



Eesti Kohtunike Ühing

Pr Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 25.04.2025 nr 8-3/3802-1
Meie 25.05.2025

Eesti Kohtunike Ühingu arvamus VTK-le (kohtunike töökoormuse ühtlustamine jt ettepanekud)

Eesti Kohtunike Ühingu (EKOÜ) on saadetud arvamuse andmiseks kohtunike töökoormuse ühtlustamist ja teisi ettepanekuid sisaldav VTK. EKOÜ tänab Justiitsministeeriumit võimaluse eest esitada eeltoodu kohta arvamus.

EKOÜ peab ennatlikuks ja ebavajalikuks VTK-s toodud kohtute liitmise ettepanekud. VTK-s toodud ettepanekute osas esitame järgmised tähelepanekud.

Kohtute liitmine

1. Kohtute liitmise abil saavutatavad eesmärgid

EKOÜ ei toeta kohtute liitmist ja osundab, et kohtute liitmiseks puudub valdavas osas kohtunikukonna toetus. VTK-st ei ole võimalik üheselt järeldada, milline on lahendamist vajav probleem, mida ei saa kõrvaldada ühelgi teisel viisil peale kohtute liitmise. Olukorras, kus lahendamist vajav probleem puudub, tooks kohtute liitmine riigile kaasa märkimisväärsed lisakulutusi ning juba ainuüksi seetõttu tuleks plaani edasisest arendamisest loobuda.

EKOÜ peab vajalikuks osundada, et VTK-s on kirjeldatud erinevaid kaalutlusi, millistega on põhjendatud kohtute liitmise vajadust, kuid osaliselt on need kaalutlused teine-teisele vasturääkivad ning osaliselt ei saa nõustuda, et kaalutluste aluseks oleksid reaalsed faktilised andmed.

1.1. Kohtute töökoormuse ühtlustamine

Esimese lahendamist vajava probleemina on VTK-s viidatud vajadusele ühtlustada kohtute erinevat töökoormust. Samas ei saa VTK-s välja toodud statistika alusel veenduda, et viidatud probleem tegelikkuses märkimisväärsel viisil esineb ning et seda ei ole võimalik lahendada muude lihtsate ja vähemkulukate meetmega peale kohtute liitmise.

Esmalt peab EKOÜ vajalikuks osundada, et tänane töökoormusmetoodika ei kajasta adekvaatselt kohtunike töökoormust ega võimalda võrrelda erinevate valdkondade kohtunike töökoormust (see ei ole olnudki kehtiva töökoormusmetoodika eesmärk). Küll aga võib järeldada VTK-s toodud andmetest, et üheski kohtus ega üheski menetlusliigis ei ületa erinevus keskmisest koormusest 10%, mistõttu ei saa põhjendatult väita, et tegu on äärmiselt tõsise probleemiga. Tsiviilvaldkonnas puuduvad erinevused Tartu Maakohtu

ja Harju Maakohtu vahel ning töökoormuse osas on sarnased ka Pärnu Maakohus ja Viru Maakohus. Mõnevõrra suurem on tsiviilvaldkonnas Tartu ja Harju Maakohtu koormus võrreldes Pärnu ja Viru Maakohtuga.

Süüteo menetluste osas on suurim koormus Harju Maakohtus ja väikseim Pärnu Maakohtus, teistes kohtutes suuri erinevusi ei ole. Halduskohtutes töökoormuse erinevusi ei ole. Ringkonnakohtutes puuduvad sisulised erinevused tsiviilvaldkonnas. Haldusasjades on Tallinna Ringkonna töökoormus suurem Tartu Ringkonnakohtu omast ning süüteo valdkonnas on Tartu Ringkonnakohtu töökoormus mõnevõrra suurem Tallinna omast.

Seega ei ole erinevused töökoormustes kokkuvõttes kõikides kohtutes sedavõrd suured, et neid ei ole võimalik lahendada muul moel peale kohtute liitmise. VTK-s ei ole sisuliselt analüüsitud, millistest põhjustest on töökoormuse erinevused tingitud (näiteks seadusest tulenevad erialluse nõuded). Kohtutes, kus töökoormuste erinevusi ei esine, ei eksisteeri probleemi, mida lahendada kohtute liitmisega.

Töökoormusest tuleneva probleemi tõstatamisel on viidatud uuringule „Kohtunikuameti kuvand Eestis” (2023). Uuringu alusel on väidetud, et suur töökoormus, mis tekib nimelt asjade jaotuse ebaühtlusest, on kõige olulisem töökorralduslik probleem kohtunike arvates. Selliseid järeldusi viidatud uuringu alusel EKoÜ hinnangul teha ei saa. Kohtunikud on uuringus pidanud probleemiks mitte töökoormuse ebaühtlast jaotust, vaid töökoormuse suurust ning sama järeldust kinnitavad EKoÜ liikmete hulgas läbi viidud küsitluste tulemused¹.

1.2. Kohtute liitmise sobivus töökoormuse küsimuse lahendamisel

EKoÜ peab kaheldavaks, kas kohtute liitmine aitaks töökoormust ühtlustada. Lahenduse sobivuses annab alust kahelda asjaolu, et kui vaadelda asjade jaotust kohtutes sees, esinevad suured erinevused kohtunike individuaalses lahendamata asjade arvus ehk nn jäägis. Näiteks on Harju Maakohtus erinevused alates mõnekümnest asjast kuni enam kui 300 asjani. Seega on töökoormusega seonduv oluliselt keerulisem probleem ning töökoormuse võimalikud erinevused vajaksid eelnevalt sisulist analüüsi.

VTK-s endas on mööndud, et kohtute üldise suure töökoormuse probleemi kohtute liitmine lahendada ei aita. Samuti on VTK-s nõustunud, et esimese astme kohtutes saab näiteks tsiviilvaldkonnas töökoormust ühtlustada läbi tarbijakrediidi vaidlusasjade jagamise kõikidele kohtutele. VTK-s on välja toodud, et nende asjade arv ja kaal koormuspunktide arvestuses oleks piisav töökoormuse erinevuste ühtlustamiseks. EKoÜ hinnangul võib sama lahendust kasutada mitmete selliste hagita menetluste osas, kus üldjuhul ei ole vajalik kellegi isiklik ära kuulamine ega istungi läbiviimine. Süüteo valdkonnas on VTK-s nõustunud, et sõltumata alluvusest võiks kõigile kohtutele jagada süüdimõistetu ennetähtaegse vabastamise asju ning nende asjade arv ja väärtus koormuspunktides oleks piisav, et tasakaalustada töökoormust. Haldusasjade osas on mööndud VTK-s, et suure osa haldusvaidlustest moodustavad kinnipeetavate kaebused, mida saaks jagada kohtute üleselt. Lisaks saaks kohtute üleselt jagada ka näiteks hankeasju.

Eeltoodust järeldub, et toimivad ja riigile kulutusi mitte kaasa toovad lahendused kohtute töökoormuse ühtlustamiseks on olemas ja vajadus kohtuid liita puudub.

1 EKoÜ töökoormuse küsimustik I ja II astme kohtunikele, kättesaadav: <https://ekou.ee/mat/EST-2022-EKoY-koormuse-kysimustiku-koond.pdf>

1.3. Spetsialiseerumise suurendamine

Kohtute liitmise teise eesmärgina on välja toodud vajadus suurendada kohtunike spetsialiseerumist. VTK-st ei ole võimalik järeldada, kuidas spetsialiseerumisest tulenev probleem on tuvastatud ja milles see täpselt seisneb. Eestis ei ole täna ühtegi kohtunikku, kes ei oleks spetsialiseerunud tsiviil-, süüte- või haldusvaldkonna vahel. VTK-s on nõustatud, et spetsialiseerumine on juba praegu kõikides kohtutes võimalik ning see küsimus lahendatakse kohtute tööjaotusplaanis.

VTK-st ei ole mõisteta, kas ja kui, siis millisel põhjusel on probleemiks spetsialiseerumisvaldkondade arvu erinevus kohtute vahel. Pole põhjust arvata, et 22 spetsialiseerumisvaldkonda on oma olemuselt parem kui 6. VTK-s selles osas viidatud KHN 19.09-20.09.2024 protokoll ei kajasta mitte sisulist analüüsi, vaid tegu on analüüsi koostanud isiku subjektiivse arvamusega, mida ei saa pidada sisuliseks hinnanguks. KHN protokollis viidatud analüüsist endast järeldub hoopis see, et osalise tööajaga töötav kohtunik lahendab asju aeglasemalt võrreldes kohtunikuga, kes töötab täistööajaga. Seega ei ole erinevused asjade lahendamise osas otseses seoses nende valdkondade arvuga, millele kohtunik on spetsialiseerunud.

Spetsialiseerumisest tuleneva probleemi tuvastamiseks on viidatud ka menetlusosaliste rahulolu uuringule 2021. aastal, kuid uuringu tulemustest ei nähtu, et menetlusosalised oleksid probleemina viidanud vähestele spetsialiseerumisele ja sellest tulenevale kohtupraktika ettenähtamatusele. Uuringust tuleneb, et professionaalsete menetlusosaliste rahulolu kohtunike tööga on väga ulatuslik ning sellega on rahule jäänud vähemalt 80% vastanutest. Kõige suurem rahulolematuse (44% vastanutest) oli seotud kohtumenetluste ajaga, kuid vastanud on nõustunud, et selle probleemi lahendamiseks on kohtusüsteemile vaja rohkem ressursse, tööle tuleb võtta rohkem kohtunikke ning vähendada kohtunike töökoormust.

97% uuringus osalenutest on pidanud Eesti kohtusüsteemi usaldusväärseks ning kokkuvõttes ei nähtu uuringust ühelgi viisil, et vastanute hinnangul oleks probleemiks menetluslik ebaühtlus erinevate kohtute lõikes. Uuringus on küll avaldatud üks kommentaar: „Tallinna ja ka Tartu kohtumajad toimivad enam-vähem, aga väljaspool neid on kvaliteet väga ebaühtlane, menetlusnormid ei kehti“, kuid tegu on üksiku isiku arvamusega, mis ei kajasta uuringus osalenute tegelikke vastuseid.

Seega puudub ka spetsialiseerumise osas EKOÜ hinnangul tegelik lahendamist vajav probleem. Ühtlasi ei ole mõisteta, kuidas on kohtunike spetsialiseerumine seotud väidetava ebaühtlase töökoormusega.

1.4. Kohtute liitmise sobivus spetsialiseerumise suurendamisel

VTK-s on nõustatud, et Eesti väiksust arvestades jääb spetsialiseerumine kõigele vaatamata endiselt piiratuks. Vaideldav on, kas üheski õigusvaldkonnas oleks Eestis võimalik kohtunikul spetsialiseeruda vaid kahele või kolmele valdkonnale ning seda olukorda ei muuda kohtute liitmine. Kohtud peavad olemasolevate kohtunikega ära lahendama kõik saabunud asjad ning seega tuleb kohtunikul paratamatult spetsialiseeruda enamale kui kahele või kolmele valdkonnale.

Spetsialiseerumise osas on VTK-s rõhutatud, et see suurendab kohtulahendite kvaliteeti, kuid arvestamata on jäetud asjaolu, et Eestis puuduvad üldtunnustatud kvaliteedi hindamise kriteeriumid lahendite koostamisele või kohtumenetluste läbiviimisele. **Kuivõrd rõhuv enamus esimese astme kohtutes tehtud lahenditest jäävad jõusse, ei eksisteeri üldist kohtulahendite kvaliteediga seotud probleemi, mida tuleks spetsialiseerumise abil parandada.**

Koostöö erinevate kohtute kohtunike vahel menetluspraktika ühtlustamiseks on võimalik ja toimiv ka praegu. Heaks näiteks on kohtunike omal algatusel moodustatud meililistid, temaatilised ümarlaud, seminarid ja muud arutelud (nt tarbijakrediidi ja maksejõuetusmenetluste valdkonnas). Sellist kohtunikevahelist koostööd on võimalik efektiivselt soodustada ilma kohtuid liitmata, nt loodava kohtute haldus- ja arendusnõukogu kaudu.

VTK-s viidatud rahvusvahelise uuringu kohaselt kaasneb spetsialiseerumisega efektiivsem kohtumenetlus, paraneb lahendite ettenähtavus ja suureneb kompetentsus. Üldises plaanis võib nende järeldustega nõustuda, kuid tähelepanuta on jäetud, et Eestis toimiva spetsialiseerumisega on need eesmärgid juba saavutatud.

EKoÜ ka juhhib tähelepanu, et kõrgemate astmete kohtutes ehk ringkonnakohtutes ja Riigikohtus toimib spetsialiseerumine vaid õiguse üldistele valdkondale ning puudub valdkondade sisene kitsam spetsialiseerumine. Sellest tulenevalt ei ole alust siiski väita, et teise ja kolmanda astme kohtute lahendid on esimese astme lahenditega võrreldes vähem kvaliteetsemad.

VTK-s on leitud, et kohtute liitmise tulemusena tagatakse kohtunikele huvitava ja väljakutseid pakkuvate asjade lahendamine üle riigi, kuid eeltoodu osas ei ole mõistetav, mida on silmas peetud huvitavate asjade all ning milles seisneb lahendamist vajav probleem. Ka ei ole võimalik nõustuda, et kohtute liitmise tulemusena ühtlustub kohtupraktika. Kohtupraktika ühtlustub läbi teise ja kolmanda kohtuastme lahendite. Kohtute liitmisel jätkub kohtupraktika ühtlustamine endisel moel ning praktika ühtlustamist toetavad lisaks ühised koolitused ja arutelud. Jääb arusaamatuks, kuidas ühtse kohtu loomine ühtlustab kohtupraktikat ning milline peaks olema toimiv mehhanism. Tulenevalt kohtuniku sõltumatusest ei saa ühegi spetsialiseerimise grupi juhataja kirjutada kohtunikule ette, kuidas asja lahendada või teda isegi selleks survestada.

1.5. Paindlikkuse suurendamine

Ühe VTK-s toodud kohtute liitmise alaeesmärgina on viidatud „töölaua asukoha paindlikkuse“ loomist. VTK-st ei ole võimalik järeldada, millise probleemiga tegemist on ning kas või millistes olukordades on see esinenud. EKoÜ-le ei ole teada, et Eestis sooviks märkimisväärne arv kohtunikke pidevalt paindlikult vahetada või muuta oma töökohta ning olemasolev mitme kohtu süsteem seda takistaks.

Praktikas on esinenud harva juhtumeid, kus üks kohtunik liigub ühest kohtust tööle teise kohtusse, mis asub teises asulas või linnas. Seadusandlike ettepanekute tegemisel ei saa eeldada, et inimesed sooviksid hulgaliselt ja igapäevaselt ning pidevalt töötada erinevates asukohtades, mis asuvad nende elukohast kaugel. Ka on VTK-s nõustunud, et sellisele paindlikule liikumisele seab piirid olemasolevate kohtumajade mahutavus ning nendes juba töötavate inimeste arv. Seega ei saa kohtute liitmine kaasa tuua mistahes sisulist paindlikkust.

VTK-st ei järeldu, kuidas toimib edaspidi mainitud paindlik üleviimine ning kas see võib kaasa tuua ka kohtuniku üleviimise ühest piirkonnast (sealhulgas kohtumajast) teise ilma tema nõusolekuta. Kohtuniku üleviimine ilma tema nõusolekuta on oluline kohtuniku sõltumatuse riive, sest sama meetodit on kasutatud mitmetes riikides poliitilisele võimule ebasobivateks osutunud kohtunike mõjutamiseks (näiteks Poolas, Tuneesias).

2. Kohtute liitmise negatiivsed mõjud

EKoÜ peab kahetsusväärseks, et kõigi esimese ja teise astme kohtute liitmise sisulisi mõjusid, sealhulgas liitmise võimalikke negatiivseid mõjusid, ei ole VTK-s adekvaatselt hinnatud.

2.1. Võimalik põhiseaduslik riive

PS § 148 näeb *expressis verbis* ette, et Eesti kohtusüsteem koosneb maa- ja linnakohtutest ning halduskohtutest, samuti ringkonnakohtutest.

Mitmuse kasutamine ja viide kohturingkondadele PS XIII ptk-s ei pruugi olla juhuslik sõnakasutus, vaid on sisuline valik detsentraliseeritud ja omavalitsusliku juhtimise kasuks, mis aitab maandada ohte kohtuniku sõltumatusele. Hierarhilist struktuuri on lihtsam allutada poliitilisele võimule kui hajusalt. Lisaks tähendab mitmuse kasutamine põhiseaduses seda, et kohtupidamine peab olema seotud territoriaalsuse ja kogukonnaga, olema inimestele kättesaadav ja regionaalseid olusid arvestav.

2.2. Negatiivsed mõjud menetlusosalistele

VTK-s puudub igasugune analüüs küsimuses, kuidas võib kohtute liitmine reaalselt mõjutada menetlusosalisi. Juba olemasolevas olukorras, kus kohtud on konsolideeritud ning mitmetes piirkondades kohtumajad suletud, on inimestel keeruline kohtutesse jõuda. Ühistranspordi võrk ei taga selleks vajalikke lahendusi ning pikemate vahemaade läbimisega kaasnevad kulud.

Asjaolu, et toimuvad demograafilised muutused, ei too kaasa automaatset vajadust kohtuid liita. Demograafiliste muutuste paindlik arvestamine tähendab iseenesest seda, et ebavajalikeks osutunud kohtumaju võib edaspidi sulgeda ning avada uusi seal, kus see on majanduslikult mõttekam.

VTK-s on leitud, et kohtute liitmine tagaks menetlusosaliste võrdse kohtlemise, kuid selgitatud ei ole, milles seisneb viidatud menetlusosaliste ebavõrdne kohtlemine ning kuidas täpselt see muutub pärast kohtute liitmist. Ka praegu saab inimene kohtuga suhelda ükskõik millise kohtumaja kaudu ning ebaõigesse kohtuasutusse saabunud dokumendid saadetakse edasi õigele adressaadile ilma menetlusosalisele lisakulutusi või kohustusi tekitamata.

Vastupidiselt võib kohtute liitmise tulemusena tekkida olukord, kus inimestele ei ole enam teada, millises linnas või maakonnas asuv kohtunik tema vaidlust lahendama hakkab. Olukorras, kus vaidlused puudutavad kohalikke olusid, kulub menetlusosalistel rohkem ressursi sellele, et kohtunikule olukorda selgitada. Kohtunik omakorda peab kasutama oma tööaega selleks, et nende oludega tutvuda ja need endale mõistetavaks teha (näiteks planeeringute vaidlused, kinnisasja juurdepääse puudutavad vaidlused jne), samuti selleks, et sõita vajalikku piirkonda kohale.

Selleks, et kohtute liitmisel oleks üldse VTK-s viidatud mõju, tuleks paratamatult hakata jagama kohtuasju senisest maakohtute tööpiirkondadest kaugemale. See tähendab, et kas menetlusosalised või kohtunikud peaksid hakkama kohtuistungitele sõitma senisest kaugemale, mis toob kaasa aja- ja rahakulu. Nõustuda ei saa VTK-s toodud järeldusega, et juriidilisi isikuid puudutavate vaidluste puhul on sõidukulude lisandumine mõistlik ning nendel menetlusosalistel tuleb sellega leppida. Olukorras, kus advokaadid peavad kohtuvaidluses osalemiseks hakkama veetma tunde transpordivahendites, suurendab see hüppeliselt õigusabikulusid ning vähendab seeläbi menetlusosaliste võimekust adekvaatselt kohtumenetlustes osaleda.

2.3. Negatiivsed mõjud riigieelarvele

Kohtute liitmine toob kaasa märkimisväärse lisakulu riigieelarvele. Toimivate organisatsioonide ümberkujundamine tähendab juba iseenesest lisakulutusi. Suurte organisatsioonide loomine tähendab uute vaheastmete juhtide ametisse nimetamist ning neile juhtimise eest täiendavate tasude maksmist. Muutunud tööjaotuse põhimõtted toovad kaasa vajaduse luua olulisel arvul uusi IT-lahendusi.

Olukorras, kus kohtunikud peavad hakkama lahendama vaidlusi senisest kohtute tööpiirkonnast kaugemal, suurenevad paratamatult kohtute senised IT-kulud, sest kõikides kohtumajades ja kohtusaalides ei ole piisavalt videokonverentside seadmeid. Samuti võib olla suulise istungi pidamine efektiivsem, kui istungi pidamine video teel, näiteks kompromissi saavutamiseks. **Kui istungite pidamine või isikute ärakuulamine ei ole mõistlik või võimalik virtuaalsel viisil, tuleb riigil hüvitada kohtunike ja kohtuametnike igapäevased transpordikulud. Seejuures tuleb ka transportimisel kohtunike turvalisus ja ametiväärikus.**

Kokkuvõttes ei saa nõustuda, et kohtute liitmine võimaldab ühendada ressursse ja muuta nende kasutamise paindlikuks. Tugiteenuseid kasutatakse juba praegu kohtute üleselt ning Riigikogu menetluses oleva kohtute halduse muutmist puudutava eelnõu ellu rakendamisel on juba tagatud olemasolevate ressursside paindlik kasutamine.

Süsteemi jäikuse kasv võib suurendada organisatsiooni kulusid või tasalülitada mastaabiefekti. **Asutuste suuruse ja kuluefektiivsuse vahel ei ole faktiliselt tõestatud lineaarset seost.** Teatud piirini konsolideerimine kasvatab tõhusust, kuid sealt edasi positiivne efekt raugneb ning see ei pruugi enam kompenseerida ühendamise lisakulusid. 2000. aastatel toimus Eestis juba oluline ühendamine ning seeläbi saavutatud olukord võibki olla optimaalne. EKoÜ ei nõustu VTK-s väljendatud arvamusega, et mõistlik on kohtuid veelgi ühendada ehk viia ühendamine „lõpule“.

2.4. Negatiivsed mõjud kohtunikele ja kohtute sõltumatusele

2.4.1. Valdav enamus kohtunikke ei toeta kohtute liitmist lahendatava probleemi puudumise ja kohtunikukonnale ning menetlusosalistele kaasnevate negatiivsete mõjude tõttu. Muudatusega positiivse efekti saavutamiseks oleks vaja, et süsteemis töötavad inimesed muudatust toetaksid ja töötaksid selle edu nimel. Olukorras, kus kohtunikukond on muudatuste vastu, ei pruugi võimalikud positiivsed tagajärjed realiseeruda. Vastupidiselt võib veelgi väheneda motivatsioon jätkata keeruka töö tegemist olukorras, kus sotsiaalsed tagatised puuduvad ning töökoormus on ülemäärane. Muudatuste sellisel viisil elluviimine võib kaasa tuua järjekordse töötajate lahkumise laine, keda ei ole võimalik uute tulijatega asendada.

2.4.2. VTK-s puudub igasugune praktiline ja reaalselt teostatav lahendus, kuidas vältida kohtuasjade üleriigilisel jagamisel kohtunike ning kohtu töötajate pidevat sõitmist erinevate kohtumajade vahel olukorras, kus soovitakse endiselt maksimaalselt võimaldada inimestele vaidluste lahendamist nende elukohajärgses kohtumajas. Lõppastmes toob see kohtunikele kaasa tagajärje, kus suure osa oma tööajast tuleb veeta transpordivahendites, mis läbi väheneb asjade sisulisele lahendamisele pühendatav tööaeg. **Lõppastmes suureneb seeläbi veelgi kohtute töökoormus ning pikenevad menetlustähtajad.**

VTK-s pakutud lahenduse tagajärjeks on vältimatult see, et üle Eesti peavad sõitma hakkama kas kohtunikud või menetlusosalised ning mõlemad tulemused on riigile kulukad ja ebamõistlikud.

Ringkonnakohtute liitmisel tekib küsimus, kuidas saab toimuda kollegiaalne asjade arutamine olukorras, kus ühe koosseisu kohtunikud võivad olla tööl erinevates

kohtumajades. Ainuüksi videos asjade arutamine ei ole kaugeltki nii efektiivne kui vahetu suhtlus.

2.4.3. Olukorras, kus kohtunik saab kuuluda korraga vaid ühte osakonda ning kus osakonnast lahkumine eeldab tsentraliseeritud suure kohtu esimehe nõusolekut, ei too see kaasa mitte paindlikkust, vaid kohtuniku kinnistamist ühte konkreetsesse osakonda. Seni on kohtunike spetsialiseerumine toimunud vabatahtlikkuse alusel. Spetsialiseerumist soovitakse VTK-s planeeritu kohaselt muuta kohustuslikuks, kuna esimees võib kohtuniku üle viia teise osakonda ilma viimase nõusolekuta ning mittenõustumisel peab kohtunik ametist lahkuma. Selline sunnitud ametist lahkumine on olulises vastuolus PS §-st 147 tuleneva kohtunikuameti eluaegsusega. Millist probleemi soovitakse sellisel viisil kohtunike sundspetsialiseerumisega lahendada, ei ole võimalik VTK-st järeldada. Ühtlasi on selline sunniviisiline osakonna muutmine vastuolus VTK-s toodud spetsialiseerumise eesmärgiga, mis peaks aitama suurendada kohtulahendite kvaliteeti ja kohtunike motiveeritust.

2.4.4. EKoÜ peab äärmiselt negatiivseks arenguks VTK-s detsentraliseeritud juhtimise asendamist tsentraliseeritud juhtimisega. Ühe keskselt juhitud kohtu puhul suureneb oht kohtute sõltumatusele. Seda ohtu suurendab veelgi plaanitav kohtu esimehe pädevuse suurendamine kohtu üldkogu arvelt ja kohtute sisedemokraatia vähendamine. Enam kui 150-st kohtunikust koosnev maakohu üldkogu ei saa olla efektiivne töövorm. Kohtunike näol on tegemist kõrge kvalifikatsiooniga ekspertidega, kellelt oodatakse nende põhitöö tegemisel iseseisvat otsustamisoskust ning sõltumatust. Sõltumatult toimivaid kohtunikke ei saa juhtida autoritaarsel teel, selline juhtimine ei ole kaasaegsete juhtimisteooriatega kooskõlas ega ole faktiliselt vajalik.

Tsentraliseeritud juhtimine tähendab, et probleemid, mis lahendatakse täna kohapealses kohtus, tuleb lahendada üleriigilise kohtu esimehel, kellel pole vahetut kokkupuudet kohapealsete kohtunike ja ametnikega. Juba täna avalduvad tsentraliseerimise kahjulikud tulemused näiteks kohtute infosüsteemidega seotud probleemide liiga jäigas ja kohmakas lahendamises.

Kohtute juhtimine peaks olema võimalikult suunatud konsensuse saavutamisele ja kõigi oluliste aspektide ning seisukohtade arvestamisele. Nimelt seetõttu on oluline kohtute sisedemokraatia, mis leiab väljendust kohtute üldkogudes. Seejuures rõhutab kohtute arengukava üldkogude rolli suurendamise vajadust. Kohtunikuks saamise valikuprotsess peab tagama, et kohtunikud on kõrgelt kvalifitseeritud ja intelligentsed inimesed. Seega saab nende kohtu juhtimisse kaasamine muuta tehtavaid otsuseid ainult paremaks. Lisaks tuleb arvestada kohtuniku töö eripära, kus tema igapäevast tegevust õigusemõistmisel kohtu esimees ei juhi. Kohtu esimehe sisuline juhtimispädevus on piiratud ning hõlmab eeskätt õigusemõistmise korrakohast toimimist, mille tagamisel on vaja arvestada kohtunike endi arvamusi.

Kohtusüsteemi kui tervikut puudutavad otsused, sh ressursiotsused, arutatakse täna läbi kollegiaalselt KHN-s. Kohtute liitmisel muutuksid paljud neist küsimustest kohtuasutuse siseprobleemiks ning laiapõhjaline kollegiaalne otsustamine asenduks ainuisikulisega. See võib mõningaid juhtimisotsuseid lihtsustada, kuid ei pruugi tagada samaväärset läbimõtlemist ega oluliste aspektidega arvestamist.

Ainuisikulise juhi läbikukkumine on tõenäolisem kui mitme juhi põrumine. Ainuisikuline juht on kergemini rünnatav ning võib olla kergemini poliitiliselt mõjutatav. Nõustuda ei saa väitega, et ainujuhtimisega kaasneb selge vastutus, sest ei kehtiv seadus ega VTK ei näe ette kohtujuhtide vastutuse aluseid ega isegi kohtujuhi ametist vabastamist tööga toimetulematuse korral.

2.4.5. EKoÜ on vastu kohtute üldkogude kaotamisele või üldkogude pädevuse vähendamisele. Oleme vastavat seisukohta rõhutanud oma varasemates arvamustes

seoses analoogiliste kavatsustega (EkoÜ arvamus 03.10.2022²). **Eesti kohtute juhtimine üldkogude kaudu on seni toimunud sujuvalt ja probleemideta ning puudub mistahes vajadus senise juhtimismudeli muutmiseks.** Kohtu eestseisuste loomiseks vajadus puudub, sest puudub probleem, mida sellise juhtimisstruktuuri loomise kaudu lahendada. Seejuures osundab EkoÜ, et VTK-s ei soovita eestseisustele anda reaalset juhtimis- või otsustuspädevust, vaid tegu oleks pelgalt formaalselt kohtu esimeest nõustava organiga.

2.5 Ebavajaliku bürokraatia suurendamine

2.5.1. EkoÜ leiab, et kuigi VTK kohaselt peaks kohtute liitmine suurendama paindlikkust, puuduvad selles reaalsed lahendused tulevikus kohtuasjade üleriigilise jagamisega toimetulekuks. VTK-s puudub lahendus, kuidas jagada kohtuasju üle Eesti selliselt, et see ei oleks täiesti sõltumatu kohtuniku asukohast, kuid tagaks seejuures menetlusosalistele teatud juhtudel võimaluse lahendada vaidlus elukohale lähimas kohtumajas. Kuna VTK-s selline toimiv lahendusmudel puudub, tuleb hakata erinevaid lahendusi alles välja töötama, mis tähendab uute keerukate regulatsioonide loomist koos uute IT-lahenduste loomisega.

2.5.2. VTK kohaselt peaks suure maakohtu tööjaotusplaani edaspidi hakkama kindlaks määrama, kuidas istungi pidamise kohta määrata. Seega puudub VTK-s endas selle kohta toimiv lahendus. Nõustuda ei saa VTK-s toodud väitega, et tööjaotusplaani abil saaks üle Eesti saaks jagada kohtuasju, mida saab lahendada kirjalikus menetluses. Enamik kohtutes lahendatavaid tsiviilasju on hagimenetluste asjad, milliste puhul selgub alles pärast hagi menetluse võtmist ja kostja vastuse esitamist, kas vaidlust on võimalik poolte nõusolekul lahendada kirjalikus menetluses või mitte. Selle selgumise ajaks peab olema kohtuasi juba kohtunikule jagatud ning suur osa menetlustoimingutest tehtud.

Nõustuda ei saa VTK järeldusega, et istungi toimumise vajalikkust peaks hakkama kohtunik kuidagi eraldi kaaluma ning eelistungid tuleks läbi viia videosilla vahendusel. VTK-s kajastatu ei arvesta tsiviilasjades peetavate eelistungite olulisust. Eelistungitel täidab kohus selgitamiskohustust, muuhulgas kohaldatava seaduse osas, määrab kindlaks vaidlusalused asjaolud ning hindab esitatud tõendite asjakohasust. Tegu on küsimustega, milliste lahendamise eeldab vahetut suhtlemist pooltega. EkoÜ hinnangul ei tohi istungi toimumise vajalikkuse ja selle läbiviimise viisi osas muutuda määravaks mistahes muud asjaolud peale õigusemõistmise enda eesmärkide. Seega ei saa toetada lahendust, kus õigusemõistmise eesmärkide asemel peaks kohtunik istungi läbiviimisel lähtuma mingitest muudest kaalutlustest. **Kohtute liitmine võib järelikult ohtu seada õigusemõistmise korrakohase toimimise.**

2.5.3. Ebavajalik ja veelgi bürokraatiat suurendav on VTK-s kavandatud plaan luua osakondade sees omakorda mitmest kohtunikust, juristist ja sekretärist koosnevaid menetlusgrupe, millistel peaksid olema eraldiseisvad juhid. VTK-st ei ole võimalik järeldada, millisel eesmärgil on selliste gruppide loomine osakondade sees vajalik ning millist probleemi sellega lahendatakse. Nõustuda ei saa VTK-s toodud väitega, et sellised grupid võimaldaks juristil ja sekretäril kohtunikuga iga päev suhelda. Täna on kohtusüsteemis toimivad ja vahetul suhtlemisel põhinevad menetlusgrupid, mis koosnevad kohtunikust, sekretärist ja juristist. Sellised menetlusgrupid on kohtuasjade menetlemisel osutunud kõige tõhusamateks meeskondadeks.

Kokkuvõtte kohtute liitmise küsimuses

EkoÜ leiab, et kohtute liitmise ettepanek on põhjendamatu ning VTK-s toodud ettepaneku edasisest arendamisest tuleks loobuda. EkoÜ palus loobuda kohtute

2 Arvamus on kättesaadav: https://ekou.ee/doc/2022-10-03_EKoY-RK-633SE-kohtuarendus.pdf

liitmise plaani edasisest arutelust juba 26.10.2020 esitatud arvamuses³. Kohtute liitmise plaani edasist arendamist ei ole toetanud Kohtute Haldamise Nõukoda (09.-10.09.2024 istungil ja 06.12.2024 istungil).

VTK-s viidatud kohtute töökoormuste vahelisi erinevusi saab kergesti, ilma täiendavate kuludeta lahendada läbi teatud liiki kohtuasjade üleriigilise jagamise. Nende kohtuasjade üleriigiliseks jagamiseks (tarbijakrediidid, ennetähtaegsed vabastamised, vangide halduskaebused) **ei ole vajalik VTK-s viidatud kohmakas ja aeganõudev ümberjagamine kohtute esimeeste kaudu, vaid nende vaidluste osas on võimalik saavutada kiiresti toimiv ning kuludeta lahendus läbi kohtualluvuse sätete muutmise**. Ühtlasi tuleb jätkuvalt analüüsida ja leida võimalusi kohtute töökoormuse üldiseks vähendamiseks. Ülejäänud osas puuduvad mistahes probleemid, milliste lahendamiseks oleks vaja esimese ja teise astme kohtud liita.

Asenduskohtunike süsteemi loomine

Kuigi EKoÜ mõistab probleemi, mida soovitakse asenduskohtunike institutsiooni loomisega lahendada, tuleneb PS §-st 147 põhimõtte, mille kohaselt saab kohtunikke ametisse nimetada vaid eluaegselt. Olukorras, kus asenduskohtunik peaks olema ametisse nimetatud teatud tähtajaks, on tegu Põhiseadusest tuleneva põhimõtte olulise eiramisega ning sellist lahendust EKoÜ ei toeta.

Asenduskohtunikeks võiks kaaluda pensionile siirdunud kohtunike abi kasutamist osalise tööajaga, kuid seejuures tuleb leida lahendus, et selline osalise tööajaga töötamine oleks emeriitkohtunikele tasustatud motiveerival viisil.

EKoÜ peab samas kaheldavaks, kas olukorras, kus ei ole õnnestunud leida piisavalt kandidaate, kes on sobivad töötama kohtunikeks, on realselt võimalik leida isikuid, kes oleksid piisavalt pädevad ja nõus töötama asenduskohtunikeks.

Kohtuniku ametist vabastamine

EKoÜ ei toeta VTK-s toodud ettepanekut kohtunike ametist vabastamiseks. Leiame, et VTK-s pakutud lahendus on vastuolus PS § 147 lõikega 1, sest sisuliselt kaotab pakutud muudatus kohtuniku eluaegsuse garantii.

EKoÜ hinnangul tuleks välistada võimalus, et kohtuniku ametist vabastamise aluseks saaks olla kellegi subjektiivne hinnang tema lahendite kvaliteedile. VTK-s viidatud olukorras, kus kohtunik ei suuda pidevalt asju mõistliku aja jooksul lahendada ning tema lahendite kvaliteet ei vasta enam ilmselgelt kohtunikult oodatavale, on piisav ja kohane ametist vabastamise meede distsiplinaarmenetluse läbiviimine ning vajadusel rangeima distsiplinaarkaristuse kohaldamine. VTK-s toodu lahendus loob laiaulatusliku võimaluse asuda kohtunikke mõjutama distsiplinaarmenetluse väliselt, ilma objektiivsete aluste ja tõenditeta ning ilma kohtunikule isegi kaitseõiguste ettenägemise.

EKoÜ ei nõustu, et kohtusüsteemil peab olema võimalus vabastada sobimatuid inimesi ka pärast kolme esimest ametiaastat, sest selline käsitus on otseses vastuolus Põhiseaduses sätestatud eluaegsuse põhimõttega. Ühtlasi puuduvad täna kohtusüsteemis selged ja määratletud nõuded selle kohta, millise aja jooksul asju lahendada ning kohtulahendite kvaliteeti ei saa hinnata väljaspool kohtumenetlusi.

3 Arvamus on kättesaadav: https://ekou.ee/doc/2020-10-26_EKoY-JM-kohtuarenduse-VTK.pdf

EKoÜ on ka varasemalt juhtinud tähelepanu analoogiliste ettepanekute sobimatusel (meie arvamus 26.10.2020⁴), mistõttu peame kahetsusväärseks, et ettepanekud on taas lisatud VTK-sse.

Kohtuniku ametist vabastamisel tervise tõttu rõhutame, et eeskätt on vajalik taastada kohtunike töövõimetushüvitis, millisele vajadusele oleme korduvalt tähelepanu juhtinud (viimati 15.04.2024⁵). EKoÜ ettepanekud võimaliku töövõimetushüvitise regulatsiooni loomiseks ei ole kahjuks VTK-s kajastamist leidnud. **EKoÜ jääb oma ettepanekute juurde ja leiab, et kohtunike võimalike pikaajalise tervisekahjustuste korral tuleb probleemi lahendamist alustada töövõimetuse regulatsiooni muutmisest.**

Kehtiva KS § 99 lg 1 p 4 kohaselt võib kohtuniku ametist vabastada tervise tõttu, mis takistab kohtunikuna töötada. Kuigi kohtute seaduses ei ole täpsemalt sätestatud, kuidas sellel alusel ametist vabastamine peaks toimuma, ei ole ka teiste avalikus teenistuses olevate isikute, sh kõrgemate riigiteenijate, vabastamist ühte või teist liiki terviseprobleemi tekkimisel seaduse tasandil täpsemalt reguleeritud.

Kohtunike suunamine kohustuslikku tervise ekspertiisi riivab tõsiselt kohtuniku sõltumatust. Sellest tuleks hoiduda. Lisaks ei selgu VTK-st, milliseid eksperte täpsemalt on silmas peetud ja millised peaksid olema ekspertiisi läbimise tulemused. Igal juhul ei saaks tavapärane tervises seisundi hindamiseks läbiviidav ekspertiis vastata küsimusele, kas inimene on sobiv töötama kohtunikuna või mitte. Leiame jätkuvalt, et kohtunike suhtes puudub vajadus hakata looma uut süsteemi nende tervise seisundi hindamiseks, sest kehtiv töövõimetuse hindamise regulatsioon ja kord on selleks piisavad.

VTK-st ei ole ka võimalik mõista, milline on antud osas lahendamist vajav laialdane ja korduv probleem, mille esinemise tõttu peaks kohtusüsteemis olema eraldiseisev meede kohtunike füüsilise ja vaimse tervises seisundi hindamiseks.

EKoÜ osundab, et VTK-s toodud viited Soome ja Rootsi õigusaktidele ei ole adekvaatsed selles mõttes, et nende õigusaktidega ei ole loodud VTK-s tooduga analoogilist regulatsiooni. Soomes ei reguleeri kohtunikuametiga seotud küsimusi mitte ainult VTK-s viidatud õigusakt, vaid ka avalikku teenistust reguleeriv seadus ning ametist vabastamine tervise tõttu toimub kohtumenetluse käigus koos vastavate protseduuriliste reeglitega. Viidatud Rootsi õigusakt reguleerib üksnes seda, milline kohus lahendab kõrgeima astme kohtunike ametist vabastamist tervise tõttu.

Lisaks leiab EKoÜ, et VTK-s pakutud regulatsiooniettepanek on eluvõõras ning kulukas. Kohtuniku ametist vabastamine tervise tõttu ei saa toimuda ilma kohtunikule endale kaebe- ja kaitseõiguse tagamiseta. Pakutud regulatsiooni mõju ei ole hinnatud ning mõisteta ei ole, kuidas saab pakutu parandada kohtunike töö kvaliteeti, millisega on menetlusosaliste rahulolu seni olnud ülikõrge. Menetlusnormide, edasikaebeõiguse ja kaitseõiguse puudumist, samuti vastuolu põhiseadusega ei tasakaalusta VTK-s toodud ettepanek, mille kohaselt peaks ametist vabastamise ettepaneku esitama kaks esimeest.

Kohtunikule lisatasu maksmine

EKoÜ ei toeta pakutud ettepanekuid kohtunikele lisatasu maksmiseks. EKoÜ on viinud kohtunike seas läbi küsitlusi, milliste tulemusena ei saa järeldada, et pakutud lisatasud kohtunikke motiveeriks⁶. Oleme edastanud Justiitsministeeriumile korduvalt pöördumisi (27.10.2023⁷ ja 23.02.2023⁸) selle kohta, millisel viisil tuleks kohtunikke täiendavalt

4 Arvamus on kättesaadav: https://ekou.ee/doc/2020-10-26_EKoY-JM-kohtuarenduse-VTK.pdf

5 Kättesaadav: https://ekou.ee/doc/2024-04-15_EKoY-JM-kohtunike-TVH.pdf

6 Kohtunike sotsiaaltagatiste küsitlus on kättesaadav: <https://ekou.ee/mat/EST-2023-EKoY-tagatiste-kysimustiku-koond.pdf>

7 Kättesaadav: https://ekou.ee/doc/2023-10-27_EKoY-JM-motiveerimine.pdf

motiveerida ning millised sotsiaalsed tagatised on kohtunike endi hinnangul vajalikud. Peame kahetsusväärseks, et meie ettepanekud ei ole saanud sisulist tagasisidet ning VTK-s on need kõrvale jäetud.

EKoÜ leiab, et VTK-s tehtud ettepanek näha lisatasude maksmine ette suurema töökoormusega töötamise või „suurepärasest kvalifikatsiooni“ nõudvate asjade lahendamise eest on sobimatu. Igasugused kohtunike lisatasud peavad põhinema objektiivsetel alustel, mis on ette nähtud seaduses. Lubamatu on kehtestada lisatasud, mis sõltuvad kellegi subjektiivsest hinnangust või kus on otsustamisel mingi kaalumisruum. Ühtlasi ei saa kohtunikke motiveerida suurema hulga asjade lahendamise eest pelgalt kvantitatiivsel alusel, sest õigusemõistmise eesmärgiks ei saa olla suure arvu asjade lahendamine iseenesest. Kuivõrd kõigil ametis olevatel kohtunikel on olemas vajalik kvalifikatsioon kohtuasjade lahendamiseks ning puuduvad seaduses sätestatud tasandil täiendavad kvalifikatsiooninõuded mõnda liiki asjade lahendamiseks, ei saa lisatasude maksmist seada sõltuvusse määratlemata kvalifikatsiooninõuetest.

EKoÜ osundab, et rahvusvahelisel tasandil on soovitatud hoiduda kohtunikele selliste lisatasude maksmisest, mis on seotud nende lahendatud asjade arvuga⁹. Kohtunik ei saa mõjutada seda, kui palju asju talle lahendamiseks jagatakse ning seni kohtutes vastu võetud tööjaotusplaanide alusel jaotatakse kõik kohtusse saabuvas asjad kohtunike vahel ära võrdselt, arvestades nende spetsialiseerumist. Vältida tuleks olukorda, kus tööjaotusplaani väliselt või mõnel muul viisil hakatakse osadele kohtunikele jagama teistega võrreldes rohkem asju, et võimaldada neile lisatasude maksmist.

Lisatasu ettenägemisel tuleb kohtutele eraldada selleks täiendav raha. Praeguste kohtu eelarvete puhul ei ole lisatasude maksmine ilmselt võimalik. EKoÜ leiab, et kohtunike motiveerimiseks tuleks taastada 2013. aastal kaotatud sotsiaalsed tagatised.

Kohtuniku distsiplinaarvastutuse kehtivus

EKoÜ ei toeta VTK-s tehtud ettepanekut pikendada distsiplinaarkaristuse kustumise aega kolme aastani ja kaotada võimalus selle lühendamiseks. VTK-st ei ole võimalik järeldada, miks on senist distsiplinaarmenetlust peetud ebatõhusaks ja millist probleemi soovitakse seeläbi lahendada. EKoÜ leiab, et seadusesse tuleb lisada karistuse kustumise selge tagajärjena see, et kustunud karistusele ei saa hiljem tugineda.

VTK-s on üksnes osundatud, et järelevalvet kohtunike ametikohustuste täitmise üle tuleb tõhustada. EKoÜ osundab, et järelevalvet kohtunike tegevuse üle teostavad üldjuhul kohtute esimehed. Kui mõnes kohtus on järelevalve osutunud ebatõhusaks, tekib küsimus kohtu esimehe ametikohustuste nõuetekohases täitmisel, mitte distsiplinaarkaristuste kehtivuse osas.

EKoÜ toetab rahvakohtuniku institutsiooni kaotamist ning VTK-s toodud ettepanekut kohtuniku kandidaadi julgeoleku kontrolli osas.

Austusega

(allkirjastatud digitaalselt)

Anu Uritam

Eesti Kohtunike Ühingu esimees

⁸ Kättesaadav: https://ekou.ee/doc/2023-02-23_EKoY-JM-KHN-sotsiaaltagatised.pdf

⁹ EAJ statement on material independence of judges (kättesaadav: <https://www.iaj-uim.org/iuw/statements-declarations-and-resolutions/?cp=2&skw=statement&orderby=date&order=desc>)