



Pr Liisa-Ly Pakosta
Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

Teie 07.11.2025 nr 8-1/8971-1

Meie 03.12.2025 nr 6-3/25-1618-4

**Arvamus KS ja KrMS muutmise
elnõule (kohtukorralduse
muudatused)**

Lugupeetud justiits- ja digiminister

Täna võimaluse eest avaldada arvamust kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise eelnõule (edaspidi eelnõu).

Harju Maakohtust laekus eelnõule arvamusi erinevatelt kohtuametnikelt nii individuaalselt kui ka kollegiaalselt, nende sisu on rohkem või vähem kontsentreerituna ning algset arvamuse kuju säilitades toodud alljärgnevalt ja vajadusel konkreetsetele huvigruppidele viidates. Võttes arvesse eelnõule tagasiside andmise ajaraami ei ole Harju maakohtu poolt saanud koostada täielikku ja kogu eelnõu detaile hõlmavat arvamust. Tagasiside on osaliselt märksõnalises vormis ning ei hõlma põhjalikku analüüsi. Samuti võib esineda teataval määral kordusi. Harju Maakohtu kohtuniku ja ametnikud on allkirjastanud ka lühikese seisukoha reformi vastu, mille edastame eraldi.

Sissejuhatavate märkusena rõhutame, et eelnõu on läbimõttlemata ja lahendused ei ole terviklikud. Arvestades sellega, et kiiresti on kokku pandud varasem kohtuhalduse eelnõu ja kohtute liitmise idee, siis on analüüsimate kohtuhaldusteenistuse sobivus sellisesse struktuuri, kus on üks väga suur Maakohus ja väiksem Ringkonnakohus ning oluliselt väiksem Halduskohus. Arvestades, et kohtuhaldusteenistuse välja töötamisel on silmas peetud olukorda, kus säilivad kaheksa iseseisvat asutust, siis praeguse eelnõu juures on siiski vaja analüüsida selle teenistuse sobivust uue süsteemiga.

Eelnõu juurde peab kuuluma realistlik rakendusplaan. Kohtute jaoks on väga muret tekitav kiirustades muudatuste tegemine olukorras, kus puudub isegi arusaam, mis hakkab poole aasta

pärast juhtuma. Ka varasema kohtuhalduse eelnõu juures on kohtute esimehed kriitikana välja toonud rakendusplaani puudumist - paralleelselt eelnõu menetlusega oleks pidanud toimuma rakendustegevuste välja töötamine ning dokumentatsiooni ettevalmistamine. Arvestades, et tänane eelnõu puudutab kogu süsteemi toimimist, siis on sellise plaani ja tegevuste olemasolu eriti oluline.

Puuduseks tuleb pidada alternatiivsete ettepanekute analüüsimata jätmist. Kohtusüsteem on mitmel korral teinud ettepanekuid, kuidas lahendada töökoormuse ja menetluste venimise küsimust, kuid neid ettepanekuid ei ole eelnõus käsitletud. Olukorras, kus minister on üle aasta jätnud kohtunike konkursid välja kuulutamata või on need kuulutanud välja vähematele kohtadele, ei saagi loota, et menetlused toimuksid kiiresti. Süsteemis on täna kokku täitmata vähemalt 13 kohtuniku kohta ja olukorra leevendamiseks on kindlasti oluline need ära täita. Maakohtute töökoormus on kasvanud. 31.10.2025 seisuga on keskmine Harju Maakohtu kohtuniku koormus 1480 tundi, Pärnu Maakohtu kohtuniku koormus 1428 tundi, Tartu Maakohtu kohtuniku koormus 1414 tundi ja Viru Maakohtu kohtuniku koormus 1408 tundi. Arvestusega, et aastas peaks kohtuniku töötundide arv olema 1600, siis 10 kuu koormus peaks olema 1333 tundi. Seega kõikide maakohtute keskmine kohtuniku koormus ületab seda. Tsiviilasju lahendavate kohtunike keskmine koormus Harju Maakohtus on 1493 tundi, Pärnu Maakohtu kohtuniku koormus on 1455 tundi, Tartu Maakohtu kohtuniku koormus on 1573 ja Viru Maakohtu kohtuniku koormus on 1631 tundi. Maakohtutesse on saabunud 1. novembri seisuga 43 946 kohtuasja, mis on 2,7% enam kui eelmisel aastal ja millist kogust varem sellise perioodi kohta saabunud ei ole. Tsiviilasju on saabunud 4,6% enam kui eelmisel aastal ning prognoositav on 37 000 tsiviilasja saabumine aasta lõpuks (võrrelduna eelmised kaks aastat on olnud stabiilselt ca 35 000 asja). Ilmselt tulenevalt trahviühiku kahekordistamisest on märkimisväärselt kasvanud ka väärteoasjade arv, suurenedes 10 kuuga 9,9%. Sellest aastast muudetud koormuspunktide arvestuse järgi on koormuse kasv 10 kuuga 191 319 punkti võrrelduna eelmise aasta 156 337 punktiga ehk kasv 22%. Süüteoasjade numbriline vähenemine ei tähenda aga koormuse langust – enamasti saabuvad kohtusse suurema punktiväärtusega asjad. Mis aga eelnevat arvestades eriti murelikuks teeb, on tsiviilasjade jäägi kasv. Kui 01.01.2023 seisuga oli maakohtutes jäägis 10 526 asja, siis 01.01.2025 oli see number kasvanud 12 874 asjani ja 1. novembriks juba 14 660 menetluseni. 34 kuuga on kasv olnud seega 39,3% ja ainuüksi sel aastal kasvab tsiviilasjade jääk enam kui 2000 asja võrra. Mitte ühegi maakohtu mitte ükski osakond ei ole 100%-lise jõudlusega (tsiviilasjades jõudlus 93-94%) ja juba pikemat aega ei ole nende protsentide kasvu olnud võimalik täheldada. Tsiviilasju arutava kohtuniku jäägis ei tohiks olla üle 150 asja, kuid maakohtutes on jäägiga 200+ juba mitukümmend kohtunikku. Kindlasti on siin üheks mõjutajaks ka täitmata kohad.

Kindlasti on oluline tõhustada kohtute juhtimist, kuid selleks on vajalik näha ette ka ressursid. Täna määruks ettenähtud kohtunike arv ei arvesta töökoormuse kasvu ja vajadust jagada ressursi kohtuniku töö ja juhtimisülesannete täitmise vahel. Eelnõus puudub analüüs kui palju on vaja kohtunike kohti ette näha, et oleks võimalik nii menetluste efektiivne toimimine ja juhtimisülesannete täitmine. Kuigi see võib olla edaspidi kohtusüsteemi enda määratlada, siis on see siiski oluline eelarve kujunemise küsimus, mis reformi mõjutab ja mida eelnõu seletuskirjas analüüsima peaks. Samuti on vaja selline analüüs teha tugipersonali osas.

Eelnõu ettepanekute mõju kohtute töö tõhustamisele ei ole tõendatud. Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi analüüs „Kohtuasutuste ühendamise ja juhtimise ümberkorraldamine“ (edaspidi TTÜ analüüs, suvi 2025)¹ näitab selgelt, et kohtute

¹ Dr K. Taro, Prof T. Randma-Liiv, Prof. K. Sarapuu. TalTech 2025. Kohtuasutuste ühendamise ja juhtimise ümberkorraldamine. Internetis: [KohtuASUTUSTE ühendamise ja juhtimise Ümberkorraldamine](#).

horisontaalsel liitmisel ei saavutata enamasti soovitud tõhususe kasvu. Uuringud näitavad järgmist: 1) produktiivsuse kasv on väga marginaalne, kuni 5%, ja sageli ka puudub; 2) mitmel juhul on täheldatud hoopis kulude suurenemist (nt California 31% kulukasv) ning 3) pikemas vaates on liitmisel olnud osades riikides negatiivne mõju tõhususele (nt Holland). See tähendab, et eelnõu keskne eeldus — suur kohtuasutus on automaatselt tõhusam ja paindlikum — ei põhine rahvusvahelisel tõendusmaterjalil. Eelnõu ei arvesta teaduskirjandusest selgelt tulenevat sõnumit, et organisatsiooni suurendamine ei paranda automaatselt kohtute töö kvaliteeti ega kiirust — sageli on mõju neutraalne või lausa negatiivne. Kui eelnõu ühe keskse probleemina välja toodud töö tõhustamise probleemi kohtute liitmine ei leevenda, siis on väga küsitav muudatuse tegemise põhjus.

Kohtusüsteemi probleemidena on välja toodud kohtunike üldine kõrge töökoormus, menetluste pikkus, kehv juhtimiskvaliteet ja vähene spetsialiseerumine.

Eelnõu näeb kõikide nende probleemide lahendusena kohtute liitmist. Kohtute liitmine on sisuliselt 1000 inimesega organisatsiooni täielik uuesti ülesehitamine, mis on aeganõudev ning keerukas ülesanne ja pärsib tugevalt õigusemõistmise kättesaadavust. Praegune eelnõu ei näe kahjuks ette sisulist rakendusplaani ega eelarvet muutuste läbiviimiseks, see on liiga lühikese ajaraamiga ega lahenda välja toodud probleeme. Muudatusi ei ole võimalik teha ilma osapooli kaasamata ja läbimõtlema. Näiteks eelmise kohtute seaduse muudatusega, millega loodi kohtutes osakonnad, andsid kohtud korduvalt tagasisidet, et kui soovitakse rohkem kui seadusega määratud osakondi, tuleb anda kohtutele anda, et arutada ja planeerida. Seda ei tehtud. Kaks ja pool aastat hiljem oleme Harju maakohus jõudnud selleni, et arutlusel on uue osakonna loomine, kuid sellele on eelnenud kaasamine ja arutelu. Eelnõus ei ole hinnatud muudatuste mõju isikkoosseisule, muudatuste rakendusskeemidele jne.

Eelnõus ei ole välja toodud ega analüüsitud tegelikke põhjuseid, miks kohtuasjade menetluse aeg on pikenenud. Meie arvates on selleks kohtade pidev ja pikaajaline täitmata jätmine, suure hulga kohtunike pensionile siirdumine ja neile varasem asjade jagamise peatamine ja ka uute kohtunike alustamine, kellel on samuti piiratud koormus. Kui inimressurssi ei ole nii palju kui seaduses ette nähtud, on täitevvõim ise pidevalt takistanud õigusemõistmise korrakohast toimimist. Samuti on suureks takistuseks halvasti töötavad IT lahendused. Kohtute Infosüsteem on oma funktsionaalsuselt vananenud, digitoimik töötab väga aeglaselt, kui kohtuasjas on üle 2000 lehekülje jne. Lisaks on kohtuasjade menetluse pikkust mõjutanud seadusemuudatused, Siinkohal mõned näited sellest, miks tsiviilasjade keskmine menetlusaeg on pikenenud kas seaduse muudatuse või kohtupraktika muutuse mõjul Arvnäitajad on võetud süsteemist JAAK.

- *Korteriomandi asjad*. KrTS hakkas täies mahus kehtima 01.01.2018 ning korteriühistu vaidluseid hakkasid kohtud lahendama varasema hagimenetluse asemel hagita menetluses. Ühistu otsuste vaidlustamine hagimenetluses 2017 aastal oli keskmine menetlusaeg 238 päeva ja 2022 aastal aga hagita menetluses 285 päeva.
- *Elatise nõude* menetlemine oli 2023 aastal 125 päeva ja 2020 aastal 109 päeva, seaduse muudatus toimus 01.01.2022.
- Eeltõendamismenetlusele kulus 2023 aastal keskmisel 247 päeva ja 2020 aastal 107 päeva. Kohtupraktika muutus seoses kohtuasjaga 2-21-5736, mais 09.05.2022.

Oleme arvamisel, et kohtusüsteem vajab kindlasti arendamist ja ajakohastamist. Kohtute liitmisele on olemas oluliselt kiiremini kasutusele võetavad ja vähem kohtusüsteemi toimimist

häirivad lahendused. Muudatusega tuleks võimestada juba olemasolevaid ja kohtute enda poolt kasutusele võetud või arendatud tegevusi.

Kohtunike koormuse ühtlustamine peab toimuma selliselt, et kõigil kohtunike oleks ühtlane normaalne koormus, mitte kõigil kerge ülekoormus. Võimalik on kohtuasjade üleriigiline jagamine; kohtunike teenistuselähetused (kasutusel Harju maakohus), spetsiifilisi teadmisi nõudvate kohtuasjade jagamist nii süüteo- kui ka tsiviilkohtunikele (lähisuhtevägivallast tulenevad tsiviilõiguslikud lähenemiskeelud, kinnisesse lasteasutusse paigutamise asjad, andmekaitse asjad); kohtuasjade jagamine teise kohtu kohtunikele, kus arvestatakse ka kohtunike spetsialiseerumist.

Väide, et kohtualluvuse muutmine ei ole PS § 24 tulenevalt võimalik, on silmakirjalik. PS § 24 säte on nn kostja kaitse säte, ning rõhutab, et kohtualluvus peab olema seadusega sätestatud. Näiteks tarbijakrediidi vaidluste osas alluvust reguleerivate sätete muutmisel on võimalik. Ei saa olla nii, et kohtuasjade üleriigilisel jagamisel on PS § 24 takistuseks, aga ühe kohtu loomisel takistuseks ei ole. Kostja koduväljaku eelis peab olema igal juhul tagatud st kohtuasja peab saama lahendada kostjale kõige lähemal olevas kohtumajas. Teenistuselähetusega on võimalik tagada ka väiksemate maakohutute kohtunikele spetsialiseerumine näiteks korruptsiooni süütegude või ühinguõiguse vaidlustele. Samuti on võimalik ringkonnakohtute esimeeste kokkuleppel jagada spetsiifilisi kohtuasju ainult eelteadmistega kohtunikele, mitte nn üle välja.

Spetsialiseerumise toetamine. Kohtutel ei ole vaja formaalseid osakonna juhatajaid vaid eelkõige teatud teemade eestvedajaid. Kohtud on juba kasutusele võtnud mallid, toimuvad korralised kohtumised erinevate valdkondade kohtunike ja juristide vahel (perekonnaõigus, maksejõuetus, alaealised, ühinguõigus, tarbijakrediit). Neid tegevusi on vaja võimestada, mitte formaliseerida. Ka juristide spetsialiseerumine on kindlasti ühe vahend erialateadmisi parendada. Samas tahan rõhutada, et kohtunik ei saa olla väga kitsalt spetsialiseerunud. Eelkõige peavad tal olema menetluse juhtimise oskused ja tugev moraalne kompass, ja laialdased teadmised materiaaõigusest, sest õiguskonfliktid piirduvad harva vaid ühe kitsa valdkonnaga.

Praegu heidetakse ette juhtimiskvaliteedi puuduseid, tuues näiteks, et Harju maakohu tsiviilosakonnas on liiga palju kohtunikke. Samas luuakse liitmisel osakond, kus on veel rohkemal arvul kohtunikke, kes asuvad ka geograafiliselt üksteisest kaugel. Sellise osakonna juhtimine on keerukas ja väheviljakas, rääkimata meeskonna tunde loomise raskustest. Osakondade täpse spetsialiseerumise ja kohtute väga täpse struktuuri seadusesse kirjutamine on samuti ebavajalik. Selgusetuks jääb kinnistusosakonna, registriosakonna, maksekäsuosakonna ja eestkoste järelevalve osakonna asukoht uues kohtus ja nende juhtimise struktuur. Juhtimiskvaliteeti ei paranda kohtute liitmisega vaid juhtide koolitamise ja toetamisega.

Kohtute liitmine kahjustab ka kohtumõistmise erapooletust, kui menetlusosaliseks on kohtunik ise. Kohtu sõltumatuse näivus saab riivata, kui sama kohtu kohtuni peab lahendama seal töötava kohtuniku kohtuasja. Kujutagem ette kohtunik Eveli Vavrenjuki korruptsioonikaasuse lahendamist ühtses maakohus.

IT lahendused ja kohtuasjade jagamise sisuline mudel on eelnõu seletuskirjast puudu st millised on nn kodulähedased asjad, milliseid menetlusi viib läbi sama kohtunik (näiteks maksejõuetuses lahendab järelevalve kohtunik ka pankrotiasjaga seotud hagimenetlused; eestkostetava tehingud lahendab järelevalve kohtunik jne). Lisaks on väga ebarealistlik uute

IT-lahenduste valmimise tähtaeg. Varasemas praktikas ei ole arenduste valmimine toimunud kiiresti ja puudub igasugune kindlus, et see sel korral teisiti oleks.

Meenutuseks VTK-le antud tagasisides on nii kohtud, kui ka Rahandusministeerium arvanud, et muudatustega kaasnevad täiendavad vajadused IT-lahendusteks, mistõttu on need kindlasti vaja üle vaadata ja kaardistada. Finantsanalüüsis välja toodud vajadus Kohtute Infosüsteemi arendusteks on 500 000 eurot (poole aasta kulu).

Eelarve kujunemine ja kohtuhaldus.

Võrdlused politseiga ei ole siinjuures asjakohased, kuna politsei näol on tegemist hierarhilise struktuuriga, kus ei ole sõltumatust ja on käsuliin.

Kohtu eelarve kujunemine ja tulemuslepingute sõlmimise osa on eelnõus läbimõttlemata ja segane. Mille alusel tulemuslepingud sõlmitakse, kuidas toimub kohtuasja hinnastamine, milliseid kulusid kohtuasja hinnastamisel arvesse võetakse, kuidas toimub kohtuasjade mahu prognoosimine, millised on kohtuasja lahendamise kriteeriumid (aeg, ressurss jne) mis saab siis, kui kohtutele antav eelarve ei kata kõiki kohtusse saabunud kohtuasjade lahendamiseks kuluvat eelarvet. Näiteks kui tulemuslepingus kokkulepitud kohtuasjade maht saab täis oktoobris. Kas kohus siis ühtegi uut kohtuasja enam vastu ei võta? Kohtu eelarveprotsess peab olema kooskõlas ülejäänud eelarve kujundamise protsessiga st algama rahandusministeeriumi tasandilt. Samuti peab kohtute areng ja eelarve olema kajastatud RESis ja muudes pikemaajalistes strateegiates.

Pole selge, millise eelarve Justiits- ja Digiministeerium kohtutele üle annab. Kõik kohtute haldamisega seotud tegevused sh IT peaks olema kohtute halduses. Ainult õigusloome osa on mõistlik jätta ministeeriumisse.

Puuduvad RESi muutmise sätteid, mis tekitab küsimuse esimese ja teise astme kohtute põhiseaduslikuks institutsiooniks muutmise osas. RESi tehakse esimese ja teise astme kohtutele kohtute grupi eelarve, mis on erandlik teistest põhiseaduslikest institutsioonidest, kuna teised on ühe asutuse eelarved. Lisaks tahetakse jätta kohtud tegevuspõhisesse vaatesse (nagu nad praegu JDM all on), kuid pole selge, kas ja kes põhiseaduslikele institutsioonidele tulemusvaldkonnad ja programmid ja programmi tegevused kinnitab, need ei saa tulla ministri kehtestatuna, kuid see on vajalik sätestada seaduses.

KHANI liikmed ja kohtu esimees ning eestseisus.

Kuna KHAN on kohtu esimehe ametisse nimetaja ja tema üle järelevalvaja, siis ei saa olla kohtu esimees KHANI liige. Kui KHANI liige valitakse kohtu esimeheks, tema volitused automaatselt lõppevad. Soomet ei saa siinkohal puhtalt eeskujuks tuua, sest Soomes on kohtute haldamise nõukogu justiitsministeeriumi alla asuv riigiasutus st strateegiline juhtimine ja eelarve on endiselt ministeeriumi tasemel.

Kui KHANI liikmed, kes otseselt kohtu esimehe üle järelevalvet teevad, on parlamendi poliitikud, siis kas see on ikka ühildatav seadusandliku võimu esindaja volitustega.

KHANI esimehena hakkab kohtute eelarve läbirääkimisi pidama Riigikohtu esimees, kes on samas ka teise põhiseadusliku institutsiooni juht. Siin võib olla tegemist huvide konfliktiga.

Eelnõus ettenähtud eestseisuse koosseis ei pruugi tagada piisavat kohtunike kaasatust. Olenemata sellest, et tänane üldkogu roll ja samaaegne vastutuse puudumine ei taga efektiivset töökorraldust, siis ei peaks kalduma ka teise äärmusesse, kus kohtunike enesekorraldusõigus täiesti puudu on. Ainult kahe valitud liikme eestseisusesse kuulumine ei arvesta ei kohtunike spetsialiseerumist ega ka geograafilist jaotust.

Lisaks osakonnajuhatajatele on vajalik korraldada ka regionaalne juhtimine. Ei saa eeldada, et üks osakonnajuhataja suudaks korraldada kõigi sama valdkonna inimeste töö, asudes ise füüsiliselt enamikust neist inimestest eemal. Paratamatult kuulub juhtimisinstrumentide juurde ka isiklike vestluste pidamine ja isiklik kontakt meeskonnaliikmetega. Kuigi eelnõus võib olla see küsimus teadlikult olla jäetud kohtute enda otsustada, siis peaks selline visioon siiski sisalduma juhtimismudelis. Kohtute juhtimise muutmine eeldab terviknägemuse välja töötamist ja seda peab vähemalt eelnõu seletuskirjas kajastama.

Rakenduskava puudumine

Vajalik on seletuskirjas välja tuua ja analüüsida rakendusplaani ja näha ette ka ressursid sellise muutuse läbi viimiseks. Muutuste kestvust võib hinnata 2-3 aastat (20-34 kuud), olenevalt sellest kui põhjalik muutus tuleb (kas IT süsteemid tulevad täiesti uued, kas mõni üksik uus süsteem, kui mitu inimest peab seda kasutama õppima, kui palju muutub töö tegemise viis ja mitme inimese jaoks jne).

Tuumikmeeskonna peaks moodustama vähemalt 20 inimest (tegemist on täiskohaga tööga, meeskond koosneb kohtus juba täna töötavatest inimestest ja professionaalsetest konsultantidest). Lisaks on vaja kaasata kohtunikke ja kohtutöötajaid jooksvalt sisendi andmiseks ja valideerimiseks. Vajalik on vähemalt 5 meeskonda: toimemudeli meeskond, muutuste juhtimise meeskond, finantsmeeskond, IT meeskond ja projektijuhtimise meeskond. Eeltöö 3-6 kuud ja sisuline ettevalmistus ja rakendamine 17-28 kuud.

Lühike tegevuskava:

- Muutuste detailne kirjeldamine (milline saab olema uus toimemudel, millist IT lahendust ja teenuspakkujat hakatakse kasutama, mida muutus täpselt hõlmab, riskianalüüs, seadusemuudatus jne);
- Välispartneri leidmine või kohtusisese meeskonna kokkupanek, kes teemaga tegeleb. Tuleb arvestada, et ülekoormus on niigi suur ning tavakohtutöö peab reformi kõrvalt jätkuma;
- Projekti juhtrühma moodustamine.

Põhiseadusliku institutsiooni reformi ei saa teha kiirkorras ja eksperimentaalselt, seda peaks enne lõikamist vähemalt 9 korda mõõtma ja seda soovitatavalt vähemalt kahe järjestikuse riigikogu koosseisu poolt, et tagada reformiks piisav mandaat. Olen seisukohal, et enne põhiseadusliku institutsiooni osas fundamentaalse reformi tegemist peaks ammendama muud lihtsamad (mittepõhiseaduslikud) võimalused menetluse kiiruse ja kokkuhoiu saavutamiseks, näit menetlusseaduste reformimisega. Usun, et kui näiteks tarbijakrediidi vaidluste osas luua sarnaselt Eesti Kindlustusseltside Liidu juures tegutsevale ja kindlustusvaidlusi kohtuväliselt lahendavale kindlustuse vahekohtule Finantsinspektsiooni või Eesti Pangaliidu juurde tarbijakrediitvaidluste vahekohus, väheneks kohtute koormus oluliselt ning võimaldaks olemasoleva ressursi raames lahendada muid vaidlusi kiiremini. Selliseid menetluslikke kokkuhoiukohti oleks ilmselt veel.

Samas ei saa selle reformi kontekstis jätta tähelepanuta, et näit prokuratuur on korraldatud üle eestiliselt ühtse asutusena, kuid on jaotatud 4 territoriaalse osakonna vahel millest igaühel oma piirkondlik menetluspädevus. Lõuna prokurörid juhivad sealse piirkonnas toime pandud kuritegude menetlemist ning Lääne prokurörid käivad kohtus ainult sealse piirkonnas. Selline tegevuskorraldus ei ole põhjustanud liigset segadust ega üle eestilist ringisõitmist prokuröride poolt. Ja tavakodanik ilmselt ei märkagi, et prokuratuuri eraldi asutusena tema piirkonnas ei olegi. Ma ei oska öelda, kas selline struktuur ka tegevuse efektiivsuse või kulude kokkuhoiu osas äranähtavat võitu annab aga selliselt on ilmselt võimalik tegevust korraldada. Iseküsimus kas selline hierarhiline mudel siiski üks-ühele kohtule ülekantav on, eriti arvestades kohtu kui institutsiooni põhiseaduslikku funktsiooni ning ka kohtunike sõltumatuse tagatist.

Menetlusosalise vaade

Eelnõus on rõhutatud kirjaliku menetluse ja videolahenduste olulisust, mis peaks vähendama vajadust kohtunikul erinevate kohtumajade vahel sõita. Kuigi videoistungite pidamine ja kirjalike menetluste pidamine võimaldab kohtunikul olla ühes asukohas, siis ei saa jätta kõrvale asjaolu, et selle valiku tegemine peab olema kohtuniku määrata, mitte eelnevalt otsustatud. Kohtuniku kaugenemine menetlusosalisest vähendab kohtute usaldusväärsust.

Kohtujuristide koondatud arvamused kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seadusele (kohtukorralduse muudatused)

A. Samaliigiliste kohtute ühendamine, sh valdkondliku spetsialiseerumise suurendamine

1.1 Kuigi kohtute ühendamise soovitud eesmärgid on arusaadavad, on ebaselge ja kaheldav nende eesmärkide saavutamise võimalikkus. Eelnõu seletuskirjas on välja toodud kohtute ühendamise mõju kohtukorraldusele ja menetlejatele, milles negatiivse mõjuna on märgitud suure organisatsiooni haldamise keerukus, senise vahetu koostöö vähenemine ning töökoormuse suurenemine ja logistiline keerukus. Sisuliselt on tegemist vastupidiste tulemustega, mida kohtute liitmisega saavutada soovitakse. Eelnõu ei paku kindlustunnet ega võimalikke lahendusi, kuidas sellist negatiivset mõju muudatuste elluviimisel vältida. Seejuures on kummastav asjaolu, et juba enne eelnõu tagasisidestamise tähtaega, on justiitsministri nimel meedias väidetud, et kohtute ühendamise plaaniga jätkatakse.²

Praegune eelnõu ei ole kindlasti valmis käikulaskmiseks. Eelnõu koostamine peaks toimuma koos kohtutega ja kuulates nii kohtunike kui ka teiste kohtutöötajate arvamusi ja seisukohti. Seega nii ühendamisele kui ka kõikidele muudele muudatustele peavad eelnema arutelud kohtusüsteemis töötavate inimestega.

1.2 Samaliigiliste kohtute ühendamise võivad kohtutele menetlusseadustikes määratud ülesanded muutuda kättesaamatuks. Tsiviilkohtumenetluse § 2 kohaselt on tsiviilkohtumenetluse ülesanne tagada, et kohus lahendaks tsiviilasja õigesti, mõistliku aja jooksul ja võimalikult väikeste kuludega. Sarnane eesmärk on sätestatud haldusasjade lahendamisele ka halduskohtumenetluse seaduses (HKMS § 2 lg 2). Kooskõlastusringile saadetud samaliigiliste kohtute ühendamise plaan võib kohtumenetlusele pandud ülesanded muuta kättesaamatuks. Eelnõu seletuskirjas (lk 25 ja lk 26) näitlikustatud lineaarsed olukorrad ei ole kohtuasjades igapäevased. Sageli on kohtuasjade menetlustesse lisaks hagejale ja kostjale/kostjatele kaasatud veel mitmeid

² Vt. 27.11.2025 Delfis avaldatud artikkel. [Pakosta ei näe vajadust kohtute liitmine ära jätta: see on muutus õiges suunas - Delfi](#)

muid menetlusosalisi, sh on kohtuistungile kutsutud nt tunnistajad vms. Kuivõrd kohtuasja arutamise koha määramise ajal ei ole üldjuhul veel teada kõigi menetlusosaliste, nende esindajate ja tunnistajate igapäevane elu- ja tegevuspaik, ei ole menetluse algfaasis võimalik teha otsust, millises kohtumajas oleks kaasuse arutamine kõigi menetlusosaliste seisukohast geograafiliselt ja korralduslikult optimaalne. Seejuures tuleb silmas pidada, et ühe tsiviilasja jooksul on erandlik paljude istungite korraldamine, mistõttu ühe või paari istungi „optimeerimine” ei pruugi õigustada sellega kaasnevat finants- ja ajakulu. Ka eelnõus on tunnistatud, et ei saa välistada olukorda, kus asjade üleriigiline jaotamine võib viia olukorrani, kus kohtunikel tuleb istungile sõita kohtumajja, mis pole tema alaline tegutsemiskoht (seletuskiri, lk 26). Seega ei ole välistatud ka see, et üleriigiline jaotamine võib viia kummastavate olukordadeni, kus näiteks Tallinna piirkonda määratud kohtunik peab konkreetse asja arutamiseks sõitma Tartusse ning Tartu kohtunik omakorda Tallinnasse. Niisugusele riskile on tähelepanu juhtinud ka Tartu Ülikooli koostatud „Esimese astme kohtu kohtunike ja kohtujuristide spetsialiseerumise analüüs” (vt analüüsi lk 31). Seega ei kao samaliigiliste kohtute ühendamisega menetlusosaliste vajadus kohtumajadesse sõita ning võib seda veelgi suurendada. Juhul, kui sõita tuleb ka kohtunikul, suurendavad menetlusosaliste logistilised takistused tõenäoliselt ühiste istungiaegade leidmist. Kohtuniku ning menetlusosaliste sõidukulud suurendavad igal juhul kohtuasja lahendamiseks vajalikke kulusi, mistõttu suureneb oht, et kohus ei suuda enam täita TsMS §-st 2 ning HKMS § 2 lg-st 2 tulenevaid ülesandeid lahendada talle määratud asi mõistliku aja jooksul ja võimalikult väheste kuludega.

- 1.3 Samas üleriigiline asjade jagamine ei pea ilmtingimata tähendama rohkem ringisõitmist. See eeldab aga kogu töökorralduse läbirääkimist kohtutega. **Kindlasti on võimalik välja mõelda toimivad ja häid töökorralduslikke lahendusi, kuid kõik need esile kerkida võivad probleemid ja kitsaskohad tuleks läbi arutada enne eelnõu riigikokku saatmist.** Sellist üleriigiliste asjade jaotamise põhimõtet ei saa jätta kellegi suva järgi otsustada, vaid juba eelnõu tasandil paika panna. Nii kohtunike, menetlusosaliste kui ka advokaatide tasandil on oluline, et üleriigilise kohtuasjade jagamise põhimõtted on selged, läbipaistvad ja kõigi poolte huvisid arvestavad.
- 1.4 **Kohtunike arvu kindlaksmääramine seadusega mõjutab kohtute võimekust tulla toime muutuva/suureneva töökoormusega.** Kohtunike koguarvu fikseerimine ei võimalda kohtusüsteemil töökoormuse hüppelise kasvu korral (nt EL otsekohalduvast määrusest tuleneva uue õiguskaitsevahendi kasutuselevõtu, ulatuslike ühiskondlike muutuste jms. tõttu) paindlikult ja kiiresti kohtunike ametikohtade ümberkujundamist. Kohtunike arvu suurendamiseks edaspidi vajaminev Riigikogu otsus on protseduurilt ja ajakulult oluliselt pikem kui praegune lahendus, mistõttu jääks üleminekuperioodil suurenenud koormus vältimatult olemasolevate kohtunike kanda. Töökoormus kasv toob paratamatult kaasa menetlusaegade pikenemise, mis on aga otseses vastuolus eelnõus sätestatud eesmärkidega.
- 1.5 **Kohtunike spetsialiseerumine ei pruugi vähendada asjade lahendamisele kuluvat aega.** Kohtunike spetsialiseerumine ei pruugi vähendada kohtuasjade lahendamisele kuluvat aega. Menetluse kogupikkus sõltub kohtuniku töö kõrval suuresti välistest teguritest, mida spetsialiseerumisega ei kõrvaldata ega vähendata, näiteks menetlusosaliste ja nende esindajate hõivatus, tõendite kogumise mahukus, vajadus ekspertiiside järele ning ekspertide enda kättesaadavus ja töökoormus, samuti menetlustaotluste rohkus ja keerukus. Nendes etappides ei too spetsialiseerumine iseenesest ajalist kokkuhoidu, mistõttu ei ole alust eeldada, et spetsialiseerumine suudaks menetlusi oluliselt kiirendada.

1.6 Teisalt võib nõustuda, et kitsam erialane spetsialiseerumine võimaldab kohtunikul keskenduda konkreetsetes õigusvaldkonnas parimate teadmiste ja kogemuste omandamisele, mis omakorda võib kaasa tuua kohtuasja läbitöötamisele kuluvat aega. **Seega on väljapakutud spetsialiseerumisel ka omad eelised.** Kiiremalt lahenditeni jõudmine on ühiskonna ootus. Samuti võimaldab spetsialiseerumine ühtlustada kohtupraktikat. Sealjuures ei tohi spetsialiseerumine olla aga liiga range ning peaks jätma kohtunikele võimaluse end ka teistes õigusvaldkondades järjepidevalt arendada. Samuti aitab spetsialiseerumiste iga-aastane vahetus (nagu seda juba tehakse Harju Maakohtus) pakkuda kohtunikele vaheldust ning hoida ära rutiini langemise. Spetsialiseerumine ei pea olema kirjas juba seaduses, vaid seda peab olema lihtne muuta jooksvalt koos kohtunikukonnaga. Eelnõu koostamine peaks toimuma koos kohtutega ja kuulates nii kohtunike kui ka teiste kohtutöötajate arvamusi ja seisukohti.

1.7 **Eelnõus on käsitlemata kohtujuristide rolli, töökorralduse ja koormuse muutused.** Kohtujuriste nimetatakse eelnõu seletuskirjas üksnes episoodiliselt ning peamiselt tugifunktsioonide kontekstis. Eelnõud lugedes jääb selgusetuks, millisel viisil mõjutaks eelnõu vastuvõtmine kohtujuristide töökoormust, vajalikke kompetentse, tööjaotust ja arenguvõimalusi. Kuivõrd kohtujuristid täidavad täna olulist rolli kohtu töö efektiivsuse tagamisel, on vältimatult vajalik hinnata, kuidas kohtute ühendamise ja kohtunike valdkondlik spetsialiseerumine mõjutaks/muudaks kohtujuristide igapäevaseid tööülesandeid, sh milliseid täiendavaid kompetentse kohtujuristid oma ülesannete täitmiseks vajaks. Ilma selge visioonita kohtujuristide rollist, puudub tegelik võimalus hinnata, kas plaanitavad muudatused toetavad eelnõu eesmäärke. Seetõttu vajaks kohtujuristi institutsioon eelnõus tunduvalt detailsemat käsitlust.

1.8 **Alternatiivid ühendamisele on kaalumata.** Eelnõus ei ole sisuliselt hinnatud samaliigiliste kohtute ühendamisele alternatiivseid võimalusi eelnõuga taotletavate eesmärkide saavutamiseks. Arvestada tuleb, et kohtud ja kohtusüsteem on Eesti elanikkonna üks suurimaid usaldusreservi omajaid,³ mistõttu mõjutab kohtusüsteemi muutmine elanikkonna usaldust riigi vastu tervikuna. Samaliigiliste kohtute ühendamine ei tohi näida poliitilise suunitlusena, millele hakatakse põhjendusi otsima alles peale ühendamise toimumist. Seega on oluline, et alternatiivseid lahendusi kaalutakse juba VTK koostamisel. Igasuguse süsteemi muutmine vajab eelnevat läbimõttlemist ja reeglite paika panemist. Praegu toimub see liiga kiirustades ning kohtutega läbi rääkimata.

Siinkohal toome omaltpoolt välja mõningad alternatiivsed lahendused:

- **Menetluste tõhususe parandamine:** Kaalumata on meetmed, mis võimaldavad menetluste tõhustust parandada ka ilma suuremate struktuurimuutusteta, sh näiteks ühtsete menetlusstandardite, kohtujuristide spetsialiseerumise, mõne eksperdi töölevõtmise (nt majandusekspert jne, kes oleksid abiks keerulisemate kohtuasjade lahendamisel) jms. kaudu. Praegu kulub väga palju aega tööle, mida saaks tehniliste võimaluste parendamisega ära hoida (parem kohtute infosüsteem, mis lihtsustaks tööd), näiteks rohkem n-ö isetäituvate lahendite koostamist. Lisaks oleks vaja ennetavalt ära hoida ainult sisututest tähekombinatsioonidest koosnevate hagide esitamine. Iga selline sisutu toiming kulutab mõttetult väärtuslikku aega. Eraldi vääriks hindamist, kui suur osa kohtuasjadest on mitte-lokaalselt efektiivselt käsitletavad ning kas selliste menetluste arv õigustab süsteemi ümberkorraldamist tervikuna. Ka kehtiv õiguskord võimaldab ressursside paindlikku kasutamist.

³ Vt. OECD (2024). OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions 2024 Results - Country Notes: Estonia - [OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions 2024 Results - Country Notes: Estonia | OECD](#)

Kehtiv kohtute seaduse § 11¹ lg 3 lubab juba praegu arutada kohtunikul asja kohtumajas, mis pole tema alaliseks teenistuskohaks. Seega oleks üleriigilist tööjaotust, mitte-lokaalselt lahendatavates asjades, võimalik enne selle täieulatuslikku rakendamist kohtutes katsetada juba täna.

- **Kohtusse jõuavad paraku ka vaidlusi, mille võiks lahendada mõne muu institutsiooni kaudu.** Kehtivad seadused näevad ette nii mõnegi vaidluse lahendamise kohtus, millel ei ole tegelikku eesmärki, kuna ei nõua kohtu sekkumist. Näiteks ei ole otstarbekas nõuda abikaasalt lahutust kohtus, kui selleks on ka abikaasade vaidluse korral kohtuvälised võimalused.
- Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi valminud analüüs kohtuasutuste ühendamise ja juhtimise ümberkorraldamisest tõi välja, et **kohtute koormuse juhtimiseks võiks kaaluda muuhulgas ka kohtujuristide kaasamist.** Näitena on analüüsis toodud välja, et Holland liigub selles suunas, et kohtutes suurendatakse kohtujuristide arvu, kelle ülesandeks on kohtukaasuste ettevalmistamine.⁴ Eelnõus ei ole analüüsitud võimalust pakkuda kohtunikele tuge täiendavate kohtujuristide kohtade loomisega, mida tuleks pidada üheks võimalikuks alternatiivseks meetmeks kohtute töökoormuse vähendamiseks.
- **Kohtunike töökoormuse ühtlustamine, sh ressursi kasutamise paindlikkus:** kaalumata on töökoormuse ühtlustamise võimalus juba tänaste reeglite pinnalt, sh võimalus kohtunike ajutiseks lähetamiseks KS § 11¹ lg 3 kaudu.
- **Kohtupraktika ja menetlusaegade ühtlustamine:** kaalumata on võimalus tänaste kohtuasjade ümberjagamiseks nende kohtunike vahel, kes on huvitatud konkreetsete kaasustega tegelemisest. Kui paljudel kohtunikel on suured jäägid, siis tuleks süveneda põhjustesse ning pakkuda näiteks valdkonnakeskset abi. Samuti aitaks kaasa kergemini leitav ühtsem kohtupraktika ja arusaadavad lihtsad suunised iga valdkonna jaoks, nii kohtutele endale kui ka kohtuvälistele inimestele. Väga palju tuleks teha ennetavat kohtuvälist tööd, et kohtusse ei jõuakski nii palju asju.

B. Kohtute juhtimine ja kohtuhaldusmudeli muutmine, sh eelarve üleandmine kohtule

1.9 Selleks, et poleks liiga kontsentreeritud võimu kogunemist üksikute inimeste kätte, oleks kindlasti vaja, et jätkuks üldkogude töökorraldus ning KHN-is oleks rohkem liikmeid. Seega oleks ka selles osas kindlasti vaja enne eelnõu käikulaskmist läbi rääkida kohtusüsteemiga. Poolikut asja pole mõtet käiku lasta, vaid pigem tuleks eelnõu teha läbimõeldult. Kasvõi üle vaadata kõik kaasnevad seadused, mille muutmine võiks olla veel vajalik.

1.10 **Kohtute innovatsioonivõimekus väheneb.**⁵ Samaliigiliste kohtute ühendamise tulemusel väheneb kohtusüsteemi innovatsioonivõimekus ning riskivalmidus. Arvestada tuleb, et paljud tänaseks kohtusüsteemis levinud praktikatest, näiteks üleriigilised valdkondlikud arutelud, sekretäride standardi loomine, sekretäride jagamine mitme kohtuniku vahel, asendusekretäride töövoogrupp jms, on alguse saanud katsetustena väiksemahulisel skaalal, näiteks ühes kohtus tegutsevas menetlusgrupist või valdkonnast. Eksperimenteerimine detsentraliseeritud süsteemis võimaldab täna kohtutel katsetada erinevaid innovaatilisi lahendusi ja õppida üksteise kogemustest.

⁴ Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi analüüs kohtuasutuste ühendamise ja juhtimise ümberkorraldamisest, 2025, lk. 20.

⁵ Vt selle kohta ka Jaakson & Valkiainen (2025). Kaalutlused professionaalsete organisatsioonide struktuuri kujundamisel, lk 8.

Detsentraliseeritud süsteem võimaldab katsetamist ilma suuremate riskideta ning katsetuste läbikukkumine ei mõjuta üldjuhul kohtusüsteemi kui terviku toimimist. Juhul, kui katsetuste tulemusena innovaatiline rakendus ühes kohtus toimib, on võimalik seda rakendada ka teistes kohtutes, muutes kohtusüsteemi järk-järgult innovatiivsemaks. Seejuures vajab muudatuste loomine alati pooltevahelist usaldust ning silmast-silma suhtlust, mida on ühendatud kohtutes keerulisem saavutada. Eelnõuga plaanitavate muudatuste tulemusena muutuks kohtute innovaatiliste ideede katsetamisega kaasnev riskiisu väiksemaks, sh muutuks innovatsiooniprotsess riskantsemaks, kallimaks ja aeglasemaks, viies olukorrani, kus uuendustest suure tõenäosusega loobutakse või innovaatiliste ideede katsetamisesse suhtutakse liialt konservatiivselt, mistõttu võib süsteemi areng pidurduda.

- 1.11 **Ressursside jaotamine erinevate piirkondlike vajaduste vahel võib jätta olulised küsimused tähelepanuta.**⁶ Eelnõuga kavandatud mudelis koondub üheliigiliste kohtute ressursside jaotus ühele kohtule, mille tulemusel hakkavad kohtumajad konkureerima sama eelarve, tööjõu ja tehniliste vahendite pärast. Kuigi kohtute juhtimise tsentraliseerimine loob võimaluse teha süsteemseid otsuseid, kaasneb ühtse ressursijaotusega paratamatult risk, et väiksemate piirkondade eripärad ei ole ühendatud kohtu kontekstis piisavalt kaalukad ning jäävad seetõttu tähelepanuta. Kuivõrd on otsused tsentraliseeritud ning ressursijaotus ühtne, vajavad ressursijaotuse otsused standardiseerumist, kaugenedes seetõttu kohalikust reaalsusest ning piirkondlikest vajadustest. Kuigi tervitativ on idee anda kohtute eelarve nende enda kätte, tuleb arvestada, et kohtusüsteem teenib ühiskonda ning kohalikest vajadustest kaugenenu tsentraliseeritud otsustussüsteem ei pruugi olla valmis reageerima kiirelt muutuvatele ühiskondlikele vajadustele, tekitades seega uusi riske ühtse kohtusüsteemi toimimisele.

- 1.12 **Plaanitavad muudatused ei muuda kohtunikuametit atraktiivsemaks.** Eelnõus kavandavad muudatused ei paranda ega tugevda kohtunikuameti atraktiivsust ning ei sisalda ka täiendavaid stiimuleid, mis toetaksid võimekate juristide värbamist kohtunikuametisse. Vastupidi võivad mitmed reformis ette nähtud lahendused vähendada ametist huvitatute hulka ning langetada juba ametis olevate noorkohtunike motivatsiooni ametikohal jätkamiseks. Kohtunikuameti väärtus seondub kohtuniku professionaalse autonoomiaga. Eelnõu näeb aga ette olukorra, kus kohtunike senine otsustuspädevus tööjaotuse, erialase spetsialiseerumise ja töökorralduse osas liigub olulises osas tsentraliseeritud juhtorganite kätte. Ühendatud kohtute tsentraliseeritud juhtimismudeliga kaasneb ka risk, et juhul kui kohtuniku seisukohad ei ühti kohtu esimehe või eestseisuse omadega, puudub kohtunikul võimalus oma töökohta (erinevalt erasektorist) vahetada. See loob uutele kohtunike kandidaatidele märkimisväärse institutsionaalse surve, vähendades suure tõenäosusega ametisse asumise motivatsiooni. Kohtunike spetsialiseerumisega kaasnev suurem vastutus ning keerukamad menetlused ei ole balansseeritud mõistliku motivatsioonisüsteemiga. Kuigi tervitativ on idee kohtunike spetsialiseerumiseks, tuleb arvestada, et spetsialiseerumine ei tohi olla jäik ega piirata kohtunike arengut, kuivõrd võib see tekitada mitmeid riske, nt kaugenemine muudest õigusvaldkondadest, reageerimisvõime vähenemine ühiskonnas toimuvatele muudatustele, rutiini langemise riski, tüdimust jms (vt selle kohta rohkem Tartu Ülikooli: “Esimese astme kohtu kohtunike ja kohtujuristide spetsialiseerumise analüüs”, lk 10-11). Täna ongi kohtute atraktiivsuse üheks nurgakiviks võimalus, lisaks oma põhiliselt lahendavale valdkonnale, säilitada puutumus ka teiste õigusvaldkondadega, et vältida professionaalse arengu stagneerumist. Kavandatav

⁶ *Ibidem*, lk 7.

reform kavandab selle tugevuse asendada kitsalt määratletud rollidega, ilma et süsteemi oleks lisatud mehhanisme, mis hoiaksid ametit professionaalselt inspireeriva ning arengu- ja konkurentsivõimelisena.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liina Naaber-Kivisoo

kohtu esimees