

Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta

Ettekanne Riigikogu 2023. aasta sügisistungjärgul
10. oktoober 2023
Villu Kõve
Riigikohtu esimees

Austatud juhataja, lugupeetud Riigikogu liikmed!

Taas on aeg teha ettekanne kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta, mis seekord küll sügisesse lükkunud. Traditsiooniliselt annan esmalt ülevaate kohtusüsteemi toimimisest, seejärel räägin meie peamistest murekohtadest ja esitan mõned ettepanekud seadusandjale.

I Tagasivaade Eesti kohtusüsteemile 2022. aastal

Esmalt märgin, et kohtusüsteem toimib üldiselt jätkuvalt korralikult: tagatud on sõltumatu ja erapooletu õigusemõistmine ning kohtuasjade lahendamine mõistliku aja jooksul. Samas seisab kohtusüsteem silmitsi murettekitavate tendentside ja jätkuvalt lahendamata probleemidega.

Kohtuasjade arv ja kohtumenetluse kiirus

Õigusemõistmise võrdlustabelis „Justice Scoreboard 2023“¹ paigutatakse Eesti kohtusüsteem tõhususes ja menetluste kiiruses jätkuvalt Euroopa Liidu riikide etteotsa. Eesti asub esimeses kohtuastmes tsiviil- ja haldusasjade lahendamiseks kuluva koguaja võrdluses jätkuvalt teisel kohal Taani järgi. Kokkuvõtvalt on Eesti kohtumenetluse kiirus kolmes kohtuastmes tsiviil- ja kaubandusasjades kuuendal ning haldusasjades neljandal kohal Euroopas. Seejuures on meie riigi rahaline panus kohtusüsteemi ning kohtunike ja advokaatide arv 100 000 elaniku kohta pigem tabeli viimases kolmandikus.

Kahjuks tuleb tõdeda, et kohtute töökoormus on tasapisi tõusmas, jõudlus aga tasapisi langemas ja menetlustähtjad pikenemas.² Tsiviilasjades on täheldatav koormuse tõus, suurenemas on eriti võlavaidluste arv. 2022. aastal saabus maakohtutesse lahendamiseks 35 089 tsiviilasja (kasv võrreldes 2021. aastaga 2,4%) ja lisaks 51 712 maksekäsu kiirmenetluse asja (kasv

¹ 2023. aasta Euroopa Liidu õigusemõistmise tulemustabel (EU Justice Scoreboard 2023). Arvutivõrgus: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en (09.06.2023).

² Vt kohtute menetlusstatistika kohta lähemalt kohtute aastaraamatu 2022 järgmistest artiklitest: K. Luha, Maa-, haldus- ja ringkonnakohtute 2022. aasta menetlusstatistika kokkuvõte: lahendatud asjadest digimenetluse vaates. Arvutivõrgus: <https://aastaraamat.riigikohus.ee/maa-haldus-ja-ringkonnakohtute-2022-aasta-menetlusstatistika-kokkuvote-lahendatud-asjadest-digimenetluse-vaates/> (31.05.2023); S. Rätsep, Kohtuasjade läbivaatamine Riigikohtus 2022. aastal. Arvutivõrgus: <https://aastaraamat.riigikohus.ee/kohtuasjade-labivaatamine-riigikohtus-2022-aastal/> (31.05.2023). Lisainfot I ja II astme kohtute menetlusstatistika kohta leiab ka kohtute veebilehelt (<https://www.kohus.ee/dokumendid-ja-vormid/kohtute-menetlusstatistika>) ning Riigikohtu menetlusstatistika kohta Riigikohtu kodulehelt (<https://www.riigikohus.ee/et/riigikohus/statistika>).

võrreldes 2021. aastaga koguni 18,4%). Vaatamata sellele oleme suutnud üldiselt menetlustähtaegades püsida. Maakohtutes oli 2022. aastal lahendatud tsiviilasjade keskmine menetlusaeg 102 päeva, kui 2021. aastal oli see 101 päeva ja 2020. aastal 95 päeva.

Samas süüteasjade arv on oluliselt langenud, kuid kohtute jõudlus ei ole sellest kahjuks paranenud. 2022. aastal menetleti maakohtutes 12 389 kriminaalmenetlusasja, sh 3877 kriminaalasja (koguni 18,6% vähem kui 2021. aastal) ja 5113 väärteoasja (7% vähem kui 2021. aastal). Vaatamata sellele oli kriminaalmenetluse üldmenetluses keskmine menetlusaeg 2022. aastal 245 päeva, kui 2021. aastal oli see pea sama ehk 246 päeva ja 2020. aastal 255 päeva.

Veel rohkem küsimusi tekitab halduskohtutega seostuv. Halduskohtutesse saabus 2022. aastal lahendamiseks 2770 haldusasja (11,2% vähem kui 2021. aastal). Samas on menetlusajad oluliselt pikenenud. Halduskohtutes oli 2022. aastal lahendatud asjade keskmine menetlusaeg nimelt koguni 149 päeva, kui 2021. aastal oli see 127 päeva.

Sama küsimus on veel tõsisem ringkonnakohtute aspektist. Ringkonnakohtutesse saabus apellatsioon- ja määruskaebemenetluses 2022. aastal kokku 2792 tsiviilasja (9,3% vähem kui 2021. aastal), 1365 haldusasja (6,3% vähem kui 2021. aastal), 1635 kriminaalasja (10,1% vähem kui 2021. aastal) ja 147 väärteoasja. Tsiviilasju lahendati apellatsioonimenetluses samas 2022. aastal keskmiselt 197 päevaga (2021. aastal 163 päevaga), kriminaalasju 81 päevaga (2021. aastal 66 päevaga) ja haldusasu koguni 257 päevaga (2021. aastal 214 päevaga).

Halvenemine kajastub kahjuks ka Riigikohtu menetlusstatistikas, iseäranis tsiviilasjades. Statistika taha nägemine on keeruline. Ilmselt on põhjuseid mitmeid, kuid kindlasti on oma osa lisaks vaidluste keerukamaks muutumisele ka tänasel põhiteemal, põlvkonnavahtusel.

Kohtute usaldusväarsus ja sõltumatus

On positiivne, et üldine usaldus kohtusüsteemi vastu on jätkuvalt kõrgel tasemel, isegi kui väikeses langustrendis. 2022. aastal tehtud institutsioonide usaldusväarsuse uuringu järgi usaldas Eesti kohtuid 67% vastanuist, kui aasta varem oli vastav näitaja 71%³. Väikesest langusest on raske mingeid suuremaid järeldusi teha. Kohtusüsteemi usaldusväarsust kinnitab ka asjaolu, et kohtunike distsiplinaarsüütegude arv on väike ning süsteem suudab oma muredega ise toime tulla. 2022. aastal mõisteti süüdi kaks kohtunikku asjade menetlemisega viivitamises ning 2023. aastal on mõistetud süüdi üks kohtunik õigusemõistmisest põhjendamatus keeldumises.⁴

Euroopa kohtute haldamise nõukodade võrgustik korraldas 2022. aastal Euroopa kohtunike seas uuringu kohtunike sõltumatuse teemal. Uuringu raportist selgub, et kohtunike sõltumatuse näitajad on Eestis kõrged – küsitlusele vastanud ligikaudu 30% Eesti kohtunikest hindasid

³ Institutsioonide usaldusväarsuse uuring, IV kvartal 2022, Turu-Uuringute AS.

⁴ Distsiplinaarkolleeegiumi 2022. aasta otsused. Arvutivõrgus: <https://www.riigikohus.ee/et/kohtunike-omavalitsuskogud/distsiplinaarkolleeegium> (31.05.2023).

üldiselt tajutavat kohtunike sõltumatust riigis 10-palli skaalas keskmiselt hindeg 8,8, seejuures oma personaalset sõltumatust isegi mõnevõrra kõrgemalt, hindeg 9,2.⁵

Riigikohtu tegevusest 2022. aastal

Möödunud aastal võttis Riigikohus menetlusse 12% taotlustest (1946 taotlusest 241). Kokku lahendati 201 kohtuasja⁶.

Riigikohus tegi 2022. aastal põhiseaduslikkuse järelevalve asjades 12 lahendit, 2023. aastal on neid juba 28, valimistega mitteseotud asju neist omakorda 7. Menetluses on veel 9 põhiseaduslikkuse järelevalve asja. Vaidlustatud õigusakti säte tunnistati 2022. aastal põhiseadusvastaseks ning kehtetuks neljas asjas.⁷

Järgnevalt pisut lähemalt lahendite sisulisest poolest, et anda seaduse ühetaolise kohaldamise seisukohast ülevaade teemadest, mis on viimasel aastal Riigikohtuni jõudnud.

Üldkogu

Riigikohtu üldkogu lahendas 2022. aastal üheainsa asja, kuid tegu oli väga olulise küsimusega, mis puudutas Eesti õiguse ja Euroopa Liidu õiguse vahekorda diskrimineerimisvaidlustes ning täpsemalt küsimust põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamise ja Euroopa õiguse alusel Eesti õiguse kohaldamata jätmise piiritlemise kohta.⁸ Praegusel aastal on Riigikohtu üldkogu samuti lahendanud ühe asja, leides, et põhiseaduse vastane on kinnipeetavatele ligipääsu takistamine väljaandele Ametlikud Teadaanded ja Riigikohtu veebilehele.⁹

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

2022. aastal leidis põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium mh, et Vabariigi Valitsuse kehtestatud nn koroonapassi nõuded olid kooskõlas põhiseadusega¹⁰ ning et riigi õigusabi alarahastamine võib seada ohtu põhiõiguste kaitse¹¹, samuti analüüsiti kohalike omavalitsuste kohustusi ja õigusi kinnisasjadele sundvalduse seadmisel¹² ning looduse kaitsel¹³.

⁵ Euroopa kohtute haldamise nõukodade võrgustiku uuring kohtunike sõltumatusest, 2022.

Arvutivõrgus: <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/GA%2022/Report%20ENCJ%20Survey%202022.pdf> (31.05.2023).

⁶ Tsviilkolleegiumis 79, halduskolleegiumis 55 ja kriminaalkolleegiumis 67 (sh 63 kuriteoasja ja 4 väärteoasja). Vt Riigikohtu 2022. aasta menetlusstatistika kohta täpsemalt Riigikohtu kodulehelt: <https://www.riigikohus.ee/et/riigikohus/statistika>.

⁷ Vt põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2022. aasta kohtupraktika kohta lähemalt ettekande lisast nr 1.

⁸ RKÜKo 5-19-29/38.

⁹ RKÜKo 3-18-477/73.

¹⁰ RKPJKo 5-22-4/13.

¹¹ RKPJKo 5-22-2/12.

¹² RKPJKo 5-21-18/18.

¹³ RKPJKo 5-22-5/16.

Käesoleval aastal on mh leitud, et kohalikud omavalitsused peavad tagama lastele lasteaiakohad¹⁴, samuti on lahendites käsitletud nt kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlust¹⁵. Riigikohtule esitati viimatiste Riigikogu valimiste asjus 18 kaebust, millest enamik puudutas elektroonilist hääletamist. Riigikohus leidis, et elektroonilise hääletamise reeglid peavad olema täpsemalt kirjas seaduses või vähemasti muus õigusaktis¹⁶.

Halduskolleegium

Halduskolleegium¹⁷ tegi 2022. aastal olulised lahendid mh ehitusõiguse ja looduse kaitse¹⁸, kohaliku omavalitsuse volikogu kandidaadi elukohanõuete¹⁹, ühistranspordi korraldamise lepingute²⁰ ja Konkurentsiameti järelevalve kohta²¹, samuti käsitles äriühingu vastutust töötajate põhjustatud maksuvõla eest²².

Tsiviilkolleegium

Tsiviilkolleegium²³ käsitles oma 2022. aasta lahendites mh allikakaitset kohtumenetluses²⁴, juurdepääsutee talumise tasu²⁵, spordivõistluste tulemuste vaidlustamist²⁶ ja solvava postituse autori kindlakstegemist eeltõendamismenetluses²⁷.

Kriminaalkolleegium

Kriminaalkolleegium²⁸ lahendas 2022. aastal mitu avalikkuse kõrgendatud tähelepanu all olnud kriminaalasja, mis puudutasid kuritegelikku ühendust²⁹ ja liiklusõnnetuste põhjustamist³⁰, aga ka mitmeid perevägivalla ja lapse seksuaalse ärakasutamise asju³¹. Samuti selgitas kriminaalkolleegium põhiõiguste aspektist kahtlustatava kinnipidamist³², süüdistatava vahistamist³³, kahtlustatava ja tema lähedase keeldumist kuriteo tõendamisele

¹⁴ RKPJKo [5-22-10/17](#).

¹⁵ RKPJKo [5-22-15/13](#).

¹⁶ RKPJKo [5-23-20/5](#).

¹⁷ Vt halduskolleegiumi 2022. aasta olulisemate lahendite kohta lähemalt ettekande lisast nr 2.

¹⁸ RKHKo [3-20-1310/52](#).

¹⁹ RKHKm [3-21-2230/16](#).

²⁰ RKHKo [3-20-1150/47](#).

²¹ RKHKo [3-19-509/34](#).

²² RKHKo [3-17-523/53](#).

²³ Vt tsiviilkolleegiumi 2022. aasta olulisemate lahendite kohta lähemalt ettekande lisast nr 2.

²⁴ RKTkm [2-21-17817/15](#).

²⁵ RKTkm [2-19-20416/41](#).

²⁶ RKTko [2-20-12037/41](#).

²⁷ RKTkm [2-21-5736/29](#).

²⁸ Vt kriminaalkolleegiumi 2022. aasta olulisemate lahendite kohta lähemalt ettekande lisast nr 2.

²⁹ RKKKo [1-18-437/725](#).

³⁰ RKKKo [1-20-7409/130](#); RKKKo [1-20-3306/139](#).

³¹ Vt nt RKKKo [1-19-5641/62](#).

³² RKKKm [1-21-4394/35](#).

³³ RKKKm [1-16-9171/1839](#).

kaasaaitamisest³⁴, patsiendisaladuse ulatust kriminaalmenetluses³⁵ ning vastutust psühhotroopsete ainete käitlemise eest³⁶.

2023. aastal on tehtud lahendid mh ajakirjanike trahvimise kohta kriminaalasja kohtueelse uurimise andmete avalikustamise eest³⁷ ja diplomaadi vastutuse kohta väärteo toimepanemise eest³⁸, samuti toimingupiirangute rikkumise³⁹ ja elektriliikurite juhtimise õiguse kohta.⁴⁰

Euroopa Inimõiguste Kohtus (EIK) Eestiga seotud kaebuste lahendamine

2022. aastal jõudis EIK erinevatele koosseisudele lahendamiseks 141 Eesti vastu esitatud kaebust.⁴¹ Kuues Eesti vastu esitatud asjas tegi EIK avalikud lahendid. Neist neli olid sisulised otsused, ühe kaebuse tunnistas EIK vastuvõetamatuks ning ühe kaebuse kustutas kohtuasjade nimistust pooltevahelise kokkuleppe sõlmimise tulemusena. 2022. aastal lõpetas Euroopa Nõukogu ministrite komitee kahe Eesti kohta tehtud otsuse täitmise järelevalve.

EIK leidis rikkumise kahes Eesti asjas. Kohtuasjas Kalda vs. Eesti tuvastas EIK konventsiooni art 8 (õigus eraelu austamisele) rikkumise, kuna vangla keeldumine korraldada lühiajalisi kohtumisi klaasist vaheseinata ei olnud piisavalt põhjendatud. Kohtuasjas Vool ja Toomik vs. Eesti leidis EIK konventsiooni artikli 8 (õigus era- ja perekonnaelu austamisele) ja artikli 14 (diskrimineerimise keeld) koosmõjus rikkumise, kuna kaebajate pikaajaliste kohtumiste keeld ei olnud piisavalt põhjendatud.

2023. aasta 1. jaanuari seisuga oli EIK-s pooleli 13 Eestile vastamiseks saadetud asja arutamine.

Eesti kohtutest Euroopa Kohtule esitatud eelotsusetaotlused ja nende lahendamine

2022. aastal tegi Euroopa Kohus Eesti kohtute esitatud eelotsusetaotluste kohta neli lahendit ning Eesti kohtud esitasid Euroopa Kohtule kolm uut eelotsusetaotlust.⁴² Menetlus on pooleli neljas asjas, mis puudutavad riigiabi, keskkonnateabe andmist, põllumajandustoetuse tagasinõudmist ja investeerimisprojekte.

³⁴ RKKKo [1-20-1208/172](#).

³⁵ RKKKo [1-20-5071/72](#).

³⁶ RKKKo [1-21-7336/33](#).

³⁷ RKKKm [1-22-1949/24](#).

³⁸ RKKKo [4-22-3288/51](#).

³⁹ RKKKo [1-19-10225/120](#).

⁴⁰ RKKKo [4-22-4021/42](#).

⁴¹ 2022. aasta ülevaade Euroopa Inimõiguste Kohtusse Eesti Vabariigi vastu esitatud individuaalkaebuste kohta. Arvutivõrgus: <https://www.vm.ee/media/5720/download> (31.05.2023).

⁴² Eesti kohtute eelotsusetaotlused. Arvutivõrgus: <https://www.riigikohus.ee/et/ceesti-kohtute-eelotsusetaotlused> (31.05.2023).

II Kohtunike põlvkonnavahetus

Hetkeolukord

Eesti kohtusüsteemis on käimas hoogne põlvkonnavahetus. Lähema viie aasta jooksul tekib õigus pensionile jääda lausa 65 kohtunikul. Sel aastal 5. oktoobri seisuga on juba pensioneerunud kaheksa kohtunikku ning veel 22 kohtunikku on avaldanud soovi jääda pensionile 2023. ja 2024. aastal. 2022. aastal kuulutati välja viis konkurssi esimese ja teise astme kohtu kohtunike leidmiseks. Maakohtute 20 kohtunikukohale konkureeris kokku aga vaid 27 inimest. Kandidaatide poolest kõige keerulisemas olukorras oleva tsiviilvaldkonna 13 kohtunikukohale kandideeris erinevatel konkurssidel kokku aga vaid 16 inimest (seega tegelik konkurss aasta jooksul 1,23 kandideerijat kohale). Kokku jäeti maakohtutes täitmata kolm tsiviilvaldkonna kohtunikukohta. Kui täitmist vajavate kohtunikukohtade arv on järjepidevalt suurenenud (2017 – 10; 2018 – 11; 2019 – 17; 2020 – 13; 2021 – 16; 2022 – 24), siis kohtunikueksamile soovijate arv on alates 2017. aastast järjepidevalt vähenenud (2017 – 58; 2018 – 37; 2019 – 35; 2020 – 29; 2021 – 29; 2022 – 22).

Nii oleme jõudnud olukorda, kus õigussüsteemi esmaseks mureks ei ole enam puudus materiaalsest ressursist, vaid kvaliteetsest inimressursist ning seda mitte ainult kohtunikukonnas, vaid ka prokuratuuris ja advokatuuris. Meil lihtsalt ei jätku enam piisava kvalifikatsiooni ja sobivate isikuomadustega kohtunikukandidaate, täitmaks põlvkonnavahetusest tingitud auku. Lisaks kohtunikele ei suuda me enam leida ka kohtujuriste. Seda vaatamata asjaolule, et igal aastal lõpetab ülikoolis õigusteaduse diplomiga sadu noori ja kohtuniku ega ka kohtujuristi palk ei ole iseenesest halb ning sobivate kandidaatide otsimiseks tehakse igapäevaselt tööd. Meie hetke põletavaim valikukoht on, kas täita kohad nende inimestega, kes parasjagu kättesaadavad ja minimaalse tasemega lati ületavad või öelda, et eluaegsesse ametisse saame nimetada siiski vaid igas mõttes kõrge tasemega juriste ning kui ja kuni neid saadaval ei ole, tuleb kohad seniks täitmata jätta. Kohtunikukond toetab pigem teist alternatiivi. Kohtade täitmata jätmise hinnaks on arusaadavalt aga teiste kohtunike koormuse suurenemine ja menetlustähtaegade pikenemine. Samas ei saa me lõpmata võtta inimesi ka advokatuurist ja eriti prokuratuurist, kelle najal oleme saanud enamiku viimastest süüteovaldkonna kohtunistest. On selge, et kohtusüsteemi efektiivseks toimimiseks vajame ka kvaliteetselt mehitatud prokuratuuri ja advokatuuri.

Kuna parimad noored värvatakse juba ülikooli esimestel kursustel erasektoris, on avalik sektor sabassörkija. Praeguses olukorras peaks riik oma avaliku teenistuse loogika ning usu avalikesse konkurssidesse ja diplomeeritud kandidaatidesse üle vaatama, kui noorte töötamine ülikooli ajal on muutunud normiks. Kuigi tudengeid justkui jätkub, ei vali nad enam lõpuks suures osas klassikalisi juuraerialasid, vaid leiavad tööd hoopis mujal sektorites.

Võimalike kandidaatide soovid, ootused ja hirmud

Ajad on muutunud ja muutuvad veelgi. Kohtunikuamet on noorte silmis kohati kivinenud ja vanamoodne eriala, mis ei suuda enam konkureerida võrdväärselt paljude uute ja ahvatlevamate ametitega. Ainuüksi palgaga enam inimesi ei meelita, ameti eluaegsus võib mõjuda aga teinekord sootuks peletavana. Uute inimeste värbamisel peame arvestama ka põlvkondade

vaheliste erisuste ja arusaamadega tööst ja elust üldse. Peame arvestama noorte ees seisva avara valikuga. On avaldatud arvamust, et 20 aasta pärast töötab 65% meie lastest ametites, mida pole veel olemaski. Uus põlvkond soovib väidetavalt pühendada vähem aega tööle ja eriti veel ülekoormusega tööle ning mitte teha ületunde, hinnates varasemast enam pehmeid väärtusi. Soovitakse töötada paindlikult, kaugtööl ja osakoormusega, selgete ülemus-alluva suheteta ühtses tööperes, võtta piisavalt aega perele, õpingutele ja hobidele. Olulisem kui varem on uuele põlvkonnale võrdne kohtlemine ja tunnustamine töö eest ning pidevad karjääri- ja hariduse omandamise võimalused. Peame sellega arvestama, mitte kasutama nende suhtes seniseid töönarkomaanide standardeid. Vastasel juhul ei ole meil lõpuks üldse kedagi võtta.

2023. a kohtunikuameti kuvandi uurimuse järgi⁴³ on kohtunikuamet õigusvaldkonna magistriüliõpilaste jaoks alles kolmas valik advokaadi ja avaliku teenistuse juristi järel. Mujal töötavad juristid töid põhjusena, miks nad ei soovi töötada kohtuniku või kohtuametnikuna, väga palju välja töökorralduse jäikust – seda, et ei saa (piisavalt) valida töökoormust, aega ja kohta (kaugtöö) ning kitsamalt spetsialiseeruda, aga ka puuduvaid või ebaselgeid edasisi karjäärivõimalusi. Advokaatide ja prokuröride seas on oluliseks argumendiks kohtunikuameti valimise vastu tõusnud ametiga kaasnevad piirangud. Juriste paneks otsustama kohtunikuametis töötamise kasuks mõistlikum töökoormus ja selle reguleerimise võimalus, ametiga kaasnevad hüved nagu suurem töötasu, töötasu vastavus töökoormusele ja sotsiaalsed tagatised (peamiselt pension, aga ka pikem puhkus) kui ka paindlikud töötingimused nagu vähemalt osaline kaugtöö võimalus, tööaja ja -koha (sh kohtumaja) valikuvõimalus, osakoormusega töötamise võimaldamine. Magistriüliõpilased peavad kohtunikuameti populaarsuse suurendamisel oluliseks lisaks kaasaegseid sotsiaalseid tagatisi nagu nt sporditoetused, varem pensionile siirdumise võimalus, ravikindlustus, tasuta hambaravi, tervisepäevad, vähem ametiga seotud piiranguid (nt lisatasu teenimise ja lisatöökoha võimalus, investeerimisvõimalused), kaasaegset töökeskkonda, aga ka teadmiste ja kogemuste omandamise võimaldamist.

Õigushariduse tase ja juristieksam

Ülikoolide lõpetajate kvalifikatsioon ei vasta õigusmaastiku üha suurenevatele ootustele. Sellest on palju räägitud ja ma ei hakka seda siinkohal kordama. Märgin vaid, et viimasel viiel aastal (2018–2022) tegi kohtunikeksamit 126 inimest, kellest esimesel korral sooritas eksami positiivselt vaid 31 ja teisel korral üheksa. Keskmiselt õnnestub alles iga neljas eksami sooritamise katse.

Loodan, et seadusandja panustab omalt poolt integreeritud õigusõppe ja tasulise päevaõppe keelu kaotamisega, kasvõi osaliselt. Samuti loodan, et pikalt ette valmistatud juristieksami projekti ei panda kalevi alla ning me saame muuta reguleeritud õiguskutsetesse sisenemise standardid ühtseks ja ressursid parema tulemuse nimel koondatud. Naaberriigis Lätis suudeti ühtne juristieksam hiljuti kehtestada ja me ei peaks halvemad olema.

⁴³ Uuring „Kohtunikuameti kuvand Eestis“, mille Riigikohtu tellimusel tegi Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus (RAKE), 2023. <https://www.riigikohus.ee/et/oigusosalased-materjalid/kasulikud-viited-ja-materjalid> (08.06.2023).

Mida veel teha?

Riik saaks kohtunikuametit muuta atraktiivsemaks sotsiaalsete garantiide täiendamisega. Alustada võiks väikese žestnagi kaotatud töövõimehüvitise taastamisest kui sisuliselt riigipoolsest kindlustusest ametiriskide vastu. Praegu langeb end riigi heaks vigaseks töötanud kohtunik süsteemist väljudes sisuliselt vaesusse, mistõttu oleme seni mõistvate kolleegide toel ja teiste töö ära tegemise najal hoidnud süsteemis ka inimesi, kes füüsilise või vaimse seisundi tõttu tegelikult ei tohiks kohtunikuna töötada. Nad tuleks tervise tõttu ametist vabastada, nagu näeb ette alusena ka kohtute seadus, kuid korda, kuidas selle eeldused tuvastada, ei ole. Vastavad muudatusettepanekud jõudsid küll ka kohtute seaduse jt seaduste muutmise seaduse väljatöötamise kavatsuseni, kahjuks ometigi seaduseks ei saanud. Loodan uult Riigikogult selle eelnõu seaduseks vormimist.

Kuigi kohtuniku palgale ei saa alustava kohtuniku vaatest oluliselt ette heita, siis näeme, et põhimõte „kõigile sama astme kohtunikele ühesugune palk“ ei ole mingist faasist alates enam motiveeriv, kuna palk ei sõltu ei tööpanusest, kvalifikatsioonist ega töötatud ajast. Palgakorraldus võiks koosneda fikseeritud põhitasust ja ka n-ö motivatsioonifondist, et motiveerida inimesi rohkem panustama ning end koolitama, omandama teaduskraade ja spetsialiseeritud teadmisi. Samm õiges suunas oli kohtuniku ja kohtuametnike roteerimise lihtsustamine tagasitulemise garantiide parandamisega. Kaaluda tuleks ka kohtunike tegevuspiirangute lõdvendamist, võimaldades mh osaleda ka äriühingute tegevuse korraldamises, iseäranis osakoormusega tegutsemisel. Seda muidugi tingimusel, et lisategevusega ei häiritaks kohtunikutööd. Riigipoolsete täiendavate pensionifondi maksete tegemine muudaks kohtunikuameti atraktiivsemaks just teise karjäärina, kogenud advokaatide ja prokuröride jaoks, kes võiksid enne pensioneerumist 10–15 aastat panustada kohtusüsteemi ja saada selle eest väärrika pensionilisa. Kui me midagi ei muuda, ei leia me enam kvaliteetseid inimesi.

Selle mure taustal mõjub mõistagi frustrerivalt riigipoolne plaan kärpida ainsat kohtunike ja kohtujuristide ning kohtunikuabide sissetuleku langemise vastu antud seadusjärgset garantiid, indeksit. Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse muudatus ju puudutaski põhiosas just justiitsvaldkonna töötajaid, kohtunikke, kohtujuriste, aga ka prokuröre. See tähendaks aastaks 2027 palga reaalse väärtuse langemist 15% võrra. Selle eelnõu seaduseks saamine annaks vältimatult tagasilöögi niigi pingelistel kohtunikukonkurssidel. Välistada ei saa, et palgatingimuste halvenemisel lahkuks töölt ka osa tänaseid kõrgemate teadmiste ja ametioskustega kohtunikke kui kohtujuriste. Olen seisukohal, et pingelises eelarveseisus tuleks pigem jätta vabanevad kohtunikukohad täitmata ja püüda saada hakkama väiksema ressursiga kui sisuliselt minna palga kärpimise teed.

Meie kohtusüsteem on lisaks liiga jäik, seda nii süsteemi sisenemise kui väljumise kriteeriumide aspektist. Suurem paindlikkus võimaldaks siduda süsteemiga rohkem inimesi. Võiksime kaaluda, kas muuta senine kohtuniku kolmeaastane sisseelamisaeg tõeliseks prooviajaks. See tähendab, et kohtunik nimetataks sisuliselt ametisse esmalt tähtajaliselt. Tähtaja möödudes hinnatakse tema lahendeid ja tegevust põhjalikult ja igakülgsest ning alles

seejärel nimetataks ta tema jätkuval soovil ametisse eluaegselt. Nii saame maandatud hirmud, kas nimetada küsimusi ja kahtlusi tekitavad kandidaadid kohe ametisse eluks ajaks, andes neile võimaluse end tõestada, ega pea neid ka liigpõhjalikult enne kontrollima. Kandidaadid saaksid aga väärika võimaluse kohtunikuametit tähtajaliselt proovida, kasvõi osakoormusega, ilma et sellega kaasneks sobimatuse korral dramaatilist ametist lahkumist. Selline on süsteem teadaolevalt ka mitmetes välisriikides. Riigisaladuse loa saamiseks vajalik julgeolekukontroll kõigile kohtunikukandidaatidele on Euroopas teadaolevalt pretsedenditu (seda luba enamik kohtunikke oma töös ei vaja) ning võib peletada ka kandideerimast, eelkõige advokaate, kelle kliendisuhe võetakse jälgimise alla.

Oleme põhjendamatult jäigad osakoormusega töötamise lubamisel, tolereerides seda praegu üksnes lapsehoolduspuhkusega seotult. Olukorras, kus häid inimesi napib, võiksime lasta teha rohkem osakoormusega tööd ja saaksime samuti häid spetsialiste nt ülikooli personali seast või teistest riigiametitest. Samuti saaksid noored proovida alguses tööd osakoormusega, mis ehk ka huviliste ringi laiendaks. See oleks ka võimalus hoida süsteemis kogenud kolleege, kes on väsinud täiskohaga rühmamisest, kuid pensionile siirdudes tahaksid ja suudaksid ikkagi osakoormusega edasi panustada. Kohtuniku pensioneerumine ei peaks tähendama tingimata olulist lisatööd tema kolleegidele ning seadust võiks muuta selliselt, et pensionile siirduv kohtunik lahendab lõpuni ära kõik lahkumise päevaks tema lauale jõudnud asjad, mitte et juba aasta varem pannakse asjade jagamine kinni ja inimene töötab pikemat aega kolleegide arvel osaliselt. Lisaks võiksime pensioneerunud kohtunikest ja miks mitte muudest riigiametnikest või ka advokaatidest ja prokuröridest luua asendus- või varukohtunike korpuse, kel oleks kohtuniku kvalifikatsioon ja valmisolek tulla vajaduse korral appi asju lahendama.

Olen ka seda meelt, et ametist peaks saama kohtuniku vabastada lisaks muule ka ebakompetentsuse tõttu. Olgu põhjusel, et juba alguses on süsteemi vaatamata filtritele sattunud inimesed, kes tegelikult nõuetekohasel tasemel õigust mõista ei suuda, või need, kes ei ole nõus või valmis end koolitama tempokalt muutuvus õigusmaailmas. Tagasisidestamine oma tööle ja võimalus seda hinnata on enamiku maailma kohtusüsteemide loomulik osa ning ka meie ei peaks seda pelgama. Loomulikult on vajalik, et hindamine oleks objektiivne ja erapooletu, ei läheks vastuollu eluaegsuse garantiiga ega saaks muutuda kellegi tagakiusamiseks n-ö ebasobivate lahendite eest.

Omaette teemaks on töökorraldus kohtus. Minu arvates vajab kohtusüsteem jätkusuutlikkuse tagamiseks põhimõttelist ümberkorraldamist. Esmalt tuleb leida võimalused maksimaalselt ja ühtlaselt ära kasutada kogu meie käsutuses olev inimressurss. Teiseks tuleb neis tööloikudes, mida saab automatiseerida ja kus saab rakendada tehisintellekti, sujuvalt seda rakendada. Kolmandaks tuleks kogu kohtute juhtimine ja töökorraldus muuta paindlikumaks ja meeskonnakesksemaks. Arvan, et aeg on küps, et ühendada ühes kohtuastmes kohtud, st meil võiks olla üks maakohus, üks halduskohus ja üks ringkonnakohus. Selle väärtuseks oleks kohtuasjade ühtne jagamine kogu riigis. Minimaalselt tuleks asjade jagamisel üle minna üleriigilisele jagamisele. Sellega saaksime koormuse hajutada, kogu inimressursi kasutusele võtta ning tagada ka n-ö ääremaa del huvitavate ja väljakutset pakkuvate kohtuasjade lahendamise. Samuti saaksime vabastada kohtunikud seotusest kohtumajadega, mis jääksid

töökohtadeks, kus vajaduse korral tööd tehakse ja istungeid peetakse. Menetlusosalised ja kohtunikud kohtuksid kohtumajas, mis logistiliselt parasjagu sobivaim.

Muudatusega kaasneks paratamatult vajadus suurendada kohtujuhi võimu ja struktureerida juhtimist sisulises plaanis ning seda kohtute täiskogude senise võimu arvel. Ressursi otstarbekamaks kasutamiseks võiksime loobuda maakohtu ja halduskohtu pädevuse rangest piiritlemisest ja võimaldada halduskohtunikel lahendada nende oma koormuse languse puhul ka mõningaid maakohtu pädevuses olevaid asju, nt tsiviilkohtumenetluses naabrivaidlusi või kinnisesse asutusse paigutamist, eestkoste- ja hooldusasju või ka nt teatud väärteoasju. Nii saaksime ametisse nimetada vajadusel rohkem halduskohtunikke, kelleks saada soovivaid kandidaate näib olevat rohkem, ja panna nad tööle ka maakohtute juures.

Oleme maha jäämas tööprotsesside automatiseerimises ja tehisintellekti kohtumenetluses rakendamises. Meil on viimane aeg panna kokku ajustrust, kes kastist välja mõeldes pakuks välja kõik võimalikud automatiseerimist võimaldavad tööloigud kohtumenetluses, samuti kohad, kus võiksime tehisintellekti rakendada. Seejärel tuleks see projekt anda töösse. Vastasel juhul jääme teistest riikidest juba varsti kaugele maha. Kohtuniku rolliks peaks jääma tehisintellekti pakutu ülekontrollimine, eelkõige aga asjaolude lõpptuvastamine esitatu põhjal, õiguse edasiarendamine, ebaõigluse kohandamine väärtuspõhiselt ja kaalutusotsuste tegemine, samuti tehisintellekti puuduste tuvastamine ja kaasaaitamine selle edasiarendamisele. Sisuliselt võiks arvuti võtta üle enamiku praegusest sekretäri ja kohtujuristi tööst. Seega vajame edaspidi oluliselt vähem, kuid senisest märksa kõrgema kvalifikatsiooniga ja seega ka kallimat tööjõudu. Selle projekti realiseerimine vajaks riigis tsentraalset otsustust ja rahalist fokuseeritud panustamist kogu haldus- ja kohtumenetluse jaoks, millele saaks rajada valdkonnaspetsiifilised lahendused.

Lisaks võiksime läbi mõelda, kas keerulisemad kohtuasjad võiks alata teisest kohtuastmest, st lühendada menetlusaega ja vähendada kohtuastmeid. Ringkonnakohtunike taimelavana võiks lihtsustada esimese astme kohtute kohtunike osalust ringkonnakohtu koosseisus kaasaistuva kohtunikuna pikema ja stabiilsema programmi alusel. Lihtsustada tuleks kohtunike stažeerimist Riigikohtus.

III Muud murekohad

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus ja valimised

Olen eelmise Riigikogu koosseisu ees korduvalt rääkinud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ülevaatamise vajadusest. Seadus on jäänud ajale jalgu ja vajaks tervikuna uuendamist. Suuremad valikukohad puudutavad põhiseaduslikkuse järelevalve asjade lahendamise üldist korraldust Riigikohtus, võimalike väliskohtunike kaasamist, Riigikogu opositsioonile põhiseaduskaebuse esitamise õiguse võimaldamist, individuaalkaebuse laiendamist ja valimiskaebuste lahendamise korda. Justiitsministeerium on pannud kokku laiapärgalise eksperdigrupi ning ehkki selle töö on visalt käivitunud, loodan siiski, et suudame millalgi need küsimused eelnõu kujul ka Riigikogu ette tuua.

Viimased valimised tõid selgelt esile olemasoleva valimiskaebuste lahendamise mehhanismi nõrgad kohad, millele olen juba mitu korda varem Riigikogus tähelepanu juhtinud. Valupunktiks on ilmselgelt liiga lühike menetlustähtaeg veenvalt põhjendatud otsuse tegemiseks, kuna lahendada tuleb keeruline ja suure mõjuga küsimus, samuti tõendite uurimise sisuline pinnapealsus või tegelikult isegi võimatus sellise menetluse käigus nii Riigikohtus kui Vabariigi Valimiskomisjonis. Ajalise surve vältimiseks ei peaks valimistulemuste väljakuulutamise olemasolevat seotud kaebuste lahendamisega, nagu seaduses on praegu sätestatud. Kohtul võiks olla esialgse õiguskaitse korras erandlikult võimalus valimistulemuste väljakuulutamist ja Riigikogu ning kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete registreerimist edasi lükata vaid sellise kaebuse lahendamisel, mille rahuldamine võiks mõjutada valimistulemusi.

Paluksin Riigikogult mõningaid muudatusi teha siiski juba enne suurema revisjoni ära ootamist. Esmajoones on põhjendamatult ja tuleks ära muuta ebareaalne kaebuste lahendamise tähtaeg, asendades selle üldise mõistliku aja nõudega, seda nii valimiskaebuste kui muude põhiseaduslikkuse järelevalve asjade lahendamiseks. Me ei venita ühegi asjaga tahtlikult. Samas nõuab iga asi korralikku ja sisulist menetlust ning prognoosimatu töökoormuse kõikumise ja inimressursi nappuse tingimustes kipuvad asjad vahel kuhjuma. Me ei saa neid otsuseid teha ju pealiskaudselt. Tähtaega ei saa sageli järgida juba põhjusel, et enne otsuse juurde asumist tuleb ära oodata menetlusosaliste seisukohad, mille esitamiseks paraku üldjuhul palutakse tähtaja pikendamist, sh taotleb seda tihti Riigikogu ise, kes meile on menetlustähtaja kehtestanud.

Lisaks kordan Riigikogule kohtulahendites esitatud palvet üle vaadata elektrooniliste valimiste regulatsioon, et me ei oleks järgmiste valimiste ajal uuesti sellises närvilises ja umbusaldavas keskkonnas ning uppumas tehnilisi detaile puudutavatesse vaidlustesse. On oluline, et elektrooniliste valimiste ja eelkõige elektroonilise hääletamise tulemuste kindlakstegemise olulisemad reeglid oleksid selged, kehtestatud seadusega ja läbinud selleks parlamentaarse debati.

Põhiseaduslike institutsioonide sõltumatuse tagamine eelarveprotsessis

Kordan ka varasematel aastatel väljendatud muret, et nii Riigikohtu kui ka teiste põhiseaduslike institutsioonide rahastamisskeem riigieelarvest peaks olema selge ega tohiks sõltuda täitevvõimu suvast. Võimude lahususe tagamiseks oleks vajalik luua mehhanism, mis annaks reaalse otsustamise eelarve üle Riigikogule. Vastava eelnõu kava on põhiseaduslikud institutsioonid ette valmistanud ja heameel on tõdeda, et seda on esialgselt Riigikogus ka arutatud. Lisaks ootavad seni seaduse järgi kohtujuristidega ebavõrdselt koheldud Riigikohtu nõunikud palga osas sarnast süsteemi, kus palgad on seotud kohtuniku omaga.

Ressursiga priiskamine kriminaalasjade üldmenetluses

Mul on imelik juba neljandat korda siit kõnepuldist kurta kriminaalasjade üldmenetluse venimise, jääkuse ja ressursimahukuse üle. Ei ole normaalne, et ka võrdlemisi lihtsakoeliste

vaidluste lahendamiseks kulub lõputult aega, raha ja inimeste närve. Seda just tõendamismenetluse absurdse mahukuse, menetluskorra liigse formaalsuse ja kohtuniku passiivsuse tõttu. Julgen arvata, et tsiviilkohtumenetluses suudetakse sarnaseid asju lahendada kümme kui teinekord mitte sada korda kiiremini, järgides samas ka poolte põhiõigusi.

Enamus justkui jagab seda arvamust, aga tehtud ometigi suurt midagi ei ole. Aitäh siiski eelmisele Riigikogule, kes mõned väikesed muudatused menetlusse tegi, kuid tegelikult tuleks minna selle menetluse alustalade kallale ja vaadata valukohad eelarvamusvabalt üle. Alustuseks tuleks kaotada nn kahe toimiku süsteem, mis võimaldaks eelmenetluse faasis leppida kokku vaidlusalused küsimused ning vähendada seeläbi põhimenetlusele kuluvat aega ning massilist ületõendamist. Põhiistungil ajal arutatav kohtumenetluse ese tuleb piirata üksnes selliste tõenditega, mille üle on tegelik vaidlus. Sealjuures tuleks tõendi lubatavuse ja asjakohasuse küsimus lahendada samuti eelistungil.

Kordan siinkohal eelmisel aastal tehtud ettepanekut teha suuremate kriminaalasjade menetluse kohta sõltumatu majanduslik analüüs, hinnates nendesse panustatud avaliku ja eraressursi kogukulu ja selle kasutamise mõistlikkust.

Muu

Ootame uuel Riigikogult edasiminekut kohtumenetluse avalikkuse eelnõuga, mida seaduseks vormida ei suudetud. Selget parlamentaarset ja õiguspoliitilist otsust vajavad nt jõustumata kohtulahendite avalikustamine, lahendite anonüümimise ulatus ja kolmandate isikute õigus digitoimikuga tutvuda.

Samuti ootame rahvakohtunikega seostuva lahendamist. Olukorras, kus rahvakohtunikud peaksid osalema mitmeaastaste kriminaalmenetluste istungitel, ei ole võimalik seda enamikul tegusatel tööelistel inimestel endale lubada. Lisaks ei saa vältida rahvakohtunike väljalangemise riski ja sisuliselt puudub järelevalve nende tegevuse üle. Raske südamega pean tegema ettepaneku rahvakohtunikud üldse kaotada ning selle asemel võimaldada alama astme keerulisemates asjades kollektiivset kohtukoosseisu.

Panen Riigikogule ka südamele austada põhiseaduse § 146, mille järgi mõistab õigust ainult kohus, ning mitte toetada kohtuvälise menetluse edendamise sildi all sovetiaegsest libakohtusüsteemist pärit töövaidluskomisjoni menetlusmudeli ärakaotamise asemel selle laiendamist tarbija- ja finantsvaidluste lahendamisele. Euroopalikule arusaamale kohtuvälisest asjade lahendamisest on selline mudel võõras ja isegi ohtlik, kohtuväliselt saab asju lahendada ikka vahekohtutes ja lepitusmenetluses, mida tuleks ka edendada ja toetada.

Lõpetuseks

Head Riigikogu liikmed! Loodan, et viidatud probleemid kõnetavad teid ja olete valmis koostöös kohtuvõimu ja täitevvõimuga panustama kohtusüsteemi jätkusuutlikkusse nii

seadusemuudatustega kui ka eelarveliste otsustega. Soovin Teile jaksu, jõudu ja tasakaalukust parlamentaarses töös.