

Peaministri büroo
risto.kaljurand@riigikantselei.ee
Pr Liisa-Ly Pakosta, justiits- ja digiminister
info@justdigi.ee
Hr Ando Kiviberg
Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees
Hr Madis Timpson
Riigikogu õiguskomisjoni esimees
Reformierakonna fraktsioon
Eesti200 fraktsioon

Teie	_____ a nr _____		
Meie	03.12	2025	a nr 10-3/25/113-3

Tartu Ringkonnakohtu kohtunike seisukoht kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu kohta

Esitame seisukoha Justiits- ja Digiministeeriumis välja töötatud kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (edaspidi kohtukorraldusreformi eelnõu) kohta.

Eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et tegemist on kiireloomulise eelnõuga, mille väljatöötamiseks on ette nähtud lühike ajaraam¹. Leiame, et kogu kohtusüsteemi põhjalikult reformiva eelnõu kiireloomuline menetlemine ei ole põhjendatud ning näitab soovimatust kohtuid sisuliselt ära kuulata. Märgime, et eelnõu ei ole arutanud kohtute haldamise nõukoda ega kohtunike täiskogu.

Oleme kohtukorralduse eelnõu osas kokkuvõtlikult järgmisel seisukohal:

1. Põhiseaduskomisjoni menetletud kohtuhaldusreformi eelnõu² teise lugemise katkestamise ning eelnõule kiirkorras kohtukorralduslike sätete lisamisega kohtukorralduse eelnõu tekitamine rikub õigusloome head tava. Eelnõu ei sisalda rakendussätteid ning eelnõu rakendamiseks vajalikud digilahendused puuduvad.
2. Eelnõu on põhiseadusega vastuolus ning ohustab õigusemõistmise sõltumatust.
3. Eelnõu tõstatab rea probleeme, mille lahenduseks on väidetavalt kohtute liitmine, mis aga probleeme ei lahenda, vaid tekitab neid juurde.
4. Kohtusüsteem ei muutu eelnõu tagajärjel kiiremaks ega efektiivsemaks. Ka ei tekita eelnõu kohtusüsteemis kulude kokkuvõtteid.
5. Eelnõu toob kaasa kohtu organisatsiooni juhtimise tsentraliseerimise, kohtuvõimu ja õigusemõistmise koondumise Tallinna, pealinnast eemal õigusemõistmise kättesaadavuse vähenemise ning Eesti riigi julgeoleku nõrgenemise.
6. Kohtureformi puudutav kommunikatsioon on avalikkust eksitav.

Teeme järgmised ettepanekud:

1. Lõpetada eelnõu menetlemine. Enamik kohtunikke ei ole kohtute ühendamist soovinud ning eelnõud ei toeta.
2. Viia kohtumenetluste tõhustamiseks mõeldud eelnõud (kohtumenetluste seadustike muudatused) Riigikokku.
3. Kuulutada viivitamatult välja konkursid vakantsetele kohtunike kohtadele.
4. Keskenduda kohtute infosüsteemi digilahenduste ja tehisarude arendamisele.

¹ Seletuskirja lk 77 ülalt 2. lõik.

² Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 632 SE

Põhjendame oma seisukohta pikemalt alljärgnevalt.

I. Kohtuhaldusreformi eelnõule (632 SE) kohtukorralduslike sätete (kohtute liitmine) lisamine ja uue eelnõu kiirkorras menetlemine rikub õigusloome head tava

Algne kohtuhaldusreformi eelnõu kutsuti ellu eesmärgiga anda valdav osa kaheksa I ja II astme kohtu haldamisega seotud ülesannetest JDM-lt üle kohtutele, lahutades kohtute haldamise täitevvõimust. Kohtuhalduse ja teenuste konsolideerimine kohtuhaldusteenistusse (KHT) pidi tagama kohtusüsteemi üleselt õigusemõistmise tugiteenuste ühetaolisuse ja looma paremad eeldused nende kvaliteedi parandamiseks ning kohtute eripäradega arvestamiseks³. KHT-sse pidi üle minema valdav osa kohtute praegusi tugiteenuseid: arhiivi-, tõlke- ja personaliteenistus, kohtute kantselei (sekretärid-referendid), turva- ja finantsteenistus, kohtute infotelefon ning kohtuteülesed ametikohad (andmekvaliteedi juht, andmekaitse spetsialist, kohtute IKT -koordinaator, koolitusjuht). Kohtu esimeeste järelevalve ja juhtimise alla pidid jääma vaid õigusemõistmisega kõige lähemalt tegelevad ametikohad: kohtunikud ja kohtujuristid.

Kohtukorralduse eelnõuga kohtute liitmise tulemusena jätkavad Eestis I ja II astmes vaid 3 kohut: Maakohus, Halduskohus ja Ringkonnakohus. Pärast otsust liita kohtuhaldusreformi eelnõule kohtukorraldust (kohtute liitmist) puudutavad sätted ei ole lähemalt analüüsitud, kas vaid 3 kohtu haldamiseks on vajalik luua eraldiseisva eelarvega KHT direktori poolt juhitud mammutasutus või oleks nii juhtimis- kui majanduslikke argumente arvestades mõistlikum jätta praegused tugiteenused 3 kohtujuhi endi juhtimise alla. Ka ei ole analüüsitud, kas vaid 3 kohtu haldamiseks esineb vajadus 11-liikmelise kohtute haldus- ja arendusnõukogu (KHAN) järele või muudab see paari kohtu haldamise liiga jäigaks ja kohmakaks. Vastavate analüüsides ei ole võimalik hinnata, kuidas kohtuhaldus- ja kohtukorraldusreform vastastikusel mõjul tööle hakkavad ning kas kahe mahuka reformi üheaegne läbiviimine on põhjendatud. TalTechi analüüsis leetakse, et mitme struktuurimuudatuse samaaegne algatamine toob kaasa kaalukaid riske organisatsioonide töökorralduse ja toimimise segadusse paiskamise vaatest. Kohtuorganisatsiooni ülekoormamine samaaegsete, aga olulisi ebamäärasusi hõlmavate reformidega võib tekitada koordineerimisprobleeme, ettenägematuid kulusid, teenistujates frustratsiooni ja tödmotivatsiooni langust, vastuseisu muutustele ning viia nii negatiivse avalikkuse reaktsiooni kui kohtusüsteemi legitiimsuse vähenemiseni⁴.

Eelnõu on koostatud kiirustades ning selle mõjust puudutavad isikuid ja asutusi sisuliselt kaasamata. Argumenteeritud arutelu kohtute liitmise võimalike alternatiivide üle ei ole seni toimunud, vaid kohtud on pandud sisuliselt fakti ette, et kohtute liitmine toimub igal juhul. Esitatud kujul on eelnõu poolik. Eelnõu ei sisalda kohtute seaduse muutmise seotud teiste seaduste muudatusi. Seletuskirjas märgitu kohaselt valmistatakse menetlusseadustike ja teiste seaduste muudatused ette eraldi, kuna nende vajadus ja sisu sõltuvad eelnõukohase seaduse – eelkõige kohtute ühendamise ja kohtute haldamise korraldust käsitlevate muudatuste kohta kooskõlastusringil saadud tagasisidest ja lõplikust valikutest. Iseenesest ei oleks see probleem, sest õigusloome praktikas on mitmeid näiteid selle kohta, et eraldi eelnõudena menetletakse n-õ peamise seaduse ja selle peamise seaduse rakendamise seaduse eelnõusid, kusjuures rakendusseadus võidakse vastu võtta ka pärast peamist seadust. Sellisel juhul on aga reeglina n-õ peamise seaduse jõustumise tingimusena sätestatud, et seadus jõustub eraldi rakendusseaduses sätestatud ajal (nt tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 759, korrakaitse seaduse § 84). Käesoleval juhul see aga nii ei ole. Kohtukorraldusreformi eelnõu jõustub kindlal kuupäeval 01.01.2027, osaliselt ka juba 01.05.2026, mitte eraldi rakendusseaduses ettenähtud ajal.

Eesti õigusloomepraktikas on siiski teada ka üks näide, kus n-õ peamine seadus võeti vastu ilma vajalike muudatusteta teistes seadustes, aga tavapärase jõustumise tingimuse asemel (rakendusseaduses ettenähtud ajal) nähti selles ette seaduse jõustumine kindlal kuupäeval „koos rakendusaktidega“ (kooseluseaduse § 26). Teadaolevalt tekitas selline praktika suure segaduse esmalt küsimuses, kas KooS kehtib ning seejärel, kuidas kohaldada seda seadust nendes valdkondades, milles vajalikud muudatused olid tegemata. Seadusandjal õnnestus segadus kõrvaldada alles 2023. aastal, kui võeti vastu nn abieluvõrdsuse seadus. Kohtute seaduse muutmise eelnõuga soovitakse ilmselt kooseluseaduse „edulugu“ korrata. Kuigi praeguse eelnõu puhul kehtib (erinevalt KooS vastuvõtmisest) mõlema seaduse vastuvõtmisele sama häältearvu nõue (51 häält), ei taga ühe seaduse vastuvõtmine siiski kuidagi seda, et ka teine seadus saab vastu võetud. Seega soovib eelnõu algataja panna seadusandja ühe seaduse vastuvõtmisega sundseisu, kus teise seaduse vastu võtmata jätmisega tekiks Eesti õiguskorras oluline segadus. Sellise olukorra teadlikku tekitamist ei saa pidada põhiseaduspäraseks. Ka märgime, et kuigi eelnõu on plaanitud rakenduma juba 2027. a jaanuaris, ei ole veel olemas kohtuasju „pandlikult“ üle riigi jagavat infosüsteemi. Selgusetuks jääb, kas selle loomise võimalike kuludega⁵ on 2026. a riigieelarves arvestatud.

³ Vt ka eelnõu seletuskirja lk 84-85.

⁴ TalTech „Kohtuasutuste ühendamine ja juhtimise ümberkorraldamine.“ 2025, lk 15.

⁵ PwCA analüüsi (lk 24) kohaselt on IT-süsteemide arendamisega seotud ühekordsed kulud ca 0,5 milj eurot.

Nõustuda võib ettevõtja Meelis Niinepuu⁶ arvamusega, et „kui kohtuasjade jagamisel hakatakse järgima kõiki seletuskirjas lubatud kriteeriumeid – kohtunike tööjaotusplaan, spetsialiseerumine ja ühtlane koormus, suuliste istungite või isiklike ärakuulamise vajadus, tarbetu sõitmise ja ajakulu vältimine ning ka juhuslikkus –, siis saab see olema päris kaelamurdev dünaamiline juhtimisülesanne“.

II. Eelnõu on vastuolus põhiseaduses kohtute organisatsiooni, õigusemõistmise sõltumatust ning õigusemõistmisele juurdepääsu puudutavate sätetega

Vastuolu põhiseaduse §-ga 148

Eelnõu on suure tõenäosusega põhiseadusvastane. Põhiseaduse § 148 järgi koosneb kohtusüsteem: 1) maa- ja linnakohtutest ning halduskohtutest; 2) ringkonnakohtutest; 3) Riigikohtust. 2024. a novembris Riigikohtu tellimusel koostatud dr iur J. Jäätma analüüs⁷ toetab tõlgendust, et kohtute liitmine ei ole põhiseaduspärane, sest põhiseaduses on keeld luua ühte maa-, ühte haldus- ja ühte ringkonnakohtut. Põhiseaduse viidatud säte näeb ette organitegarantii, mida pole võimalik ilma põhiseadust muutmata seadusandjal seaduse tasemel muuta. Ka Riigikohtu kohtunike enamus, 17 kohtunikku, on tõstatanud kohtute liitmise põhiseadusega kooskõla küsimuse, leides, et põhiseaduses maa-, haldus- ja ringkonnakohtute puhul kasutatud mitmuse vorm ning viide kohturingkondadele ei pruugi olla vaid grammatilised ja õigusajaloolised anomaaliad. Pigem viitavad need teadlikule valikule detsentraliseeritud juhtimismudeli ja territoriaalse alluvusjaotuse kasuks. Põhiseaduse §-d 148 ja 149 peavad vastavat liiki kohtute all silmas teatava juhtimisautonoomiaga kohtuasutusi, mitte füüsilisi kohtumaju⁸. Nende normidega tagatakse õigusemõistmise ühetaoline kättesaadavus (PS § 12 ja § 15) ning õigusemõistmise sõltumatus (PS § 146 ja § 147).

Vastuolu põhiseaduse §-dega 146 ja 147

PS § 146 ja § 147 kohaselt peab kohus ja kohtunik õigusemõistmise ülesannete täitmisel olema sõltumatu. Kohtute, sh kohtuniku sõltumatus on väga kaalukas põhiseaduslik väärtus, kuna see on vältimatult vajalik igaühe põhiõiguste ja vabaduste kaitsmiseks (§ 15 lõige 1) ja seeläbi põhiseaduse aluspõhimõtteks oleva õigusriigi põhimõtte (PS § 10) elluviimiseks⁹. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt tähendab kohtuniku sõltumatus, et iga kohtunik peab olema vaba liigsest ja ebakohasest mõjust. Seda mitte ainult kohtusüsteemist väljastpoolt, vaid ka seestpoolt. Sõltumatus eeldab, et kohtunikud oleksid vabad kaaskohtunike või kohtus administratiivseid kohustusi täitvate isikute, näiteks kohtuesimehe käskudest ja survest¹⁰. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitude järgi peavad kohtunikud oma ülesandeid täitma ilma kohtusüsteemi enda asutuste otsese või kaudse mis tahes piiranguteta, sobimatu mõju, surve, ähvarduste või sekkumiseta.¹¹ Veneetsia komisjoni raportis tuuakse välja, et kui riigisisese õiguses antakse kohtu esimehele või grupile kohtunikele õigus määrata kohtuasju üksikute kohtunike vahel, siis see hõlmab endas kaalutlusõigust, mida võidakse kuritarvitada kohtunikele surve avaldamiseks, koormates neid üle kohtuasjadega või määrares neile ainult vähemtähtsaid kohtuasju. Samuti on võimalik suunata poliitiliselt tundlikke juhtumeid teatud kohtunikele ja vältida nende määramist teistele. See on väga tõhus viis protsessi tulemuse mõjutamiseks.¹²

Eelnõu ((KS) §-des 9¹, 10, 11¹ lg 2 ja 36¹) kohaselt võetakse neljalt maakohtu kohtunikest koosnevalt üldkogult ära pädevus otsustada igal aastal kollegiaalsel kokkuleppel, kes, mis ulatuses ja millist liiki asju lahendab ja millele spetsialiseerub. Üle-eestilisele kohtu eestseisusele antakse ulatuslik pädevus otsustada, millist liiki asju iga kohtunik lahendab, samuti pädevus otsustada, millises osakonnas kohtunik töötab ning määrata kohtunik tööle mõnda ajutisse menetlusgruppi. Eelnõu võimaldab seeläbi kohustada kohtunikku arutama kohtuasju üle Eesti, reisides kõigisse kohtumajadesse. Eelnõu sellisel kujul rikub põhiseaduse (PS) §-dest 146 ja 147 tulenevat kohtuniku sõltumatuse nõuet. Eelnõuga kavandataval kujul kohtuasjade jagamine ei taga kohtuasjade jagamist objektiivsete kriteeriumite alusel, vaid võimaldab seda teha meelevaldselt.

⁶ Meelis Niinepuu: kavaluse ajastu advokaadid ja kohtureform | Arvamus | ERR

⁷ J. Jäätma „Põhiseaduse § 148 lõike 1 punktide 1 ja 2 tõlgendamisest“ Tartus 25. novembril 2024, lk 14

⁸ „Arvamus kohtunike töökoormuse ühtlustamise, asenduskohtunike ametisse nimetamise, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamise jt kohtute töö efektiivsemaks muutmise ettepanekute väljatöötamiskavatsuse (VTK) kohta, lk 2.

⁹ RKPJKo 5-20-7, p 43; RKÜKp 3-3-1-59-07, p-d 32 ja 34.

¹⁰ EIK 22.12.2009, nr 24810/06, p 86: Parlov-Tkalčič vs. Horvaatia, p 86; 08.03.2012, nr 23465/03: Agrokomples vs. Ukraina, p 137.

¹¹ CM/Rec(2010)12 - Recommendation of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities (Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies) p-d 22 ja 24.

¹² Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni 82 plenaaristung 12.03.2010 Raport kohtusüsteemi sõltumatuse kohta. I osa, lk 16. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://rm.coe.int/1680700a63%20vt%20lk%2013-17>.

Kohtuniku sõltumatust ei taga KS-i sätted, mille järgi on kohtuniku alaline teenistuskohaldus kohtumajas, kuhu Riigikohtu üldkogu või kohtu esimees on ta määranud (kehtiva KS § 11¹ lg 1, § 19¹ lg 1 ning eelnõu § 23¹ lg 1). Eelnõu seletuskirjas märgitakse, et sõltumata alalisest teenistuskohast menetleb iga kohtunik kohtuasju, lähtudes oma spetsialiseerumisvaldkonnast kogu Maakohtu või kogu Halduskohtu piires (seletuskirja lk-d 12-13). Eelnõu seletuskiri täpsustab kohtuasjade jagamist kirjeldades, et esmalt määratakse kohtunikud, kelle vahel saab vastavasse õigusvaldkonda kuuluvat vaidlust jagada, seejärel võetakse arvesse nende kohtunike töökoormust, seejärel hinnatakse vajadust lahendada asi konkreetsetes kohtumajas ning lõpuks jagatakse kohtuasi valikusse jäänud kohtunike vahel juhuslikkuse põhimõtte järgi (seletuskirja lk 7). Eelnõu seletuskiri ei selgita, mida pidada silmas „kohtuniku töökoormuse“ all – kohtunikule jagatud kohtuasjade arvu, koormuspunkte, lahendatud kohtuasjade menetlustähtaegu või (vanade) kohtuasjade jääki. Kohtuniku teenistuskohaldus kohtuasjade jagamise põhimõtete seas märgitud ei ole. Kahe kohtumajaga ringkonnakohtus, kus kohtunikud lahendavad kohtuasju üldjuhul kollegiaalselt kolme kohtunikuga koosseisudes, ei ole kolleegiumide ja kohtukoosseisude kohtuniku teenistuskoha järgi Tallinnas ja Tartus hoidmine aga üldse mõeldav. Sellele järeldusele on jõudnud ka eelnõu autorid, lisades eelnõusse sätte, mille kohaselt ei või ringkonnakohtu kohtunik keelduda asja arutamiseks kohtumajas, mis ei ole tema alaline teenistuskohaldus (KS § 23¹ lg 3). Eelnõu seletuskirjas märgitakse Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel viidates, et „sõltumatus ei ole kohtunike eelisõigus ega privileeg, vaid see teenib õigusriigi ning õigusemõistmist taotlevate ja sellele lootvate inimeste huve“ (seletuskirja lk 13). Nõustume küll tsitaadiga, kuid leiame, et sellega põhjendatakse kontekstist välja rebitult eelnõu sätteid, mis jätavad kohtunikud ilma nende sõltumatust tagavatest garantiidest.

Vastuolu põhiseaduse §-ga 24

Kuigi arvamuse esitamiseks saadetud eelnõu menetlusseadustike muudatusi ei sisalda, tuleb samaliigiliste kohtute ühendamisel kindlasti muuta ka menetlusseadustikes kohtualluvust puudutavaid sätteid, senisel kujul tuleb need sätted ilmselt kehtetuks tunnistada. Leiame, et lahendus, kus asja kohtualluvus ei ole määratud seadusega, vaid ühendkohtu tööjaotusplaaniga, ei ole kooskõlas PS § 24 lg 1 mõttega, mille kohaselt ei tohi kedagi tema vaba tahte vastaselt üle viia seadusega määratud kohtu alluvusest teise kohtu alluvusse. PS § 24 lõike 1 eesmärgiks on tagada kohtuasja läbivaatamine menetlusosaliste lähedal, samuti et kohtuasja lahendamise koht on menetlusosalistele ettenähtav ja kohtuasi ei satu lahendamiseks kohta, kus inimesel tuleb menetluses osalemiseks valida elektrooniliste kanalite või reisimisega kaasnevate kulude, sh ajakulu vahel. Oluliseks on peetud säilitada kohtualluvuse määramist territoriaalsel printsiibil. Praegune kohtute organisatsiooniline jagunemine neljaks maakohtuks, kaheks halduskohtuks ja kaheks ringkonnakohtuks on selle eesmärgi saavutamise seisukohalt juba piiripealne, kuna iga kohtu (v.a. Harju Maakohtu) tööpiirkond hõlmab suurt osa Eesti territooriumist.

Eelnõu seletuskirjas (lk 7) mõeldakse PS §-st 24 tuleneva kohtualluvuse muutmatuse nõude võimalikku rikkumist juhul, kui kohtuasi suunata teise kohtusse lahendamiseks kohtualluvust muutmata, s.o jagada kohtuasju üleriigiliselt praeguste kohtuasutuste vahel. Seletuskirja järgi: „[k]ui asi on jagatud õigele kohtule, siis menetlusosaline peab saama eeldada, et asja lahendab mitte ainult asja saanud kohus, vaid ka sellesse kohtusse nimetatud kohtunik.“ Täiesti arusaamatult on aga järgnevalt välja pakutud, et vastuolu põhiseadusega lakkab olemast, kui kaotada kohtud, mille järgi kohtualluvus on seni määratud. Selliselt kaotaks PS § 24 lg 1 üldse oma tähenduse. Eelnõu kohaselt on edaspidi võimalik kohtul enda sisemiste reeglite kaudu otsustada, kus konkreetset kohtuasja lahendatakse. Kohtu tööjaotusplaani kinnitab kohtu eestseisus (eelnõu § 1 p 53).

Sellise lahenduse küsitavust on otseselt esile toonud I astme kohtunike spetsialiseerumise analüüs. Kuna PS § 24 lg 1 kohaselt tuleb kohtualluvust puudutavad küsimused otsustada seadusega, siis ei saa kohtualluvust puudutavaid küsimusi lahendada kohtusüsteemi ise (nt tööjaotusplaani alusel)¹³. Keelatud on jätta otsust selle kohta, kus konkreetset kohtuasja lahendada hakatakse, kohtu siseasjaks. Menetlusosalist ei kaitse siinjuures kuigivõrd põhimõte, et asjade jaotamisel arvestatakse vajadust korraldada asjades suulisi istungeid või isiku ärakuulamisi ning välditakse kohtu ja menetlusosaliste tarbetut sõidukulu (eelnõu § 1 p 57). Tööjaotusplaani koostamisel ei pea järgima praeguse territoriaalse kohtualluvuse reeglit ning sättes loetletud asjaolude arvestamine ei välista, et otstarbekuse kaalutlusel suunatakse asi siiski lahendamiseks menetlusosalise elu- või asukohast kaugel asuvasse kohtumajja. Seega antakse kohtuasja lahendamise koha määramine kohtuasutuse juhtorgani pädevusse, mis PS § 24 lg 1 kohaselt ei ole lubatud, kuna küsimuse peab otsustama seadusandja. Lisaks toob selline korraldus varem või hiljem kaasa õigusemõistmise kättesaadavuse vähenemise, kui tavapärastel menetlusosalise isiklikul osavõtul kohtuistungil lahendatavad kohtuasjad suunatakse lahendamisele Eesti teise piirkonda.

Kaudselt mõjutab kohtuasjade lahendamise geograafilist jaotust ka kohtunike arvuline jagunemine kohtumajade

¹³ Esimese astme kohtu kohtunike ja kohtujuristide spetsialiseerumise analüüs, Tartu 2025, lk 5.

vahel. See on jäänud kohtuorganisatsiooni siseküsimuseks, mille üle otsustab KHAN (eelnoü § 1 p 72). Olukorras, kus KHAN ei anna oma otsuste kohta aru seadusandlikule ega täitevvõimule, ei saa seadusandja kohtute tegevust suunata ega vältida õigusemõistmise koondumist keskustesse ja sisulist lakkamist seaduses nimetatud väiksemates kohtumajades. PS § 24 lg-t 1 tuleb seetõttu mõista nii, et lisaks kohtualluvuse muutmatuse reegli sätestamisele nõuab põhiseadus ka kohtu organisatsioonilist korraldamist viisil, mis tagab kohtute territoriaalse tööjaotuse ja selle muutmise üksnes seadusandja poolt konkreetset liiki asjade kohta seadusena vormistatud otsustusena.

III. Kohtute liitmine ei lahenda eelnõus märgitud probleeme

Eelnõu eesmärkideks on kohtunike laialdasem spetsialiseerumine, töökoormuse, menetlustähtaegade ja kohtupraktika ühtlustamine, ressursside ühendamine, menetlusosaliste võrdsem kohtlemine ning kohtunike järelevalve ja distsiplinaarvastutuse tõhustamine.

Suurem spetsialiseerumine ja kohtupraktika ühtlustamine

Kohtute liitmine võimaldab väidetavalt laialdasemalt spetsialiseeruda, kohtupraktikat ühtlustada ja menetlust kiirendada. Samas ei kinnita 2024. a statistika probleeme kohtulahendite kvaliteedis. 2024. aastal kaevati ringkonnakohtutesse keskmiselt iga 3-s haldusasi, iga 10-s süüteoasi ja iga 20-s tsiviilasi. Edasikaevatud asjadest tühistas ringkonnakohus osaliselt või täielikult vaid paar protsenti lahenditest¹⁴. Euroopa Liidu õigusemõistmise võrdlustabelis „2025 EU Justice Scoreboard“¹⁵ on Eesti kolm kohtuastet tsiviil- ja majandusasjade lahendamise kiiruses viiendal ning haldusasjade lahendamise kiiruses kolmandal kohal, seega tabeli eesotsas.

Ka on kohtunike spetsialiseerumise küsimusega alles hiljaaegu, 01.05.2023 jõustunud kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega¹⁶ tegeletud. Vaid kahe aasta taguse seadusemuudatuse üheks olulisemaks eesmärgiks oli kohtunike spetsialiseerumine haldus-, tsiviil- või süüteovaldkonnale. Igasse maakohtusse tuli luua vähemalt üks tsiviilosakond ja üks süüteosakond, mida kumbagi juhib osakonnajuhataja. Täiendavate valdkonnasistest osakondade loomise üle otsustamise õigus jäi kohtu üldkogule.¹⁷ Hiljutise reformi tulemusena on igas kohtus vähemalt kaks, Pärnu ja Tartu maakohtutes vastavalt 4 ja 3 osakonda. Iga osakond spetsialiseerub omas valdkonnas vastava kohtu alluvusse saabuvalte kohtuasjade lahendamisele. Seejuures kasutavad kohtunikud pea kõigis kohtutes ka võimalust osakonna siseselt veelgi kitsamalt spetsialiseeruda ilma, et seadus neid selleks kohustaks. Selgusetuks jääb, miks kahe aasta tagusest reformist kohtunike spetsialiseerumise vaates enam ei piisa. Mingit analüüsi reformi mõjude kohta tehtud ei ole.

Kuigi spetsialiseerumisel on kindlasti oma positiivseid mõjusid, ei tohiks unustada ka liigse spetsialiseerumise negatiivset poolt. Eelnõu ettevalmistamisel telliti mitmeid analüüse, mille järeldused ei toeta eelnõu seletuskirjas esitatud väiteid. TalTechi analüüsis leitakse, et spetsialiseerumine vähendab kohtunike kui ressursi kasutamise paindlikkust¹⁸. TÜ analüüsis selgitatakse, et päevast päeva samasuguseid asju lahendavad kohtunikud ei suuda enam näha „suurt pilti“, kinnistudes enda kitsasse arusaama. Selliselt võib kohtunik kaotada võime tunda ära enda lahendatavas kaasuses sisalduva valdkondliku probleemi seoseid teiste õigusvaldkondadega¹⁹. TÜ spetsialiseerumise analüüs kinnitab, et kohtunike tööjaotus ja valdkondlik spetsialiseerumine on juba praegu tõhus viis töökoormuse tasakaalustamiseks. Kohtute ühendamine üheks maakohtuks kaotaks võimaluse kohapõhiselt korraldada kohtunike spetsialiseerumist vastavalt menetlusstatistikale ning vähendaks õigusemõistmise kättesaadavust piirkondades. TÜ rõhutab, et kohtuorganisatsiooniline spetsialiseerumine eeldab mitut kohtuasutust samal astmel – ühe kohtu mudelis muutuks see võimatuks. Üleriigilise kohtukorraldusega kaasneks täiendavaid kulusid ja kaugem ligipääs õigusemõistmisele, eriti väiksemates piirkondades. Kohtuasjade koondamine ühte kohtusse piiraks õigusabi kättesaadavust ning suurendaks menetluskulusid menetlusosalistele. TÜ soovib tugevdada spetsialiseerumist tööjaotuslike lahenduste kaudu olemasolevas süsteemis, mitte struktuurimuudatuse teel.

Leiame, et Eestile kui väikeriigile on ohtlik tekitada üle vabariigi vaid mõned konkreetsele õigusvaidlusele spetsialiseerunud kohtunikud, kes omandavad vastavas valdkonnas toimuva õigusliku diskussiooni korral nn

¹⁴ [Maa-, haldus- ja ringkonnakohtute 2024. aasta menetlusstatistika töökoormusmetoodika põhimõtete alusel - Kohtute aastaraamat](#)

¹⁵ [2025 EU Justice Scoreboard | European Commission](#), lk 9-10.

¹⁶ RT I, 01.03.2023, 1.

¹⁷ [Eelnõu - Riigikogu](#), 633 SE, lk 5-6.

¹⁸ Taro, K., Randma-Liiv, T., Sarapuu, K. Arvamus „Kohtunike töökoormuse ühtlustamise, asenduskohtunike ametisse nimetamise, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamine jt ettepanekud kohtute töö efektiivsemaks muutmiseks“ väljatöötamiskavatsuses kirjeldatud kohtuasutuste juhtimise kohta. TalTech 2025, lk 21.

¹⁹ Esimese astme kohtu kohtunike ja kohtujuristide spetsialiseerumise analüüs, Tartu 2025, lk 10.

tõemonopoli. Mida väiksem on asju lahendavate isikute ring, seda suurem on oht, et takerdutakse konkreetsete kohtunike arusaamadest lähtuvasse lahendustesse, mis kokkuvõttes võib halvendada kohtulahendite kvaliteeti ja õiguse arengut selle valdkonna asjades. Samamoodi võimenduvad ühe inimese tehtud vead sarnaste lahendite puhul. Ka on väga kitsale valdkonnale spetsialiseerunud kohtunike süsteemist väljumisel keeruline neid piisavalt kiiresti asendada. Ära ei tohi unustada ka seda, et kui teatud liiki asjadega tegeleb üle vabariigi vaid väike arv kohtunikke, siis on nende mõjutamisvõimalused, ükskõik kelle poolt ja millisel viisil, märksa avaramad.

Hetkel on kitsam spetsialiseerumine valdkonna sees vabatahtlik. Eelnõu seletuskirjas tuuakse kohtunike vabatahtliku spetsialiseerumise negatiivsete kõrvalmõjudena esile esimese astme kohtute kehtivatest tööjaotusplaanidest nähtuva süsteemse lähenemise puudumist spetsialiseerumisele (lk 11). Oleme seisukohal, et kohtunike kitsam spetsialiseerumine väljaspool seadustes etteantud raame saab reeglina olla ainult vabatahtlik. Ühendatud organisatsiooni jäik, ühetaoline ja „süsteemne“ lähenemine spetsialiseerumisele ei aita tõsta kohtunike ega kohtuametnike tööga rahulolu ega motivatsiooni ning võib kaasa tuua hoopis menetlustähtaegade pikendamise. Ka ei suurenda see kohtuameti atraktiivsust.

Eelnõuga soovitakse soodustada üleriigiliste valdkonnapõhiste osakondade loomist. Hetkel on kuues maakohtus kokku 10 osakonda. Eelnõuga kohtud liidetakse ning luuakse ühinenud maakohtus 4 üleriigilist osakonda: süüteasjade osakond, tsiviilasjade üldosakond, perekonna- ja eestkoste asjade osakond ning maksejõuetuse ja ühinguõiguse asjade osakond. Seadusemuudatuse tulemusena osakondade arv vabariigis mitte ei suurene, vaid väheneb. Maakohutute senised osakonnad on jõudnud alates eelmisest kohtute seaduse muudatusest 2023. aastal töötada vaid ca 2 aastat. Selgusetuks jääb, mis on praegustest kordades suuremate ülevabariigiliste osakondade töö eelis praeguste osakondadega võrreldes. Ilmselt on suuremate osakondade nõupidamisi osalejate suurema arvu tõttu keerulisem korraldada, suhtlemine saab toimuda reeglina vaid veebis ning muutub senisest ilmselt oluliselt formaalsemaks, ka ei saa sellisel osakonnal olla ühe nõupidamise raames piisavalt aega kõigi osalejate murede või probleemide ärakuulamiseks. Sama kehtib kahe ringkonnakohtu 6 kolleegiumi asendamisel ühendatud ringkonnakohtu 3 kolleegiumiga.

Samas toimuvad ka praegu kohtuteülesed ümarlauad, kus sama valdkonna kohtunikud arutavad ühiselt üldisemaid õiguse tõlgendamise ja kohaldamise probleeme. Seejuures ei saa ümarlaua- ega osakonna aruteludest tekkida kohtunikule kohustust tõlgendada õigust konkreetsetel viisil. Iga kohtunik on õigust mõistes sõltumatu. Ka spetsialiseerunud kohtunikud võivad jääda õiguse kohaldamisel eriarvamusele. Endine Riigikohtu esimees P. Pikamäe on avaldanud, et I ja II astme kohtute ülesanne on „asi ära lahendada“, kohtupraktika ühtlustamise kohustus on seadusega pandud Riigikohtule. Sellega võib nõustuda, vastasel korral puuduks Riigikohtu järgi vajadus. Seega ei saa eelnõu eesmärgiks seada ka üle riigi I ja II astme kohtute kohtupraktika ühtlustamist.

Eelnõu seletuskirjas tuuakse esile, et Harju Maakohtu 2023. aastal lahendatud tsiviilasjade menetlusaja analüüs näitas, et eelkõige kahele kuni kolmele valdkonnale spetsialiseerunud kohtunikud menetlevad asju kiiremini (lk 12). Samas tuuakse paradoksaalselt kohtute ühendamist toetava ebavõrdsuse ilminguna esile, et Harju maakohtu tööjaotusplaanil põhjal on tsiviilvaldkonna kohtunikel võimalik spetsialiseeruda 22 valdkonna kaupa, kuid väikestes maakohututes vaid kuni 6 või 7 valdkonna kaupa. Kahe halduskohtu piires on spetsialiseerumisvaldkondade arv vastavalt 6 ja 18 kitsamat valdkonda (lk 11). Ilmselt ei spetsialiseeru ükski kohtunik Harju maakohtus korraga 22 valdkonnale – see tähendaks tegelikult spetsialiseerumise puudumist. Seega soovitakse eelnõuga põhjendada kohtute liitmist väiksemate kohtute kohtunike väheste võimalusega valida erinevate spetsialiseerumisvaldkondade vahel. Leiame, et see on kunstlikult konstrueeritud probleem, mille kohta ei ole kohtunikukonna seas ühtegi uuringut läbi viidud. Konkreetseesse kohtusse kandideerinud ja sinna ametisse nimetatud kohtunikul ei ole põhiõigust nõuda, et ta peaks saama spetsialiseeruda nimelt neile kahte või kolme liiki kohtuasjadele, mida sellesse kohtusse ei saabu. Isiklikust ambitsioonist tulenevaid spetsialiseerumissoove saab lahendada ka teisiti kui kohtute liitmisega – kohtuniku lähetamise või üleviimisega teise kohtusse. Samas tuleb kõik kohtusse saabuvas asjad ära lahendada. Seega ei ole võimalik jagada igale kohtunikule vaid teda huvitavaid kohtuasju. Ka spetsialiseerumise korral tuleb ära lahendada need kohtuasjad, mis huvitavad ei ole.

Kokkuvõtlikult leiame, et spetsialiseerumine ja väidetav kohtupraktika ühtlustamise vajadus ei ole probleemid, mida tuleks ja saaks kohtute liitmisega, sh ülevabariigiliste osakondade tekitamisega lahendada.

Eri piirkondade kohtunike töökoormuse ühtlustamine

Eelnõu seletuskirjast ei nähtu olulist ebavõrdsust kohtute menetlusandmetes. Nii ei kinnita menetlusandmed, et kohtunikud olnuks 2024. aastal oluliselt erinevalt koormatud, erinevused on pigem marginaalsed²⁰. Seletuskirja

²⁰ [Maa-, haldus- ja ringkonnakohtute 2024. aasta menetlusstatistika töökoormusmetoodika põhimõtete alusel - Kohtue aastaraamat](#)

lk-l 10 kirjeldatud keskmiste menetlustähtaegade erinevus ei ole drastiline. 134-päevane tähtaeg Harju Maakohtus ei ole ka ebamõistlikult pikk, ammugi mitte Eesti keskmine, milleks on 123 päeva. Maakohtute liitmisel kujuneks praeguse koormuse ja ressursi juures keskmiseks samuti ilmselt mitte vähem kui 120 päeva. Nõustuda võib J. Jäätma mõttega²¹: probleem ei ole selles, et mingis Eesti piirkonnas oleksid kohtunikud alakoormatud ja seda tuleks lahendada ühe kohtu loomisega. Küsimus on selles, kui palju ressursi riik kohtusüsteemi panustab. Asjade üleriigiline jagamine ülekoormatud kohtunike vahel ei too kaasa teise piirkonna kohtuniku koormuse vähenemist ega menetlusaegade kiirenemist. Kohtuasju saabub kohtusse jätkuvalt sama palju ja asju lahendab sama arv kohtunikke.

Puuduvad andmed, et kohtutes oleks viimastel aastatel tekkinud ka tõsine probleem korra kohase õigusemõistmisega. 2024. aastal esitati Tartu Ringkonnakohtu esimehele tema tööpiirkonna I ja II astme kohtu kohtunike peale kokku 10 kaebust, vaid kahes kaevati menetlustoiminguga viivitamist ning ühelgi juhul ei olnud alust kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse alustamiseks. Ka on viimase 10 aasta jooksul Riigikohtus asuval distsiplinaarkolleeegiumile esitatud süüdistuste arv jäänud igas aastas vahemikku ühest kolmeni²².

Kohtumenetluste kiirust mõjutab ka see, et kohtuasjade arv on nii erinevate menetlusliikide lõikes kui ka ühe menetlusliigi sees pidevas muutumises. Kohtunike töökoormused ei ole juba praegu üheski kohtus, ka mitte sama osakonna või kolleeegiumi piires täpselt võrdsed. Seega ei saa ühegi „ühe kohtu“ näite puhul väita, et asjade lahendamine ühes kohtus muudaks menetlusosalise jaoks menetlusaeg võrdsemaks. Siinkohal tuleb meelde tuletada, et kohtu esimehel on hoovad ühe kohtu sees kohtumenetluste ühtlustamiseks. Kohtute seaduse § 45 lg 1.1 p-de 3 ja 4 järgi võib kohtu esimees kohtunike vahel kohtuasju ümber jaotada, kaldudes erandjuhul kõrvale ka tööjaotusplaanist, arvestades kohtuasja eripära, kohtuniku spetsialiseerumist ja kohtunike erinevat tööga koormatust.

Kohtunike menetlusaegu ei mõjuta ainult asjade arv või raskus, vaid ka vajadus pidada istungit või kuulata isik ära teises kohtumajas, asutuses või isiku kodus. 2024. aastal sai üleriigilises võrdluses näiteks kõige enam tsiviilasju lahendamiseks Tartu maakohtu kohtunik, töökoormuspunktide järgi oli enim koormatud Harju maakohtu kohtunik, kuid keskmine menetlusaeg oli suurim hoopis Pärnu maakohtu kohtunikul²³. See võib olla seletatav asjaoluga, et Pärnu maakohtu kohtunik kulutas erinevalt Harju ja Tartu maakohtu kohtunikust enam aega erinevate kohtumajade/linnade²⁴ vahel reisimisele. Seega ei saa kohtunike keskmine menetlusaeg, mis kohtusse pöördujaid enim mõjutab, sõltuda vaid asjade arvust või koormuspunktidest, vaid ka asja lahendamise eesmärgil läbi sõidetud kilomeetritest ning keskmine menetlusaeg ei saa olla kohtunike vahel kunagi täiesti võrdne ka ühes liidetud kohtus.

Kohtutes on juba täna loodud tasakaalustusmehhanismid, nt võimalus koormusi teatud kirjalikus menetluses lahendatavate asjadega võrdsustada, ka on nimetatud uusi kohtunikke ametisse enam koormatud osakonda või kolleeegiumi. Kohtunike koormust vähendavad kindlasti ka menetlusseadustikke tõhustavad muudatused ja väljatöötamisel digilahendused. Neisse kõigisse on kohtunikud enda mõtete ja ettepanekutega aktiivselt panustanud. Justiits- ja Digiministeeriumis ootavad Riigikogusse saatmist halduskohtumenetluse seadustiku muudatused, mis näevad ette vang- ja hankeasjade halduskohtute ülese jagamise. Kokkuvõttelikult on ülimalt kaheldav, et kohtute liitmine aitaks praegusest paremini ka menetlusaegu üle vabariigi ühtlustada.

Kohtunike tõhusam järelevalve, ressursside ühendamine ja menetlusosaliste võrdsem kohtlemine

Eelnõu seab eesmärgiks kohtunike järelevalve ja distsiplinaarmenetluste tõhustamise. Leiame, et kohtunike järelevalvet ja distsiplinaarmenetlusi ei aita kuidagi tõhustada 8 kohtuesimehe asendamine 3 kohtuesimehega, 10 senise maakohtute osakonnajuhataja asendamine 4 osakonnajuhatajaga ning ringkonnakohtute 6 senise kolleeegiumi esimehe asendamine 3 kolleeegiumi esimehega. Arusaamatuks jääb, kust võtab ühe suure kohtu esimees ressursi kohtunike üle senises mahus järelevalve tegemiseks. Eelnõu ei näe selleks ette ka eraldiseisvat järelevalveüksust. Eelnõu seega pigem ressursi vähenemise tõttu nõrgestab, mitte ei tõhusta kohtunike üle järelevalve teostamist. Arusaamatuks jääb eesmärk ühendada kogu kohtusüsteemis olev ressurss. Eelnõu seletuskirjast ei nähtu, milliseid probleeme lahendaks praegu erinevate kohtute käsutuses oleva ressursi koondamine ühendatud kohtute kolme esimehe kätte ning mis on tagatiseks, et ressursi kasutatakse võrdselt üle vabariigi õigusemõistmise hüvanguks. Kui probleemina nähakse ressursi praegust jaotust kohtute vahel, siis sellest

²¹ Janar Jäätma: veel kord sellest, kas Eestile on kombeks üks kohus korraga | Arvamus | ERR

²² Ülevaade kohtunike distsiplinaarkolleeegiumi praktikast 2024. aastal - Kohtute aastaraamat

²³ Maa-, haldus- ja ringkonnakohtute 2024. aasta menetlusstatistika töökoormusmetoodika põhimõtete alusel - Kohtute aastaraamat

²⁴ Pärnu Maakohtul asuvad kohtumajad kohtutest kõige hajusamalt: Pärnus, Raplas, Paines, Haapsalus, Kuressaares ja Kärdlas.

tingitud kohtute vahelised erisused kõrvaldaks kohtuhalduse reform ja kohtuhaldusteenistuse loomine.

Eelnõu seab eesmärgiks ka kohtumenetluses osalejate parema võrdse kohtlemise. On kaheldav, kas Võrumaa talunik soovib, et tema kohalikust kogukonnast võrsunud kohtuasja arutaks Harju maakohtu kohtunik, kes kohalikke olusid ei tunne, nagu on kaheldav ka see, kas Tallinna ärimees soovib, et tema pealinna-keskset kohtuasja arutab Valga linnas elav ja töötav kohtunik. Seega ei saa „võrdne kohtlemine“ olla eesmärk omaette.

Eelnõu reklaamib samaliigiliste kohtute ühendamist ka kui inimeste võimalust pöörduda kohtusse üle Eesti. Märgime, et ka praegu võib inimene saata või esitada hagi või kaebuse ükskõik millise Eestis tegutseva kohtu kätte, kes toimetab selle vastavalt kohtualluvusele arutamiseks õigele kohtule.

Seega on eelnõus püstitatud pseudoprobleeme ja -eesmärke, põhjendamaks kohtute liitmise vajadust. Ei ole alust arvata, et muudatus juhtimises iseenesest tõstaks lahendite kvaliteeti, ühtlustaks menetlustähtaegu või menetluspraktikat, tooks kaasa tõhusama järelevalve või tagaks menetlusosaliste võrdsema kohtlemise.

IV. Kohtud ei muutu eelnõu tagajärjel kiiremaks ega efektiivsemaks, ka ei too eelnõu kaasa kohtusüsteemi kulude kokkuvõtet

Eelnõu lähtekohaks on veendumus, nagu tooks „üks kohus“ iseenesest kaasa kiiruse, efektiivsuse ja kvaliteedi, ning kulude kokkuvõtet. Ükski eelnõu ettevalmistamise käigus tellitud ja koostatud analüüs seda ei kinnita. PricewaterhouseCoopersi (PwC) analüüsi²⁵ hinnangul ei too kohtute ühendamine kaasa rahalist kokkuvõtet. Puudub selge juhtimis- ja töökorralduse visioon, infosüsteemid ei toeta muudatusi ning ametikohtade analüüs on tegemata. Rakendusaeg on ebarealistlik ja töökoormuse põhimõtted ebaselged, mis võib põhjustada personalivoolavust ja motivatsioonilangust. PwC soovib reformi mitte rakendada enne, kui on läbi viidud põhjalik juhtimis- ja infosüsteemide ärianalüüs ning tagatud kohtute toimimise stabiilsus.

Samas ei võta ülalviidatud analüüs arvesse kohtunike lähetuskulusid (transpordi- ja ööbimiskulud), mis tekivad kohtuasja arutamisest teenistuskohaks mitte olevas kohtumajas. Nii näeb eelnõuga kavandatud kohtute seaduse § 23¹ lõige 4 ette, et kui ringkonnakohtunik arutab asja kohtumajas, mis ei ole tema alaline teenistuskohaks, hüvitatakse talle sõidu- ja majutuskulud, samuti muud lähetuskulud avaliku teenistuse seaduse § 44 lõike 5 alusel kehtestatud tingimustel ja korras. Analoogsed sätted kehtivad juba praegu ka maa- ja halduskohtunikule²⁶. Samas tuleb arvesse võtta, et kuna maa- ja halduskohtute senised tööpiirkonnad kaovad, saab iga kohtu tööpiirkonnaks Eesti Vabariik ning arvestada tuleb sõitudega terve vabariigi piires. Kui sõitma peab kogu ringkonnakohtu kohtukoosseis, tuleb kulud korrutada kolmeks.

TalTechi juhtimisanalüüsis²⁷ leitakse, et erinevates riikides läbiviidud uuringud näitavad väga marginaalset produktiivsuse kasvu (kuni 5%) või ka produktiivsuse kahanemist kohtute horisontaalse liitmise puhul lühiajalises perspektiivis. Suurem osa Euroopa riikides tehtud teadusuuringuid jõuavad järeldusele, et põhimõtteliselt ei mõjuta kohtute horisontaalne liitmine kohtusüsteemi produktiivsust ega kuluefektiivsust. California kohtute liitmise analüüs näitab hoopis seda, et kohtute konsolideerimise tulemusena tõusid kohtute kulud märkimisväärselt (31%). Rootsi puhul on leitud, et kohtute liitmine produktiivsusele mõju ei avaldanud, Hollandi puhul leiti, et liitmiste pikaajaline mõju produktiivsusele oli negatiivne.

TalTechi Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi teadmussirde juht K. Taro on veendumusel, et mastaabisäästu teooria kohtute puhul ei tööta, kuna kulude struktuuris on väga suur osakaal personalikuludel. Tööjõumahukate organisatsioonide kokkuvõttekohtade potentsiaal on kohtute liitmisel ülimalt väike. Lühiajalises perspektiivis näitavad kohtute horisontaalse liitmise uuringud marginaalset produktiivsuse kasvu või ka kahanemist (kuni viis protsenti). Kuid pikaajaliselt positiivset mõju ei ole järeldatud või see mõju on olnud negatiivne. Mõned teadusuuringud leiavad hoopis, et kohtute tõhususe suurendamiseks tuleks suuremad kohtud tükeldada väiksemateks, sest väiksemates kohtutes on madalamad administreerimis- ja juhtimiskulud, minimeeritakse tsentraalseid juhtimis- ja koordineerimisvigasid ning juhtkonna ja kohtunike otsene operatiivne suhtlus võimaldab enam paindlikkust. Kuna tõhususe näitajad erinevad ka kohtuasjade liikide ja kohtuastmete lõikes, järeldatakse ühtlasi, et standardsed juhtimisinstrumendid üle kogu kohtusüsteemi ei sobi²⁸. Seega ei aita kohtute liitmine kohtumenetlusi kiirendada ja kohtuid efektiivsemaks muuta, ka ei kaasne sellega kulude kokkuvõtet, pigem võib juhtuda vastupidine. Reisimise peale kulutatud aja tõttu suudab kohtunik vähem asju lahendada ja selle tulemusena venivad menetlused.

²⁵ AS PricewaterhouseCoopers Advisors „Lõpparuanne. Kohtute struktuurimuudatuste finantsanalüüs“ 30.05.2025.

²⁶ KS § 11¹ lg-d 2, 3; § 19¹ lg-d 2-3.

²⁷ TalTech „Kohtuasutuste ühendamine ja juhtimise ümberkorraldamine.“ 2025, lk 17.

²⁸ Külli Taro: mastaabisäästu teooria kohtute puhul ei tööta | Arvamus | ERR

V. Juhtimise tsentraliseerimine, kohtuvõimu ja õigusemõistmise koondumine Tallinna, õigusemõistmise kättesaadavuse vähenemine ja Eesti julgeoleku nõrgenemine

Viimase 20 aasta jooksul on kohtunike arv suurenenud kõige enam Tallinnas Harju maakohtus (2006. a 66, 2025. a 71 kohtunikku võimalusega luua ajutiselt kuni 76 kohtuniku kohta) ning Tartu maakohtu Tartu kohtumajas (2006. a 15 ja 2025. a 23 kohtunikku võimalusega luua ajutiselt kuni 24 kohtuniku kohta). Samas on kohtunike arv vähenenud Pärnu Maakohtu Paide ja Kuressaare kohtumajades, Tartu Maakohtu Viljandi ja Valga kohtumajades. Suletud on Tartu Maakohtu Põlva kohtumaja, Tallinna Halduskohtu Pärnu kohtumaja, Viru Maakohtu Kohtla-Järve kohtumaja ning Viru Ringkonnakohtus. Paljudes väikestes kohtumajades käiakse vaid kord nädalas õigust mõistmas. Mitmetes kohtumajades, kus peaksid ministri määruse järgi olema kohtunike teenistuskohad, kohtunikke reaalselt ei viibi, sest nad on soovinud töötada / neile on kohtu esimehe vastutulekul antud töölaud suurema kohtunike arvuga kohtumajas.

Mure, et kohtumajad on muutunud näilikuks tööl käimise kohaks, on õigustatud, kuid see ei ole praeguste kohtujuhtide juhtimisviga, vaid 2023. a seadusemuudatustega kohtumajade juhtide kaotamise ja osakonnajuhtidega asendamise paratamatu tagajärg. Ülevabariigiliste osakondade juhtidel on küll kohtutes spetsialiseerumise soodustamise ja juhtimise tõhustamise vaates oma kindel koht, kuid õigusemõistmise säilitamine väikestes kohtades ei ole nende ülesanne. Kohtumaja olemasolu ei taga seda, et seal toimuks ka õigusemõistmine. Hetkel on kohtunike enamus jaotunud nelja suurema keskuse: Tallinna, Tartu, Jõhvi ja Pärnu vahel. Kohtute liitmine ohustab otseselt õigusemõistmise püsivust väiksemates piirkondades ka siis, kui kohtumajade asukohad sätestatakse seaduses, sest võib prognoosida kohtunike senisest veelgi suuremat kontsentreerumist kohtumajja, kuhu koonduvad juhid, sh kohtunike enamik. Varem või hiljem tõusetub (pool)tühjalt seisvate kohtumajade ülalpidamise põhjendatuse küsimus. Kohtute liitmise ja seniste kohtualluvuste kaotamise tulemusena võime paari aasta pärast seista silmitsi olukorraga, kus õigusemõistmine Eesti Vabariigis on koondunud linna, kus asub kohtunike enamus, sh liidetud kohtu juht ning suure tõenäosusega on selleks pealinn.

Eelnõu järgi määrab ühendatud kohtu esimehe alalise teenistuskoha haldus- ja arendusnõukogu²⁹. Kui kohtunike praegused ministri määrusega ettenähtud teenistuskohad ei muutu³⁰, jaguneksid kohtunikud ühinenud maakohtus järgmiselt: Tallinna kohtumajas 71 (maksimaalselt 76) kohtunikku, Tartu kohtumajas 23 (maksimaalselt 24) kohtunikku, Pärnu ja Narva kohtumajades kummaski 11 kohtunikku, Jõhvi kohtumajas 9 kohtunikku, Rakvere kohtumajas 8 kohtunikku, Võru kohtumajas 5 kohtunikku, Jõgeva ja Viljandi kohtumajades 4 kohtunikku, Haapsalu ja Rapla kohtumajades 3 kohtunikku, Kuressaare, Paide ja Valga kohtumajades 2 kohtunikku. Ühinenud halduskohtus oleks Tallinna kohtumajas 18 kohtunikku, Tartu kohtumajas 5 kohtunikku ning Jõhvi kohtumajas 3 kohtunikku. Ühinenud ringkonnakohtu Tallinna kohtumajas oleks 30 kohtunikku ja Tartu kohtumajas 16 (kuni aastani 2030 17) kohtunikku. Seega võib lihtsalt järeldada, et kohtunike arv saab olema nii ühinenud maa-, haldus- kui ringkonnakohtu puhul kõige suurem Tallinnas.

On ilmne, et juhil on hõlpsam ühinenud kohut juhtida, kui tema teenistuskohas asub kõige suurema kohtunike arvuga kohtumajas, sest seal on kohtunikke, keda juhtida, seal saab hõlpsamalt inimestega suhelda ning inimeste arvu tõttu esineb seal eelduslikult ka rohkem probleeme, mida tuleb lahendada. Seega võib prognoosida, et KHAN määrab tulevaste kohtujuhtide teenistuskohaks Tallinna. Juhi teenistuskoha määramine Tallinna hoiab kokku ka sõidu- ja majutuskulusid, mida tuleks kohtujuhile lähetuskuludena hüvitada.

KS § 12² lg 1 järgi nimetab maakohtu esimees osakonna koosseisu kuuluvate kohtunike seast neljaks aastaks osakonnajuhataja, kuulunud ära selle osakonna kohtunike arvamus. Võib arvata, et kui juhi teenistuskohaks saab olema Tallinna kohtumaja, eelistab ta valida ka osakonnajuhatajad endaga samast kohtumajast sama loogika järgi nagu teda ennast valiti: sest Tallinnas on rohkem kohtunikke, keda juhtida, sinna saabub rohkem kohtuasju ning seal on eelduslikult ka rohkem probleeme, mida lahendada. Pilt ei muutu palju, kui ühinenud ringkonnakohtu kolleegiumid valivad kolleegiumide esimehi³¹ ning maakohtu üldkogu valib enda esindajaid eestseisusesse³². Seega leiab kohtusüsteem end ilmselt väheste aastatega olukorras, kus võim ja juhtimine on kontsentreerunud Tallinna. Kuna kohapealseid vaheastme juhte eelnõu ette ei näe, võib prognoosida ka seda, et suhtlemine juht – kohtunik tasandil hakkab toimuma distantsilt ning peamiselt üle veebi, kui sedagi.

²⁹ Eelnõu p-d 10, 32, 40.

³⁰ Justiitsministri 27.10.2005. a määrus nr 47 „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike ja kohtunikuabide arv ning jagunemine kohtumajade vahel“.

³¹ KS § 24² lg 1 järgi valivad kolleegiumi liikmed enda seast viieks aastaks kolleegiumi esimehe.

³² Eelnõu p 53: „§ 36¹. Kohtu eestseisus (1) Maakohtu eestseisusesse kuuluvad kohtu esimees ja käesoleva seaduse § 12² lõikes 1 nimetatud osakondade juhatajad ning kohtu üldkogu poolt neljaks aastaks valitud kaks liiget.“

Leiame, et võimu ja inimeste kontsentreerumine ühte/paari kohtumajja nõrgestab Eesti julgeolekut. Ühte asukohta kontsentreerunud kohtuvõim on vaenlasele kergeks sihtmärgiks. Halva stsenaariumi korral on võimalik kohtu juhtimine ühe tegevusega/lasuga halvata (kõik munad ühes korvis). Mitme eraldi juhiga kohtu puhul on riskid hajutatud. Autonoomse juhtimisega kohtuasutused tagavad selle, et süsteem tervikuna saab toimida ka siis, kui süsteemist ühe osa tegevus on mingil põhjusel pärsitud või see ära langeb.

TalTechi analüüs rõhutab, et kohtud toimivad professionaalsete organisatsioonidena, kus otsused sünnivad kollegiaalselt. Kavandatud reform aga põhineb managerialistlikul juhtimismudelil, kus otsustusõigus koondub vähestele juhtidele. Selline lähenemine vähendaks kohtunike osalust juhtimises, suurendaks võõrandumist ja demotiveeriks töötajaid. Tsentraliseeritud juhtimine nõrgestaks kohtute sisemist tasakaalu ja läbipaistvust ning ohustaks kohtuvõimu sõltumatust. TTÜ soovib säilitada kollegiaalse või hübriidse juhtimismudeli ning tsentraliseerida vaid tugiteenused (IT, personal, logistika). TalTechi analüüsis on leitud, et suurte ja tervet Eestit katvate kohtuorganisatsioonide loomisega kasvab tunduvalt surve juhtimisotsuste tsentraliseerimiseks ja standardiseerimiseks. Tsentraalsele juhtimisele allutatud struktuur on ka oluliselt vastuvõtlikum potentsiaalse politiseerimisele või muul viisil kallutamisele, tuues kaasa riskid kohtunike sõltumatusele³³.

TÜ majandusteaduskonna analüüsis leetakse omakorda, et õigusemõistmine ei toimi isolatsioonis – see eeldab tihedat koostööd politsei, prokuratuuri, kohalike omavalitsuste, sotsiaalhoolekande asutuste ja teiste õigussüsteemi osapooltega. Detsentraliseeritud struktuur võimaldab arendada püsivamaid ja tugevamaid partnerlussuhteid, mis põhinevad vastastikusel tunnetamisel ja usaldusel. Iseseisvad asutused saavad osaleda kohalikes võrgustikes ja arendada piirkonnale spetsiifilisi koostöövorme. Autonoomsete asutustega süsteemis on võimalik õppida teineteise kogemusest ilma, et ühe asutuse ebaõnnestunud otsus mõjutaks kogu süsteemi. Kriisikindluse seisukohast võimaldavad autonoomsed asutused ka riskide hajutamist. Kui üks asutus satub kriisi – olgu selleks küberturbeinsidendid, personalipuudus või juhtimisprobleemid – ei mõjuta see otseselt teiste asutuste toimepiduvust. Üksuste suurem autonoomia annab juhtimisvabaduse: kiire reageerimisvõime ja spetsialiseeritud kohaliku teabe³⁴.

Eelnõu annab eestseisusele senise üldkogu asemel laialdase otsustuspädevuse. Kohtu eestseisus kinnitab kohtunike tööjaotusplaani, kehtestab kohtu kodukorra, otsustab ajutiste menetlusgruppide moodustamise ja täidab muid seaduses või kohtu kodukorras ette nähtud ülesandeid. Ühinenud 26-liikmelises halduskohtus langetab selliseid otsuseid 3 inimest, ühinenud 46-liikmelises ringkonnakohtus 4 inimest ning ühinenud 164-liikmelises maakohtus 7 inimest. Seega saab väike arv inimesi väga suure võimu, kusjuures kohaliku tasandi juhid (nt kohtumajade juhid) või vaheastme juhid puuduvad. Leiame, et seeläbi suureneb ka oluliselt võimu kuritarvitamise oht.

PwC analüüsis loetletakse väga kõrge riskitegurina seda, et muudatustega halvendatakse senist juhtimiskorraldust. Analüüsis leetakse, et muudatustest tingituna saab mõjutatud kohtute juhtimiskorraldus, sh vahetasandite olemus, mille tulemusel võivad otsesed juhid jääda kohtunikest nõ liialt kaugele. Muudatuse tulemusel halvenevad senised sünergiaid ja koostöö (sh isikupõhine koostöö). Samuti esineb risk, et juhtide ja mittejuhtide tasakaal muutub tõhusa töökorralduse tagamiseks ebaoptimaalseks. Vahetasandite kadumine võib kaasa tuua ka omanikutunde/vastutuse hajumise. Riskide maandamiseks tuleks analüüsi kohaselt kaaluda vahetasandite rollide ja vastutuste analüüsi teostamist, tagamaks optimaalne juhtide-alluvate suhtarv, kaardistada otsustusprotsesside osapooled ning rollide ümbermõtestamist ja vajadusel kohandamist, säilitamaks otseste juhtide ja kohtunike vaheline tõhus suhtlus ning koostöö³⁵.

Eelviidatud analüüside ja riskihinnangutega ei ole eelnõu koostamisel arvestatud.

VI. Kohtukorraldusreformi puudutav kommunikatsioon on avalikkust eksitav

Leiame, et kohtukorraldusreformi puudutavas kommunikatsioonis võimendatakse teadlikult kohtute praeguseid töökoormuse probleeme, vaikides samas maha nende tekkimise tegeliku põhjuse. Kohtunike viimaste aastate mõnevõrra suurenenud töökoormuse juures mängib olulist rolli kohtunike põlvkonnavahetus. Eesti on jõudnud

³³ Arvamus „Kohtunike töökoormuse ühtlustamise, asenduskohtunike ametisse nimetamise, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamine jt ettepanekud kohtute töö efektiivsemaks muutmiseks“ väljatöötamiskavatsuses kirjeldatud kohtuasutuste juhtimise kohta. TalTech 2025, lk 11.

³⁴ Jaakson, K., Valkiainen V. „Kaalutlused professionaalsete organisatsioonide struktuuri kujundamisel“ TÜ majandusteaduskond. Tartu, oktoober 2025, lk 8-9.

³⁵ AS PricewaterhouseCoopers Advisors „Lõpparuanne. Kohtute struktuurimuudatuste finantsanalüüs“ 30.05.2025, lk 55.

ajajärku, mil on vahetumas ca 21% kohtunikonnast³⁶. Ka töötasid 2024. aastal mitmed kohtud, sh vabariigi suurim, Harju maakohus, alamehitatuse tingimustes, sest algselt vabadele kohtunike kohtadele välja kuulutatud konkurss otsustati ära jätta³⁷. Kohtunike töökoormus suurenes oluliselt ja kohtumenetlused hakkasid venima. Ka täna on 13 vabale kohtuniku kohale kohtusüsteemis konkursid välja kuulutamata. Kohtunike täitmata ametikohad ei ole püsivad, vaid ajutise iseloomuga koormust mõjutavad tegurid, millest tekkinud mõjudega ei saa põhjendada praeguse kohtukorralduse radikaalset muutmist. Kohtujuhid ei ole kohtunike suurenenud töökoormuse lahendusena välja pakkunud uute kohtunike kohtade loomist, küll aga olemasolevate vakantsete kohtunikukohtade täitmist.

Kuna minister on korduvalt erinevatel põhjustel kohtunike vabade kohtade täitmiseks konkursi väljakuulutamist edasi lükanud, on tekkinud kahtlus, et praegust kohtunike põlvkonnavahetust kasutatakse teadlikult ära selleks, et jätta kohtutes kohtunike kohad teatud ulatuses täitmata. Iseseisvate kohtute puhul kaotaks kohus sellises olukorras sisuliselt töövõime ehk kohtu võimekus asju lahendada halveneks märgatavalt. Liidetud kohtu puhul oleks ühe juhi poolt kohtunikukohtade või kohtuasjade „paindliku“ liigutamise teel võimalik olukorrast vähemate kaotustega välja tulla, kuid see oleks vastuolus kohtunike sõltumatuse põhimõtte ja põhiseaduses sätestatud kohtualluvuse reeglitega.

Kuigi eelnõu seletuskirjas räägitakse kohtunike arvu sätestamisest eelnõus kui seadusega antud garantiist, ei saa sellega nõustuda. Kohtunike arv sätestatakse kohtute seaduses ülem-, mitte alampiirina. Näiteks: „Ringkonnakohtus on kuni 46 kohtunikku.“ Seega võib kohtunike kohtade täitmata jätmise tulemusena langeda kohtunike arv printsiibis ka kasvõi 3 kohtunikuni, ning vastuolu seadusega puuduks. Märgime, et Tallinna ringkonnakohtus on hetkel ministri määruse järgi 30 kohtunikku ning Tartu ringkonnakohtus ajutiselt kuni 2030. aasta lõpuni 17 kohtunikku³⁸. Seega ei arvesta eelnõu ka kohtunike arvu seaduses määramisel hetkeolukorraga, vaid vähendab juba kohtunike arvu ühinenud ringkonnakohtus.

Kui kohtureformi praegune kiirustav eelnõu võib olla seotud kohtunike palgaindeksite varasema taastamise sooviga ning sellega seotud kohtusüsteemi kohustusega leida palgaindeksite taastamiseks mõeldud raha kohtusüsteemi seest, s.o kohtunike arvu vähendamise, juhtide tasude kaotamise jms arvelt, siis tuleks seda eelnõu seletuskirjas ausalt ka nii selgitada. Rõhutame, et kui see tõesti nii on, siis ei ole kohtunikud - nii need, kes on kohtureformi poolt kui ka need, kes on selle vastu - saanud oma seisukohta kohtute liitmise osas õigetest motiividest lähtudes kujundada ning seda ei ole saanud teha ka avalikkus ega kohtusüsteemi välised eelnõule tagasiside andjad. Selline eelnõu tegelike motiivide varjamine ei ole kooskõlas ausa ja läbipaistva õigusloome põhimõttega. Nõustume, et kohtunike arvu vähendamine võib ühe alternatiivina olla menetluste optimeerimise ja IT-lahenduste kasutusele võtmisel mõeldav, kuid seda ei saa teha eelnõuga rutakalt ja läbimõtlematult ning enne, kui menetlusseadustike muudatused on jõustunud ja IT-lahendused rakendatud ning mõju avaldanud.

Samas peame vajalikuks rõhutada, et õigusemõistmise võrdlustabeli „2025 Justice Scoreboard“ andmetel on Eesti teiste liikmesriikide seas nii kohtunike arvu poolest 100 000 elaniku kohta kui ka valitsuse kulutustelt kohtutele eurodes elaniku kohta keskmisest tagapool, vastavalt 17. ja 19. kohal³⁹. Samas on kohtud, olles ise kolmanda võimuharu esindajad, kandnud avaliku sektori asutustega võrreldavat kärpekoormust. Kohtute kärpe-eesmärgi täitmiseks on suletud kohtumaju ja optimeeritud pinna kasutust, aga koondatud ka kohtuametnikke.

Eesti kulutused kohtutele (67 mln €/aastas) on oluliselt väiksemad kui kulutused vanglatele (ca 81 mln €/aastas), Päästeametile (ca 112 mln €/aastas) või kutseõppeasutustele (ca 115 mln €/aastas). Isegi kui kohtusüsteem ära kaotada, siis ei omaks see riigieelarve seisukohalt tähendust, aga selle tulemusena kaoks kontroll täidesaatva riigivõimu omavoli eest, riik jätkaks lahendamata eraisikute vahelised vaidlused ega tagaks seeläbi tsiviilkäivet ning jätkaks nõrgema osapoole tugevama osapoole meelevalda – riik lakkaks tänapäeva mõistes riik olemast⁴⁰.

Kohtusüsteemi seadmine dilemma ette, kus tuleb otsustada, kas võidelda kohtunike massiivse pensioneerumise tingimustes kohtuniku ametikoha atraktiivsuse eest või valida kohtukorraldusreform, mis toob kaasa võimu tsentraliseerimise, õigusemõistmise kättesaadavuse vähenemise ja ohustab kohtunike sõltumatust, on ebaeetiline ning ohustab ka riigi kui terviku toimimist.

³⁶ Vt Riigikohtu esimehe sõnavõtt kohtunike täiskogul 2024. aasta maikuu Pärnus: „Eestis on 251 kohtunikku, kellest järgmise viie aasta jooksul võib pensionile jääda 53.“

³⁷ Vt <https://www.err.ee/1609437029/pakosta-tuhistas-nelja-kohtuniku-valimise-konkursi>

³⁸ Justiitsministri 27.10.2005. a määrus nr 47 „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike ja kohtunikuabide arv ning jagunemine kohtumajade vahel“ §-d 3 ja 3⁵.

³⁹ [2025 EU Justice Scoreboard | European Commission](#), lk-d 31, 28

⁴⁰ J. Jäätma „Veel kord sellest, kas Eestile on kombeks üks kohus korraga“, lk 3.

Lugupidamisega

(digitaalselt allkirjastatud)
Tartu Ringkonnakohtu kohtunikud

Tiina Pappel
Erkki Hirsnik
Einar Vene
Triin Uusen-Nacke
Mario Truu
Hele Kaldma
Margit Jäätma
Maili Lokk
Kersti Kerstna-Vaks
Indrek Parrest
Tanel Saar
Anneli Alekand
Kaire Pikamäe
Andra Pärsimägi
Ingrid Kullerkann
Tiit Lõhmus
Marina Ninaste