

Tallinna Ülikool

**Seisukoht kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse
(kohtukorralduse muudatused) eelnõu 06.11.2025. a versiooni kohta**

Madis Ernits, PhD, LL.M.

avaliku õiguse ja õigusteooria külalisprofessor

03.12.2025

Käesolevaga esitan seisukoha kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse (kohtukorralduse muudatused) eelnõu 06.11.2025. a versiooni (järgnevalt ühendeelnõu) kohta. See ühendab endas Riigikogu menetluses oleva eelnõuga 632 SE ja nn kohtute liitmise VTK-ga¹ taotletavad muudatused.

Leian, et ühendeelnõu sisaldab mitmeid põhimõttelisi puudusi ega ole esitatud kujul küps seadusandliku menetluse algatamiseks.

Põhjendus

Positiivse poole pealt saab esile tõsta, et ühendeelnõus on ette nähtud kohtunike maksimumarv.² Seda tuleb pidada varasemaga võrreldes edasiminekuks olulisuse põhimõtte järgimises.

Ühendeelnõu seletuskiri algab sõnadega: „Eelnõukohase seadusega kavandatud muudatused on osa kohtureformist, mille eesmärk on kujundada kohtutest nüüdisaegne organisatsioon, mis keskendub kiirele, kvaliteetsele ja kõikjalt Eestist kättesaadavale õigusemõistmisele.“

Peamised probleemid, mida ühendeelnõuga adresseerida soovitakse, on järgmised kolm:

1. Kohtuasjade lahendamisele kuluva aja pikenemine;
2. Kohtunike ülemäärane töökoormus;
3. Kohtuhalduses osalejate rohkus ja pädevuse killustatus, mis teeb ühendeelnõu koostajate arvates kohtuhalduse ebatõhusaks.

Lahendused, mida nimetatud kolme probleem lahendamiseks välja pakutakse, on:

1. Samaliigiliste kohtute ühendamine nii, et „Eestisse jääb üks Maakohus, üks Halduskohus, üks Ringkonnakohus. Senise 8 I ja II astme kohtu asemel on edaspidi kolm kohtuasutust.“
2. Esimese ja teise astme kohtus moodustatakse eestseisus.
3. Kohtuhaldusülesanded antakse valdavas osas Justiits- ja Digiministeeriumilt üle kohtusüsteemile; selleks moodustatakse KHAN.
4. Kohtusüsteemi eelarvestamise ja strateegilise planeerimise korraldust muudetakse.

¹ Kohtunike töökoormuse ühtlustamine, asenduskohtunike ametisse nimetamine, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamine jt ettepanekud kohtute töö efektiivsemaks muutmiseks. Väljatöötamiskavatsus, 25.04.2025 (kohtute liitmise VTK) (<https://eelnouid.valitsus.ee/main/mount/docList/3e294c2b-d5aa-468c-b269-cd15fbaecf20>).

² Ühendeelnõu § 1 p 9, 31, 39.

5. Luuakse Kohtuhaldusteenistus (KHT), mis hakkab pakkuma kohtutele tugiteenuseid ja KHAN-ile tuge kohtute arendamisel.
6. Nähakse ette kohtunikule tagasiside andmise korraldus.
7. Lihtsustatakse kohtuniku osalise töökoormusega töötamise taotlemist ja kohtuniku teenistusvanuse ülemmäära tõstmist.
8. Muudetakse ametipiiranguid selliselt, et kohtunik võib lisaks õppe- ja teadustööle väljaspool kohtunikuametit tegeleda ka ettevõtluse ja õigusloomega ning töötada juriidilisel tööalal rahvusvahelises organisatsioonis.
9. Pikendatakse kohtuniku distsiplinaarvastutuse kehtivust.
10. Muudetakse kohtunikukandidaadi julgeolekukontrolli selliselt, et kontroll tehakse pärast seda, kui Riigikohtu üldkogu on otsustanud teha Vabariigi Presidendile ettepaneku ta kohtunikuna ametisse nimetamiseks.
11. Piiratakse rahvakohtunike kasutamist kriminaalasjade kohtumenetluses.

Kõigil neil ei jõua peatuda. Järgnevalt tulevad veelkord vaatluse alla esmalt KHAN-i koosseis ja justiitsministri vastutusala, seejärel kavandatud kohtute juhtimismudel, kohtute ühendamine ja lõpuks peatun lühidalt ka kavandatava vestluse temaatikal.

I. KHAN-i koosseis

Esiteks, KHAN-i koosseis, mis on juba Riigikogu menetluses oleva eelnõu 632 SE kontekstis pälvinud põhjendatult kriitikat, ei ole ühendeelnõus muutunud. Sinna on endiselt kavandatud kuuluma lisaks valitud kohtunikele ka Riigikogu liikmed, justiitsminister, õiguskantsler ja Riigikohtu esimees.³ Kordan lühidalt üle põhjused, miks see ei ole hea mõte.

Riigikogu liikmed on praegugi KHAN-i liikmed.⁴ Miks ei peaks nad kuuluma tulevikus KHAN-i? Vastus on, et KHAN-i muutmisega KHAN-iks muutub organi liikmesuse olemus. KHAN on nõuandev ja kooskõlastav kogu, kel lõppotsuse tegemise õigus sisuliselt puudub.⁵ Teisiti on lugu tulevase KHAN-iga: KHAN hakkab siduvaid lõppotsuseid langetama.⁶ Et otsustusõigusega kaasneb amet, siis muutub KHAN-i liikmesus ametikohaks. Et KHAN on riigiorgan, siis on ilma vähimagi kahtluseta tegu riigiametiga. Teises riigiametis olek on aga Riigikogu liikmetele põhiseadusega sõnaselgelt keelatud (PS § 63 lg 1). Veelgi enam, PS § 64 lg 2 p 1 näeb ette, et Riigikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega tema asumisega mõnda teise riigiametisse. Põhiseaduse sõnastus on siin ühemõtteline. Seega ei saa Riigikogu liige puht loogiliselt kuuluda KHAN-i, kuna KHAN-i liikmeks hakates lõpeksid tema Riigikogu liikme volitused, mis on aga eelduseks KHAN-i liikmeks olemisele, mistõttu tuleks nimetada tema asemele uus Riigikogu liige, kelle volitused lõpeksid jne.

Justiitsministri kaasamine KHAN-i ei ole samuti hea mõte. Kui justiitsminister ei tegutse parasjagu kollektiivorgan Vabariigi Valitsus liikmena, siis on tegu monokraatse organiga. Monokraatse organi istutamine mõne põhiseaduses nimetatata kollegiaalorgani sisse ei ole PS § 94 lõigetega 1 ja 2 ühildatav. Minister korraldab ministeeriumi valitsemisalasasse kuuluvaid

³ Ühendeelnõu § 1 p 70.

⁴ KS § 40 lg 1.

⁵ KS § 41.

⁶ Iseäranis ühendeelnõu § 1 p 72 (§ 41¹).

küsimusi ainuisikuliselt, mis ei ole ainult ministri õigus, vaid ka põhiseaduse järgne kohustus. Sisuliselt tähendaks justiitsministri ümber kollegiaalse KHAN-i loomine ministri ainuisikulise otsustusõiguse (ja sellega kaasneva ainuisikulise poliitilise vastutuse) hajutamist. Ja seda ei tohiks põhiseaduse järgi teha.

Peale selle juhib Euroopa Komisjoni 2025. a õigusriigi raport Eesti kohta tähelepanu sellele, et kohtuid haldavas organis ei tohiks olla hääleõiguslikke aktiivseid poliitikuid,⁷ s.t ei Riigikogu liikmeid ega ministrit.

Õiguskantsler ei saa olla KHAN-i liige, sest õiguskantsleri põhiseaduslik ja seaduslik kohustus on teostada riigivõimu teostavate asutuste ja organite tegevuse üle järelevalvet. Seega satuks õiguskantsler olukorda, kus ta peaks teostama järelevalvet organi üle, mille liige ta ise on. Selline olukord peaks õigusriigis olema välistatud.

Riigikohtu esimehe KHAN-i kuulumise lubatavus sõltub KHAN-i pädevustest. Ühendeelnõu järgi: „Riigikogus osaleb kohtute grupi eelarveläbirääkimistel ning esindab esimese ja teise astme kohtuid ning Kohtuhaldusteenistust kohtute haldus- ja arendusnõukogu esimees.“⁸ Seega jääb nn kohtute grupi eelarve eelnõud (ja endiselt ka Riigikohtu eelarve eelnõud) Riigikogus kaitsma Riigikohtu esimees. Selle lahenduse juba välja toodud murekohtades ei ole midagi muutunud: Riigikohtu esimees ei tohi olla KHAN-i esimees huvide konflikti olukorra tõttu.

Teiseks, eespool viidatud Euroopa Komisjoni 2025. a õigusriigi raportis on Eesti kohta toodud täiendavalt välja, et vastavalt Euroopa standarditele peaks vähemalt pool haldusnõukogu liikmetest olema kolleegide valitud kohtunikud.⁹ Täna see nii ei ole, sest KHAN-i 11-st liikmest on vaid 5 kolleegide valitud kohtunikud. Riigikohtu esimees ei lähe seejuures arvesse, sest ta pole valitud, vaid on ametikoha järgi määratud. Seega läheb ühendeelnõu Euroopa Komisjoni soovitusel vastuolus.

Samuti läheb ühendeelnõu selles osas vastuolus põhimõttega, et omavalitsusorgani juhtorgan peaks koosnema vähemalt enamuses nendest, keda hallatakse. Vastupidisel juhul pole lihtsalt enam tegu omavalitsusorgani, vaid võõrvalitsusorganiga.

⁷ https://commission.europa.eu/document/download/a240f7e5-028d-4448-938f-33df5887531c_en?filename=10_1_63942_coun_chap_estonia_en.pdf, lk 3.

⁸ Ühendeelnõu § 1 p 78 (§ 43¹ lg 4 ls 1).

⁹ https://commission.europa.eu/document/download/a240f7e5-028d-4448-938f-33df5887531c_en?filename=10_1_63942_coun_chap_estonia_en.pdf, lk 3. Viidatud kohas on viide Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 2010. a soovitusel, kus on öeldud: „27. Not less than half the members of such councils should be judges chosen by their peers from all levels of the judiciary and with respect for pluralism inside the judiciary.“ (<https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>). Viimasele lisatud seletavas osas on seda selgitatud: „36. While councils for the judiciary have proved to be helpful in preserving judicial independence their mere existence does not in itself guarantee it. Therefore it is necessary to regulate their composition, the appointment of members and respect for pluralism in order, for example, to reach a gender balance, transparency and reasoning of their decisions and to ensure that they are free from political or corporate influence. As regards the composition and the requirement to have no less than half of judges elected by their peers’, it should be underlined that in member states where prosecutors have a similar status to that of judges, they may be members of the council for the judiciary (paragraphs 27 and 28 of the recommendation).“

II. Justiitsministri vastutusala

Jätakuvalt on probleemiks justiitsministri vastutusala sisuline kaotamine. Ilma põhiseadust muutmata oleks seadus, mis asetab eelarve kaitsmise vastutuse esimese ja teise astme kohtutele endile, vastuolus nii ministeriaalse vastutuse põhimõttega (PS § 94 lg 1 ja 2), põhimõttega, et täitevvõim vastutab riigis kõigi korralduslike küsimuste lahendamise eest, mis ei ole põhiseadusega antud mõne muu riigivõimu pädevusse (PS § 86, § 87 p 3, 5 ja 6, § 115 lg 2 ja 3), kui ka võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega (PS § 4 ja § 14).¹⁰

III. Kavandatav kohtu juhtimismudel

Järgnevalt vaatleme kavandavat kohtu juhtimismudelit. Tegemist on võrreldes eelnõuga 632 SE uue probleemiga. Seletuskirjas on palju juttu kohtunike juhtimisest. Natuke arusaamatuks jääb, et mis eesmärgil on vaja kohtunikke nii palju juhtida. Kohtusüsteemi kontekstis tähendab juhtimine eelkõige seda, et kohtunikule tagatakse korrakohaseks õigusemõistmiseks vajalikud eeldused. Õigusemõistmisse sekkuda ei tohi ka teine kohtunik.

Kohtute juhtimise puhul tuleb eristada kahte erinevat juhtimist või täpsemalt kohtu juhtimist ja kohtu haldamist. Esimene puudutab spetsiifilise kohtunikutöö korraldamist ja koordineerimist. Sellega tegelevad tänases kohtusüsteemis kohtute esimehed.¹¹ Peale kohtu esimehe osaleb kohtunikutöö korraldamises ja koordineerimises aktiivselt ka kohtu üldkogu, s.t iga kohtunik. Kohtuhalduse tasand puudutab materiaalsete eelduste loomist töötamiseks ja hõlmab hoone, kus töötada, kabinetid, arvutid ja IT-süsteemid jne. See on kohtudirektori ja justiitsministeeriumi ülesanne.¹² Selline dualism tuleneb kohtunikutöö eripärast ega ole Eestile ainuomane.

Uue juhtimismudeli järgi saaks olema ühendkohtus esimees ja eestseisus. Esimese astme kohtute eestseisuse peaksid ühendeelnõu järgi moodustama kohtu esimees, tema poolt määratud kohtunikud ja üks või maakohtus kaks valitud kohtunikku. Üldkogu arvamust enam ära ei kuulataks. See võib näida esmapilgul efektiivsem, kuid tegelikult väheneb juhtimise kaugenemisega pikas perspektiivis efektiivsus.

Samuti ei ole lõpuni selge, kes siis ikkagi hakkab vastutama kohtuniku töö võimaldamiseks materiaalsete eelduste loomise eest, st hoone, kabinettide, arvutite ja IT-süsteemide jne eest. Ühendeelnõu seletuskirjas on ühelt poolt selgitatud: „Pärast kohtudirektori volituste lõppemist vastutab kohtu esimees oma kohtuasutuse haldamise eest täielikult.“¹³ See loob mulje, justkui hakkaks kõigi küsimustega tegelema tulevikus kohtu esimees. Kas peaks ta sellisel juhul alluma hoopis KHT-le ja mitte KHAN-ile? Kuid ühendeelnõu¹⁴ ja seletuskirja edasisel uurimisel selgub, et eelnev mulje võib osutuda petlikuks. Nimelt selgitab seletuskiri teisel: „KHT alla koondatakse senised Justiits- ja Digiministeeriumi kohtuhaldusülesanded (näiteks kohtute haldamise nõukoja tehniline teenindamine), kohtute tsentraliseeritud tugiteenused (näiteks

¹⁰ Vt selle kohta pikemalt M. Ernits. Kohtuhalduse reformikavast põhiseaduslikkuse vaatevinklist. – Juridica 2025/5, lk 287 jj, 293 jj.

¹¹ KS § 12 lg 3, § 20 lg 1, § 24 lg 1.

¹² KS § 125.

¹³ Kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse (kohtukorralduse muudatused) eelnõu seletuskiri, 06.11.2025, lk 35.

¹⁴ Ühendeelnõu § 1 p 14, 72 (§ 41²), 78, 87.

tölketeenistus, arhiiviteenistus) ning kohtudirektori täidetavad ülesanded (näiteks finants- ja varahaldus).¹⁵ KHT peaks regulatsiooni kohaselt alluma aga KHAN-ile, mitte kohtu esimehele.¹⁶ Niisiis ei plaani eelnõu siiski kogu kohtu juhtimist koondada kohtu esimehe alluvusse, vaid ka uues juhtimismudelil säilib sisuliselt dualistlik juhtimiskorraldus. Probleem on siin selles, et vastutus hoone, kabinettide, arvutite ja IT-süsteemide jne ebarahuldava olukorra eest ei taba enam justiitsministrit, vaid see sumbub kusagile kohtu esimehe ja KHAN-i vahele. Viimane on kavandataval kujul justiitsministri ümber ehitatud kohtute võõrhaldusorgan, kus poliitiline vastutus sisuliselt realiseeruma ei hakka.

Peale selle paistab uus kohtuhaldusmudel segadust vähemalt kohati hoopis juurde tekitavat. Seletuskiri toob välja: „Samas võib KHAN jätta vastutuse teatud ülesannete täitmise eest küll kohtu esimehele, kuid selleks vajaliku ressursi (näiteks tööjõu) koondada KHTsse.“¹⁷ Kui kavandatu realiseerub ning vastutus ja selle kandmise eelduseks olev ressursikäsutusõigus hakkavad lahknema, siis ei pruugi tulemuseks olla tänase olukorraga võrreldes tõhusam kohtumõistmine. Tõenäolisem on, et tulemus saab kohtuniku ja avalikkuse vaatest olema pigem kesisem.

Lisaks soodustab ühendeelnõu kohtujuhtide klassi teket. Keegi ei või saada kaks ametiaega järjest Maakohtu, Halduskohtu ega Ringkonnakohtu esimeheks. Küll aga on võimalik rotatsioon: Maakohtu esimees saab Halduskohtu esimeheks, Halduskohtu esimees Ringkonnakohtu esimeheks ja Ringkonnakohtu esimees Maakohtu esimeheks. Tekivad lihtkohtunikud ja manager-kohtunikud.

Seletuskirja kuulutus, et „suurenevad kohtu esimehe võimalused tagada korrakohane õigusemõistmine“,¹⁸ eelneva valguses suure tõenäosusega ei teostu. Tõenäolisem on vastupidine efekt. Sellele on osutanud ka läbi viidud juhtimisanalüüsid.

Juba nn kohtute liitmise VTK tõi välja mitmeid tõenäolisi murekohti kavandatavas juhtimismudelil: „Ühe suure organisatsiooni puhul võib haldamine muutuda keerulisemaks, eriti kui juhtimine ja infovahetus ei ole piisavalt tõhusad. Keskne juhtimine võib viia olukorran, kus kohapealne paindlikkus väheneb ning otsuste tegemisel ei arvestata alati piisavalt piirkondlike oludega. Kohtute ühendamine võib kohtunike jaoks tähendada, et otsesed juhid jäävad kaugemale ning senine vahetu koostöö väheneb ja kollegiaalne sünergia nõrgeneb. Vahetasandite kadumine võib vähendada kohtunike autonoomiat ja kaasatust töökorralduslikes otsustes ning mõjutada kuuluvustunnet. Suurem tsentraliseeritus ja esimehe otsustusõigus osakondade moodustamisel võib piirata kohtunike spetsialiseerumist ja valikuvabadust. Spetsialiseerumisega võib kaasneda sagedasem töö teistes kohtumajades, mis suurendab koormust ning halvendab töö- ja eraelu tasakaalu. Samuti võib suurtes struktuurides väheneda kohtuniku individuaalse panuse märgatavus, mis mõjutab ametialast rahulolu. Lisaks võib kohtunike sagedasem liikumine ja menetluste läbiviimine väljaspool alalist teenistusk kohta suurendada töökoormust ning logistilist keerukust, mis võib mõjutada nii menetluskiirust kui

¹⁵ Kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse (kohtukorralduse muudatused) eelnõu seletuskiri, 06.11.2025, lk 18.

¹⁶ Iseäranis ühendeelnõu § 1 p 72 (§ 41² lg 5 ja 7).

¹⁷ Kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse (kohtukorralduse muudatused) eelnõu seletuskiri, 06.11.2025, lk 35.

¹⁸ Kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse (kohtukorralduse muudatused) eelnõu seletuskiri, 06.11.2025, lk 10.

ka töö kvaliteeti. Kohtute ümberkorraldamine võib tekitada kohtute personalis segadust või vastuseisu, samuti võib esialgne ümberkorraldamine nõuda lisakulutusi ja põhjustada tööseisakuid. Lõpuks tuleb arvestada ka sellega, et süsteemi suur muutus võib ajutiselt vähendada töötajate motivatsiooni või tekitada ebakindlust oma rolli ja vastutuse suhtes.¹⁹

PWC võtab põhilise ohu kokku järgmiselt: „Muudatustest tingituna saab mõjutatud kohtute juhtimiskorraldus, sh vahetasandite olemus, mille tulemusel võivad otsesed juhid jääda kohtunikest nõ liialt kaugele. Muudatuse tulemusel halvenevad senised sünergiad ja koostöö (sh isikupõhine koostöö). Samuti esineb risk, et juhtivtöötajate ja alluvate tasakaal muutub ebaoptimaalseks tõhusa töökorralduse tagamiseks. Vahetasandite kadumine võib kaasa tuua ka omanditunde/vastutuse hajumise.“²⁰

Tartu Ülikooli majandusteaduskonna põhisõnumiks on, et „üksnes tsentraliseerimine ei taga veel struktuurset sobivust, kui sellega ei kaasne koordinatsioonimehhanismid paindlikuks töökoormuse jaotuseks ja erialase kompetentsi arendamiseks. Koordinatsioonimehhanismide loomise juures tuleb hoolsalt jälgida juhtimisressursi kulu ja otsustusprotsessi kestust. KHAN-i ja Kohtuhaldusteenistuse loomine kahtlemata tugevdab koordinatsiooni, kuid võib aeglustada otsustusprotsessi ja suurendada bürokraatiat. Eesti kohtureformi puhul tuleb teadvustada riski, et liiga tugev tsentraliseerimine ei looks formaalselt efektiivset, kuid tegelikkuses jäika süsteemi, mis vähendab töötajate pühendumist ja motivatsiooni. Efektiivne juhtimismudel eeldab, et osa otsuseid delegeeritakse lokaalsele tasandile, säilitades samal ajal ühtse süsteemse suuna. Nii välditakse ülejuhtivust ja hoitakse organisatsioon piisavalt paindlikuna.“²¹

Ka TalTech'i arvamus osutab tõsistele puudujääkidele: „Välja pakutud muudatused lähtuvad managerialistlikust juhtimismudelist, mis on demokraatliku riigi kohtusüsteemile olemuslikult sobimatu. Meie teadmiste kohaselt ükski muu demokraatlik õigusriik nii tugevalt managerialistlikku kohtuasutuste juhtimise mudelit täna ei kasuta. Kohtunike võimalus juhtimisotsuseid ja kohtu töökorraldust mõjutada saaks võrreldes tänasega olema väga piiratud ning see ei sobi kokku professionaalse organisatsiooni toimimise loogikaga. Kohtu eestseisusele ette nähtud roll ei tasakaalusta kohtu esimehe (ainu)otsustusõigust olulistes kohtukorralduslikes küsimustes. Kohtunike ja kohtuametnike anonüümseks ja kergelt ümberpaigutatavaks ressursiks taandamine ei sobi kohtuasutuste juhtimissüsteemi lähtekohaks. Rangeltsentraalsele juhtimisele allutatud struktuur on ka oluliselt vastuvõtlikum potentsiaalsele politiseerimisele või muul viisil kallutamisele ning võib ohtu seada kohtunike sõltumatuse.“²²

Niisiis, kohtust saaks kombinaat, milles üksikkohtunik muutub mutrikeseks masinavärgis. Samas luuakse jäik, ressursi neelav ja selgelt piiritlemata pädevustega juhtimissüsteem, mis

¹⁹ Kohtunike töökoormuse ühtlustamine, asenduskohtunike ametisse nimetamine, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamine jt ettepanekud kohtute töö efektiivsemaks muutmiseks. Väljatöötamiskavatsus, 25.04.2025, lk 29 (<https://eelnou.d.valitsus.ee/main/mount/docList/3e294c2b-d5aa-468c-b269-cd15fbaecf20>).

²⁰ AS PricewaterhouseCoopers Advisors. Lõpparuanne: Kohtute struktuurimuudatuste finantsanalüüs, 30.05.2025, lk 55.

²¹ K. Jaakson, V. Valkiainen. Kaalutlused professionaalsete organisatsioonide struktuuri kujundamisel (Tartu Ülikooli majandusteaduskonna arvamus), oktoober 2025, lk 19.

²² K. Taro, T. Randma-Liiv, K. Sarapuu. Kohtuasutuste ühendamise ja juhtimise ümberkorraldamine. Arvamus „Kohtunike töökoormuse ühtlustamise, asenduskohtunike ametisse nimetamise, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamine jt ettepanekud kohtute töö efektiivsemaks muutmiseks“ väljatöötamiskavatsuses kirjeldatud kohtuasutuste juhtimise kohta (TalTech'i arvamus), 2025, lk 25.

on lisaks aldim välistele mõjuritele. Seda on keeruline pidada sammuks edasi. Kohtuid ei saa juhtida nagu ministeeriumit või äriühingut. Pigem sarnaneb spetsiifilise kohtunikutöö juhtimine mittetulundusühingu juhtimisele, kus kõigil liikmetel peab olema võrdne võimalus kaasa rääkida. Vajadusel tuleb hääletada. Kohtuniku sõltumatus tähendabki seda, et kohtu juhtimisel tuleb võimaluste piires arvesse võtta iga üksiku kohtuniku arvamust. Kohtuhalduse poole pealt tuleks vältida praeguse asemel uute piisavalt piiritlemata ja läbi mõtlemata pädevusvaldkondade loomist, mis kätkevad endas uusi potentsiaalseid hõõrdekohti ning toovad endaga kaasa asjatut täiendavat ressursikulu ja mittevajalikke lisaprobleeme.

IV. Kohtute liitmine

Järgnevalt on vaatluse all kohtute liitmine. Seletuskiri väidab, et kohtute liitmine „võimaldab [...] koormust ühtlustada ja spetsialiseeritust parandada ning spetsialiseerumine võimaldab lahendada asju kiiremini, kvaliteetsemalt ja ettenähtavamalt. [...] Ühendatud kohtustruktuur võimaldab tõhusamat halduskorraldust, ühtseid tööprotsesse ja paremat juhtimiskvaliteeti ning tagab, et õigusemõistmine toimub kogu riigis ühete standardite alusel.“²³

Seletuskirja entusiasmi on keeruline jagada. PWC tõi oma analüüsis välja: „Samaliigiliste kohtute ühendamise protsess on läbi viidud ebapiisava planeerimise ja kaalutlemisega, mis hõlmab ühendamise aluste, struktuuriliste ja personaliga seotud eelduste ning muude oluliste aspektide nõrka analüüsi. Selline puudulik ettevalmistus ja läbimõtlematus kahjustavad finantsanalüüsi aluseks olevate eelduste täpsust ja usaldusväarsust, mis omakorda võib viia ekslike järeldusteni.“²⁴

TalTech'i arvamuse põhijäreldus on liitmist puudutavas osas järgmine: „Senise rahvusvahelise praktika analüüs näitab, et suure tõenäosusega ei kaasne kohtuasutuste liitmise suuremat kulusäästlikkust, produktiivsust ei kasva ning mastaabisäästu ei saavutata. Küll aga kasvavad suures liidetud organisatsioonis bürokraatia ja koordineerimise kulud, väheneb paindlikkus ning kaasneda võivad tõsised kohtunike motivatsiooni probleemid.“²⁵

Teisisõnu: ebapiisav planeerimine ja analüüs viivad loodetud kasu asemel tõenäoliselt kahjuni. TalTech'i arvamus hoiatab otsesõnu muutuste puuduliku juhtimise ja ebapiisava planeerimise eest: „Muutuste puudulik kavandamine ja juhtimine võivad tekitada suure ebamäärasuse terve kohtusüsteemi toimimises ja viia kohtunike töomotivatsiooni languseni tuues kaasa nende ametist lahkumise või läbipõlemise, mida Eesti niigi ülekoormatud kohtusüsteem endale lubada ei saa.“²⁶

²³ Kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse (kohtukorralduse muudatused) eelnõu seletuskiri, 06.11.2025, lk 6.

²⁴ AS PricewaterhouseCoopers Advisors. Lõpparuanne: Kohtute struktuurimuudatuste finantsanalüüs, 30.05.2025, lk 55.

²⁵ K. Taro, T. Randma-Liiv, K. Sarapuu. Kohtuasutuste ühendamine ja juhtimise ümberkorraldamine. Arvamus „Kohtunike töökoormuse ühtlustamise, asenduskohtunike ametisse nimetamise, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamine jt ettepanekud kohtute töö efektiivsemaks muutmiseks“ väljatöötamiskavatsuses kirjeldatud kohtuasutuste juhtimise kohta (TalTech'i arvamus), 2025, lk 24.

²⁶ K. Taro, T. Randma-Liiv, K. Sarapuu. Kohtuasutuste ühendamine ja juhtimise ümberkorraldamine. Arvamus „Kohtunike töökoormuse ühtlustamise, asenduskohtunike ametisse nimetamise, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamine jt ettepanekud kohtute töö efektiivsemaks muutmiseks“ väljatöötamiskavatsuses kirjeldatud kohtuasutuste juhtimise kohta (TalTech'i arvamus), 2025, lk 25.

Lisaks organisatsiooniteoreetilistele argumentidele leidub liitmise kohta ka õiguslikke argumente.

Esiteks on praegune kohtute haldus- ja juhtimismudel kohtu tasandil demokraatlik. Iga sõltumatu kohtunik omab kaasaráäkimisõigust ja -võimalust. See on üks Eesti kohtusüsteemi eduloo põhialustest ja see on ka Eesti kohtusüsteemi tugevus. Juba mainitud juhtimismudeli muutus kombineerituna kohtu dimensiooni suurendamisega (Maakohtus hakkab olema kuni 164 kohtunikku, teist sama palju kohtujuriste, lisaks kohtusekretärid ja muu personal) kaugendab juhtimistasandi üksikkohtunikust kaugele. Otsustusprotsessi mõjutamisvõimalus säilib vaid lähiringil. Kohtus tekivad võrdsed ja võrdsemad. Üksikkohtunik muutub mutrikeseks masinavärgis. Kohtusüsteemi demokraatlik selgroog kaob. Ähvardav demokraatia kadu vastustab kohtute liitmist.

Teiseks muutub hierarhiline püramiidjas kohtusüsteem lihtsamini mõjutatavaks. Sellelegi sai juba juhtimismudeli kontekstis viidatud. Hajusalt juhitud kohtusüsteemi ei ole võimalik väljast poolt mõjutada, samas kui püramiidjat hierarhilist kohtusüsteemi on võimalik selle juhi kaudu mõjutada. Hüvesid käsutav juht saab omakorda mõjutada iga üksikut kohtunikku. Kohtu esimees hakkab alluma KHAN-ile, mida juhib Riigikohtu esimees. Seega hakkab kohtujuht KHAN-i kaudu omakorda sõltuma Riigikohtu esimehest. Kokku tekib juhtimistasandil ohtlik püramiidjas võimukontsentratsioon, mille vastu oleks vaid sõltumatusega varustatud üksikkohtunik relvitu.

Kolmandaks on Eesti kohtusüsteemi regulatiivne idee territoriaalliigi kohtusüsteem. Räägitakse kohtutest mitmuses, juttu on ühe kohtu alluvusest teise kohtu alluvusse üleviimisest jne. Millist tähendust omab peale ühendeelnõu jõustamist veel PS § 24 lg 1, mille järgi ei tohi kedagi tema vaba tahte vastaselt üle viia seadusega määratud kohtu alluvusest teise kohtu alluvusse, kui ei olegi teda enam kusagile üle viia. Kui Eestis tekib üks maa- ja üks halduskohus, siis tekib küsimus, mis jääb veel sellest sättest järele. Uus kohtukorraldus muudaks PS § 24 lg 1 sisutühjaks. Kas põhiseadus lubab seadusega põhiseaduse sätteid tühjendada, on vähemalt kahtlane. Võib-olla olid põhiseaduse loojad liiga entusiastlikud, kuid territoriaalliigi kohtusüsteemi asendamine linnriigi kohtusüsteemiga vajaks ikkagi põhjalikku avalikku arutelu ning enne jõustamist põhiseaduse vastavat kohendamist.

Neljandaks tuleb arvestada ka sellega, et spetsialiseerumise asetamine kõrgeimaks hüveks toob endaga kaasa seisukohtade vaesumise. Maakohus on üldkohus, mille kohtunik on spetsialiseerunud süütegude või tsiviilasjade lahendamisele. Halduskohtunik on samuti juba spetsialiseerunud haldusasjade lahendamisele. Mõistagi saab sellest raamistikus luua veelgi kitsamaid spetsialiseerumisi, kuid ei tohi unustada, et töö mitmekesisus on omaette väärtus. Mis saab siis, kui spetsialiseerunu teeb vea ja kordab seda kohtuasjast kohtuasja? Kui ühte liiki asju jaotatakse kogu aeg ühele ja samale kohtunikule, siis hakkab see konkreetne kohtunik kujundama kohtupraktikat terves riigis. Aja jooksul võib kujuneda olukord, kus üheski kõrgema instantsi kohtus ei pruugigi enam olla asjatundlikkust, et sissejuurdunud vigu korrigeerida. Liiga kitsad spetsialiseerumisvaldkonnad ei pruugi olla jätkusuutlik lahendus.

V. Tagasisidevestlus

Viimaks peatume lühidalt kavandataval tagasisidevestlusel.²⁷ Ühendeelnõuga pakutakse välja kohtunike töö hindamise süsteem. Ideel näib esmapilgul olevat jumet, kuid tekib küsimus, mis on selle kontekst ja tegelik eesmärk. Kohtuniku töö tagasisidestamine toimub hierarhilises kohtusüsteemis läbi kõrgema astme kohtulahendi. Väljapakutu kohaselt on kavas lisaks hakata kohtunikega läbi viima vestlusi. Kriteeriumid, millal vestlusele kutsutakse, on ebaselged. Seletuskiri ütleb selle ka avalikult välja: „Seaduse tasandil jäetakse reguleerimata hindamise sagedus ja tagasisidevestluse tulemused.“²⁸

Samas tuleb silmas pidada, et vestluseks valmistumine ja vestlus ise nõuab kohtunikult tööaega ja keskendumist. Lisaks on vestlusele kutsumisel stigmatiseeriv toime. Seega riivab vestlus kohtuniku sõltumatust.

Seletuskiri toob vestluse õigustamiseks ära, et demokraatlikes süsteemides on hindamise mõte edutamine karjäärisüsteemis.²⁹ Ühendeelnõuga aga ometi mingit karjäärisüsteemi luua ei kavatseta. Teisisõnu: edutamine jääb meelevaldseks, kuid selle eest lisandub sisuliselt meelevaldne ja ressursi kulutav stigmatiseerimisvõimalus. Kohustused soovitakse üle võtta, hüve aga mitte. Kas selline lahendus ikka on kooskõlas kohtuniku sõltumatusega, vajaks kindlasti põhjalikumat analüüsi.

Kokkuvõtteks

Meenutagem, et probleemid, mida ühendeelnõuga soovitakse adresseerida, on järgmised:

1. Kohtuasjade lahendamisele kuluva aja pikenemine;
2. Kohtunike ülemäärane töökoormus;
3. Kohtuhalduses osalejate rohkus ja pädevuse killustatus, mis teeb ühendeelnõu koostajate arvates kohtuhalduse ebatõhusaks.

Käesolev lühianalüüs tõi välja, et ühendeelnõu jõustamise korral muutub kohtu juhtimismudel ebatõhusamaks, juhtimine kaugeneb kohtunikust, kohtu tööõhkkond tõenäoliselt halveneb, kohtunike motivatsioon kahaneb ja sõltumatus aheneb, kohtusüsteem muutub väljastpoolt kergemini mõjutatavaks ning kavandatav kohtuhaldusorgani koosseis on põhiseaduse seisukohalt ja Euroopa Komisjoni arvates probleemne. Püstitatud eesmärgid ja pakutud lahendused ei lähe kokku.

Kohtusüsteemiga seonduvaid küsimusi võiks tõstatada veelgi. Ühendeelnõus on ette nähtud mitmed lisatasud, mida hakatakse määrama uues struktuuris kaasalöömise eest. Välja on jäänud aga senistes nn omavalitsusorganites (KS § 38 lg 8) osalemise eest lisatasu maksmine. Nii distsiplinaarkolleeegiumis, eksamikomisjonis, koolitusnõukogus, Advokatuuri aukohtus ja igasugu komisjonides, aga KHN-is või tulevases KHAN-is osalemine on täna tasuta töö ja jääb selleks ka tulevikus. Võib küsida, kas see ikka on põhjendatud.

²⁷ Ühendeelnõu § 9 p 102.

²⁸ Kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse (kohtukorralduse muudatused) eelnõu seletuskiri, 06.11.2025, lk 20.

²⁹ Kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse (kohtukorralduse muudatused) eelnõu seletuskiri, 06.11.2025, lk 19 j.

Samuti on jätkuvalt lahenduseta kõigi kohtulahendite avalikustamise küsimus. Praegune olukord, kus avalikustatakse ainult jõustunud lahendid, ei pruugi olla kooskõlas kohtuotsuse avalikkuse põhimõttega (PS § 24 lg 3). Ühendeelnõu seda küsimust ei adresseeri.

Põhiseaduse järgi on kohtusüsteemi toimimise tagamine vastava valdkonna eest vastutava ministri ülesanne. Tänapäevane liitministeerium asutati Eesti Vabariigis 1920. aastal kohtuministeeriumina, s.t ministeeriumina, kelle ülesanne oli hoida töös kohtusüsteemi. Kohtuministeerium oli kohtuhaldusorgan. Hiljem lisandus sellele muid ülesandeid ja tänapäevase olukorras, kus ministeeriumi fookus näib kohtusüsteemi osas olevat hägustunud. Seda ilmestab idee kohtuhaldusorganist, kes võtab üle kohtuministeeriumi vastutusvaldkonna. Loogiline järgmine samm oleks, et kohtuhaldusorgani juht saab valitsuskabineti liikmeks ja tekib uus kohtuministeerium.

Aga siin tekib probleem, et kohtuhaldusorganit soovitakse juhtima panna Riigikohtu esimees, kes võimude lahususest ja tasakaalustatusest tulenevalt ei tohiks olla ühtlasi valitsuskabineti liige. Samas jääb selgusetuks, kuidas hakkab Riigikohtu esimees ilma valitsuskabineti liige olemata tagama kohtusüsteemi piisavat rahastust.

Demokraatlikus riigis ei saa kohtuminister jätta kohtusüsteemi tähelepanuta ja ilma piisava rahastusega. Kui ta seda teeb, hakkavad kohtuasjad venima ja lahendite kvaliteet langeb. Kohtuasjade venimine muudab rahutuks menetlusosalised, sealhulgas ka advokaadid, samuti rahvusvahelised monitoorijad. Toimivas õigussüsteemis muutuvad ärevaks ka õigusteadlased, kes töötavad erinevate ülikoolide õigusteaduskondades, ning hakkavad üksteise võidu kehvasid lahendeid kritiseerima. Teatava lõtkuga jõuab kõik see *mainstream* meediasse ja tekitab avalikkuse surve ministriale. Opositsioon saab esitada ministriale arupärimisi ja probleemide kuhjades saab algatada ka umbusaldushäätuse.

Konstruktivse poole pealt juhin veelkord tähelepanu Taani mudelile, mille praktikas ennast õigustanud lahendustega tasuks reformiga jätkamise soovi korral arvestada: „Edukas ja rahvusvaheliselt palju kiidusõnu pälvinud kohtuhaldusmudel, mille Taani juurutas 1998. aastal, näeb samuti ette kohtuhaldus organi, mille juhtkogu liikmeteks on ülemkohtu kohtunik, kaks kõrgema kohtu kohtunikku, kaks linnakohtu kohtunikku, kohtute mittekohtunist juriidilise (akadeemilise) töötajaskonna esindaja, kaks kohtute halduspersonali esindajat, advokatuuri juhatuse poolt ette pandud advokaat ning kaks Taani ülikoolide poolt soovitatud liiget, kel on juhtimisalased ja sotsiaalmajanduslikud eriteadmised. Seaduses on sõnaselgelt öeldud, et parlamendi ega kohalike omavalitsuste volikogude liikmed ei tohi olla juhtkogu liikmed. Juhtkogu valib endale ise esimehe ning sellele allub kohtuhalduse direktor, kes teostab igapäevast juhtimist. Juhtkogu ülesandeks on tagada kohtute hea ja nõuetekohane toimimine ning võtta selle tagamiseks vajalikud meetmed. Iseäranis võtab juhtkogu vastu kohtuhalduse eelarveettepaneku järgmiseks eelarveaastaks, mis esitatakse justiitsministriale, ning otsustab rahastuse üldise jaotuse eelarveseaduses sätestatud raamistikus. Kohtuhaldusorgan osaleb niisiis küll kohtute eelarve eelnõu koostamisel ja selle täitmisel, kuid parlamendis kaitseb eelarve eelnõu justiitsminister, kes töötab kohtusüsteemiga koos.“³⁰

³⁰ M. Ernits. Kohtuhalduse reformikavast põhiseaduslikkuse vaatevinklist. – Juridica 2025/5, lk 287 jj, 306.

Kõike ei olnud siinkohal võimalik ammendavalt käsitleda, sh kõike juba öeldut üle korrata.³¹ Käsitletu pinnal tuleb kokkuvõttes tõdeda, et tegemist on demokraatiat vähendava, kohtute tööõhkkonda halvendava ning kohtunike motivatsiooni ja süsteemi tõhusust kahandava, kohtuniku sõltumatust ohustava, õiguslikke seisukohti vaesustava ning justiitsministeeriumit sisuliselt ärakaotava eelnõuga. Hoolimata kohatisest edasiminekest ei ole ühendeelnõus senise kriitika põhipunkte kuulda võetud;³² selle asemel on hoopis uusi tõsiseid murekohti juurde tulnud. Kokkuvõttes leian, et ühendeelnõu sisaldab mitmeid põhimõttelisi puudusi ega ole esitatud kujul küps seadusandliku menetluse algatamiseks.

³¹ Olgu siinkohal viidatud autori varasemale eelnõu 632 SE aadressil tehtud kriitikale, eelkõige: M. Ernits. Kohtuhalduse reformikavast põhiseaduslikkuse vaatevinklist. – Juridica 2025/5, lk 287 jj.

³² Lisaks eespool viidatud autori tehtud kriitikale vt eelnõu 632 SE kohta: P. Pikamäe. Mõningaid kohtute haldusmodeli muutmise põhiseaduslikke probleeme. – Riigiõiguse blogi, 02.06.2025 (<https://www.akadeemia.ee/riigioiguse-sihtkapital/riigioiguse-blogi/>); P. Pikamäe. Kohtute haldusmodeli muutmise põhiseaduslikest probleemidest. – ERR, 04.06.2025 (<https://www.err.ee/1609712649/priit-pikamae-kohtutehaldusmodeli-muutmise-pohiseaduslikest-probleemidest>); A. Mõttus, A. Laurand. Arvamus kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) eelnõu kohta, 26.05.2025 (<https://www.riigikogu.ee/download/e572b1a3-cbd5-4bc5-bb89-cab811f513e5>); T. Kuusmann. Arvamus kohtute haldamise tõhustamist puudutava eelnõu 632 SE kohta, 20.06.2025 (<https://www.riigikogu.ee/download/063f4119-dcc7-47f6-8c3b-ab61edfc7e5e>); nn kohtute liitmise VTK kohta: J. Jäätma. Kas Eestile on kombeks üks astmekohtu asutus korraga? – Riigiõiguse blogi, 05.05.2025 (<https://www.akadeemia.ee/riigioiguse-sihtkapital/riigioiguse-blogi/>); P. Pikamäe, A. Mõttus, A. Laurand. Väljatöötamiskavatsuse „Kohtunike töökoormuse ühtlustamine, asenduskohtunike ametisse nimetamine, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamine jt ettepanekud kohtute töö efektiivsemaks muutmiseks“ põhiseaduspärasuse analüüs. Tartu 2025; P. Pikamäe, J. Jäätma, T. Uusen-Nacke, P. Tarvis. Esimese astme kohtu kohtunike ja kohtujuristide spetsialiseerumise analüüs. Tartu 2025; Riigikohus. Arvamus kohtunike töökoormuse ühtlustamise, asenduskohtunike ametisse nimetamise, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamise jt kohtute töö efektiivsemaks muutmise ettepanekute väljatöötamiskavatsuse (VTK) kohta, 2025; J. Jäätma. Veelkord sellest, kas Eestile on kombeks üks kohus korraga. – Riigiõiguse blogi, 05.11.2025 (<https://www.akadeemia.ee/riigioiguse-sihtkapital/riigioiguse-blogi/>).