



Eesti Kohtunike Ühing

Riigikogu põhiseaduskomisjon
Riigikogu õiguskomisjon

Teie
Meie 28.04.2026

Eesti Kohtunike Ühingu täiendav arvamus

Eesti Kohtunike Ühing (EKOÜ) on esitanud varasemalt 31.03.2026 Riigikogule arvamuse Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse kiirendamine) eelnõule 854 SE. Jääme varasemas arvamuses toodu juurde, kuid soovime täiendavalt selgitada järgnevat.

Kohtutes eestseisuste loomine ja eelnõus planeeritud kohtunike tagasisidestamine loovad ohtliku võimaluse kohtunike sõltumatuse riiveks ja kohtunike sobimatuks survestamiseks.

Eestseisuste loomine

1.1 Eestseisuste loomise läbi antakse otsustusõigus kõige olulisemas kohtute töökorraldust puudutavas küsimuses ehk selles, milliseid kohtuasju üks või teine kohtunik lahendama hakkab, sisuliselt kohtu esimehele. Eelnõu kohaselt moodustab eestseisuse liikmetest enamuse kohtu esimees ja tema nimetatud osakondade juhid. Seejuures võib kohtu esimees enda nimetatud osakondade juhte igal ajal ümber vahetada.

Sisuliselt tähendab see, et eestseisus on kohtu esimehe ainuisikulise kontrolli all ja tegemist ei ole kohtunike esindusorganiga. Eelnõus puuduvad mistahes mehhanismid, mis kohtu esimehe subjektiivset otsustusõigust piiraksid või tagaks kohtuasjade jaotamise kohtunike vahel objektiivsete kriteeriumite alusel.

Kohtuasjade jagamise pädevust ei saa delegeerida eestseisusele ega esimehele suvaotsusena, sest sellisel jagamise otsusel peaks olema vaidlustuskord ning eelnevalt tuleks kohtuasjade jagamise objektiivsed kriteeriumid loetleda seaduses.

1.2 Sarnaseid õiguslikke mehhanisme kasutati kohtunike sõltumatusesse sekkumiseks näiteks Poolas¹. Nii võib edaspidi jagada ebaseaduslikele kohtunikele kas erakordselt kurnavaid kohtuasju või muuta kohtuniku spetsialiseerumist viisil, kus kohtunik peab omandama kiiresti teadmisi täiesti uues valdkonnas. Eelnõu järgi võib tsiviilkohtuniku määrata kohustuslikult ja tema tahte vastaselt lahendama aastakümnete jooksul üksnes äriühingute sundlõpetamisi või sundida pankrotikohtuniku edaspidi lahendama vaid tööõiguse asju. Süüteokohtuniku saaks tema nõusolekuta määrata lahendama liikluustrahve ja halduskohtuniku vaid vangide kaebusi.

¹ Rahvusvahelisele Kohtunike Ühingule (IAJ) 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. Üksikjuhud 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>)

Rõhutame, et rahvusvaheliste standardite kohaselt² peab **kohtunike omavaheline tööjaotus tuginema objektiivsetele ja läbipaistvatele kriteeriumitele, mis peavad olema ette kindlaks määratud seaduses või seadusest alamal seisvates õigusaktides**. Nende puudumisel loob eelnõu PS §-ga 146 vastuolus oleva olukorra.

Ekslik on ministri Riigikogu täiskogu istungil 14.04.2026 väljendatud arvamus, et tööjaotusplaani kinnitamine on „pisike töökorralduslik küsimus“, mida ei peaks otsustama üldkogud. Kordame, et tegemist on kõige olulisema kohtute töökorraldust puudutava küsimusega.

1.3 Eestseisuste loomine eelnõus planeeritud kujul riivab eeltoodud põhjustel oluliselt kohtunike sõltumatust.

Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on leidnud, et kohtunikel peab olema sisemine sõltumatus, sealjuures organitest, kes korraldavad kohtuasjade jagamist³. Samal seisukohal ollakse Ministrite Komitee soovitusel⁴. Veneetsia Komisjon on leidnud, et kohtuasjade jagamine hõlmab kaalutlusõigust, mida võidakse kuritarvitada kohtunike survestamiseks, koormates neid liiga paljude kohtuasjadega või jagades neile ainult vähemtähtsaid kohtuasju⁵.

Kohtunike sisemise sõltumatuse ulatuslik riive on põhiseadusega vastuolus.

Eelnõu kohta tervikuna on põhiseaduspärasuse aspektist erinevaid arvamusi⁶. Eelnõu väljatöötamisel leiti põhjendatult, et eelnõu saab olla põhiseaduspärane vaid tingimusel, et sellega tagatakse igapäevase õigusemõistmise kättesaadavus ebamõistlike pingutusteta ning et kohtusisesed kohtuasjade jagamise mehhanismid kindlustaksid kohtuniku sõltumatuse õigust mõistes⁷. Eelnõu kohtunike sõltumatust ei kindlusta.

1.4 Riigikogu 14.04.2026 täiskogu istungil avaldas minister, et eestseisuste loomine tõhustab kohtute sisemist juhtimist ja töökorraldust, kuid need järeldused on ekslikud.

Kohtute üldkogude pädevuse kaotamiseks ja eestseisuste loomiseks puudub legitiimne eesmärk ja sisuline vajadus. Vastupidiselt eelnõu seletuskirjas ja ministri sõnavõttus viidatule nägi kohtute arengukava ette üldkogude rolli tugevdamise.

Eestseisuste loomine ei süvenda ühelgi viisil spetsialiseerumist, sest spetsialiseerumine on täna juba Eesti kohtutes olemas kõigis neis valdkondades, millistele spetsialiseerumist eelnõuga kohustuslikus korras soovitakse ette näha.

2 Veneetsia Komisjoni arvamus CDL-AD (2021) 036 Ungari kohta

3 EIKo *Parlov-Tkalčić v. Croatia*, p 86–89. Internetis: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96426>. EIK on rõhutanud, et ükski kohtureform ei peaks kohtuvõimu ega selle organite sõltumatust õõnestama. EIKo *Gumenyuk and Others v. Ukraine*, 22.07.2021, p 43; EIKo *Grzeda vs. Poola*, 15.03.2022, p 323.

4 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel järgi peavad kohtunikud saama tegutseda ilma kohtusüsteemi enda asutuste otsese või kaudse mis tahes piiranguteta, sobimatu mõju, surve, ähvarduste või sekkumiseta. Soovitusel järgi on hõlmab ka õigust, et kohtuasjade jaotamine kohtus peaks toimuma objektiivsete eelnevalt kehtestatud kriteeriumide alusel. CM/Rec(2010)12 - Recommendation of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities (Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies) p-d 22 ja 24.

5 Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni 82 plenaaristungil 12.03.2010 Raport kohtusüsteemi sõltumatuse kohta. I osa. Internetis: <https://rm.coe.int/1680700a63%20vt%20lk%2013-17>.

6 Dr J. Jäätma. 05.11.2025. Veel kord sellest, kas Eestile on kombeks üks kohus korraga. Riigiõiguse sihtkapital. Riigiõiguse blogi: <https://www.akadeemia.ee/riigioiguse-sihtkapital/riigioiguse-blogi/>.

7 Dr P. Pikamäe, A. Mõttus, A. Laurand. Väljatöötamiskavatsuse Kohtunike töökoormuse ühtlustamine, asenduskohtunike ametisse nimetamine, kohtunikele lisatasu maksmise võimaldamine jt ettepanekud kohtute töö efektiivsemaks muutmiseks põhiseaduspärasuse analüüs, lk 16. Internetis: https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2025-07/VTK_po%CC%83hiseaduspa%CC%88rasuse_analu%CC%88u%CC%88s_lo%CC%83plik.pdf.

Me ei nõustu ministri arvamusega Riigikogu 14.04.2026 istungil, et tööjaotusplaanide vastuvõtmine üldkoosolekul on pidurdanud töö kiirust. Selline väide ei põhine mitte ühelgi faktilisel alusel ning üldkogude poolt tööjaotusplaanide vastuvõtmine ei oma kohtumenetluste kiirusega mingit seost. Tööjaotusplaan kehtestatakse kord aastas iga kalendriaasta kohta ühe üldkogu otsusega.

EKoÜ jaoks on arusaamatu ministri 14.04.2026 väide, et kohtunikud peavad lahendama ebameeldivaid asju ning nende ebameeldivate asjade lahendamiseks ongi vajalik tööjaotusplaanide kehtestamine eestseisuste poolt. EKoÜ-le ei ole teada, milliseid kohtuasju peab minister ebameeldivateks. Kehtiva KS § 37 lg 2 p 1 näeb ette, et tööjaotusplaan järgi tuleb kohtunike vahel jaotada kõik kohtusse läbivaatamiseks saabuvas asjad. Sellisel viisil on kõik senised üldkogude kehtestatud tööjaotusplaanid kohtunike vahel ära jaotanud kõik kohtusse saabuvas asjad. Ükski kohtuasi ei ole jaotatud väljaspool tööjaotusplaaniga ega jäänud lahendamata põhjusel, et tööjaotusplaan on kinnitanud kohtu üldkogu.

1.5 Eelnõus pakutud lahendused koostoimes eestseisuste loomise ning üldkogude pädevuse piiramisega **kitsendavad kohtunike spetsialiseerumise võimalusi ja paindlikkust**. Kui seni näiteks oli kohtunikul võimalik üldkogul hääletamise kaudu paindlikult valida, et ta lahendab oma töökoormusest 50% ulatuses perekonnaasju, 20% ulatuses ühinguõiguse, 15% töövõtulepingute ja 15% spetsialiseerumata üldiseid asju, siis eelnõu järgi otsustab kohtuniku asemel eestseisus, kellel puudub kohustus arvestada kohtuniku senist töökogemust, oskusi ja ettevalmistust. Ekslik on eeldus, et kui kohtuniku enda asemel ütleb eestseisus talle, milliseid kohtuasju ta peab lahendama, suureneb kohtuniku asjade lahendamise kiirus ja motivatsioon.

1.6 Eestseisuste loomine toob kaasa ebavajaliku bürokraatia. Näitena võib tuua selle, et Tartu Halduskohtus on kokku tööl 8 kohtnikku, kelle hulgast eraldi eestseisuse loomine ei saa objektiivselt kaasa tuua mistahes täiendavat juhtimiskvaliteeti.

Eelnõu osas koostatud juhtimisanalüüsis⁸ leiti, et eelnõus pakutud juhtimismudel on demokraatliku riigi kohtusüsteemile olemuslikult sobimatu. Kohtunike võimalus juhtimisotsuseid ja kohtu töökorraldust mõjutada saaks võrreldes tänasega olema väga piiratud ning see ei sobi kokku professionaalse organisatsiooni toimimise loogikaga. **Ükski muu demokraatlik õigusriik nii tugevalt managerialistlikku kohtuasutuste juhtimise mudelit täna ei kasuta.**

Rangelt tsentraalsele juhtimisele allutatud struktuur on oluliselt vastuvõtlikum potentsiaalsele politiseerimisele või muul viisil kallutamisele ning võib ohtu seada kohtunike sõltumatusele. Ka hilisemas juhtimisanalüüsis⁹ on leitud, et reform, mis keskendub vaid struktuurile, ei pruugi lahendada süsteemi tervikprobleeme, vaid võib luua hoopis uusi riske. Leiti, et edukuse eelduseks terviklik lähenemine, mis arvestab nii funktsionaalset efektiivsust, juhtimiskoormust kui ka kultuurilist identiteeti.

1.7 EKoÜ peab eksitavaks ministri 14.04.2026 Riigikogu täiskogu istungil avaldatud järeldust, et eestseisuste loomine süvendab spetsialiseerumist ja seeläbi kiirendab kohtumenetlust. **Ulatuses, millises Eesti sarnases väikeses riigis on võimalik teostada kohtunike spetsialiseerumist, on see juba olemas.** Eestseisuste kaudu soovitakse kohtunikke survestada läbi subjektiivse kohustusliku spetsialiseerumise ning muid objektiivseid tagajärgi eelnõus planeeritu kaasa ei too.

8 Dr K. Taro, Prof T. Randma-Liiv, Prof. K. Sarapuu. TalTech 2025. Kohtuasutuste ühendamine ja juhtimise ümberkorraldamine, lk 25. Internetis: [KohtuASUTUSTE ühendamine ja juhtimise Ümberkorraldamine](#).

9 PhD K. Jaakson. V. Valkiainen. Kaalutlused professionaalsete organisatsioonide struktuuri kujundamisel, lk 20. Tartu Ülikool, 2025 oktoober. Internetis: [Kaalutlused professionaalsete organisatsioonide struktuuri kujundamisel TÜ.pdf](#).

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 näiteks Moldova¹⁰ kohta leidnud, 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.

Kohtunike tagasisidestamine

2.1 Kohtunike tagasisidestamise pakutud regulatsioon on täielikult ebaõnnestunud. Pakutud regulatsiooni kohaselt peaks tagasiside seisnema alama astme kohtuniku vestluses ühe kõrgema astme kohtunikuga, millisel viisil läbiviidav tagasiside andmine saab parimal juhul olla vaid subjektiivne. Eelnõus on loetletud isikud, kes saavad tagasisidestamise ettepaneku teha, kuid ei ole välja toodud ühtegi kriteeriumi, milliste esinemisel seda teha võib ning kes või kuidas hakkab lõppastmes tagasisidestamise andmise küsimust sisuliselt otsustama ehk kellele see ettepanek tehakse.

2.2 14.04.2026 Riigikogu täiskogu istungil avaldas minister eksitavalt, et EKOÜ on vastu igasugusele kohtunike tagasisidestamisele, kuid seda ootab väga Euroopa Komisjon. **Euroopa Komisjon on vastuseks meie pöördumisele kinnitanud, et nad ei ole andnud mistahes hinnangut seoses kohtunike tagasisidestamisega Eestis.** EKOÜ on vastu eelnõus pakutud viisil kohtunike tagasisidestamisele ning on varasemalt teinud ministeeriumile ettepaneku töötada koostöös kohtunikega välja Euroopa standarditele vastav tagasisidestamise mudel. Meie ettepanekuid ei ole arvestatud.

2.3 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, millised on kohtuniku enda õigused selle läbimisel.

2.4 Eelnõus sisalduv regulatsioon on vastuolus rahvusvaheliste standarditega. CCJE arvamuse nr 1 (2001) „Kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta“¹¹ punkti 69 järgi ei tohi kohtute inspekteerimise süsteemid tegeleda kohtuotsuste 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“¹² on punktis 34 rõhutatud, et kohtunike ametialane hindamine peab toimuma objektiivsete kriteeriumide alusel kohtunike sõltumatust täiel määral tagades.

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

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

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

CCJE arvamuses nr 17 „Kohtunike töö hindamise, õigusemõistmise kvaliteedi ja kohtunike sõltumatuse austamise kohta”¹³ on kohtunike hindamise osas samuti rõhutatud, et hindamine peab põhinema objektiivsetel kriteeriumidel. 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. Eelnõu eeltooduga ei arvesta.

Eeltoodust lähtuvalt palume eelnõu edasisel menetlemisel teha need muudatused, millistele viitasime oma varasemas arvamuses. Lisame eelnõus muudatuste tegemiseks oma ettepanekute loetelu.

Austusega

(allkirjastatud digitaalselt)

Anu Uritam

Eesti Kohtunike Ühingu esimees

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