



Eesti Kohtunike Ühing

Pr Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister
Justiits- ja Digiministeerium
info@just.ee

Teie 07.11.2025 nr 8-1/8971-1
Meie 03.12.2025

Eesti Kohtunike Ühingu arvamus

Eesti Kohtunike Ühingule (EKOÜ) on saadetud arvamuse esitamiseks KS ja KrMS muutmise eelnõu (kohtukorralduse muudatused).

EKOÜ tänab Justiits- ja Digiministeeriumi võimaluse eest esitada eelnõu kohta arvamus. EKOÜ ei toeta eelnõus planeeritud kohtute liitmist ega kohtunike tagasisidestamist.

Kohtute liitmine

1. Planeeritavad muudatused riivavad oluliselt kohtunike sõltumatust

Eelnõu suurimateks probleemideks on senise kollegiaalse juhtimissüsteemi kaotamine ning selle asendamine range hierarhilise juhtimisega, kohtunike sundimine tööks väljaspool nende tavapärast teenistusk kohta ning kohtunike sundimine spetsialiseerumisele.

Eelnõus planeeritud juhtimiskorralduse muudatus ei suurenda, vaid vähendab otseselt kohtunike sõltumatust. Seletuskirjas väidetu, et eelnõu loob kollegiaalse juhtimismudeli, ei pea paika. Eelnõuga väljapakutud eestseisus on kollegiaalne üksnes näiliselt. Tegelikult on eestseisuses enamus kohtu esimehel ja tema nimetatud liikmetel, keda esimees võib oma suva järgi tagasi kutsuda. Seega on eelnõus väljapakutu tegelikult ainujuhtimine. Hierarhiline juhtimismudel ei muuda kohtusüsteemi mitte tänapäevaseks, vaid vananenud juhtimissüsteemiga organisatsiooniks, kus ainujuhtimisest tulenevate riskide maandamiseks vahendid puuduvad. Kohtute liitmine suurendab veelgi pakutud juhtimismudeli riske, koondades kogu otsustusõiguse väga piiratud arvu kohtujuhtide kätte.

Eelnõus planeeritu kohustab kohtunikke tegema tööd kohtumajades, kus ei ole nende alaline teenistuskohat. Oma spetsialiseerumise üle kohtunik enam sisuliselt otsustada ei saa. Need kaks muudatust loovad koostoimes ohu, et kohtu esimees võib talle antud võimuvolituste piires asuda mõjutama ebasobivaks osutunud kohtunikke viisil, kus nad peavad pidevalt täitma tööülesandeid alalisest teenistuskohast eemal ning väljaspool senist spetsialiseerumist, oskusi ja eeldusi. Sarnase sisuga volitusi on kasutatud kohtunike sõltumatusesse sekkumiseks teistes riikides, nt Poolas¹

1 Vt Rahvusvahelisele Kohtunike Ühingule esitatud Poola raport, Justice under pressure –repressions as a means of attempting to take Control over the judiciary and the prosecution in Poland. Years 2015–2019, lk 75 jj. Internetis: <https://www.iaj-uim.org/iuw/documenti/report-on-the-repressions-on-the-judiciary-during-the-last-five-years-in-poland/?wpdmdl=152487&refresh=691a4975508d61763330421>

Eelnõu eesmärgiks on saavutada olukord, kus kohtuasju jaotatakse kohtunikele üle kogu Eesti sõltumata nende asukohast ning eelnõus puuduvad mistahes tasakaalustavad mehhanismid, mis välistaksid kohtunike pideva töötamise väljaspool nende elukohta. Seesugune töökorraldus ei saa olla tõhus ega efektiivne, rääkimata selle mõjust inimeste isiklikule elule. Eeltoodud põhjustel ei ole EKoÜ hinnangul võimalik kohtute liitmist toetada.

2 Planeeritud muudatused võivad olla põhiseadusega vastuolus

2.1. EKoÜ leiab, et muudatuste kooskõla põhiseadusega on hinnatud ebapiisavalt. Esmalt ei ole analüüsitud, kas planeeritavad muudatused on kooskõlas PS §-st 146 tuleneva kohtu sõltumatuse põhimõttega. Olukorras, kus seadus ei sätesta ühtegi kriteeriumi, millal võib kohtunik keelduda töötamisest väljaspool oma teenistuskohta või millal võib ta keelduda pealesunnitud spetsialiseerumisest, ei taga seadus kohtunike sõltumatust, mis on vastuolus põhiseadusega. PS § 147 näeb ette, et kohtunike sõltumatuse tagatised peab sätestama seadus.

Ekslik on eelnõu seletuskirjas toodud järeldus, et kohtunike sõltumatus ei seisne kohtunike õiguses valida, mida ja kus lahendada. Vastupidiselt seletuskirjas märgitule on rahvusvahelistes standardites on seesugust valikuvabadust peetud oluliseks kohtunike sõltumatuse osaks. Veelgi olulisem on aga küsimus, et eelnõus planeeritud viisil ei kao mitte ainult kohtunike otsustusvabadus valida spetsialiseerumise valdkondi, vaid otsustusi töö jaotamise ja spetsialiseerumise osas hakkab tegema äärmiselt piiratud isikute ring ilma igasuguste seaduses sätestatud kriteeriumiteta. EKoÜ hinnangul loob selline lahendus olulise riski kohtute sõltumatusele.

2.2. PS §-st 24 tuleneb, et kedagi ei tohi tema vaba tahte vastaselt üle viia seadusega määratud kohtu alluvusest teise kohtu alluvusse. Eeltoodust tuleneb põhiseaduslik põhimõte, et kohtualluvust puudutav regulatsioon peab olema kirjas seaduses. Olukorras, kus seadusega kehtestatakse ühe maakohtu loomine ning kaotatakse ära senised kohtute tööpiirkonnad, kaotavad kohtualluvust puudutavad senised menetlusnormid oma sisulise tähenduse.

Näitena võib tuua TsMS 79, mille lõike 1 järgi võib füüsilise isiku vastu esitada hagi tema elukoha järgi ja juriidilise isiku vastu tema asukoha järgi. Milline on isiku elukoha järgne või juriidilise isiku asukoha järgne kohus, määrati kindlaks kooskõlas kohtute tööpiirkondadest lähtudes. Eelnõu tulemusena see võimalus kaob. Eelnõust ei nähtu, millest kavatsetakse edaspidi lähtuda kohtualluvuse määratlemisel ja kohtualluvust reguleerivate menetlusnormide sisustamisel.

Seega toob eelnõu kaasa olukorra, kus kohtualluvus on sisuliselt määratlemata. EKoÜ hinnangul ei ole see kooskõlas PS § 24 mõttega. Kuna kohtunik on eelnõu kohaselt kohustatud töötama ka väljaspool oma alalist teenistuskohta ning puuduvad mehhanismid, mis välistaksid, et ta peab tegema seda enamuse osa oma tööajast, toob see kaasa suureneb surve pidada enamik istungeid tehniliste vahendite kaudu, milline lahendus ei tule alati õigusemõistmisele kasuks. See võib omakorda kaasa tuua olukorra, kus kohtusse pöördujate võimalused kohtuga vahetuks suhtlemiseks võivad olla pärsitud või kus menetlusosalised on ise sunnitud läbima pikki vahemaid kohtusse jõudmiseks. Eelnõus ega selle seletuskirjas ei ole vastavaid riske analüüsitud ning eelnõus puuduvad mehhanismid nende riskide välistamiseks.

2.3. Tähelepanuta ei saa jätta, et kohtusüsteemi ülesehitust käsitlev PS § 148 räägib maa-, haldus- ja ringkonnakohtutest mitmuses, nähes nii *expressis verbis* ette kohtusüsteemi koosnemise mitmest maakohtust ning mitmest ringkonnakohtust. Arvestades kohtualluvuse küsimust ning vajadust tagada ligipääsetavus

õigusemõistmisele kogu riigis ühetaoliselt, ei saa järeldada, et tegu on pelgalt grammatilise keelevormiga, millel puudub muu sisu.

PS §-st 149 kohaselt sätestab kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra seadus. Seega peaks seadus sätestama üldised põhimõtted selle kohta, millises kohtus milliseid kohtuasju menetletakse ning millisel viisil jaotatakse kohtuasju kohtunike vahel. Kehtiv KS ei reguleeri detailselt seda, kuidas ühe kohtu piires kohtasju jaotatakse, kuid sellise regulatsiooni puudumist tasakaalustab üldkogude pädevus otsustada ise tööjaotuse üle. See omakorda tähendab iga kohtuniku hääleõigust ja kaasamist, mis välistab korruptsiooniohu ja kohtunike ebasobiva mõjutamise kohtuasjade jaotamise kaudu. Eelnõus planeeritud muudatused tähendavad, et kohtunike tööjaotuse otsustab sisuliselt hierarhiliselt piiratud isikute ring ilma igasuguste seadusest tulenevate piirangute või tingimusteta.

Nõustuda ei saa eelnõu seletuskirjas toodud põhjendamata väitega, et senistes tööjaotusplaanides puudus süsteemne lähenemine spetsialiseerumisele nii ühes kohtus kui ka üle riigi. Seletuskirjas ei ole selgitatud, mida on viidatud süsteemse lähenemise all silmas peetud ning miks peaks ühe kohtu tööjaotusplaan kuidagi arvestama tööjaotusega teistes kohtutes. Tegemist on deklaratiivsete väljenditega, millel puudub analüütiline sisu.

Menetlusosaliste jaoks puudub selgus, millise kohtumaja, milline kohtunik ning millistel põhjustel nende kohtuasju menetlema hakkab. Kirjeldatud olukord ei saa olla kooskõlas PS §-dega 24, 148 ja 149.

3. Planeeritud muudatused on vastuolus paljude rahvusvaheliste standarditega

Eelnõus pakutud lahendused ei ole kooskõlas mitmete rahvusvaheliste standarditega, mis puudutavad kohtute ja kohtunike sõltumatust.

3.1 Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (*Consultative Council Of European Judges - CCJE*) on oma arvamuse nr 1 (2001) „Kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta”² punktis 66 viidanud, et võimalik oht kohtunike sõltumatusele võib tuleneda ka *kohtunike sisemisest hierarhiast*. Arvamuses on öeldud, et kohtunike sõltumatus ei sõltu mitte üksnes sobimatute väliste mõjutuste välistamisest, vaid mõnes olukorras teiste kohtunike suhtumisest tulenevate ebasobivate mõjutuste välistamisest. Rõhutatud on, et kohtunikel peaks olema piiramatu vabadus otsustada asju erapooletult, kooskõlas oma südametunnistusega ja faktide tõlgendusega ning kooskõlas õiguse prevaleerivate normidega. See tähendab kohtuniku individuaalsust. Punktis 68 on omakorda viidatud, et paljudes süsteemides kõrgema astme kohtutele omistatud hierarhiline võim võib tegelikkuses kohtunike individuaalset sõltumatust õhnestada.

Planeeritav eelnõu on eeltoodud põhimõttega vastuolus, sest omistab olulise ja piiramatu võimu kohtuniku spetsialiseerumise ja kohtunikule jagatavale töökoormuse üle sisuliselt paarile kohtu esimehele. Nendel isikutel on võimalik kohtunikku sobimatult survestada, kohustades teda lahendama teatud liiki asju subjektiivsetest kriteeriumitest lähtudes või täitma pidevalt või suures ulatuses tööülesandeid väljaspool oma teenistusk kohta. Olukorras, kus teised sama astme kohtud puuduvad, ei ole kohtunikul võimalik suunduda sellise olukorra vältimiseks tööle mõnda teise kohtusse.

3.2 CCJE arvamuses nr 6 „Mõistliku aja jooksul asja õiglase arutamise ja kohtuniku rolli kohta selles, arvestades vaidluste lahendamise alternatiivsete meetoditega”³ on punktis

2 <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumentid/ccje2001op1.pdf>

3 <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumentid/ccje2004op6.pdf>

59 osundatud, et kui töökoormuses toimuvad alalise iseloomuga muutused, võib vajalikuks osutuda kohtu suuruse muutmine. Siin võivad puhtalt majanduslikud kaalutlused (mis räägivad kohaliku kohtu sulgemise kasuks) sattuda konflikti poolte ja üldsuse õigusega sellele, et õiguskaitse toimiks võimalikult kohapeal ja oleks ligipääsetav.

Eeltooduga on eelnõu vastuolus, sest kohtute liitmist õigustatakse majanduslike kaalutlustega. See põhjendus on seda küsitavam, et juures ei ole ükski analüüs ei ole tõestanud majanduslike kaalutluste põhjendatust. Kuivõrd eelnõu tulemusena kaovad senised kohtute teeninduspiirkonnad, ei ole mõisteta, millest lähtutakse kohtualluvuse määratlemisel ning see omakorda ei taga enam ligipääsetavust õigusemõistmisele.

3.3. CCJE arvamuses nr 10 „Kõrgemast kohtute nõukogust ühiskonna teenistuses“⁴ on punktis 12 rõhutatud, et kohtute sõltumatus ei tähenda ainult sõltumatust täitevvõimust ja seadusandlikust võimust, vaid ka sõltumatust kohtusüsteemist enesest lähtuvast sobimatust survest. Eelnõu sellist sõltumatust ei taga, vaid loob võimaluse kohtuniku sobimatuks survestamiseks hierarhilise süsteemi kaudu.

Sama arvamuse punktis 16 on välja toodud, et kohtute nõukogu võib koosneda kas ainult kohtunikest või olla segakoosseisuga. Arvamuse kohaselt pole aga ükski, kes on kohtunike nõukogu mittekohtunikest liikmed. Punkti 23 järgi ei tohi kohtute nõukogu liige olla tegevpoliitik, kuuluda parlamenti, olla tegev täitevvõimu või haldusvõimu asutustes. Sama punktis on *expressis verbis* välja toodud, et minister ei tohiks kohtute nõukogusse kuuluda. Eelnõu on selle põhimõttega vastuolus, sest loodava kohtute haldus- ja arendusnõukogu koosseisu peaksid kuuluma kaks parlamendi liiget ja justiits- ning digiminister. Arvamuse punkti 29 järgi peaks kohtute nõukogu olema depolitiseeritud ning kui mõnes riigis nimetab liikmeid parlament, ei tohiks need liikmed ise parlamenti kuuluda (p 32).

3.4. CCJE arvamuses nr 15 „Kohtunike spetsialiseerumise kohta“⁵ on punktis 14 väljendatud seisukohta, et kuigi kohtunike spetsialiseerumine on arvukatel põhjustel soovitatav, kaasneb sellega mitmeid ohte. Kohtunike spetsialiseerumise suurim oht seisneb erikohtunike võimalikus eraldumises üldisest kohtunikukonnast. Liigne spetsialiseerumine võib arvamuse punkti 15 järgi takistada kohtupraktika arenemist vastavalt ühiskonna vajadustele. Sama oht tekib ka siis, kui konkreetses valdkonnas teeb otsuseid alati sama kohtunike rühm. Liigselt spetsialiseerunud kohtunikud võivad olla ära lõigatud teiste valdkondade õiguslikust reaalsusest ning selline lahterdamine võib õõnestada õiguskindluse põhimõtet (p 16). Punktis 17 on osutatud, et ühiskond võib oodata erikohtunike olemasolu seal, kus see tegelikkuses võimalik ei ole. Spetsialiseerumine on võimalik vaid siis, kui kohtud on piisavalt suured. Kohtunike ülemäärane spetsialiseerumine piiraks vajalikku mitmekülsust.

Sama arvamuse punktis 26 on rõhutatud, et põhimõtteliselt peaksid kohtunikud olema võimelised lahendama kohtuasju kõikides valdkondades. Nende üldteadmised õigusest ja õiguse põhimõtetest, nende terve mõistus ja teadmised reaalsest elust võimaldavad neil kohaldada õigust igas valdkonnas. Nn üldkohtuniku rolli ei tohiks kunagi alahinnata.

Eeltoodud põhimõtetega ei ole eelnõus arvestatud. Eelnõu on sisuliselt suunatud kohtunike sundspetsialiseerumisele sellisel määral, et kohtunikul endal ei ole selle üle otsustus- ega sõnaõigust. Sisuliselt luuakse eelnõuga süsteem, kus kohtu esimees määrab kohtunikule spetsialiseerumiseks kitsa valdkonna, mida kohtunik ise ilma esimehe nõusolekuta muuta ei saa.

4 <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumentid/ccje-arvamus-10-2007.pdf>

5 https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumentid/8_ccje_2012_arvamus_nr_15.pdf

Teisalt on eelnõus toodud järjest kitsama spetsialiseerumise saavutamise eesmärgid osaliselt sisutühjad, sest teises ja kolmandas kohtuastmes analoogilist spetsialiseerumist ei kavandata. Eelnõu seletuskirjast jääb mulje, et selles on eeldatud, et Eesti sarnases väikeses riigis võib kohtunikul olla võimalik spetsialiseeruda kitsalt vaid paarile õigusvaldkonnale, kuid selline järeldus ei ole realistlik ega arvesta tegelikult kohtusse saabuvate asjade arvu ega Eesti kohtunike arvuga. Sõltumata sellest, kes kohtuniku spetsialiseerumise üle otsustuse teeb, ei ole enamikel juhtudel võimalik piirduda vaid paari valdkonnaga. Järeldus, et seeläbi suureneb kohtulahendite kvaliteet, ei põhine ühelgi analüüsil ega ole tõene.

Sama arvamuse punktis 30 on viidatud, et spetsialiseerunud kolleegiumite või kohtute loomist peab rangelt reguleerima. Need ei tohiks õõnestada üldkohtuniku pädevust ning nad peavad igal juhul tagama sarnase õiguskaitse ja sama kvaliteedi. Samas tuleb pöörata tähelepanu kõikidele kohtuniku tööd reguleerivatele kriteeriumidele: kohtu suurus, teenistuse nõuded, asjaolu, et kohtunikel on järjest raskem põhjalikult tunda kõiki õigusvaldkondi, spetsialiseerumise kulud.

Kõike eeltoodut eelnõus hinnatud ei ole. Eelnõu seletuskirjas on deklaratiivselt kiidetud senisest suuremat spetsialiseerumist kui head lahendust, kuid puudub igasugune sisuline analüüs selle kohta, kuidas see suurendab tõhusust või lahendite kvaliteeti.

Lisaks tuleneb arvamuse punktist 36, et kohtunikel peaks olema õigus oma karjääri jooksul muuta spetsialiseerumisvaldkonda, liikuda ühest kohtust teise või isegi vahetada erikohtuniku ülesanded üldkohtuniku omade vastu või vastupidi. Eelnõus puuduvad igasugused tagatised, mis võimaldaksid kohtunikul endal otsustada, kas ja millele ta soovib spetsialiseeruda või mida ta saab teha juhul, kui esimees ei nõustu tema sooviga muuta valdkonda või spetsialiseerumist. Eelnõu ei näe ette kriteeriume, millisel alusel oleks esimehel õigus kohtuniku soovist keelduda ning seega on tegemist esimehe enda ainuisikulise otsusega. Eelnõu ei näe ette võimalust, et mõni kohtunik võiks jääda üldkohtunikuks. Kohtunike õiguste piiramine spetsialiseerumise valikul seab ohtu kohtunikuna töötavate inimeste tööalase motiveerituse ning kohtunikuameti atraktiivsuse.

3.5. CCJE arvamuses nr 19 „Kohtute esimeeste rolli kohta”⁶ on punktis 8 märgitud, et kuigi kohtute esimeestel on kohtusüsteemis täita oluline roll, tuleb välistada ülesannete ja võimu koondumist vaid piiratud arvu isikute kätte. Eelnõu on eeltooduga vastuolus.

Kohtute sõltumatus tähendab, et individuaalne kohtunik peab olema vaba kohtu esimehe juhustest või mõjutustest konkreetse asja lahendamisel (punkt 13). Arvamuse punktis 19 on rõhutatud, et kohtud on olemuslikult kollegiaalsed organid. Eelnõu on eeltooduga vastuolus, sest kaotab sisuliselt igasuguse kollegiaalse otsustamise ning loob hierarhilise süsteemi, kus otsustusõigus individuaalse kohtuniku igapäevast tööd puudutavates küsimustes on antud ilma piiranguteta sisuliselt kohtu esimehele.

Arvamuse punkt 21 rõhutab, et kohtuasju tuleb kohtunike vahel jaotada kooskõlas eelnevalt kindlaks määratud objektiivsete kriteeriumidega. Tööjaotus ei tohiks lähtuda mõnest konkreetsest kohtunikust ilma mõjuvate põhjusteta. Eelnõu on sellega vastuolus, sest selles puuduvad mistahes põhimõtted ja reeglid, kuidas asutakse tulevikus kohtuasju kohtunike vahel jaotama. Eeltoodud probleemi ei lahenda ka see, et tulevikus peaks kohtute haldus- ja arendusnõukogu koostama kohtute töökorralduse põhimõtted. Kõnealune organ ei oma õigusakti välja andmise pädevust ning nõukogu ei koosne enamuses kohtunike endi valitud kohtunistest.

Arvamuse punktis 38 on rõhutatud, et kohtute esimeeste ametisse nimetamine peab sarnaselt kohtunike ametisse nimetamisega toimuma objektiivsete hindamiskriteeriumide

6 <https://rm.coe.int/1680748232>

alusel, mis on sätestatud seaduses. Kuigi eelnõu kohaselt peaks kohtute esimehed ametisse nimetama loodav kohtute haldus- ja arendusnõukogu, puuduvad sisuliselt objektiivsed kriteeriumid, millele esimehed vastama peaksid.

Arvamuse järgi peaksid kohtute esimehed olema allutatud samasugusele hindamisele nagu kõik teised kohtunikud (punkt 41). Lisaks tuleks kohtute esimeeste töös hinnata nende juhtimisülesannete täitmist (punkt 42).

Eelnõu ei näe ette kriteeriume esimeeste tegevuse hindamiseks. Eelnõu ei näe ette, et kohtute haldus- ja arendusnõukogul oleks õigus kohtu esimees ametist vabastada, kui ta juhtimisülesannetega toime ei tule või kui märkimisväärset võimu omav kohtu esimees oma võimuvolitusi kuritarvitab, et.

3.6. CCJE arvamuses nr 24 „Kõrgemate kohtute nõukogu arengust ja nende rollist sõltumatus ja erapooletus kohtusüsteemis”⁷ on punktis 29 rõhutatud, et kohtute kõrgem nõukogu peaks enamuses koosnema kohtunike valitud kohtunikest liikmetest. Osundame, et Riigikohtu esimees on eelnõu järgi KHAN liige oma ametikoha järgi, mistõttu ei ole tegu kohtunike valitud liikmega. Riigikohtu esimehe nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul ning talle antakse seadusest tulenevalt kohtute nõukoja liikme ja esimehe staatus, millega ta saab kohtusüsteemi juhtimiseks suured volitused.

Mittekohtunikest liikmed peaksid pigem esindama laia ühiskondlikku avalikkust. Ükski nõukogu liige ei peaks olema valitud poliitilistel põhjustel. Kohtute nõukogu liikmed ei tohiks olla üksteise võimule allutatud või üksteise poolt mõjutatud (punkt 52).

Eelnõu on eeltooduga vastuolus, sest selle juhiks on Riigikohtu esimees, kes omab kohtunikest liikmete suhtes distsiplinaarvõimu. Lisaks on vähemuses olevate kohtunikest liikmete volituste tähtaeg ebaproportsionaalselt lühike võrreldes teiste liikmete volituste tähtaegadega. Riigikohtu esimehe ametiaeg on 9 aastat, nõukogus sõnaõigust omavate kohtu esimeeste ametiaeg 7 aastat. Seadus ei sätesta justiits- ja digiministri ametis olekule sisulist ajalist piirangut. Riigikogu liikmete ametiaeg on 4 aastat. Kohtunikest liikmete ametiaeg on aga vaid 3 aastat.

Sama arvamuse punkti 35 kohaselt peaks kõrgema kohtute nõukogu esimees olema erapooletu isik, kes pole seotud poliitiliste parteidega. Üheks võimaluseks on, et nõukogu liikmed valivad ise oma esimehe. Eelnõu on eeltooduga vastuolus, sest loodava kohtute haldus- ja arendusnõukogu esimeheks on Riigikohtu esimees, kelle omakorda nimetab ametisse Riigikogu. Selline ametisse nimetamise võimalus loob olulise poliitilise riski kohtusüsteemile.

Olukorras, kus alles jäetakse vaid üks maakohus, üks ringkonnakohus ja üks halduskohus ning kohtute esimeestele, keda nimetab ametisse kohtute nõukogu, antakse suured volitused kohtunike tööjaotuse ja spetsialiseerumise kindlaksmääramiseks ning kohtunike üle järelevalve teostamiseks, näeme suurt ohtu kohtute ja kohtunike sõltumatusele.

3.7. Kohtute Kõrgemate Nõukogude võrgustik (*European Network of Councils for the Judiciary* ehk ENCJ) võttis 2011. a vastu Vilniuse deklaratsiooni⁸, mis sisaldab mitmeid soovitusi kohtusüsteemides toimuvate arengute kohta. Deklaratsioonis on rõhutatud, et kohtusüsteemide reformid peaksid olema suunatud õigusemõistmise kvaliteedi ja tõhususe suurendamisele, kaitstes ja tugevdades samal ajal kohtute sõltumatust. 2012.

⁷ <https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje/1680a47604>

⁸ https://www.encj.eu/images/stories/pdf/opinions/encj_vilnius_declaration_final_10_june_2011.pdf

aastal võttis ENCJ Dublinis vastu kohtusüsteemide reformimist puudutava raporti⁹, mida on järgnevatel aastatel täiendatud.

Raporti esimeses osas on soovitatud, et kohtute haldamise kontsentreerimine peab olema põhjendatud ja suunatud ressursside efektiivsemale kasutamisele. Samas tuleb kohtute liitmisel hoolikalt analüüsida, kas sellega saavutatakse rahalist kokkuhoidu. Iga kohtute koondamine peaks toimuma koos tehnoloogia suurema kasutamisega.

Eelnõu on eeltoodud soovitustega vastuolus. Analüüsides nähtub, et kohtute liitmine ei too kaasa rahalist kokkuhoidu, vaid pigem vastupidi, sest suurenevad kulud vaheastmete juhtide tasudele ja kohtunike lähetus- ning sõidukuludele. Suuremat tehnoloogia kasutusele võtmist kohtute liitmisega ei kaasne ning puuduvad igasugused alternatiivsed analüüsid selle kohta, kuidas suurendada kohtute tõhusust täiendavate tehnoloogiliste lahenduste kasutusele võtmisega. EKoÜ hinnangul on kohtutes senisest suurema tõhususe ning menetlustähtaegade lühendamine võimalik vaid läbi olulise tehnoloogilise arengu.

Sama dokumendi kohaselt peaks selleks, et hinnata kohtuasjade jaotamisega seotud küsimusi, tegema kohase analüüsi lahendamata kohtuasjade kohta. Kohtunikud peaksid olema selle analüüsi koostamisse kaasatud. Enne eelnõu koostamist ei ole tehtud ühtegi sisulist analüüsi selle kohta, millest tulenevalt on mõnes kohtus menetlustähtajad pikenenud. Puudub sisuline analüüs selle kohta, kas või millisel määral on mõjutanud menetlustähtaegade pikkust täitmata ametikohad kohtutes. Kohtunikud arvamusel nendes küsimustes arvestatud ei ole.

4. Ettepanek pöörduda Veneetsia Komisjoni poole

Kõiki eeltoodud põhimõttelisi probleeme arvestades teeb EKoÜ ministrile ettepaneku loobuda eelnõus planeeritud muudatustega jätkamisest. Muudatuste tegemiseks tuleb viia läbi põhjalikud täiendavad analüüsid.

EKoÜ osundab, et eelnõus planeeritud muudatuste analoogiliste muudatuste elluviimise eest erinevate riikides on hoiatanud Veneetsia Komisjon ehk Euroopa Komisjon Demokraatia eest õiguse kaudu (*European Commission for Democracy through Law*).

Veneetsia Komisjon on Moldova¹⁰ kohtaleidnud, et niivõrd väikse riigi puhul ei pruugi suurema spetsialiseerumise saavutamine olla mõistlik eesmärk. Tadžikistani kohta on leitud, et kohtuasjade jaotamine peab toimuma selgete ja ettenähtavate põhimõtete alusel. Kohtute esimeestel ei peaks olema võimalust anda teatud liiki kohtuasju lahendamiseks kindlatele kohtunikele.

Veneetsia Komisjoni arvamuses CDL-AD (2021) 036 Ungari kohta on osundatud, et kohtunike vaheline tööjaotus peab võimalikult suures ulatuses tuginema objektiivsetele ja läbipaistvatele kriteeriumitele ning need põhimõtted peavad olema ette kindlaks määratud seaduses või seadusest alamal seisvates õigusaktides. Kohtunike spetsialiseerumine ei tohiks võimaldada eeltoodust mööda hiilida.

Arvamuses CDL-AD (2010) 026 Ukraina kohta on osundatud, et kohtu esimehi ei tohiks käsitada hierarhiliselt tavalistest kohtunikest kõrgemal olevana. Ka Veneetsia komisjon on rõhutanud, et kõrgema kohtute nõukogu enamik liikmeid peaks olema valitud kohtunike endi poolt (arvamus CDL-AD (2014) 008 Bosnia ja Hertsegoviina kohta). Ministri osalemine selles nõukogus on probleemiks isegi siis, kui tal on vaid sõnaõigus.

⁹ <https://www.encj.eu/articles/89>

¹⁰ Kõik viidatud arvamused on leitavad: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/compilations-of-opinions-and-reports>

Ühelgi juhul ei tohiks ministril olla õigust hääletada küsimustes, mis puudutavad järelevalve teostamist kohtunike üle (arvamus DL-AD (2023) 039 Bulgaaria kohta). Eelnõu on antud arvamusega selgelt vastuolus, sest loodav kohtute haldus- ja arendusnõukogu omab õigust teostada järelevalvet kohtute esimeeste üle, kes on samal ajal kohtunikud.

Kõike eeltoodut kokku võttes palub EKoÜ enne eelnõu menetlemisega jätkamist pöörduda kavandatud muudatuste hindamiseks Veneetsia Komisjoni poole.

5. Planeeritud muudatuste tulemusena suurenevad korruptsiooni- ja julgeoleku riskid

Lisaks eeltoodud põhimõtetelistele õigusemõistmist puudutavatele probleemidele suurendab eelnõus planeeritu oluliselt korruptsiooni- ja julgeolekuriske. Kui kohtu esimehel on ulatuslik võim kohtunikke mõjutada, on suurem võimalus, et esimees võib kasutada võimu kohtunike surveamiseks tööjaotuse kaudu, sundides neid täitma hulgaliselt ülesandeid väljaspool oma teenistusk kohta või sundida neid spetsialiseeruma vaid esimehe soovitud valdkondadele. Teisalt loob seesugune suur otsustuspädevus võimaluse jagada „spetsialiseerumise“ ettekäändet kasutades mingisuguseid sensitiivseid kohtuasju vaid teatud kohtunikele.

Muudatused toovad kaasa olulise julgeolekuriski, sest muudavad kohtusüsteemi väliselt kergemini rünnatavaks. Ühe või kahe kohtu esimehe ründamine võib oluliselt mõjutada või häirida kogu kohtusüsteemi toimimist. Olemasolevas keerulises rahvusvahelises olukorras ei tohi eeltoodud riski alahinnata. Eriti ohtlikuks võib seejuures pidada eelnõus pakutud lahendust, mille kohaselt asub erakorralise või sõjaseisukorra puhul kohtute haldus- ja arendusnõukogu ülesandeid ainuisikuliselt täitma Riigikohtu esimees.

Eeltoodud korruptsiooni- ja julgeolekuriskide kohta puuduvad igasugused analüüsid. EKoÜ leiab, et ilma viidatud riskide põhjaliku hindamiseta ei ole võimalik eelnõu menetlemist jätkata.

6. Eelnõu põhineb ekslikel eeldustel ning olemasolevad analüüsid on kas puudulikud või kõrvale jäetud

6.1. Seletuskirja kohaselt on eelnõu eesmärgiks luua tänapäevane, kollegiaalsel juhtimisel põhinev ja tõhus kohtute töökorralduse süsteem, mis muuhulgas toetab kohtunike sõltumatust, spetsialiseerumist ja õigusemõistmise kvaliteeti kogu riigis. Tegu on deklaratiivsete väidetega, mis ei põhine objektiivsetel andmetel.

Eelnõu kõige suuremaks probleemiks on kohtutest senise kollegiaalse juhtimise kaotamine. Hierarhilise juhtimismudeli sisseviimine ei muuda kohtusüsteemi tänapäevaseks, vaid vananenud juhtimissüsteemiga organisatsiooniks.

Loodavasse kohtu eestseisusesse kuulub edaspidi vaid 1-2 kohtunike valitud liiget, mis sisuliselt kaotab kohtunike võimaluse osaleda kollegiaalselt oluliste küsimuste otsustamisel. Kaasaegse kollegiaalselt juhitava organisatsiooni asemel luuakse hierarhiline kohtusüsteemile sobimatu juhtimismudel. Puuduvad igasugused algandmed või analüüsid, mis sellise muudatuse vajalikkust toetaksid. Vastupidi, eelnõu kohta TalTechi koostatud „Kohtuasutuste ühendamine ja juhtimise ümberkorraldamine“¹¹

11

https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/3.%20V%C3%A4lisveebi%20sisu%20materjalid/Kohtureform/Kohtuasutuste%20%C3%BChendamine%20ja%20juhtimise%20%C3%BCmberkorraldamine_TT%C3%9C.pdf

analüüsis on põhjalikult selgitatud planeeritud muudatuste sobimatust ja selle negatiivseid mõjusid.

Seejuures on eelnõu seletuskirjas jäänud täielikult analüüsimata, kuidas tagasipöördumine vanaaegsele hierarhilisele ja kohtusüsteemile sobimatule juhtimismudelile võiks mõjutada kohtus töötavate isikute tööalast motiveeritust ning suurendada kohtute kui tööandja atraktiivsust.

Eelnõust ega selle seletuskirjast ei ole võimalik mõista, millisel viisil ja eesmärgil soovitakse juhtimismudeli muutmise abil juhtimist arendada ning millised on need objektiivse probleemid, mida senine kohtute kollegiaalne juhtimismudel ei lahenda. Eelnõule eelnenud VTK-le antud tagasisidet arvestatud ei ole.

6.2. Kohtute liitmisel puudub sisuline mõju spetsialiseerumisele ja õigusemõistmise kvaliteedile. Eelnõu seletuskirjas on viidatud, nagu tooks kohtute liitmine kaasa suurema spetsialiseerumise ja seeläbi õigusemõistmise kvaliteedi tõusu, kuid puuduvad igasugused analüüsid või objektiivsed andmed, mis sellist järeldust toetaks. Vastupidiselt soovitatavad rahvusvahelised standardid liigsest spetsialiseerumisest hoiduda. Ekslikud ja ühekülgsed on eelnõu seletuskirjas toodud viited sellele, et teiste riikide praktika järgi on spetsialiseerumine toonud kaasa suurema efektiivsuse. Ka kehtiv õigus võimaldab kohtutel tööjaotusplaanis ette näha kohtunike spetsialiseerumise ning seda võimalust on kohtud kasutanud. Eesti kohtutes on tõenäoliselt juba saavutatud maksimaalne tulemus, mida spetsialiseerumisega efektiivsuse osas saavutada on võimalik.

Täiesti asjakohatuteks võib pidada eelnõu seletuskirjas toodud viiteid sellele, et kohtute liitmine ja kohtunike sundimine suuremale spetsialiseerumisele toob kaasa kohtupraktika ühtlustamise ja menetlusosaliste võrdse kohtlemise. Selline väide ei tugine üheski osas objektiivsetele andmetele või analüüsidele. Kohtupraktika ühtlustamine toimub kohtunike koolituse ja kõrgemate kohtuastmete praktika kaudu ning kohtu esimehel ega osakonna juhatajal ei tohiks olla õigust sekkuda sisulisse õigusemõistmisesse mistahes moel, sealhulgas kohtunike spetsialiseerumisele sundimisel. Eelnõu seletuskirjas ei ole välja toodud, milles seisneb väidetav menetlusosaliste ebavõrdne kohtlemine ja kuidas see on planeeritud muudatuste tulemusena välditud. EKoÜ hinnangul on hoopis vastupidiselt jäetud täielikult hindamata, mida võiks liitmine kaasa tuua ühiskonnale ning kohtusse pöördujatele.

6.3. Eelnõu seletuskirjas on viidatud sellele, et eri kohtutes on kohtunike töökoormus mõnevõrra erinev ning ka keskmised menetlustähtajad erinevad. Eelnõu seletuskirjas ei ole analüüsitud, millest need erinevused on tingitud. Puudub analüüs selle kohta, millist mõju on kohtute töökoormusele ja menetlustähtaegadele omanud kohtute eelarvekärped, kohtunike põlvkonnavahetus ning ulatuslik arv täitmata ametikohti.

EKoÜ osundab, et suuri erinevusi siiski sama astme kohtutes töökoormuse või menetlusaegade osas ei eksisteeri ka eelnõus seletuskirjas endas kajastatud andmeid arvestades. Vähesed erinevused on tingitud erinevatest põhjustest, mis oleksid kergesti lahendatavad muude vähem drastiliste ning ohtlike lahenduste abil. Tsiviilvaldkonnas on võimalik näiteks mõningast erinevust töökoormuses vähendada selliste kohtuasjade üleriigilise jagamisega, milles ei ole vajalik pidada kohtuistungit. Selliste asjade üleriigiline jaotamine on kergesti saavutatav kohtualluvust puudutavate menetlusnormide muutumisega ning laiaulatuslikku ja riskantset kohtusüsteemi muutmist ei ole vaja.

6.4. Eelnõus planeeritud muudatused ei too kaasa rahalist kokkuhoidu, vaid tingivad hoopis täiendavat kulu. AS PriceWaterhouseCoopers Advisors hinnangu järgi seisneks rahaline kokkuhoid vaid kohtute esimeeste arvu vähendamisest tulenevast palgakulu kokkuhoiust. Samas ei ole analüüsitud seda, milline kulu kaasneb täiendavate vaheastmete juhtide palkade ning laiaulatuslike kohtunike sõidu- ja lähetuskuludega. Eelnõu näeb ette kohtunike sõidu-ja majutuskulude hüvitamise. Samuti on ilmselge, et

164 kohtunikuga maakohtu juhtimiseks ei piisa ainult kohtu esimehest ja neljast osakonnajuhatajast, mis tähendab, et liitmine toob kaasa vajaduse täiendavate vaheastme juhtide järele. Eelduslikult on need kulud suuremad, kui kokkuhoid paari kohtu esimehe palkade arvelt.

6.5. Eelnõus on viidatud, et eelnõuga suurendatakse kohtute sõltumatust ja paindlikkust lähtuvalt muudest ühiskondlikest muudatustest, kuid selle tagab Riigikogu menetluses olev kohtute haldamise tõhustamise eelnõu 632 SE. Kohtute liitmiseks puudub igasugune sisuline vajadus.

Ebaõige ja mitte millelgi põhinev on seletuskirjas toodud väide, et ilma liitmiseta ei saa ühtlustada koormust ja suurendada spetsialiseerumist. Töökoormuse ühtlustamine on kergesti võimalik muude meetmete abil ning veelgi suurema spetsialiseerumise loomiseks puudub objektiivne vajadus. Ebaõige ja mitte millelgi põhinev on seletuskirja väide, et asjade üleriigilisel jagamisel suureneb kohtunike sõltumatus. Kuna kohtunik ei saa ise mõjutada oma töökoormust ega spetsialiseerumist ning mõlema üle hakkab sisulisi otsustusi tegema üks kohtu esimees, omab see kohtunike sõltumatusele olulist negatiivset mõju. Eelnõu seletuskirjas toodud mõttekäigud selle kohta, kuidas hakatakse asju jagama uues tööjaotusplaanis, on asjakohatud ja sisutühjad, sest seaduseelnõu ise selle kohta kriteeriume ette ei näe.

6.6. Alusetu on eelnõu seletuskirjas toodud väide, et kohtute liitmine muudab kohtuga suhtlemise lihtsamaks. Ka kehtiva seaduse alusel on isikul õigus näiteks pöörduda tsiviilasjas mistahes kohtu poole ning vajaduse korral edastab kohus ise asja kohtualluvuse järgselt õigele kohtule. Kohtusse pöörduva isiku jaoks ei too see kaasa mingeid täiendavaid kohustusi ega nõudeid.

Vastupidiselt toob eelnõu kaasa hoopis ebaselguse, sest kaotatakse kohtute tööpiirkonnad. Puudub sisuline lahendus küsimuses, kuidas üldse edaspidi kohtualluvus määratleda. Lisaks ei ole ühelgi menetlusosalisel enam tulevikus kindlust, et tema vaidlust, mis võib olla seotud mõne kohaliku piirkonna oludega, asub lahendama kohtunik, kes on selle piirkonna ja oludega tuttav. Menetlusosalisel puudub ka kindlus, et tema kohtuasja asutakse lahendama kohtumajas, mis on talle kõige lähemal.

6.7. Ebaõige on eelnõu seletuskirjas toodud viide, et analüüside kohaselt on olemas laiem rahulolematuse menetlusliku ebaühtlusega. Eelnõu seletuskirjas selles osas viidatud uuringust sellist viidet ei tulene. Tegu on eksitava viitega.

6.8. Ebaõige on eelnõu seletuskirjas toodud viide, et analüüsi kohaselt lahendavad kiiremini vaidlusi need kohtunikud, kes on spetsialiseerunud vaid paarile valdkonnale. Vastavalt analüüsi ei eksisteeri.

Tegu on Üllar Kaljumäe subjektiivse ühekordse järeldusega, mis on märgitud eelnõu seletuskirjas viidatud kohtute haldamise nõukoja istungi protokollis. Oma tegelikult analüüsis, mis põhines matemaatilisel arvutusel, jõudis ta järeldusele, et kõige kiiremini töötavad need kohtunikud, kes töötavad täieliku tööaja ja täieliku koormusega. Muus osas ei ole tegemist analüüsiga.

Lisaks on eeltoodud väide vastuolus sellega, et Harju Maakohtus on kohtunikud korraka spetsialiseerunud palju rohkematele valdkondadele võrreldes Tartu või Pärnu Maakohtuga, kuid statistiliselt puudub seos keskmise menetlustähtaja pikkuse ning selle vahel, mitmele valdkonnale on kohtunik spetsialiseerunud. Ühel või teisel viisil ei õigusta see objektiivselt eelnõus pakutud lahendust, mis toob kaasa kohtunike sundspetsialiseerumise.

6.9. Eelnõus on jäetud arvestamata TalTechi analüüsis toodud järeldus, et ülekoormatud kohtunike vahel asjade üleriigiline jagamine ei too kaasa teise piirkonna kohtuniku

koormuse vähenemist ega menetlusaegade kiirenemist. Kohtuasju saabub kohtusse jätkuvalt sama palju ja asju lahendab sama arv kohtunikke. Analüüsis on rõhutatud, et probleemi lahendamise esmaseks viisiks on täitmata ametikohtade täitmine.

6.10. Eelnõu koostamisel ei ole kohtute liitmist puudutavas osas arvestatud kohtunikkonna arvamusega. Esmaselt kajastati kohtute liitmist uue eesmärgina kohtute arengukava projektis, mille osas edastas suur arv kohtunikke ministeeriumile palve ettepaneku edasise arendamisega mitte tegeleda. Arengukava lõplikus versioonis kohtute liitmine ei sisaldu. Eelnõu koostamisele eelnenud VTK-le antud tagasisides kordas kohtunikkond oma seisukohta. Vaatamata kohtunikkonna laialdasele vastuseisule on kohtute liitmine eelnõus kajastatud. Eesti Kohtunike Ühingu 28. novembril 2025 toimunud aastakoosolekul toetas kohtute liitmist aastakoosolekul esindatud 149-st liikmest vaid 4. Kohtute liitmist ei ole sisuliselt analüüsitud menetlusosaliste vaates. Hindamata on jäetud võimalikud ühiskondlikud ja regionaalsed mõjud.

7. Eelnõus pakutud lahendused

7.1. EKoÜ hinnangul on kohtute liitmist reguleerivad sätted suures osas põhjendamatult senist süsteemi muutvad ja kohtunike sõltumatust riivavad. Eelnõu kohaselt peaks kohtu esimehe võimule allutatud eestseisus otsustama, millisesse osakonda kohtunik kuulub. Eelnõu kohaselt ei ole seejuures vaja arvestada kohtuniku enda eelistust, oskusi ja teadmisi või elukohta. Valdkonna muutmine on edaspidi võimalik sisuliselt ainult esimehe otsusel, kusjuures seadus ei sätesta kriteeriume, millel peaks esimees nõusoleku andma. Eelnõu järgi on kohtuniku alaline teenistuskohal seal, kuhu ta määrab Riigikohtu üldkogu või kohtu esimees ning see ei sõltu samuti kohtuniku enda soovist.

7.2. Eelnõu järgi ei ole kohtunikul õigust keelduda asja arutamisest teises kohtumajas. Olukorras, kus seadus ei näe ette ühtegi objektiivset kriteeriumi, mille alusel peaks toimuma kohtuniku spetsialiseerumine või mille alusel tehakse tööjaotust, toob see paratamatult kaasa olukorra, kus kohtunik muudetakse nõo liikuvaks ressursiks, kes peab olema valmis igapäevaselt töötama mistahes Eesti piirkonnas.

Tegu on olulise muudatusega, mida õigusaktid ei näinud kohtuniku kohustusena ette ajal, mil enamik kohtunikke ametisse astus. Igapäevase pideva reisimise vältimiseks eelnõus abinõud puuduvad ning puuduvad mistahes täiendavad tagatised kohtunikule. Puudub analüüs, kuidas see oleks kasulik õigusemõistmisele või tooks kaasa suurema efektiivsuse, kui suur osa kohtuniku tööajast kulub reisimisele. Eelnõus puudub analüüs selle kohta, kuidas seesugune muudatus peaks suurendama kohtunikuameti atraktiivsust või olema motiveeriv ametis jätkamiseks nendele inimestele, kes juba on kohtunikud.

7.3. Eelnõu kohaselt määrab osakonna juhatajad ametisse esimees, kuid eelnõu ei näe seejuures ette arvestatavaid objektiivseid kriteeriume. Kohtunike endi sõnaõigus selles küsimuses on sisuliselt välistatud, sest kohtu esimees ei ole seotud kohtunike arvamusga ning reguleerimata on isegi see, kuidas ja millisel viisil peaksid kohtunikud arvamust avaldama. Senises praktikas on arvamus avaldamine toimunud viisil, kus kohtunikud võivad soovi korral saata esimehele e-kirja. Seesugune arvamuste avaldamise viis ei kujuta endast kollegiaalset otsustamist. Millist probleemi pakutud regulatsiooni abil lahendada soovitakse, ei ole selge. Teisalt ei ole mõistetav, miks ringkonnakohtus on säilitatud kohtunikele õigus valida ise kolleegiumide esimehed.

Ebaselgeks jääb, mida on eelnõus peetud silmas selle all, et osakonna juht peaks tegema koostööd teiste kohtute osakondade juhtidega, kui samas astmes puuduvad teised kohtud ning ringkonnakohtus puuduvad osakonnad.

7.4. Eelnõuga kaotatakse sisuliselt senine üldkogude pädevus. Kehtivas seaduses on üldkogu pädevuses otsustada tööjaotusplani üle. Tegu on kõige olulisema küsimusega

seetõttu, et kehtiv kohtute seadus ei sätesta, kuidas ja milliste objektiivsete kriteeriumide alusel kohtunike vahel tööd jaotada. Sellises olukorras ongi tasakaalustavaks meetmeks üldkogu kaudu toimuv kollegiaalne otsustamine, mis võimaldab arvesse võtta iga kohtuniku hääle ja välistab mistahes võimu kuritarvitamise töö jaotamisel. Eelnõus on üldkogult otsustusõigus ära võetud ning tasakaalu ei aita saavutada see, et tööjaotusplaani kinnitab eestseisus, kes on sisuliselt kohtu esimehe kontrollitud organ. Eelnõu seletuskirjast ei nähtu ühtegi objektiivset probleemi, mille lahendamiseks oli vajalik seesuguse muudatuse tegemine.

Eelnõu järgi jääb üldkogule vaid võimalus anda soovitusi töökorralduslikes küsimustes, kuid soovitusel pole siduvat. Ebaselge on, kuidas üldkogu üldse enda algatusel soovitusi anda saab, kui kodukorra kinnitab kohtu esimehe kontrolli all olev kohtu eestseisus.

7.5. Eelnõus puuduvad kriteeriumid või põhimõtted, millest tuleb lähtuda tööjaotusplaani koostamisel või kohtunike spetsialiseerumisel. Kohtunikele endile ei näe eelnõu ette võimalust selles osas kaasa rääkida ning seetõttu muutub tööjaotus paratamatult subjektiivseks ja läbipaistmatuks. Lisaks ei ole selge, kuidas või milline roll on eestseisusel tööjaotusplaani kinnitamisel. Kui otsused võetakse seal vastu häälteenamusega, võib kohtu esimees sisuliselt ellu rakendada mistahes subjektiivsetel eeldustel põhineva tööjaotusplaani. Täielikult analüüsivõime ja hindamata on see, kuidas on tagatud seejuures kohtuasjade jaotamine juhuslikkuse põhimõtte alusel.

7.6. Sisutühi on eelnõu seletuskirja väide, et liitmise tulemusena muutub juhtimine paindlikuks ja suurenevad esimehe võimalused. Kohtute liitmine ei tohiks kaasa tuua kohtu esimehe sekkumist õigusemõistmise tegevusse. Kohtute tööks vajalikke tugiteenuseid aga liitmine ei mõjuta, sest tõhususe suurendamine ja tugiteenuste koondamine oleks tagatud Riigikogu menetluses oleva kohtute haldamise tõhustamise eelnõuga 632 SE.

7.7. Sisutühi on eelnõu seletuskirjas toodud väide, et eelnõuga juurutatakse meeskonnatöö ning luuakse vajadusel mitmest kohtunikust koosnevaid menetlusgruppe. Seejuures on jäetud tähelepanuta, et kohtutes on juba olemas pikaajaliselt toimivad meeskonnad ehk menetlusgrupid. Analüüsivõime on jäetud, kuidas uute menetlusgruppide loomine tõhustaks efektiivsust ja lühendaks menetlustähtaegu. Lisaks on jäetud arvestamata, et menetlusnormide kohaselt lahendab üldjuhul esimeses astmes kohtuasja üksik kohtunik, mitte kohtunikest koosnev grupp ning kohtu koosseis peab olema menetlusosalisele teada. Seega ei ole võimalik luua olukorda, kus mõnda liiki asju hakkavad lahendama eelnõus kirjeldatud grupid.

Kohtunike tagasisidestamine

EKoÜ ei toeta eelnõus kavandatud kohtunike tagasisidestamist ning jääb selles osas korduvalt varem avaldatud seisukohtade juurde. Endiselt on ebaselge, milliste kriteeriumide alusel tagasisidestamist algatatakse, kuidas seda läbi viiakse, mida hinnatakse ja milline on tagasisidestamise sisuline mõju.

Objektiivselt ei saa kohtuniku arengut toetada kohustuslik vestlus ühe kõrgema astme kohtunikuga. Kohtuniku töö erialaseks toetamiseks või tunnustamiseks ei saa selline vestlus olla kohustuslik. Eelnõust ei nähtu, millistel alustel algatab esimees tagasisidestamise ja millised on kohtuniku enda õigused selle läbimisel.

Eelnõus sisalduv regulatsioon on vastuolus rahvusvaheliste standarditega. CCJE arvamuse nr 1 (2001) „Kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta“¹² punkti 69 järgi ei tohi kohtute inspekteerimise süsteemid tegeleda kohtuotsuste

12 <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/ccje2001op1.pdf>

sisu ega õigsusega. Eelnõu ei ole selle põhimõttega kooskõlas, sest sellest ei ole võimalik järeldada, mida asutakse hindama kohtuniku tagasisidestamisel.

CCJE arvamuses nr 6 „Mõistliku aja jooksul asja õiglase arutamise ja kohtuniku rolli kohta selles, arvestades vaidluste lahendamise alternatiivsete meetoditega”¹³ on punktis 34 rõhutatud, et kohtunike ametialane hindamine peab toimuma objektiivsete kriteeriumide alusel kohtunike sõltumatust täiel määral tagades.

CCJE arvamuses nr 17 „Kohtunike töö hindamise, õigusemõistmise kvaliteedi ja kohtunike sõltumatuse austamise kohta”¹⁴ on kohtunike hindamise osas samuti rõhutatud, et hindamine peab põhinema objektiivsetel kriteeriumitel. Need kriteeriumid peaksid eelkõige koosnema kvalitatiivsetest näitajatest, aga võivad lisaks sisaldada kvantitatiivseid näitajaid. Igal juhul peavad kasutatavad näitajad võimaldama hindajatel võtta arvesse kõiki aspekte, mis moodustavad kohtunike head töötulemused.

Kohtunikud peavad arvamuse punkti 10 kohaselt saama väljendada oma seisukohti protsessi ja hindamise kavandatavate järelduste kohta. Neil peab olema ka võimalik hinnanguid vaidlustada, eriti kui see puudutab kohtuniku tsiviilõigusi Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 tähenduses. Punkt 14 näeb ette, et põhimõtted ja menetlused, millel kohtunike hindamised põhinevad, tuleb teha üldsusele kättesaadavaks.

Eelnõus kavandatu on eeltooduga vastuolus, sest puuduvad mistahes põhimõtted ja menetlused, milliste alusel peaks edaspidi toimuma kohtunike hindamine. Individuaalse hindamise tulemused peavad sama arvamuse kohaselt jääma konfidentsiaalseks, kuid eelnõu seda ette ei näe.

Kriminaalmenetluse seadustiku muudatused

EKoÜ-I ei ole vastuväiteid kriminaalmenetluse seadustiku rahvakohtunike kaasamist puudutavatele muudatustele, kuid seda eeldusel, et jätkatakse lahenduste otsimist probleemidele, mida on eelnõu seletuskirjas mõõndud, kuid mille kohta on märgitud, et need vajavad põhjalikumat eeltööd.

EKoÜ peab kohatuks seda, et eelnõu seletuskirjas, mis peaks selgitama muudatuste vajalikkust, on keskendunud rahvakohtunike vajalikkust puudutavate arvamuste kritiseerimisele. EKoÜ tõdeb, et see, kas, kuidas ja mis ulatuses üldsuse esindajaid õigusemõistmisele kaasata, on lõppkokkuvõttes poliitiline otsustus. See ei tähenda, et vastavas küsimuses poleks kohtunikel õigust oma arvamust avaldada, sh avaldada arvamust, et rahvakohtunike järele puudub üldse vajadus. Ilmselt lähtuvad kohtunikest arvamuste avaldajad isiklikest kogemusest. Kui kohtumenetluse regulatsiooni üks eesmärke peaks olema kohtute töö efektiivsuse tagamine, tuleb hinnata, kas olemasolevad lahendused seda toetavad.

13 <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/ccje2004op6.pdf>

14 https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/riigikohus_13254_en-et_151021_ccje_2014_2_opinion_17_en_et_korr_ok_c.pdf

Eeltoodut kokku võttes ei toeta EKoÜ eelnõus planeeritud kohtute liitmist ja kohtunike tagasisidestamist. EKoÜ teeb ettepaneku jätta praegune eelnõu kui sobimatu kõrvale ja minna edasi Riigikogu menetluses oleva kohtute haldamise tõhustamise eelnõu 632 SE menetlusega, viies eelnõus 632 SE pakutud KHAN-i koosseisu koostöös siin arvamuses toodud rahvusvaheliste standarditega ning vajadusel täpsustades KHAN-i määrusandluspädevust.

Austusega

(allkirjastatud digitaalselt)

Anu Uritam

Eesti Kohtunike Ühingu esimees