

# Õigus- ja kohtusüsteemi areng

Ettekanne kohtunike täiskogul 30. mail 2024 Pärnus

*Dr. iur. Villu Kõve*

Riigikohtu esimees

Head kolleegid ja külalised!

Lugupeetud justiitsminister!

Mul on suur rõõm tervitada teid kohtunike 23. korralisel täiskogul. Eraldi soovin tervitada meie Ukraina kolleege, kes sel erakordselt keerulisel ja raskel ajal oma kodumaal õigust mõistavad tingimustes, mida meie vaid oskame ette kujutada. Kuid ka meie elame muutuste ajal, kus otsime oma teed tulevikku. Kõik võimalused on laual, tabusid ei ole. Aasta tagasi tutvustasin oma esialgseid mõtteid kohtusüsteemi arendamiseks. Hea meel on tõdeda, et osa neist on edasi arenenud, mitmelt poolt on lisandunud hulk uusi ideid ning seekord saame juba rääkida konkreetsematest plaanidest kohtuhaldusmudeli muutmiseks ja diskuteerida kohtute uue arengukava üle.

## I Üldiselt

Sissejuhatuseks teen aga ülevaate kohtunikukonnas aasta jooksul toimunud liikumistest, menetlusaegadest ja töökoormusest. Samuti jagan muljeid kevadel toimunud kohtumistest kohtunikega ja ringkäigust kohtumajadesse.

### *Inimesed kohtusüsteemis*

2023. aasta juunis toimunud täiskogust alates on emeriteerunud 13 kohtunikku, üks kohtunik lahkus ametist tervise tõttu. Möödunud aastal lahkus meie seast ootamatult Tallinna Halduskohtu kohtunik, hea kolleeg ja sõber Kristina Maimann. Mälestame teda hetkelise vaikusega.

Kohtunikukohtade arv Eesti kohtusüsteemis on suurenenud, sest justiitsministri määruses nr 47<sup>1</sup> on sätestatud 2024. ja 2025. aastaks mitmed erisused. See tekitab koos ajutiste liikumistega kohtutest väljaspoole mõnetise vaieldavuse kohtunike arvestuses. Reservatsiooniga saame siiski öelda, et kokku on süsteemis 261 kohtuniku ametikohta ja 30. mai 2024 seisuga on nendest täidetud 251. Mehi on ametis 77 ja naisi 174 (vastavalt 31% ja 69%). Alates eelmisest täiskogust on süsteemi lisandunud koguni 16 uut kohtunikku: Tallinna Ringkonnakohtus

---

<sup>1</sup> Justiitsministri 27. oktoobri 2005. a määrust nr 47 „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike arv ja jagunemine kohtumajade vahel” muudeti selliselt, et Tartu Ringkonnakohtus võib kuni 2024. aasta lõpuni olla 16 asemel 18 kohtunikku, Tallinna Ringkonnakohtus 30 asemel 33 kohtunikku ja Tallinna Halduskohtus võib kuni 31. maini 2025 olla 18 asemel 19 kohtunikku. Samuti loodi Tallinna Halduskohtusse juurde üks kohtunikukoht kahe kohtujuristi koha koosseisust kaotamisega.

teenistust alustanud Markus Kärner ja Siret Siilbek, Tartu Ringkonnakohtus Mario Truu, Harju Maakohtus Antero Maksing, Helina Mark, Maris Juha, Priit Lember ja Kaisa Margus, Tartu Maakohtus Merili Ratasepp, Anastassia Stalmeister ja Kristiina Laas, Pärnu Maakohtus Brigitta Mõttus ja Addis Tammiku, Viru Maakohtus Heleen Jääger, Tartu Halduskohtus Ene Andresen ning Tallinna Halduskohtus Maarja Oras. Soovin kõikidele uutele kolleegidele, kes on täna kohtunike täiskogul esimest korda täieõiguslike liikmetena, traditsiooniliselt jõudu, rahulikkust meelt ja selget südametunnistust õigusemõistmisel!

Lisaks oli üksjagu liikumisi ka kohtusüsteemi sees. Seni Harju Maakohtu kohtunikuna töötanud Marina Ninaste viidi üle Tartu Maakohtusse ja Tartu Maakohtu kohtunikuna töötanud Raina Pärn viidi üle Pärnu Maakohtusse. Seni Harju Maakohtu kohtunikuna töötanud Kairi Piirisild ja Tallinna Halduskohtu kohtunikuna töötanud Kristjan Siigur asusid ametisse Tallinna Ringkonnakohtu kohtunikest. Tartu Maakohtu kohtunikest töötanud Ingrid Kullerkann ja Margit Jäätma asusid ametisse Tartu Ringkonnakohtu kohtunikest. Muudatusi on toimunud ka Riigikohtu koosseisus: Riigikogu nimetas uuteks riigikohtunikes Margit Vuti ja Vahur-Peeter Liini, kes alustasid teenistust tsiviilkolleegiumis vastavalt 17. juulil 2023 ja 2. oktoobril 2023. Riigikohtu halduskolleegiumisse on septembrist lisandumas Oliver Kask.

Lisaks eelnevale toimus muutusi ka kohtute esimeeste seas. Alates 5. aprillist 2024 juhib Tartu Maakohut senine sama kohtu kohtunik Marek Vahing ning 17. maist 2024 juhib Tallinna Ringkonnakohtu sama kohtu halduskolleegiumi liige Kristjan Siigur. Täna eelmiseid esimehi Liivi Loidet ja Villem Lapimaad tänuväärselt ja sihikindla töö eest kohtute juhtimisel, samuti märkimisväärselt panuse eest kohtusüsteemi tervikuna!

Ametis olevate kohtunike keskmine vanus on praegu 48,9 aastat ja võrreldes eelmise aastaga on see õige pisut langenud (2023. aastal oli vastav näitaja 49,4). See aga ei tähenda, et kohtunikkonna põlvkonnavahe oleks pidurdumas. Praeguseks on ametis olevatest kohtunikest enam kui viiendik alustanud oma tööd viimase nelja aasta jooksul. Lähema viie aasta jooksul tekib aga õigus pensionile jääda 53 kohtunikul. 2024. aastal on juba pensioneerunud kaks kohtunikku ning sel ja järgmisel aastal on võimalus pensionile jääda veel 17 kohtunikul.

Eelmisel aastal vähenes konkurssidel täitmist vajavate kohtunikukohtade arv, mis varem on pidevalt suurenenud (2020: 13; 2021: 16; 2022: 24; 2023: 21). 2023. aastal kuulutati välja kuus konkurssi, millega sooviti täita 21 kohtunikukohta. Konkurssidel esitati kokku 110 kandideerimisavaldust, mis teeb keskmiseks viis soovijat ühele kohale. Selline statistika ei näita aga tegelikku pilti, sest paljud inimesed kandideerisid mitmel konkursil. Nii kandideeris maa- ja halduskohtute 15 kohtniku kohale kokku siiski vaid 31 inimest (halduskohtuniku kohale kolm, tsiviilvaldkonna kohtuniku kohale 1,8 ja kriminaalvaldkonna kohtuniku kohale 2,5 kandideerijat). Seejuures on jätkuvalt kohtunikukohtade täitmisel olulisel kohal liikumine õiguselukutsete vahel. Nii on 2020–2023 asunud ametisse 56 uut kohtunikku, kellest ligi kolmandik on endised kohtujuristid, enam kui veerand endised advokaadid ja viiendik senised prokurörid.

Mõnevõrra on suurenenud kohtunikueksamil osalejate arv: 2023. aastal soovis eksamit teha 33 inimest, mis on enam kui varasemal kolmel aastal (2020: 29; 2021: 29; 2022: 22). Kahetsusväärset on õnnestunud vaid ligi kolmandikul eksamil tulnutest see sooritada.

### *Kohtumenetlus arvudes*

Vaadates kohtunike töölaual<sup>2</sup>, nähtub, et **tsiviilasjade** arv on suurenenud minimaalselt. 2023. aastal saabus maakohtutesse lahendamiseks 35 107 tsiviilasja (kasv võrreldes 2022. aastaga 0,04%). Vähenenud on seejuures maksekäsu kiirmenetluse asjade arv 1,2% (51 712 asjalt 51 072 asjale), kuid seda võrreldes eelmise aastaga, mil nende asjade arv suurenes 18,4%. Maakohtutes lahendatud tsiviilasjade keskmine menetlusaeg on paraku kasvamas: 2020. aastal oli see 96, 2021. aastal 102, 2022. aastal 103 ja 2023. aastal juba 107 päeva.

**Süüteoasjade** arv on aga oluliselt vähenenud. 2023. aastal saabus maakohtutesse 11 413 kriminaalmenetlusasja, sh 3369 kriminaalasja (koguni 13,1% vähem kui 2022. aastal) ja 4875 väärtemenetlusasja (4,7% vähem kui 2022. aastal). See on jätk juba 2019. aastal alanud langusele. Ehkki kriminaalmenetlusasjade lahendamise jõudlus oli kõikides maakohtutes positiivne, on kriminaalmenetluse üldmenetluses keskmine menetlusaeg samas ometigi pikenenud – 2023. aastal oli see juba 310 päeva. Võrdluseks: 2022. aastal sai kriminaalmenetluse üldmenetluse asi maakohtus lahenduse 245, 2021. aastal 246 ja 2020. aastal 255 päevaga.

2023. aastal jõudis halduskohtutesse lahendamiseks 3088 **haldusasja**, mida oli koguni 10,9% rohkem kui 2022. aastal. Põhimõtteliselt jõuti haldusasjade arvuga tagasi 2021. aasta tasemele, kuivõrd 2022. aastal langes nende arv 11,2%. Asjade lahendamise jõudlus oli halduskohtutes positiivne, kuid 2023. aastal pikenes keskmine menetlusaeg 162 päevani. 2022. aastal oli keskmine menetlusaeg 151, 2021. aastal 128 ja 2020. aastal 126 päeva.

Eriti murettekitav on menetluste üha suurem venimine **ringkonnakohtutes**. Ringkonnakohtutesse saabus apellatsiooni- ja määruskaebemenetluses 2023. aastal kokku 2580 tsiviilasja (7,6% vähem kui 2022. aastal), 1700 süüteoasja (5% vähem kui 2022. aastal) ja 1487 haldusasja (8,9% rohkem kui 2022. aastal). Tsiviilasju lahendati apellatsioonimenetluses 2023. aastal keskmiselt 240 päevaga (2022. aastal 198, 2021. aastal 164 ja 2020. aastal 182 päevaga), kriminaalasju 85 päevaga (2022. aastal 81, 2021. aastal 66 ja 2020. aastal 52 päevaga) ja haldusasju koguni 296 päevaga (2022. aastal 258, 2021. aastal 215 ja 2020. aastal 193 päevaga). Positiivsena võib siiski esile tõsta Tallinna Ringkonnakohtu jõudluse hüppelise kasvu 95%-lt 2022. aastal 105%-ni 2023. aastal tsiviilasjade lahendamisel. Süüteoasjade lahendamise jõudlus on kriminaalasjades pisut tõusnud ja väärtetasjades veidi langenud, jäädes siiski üle 100%. Märkimisväärset on vähenenud jõudlus haldusasjade lahendamisel (98%-lt 88%-ni), seda iseäranis Tallinna Ringkonnakohtus. Ka **Riigikohtus** on menetlustaotluste arv pisut langenud (3,3%), kuid põhimenetluse keskmine menetlusaeg on asjade läbivaatamisel

---

<sup>2</sup> Andmed on võetud maa-, haldus- ja ringkonnakohtute interaktiivselt menetlusstatistika [veebilehelt](#) (seisuga 17.05.2024).

pikenenud. Tsiviilkolleegium on oma jõudlust tuntavalt parandanud, kriminaalkolleegiumi jõudlus oli 2023. aastal täpselt 100%, vähenenud on aga halduskolleegiumi jõudlus.

Eelnevale tuginedes tuleb kahjuks tunnistada, et menetlustempo ja jõudlus on tasapisi pigem halvenemas. Põhjuseid on selleks tõenäoliselt mitmeid, aga üks enam nähtav on lisaks asjade mahukamaks ja keerulisemaks muutumisele eelräägitud põlvkonnavahetus. Pensioneeruvad kohtunikud lahendavad oma viimasel tööaastal vaid väheseid asju, uued kohtunikud vajavad sisseelamiseks ja täiskoormuse saavutamiseks aega ja alati ei saagi neilt oodata varasema tempo järgimist. Seega tuleb panustada noorkohtunike ettevalmistusse ja ka koolitusse, mh menetluse juhtimise ja asjade lahendamise tõhustamiseks.

### *Kohtumised kohtunikega ja kohtumajade külastus*

Külastasin käesoleva aasta kevadel kõiki Eesti kohtumaju, sh isegi püsiva kohtunikuta Kärkla kohtumaja, mis oli seni jäänud ainsana külastamata. Vestlesin kohtunikega ja kuuldu kinnitab üldiselt eeltoodud statistilisi näitajaid. Võrreldes viie aasta taguste sarnaste vestlustega on hinnang töökoormusele üldjuhul märgatavalt leebem. Erandiks on halduskohtud ja iseäranis Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegium, kus 2023. aastal alguse saanud sissetulevate haldusasjade arvu kasv on 2024. aasta alguses kogunud veel hoogu juurdegi. Nii möönsid Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi kohtunikud, et apellatsioonimenetluses otsuseni jõudmine võib edaspidi halvemal juhul võtta aega kuni kaks aastat, kui menetluse rangeid standardeid ei lihtsustata või kui kohtule ei anta muid võimalusi vähendada menetluse tulevate asjade arvu. Seejuures ei saa öelda, et asjade arv oleks suurenenud mõne konkreetse seadusmuudatuse või sündmuse tagajärjel. Näib, et see on üleüldine tendents, mida soodustavad halduskohtusse pöördumise madalad riigilõivud ja menetluskulude tasumise riski puudumine. Valdkonnapõhiselt paistavad lahendatavate asjade hulgas silma loataotlused, korrakaitseasjad, sh kinnipeetavate kaebused, sotsiaalseaduse, välismaalaste, aga ka ehitus- ja planeerimise ning maksuasjad.

Kui palusin tsiviilasju lahendavatel kohtunikel kirjeldada oma n-ö portfelli sisu, jäid enim kõlama tarbijakrediidi, eraisikute maksejõuetuse, elatise ja lastega suhtluse asjad. Silma jäid ka mitmed piirkondlikud erisused. Harju Maakohtus tõsteti esile nt hüvitisnõudeid lendude hilinemiste eest, samuti parkimistrahvide vaidlusi. Viljandis jõuab kohtunike töölauale piirkonna eripärast tingituna rohkem kinnisse asutusse paigutamise asju. Eesti suurematel saartel vaidlevad inimesed rohkem juurdepääsuteede, aga nt ka loomade ja laiemalt põllumajandusküsimuste üle. Süüteasjades joonistub välja kuvand eestlasest, kes tarbib palju alkoholi, istub purjuspäi autorooli ja kasutab kodus lähedaste vastu vägivalda – seda peaaegu igas maakonnas. Valgas ja Pärnus lisanduvad eeltoodule narkootiliste ainete ebaseadusliku käitlemise asjad. Kasvamas on majanduskuritegude asjade arv, kuid selgelt on kahanenud raskemate isikuvastaste süütegude arv. Väikevargused jõuavad kohtusse alles siis, kui neid episoodide on 20–30. Väiksemates piirkondades on tänu kohaliku kogukonna tundmisele menetluskäikide kättetoimetamine efektiivsem. Valga piirkonnas oli oluliselt suurem kohtukantseleisse suuliste pöördumise arv ja märksa tagasihoidlikum inimeste võimekus suhelda kohtuga elektrooniliselt. Kohalike advokaatide arv väheneb ja mitmetes piirkondades

ei ole kvalifitseeritud õigusabi peaaegu üldse. Esindajate kvalifikatsioon ei ole aastatega kahjuks paranenud.

Kokkuvõtvalt tunnetavad kohtunikud, et vaidlused on läinud keerulisemaks ja mahukamaks ning vastavalt on pikenemas ka menetlustähtajad. Töökoormust mõjutavad oluliselt puudustega esitatud menetlusedokumentid ning kohtunikud tunnevad selgitamiskohustust täites, et tegeletakse justkui poolte järjepideva õigusnõustamisega. Halduskohtunike hinnangul tehakse kohtutes palju sellist tööd, mida tegelikult peaks tegema haldusorganid. Vaatamata eeltoodule on kohtutes töötavad inimesed üldjoontes positiivsed ja oma tööga rahul. Kohtud on rakendanud erinevaid töökorraldusmudeleid nii asjade kohtumajade vahel jaotamiseks kui ka näiteks kaugtööd. Osakondade loomist peetakse veel liiga värskeks, et saaks kasutegurit hinnata, ent ühel või teisel moel on need soodustanud kolleegide omavahelist suhtlemist ja meeskonnatunnet. Võib tajuda, et väiksemades kohtumajades on inimesed rahulolevamad.

## II Ülesanded ja töögruppide töö

Paratamatult ootavad kohtusüsteemi ees mitmed katsumused ja rasked valikud. Muutuvas ühiskonnas on suurenenud ka ootused kohtutele. Lisaks seab uus põlvkond kohtunikke töökorraldusele kohati teistsugused standardid. Eeltoodu koos piiratud eelarvega on tinginud vajaduse kogu süsteemi tõhustada. Isegi kui kellelegi tundub, et kõik on hästi, peame siiski vaatama, kas ja kuidas saaks edasi liikuda. Ka kohtusüsteemi areng peab olema püsiv. Nagu öeldi filmis „Mehed ei nuta“: „... paigalseis on igatahes tagasimine!“<sup>3</sup>. Nendes tingimustes said eelmisel aastal alguse arutelud nii uue kohtute arengukava kui ka selle olulise osana kohtuhalduse üle. Konkreetsemalt on räägitud mh kohtute liitmisest, kohtu esimeeste ja kohtute üldkogude pädevusjaotuse muutmisest, menetlusgruppide muutmisest, kohtunikukohtade täitmata jätmisest, palgakorralduse muutmisest ja mitmetel muudel teemadel. Tegelikult on meie ees korraga nii kaugema kui ka lähema aja mured. Viimaste puhul pean silmas võimalikke eelarvekärpeid, mille kohta pole ülearu alust arvata, et kohtutele tehakse erand. Mida me teha saame, kui need kärped tulevad? Kas toetaksite pigem kohtunikukohtade täitmata jätmist ja töökorralduse muutmist või palkade kärpimist? Tugipersonali vähendamist? Koormuse süsteemisest suuremat ümberjagamist? Kõikidele nendele küsimustele tuleb meil praegu mõelda ja loodan sisukat arutelu vestlusringides.

Moodustasin kohtute haldamise nõukoja (KHN) volitusel uue kohtuhaldusmodeli väljatöötamiseks töögrupi<sup>3</sup>, mille tööd on juhtinud Heiki Loot. Samuti kutsusin KHNiga kooskõlastatult kokku töörühma<sup>4</sup> kaasaegse ja julgelt tulevikku vaatava kohtute arengukava koostamiseks Villem Lapimaa eestvedamisel. Soovin siinkohal tänada töögruppide juhte ja liikmeid tehtud töö eest: olete väga kiiresti jõudnud sisukate ja konkreetsete dokumentideni, milles käsitletu ei jäta kedagi külmaks, mida kinnitab ka esmane kohati mõistmatu ja isegi tormiliselt valuline tagasiside. Kohtuhaldusmodeli töögrupp on jõudnud ka juba vastava eelnõu esmase versiooni koostamiseni. Arengukava töörühm plaanib esitada oma töö 2024. aasta

<sup>3</sup> Riigikohtu esimehe 19. oktoobri 2023 käskkiri kohtuhaldusmodeli töögrupi moodustamiseks. – <https://adr.rik.ee/riigikohus/dokument/14760726> (18.05.2024).

<sup>4</sup> Riigikohtu esimehe 21. detsembri 2023 käskkiri kohtute arengukava töörühma moodustamiseks. – <https://adr.rik.ee/riigikohus/dokument/14970212> (18.05.2024).

sügisel KHNile kinnitamiseks. Täna arutlusringid keskenduvad Ene Andreseni modereerimisel peamistele sõlmküsimustele, mis arengukava kirjutamisel on tekkinud, kajastades seejuures kohtunikkonnas tekkinud vastakaid seisukohti. Teil on võimalus oma meelsust väljendada mitmetes küsimustes toimuvatel hääletustel.

### **III Kohtuhalduse ülevõtmise sõlmkohad**

Uut kohtuhaldusmodelit on Heiki Loodi vedamisel asutud välja töötama äärmise põhjalikkusega, kaasates kõiki huvigruppe ja andes tööprotsessist igakülgset ülevaadet. Töögrupp on märkinud, et kohtuhalduse muutmise eesmärk on suurendada kohtute vastutust ja otsustusõigust kohtute arendamisel ja haldamisel ning kohtuvõimu sõltumatust täitevvõimust. Kohtute haldamisega seotud ülesanded on praegu jagatud täitevvõimu ja kohtute vahel, kuid uue kohtuhaldusmodelliga annaks Justiitsministeerium need üle kohtusüsteemile. Pädevus jagatakse ümber eeskätt kohtute personali- ja eelarveküsimustes. Loodava kohtute haldus- ja arendusnõukogu kontrolli alt jääksid välja tsentraliseeritud teenused, näiteks kinnisvara haldamine (RKAS), raamatupidamine ja IT (RIK ja RIT). Seega ei saa öelda, et kohtusüsteem saaks olema täielikult isehaldav. See poleks ka ilmselt mõistlik. Küsimusi, mis ootavad kohtuhaldusmodeli väljatöötamisel veel vastuseid, on siiski mitmeid.

- Kas ja millised on uue kohtuhaldusmodeli finantsgarantiid?
- Milliseks jääb edaspidi Justiitsministeeriumi roll uue kohtuhaldusmodeli rakendamisel? Kas ülesanded dubleeritakse?
- Kas ja millises ulatuses osaleb kohtuhalduses Riigikohus? Mis saab kohtunike koolitamisest ja kohtunikueksamist ning seniste omavalitsusorganite teenindamisest, mis antud Riigikohtu pädevusse?
- Kas uue süsteemi loomiseks on piisavalt eelarvevahendeid ja olemas vajalikud inimesed? Millist juhti me sellele asutusele ootame?
- Kas Vabariigi Valitsus ja eeskätt Justiitsministeerium on ka päriselt valmis uut kohtuhaldusmodelit rakendama või jääb see pelgalt mõttearenduseks?

Mitmeid küsimusi on praegu mõnevõrra ennatlik arutada, kuivõrd meie ees ei ole veel uue kohtuhaldusmodeli rakendusplaani. Kitsad eelarvetingimused loovad soodsa pinnase kõhkluseks, et kui ka loodava kohtuhaldusasutuse käivitamiseks eraldatakse vahendeid, ei vasta need tegelikele ootustele. Samuti on vähetõenäoline, et uue kohtuhaldusmodelliga on kohtusüsteemile tagatud finantsgarantiid: suureneb risk, et kohtusüsteem jääb vaesemaks ja vaesus omakorda põhjustab kohtutevahelise tüli. Kui oleks võimalik see risk maandada, saaks ka teiste asjadega hakkama.

Justiitsministeeriumi roll kohtute haldamisel peaks jääma minimaalseks, see peaks eeskätt seisnema analüüside tegemises ja õigusloomes. Riigikohtu liitumist ühtse kohtuhaldusega saab kaaluda siis, kui uus mudel on efektiivselt toimima hakanud. Seetõttu ei peaks kiirustama praegu ka Riigikohtu täita olevaid kohtusüsteemiüleseid funktsioone, nagu kohtunike koolitus ja eksamineerimine, aga ka teiste kohtunike omavalitsusorganite tegevuse teenindamist üle

andma. Kui on kindlustunne, et nende funktsioonide üleandmisel kohtute haldus- ja arendusnõukogule läheb midagi paremaks, võib seda aga kaaluda. Ühest küljest on oluline silmas pidada, et Riigikohtu kui kogu riigi ja põhiseadusliku korra toimimise garandina tegutseva põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu osalus kogu kohtusüsteemi haldamises peaks olema vaoshoitud. Teisest küljest ei suurenda Riigikohtu esindajate väljajäämine haldus- ja arendusnõukogust kohtute omavahelist sidusust. Muuseas, ka Soomes haldavad kõrgema astme kohtud end ise, kuid nende esindajad on kaasatud kohtuhaldusasutuse töösse. Meie seas on ka kolleege, kes sooviksid, et kohtuid haldaks Riigikohus, kuid isiklikult ma sellist mõtet ei toeta. Kokkuvõtvalt on uue kohtuhaldusmudeli loomine põhimõtteline samm õiges suunas. Ehkki kohtunike jaoks näib kohtuhaldus pigem teoreetilise ja abstraktse teemana, mille riske ega mõju ei tunnetata vahetult (erinevalt arengukava mitmetest muudest sõlmkohtadest), avaldan lootust, et enamik teist siiski seda ideed toetab ja on valmis võtma vastutuse, et õigusemõistmine toimiks tõhusalt igas Eesti nurgas, mitte ainult enda kohtumajas või kohtus.

#### **IV Kohtute arengukava muud sõlmkohad**

##### *Arengukava taustast*

Igal süsteemil, sh kohtusüsteemil võiks olla oma arengukava, isegi kui osa kolleege näib tagasiside põhjal arvavat teisiti. Viimane esimese ja teise astme kohtute arengukava<sup>5</sup> oli koostatud 2023. aasta lõpuni. Seda arutati üksnes KHNi istungil, kuid ei esitatud täiskogule ega KHNile kinnitamiseks. Tõenäoliselt polnud paljud teist seda üldse põhjalikult lugenud ega võib-olla näinudki. Nüüd on kohtute arengukava koostamisele lähenetud teisiti – see võrsub kohtusüsteemi seest meie endi kolleegide initsiatiivil. Ehkki osa kolleege näib eelistavat pigem üldsõnalist ja sisuliselt mittemidagiütlevat dokumenti, on töögrupp valinud teise tee. Võib öelda, et sellest on saanud dokument, mis oma konkreetsusastme ja julgete ettepanekute tõttu ei jäta kedagi ükskõikseks. Arengukavale on antud palju tagasisidet, mh pöördumistega, ja seda arutatakse põhjalikumalt KHNi 19.–20. septembri 2024. aasta istungil, kus see võimalusel ka kinnitatakse. Suur aitäh, Villem, arengukava töögrupi efektiivse eestvedamise eest! Kuigi Villem räägib täna arengukavast ise, soovin siinkohal jagada ka enda üldisi esialgseid seisukohti nii arengukava kui ka selle tagasiside kohta.

Majanduslikult keerulisel ajal otsib riik kõikvõimalikke kokkuhoiukohti enda rahanduse seisu parandamiseks. Samal ajal on 58 kohtunikku teadaolevalt vaidlustanud halduskohtutes kõrgemate riigiteenistujate ametipalkade seaduse (KRAPS) muudatusest tuleneva palgatõusu vähendamise. Kommunikatsiooni mõttes ei ole ilmselt halvemat aega nende nõuete lahendamiseks kui praegu. Isegi kui neid vaidlusi peaks saatma edu, võib see pikemas perspektiivis osutada kohtunike palgasüsteemile Pyrrhose võiduks, kuna indekseeritud kulud on paljudele juba ammu pinnuks silmas. Rahvaarv kahaneb ja valmisolekut suunata kohtute ülalpidamise senisest rohkem raha ei paista, pigem vastupidi. Seega tuleb mõelda süsteemi optimeerimisele ja tõhustamisele, murda tabud ja vaadata julgelt ringi. Peame vaatama,

---

<sup>5</sup> Esimese ja teise astme kohtute arengukava 2020–2023. – [https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/Esimese ja teise astme kohtute arengukava.pdf](https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/Esimese_ja_teise_astme_kohtute_arengukava.pdf) (18.05.2024).

kuidas kohtutele eraldatud ressursiga tagada maksimaalselt kvaliteetset õigusemõistmist. Õige ei ole mehaanilise lähenemisega ähvardamine, et kui vähendada ressursse, siis kohe halveneb ka õigusemõistmine ja menetlused hakkavad venima. Seda saab öelda alles siis, kui tõepoolest on kõik ressursid optimaalselt ära kasutatud.

### *Tagasiside*

Tagasisides öeldi muu hulgas, et arengukavas võiks käsitleda vaid eelarvega kaetud asju. Teisisõnu, see võiks olla nagu leping riigiga. Ideaalis võiks see ju tõesti nii olla, kuid tegelikkuses ei saa keegi meile sellist finantsgarantiid viieks aastaks anda. Isegi seadusega ei saa seda garanteerida, nagu äsja kogesime, kuna kahjuks elab riik vaid aasta korraga. Arengukava võiks viia ka Riigikogusse, kuid kas see annaks midagi sisulist juurde? Praegu teile esitatud arengukava kavand on uhke ja jõuline visioon, tehtud arengule suunatud kolleegide ühise pingutusega – aitäh! Mõnes mõttes on sõnastatud ideaal, mille poole püüelda, isegi kui see viie aasta jooksul täielikult ei teostu.

Seejuures paistavad arengukavale antud tagasisidest välja mitmed mured ja hirmud, millest suur osa, julgen arvata, on pigem tingitud teadmatusest ja alalhoidlikkusest. Põhilised hirmud tunduvad seostuvat territoriaalse identiteedi kaotuse, töökoormuse suurenemise, suurema sõitmise ja personali vähenemisega. Peamist „kolli“ nähakse sama astme kohtute liitmise ja senisest menetlusgrupi mudelist (kohtunik, kohtujurist, kohtuistungi sekretär) loobumise mõtetes. Keskendungi nüüd just neile, lootes, et vestlusingides teemasid edasi arendatakse.

Tagasisides oli minu jaoks kõige negatiivsem üllatus kohtunike vähene solidaarsus ja valmisolek ühiselt vastutada. See ilmnis mitmes kriitikakirjas, iseäranis Tartu Maakohtu ja Tartu Ringkonnakohtu pöördumistes. Murettekitav on näha, et meil näib puuduvat arusaam terviklikust kohtusüsteemist, kus ressurss nii raha kui ka inimeste mõttes on ühine ning et seda tuleks võimalikult efektiivselt kasutada. Kui vaadata, mis toimub meie ümber, siis riigiasutused on üha enam tugiteenuseid tsentraliseerinud ja loobunud piirkondlikkusest. Meie oleme astunud selles suunas alles esimesi samme. Kohati tundub prevaleerivat arusaam, et iga kohus peab seisma enda eest, neid ei tohi puutuda ega teiste kohtute probleemidega koormata, kuid seejuures oleks alati vaja juurde raha, indekseeritud palku, uusi kohtunikukohti ja kohtujuriste jne. Niiviisi aga ei saa, kohus peab olema terviklik, avatud ja arenev organisatsioon, nagu on ka arengukava kavandisse kirja pandud. Kuidas me saame uuele kohtuhaldusmudelile üle minna, kui meil puudub valmidus tegelikult ühtse süsteemina toimida ja vastutada õigusemõistmise toimimise eest igas Eesti nurgas olemasoleva eelarve piires? Osutame avalikku teenust üle Eesti, see peab olema kvaliteetne ja ühtmoodi kättesaadav kõigile. Kohus teenindab ühiskonda, mitte vastupidi, ja sellest on arengukava koostamisel lähtutud.

Näib, et kohtute liitmise mõttest on saanud paljude kolleegide jaoks kõige halva sümbol – see lõhkuvat kõik ilusa, andmata midagi juurde. Mina tõepoolest toetan seda „halba“ mõtet, nagu väljendasin ka aasta tagasi. Samas ei ole kohtute liitmine muidugi eesmärk omaette, see on vahend süsteemi tõhustamiseks ja kaasajastamiseks. Selle mõju on vaja igakülgsest analüüsida ning mõte teoks teha vaid siis, kui see ka päriselt midagi paremaks teeb. Ma ei ole nõus aga

sooviga see idee juba eos „ära tappa“, keelata sellest rääkida, isegi sellele mõelda, nagu osa kolleege näiks soovivat. Minu hinnangul võimaldaks kohtute liitmine ideaalis muu hulgas:

- eelkõige maakohtus kasutada ära tõhusamalt kogu materiaalse ja inimressursi, suunates seda parasjagu sinna ja selliste asjade lahendamisele, kuhu kõige rohkem vaja, mh tekiks ressursikasutuse mastaabiefekt;
- ühtlustada intelligentse asjade jagamise süsteemi alusel töökoormust ja välistada vajadust menetlusse võetud asju hiljem asutuse sees ümber jagada;
- paindlikult korraldada kohtunike asendamist;
- kohtunikel mõistlikult spetsialiseeruda (kohtunikult ei saa oodata kõiki liiki asjade võrdset tundmist ja iga valdkonnaga jooksvalt kurssi viimine kulutab asjatult ressursi) ning tagada kohtunikele huvitavate ja keerukate asjade lahendamine üle riigi;
- luua tõhusad üleriigilised valdkonnapõhised osakonnad ja ühendada teadmised;
- paindlikult töötada kohtunikul elukohale lähimas vm sobivaimas kohtumajas, puudub vajadus kedagi formaalselt kuhugi üle viia;
- pidada istungeid paindlikult sobivates kohtumajades, kasutades ära kogu saaliressursi, säilitada ühtlasi kohtumajades optimaalse õigusemõistmise ja pigem rajada riigimajades kontaktpunkte üle Eesti juurde;
- ühtlustada kohtupraktikat ja menetlusaegasid üle riigi;
- ühtlustada paremini tugiteenused, nt personalitöö, kättetoimetamine ja kommunikatsioon;
- tõhustada juhtimist ja tugevdada eelarveläbirääkimistel suuremate kohtuasutuste positsiooni seniste killustunud asutuste asemel, vähendades kohtuasutuste omavahelist ebatervet konkurentsi napile ressursile;
- vähendada tõhusama ressursikasutusega vajadust personali järele ja suunata säästetu süsteemi parandamisse.

Asjade pidev ümberjaotamine või jagamine üle riigi täidaks neid funktsioone vaid osaliselt ja tooks tõenäoliselt kaasa pidevad vaidlused, samuti koormuste võrdluse ja kohtualluvuse probleemid.

Tagasisides on toodud kohtute liitmisele mitmeid vastuargumente, mida proovin siinkohal grupeerida:

- osa kohtunike töökoormus suureneks;
- asjade valiku vabadus spetsialiseerumisega väheneks;
- suureneks kohtunike sõitmine üle riigi;
- väheneks suuliste menetluste osakaal menetlusosaliste kahjuks;
- väheneks kohtunike omavalitsuslik autonoomsus üldkogudena ja suureneks kohtu esimehe võim;
- nõrgeneks geograafiline identiteet ja väheneks asutuste ühtsus;
- suur maakohus moodustaks väikesest kohtusüsteemist liiga suure osa;
- kohtute liitmine võib olla vastuolus põhiseadusega.

Osad neist on kahtlemata tõsised riskid ja tuleks enne süsteemi muutmist maandada, mh:

- asjade jagamise süsteem peaks olema intelligentne ja arvestama lisaks koormuse ühtlustamisele istungite ja teiste suuliste menetlustoimingute puhul kohtuniku läheduse ja menetlusosaliste ootustega;
- kohtuniku koormuse mõõtmise metoodika peab vastama tegelikkusele, kokku tuleb leppida adekvaatne normkoormus (1600 tundi vm), mille ulatuses ootame kohtunikult täielikult panustamist;
- videosilla vahendusel tehtavate menetlustoimingute ringi tuleks laiendada ja kohtunike otsustusvabadust suurendada ning vastavat tehnikat, selle töökindlust ja kvaliteeti parandada;
- spetsialiseerumisel tuleks arvestada maksimaalselt kohtunike huve, see ei peaks olema pikaajaline, vaid vajalik on ka roteerumine;
- juhtimine peab olema tõhus ega tohi olla kohtunikust liiga kaugel, iga 20 kohtuniku vm adekvaatse arvu kohtunike kohta peab olema vahejuht;
- kohtuesimehe ja kohtunike üldkogu pädevus tuleb selgelt paika panna ning nende vahele tuleks vähemasti maakohtus moodustada püsiv nõuandev/esindusorgan kohtu esimehe abistamiseks ja kohtunike seisukohtade väljendamiseks;
- kohtu esimehe tegevuse järelevalveks ja vajaduse korral tema ametist vabastamiseks tuleb luua tõhus kord KHNi kaudu;
- tagada tuleb kõikide kohtute mõistlik esindatus kohtusüsteemi haldamisel; kohtute liitmise põhiseadusele vastavuse kohta tuleb koostada korralik analüüs ja selgitada välja võimalikud riskid, ainuüksi mitmus ja ainsus põhiseaduse tekstis ei ole piisavaks vastuargumendiks;
- meenutame lõpuks, et kohtuid on Eestis ju ka varem liidetud ja maailm pole sellest kokku kukkunud.

Muuseas, tulen just kohtunike arutelult Iirimaalt, kus istusin õhtul lauas kõrvuti Iiri esimese astme kohtu (*District Court*) presidendiga ning tuli välja, et Iirimaa, mis territooriumilt ja iseäranis rahvaarvult Eestist märksa suurem, ongi üks esimese astme kohus oma esimehega, kellele allub 64 kohtunikku. Arutamisel pidi olema süsteemi edasiarendamine selles suunas, et lihtsustada kohtuesimehel kohtunike vahel töökoormuse ühtlustamiseks asju ka ümber jagada. Nii et ei ole ilmvõimatu ja enneolematu see ühe kohtu mõte maailmas.

#### *Personalipoliitika ja inimressursi tõhusam kasutamine*

Ilmselt ei saa loota, et kohtusüsteemile antaks heldelt juurde inimressurssi, uusi kohtunikukohti ja tugipersonali. Pigem peame edaspidi hakkama saama väiksema hulga inimestega, kes on kõrgemalt kvalifitseeritud, teevad tõhusamalt tööd ja saavad sellele vastavalt ka rohkem palka. Seejuures tuleb valmis olla kohtunikukohtade täitmata jätmiseks, ka ajutiselt, kuivõrd see on kõige efektiivsem kulude kokkuhoiu koht. Lisaks tuleks vajaduse korral oodata piisavalt tugevat konkurentsi kohtunikukohale, mitte aastakümneteks täita kohtunikukohti inimestega, kelle asemel vajaksime paremaid spetsialiste.

Kohtutöö on tsükliline ja koormus muutuv. Prognoosida saab seda vaid osaliselt. Seetõttu peab olema võimalus reageerida ka ajutisele töökoormuse tõusule. Võiksime võimaldada laiemalt osakoormusega töötamist ja luua asenduskohtunike instituudi, mh pensioneerunud kohtunikest, keda rakendada eelkõige töökoormuse ajutise suurenemise ajal. Ütlesin ka aasta tagasi, et võiksime mõelda sellele, et pensionile siirduv kohtunik lahendab lõpuni ära kõik tema lahkumise päevaks lauale jõudnud asjad. See tähendaks, et pensioneeruvale kohtunikule ei lõpetataks asjade jagamist ära juba aasta aega varem.

Samuti ütlesin aasta eest ja arvan veel enam praegu, et aeg, kus igal kohtunikul on temaga personaalselt seotud sekretär ja kohtujurist, on paratamatult läbi saamas. Seda juba enne tehisintellekti rakendamist kohtumenetluses. Meil ei jätku lihtsalt kvalifitseeritud inimesi. Pidev kaadrivoolavus, tehnilisemate ametite automatiseerimine ja vajadus teistsuguse tugitöö järele muudavad selle paratatuks. Seega tuleks mõelda, kuidas olemasolevat abipersonali tõhusalt kasutada, mitte kaevikutesse kaevuda oma menetlusgrupi eest seismisel.

Tasustamisel tuleks teha põhimõttelised valikud, kas jätkata süsteemiga, kus palk on kohtunikel ühesugune, sõltumata tööpanusest, töö tulemuslikkusest, staažist ja erialasest enesetäiendamisest, või kas see võiks olla kõigele lisaks ka motiveeriv nagu enamikul muudel elualadel. Kohtujuristide puhul oleme korduvalt väljendanud soovi saada indekseeritud paindlik palgafond. Selgeks tuleks vaielda kohtunike ametikitsendused.

### *Muust*

Positiivselt võeti vastu arengukava digivaldkonna mõtteid, ehkki nende rakendamisel muutub kohtute igapäevatöö tõenäoliselt veel enam kui mistahes kohtute liitmisel. Ka need muudatused täiendavad kohtusüsteemi ühtlustamist. Kohtunikke peaks edaspidi abistama robotabilised, mille arvel väheneb inimtööjõu osakaal, iseäranis tehnilisematel kohtadel, nagu sekretärid ja tõlgid, aga samamoodi teiseneks ka kohtujuristide ja kohtunike endi töö. Oleme jõudnud punkti, kus vajame põhimõtteliselt uue kohtute infosüsteemi loomist. Selleks oleks vaja teha suur investeering, mis pikemas perspektiivis tasub end ära tööjõukulude kokkuhoius. Samas peame arvestama, et elektrooniliseks kättetoimetamiseks ja suhtluseks ei ole praegu veel kõik inimesed valmis. See kehtib nii eakate, välismaalaste, aga ka Eesti äärealadel elavate inimeste kohta, nagu kinnitas Valga kohtumaja külastusel kuuldu. Peame säilitama vajalikud kanalid ka neile.

Lõpetuseks veel üks mõte: osa kohtunikke näeb kohtusüsteemi optimeerimisena kohtust asjade väljaviimist ja kohtumenetluse äärmuslikku lihtsustamist, et ei peaks täitma nt n-ö tüütut selgitamiskohustust, otsuseid põhjendama ja võiks asjadele justkui lihtsalt templeid lüüa. Selline suhtumine on minu jaoks vastuvõetamatu. Arvan, et see ei oleks aktsepteeritav ka ühiskonnale tervikuna. Kohut ei ole vaja kohtunikele heaks äraelamiseks. Me osutame ühiskonnale õigusemõistmise teenust ning see peab olema professionaalne, kiire ja kvaliteetne. Kohtu asi on lahendada kohtusse pöörduva inimese mure, mitte teda iga hinna eest eemale tõrjuda, kasvõi formaalsuste varjus. Meil ei ole võtta kuskilt paremaid ega targemaid inimesi, kes kohtusse tulevad, ehkki harimise ja esindajate kvaliteediga tuleb teha järjekindlalt tööd. Loomulikult võiksime püüelda lihtsamate menetluste poole, kuid õigust mõistab põhiseaduse

järgi siiski üksnes kohus. Sellele tasub mõelda, enne kui kipume kergel käel rääkima õigusemõistmise osalisest üleandmisest täitevvõimule, mida on pakkunud osa kolleege, kes samas leiavad, et põhiseadus keelavat kohtuasutusi liita. Riigis kui tervikus see üleandmine pealegi suuremat kokkuhoidu ei too, sest kui nende asjadega ei tegele kohus, peab tegelema keegi teine, ressursi liigutatakse ühest kohast teise. See aga ei tähenda, et kohtus ei oleks praegu neid asju, mis ei kvalifitseeru õigusemõistmiseks ja mis tõepoolest koormavad kohtumenetlust. Näitena võib siinkohal tuua abieluvõimetõendi andmise või võlgniku vannutamise.

Head kohalviibijad! Elame ajal, kus kõik mõtted kohtusüsteemi parandamiseks ja tõhustamiseks on teretulnud. Ootan huviga tänaseid mõttevahetusi, kus mitmeid sõlmküsimusi lähemalt käsitletakse. Soovin teile sisukat ja arutelude rohket täiskogu jätku!