et selline nõusolekuta üleviimine võib kujutada endast kohtuotsuste sisu kontrollile allutamise vahendit, kuna lisaks asjaomaste kohtunike ametiülesannete ulatuse ja neile määratud kohtuasjade läbivaatamise võimalikule mõjutamisele võivad sellel olla ka märkimisväärsed tagajärjed nende kohtunike elule ja ametikäigule ning seega võivad sellega kaasneda distsiplinaarkaristusega analoogsed tagajärjed[[14]](#footnote-14). Seega peaks igasugune spetsialiseerumisvaldkonna vahetamine, samuti töö asukoha muutmine olema vabatahtlik, mitte sunniviisiline. Töö tegemise koht on inimese jaoks väga oluline, ning seda ka tänasel päeval, kus on võimalik teha kaugtööd. Ega ilmaasjata ei sätesta töölepingu seaduse (TLS) § 20 ls 2 üldreeglina ette, et töö tegemise koht lepitakse kokku kohaliku omavalitsuse (mitte riigi!) täpsusega. Seega annaks töötamise koha muutmise õigus esimehele väga suure mõjutushoova kohtuniku suhtes ning esimees võib halbade asjaolude kokkusattumisel mõjutada ka kohtuniku töö sisu – kohtunik võib tema „ümber asustamise“ kartuses hakata kasvõi alateadlikult tegema otsuseid, mis esimehele sobivad. Kokkuvõtlikult võib selline „tööjaotuse paindlik korraldamine“ ohustada nii kohtunike sõltumatust, õigusemõistmise kvaliteeti, menetlustähtaegu kui ka usaldust kohtusüsteemi vastu, rääkimata selle mõjust kohtunikuameti atraktiivsusele.

Üle Eesti erinevates kohtumajades asuvate kohtunike ja kohtutöötajate juhtimine ühest konkreetsest kohtumajast ei soosi ka ühtse meeskonnatunde ja ühtekuuluvuse tekkimist. Ringkonnakohtute liitmise selgeks ohuks on õigusemõistmise kättesaadavuse vähenemine Lõuna‑Eestis. Eraldi ringkonnakohtud tagavad õigusemõistmisel regionaalse tasakaalu ning võimaldavad kohtusüsteemil arvestada erinevate piirkondade eripäradega. Samas võib tervet Eestit hõlmava ringkonnakohtu korral näha efektiivsuse saavutamiseks survet õigusemõistmise koondamiseks Tallinna. Selline võimalus tekiks üleriigilise ringkonnakohtu moodustamisel, sest osa seni seadusandja poolt kohtumenetluse seadustes sätestatud reegleid (näiteks küsimus kohtualluvusest) kaotavad oma mõtte, kuna nendega reguleeritud küsimused muutuvad kohtu siseasjaks.

Ringkonnakohus vaatab kohtuasju reeglina läbi kolmeliikmelises koosseisus. Ühe kohtu loomine tähendab, et tekib surve koosseisude moodustamiseks ka viisil, kus kohtuasja läbivaatav koosseis ei asu tervikuna enam samas kohtumajas. See tekitab omakorda surve suulise kohtuistungi asendamiseks kirjaliku menetluse või virtuaalse istungiga, mille tulemusena juurdepääs vahetule õigusemõistmisele halveneb. Juhtimine ühest (eelduslikult suurema kohtunike arvuga) kohtumajast viib pikas perspektiivis selleni, et õigusemõistmine, ressursid ja inimesed hakkavad koonduma sinna, kus asub kohtu juhtkond. Õigusemõistmise sammhaaval kolimine Tallinna kahandab Lõuna‑Eestis asuvate õigusasutuste rolli ning kaob regionaalsete eripäradega arvestamine õigusemõistmisel. Üks ringkonnakohus ei taga Eesti elanike ühetaolist ja tõhusat kohtulikku kaitset, isikute võrdset juurdepääsu õigusemõistmisele ning võimalust viibida oma asja arutamise juures (PS § 12, § 15 lg 1, § 24 lg 2). Euroopa Liidu Lepingu artikli 19 lõike 1 teises lõigus osutatud tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte on Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõte, mis on sätestatud ka EIÕK artikli 6 lõikes 1 ning harta artikli 47 teises lõigus[[15]](#footnote-15).

Hollandi antropoloog Jitske Kramer on 20. märtsi 2024. a Eesti Ekspressi artiklis „Džunglist kontorisse ja ärisse“ kirjutanud: „Kui kaks inimest on ühes ruumis, on nad omavahel tihedalt ühendatud ja väljasolija võib tunda end tõrjutuna. Neid, kes on lähemal juhile ja „võimu tulele“, võib tabada kergemini edutamine või ka nõmedamad tööülesanded, sest nad on lähemal. Kultuur on ka võimujaotussüsteem. Kui kümme inimest on ühes ruumis, nende hulgas ka see, kel on rohkem võimu eelarvet jagada, ja mõni osaleb ekraani kaudu, ehk isegi kehva wifiga, siis siin on tugev ebavõrdsus. Grupp ruumis peab väga aktiivselt mõtlema, kuidas integreerida eemalolijaid päriselt.“ Seega on ühe asutuse puhul teistest „võrdsemalt koheldud“ need, kes asuvad füüsiliselt juhile lähemal, mitte temast eemal ning kellel on juhiga tihedam lähikontakt.

Eesti Vabariigi suurima, Harju Maakohtu, esimees tegi 2024. a märtsis khn-ile esitatud aruandes õigusemõistmise korraldamisest ja ressursside juhtimisest kohtus 2023. aastal, ettepaneku luua ja/või tugevdada vaheastme juhtide rolle, et tekiksid 15‑liikmelised, maksimaalselt 20-liikmelised grupid. See näitab, et ka kompaktselt asuva kohtu jaoks on töötajate motivatsiooni ja kuuluvustunde suurendamiseks ülitähtis piisaval arvul vaheastmejuhi kohtade tekitamine, kes aitaksid organisatsioonis töötavaid inimesi omavahel liita ning neil juhtkonnaga suhestuda. 15. mail 2025 toimunud kohtujuhtide nõupäeval selgitasid VTK autorid, et kohtute ühendamisel on plaanis jätta alles ringkonnakohtutes kolm kolleegiumi esimeest ning esimese astme kohtutes 10 osakonda koos osakonnajuhtidega. Samas kaovad senised liigsed kohtuesimeeste ja kolleegiumi esimeeste kohad. Leiame, et sedavõrd hõredalt juhtidega varustatud ülisuurte kohtuorganisatsioonide tekitamine ei aita kuidagi kaasa õiglaste ja kõiki arvestavate juhtimis- ja ressursi jagamise otsuste tegemisele ega organisatsiooni paindlikumale juhtimisele. Ka ei ole selline organisatsioon võrreldav kompaktselt ühes kohtumajas asuva, kasvõi 200 kohtunikuga kohtuorganisatsiooniga, kui viimasel on selge juhtimisstruktuur ja piisav arv vaheastme juhte.

**1.3.4.** VTK-s on kohtute ühendamise positiivse mõjuna nimetatud ka **õiguse kättesaadavuse tagamist üle Eesti** ning **tugiteenuste tsentraliseerimise võimaldamist**.

Leiame, et õigus on juba praegu üle Eesti kõigile kättesaadav. Ka on kohtusüsteem juba aastaid tagasi alustanud kohtu tugiteenuste tsentraliseerimist, mille tulemusel on moodustatud kohtuteülesed arhivaaride, tõlkide ja personalitöötajate teenistused, loodud kohtute ühtne kõnekeskus, kohtuteülesed andmekaitse ja andmekvaliteedi juhi, IT-juhi ja turvateenistuse juhi ametikohad. Tugiteenuste tsentraliseerimine jätkub ning jõuab loodetavasti lõpule kohtute haldamise tõhustamise eelnõuga (632 SE) kohtuhaldusteenistuse loomisega.

**1.4. Kuidas mõjutaks teatud liiki kohtuasjade jagamine teisele kohtule kohtute töö efektiivsust?**

Teatud liiki kirjalikus menetluses lahendatavate kohtuasjade jagamine teisele kohtule oleks põhjendatud kohtute töökoormuse ebavõrdsuse korral ning aitaks kohtute töökoormusi ühtlustada, kui selline võimalus on kõigile ettenähtav ja seadusesse kirjutatud.

**1.5 Millised on teatud liiki kohtuasjade teisele kohtule jagamise eelised ja puudused?**

Eeliseks on kohtute töökoormuste võrdsustumine ning seeläbi kohtute efektiivsuse ja lahendite kõrge kvaliteedi tagamine. Kui teatud liiki kohtuasjade selline jagamine on seaduses ette nähtud ning kohtuasi on lahendatav kirjalikus menetluses, ei ole võimalik puudusi näha.

**1.6** **Kuidas mõjutab teatud liiki kohtuasjade teisele kohtule jagamine menetlusosalise arusaama kohtusse pöördumisest?**

Selline jagamine ei tohiks menetlusosalise arusaama kohtusse pöördumisest mõjutada.

**1.7. Milliseid alternatiivseid võimalusi näete kohtute paindlikkuse tõstmiseks?**

Kohtute seaduses võiks sätestada mõne ringkonnakohtu kolleegiumi ootamatu ülekoormuse puhuks KS §-ga 451 analoogse aluse asjade suunamiseks lahendamiseks teise ringkonnakohtusse.

**1.8. Kas teil on täiendavaid ettepanekuid kohtute töö efektiivsemaks muutmiseks?**

Ei ole selliseid ettepanekuid, mis vajaksid KS muutmist. Küll aga sooviks toonitada, et üks ringkonnakohus toob kaasa keerukama töökorralduse, raskemini hallatava personalipoliitika ja vähem paindlikkust. Seoses sagedasemate kohtumajade vaheliste sõitudega (istungid, nõupidamised, kohtute üldkogud, juhtimisülesannete täitmine kohapeal) suurenevad nii kohtu kui kohtunike transpordikulud kui ka kohtunike ajakulu. Ka ei soosi kohtujuhi füüsiline asukoht teises linnas järelevalve tõhusat teostamist. Suurem organisatsioon võimaldab paremini peita süsteemi sisemist ebaefektiivsust ja ressursside raiskamist. Ühe ringkonnakohtu loomine tekitab ebakindlust töökoha asukoha ja kulude kandmise osas ning võib seeläbi kahjustada kohtu kui tööandja kuvandit ning parimate spetsialistide värbamist.

**2. Asenduskohtunike süsteemi loomine**

**2.1 Kas toetate asenduskohtunike süsteemi loomist?**

Me toetame süsteemi loomist, kui analüüs kinnitab, et see on põhiseadusega kooskõlas.

**2.2 Kuidas mõjutaks asenduskohtunike süsteemi loomine kohtunike töökoormust ja õigusemõistmise järjepidevust?**

Asenduskohtunike süsteemi loomine aitaks tagada kohtunike stabiilselt ühtlase töökoormuse ja õigusemõistmise järjepidevuse ka siis, kui mõni kolleeg lühemaks ajaks (aastaks või paariks) roteerub või vanemapuhkusele jääb. Sellega välditakse sellist kulu riigieelarvele, mis võiks tekkida uue kohtuniku konkursi väljakuulutamisega, millel on pikemaajalisem mõju riigieelarvele.

**2.3 Millist rolli võiksid asenduskohtunikud kohtusüsteemis täita?**

Kuna asenduskohtunikud hakkaksid saama kohtunikuga samaväärset palka ja neile kehtiksid samaväärsed sotsiaalsed tagatised, ei tohiks neile teha ka õigusemõistmisel erisusi.

**2.4 Millised võiksid olla asenduskohtunike kasutamise eelised ja puudused?**

Asenduskohtunike kasutamist välistavaks puuduseks saaks olla nende rakendamise vastuolu põhiseadusega. Ka võiks puuduseks osutuda „rooste läinud“ või vastupidi „toored“ ametioskused ja teadmised, kuid seda saaks parandada kiire sisse-elamiskoolitusega ning asjade jagamise ja palgaga vähendatud mahus, nagu noorkohtunikele. Eeliseks on senise stabiilse töökoormuse jätkumine kohtus. Asenduskohtunike rakendamine vähendaks või hoiaks samas ära lahkuva kohtuniku kohtuasjade ümberjagamist teistele kohtunikele.

**3. Kohtunikule lisatasu maksmine**

**3.1 Kuidas aitaks lisatasu maksmine motiveerida kohtunikke ja kompenseerida nende ülekoormust?**

Kahtlemata meeldiks igale kohtunikule ülekoormuse olukorras lisatasu saada. Samas ei ole tegemist harva esineva olukorraga. Pidevalt räägitakse kohtunike liigsest töökoormusest (ka VTK-s) ja kohtunike läbipõlemisest. Suure hulga töö tegemise eest lisatasu maksmine võib seda probleemi hoopiski suurendada.

Ühtlasi ei tugevdaks lisatasu saamine kohtuniku motivatsiooni töö tegemiseks, kui lisatasu maksmine ükskord lõpetatakse ja normaalne koormus taastub. Pigem võiksid tekkida vaidlused kohtu juhtkonna ja kohtunike vahel selle üle, kas tegemist on siiski jätkuva ülekoormusega või mitte.

**3.2 Millist mõju võiks lisatasu maksmine avaldada kohtunike töö kvaliteedile ja efektiivsusele?**

Võib uskuda, et ajutiselt kohtuniku töö kvaliteet ja efektiivsus lisatasu maksmisel suurenevad, mõne aja möödudes aga langevad tavapärasele tasemele. Lisatasu ei tohiks maksta töö kvaliteedi eest – tekiks küsimus, kes kvaliteeti hindab ja kui objektiivselt ta seda teeks. Kaaluda võiks pigem lisatasu maksmist omavalitsusorganites töö tegemise eest. Praegu on see töö täielikult tasustamata, kusjuures mõne omavalitsusorgani puhul on töökoormus märkimisväärselt suur ning kohtunikke on omavalitsusorganitesse kandideerima keeruline leida.

**3.3 Kuidas võiks lisatasu süsteem mõjutada kohtunike vahelist võrdsust?**

Kui lisatasu on objektiivselt põhjendatud (nt osalemine omavalitsusorgani tegevuses) ning kohalduks kõigile ühetaoliselt, ei mõjuks see ilmselt kellegi jaoks häirivalt. Samas kui lisatasu makstakse kellelegi üldsõnaliselt hea kvaliteedi või töökoormuse tõusu tõttu, võiks see pingestada kohtusisest õhkkonda. Ühtlasi oleme resoluutselt vastu lisatasu kasutamisele nn töö tõhustamise ja kvaliteedi tõstmise meetmena, mis annaks aluse õigustada KRAPS-is kohtunike baaspalkade vähendamist.

**4. Rahvakohtunike institutsiooni kaotamine**

**4.1 Kas toetate rahvakohtunike institutsiooni kaotamist? Millised on argumendid rahvakohtunike institutsiooni kaotamise poolt ja vastu?**

Kuigi rahvakohtuniku institutsioonil on teoreetiliselt positiivseid aspekte, tuleb möönda, et selle süsteemiga praegusel kujul jätkamine ei näi mõistlik. Pigem oleks maakohtuniku jaoks positiivne see, kui mõningates keerulisemates asjades oleks tema kõrval kaks professionaalset kohtunikku.

**4.2 Kuidas mõjutab rahvakohtunike kaasamine ainult isikuvastaste kuritegude menetlustesse tasakaalu professionaalse ja ühiskondliku vaate vahel?**

Kui rahvakohtuniku instituuti soovida osaliselt säilitada, võiks kaaluda rahvakohtunike kaasamist üksnes raske vägivallakuritegevuse, vägistamiste jms korral – ehk niisugustes valdkondades, mille puhul elanikkonna üldine huvi on eeldatavasti suur ja mille mõistmine ei eelda ülearu põhjalikke eriteadmisi (nt majandusest, ärist vms). Kuigi professionaalne ja ühiskondlik vaade koos oleksid esindatud siis vaid raskete isikuvastaste kuritegude puhul, ei tohiks sel olla suurt mõju kohtusüsteemi usaldusväärsusele.

**4.3 Milline võiks olla rahvakohtunikest loobumise mõju kohtusüsteemi legitiimsusele ja usaldusväärsusele?**

Ei näe, et rahvakohtunike autoriteet ja mõju ühiskonnas oleks sedavõrd oluline, et nendest loobumine avaldaks tuntavat negatiivset mõju kohtusüsteemi legitiimsusele ja usaldusväärsusele.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Tiina Pappel

Kohtu esimees

1. Vt Eesti Vabariigi põhiseaduse. Kommenteeritud väljaanne, § 148 kommentaar 3, <https://pohiseadus.ee/sisu/3632> [↑](#footnote-ref-1)
2. Eristada tuleb kassatsiooni, revisjoni ja apellatsiooni mudeleid. Kontinentaalse õigussüsteemi kassatsioonikohtud arenesid kohtutest, kelle esmaseks ülesandeks oli avalike huvide teenimine, nagu näiteks õigusaktide ühetaoline kohaldamine ning ühtse kohtupraktika tagamine. Hiljem on kassatsioonikohtutele omistatud ka eraisikute erahuvide kaitsmise ülesanne. Selle kohta vt lähemalt Sofie M.F. Geeroms. Comparative Law and Legal Translation: Why the Terms Cassation, Revision and Appeal Should Not be Translated… The American Journal of Comparative Law. Vol. 50, No 1, 2002, pp 201–228. Selle kohta vt ka J. Thomas, lk 17. [↑](#footnote-ref-2)
3. Vt täpsemalt J. Jäätma „Põhiseaduse § 148 lõike 1 punktide 1 ja 2 tõlgendamisest“. [↑](#footnote-ref-3)
4. Vt. K. Taro arvamuslugu: usk lihtsatesse lahendustesse on kiire tekkima ja visa kaduma. 07.04.2025. [Külli Taro: usk lihtsatesse lahendustesse on kiire tekkima ja visa kaduma | Arvamus | ERR](https://www.err.ee/1609656311/kulli-taro-usk-lihtsatesse-lahendustesse-on-kiire-tekkima-ja-visa-kaduma) [↑](#footnote-ref-4)
5. [Eelnõu - Riigikogu](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2df3cfc4-3ccc-4bc6-8886-d98cd5be4970/kohtute-seaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus-kohtute-haldamise-tohustamine/) [↑](#footnote-ref-5)
6. Selline korraldus riivaks tugevalt kohtuniku õigust teha tööd kohas (praeguses kohtus), kuhu ta on ametisse määratud. [↑](#footnote-ref-6)
7. <https://commission.europa.eu/document/db44e228-db4e-43f5-99ce-17ca3f2f2933_en> [↑](#footnote-ref-7)
8. <https://commission.europa.eu/document/download/84aa3726-82d7-4401-98c1-fee04a7d2dd6_en?filename=2024%20EU%20Justice%20Scoreboard.pdf> [↑](#footnote-ref-8)
9. Vt https://www.err.ee/1609437029/pakosta-tuhistas-nelja-kohtuniku-valimise-konkursi [↑](#footnote-ref-9)
10. <https://commission.europa.eu/document/download/84aa3726-82d7-4401-98c1-fee04a7d2dd6_en?filename=2024%20EU%20Justice%20Scoreboard.pdf> tabelid 33 ja 37. [↑](#footnote-ref-10)
11. Vt Riigikohtu esimehe sõnavõtt kohtunike täiskogul 2024. aasta maikuus Pärnus: „Eestis on 251 kohtunikku, kellest järgmise viie aasta jooksul võib pensionile jääda 53.“ [↑](#footnote-ref-11)
12. Näiteks haldusasjades arutab Tartu halduskohus vastustaja asukoha järgi kaebusi PRIA, Haridus- ja teadusministeeriumi, Tartu Ülikooli, Ravimiameti ja Viru Vangla vastu, Tallinna halduskohus aga Konkurentsiameti, sotsiaalministeeriumi, Tallinna Linnavalitsuse, Eesti Advokatuuri, Tehnilise Järelevalve Ameti ja Rahapesu Andmebüroo vastu. Ka maakohtute tööd iseloomustavad asukohast tulenevad eripärad – Viru maakohus peab teistest enam tegelema venekeelsete menetlusosaliste ja Ida-Virumaal elavate inimeste eripäradega, Pärnu maakohtu all töötab maksekäsuosakond, Tartu maakohus on spetsialiseerunud maksejõuetus- ja registriasjade lahendamisele. [↑](#footnote-ref-12)
13. Kohtuteülesed ekspertvõrgustikud nägi ette „Esimese ja teise astme kohtute arengukava 2020-2023“. [↑](#footnote-ref-13)
14. Euroopa Kohtu kohtuasjad C-487/19, p 115; C-647/21 ja C-648/21, p 82. [↑](#footnote-ref-14)
15. Vt Euroopa Kohtu kohtuasjad C-647/21 ja C-648/21, p-d 62-63. [↑](#footnote-ref-15)