

Kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu

Riigikohtu üldkogu arutas 25.11.2025 Justiitsministeeriumis valminud kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu. Üldkogu otsustas, et Riigikohus ei toeta nimetatud eelnõus samaliigiliste kohtute ühendamist üleriigilisteks asutusteks.

Üldkogu seisukohta toetas Riigikohtu liikmete ülekaalukas enamus.¹ Enamuse hinnangul kaasneks niisuguse seaduse vastuvõtmisega tõsised põhiseaduslikud riskid. Kohtute liitmisel tekki-
vaid üleriigilisi organisatsioone pole võimalik tõhusalt juhtida, kahjustamata samaaegselt õigusemõistmise kättesaadavust ja kohtunike sõltumatust.

I

2. Enamus riigikohtunikke viitas põhiseaduslikele probleemidele juba 21.05.2025 arvamuses eelnõu väljatöötamiskavatsuse kohta. Kohtute liitmise kavale tehtud juhtimisanalüüsid ning eelnõus sisalduv juhtimismudel ainult süvendavad muret. Põhiseadus näeb selge sõnaga ette maa-, haldus- ja ringkonnakohtute paljususe, kaitstes sellega kohtute sõltumatust ja tõhusust. Üleriigiliste kohtute loomine ei pruugi olla vaid keeleline hälve. Eelnõu asendaks tänased autonoomsed ja demokraatlikult juhitud kohtuasutused keskselt ja autokraatlikult juhivate struktuuridega. Kohtunik aga ei pea olema sõltumatu ainult teistest võimuharudest, vaid ka kohtusüsteemi siseselt.²

3. Eesti kohtusüsteem vajab uuendusi. Parandada tuleb juhtimist, suurendada parajal määral spetsialiseerumist ja tõsta kohtulahendite kvaliteeti. Tarvis on lahendusi töökoormuse erinevuste tasandamiseks. Vaja on vähendada bürokraatiat ning vaadata üle kohtute ülesanded. Kasvava töökoormusega toimetulekuks tuleks rakendada tehisintellekti. Kohtute liitmine ja tsentraliseeritud ainujuhtimine ei aitaks neid eesmärgi saavutada. Innovatsioon eeldab nii kohtujuhtide kui kohtunike vastutust ja koostööd, iseäranis aga kohtusüsteemi kohapealsete lülide autonoomiat.

III

4. Ainsa PS-s nimetatud üleriigilise kohtuna näeb põhiseadus ette Riigikohtu. Üleriigilisena võib luua ka erikohtuid (PS § 148 lg 2). PS §-dest 148 ja 149 nähtub kohtusüsteemi ülesehitus kohtuasutuste geograafilise hajutatuse põhimõttel. See nähtub ka PS § 24 lg-st 1. Nende sätete väärtust ei devalveeri argumendid, et kohtukorraldust ei reguleeritud samaväärse detailisusega Eesti varasemates põhiseadustes ning et valdavalt ei reguleerita seda nii ka välisriikides. Põhiseaduse eripära näitab selle loojate kõrgendatud muret kohtukorralduse stabiilsuse pärast. Vajadus kaitsta kohtuid meelevaldsete ümberkorralduste eest ei ole vahepeal kahane-
nud.

¹ 16 poolt, 2 vastu, 1 erapooletu.

² *ElKo Parlov-Tkalčić vs Horvaatia*, 24810/06, p 86–89; *Gumenyuk jt vs Ukraina*, 11423/19, p 43; *Grzeda vs Poola*, 43572/18, p 323; Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus CM/Rec(2010)12, p-d 22 ja 24; Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni 12.03.2010 plenaaristungi raport kohtusüsteemi sõltumatuse kohta, I osa.

5. Põhiseaduse sätteid tuleb tõlgendada põhiseaduse mõtet arvestades (PS § 152 lg 2). See kohustab erinevate versioonide puhul eelistama tõlgendust, mille kaudu realiseeruvad kõige paremini põhiseaduse sihid ja printsiibid, sh õigusriigi kaitse ning kohtute tõhusus ja sõltumatus.

IV

6. Kohtute ainsuse või mitmuse küsimus on juhtimismudeli küsimus. Tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud juhtimismudel erinevad üksteisest oluliselt. Kummalgi on omad eelised ja puudused, mis mõjutavad kohtuvõimu sõltumatust³ ja tõhusat toimimist erinevalt. Kohtuasutuste paljusid ja kohtusüsteemi territoriaalne liigendatus tagavad, et üksuseid juhitakse kohapealt, sealseid kohtunikke kaasates ja väärtustades ning piirkondlikke vajadusi arvestades. Ainult selliselt on võimalik kindlustada õigusemõistmise tegelik geograafiline kättesaadavus (allpool p 16).

7. Nii TTÜ kui TÜ juhtimiseksperdid rõhutavad, et (de)tsentraliseerituse skaalal on parim lahendus tõenäoliselt hübriidmudel, mitte üks ega teine äärmus.⁴ Täna nelja maakohtu, kahe halduskohtu ja kahe ringkonnakohtuga mudelit ei saa pidada äärmuslikult detsentraliseerituks.

Kohtute tugiteenused on juba kokku liidetud. Oluline samm tsentraliseerimise ja hierarhia suunas astuti juba 2006. aastal kohtute liitmisega, sh linnakohtute kaotamisega. Siiski säilis toona I ja II astme kohtute territoriaalne võrgustik. See oli põhimõtteline erinevus praegu kavandatavast reformist. 2006. a liitmine oli põhjendatud, aga see ei kinnita, et järjekordne ühendamine tooks samaväärset kasu ja mahuks PS raamidesse.

Organisatsioonide suurendamisel, sh liitmisel võib mastaabiefekt vaid teatud piirini tõhusust kasvatada. Kohtutes on mastaabiefekt piiratud, sest kohtujuhtidel ei tohi olla võimalust mõjutada õigusemõistmise sisu, samuti paljusid menetlusotsuseid (nt kas korraldada suuline ja vahetu kohtuistung). Täna kujunenud kohtuasutused on piisavalt suured, et seal edukalt juurutada optimaalset spetsialiseerumist. Liigne spetsialiseerumine on ohtlik.⁵

8. Liiga suures organisatsioonis kaugenevad juhid töötajatest, juhtimine muutub uute vahetasandite tõttu kohmakamaks ning info liikumise tõrgete tõttu kannatab juhtimisotsuste kvaliteet. Bürokratialle ja juhtimisele võib hakata kuluma liialt ressursse. Kohtunike suure hulga probleemile lisandub geograafilise distantse probleem. Kohtunikud jäävad oma muredega üksi, põlevad läbi ning nende töö jääb korraldamata või korraldatakse seda liiga aeglaselt.

³ P. Pikamäe/A. Möttus/A. Laurand, Väljatöötamiskavatsuse „Kohtunike töökoormuse ühtlustamine, asenduskohtunike ametisse nimetamine, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamine jt ettepanekud kohtute töö efektiivsemaks muutmiseks“ põhiseaduspärasuse analüüs, 2025, lk 15.

⁴ K. Taro/T. Randma-Liiv/K. Sarapuu, Kohtuasutuste ühendamine ja juhtimise ümberkorraldamine, 2025, lk 26; K. Jaakon/V. Valkiainen, Kaalutlused professionaalsete organisatsioonide struktuuri kujundamisel, 2025, lk 20.

⁵ K. Taro jt, lk 21.

Ühtse maakohtu esimehele allutatakse 164 kohtunikku ehk kõik esimese astme tsiviil- ja süüteokohtunikud. Tõhus ja usalduslik suhtlus esimehe ja kohtunike vahel on sellises olukorras võimatu. Teiseks kätkeb see endas ohtlikku võimukontsentratsiooni, mida hajutatud ja kollegiaalne juhtimine väldivad. Hajusas organisatsioonis ei kandu ühe üksuse vead automaatselt üle teistele üksustele. Vigadest on võimalik õppida ning piiratud riski puhul on innovatsiooni-julgus suurem.⁶

9. Eelnõus kavandatud suurte liitasutuse tööd olekski raske tõhusalt korraldada ilma jõuliste juhtimisvõimude ja hierarhilise struktuurita. See aga ei õigusta autokraatiat, vaid peaks kallutama liitmisest loobuma. Professionaalsetele organisatsioonidele, sh kohtutele sobib rohkem kollegiaalne või hübriidne juhtimine.⁷

V

10. Kohtusüsteemis tuleb leida tasakaal ainujuhtimise ja kollegiaalsuse vahel. Selle asemel on eelnõu lähtealusteks jõuline tsentraliseerimine ja managerism (vt KSE § 9¹ lg 3 lg 2, § 11¹ lg 2, § 19¹ lg 2, § 20 lg 1⁵ p 2, § 23¹ lg 3, KS § 24¹ lg-d 2, § 37 lg 1). Need ei haaku kohtupidamise sõltumatuse ja tõhususe põhimõtetega. Olulistest korralduslikes küsimustes jääb kohtunike osaks vaid käsule kuuletumine ning nad ei saa enam mõjutada nt tööjaotusplaani kehtestamist.

11. Kohtute omaavalitsus ei pea tingimata põhinema üldkogudel. Suuremates kohtutes võib luua eestseisuse. Eestseisuste kaudu korraldatud esindusdemokraatia aga eeldab, et eestseisus esindab erinevaid õigusvaldkondi ja regioone. Eestseisus, esimees ja osakondade juhid peavad olema lähedases ja pidevas kontaktis iga kohtunikuga. Kavandatavas maakohtus – 164 kohtunikuga üleriigilises asutuses – poleks see siht saavutatav.

12. Eestseisus üldkogu asemikuna peab toimima kohtunikke esindava koguna, mitte esimehe kabinetina (vrd KSE § 36¹). Esimeest ei saa tasakaalustada temast endast sõltuv organ. Kohapealsete kohtunike mandaadiga eestseisus peab kehtestama tööjaotusplaani ja otsustama kohtu osakondade moodustamise üle, osalema kohtu esimehe ametisse nimetamisel ning rääkima kaasa olulistest kohtusisestest ressursiotsustes.

Tasakaalustamata ja tugevalt kontsentreeritud võimuga ainujuht võib politiseeruda või korrumppeeruda ka täitevvõimule allumata. Alati ei pruugi seejuures olla piisavaid tõendeid esimehe ennetähtaegseks vabastamiseks või ei pruugi kohtuhaldusnõukogu tunnetada sellise sammu vajalikkust õigeaegselt.

VI

⁶ K. Jaakson jt, lk 16.

⁷ K. Jaakson jt, lk 17.

13. Kohtute liitmise põhiargument on eelnõus paindlik asjade ümbersuunamine ühest piirkonnast teise. Ühendamine ei ole koormuserinevuste tasandamiseks aga vajalik ega mõistlik.

14. Kohtute koormust saab ühtlustada mõõdukamate vahenditega: ennekõike menetluslähetustega ja seaduses sätestatava erikohtualluvusega.

Menetluslähetus ei eelda tingimata kohtuniku ringisõitmist. Kohtuniku ajutine kaasamine teise kohtu töösse saab toimuda ka distantisilt. Sellega ei kaasne niisuguseid juhtimisprobleeme nagu kohtuniku alalisel töötamisel juhtkonnast eemal (vrd p 8). Täna kehtivat menetluslähetuste süsteemi on võimalik lihtsustada.

Kooskõlas PS § 24 lg-ga 1 oleks võimalik kehtestada teatud liiki asjades erandlik kohtualluvus, mis rakenduks juhul, kui mõne kohtu koormus on kasvamas teistega võrreldes ebaproportsionaalselt suureks. Asja ei jagataks seadusega määratud kohtu alluvusest teise, vaid see jaotataks seaduses sätestatud erandi alusel algusest peale vähem koormatud kohtusse. Koormust tasandav erialluvus peaks laienema sellist liiki kohtuasjadele, mis eelduslikult ei vaja arutamist vahetul suulisel istungil.

15. Teises kohtumajas asja arutamise kohustus kehtib küll juba täna, kuid jääb territoriaalselt korraldatud kohtutes taluvuse piiridesse. Liidetud kohtutes muutub selle kohustuse ulatus üleriigiliseks ning seega oluliselt koormavamaks. Kuna tööjaotusplaani ja järelevalveinstrumentide (KS § 45 lg 1¹) kaudu reguleeriks ringisõitmist kohtunikust distantseeritud juhid, pole ka tagatud mõistlikud otsused selles küsimuses. Pole ka välistatud juhtimisvõimu kuritarvitamine.⁸ Eelnõu seletuskirjas ei ole kokku arvatud ringisõitmise kulusid.

Liiga avarad võimalused kohtuasjade üleriigiliseks jagamiseks tekitavad kohtunikele surve eelistada vahetule istungile kirjalikku menetlust või ärakuulamist video teel. Kirjalik või sidevahendite abil toimuv suhtlus ei taga menetlusosalisele samaväärset kaitset vahetu suulise istungiga.⁹

16. Üleriigiliste kohtute loomine tekitab tugeva surve õigusemõistmise kokku tõmbamiseks väljaspool Tallinna. Eelnõuga luuakse küll seaduse tasandil garantii kohtumajade säilitamiseks, kuid seadus ei saa määrata, mis liiki asju ja millises mahus konkreetses kohtumajas arutaks. Selle määrab ära tööjaotusplaani üleriigilise kohtu sisedokumendina. Kuna äärealadel on asjade arutamine kulukam, tekib kohtu esimehele ja eestseisusele pidev rahaline surve piirata üha enam perifeerias arutatavate asjade hulka. Reaalne näide niisugusest hääbumisest on olnud Tallinna Halduskohtu Pärnu kohtumaja.

⁸ Vrd Rahvusvahelisele Kohtunike Ühingu esitatud Poola raport, Justice under pressure –repressions as a means of attempting to take Control over the judiciary and the prosecution in Poland. Years 2015–2019.

⁹ Vrd RKTko 2-17-13391/43.

Eelnõus on küll sätteid, mis rõhutavad õigusemõistmise geograafilise kättesaadavuse olulisust, kuid need on vaid üldsõnalised üleskutsed. Sisuline kontroll nende järgimise üle ei ole tagatud.