



Eesti Kohtunike Ühing

Hr Vabariigi President Alar Karis

Meie 01.07.2026

Eesti Kohtunike Ühingu pöördumine seoses Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega (kohtumenetluse kiirendamine, eelnõu 854 SE).

Riigikogu on vastu võtnud Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse kiirendamine, eelnõu 854SE). Eesti Kohtunike Ühing (EKOÜ) leiab, et osad eelnõuga planeeritud muudatused on vastuolus Põhiseadusega, mistõttu me palume kaaluda alltoodud argumente seaduse väljakuulutamisel.

PS § 146 näeb ette, et õigust mõistab ainult kohus. Kohus on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. PS § 147 sätestab muuhulgas, et kohtunike sõltumatuse tagatised ja õigusliku seisundi sätestab seadus. Eeltoodud sätetest tuleneb EKOÜ hinnangul, et asja lahendav kohtunik peab otsuse tegemisel olema vaba ebakohasest menetlusvälisest võimalikust survest ning seadus peab ette nägema tagatised ebakohase surve välistamiseks.

EKOÜ leiab, et Riigikogus vastu võetud seadus loob võimalused kohtunike sõltumatuse ebaproportsionaalseks riiveks.

Eestseisuste loomine ja neile antud pädevus

Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on leidnud, et kohtunikel peab olema sisemine sõltumatus, sealjuures organitest, kes korraldavad kohtuasjade jagamist¹. Samal seisukohal ollakse Ministrite Komitee soovitusel².

Eelnõu kohaselt hakkavad kohtunike omavahelist tööjaotust edaspidi otsustama eestseisused, millised on kohtute esimeeste kontrolli all. Kohtute esimehed on ametisse nimetanud justiitsminister.

Seni kehtiva seaduse alusel otsustavad kohtutes kohtunike vahelise tööjaotuse kõik kohtunikud konsensuslikult üldkogu ehk kõigi kohtunike koosoleku otsusega. See on taganud tööjaotuse viisil, kus kedagi ei ole võimalik survestada ega kellegi arvamust arvestamata jätta.

1 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.

2 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. Soovituste 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.

Eelnõuga luuakse kohtu esimehe kontroll all olev väikesearvuline eestseisus, kes hakkab otsustama, kuidas kohtunike vahel asju jagada. Samas ei näe eelnõu ette ühtegi kriteeriumi, mida otsuse puhul arvestada tuleks. Kohtunike arvamust ja seni tehtud tööd arvestama ei pea. Eestseisuste otsuseid ei ole võimalik vaidlustada.

Eeltoodust lähtuvalt ei taga seadus kohtunike sõltumatust. Eelnõu loob viisi, kus kohtu esimees võib kohustada ebasobivaid või kellegi jaoks ebasobivaid kohtunikke lahendama erakordselt kurnavaid kohtuasju või muuta kohtuniku spetsialiseerumist viisil, kus kohtunik peab omandama kiiresti teadmisi täiesti uues valdkonnas. Kohtu esimehel on võimalus jaotada töökoormust kohtunike vahel ebavõrdselt. Seega luuakse võimalus survestada kohtunikku hierarhilises korras ning seda ei ole tasakaalustatud.

Eelnõus puuduvad mistahes mehhanismid, mis kohtu esimehe subjektiivset otsustusõigust piiraksid või tagaks kohtuasjade jaotamise kohtunike vahel objektiivsete kriteeriumite alusel.

Rahvusvaheliselt on üldtunnustatud põhimõtte see, et kohtunike vaheline tööjaotus peab toimuma ette kindlaks määratud avalike tingimuste alusel. Eestis see kehtiva seaduse alusel nii ei ole, aga seda tasakaalustab üldkogu otsus ehk tööjaotuse üle otsustavad kõik kohtunikud konsensusel, mis tagab, et kedagi survestada ei saa.

Tööjaotust puudutav on mittedemokraatlikes riikides olnud sageli meetmeks, mida kasutatakse kohtunike ebasobivaks survestamiseks. Sarnaseid õiguslikke mehhanisme kasutati kohtunike sõltumatusesse sekkumiseks näiteks Poolas³.

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 Tadžikistani kohta leidnud⁴, 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.

Veneetsia Komisjon on rõhutanud, et kohtuasjade jagamine hõlmab kaalutusõigust, mida võidakse kuritarvitada kohtunike survestamiseks, koormates neid liiga paljude kohtuasjadega või jagades neile ainult vähemtähtsaid kohtuasju⁵.

Rõhutame, et rahvusvaheliste standardite kohaselt⁶ 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 §-dega 146 ja 147 vastuolus oleva olukorra.

Eelnõu kohta tervikuna on põhiseaduspärasuse aspektist erinevaid arvamusi⁷. Eelnõu väljatöötamisel leiti põhjendatult, et kohtusisesed kohtuasjade jagamise mehhanismid

3 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>

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

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

6 Veneetsia Komisjoni aramus CDL-AD (2021) 036 Ungari kohta

7 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/>.

peavad kindlustama kohtuniku sõltumatuse õigust mõistes⁸, kuid eelnõu seda ei kindlusta.

Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (*Consultative Council of European Judges, CCJE*) arvamuses nr 19 „Kohtute esimeeste rolli kohta” on punktis 8 märgitud, et kuigi kohtute esimeestel on kohtusüsteemis täita oluline roll, tuleb välistada ülesannete ja võimu koondumist vaid piiratud arvule isikutele. Arvamuse punktis 19 on rõhutatud, et kohtud on olemuslikult kollegiaalsed organid. 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 eeltooduga vastuolus, sest kaotab kollegiaalse otsustamise ning loob hierarhilise süsteemi, kus otsustusõigus individuaalse kohtuniku igapäevast tööd puudutavates küsimustes on antud ilma piiranguteta sisuliselt kohtu esimehele.

Lisaks eeltoodud põhimõteteliste õigusemõistmist puudutavatele probleemidele suurendab eelnõus planeeritu oluliselt korruptsiooni ja julgeoleku riski. Olukorras, kus kohtu esimehel on ulatuslik võim kohtunike mõjutada, on seeläbi suurendatud võimalus, et esimees võib kasutada võimu kohtunike surveamiseks tööjaotuse kaudu, sundides neid spetsialiseeruma vaid esimehe soovitud valdkondadele või suurendades nende töökoormust oluliselt võrreldes teiste kohtunikega. Teisalt loob seesugune suur otsustuspädevus võimaluse jagada „spetsialiseerumise” ettekäänat kasutades teatud sensitiivseid kohtuasju vaid teatud kohtunikele.

Muudatused toovad kaasa olulise julgeolekuriski, sest muudavad kohtusüsteemi väliselt kergemini rünnatavaks. Ühe või kahe kohtu esimehe ründamisel võib oluliselt mõjutada või häirida kogu kohtusüsteemi toimimist. Olemasolevas keerulises rahvusvahelises olukorras ei tohi eeltoodud riski alahinnata.

EKoÜ leiab, et Eesti Põhiseaduse kohtute sõltumatust tagavate sätete tõlgendamisel tuleks arvestada ka eelviidatud rahvusvahelist tunnustatud põhimõtteid, milliste eesmärgiks on tagada demokraatlikes riikides kohtute sõltumatus.

Kohtunike tagasisidestamine

Eelnõuga nähakse ette uus pooleldi distsiplinaarmenetlus ehk nn kohtuniku tagasisidestamine, kus kohtu esimees võib saata kohtuniku kohustuslikule vestlusele ühe kõrgema astme kohtunikuga. Eelnõu ei näe ette ühtegi kriteeriumi, millal seda teha ega seda, kellele esimees ettepaneku teeb ja kes seda otsustab. Puudub mistahes teave, mida vestlusel hinnatakse.

Seega on tegemist kohtu esimehe suvaotsusega, millele järgneb suvatingimustel toimuv subjektiivne „hindamine”. See on oluline kohtunike sõltumatuse riive. Eelnõu ei välista olukorda, kus kohtulahendeid hakatakse hindama väljaspool kohtumenetlust.

PS § 149 näeb ette, et ringkonnakohtud on teise astme kohtud ning nad vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendeid. Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. Riigikohus on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus. Kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra sätestab seadus.

8 Dr P. Pikamäe, A. Möttus, 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.

Eeltoodud sättest tuleneb, et kohtulahendite hindamine kõrgema astme kohtutes saab toimuda ainult läbi seaduses sätestatud kohtumenetluste. Eelnõuga luuakse võimalus kohtulahendite hindamiseks väljaspool apellatsiooni- ja kassatsioonimenetlust. Eelnõus puuduvad tagatised või kriteeriumid, mis sellise olukorra välistaksid ning tagasid samas kohtuniku tagasisidestamisel tema sõltumatuse.

EKoÜ leiab, et ka eeltoodud osas peaks Põhiseaduse tõlgendamisel arvestama rahvusvahelisi standardeid, mis selgitavad, kuidas tuleks õigusriigis kohtunike sõltumatus tagada.

CCJE arvamuse nr 1 (2001) „Kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta”⁹ 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”¹⁰ 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”¹¹ 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 võimalik hinnanguid vaidlustada. Punkt 14 näeb ette, et põhimõtted ja menetlused, millel kohtunike hindamised põhinevad, tuleb teha üldsusele kättesaadavaks.

Eelnõu eeltooduga ei arvesta. Eelnõu ei välista kohtulahendite hindamist kohtumenetluste väliselt. Eelnõu ei sätesta ühtegi kriteeriumi, mida hinnatakse ning millistel juhtumitel allutatakse kohtunik tagasisidestamisele. Tagasisidestamisele saatmise otsust ega tagasisidestamise tulemusi vaidlustada ei saa.

Kohtute nõukoja koosseis

Eelnõuga loodava kohtute nõukoja koosseisus ei moodusta enamikku kohtunike valitud kohtunikest liikmed, millise muudatuse tõttu ei ole tagatud kohtute haldamise sõltumatus. Eelnõu on selles osas vastuolus PS §-dega 146 ja 147.

CCJE arvamuses nr 10 „Kõrgemast kohtute nõukogust ühiskonna teenistuse”¹² on punktis 12 rõhutatud, et kohtute sõltumatus ei tähenda ainult sõltumatust täitevvõimust ja seadusandlikust võimust, vaid ka sõltumatust kohtusüsteemist enesest lähtuvast sobimatust survest. Sama arvamuse punktis 16 on välja toodud, et kohtute nõukogu võib koosneda kas ainult kohtunikest või olla segakoosseisuga ja hõlmata kohtunikke ja isikuid, kes ei ole kohtunikud. Punkti 23 järgi ei tohi kohtute nõukogu liige olla tegevpoliitik, kuuluda parlamentis, olla tegev täitevvõimu või haldusvõimu asutustes. Samas punktis on *expressis verbis* välja toodud, et minister ei tohiks kohtute nõukogusse kuuluda. Arvamuse punkti 29 järgi peaks kohtute nõukogu olema depolitiseeritud ning kui mõnes riigis nimetab liikmeid parlament, ei tohiks need liikmed ise parlamenti

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

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

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

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

kuuluda (p 32). Eelnõu on selle põhimõttega vastuolus, sest loodava nõukogu koosseisu peaksid kuuluma kaks parlamendi liiget ja justiits-ning digiminister.

CCJE arvamuses nr 24 „Kõrgemate kohtute nõukogu arengust ja nende rollist sõltumatus ja erapooletus kohtusüsteemis”¹³ on punktis 29 rõhutatud, et kohtute kõrgem nõukogu peaks enamuses koosnema kohtunike valitud kohtunikest liikmetest. 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.

Eeltoodut arvestades palume Vabariigi Presidendil hinnata vastu võetud seaduse kooskõla Põhiseadusega.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Anu Uritam

Eesti Kohtunike Ühingu esimees

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