



Eesti Kohtunike Ühing

Riigikogu põhiseaduskomisjon
Riigikogu
pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee

Teie 13.05.2025
Meie 25.05.2025

Eesti Kohtunike Ühingu arvamus kohtute seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine, eelnõu 632SE)

Täname võimaluse eest esitada arvamus kohtute haldamise tõhustamise eelnõu osas.

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

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 § 40¹ 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. Erinevalt kehtivast seadusest on justiits- ja digiminister eelnõu kohaselt täieõiguslik kohtute haldus- ja arendusnõukogu liige.

Kehtiva seadusega võrreldes erinevalt 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.

EKoÜ leiab, et loodava nõukogu liikmeteks ei peaks olema täitevvõimu esindajana minister ega Riigikogu liikmed. Olukorras, kus soovitakse suurendada kohtusüsteemi iseseisvust, ei peaks täitevvõimu esindav poliitiline minister olema hääletusõiguslik nõukogu liige. Eelnõus planeeritud nõukogu koosseis ei ole kooskõlas rahvusvaheliste standarditega ega taga kohtutele vajalikku sõltumatust täitev- ja seadusandlikust võimust.

24.07.2024 vastu võetud Euroopa Komisjoni Õigusriigi Raportis¹ on Eestile antud soovitusel rõhutatud vajadust jätkata kohtute haldamise mudeli reformimisega, arvestades Euroopas kehtivaid standardeid kohtute haldamise nõukogude suhtes.

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 (12.08.2024)

Kohtute haldamise nõukoja moodustamise küsimust on käsitletud mitmes Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamuses. Arvamuses nr 10 (2007) kõrgemast kohtute nõukogust ühiskonna teenistuses² on punktis 18 rõhutatud, et kui nõukogu koosseisu kuuluvad ka mittekohunikest 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).

Mittekohunikest liikmete osas on osundatud, et neid võiks valida teatud ametialase staažiga silmapaistvate juristide, ülikoolide professorite või tunnustatud staatuselga kohunike hulga. Vajalikud võivad olla ka liikmed, kes on kogenud mõnes õigusvälises valdkonnas (samam, p 22). **Küll aga ei tohiks nõukogu liige olla tegevpoliitik, kuuluda parlamentis või olla tegev täitevvõimu või haldusvõimu asutustes** (samam, p 23). Selles osas peaksid riigid kehtestama konkreetsed 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 parlamentis 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 kohtusüsteemides³. Sellegi arvamuse punkti II alapunktis 8 b on rõhutatud, et tegevpoliitikud ei peaks olema kõrgema kohtute nõukogu liikmeteks. Mittekohunikest 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 kohunike endi valitud kohunikest liikmed (samam, p 29). Mittekohunikest liikmed peaksid esindama ühiskonda laiemalt ja vähendama korruptsiooniriski (samam, p 29). Sõltumata sellest, kuidas nimetatakse või valitakse mittekohunikest 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 soovitustes kohtute sõltumatuse ja vastutuse kohta⁴. Nendeski soovitustes on rõhutatud, et kohtute kõrgema nõukogu enamus liikmetest peaksid olema kohunike valitud kohtunikud ning seejuures ei peaks liikmete hulgas domineerima kõrgemate astmete kohtunikud (I osa, p 2). Prokurörid ei peaks üldjuhul kohunike 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 küsimustes** (samam, p 3.3). Nõukogu mittekohunikest liikmed peaksid olema seadusandlikust ja täitevvõimust sõltumatud (samam, p 6).

Eeltoodud rahvusvahelised standardid on suunatud sellele, et tagada kohtusüsteemi kaitse võimalike poliitiliste ja muude ebasobivate või ka korruptiivsete mõjutuste eest.

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)

Eelnõus pakutud lahendus kahjuks eeltoodud standarditega vastavuses ei ole. Kõrgeima kohtuid puudutava nõukogu liikmeteks ei peaks olema tegevpoliitikutena parlamendi liikmed ega poliitiline minister. 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).

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 sellisteks nõukogu liikmeteks ei peaks olema tegevpoliitikud ega ametikoha järgselt muud kõrgemad riigiametnikud peale Riigikohtu esimehe.

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

2. Muud kaalutlused ja tähelepanekud

Leiame, et eelnõus planeeritud aeg seaduse jõustumiseks on liialt lühike ega võimalda teha muudatuste ellurakendamiseks vajalikke muudatusi. Samuti leiame, et pärast seaduse vastuvõtmist peaks kohtunike palgafond muutuma osaks kohtute endi eelarvest.

EKoÜ palub end kaasata eelnõu edaspidistele aruteludele.

Austusega

(allkirjastatud digitaalselt)

Anu Uritam

Eesti Kohtunike Ühingu esimees