



# Eesti Kohtunike Ühing

Hr Raivo Aeg  
justiitsminister  
Justiitsministeerium  
[info@just.ee](mailto:info@just.ee)

Teie 05.10.2020 nr 8-1/5917

Meie 26.10.2020

## **Eesti Kohtunike Ühingu arvamus Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse kohta**

Eesti Kohtunike Ühing (EKOÜ) tänab Justiitsministeeriumi võimaluse eest esitada omapoolne arvamus Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse (VTK) kohta. VTK sisaldab mitmeid **kohtunikonna jaoks olulist mõju omavaid ettepanekuid**, sh kohtute töökoormuse jätkuv ühtlustamine, tugiteenuste jätkuv tsentraliseerimine, kohtunike töövõimehüvitise taastamine (koos võimalusega kohtunike terviseseisundi hindamiseks), kohtunike suunava tagasisidestamise süsteemi loomine jm. EKOÜ käsitleb käesolevas arvamusel VTK-s sisalduvaid olulisemaid ettepanekuid järgnevalt üksikhaaval. EKOÜ ei ole kujundanud hetkel seisukohta kohtujuristi institutsiooni arendamist ja kohtunikuabide ametisse nimetamist puudutavate kavatsuste osas.

### **Kohtute töökoormuse ühtlustamine**

Kohtute töökoormuse ühtlustamisele suunatud meetmeid võib VTK-s esitatud statistika valguses pidada vajalikuks. Samas tuleb ilmselt leppida, et kohtunike koormuse absoluutset võrdsust on kokkuvõttes võimatu saavutada. Kohtunike koormuse võrdlemise muudab keeruliseks mh kohtunike spetsialiseerumine, samuti asjaolu, et statistika ei kajasta mitme kohtumajaga kohtu kohtunike n-ö reisiaega, mis kulub kohtuasja teises kohtumajas istungimenetluses lahendamiseks. VTK-s esitatud arvandmete põhjal otsustades seisneb probleem hetkel eelkõige Harju Maakohtu (HMK) suuremas koormuses võrreldes teiste maakohtutega. Seda probleemi on põhimõtteliselt võimalik lahendada HMK menetletavate kohtuasjade arvu vähendamisega selliselt, et teatud liiki kohtuasju jagatakse üle Eesti.

Samas oleks HMK ülekoormatuse olukorras selgem ja loogilisem lahendus kaotada esmalt HMK eriallhusus nendes kohtuasjades (tsiviil- ja kriminaalasjades), milles HMK-l praegu eriallhusus on. Lisaks **võiks anda teatud kohtuasjad teiste maakohtute eriallusesse**. VTK-s väidetud kohaselt on kohtuasjade üleriigilise jagamise võimaldamine kindlate kohtute alla loodavate erialluvuste idee paindlikum edasiarendus. Samas ei ole VTK-s põhjendatud, miks otsitakse taolist lisalahendust olukorras, kus uute erialluvuste loomise idee on veel suurel määral ellu viimata. VTK-st nähtub, et EKOÜ, kohtud ja ka muud sihtrühmad on toetanud just erialluvuste loomist. EKOÜ mõönab, et eriallused

ei pruugi tagada kohtuasja arutamist isikule kõige lähemas kohtus, kuid samas välistaks see kohtuasjade prognoosimatu kohtualluvuse.

Maakohtute töökoormuse ühtlustamise kõrval (või isegi esimeses järjekorras) tuleks jätkuvalt **analüüsida võimalusi kohtute töökoormuse üldiseks vähendamiseks**, nt kohustuslik kohtueelne lepitusmenetlus hooldusõigust puudutavates vaidlustes, menetluskulude kindlaksmääramise süsteemi lihtsustamine tsiviilasjades, perekonnaseaduses sätestatud miinimumelatise määra vähendamine. Samuti tuleks kaaluda võimalusi rakendada praktikas HMK esimehe tegevuse üle toimunud järelevalve käigus tehtud ettepanekud.

VTK põhjal jääb hetkel ka ebaselgeks, millistel tingimustel üleriigilist jagamist rakendatakse – kas tegemist on püsiva uue lahendusega teatud liiki kohtuasjade jagamiseks või vajaduspõhise kohtute koormuste ühtlustamise meetmega olukordadeks, kui kohtute vahelised koormused on tasakaalust väljas.

EKoÜ hinnangul on küsitavad ettepanekud saavutada kohtute töökoormuse vähendamist läbi kohtute tugiteenuste tsentraliseerimise. VTK-st ei nähtu täpsemalt, milliseid teenuseid ja kuidas tsentraliseerida soovitakse.

VTK-s kajastub jätkuvalt **kohtute ühendamise idee**, st kohtute tööpiirkondade ühendamine nii, et Eestis mõistaks õigust üks maa-, üks haldus- ja üks ringkonnakohus ning Riigikohus. EKoÜ rõhutab, et seda ideed kohtute haldamise nõukoda (KHN) 9.-10.09.2020 toimunud istungil ei toetanud. Seetõttu on üllatav, et ideed VTK-s ikkagi kajastatakse ning esitatakse see erinevatele huvigruppidele arutamiseks.

EKoÜ peab kohtute ühendamise ideed äärmiselt problemaatiliseks, mh on vähemasti küsitav selle kooskõla Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-ga 148. **EKoÜ ei toeta ideega edasi töötamist.** Kohtute liitmine kohtute vaheliste koormuste ühtlustamise eesmärgil on ebaproportsionaalne meede olukorras, kus tegelikke probleeme kohtute efektiivsuse ja jõudlusega ei ole. Isegi kui selle ideega plaanitakse tulevikus edasi minna, ei piisaks kohtusüsteemi sedavõrd oluliseks ümberkujundamiseks ainult KHN-i nõusolekust, vaid seda tuleks kindlasti arutada kohtunikonnaga laiemalt (nt kohtunike täiskogul). Lisaks oleks tervitatav ka laiem ühiskondlik diskussioon.

Sisuliselt soovitakse kohtute ühendamisega ilmselt loobuda senisest kohtunike kohtade ümberjagamisest kohtute vahel ning asendada see süsteemiga, kus kohtunikul ei ole enam võimalik eeldada võimalust töötada ühes kohtumajas või ühes linnas. VTK-st ei ole mõistetav, kuidas peaks ainult kohtunike värbamissüsteem tagama, et kedagi tahtevastast ei saadetak teise kohtusse tööle. Kohtuniku tahtevastane teise linna või maakonda tööle suunamine peaks olema välistatud kogu tema töötamise ajal, seega ka pärast ametisse astumist. Samuti suureneks kohtute ühendamisel oluliselt kohtu juhi võim kohtusüsteemis, ning väheneks nii üksiku kohtuniku kui ka kohtute üldkogu roll.

VTK-st ei nähtu, kuidas saaks kohtute ühendamine lahendada kohtusüsteemi üleseid probleeme, mis on lahendatavad ka muude (vähem radikaalsete) meetmetega, sh VTK-s välja pakutud abinõudega.

### **Kohtunike suurem spetsialiseerumine**

Kohtunike spetsialiseerumine kohtutes, kus teenistuses olevate kohtunike arv seda võimaldab, on põhimõtteliselt tervitatav, kuid see peab olema jätkuvalt vabatahtlik. EKoÜ ei ole iseenesest ka vastu ideele luua teatud valdkondades ekspertvõrgustikke, mis aitaksid kaasa senisest paremale koostööle kohtunike

omavahelises suhtluses ning suhtlemisel kohtusüsteemi väliste organisatsioonidega. Samas on oluline, et kohtute üldkogudel säiliks senine roll kohtunike tööjaotusplaani kinnitamisel (kohtute seaduse (KS) § 36 p 1 ja § 37). Samuti peaks kohtuniku osalemine võrgustikus olema vabatahtlik. Kindlasti ei saa ekspertvõrgustiku juht sekkuda kohtuniku tegevusse õigusemõistmisel.

EKoÜ ei toeta ettepanekut luua spetsialiseerumiste pinnalt osakonnad. Kohtute seadus taolist osakondade kaudu toimivat juhtimist ette ei näe ning Eesti kohtusüsteemi väiksust arvestades ei oleks täiendavate juhtimistasandite loomine ilmselgelt otstarbekas. Sarnaselt ekspertvõrgustiku juhiga ei saaks osakonna juhataja sekkuda kohtuniku tegevusse õigusemõistmisel.

Lisaks märgib EKOÜ, et spetsialiseerumine potentsiaalselt suurendab ebavõrdsust kohtunike töökoormuses, kindlasti muudab see keerukamaks kohtunike töökoormuse sisulise võrdlemise.

### **Kohtunike töövõimehüvitise taastamine**

Kohtunike töövõimehüvitise taastamine on **äärmiselt vajalik samm**, mis eeldab kahtlemata õigusaktide muutmist. Töövõimehüvitise taastamise olulisusele on ka EKOÜ korduvalt oma arvamustes ja pöördumistes tähelepanu juhtinud. Võib nõustuda VTK-s märgituga, et muudatuste rahaline mõju riigi eelarvelistele vahenditele ei saa eelduslikult olema suur, arvestades Eesti kohtunike arvu.

Küll aga on **sobimatu plaan luua meetmed ametis olevate kohtunike vaimse ja füüsilise tervise hindamiseks**. VTK-s puuduvad veenvad põhjendused, miks on sellise kohustusliku hindamise võimaluse loomine vajalik.

Kehtiva KS § 99 lg 1 p 4 kohaselt võib kohtuniku ametist vabastada tervise tõttu, mis takistab kohtunikuna töötada. Tõsi, KS-is ei ole täpsemalt sätestatud, kuidas sellel alusel ametist vabastamine peaks protseduuriliselt toimuma. Samas 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, millist ekspertiisi täpsemalt on silmas peetud ja millised peaksid olema ekspertiisi läbimise tulemused. Igal juhul ei saaks tavapärane terviseseisundi hindamiseks läbiviidav ekspertiis vastata küsimusele, kas inimene on sobiv töötama kohtunikuna või mitte.

Lähtudes nt ATS § 93 lg-test 1 ja 3, võib järeldada, et ametniku tervise tõttu ametist **vabastamine on põhjendatud siis, kui vastav isik pikaajaliselt tööülesandeid ei täida**. Igapäevaselt tööülesandeid täitvat isikut kehtivate õigusaktide kohaselt ainuüksi tervise tõttu ametist vabastada või mistahes tervisekontrolli saata ei saa (vt ka töölepingu seaduse § 88 lg 1 p 1).

Kokkuvõttes ei ole EKOÜ-le VTK põhjal mõistetav, miks peaks kohtunike terviseseisundi hindamiseks kehtima muude teenistujatega võrreldes oluliselt teistsugune regulatsioon. Olukorras, kus kohtunik ei ole enam pidevalt ja pikaajaliselt tervise tõttu võimeline oma ametikohustusi täitma, on võimalik ta ametist tervise tõttu vabastada. Seejärel peaks kohtunikul olema võimalik saada töövõimetushüvitist. Kohtuniku töövõime hindamiseks hüvitise taotlemisel **ei peaks kehtestama eriregleid võrreldes kehtiva töövõimetoetuse määramise regulatsiooniga**.

Idee tasandil oleks mõeldav tervisekontrolli suunamine sellise kohtuniku enda soovil, kes soovib töötada halvenenud tervise tõttu vähendatud koormusega (kui KS sellise töötamise võimaluse tulevikus ette näeb).

Juhul kui kohtunike tervise hindamise seadustamisega siiski edasi tegeletakse, tuleb eelnõu koostajatel teema senisest oluliselt põhjalikumalt läbi töötada ning selgitada välja teiste demokraatlike riikide kogemused võimalike sarnaste regulatsioonidega. Loodav regulatsioon peab välistama mistahes meelevaldsuse ja kuritarvitused kohtuniku terviseekspertiisi suunamisel. Kohtuniku ametist vabastamise alused vajavad hästi läbimõeldud ja selgelt sõnastatud põhjusi ning korrektset menetlust<sup>1</sup>.

### **Kohtunike tagasisidestamine**

VTK-s viidatakse lahendamist vajava probleemina menetlusosaliste rahulolu uuringust johtuvalle järeldusele, et menetlusosaliste rahulolu kohtulahendite arusaadavusega ei ole kuigi suur. VTK-st ei nähtu siiski täpsemalt, milles seisnes menetlusosaliste rahulolematus ning kas see hõlmas uuringu kohaselt üksnes esimese astme kohtu lahendeid.

Viidatud võimaliku probleemi (ühe) lahendusena nähakse VTK-s ette võimalus anda esimese astme kohtunikele personaalset tagasisidet ringkonnakohtu poolt. VTK-s on peetud vajalikuks uue regulatsiooni loomist, mis peaks ühelt poolt justkui olema alternatiiv karistamisele, kuid teiselt poolt oleks kontrollitavale kohtunikule kohustuslik. Muu hulgas võib VTK-st järeldada, et kontrollitav kohtunik tuleks suunata koolitusele või kohustuslikule vestlusele ringkonnakohtus.

EKoÜ mõonab, et kohtunike personaalne suunav tagasisidestamine võib olla teatud juhtudel vajalik<sup>2</sup>. Samas ei ole EKoÜ hinnangul vaja sellega seonduvat seaduse tasandil reguleerida. EKoÜ arvates **piisaks n-ö pehmematest lahendustest**. Ka VTK-s on viidatud kohtunike 2011. aasta täiskogul heaks kiidetud kohtunikule tagasiside andmise metoodikale<sup>3</sup>. Seda metoodikat ei ole seni praktikas laialdasemalt rakendunud, kuid VTK-s ei ole põhjendatud, miks on see metoodika väidetava probleemi lahendamiseks sobimatu. Uurida tuleks juba heaks kiidetud metoodika vähese rakendamise põhjusi. Samuti tuleks VTK-s planeeritud regulatiivse lahenduse asemel esmalt analüüsida kohtulahendite koostamisega seotud probleemide põhjuseid ning koostada seejärel kogumikud või juhised parimate praktikate jmt kohta. Kohtulahendite kvaliteedi parandamiseks võetud abinõud ei tohiks kaasa tuua kohtunike individuaalse stiili kadumist (sellist tagajärge tuleks pigem vältida).

VTK-s on märgitud, et kohtulahendite kirjutamise koolituste korraldamine aitaks mitteregulatiivse lahendusena eesmärgi saavutamisele kaasa, kuid vaid selliste kohtunike puhul, kes on ise aktiivsest enesetäiendusest huvitatud. Sellega võib iseenesest nõustuda, kuid ka personaalsel suunaval tagasisidestamisel oleks tegelik efekt eelduslikult vaid selliste kohtunike puhul, kes sisemiselt soovivad saadud tagasisidest enda töö jaoks järeldusi teha.

---

<sup>1</sup> R. Maruste. – P. Pikamäe (toim). Kohtute seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2018, lk 339.

<sup>2</sup> Praktikas peaks see rohkem kui kolm aastat ametis olnud kohtunike puhul olema pigem siiski erand.

<sup>3</sup> Veebis kättesaadav:

[https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/muudetud\\_metoodika.pdf](https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/muudetud_metoodika.pdf)

Kindlasti kätkeb kohustuslik suunav tagasisidestamine kõrgema astme kohtute poolt endas **ohte kohtunike sõltumatusele** ning vajab VTK-s kirjeldatust oluliselt põhjalikumat analüüsi. EKoÜ peab vajalikuks osutada seoses VTK-ga lühidalt järgmistele aspektidele

- Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (*Consultative Council Of European Judges* (CCJE)) 23.11.2001 arvamuse "Kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta"<sup>4</sup> punktis 66 on juhitud tähelepanu ohule kohtunike sõltumatusele, mis tuleneb kohtusüsteemi sisemisest hierarhiast. Kohtunike sõltumatus ei sõltu mitte üksnes sobimatute väliste mõjutuste välistamisest, vaid ka mõnes olukorras teiste kohtunike suhtumisest tulenevate ebasobivate mõjutuste välistamisest. Seetõttu on leitud, et kohtunikel peaks olema piiramatu vabadus otsustada asju erapooletult, kooskõlas oma südametunnistusega ja faktide tõlgendusega ja kooskõlas õiguse prevaleerivate normidega. See omakorda tähendab kohtuniku individuaalsust. Lisaks on soovitusel punktis 69 selgelt rõhutatud, et isegi riikides, kus eksisteerivad kohtute inspekteerimise süsteemid, ei tohiks need tegeleda kohtuotsuste sisu ega õigsusega.
- CCJE 18.12.2008 aramus<sup>5</sup> on suunatud otseselt kohtuotsuste kvaliteedile. Selle arvamuse punktis 17 on kohtunike kvaliteetset õigusala väljaõpet peetud küll vajalikuks, kuid punktis 33 on rõhutatud, et iga kohtunik võib kasutada kas oma isiklikku stiili ja struktuuri või standardmudeleid, kui need olemas on. Konsultatiivnõukogu on soovitanud kohtuotsuste koostamise hõlbustamiseks koostada eesrindlike praktikate kogumikke. CCJE sama arvamuse punktis 58 on märgitud, et kohtuotsuste kvaliteeti mõjutavad kõik otsusele eelnevad ettevalmistavad sammud ning seetõttu tuleks uurida õigussüsteemi tervikuna. Kohtuotsuste kvaliteedi parendamiseks tuleb üldjuhul hinnata ja analüüsida õigussüsteemi toimimist tervikuna. Suur roll kohtulahendite kvaliteedi tõstmisel on kõrgemate astmete kohtutel, kelle praktika peab olema selge, järjepidev ja püsiv (arvamuse punkt 71).
- Kohtunike võimalikku individuaalset hindamist puudutab CCJE 24.10.2014 aramus<sup>6</sup>. Selles arvamuses on rõhutatud, et kohtunike individuaalsel hindamisel tuleb austada täielikult kohtunike sõltumatust (punkt 6). Vastasel juhul võib tekkida oht, et kohtunikud ei tee otsuseid enam vastavalt objektiivsetele asjaoludele ja õigusele, vaid viisil, mis võib olla hindajatele meelepärane. Sellist ohtu ei välista olukord, kus hindajateks on teised kohtunikud. Kohtunike individuaalset hindamist saab üldjuhul pidada põhjendatuks juhul, kui kohtunik taotleb edutamist.
- Samuti võib CCJE viidatud 24.10.2014 arvamuses märgitust järeldada, et kõikidel juhtudel peavad hinnatava kohtuniku suhtes kehtima nõuetekohased menetluslikud kaitsemeetmed, mida tuleb hoolikalt järgida. Kohtunike formaalne individuaalne hindamine peab põhinema pädeva kohtuasutuse avaldatud objektiivsetel kriteeriumitel. Hinnata tuleks iga

---

<sup>4</sup> Veebis kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/ccje2001op1.pdf>

<sup>5</sup> Veebis kättesaadav:

[https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/ccje\\_2008\\_arvamus\\_nr\\_11.pdf](https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/ccje_2008_arvamus_nr_11.pdf)

<sup>6</sup> Veebis kättesaadav: [https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/riigikohus\\_13254\\_en-et\\_151021\\_ccje\\_2014\\_2\\_opinion\\_17\\_en\\_et\\_korr\\_ok\\_c.pdf](https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/riigikohus_13254_en-et_151021_ccje_2014_2_opinion_17_en_et_korr_ok_c.pdf)

kohtuniku individuaalseid oskusi ja tulemusi. Kohtunikule tuleb tagada õigus avaldada arvamust hindamise kohta.

VTK põhjal ei ole EKoÜ veendunud, et planeeritud lahendus vastaks eeltoodud tingimustele. VTK-st ei nähtu kavandatavaid regulatsioone hindamisaluse kohtuniku õiguste tagamiseks. Kui kavandatav tagasisidestamise protsess on läbipaistmatu ja subjektiivne, kuid omab selgelt kohtuniku suhtes sunduslikke tagajärgi, ei oleks see kooskõlas ülalviidatud CCJE soovitude ja arvamustega.

### **Eestkoste järelevalve osakonna loomine**

Eestkoste järelevalve osakonna loomine on seadusandja poliitiliste valikute küsimus, mis kohtute ega kohtunike sõltumatust, isiklikke, töölaseid jm õigusi vahetult ei mõjuta. EKoÜ kahtleb siiski, kas taolise eraldi osakonna loomine on kõige otstarbekam abinõu eestkoste järelevalve teostamise praktika ühtlustamiseks. VTK-s esitatud arvandmete põhjal on maakohtutes kokku eestkoste järelevalvele spetsialiseerunud 9 töötajat, neist 3 kohtujuristi, 1 järelevalvespetsialist ja 5 referenti, moodustades vaid väikese osa ametnike hulgas. VTK-s märgitu kohaselt on lisaks vaja osakonnajuhatajat, ühete kohtunikuabi ja kahte järelevalve spetsialisti. Sellise suhteliselt väikese arvu ametnike töö ühtlustamise võiks toimuda pigem eestkoste järelevalve standardite väljatöötamise, koolituste ja ümarlaudade abil.

VTK-s ei ole ilmselt piisavat arvestatud sellega, et kehtiva materiaalõiguse kohaselt teeb lõplikud otsused eestkoste järelevalvet teostav kohtunik. Seetõttu jääb ebaselgeks, milline peaks olema kavandatava osakonna ja sellesse kuuluvate kohtunikuabide täpsem pädevus. Juhul kui kohtunikabidele jääb üksnes eeskoste järelevalvet teostava kohtuniku abistamise (teenuse pakkumise) roll, peaksid nad osalema järelevalvemenetluses kohtuniku järelevalve all. Samas jäävad sellisel juhul ebaselgeks kavandatavat osakonda juhtiva kohtunikuabi ülesanded. Osakonnajuhataja juht ei saa sekkuda kohtuniku tegevusse õigusemõistmisel ega teha kohtunikule siduvaid ettekirjutusi (PS § 146).

Austusega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Indrek Parrest  
Eesti Kohtunike Ühingu esimees