



# TAL TECH

## **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

2025

**Analüüsi tellija:** Riigikohus

**Autorid:**

- *Dr. Külli Taro, Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi teadmussiirde juht (töögrupi juht)*
- *Prof. Tiina Randma-Liiv, Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi professor*
- *Prof. Külli Sarapuu, Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi kaasprofessor*

**Tallinna Tehnikaülikool**

**Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut**

Telefon: 620 2661

Akadeemia tee 3, 12612 Tallinn

## Sisukord

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Sissejuhatus. Analüüsi fookus ja piirangud .....                                                               | 2  |
| Analüüsitavate muudatuste lühiülevaade .....                                                                   | 3  |
| Muudatustega taotletavad eesmärgid .....                                                                       | 3  |
| Kohus kui professionaalne põhiseaduslik institutsioon. Juhtimismudelid professionaalses organisatsioonis ..... | 5  |
| 1. Juhtimise tsentraliseerimine .....                                                                          | 9  |
| 2. Kohtunike ja kohtuametnike motivatsioon .....                                                               | 12 |
| 3. Tõhususe taotlemine .....                                                                                   | 15 |
| 4. Töökoormuse juhtimine .....                                                                                 | 19 |
| 5. Spetsialiseerumine .....                                                                                    | 21 |
| 6. Kodanike vaade .....                                                                                        | 23 |
| Peamised järeldused .....                                                                                      | 24 |
| Kasutatud kirjandus .....                                                                                      | 28 |

## SISSEJUHATUS ANALÜÜSI FOOKUS JA PIIRANGUD

Riigikohus tellis Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi teadlastelt analüüsi „Kohtunike töökoormuse ühtlustamise, asenduskohtunike ametisse nimetamise, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamine jt ettepanekud kohtute töö efektiivsemaks muutmiseks“ (lühidalt kohtuasutuste liitmise) väljatöötamiskavatsuses (VTK-s) planeeritud kohtuasutuste juhtimisreformiga seonduvatele küsimustele. Arvamus keskendub **kohtuasutuste liitmisele ja sellega vahetult seotud juhtimiskorraldust puudutavatele küsimustele** nagu juhtimise tsentraliseerimise mõjud, kohtunike ja kohtuametnike motivatsioon ning kohtunike spetsialiseerumine. Uurimisülesandeks oli analüüsida **kohtute liitmist juhtimise efektiivsuse, juhtimisotsuste kvaliteedi, kohtunike ja kohtuametnike motivatsiooni ning kohtunike spetsialiseerumise vaatest, tuginedes kvaliteetses teaduskirjanduses välja toodud järeldustele ja õppetundidele.**

Arvamus ei pretendeeri terviklikule kohtute liitmise analüüsile piiratud ajaraami tõttu, mistõttu soovime eelkõige tähelepanu pöörata teguritele, mida ei ole senistes analüüsides (piisavalt) adresseeritud ning mis tulenevad kohtute kui professionaalsete organisatsioonide juhtimise eripäradest võrreldes teiste organisatsioonidega. Analüüs ei hõlma muudatuste põhiseaduspärasuse hindamist ega finantsmõjude analüüsi.

Arvamuse koostamise ajal (juuni-juuli 2025) ei ole kõik olulised reformi rakendumist ja mõjusid puudutavad asjaolud veel selged, sh täpsem tulevane struktuur, ametikohtade ja juhtimistasandite jaotus. VTK sõnastus on seesugusele dokumendile iseloomulikult üldine ega täpsusta kõiki juhtimise seisukohalt olulisi aspekte. Seetõttu ei ole ainult VTK-le tuginevalt võimalik juhtimisanalüüsi teha. Eelnevast tulenevalt on analüüsis kõrvale võetud ka VTK aluseks olnud eelnõu kavand, mis on sõnastuses täpsem, kuid nägi mõnes küsimuses ette VTK-st erineva lahenduse. Et organisatsiooni struktuuri toimimist tuleb alati vaadata konkreetsetes kontekstis, siis Eesti konteksti tunnetamiseks on arvamus koostamisel konsulteeritud Riigikohtu direktoriga, mitme kohtunikuga igalt kohtuastmelt ja kohtuliigist, ühe kohtujuristi ning KHN-i liikmetega. Analüüsi ülesandeks ei olnud anda hinnangut Eesti kohtusüsteemi juhtimisele, vaid lähtuda üldistest avaliku sektori juhtimise reeglipärasustest, teoreetilistest teadmistest ning teiste riikide õppetundidest.

VTK lähtub suuresti eeldusest, et vastu on võetud Riigikogu menetluses olev eelnõu (632 SE), millega antaks suurem osa kohtuhaldusülesannetest justiitsministeeriumilt üle kohtutele endile. Moodustatakse kohtute haldus- ja arendusnõukogu (KHAN) ning kohtuhaldusteenistus (KHT). KHAN võtaks üle mitmed senised kohtute haldamise nõukoja (KHN) ja ministri ülesanded. KHT tagaks kesksed tugiteenused (vara haldamine, personali juhtimine ja personaliarvestus, infosüsteemide haldamine ja arendus, tõlketeenused, sekretäriteenused) ja see alluks KHAN-ile. Analüüsi valmise ajaks ei ole eelnõu 632 SE saatus selge, selle II lugemine on Riigikogus katkestatud. Seega tugineb arvamus piiratud informatsioonile, mis on kättesaadav piiratud ajahetkel.

Eelneva tõttu keskendub analüüs küll VTK-le, kuid uue juhtimiskorralduse toimimise hindamiseks peab arvestama ka muid samal ajal planeeritavaid reforme, sest üksikud muudatused omandavad tähenduse erinevate muudatuste ja kehtiva regulatsiooni koosmõjus.

## ANALÜÜSITAVATE MUUDATUSTE LÜHIÜLEVAADE

Planeeritavad olulisemad muudatused VTK-s võib kokku võtta järgnevalt.

- ✚ **Samaliigiliste kohtuasutuste ühendamine.** Neljast maakohust saaks üks maakohus, kahest halduskohust üks halduskohus ja kahest ringkonnakohtust üks ringkonnakohus. Esimese astme kohtus moodustatakse spetsialiseerumisvaldkondade järgi osakonnad. Iga kohtunik määratakse tööjaotusplaanis ühe osakonna koosseisu vastavalt tema spetsialiseerumisvaldkonnale. Ringkonnakohtus menetlevad kohtunikud kohtuasju kogu ringkonnakohtu piires vastavalt oma spetsialiseerumisvaldkonnale. Ringkonnakohtu üldkogu võib otsustada, et kolleegiumides moodustatakse kitsamalt spetsialiseerunud osakonnad.
- ✚ Nii maakohtul, halduskohtul kui ka ringkonnakohtul oleks **üks või mitu kohtumaja**. Kohtumajade täpsed asukohad otsustaks kohtute haldus- ja arendusnõukogu. Kui kohtunik arutab asja kohtumajas, mis ei ole tema alaline teenistukoht, hüvitatakse talle sõidu- ja majutuskulud, samuti muud lähetuskulud.
- ✚ Juhtimise koondamine, **territoriaalse ja osaliselt juba valdkondliku juhtimise asendamine ainult valdkondliku juhtimisega**. Üks üleriigiline tööpiirkond (kohtuasjade jagamine ja lahendamine üle riigi, üleriigiline tööjaotusplaan), spetsialiseerumisel põhinevad menetlusgrupid.
- ✚ Kohut juhiks **kohtu esimees**, keda nõustaks kohtu eestseisus. Iga kohtu esimees oleks administratiivne juht horisontaalsetele osakondadele. Kohtu esimees otsustab kohtuniku üleviimise teise osakonda või teise kolleegiumi. Kui kohtunik sellega ei nõustu, lahkub kohtunik hüvitisega.
- ✚ **Kohtu eestseisus** kinnitab kohtu tööjaotusplaani, milles määratakse ka kohtu osakondade arv ja üksikasjalikumad spetsialiseerumisvaldkonnad. Eestseisus nõustab kohtu esimeest kohtu juhtimisel ja esitab arvamuse kohtu tegevust puudutavate oluliste otsuste tegemisel. Kohtu eestseisusesse kuuluvad esimese astme kohtutes osakondade juhatajad ja ringkonnakohtus kolleegiumite esimehed ning lisaks kohtunike üldkogu poolt neljaks aastaks valitud liikmed.
- ✚ **Kohtu üldkogus** saavad kohtunikud kaasa rääkida kohtu arengusuundade määramisel, kohtu kui terviku töökoormuse küsimustes ning üldistes küsimustes seisukohtade kujundamisel ja arvamuste andmisel.

## MUUDATUSTEGA TAOTLETAVAD EESMÄRGID

VTK-s on sõnastatud järgmised reformi eesmärgid:

- võimaldada kohtunikele suuremat valdkonnasisest spetsialiseerumist;
- soodustada üleriigiliste valdkonnapõhiste osakondade loomist;
- ühtlustada eri piirkondade kohtunike töökoormust;
- ühendada kogu kohtusüsteemis olev ressurss ja teha selle kasutamine paindlikuks;

- tagada kohtunikele huvitavate ja väljakutset pakkuvate asjade lahendamine üle riigi;
- ühtlustada kohtupraktikat ja menetlusaegasid üle riigi;
- tagada paremini kohtumenetluses osalejate võrdne kohtlemine.

Kuigi erinevates reformi kirjeldavates dokumentides on eesmärged erinevalt sõnastatud, võib lühidalt kokku võtta, et eesmärk on jõuda tõhusama juhtimiseni läbi ressursside paindlikuma kasutamise, võimaldada suuremat tööjaotuse paindlikkust ja töökoormuse ühtlustamist ning kohtunike spetsialiseerumist.

# KOHUS KUI PROFESSIONAALNE PÕHISEADUSLIK INSTITUTSIOON. JUHTIMISMUDELID

## PROFESSIONAALSES ORGANISATSIOONIS

Nii kohtul institutsioonina kui ka kohtunikel on põhiseadusest tulenev eristaatus ja roll demokraatlikus riigikorralduses, võimude lahususel ja tasakaalustatusel toimiva õigusriigi tagamisel. Kohus on üks demokraatliku õigusriigi samm. Kohtuasutus ei ole tavaline ametiasutus. Seega senised Eesti kogemused peamiselt ametiasutuste (või valitsusasutuste hallatavate asutuste ja riigi sihtasutuste) ja ka kohalike omavalitsuste üksuste liitmisest tõhususe saavutamiseks ei ole üks-üheselt kohtusüsteemile üle kantavad ning arvestada tuleb kohtusüsteemi eripärade ning põhiseadusliku staatusega. Seniseid kogemusi teiste asutuste liitmisest Eestis ei ole ka piisavalt ja usaldusväärselt uuritud.

Õigusteadlased on eriarvamusel, kas Riigikohtu kõrval on esimese ja teise astme kohtuasutused põhiseaduslikud institutsioonid ning mil määral piirab põhiseadus kohtuasutuste ümberkorraldamist.<sup>1</sup> Vaieldamatult paneb põhiseadus paika kogu kohtusüsteemi üldise ülesehituse (PS § 148-149) ning annab sõltumatuse ja ametikohakindluse garantii kõigi kohtuastmete kohtunikele (§ 147). Sõltumatus kui keskne toimimise printsiip hõlmab ka kohtuvõimu kui institutsiooni tervikuna. Igasugused kohtuasutuste reformid peaksid seega olema eriti hoolikalt läbi kaalutud, et kohtusüsteemi struktuur ja juhtimiskorraldus tagaks põhiseaduslike garantiide ellu rakendamise praktikas. Kohut kui institutsiooni ei või paisata juhtimissegadusse, mis võiks ohustada kohtuvõimu võimet tasakaalustada seadusandlikku ja täidesaatvat võimu (PS § 4) ning tagada ühiskonnale professionaalne ja kättesaadav kohtumenetlus.

Oma järgnevas analüüsis vaatleme kohtute liitmist läbi avaliku sektori juhtimisteoriate, ning võimalusel toetume spetsiifiliselt kohtute juhtimist käsitlevale rahvusvahelisele teaduskirjandusele. Analüüsi aluseks on kohtute mõtestamine **professionaalsete organisatsioonidena**. Juhtimistooria järgi on professionaalsed organisatsioonid sellised, kus funktsioonide keerukuse tõttu töötab kriitiline mass kõrgelt kvalifitseeritud spetsialiste, kes omavad spetsiifilisi ekspertteadmisi ja teevad seeläbi ära suure osa organisatsiooni sisulisest tööst (Holvast ja Lindeman 2020; Noordeggraaf 2015; Mintzberg ja Lampel, 1999). Tüüpilised professionaalsete organisatsioonide näited on haiglad, ülikoolid ja kohtud. Sellistes organisatsioonides on kõrged sisenemisbarjäärid (nõutav kõrge haridustase, kvalifikatsiooninõuded, täpselt reguleeritud värbamisprotsess) ning töötajad on kõrge autonoomiaga tippspetsialistid. Juhtkonna võimalused sisulise töö "ülalt-alla" käskude ja keeldudega juhtimiseks on väga tagasihoidlikud. Kohtuniku

---

<sup>1</sup> Vt nt Kõve, V. 2025. Põhiseaduse piirid kohtusüsteemi ümberkujundamisel ehk kas tuleviku määrab grammatika? Riigiõiguse sihtkapitali riigiõiguse blogi; Jäätma, J. 2025. Kas Eestile on kombeks üks astmekohtu asutus korraga? Riigiõiguse sihtkapitali riigiõiguse blogi; Ernits, M. 2025. [Kohtute seaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu \(kohtute haldamise tõhustamine\)](#), 632 SE. Põhiseaduslikkuse eksperthinnang; Tartu Ülikool. 2025. Väljatöötamiskavatsuse „Kohtunike töökoormuse ühtlustamine, asenduskohtunike ametisse nimetamine, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamine jt ettepanekud kohtute töö efektiivsemaks muutmiseks põhiseaduspärasuse analüüs“

sõltumatus on konkreetse kohtuasja lahendamisel seadusega tagatud ja juhtimise teel sellesse sekkumise võimalused on ülimalt piiratud, mistõttu on tegemist ühe kõige enam professionaalse organisatsiooniga ühiskonnas (Holvast ja Lindeman 2020). Professionaalse organisatsiooni juhtimise loogikast lähtudes tähendab kohtu juhtimine eelkõige tingimuste loomist kohtunike motiveerimiseks ja töösoorituse tõstmiseks, erialase pühendumise ning kohtupidamise väärtuste tagamiseks.

Professionaalsete organisatsioonide juhtimise mõistmiseks eristatakse kolme mudelit: **kollegiaalne, managerialistlik ja hübriidmudel**. Juhtimisteooria järgi sobivad professionaalsetele organisatsioonidele kollegiaalse-managerialistliku juhtimise skaalal kollegiaalsed või üha enam populaarsust võitvad hübriidmudelid (Mintzberg ja Lampel, 1999; Noordeggraaf 2015; spetsiifilisemalt kohtute osas Holvast ja Doornbos 2015; Holvast ja Lindeman 2020; Visser 2019).

**Kollegiaalne juhtimine** on traditsiooniline professionaalsete organisatsioonide juhtimise mudel, kus ühise eesmärgi suunas tegutsevad inividid teevad juhtimisotsuseid otsustuskogudes ühiselt, tuginedes koostööle ja ekspertiisile. Domineerib konsensususe saavutamisele suunatud otsustusprotsess. See eeldab, et liikmed jagavad ühiseid väärtusi, mis on juhtimistegevuse aluseks. Kollegiaalsust võib käsitleda ka kui personali pühendumust oma professionaalsele kogukonnale ja selle väärtustele, kus vastastikust koostööd arendatakse ühiste eesmärkide ja riigi teenimise nimel (Holvast ja Lindeman 2020). Kollegiaalses mudelis toimub juhtide valimine *primus inter pares* printsiibil, mis tähendab juhtide valimist oma liikmeskonna seast, ning nende ametiaeg on ajaliselt piiratud. Kollegiaalse autoriteedi printsiibist lähtudes valitakse üldjuhul juhtideks pikaajalise ja eeskujuliku professionaalse karjääriga kolleege. Kollegiaalses juhtimiskultuuris väärtustatakse sõbralikku töökeskkonda, kus töötajad tunnevad end ühtehoidva meeskonnana. Kollegiaalsus soodustab ühtekuuluvustunde ja pikaajalise lojaalsuse kujunemist ning aitab vähendada pingeid töökeskkonnas, kus lahknevaid arvamusi ja seisukohti lahendatakse läbi ühise diskussiooni. Kollegiaalse juhtimise eesmärgiks on võimu ja autoriteedi hajutamine ning autokraatliku juhtimise piiramine. Kollegiaalsus väärtustab kollektivismi üle individualismi. Kohtute juhid ei esinda iseennast, oma erahuve või kohust ainuisikuliselt, mistõttu on kohtute juhtimisel kollegiaalsel otsustamisel oluline roll. Kollektiivne otsustusmudel ei tähenda, et juhil puuduvad vajalikud distsiplinaarmedetmed olulistele rikkumistele reageerimiseks. (vt ka Hollandi näitel Holvast ja Doornbos 2015).

Tuginedes ekspertstaatusel on kollegiaalse juhtimismudeli põhiomaduseks detsentraliseeritud struktuurid, kus toetakse alt-üles algatusi ning info liikumist alt-üles ja ülalt-alla (Kligyte ja Barrie 2014). Ressursside jagamine otsustatakse erinevate tasandite kollegiaalsetes otsustuskogudes. Avaliku sektori professionaalsete organisatsioonide töö iseloom on tihedalt seotud kutsest lähtuvate normide ja väärtustega. See erineb erasektori loogikast, kus püüdlused on suunatud üldjuhul kasumi maksimeerimisele ja autoriteet põhineb määratud positsioonil (Kligyte ja Barrie 2014). See tähendab, et kollegiaalsus toimib ka järelevalvemehhanismina. Läbi kollegiaalsete otsustuskogude peavad juhid põhjendama ja kaitsma oma argumente, mille üle saab liikmeskond arutleda, neid vajadusel kritiseerida ja argumenteerida. Kollegiaalses organisatsioonikultuuris toimub teatud mõttes iseeneslik institutsionaalse konteksti praktikate ja väärtuste ühtlustamine, taastoomine ja jagamine, seejuures eriti uuematele liikmetele (Holvast ja Doornbos 2015).

Kollegiaalsus tähendab kollegiaalset vastutamist, mistõttu on kvaliteedi tagamine organisatsiooni ja selle liikmete ühine eesmärk, mida üldjuhul rakendatakse läbi ekspertiisil põhineva diskussiooni, kus hindamise struktuur ja kriteeriumid lepitakse kokku organisatsiooni sees.

Kollegiaalne juhtimine on aeganõudev. Kui toimimise aluseks on kohtunike seas ühiste väärtuste jagamine, siis praktikas on osapooltel oma isiklikud arusaamad ja vaated, mis võivad takistada otsusteni jõudmist. Kuigi kollegiaalsus väärtustab sõbralikku töökeskkonda ja ametivennalikke suhteid, võivad paradoksaalsel kombel just need saada selle mudeli piiranguks. Kui juht muutub oma töötajate suhtes liiga kollegiaalseks ja sõprussidemed lähedaseks, võib see raskendada tema võimet keerulistes situatsioonides vajalikke otsuseid vastu võtta, mis võib pidurdada organisatsiooni arengut. Kollegiaalse juhtimise vastandiks on avalikus sektoris 1980.-1990. aastatel levima hakanud **managerialism**, kus organisatsiooni peamise edu tagatiseks peetakse juhtkonda ja juhtimist. Managerialismi keskseks sõnumiks on „laseme juhtidel juhtida“ andes neile autonoomia ning „paneme juhid juhtima“ kehtestades tulemuseesmärgid. Managerialism seab fookuse juhi/juhtkonna töö idealiseerimisele, mille eesmärgiks on tõhustada organisatsiooni, vähendada ressursikulu, tsentraliseerida otsustamist ja juhtimist läbi hierarhilise struktuuri ja võimuahela. Sellist käsitlust „segavad“ kollegiaalsed otsustuskogud, mistõttu vähendatakse nende rolli ja võimendatakse tippjuhtkonda (Pollitt ja Bouckaert 2017; Holvast ja Lindeman 2020). Managerialismis ei toetata alumiste tasandite töötajate osalust juhtimisotsustes kaasa rääkimises, sest see nõuab aega ning eeldatakse, et neil puudub vajalik (juhtimis)kompetents. Managerialismi kohta tehtud uuringud näitavad, et tugeva hierarhilise struktuuri ehitamine toob praktikas tihti kaasa väiksemate üksuste liitmise. Ka planeeritavad muutused Eesti kohtusüsteemis võtavad aluseks managerialistliku lähenemise koos otsustusõiguse kontsentreerimisega üksikutele tippjuhtidele.

Managerialism väärtustab erasektori kogemuse ja turupõhimõtete kasutamist avalikus sektoris ning keskendub peaaesjalikult juhtimismehhanismide arendamisele ja täiustamisele. Managerialismi rakendamine avalikus sektoris on käinud käsikäes kärpimise ning tõhususe otsingutega. Juhtimist nähakse kui universaalset protsessi, mis on sarnane sõltumata organisatsiooni tüübist ja eripäradest. Eksisteerivad nn elukutselised juhid, kes sobivad juhtima mistahes organisatsiooni ning kes ei pea juhiks saamiseks organisatsiooni sisulisest tööst enne väga palju teadma. Ressursside jagamise üle otsustab tippjuht(kond) ning märgatavalt suureneb erinevate tulemusindikaatorite ja tulemusjuhtimise kasutamine ressursside jagamisel (Pollitt ja Bouckaert 2017; Visser 2019). See on mõnikord ka põhjuseks, miks (potentsiaalsed) juhid toetavad managerialistlikke põhimõtteid ja juhtivatel positsioonidel mitte olevad töötajad eelistavad pigem kollegiaalset juhtimist.

Kui rahvusvahelises kontekstis idealiseeriti managerialismi avalikus sektoris eriti 1990. aastatel, siis praeguseks on see saanud palju kriitikat nii laiemalt avaliku sektori kui eriti professionaalsete organisatsioonide juhtimise kontekstis (kohtute osas vt Visser 2019; Holvast ja Doornbos 2015; Holvast ja Lindeman 2020). Managerialismiga kaasneb organisatsiooni igapäevatöö ja juhtkonna tegevuse üksteisest kaugenemine, mis viib juhte eemale organisatsiooni toimimisest, vähendab nende informeeritust organisatsiooni rakendustaseme probleemidest ja toob kaasa juhtkonna elitariseerumise (Holvast ja Lindeman 2020). Vähenev kollegiaalsus ja kaasatus otsustusprotsessidesse süvendab juhtide võõrandumist veelgi. Managerialistliku juhtimise üks võtmeaspekte on olnud

tulemuspõhine ressursside eraldamine, mis on tihti vastuolus professionaalse organisatsiooni väärtustega, kus tulemuste (automatiseeritud) kvantitatiivne hindamine ei ole sageli võimalik (Visser 2019). Kui juhtkond otsustab ainuisikuliselt ressursside jagamise üle, vähenevad kollegiaalsus ja sidusus märgatavalt (Visser 2019). Managerialistlik lähenemine mõjub negatiivselt organisatsioonisisesele koostööle ja kogemuste vahetamisele, professionaalsetele väärtustele ja käitumishormidele, tõstes esiplaanile iga üksiku üksuse või töötaja kvantitatiivsete tulemuste saavutamise. On oht, et juhid ei saa otsusetegemiseks piisavalt sisendit professionaalse töö tegijatelt ning seetõttu kannatab juhtimisotsuste kvaliteet. Juhi kätte võib koonduda liiga tugev ja tasakaalustamata võim, mis tekitab organisatsiooni toimimise jaoks väga suuri riske (näiteks ebasobivast juhust tulenevad valed juhtimisotsused, personali voolavus, võimaluste suurenemine politiseerumiseks ning kohtunike sõltumatuse ohustamiseks). Managerialistlik lähenemine toob suure tõenäosusega kaasa kohtunike motivatsiooni, tööga rahulolu ja pühendumise probleemid (Holvast ja Doornbos 2015; Holvast ja Lindeman 2020; Visser 2019). Managerialism võib ohustada kohtute alusväärtusi nagu sõltumatus, erapooletus ja autonoomia (Holvast ja Lindeman 2020). Need on ka põhjused, miks professionaalsete organisatsioonide uurijad ei toeta managerialistlike põhimõtete rakendamist (nt Mintzberg ja Lampel 1999; Noordegraaf 2015; kohtute puhul spetsiifilisemalt Visser 2019; Holvast ja Doornbos 2015), vaid soovivad kollegiaalse mudeli nõrkuste kompenseerimiseks pigem nn hübriidmudelit.

Seega kasutavad professionaalsed organisatsioonid üha rohkem **hübriidmudelit**, mille eesmärgiks on tasakaalu otsimine managerialistliku ja kollegiaalse juhtimismudeli tugevuste ja nõrkuste vahel (Holvast ja Lindeman 2020). Mintzbergi ja Lampeli (1999) järgi ei saa töö keerukuse ja kompleksuse tõttu professionaalset organisatsiooni liiga palju standardiseerida (ja seekaudu ka selle juhtimist tsentraliseerida). Professionaalse organisatsiooni juhtimisel ei saa probleemidele läheneda iga kord ühetaoliselt ning kvaliteetse tulemuseni jõudmiseks on vaja tööprotsessis langetada mitmeid eraldiseisvaid otsuseid, mistõttu on töötajatel märkimisväärne autonoomia oma töö sisu üle (Visser 2019). Professionaalses organisatsioonis on seetõttu oluline, et juhi autoriteet põhineks usaldusel talle alluvate professionaalide silmis. Juhtide roll on kohtusüsteemis võrdlemisi kitsas, tänu töö iseloomule on nende otsene panus lõpp-produkti madal ning nende otsene sekkuv roll võrreldes erasektori võimalustega oluliselt tagasihoidlikum. Kuigi professionaalne juhtimine vastandub teataval määral managerialistlikule käsitlusele, leitakse, et nende koos eksisteerimine on teatud piirini võimalik.

Peamised küsimused, mis hübriidses mudelis tekivad, on järgmised: 1) kuidas koordineeritakse tööjaotust; 2) kuidas on jagatud võim ja otsustusõigus; 3) millised väärtused on kesksed (Noordegraaf 2015). Nendele küsimustele vastamiseks ning managerialismi, kollegiaalsuse ja professionaalsuse koosseksisteerimiseks on erinevaid viise.

Esimene ja enim räägitud lahendus on **eristada professionaalne ja administratiivne tööprotsess**. Kohtu kontekstis tähendab see, et sisulises kohtumõistmises tuleks kasutada rohkem kollegiaalseid juhtimismeetodeid ning tugisüsteemi kuuluvate administratiivsete ülesannete puhul saab rakendada manageriaalset, efektiivsusele suunatud juhtimist (Noordegraaf 2015). Eriaspetsiifilisi teadmisi vajavad otsused saab eraldada administratiivsetest küsimustest, mis aitab professionaalidel säilitada oma sõltumatust ja motivatsiooni, kuid jätab administratiivsetes küsimustes ruumi ka

juhtkonna ainuotsustele. Seeläbi saaksid kohtud vähendada tunnetuslikku distantssi juhtide ja kohtunike vahel, andes sisulistes kohtunike igapäevast tööd puudutavates otsustes (nt töökoormus, spetsialiseerumine, menetlusgrupid) otsustusõiguse kohtunikele, vajadusel kohtunike kogudele ning tsentraliseerides otsustamist administratiivsetes küsimustes (nt digilahenduste arendamine, raamatupidamine, ruumide haldus, avalikkussuhted, personaliarvestus, kohtusaalide seadmed, arhiivid jne).

Teine oluline dimensioon hübriidisel lähenemisel on professionaalide (kohtunike) **koostöö ja kaasamine juhtimisotsuste tegemisse**. Professionaalne juhtimine kätkeb mitmeid tasakaalumehhanisme kollegiaalse ja managerialistliku mudeli vahel. Võimu asümmeetriat saab vähendada, nähes ette kohtunike osalemise otsuste sisulisel ettevalmistamisel selleks, et tagada (mitmekesise) informatsiooni jõudmine otsustajateni (Holvast ja Doornbos 2015; Visser 2019). Tegemist ei ole juhtide alahindamisega, vaid ettevaatusabinõuga kohtunike asjatundlikkuse, seaduslikkuse ja sõltumatuse tagamiseks. Kaasamise kontekstis ei ole piisav, kui professionaalidega ainult (passiivselt) konsulteeritakse, vaid neil peab olema reaalne võimalus otsusetegemise protsessis kaasarääkimiseks. Juhi otsustusõigust saab kombineerida ka kollegiaalse juhtimise elementidega, kus kollegiaalsel juhtimisorganil võib olla näiteks vetoõigus juhi otsuste üle (Mintzberg ja Lampel 1999). Managerialistlikke elemente on mitmetes riikides erinevalt kohtute juhtimisse rakendatud (vt nt Viapiana et al. 2023 võrdlevat uuringut Soome, Itaalia ja Hollandi kohta). Heaks näiteks hübriidmudeli süstemaatilise rakendamise kohtusüsteemis on Holland (Dijkstra et al. 2017; Holvast ja Lindeman 2020; Visser 2019), kus on ühelt poolt kombineeritud managerialistlik juhtimine ja tulemuste mõõtmine ning teiselt poolt kollektiivsete juhtimisorganite olulisus ning kollektiivne vastutus. See võimaldab kohtunikel säilitada oma sõltumatuse ja identiteedi, pakkudes samal ajal juhtkonnale väärtuslikku sisendit, aidates säilitada kahe erineva institutsionaalse loogika – administratiivse ja professionaalse – püsimist ning tekitades nende vahel omavahelist sünergiat (Holvast ja Lindeman 2020). Erinevate juhtimisviiside koos eksisteerimine on võimalik, kui potentsiaalsed vastuolud lahendatakse omavahelise koostöö käigus. Juhtide valikul on hübriidsuse tunnuseks, kui administratiivne tippjuht täidab samal ajal ka sisulist rolli ehk on tegev kohtunikuna, millega kaasneb ametialane autoriteet. Hübriidselt juhitud professionaalne organisatsioon on küll bürokraatlik, kuid detsentraliseeritud ning pakub professionaalidele mitmesuguseid võimalusi kollegiaalseks osalemiseks (Mintzberg ja Lampel 1999).

## 1. JUHTIMISE TSENTRALISEERIMINE

Nagu eelnevas peatükis kirjeldatud, sobib kohtutele kui olemuselt sügavalt professionaalsetele organisatsioonidele kõige paremini hübriidne juhtimismudel, mis kombineerib endas kollegiaalset ning managerialistlikku juhtimist. Planeeritavad muutused Eesti kohtusüsteemis võtavad aluseks eeskätt managerialistliku lähenemise, mida ei ole kollegiaalse juhtimise elementidega piisavalt tasakaalustatud. Erinevalt senise arengu jooksul kujunenud tugeva kollegiaalse juhtimise ja otsustamise elementidega mudelist koondatakse otsustusõigus üksikute tippjuhtide kätte. Mida suurem on organisatsioon ja mida kaugemal on tippjuhi tasand, seda vähem on võimalusi kollegiaalsete mehhanismide kasutamiseks ning seda enam kaldub juhtimine managerialistliku otsustamise suunas tuues kaasa juhi ja kohtunike kaugenemise üksteisest, kohtunike motivatsiooni languse ning teised managerialistliku mudeli riskid.

Liidetud kohtutes nähakse kohtu esimehele kohtu töö korraldamisel ette väga suur otsustusõigus. Laieneb nii kohtu esimehe otsustusõiguse ulatus võrreldes senisega kui kasvab oluliselt juhitavate organisatsioonide suurus, kattes siiani eraldi eksisteerinud samaliigilised kohtud. VTK sedastab, et „kohtu esimehel peab olema võimalus kohtuasutust juhtida, kohtunike ülesanne on esmajoones õigusemõistmine“ (lk. 12). Väga kaalukaks muutub uue juhtimiskorralduse detailide täpne sõnastus seaduses, mida VTK põhjal hinnata ei saa. Nn „kohtureformi seaduse“ eelnõus oleva korralduse järgi kinnitab esimees kohtu struktuuri ja kohtuteenistujate koosseisu, otsustab, millisesse osakonda kohtunik kuulub, otsustab kohtuniku üleviimise ühest osakonnast teise, määrab kohtuniku alalise teenistuskoha, kehtestab kohtu kodukorra ja täidab muid juhtimisfunktsioone. Seaduseelnõu näeb mitmel juhul ette kohtuniku või eestseisuse arvamuse ära kuulamise, kuid see ei ole kohtu esimehele siduv. Olulise otsustuskohana tuleb esile kohtu tööjaotusplaani koostamine ja kinnitamine, mille tänases korralduses kinnitab kohtu üldkogu (KS § 36 lg 1). Eelnõus saab kohtu esimees õiguse kohtu tööjaotusplaani kinnitamiseks (eelnõu projekt § 37 lg 2). VTK kohaselt kinnitab kohtu tööjaotusplaani, otsustab osakondade moodustamise ning kohtunike osakondadesse jaotumise kohtu eestseisus, kuid lahti on kirjutamata täpne kohtu esimehe ning eestseisuse otsustusõiguse jaotus ning otsustusprotsess.

Oluline on, et kui minna uue juhtimiskorralduse üksikasjadesse (mida VTK ei anna), siis eelnõu § 36<sup>1</sup> ette nähtud **kohtu eestseisus ei taga kohtu esimehele antud laialdase otsustusõiguse tasakaalustamist** ning managerialistliku juhtimise täiendamist professionaalses organisatsioonis vajalike kollegiaalse juhtimise elementidega.

- Osaliselt on lahtiseks jäetud eestseisuse suurus ja koosseis ning kohtu esimehel on oluline mõjuvõim eestseisuse kujundamise osas. Eestseisusesse kuuluvad maa- ja halduskohtu osakondade juhatajad ning ringkonnakohtus kolleegiumite esimehed, kelle nimetab ametisse kohtu esimees. Lisaks osakondade juhatajatele ning ringkonnakohtus kolleegiumite esimeestele kuuluvad eestseisusesse kohtunike poolt neljaks aastaks valitud liikmed, kelle arv ja valimise kord nähakse ette kohtu kodukorras, kuid kohtu kodukorra kinnitab kohtu esimees. Ka kohtu kodukorra kinnitamise juures on üldkogul ainult arvamuse andmise õigus.
- Eestseisuses osalemist ei nähta reaalse tööülesandena, mille eest oleks eestseisuse liikmetele ette nähtud töötasu või muu töökoormuse vähendamine. Juhtimisfunktsiooni täitmine, et nõustada ja tasakaalustada kohtu esimeest, eeldab aga olulist ajakulu ja vaeva.

Eelnõu kohaselt väheneb liidetud kohtutes potentsiaalselt väga oluliselt kohtunike üldkogu roll. VTK järgi on üldkogu pädevuses „kohtu kui terviku töökoormuse küsimused“ (lk. 13). Kriitilise tähtsusega saavad olema tulevase regulatsiooni detailsed sätted, mis koosmõjus määravad ära erinevate juhtimisorganite omavahelise suhte ja otsustusõiguse jaotuse. Olemasolevas eelnõus esimehe oluliselt kasvava otsustusõiguse tasakaalustamiseks ette nähtud eestseisus on oma baaskujunduse poolest esimehe poolt (soovi korral) manipuleeritav. Sellise lahenduse elluviimisel loodaks kohtute liitmisel managerialistlikul juhtimismudelil põhinev struktuur, kus kohtunike võimalus juhtimisotsuseid ja kohtu töökorraldust kollegiaalselt mõjutada oleks väga piiratud. Selline lahendus ei sobiks kokku professionaalse organisatsiooni toimimise loogikaga.

Suurte ja tervet Eestit katvate kohtuorganisatsioonide loomisega **kasvab tunduvalt ka surve juhtimisotsuste tsentraliseerimiseks ja standardiseerimiseks**. Ühelt poolt on suurem standardiseerimine vajalik selleks, et tagada kodanike võrdne kohtlemine ja võrdne ligipääs kohtumõistmisele üle Eesti (nt pannes paika videoistungite pidamise põhimõtted ja alused menetlusseadustikes). Teiselt poolt kaasnevad suurte ühendorganisatsioonidega barjäärid paindlike lahenduste rakendamisele kohtunike töökorraldust puudutavates küsimustes, näiteks organisatsioonisisese õigluse tagamise või võrdse kohtlemise argumendil. Kombineerituna kohtu esimehele antud suure otsustusõigusega ning eestseisuse piiratud rolliga viib see tõenäoliselt kohtunike autonoomia olulise vähenemiseni oma töökorraldust, töö asukohta ning spetsialiseerumist puudutavates otsustes.

Tsentraalsele juhtimisele allutatud struktuur on ka oluliselt **vastuvõtlikum potentsiaalsele politiseerimisele või muul viisil kallutamisele** tuues kaasa riskid kohtunike sõltumatusele (Holvast and Doornbos 2015). Kohtunike sõltumatuse põhimõte välistab õigusemõistmise igasuguse sisulise suunamise töökorralduse või üksikute juhtimisotsuste kaudu, kuid kohtu esimehele antav (ainu)pädevus kohtunikku isiklikult väga tugevalt mõjutavate otsuste tegemisel loob esimehele võimaluse survestada "ebamugavaid" kohtunikke kohtust lahkuma või teatud tüüpi asjade lahendamisest loobuma. See on otsene oht kohtunike sõltumatusele. Kuigi lahkumishüvitis näiteks teenistuskoha muutusega mittenoustumise tagajärjel ametist lahkumisel on põhjendatud, ei saa see õigustada kohtuniku ametikindluse garantii nõrgestamist. Kohtuniku ja kohtu esimehe lahendamata vastuolude puhul võetakse sisuliselt kohtunikul võimalus kohtunikuna töötada, sest ei ole teist kohtuasutust, kuhu tööle minna. Ainus võimalus on liikuda teise kohtuastmesse, kuid see on lahendus vaid väga üksikudel juhtudel. Planeeritava muutusega toimuks võimu kontsentreerumine üksikute kohtu esimeeste kätte, otsusetegemise kaugenemine kohtunikust ning iga kohtuniku võimu vähenemine. See tähendaks põhimõttelist liikumist managerialistliku juhtimismudeli suunas.

Oluline küsimus on ka selles, kus paikneb kohtu esimehe lojaalsus. Kui kohtunikud tunnetavad, et kohtu esimees ei esinda igapäevase tööprotsessi korraldamisel nende huve, suurendab see kohtunike lahkumist oma ametist (Holvast ja Doornbos 2015). Kohtute liitmise alane teaduskirjandus (nt Holvast ja Doornbos 2015; Holvast ja Lindeman 2020; Agrell et al. 2020; Mughan 2024; Visser 2019) hoiatab selle eest, et taoline juhtimine mõjub pärssivalt eelkõige kohtunike motivatsioonile ja kohtuniku töö atraktiivsusele, aga võib samamoodi mõjutada ka kohtuametnike tööd. Enamgi veel, igasuguste organisatsioonide liitmisega toimub võimusuhte ümbermängimine. Kui erasektoris motiveerib ühinemisi eelkõige kasumi maksimeerimise soov, siis avalikus sektoris sageli ka üksikute inimeste või organisatsioonide soov oma mõjuvõimu suurendada. Liitmiste planeerimisel tuleb olla tähelepanelik, kuna mõnikord kalduvad liitmise kaudu oma võimu suurendada lootvad inimesed liitmisi toetama ja saavutatavaid eesmärgi ülehindama ning vastupidi, liitmise kaudu oma võimu kaotavad inimesed muutuste vastu olema (Karamustafa-Köse et al. 2022).

## 2. KOHTUNIKE JA KOHTUAMETNIKE MOTIVATSIOON

Kohtumõistmise keskmeks on iga üksik kohtunik, kelle tööst sõltub kohtu töö kvaliteet ja efektiivsus. Professionaalse organisatsiooni loogikast tulenevalt on juhtidel tagasihoidlik roll kohtunike sisulises töös. Seetõttu on ülioluline analüüsida kohtute liitmist **kohtuniku kui kohtusüsteemi võtmeisiku vaatevinklist** (Visser 2019; Holvast ja Doornbos 2015). Selline analüüs on praegusest reformikavast puudu.

Juhtimisteadustes on veenvalt näidatud ja selgitatud miks ja kuidas toimivad professionaalsete organisatsioonide motivatsioonisüsteemid erinevalt teistest organisatsioonidest. Tulenevalt kõrgest sisenemisbarjäärist on kohtunike näol tegemist eneseteadlike ja autonoomsete tippspetsialistidega, keda on keeruline ja kallis asendada (Visser 2019). Professionaalse organisatsiooni juhtimisel peab mõistma, et juhtkonna võimalused "ülalt-alla" käskude ja keeldude stiilis igapäevase sisulise töö juhtimiseks on äärmiselt piiratud. Hierarhilise juhtimise sisse viimine omab praktiliselt alati negatiivseid tagajärgi kohtunike motivatsioonile ning nende töö atraktiivsusele (Holvast ja Doornbos 2015; Holvast ja Lindeman 2020; Visser 2019). Professionaalse organisatsiooni juhtkonna eesmärgiks peaks olema eelkõige **professionaalide toetamine ning nende tööks optimaalsete tingimuste ja eelduste loomine** (organisatsiooni maine kujundamine, ressurssidega kindlustamine, toetava ja positiivse organisatsioonikultuuri kujundamine). Teaduskirjandus (nt. Holvast ja Doornbos 2015, Noordegraaf 2015) näitab, et professionaalsetele organisatsioonidele on hädavajalik töötajate kaasamine juhtimisse läbi kollektiivsete otsustuskogude. Eelkõige peaks iga kohtunik saama realselt kaasa rääkida oma töö korraldamisel (töökoht, spetsialiseerumine, töökoormus) ning oma lähima meeskonna kujundamisel. Seega on kohtunike ja kohtuametnike motivatsioon ja rahulolu otsustav tegur kohtute kvaliteetse ja efektiivse töö tagamisel ning peaks olema reformide plaanimisel keskseks kaalutluseks.

Ministeeriumite ümberkorraldamise analüüs (Kaldur et al. 2024, lk 35) tõi välja, et Eesti avalikud teenistujad ei näe ennast „n-ö legoklotside või pusletükkidena“, mida on lihtne eri struktuuride vahel liigutada. Avalikud teenistujad käsitlevad ennast professionaalidena, kellel on spetsiifilised kompetentsid, teadmised, oskused ja tööalased vajadused ning sellega arvestamata jätmine mõjutab nende igapäevast tööd negatiivselt. Kiirustades ellu viidud ministeeriumide ümberkorraldamise tõttu hakkasid inimesed töölt lahkuma (juhtide hinnangul võis lahkuda 5-10% muutusest puudutatud teenistujatest, koos tavalise tööjõu voolavusega 15-20% teenistujatest) ning muutus mõjus negatiivselt teenistujate motivatsioonile töötada riigisektoris (60% küsitlusele vastanutest tunnistas motivatsiooni vähenemist; Kaldur et al. 2024, lk. 24-25 ja lk 48-49). Lisaks tuli välja oluline perspektiivierinevus tippjuhtide ja spetsialistide tasandite vahel – kui tippjuhtide jaoks oli struktuurimuutus pigem "teeme ära" tööülesanne, siis spetsialistide jaoks arusaamatu ja motivatsiooni kärpiv ettevõtmine (Kaldur et al. 2024, lk. 34). Sama hoiak, kus kohtunikke ja kohtuametnikke käsitletakse piltlikult öeldes "nutritena" kohtu esimehe poolt juhitas süsteemis, näib domineerivat ka kohtuasutuste liitmise juures – **kohtunikke käsitletakse anonüümse ressursina, mida saab paindlikult üle Eesti kasutada**. Samas võime eeldada, et kohtuniku professionaalne identiteet on palju tugevam kui ministeeriumi ametnikul, tulenevalt nii oluliselt kõrgemast sisenemisbarjäärist, ekspertteadmisest kui autonoomiast.

Eelnev ei tähenda, nagu tugeva identiteediga professionaalses organisatsioonis ei oleks võimalik muutusi läbi viia. Muutuste planeerimisel peab arvestama professionaalse organisatsioonikultuuriga, tegelema kaasamise, läbipaistvuse ja sujuvusega. See on eriti oluline Eestis kui väikeriigis, kus iga spetsialist on väga suure kaaluga ning professionaalsete vajaduste ignoreerimisel lahkuvad eelkõige tippspetsialistid (Kaldur et al. 2024, lk 12 ja 35). Kuna kohtusüsteemis, eelkõige esimeses kohtuastmes on pidevalt täitmata kohtunike ametikohti ning lähiaastate jooksul tekib pensioniõigus kümnetel kohtunikel, on **kohtunike motivatsioon ning kohtunikuameti atraktiivsus üks olulisemaid tegureid kohtusüsteemi juhtimisel**. Kohtunike tõsised, sageli tööst põhjustatud haigused ja läbipõlemine on Eestis muutnud tavaliseks ja muret tekitavaks probleemiks. 2022. aastal Kohtunike Ühingu poolt läbi viidud küsitluse järgi on töökoormuse tõttu ametist lahkumist kaalunud aeg-ajalt 41,3% vastanuist ning sageli 9,2% (kokku 50,5% vastanuist). 79,8% vastanud kohtunikest pidas kõige demotiveerivamaks oma töös just töökoormust. Samas viidati motivatsiooni vähendavate teguritena ka mitmetele teistele probleemidele, mida asutuste ühendamine automaatselt ei lahenda: õigusemõistmisega mitteseotud ülesanded, koormuse vähendamine ülesannete muutmise kaudu või kohtute infosüsteemiga seotud probleemid (Kohtunike Ühing 2022).

Kuigi probleemiks on eelkõige kohtunike ebaühtlane koormus (Kõve 2025), pelutab kuvand, et kohtunikud on tööga ülekoormatud, juba täna potentsiaalseid kandidaate (vandeadvokaadid ja prokurörid ning kohtujuristid ja Riigikohtu nõunikud, õigusteaduse magistriüliõpilased) kohtunikuks kandideerimast (Tartu Ülikool RAKE 2023). Samuti ei aita teadmine, et kohtunike koormused on sama palga juures ebavõrdsed ja lisatööd ei premeerita, vähendada töötajate voolavust, mis on ületanud tavapärase piiri (Kõve 2025). Lisaks eelnevale tuleb silmas pidada praegu Eesti kohtusüsteemis toimuvat põlvkonnavahetust. Seetõttu on oluline pöörata süstemaatilist tähelepanu kohtunikutöö atraktiivsusele muude juuraharidust nõudvate ametitega võrreldes. Kohtunike käsitlemine vabalt ümber paigutatava ressursina, potentsiaalne vajadus pidada kohtuistungeid üle Eesti, vähendab tõenäoliselt veelgi olemasolevate kohtunike motivatsiooni ning langetab kohtunikutöö atraktiivsust. Kohtunikutöö atraktiivsuse vähenemisega kaasneb reaalne oht, et tugevaimad juristid otsustavad kohtunikuks mitte kandideerida ning olemasolevad kohtunikud hakkavad senisest aktiivsemalt tööturul ringi vaatama. Vajadus pidada kohtuistungeid üle Eesti võib eriti oluliselt mõjutada nii vanemate ja kogenenud kohtunike töömotivatsiooni kui ka väikeste lastega noori perspektiivikaid kohtunikke, kelle võimalused või soov töötamiseks füüsiliselt üle terve Eesti võivad olla piiratud. Enamgi veel, klassikaline organisatsiooniteooria alates Max Weberist näitab, et otsustuspädevuse kontsentratsioon ja otsustusõiguse kaugenemine kohtunikust, mille näiteks on kõrgetasemeliste professionaalide anonüümseks ressursiks taandamine, pärsib algatusvõimet ja otsustusjulgust üksiku kohtuniku tasandil. Ka VTK enda mõjuanalüüsis on seotud riske mainitud – spetsialiseerumisega võib kaasneda sagedaseam töö teistes kohtumajades ning suurtes struktuurides võib väheneda kohtuniku individuaalse panuse märkamine, mis mõjutab tööalast rahulolu. Suureneb logistiline keerukus ja sellega seotud töökoormus, halveneb töö- ja eraelu tasakaal. (lk 29)

Üheks võtmeküsimuseks kohtuniku töös on oma **meeskonna olemasolu ja juhtimisahelate toimimine**. Menetlusgruppi ei ole seni käsitletud kohtuniku meeskonnana, aga seda tuleks teha, kuna menetlusgrupist sõltub otseselt iga kohtuniku

töö kvaliteet ja efektiivsus (Holvast ja Lindeman 2020; Visser 2019). Meeskond töötab efektiivselt siis, kui selle liikmete vahel on usaldus, mis saab tekkida ainult pikema koostöö jooksul. Ühise töö käigus kujuneb välja kohtuniku, kohtujuristi ja istungisekretäri vaheline tööjaotus, toimub kogemuste vahetamine ja kaudne väljaõpe, ühtlustub kirjutamisstiil, kohanetakse üksteise võimekuse ning töökorraldusega (Holvast ja Lindeman 2020). Meeskonna toimimisel on ka oluline roll tagamaks kohtutöö sisuline katkematus, näiteks kohtujuristi roll kui kohtunik on ära seoses koolituse, haiguse, puhkusega või muul põhjusel. Üleriigilised juhtimisstruktuurid suurendavad distantsi kohtunike ja kohtuteenistujate vahel. Plaanitav reform läheneb menetlusgrupile tehnilisest vaatest keskendudes osapoolte funktsioonidele ning jätab täiesti tähelepanuta sujuvaks professionaalseks tööks üliolulised sotsiaalsed suhted ning igapäevaselt koos töötavate väikeste meeskondadega seonduvad kasud, mis kiirendavad tööd, tagavad kõrgema töö kvaliteedi, suurendavad tootlikkust, vähendavad tööpingeid, toetavad teenistujate toimetulekut keeruliste probleemidega ning toetavad motivatsiooni ja pühendumist (Holvast ja Doornbos 2015). Püsiv koostöö kohtujuristide ja kohtu istungisekretäridega annab kohtunikule kindluse, et meeskonna liikmed on kursis toimuvaga ning see on sujuva kohtumenetluse tagamiseks väga oluline. Lisaks mõjutab nii kohtujuristide kui istungisekretäride tööd kohtunike spetsialiseerumine. Lähenedes menetlusgrupi osalistele kui lihtsalt tehnilisele "ressursile", mida saab vabalt organisatsiooni sees ümber paigutada, lõhutakse sotsiaalsed ja ka spetsialiseerumisega seotud suhted, mis toetavad igapäevast efektiivset toimetulekut (Holvast ja Lindeman 2020). Kui kohtunikul ei ole võimalik toetuda usaldusväärsele ja stabiilsele meeskonnale, on tulemuseks kohtuniku töökoormuse kasv.

Vajadus stabiilse meeskonna järele ei tähenda, et kohtunikud ei võiks omavahel kohtujuriste ja istungisekretäri jagada. Eestis sellised jagamise mudelid juba töötavad, et tagada ka abistavale personalile täistöökoormus. Sisulise töö korraldus, millele kohtumõistmine igapäevaselt tugineb, on liidetud kohtuorganisatsiooni vormis VTK-s läbi mõtlemata. Kuigi VTK-s on mainitud, et „kohtujuristide ja istungisekretäride puhul on oluline nende meeskonda kuuluvuse tunne ning võimalus vahetu juhiga iga päev suhelda“ (lk 14), pole selge, mis võimalused on üksikul kohtunikul edaspidi kohtujuristi ja istungisekretäri tööd korraldada ja suunata nii konkreetse kohtuasja kui kohtuniku hetkel menetluses olevate kohtuasjade kogumi raames. Kui istungisekretärid viiakse kohtuhaldusteenistuse alluvusse ja kohtuhaldusteenistus omakorda allub kohtute haldus- ja arendusnõukogule, muutub juhtimisahel väga pikaks ja komplitseerituks ning suurenevad juhtimis- ja koordineerimiskulud (vt ka Jugl 2022). Kuigi kohtuhaldusteenistuse eesmärk on teenindada kohtunikke, siis juhtimisahelas asuvad kohtunikud ja kohtuhaldusteenistus üksteisest nii kaugel, et kohtunikel on üksnes väga kaudne ja läbi mitme juhtimistasandi võimalik kohtuhaldusteenistuse tööd mõjutada.

Käesoleva arvamuse kirjutamise ajal on lahtine nii **kohtuhalduse reformi tulevik** kui kohtute haldus- ja arendusnõukogu ning kohtuhaldusteenistuse toimimisega seotud detailid (Riigikogu menetluses eelnõu 632 SE). Kohtuorganisatsiooni erinevad juhtimissfäärid (eelarve, personal, hoonete haldus, organisatsioonistruktuur, sisuline töökorraldus, igapäevane juhtimine) on omavahel väga tihedalt seotud.

Kohtuhaldussüsteemi potentsiaalse muutusega nagu iga põhimõttelise struktuurireformiga kaasneb vältimatult palju ebamäärasust ning muutusega kohanemine nõuab süsteemi osapooltelt nii mentaalset kui ajalist ressursi. Kohtute liitmise algatamine ajal kui haldusmudeli muutmise detailid on lahtised ning liitmise kiirustamine ilma vajaliku

eelneva analüüsita tekitaks kogu kohtusüsteemi väga suure määramatuse. Rahvusvaheline kogemus näitab, et **mitme struktuurimuutuse samaaegne algatamine toob kaasa kaalukaid riske** organisatsioonide töökorralduse ja toimimise segadusse paiskamise vaatest. Kohtuorganisatsiooni ülekoormamine samaaegsete, aga olulisi ebamäärasusi hõlmavate reformidega võib tekitada koordinatsiooniprobleeme, ettenägematuid kulusid, teenistujates frustratsiooni ja töömotivatsiooni langust, vastuseisu muutustele ning viia nii negatiivse avalikkuse reaktsiooni kui kohtusüsteemi legitiimsuse vähenemiseni (nt Fernandez ja Rainey 2006; Hung 2022; Mukhtar 2015).

Seega tuleb uue kohtute juhtimisstruktuuri rakendumine nii **kontseptuaalselt (erinevate juhtimismudelite mõttes) kui operatiivselt (juhtimisahelate toimimine) detailselt läbi analüüsida**. Ühelt poolt ei pööra väljatöötamiskavatsus tähelepanu sellele, et erinevate kohtute (maakohus, halduskohus, ringkonnakohus) funktsioonid ja igapäevased tööruutüübid erinevad ning nõ. lööb kõiki sama lauaga, kuigi liitmise ja ühtse kohtuorganisatsiooni loomise mõjud on erinevates kohtuastmetes ja kohtutüüpides erinevad. Teiseks vajab läbi analüüsimist, kuidas on korraldatud juhtimisahel igapäevaselt koos töötavates meeskondades. Kavandatavate muudatustega saab edasi liikuda ainult siis, kui alluvussuhted ja töökorraldus on põhjalikult läbi mängitud üksiku kohtuniku vaatevinklist ning planeeritavatele lahendustele saadud ka kohtunike endi laiapõhjaline heakskiit. Seda tegemata tuleb arvestada olulise motivatsiooni langusega kohtunike hulgas, võimaliku efektiivsuse vähenemisega ja kohtunike töölt lahkumisega. Muutuste juhtimise parimast praktikast on koostatud hulganisti soovitusi, lähtuda võib näiteks Rahandusministeeriumi juhise suuremahuliste muudatuste elluviimiseks (Rahandusministeerium 2018/2023).

### 3. TÕHUSUSE TAOTLEMINE

VTK-s ja Kohtute Haldamise Nõukoja aruteludes rõhutatakse läbivalt eesmärki tõhustada kohtute tööd, et toime tulla töökoormuse kasvu, kulude kasvu ja ressursside (nii raha kui inimressursi) piiratusega. Silmas tuleb pidada, et **tõhusus ei pruugi tähendada kulude kokkuhoidu**. Tõhususe mõiste all mõeldakse erialakirjanduses alati protsessi sisendite ja väljundite suhet. Seega võib tõhususe parandamiseks olla vajalik ka sisendite (rahastamise, tööjõu) suurendamine, et saada enam väljundit (kiiremad menetlused, lahendatud asjade arv).

Euroopa Komisjoni võrdlevate andmete (CEPEJ) järgi on Eestis on juba praegu üks Euroopa Liidu kõige tõhusamaid kohtusüsteeme. Kohtuasjade lahendamiseks kuluv aeg on võrreldes teiste ELi riikidega keskmisest lühem ning kohtuasjade läbivaatamise määr keskmine. Seejuures on kohtusüsteemi eelarve suurus mediaanist madalam nii elaniku kohta kui ka osakaaluna SKP-st (European Commission for the Efficiency of Justice, CEPEJ 2024). CEPEJ võtab arvesse ainult kahte näitajat, mis ei ole kohtute töö tõhususe ega laiemalt tulemuslikkuse hindamiseks piisavad (Pereira 2025). Seega vaadatakse tõhususe hindamiseks ka teisi näitajaid. Tavaliselt kuuluvad nende hulka kohtuasjade läbivaatamise määr (mitu kohtuasja suudetakse lahendada võrreldes samal perioodil saabunud kohtuasjade arvuga), lahendamata asjade jäägi ja menetluse kestuse kõrval ka kohtunike tööaja kasutus, kulu ühe lahendatud asja kohta, kokkuleppega lõppevate asjade määr, edasikaebamiste ja otsuste muutmise määr, kasutajate rahulolu ja ligipääs õigusemõistmisele.

Kohtute ja kohtusüsteemi töö hindamisest tuleb eristada kohtunike töö tõhususe mõõtmist, kus vaadatakse koormusnäitajaid, tähtaegadest kinnipidamist, kohtunike kohta tehtud kaebuste ja distsiplinaarmenetluste hulka, aga ka panustamist juhtimisse, juhendamisse, koolitustesse (Aiello et al. 2023; Falavigna et al. 2018; Ippoliti 2015). Oluline on, et kohtute ja kohtunike töö otseselt mõõdetavate sisendite ja väljundite hindamisel ei tohi ära unustada kohtute laiemat eesmärki – tagada usaldusväärne ja aus kohtumenetlus, mis tähendab ka läbipaistvust, võrdset kohtlemist, ligipääsetavust ja selgitustööd. Liigne tõhususele orienteeritus, sh näiteks automatiseerimine või laialdane virtuaalsete istungite kasutamine aga õõnestavad kohtu töö usaldusväärset (Easton 2018). Näiteks Hollandis kasutatav süsteem *Rechtspraak* mõõdab kohtute ja kohtunike töö tulemuslikkust viies põhivaldkonnas, mis tuginevad kohtusüsteemi põhiväärtustele: erapooletus ja ausus, pädevus, kohtualuste ja poolte kohtlemine, kohtupraktika järjepidevus ning menetluste kiirus ja tähtaegadest kinnipidamine. (Dijkstra jt 2017)

Eestis usaldab 2023. aasta küsitluse andmetel kohut 62% rahvastikust, mis on üks avalike institutsioonide kõrgemaid usaldusnäitajaid ja ka üle OECD keskmise (OECD 2024). Usaldust kohtute vastu mõjutavad väga paljud tegurid, kuid teadlased on leidnud, et üks oluline tegur, mis mõjutab kogu õigussüsteemi usaldusväärset, on ka **usalduse olemasolu kohtusüsteemi sees** ehk usaldus kohtunike vahel ning erinevate kohtuasutuste ja -tasandite vahel. Kohtunike ja kohtute vaheline usaldus tugevdab kindlustunnet ja koostööd (Glavina 2024; Popelier et al. 2022). Seega peaks olema reformide eesmärgiks ka kohtusüsteemi sisemist usaldusväärset hoida ja kasvatada, toetades kohtunike töömotivatsiooni ning hoidudes läbimõtle mata muudatustest (vt p 2. Kohtunike ja kohtuametnike motivatsioon).

Mitmetes arenenud riikides on välja töötatud kompleksseid matemaatilisi mudeleid, et hinnata kohtute liitmise mõju töö tõhususele (nt Chen et al. 2024; Peyrache 2015). Käesoleva analüüsi raames töötasime läbi viimase kümnendi olulisema teaduskirjanduse, mis käsitleb kohtute horisontaalset liitmist. Põhjalikke empiirilisi uuringuid ja analüüse on tehtud Rootsi, Hollandi, Ameerika Ühendriikide ja Itaalia kohtusüsteemide põhjal. Enamik kohtute liitmist puudutavaid uuringuid jõuab järeldusele, et **mastaabisäästu teooria kohtute puhul ei tööta**, kuna kulude struktuuris on väga suur osakaal personalikuludel ja tööjõumahukad organisatsioonid ei suurenda oma tõhusust läbi horisontaalsete liitumiste. Leitakse, et tööjõukulude põhiste kokkuhoiukohtade potentsiaal on kohtute liitmisel ülimalt väike (Mattson ja Tidana 2019; Mughan 2024). Ükski teadusallikas ei too välja kohtuasutuse optimaalset suurust. Kirjandusest järeldub pigem, et kohtuorganisatsiooni suurusest olulisem on üksiku kohtu professionaalne juhtimine, kohtunike kvalifikatsioon ja motivatsioon ning pädeva tugipersonali olemasolu (Finocchiaro et al 2015; Mattson ja Tidana 2019).

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** (Chen et al 2024, Mattson and Tidana 2019). Falavigna et al. (2018) on Itaalia kohtute liitmisel näidanud väikest tõhususe tõusu, kuid alternatiivse metoodikaga uuring (Payrache 2015) ei näita liitumiste positiivset mõju. Mughan (2024) järeldab California kohtute liitmise analüüsile toetudes, et kohtute

konsolideerimise tulemusena tõusid kohtute kulud märkimisväärselt (31%) ning see kulude tõus oli püsiva loomuga, kuna tegemist oli suurenenud personalikuludega. Virginia osariigi kohtute liitmisel mõju tõhususele ei täheldatud (Raftery 2016).

Pikemas perspektiivis (rohkem kui 10 aasta tagant) on kohtute liitmise mõju nende produktiivsusele hinnatud Rootsis ja Hollandis. Rootsi puhul on leitud, et kohtute liitmine produktiivsusele mõju ei avaldanud (Chen et al 2024), Hollandi puhul leiti, et pikaajaline liitmiste mõju produktiivsusele oli negatiivne (Blank ja van Heezik, 2020). Mõned teadusuuringud (nt Peyrache 2015) väidavad omakorda, et kohtute tõhususe suurendamiseks tuleks suuremad kohtud hoopis tükeldata väiksemateks. Peamine motiiv väiksemate kohtute taga on madalamad administreerimis- ja juhtimiskulud, tsentraalsete juhtimis- ja koordineerimisvigade minimeerimine ning võimalus paindlikkuse tõusuks läbi juhtkonna ja kohtunike otsese ja operatiivse suhtluse. Kuna tõhususe näitajad erinevad ka eri kohtuasjade liikide ja kohtuastmete lõikes, järeldatakse ühtlasi, et standardised juhtimisinstrumendid üle kogu kohtusüsteemi ei sobi (Aiello et al. 2023; Pereira 2025).

**Peamine positiivne mõju kohtute liitmise protsessis on olnud kohtuasutuste ülesel õppimisel.** Kuna liitmiste käigus on olnud vajadus oma toimumispraktikaid ühtlustada, on see sundinud erinevaid kohtuasutusi ja nende juhte parimaid praktikaid jagama ning varasemaid kogemusi võrreldes kõige optimaalsemaid lahendusi otsima. Itaalia näitel on leitud, et 40% kohtute ebaefektiivsusest tuleb võimetusest üksteise parimatest praktikatest õppida (Peyrache 2015). Teadlased jõuavad siiski järeldusele, et sarnast üksteise kogemusest õppimist saab edukalt teha ka ilma liitmiseta, vaid läbi kohtute koostöö ja parema koordineerimise ning parema juhtimise (Finocchiaro et al 2015; Mattson ja Tidana 2019).

Kui vaadata laiemalt avaliku sektori asutuste (näiteks ametiasutuste ja omavalitsusüksuste) horisontaalse liitmise õppetunde teistes riikides, siis empiirilised uuringud näitavad, et **loodetud kulude vähenemine ei ole enamasti realiseerunud**. Mõned üksikud uuringud näitavad elaniku kohta tehtavate kulude vähenemist pärast liitmist (nt Reingewertz 2012), kuid mitmed teised leiavad hoopis kulude kasvu (Gaffney ja Marlowe 2014; Moisio ja Uusitalo 2013). **Enim levinud järeldus on, et liitmine ei mõjuta üldist kulutaset märkimisväärselt** (Allers ja Geertsema 2016; Blesse ja Roesel 2019; Mughan 2024). Süsteemsed kirjanduse ülevaated (nt Tavares 2018; Galizzi et al. 2023) kinnitavad, et mastaabisäästust tulenevad kulude langused on tagasihoidlikud ning liitmiste mõjud on väga erinevad ja kontekstispetsiifilised. Soome ja Jaapani näited (Moisio ja Uusitalo 2013; Miyazaki 2014) viitavad, et kulud tõusevad liitmise järel ja jäävadki kõrgemaks, sh personali- ja üleminekukulude tõttu. Personalikuludes ei leia uuringud pärast liitmist märkimisväärselt vähenemist (Blesse ja Roesel 2019; Mughan 2019, viidatud Mughan 2024).

Kokkuvõttes on teaduskirjanduses leitud, et kohtute liitmine on teistes riikides olnud ülaltalla poliitiline otsus eesmärgiga saavutada kuluefektiivsust läbi mastaabiefekti, aga reformid on olnud majanduslikult läbi analüüsimata ning tagantjärele ei ole majanduslikku võitu enamikel juhtudel järgnenud. Praktiliselt kõik uuringud järeldavad, et enne reformi elluviimist oleks tulnud teha korralik majanduslik analüüs tõhususe kohta, et vältida liiga kõrgeid ootusi seoses kuluefektiivsuse tõusuga.

Eesti reformiplaanide kohta ei ole olnud võimalik põhjalikku tõhususe analüüsi teha, sest olulised arvutusi mõjutavad asjaolud on teadmata. Kohtute struktuurimuudatuste finantsanalüüsis (AS PricewaterhouseCoopers Advisors 2025) leitakse, et arvutuslik sääst tuleb samaliigiliste kohtute ühendamisel selle arvelt, et kohtu esimeeste arv väheneb seniselt 8-lt kolmele, ringkonnakohtute kolleegiumi esimeeste arv väheneb seniselt 6-le 3-le ning säästu oodatakse ka kohtujuristide palgafondi tervikvaates. Kuna ei ole välja töötatud selget tulevikuvisioni kujunevast struktuurist ja juhtimiskorraldusest, sh vajalikest juhtimistasanditest ja juhtide arvust, ametikohtade tööülesannetest ja eestseisuse täpsematest volitustest, võib nende asjaolude selgumisel finantsanalüüsi tulem muutuda. Finantsanalüüsis tõdetakse, et muudatuste elluviimine ise nõuab ka kulusid – õigusaktides muudatuste tegemise kulu, IT-süsteemide arenduskulu, juhtimiskorralduse ja vajalike ametikohtade täiendav analüüs.

Tuleb rõhutada, et finantsanalüüsis hinnati ainult tõenäolisi kulusid ja võimalikku säästu, mitte tõhusust. Täiendavalt tuleb arvestada, et suurema ning sügavamale spetsialiseerumisele toetuva organisatsiooni juhtimine nõuab ka suuremaid juhtimis-, administreerimis- ja koordineerimiskulusid ning täiendavat kommunikatsioonikulu (Bouckaert et al. 2010; Jugl 2022; Zhou 2011). Kui tekib täiendavaid juhtimistasandeid või kohtunikele pannakse juhtimisülesandeid, kaasnevad sellega kulud nii ajalisel kui rahalisel mõttes. Kohtunikud ei saa näiteks kohtute eestseisuses juhtimisülesannete täitmisele kuluvat aega kasutada kohtuasjade lahendamiseks. Seda kulu ei ole finantsanalüüsis arvestatud. **Juhtimine ja juhtimises osalemine ei saa olla vabatahtlik tasustamata kõrvaltegevus.**

Täiendavalt hakkab kohtute kulu ja kohtunike töö tõhusust mõjutama sõitmisele kuluv aeg ja raha. Kohtute liitmise põhiseaduspärasuse analüüs (Tartu Ülikool 2025, 13-15) rõhutas, et kohtuvõrk peab kindlustama igaühele ebamõistlike pingutusteta õigusemõistmise kättesaadavuse, ligipääs õigusemõistmisele peab säilima kõigile, sõltumata isiku elukohast ja rahalistest võimalustest. Kui kohtunikule jagatakse lahendamiseks arvukalt teistest piirkondadest pärinevaid kohtuasju, kaasneb kohustus pidevalt erinevate kohtumajade vahel liikuda või kasutada rohkem digilahendusi virtuaalseks kohtupidamiseks. **Sõitmise ja digilahenduste kasutamise kaasnevad kulu** pole finantsanalüüsis arvestatud. Täna on veebilahenduste kasutamine kohtupidamiseks suuresti menetlust juhtiva kohtuniku autonoomne otsus. Kehtivas kohtute seaduses on ette nähtud lähetuskulude hüvitamine, kui kohtunik töötab väljaspool oma tööpiirkonda, arutab asja kohtumajas, mis ei ole tema alaliseks teenistuskohaks (KS § 11<sup>1</sup> lg 3, § 19<sup>1</sup> lg 3, § 45<sup>1</sup>, § 45<sup>2</sup>). Lisaks otsestele lähetuskuludele tuleb arvestada ka tegemata jäänud tööga sõitmisele kuluva aja jooksul. Üleriigilise tööpiirkonna loomisega muutub alalise teenistuskoha mõiste sisu ja kaasnev vajadus ringi sõita vähendab oluliselt kohtunike töö tõhusust.

## 4. TÖÖKOORMUSE JUHTIMINE

Kohtute liitmise ajendina on välja toodud vajadus paremini juhtida ja ühtlustada kohtunike töökoormust. Töökoormus ja selle juhtimine ei ole erinevates Eesti kohtutes ühtviisi probleemne. Tänane olukord on mitmekesine ja sõltub suuresti kohtu liigist, suurusest ja organisatsioonikultuurist. Näiteks halduskohtutes on töökoormuse jaotamiseks välja töötatud põhjalik ja mitmete kohtunike väitel ka toimiv metoodika. Koormuste ühtlustamine sõltub muuhulgas usaldusest ühe kohtu kohtunike vahel ja suutlikkusest eriolukordades lahendusi leida.

Aja jooksul on Eestis välja töötatud töökoormuse mõõtmise süsteem, mis ei ole ega saagi olla „täppisteadus“ nagu riigikohtunike enamus on VTK-le antud arvamuses rõhutanud. Isegi kehtiva metoodika koormuspunktide järgi on valdavalt kohtute koormus ühtlane. (Riigikohtu arvamus...) Probleemseim on olukord suurimas kohtus, Harju maakohtus. Suur osa reformiplaanist näibki olevat ajendatud vajadusest lahendada Harju maakohtu probleeme, kuid tuleb kaaluda, kas kohtuasutuste liitmine on selleks parim meede.

Riigikohtu esimees on välja toonud, et **ei ole ühest arusaama jõudluse vähenemise põhjustes**. Kohtuasjad on muutunud mahukamaks ja keerulisemaks, toimub põlvkonn vahetus ning kohati on puudujäägid töökorralduses, sh kohtunike ebaühtlane koormus (Kõve 2025). Oluliselt mõjutab koormust ka see, kas kohtunike ametikohad on täidetud, sest puuduvad kompensatsioonimehhanismid puuduva kohtuniku asendamiseks. Kohtute koormus sõltub ka kohtusüsteemi ülesannetest, menetlusreeglitest (sh menetlusbürokraatiast), kohtuvaidluste keerukusest, õigusaktide muudatuste sagedusest ja õigusloome kvaliteedist, menetluse osapoolte käitumisest, tööd toetavatest süsteemidest (sh infosüsteemide kasutajasõbralikkusest ning kohtusaalide tehnika töökindlusest) ning abipersonali olemasolust.

Teaduskirjanduses rõhutatakse, et töökoormuse hindamisel tuleb arvestada asja sisulist keerukust, vaidluse laadist ja menetlusosaliste käitumisest tingitud eripärasid (Holvast ja Doornbos 2015). **Koormuse mõõtmist ei saa täielikult ära automatiseerida**, sest palju on ka olulisi kvalitatiivseid näitajaid ja konkreetsete kaasustega seotud asjaolusid ning kordumatuid, juhtumispetsiifilisi elemente. Kvantitatiivsed mudelid ei võta muuhulgas arvesse näiteks kohtuniku tööd õigusemõistmise usaldusväärsuse tagamisel – selgitamist, ärakuulamist, suhtlust menetlusosalistega. Need **kvalitatiivsed aspektid** eeldavad kohtunike töö kontrollimisel teistsuguseid, rohkem hindamist ja professionaalset otsustusvõimet nõudvaid lähenemisi; vähem kvantitatiivsetele tootmisnormidele tuginevaid ja rohkem kvaliteedipõhiseid professionaalseid standardeid. Just seetõttu peab koormuse hindamissüsteemi sisse jääma teatav paindlikkus ja kaalutusõigus. Kohtute töökoormuse juhtimine ei saa olla ainult tsentraliseeritud ja/või automatiseeritud protsess, vaid eeldab juhtimiskultuuri, koostöövõimelist sisekliimat ning otsustajate ja kohtunike „lähedust“. (Holvast ja Doornbos 2015; Visser 2019)

Hetkel on Eestis kohtusisese töökoormuse juhtimine antud iga kohtu enda pädevusse. Enne üldistuste tegemist tuleks kohtutes välja töötatud süsteeme (eelkõige tööjaotuskavasid) süstemaatiliselt analüüsida, ning parimatest praktikatest õppida, arvestades seejuures kohtute eripärasid. Alles seejärel saab otsustada, kas keskselt juhitud süsteem annaks eeliseid. Ka detsentraliseeritud töökoormuse juhtimine võib tähendada üldiselt kokku lepitud süsteemi ning vajadusel üle-Eestilist jaotust.

Kokkuvõttes on töökoormuse juhtimise keskne küsimus see, millisel tasandil peaks paindlikkus olema. Organisatsiooniteooria järgi on **madalamal tasemel rohkem paindlikkust ja võimalust kiirelt reageerida**, koormusi ümber mängida jne. Kohapeal on rohkem infot olukorra kohta ning suurem võimalus ärakuulamiseks ja operatiivseks reageerimiseks, kuna madalam juhtimistasand on kohtunikele lähemal ja suurema tõenäosusega ka läbipaistvam. Kohtuniku vaatenurgast on töökoormuse õiglane jaotus kohtusiseselt keskne töökorralduslik teema, mistõttu on nende sisuline kaasamine ja „omanikutunne“ seoses süsteemi ülesehitusega vältimatu. Eeldus, et kohtunike töökoormus on keskselt juhitud, lähtub managerialistlikest juhtimisprintsipidest,

taandades kohtunikud mutrikesteks suures masinavärgis. Visser (2019) juhib tähelepanu, et managerialistlik juhtimis- ja kontrollisüsteem ning kohtunike töö iseloom on olemuslikult vastuolus, sest managerialistlik lähenemine rakendab suurel määral standardiseeritud rutiinipõhist juhtimist kohtumõistmise protsessile, mis oma loomult ei vasta standardsele rutiinsele tööstuslikule tootmisele. Kollegiaalsel juhtimisel põhineval koormuse jaotamise süsteemil on samuti väljakutsed, sest tegemist on juhtimisotsusega, mis võib osalistele olla ebamugav ja peab lähtuma terviku huvidest. Kohtunikke ei peaks koormama süsteemi igapäevase administreerimisega, küll tuleb süsteemi sisse ehitada võimalus saada kiiresti ülevaade olukorrast, eriolukordades kohtunikud ära kuulata ning põhiliste strateegiliste otsuste tegemiseks kohtunikega kooskõlastatult.

VTK lähtub eeldusest, et kohtuasutuste liitmise ja spetsialiseerumise kaudu saavutatakse justkui automaatselt ühtlasem töökoormus, suureneb paindlikkus ning kaob mitme struktuuri vahel pidev koordineerimise vajadus, väheneb bürokraatia ja kiirenevad protsessid (lk 28-29). Teaduskirjanduse ja teiste riikide praktikale tuginedes ei ole võimalik neid eeldusi kinnitada. Ka pärast võimalikku liitmist jääb märkimisväärne koordineerimisvajadus osakondade ja menetlusgruppide vahel ning suuremates süsteemides bürokraatia ja formaliseeritus pigem suurenevad.

Töökoormuse juhtimiseks on olemas ka **alternatiivid kohtute liitmisele**. Kohtutevahelist töökoormust saab tasandada täiendava ressursi andmisega või vähemkoormatud ressursi üleviimisega kas pidevalt või ajutiselt. Samuti on võimalik süstemaatilise ülekoormuse puhul teha näiteks kohtualluvuse või pädevuse ümberviimise otsuseid teatud asjade liikide puhul. VTK-s on välja toodud kohtuasutuste liitmisele ka alternatiivne lahendus, kus kohtuasjad suunatakse lahendamiseks teise kohtusse kohtualluvust muutmata. VTK enda mõjuanalüüsi järgi kaasneks sellise lahendusega oluliselt vähem tõsiseid riske kui kohtuasutuste liitmisega. Negatiivse mõjuna tuuakse välja võimalus, et kohtuasjade ümberjaotamise tõttu võib kohtute haldussüsteemile tekkida lisakoormus, sest pidevalt on vaja hinnata kohtunike töökoormust ja paindlikult asju ümber jagada (lk 30). Tasub tähele panna, et sama negatiivne mõju võib esineda ka ühendatud kohtuasutustes paindlikul kohtuasjade ümberjagamisel.

Lisaks eelnevale on abipersonali ja toetavate infosüsteemide kasutamine täiendav viis koormuse juhtimiseks. Kui kohtunikud, kelle töö on kõige kallim, saavad suurema osa tööajast pühendada otsustamisele, samal ajal kui muu personal tegeleb eeltöö, organisatsioonilise toe, kohtuasjade ettevalmistuse ja administratiivsete ülesannetega, viib see tõhusama organisatsioonini (Mattson ja Tidana 2019). Hollandis on näiteks tendents selle poole, et suurendatakse kohtujuristide arvu, mitmetes kohtutes ületab kohtujuristide hulk kohtunike arvu ning kohtujuristid kulutavad rohkem aega iga kohtukaasuse ettevalmistamisele kui kohtunikud (Holvast ja Doornbos 2015). Eesti kohtutes on kohtujuriste ametis valdavalt veidi vähem kui kohtunikke.

**Kui töökoormuse probleemid tulenevad kohtuvälistest asjaoludest, näiteks menetlusreeglitest, keerulisematest ja mahukamatest kohtuasjadest, menetlusosaliste käitumisest või üldisest ressursipuudusest, ei aita üksnes kohtusüsteemi sisesed muudatused.**

## 5. SPETSIALISEERUMINE

Kohtunike töökoormuse jagamist kohtute ja kohtunike vahel tuleb käsitleda koos spetsialiseerumisega, kuna need teemad on omavahel orgaaniliselt seotud. VTK-s on tehtud ettepanek asendada kohtusüsteemi praegune territoriaalne struktuur osaliselt kohtuastmelisel spetsialiseerumisel põhineva liigendusega. Soovitakse luua hierarhilisel alluvusel põhinevad vaheastme juhtimisstruktuurid (üleriigilised osakonnad ja menetlusgrupid) kohtuasjade liikide kaupa. Eesmärgiks on luua võimalused eri piirkondade kohtunike ühetaolise töökoormuse saavutamiseks ja võimaldada kitsamat valdkonnasisest spetsialiseerumist.

Mitmed spetsialiseerumisega seotud riskid on juba Riigikohtu arvamuses välja toodud – nn tunnelnägemine, pärsitud ideede vahetus, oht sõltumatusele. Need probleemid on tõenäolised. Täiendavalt näeme riski selles, et spetsialiseerumise teemat on VTK-s lahus analüüsitud üldisest organisatsiooni juhtimisest ning töökorraldusest. Samas peaksid need olema omavahel integreeritud, sest **spetsialiseerumise korraldamine on keeruline dünaamiline juhtimisülesanne**.

Ka praegu on olemas kohtunike spetsialiseerumine, mis on erinevates kohtu liikides üksjagu erinev ning seotud otseselt töökoormuse jagamisega. Eriti selgelt on spetsialiseerumine juba olemas I astmes, teatud kohtuasjade tüüpidega tegelevad ka praegu seaduses määratud pädevuse alusel üksikud kohtud. Spetsialiseerumise osas tuleks õppida kohtutelt, mis suudavad spetsialiseerumise-töökoormuse juhtimist paremini korraldada. Ja õppida ka **varasematest õppetundidest** selle kohta, mis pole hästi töötanud (näiteks nn büroomudeli varasem edutu juurutamine Tallinna linnakohtu töös). Kuigi reeglina võimaldab suurem süsteem suuremat spetsialiseerumist, peaks analüüsima, kas suuremad Eesti kohtud ka tegelikult suudavad spetsialiseerumise-töökoormuse jagamise dilemmat paremini lahendada kui väiksemad kohtud.

Spetsialiseerumist tuleb vaadata **skaalal laiaist kuni kitsa spetsialiseerumiseni**. Nii laial (mitmetele valdkondadele) kui kitsal (1-2 spetsiifilisele valdkonnale) spetsialiseerumisel on oma plussid ja miinused, kus ühe positiivne pool peegeldab teise puudusi. Kitsas spetsialiseerumine aitab tagada kõrgema kvaliteediga töö konkreetses spetsialiseeritud valdkonnas, kuna võimaldab selles valdkonnas kohtuniku ekspertteadmisi arendada ning kogemusi omandada. Kitsa spetsialiseerumise probleemiks on eelkõige töökoormuse juhtimine, kuna erinevates valdkondades on erineval ajal erinev hulk erineva keerukusega kaasusi, probleemid üksteise asendamisega (näiteks töölt lahkumise või haiguste korral, teise valdkonna suure töökoormuse leevendamise või valvekohtunikuks olemise korral), kohtuniku kapseldumine ühte valdkonda ning ebapopulaarsete valdkondade mehitamine kohtunikega. Kitsas spetsialiseerumine toob juurde ka täiendava juhtimistasandi valdkondade koordineerimiseks, mis tõenäoliselt suurendab kohtusüsteemi kulusid. Lai spetsialiseerumine võimaldab kohtunike töökoormust paremini jagada ning tagada üksteise asendamist, adresseerida paremini valdkonnaüleseid probleeme, rikastada kohtunike tööd läbi erinevate kaasuste, kuid see võib toimuda madalamate ekspertteadmiste arvelt igas spetsiifilises valdkonnas.

Eestis kui **väikeriigis** on igas valdkonnas spetsialiseerumise võimalused piiratud tulenevalt ajas muutuvast ja sageli väikesest arvust spetsialiseeritud teadmisi vajavatest kohtuasjadest (probleemidest), mis ei suuda pakkuda pidevat täiskohaga tööd ühele kitsaste ekspertteadmistega spetsialistile (Mattson ja Tidana 2019; Randma-Liiv ja

Sarapuu 2019). **Spetsialiseerumine vähendab kohtunike kui ressursi kasutamise paindlikkust**, kuid paindlikkus on väikeriigi piiratud vahendite ja võimekustega toimetulekuks eriti oluline.

VTK jätab mulje, et kohtunikel tekib vabadus valida huvitavaid ja motiveerivaid teemasid, aga suures tsentraliseeritud süsteemis ei ole see võimalik. Pigem toob suur organisatsioon ja suurem spetsialiseerumine kaasa vajaduse seda ka keskselt tugevamalt juhtida ning spetsialiseerumist organisatsiooni vajadustest lähtuvalt suunata.

Kohtunike spetsialiseerumisega koos tuleb läbi mõelda ka **kohtujuristide spetsialiseerumise süsteem**. Nn. kohtureformi seaduse eelnõu seletuskirjas on mainitud, et „kohtujuristide kasutamine süsteemiüleselt võimaldaks neil ka rohkem spetsialiseeruda ja neid paremini kohtuniku tööks ette valmistada“. Tuleb tähele panna, et kohtujuristid ei saa kohtunikutööks ette valmistumisel nõ ette spetsialiseeruda, sest pole teada, milliseid kohtuasju on vajadus kohtunikuna lahendada hakata. Lisaks on VTKs mainitud, et kohtujurist ja kohtunik kuuluvad ühte menetlusgruppi ning oluline on meeskonda kuulumise tunne (lk 14). Seega ei saa kohtujurist spetsialiseeruda väljaspoole kohtuniku teemasid. Kohtunike sõnul pole ka istungisekretärade töö kõikide kohtuasjade puhul ühesugune. Ehk ka istungisekretärade osas toimub täna teatud määral suuremat efektiivsust võimaldav spetsialiseerumine seoses töötamisega konkreetse kohtunikuga. Erisused, mis mõjutavad oluliselt ka sekretäri tööd võivad olla seotud näiteks erinevat liiki tõenditega, tõlgi vajadusega, rakendatavate konfidentsiaalsusnõuetega jne. Sekretäri töös omab sageli tähtsust ka oma igapäevaste (korduvate) menetlusosaliste tundmine, mis lihtsustab oluliselt asjaajamist.

Kuna paralleelselt spetsialiseerumisega peaks toimuma ka töökoormuse ühtlustamine, siis kohtute puhul on kindlasti **mõttekas mitmetasandiline spetsialiseerumine**, kus kõigepealt spetsialiseerub iga kohtunik paarile „suurele valdkonnale“, sellele lisaks paarilekolmele „keskmise suurusega“ valdkonnale ning lõpuks peab ruumi jääma ka nende valdkondade välistele kaasustele, mida jagatakse kohtunike vahel paindlikult optimaalse töökoormuse saavutamiseks (nn üldjagamine). Spetsialiseerumise süsteem peab igal juhul olema dünaamiline ja paindlik, et arvestada ajas muutuvate vajadustega, kui töökoormus mõnes valdkonnas väheneb või kaob (näiteks omandireformi vaidlused) või suureneb (näiteks digimaailma, andmekaitse või keskkonnaga seotud asjad).

Alternatiivina saaks kaaluda samaliigilisi asju lahendavate kohtunike töö **koordineerimist pehmel juhtimisel** (ka suunatud koolitusel) põhinevate valdkonnapõhiste koostöövõrgustike edasiarendamise kaudu. Viimane võib olla oluliselt odavam, kui paratamatult analüüsiks ja teadmiste levitamiseks täiendavat ressursi nõudvate püsivate juhtimisstruktuuride loomine (näiteks peab osakonna juhataja selle töö kvaliteetseks tegemiseks paratamatult vähendama oma töökoormust, mida tuleb kompenseerida täiendava ressursiga). Pehme spetsialiseerumise toetamiseks on vaja ka tehnilist lahendust, mis aitaks lihtsalt jälgida, kuidas teised varem on sarnaseid kohtuasju lahendanud. Kui territoriaalne spetsialiseerumine kaob, siis on oluline keskselt organiseerida ka info süsteemne jagamine konkreetse piirkonna varasemate kohtuasjade kohta (näiteks planeeringud, varasemad sama KOVi või ettevõtte kaasused).

**Spetsialiseerumise teadlikum kasutamine on kahtlemata pikaajaline trend** kohtute töö juhtimisel. Mitmed riigid on loonud nn pehmeid lahendusi valdkondlike

ekspertteadmiste arendamiseks detsentraliseeritud kohtusüsteemis. Luuakse kohtute sisesed ja ülesed kvaliteedijuhtimise süsteemid, tugevdatakse teadmiste halduse ja jagamise süsteemi, rakendatakse IKT uuendusi, et mh pakkuda digitaalseid tööriistu allikate integreeritud otsinguks, töötlemiseks ja tulemuste salvestamiseks. Näiteks Hollandi kogemus on põhjalikult kajastatud Dijkstra et al. (2017) poolt.

**Kokkuvõttes** on oluline leida optimaalne spetsialiseerituse aste ekspertteadmiste ja paindliku töökorralduse vahel. Suure tõenäosusega asub optimaalne spetsialiseerumine kuskil laia ja kitsa spetsialiseerumise vahel ning sõltub otseselt a) kohtu liigist ja b) konkreetsest valdkonnast ja selle kaasuste hulgast ning keerukusest.

## 6. KODANIKE VAADE

VTK-s on peaaegu täielikult tähelepanu alt välja jäänud kohtureformi mõju kodanikele. Mõju hindamisel on vaid põgusalt välja toodud, et menetlusosalistele võib kaasneda ebamugavusi (lk 29). Reformi fookuses peaks olema küsimus, kas reform mõjutab kohtuteenuse kättesaadavust kodanikele ning laiemalt usaldust kohtusüsteemi vastu. Reformi pikaajalise tagajärjena on tõenäoline kohtunike koondumine suurematesse linnadesse, millest omakorda tõukub surve kirjaliku menetluse, videopõhise kohtumõistmise laiendamiseks, kohtvaatluste vähendamiseks ja kohtumajade kaotamiseks. Kodanike vaatest on esmatähtis see, kuidas saaks tsentraliseeritud juhtimismudeli puhul vältida ressursside koondamist Tallinnasse ja Tartusse ning tagada muude piirkondade elanikega arvestamine. Demokraatlikus õigusriigis peab kuluefektiivsust pidevalt tasakaalustama ka kodanike õigustega ning võrdsete võimaluste pakkumisega kõigile riigi elanikele. Kohtusüsteemi muudatused ei saa käia eraldi Eesti riigi pikaajalistest arengustrateegia (Eesti 2035) eesmärkidest nagu tasakaalustatud regionaalareng.

Teistes riikides läbiviidud uuringud näitavad, et kodanike nõudlus kohtuteenuse järele väheneb seoses kohtu kaugenemisega elukohast. Geograafiline lähedus on üks võtmetegureid, mis mõjutab kohtupidamise kättesaadavust ja arusaadavust kodanike jaoks (Ippoliti 2015; Mattson ja Tidana 2019). Näiteks Rootsi kohtureformi eesmärkides oli sätestatud, et kohtute liitmisel tuleb olulise tegurina arvestada sellega, et kohtumõistmise mõistlik kättesaadavus kodanikele oleks kindlustatud. Selle tagamise keerukust vaadeldi isegi kui üht peamist takistust kohtute liitmisel. Rootsis nähti kättesaadavuse vähenemise probleemi kompenseerimiseks ette piiraja sätestamine maksimaalsele sõiduajale, mille vältel peaks iga kodanik kohtumajja jõudma (Mattson ja Tidana 2019).

VTK-s on tehtud ettepanek asendada kohtusüsteemi praegune territoriaalne struktuur valdkondlikul spetsialiseerumisel põhineva liigendusega. Teoreetilise kirjanduse põhjal ei ole võimalik väita, kumb spetsialiseerumise printsiip – kas piirkond või funktsioon – on kohtuorganisatsioonile sobivam. Mõlemal on oma tugevused ja nõrkused: kättesaadavus, konteksti tundmine, teatud regiooni teenimine, lähedus kodanikule (territoriaalse printsiibi puhul) versus suurem standardiseeritus, distant "kliendist", potentsiaalselt kõrgem professionaalsus (funktsioonipõhise printsiibi puhul). Rahvusvaheline teaduskirjandus (nt Mattson ja Tidana 2019) toetab seisukohta, et mingil kujul tuleb kohtumõistmise kättesaadavuse tagamiseks säilitada ka territoriaalsel liigendusel põhinevaid lülid.

Usaldust kohtute vastu on läbi ajaloo mõjutanud kindlustunne, et kohtunik mõistab kohalikke probleeme.

Nii VTK-st kui ka eelnõu kavandi seletuskirjast tuleb välja, et nähakse ette videoistungite ja kirjaliku menetluse oluline kasv selleks, et vähendada kohtunike sõidu- ja ajakulu. Tegemist on süsteemiseelse vaatega, kus puudub kodanike perspektiiv. Isegi kui jätta kõrvale võimalikud tehnilised ja turvaprobleemid (nt kohtunik ei saa lõpuni kontrollida, millistes tingimustes tunnistus antakse ja kas tunnistaja on mõjutatud), on tõenäoline, et ka efektiivsete videosilla lahenduste korral kaugeneb kohtupidamine kodanikust. Eelnõu kavandi seletuskirjast lähtub, et kohtunikel peaks olema veelgi suurem autonoomia ise otsustada, millal teha videoistung ja millal mitte. Siit tuleneb selge oht kohtuteenuse kättesaadavusele kodanike vaates ning kohtute kaugenemiseks kodanikest. Samuti võib sellest tuleneda ressursside puudumisel surve kohtunikele lahendada asju mitte kõige sobivamaid vahendeid kasutades. Enne kohtute reformimist peaks olema selgelt paika pandud ja ühiskonna poolt teadvustatud ning heaks kiidetud videoistungite läbiviimise põhimõtted, mis peavad tagama ka avalikkuse ligipääsu videoistungitele (seejuures arvestama sellega seotud kuludega). Praegu on küll olemas Riigikohtu üldised juhised, kuid kohtunike autonoomiat sobiva istungivormi üle otsustamisel peaks raamistama selged otsustusalsed menetlusseadustikes, sest istungi läbiviimise viis ei ole kohtupidamise siseasi, vaid puudutab oluliselt menetlusosaliste õigusi.

## PEAMISED JÄRELDUSED

Vaatamata probleemidele, mis kohtunike jaoks väljenduvad eelkõige töökoormuses (Eesti Kohtuniku Ühing 2022) ning asjaolule, et väljapoole näib kohus töötavat liiga aeglaselt (Tartu Ülikool RAKE 2023), on **Eesti senine kohtusüsteemi areng võimaldanud üles ehitada ühe kõrgelt arenenud riikide efektiivseima** (European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) 2024) **ja usaldusväärseima** (OECD 2024) **kohtusüsteemi**. Euroopa Komisjoni värske raport (2025) hindab Eesti praeguse kohtusüsteemi tõhusaks, kuigi murekohana tuuakse välja kohtunike suur töökoormus.

Tänaseks väljakujunenud väärtusi ja toimivat süsteemi, milleni on jõutud piiratud ressursside tingimustes, ei saa võtta iseenesest mõistetavana. Ei ole põhjust loota, et plaanitavad suuremahulised muudatused eranditult ainult parandavad kohtusüsteemi tööd. Struktuurimuutustega alati midagi võidetakse ja midagi kaotatakse. Tõsiselt tasub suhtuda VTK mõjude analüüsis välja toodud riskidesse – juhtimise ja infovahetuse keerukamaks muutumine suures organisatsioonis, keske juhtimise tõttu vähenev paindlikkus, juhtide kaugenemine kohtunikest, kohtunike autonoomia ja otsustesse kaasatuse vähenemine, kohtunike ametialase rahulolu kahanemine, logistiline keerukus – mis võivad kõik hoopis vähendada menetluskiirust ja töö kvaliteeti (lk 29).

Senise rahvusvahelise praktika analüüs näitab, et **suure tõenäosusega ei kaasne kohtuasutuste liitmise suuremat kulusäästlikkust, produktiivsus 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. Seetõttu ei saa kohtuasutuste liitmist õigustada eesmärk kulusid kokku hoida või tõhusust suurendada.

Kohtusüsteem on demokraatliku õigusriigi üks alustala. Kohtuasutused ei ole tavalised ametiasutused, vaid professionaalsed, ühte riigi kolmest võimuharust esindavad spetsiifiliste ülesannetega põhiseaduslikud organisatsioonid, mille **reformimine peab olema eriti hästi läbi kaalutud** ning mille ümberkujundamisel ei saa lähtuda puhtalt tehnilisest struktuuride ühendamise loogikast. Kuigi on tehtud mitmeid analüüse (sh käesolev), ei ole kohtuasutuste liitmise plaani üksikasjad ning muutuste praktikas rakendumise tõenäolised tulemused ja kaasmõjud, piisavalt läbi mõeldud. Muutuste puudulik kavandamine ja juhtimine võivad tekitada suure ebamäärasuse terve kohtusüsteemi toimimises ja viia kohtunike töömotivatsiooni languseni tuues kaasa nende ametist lahkumise või läbipõlemise, mida Eesti niigi ülekoormatud kohtusüsteem endale lubada ei saa.

Kohtuasutuste liitmise plaani ettevalmistamisega samaaegselt on Riigikogu menetluses kohtute haldusmudeli muutmise eelnõu (632 SE), mille eesmärgiks on kogu kohtusüsteemi administreerimise ühtse ja iseseisva juhtimise alla koondamine. **Soovitame esmalt keskenduda sellele tööks olevale muutusele.** Ühelt poolt toob mitme suure reformi samaaegne algatamine ning nendega kaasnev ebamäärasus kaasa kaalukaid riske. Teiselt poolt võimaldaks kavandatav kohtuhalduse reform **kohtuhaldusteenistuse näol välja kujundada kompetentsikeskuse**, kus oleks teadmised ja oskused ning võimekus kohtute kui professionaalsete organisatsioonide analüüsimiseks ja tugiteenuste tsentraalseks haldamiseks (kohtute finantsjuhtimine, personalijuhtimine, tõhususe analüüs, töökoormuse hindamine, spetsialiseerumise analüüs, süstemaatiline kohtunike motivatsiooni ja rahulolu hindamine, teadmised teiste riikide kohtute halduse kohta jne). Sellise kompetentsikeskuse olemasolu aitaks muutuste juhtimist süsteemselt ette valmistada ja ellu viia. Muu hulgas soovitame erinevat tüüpi kohtuid (maakohus, halduskohus, ringkonnakohus) ja nende reformimist analüüsida eraldi.

Tänane **kohtute juhtimise mudel** on valdavalt kollegiaalne, üksikute hübriidmudeli elementidega. 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. Rangelt tsentraalsele juhtimisele allutatud struktuur on ka oluliselt vastuvõtlikum potentsiaalsele politiseerimisele või muul viisil kallutamisele ning võib ohtu seada kohtunike sõltumatusele.

Teaduskirjandus käsitleb kohtuid professionaalsete organisatsioonidena, mille kõige optimaalsemaks juhtimiseks **soovitatakse hübriidmudelit**, kus organisatsiooni liikmed on kaasatud nii töökorraldust ja juhtimist puudutavate valikute sisulisse ettevalmistamisse kui ka vastavate otsuste tegemisse. **Et jõuda tõhusama kohtumenetluseni**, peaks professionaalses organisatsioonis juhtkonna eesmärgiks olema **eelkõige kohtunike toetamine ning nende tööks optimaalsete tingimuste ja eelduste loomine**. Kohtute struktuurset reformi ei saa ega tohi läbi viia viisil, kus liitmisi pole analüüsitud läbi kohtuniku vaatepunkti (sh kaaludes kohtuniku lähima meeskonna toimimist ja sellega seotud juhtimisahelate asjakohasust). Kohtunike teadlik ja laialdane kaasamine reformide

ettevalmistamisse ning töökorralduse, koormuse ja spetsialiseerumise alaste otsuste tegemisse, on professionaalses organisatsioonis hädavajalik. Sellega tagatakse mitte ainult kohtunike sõltumatus ja autonoomia, motivatsioon ning kohtunikutöö atraktiivsus, vaid ka võimalike reformide edukas rakendumine.

Kohtunike suurem spetsialiseerumine on selge rahvusvaheline trend. Ka Eesti kohtutes juba toimib spetsialiseerumine, kuid selle ulatus ja viis võivad praktikas olla väga erinevad. Väikeriigis, piiratud ressursside tingimustes, ei ole kitsas spetsialiseerumine ühele valdkonnale võimalik, sest mida kitsam on spetsialiseerumine, seda piiratum on nii kohtunike kui teiste kohtuametnike ressursi kasutamise paindlikkus. Seetõttu võiks väikeriigi jaoks (vähemalt kohtu esimeses astmes) sobida **mitmetasandiline spetsialiseerumine**, kus kohtunik spetsialiseerub ühele laiemale valdkonnale ja selle sees paarile-kolmele väiksemale valdkonnale ning ruumi peab jääma ka nõ üldjagamisele kuuluvatele asjadele, et saavutada optimaalne ja ajas püsiv ning võrdne töökoormuse jaotus kohtunike vahel. Mitmetasandilise spetsialiseerumise korraldamine on keerukas, mitmetahuline ja dünaamiline juhtimisülesanne, milleks vajalik paindlikkus asetseb eelkõige madalamatel juhtimistasanditel, kuna tuleb leida tasakaal üksikute kohtunike ja terve süsteemi huvide vahel.

Spetsialiseerumise ulatust tuleks analüüsida paralleelselt kohtunike töökoormusega, kuna võtmekohaks on **tasakaalu leidmine spetsialiseerumise ja koormuse õiglase jaotamise vahel**. Samas tuleb teadvustada, et suurenenud töökoormust kogu kohtusüsteemis ei saa lõpmatuseni koormuse ümberjagamisega ning spetsialiseerumisega kompenseerida. Kui töökoormuse probleemid tulenevad kohtu kontrolli alt väljas olevatest asjaoludest, näiteks menetlusreeglitest, menetlusosaliste käitumisest või üldisest ressursipuudusest, ei aita koormust vähendada selle ümber jagamine kohtusüsteemi sees.

Teiste riikide kogemusele tuginedes on leitud, et peamine positiivne mõju kohtute liitmisel on olnud **kohtuasutuste ülene õppimine ning üksteise parimate praktikate võrdlemine ja kasutusele võtmine**. Töökoormuse juhtimiseks, spetsialiseerumise korraldamiseks ja tõhususe suurendamiseks on olemas alternatiivid kohtute liitmisele. Ka Eesti kohtusüsteemi sees on täna kasutamata võimalusi ressursikasutuse ja juhtimise parimatest praktikatest õppimiseks. Tervet kohtusüsteemi või üksikuid kohtuasutusi hõlmavate kokkulepeteni jõudmiseks vajalikku paindlikkust näiteks töökoormuse või spetsialiseerumise osas saab luua menetlust reguleerivatesse seadustesse muutuste tegemisega, aga ka senisest positiivsest kogemusest saadud õppetundide asjatundliku analüüsimise ja tutvustamise kaudu teiste kohtute juhtidele. Samuti pakub raamkokkulepete sõlmimiseks võimalusi Kohtute haldamise nõukoda (tulevikus ette nähtud Kohtute haldus- ja arendusnõukogu). Veelkordset kaalumist väärrib VTK-s sisalduv alternatiivne ettepanek, et tuvastatud probleeme aitaks lahendada ka kohtuasjade suunamine lahendamiseks teise kohtusse kohtualluvust muutmata. Lisaks tuleb kohtute liitmise mõju ja alternatiive vaadata ka kodanike seisukohast. See vaade on tänastes reformiplaanides väga tagasihoidlikult esindatud. Demokraatlikus õigusriigis peab kuluefektiivsuse eesmärgi kõrval reformiplaanides kesksel kohal olema kodanike õiguste ning riigi teiste pikaajaliste eesmärkide (sh tasakaalustatud regionaalarengu) kaalumine.

## KASUTATUD KIRJANDUS

- Agrell, P., J., Mattsson, P., Månsson, J. (2020). Impacts on efficiency of merging the Swedish district courts. *Annals of Operations Research* 288, 653–679.
- Aiello, F., Bonanno, G., Foglia, F. (2023). A meta-regression analysis on judicial efficiency literature: the role of methodological and courts diversity. *Journal of Applied Economics*, 27(1).
- AS PricewaterhouseCoopers Advisors. (2025). Kohtute struktuurimuudatuste finantsanalüüs. Lõpparuanne. Tellija: Justiits- ja Digiministeerium.
- Blank J, van Heezik A. (2016). Policy reforms and productivity change in the judiciary system: A cost function approach applied to time series of the Dutch judiciary system between 1980 and 2016. *Int Trans Oper Res* 27, 2002–20.
- Bouckaert, G., Peters, B. G. K. Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Chen, X., Kerstens, K., Tsionas, M. (2024). Does productivity change at all in Swedish district courts? Empirical analysis focusing on horizontal mergers. *Socio-Economic Planning Sciences* 91, 101787.
- Dijkstra, R., Langbroek, P., Bozorg Zadeh, K., Turk, Z. (2017). The evaluation and development of the quality of justice in The Netherlands. *Handle with care: Deliverable1.6: Report- The evaluation and development of quality of justice in the Netherlands*, 227-276.
- Easton, J. (2018). Where to Draw the Line? Is Efficiency Encroaching on a Fair Justice System? *Political Quarterly*, Vol 89, issue 2, 246 -253.
- Eesti Kohtunike Ühing. (2022). [EKoÜ töökoormuse küsimustik I-II astme kohtunikele](#).
- European Commission. (2025). [2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Estonia](#). Commission Staff Working Document, SWD(2025) 906 final.
- European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). (2024). [Evaluation Report](#).
- Falavigna G, Ippoliti R, Ramello GB. (2018). DEA-based Malmquist productivity indexes for understanding courts reform. *Soc-Econ Plan Sci*, 62, 31–43.
- Fernandez, S., Rainey, H.G. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 66 (2), 168–76.
- Finocchiaro, C.M., Calogero, G. (2015). Bottlenecks or Inefficiency? An Assessment of First Instance Italian Courts' Performance. *Review of Law & Economics*, De Gruyter, 11(2), 317354.
- Glavina, M. (2024). To Trust and to Be Trusted: Exploring Levels and Drivers of Trust in and Between Courts in the European Multilevel Judicial System. *Erasmus Law Review*, 17(1), 76-92.
- Gorman, M.F., Ruggiero, J. (2009). Evaluating US judicial district prosecutor performance using dea: are disadvantaged counties more inefficient? *Eur J Law Econom* 27, 275–83.

- Holvast, N.L., Doornbos, N. (2015). Exit, Voice, and Loyalty within the Judiciary: Judges' Responses to New Managerialism in the Netherlands. *Utrecht Law Review*, 11 (2), 49-64.
- Holvast, N. L., Lindeman J.M.W. (2020). An inquiry into the blurring boundaries between professionals and paraprofessionals in Dutch courts and the public prosecution service *International Journal of Law in Context*, 16, 371–389.
- Hung, M.J. (2022). What Influences Bureaucrats' Support for Red Tape Reduction Reform in Taipei City Government? *International Journal of Public Administration*, 45(8), 632–643.
- Ippoliti R. (2015). The reform of judicial geography: technical efficiency and demand of justice. *Ital J Publ Econ* 2015 (2), 91–124.
- Jugl, M. (2022). Country size and public administration. Cambridge University Press. Series: Elements in Public and Non-profit Administration.
- Kaldur, K., Aidarov, A., Käger, M., Pesti, M., Jurkov, K., Aavik, A.-L., Öunapuu, T., Argus, L., Sarapuu, K., Kivistik, K., Raun, M. (2024). [Ministeeriumite ümberkorraldamise analüüs](#). Balti Uuringute Instituut.
- Karamustafa-Köse, G., Schneider, S.C., Davis, J.D. 2022. Unpacking the dynamics in acquisition of capabilities: the role of identities during postmerger integration. *Journal of Organizational Change Management*, 35 (8), 13-38.
- Kligyte G., Barrie S. (2014). Collegiality: leading us into fantasy – the paradoxical resilience of collegiality in academic leadership. *Higher Education Research & Development*, 33 (1), 157–169.
- Kohtute seaduse ja sellega seotud muude seaduste muutmise seaduse (kohtureformi seadus) eelnõu ja seletuskiri
- Kõve, V. (2025) Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Ettekanne Riigikogu 2025. aasta kevadistungjärgul 10. juuni 2025.
- Mattsson P., Tidå C. (2019). Potential efficiency effects of merging the Swedish district courts. *Soc-Econ Plan Sci*, 67, 58–68.
- Mintzberg, H., Lampel B., J. (1999). *The Strategy Process*. Printice Hall.
- Mughan, S., Overstreet, D. (2024). Can Local Government Mergers Reduce Costs When Capital Expenditures Are Low? Evidence from Court Mergers. *Urban Affairs Review*, 60(3), 892–922.
- Mukhtar, M. I. (2015). The public manager, the structure of public institution, and implementation: The 2002-2012 Finnish senior bureaucratic manager reform. *Teaching Public Administration*, 33(1), 40–61.
- Noordegraaf, M. (2015). Hybrid professionalism and beyond: (New) Forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of Professions and Organization*, 2 (2), 187-206.
- Rahtery, W. F. (2016). Judicial Unification and Its Impact on Efficiency. National Center for State Courts Williamsburg Virginia.
- Rahandusministeerium. 2023. [Riigireformi tagasivaade](#).

- Rahandusministeerium. 2018/2023. [Suuremahulised reformid organisatsioonides](#). Juhend. Riigikohtu arvamus kohtunike töökoormuse ühtlustamise, asenduskohtunike ametisse nimetamise, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamise jt kohtute töö efektiivsemaks muutmise ettepanekute väljatöötamiskavatsuse (VTK) kohta
- OECD. (2024). OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions 2024 Results - Country Notes: Estonia.
- Pereira, M. A. (2025). Clearance rates and disposition times: Not the whole story of judicial efficiency. *International Review of Law and Economics*, 83, 106283.
- Peyrache, A. Zago, A. (2015). Large courts, small justice! The inefficiency and the optimal structure of the Italian justice sector. *Omega* 64 (2016) 42–56.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform. A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. Oxford University Press.
- Popelier, P., Glavina, M., Baldan, F., van Zimmeren, E. (2022). A research agenda for trust and distrust in a multilevel judicial system. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 29(3), 351-374.
- Randma-Liiv, T., Sarapuu, K. (2019). Public governance in small states: From paradoxes to research agenda. Raamatust A. Massey (toim.). *A research agenda for public administration*. Edward Elgar.
- Tartu Ülikool. (2025). Väljatöötamiskavatsuse „Kohtunike töökoormuse ühtlustamine, asenduskohtunike ametisse nimetamine, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamine jt ettepanekud kohtute töö efektiivsemaks muutmiseks põhiseaduspärasuse analüüs“
- Tartu Ülikool RAKE 2023. (2023). [Kohtunikuameti kuvand Eestis](#). Aruanne. Tellinud: Riigikohus
- Viapiana, F., van Dijk, F. Diephuis, B. (2023) “Pressure on judges: How managerialisation and evolving professional standards affect judges’ autonomy, efficiency and stress”, *Oñati Socio-Legal Series*, 13(S1), S347-S385.
- Visser M., Schouteten, R., Dijkers, J. (2019). Controlling the Courts: New Public Management and the Dutch Judiciary. *Justice System Journal*, 40 (1), 39–53
- Väljatöötamiskavatsus (VTK). Kohtunike töökoormuse ühtlustamine, asenduskohtunike ametisse nimetamine, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamine jt ettepanekud kohtute töö efektiivsemaks muutmiseks. 21.04.2025.
- Zhou, Y. M. (2011). Synergy, Coordination Costs, and Diversification Choices. *Strategic Management Journal* 32 (6), 624–639.