

Lisa Tallinna Ringkonnakohtu 02.12.2025 arvamusele kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise eelnõu kohta

Tallinna Ringkonnakohtu tsiviilkolleegium avaldas koos teiste kolleegiumitega arvamust, et ei toeta eelnõud (EN) praegusel kujul mh põhjusel, et just selle kaudu praegu kohtute ees olevate probleemide lahendamisel ei näi olevat selgeid eesmärke ja seletuskirjast (SK) ei nähtu muudatusega taotletav kasulik efekt kohtute vaatekohast.

Kohtunike tänane töökoormus ei võimalda EN põhjalikku ja sisulist analüüsi. Üksnes teatava valikuna EN ja SK ebakõladest ning puudustest märgime järgmist.

Kohtunike autonoomia

- EN-ga soovitakse võtta kohtu üldkogult pädevus otsustada kollegiaalselt kokkuleppel, kes, mis ulatuses millist liiki asju lahendab ja anda see kohtu eestseisusele. Samuti peab kohtunik asju arutama üleriigiliselt, ilma et sellekohase otsuse teeks kohtunik või vähemalt kohtunikud kollegiaalselt. Eelnev riivab kohtunike sisemist sõltuvust organitest, kes korraldavad kohtuasjade jagamist (vt EIKo Parlov-Tkalčić v. Croatia, p 86–89; EIK rõhutas, et ükski kohtureform ei peaks kohtuvõimu ega selle organite sõltumatust õõnestama; vt ka EIKo Gumenyuk and Others v. Ukraine, 22.07.2021, p 43; EIKo Grzeda vs. Poola, 15.03.2022, p 323). Samasid meetmeid kohaldatai Poolas, juhtimisele ebameeldivate kohtunikele asuti jagama kohtuasju, mis on mahukad ja kurnavad, või selliseid, mis eeldavad teadmisi täiesti uues õigusvaldkonnas. Veneetsia Komisjon on leidnud, et kohtuasjade jagamine hõlmab kaalutlusõigust, mida võidakse kuritarvitada kohtunike survestamiseks, koormates neid liiga paljude kohtuasjadega või jagades neile ainult vähemtähtsaid kohtuasju. Eesti Kohtunike Ühing on avaldanud, et ta ei toeta EN (vt 24.11.2025 pöördumine Vabariigi Valitsuse poole).
- Põhiseaduslikkuse järelevalve analüüsis leiti, et kohtureform on PS-ga kooskõlas üksnes juhul, kui kohtusisesed kohtuasjade jagamise mehhanismid kindlustavad kohtuniku sõltumatuse. EN kohaselt on kohtunik võimalik sundspetsialiseerida talle sobimatule valdkonnale, samuti sundida õigusemõistmist teostama üle riigi. Sellega luuakse mehhanism vajadusel kohtuniku survestamiseks, mis sõltumatu kohtusüsteemi puhul ei ole mõeldav. Maakohtunikel on juba praegu ulatuslikud võimalused spetsialiseerumiseks, EN-ga luuakse lihtsalt süsteem, kuidas seda saab teha ilma kohtuniku nõusolekuta. Seejuures on kohtuasutuste ühendamise ja juhtimise ümberkorraldamise analüüsis juba leitud, et loodav juhtimissüsteem ei ole kohtutele sobiv.

- EN-sse on lisatud kohtunike tagasisidestamise süsteem. Seda on varem korduvalt arutatud ja ei ole sobiva lahenduseni jõutud. Nüüd on tagasisidestamine ette nähtud väga üldsõnalisena, käsitlemata reegleid, vormi, sagedust, mahtu (samuti kaasnevat töömahtu), vaidlustatavust ja mõju kohtuniku sõltumatusele. Küsimusi (ja küsitavusi), mis on varem tagasisidestamise kontekstis esile toodud (sh rahvusvahelised suunised), ei ole adresseeritud.
- Ringkonnakohtu eestseisusesse kuuluvad üksnes esimees ja kolleegiumide esimehed, kuid ei ole ühtki kohtunike valitavat liiget (teistel kohtutel on, KS § 36¹ ja KS § 130⁷). Kahe ringkonnakohtu ühendamise tulemusel oleks eestseisus 46 kohtuniku töökorraldust otsustav organ, mis asendab senist üldkogu, mistõttu peaks see olema laiapõhjalisem (nt igast kolleegiumist lisaks üks liige, kelle valib kolleegium).
- Kohtusüsteemis töötavad isikud on kõrge professionaalsusega spetsialistid, kelle käsitlemine EN-s mutritena, mida saab mööda kogu riiki ümber paigutada (seejuures on vastuoluliselt märgitud ka, et teise kohtumajja saab üle viia üksnes kohtuniku nõusolekul), kahandab kohtunikuameti atraktiivsust tööturul. Vajadus pidada istungeid üle Eesti mõjub tõenäoliselt demotiveerivalt nii väikeste lastega noortele kui ka vanemaealistele kohtunikele.

Spetsialiseerumine

- Spetsialiseerunud kohtunik arutab asja kogu riigis. Puudub analüüs, kuidas jälgitakse jagamise ja spetsialiseerumisega kaasnevat töökoormust. Maandatud ei ole oht, et keerukamatele kitsastesse spetsialiseerumistesse koguneb suurem hulk asju ja tekivad „pudelikaelad“.
- Spetsialiseerumisega taotletavad peamised eesmärgid on kvaliteet ja tõhusus. Kui kohtuniku töökoormus ei vähene, ei tarvitse need eesmärgid olla saavutatavad. Töökoormuse vähenemist kaasa toovateks meetmeteks on a) osade menetluste kohtust välja suunamine ja b) tööjõu kaasamine. Kohtute ühendamise 2025 analüüs (TalTech, lk 15) viitab asjakohaselt Kohtunike Ühingu 2022. a küsitluse tulemustele, mille järgi töökoormuse tõttu ametist lahkumist kaalunud aeg-ajalt 41,3% ja sageli 9,2% vastanuist. Kohtute ülekoormus tuleneb praegusel ajal täitmata (või ebapiisavatest) kohtunikukohtadest, mida aga EN-ga otseselt ei lahendata (EN p-ga 90 muudetava KS § 53 lg 2 järgi peaks edaspidi I ja II astme kohtuniku kohale konkursi kuulutama välja KHAN, aga kui praegu ei toimu see piisavalt tõhusalt ministri ainuisikulise otsustuõiguse korral, siis puudub alus eeldada, et kollektiivne otsustuspädevus asja parandab). Siinjuures tuleb märkida, et ministril puudub diskretsioon täitmata kohtunike kohtade täitmata jätmiseks, kuivõrd riigi kohustus on tagada õigusemõistmise toimimine.

- EN ega SK ei käsitle ringkonnakohtunike spetsialiseerumist ja tervikuna jääb neist mulje, et koostajad on võtnud aluseks ainult maakohtute senise tegevuspraktika. Seetõttu tekib küsimus, milline on (peale haldusstruktuuri) kavandatud muutuste tegelik mõju ringkonnakohtutele. Nii jääb arusaamatuks, miks kogu reformi ringkonnakohtute vaatest vaja. Kõrvutades eelnevat töigaga, et maakohtutes on spetsialiseerumine juba olemas (mõnes ulatuslikumalt kui teises, kusjuures on kaheldav väiksemates kohtumajades töötavate kohtunike tegeliku spetsialiseerumise võimalus), ei ole enam ka hoomatav, mida võrreldes praeguse spetsialiseerumise skeemiga tegelikult muuta tahetakse.

Üleriigiline jagamine

- EN kohaselt soovitakse kohtumajade säilitamisega tagada see, et asja arutab menetlusosalisele lähim kohus (SK lk 296 näited). Samas on seatud eraldi eesmärk tagada kohtunike suurem spetsialiseerumine. Ei ole selge, kuidas need olemuslikult vastuolulised eesmärgid teineteist mõjutavad – ka näidetes toodud olukordade puhul jagatakse küll asi menetlusosalistele lähimasse kohtumajja, kuid tegemist on väiksemate kohtumajadega, kus objektiivselt ei saa olla kõigisse valdkondadesse spetsialiseerunud kohtunikke. Enne kohtute ühendamist tuleb üleriigilise jagamise võimalusi sisuliselt analüüsida, aga see SK-st puudub.
- Paratamatult suureneb kohtunike sõitmise ajakulu, mis tähendab seda, et süsteemi kõige kallim tööjõud (kohtunik) kulutab aega mitte sisulisele tööle, vaid transpordile. Ilmselt suurenevad ka sõidu ja majutuskulud (EN p 98). Kohtuniku täiendav ajakulu pikendab menetlustähtaegu ja vähendab menetluse efektiivsust. Kokkuvõttes süsteemi üldine läbilaskevõime pigem väheneb ja ette on nähtav istungite edasilükkamiste arvu kasv. Praktiliselt kasutavad kohtunikud nii istungite vahele jäävat aega kui ka ootamatult ära jäänud istungi aega muude asjade lahendamiseks, aga alalisest teenistuskohast eemalviibimise korral puudub selleks tõhus võimalus, st kokkuvõttes on ajakulu suurem kui ainult sõidule. Neid ajalisi ja majanduslikke faktoreid ei ole piisavalt analüüsitud. Ringkonnakohtus arutatakse ja arutatakse asju kollegiaalselt, ka selle eripäraga EN ei arvesta.
- EN kohaselt jääb tugipersonal kohtumajade külge, kuid spetsialiseerumine eeldab osakondade rajamist ja üleriigilist tööjaotust. Samas puudub mudel, kuidas asju jagatakse, arvestades geograafilist lähedust, kohtunike üleriigilist spetsialiseerumist ja töökoormust.
- Sõidukulude analüüs on pealiskaudne ja riskide osas ebapiisav. SK-s märgitakse ka, et väljaspool teenistuspiirkonda toimuvad sõitmiseks peaksid olema „eelduslikult harvad“ (lk 26), kuid tegelikult puudub mudel, kui suureks võib nende juhtumite osakaal kujuneda. Arvestades samaaegselt püstitatud eesmärki

spetsialiseerumiseks, on kaheldav, et sõitmine oleks „eelduslikult harv“. EN käsitleb logistilise liikumise riski, kuid seda maandatakse üksnes rahalise hüvitisega, mitte aga kogu süsteemi efektiivsuse küsimusena. Puudub hinnang, kui palju täiendavat ajakulu või menetluslikke viivitusi sõitmine tegelikult põhjustab (sh kvantitatiivne analüüs). Puudub ka kohtunike töökoormuse ja liikumise ajakulu vahelise seoses analüüs – kuidas hinnata logistika ajakulu kohtuniku töökoormuses. Ei ole mõeldav, et kohtunik peab kulutama aega sõidule, mil ta objektiivselt teiste asjadega tegeleda ei saa, kuid ootused kohtuniku õigusemõistmisele kulutatava aja osas jäävad samaks. Kui ei kehtestata täpset normi, kuidas liikumise ajakulu arvestatakse töökoormuses, võib süsteem rikkuda PS § 14 efektiivsuse põhimõtet. Nagu märgitakse ka SK lk 82, kaasneb spetsialiseerumisega sagedasem töö teistes kohtumajades, mis suurendab nii koormust kui halvendab töö- ja eraelu tasakaalu, menetluskiirust kui ka töö kvaliteeti. Selle läbi kannatab EN esmane eesmärk menetlustähtaegade lühendamisest ja kulude kokkuhoiust.

- Kohtute ühendamine on struktuurne, kuid mitte sisuline lahendus koormuse ühtlustamiseks, sest võimaldab asju jaotada suurema hulga kohtunike vahel, kuid see ei muuda ei töömahtu ega asjade keerukust. Kohtunikud asuvad jagama mitte koormust, vaid ülekoormust. Koormuse erinevused tulenevad erinevatest menetlusliikidest ja -reeglitest ja struktuuriline ühendamine seda ei kõrvalda. Seega on ülekoormus põhjustatud kohtuvälistest asjaoludest ja tööjõupuudusest, mida ei kõrvalda ka kohtusüsteemisisesed muudatused.
- SK-st ei selgu, kuidas ja mil viisil saab jagada kogu Eestit hõlmava ringkonnakohtu puhul kohtuasju selliselt, et minimeeritakse kohtu ja menetlusosaliste sõiduvajadust. Samuti ei nähtu, et EN koostamise eel oleks analüüsitud, kui suuri kulusid toob ringkonnakohtute ühendamine endaga kaasa ning milline osa kohtuniku tööajast kulub sõitmisele (mitte õigusemõistmisele). Enne ringkonnakohtute liitmist tuleb töötada välja tööjaotuse võimalikud mudelid, neid simulatsiooni korras testida ja selgitada välja, kas ja milline mudel tagab kohtu ja menetlusosaliste vaates minimaalse/optimaalse sõiduvajaduse ning kui suureks kujuneb hinnanguliselt ringkonnakohtuniku sõidukoormus (ajakulu) ja sõitmise rahaline kulu ühe või teise mudeli rakendamisel ning nende tulemuste alusel kaaluda, kas muudatus täidab oma eesmärgi (kiirem, kvaliteetsem ja odavam õigusemõistmine).
- EN ega SK ei käsite kohtualluvuse reegleid, mistõttu ei ole arusaadav, kuidas tegelikkuses spetsialiseerumist ellu viia. Samas on võimalik spetsialiseerumist teatud piirini saavutada ka lihtsalt kohtualluvuse reegleid muutes.

- Üleriigiline ülekoormuse jagamine ei lahenda kohtunike läbipõlemise riski ning ainsaks efektiivseks meetmeks selle vältimisel on kohtunikukohtade täitmine ja juurde loomine.
- EN-ga soovitakse võtta kohtu üldkogult pädevus otsustada kollegiaalselt ja kohtunike kokkuleppel, kes, mis ulatuses millist liiki asju lahendab ja anda see kohtu eestseisusele. Samuti peab kohtunik asju arutama üleriigiliselt, ilma et sellekohase otsuse teeks kohtunik või vähemalt kohtunikud kollegiaalselt. Eelnev riivab kohtunike sisemist sõltuvust organitest, kes korraldavad kohtuasjade jagamist (vt EIKo Parlov-Tkalčić v. Croatia, p 86–89; EIK rõhutas, et ükski kohtureform ei peaks kohtuvõimu ega selle organite sõltumatust õõnestama; vt ka EIKo Gumenyuk and Others v. Ukraine, 22.07.2021, p 43; EIKo Grzeda vs. Poola, 15.03.2022, p 323). Samasid meetmeid kohaldatai Poolas, juhtimisele ebameeldivate kohtunikele asuti jagama kohtuasju, mis on mahukad ja kurnavad, või selliseid, mis eeldavad teadmisi täiesti uues õigusvaldkonnas. Veneetsia Komisjon on leidnud, et kohtuasjade jagamine hõlmab kaalutlusõigust, mida võidakse kuritarvitada kohtunike survestamiseks, koormates neid liiga paljude kohtuasjadega või jagades neile ainult vähemtähtsaid kohtuasju.
- Põhiseaduslikkuse järelevalve analüüsis on leitud, et kohtureform on PS-ga kooskõlas üksnes juhul, kui kohtusisesed kohtuasjade jagamise mehhanismid kindlustavad kohtuniku sõltumatuse. EN kohaselt on kohtunik võimalik sundspetsialiseerida talle sobimatule valdkonnale, samuti sundida õigusemõistmist teostama üle riigi. Sellega luuakse mehhanism vajadusel kohtuniku survestamiseks, mis sõltumatu kohtusüsteemi puhul ei ole mõeldav. Maakohtunikel on juba praegu ulatuslikud võimalused spetsialiseerumiseks, EN-ga luuakse lihtsalt süsteem, kuidas seda saab teha ilma kohtuniku nõusolekuta. Seejuures on kohtuasutuste ühendamise ja juhtimise ümberkorraldamise analüüsis juba leitud, et loodav juhtimissüsteem ei ole kohtutele sobiv.

Menetluslik mõju

- EN ja SK seavad põhjendamatult suure lootuse virtuaalsete istungite pidamise võimalikkusele; nende mõju ja võimalusi on üle hinnatud. On menetlusi, kus see on võimalik ega kahjusta õiglast kohtupidamist. Samas on valdav osa menetlustest sellised, kus tuleks eelistada isikute vahetut ärakuulamist, sest kohtuniku siseveendumus asja õiglasest lahendusest kujuneb sageli just selle tulemusena. Õigusteadus ei ole täppisteadus ja asja lahendamine ei sõltu mitte konkreetsest valemist, vaid sageli kohtuniku siseveendumusest selle kohta, kes menetlusosalistest räägib tõtt, vajab kaitset või kumma menetlusosalise esitatud tõendid on veenvamad. See puudutab ka tõendite usaldusväärusse hinnangu

andmist, samuti tunnistajate ülekuulamist. Virtuaalselt osaleva tunnistaja usaldusväärsusele on praktiliselt võimatu hinnangut anda, kuivõrd kohtunik näeb üksnes seda, mida näitab kaamera. Praktikas on juhtumeid, kus tunnistajal on arvuti kõrval lubamatuid märkmeid ning isegi seda, et kaamera vaateväljast väljas olev isik jagab tunnistajale teavet ja korraldusi. Sama kehtib ka menetlusosaliste vahetule ärakuulamisele ja vaatlusele. Lisaks ei ole haruldane, et istung jääb virtuaalselt pidamata või takerdub tehniliste puuduste tõttu kohtu või menetlusosalise side- ja/või arvutisüsteemis.

- Paljudes asjades ei saa kohtuistungi vajalikkust prognoosida asja kohtusse saabumisel, sest vajadus selgub alles pärast teise poole vastust või veelgi hiljem. Seega ei ole võimalik asja esmasel registreerimisel hinnata, kas ja kui suur tähtsus on asja arutava kohtuniku geograafilisel asukohal. Üks võimalus on kaaluda asja kohtunikule jagamist hiljem (nt pärast vastuse saamist), aga seda pole analüüsitud. Praegu näeb KS § 37 lg 2 p 1 ette kõigi kohtusse saabuvate asjade kohtunike vahel jaotamise, mis pigem tähendab, et asjad tuleb jaotada nende saabumisel – seda normi EN ei muuda.
- Kohtunikku ei tohiks survestada valima menetlusviisi, mis konkreetse asja lahendamiseks ei sobi. Kohtuistungi pidamine kohtusaalis on oluline osa õigusemõistmisest. Kui seadus ei arvesta kohtunike sõitmise tõttu kaotsi minevate õigusemõistmise tundidega (nähes ette üksnes sõidukulu kompensatsiooni) ja EN ega SK ei prognoosi kohtunike tegelikku töökoormuse vähenemist (st aega sõitmiseks tegelikult ei ole) sunnitakse kohtunikku valima, kas korraldada menetlus enda siseveendumuse järgi õigesti, või säästa aega, et töökoormusega toime tulla.
- SK ei sisalda analüüsi, kui palju lahendavad ringkonnakohtud täna asju istungimenetluses (sh virtuaalselt) ja kui palju kirjalikus menetluses. Seetõttu ei ole selge, millel põhineb eeldus, et lähetused on pigem erand ja reeglina saab kohtunik arutada asju oma teenistuskohas või veebi vahendusel. Seletuskirjas sisalduv paljasõnaline arvamus ei ole kooskõlas tsiviilkolleegiumi tegeliku olukorraga ega istungite/ärakuulamiste tegeliku vajadusega.
- EN-st ega SK-st ei nähtu, kas ja kuidas kavatakse täiendada TsMS-i sätteid seoses kohtuistungi koha määramisega ja milline on kohtuniku diskretsioon kohtuistungi koha valikul. Arvestades TsMS-i seni kavandatud muudatuste menetlusaega ei ole usutav, et EN realiseerimiseks vajalikud menetlusseadustiku muudatused jõutakse õigeaegselt ajaks läbi arutada ja vastu võtta.
- Analüüsivõime on samade eesmärkide saavutamise võimalused menetluslike vahenditega, sh menetlusseadustikke muutes. Tsiviilkolleegium on selleks teinud ettepanekuid juba mitmeid aastaid, aga neid ei ole kas arutatud või on need jäänud VTK või EN tasandil viibima ega ole realiseerunud.

Majanduslik mõju

- Eraldi väärivad esile tõstmist teiste riikide uuringud kohtute horisontaalse liitmise kohta, mida põhjalikult käsitleb TalTech analüüs (lk 18-19). Selles märgitakse, et mastaabisäästu teooria kohtute puhul ei tööta, kuivõrd kulude struktuuris on väga suur osakaal personalikuludel ja tööjõumahukad organisatsioonid ei suurenda oma tõhusust horisontaalsete liitumiste kaudu. SK-st ei nähtu, kuidas loodetakse EN-ga taotletava muudatuste kaudu siiski mingit positiivset efekti saavutada.
- Senise põhjal ei saa tsiviilkolleegium nõustuda, et kohtute ühendamine ja uue haldusstruktuuri loomine ei too kaasa olulist täiendavat rahalist mõju, sest töö justkui toimuks olemasoleva eelarve piires. Teisisõnu on leitud, et rahalisi vahendeid juurde ei anta, aga suuremahuliste ümberkorralduste tegemine peab õnnestuma senise eelarvega (v.a infosüsteemi ühekordne arenduskulu, SK lk 88). Seetõttu on hinnatud EN rakendamine olulise rahalise mõjuta meetmeks. EN on niisiis planeeritud kuluneutraalsena, kuid samal ajal nähakse ette sõidukulude suurenemine ja kohtunike suurem sõltumine IT arendustest, mis täna ei toimi. Analüüsid ja igapäevane praktika näitavad, et kulud tegelikult suurenevad. Mistahes muudatuste elluviimine eeldab täiendavat rahastust, sest tuleb luua uus haldusstruktuur. Majanduslike mõjude käsitus SK-s on deklaratiivne. Üldine väide „olemasoleva eelarve raames“ viitab sellele, et muudatust soovitakse teha ilma sisulise kulu- ja tuluproгноosita. Jääb ka arusaamatuks, milliste vahendite arvelt on kavas katta kohtunike sõidu- ja majutuskulud.
- EN-s ei ole finantsanalüüsi reformi kogukulule ega kokkuhoiule, ei hinnata pikaajalist mõju tööjõukuludele, transpordikuludele ega digisüsteemi hooldustele. Puudub ka stsenaariumipõhine võrdlus (lühiajaline ja pikaajaline kulud vs kokkuhoid).
- Eelarvet ja kohtunike arvu ei muudeta, kuid samal ajal tõuseb terves süsteemis oluliselt nende kohtunike arv, kes peavad lisaks õigusemõistmise funktsioonile täitma ka administratiivseid ülesandeid. Teavet selle kohta, kui palju neid kohtunikke hakkab olema ega analüüsi selle kohta, kui palju õigusemõistmise tunde selliselt kaduma läheb, ei ole. Samuti ei ole sellele ette nähtud ühtegi kompensatsioonimeedet.
- EN ei näe ette ametiautosid ega nende kasutamise korda. Kohtu auto kasutamise korraldusega on probleeme juba täna, rääkimata siis sõidukoormuse suurenemise korral. Seega on reaalne võimalus, et tööülesannete täitmiseks tuleb hakata kasutama isiklikku sõiduvahendit. Sellega seotud tegelikku kulu (sh amortisatsiooni) ja kaasnevat halduskoormust, ei ole prognoositud ega hinnatud.