



# Eesti Kohtunike Ühing

Pr Liisa-Ly Pakosta  
justiits- ja digiminister  
Justiitsministeerium  
[info@just.ee](mailto:info@just.ee)

Teie 22.07.2024 nr 8-1/5632-1  
Meie 19.08.2024

## Eesti Kohtunike Ühingu arvamus

Eesti Kohtunike Ühingule (EKOÜ) on saadetud arvamuse andmiseks kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (kohtuhaldus). EKOÜ tänab Justiitsministeeriumit võimaluse eest esitada selle kohta arvamus.

EKOÜ jätkuvalt toetab planeeritud muudatusi ning leiab, et tegemist on vajaliku ja kohtusüsteemi arengut toetava eelnõuga. Eelnõu osas soovime esitada järgmised tähelepanekud.

### 1. Planeeritava kohtute haldus- ja arendusnõukogu koosseis

1.1 Planeeritava kohtute haldus- ja arendusnõukogu koosseis on eelnõu viimases versioonis sisuliselt jäänud analoogiliseks võrreldes kehtiva seadusega. Eelnõust nähtub, et kavandatava seaduse § 40<sup>1</sup> lg 1 järgi hakkavad ka edaspidi loodava kohtute haldus- ja arendusnõukogusse kuuluma Riigikohtu esimees, viis kohtunike valitud kolleegi, kaks Riigikogu liiget, Advokatuuri juhatuse nimetatud vandeadvokaat, riigi peaprokurör või tema poolt nimetatud riigiprokurör, õiguskantsler või tema poolt nimetatud esindaja. Valdkonna eest vastutav minister võib nõukogu töös osaleda sõnaõigusega.

Erinevalt kehtivast seadusest peaksid kaks kohtunike valitud liiget olema ringkonnakohtu kohtunikud ja kolm esimese astme kohtunikud. Üks esimese astme kohtunikest peab olema tsiviilvaldkonna maakohtunik, üks süüteovaldkonna maakohtunik ja üks halduskohtunik. Ühest kohtust ei saa nõukokku kuuluda rohkem kui üks kohtunik.

Eelnõu seletuskirjast nähtub, et nõukogu koosseisu sisuliselt ei muudetud, sest VKT-le tagasisidet andnud osapooled olid nõukogu koosseisu osas erinevatel arvamustel. Seletuskirjas on siiski märgitud, et kaasata tuleb mittekohtunikest liikmeid, et suurendada nõukogu asjatundlikkust valdkondades, mis kohtunikest liikmetel puudub või on vähene.

EKOÜ peab vajalikuks osundada, et eelnõus planeeritud nõukogu koosseis ei ole kooskõlas rahvusvaheliste standarditega.

24.07.2024 vastu võetud Euroopa Komisjoni Õigusriigi Raportis<sup>1</sup> on Eestile antud soovituses rõhutatud vajadust jätkata kohtute haldamise mudeli reformimisega, arvestades Euroopas kehtivaid standardeid kohtute haldamise nõukogude suhtes.

Kohtute haldamise nõukoja moodustamise küsimust on käsitletud mitmes Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamuses. Arvamuses nr 10 (2007) kõrgemast kohtute nõukogust ühiskonna teenistuses<sup>2</sup> on punktis 18 rõhutatud, et kui nõukogu koosseisu kuuluvad ka mittekohtunikest liikmed, peab igasuguse manipuleerimise võib sobimatute surveavalduste vältimiseks olema suurem osa liikmetest kolleegide valitud kohtunikud. Ühelgi juhul ei tohi kohtute nõukogu teha mingeid järeldusi parlamendi enamust omavate jõudude võimuvõimudele ega täitevvõimu surveavaldustele ning ei tohi olla allutatud erakondade tahtele (samam, p 19).

Mittekohtunikest liikmete osas on osundatud, et neid võiks valida teatud ametialase staažiga silmapaistvate juristide, ülikoolide professorite või tunnustatud staatuselga kohtunike hulgast. Vajalikud võivad olla ka liikmed, kes on kogenud mõnes õigusvälises valdkonnas (samam, p 22). Küll aga ei tohiks nõukogu liige olla tegevpoliitik, kuuluda parlamenti või olla tegev täitevvõimu või haldusvõimu asutustes (samam, p 23). Selles osas peaksid riigid kehtestama konkreetseid reeglid. Nõukogu liikmete valikul ei tohiks mistahes faasis osaleda poliitilised võimud, kuid vältida tuleks ka kohtusüsteemi hierarhiast tulenevaid mõjutusi (samam, p 31). Liikmeid, kes ei ole kohtunikud, ei tohiks nimetada täitevvõim ning kui liikmeid nimetab parlament, ei tohiks nimetatud liikmed ise parlamenti kuuluda (samam, p 32). Vajadusel võib nõukogu küsida erinevate valdkondade spetsialistidelt abi, kuid sellised eksperdid ei peaks olema nõukogu liikmed ega osalema otsuste tegemisel (samam, p 40).

Kõrgemate kohtute nõukogude moodustamist ja tegevust puudutab ka CCJE arvamus nr 24 (2021) kohtute nõukogude arengust ja nende rollist sõltumatutes ning erapooletutes kohtusüsteemides<sup>3</sup>. Sellegi arvamuse punkti II alapunktis 8 b on rõhutatud, et tegevpoliitikud ei peaks olema kõrgema kohtute nõukogu liikmeteks. Mittekohtunikest liikmete valik peaks olema usaldatud mittepoliitilistele asutustele või organisatsioonidele. Kui selliseid liikmeid valib parlament, ei peaks nad ise olema parlamendi liikmeteks (samam, punkt II alapunkt 8 d).

Ametikohajärgseid nõukogu liikmeid tuleks vältida või pidada võimalikuks vaid väga vähesel määral, näiteks võib ametikoha järgseks liikmeks olla riigi kõrgema kohtu esimees (samam, p 28). Enamik nõukogu liikmeid peavad olema kohtunike endi valitud kohtunikest liikmed (samam, p 29). Mittekohtunikest liikmed peaksid esindama ühiskonda laiemalt ja vähendama korruptsiooniriski (samam, p 29). Sõltumata sellest, kuidas nimetatakse või valitakse mittekohtunikest liikmeid, ei tohiks otsustusi teha lähtuvalt poliitilistest põhjendustest (samam, p 32). Nõukogu liikmed ei peaks olema üksteise suhtes võimupositsioonil ega võimelised teisi liikmeid sellisel viisil mõjutama.

Analoogilise sisuga soovitusi kohtute kõrgemate nõukogude moodustamise osas on antud 2023. aasta OSCE Varssavi soovitusel kohtute sõltumatuse ja vastutuse kohta<sup>4</sup>. Nendeski soovitusel on rõhutatud, et kohtute kõrgema nõukogu enamus liikmetel peaks olema kohtunike valitud kohtunikud ning seejuures ei peaks liikmete hulgas domineerima kõrgemate astmete kohtunikud (I osa, p 2). Prokurörid ei peaks üldjuhul kohtunike kõrgeima nõukogu liikmed olema (samam, p 2). Seadusandliku võimu või täitevvõimu esindajad ei peaks nõukogusse kuuluma ning juhul, kui nad on liikmed, ei peaks neil olema otsustusõigust kõigis küsimustel (samam, p 3.3). Nõukogu

---

1 *Rule of Law Report*, [https://commission.europa.eu/document/download/40d0f293-3047-4242-8c08-5101b8c09ff7\\_en?filename=4\\_1\\_58125\\_comm\\_recomm\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/40d0f293-3047-4242-8c08-5101b8c09ff7_en?filename=4_1_58125_comm_recomm_en.pdf) (12.08.2024)

2 Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/ccje-arvamus-10-2007.pdf> (12.08.2024)

3 Kättesaadav: <https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje/1680a47604> (12.08.2024)

4 Kättesaadav: <https://www.osce.org/odihr/552718> (12.08.2024)

mittekohtunikest liikmed peaksid olema seadusandlikust ja täitevvõimust sõltumatud (samas, p 6).

Eeltoodud rahvusvahelised standardid on suunatud sellele, et tagada kohtusüsteemi kaitse võimalike poliitiliste ja muude ebasobivate või ka korruptiivsete mõjutuste eest. Eelnõus pakutud lahendus kahjuks eeltoodud standarditega vastavuses ei ole.

Eelnõu kohaselt ei moodusta kohtunike valitud kohtunikest liikmed nõukogust enamuse, vaid vähemuse (kohtunike valitud liikmeid on 11-st liikmest 5, Riigikohtu esimees on nõukogu liige ametikoha järgselt). Eelnõu kohaselt on nõukogu liikmeks endiselt kaks tegevpoliitikut ehk parlamendi liiget. Samuti peaks eelnõu kohaselt olema ametikohtade järgselt liikmeteks riigi peaprokurör ja õiguskantsler.

EKoÜ leiab, et vaatamata erinevate osapoolte erimeelsusele nõukogu moodustamise küsimuses tuleks olulisi vastuolusid rahvusvaheliste standardite ja soovitustega vältida. EKoÜ mõistab vajadust kaasata nõukogu liikmete hulka ka laiemat avalikkust esindavaid liikmeid, kuid nõukogu liikmeteks ei peaks olema tegevpoliitikud ega ametikoha järgselt muud kõrgemad riigiametnikud peale Riigikohtu esimehe.

Eelnõus planeeritud koosseis ei taga seletuskirjas märgitud eesmärki, mille kohaselt peaks kohtuväliste liikmete kaasamine suurendama asjatundlikkust valdkonnas, kus kohtunikest liikmetel pädevus puudub. Olukorras, kus mittekohtunikest liikmed on prokurörid, vandeadvokaadid või on õiguskantsler, on sisuliselt tegemist sama valdkonna liikmetega.

1.2 Kavandatavas eelnõus ei ole nõustatud EKoÜ varasema ettepanekuga võimaldada EKoÜ esindajal osaleda nõukogu töös sõnaõigusega. EKoÜ jääb oma varasema ettepaneku juurde.

Eelnõu seletuskirjas on leitud, et selliseks kaasamiseks puudub vajadus, sest on tõenäoline mõne EKoÜ liikme valimine kohtunike täiskogul. EKoÜ kujundab oma seisukohti läbi liikmete valitud juhtorganite tegevuse ning erinevalt üksiku liikme arvamusest on juhtorganite eesmärgiks esindada kogu kohtunikonna huve laiemalt. Kavandatava eelnõu kohaselt on soovitud siduda kohtunikest liikmed konkreetse valdkonna ja kohtuga, mis aga ei ole kooskõlas eelnõu seletuskirjas märgituga, mille kohaselt ei peaks kohtunikust liige esindama nõukogus üksnes enda kohut, vaid seisma laiemalt kohtusüsteemi huvide ja hea toimimise eest. Ühe kohtu esindajana nõukogusse valitud liikmel võib puududa vajalik teave kogu kohtusüsteemi huvide arvestamiseks.

CCJE eelpool viidatud arvamuse nr 24 punktis 43 on rõhutatud, et kõrgemad kohtute nõukogud peaksid kohtunike ühingutega pidama dialoogi. CCJE arvamuses nr 23 (2020) kohtunike ühingute rollist kohtute sõltumatuse tagamisel<sup>5</sup> on punktis 28 rõhutatud, et kohtunike ühingute kaasamine on eriti oluline kohtute administreerimist puudutavate küsimuste tasandil. Kohtunike ühingute roll kõrgemate kohtute nõukogude liikmekandidaatide ülesseadmisel ja toetamisel on vajalik ja tervitatav (samas, p 31).

EKoÜ osundab, et eelnõu seletuskirjas on mööndud võimalust tagada kohtute esimeestele loodavas nõukogus sõnaõigusega osalemine läbi haldus- ja arendusnõukogu enda koostatava kodukorra. Juhul, kui kohtute esimeestele tulevikus vastav sõnaõigusega osalemise võimalus ette nähakse, tuleks see tagada ka EKoÜ esindajale. Kohtu esimees saab ja peab lähtuma sõnaõigusega osalemisel eeskätt selle kohtu huvidest ja vaadetest, mille esimees ta on. EKoÜ esindaja kaasamine võimaldaks tasakaalustatult arvestada kohtute üleseid huve ning kõigi kohtunike arvamusi.

---

5 Kättesaadav: <https://rm.coe.int/opinion-23-en-ccje-2020/1680a03d4b>

## **2. Muud kaalutlused ja tähelepanekud**

2.1 EKOÜ rõhutab endiselt, et kavandatud lahenduse ellurakendamise peamiseks eelduseks on piisavate eelarveliste vahendite olemasolu kohtute jaoks. Tagada tuleb piisavad vahendid kohtute edasiseks tegevuseks ning infotehnoloogiliste lahenduste arendamiseks.

2.2 Eelnõu § 41<sup>1</sup> lg 3 järgi võib nõukogu teha otsuseid ja anda juhiseid. Eelnõu § 40<sup>1</sup> lg 8 järgi võtab nõukogu otsuseid vastu kohalolijate lihthäälteenamusega.

Eelviidatud CCJE arvamuse nr 10 punktis 39 on rõhutatud, et sellistes otsustes, mis puudutavad kohtusüsteemi juhtimist ja haldamist, aga ka otsustes, mis puudutavad kohtunike ametisse nimetamist, kohtute vahel liikumist, edutamist ja ametist vabastamist, tuleb selgitada otsuse tegemise aluseid. Eeltoodust lähtuvalt tuleks seaduses ette näha, et teatud otsused peavad olema vastu võetud mitte üksnes lihthäälteenamusega, vaid need otsused peavad olema avalikkusele ka sisuliselt põhjendatud.

Austusega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Anu Uritam

Eesti Kohtunike Ühingu esimees