

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Kertu-Liis Rannik

**KOHTUTE NÕUKOGULE KOHTUHALDUSE PÄDEVUSTE ÜLEANDMISE
PÕHISEADUSPÄRASUS**

Magistritöö

Juhendaja:
Andra Laurand, *1. Jur. Staatsprüfung*

Tartu
2026

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. KOHTUTE NÕUKOGULE KOHTUHALDUSE PÄDEVUSTE ÜLEANDMISE PÕHISEADUSLIK RAAMISTIK	8
1.1. Rahvusvahelised soovitusel ja arvamused ning Euroopa riikide haldusmodelid põhiseaduslikus raamistikus	8
1.2. Kohtuhalduse reformikatsed Eestis	12
1.3. Kohtuhaldus lahusvõimude süsteemis ja pädevuste delegerimise põhiseaduslikud piirid	15
1.3.1. Kohtuhaldus täitevvõimu ülesandena	15
1.3.2. Kohtuhalduse parlamendireservatsioon ja demokraatlik legitimatsioon	21
1.3.3. Kohtuhalduse delegerimine kohtute nõukogule	24
2. KOHTUTE NÕUKOGU LEGITIMATSIOON	30
2.1. Kohtute nõukogu personaalne legitimatsioon	30
2.2. Kohtute nõukogu materiaalne legitimatsioon	32
2.2.1. Parlamentaarne kontroll	32
2.2.2. Õiguskantsleri kontroll	37
2.2.3. Kohtulik kontroll	40
2.2.4. Riigivõimu avalikkus	42
2.2.3. Riigikontrolli kontroll	44
3. KOHTUTE NÕUKOGULE KOHTUHALDUSE PÄDEVUSTE ÜLEANDMISE PÕHJENDATUS JA KÜSIMUSTE OLULISUS	46
3.1. Põhjuste kaalukus	46
3.1.1. Kohtuvõimu sõltumatus kui kaalukas põhjus	46
3.1.2. Kohtuhalduse üleandmise mõju kohtute sõltumatusele ja õigusemõistmise tõhususele	51
3.2. Üleantavate kohtuhalduse pädevuste olulisus	60
3.2.1. Kohtuvõrgu kujundamine	60
3.2.2. Eelarve koostamine ja kaitsmine ning ressursihaldus	62
3.2.3. Personali valimine ja konkursid	65

3.2.4. Töökorraldus, juhtimine ja arendus	67
3.3. Kohtute nõukogule pädevuste üleandmise lubatavus	68
KOKKUVÕTE	70
SUMMARY	73
KASUTATUD LÜHENDID	78
KASUTATUD MATERJALID	79
Kasutatud kirjandus	79
Kasutatud õigusaktid	86
Kasutatud kohtupraktika	86

SISSEJUHATUS

Eesti taasiseseisvumise järel võeti 23.10.1991 vastu kohtute seadus koos kohtuniku staatuse seadusega, millega paigutati esimese ja teise astme kohtud Justiitsministeeriumi valitsemisalasse.¹ Juba aastatel 1994–2000² toetasid õigusteadlased Heinrich Schneider, Rait Maruste ja Uno Lõhmus kohtuhalduse ülesannete üleandmist täitevvõimult esimese ja teise astme kohtutele ning kohtute enesehalduse elluviimist. Nende käsitluses rõhutati eelkõige kohtute institutsionaalse sõltumatuse tagamise vajalikkust, vajadust anda õigusemõistmist teenindav tegevus kohtusüsteemi enda korraldada ning täitevvõimust eraldumise olulisust erapooletuse tagamisel põhiseaduslikkuse järelevalves ja halduskohtumenetluses.³ Kehtiv kohtute seadus⁴ (edaspidi: KS), mis koondas varasemalt kohtute seaduses ja kohtuniku staatuse seaduses sisaldunud sätteid, võeti vastu 19.06.2002. See tõi kaasa muudatusi ka kohtute haldusesse, kuid enesehalduse mudelit ei rakendatud. Eelnõu seletuskirjas analüüsiti erinevaid kohtuhalduse mudeleid, kuid leiti, et kohtu sõltumatust aitab tagada materiaalne varustatus, mida suudab paremini kindlustada täitevvõim, ning et oluline on täitevvõimu poliitiline vastutus.⁵ Seetõttu loodi ministeeriumi kõrvale kohtute haldamise nõukoda (edaspidi: KHN), kuid selle roll jäi KS § 41 lg 1 ja 2 kohaselt koordineerivaks ja nõuandvaks ning sisulist otsustuspädevust KHN ei omandanud.⁶

16.12.2009 algatati uus kohtute seaduse eelnõu 649 SE, mida toetas toonane Riigikohtu esimees Märt Rask, kes nägi peamisi kitsaskohti selles, et kohtusüsteemi ei rahastata ühe tervikuna ning et eelarvemenetlus kuulub ministri vastutusalasse.⁷ Eelnõuga kavandati kohtuhalduse üleandmine kohtuvõimule ja sellega seoses Riigikohtu esimehe pädevuste laiendamine.⁸ Eelnõu suhtes esitati siiski ulatuslikku kriitikat, eelkõige seoses võimu koondumisega Riigikohtu esimehe kätte ja sellest

¹ Laidvee, J. PSK 2020 § 149/35. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 5. tr. Tallinn: Juura 2020.

² Maruste, R. Kohtureform – kas lõpu alguses või alguse lõpus? – Juridica 1994/5; Maruste, R. Eesti kohtusüsteemi juhtimise korrastamise kava. – Juridica 1995/5; Maruste, R. Kuidas korraldada kohtukorraldus. – Juridica 1997/10; Maruste, R. Põhiseadus ja justiitsorganite süsteem. – Juridica 1998/7; Schneider, H. Kohus lahusvõimude süsteemis. – Juridica 1999; Lõhmus, U. Eriarvamus kohtute seaduse projekti juurde. 607 SE I. 2000. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/bd1b5c32-b483-38ce-aed8-1f9a0e647528/kohtute-seadus/> (28.04.2026).

³ Vt nt Maruste, R. Juridica 1997/10. lk 6–7; Lõhmus, U. Eriarvamus kohtute seaduse projekti juurde. 607 SE I.

⁴ Kohtute seadus. – RT I, 14.03.2025, 24.

⁵ Kohtute seaduse seletuskiri. 607 SE I. p 3.2, 3.9. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/bd1b5c32-b483-38ce-aed8-1f9a0e647528/kohtute-seadus/> (28.04.2026).

⁶ Pilving, I. KSK. lk 186. – Pikamäe, P (peatoim.). Kohtute seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2018.

⁷ Vt Rask, M. Riigikohtu esimehe ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Stenogramm. XI Riigikogu, III Istungjärk, täiskogu korraline istung. 10.06.2008. lk 72. – <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200806101000#PKP-7789> (28.04.2026); Laidvee, J. PSK 2020 § 149/35.

⁸ Laidvee, J. PSK 2020 § 149/35.

tuleneva kohtusisese sõltumatuse nõrgenemisega.⁹ Samuti kritiseeriti eelarveprotsessis ette nähtud ebapiisava ja jätkusuutmatu rahastuse ohtu.¹⁰ Poliitilise toetuse puudumise tõttu langes eelnõu menetlusest välja.¹¹

21.04.2025 algatati uus kohtute seaduse muutmise eelnõu 632 SE, millega sooviti luua kohtute haldus- ja arendusnõukogu ja kohtuhaldusteenistus (edaspidi: KHT), millele kavandati anda üle senised ministeeriumi kohtuhaldusülesanded, sh eelarve kinnitamine ja kaitsmine Riigikogu ees.¹² Eelnõu võeti tagasi, kuid seejärel esitas Justiits- ja Digiministeerium (edaspidi: JDM) 16.02.2026 Vabariigi Valitsusele võrdlemisi sarnasel kujul kohtukorralduse muudatuste eelnõu toimiku numbriga JDM/26-0065.¹³ Seda eelnõud Riigikogule ei esitatud. Selle asemel algatas Vabariigi Valitsus 03.03.2026 eelnõu 854 SE, mis esitati Riigikogule ja läbis 14.04.2026 esimese lugemise faasi.¹⁴ Eelnõu 854 SE sisaldab sj suures ulatuses JDM/26-0065 eelnõus kavandatud kohtukorralduslikke muudatusi, milles on tehtud väheseid parandusi.

Ka viimaste eelnõude üle käib jätkuv vaidlus. Ühelt poolt tuuakse esile vajadus tagada kohtute sõltumatus ja õigusemõistmise tõhusus¹⁵, teisalt seatakse kahtluse alla kohtute nõukogu legitimatsioon, üleantavate küsimuste olulisus ja nende kuulumine täitevvõimu sfääri¹⁶. Kohtuhalduse mudeli üle on Eestis vaieldud alates 1990. aastatest ning sama põhimõtteline küsimus, st millises ulatuses võib esimese ja teise astme kohtute haldamise anda kohtute nõukogu pädevusse,

⁹ Vt nt Ilvest, J, et al. Riigikohtunike Jüri Ilvesti, Peeter Jerofejevi, Henn Jõksi, Ott Järvesaare, Eerik Kergandbergi, Hannes Kirise, Ants Kulli, Villu Kõve, Lea Laarmaa, Jaak Luige, Priit Pikamäe ja Tambet Tampuu arvamusele Riigikogu menetlusest välja langenud kohtute seaduse eelnõu kohta. 649 SE. 2010. lk 3–4. – <https://aastaraamat.riigikohus.ee/wp-content/uploads/2024/04/Riigikohtunike-arvamus-2010.pdf> (28.04.2026).

¹⁰ Vt nt Ilvest, J, et al. 649 SE. lk 3–4.

¹¹ Laidvee, J. PSK 2020 § 149/35.

¹² Vt Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) seletuskiri. 632 SE, algatamine. – <https://www.riigikogu.ee/download/77131bad-326e-415f-b480-a279687a5de1> (28.04.2026).

¹³ Vt Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (kohtukorralduse muudatused). JDM/26-0065, esitatud Vabariigi Valitsusele 16.02.2026. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/90fea85d-e936-45f8-a43b-dd7bf5c21e54> (28.04.2026).

¹⁴ Vt Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (kohtumenetluse kiirendamine). 854 SE, algatamine. – <https://www.riigikogu.ee/download/819b2261-d3b7-4315-a9de-5dc35040f49e> (28.04.2026).

¹⁵ Nt KHN-i 130. istungi protokoll. 19.09.2024–20.09.2024. – <https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/130.%20protokoll%2019.-20.09.24.pdf> (28.04.2026); KHN-i 127. istungi protokoll. 08.12.2023. – <https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/127.%20istungi%20protokoll.pdf> (28.04.2026).

¹⁶ Nt Mõttus, A, Laurand, A. Arvamus kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) eelnõu kohta. 632 SE. 2025. – <https://www.riigikogu.ee/download/e572b1a3-cbd5-4bc5-bb89-cab811f513e5> (28.04.2026); Ernits, M. Arvamus kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) eelnõu kohta. 632 SE. 2025. – <https://www.riigikogu.ee/download/bb2f2654-e926-488a-af57-e30e23494373> (28.04.2026); Pikamäe, P. Mõningaid kohtute haldusmudeli muutmise põhiseaduslikke probleeme. – Riigioiguse blogi. 2025. – <https://www.akadeemia.ee/riigioiguse-sihtkapital/riigioiguse-blogi/> (28.04.2026).

on eri kujul esile kerkinud korduvalt. Seetõttu ei sõltu käesoleva töö asjakohasus eelnõu 854 SE menetluslikust saatusest. Küsimus kohtuhalduse mudeli põhiseaduslikest piiridest ei kaota aktuaalsust ka juhul, kui käimasoleva kohtuhalduse reformi käigus kohtute nõukogu pädevusi ei muudeta. Samas puudub aga terviklik ja süsteemne käsitus, mis annaks kohtuhalduse reformidega tõstatatud küsimustele vastuse.¹⁷ Seetõttu on asjakohane analüüsida eelnõus 854 SE kavandatud pädevuste kohtute nõukogule üleandmise põhiseaduspärasust, arvestades eelkõige põhiseaduse¹⁸ (edaspidi: PS) §-st 146 tulenevat kohtuvõimu sõltumatust ja tõhusat õigusemõistmist, PS §-de 4 ja 14 kohast võimude lahusust ja tasakaalustatust, PS § 3 lg 1 ls-s 1 sätestatud olulisuse põhimõtet ning põhiseaduse preambulast ja §-st 10 tulenevat õigusriigi põhimõtet. Tuleb hinnata, milline kohtuhalduse mudel on põhiseaduse mõttes lubatav, kuivõrd vaidlus kohtuhalduse üle on õigusloomes korduvalt esile tõusnud.

Töö eesmärk on analüüsida esmalt, milline on täitevvõimult kohtute nõukogule pädevuste üleandmise põhiseaduslik raamistik, sh kuhu paigutub kohtuvõim lahusvõimude süsteemis, millise võimuharu ülesanne on põhiseaduse mõttes esimese ja teise astme kohtute haldamine ning kas, kuidas ja mis alustel on parlamendireservatsiooni põhimõttest tulenevalt võimalik kohtuhaldust kohtute nõukogule delegeerida. Kuivõrd kohtuhalduse üle peetavates vaidlustes viidatakse sageli erinevate Euroopa riikide haldusmodelitele ning rahvusvahelistele põhimõtetele¹⁹, tuleb käsitleda ka küsimust, kas ja kuidas tuleb neist Eesti põhiseaduse sisustamisel juhinduda. Põhiseaduse raamistiku paikapanemise järel peab uurima kavandatava kohtute nõukogu legitimatsiooni, sh nii personaalset legitimatsiooni kui ka tasakaalustavaid kontrollimehhanisme, nagu parlamentaarne kontroll, õiguskantsleri ja riigikontrolli kontroll, riigivõimu avalikkus ja kohtulik kontroll. Materiaalse legitimatsiooni hindamisel tuleb ühtlasi välja selgitada, kas tulenevalt ametite ühitamatuse põhimõttest oleks parlamentaarne, õiguskantsleri ja kohtulik kontroll teostatavad või tekiks kontrolli teostamisel huvide konflikt. Seejärel tuleb hinnata, millistel põhjustel pädevusi üle antakse ja kui kaalukad need põhjused on, sh kas need eesmärgid on tegelikkuses teostatavad ja ega ei too kaasa soovimatuid kõrvalmõjusid. Samuti tuleb uurida, kui olulised on küsimused, mida üle antakse. Alles seejärel on võimalik

¹⁷ Kohtunike sõltumatust ja põgusalt legitimatsiooni on käsitatud küll ühes hiljutises magistritöös, kuid töö rõhk ei olnud kohtuhaldusel, vaid riigikohtunike ametisse nimetamise korral, vt Kass, G. Riigikohtunike ametisse nimetamise kord kehtivas õiguses ja laiemas vaates: võimalikud probleemkohad. Magistritöö. Juhendaja Aaro Möttus. Tartu: Tartu Ülikool 2025. – <https://hdl.handle.net/10062/110958> (28.04.2026).

¹⁸ Põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

¹⁹ Vt nt Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri (kohtukorralduse muudatused). JDM/26-0065, esitatud Vabariigi Valitsusele 16.02.2026. lk 14, 42. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/90fea85d-e936-45f8-a43b-dd7bf5c21e54> (28.04.2026); Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri (kohtumenetluse kiirendamine). 854 SE. lk 25, 56. – <https://www.riigikogu.ee/download/fc717c51-4690-49b7-bc80-163c73e37a13> (28.04.2026).

järeldada, kas tuvastatud legitimatsiooniga kohtute nõukogule võib selliste põhjenduste korral konkreetseid pädevusi nende olulisust arvestades üle anda või peavad need jääma seadusandja või täitevvõimu pädevusse.

Eesmärkidest lähtuvalt on töö jaotatud kolmeks peatükiks. Esmalt avatakse kohtuhalduse pädevuste üleandmise põhiseaduslik raamistik. Seejärel analüüsitakse kohtute nõukogu personaalset ja materiaalselt legitimatsiooni. Kolmandaks tuvastatakse, millised on kohtuhalduse mudeli muutmise eesmärgid, kui kaalukad need on ja kas need on ka teostatavad, ning kui olulised on üleantavad pädevused ja kas neid saab kokkuvõttes üle anda. Analüüsis juhendatakse peamiselt põhiseadust ja kohtute seadust käsitlevast õiguskirjandusest ja kohtupraktikast, samuti kohtute seaduse muutmise seaduste eelnõude seletuskirjadest ning eelnõudele avaldatud arvamustest (sh 607 SE, 649 SE, 632 SE, Vabariigi Valitsusele esitatud JDM/26-0065, 854 SE). Kuivõrd eelnõu 854 SE kohtuhaldust puudutavad lahendused, seletuskiri ja kooskõlastustabelid kattuvad suures osas varasema eelnõu JDM/26-0065 materjalidega ning sarnanevad ka eelnõus 632 SE kavandatud lahendustele, on käesolevas töös eelnõu 854 SE põhiseaduspärasuse hindamisel laialdaselt kasutatud ka eelnõude 632 SE ning JDM/26-0065 kohta esitatud materjale, arvamusi ja kriitikat. Selleks et anda ülevaade teistes Euroopa riikides kehtivatest kohtute haldusmodelitest, tuginetakse teiste riikide õigusaktidele ja -kirjandusele ning samuti rahvusvahelistele põhimõtetele, mida on käsitlenud Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee, Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjon, Euroopa Nõukogu Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (edaspidi: CCJE), Euroopa Nõukogu Tõhusa Õigusemõistmise Euroopa Komisjon (edaspidi: CEPEJ) ja Euroopa Kohtute Nõukogude Võrgustik (edaspidi: ENCJ). Samuti tuginetakse teiste riikide autorite õiguskirjandusele, milles on käsitletud kohtuhalduse mudelitega seotud küsimusi teiste riikide praktikas.

Töö koostamiseks kasutatakse peamiselt õigusdogmaatilist, süstematiseerivat ja analüütilist uurimismeetodit. Õigusdogmaatilist meetodit rakendatakse selleks, et analüüsida õiguskirjandusele ja -teooriale tuginedes kohtuhalduse pädevuste täitevvõimult kohtuvõimule üleandmise põhiseaduslikku raamistikku. Süstematiseeriva ja analüütilise meetodi koostoimes uuritakse Eesti õiguskorras kohtute nõukogu legitimatsiooni, kaardistatakse ja analüüsitakse eelnõu elluviimise põhjuste kaalukust ja realiseeritavust ning üleantavate küsimuste olulisust.

Märksõnad: kohtud, kohtureformid, võimude lahusus, legitimeerimine, riigiõigus

1. KOHTUTE NÕUKOGULE KOHTUHALDUSE PÄDEVUSTE ÜLEANDMISE PÕHISEADUSLIK RAAMISTIK

1.1. Rahvusvahelised soovitused ja arvamused ning Euroopa riikide haldusmodelid põhiseaduslikus raamistikus

Euroopa riikides ei saa täheldada kindla samalaadse kohtuhalduse mudeli kasutamist. Kohtuhaldus erineb riigiti, kuid domineerivad kolm lahendust: Kesk-Euroopas haldab kohtuid peamiselt täitevvõim, Lõuna-Euroopas on kohtute nõukogul suur roll kohtunike nimetamises ja distsiplinaarküsimustes ning Põhja-Euroopas on kohtute haldamiseks loodud sõltumatu kohtuhaldusasutus või nõukogu, mille rõhk on administratsioonil ja eelarvel.²⁰ CCJE 2021. aasta küsitluse järgi oli 34 liikmesriigis ehk 84%-s vastanutest (kokku vastanuid 41) loodud kohtute nõukogu või sellele sarnane organ, mis näitab, et kohtute nõukogud on Euroopas levinud, kuid mitte ainus lahendus.²¹ Ka nõukogude tüüpilised pädevused ei ole ühesugused, kuid enamikel neist on roll kohtunike karjääris (sh uute kohtunike valimises 27), paljud osalevad kohtute halduses (21) ja kohtute tulemuslikkuse hindamises (23) ning osa jaotab ka kohtusüsteemi rahalisi vahendeid (16).²² Eesti jaoks on kõnekamad Põhjamaad, kuivõrd nende riikide kohtute sõltumatuse näitajad on väga kõrged, sj eriti Taani ja Soome mudelid.²³ 2025. aasta statistika järgi olid Soome ja Taani kohtute ja kohtunike sõltumatuse poolest esimesel ja teisel kohal: Soomes hindas sõltumatust heaks või väga heaks 89% elanikkonnast ja 90% ettevõtetest ning Taanis vastavalt 81% ja 82%.²⁴

Taanis teostab kohtuhaldust alates 1999. aastast *Domstolsstyrelsen* (*Danish Court Administration*, Taani kohtute haldamise amet), millel on tugev roll halduses ja eelarves, kuid mis ei nimeta kohtunikke, kuivõrd kohtunikud nimetab kuninganna justiitsministri ettepanekul eraldi nimetamisnõukogu soovitusel alusel.²⁵ Kohtute nõukogu osaleb eelarve läbirääkimistes

²⁰ Loot, H, Laaring, M. 15 aastat hiljem: uus katse muuta kohtuhaldust. – Kohtute aastaraamat. 2023. – <https://aastaraamat.riigikohus.ee/15-aastat-hiljem-uus-katse-muuta-kohtuhaldust> (28.04.2026).

²¹ Aarli, R, Sanders, A. Judicial Councils Everywhere? Judicial Administration in Europe, with a Focus on the Nordic Countries. – International Journal for Court Administration. vol 14, nr 2. 2023. lk 8. – <https://iacajournal.org/articles/10.36745/ijca.487> (28.04.2026).

²² *Ibidem*, lk 10–11.

²³ Loot, H, Laaring, M. 2023; Aarli, R, Sanders, A. 2023. lk 18–19.

²⁴ Euroopa Komisjon. 2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Finland. 2025. lk 4. – https://commission.europa.eu/document/download/f7ea627e-0b72-48f8-b30f-a37940fe9112_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Finland_0.pdf (28.04.2026); Euroopa Komisjon. 2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Denmark. 2025. lk 4. – https://commission.europa.eu/document/download/e4ce4501-599e-41b0-aba6-7d61cf4e97f2_en?filename=8_1_63940_coun_chap_denmark_en.pdf (28.04.2026).

²⁵ Euroopa Kohtute Nõukogude Võrgustik (ENCJ). Guide to the European Network of Councils for the Judiciary. 2023. lk 60. – <https://www.encj.eu/encj-guide> (28.04.2026).

justiitsministeeriumi kaudu, justiitsministeerium koostab koos kohtute nõukoguga eelarve, annab vahendid kohtute nõukogule, kohtute nõukogu jaotab need kohtutele ning kohtute nõukogul on ebapiisava rahastuse korral õigus pöörduda oma ettepanekuga otse parlamendi poole, kusjuures lõplik majanduslik vastutus lasub kohtute nõukogul.²⁶ Taanis on seega kohtute nõukogul tugev eelarveline jaotus- ja vastutusroll, seejuures hindab kohtute nõukogu kohtute põhiülesannete täitmist, st tulemuslikkust.²⁷

Soomes loodi 2020. aastal *Tuomioistuinvirasto* (*National Courts Administration*, Soome kohtute haldamise amet) iseseisva asutusena justiitsministeeriumi haldusalas.²⁸ Soome kohtute nõukogu teeb ministeeriumile ettepanekuid kohtute eelarve kohta, otsustab kinnitatud eelarve jaotamise kohtute vahel, hindab kohtute ülesannete täitmist ning vastutab kohtute töötingimuste, arendamise, infosüsteemide, koolituse ja tugifunktsioonide eest.²⁹ Kohtunikke nõukogu ei nimeta, vaid korraldab konkursi praktilise poole, samal ajal kui lõplik nimetamine jääb presidendile ja valikuprotsessi sisuline kese on eraldi kohtunike valikukomisjonis.³⁰ Soome mudelis on seega kohtute nõukogul ulatuslik halduse ja eelarvevahendite jaotamise pädevus, kuid eelarve kinnitamine, eelarveläbirääkimistel kohtusüsteemi positsiooni kaitsmine ja kohtunike nimetamise lõplik otsus nõukogu pädevuses ei ole.³¹

Saksamaa mudel on seevastu erinev, sest puudub ühtne Põhjamaade tüüpi kohtute nõukogu ja kohtuid administreerivad üldjuhul justiitsministeeriumid, kuigi kohtunike mõjukust kohtuhalduses tagavad mitmed hajutatud enesehalduse mehhanismid, eelkõige personali küsimustes.³² Saksa Kohtunike Liit (*Deutscher Richterbund*) peab seda siiski ebapiisavaks ning toetab enesehalduse elluviimist,

²⁶ ENCJ. Guide to the European Network of Councils for the Judiciary. 2023. lk 59–61.

²⁷ Euroopa Nõukogu Tõhusa Õigusemõistmise Euroopa Komisjon (CEPEJ). Evaluation of the judicial systems (2020 - 2022). Denmark. 2022. lk 7, 77. – <https://rm.coe.int/denmark-2020-en/1680a85c7b> (28.04.2026); ENCJ. Guide to the European Network of Councils for the Judiciary. 2023. lk 59–61.

²⁸ ENCJ. Guide to the European Network of Councils for the Judiciary. 2023. lk 62.

²⁹ *Ibidem*, lk 62; Tuomioistuinlaki. 673/2016, muudatustega 842/2020. ptk 19a § 6. – <https://www.finlex.fi/en/legislation/translations/2016/eng/673> (28.04.2026); Euroopa Nõukogu Tõhusa Õigusemõistmise Euroopa Komisjon (CEPEJ). Evaluation of the judicial systems (2020 - 2022). Finland. 2022. lk 7, 77. – <https://rm.coe.int/finland-2020-en/1680a85c7d> (28.04.2026).

³⁰ ENCJ. Guide to the European Network of Councils for the Judiciary. 2023. lk 62; Tuomioistuinlaki. 673/2016, muudatustega 842/2020. ptk 11 § 5; Aarli, R, Sanders, A. 2023. lk 22.

³¹ Aarli, R, Sanders, A. 2023. lk 22; ENCJ. Guide to the European Network of Councils for the Judiciary. 2023. lk 63.

³² Wittreck, F. German Judicial Self-Government – Institutions and Constraints. vol 19, nr 7, lk 1931–1932. 2018. – <https://doi.org/10.1017/S2071832200023282> (28.04.2026).

sealhulgas kohtuvõimu pädevust taotleda eelarvet otse parlamendilt, sest personali- ja eelarvesõltuvus täitevvõimust ohustab nende hinnangul tõhusat õigusemõistmist.³³

Euroopa standardid ei nõua seejuures ühe kohustusliku kohtuhalduse mudeli rakendamist. Veneetsia Komisjon rõhutab, et kohtuvõimu sõltumatuse tagamiseks puudub universaalne institutsionaalne mudel.³⁴ Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on eitanud kohtute nõukogu loomist kui kohustust, kuigi Euroopa Nõukogu selliseid organeid üldiselt soosib.³⁵ Euroopa standardite ühisosa on, et kohtuvõimul või teda esindaval organil peaks olema vähemalt sisuline roll kohtunike valiku, koolituse, kohtute haldamise, eelarvevajaduste sõnastamise ja kohtusüsteemi arendamise osas, kuid need standardid ei nõua üht kindlat institutsionaalset lahendust.³⁶ Samas on standardites erimeelsus eelarve küsimuses: CCJE, ENCJ ja Veneetsia Komisjon soosivad tugevat finantsrolli, kuid Ministrite Komitee piirdub nõudega, et kohtute nõukoguga vähemalt konsulteeritaks eelarve ettevalmistamisel.³⁷ Seega ei tulene Euroopa standarditest kohustust anda kogu kohtuhaldus kohtusüsteemile, küll aga on üsna selge ootus, et täitevvõimul ei tohiks olla selles valdkonnas täielik monopol.³⁸ Seejuures seotakse suurem sõltumatus läbipaistvuse, aruandluse ja välise kontrolliga.³⁹ Kaebeõiguse osas rõhutavad standardid eeskätt seda, et nõukogu otsused peavad alluma kohtulikule kontrollile.⁴⁰ Seega toetavad standardid kohtute nõukogu puhul vähemalt kolme

³³ Deutscher Richterbund. Selbstverwaltung der Justiz: Die Dritte Gewalt muss sich selbst verwalten. 2025. – <https://www.drj.de/positionen/verbandsthemen/selbstverwaltung-der-justiz> (28.04.2026).

³⁴ Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjon. Opinion on the Election of the Judicial Members of the General Council of the Judiciary. CDL-AD(2025)038. 13.10.2025. p 26. – <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/opinion-1248> (28.04.2026); Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjon. Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges. CDL-AD(2010)004-e. 12.03.2010–13.03.2010. p 32. – <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-ad%282010%29004-e&> (28.04.2026).

³⁵ EIK suurkoda 07.10.2025, nr 43572/18, Grzeda vs. Poola, p 307; Aarli, R, Sanders, A. 2023. lk 7.

³⁶ ENCJ. Guide to the European Network of Councils for the Judiciary. 2023. lk 12–13; Euroopa Nõukogu Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE). Arvamus nr 10(2007). Kõrgemast kohtute nõukogust ühiskonna teenistusest. 2007. p 42, 73, 75. – <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/ccje-arvamus-10-2007.pdf> (28.04.2026).

³⁷ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities. CM/Rec(2010)12. 2010. p 40. – <https://search.coe.int/cm?i=09000016805afb78> (28.04.2026); ENCJ. Guide to the European Network of Councils for the Judiciary. 2023. lk 12; CCJE. Arvamus nr 10(2007). p 73, 75; Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) Demokraatlike Institutsioonide ja Inimõiguste Büroo. Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia. 2010. p 6. – <https://www.osce.org/odihr/KyivRec> (28.04.2026); Veneetsia Komisjon. CDL-AD(2010)004-e. p 54–55.

³⁸ Veneetsia Komisjon. CDL-AD(2025)038. p 26; CCJE. Arvamus nr 10(2007). p 73, 75.

³⁹ CCJE. Arvamus nr 10(2007). p 4; ENCJ. Guide to the European Network of Councils for the Judiciary. 2023. lk 12; Euroopa Nõukogu Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE). Arvamus nr 24(2021). Kohtute haldamise nõukodade arengust ja nende roll kohtusüsteemi iseseisvuse ning sõltumatuse tagamisel. 2021. p 12–14. – <https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje/1680a47604> (28.04.2026).

⁴⁰ CCJE. Arvamus nr 10(2007). p 39; CCJE. Arvamus nr 24(2021). p 20–21.

tasakaalumehhanismi: avalik aruandlus, kohtulik kontroll ning väline kontroll eelarve ja vastutuse küsimustes.⁴¹

Seejuures tuleb eeltoodud rahvusvahelistele allikatele tuginedes silmas pidada nende õigusjõudu. PS § 123 järgi ei sõlmi Eesti Vabariik välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega, ja kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid. PS § 3 lg 1 ls 2 järgi on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemis vahetult rakendatavad, st need on kõikide rahvusvahelise õiguse subjektide jaoks siduvad põhimõtted, mida ülekaalukas enamus rahvusvahelise õiguse subjekte säärasena tunnustab.⁴² Kui põhiseaduse ja rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtte vahel tekib vastuolu, tuleb püüda see ületada põhiseaduse tõlgendamise teel viisil, mis on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normi suhtes sõbralik.⁴³

CCJE, Ministrite Komitee, Veneetsia Komisjoni, CEPEJ ja ENCJ soovitusel, arvamused ja juhised ei kvalifitseeru välislepingute säteteks PS § 123 tähenduses. Neid ei saa üldjuhul käsitada ka PS § 3 lg 1 ls 2 alla kuuluvate rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normidena. Ka CCJE, Ministrite Komitee, Veneetsia Komisjoni, CEPEJ ja ENCJ enda dokumentides osutatakse, et tegemist ei ole riikidele siduvate normidega ja organitel on nõuandev funktsioon.⁴⁴ Need ei ole valdavalt üldkehtivad ja kõigile õigussüsteemidele ühtviisi kohaldatavad, sest kohtute sõltumatust on võimalik tagada erinevate meetmetega.⁴⁵ Eestil ei ole seetõttu nende soovitude ja arvamuste põhjal kohustust

⁴¹ CCJE. Arvamus nr 24(2021). p 20–21; Euroopa Õigusinstituut (ELI). ELI-Mount Scopus European Standards of Judicial Independence. 2024. Standard 18 p 3 ja selle kommentaarid. – https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI-Mount_Scopus_European_Standards_of_Judicial_Independence.pdf (28.04.2026).

⁴² Madise, L, Mälksoo, L. PSK 2020 § 3/12; Ernits, M. PSK 2017 § 10/3. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. Täiend vlj. Tallinn: Juura 2017.

⁴³ Madise, L, Mälksoo, L. PSK 2020 § 3/13.

⁴⁴ Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjon. Follow-up to Venice Commission Opinions. CDL-WM(2017)001. 24.11.2017. p 1. – <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-WM%282017%29001-e> (28.04.2026); Euroopa Nõukogu Tõhusa Õigusemõistmise Euroopa Komisjon (CEPEJ). Strengthening the Quality and Efficiency of the Justice System in Albania. 2018. lk 4. – <https://rm.coe.int/jan-2019-report-on-the-role-of-court-presidents-chancellors-legal-assi/16809ebdf> (28.04.2026); Euroopa Kohtute Nõukogude Võrgustik (ENCJ). Statutes of the International Not-For-Profit Association European Network of Councils for the Judiciary. 2007. art 4. – <https://www.ency.eu/images/stories/pdf/statutesencjrecj2010.pdf> (28.04.2026); Council of Europe Portal. Recommendations of the Committee of Ministers to member states (CM/Rec). Information on Committee of Ministers' adopted texts. – <https://www.coe.int/en/web/cm/adopted-texts-information> (28.04.2026); Council of Europe Portal. About the Consultative Council of European Judges. (CCEJ). – <https://www.coe.int/en/web/ccje/about-the-ccje> (28.04.2026).

⁴⁵ Laidvee, J, Saarmets, V. PSK 2020 § 146/21, kus osutatakse, et Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus ei ole üldkehtiv ja kõigile õigussüsteemidele kohaldatav nõue ning sõltumatuse tagamise puhul on tegemist miinimumtasemega, mille tagamine on võimalik eri meetmetega; vt ka KHN-i istungi protokollid, kus osutatakse, et soovitusel ei ole juriidilist jõudu: KHN-i 130. istungi protokoll. lk 18; KHN-i 134. istungi protokoll. 30.05.2025. lk 23. – <https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/134.%20istungi%20protokoll%2030.05.2025.pdf> (28.04.2026).

üle võtta mõnda konkreetset kohtuhalduse mudelit. Kuna kohtu ja kohtute sõltumatus on universaalne õigusväärtus, ei saa selle sisustamisel siiski piirduda üksnes Eesti õiguskorraga, vaid arvestada tuleb ka sellega, kuidas seda mõistetakse demokraatlikes riikides üldisemalt.⁴⁶ Selles tähenduses võivad eeltoodud arvamused ja soovitused olla asjakohased tõlgendus- ja võrdlusallikad, kuivõrd need aitavad avada kohtute sõltumatuse sisu. Seetõttu võib see, et mitmes Euroopa riigis ja mitmes rahvusvahelises soovituses peetakse sõltumatuse tagamiseks oluliseks kohtuhalduse suuremat eraldatust täitevvõimust koos kontrolli-, aruandlus- ja vastutusmehhanismide säilitamisega, tugevdada argumentatsiooni põhiseaduse sätete sisustamisel.⁴⁷ Taani ja Soome mudelitest ja rahvusvahelistest standarditest võib seega juhinduda üksnes niivõrd, kuivõrd need sobituvad põhiseaduse mõtte ja regulatsiooniga.⁴⁸ Soovitusi, arvamusi ja Euroopa riikide praktikat saab kohtuhalduse muudatuste tegemisel arvesse võtta, kuid vaid raamis, mille näeb ette põhiseadus.

1.2. Kohtuhalduse reformikatsed Eestis

23.10.1991 vastu võetud kohtute seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse järgi kuulus esimese ja teise astme kohtute haldus Justiitsministeeriumi valitsemisalasse.⁴⁹ 29.07.2002 jõustus kehtiv kohtute seadus, millega jäeti kohtuhaldus Justiitsministeeriumi pädevusse.⁵⁰ Kohtute seadus sätestas Justiitsministeeriumi rolli kõrval siiski ka kohtu üldkogu ja kohtunike täiskogu, mille kaudu tagati kohtunike kaasamine kohtusüsteemi ja selle asutuste juhtimisse.⁵¹ Samuti loodi kohtuhalduse nõuandva organina KHN.⁵² Kehtiva KS § 41 järgi seisneb KHN-i pädevus eelkõige nõusoleku andmises ja arvamuse avaldamises.

16.12.2009 algatati uus kohtute seaduse eelnõu 649 SE⁵³, millega kavandati vabastada täitevvõim kohtuhalduse ülesannetest, andes need üle kohtuvõimule, ning suurendada Riigikohtu esimehe pädevusi kohtute haldamisel ja õigusemõistmise korra kohase toimimise tagamisel.⁵⁴ Kavandatud KS

⁴⁶ RKÜKo 14.04.2009, nr 3-3-1-59-07, p 31; Pikamäe, P. PSK 2022 § 146/19 – Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2022, kus on leitud, et sellisteks riikidevahelistes raamistikes heaks kiidetud dokumentideks saab pidada ka Ministrite Komitee 17.11.2010 soovitusi „Kohtunikud: sõltumatus, tulemuslikkus ja vastutus”, Veneetsia Komisjoni egiidi all 2016. a vastu võetud õigusriigi kriteeriumite loetelu, samuti kohtunike konsultatiivnõukogu arvamust nr 1 (2001) kohtunike sõltumatust ja eluaegsust puudutavate normide kohta.

⁴⁷ vt RKPJKm 22.12.2009, nr 3-4-1-16-09, p 42; Värvi, A. Välisriigi õiguse roll Eesti õiguse kohaldamisel kohtute poolt. – *Juridica* 2023/4–5, lk 307, 310; Pikamäe, P. PSK 2022 § 146/19.

⁴⁸ Maruste, R. *Juridica* 1995/5. lk 8–9.

⁴⁹ Laidvee, J. PSK 2020 § 149/35.

⁵⁰ *Ibidem*, § 149/35.

⁵¹ *Ibidem*, § 149/35.

⁵² *Ibidem*, § 149/35.

⁵³ Kohtute seaduse eelnõu. 649 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b05e68b5-7f81-a11a-485a-85fdff01f55c/kohtute-seadus> (28.04.2026).

⁵⁴ Laidvee, J. PSK 2020 § 149/35.

§ 3 lg 1 järgi oleksid kohtud olnud põhiseaduslik institutsioon, mis tegutseb enesekorralduse põhimõttel ja kannab vastutust õigusemõistmise korrakohase toimimise eest. KS § 5 lg 3 järgi oleks kohtuasutusi hallanud kohtute nõukogu ja Kohtuhalduskeskus. KS § 90 lg-te 1 ja 2 järgi nähti kohtute nõukogu ette 11-liikmelisena. Selle koosseisu oleksid kuulunud Riigikohtu esimees, viis kohtunike suurkogule poolt kolmeks aastaks valitud kohtunikku, üks Riigikogu põhiseaduskomisjoni ja üks rahanduskomisjoni liige, Eesti Advokatuuri esimees või tema esindaja, justiitsminister või tema esindaja ning rahandusminister või tema esindaja. Õiguskantsler või tema esindaja oleks osalenud nõukogu töös sõnaõigusega. KS § 90 lg 1 kohaselt oleks kohtute nõukogu esimeheks saanud Riigikohtu esimees.

Eelnõu 649 SE KS § 91 lg 1 järgi oleks kohtute nõukogu mh oma otsusega esitanud kohtunike suurkogule kinnitamiseks kohtusüsteemi arengupõhimõtted ja arengukava ning kontrollitud arengukava täitmist, määranud maakohtu, halduskohtu ja ringkonnakohtu tööpiirkonna, kohtunikukohtade arvu ja jaotuse kohtumajade vahel, kinnitanud kohtuasutuse struktuuri, koosseisu, kohtu tööjaotusplaani ja töökorra koostamise põhimõtted, kohtusüsteemi aastaeelarvete kujundamise ning muutmise põhimõtted ja Kohtuhalduskeskuse põhimääruse. Samuti oleks kohtute nõukogu arutanud eelnevalt läbi Riigikohtu esimehe poolt Riigikogule esitatava ülevaate kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Lisaks oleks kohtute nõukogu KS § 91 lg 1 p 6 ja KS § 14 lg 2 järgi nimetanud kohtu esimehe ametisse kõrgema astme kohtu esimehe ettepanekul, kuulates ära kohtu üldkogule, ning vabastanud KS § 19 lg 3 järgi kohtu esimehe ametist teatud alustel, mh kolleegiumi esimehe või kohtumaja juhi koostöö mittelaabumise tõttu kohtu esimehega või kohtu esimehe koostöö mittelaabumise tõttu selle kõrgema astme kohtu esimehega, kelle tööpiirkonda kohus kuulub. KS § 41 lg 2 järgi oleks konkursi kohtunikukoha täitmiseks kuulutanud välja Riigikohtu esimees. KS § 92 kohaselt oleks ka kohtusüsteemi ja kohtuasutuste eelarved kinnitanud Riigikohtu esimees, kuulates ära kohtute nõukogu seisukoha. Eelarveprojektid oleks Riigikohtu esimehele esitanud Kohtuhalduskeskus, lähtudes mh kohtute nõukogu kinnitatud kohtusüsteemi aastaeelarvete kujundamise ning muutmise põhimõtetest. Riigieelarve läbirääkimistel Vabariigi Valitsuses ning riigieelarve eelnõu menetlemisel Riigikogus oleks KS § 92 lg 4 järgi kohtusüsteemi esindanud samuti Riigikohtu esimees. Eelnõu langes siiski menetlusest välja.⁵⁵

21.04.2025 algatati uus kohtute seaduse muutmise eelnõu 632 SE, millega kavandati luua kohtute haldus- ja arendusnõukogu ja KHT, millele oleks antud üle senised JDM-i kohtuhalduse ülesanded,

⁵⁵ Laidvee, J. PSK 2020, § 149/35.

sh eelarve kinnitamine ja kaitsmine Riigikogu ees.⁵⁶ Eelnõu võeti tagasi, kuid JDM esitas seejärel 16.02.2026 Vabariigi Valitsusele ulatuslikult sarnasel kujul kohtukorralduse muudatuste eelnõu JDM/26-0065.⁵⁷ Eelnõud JDM/26-0065 Riigikogule ei esitatud, kuid 03.03.2026 algatas Vabariigi Valitsus uue eelnõu 854 SE, mis esitati Riigikogule ja läbis 14.04.2026 esimese lugemise faasi.

Käesoleva kohtute halduse reformi 854 SE järgi kavandatakse anda vastavalt KS § 39 lg-dele 1 ja 2 loodavale kohtute nõukogule üle ülesanne korraldada esimese ja teise astme kohtuasutuste haldamist – ülesanne, mida kehtiva KS § 39 lg 1 järgi teostavad kohtute haldamise nõukoda ja JDM koostöös. KS § 40¹ lg 1 järgi koosneb loodav kohtute nõukogu 11 liikmest, kelle hulka kuuluvad Riigikohtu esimees, kaks ringkonnakohtunikku, kolm esimese astme kohtunikku, kaks Riigikogu nimetatud esindajat, Advokatuuri juhatuse nimetatud vandeadvokaat, õiguskantsler või tema nimetatud esindaja ja valdkonna eest vastutav minister või tema nimetatud esindaja. Riigikohtu esimees on KS § 40¹ lg 7 järgi kohtute nõukogu esimees. Reformi tulemusena hakkavad justiits- ja digiministri asemel kohtute nõukogu pädevusse kuuluma järgnevad küsimused: kohtumajade täpsete asukohtade ja kohtunike jaotuse määramine⁵⁸, kohtute esimeeste konkursside väljakuulutamine, ametisse nimetamine, vabastamine ja järelevalve, samuti konkursi väljakuulutamine kohtuniku koha täitmiseks⁵⁹, kohtute grupi eelarve kinnitamine, Riigikogus eelarveläbirääkimistel esindamine, vahendite jaotamine ja vastutus nende kasutamise eest⁶⁰, kohtute arengukava ja töökorralduslike reeglite kehtestamine ning üldine juhtimine, arendamine ja koordineerimine⁶¹, KHT juhtimine ja

⁵⁶ Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) seletuskiri. 632 SE, algatamine.

⁵⁷ Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (kohtukorralduse muudatused). JDM/26-0065.

⁵⁸ Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtumajade täpsete asukohtade määramine (KS § 9 lg 3, § 18 lg 3, § 22, lg 6) ja kohtunike arvuline jagunemine (KS § 11 lg 2, § 19 lg 2, § 23 lg 2).

⁵⁹ Maa-, haldus- ja ringkonnakohtute esimeeste konkursi väljakuulutamine, ametisse nimetamine ja ametist vabastamine, sh kohtute nõukoguga koostöö mittelaabumise tõttu (KS § 12 lg 1 ja 4, § 20 g 1, § 24 lg 1 ja 4), järelevalve teostamine kohtute esimeeste kohustuste täitmise üle (KS § 45 lg 2), kohtuniku vaba koha täitmiseks konkursi väljakuulutamine (KS § 53 lg 2).

⁶⁰ Kohtute nõukogu ja kohtute esimeeste sisendi alusel KHT koostatud kohtute grupi eelarve projekti kinnitamine (KS § 43¹ lg 2 ja 3), kohtute esindamine Riigikogus eelarveläbirääkimistel (KS § 43¹ lg 5), riigieelarves märgitud kohtute grupi vahendite liigendamine, vastutus eelarvevahendite kasutamise eest (KS § 41¹ lg 1 p-d 11–12).

⁶¹ Kohtute arengukava kinnitamine (KS § 41¹ lg 1 p 9), kohtuasjade koormuse arvestamise meetodika kehtestamine (KS § 41¹ lg 1 p 3), kohtuasutuste haldamise ja arendamise suunamine ning koordineerimine (KS § 41¹ lg 1 p 1), kohtukorraldust, -teenistust ja -menetlusi reguleerivate õigusaktide eelnõude väljatöötamiseks ettepanekute tegemine ning nende kohta arvamuste andmine (KS § 41¹ lg 1 p 2), kohtute ja KHT töökorralduse ja koostöö põhimõtete kinnitamine (KS § 41¹ lg 1 p 6), kohtuniku talaari kirjelduse kinnitamine (KS § 41¹ lg 1 p 14), valveaja eest makstava lisatasu arvestamise korra ja valveks ettenähtud kohtunike arvu kehtestamine (KS § 41¹ lg 1 p 15), loetelus nimetatata muude kohute haldamise seisukohalt oluliste küsimuste arutamine ja otsustamine (KS § 41¹ lg 1 p 16).

korraldus⁶² ning aruannete vastuvõtmine⁶³. JDM hakkab KS § 39 lg 2 järgi muudatuste tulemusel täitma vaid vähesel määral kohtuhalduse ülesandeid. Muudatuste tulemusel saab seega nõuandvast ja kooskõlastavast organist kohtuhalduse strateegiline otsustaja⁶⁴, kes hakkab korraldama suures ulatuses ülesandeid, mida senini on olnud määratud täitma täitevvõim.

Seejuures sisaldab eelnõu 854 SE suures ulatuses eelnevas eelnõus JDM/26-0065 kavandatud kohtukorralduslikke muudatusi. Kohtuhalduse mõttes on sisuliselt muudetud vaid järgnevaid pädevusi. KS § 36 p 1 järgi kinnitab kohtu üldkogu kohtu koolituskava, seejuures on sättest kustutatud ülesanne anda eestseisusele arvamust kohtunike tööjaotusplaani kohta, mis sisaldub samas endiselt KS § 36² lg 1 p-s 1. KS § 41¹ lg 1 p-s 8 varem sisaldunud kohtute nõukogu pädevus teha koolitusnõukogule ettepanekuid kohtunike iga-aastase koolitusprogrammi koostamiseks on asendatud pädevusega kehtestada kohtu tööjaotusplaani koostamise alused, mis sisaldus ka varem KS § 37 lg-s 4¹. Eelarve osas on KS § 41¹ lg 1 p-i 11 täiendanud nii, et varem sisaldunud KHT koostatud eelarve projekti kinnitamise pädevusele on lisatud kohtute nõukogu pädevus teha ettepanekuid projekti koostamiseks. KS § 41³ lg 3 on täiendatud selliselt, KHT valmistab eelarve projekti ette nõukogu ja kohtute esimeeste sisendi alusel, kuid JDM esitab projekti sisendina ka ülevaate õigusloome muudatuste ning infosüsteemide ja digiarenduste mõjust kohtute töökorraldusele ja eelarvevajadusele.

1.3. Kohtuhaldus lahusvõimude süsteemis ja pädevuste delegeerimise põhiseaduslikud piirid

1.3.1. Kohtuhaldus täitevvõimu ülesandena

See, kelle pädevuses eeltoodud kavandatavad kohtute nõukogu ülesanded peaksid olema ja kas kohtuhaldust on võimalik täitevvõimust lahti siduda, on eelkõige küsimus kohtuniku ja kohtute sõltumatuse ning täitevvõimu haldusfunktsiooni vahelisest tasakaalust, st mil määral on kohtuhaldus ja -korraldus täitev- või kohtuvõimu ülesanne⁶⁵, milline peaks olema kohtuvõim võimude lahususe süsteemis⁶⁶ ja kas teistest võimudest sõltumatu peab olema lisaks õigusmõistmisele ka kohtuhaldus⁶⁷.

⁶² KHT direktori ametisse nimetamine ja vabastamine (KS § 41¹ lg 1 p 5), KHT ülesannete ja struktuuri kindlaksmääramine (KS § 41¹ lg 1 p 4), KHT põhimääruse kehtestamine (KS § 41² lg 6).

⁶³ Esimese ja teise astme kohtutelt õigusemõistmise korrakohase toimimise aruande vastuvõtmine (KS § 46 lg 1) ja KHT-lt kohtute grupi tegevusaruande ning eelarve- ja tulemuste täitmise aruande vastuvõtmine (KS § 46 lg 2).

⁶⁴ Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) seletuskiri. 632 SE, lk 1.

⁶⁵ Ernits, M, Merusk, K. PSK 2017 § 4/24.

⁶⁶ Schneider, H. Juridica 1999. lk 3.

⁶⁷ Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) põhiseaduspärasus. JDM. 632 SE, algatamine. lk 1. – <https://www.riigikogu.ee/download/a00089de-22a9-4ddc-a7a9-8d1301dd2654> (28.04.2026).

Peamine küsimus seisneb selles, kas kehtiva mudeli korral sekkub täitevvõim kohtuvõimu sõltumatusesse, minnes vastuollu võimude lahususe põhimõttega, nagu on hinnatud eelnõu seletuskirjas⁶⁸, või rikutaks hoopis kohtuhalduse funktsioonide kohtuvõimule andmisega kohtute sõltumatuse, võimude lahususe, tasakaalustatuse, seaduslikkuse ja õigusriigi aluspõhimõtteid⁶⁹. Eelmainitud ülesannete täitevvõimult kohtuvõimule üleandmise põhiseaduspärasuse hindamisel on seega relevantset eelkõige PS §-dest 4 ja 14 tulenevad võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtted, PS § 3 lg 1 ls-st 1 tulenev olulisuse põhimõte, põhiseaduse preambula ja §-st 10 tulenev õigusriigi aluspõhimõte ja PS §-st 146 tulenev kohtuvõimu sõltumatus ja õigusemõistmise tõhusus, mida peaks omakorda tagama võimude lahususe põhimõte.

Põhiseaduse kohaselt on avaliku võimu põhiseadusliku ja demokraatliku teostamise aluseks avaliku võimu rajanemine õigusele (põhiseaduse preambula) ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse (PS § 4), demokraatliku õigusriigi (PS § 10) ning seaduslikkuse (PS § 3 lg 1) printsiibid – nende järgimiseks peavad avaliku võimu funktsioonid olema eristatud.⁷⁰ PS §-dest 4 ja 14 tuleneva võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte järgi annab seadusandja seaduseid, täitevvõim täidab neid ja kohtuvõim kontrollib täitevvõimu tegevuse seaduslikkust ja üldiselt seadustest kinnipidamist, mis tagab, et ühegi isiku ega institutsiooni kätte ei koondunud liialt palju võimu.⁷¹ Kuivõrd kolm võimu on mõeldud üksteist selles süsteemis tasakaalustama, aitavad nende vastandlikud huvid⁷² kaasa riigivõimu seaduslikkuse ja põhiõiguste ja vabaduste kaitse tagamisele.⁷³ Samuti on võimude lahususe eesmärk tagada tõhus riigivalitsemine – avaliku võimu ülesanded jaotatakse kõige sobivamatele organitele.⁷⁴ Veel enam tagab ülesannete selge jaotus tegevuse kontrollitavuse ja vastutuse.⁷⁵ Seejuures rõhutatakse parlamentaarses süsteemis eelkõige kohtuvõimu sõltumatust teisest kahest võimuharust.⁷⁶ Seega tuleb tuvastada, kas ja millise võimu pädevusse on põhiseadusega määratud kohtukorraldus ja -haldus, sj kas esimese ja teise astme kohtutel peaks olema enesekorraldusõigus või kuulub ülesanne täitevvõimu pädevusse.

⁶⁸ Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) põhiseaduspärasus. 632 SE. lk 1.

⁶⁹ Ernits, M. 632 SE. lk 23.

⁷⁰ RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p 1.

⁷¹ Ernits, M, Merusk, K. PSK 2017 § 4/1.

⁷² RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/1-6/94, p 2.

⁷³ Ernits, M, Merusk, K. PSK 2017 § 4/1.

⁷⁴ *Ibidem*, § 4/1.

⁷⁵ *Ibidem*, § 4/1.

⁷⁶ *Ibidem*, § 4/2.

Põhiseaduse tasandil võiks üheks võimaluseks põhjendada, miks kohtuhaldus peaks kuuluma esimese ja teise astme kohtute enda pädevusse, olla käsitus, mille kohaselt esimese ja teise astme kohtud moodustavad eraldiseisva põhiseadusliku institutsiooni. Eelneva eelnõu JDM/26-0065 ja praeguse eelnõu 854 SE seletuskirjad nii ka väidavad, samas on seletuskirjades kord toodud välja, et kohtusüsteem on üks põhiseaduslik tervik⁷⁷, seejärel, et esimese ja teise astme kohtuid tuleb käsitada Riigikohtu kõrval eraldiseisva põhiseadusliku institutsioonina⁷⁸, siis et KHT on põhiseaduslik institutsioon⁷⁹, seejärel, et KHT ei ole põhiseaduse mõttes põhiseaduslik institutsioon⁸⁰. Muutuv terminikasutus ei võimalda tuvastada, milline üksus peaks eelnõu loogika järgi olema see põhiseaduslik institutsioon, millele peaks kuuluma kohtuhalduse autonoomia.

Põhiseadusliku institutsiooni mõiste sisustamisel tuleb esmalt eristada põhiseaduses nimetatud organit ja põhiseaduslikku institutsiooni kitsamas, kõrgema riigorgani tähenduses, sest mitte iga põhiseaduses nimetatud asutus ega organ ei omanda seeläbi põhiseadusliku institutsiooni staatust.⁸¹ Kõrgemad riigorganid on organid, mille olulised funktsioonid ja pädevused on põhiseaduses kindlaks määratud, ja nende nimekiri on kinnine, sh Riigikogu, Vabariigi President, Vabariigi Valitsus, Riigikontroll, õiguskantsler, Riigikohus ja rahvas.⁸² R. Maruste on toonud välja, et kuivõrd põhiseadus pühendab kohtule terve XIII peatüki, tuleneb sellest vormilisest eristusest ka kohtute eristaatus.⁸³ Ka Liisa-Ly Pakosta on juhtinud tähelepanu, et PS XIII peatükk käsitleb nii Riigikohut kui esimese ja teise astme kohtuid ühtemoodi põhiseadusliku institutsioonina ja et reformiga omandavad esimese ja teise astme kohtud põhiseadusliku institutsiooni staatuse.⁸⁴ Kõrgeima riigorgani äratundmisel on aga oluline, kas organil on mingis valdkonnas lõppotsustusõigus ja kas talle kuulub piisavalt määratletud ja ainult talle omane põhiseaduslik pädevus.⁸⁵ Mõõdupuu järgi on PS XIII nimetatud Riigikohus kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohus ja muu õigusemõistmise

⁷⁷ Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. JDM/26-0065. lk 12, 50; Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 854 SE. lk 13, sj on võrreldes JDM/26-0065 seletuskirjaga (lk 12) eemaldatud praegusest seletuskirjast täpsemad põhjendused, miks kohtusüsteemi tuleb käsitleda kui ühte põhiseaduslikku tervikut.

⁷⁸ Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. JDM/26-0065. lk 12, 68; Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 854 SE. lk 6, 23, 64.

⁷⁹ Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. JDM/26-0065. lk 21; Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 854 SE. lk 35.

⁸⁰ Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. JDM/26-0065. lk 48; Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 854 SE. lk 62-63.

⁸¹ Ernits, M, Merusk, K. PSK 2017 § 4/12; Mõttus, A, Laurand, A. 632 SE. lk 2-3.

⁸² Ernits, M, Merusk, K. PSK 2017 § 4/12; Mõttus, A, Laurand, A. 632 SE. lk 2.

⁸³ Maruste, R. Juridica 1998/7. lk 1.

⁸⁴ Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 111. 06.05.2025. 632 SE. lk 2. – <https://www.riigikogu.ee/download/167a3be9-1e1d-4511-9de1-e311df035594> (28.04.2026).

⁸⁵ Ernits, M. 632 SE. lk 6.

funktsiooniga võim tõesti põhiseaduslik institutsioon, kuid esimese ja teise astme kohtud ei vasta põhiseadusliku institutsiooni kriteeriumidele, sest nende otsused on edasi kaevatavad ning neil puudub Riigikohtuga võrreldav lõpliku otsustaja positsioon.⁸⁶ Korreksem oleks seega ka võimude lahususe kontekstis nimetada võimude kõrgeimad riigiorganid: Riigikogu, Vabariigi Valitsus ja Riigikohus.⁸⁷ Ülejäänud kohtud ei ole põhiseaduse kommentaaride järgi kõrgemad riigiorganid.⁸⁸ Seega ei saa tõsta esimese ja teise astme kohtuid seaduse tasandil muudatusi tehes põhiseadusliku institutsiooni staatusesse, kui põhiseadus sellist staatust neile ei omista.⁸⁹

Samas on Riigikohus ühes lahendis nimetanud kohut põhiseaduslikuks institutsiooniks ning kirjeldanud kohut institutsioonina, mis koosneb maa- ja halduskohtutest, ringkonnakohtutest ning lisaks Riigikohtust.⁹⁰ Siiski ei lahendanud Riigikohus otsuses küsimust, kas esimese ja teise astme kohtud on põhiseaduslikud institutsioonid samas tähenduses nagu kõrgemad riigiorganid, vaid kasutas institutsiooni mõistet laiemas, kohtusüsteemi õigusemõistmise ülesande sisustamise kontekstis, et hinnata, kas kohtujurist saab õigust mõista.⁹¹ Aaro Mõttuse tõlgenduse järgi pidas Riigikohus silmas, et põhiseadus näeb kohtusüsteemi kui sellise ette ja seda ei saa ära kaotada.⁹² Kohut tervikuna on käsitletud põhiseadusliku institutsioonina sj nii käesoleva eelnõu raames kui ka varasemas kohtuhalduse reformi toetavas õiguskirjanduses.⁹³ Üksnes praktiline kaalutlus finantseerida esimese ja teise astme kohtuid funktsiooni-, ja mitte haldusalapõhiselt⁹⁴, ei muuda aga esimese ja teise astme kohtuid põhiseaduse mõttes põhiseaduslikeks institutsioonideks.

Sama järeldust toetab enesekorraldusõiguse ulatus. Enesekorraldusõigus on põhiseaduse tähenduses riigivõimu harudel ja põhiseaduslikel institutsioonidel üksnes põhiseadusest otseselt tuleneva pädevuse teostamise korraldamisel selleks, et riigivõimude tipporganid täidaksid neile põhiseadusega

⁸⁶ Ernits, M. 632 SE. lk 6; vt ka Ernits, M. PSK 2022 § 4/58.

⁸⁷ Ernits, M. PSK 2022 § 4/58, 4/59.

⁸⁸ Ernits, M, Merusk, K. PSK 2017 § 4/12; Ernits, M. PSK 2022 § 4/47.

⁸⁹ Mõttus, A, Laurand, A. 632 SE. lk 2–3; Ernits, M. 632 SE. lk 5.

⁹⁰ RKÜKo 04.02.2014, nr 3-4-1-29-13, p 44.1.

⁹¹ *Ibidem*, p 44.1; vt ka Ernits, M. 632 SE. lk 5.

⁹² Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 114. 632 SE. 02.06.2025. lk 3. – <https://www.riigikogu.ee/download/8770d5b8-09ab-4f0a-8c59-18259583a0ac> (28.04.2026).

⁹³ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 854 SE. lk 13; Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. JDM/26-0065. lk 12; KHN-i 130. istungi protokoll. lk 37, 50; Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) seletuskiri. 632 SE, algatamine. lk 6; Rask, M. Riigikohtu esimehe ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. lk 72; Eesti kohtuhalduse arengustrateegia. Tööversioon esitamiseks Vabariigi Valitsusele. 2006. lk 42. – <https://aastaraamat.riigikohus.ee/wp-content/uploads/2024/04/Eesti-kohtuhalduse-arengustrateegia-07-06-2006.pdf> (28.04.2026).

⁹⁴ Rask, M. Riigikohtu esimehe ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. lk 72.

antud pädevusi tulenevalt võimude lahususe põhimõttest iseseisvalt, sj hõlmab isekorraldusõigus vaid pädevust kehtestada internseid reegleid.⁹⁵ Põhiseaduse kommentaarides on märgitud, et esimese ja teise astme kohtutel puudub isekorraldusõigus, st õigus iseennast õigusemõistmisel hallata ja korraldada.⁹⁶ Põhiseaduse raamist seega esimese ja teise astme kohtute põhiseadusliku institutsiooni staatust ega sellest tulenevat autonoomiat ülesannete korraldamisel tuletada ei saa.

Põhiseaduses on ka erandeid, kus enesekorraldusõigus tuleneb selgesõnaliselt põhiseaduses määratletud institutsionaalsest autonoomsusest: PS § 38 lg 1 järgi ülikoolid ja teadusasutused⁹⁷, PS § 111 ja 112 mõttes Eesti Pank⁹⁸ ja PS § 154 lg 1 alusel kohalikud omavalitsused^{99,100}. Seega tuleb uurida, kas kohtuvõimu õigusemõistmise monopolist ja sõltumatusest tuleneb PS § 146 järgi ka kohtuvõimu haldamise autonoomia. PS § 146 sätestab, et õigust mõistab ainult kohus, mille kohaselt on kohtuvõimu tuumikülesanne vaidluste lahendamine ja muude selliste ülesannete täitmine, mille põhiseadus on reserveerinud kohtule kui õigusemõistjale.¹⁰¹ Sellest ei järeldu siiski, et kõik kohtute toimimiseks vajalikud või õigusemõistmist teenivad ülesanded oleksid ise veel õigusemõistmine materiaalses tähenduses ja et ainuüksi sõltumatuse tõttu peab kohtuhaldus kuuluma kohtuvõimule endale või et sellest tekiks esimese ja teise astme kohtutele vahetu enesehaldusõigus – PS § 146 seob sõltumatuse nõude eeskätt õigusemõistmisega.¹⁰² PS §-st 146 tuleneb üksnes nõue, et kohtuid tuleb hallata viisil, mis tagab sõltumatuks õigusemõistmiseks vajalikud tingimused.¹⁰³

Samas ei ole vastus küsimusele kohtute enesekorraldusõigusest õiguskirjanduses ega institutsionaalsetes seisukohtades olnud sugugi ühene. Osa autoreid on leidnud, et kohtute sõltumatus ei piirdu kitsalt kohtulahendi tegemisega, vaid hõlmab avaramalt ka õigusemõistmist teenindavat tegevust ja kohtusüsteemi siseasju, mis omakorda tähendab kohtuvõimu enesekorraldamise ja enesehaldamise õigust.¹⁰⁴ U. Lõhmus on pidanud kohtuhalduse jätmist ministriumile PS § 146 väärtõlgenduseks, kuna põhiseadusest tuleneb, et kohus peab olema sõltumatu mitte üksnes õigusemõistmisel kitsas tähenduses, vaid oma tegevuses laiemalt.¹⁰⁵ H. Schneider on seejuures olnud seisukohal, et just kohtu monopoolsest seisundist õigusemõistmisel tuleneb vajadus kaitsta

⁹⁵ Madise, L, et al. PSK 2020 § 4/5; Ernits, M, Merusk, K. PSK 2017 § 4/16; RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 42.

⁹⁶ Ernits, M, Merusk, K. PSK 2017 § 4/16.

⁹⁷ Annus, T, et al. PSK 2017 § 38/17,19.

⁹⁸ Lehis, L, Lind, K. PSK 2020 § 112/3.

⁹⁹ Olle, V, et al. PSK 2017 § 154/1.2.2.

¹⁰⁰ Merusk, K, Taro, K. PSK 2020 § 86/9.

¹⁰¹ Laidvee, J, Saarmets, V. PSK 2020 § 146/3.

¹⁰² Mõttus, A, Laurand, A. 632 SE. lk 3; Laidvee, J, Saarmets, V. PSK 2020 § 146/2, 146/3.

¹⁰³ Laidvee, J, Saarmets, V. PSK 2020 § 146/3.

¹⁰⁴ Schneider, H. Juridica 1999. lk 14, 17; Maruste, R. Juridica 1995/5. lk 12–13.

¹⁰⁵ Lõhmus, U. Eriarvamus kohtute seaduse projekti juurde. 607 SE I.

kohtusüsteemi iseseisvust ja sõltumatust teiste lahusvõimude ambitsioonide eest ka laiemalt kui otsustuste tegemise hetkel.¹⁰⁶ Endine Riigikohtu esimees M. Rask on leidnud, et õigusemõistmine ei saa sõltuda sellest, kas konkreetne ametis olev minister mõistab kohtuvõimu riigiõiguslikku olemust ja selle stabiilse finantseerimise tähtsust.¹⁰⁷ Õiguskantsler on seejuures märkinud, et võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte kõige puhtam lahendus oleks, kui esimese ja teise astme kohtud korraldaksid ise oma haldamist, kuid leides siiski, et ka kehtiv lahendus on põhiseaduspärane.¹⁰⁸ Ka Anu Uritam on rõhutanud, et ei ole võimalik olla õigusemõistmises sõltumatu, kui selleks ei ole paberit, arvutit või kohtumaja, seetõttu on kohtute haldamine seotud õigusemõistmise sõltumatuse tagamisega.¹⁰⁹ Need seisukohad näitavad, et kohtute haldust ei saa käsitada puhtalt kõrvalise korraldusliku küsimusena, millel puudub igasugune seos kohtute sõltumatuse põhimõttega.

Samas ei tähenda kohtuhalduse seotus kohtute sõltumatusega veel, et sõltumatuse nõudest tuleneks automaatselt kohtusüsteemi õigus tegeleda kõigi kohtuhalduse küsimustega. Endine Riigikohtu esimees Priit Pikamäe on vastupidiselt eeltoodud seisukohtadele leidnud, et sõltumatuse garantii ei kehti õigusemõistmisevälise tegevuse suhtes, nagu kohtuhaldus.¹¹⁰ Põhiseaduse kommentaarides on leitud, et kohtutele võib anda muid ülesandeid peale õigusemõistmise, sealhulgas kohtute haldamisega seotud ülesandeid, kuid see ei tähenda, et need ülesanded oleksid juba oma olemuselt kohtuvõimu monopol või et nad oleksid põhiseadusest vahetult tuletatavad.¹¹¹

Kehtiva põhiseaduse süsteemi lähtekoht on siiski, et haldus ja valitsemine kuuluvad täitevvõimu funktsioonide hulka. Täidesaatev riigivõim jaguneb valitsemiseks ja halduseks: valitsemine tähendab riigi poliitilist juhtimist, eesmärkide seadmist ja tulevikku suunatud kujundamist, haldus praktilist ja eesmärgistatud tegevust nende poliitiliste otsuste elluviimisel.¹¹² Kuigi Vabariigi Valitsuse põhitegevuseks on eeskätt valitsemine, mitte haldus kitsas tähenduses, ei muuda see haldust millekski muuks kui täitevvõimu funktsiooniks.¹¹³ Ministeeriumide ülesanne on ka see, et poliitika elluviimiseks vajalikud organisatsioonid oleks moodustatud, neile oleks antud ülesanded ja tagatud

¹⁰⁶ Schneider, H. *Juridica* 1999. lk 17.

¹⁰⁷ Rask, M. Riigikohtu esimehe ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. lk 72.

¹⁰⁸ Õiguskantsleri asetäitja-nõunik Parrest, N. Vastus. Kohtute haldamine. nr 6-1/141496/1405310. 2014. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_kohtute_haldamine.pdf (28.04.2026).

¹⁰⁹ Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 114. 632 SE. lk 6 (Uritam, A.).

¹¹⁰ Pikamäe, P. PSK 2022 § 146/21.

¹¹¹ Laidvee, J, Saarmets, V. PSK 2020 § 146/3.

¹¹² Merusk, K, Taro, K. PSK 2020 § 86/2, 86/4.

¹¹³ Merusk, K. PSK 2017 § 87/3; Merusk, K, Taro, K. PSK 2020 § 86/2, 86/4.

varustus inimeste ja muude ressurssidega¹¹⁴ – kohtute haldamine puudutab osaliselt just seda tüüpi ülesandeid: kohtuvõrgu toimimist, tugistruktuuride kujundamist, personali ja vahendite jaotamist, eelarve ettevalmistamist ning kohtute kui asutuste töövoime tagamist. Seetõttu piisab sellest, et tegemist on tegevusega, mis põhiseaduse süsteemis kuulub üldjuhul võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest tulenevalt täidesaatva riigivõimu sfääri, kui põhiseadus ei ole seda ülesannet andnud mõnele muule võimuharule või organile.¹¹⁵ Lisaks sisaldavad mitmed kohtukorralduse otsused vältimatult õiguspoliitilist komponenti, st küsimust valitsemisest. Kohtumajade asukohad, kohtunike jaotus, rahastamine ja arengu suunamine ei ole pelgalt kohtusüsteemi sisetehnilised küsimused, vaid mõjutavad põhiseaduse kommentaaride järgi õigusemõistmise kättesaadavust, avaliku raha kasutust ja teiste riiklike ülesannete rahastamist.¹¹⁶ Seetõttu ei saa kohtuhaldust käsitada kohtute autonoomia osana.

1.3.2. Kohtuhalduse parlamendireservatsioon ja demokraatlik legitimatsioon

Seda, et põhiseadusest ei tulene kohtute autonoomset enesekorraldusõigust, kinnitavad ka PS § 149 lg 4 ja PS § 104 lg 2 p 14, mille järgi on kohtukorralduse reguleerimine jäetud seadusandja pädevusse.¹¹⁷ PS § 149 lg 4 kohaselt sätestatakse kohtukorraldus ja kohtumenetluse kord seadusega ja PS § 104 lg 2 p 14 järgi tuleb kohtukorralduse seadus vastu võtta Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Tegemist on kvalifitseeritud parlamendireservatsiooniga, mis tõstab põhiseaduse jõuga esile olulised reguleerimisesemed, mille otsustamine on reserveeritud seadusandjale.¹¹⁸ PS § 104 lg-s 2 nimetatud seadused puudutavad eelkõige riigi institutsionaalset ülesehitust ning põhiseadusorganite toimimise ja omavaheliste suhete korraldust.¹¹⁹ R. Maruste on selgitanud, et konstitutsioonilised seadused reguleerivad riiklusele olulisi valdkondi ja kuuluvad põhiseaduse karkassi.¹²⁰ Seejuures tuleb siiski rõhutada, et Riigikohtu, Madis Ernitsa ja A. Mõttuse käsitletuste järgi ei saa PS § 104 lg 2 p 14 kohaldamisala tõlgendada liigselt laiendaval viisil, mis moonutab põhiseaduse mõtet ning viib varjatud kvooruminõude kehtestamiseni.¹²¹ Riigikohus on nt leidnud, et

¹¹⁴ Loot, H. PSK 2017 § 94/2.

¹¹⁵ Ernits, M. 632 SE. lk 6.

¹¹⁶ Merusk, K, Taro, K. PSK 2020 § 86/4.

¹¹⁷ Mõttus, A, Laurand, A. 632 SE. lk 3–4; Jäätma, J. PSK 2020 § 104/25.

¹¹⁸ Ernits, M. PSK 2022 § 3/125.

¹¹⁹ Mõttus, A. PSK 2022 § 104/12.

¹²⁰ Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tallinn: Juura 1997. lk 124; Mõttus, A. PSK 2022 § 104/12.

¹²¹ RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p-d 45–46; RKÜKo 09.04.2013, nr 3-3-1-82-12, p 31; Ernits, M. PSK 2022 § 3/126; Mõttus, A. PSK 2022 § 104/16.

PS § 104 lg 2 p 14 kohaldamisala põhjendamatu laiendamine mis tahes materiaalselt mõistetud kohtumenetluse normidele võib viia põhiseadusandja tahte eiramiseni.¹²²

Kohtukorralduslikeks küsimusteks PS § 149 lg 4 ja § 104 lg 2 p 14 mõttes on siiski peetud kohtusüsteemi ülesehitust, kohtute struktuuri, kohtualluvust, kohtuhaldust ja kohtujärelevalvet, samuti kohtuteenistust puudutavaid regulatsioone.¹²³ Kohtukorralduse seadusena mõistetakse seadust, kus sisalduvad normid kohtusüsteemi ning selle tervikliku loomise kohta – neid sätteid sisaldab kehtiv kohtute seadus.¹²⁴ Kui põhiseaduse mõte oleks olnud jätta esimese ja teise astme kohtute haldamine täielikult kohtutele endile, oleks raske selgitada, miks on selle reguleerimine antud põhiseaduse järgi seadusandjale ning pealegi konstitutsioonilise seaduse tasandil.¹²⁵ Seejuures on põhimõtteliselt küsitav ka see, kas kohtute seaduses kui konstitutsioonilises seaduses nii kehtival kui kavandataval kujul on lubatavad delegatsioonid täitevvõimule, veel enam aga olemuselt täidesaatva võimu ülesandeid teostavale kohtute nõukogule. Riigikohus on leidnud, et sellised normid on lubatavad juhul, kui vastava küsimuse reguleerimine ei kuulu olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisesemesse.¹²⁶ Seetõttu on küsitav ka see, milliste pädevuste osas saab kohtute seaduses üldse luua delegatsiooninormi.

Seega ei saa kohtukorralduse küsimusi lahendada ühetaoliselt. Tuleb eristada kohtukorralduse põhiküsimusi muudest rakenduslikest ja tehnilisemat laadi otsustest.¹²⁷ Küsimus ei ole selles, kas kohtuhaldus peab abstraktselt kuuluma kohtuvõimule või täitevvõimule, vaid selles, millised kohtukorralduse küsimused on põhiseaduse järgi nii olulised, et peavad jääma PS § 149 lg 4 ja PS § 104 lg 2 p 14 järgi seadusandja pädevusse, millised võivad olla täitevvõimu korraldada ja milliste puhul võiks kõne alla tulla nende üleandmine põhiseaduses nimetatata organile kohtute nõukogule.¹²⁸ Seega tuleb näidata, et kohtute nõukogule üleantavad pädevused ei kuulu kohtukorralduse sellesse tuumikusse, mille põhiseadus reserveerib konstitutsioonilise seadusega seadusandjale, ning et ülejäänud küsimused ei ole nii olulised, et viivad täitevvõimu kõrvalejätmiseni küsimustes, mis olemuselt nõuavad poliitilist legitimatsiooni ja vastutust.

¹²² RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p 46.

¹²³ Pikamäe, P. PSK 2022 § 149/18.

¹²⁴ Jäätma, J. PSK 2020 § 104/25.

¹²⁵ Vt ka Pikamäe, P. 2025; Ernits, M. 632 SE. lk 8.

¹²⁶ RKHKO 20.10.2008, nr 3-3-1-42-08, p 14; RKÜKo 09.04.2013, nr 3-3-1-82-12, p 31; Möttus, A. PSK 2022 § 104/19.

¹²⁷ RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p-d 42, 45–54; Ernits, M. 632 SE. lk 7–8.

¹²⁸ RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p-d 42, 45–54; RKÜKo 09.04.2013, nr 3-3-1-82-12, p 31.

PS §-s 1 väljendatud demokraatlik legitimatsioon tähendab, et kogu riigivõim peab lähtuma rahvast kui kõrgeima riigivõimu kandjast ning toimima rahva otsesel või kaudsel heakskiidul.¹²⁹ Põhiseadus lähtub esindusdemokraatia mudelist, kus riigivõim kuulub küll rahvale, kuid seda teostavad rahva volitusel erinevad riigiorganid.¹³⁰ Demokraatia põhimõte ei piirdu seega valimistega, vaid hõlmab kogu avaliku võimu legitiimsust, sealhulgas riigiorganite moodustamist, nende legitimeerimist ja kontrolli ning kõiki poliitilise tahte kujundamise astmeid.¹³¹ Sellest tuleneb ka katkematu legitimatsiooniketi nõue: rahvas legitimeerib valimistel Riigikogu, parlament omakorda valitsuse ja osa teisi riigiorganeid ning valitsus legitimeerib edasi kogu täitevvõimu aparaadi.¹³² Mida olulisema otsusega on tegemist, seda otsesem peab olema otsustaja demokraatlik legitimatsioon.¹³³

Samast lähtekohast tuleneb parlamendireservatsioon ehk olulisuse põhimõte. Küsimusi, mille otsustamise on põhiseadus reserveerinud seadusandjale või mis on põhiõiguste seisukohalt olulised, ei tohi anda edasi vähem legitimeeritud organile.¹³⁴ Mida põhiseaduse järgi peab tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, eriti mitte siis, kui tegemist on isikute õigusi puudutavate või neid piiravate otsustega.¹³⁵ Riigikohus on ühes lahendis küll märkinud, et „mõned olulised küsimused võib otsustada valitsus”, kuid tegemist on eksitava sõnastusega, millega ei saa nõustuda.¹³⁶ Samas ei tähenda parlamendireservatsioon, et kogu regulatsioon peaks alati olema ammendavalt seaduses kirjas, sest vähem intensiivsete küsimuste täpsustamine võib olla delegeeritav, kui volitusnorm on täpne, selge ning määrab kindlaks volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse.¹³⁷ Olulisuse põhimõte ei kaitse siiski üksnes parlamenti täitevvõimu eest, vaid laiemalt demokraatlikult enam legitimeeritud riigiorganeid vähem legitimeeritud organite eest.¹³⁸ Seda alatahku olulisuse põhimõttest on Riigikohus nimetanud otsese riigivõimu reservatsiooniks: teatud küsimused peavad jääma kas seadusandja enda, Vabariigi Valitsuse või ministri otsustada, sest neil on vastav demokraatlik legitimatsioon ja vastutus.¹³⁹

¹²⁹ Kalmo, H. PSK 2020 § 1/12; Kalmo, H, Kask, O. PSK 2020 § 10/32.

¹³⁰ Kalmo, H. PSK 2020 § 1/12; RKÜKo 12.07.2012, nr 3-4-1-6-12, p 132.

¹³¹ Ernits, M. PSK 2017 § 10/18; Kalmo, H, Kask, O. PSK 2020 § 10/32; RKÜKo 12.07.2012, nr 3-4-1-6-12, p 132.

¹³² Ernits, M. PSK 2017 § 10/21.

¹³³ Kalmo, H. PSK 2020 § 1/12.

¹³⁴ Ernits, M. PSK 2017 § 3/21, 3/25.

¹³⁵ RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94; RKPJKo 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07, p 36; RKPJKo 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09, p 32; RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p 53; RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 28; RKPJKo 06.01.2015, nr 3-4-1-34-14, p 44.

¹³⁶ RKPJKo 31.10.2022, nr 5-22-4/13, p 71; Ernits, M. PSK 2022 § 3/124.

¹³⁷ Ernits, M. PSK 2017 § 3/25.

¹³⁸ RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p 54.

¹³⁹ *Ibidem*, p 54.

Poliitiline vastutus on PS §-s 1 väljendatud demokraatliku legitimatsiooni teine külg ja põhiseaduslik väärtus.¹⁴⁰ Kui legitimatsioon annab õiguse otsustada, siis poliitiline vastutus tähendab kohustust nende otsuste eest rahva ja parlamendi ees aru anda.¹⁴¹ Valitsus ja ministrid alluvad Riigikogu kontrollile, sh arupärimistele ja umbusaldusmenetlusele, ning nende kaudu on tagatud kontroll poliitikakujunduse, seaduste rakendamise ja eelarvevahendite kasutamise üle.¹⁴² Kohtuhalduse kontekstis tähendab see, et kui kohtute korraldus hõlmab olulisi küsimusi, sh arengusuundade kavandamist ja muid ühiskondlikke valikuid, siis ei ole need üksnes tehnilised juhtimisotsused, vaid kannavad demokraatliku legitimatsiooni ja poliitilise vastutuse mõõdet.¹⁴³ Ka P. Pikamäe on märkinud, et kohtuvõimule ei ole võimalik delegeerida olulisi küsimusi, nagu kohtute tööpiirkonnad, kohtuasutuste ja -majade arv, nende asukohad, olulisemad eelarveküsimused.¹⁴⁴ On tähtis, et vähemalt oluliste otsuste osas säiliks seos legitimeeritud organite ja parlamentaarse kontrolliga. Kehtivas kohtuhaldusmudelis tagab selle seose asjaolu, et kohtuhalduse eest vastutava ministri käest saab Riigikogu nõuda aru ja talle vajaduse korral umbusaldust avaldada, samas kui põhiseaduses nimetamata kohtute nõukogu puhul selline vastutusahel puudub.¹⁴⁵ Seega ei ole põhiküsimus ainult selles, kas pädevusi võib täitevvõimult ära võtta, vaid ka selles, millise legitimatsiooniga peab see organ olema, kellele pädevused delegeeritakse.

1.3.3. Kohtuhalduse delegeerimine kohtute nõukogule

Põhiseadus ei välista, et avaliku võimu ülesandeid antakse üle põhiseaduses nimetamata organile. Täidesaatvat võimu ei teosta üksnes Vabariigi Valitsus ja valitsusasutused, vaid osa avalik-õiguslikke haldusülesandeid võib halduskoostöö seadusega¹⁴⁶ anda ka iseseisvatele õigussubjektidele, kui see aitab otsustamist viia lähemale neile, keda otsused puudutavad, või võimaldab ülesannet täita sisuliselt pädevama organi kaudu.¹⁴⁷ See haakub võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte ühe eesmärgiga jagada ülesanded selleks kõige paremini sobivatele organitele ja tagada seeläbi

¹⁴⁰ RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 26.

¹⁴¹ Ernits, M. PSK 2017 § 10/21.

¹⁴² Kalmo, H. PSK 2020 § 1/12; Pikamäe, P. Mõningaid kohtute haldusmudeli muutmise põhiseaduslikke probleeme; Mõttus, A, Laurand, A. 632 SE. lk 3.

¹⁴³ Pikamäe, P. Mõningaid kohtute haldusmudeli muutmise põhiseaduslikke probleeme; Mõttus, A, Laurand, A. 632 SE. lk 3.

¹⁴⁴ Pikamäe, P. PSK 2022 § 146/5.

¹⁴⁵ Õiguskantsler Teder, I. Arvamus kohtute seaduse eelnõu kohta. nr 18-1/100205/1000767. 2010. lk 2–4. – <https://www.riigikogu.ee/download/e7232c29-717f-35bc-baca-97e71ba91497> (28.04.2026).

¹⁴⁶ Halduskoostöö seadus. – RT I, 08.07.2025, 24.

¹⁴⁷ Merusk, K, Taro, K. PSK 2020 § 86/12, 17.

võimalikult õiged otsused ning tõhus riigivalitsemine.¹⁴⁸ Seetõttu ei saa ainuüksi sellest, et kohtute nõukogu oleks põhiseaduses nimetamata organ, järeldada talle haldusülesannete andmise lubamatust.

Ülesannete delegeerimise tingimused on Riigikohtu praktikas üsna selgelt välja joonistunud: põhiseaduses nimetamata organile pädevuse andmiseks peab esinema esiteks kaalukas põhjus ja teiseks ei tohi üleantav küsimus olla niisugune oluline küsimus, mis peab jääma demokraatlikult enam legitimeeritud organi otsustada.¹⁴⁹ Oluliseks küsimuseks tuleb pidada eelkõige põhiõiguste riiveid ja nendega seonduvat, lisaks neile ka muidu olulisi küsimusi.¹⁵⁰ Lõppastmes tuleb küsimuse olulisust hinnata ratsionaalsetele argumentidele tuginevalt juhtumipõhiselt ning üksikasjalikkuse astet mõjutab ka reguleeritav valdkond.¹⁵¹ Kaaluka põhjuse näitena on Riigikohus nimetanud detsentraliseerimist ja seda, et just vastaval organil võib olla asjaomases valdkonnas parim sisuline kompetents avaliku ülesande täitmiseks.¹⁵² Kohtuhalduse kontekstis on ka just need kaalutlused olnud relevantssed: enesekorraldus suurendab institutsionaalset sõltumatust, vähendab täitevvõimu sekkumise ohtu ning võimaldab otsustamist viia lähemale kohtusüsteemi tegelikule toimimisele ja selle sisulistele vajadustele.¹⁵³ Samas on rõhutatud ka vastupidist, st et kohtuhalduspoliitika, eelarve ja arengusuundade kujundamine eeldavad demokraatlikku kontrolli ja parlamentaarset vastutust ja et kohtute huvid on paremini kaitstud kehtivas eelarvemenetluses.¹⁵⁴ Lisaks tuleb arvestada piirangut, et ühelegi institutsioonile ei või panna ülesandeid, mis ei ole seotud selle põhitegevusega ja mis võivad tema põhiülesande täitmist raskendada¹⁵⁵, seega ei tohi kohtuhalduse ülesanded halvata kohtuvõimu põhitegevust, st neutraalset tegutsemist õigusemõistmisel, sj muutes kohtunikke sisuliselt poliitikakujundajateks.¹⁵⁶

Sama kehtib ka normiloomepuhul. Riigikohus on märkinud, et põhiseaduses nimetamata riigiorгани normiloomepädevust ei saa välistada ja kindlatel tingimustel võib sellisele organile delegeerida ka üldkohustuslike käitumiseeskirjade kehtestamise õiguse.¹⁵⁷ Ka kohtute nõukogule ei ole

¹⁴⁸ Ernits, M, Merusk, K. PSK 2017 § 4/1.

¹⁴⁹ Möttus, A, et al. PSK 2017 § 59/6; RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p-d 51–54.

¹⁵⁰ Ernits, M. PSK 2022 § 3/132, 3/133.

¹⁵¹ *Ibidem*, § 3/134, vt ka RKHKm 25.11.2021, nr 3-21-2241, p 23, kus Riigikohus arutles selle üle, vaksineerimiskohustust puudutavad nõuded peavad olema seaduses ja millised võivad olla seaduses.

¹⁵² RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p-d 51; Möttus, A, et al. PSK 2017 § 59/6.

¹⁵³ Õiguskantsler Teder, I. Arvamus kohtute seaduse eelnõu kohta. lk 2–4; Eesti kohtuhalduse arengustrateegia. 2006. lk 41.

¹⁵⁴ Pärna, P. Magage rahulikult, kohtunikud. – Postimees. 04.01.2001; Pikamäe, P. Sihipäraselt sihitu kohtureform. – Riigiõiguse blogi. 2026. – <https://www.akadeemia.ee/riigioiguse-sihtkapital/riigioiguse-blogi/> (28.04.2026); Pikamäe, P. Mõningaid kohtute haldusmudeli muutmise põhiseaduslikke probleeme.

¹⁵⁵ RKPJKo 19.03.2009, nr 3-4-1-17-08, p 43 jj; Lust-Vedder, L. PSK 2020 § 14/52.

¹⁵⁶ Möttus, A, Laurand, A. 632 SE. lk 2.

¹⁵⁷ RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p 51–52; Ernits, M. PSK 2017 § 3/26; Madise, Ü. PSK 2020 § 3/5.

õigustloovate ülesannete andmine organi liigist tulenevalt välistatud. Sellest ei saa aga järeldada, et üle võiks anda mistahes ülesandeid või mistahes vormis otsustuspädevust. Põhiseaduses nimetatud organi puhul tuleb eriti täpselt hinnata, millise sisuga pädevus üle antakse, millist vormi see eeldab ning kas küsimus on selline, mida põhiseadus lubab demokraatlikult vähem legitimeeritud organil otsustada.¹⁵⁸ Seejuures ei pruugi kõik kohtute nõukogule üleantavad pädevused eeldada õigustloova akti andmist. Põhiseaduse mõttes on erinevad juhud, kus organ lahendab üksikjuhtumit üksikaktiga, võrreldes juhuga, kui organ kehtestab piiritlemata arvule juhtudele suunatud üldakti. Riigikohus on rõhutanud, et üksikakti andmisel ei toimu materiaalses mõttes seadusandliku võimu delegeerimist, vaid täitevvõim lahendab üksikjuhtumi PS § 86 mõttes.¹⁵⁹ Üld- ja üksikakti vahel ei ole küll alati selget piiri, kuid seadusandjal on selles küsimuses teatud otsustusruum volitusnormis õigusakti liigi määramisel, eeldusel et isikute õiguste tõhus kaitse jääb tagatuks.¹⁶⁰ Enne, kui tuvastada, kas määrusandlusõigust saab kohtute nõukogule anda, tuleb seega selgitada, millised kavandatavad pädevused peavad olema teostatud õigustloova aktina ja millised võiksid olla teostatavad muus vormis.

Seda eristust on kohtuhalduse reformi varasemates käsitlustes ka selgelt tajutud. Kohtuhalduse 2006. aasta arengustrateegias juhiti tähelepanu sellele, et suur osa ministri määrustega reguleeritud küsimustest on sisult internsed ja korralduslikud, st mitte materiaalses mõistes seadusandliku võimu teostamine, ning nende lahendamine ei pruugi eeldada määruse vormi, kui tegemist ei ole kohtusüsteemiväliste isikute õiguste ja kohustuste mõjutamisega.¹⁶¹ Seejuures rõhutati, et väljapoole suunatud üldaktide andmist kohtusüsteemi poolt põhiseadus ei võimalda ning kohtuväliseid isikuid puudutavad tehnilised või vormilised küsimused, mida ei ole mõistlik seaduses reguleerida, peavad jääma ministri või Vabariigi Valitsuse määrata.¹⁶² Sama järelduseni jõudis 2023. aastal reformi töögrupp – kohtute nõukogule peeti võimalikuks anda kõik sellised küsimused, mis ei nõua määruse andmist, määrusandlus jäeti algselt tahtlikult ministri pädevusse, et vältida õiguslikke vaidlusi määrusandlusõiguse üle.¹⁶³ Reformi seletuskirigi asendab mitmed seni määrustega reguleeritud küsimused nõukogu otsuste või juhistega, lähtudes ilmselt eeldusest, et osa senistest pädevustest on

¹⁵⁸ RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p 54; Madise, Ü. PSK 2020 § 3/5.

¹⁵⁹ RKPJKo 31.10.2022, nr 5-22-4/13, p 60.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p 76.

¹⁶¹ Eesti kohtuhalduse arengustrateegia. 2006. lk 42.

¹⁶² *Ibidem*, lk 42.

¹⁶³ KHN-i 127. istungi protokoll. lk 11–14; Loot, H, Laaring, M. 2023.

määrusega teostatavad üksnes seadusandja valiku tõttu, mitte seetõttu, et nende olemus nõuaks määruse vormi, seda küll eelnõu seletuskirjas ise põhjenduseks välja ei tooda.¹⁶⁴

See ettevaatlikkus ei ole olnud juhuslik. Põhiseadus nimetab määrusandluspädevuse kandjatena Vabariigi Valitsust ja ministrit.¹⁶⁵ Seetõttu on tugev vastuargument¹⁶⁶, et materiaalses mõttes määruse andmise õigus peaks üldjuhul tulenema kas otseselt põhiseadusest või organi põhiseaduslikust staatusest. Sel seisukohal on olnud ka riigikohtunik Jüri Pöld eriarvamuses, leides, et üksnes neil institutsioonidel, kelle põhiseaduslikke ülesandeid ei oleks võimalik ilma määrusi andmata täita (ülikoolid ja teadusasutused, Eesti Pank, kohalikud omavalitsused), võib selline õigus tuleneda nende põhiseaduslikust autonoomiast.¹⁶⁷ Teisalt ei ole see lähenemine Riigikohtu üldkogu seisukoht, kes leidis, et põhiseaduses nimetatata organile saab normiloomefunktsiooni teatud tingimustel delegeerida.¹⁶⁸ Ivo Pilving on osutanud, et haldusmenetluse seaduse¹⁶⁹ (edaspidi: HMS) § 88 lubab määruse andmise pädevuse delegeerida mistahes haldusorganile, sh kohtule.¹⁷⁰ See seisukoht lähtub eeldusest, et määrusandluspädevus on määratletud haldusmenetluse seaduse tasandil. Andra Laurand ja A. Möttus on seevastu asunud seisukohale, et määrus on põhiseaduse mõiste, mille andmise pädevus nähakse ette Vabariigi Valitsusele ja ministritele ning seetõttu ei saa seadusandja anda määruse andmise õigust vabalt igale haldusorganile.¹⁷¹ Ka M. Ernits on käsitlenud määruse mõistet PS § 87 p 6, § 94 lg 2 ja § 96 lg 3 tähenduses.¹⁷² Haldusmenetluse käsiraamatus on omakorda märgitud, et HMS § 88 mõttes on määruse andmise õigus nelja liiki haldusorganitel: Vabariigi Valitsusel ja ministritel, Eesti Panga presidendil, avalik-õiguslikel ülikoolidel ja kohalikel omavalitsustel.¹⁷³

¹⁶⁴ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 854 SE. lk 153.

¹⁶⁵ Riigikogu Kantslei õigus- ja analüüsiosakond. Arvamus kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) eelnõu kohta. 632 SE. 2025. lk 3. – <https://www.riigikogu.ee/download/063f4119-dcc7-47f6-8c3b-ab61edfc7e5e> (28.04.2026); RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p 48.

¹⁶⁶ Pikamäe, P. Mõningaid kohtute haldusmudeli muutmise põhiseaduslikke probleeme; Möttus, A, Laurand, A. 632 SE. lk 4.

¹⁶⁷ Riigikohtunik Pöld, J. Eriarvamus RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15 kohta, millega on ühinenud riigikohtunik Lea Kivi. p 9.

¹⁶⁸ RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p-d 51–54.

¹⁶⁹ Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.

¹⁷⁰ KHN-i 134. istungi protokoll. lk 17.

¹⁷¹ Möttus, A, Laurand, A. Arvamus kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse (kohtukorralduse muudatused) eelnõu kohta. JDM/25-1232. 2025. lk 4. – kättesaadav JDM-i dokumendihalduses, dokument ei ole eelnõu JDM/25-1232 avalikus toimikus.

¹⁷² Ernits, M. Määruse Mõiste – Õiguskeel 2010/3. lk 1.

¹⁷³ Aedmaa, A, et al. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004. lk 450, 456, mille üks autoritest on I. Pilving.

Senised näited määrusandluspädevusest osutavad M. Ernitsa põhiseaduse kommentaaride käsitlese järgi ühtlasi sellele, et see on antud avalik-õiguslikele juriidilise isiku demokraatlikult legitimeeritud organitele, st organitel, mis kannavad poliitilist vastutust.¹⁷⁴ Kohalike omavalitsuste volikogud vastutavad valijate ees, valitsused volikogude ees, ülikoolide nõukogud ja senatid on samuti demokraatlikult legitimeeritud – ametisse nimetatakse vaid Eesti Panga president.¹⁷⁵ Lahendis¹⁷⁶, milles Riigikohus leidis, et määrusandluspädevuse delegeerimist põhiseaduses nimetamata organile ei saa välistada, oli vaidluse all Advokatuuri juhatuse pädevus. Ka sel juhul oli tegemist avalik-õigusliku juriidilise isikuga ja selle juhatuse oli liikmete poolt valitud.¹⁷⁷ M. Ernits on põhiseaduse kommentaarides tõstatanud ka küsimuse, kas selline organ võiks anda määruseid, mille adressaatideks on vaid Advokatuuri liikmed, nagu ülikoolide senatite ja nõukogude korral, või võiks adressaadiks olla ka avalikkus.¹⁷⁸ Kuivõrd Riigikohtu seisukoha järgi on lubatav “osaline, asjaomase valdkonnaga piirduv delegeerimine”, on M. Ernits väljendanud tagasihoidlikku seisukohta, pidades põhjendatuks lahendust, mille puhul adressaadiks ei ole avalikkus.¹⁷⁹

Kohtute nõukogu ei ole avalik-õiguslik juriidiline isik. Ka selle legitimatsioon ja vastutusahel on eeltoodud vaates küsitavad (vt legitimatsiooni kohta järgnevalt ptk 2). Muudetud KS 40¹ lg 1 järgi on selle 11 liikmest viis kohtunike täiskogu valitud liiget, üks Advokatuuri juhatuse valitud liige, kaks Riigikogu nimetatud liiget, ja kaks liiget, kelle nimetavad vastavalt õiguskantsler või on liige õiguskantsler ise ning minister või on liige minister ise. Kui lähtuda eeltoodud kitsamast käsitlesest, ei saa sellise organi määruste adressaadiks olla avalikkus, vaid kõige enam kohtunikud ise. Seega on küsitav, kas kohtute nõukogule määrusandluspädevuse andmine oleks põhiseaduse mõttes lubatav, seda enam juhul, kui sellise määruse adressaadiks on ka üldsus.

Seejuures tuleb tähele panna, et põhiseaduse kommentaaride järgi peab seadus nägema määruse formaalseks õiguspärasuseks organi tegevusvormina sõnaselgelt ette määruse.¹⁸⁰ Kui tegevusvormi ei ole kindlaks määratud, ei saa olulisuse põhimõttest tulenevalt eeldada määruse andmise volitust, vaid üksnes volitust anda haldusakt.¹⁸¹ Eeltoodud autonoomsete avalik-õiguslike juriidiliste isikute organite, nt kohalike omavalitsuste volikogude puhul võib tekkida ka küsimus, kui ulatuslik on nende

¹⁷⁴ Ernits, M. PSK 2022 § 3/204, 3/207.

¹⁷⁵ Ernits, M. PSK 2022 § 3/205.

¹⁷⁶ RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p-d 51–54.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p-d 51–54; Ernits, M. PSK 2022 § 3/206.

¹⁷⁸ Ernits, M. PSK 2022 § 3/206.

¹⁷⁹ RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p-d 51–54; Ernits, M. PSK 2022 § 3/206.

¹⁸⁰ Ernits, M. PSK 2022 § 3/190.

¹⁸¹ *Ibidem*, § 3/191.

iseotsustamisõigus ja millisest hetkest alates vajab tegevus seaduslikku alust.¹⁸² Tuleb asuda seisukohale, et volitusnorm ei ole vajalik niivõrd, kuivõrd määrus jääb enesekorraldusõiguse valdkonda ega too kaasa põhiõiguse riivet.¹⁸³ Põhiõiguse riive korral peab volitusnorm olema olema.¹⁸⁴ Käesolev eelnõu ei näe aga ühegi pädevuse puhul kohtute nõukogu tegevusvormina ette määrust. Määrusandluspädevus on eelnõus ette nähtud vaid ministrile. Seetõttu ei saa kavandatav kohtute nõukogu eeltoodud käsitlese järgi määrusi anda, sest kavandatav lahendus ei näe sellist tegevusvormi sõnaselgelt ette. Kui aga mõni kohtute nõukogu kavandatav pädevus eeldab sisuliselt määruse vormi, ei saa seda teostada üksikaktiga.¹⁸⁵

Taaskord tuleb seega hinnata vastavalt PS § 104 lg 2 p 14 ja § 149 lg 4, kas osa kavandatavatest kohtuhalduse pädevustest kuulub olemuslikult kohtukorralduse sellesse tuumikusse, mille põhiseadus reserveerib seadusandjale. Sarnaselt põhiseaduses nimetatata organile pädevuste delegeerimise kontrolli eeldustele on ka selles osas eelduseks küsimuse olulisus.¹⁸⁶ Seega ei ole ülesannete andmine põhiseaduses nimetatata organile abstraktselt välistatud, kui esineb kaalukas põhjus ja küsimus ei ole nii oluline, et seda peaks põhiseaduse kohaselt otsustama seadusandja ise või nt Vabariigi Valitsus.¹⁸⁷ Samuti ei ole ka määrusandluspädevuse sellisele organile andmine välistatud, kuid selle lubatavus allub rangemale kontrollile ning põhjendatud oleks anda kohtute nõukogule üle eeskätt sellised pädevused, mida saab teostada ilma õigustloova aktita.¹⁸⁸ Lõpetuseks sõltub delegatsiooni põhiseaduspärasus kahest keskse tähtsusega küsimusest: kas üleandmiseks on olemas kaalukas põhjus ja kas konkreetne pädevus on niivõrd oluline, et see peab jääma PS § 104 lg 2 p 14 ja § 149 lg 4 tõttu seadusandjale, või pädevust ei tule teostada konstitutsioonilise seadusega, kuid see peab endiselt tulenevalt küsimuse olulisusest jääma vähemalt demokraatlikult enam legitimeeritud täitevvõimu kandjale.¹⁸⁹

¹⁸² *Ibidem*, § 3/114.

¹⁸³ *Ibidem*, § 3/114.

¹⁸⁴ Ernits, M. PSK 2022 § 3/114.

¹⁸⁵ Vt Õiguskantsler Madise, Ü. Arvamus nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (536 SE) kohta. nr 18-1/220610/2202305. 2022. lk 7–8. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Arvamus%20nakkushaiguste%20ennetamise%20ja%20t%C3%B5rje%20seaduse%20muutmise%20ning%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seaduse%20eel%C3%B5u%20%28536%20SE%29%20kohta.pdf> (28.04.2026), kus õiguskantsler leidis, et sisuliselt üldakti ei saa anda üksikakti vormis.

¹⁸⁶ RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p-d 45.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p 51, 53.

¹⁸⁸ RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p-d 51–54; KHN-i 127. istungi protokoll. lk 11–14; Eesti kohtuhalduse arengustrateegia. 2006. lk 42.

¹⁸⁹ Möttus, A, et al. PSK 2017 § 59/6; RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p 54; Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond. Arvamus kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) eelnõu kohta. 632 SE. lk 3.

Järgnevalt tuleb seega analüüsida kahte küsimust: esiteks, milline on kavandatava kohtute nõukogu legitimatsioon võrreldes seadusandja ja ministriga, ning teiseks, kas kohtute nõukogule pädevuste üleandmise eeldused on täidetud, st kas selleks on kaalukad põhjused ning kas kõnealused pädevused on olulisuse astmelt delegeeritavad, sj tuleb kaardistada, millised pädevused eeldavad määruse andmist ja millised mitte. Alles seejärel on võimalik järeldada, millised pädevustest kuuluvad PS § 104 lg 2 p 14 ja § 149 lg 4 tähenduses seadusandja reserveeritud tuumikusse, millised peavad jääma ministrile ning millised saab anda üle kohtute nõukogule tulenevalt selle legitimatsiooni astmest.

2. KOHTUTE NÕUKOGU LEGITIMATSIOON

Kohtute nõukogu kui otsustusõigust omav organ vajab põhiseaduslikku legitimeerimist, erinevalt üksnes nõuandvast või otsuseid ettevalmistavast organist.¹⁹⁰ Demokraatlik legitimatsioon hõlmab nii rahva poolt riigiparaadi legitimeerimist kui ka riigivõimu tegevuse kontrolli läbi Riigikogu, õiguskantsleri, riigikontrolöri ja kohtute, sj tagavad seda ka riigivõimu läbipaistvus ja avalikkus.¹⁹¹ Kui riigiparaadi legitimeerimist saab pidada personaalseks legitimatsiooniks, võib ülejäänud kontrollimehhanismid liigitada materiaalse legitimatsiooni alla. Ka Saksa õiguskirjanduses on kohtunike legitimatsiooni analüüsitud legitimatsioonimudeli kaudu, mis koosneb institutsionaalsest legitimatsioonist, personaalsest legitimatsioonist katkestamatu ametisse nimetamise ahela kaudu ning materiaalsest legitimatsioonist, mida tagavad seadusele allumine ja järelevalve.¹⁹² Sama loogikat järgib ka Ernst-Wolfgang Böckenförde, kelle järgi peab riigivõimu teostav otsustusvõim olema seotud rahvaga, õiguslikult piiratud ning demokraatlikult korrigeeritav ja tasakaalustatud.¹⁹³ Seega tuleb hinnata, millise personaalse ja materiaalse legitimatsiooniastmega on loodav kohtute nõukogu, sest just sellest sõltub, milliste küsimuste üle võib selline organ põhiseaduspäraselt otsustada.¹⁹⁴

2.1. Kohtute nõukogu personaalne legitimatsioon

Kuna uue KS § 40¹ lg 1 järgi kuuluks kohtute nõukogusse kuus kohtunikku üheteistkümnest liikmest (viis esimese ja teise astme kohtunikku ning Riigikohtu esimees) ning kohtunikud moodustaksid enamuse, tasub personaalse legitimatsiooni analüüsis keskenduda esmalt kohtunike legitimatsioonile. Personaalse legitimatsiooni lähtekoht on katkematu legitimatsioonikett, st ametisse nimetamise ahel,

¹⁹⁰ Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond. Arvamus kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) eelnõu kohta. 632 SE. lk 2.

¹⁹¹ Parrest, N, Vene, E. PSK 2017. § 44/20; Kalmo, H. PSK 2020. § 1/12, 14.

¹⁹² Wittreck, F. 2018. lk 1948–1949.

¹⁹³ Böckenförde, E.–W. Demokraatia ja esindus Tänapäevase demokraatiadiskussiooni kriitika. Tõlkijad Kliimask, K, Luts-Sootak, M. – Riigiõiguse aastaraamat 2020. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital 2020. lk 92.

¹⁹⁴ Vt ka Õiguskantsler Teder, I. 2010. lk 2–4.

mille järgi kogu riigiparaat peab olema legitimeeritud rahva kui kõrgeima riigivõimu kandja poolt.¹⁹⁵ Kett toimib alt üles: rahvas legitimeerib valimistel Riigikogu, parlament valitsuse ja Riigikohtu ning nende kaudu legitimeeritakse edasi kogu riigiparaat.¹⁹⁶ Samuti vananeb legitimatsioon ajas, mistõttu vajab see perioodilist uuendamist, mis väljendub valimiste perioodilisuses.¹⁹⁷ Ministri legitimatsioonikett on põhiseaduse järgi selge ja poliitiliselt uuenev. Rahvas teostab kõrgeimat riigivõimu Riigikogu valimisega PS § 56 lg 1 järgi, Riigikogu valitakse otsestest valimistel PS § 60 lg 1 järgi, Riigikogu annab peaministrikandidaadile PS § 89 lg-st 1–3 tulenevalt volitused valitsuse moodustamiseks ning president nimetab peaministrikandidaadi ettepanekul ministrid ametisse.¹⁹⁸

Kohtunike legitimatsioon on järgnev. PS § 65 p 7 ja 8 ning PS § 150 lg 1 alusel nimetab Riigikohtu esimehe ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul ning see annab talle vajaliku legitimatsiooni Riigikohtu komplekteerimisel keskse rolli täitmiseks.¹⁹⁹ Riigikohtu liikmed nimetab PS § 65 p 8 ja PS § 150 lg 2 järgi ametisse Riigikogu Riigikohtu esimehe ettepanekul. Muud kohtunikud nimetab PS § 150 lg 3 järgi ametisse Vabariigi President Riigikohtu ettepanekul ning KS § 55 lg 1 täpsustab, et ettepaneku teeb Riigikohtu üldkogu. Seega on ka kohtunike puhul olemas katkematu nimetamisahel rahva poolt valitud Riigikoguni.²⁰⁰ Sellest ei saa aga järeldada, et kohtunike legitimatsioon oleks kohtuhalduses samaväärne ministri omaga.²⁰¹ Ministrite personaalne legitimatsioon uueneb PS § 60 lg 3 järgi perioodiliselt nelja aasta tagant valimiste kaudu²⁰², kuid kohtunikud nimetatakse KS § 3 lg 1 järgi ametisse eluajaks.

Veel enam, Saksa range formaliseeritud legitimatsioonimudeli ja valitseva arusaama järgi on personaalsest legitimatsiooni põhimõttest tulenevalt põhiseadusvastane organ, mille liikmete enamus ei ole katkematu personaalse legitimatsiooniga seotud parlamendiga, mistõttu ei ole Saksa õigussüsteemis kohtunike endi poolt valitud liikmete enamusega kohtute nõukogu põhiseaduspäraselt legitimeeritud.²⁰³ Saksa käsitlest ei saa küll tuletada Eesti õigusesse siduvaid järeldusi, kuid tõlgendustel on põhiseaduse sisustamisel suur mõju²⁰⁴, mh kuivõrd Saksamaa õigusteaduses on

¹⁹⁵ Ernits, M. PSK 2017 § 10/21.

¹⁹⁶ Ernits, M. PSK 2017 § 10/21.

¹⁹⁷ *Ibidem*, § 10/21.

¹⁹⁸ Merusk, K, Taro, K. PSK 2020 § 86/7.

¹⁹⁹ Saarmets, V. PSK 2020 § 150/2.

²⁰⁰ Ernits, M. PSK 2017 § 10/21.

²⁰¹ Mõttus, A, Laurand, A. 632 SE. lk 3.

²⁰² Ernits, M. PSK 2017 § 10/21.

²⁰³ Wittreck, F. 2018. lk 1948–1949.

²⁰⁴ Ernits, M. Eesti õiguskorra „DNA ja põhikorra tuum. – Juridica 2023/4–5. lk 274–275; RKPJKm 22.12.2009, nr 3-4-1-16-09, p 42; Värvi, A. lk 307.

erinevate probleemide läbitöötatuse tase Euroopa kontekstis ületamatu²⁰⁵, seejuures oli 1992. aasta põhiseaduse kujunemisel Saksa põhiseadus üks peamisi inspiratsiooniallikaid.²⁰⁶ Saksa formalistlikku legitimatsioonimudelit ei saa seega automaatselt Eesti põhiseadusele kohaldada, kuid selle personaalse legitimatsiooni käsitlus viitab probleemile kohtute nõukogu legitimatsioonis. Seega on kaheldav, kas kohtute nõukogu on võrreldes ministriga piisavalt personaalselt legitimeeritud.

2.2. Kohtute nõukogu materiaalne legitimatsioon

Demokraatlik legitimatsioon ei tähenda tingimata ainult ametisse nimetamise ahelat, vaid ka seda, et otsustusvõim ei muutuks suveräänseks ning kaoks demokraatlikult korrigeeritav ja tasakaalustatav vastutus ning kontroll.²⁰⁷ Seetõttu peab kohtute nõukogu olema lisaks personaalsele legitimatsioonile ka materiaalselt legitimeeritud. Ühes magistritöös on väidetud, et kohtunike legitimatsioon võib olla vähemalt sama tugev kui ministritel, kuna mõlema ametisse nimetamise ahel ulatub Riigikoguni.²⁰⁸ See võrdlus jääb puudulikuks, sest taandab legitimatsiooni täielikult nimetamisahelale.²⁰⁹ Järgnevalt tuleb seega kontrollida, kas kohtute nõukogu on lisaks personaalsele legitimatsioonile piisavalt materiaalselt legitimeeritud, st kas selle tegevust tasakaalustavad Riigikogu, õiguskantsler, riigikontrolör, kohtud ning riigivõimu läbipaistvus ja avalikkus.²¹⁰

2.2.1. Parlamentaarne kontroll

Ministri puhul lisandub personaalsele legitimatsioonile parlamentaarne vastutus Riigikogu ees, st Riigikogu võib ministrilt PS § 74 järgi aru pärida ja talle PS § 65 p-st 13 tulenevalt umbusaldust avaldada, mistõttu on ministri otsustusõigus poliitiliselt kontrollitav.²¹¹ Just see Riigikogu kontrollimehhanism on parlamentaarse valitsemissüsteemi oluline osa, sest valitsuse tegevus sõltub parlamendi usaldusest.²¹² Kohtunikud pärast ametisse nimetamist sellisele Riigikogu poliitilisele kontrollile ei allu ega peagi alluma. Kohtunike sõltumatuse mõte seisneb selles, et nad on pärast ametisse nimetamist oma otsuste tegemisel vabad igasugusest mõjust ja survest, mistõttu on nende legitimatsioon suunatud õigusemõistmisele, mitte poliitikakujundusele või haldusjuhtimisele.²¹³

²⁰⁵ RKKKm 13.06.2018, nr 1-17-11509, p 11.5; Värvi, A. lk 308.

²⁰⁶ Ernits, M. *Juridica* 2023/4–5. lk 274.

²⁰⁷ Böckenförde, E.-W. lk 92.

²⁰⁸ Kõo, K. Kohtulik aktivism – selle vähendamise vajalikkusest ja võimalustest. Magistritöö. Juhendaja Ginter, J. Tartu: Tartu Ülikool 2019. lk 42–44. – <http://hdl.handle.net/10062/64228> (28.04.2026).

²⁰⁹ Böckenförde, E.-W. lk 92; Ernits, M. PSK 2017 § 10/21.

²¹⁰ Parrest, N, Vene, E. PSK 2017. § 44/20; Kalmo, H. PSK 2020. § 1/12, 14.

²¹¹ Merusk, K, Taro, K. PSK 2020 § 86/5.

²¹² *Ibidem*, § 86/5.

²¹³ Saarmets, V. PSK 2020 § 150/16; Möttus, A, Laurand, A. 632 SE. lk 3.

Seetõttu ei saa kohtuniku ametisse nimetamise ahelast üksinda tuletada demokraatlikku legitimatsiooni selliste otsuste tegemisel, mis eeldavad Riigikogu ees realiseeruvat poliitilist vastutust.²¹⁴ Tõsi, õiguskirjanduses on kohtunike demokraatliku kontrolli osas väidetud, et ka kehtiva mudeli järgi on ministri tegeliku poliitilise vastutuse efektiivsus küsitav, kuivõrd kehva kohtuhalduse tagajärjed, nt aeglane kohtuasjade lahendamine ja lahendite madal kvaliteeditase, on ministri tegevusega raskesti seostatavad ja minister saab poliitilisi etteheiteid tõrjuda kohtute sõltumatuse argumendiga.²¹⁵ See tähelepanek ei muuda siiski asjaolu, et ministri suhtes on Riigikogul parlamentaarset kontrolli vahendid olemas, kuid kohtunike suhtes need puuduvad täielikult.²¹⁶ Demokraatlikus riigis ei saa kohtuhaldus olla väljaspool parlamentaarset vastutust ja kontrolli.²¹⁷

Eelnõu seletuskirjas on leitud, et reformi tulemusel saab kohtusüsteem vabaduse oma sisemise töö korraldamiseks koos vastutusega.²¹⁸ Samas on ka vastuoluliselt selgitatud, et esimese ja teise astme kohtute suhtes jääb vastutavaks ministriks siiski justiits- ja digiminister.²¹⁹ Ministri poolt poliitilise vastutuse kandmist on seletuskirjas põhjendatud sellega, et KS § 43¹ lg 3 järgi võimaldab JDM-i poolt kohtute eelarveprojekti sisendina antav ülevaade õigusloome muudatuste ning infosüsteemide ja digiarenduste mõjust kohtute töökorraldusele ja eelarvevajadusele ministeeriumil seda vastutust sisuliselt kanda.²²⁰ Ka justiits- ja digiminister L.–L. Pakosta on olnud seisukohal, et poliitiline vastutus ei kao, vaid jääb ministrile, väljendudes nii pidevas monitoorimises kui ka vajadusel õigusaktide eelnõude algatamises, ning et kohtusüsteemi ebaõnnestumise korral astub minister tagasi.²²¹ L.–L. Pakosta seisukohaga ei saa nõustuda. Kui minister ei säilita reformi tulemusel kohtuhalduse korraldamises otsustusõigust ega vastutust, ei saa ta ka ilma tegeliku mõjuvõimuta kanda kohtute nõukogu tegevuse eest parlamentaarset vastutust.²²² Sama kehtib kohtute eelarve osas. Kui minister ei osale kohtute eelarve kujundamisel ja kaitsmisel, kaotab ta võimaluse kohtute eelarvet kujundada.²²³ Kui ministril puudub mõju eelarvele, ei saa ta enam kanda ka poliitilist vastutust, sh

²¹⁴ Vt Möttus, A, Laurand, A. 632 SE. lk 3.

²¹⁵ Eesti kohtuhalduse arengustrateegia. 2006. lk 38.

²¹⁶ Vt Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsisiosakond. Arvamus kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) eelnõu kohta. 632 SE. lk 2; Möttus, A, Laurand, A. 632 SE. lk 4–5; Ernits, M. 632 SE. lk 9; Õiguskantsler Teder, I. 2010. lk 2–4; kus on vastupidiselt osutatud kohtute nõukogu parlamentaarset kontrolli ja vastutuse puudumisele kui PS mõttes puudusele.

²¹⁷ Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 114. 632 SE. lk 3. (Möttus, A.).

²¹⁸ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 854 SE. lk 6.

²¹⁹ *Ibidem*, lk 6.

²²⁰ *Ibidem*, lk 65.

²²¹ Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 114. 632 SE. lk 7, 12. (Pakosta, L.–L.).

²²² Ernits, M. 632 SE. lk 9; Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 114. 632 SE. lk 12. (Poolamets, E.).

²²³ Ernits, M. 632 SE. lk 9.

vastutust õigusemõistmiseks vajalike tingimuste ja selle tõhususe eest.²²⁴ Samaaegselt puudub ka kohtute nõukogu vastutus Riigikogu ees. Näitena tõi T. Kuusmann võrdluse, et ministri vastutuse korral saab kodanik kohtumaja sulgemise ennetamiseks pöörduda Riigikogu liikme poole, kes tõstatab küsimuse parlamendis või infotunnis, kohtute nõukogu puhul aga selline poliitiline kontroll puudub.²²⁵ Küsitavusi tekitab ka ministri väide, et probleemide tekkimisel saab neid Riigikogu kaudu õigusakte muutes lahendada.²²⁶ See seisukoht näitlikustab, et kavandatava muudatuse korral saavad minister ja seadusandja reageerida üksnes tagantjärele, kui probleem on juba ilmnunud, mitte seda ennetavalt juhtida. Ministri seisukoht kinnitab seega, et kui kehtiva lahenduse korral saab täitevvõimu suunata parlamentaarse kontrolli kaudu, siis jätkaks kavandatav muudatus mõjutusvahendiks peamiselt üksnes seadusandluse.²²⁷ P. Pikamäe on 632 SE kontekstis märkinud, et kavandatava reformi suurimaid riske on vastutuse hajumine – kuivõrd minister ei vastuta enam kohtusüsteemi toimimise eest, ei kõrvalda süsteemi muutmine olemasolevaid riske, vaid loob uusi.²²⁸ Samuti on M. Ernits selgitanud, et kuigi kehtival regulatsioonil on poliitilisest kultuurist sõltuvaid potentsiaalseid riske, ei tohiks ühe riski kõrvaldamisega tekitada uusi ja vähemalt sama tõsiseid riske, mis võivad kaasneda eelnõus kavandatud muudatustega.²²⁹

Ka teiste liikmete osalemine kohtute nõukogus ei kõrvalda kohtunike enamusega (viis esimese ja teise astme kohtunikku ning Riigikohtu esimees) organi legitimatsiooni puudumist Riigikogu ees. KHN-i istungil on märgitud, et Riigikogu liikmete osalemine kohtute nõukogus on seni olnud kasulik seadusandlike algatuste ja eelarveteemade Riigikogusse viimisel.²³⁰ On pakutud ka, et Riigikogu liikmete osalemine kohtute nõukogus võiks aidata säilitada parlamentaarset kontrolli.²³¹ Riigikogu liikmed ei kanna aga kohtute nõukogu liikmetena kohtuhalduse üle poliitilist vastutust samas tähenduses nagu minister: neilt ei saa selles rollis aru pärida ega neile umbusaldust avaldada.²³² Seetõttu ei ole nad seotud Riigikogu kontrollimehhanismiga, mis võiks legitimatsiooni puudumist

²²⁴ *Ibidem*, lk 9.

²²⁵ Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 124. 632 SE. lk 4 (Kuusmann, T.).

²²⁶ Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 114. 632 SE. lk 7. (Pakosta, L.–L.).

²²⁷ Vt Pikamäe, P. PSK 2022 § 146/6, kus on toodud, et kohtuvõimu mõjutamine seadusandja poolt on võimalik üksnes seadusandluse kaudu.

²²⁸ Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 124. 632 SE. lk 5 (Pikamäe, P.).

²²⁹ *Ibidem*, lk 4 (Ernits, M.), kus M. Ernits pidas reformi probleemkohtadeks Riigikogu liikmete ja ministri liikmelisust nõukogus, oluliste küsimuste otsustamist organi poolt, mis ei ole poliitilise vastutuse kandja, eelarveprotsessi üleandmist ministri vastutusalast nõukogule ja Riigikohtu esimehe huvide konflikti eelarve kaitsmisel.

²³⁰ KHN-i 130. istungi protokoll. lk 18.

²³¹ Eesti kohtuhalduse arengustrateegia. 2006. lk 50.

²³² Vt poliitilise vastutuse sisustamise osas Ernits, M. PSK 2017 § 10/21.

heastada. Seejuures ei muudaks olukorda ka see, kui Riigikogu nimetab esindaja, kes ei ole Riigikogu liige, kuivõrd ka Riigikogu esindaja tegevus on omistatav Riigikogule.²³³

Riigikogu liikmete parlamentaarse kontrolli argument toob aga esile küsimuse sellest, kas Riigikogu liikme (eeldusel, et kohtute nõukogu liikmetest kaks oleks riigikogulased ja mitte Riigikogu poolt nimetatud muud esindajad) kuulumine otsustusõigusega kohtute nõukogusse on kooskõlas ametite ühitamatuse ja personaalse võimude lahususe põhimõttega. Riigikogu liikme osalemine nõukogus ei ole Riigikogu liikme staatuse seaduse²³⁴ § 22 lg 3 kohaselt igal juhul keelatud. PS § 4 tähenduses ei tohi aga üks ja sama isik täita üheaegselt ülesandeid võimuharudes, mis peavad üksteist tasakaalustama ja kontrollima, sest vastasel juhul võib kannatada institutsiooni sõltumatu tegutsemise võime.²³⁵ PS § 63 lg 1 konkretiseerib seda nõuet, sätestades, et Riigikogu liige ei tohi olla üheski muus riigiametis.²³⁶ Selle keelu eesmärk on vältida seadusandliku ja täidesaatva võimu ülesannete koondumist ühte isikusse ning tagada Riigikogu liikme sõltumatus vaba mandaadi teostamisel.²³⁷ Eelnõu seletuskirjas on väidetud, et kuna kohtute nõukogu ei täida ühegi võimuharu tuumikvaldkonda kuuluvaid ülesandeid, ei saa selle liikmesust pidada muuks riigiametiks.²³⁸

Riigikohus on lahendis nr III-4/1-6/94 toonud välja tunnused, mis viitavad sellele, et tegemist on PS § 63 lg 1 mõttes (täitevvõimu) riigiametiga: volituste saamine täitevvõimult, täitevvõimu ülesannete täitmine, tasu saamine täitevvõimu organilt ja vastutuse kandmine selle organi ees.²³⁹ Need tunnused ei pea esinema korraga ning ka tasustamata ametikoht võib olla põhiseaduse mõttes probleemne, kui sellega kaasneb huvide konflikt või võimuharude ülesannete põimumine.²⁴⁰ Põhiseaduse Assamblees põhjendati ametite ühildamise keelu vajadust sellega, et kui isik on korraga Riigikogu liige ja töötab täidesaatvas võimuses palgalisel ametikohal, tekib rollikonflikt.²⁴¹ Nt võib selline isik palgalises rollis esitada ministri nõudmisi, kuid nende ebaõnnestumise korral on tal Riigikogu liikmena võimalik alगतada sama ministri suhtes umbusalduse avaldamine.²⁴² See asetab ministri problemaatilisse olukorda.²⁴³ Põhiseaduse Assamblee, Janar Jäätma käsitle ja õiguskantsleri Ülle Madise seisukoha

²³³ Mõttus, A, Laurand, A. JDM/25-1232. 2025. lk 3.

²³⁴ Riigikogu liikme staatuse seadus. – RT I, 30.12.2024, 19.

²³⁵ Madise, L, et al. PSK 2020 § 4/3.

²³⁶ Jäätma, J, et al. PSK 2020 § 63/3,4.

²³⁷ *Ibidem*, § 63/3,4.

²³⁸ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 854 SE. lk 141.

²³⁹ RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/1-6/94; Jäätma, J, et al. PSK 2020 § 63/7.

²⁴⁰ *Ibidem*.

²⁴¹ Peep, V (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tartu: Juura 1997. lk 368 (Hallaste, I.); Ernits, M. PSK 2022 § 4/75.

²⁴² Peep, V (toim.). lk 368 (Hallaste, I.); Ernits, M. PSK 2022 § 4/75.

²⁴³ *Ibidem*.

järgi on siiski peetud lubatavaks olukordi, kus täidesaatva riigivõimu mõju Riigikogu liikmele puudub, nt kui Riigikogu otsustab ise nimetamise, tasu ja muud liikmelisusega seotud küsimused.²⁴⁴ Sel juhul ei teki Riigikogu liikmel paralleelset sõltuvussuhet kahe võimuharuga.²⁴⁵ Ka eelnõu seletuskirjas on toodud, et ükski teine võimuharu ei nimeta Riigikogu liiget kohtute nõukogu liikmeks, ei maksa Riigikogu liikmele kohtute nõukogusse kuulumise eest tasu ega kontrolli tema tegevust kohtute nõukogu liikmena.²⁴⁶

Õiguskantsler on näitena toonud, et Riigimetsa Majandamise Keskuse või Eesti Haigekassa nõukogu liikmeks olemine ei riiva võimude lahususe põhimõtet, kuivõrd liikmed määrab Riigikogu ise.²⁴⁷ Analoogne lahendus kohaldub ka Rahvusringhäälingu nõukogu puhul – Eesti Rahvusringhäälingu seaduse²⁴⁸ § 14 lg 1 järgi nimetab selle riigikogulastest liikmed Riigikogu kultuurikomisjoni ettepanekul Riigikogu nii, et igast Riigikogu fraktsioonist kuulub nõukogusse üks esindaja. Ka kehtiv kohtute haldamise nõukoda, kuhu kuulub kaks Riigikogu liiget, on põhiseaduse kommentaarides toodud näitena nõukogust, mille liikmesus võib olla lubatav, kui see ei vasta Riigikohtu lahendis nr III-4/1-6/94 kirjeldatud riigiameti tunnustele.²⁴⁹ Kuivõrd kavandatava kohtute nõukogu riigikogulastest liikmed oleksid samuti valitud Riigikogu enda poolt, nende roll kohtute nõukogus oleks tasustamata ja nad ei kannaks täitevvõimu ees vastutust, võiks eeltoodud käsitluste järgi seletuskirjas toodud seisukohaga põhimõtteliselt nõustuda ja pidada sellist liikmelisust lubatavaks.

Samas leidub ka teistsuguseid käsitlusi. PS § 63 ametite ühildamise keeldu on peetud selgesõnaliseks keelunormiks, mis ei ole avatud kaalumisele ja mille kohaselt ei ole Riigikogu liikmel lubatud olla üheski muus riigiametis.²⁵⁰ Mõistet „riigiamet” on käsitatud avaralt.²⁵¹ Kuna Riigikogu ülesanne on tegeleda üldküsimustega ja täitevvõimu ülesanne üksikküsimustega, võivad küsitavused tekkida igal juhul, kui Riigikogu liikmed kaasatakse üksikküsimuste otsustamisse.²⁵² Riigikohus on rõhutanud, et kui isik täidab samaaegselt riigivõimu kahe haru funktsioone, võib see tekitada eetilise ja huvide konflikti ning luua eeldusi korruptsiooniks.²⁵³ Võimude lahusus aitab tagada, et võimu

²⁴⁴ Peep, V (toim.). lk 368 (Hallaste, I.), lk 250 (Koha, K.); Ernits, M. PSK 2022 § 4/75; Jäätma, J. PSK 2022 § 63/9, 63/15; Õiguskantsler Madise, Ü. Riigikogu liikme kuulumine riigi äriühingute nõukogudesse. seisukoht nr 18-2/160749/1603596. 2016. lk 2–3. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/riigikogu_liikmete_kuulumine_riigi_ariuhingute_noukogudesse.pdf (28.04.2026).

²⁴⁵ Jäätma, J. PSK 2022 § 63/9, 63/10.

²⁴⁶ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 854 SE. lk 141.

²⁴⁷ Õiguskantsler Madise, Ü. lk 2–3.

²⁴⁸ Eesti Rahvusringhäälingu seadus. – RT I 2007, 10, 46.

²⁴⁹ RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/1-6/94; Jäätma, J, et al. PSK 2020 § 63/7.

²⁵⁰ Jäätma, J. PSK 2022 § 63/5.

²⁵¹ Jäätma, J, et al. PSK 2020 § 63/3,7.

²⁵² Ernits, M. PSK 2022 § 4/98.

²⁵³ RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/1-6/94.

kuritarvitamise tõenäosus on madalam ja selle võimalik kahju väiksem, sest rikkumisi on lihtsam avastada.²⁵⁴ Seetõttu ei ole oluline üksnes saadav tasu või muu hüve, vaid ka see, kas Riigikogu liige peab korraga teenima ja esindama vastandlikke huve.²⁵⁵

Kehtiva kohtute nõukogu lahenduse korral ei ole tegemist organiga, mis teostaks siduva otsustusõigusega täidesaatva võimu ülesandeid. Kavandatava kohtute nõukogu puhul on olukord teine. Nagu järgnevalt õiguskantsleri kontrolli osas peatükis 2.2.2 analüüsitud, hakkaks kohtute nõukogu täitma sisuliselt täitevvõimule omaseid kohtuhalduse ülesandeid, paiknedes samaaegselt formaalselt kohtuvõimu juures. Kui Riigikogu liige osaleb sellise organi töös otsustusõigusega liikmena, ei osale ta enam üksnes nõuandvas arutelus, vaid täidab sisuliselt täitevvõimu haldus- ja valitsemisfunktsioone. Samal ajal peaks Riigikogu sellise organi tegevuse üle vähemalt osaliselt ka kontrolli teostama. Riigikogu liige ei saa kanda poliitilist vastutust sama riigiorгани ees, mille koosseisu ta ise samal ajal kuulub. Samas ei saa sellest teha ka kaugeleulatuvaid järeldusi, sest senised näited Riigikogu liikmete osalemisest eri nõukogudes osutavad, et iga nõukogu liikmelisus ei ole iseenesest probleemne. Ka käesoleval juhul räägib lubatavuse kasuks see, et Riigikogu liikmed nimetab Riigikogu ise, nende osalemine kohtute nõukogus on tasustamata ning nad ei allu selles rollis täitevvõimule. Seetõttu ei ole Riigikogu liikme kuulumise kooskõla kohtute nõukogusse PS § 63 lg-ga 1 ja PS §-ga 4 üheselt välistatav, kuid selle lubatavus on kaheldav, arvestades kohtute nõukogu kavandatavat otsustusõigust. Parlamentaarse kontrolli vaates oleks kohtute nõukogu sj võrreldes ministriga märksa nõrgemalt legitimeeritud.

2.2.2. Õiguskantsleri kontroll

Järgnevalt tuleb kontrollida, kas ja kuidas laieneks kohtute nõukogu tegevusele õiguskantsleri kontroll. Põhiseaduslike institutsioonide vastastikuse tasakaalustamise ja kontrolli valemisse kuulub ka õiguskantsler.²⁵⁶ Õiguskantsleri sõltumatus hõlmab organisatsioonilist, funktsionaalset ja finantsilist sõltumatust kõigist riigivõimu harudest, sealhulgas kohtuvõimust, ning tema seisukoht ei ole sisuliselt kohtulikult vaidlustatav ega kontrollitav.²⁵⁷ Sellest tulenevalt on õiguskantsleri kontrollivõime kohtute nõukogu suhtes ühelt poolt oluline võimalik materiaalse legitimatsiooni allikas, kuid teiselt poolt tekib küsimus, kas see kontroll on kohtute nõukogu kavandatud koosseisu juures erapooletult teostatav.

²⁵⁴ Grzeszick, B. – Maunz, T, Dürig, G (toim.). Grundgesetz. Kommentar. III kd, art 20 äärenr 30; Jäätma, J. PSK 2022 § 63/3.

²⁵⁵ Jäätma, J. PSK 2022 § 63/13.

²⁵⁶ Madise, L, et al. PSK 2020 § 4/2; Parrest, N, et al. PSK 2020 § 139/1.

²⁵⁷ Parrest, N, et al. PSK 2020 § 139/1, 2.

Seadusandliku ja täidesaatva võimu õigustloovate aktide üle teostab õiguskantsler põhiseaduslikkuse järelevalvet PS § 142 alusel, tehes vastuolu korral esmalt akti andnud organile ettepaneku viia akt põhiseaduse või seadusega kooskõlla ning vajaduse korral pöördudes Riigikohtu poole selle kehtetuks tunnistamiseks. Selle hindamiseks, kas see kontroll võiks laieneda ka kohtute nõukogu võimalikele õigustloovatele aktidele, tuleb määrata, kas kohtute nõukogu tegevus oleks sisult käsitatav täidesaatva võimu tegevusena. H. Schneideri käsitluse järgi tuleb sellistes olukordades eristada funktsiooni materiaalsel ja formaalsel tähendust: kui lähtuda tegevuse sisust, on tegu materiaalses mõttes haldus- ehk täidesaatva tegevusega, kui lähtuda tegevust teostavast organist, on tegu formaalses mõttes kohtuvõimu kandja tegevusega.²⁵⁸ Kuna kohtute nõukogule kavandatavad ülesanded puudutavad kohtuhaldust ja -korraldust, mitte õigusemõistmist materiaalses tähenduses, on nende tegevuste liigitamine sisuliselt täidesaatva võimu tegevuseks põhjendatud.²⁵⁹ Seda toetavad ka põhiseaduse kommentaarid, et kui kohtule on üle antud funktsioone, mis ei ole õigusemõistmine materiaalses tähenduses, siis on tegemist sisuliselt täidesaatva võimu funktsioonide teostamisega.²⁶⁰ Seetõttu kui kohtute nõukogu annaks määruseid, peaks õiguskantsleri normikontroll neile laienema samamoodi nagu teistelegi täidesaatva võimu õigustloovatele aktidele.²⁶¹

Seejuures on õiguskantsleri kontrolli objektid lisaks Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja ministrite aktidele ka ülikoolide, Eesti Panga ja kohalike omavalitsuste õigustloovad aktid, mis näitab, et kontrolli objekt ei piirdu üksnes klassikaliste põhiseaduslike institutsioonide aktidega, vaid hõlmab laiemalt määrusandluspädevusega avaliku võimu kandjaid.²⁶² Põhiseaduse kommentaarid viitavad seejuures põhiseaduses nimetamata organi normiloomepädevuse kontekstis ka Riigikohtu lahendi nr 3-2-1-40-15 p-le 51, mis kinnitab, et mõeldakse ka selliste organite normiloomepädevusest tulenevat aktide kontrolli.²⁶³ Veelgi enam, põhiseaduslikkuse järelevalvele alluvad ka sellised õigustloovad aktid, mille andjal ei tohiks põhiseaduse järgi õigustloova akti andmise pädevust olla,²⁶⁴ seega ei välistaks kohtute nõukogu võimalik puudus pädevuses õiguskantsleri kontrolli. Seejuures ei ole lõplikult selge, kas õiguskantsleri normikontroll hõlmab üksnes välismõjuga õiguse üldakte või ka sisemisi üldakte.²⁶⁵ Seega, kui kohtute nõukogu hakkaks andma üksnes sisemisi üldakte, jääks õiguskantsleri kontrolli ulatus vähemalt osaliselt vaieldavaks.

²⁵⁸ Schneider, H. *Juridica* 1999. lk 8.

²⁵⁹ *Ibidem*, lk 8; Möttus, A, Laurand, A. 632 SE. lk 2–4.

²⁶⁰ Lust-Vedder, L. PSK 2020 § 14/10.

²⁶¹ Parrest, N, et al. PSK 2020 § 139/3,4.

²⁶² *Ibidem*, § 139/3.

²⁶³ RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p 51; Parrest, N, et al. PSK 2020 § 139/3.

²⁶⁴ Parrest, N, et al. PSK 2020 § 139/4.

²⁶⁵ *Ibidem*, § 139/4.

Kui aga kohtute nõukogu aktidel oleks välismõju, toetab teooria seda, et õiguskantsleri kontroll peaks neile aktidele laienema.

Isegi juhul, kui kohtute nõukogu ei annaks ühtegi õigustloovat akti, ei langeks õiguskantsleri kontroll ära, sest PS § 139 lg 2 järgi on õiguskantsleri institutsioonist välja arenenud ka täidesaatva võimu kontrolli ehk ombudsmani funktsioon.²⁶⁶ Kuigi PS § 139 lg 2 kasutab mõistet „riigiasutus”, ei ole kitsas käsitlus enam põhjendatud, sest avaliku halduse ülesandeid täidavad ka muud haldusekandjad ning isikute õiguste kaitse ei tohi sõltuda sellest, kes konkreetset avaliku võimu funktsiooni täidab.²⁶⁷ Kui kohtuhaldust käsitada sisuliselt täidesaatva võimu ülesandena, siis toetab see järeldust, et õiguskantsleri ombudsmani kontroll peaks laienema ka kohtute nõukogu tööle.²⁶⁸ Seda järeldust tugevdab õiguskantsleri kontrolli käsitlus varjatud andmetöötluse osas.²⁶⁹ On leitud, et õiguskantsleri kontroll hõlmab ka selliseid olukordi, kus teatud loa annab kohus, kuivõrd kohtueelses menetluses antavad load ei pruugi olla käsitatavad õigusemõistmisena materiaalses tähenduses, seega kui kohus või kohtuvõimu organ täidab sisuliselt mitte õigusemõistmise, vaid muu avaliku võimu funktsiooni, ei kao kontrollimehhanismid pelgalt organi formaalse staatuse tõttu kohtuvõimu osana.²⁷⁰ Seetõttu peab õiguskantsler saama ka kohtute nõukogu tegevust kontrollida.

Normi- ja töökontrolli laienemine kohtute nõukogule tekitab siiski institutsionaalse erapooletuse probleemi, kuivõrd õiguskantsler peab olema oma tegevuses sõltumatu kõigist riigivõimu harudest, sh kohtuvõimust, ning seisma kontrolliorganina väljaspool seda jaotust.²⁷¹ Kui õiguskantsler või tema nimetatud esindaja on aga uue KS § 40¹ lg 1 p 6 järgi samal ajal kohtute nõukogu otsustusõigusega liige, tekib olukord, kus üks ja sama institutsioon osaleb esmalt akti kujundamises ja seejärel peab kontrollima selle õiguspärasust või ombudsmani rollis tööd. Ka siin rakenduvad samad põhimõtted, mida on eespool käsitletud Riigikogu liikmete puhul seoses huvide konflikti ja ametite ühitamatusega. Kuivõrd õiguskantsler peaks seisma väljaspool seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu klassikalist kolmikjaotust ning tegutsema sõltumatu kontrolliorganina²⁷², on selline lahendus vastuolus ametite ühitamatuse ja PS § 4 personaalse võimude lahususe põhimõttega. Tekib tugev huvide konflikt, sest Riigikohtu praktika järgi tuleb vältida olukorda, kus üks isik täidab samaaegselt vastandlike

²⁶⁶ Parrest, N, et al. PSK 2020 § 139/21.

²⁶⁷ *Ibidem*, § 139/22.

²⁶⁸ Vt kohtute nõukogu tegevuse täidesaatva võimu tegevusena klassifitseerimise osas eelnev analüüs kohtute nõukogu õigustloovate aktide kontrolli võimalikkuse kohta.

²⁶⁹ Parrest, N, et al. PSK 2020 § 139/42,43.

²⁷⁰ *Ibidem*, § 139/43; Lust-Vedder, L. PSK 2020 § 14/10.

²⁷¹ Parrest, N, et al. PSK 2020 § 139/1, 2.

²⁷² Madise, L, et al. PSK 2020 § 4/2; Parrest, N, et al. PSK 2020 § 139/1.

eesmärkidega võimufunktsioone, kuna see võib kaasa tuua eetilise konflikti ja minetused ametikohustuste täitmisel.²⁷³ Seega kui kohtute nõukogu täidab sisuliselt täidesaatva võimu ülesandeid või annab õigustloovaid akte, peaks talle laienema ka õiguskantsleri kontroll. Samas ei saa organi töö kujundaja samal ajal olla selle sama organi õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse ja töö kontrollija. Seetõttu näib õiguskantsleri kontroll kohtute nõukogu üle vajalikuna, kuid kavandatud liikmelisuse tõttu ei ole see erapooletult teostatav.

2.2.3. Kohtulik kontroll

Kui kohtute nõukogule antakse üle kohtuhalduse pädevused, mis kujutavad endast täitevvõimu ülesannete teostamist ning võivad riivata isikute õigusi, tekib küsimus nende otsuste kohtuliku kontrolli tagatusest.²⁷⁴ See küsimus ei puuduta üksnes võimude tasakaalu, vaid ka isikute põhiõigust tõhusale kohtulikule kaitsele, arvestades, et PS § 15 toodud kaebepõhiõigus peab tagama kohase kohtumenetluse kaudu muude õiguste lünkadeta ja tõhusa kaitse ning väljendab koostöös PS §-ga 14 laiemat ja fundamentaalsemat põhiõigust kohtulikule kaitsele.²⁷⁵ Põhimõtteliselt peab iga olukorra jaoks, kus isiku õigusi võidakse riivata, olema määratud pädev kohus, lisaks sätestab ka PS § 24 lg 5 igapäevase õiguse kaevata tema kohta tehtud otsuse peale edasi kõrgemalseisvale kohtule.²⁷⁶ Kohtute nõukogu otsuste kohtuliku kontrolli olulisust rõhutavad samuti rahvusvahelised põhimõtted, sh peavad CCJE järgi kohtute nõukogu otsused, mis puudutavad kohtusüsteemi juhtimist ja haldamist, aga ka kohtunike ametisse nimetamist, kohtute vahel liikumist, edutamist, distsiplinaarküsimusi ja ametist vabastamist, olema põhjendatud, siduvad ning nende üle peab saama teostada kohtulikku järelevalvet.²⁷⁷

Käesolev eelnõu ei sisalda erisätet, mis näeks ette erimenetluse kohtute nõukogu otsuste vaidlustamiseks või välistaks üldise halduskohtumenetluse korra rakendumise. Seega kohaldub nõukogu otsuste vaidlustamisele halduskohtumenetluse seadustikus²⁷⁸ toodud kord, mille § 44 lg 1 järgi võib isik pöörduda haldusakti vaidlustamiseks oma õiguste kaitseks kaebusega halduskohtusse. See säte rakendub juhul, kui kohtute nõukogu tegevusvorm on üksikakt. Kohtuhalduse raames tehtud kohtute nõukogu otsuste ja toimingute kohtulik kontroll muutub aga PS § 10 mõttes

²⁷³ RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/1-6/94, p 2; Ernits, M. *Juridica* 2023/4–5. lk 290.

²⁷⁴ Pilving, I. PSK 2020 § 15/45.

²⁷⁵ *Ibidem*, § 15/1.

²⁷⁶ *Ibidem*, § 15/45; Sepp, H, et al. PSK 2020 § 24/36.

²⁷⁷ CCJE. Arvamus nr 10(2007). p 39; Eerik, M. Euroopa kohtunike konsultatiivnõukogu tegevusest 2021. aastal. – Kohtute aastaraamat. 2021. – <https://aastaraamat.riigikohus.ee/euroopa-kohtunike-konsultatiivnoukogu-tegevusest-2021-aastal/> (28.04.2026).

²⁷⁸ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 08.07.2025, 14.

problemaatiliseks, sest otsustaja, st kohtunike enamusega (viis esimese ja teise astme kohtunikku ning Riigikohtu esimees) kohtute nõukogu, ja kontrollija, st sama kohtusüsteem, langevad kokku.²⁷⁹ Seejuures on põhiseaduse kommentaarides rõhutatud, et just kohtu funktsiooniks on õigusvaidluste lõplik siduv lahendamine ning seetõttu peab eeskätt kohtusüsteem ise tagama kohtuliku kontrolli.²⁸⁰ Ka 649 SE seletuskirjas leiti, et kui justiitsministeeriumi otsuse saaks vaidlustada halduskohtus, näiks kohtute nõukogu otsuse vaidlustamine halduskohtus kohtusüsteemi ülesehitust ja rollijaotust arvestades ebaloogiline.²⁸¹

PS § 147 lg 3 grammatiline tõlgendus näitab, et kohtunikuameti kõrvalt muude valitavate ja nimetavate ametite pidamise keeld on reegel ja nende ühitamine erand.²⁸² Riigikohus on küll leidnud, et kohtuniku kuulumine teise võimuharu juures asuvasse nõuandvasse organisse ei ole iseenesest vastuolus PS §-st 4 tuleneva võimude lahususe põhimõttega, kuid määrav on see, et organi ettepanekud oleksid soovituslikud, mitte siduvad.²⁸³ Käesoleval juhul ei oleks aga tegemist nõuandva, vaid otsustusõigusega organiga, mis täidab sisuliselt täitevvõimule omaseid kohtuhalduse ülesandeid²⁸⁴, mille üle peab olema võimalik teostada kohtulikku kontrolli. P. Pikamäe on juhtinud tähelepanu sellele, et õigusemõistmisest väljaspool tuleb vältida kohtuvõimule selliste pädevuste andmist, mis võivad anda alust nende iseseisvaks kohtulikuks kontrolliks, et otsustamise ja selle seaduslikkuse kontrolli rollid ei koonduks.²⁸⁵ Ka M. Ernits on selgitanud, et kui kohtuhalduse üle otsustav kohtute nõukogu eeldab kohtunikest liikmetelt täiskoormusega pühendumist, võiks põhimõtteliselt kõne alla tulla ka KS § 58 kohaldamine, mille alusel saab kohtunik suunduda ajutiselt riigiteenistusse.²⁸⁶ Kui aga kohtute nõukogu liikmelisus eeldab kohtunikelt üksnes osalist koormust, vajab nende sellesse organisse kuulumine seaduslikku alust, mis arvestab ka võimude tasakaaluga.²⁸⁷ Seega on kohtuniku kuulumine siduva otsustusõigusega kohtute nõukogusse, mille otsuste üle kohtusüsteem ise kontrolli teostab, vähemalt küsitav.

Ka varasema eelnõu 649 SE seletuskirjas on mõõndud, et mitmed kohtute nõukogu pädevuses olevad otsused võivad puudutada kohtuniku subjektiivseid õigusi või piirata tema vabadusi, nt kohtu esimehe

²⁷⁹ Mõttus, A, Laurand, A. 632 SE. lk 4.

²⁸⁰ Sepp, H, et al. PSK 2020 § 24/36.

²⁸¹ Kohtute seaduse seletuskiri. 649 SE. lk 49. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b05e68b5-7f81-a11a-485a-85fdff01f55c/kohtute-seadus> (28.04.2026).

²⁸² Pikamäe, P. PSK 2022 § 147/9.

²⁸³ RKPJKm 06.06.2017, nr 3-4-1-6-17, p 35–36.

²⁸⁴ Vt täitevvõimu ülesannete teostamise kohta eelnev analüüs õiguskantsleri kontrolli osas.

²⁸⁵ Pikamäe, P. PSK 2022 § 146/5.

²⁸⁶ Ernits, M. PSK 2022 § 4/127.

²⁸⁷ *Ibidem*, § 4/127.

ametist vabastamine või kohtuniku nõusolekuta teise kohtumajja üleviimine.²⁸⁸ Sellest lähtudes nähti 649 SE-s ette, et isik, kes leiab, et kohtute nõukogu otsusega on rikutud tema õigusi, võib 30 päeva jooksul esitada Riigikohtu üldkogule kaebuse kohtute nõukogu otsuse peale.²⁸⁹ Toodud kaebeõiguse erisäte ei ole praeguse eelnõu jaoks veenev eesküju. Ka see lahendus koondaks otsustamise ja kontrolli sisuliselt sama institutsiooni kätte, sest uue KS § 40¹ lg 7 järgi juhib kohtute nõukogu Riigikohtu esimees, samal ajal kui kaebused selle organi otsuste peale lahendaks Riigikohtu üldkogu.

Probleem süveneb Riigikohtu esimehe puhul, kui kohtute nõukogule antakse määrusandluspädevus. PS § 152 on andnud Riigikohtule ülesande kontrollida, kas seadusandja ja täidesaatva riigivõimu tegevus vastab põhiseadusele. Kui Riigikohtu esimees on samal ajal kohtute nõukogu esimees, kes osaleb kontrollitava määruse andnud kohtute nõukogu töös, tekib vastuolu tema rolliga põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu esimehena. I. Pilving on leidnud, et seda riski maandab asjaolu, et põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses taandab määruse vastuvõtmisel osalenud riigikohtunik ennast ise.²⁹⁰ U. Lõhmus on seevastu juhtinud tähelepanu sellele, et kui Riigikohtu esimees kujuneb ühtaegu kohtuhalduse kõrgeimaks juhiks ja põhiseaduslikkuse järelevalvet teostava kohtu esimeheks, on kaheldav, kas kohtute nõukogu aktid saaksid jääda põhiseaduslikkuse kontrollist väljapoole.²⁹¹ U. Lõhmus on rõhutanud, et võib tekkida olukord, kus kohtute nõukogu kui õigusakti andja ja menetlusosalise liige kuulub samal ajal ka selle kontrolli teostava kolleegiumi või üldkogu koosseisu.²⁹² Seetõttu on nii kohtunike kui ka riigikohtunike osalemine siduva otsustusõigusega kohtute nõukogus küsitav kohtunikuameti ühitamatuse vaatest, kuivõrd kohtulik kontroll ei ole erapooletult teostatav.

2.2.4. Riigivõimu avalikkus

Riigivõimu avalikkus on samuti materiaalse legitimatsiooni osa ning seega ka võimalik kohtute nõukogu tasakaalustamise mehhanism, mida konkretiseerib PS § 44 lg 2.²⁹³ PS § 44 lg 2 annab isikule õiguse saada riigiasutustelt teavet nende tegevuse kohta ning selle õiguse eesmärk on tagada avaliku võimu läbipaistvus, kontrollitavus ja rahva võimalus riigivalitsemises osaleda, mistõttu on tegemist kontrollifunktsiooniga põhiõigusega.²⁹⁴ Põhiõigus olla avaliku võimu tegevusest piisavalt informeeritud on demokraatia toimimise seisukohalt oluline, sest informeeritud avalikkus saab

²⁸⁸ Kohtute seaduse seletuskiri. 649 SE. lk 49.

²⁸⁹ *Ibidem*, lk 49.

²⁹⁰ KHN-i 134. istungi protokoll. lk 17. (Pilving, I.).

²⁹¹ Lõhmus, U. Kohtuhaldus kohtute seaduse eelnõu järgi. – *Juridica* 2010/2. lk 84–85.

²⁹² *Ibidem*, lk 84–85.

²⁹³ Kalmo, H. PSK 2020 § 1/14.

²⁹⁴ Parrest, N, Vene, E. PSK 2017 § 44/20.

avaliku võimu tegevust hinnata ja mõjutada, sj on avalikkuse kontroll ja riigivõimu tegevuse läbipaistvus eriti olulised avalike rahaliste vahendite kasutamisel.²⁹⁵ Sellest järeldub, et kui kohtute nõukogule antakse oluline kohtuhalduse ja eelarve pädevus, peab nõukogu tegevus olema avalik, põhjendatud ja kontrollitav ka avalikkuse kaudu. Ka õiguskirjanduses on rõhutatud, et kohtuvõim vastutab eelkõige usalduse, läbipaistvuse ja aruandekohustuse kaudu, mitte niivõrd formaalse õigusliku vastutuse ja sanktsioonide abil, mis võivad ohustada kohtunike sõltumatust.²⁹⁶ Sama mõtet väljendavad ka CCJE ja ENCJ, rõhutades, et iga kohtute nõukogu peab avalikkuse usalduse välja teenima läbipaistva töö ja aruandekohustuse kaudu, sj mida rohkem volitusi ja vastutust kohtute nõukogul on, seda olulisem on, et ta oleks nende volituste kasutamisel aruandekohustuslik.²⁹⁷ Lisaks on märgitud, et eelarve koostamise pädevuse korral oleks loogiline, kui nõukogu on vahendite kasutamise osas aruandekohustuslik parlamendi ees.²⁹⁸ Ka KHN-i istungil on märgitud, et kohtute nõukogu tegevus vajab kontrolli ja järelevalvet, milleks võiks olla nt aruandluskohustus Riigikogu põhiseaduskomisjoni ees.²⁹⁹ Seega ei ole läbipaistvus ja avalikkus kohtute nõukogu puhul pelgalt hea haldus, vaid materiaalse legitiimsiooni oluline osa, nõukogul peab lasuma perioodiline avalik aruandluskohustus.

Uues kohtute seaduses on mitmeid meetmeid riigivõimu avalikkuse tagamiseks. Kohtute nõukogu otsused ja juhised ning koosolekute protokollid avaldatakse muudetud KS § 41¹ lg 2 järgi nõukogu veebilehel, KS § 43¹ lg 4 järgi lisatakse kohtute grupi eelarve projektile eelarveaasta oodatavad tulemused, KS § 43¹ lg 5 järgi esindab esimese ja teise astme kohtuid Riigikogus kohtute grupi eelarveläbirääkimistel kohtute nõukogu esimees või kohtute nõukogu nimetatud esindaja, samuti avaldatakse KS § 43¹ lg 6 järgi kohtute eelarved ja muudatused kohtute veebilehel – need meetmed tagavad nõukogu töö ja eelarve läbipaistvuse. KS § 46 lg 1–4 järgi esitavad esimese ja teise astme kohtud kohtute nõukogule aruande õigusemõistmise korrakohasest toimimisest kohtus, KHT esitab kohtute nõukogule kohtute grupi tegevusaruande, eelarve ja oodatavate tulemuste täitmise aruande,

²⁹⁵ Kalmo, H, Kask, O. PSK 2020 § 10/34.

²⁹⁶ Lõhmus, U. Juridica 2010/2. lk 79; Eerik, M. 2021.

²⁹⁷ CCJE. Arvamus nr 24(2021). p 12–14; Euroopa Nõukogu Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE). Arvamus nr 18 (2015). Kohtute seisund ja suhted teiste riigivõimudega tänapäevases demokraatias. 2015. p 24. – https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/ccje_2015_4_e_et.pdf (28.04.2026); CCJE. Arvamus nr 10(2007). p 94; ENCJ. Guide to the European Network of Councils for the Judiciary. 2023. lk 50; Euroopa Kohtute Nõukogude Võrgustik (ENCJ). Compendium on Councils for the Judiciary. 2021. lk 10. – <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/The%20ENCJ%20Compendium%20on%20Councils%20for%20the%20Judiciary%20-%20adopted%20EGA%2029%20October%20Vilnius%20coverpage.pdf> (28.04.2026).

²⁹⁸ CCJE. Arvamus nr 10(2007). p 94.

²⁹⁹ KHN-i 135. istungi protokoll. 19.09.2025. lk 7. (Kiviberg, A.). – <https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/KHN-i%20135.%20istungi%20protokoll%2019.09.2025.pdf> (28.04.2026).

mis avaldatakse kohtute veebilehel. Uues kohtute seaduses toodud aruandlus puudutab seega kohtute ja kohtute grupi aruandeid, kuid samas ei nähtu, et kohtute nõukogule oleks pandud kohustus esitada perioodilisi avalikke aruandeid omaenda tegevuse kohta ja anda avalikkusele ülevaade sellest, kuidas ta oma pädevusi kasutab. Lisaks arutab kohtute nõukogu KS § 41¹ lg 1 p 7 järgi Riigikohtu esimehega tema Riigikogule esitatavat ülevaadet kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta, mis loob kaudse seose Riigikogu ees esitatava ülevaatega, kuid ei tähenda veel kohtute nõukogu enda aruandekohustust. Seega on eelnõus toodud küll läbipaistvuse ja avalikkuse meetmeid, kuid kohtute nõukogu enda aruandluskohustuse osas on eelnõu puudulik.

2.2.3. Riigikontrolli kontroll

Riigikontroll kuulub samuti põhiseaduslike institutsioonide vastastikuse tasakaalustamise ja kontrolli valemisse ning seisab väljaspool klassikalist võimude kolmikjaotust.³⁰⁰ PS § 132 järgi on riigikontroll oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigiorgan, kelle ülesanne on anda kindlustunne, et avaliku sektori raha ja muud vara kasutatakse seaduslikult ja tulemuslikult.³⁰¹ Auditeerimise ulatuse määratlemisel tuleb lähtuda põhimõttest, et avalikus sektoris ei tohi olla kontrollivaba ruumi.³⁰² Kohtute nõukogu tegevuse suhtes ei teki selles vaates probleemi, sest kohtud on juba riigikontrolli seaduse³⁰³ § 7 lg 1 järgi riigikontrolli auditeeritavad objektid. Kui kohtute nõukogule antakse üle kohtuhalduse ja eelarvega seotud ülesanded, tähendab see, et senine kontroll kohtute majandustegevuse üle laieneb ka organile, kes hakkab neid ülesandeid teostama. Riigikontrolli kontrollimehhanismi olulisust kohtute enesekorralduse tasakaalustajana on ka Eesti õiguskirjanduses rõhutatud.³⁰⁴ Seega näib olevat riigikontroll kohtute nõukogu puhul selge välise kontrolli vorm, milles ei teki huvide konflikti nagu õiguskantsleri ja Riigikogu liikmete puhul, mistõttu saab riigikontrolli pidada toimivaks välise kontrolli mehhanismiks.

Kokkuvõttes on kohtute nõukogu materiaalse legitimatsiooni viiest elemendist kõige selgemalt tagatud riigikontroll ning suures osas ka riigivõimu avalikkus ja läbipaistvus. Avalikkus ja aruandlus jääb siiski poolikuks, sest kohtute nõukogu enda perioodiline avalik aruandekohustus ei ole eelnõus sisustatud. Problemaatiline on parlamentaarne kontroll, sest kohtute nõukogu ei ole Riigikogu ees ministriga võrreldes poliitiliselt vastutav. Õiguskantsleri kontroll on kohtute nõukogu puhul vajalik, kuid kavandatud koosseisu juures ei ole see erapooletult teostatav, kui õiguskantsler või tema esindaja

³⁰⁰ Madise, L. PSK 2020 § 4/2.

³⁰¹ Lee, U, et al. PSK 2020 § 132/1.

³⁰² *Ibidem*, § 133/2.

³⁰³ Riigikontrolli seadus. – RT I, 02.06.2021, 13.

³⁰⁴ Lõhmus, U. Juridica 2010/2. lk 83; Maruste, R. Juridica 1995/5. lk 12–13.

osaleb sama organi liikmena nende otsuste kujundamises, mida õiguskantsler peaks hiljem kontrollima. Lünk tekib ka kohtulikus kontrollis, sest kokku langevad kohtusüsteem kui otsuse tegija ning kontrollija. Materiaalse legitimatsiooni puudujääke ei heasta ka kohtunike ministrist väiksem personaalne legitimatsioon. Seega on kohtute nõukogu vähese legitimatsiooniga organ.

3. KOHTUTE NÕUKOGULE KOHTUHALDUSE PÄDEVUSTE ÜLEANDMISE PÕHJENDATUS JA KÜSIMUSTE OLULISUS

Järgnevalt tuleb hinnata, kas ministrist vähem legitimeeritud kohtute nõukogule kohtuhalduse pädevuste üleandmise eeldused on täidetud. Põhiseaduses nimetatata organile pädevuse andmine eeldab esiteks kaaluka põhjuse olemasolu ja teiseks seda, et üleantav küsimus ei oleks niivõrd oluline, et see peaks jääma demokraatlikult enam legitimeeritud organi otsustada.³⁰⁵ Seega tuleb esmalt analüüsida, kui kaalukad on põhjused kohtuhalduse ümberkorraldamiseks, ning alles seejärel, kui olulised on konkreetset üleantavad pädevused.

3.1. Põhjuste kaalukus

3.1.1. Kohtuvõimu sõltumatus kui kaalukas põhjus

Kaaluka põhjuse hindamisel tuleb lähtuda sellest, milliseid puudusi on Eesti kohtuhalduse senises mudelis nähtud, kas reform raviks need puudused, sj kas reformiga taotletavad eesmärgid on piisavalt kaalukad. 2025. aastal avaldatud aastate 2021–2023 statistika ei osuta kohtusüsteemi läbikukkumisele, sest menetluste pikkus on jätkuvalt Euroopa Liidu lühimate seas.³⁰⁶ Samas tajus kohtute ja kohtunike sõltumatust 2025. aastal Eestis heana vaid 59% elanikkonnast ja 47% ettevõtetest, mis on Taani ja Soomega võrreldes kesisemad näitajad.³⁰⁷

Eesti õiguskirjanduses on kohtuhalduse täitevvõimupõhist mudelit kritiseeritud juba pikka aega eelkõige kohtu sõltumatuse perspektiivist.³⁰⁸ 632 SE raames on seejuures selgitatud, et JDM-i juhtimisel on kohtuhalduses esinenud probleeme IT-süsteemide arendamises ja kohtumajade turvalisuse tagamises, mistõttu on eelnõud peetud vajalikuks.³⁰⁹ Samuti on rõhutatud, et eelnõu eesmärk on anda kohtusüsteemile paindlikkus ise oma ressursse vastavalt vajadusele ümber paigutada, erinevalt kehtivast olukorrast, kus ressursid, sh kohtumajad ja nende asukohad, on seaduse

³⁰⁵ Möttus, A, et al. PSK 2017 § 59/6; RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p-d 51–54.

³⁰⁶ Euroopa Komisjon. The 2025 EU Justice Scoreboard. COM(2025) 375. 2025. tabelid 6–10; 16–23. – https://commission.europa.eu/document/download/51b21eff-a4b0-4e73-b461-06bd23b43d4e_en?filename=2025%20EU%20Justice%20Scoreboard_template.pdf (28.04.2026); Euroopa Komisjon. 2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Estonia. 2025. lk 7. – https://commission.europa.eu/document/download/a240f7e5-028d-4448-938f-33df5887531c_en?filename=10_1_63942_coun_chap_estonia_en.pdf (28.04.2026).

³⁰⁷ Euroopa Komisjon. 2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Estonia. lk 4. Vt võrdluseks eespool toodud Soome näitajad 89% elanikkonnast ja 90% ettevõtetest ning Taanis vastavalt 81% ja 82%.

³⁰⁸ Vt mh Lõhmus, U. PSK 2017 § 146/15; Õiguskantsler Teder, I. 2010. p 4; Maruste, R. Juridica 1994/5. lk 4–5; Maruste, R. Juridica 1997/10. lk 6–7.

³⁰⁹ Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 124. 632 SE. 16.09.2025. lk 7. (Uritam, A.). – <https://www.riigikogu.ee/download/11c51720-a07e-45ad-bc21-85da5187dac7> (28.04.2026).

tasandil väga detailselt reguleeritud.³¹⁰ Lisaks on märgitud, et seni on kohtusüsteemil olnud õnne, et justiits- ja digiministriks ei ole sattunud kohtute suhtes vaenulikkude isikut, kuid püsib risk, et ministri rahulolematuse võib väljenduda eelarvekärpes, mis muudab süsteemi poliitiliselt mõjutatavaks.³¹¹ Ka kohtunike konkursside väljakuulutamise on jäetud ministri otsustada, mistõttu on ministril olnud võimalik jätta konkursse välja kuulutamata, ilma et kohtusüsteemil oleks selles küsimuses otsustusõigus.³¹²

Kohtute sõltumatus on kaalukas põhiseaduslik väärtus, sest õiguslike vaidluste lahendamine sõltumatu kohtu poolt on demokraatliku riigi üks olemuslikke tunnuseid ning vajalik igaühe põhiõiguste tõhusaks kaitseks.³¹³ Kohtuvõimu sõltumatust tagab esmajoonel võimude lahususe põhimõte ning PS § 146 ei käsitle sõltumatust mitte kui kohtuniku privileegi, vaid osa PS § 15 lg 1 ls 1 sätestatud üldisest kohtusse pöördumise põhiõigusest.³¹⁴ Kohtuniku sõltumatus on omakorda vajalik eeltingimus kohtuniku erapooletusele õigusvaidluse lahendamisel.³¹⁵ Nüüdisaegne arusaam eristab kohtute ja kohtunike puhul personaalset ja institutsionaalset ning ühtlasi välist ja sisemist sõltumatust.³¹⁶ Kohtute puhul väljenduvad võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest kantud arusaamad eeskätt PS §-des 146 ja 147, millest esimene puudutab kohtu tegevuse sõltumatust ja teine kohtuniku personaalse sõltumatuse tagatist.³¹⁷ Eesti põhiseaduse raamistikus ei saa sõltumatust taandada üksnes kohtuniku personaalsele sõltumatusele, sest PS § 146 räägib kohtu tegevuse sõltumatusest, ning Riigikohus on selgitanud, et kohtute sõltumatus hõlmab eelkõige kohtuvõimu kui institutsiooni sõltumatust teistest võimuharudest.³¹⁸ Sõltumatus ei teeni siiski üksnes kohtunikku ennast, vaid kõigi õigusemõistmist taotlevate ja selle õiglusele lootvate inimeste huve.³¹⁹ Seetõttu ei ole kohtu institutsionaalne ega kohtuniku personaalne sõltumatus omaette eesmärgid, vaid vahendid õigusemõistmise korra kohase toimimise, kohtuotsuste kvaliteedi ja tõhusa õiguskaitse tagamiseks, et

³¹⁰ KHN-i 135. istungi protokoll. lk 10. (Siigur, K.).

³¹¹ Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 124. 632 SE. lk 2. (Pakosta, L.–L.); KHN-i 136. istungi protokoll. 12.12.2025. lk 15. (Sarv, J.). – https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/136_0.pdf (28.04.2026).

³¹² KHN-i 136. istungi protokoll. lk 15 (Sarv, J.).

³¹³ RKKKm 07.11.2005, nr 3-1-1-123-05, p 9; RKPJKo 16.03.2021, nr 5-20-7/12, p 43; Ernits, M. *Juridica* 2023/4–5. lk 283.

³¹⁴ Laidvee, J, Saarmets, V. PSK 2020 § 146/21.

³¹⁵ RKÜKo 14.04.2009, nr 3-3-1-59-07, p 32; Ernits, M. *Juridica* 2023/4–5. lk 283.

³¹⁶ Laidvee, J, Saarmets, V. PSK 2020 § 146/22; Ernits, M. *Juridica* 2023/4–5. lk 283; Ginter, J. *Guarantees of Judicial Independence*. – *Juridica International* 1996/1. lk 75 jj.

³¹⁷ Õiguskantsleri asetäitja-nõunik Parrest, N. 2014. lk 3; Lõhmus, U. *Juridica* 2010/2. lk 78.

³¹⁸ RKÜKo 04.02.2014, nr 3-4-1-29-13, p 44.5; Õiguskantsleri asetäitja-nõunik Parrest, N. 2014. lk 3; Lõhmus, U. *Eriarvamus kohtute seaduse projekti juurde*. 607 SE I. 2000; Eesti kohtuhalduse arengustrateegia. 2006. lk 39–40.

³¹⁹ RKÜKo 14.04.2009, nr 3-3-1-59-07, p 32; Ernits, M. *Juridica* 2023/4–5. lk 283; Pilving, I. PSK 2020 § 15/103.

kaitsta isikute õigust tõhusale õiguskaitsele PS §-de 13, 14 ja 15 alusel.³²⁰ Ka Eesti kohtuhalduse 2006. aasta arengustrateegias on sõnastatud kolm enesehalduse eesmärki: tagada kohtuvõimu sõltumatus täitevvõimust, luua õigusemõistmiseks vajalikud tingimused ja kindlustada õigusemõistmise efektiivsus.³²¹ Seega ei seisne kohtuhalduse üleandmise põhjus üksnes abstraktses kohtuvõimu sõltumatuses, vaid selles, et sõltumatuse tugevdamise kaudu soovitakse parandada õigusemõistmise tingimusi ja kohtusüsteemi tõhustust.³²² Selles mõttes on sõltumatus käsitatav mitte iseseisva eesmärgina, vaid alustalana.

Sõltumatuse küsimus on kohtuhalduse reformi puhul kõne all eeskätt seetõttu, et välise sõltumatuse tagamiseks ei piisa üksnes otseste juhiste välistamisest, vaid tõkestada tuleb ka kaudsemad mõjud, mis võivad kohtunike otsuseid suunata, sh on toodud, et need kaudsed mõjurid võivad tuleneda kohtute haldamise mudelist, töötasudest ja muudest tagatistest.³²³ U. Lõhmus seab seejuures kohtute institutsionaalse ja funktsionaalse sõltumatuse kahtluse alla juhul, kui kohtutel puudub finantsiline ja haldussõltumatus, rõhutades, et institutsionaalne sõltumatus ja kohtunike pädevus sõltuvad suuresti materiaalsest vahenditest, mida kohtusüsteemi arenguks eraldatakse, ning olukord, kus kohtuvõimul puudub reaalne võimalus materiaalsete vajaduste kindlaksmääramisel kaasa rääkida, on vastuvõetamatu.³²⁴ Ka endine õiguskantsler Indrek Teder on leidnud, et esimese ja teise astme kohtute haldamine täidesaatva võimu poolt riivab kohtu kui institutsiooni sõltumatust.³²⁵ Eriti tugevalt on õiguskirjanduses kaaluka põhjusena esile toodud kohtusüsteemi eelarvelise sõltumatuse küsimus.³²⁶ M. Rask on leidnud, et kohtuvõimu sõltumatusest ei ole võimalik rääkida seni, kuni kohtuvõimul puudub eelarvemenetluses vahetu väljund parlamentis.³²⁷ ENCJ on samamoodi osutanud, et kogu Euroopa Liidus tunnevad kohtunikud, et kohtusüsteemile kättesaadavate ressursside puudumine mõjutab nende sõltumatust.³²⁸ Sarnasel seisukohal on olnud minister L.–L. Pakosta, kelle hinnangul tuleks kõrvaldada minister ja ministeerium kohtuhalduse otsustuskohtadest, kus neil puudub sisuline lisaväärtus, ning võimaldada kohtutel oma eelarvet ise Riigikogus kaitsta.³²⁹

³²⁰ RKÜKo 22.03.2011, nr 3-3-1-85-09, p 75; RKPJKm 15.12.2009, nr 3-4-1-25-09, p 20; Õiguskantsler Teder, I. 2010. lk 2.

³²¹ Eesti kohtuhalduse arengustrateegia. 2006. lk 53–54.

³²² *Ibidem*, lk 53–54.

³²³ Laidvee, J, Saarmets, V. PSK 2020 § 146/30; Lõhmus, U. PSK 2017 § 146/15; EKm, 08.04.2020, nr C-791/19 R, Euroopa Komisjon vs. Poola, p 66; EKo C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, A. K. jt, 19.11.2019, p 125.

³²⁴ Lõhmus, U. Juridica 2010/2. lk 78; Lõhmus, U. Eriarvamus kohtute seaduse projekti juurde. 607 SE I. 2000.

³²⁵ Õiguskantsler Teder, I. 2010. p 4.

³²⁶ Rask, M. Riigikohtu esimehe ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. lk 72.

³²⁷ *Ibidem*, lk 72.

³²⁸ ENCJ. Guide to the European Network of Councils for the Judiciary. 2023. lk 21.

³²⁹ KHN-i 130. istungi protokoll. lk 36.

Veel enam, on rõhutatud, et kohus peab ka näima sõltumatu.³³⁰ Sõltumatuse nõue ei tähenda, et igasugune täitevvõimu seos kohtunikega oleks iseenesest lubamatu – Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika järgi ei tekita ainuüksi asjaolu, et kohtunikud on ametisse nimetatud täitevvõimu poolt, veel alluvussuhet, kui nad on pärast ametisse nimetamist oma otsuste tegemisel vabad igasugusest mõjust ja survest.³³¹ Seetõttu tuleneb sõltumatuse probleem ka sellest, kas kohtusüsteemi halduse ja rahastuse mudel jätab täitevvõimule võimaluse kohtuvõimu tegevust suunata või vähemalt sellise mulje tekitada.³³² Oluline on, et üldsus oleks veendunud kohtuniku erapooletuses, kuivõrd see tagab usalduse õigusemõistmise vastu, mistõttu ei piisa sellest, et kohtunik on subjektiivselt erapooletu, vaid süsteem peab välistama ka objektiivselt mõistlikud kahtlused, st näima sõltumatu.³³³

Seejuures tuleb kohtuvõimu sõltumatuse tagatiste sisustamisel arvestada ka sellega, mida nende tähenduses mõistetakse teistes demokraatlikes riikides.³³⁴ ENCJ ja CCJE põhimõtted toetavad, et vähemalt teatud kohtuhalduse küsimustes, sh kohtunike valik, koolitus, kohtute haldamine, eelarvevajaduste sõnastamine ja kohtusüsteemi arendamine, peab Euroopa Liidu riikide kohtuvõimul olema sisuline mõju.³³⁵ CCJE on lisaks märkinud, et kohtute nõukogul peaks olema roll infotehnoloogia küsimustes.³³⁶ Lisaks soovivad CCJE, ENCJ ja Veneetsia Komisjon tugevat finantsrolli eelarve küsimustes.³³⁷ Niisiis toetavad rahvusvahelised põhimõtted seisukohta, et kohtuvõimu sõltumatuse kaitseks on põhjendatud anda kohtusüsteemile või teda esindavale sõltumatule organile sisuline roll kohtuhalduses (vt ka eespool ptk 1.1).

Kohtute muutunud roll võimude tasakaalus annab institutsionaalse sõltumatuse tugevdamiseks täiendava põhjuse. Madalmaade kogemus näitab, et halduskohtu kontrolli ja üldisemalt täidesaatva võimu tegevuse kohtuliku kontrolli kasv kutsub esile vajaduse kohtute suurema enesejuhtimise järele.³³⁸ Mida aktiivsemalt kohtud täidesaatva võimu tegevust kontrollivad, seda problemaatilisemaks muutub olukord, kus täitevvõim ise kohtuid haldab. Ka R. Maruste on sj osutanud, et erapooletuse ja sõltumatuse võib kahtluse alla seada olukorras, kus kohus kui vaidluse

³³⁰ Laidvee, J, Saarmets, V. PSK 2020 § 146/23; Lõhmus, U. PSK 2017 § 146/16.

³³¹ Laidvee, J, Saarmets, V. PSK 2020 § 146/23; EIKo 18.10.2018, nr 80018/12, Thiam vs. Prantsusmaa, p 80.

³³² Laidvee, J, Saarmets, V. PSK 2020 § 146/23.

³³³ Lõhmus, U. PSK 2017 § 146/16; Laidvee, J, Saarmets, V. PSK 2020 § 146/23.

³³⁴ Pilving, I. PSK 2020 § 15/104.

³³⁵ ENCJ. Guide to the European Network of Councils for the Judiciary. 2023. lk 12–13; CCJE. Arvamus nr 10(2007). p 42, 73, 75; CCJE. Arvamus nr 24(2021). p 20.

³³⁶ CCJE. Arvamus nr 24(2021). p 24.

³³⁷ ENCJ. Guide to the European Network of Councils for the Judiciary. 2023. lk 12; CCJE. Arvamus nr 10(2007). p 73, 75; OSCE. Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia. 2010. p 6; Veneetsia Komisjon. CDL-AD(2010)004-e. p 54–55.

³³⁸ Mak, E. Judicial Self Government in the Netherlands: Demarcating Autonomy. – German Law Journal. vol 19, nr 7. 2018. lk 1814. – <https://doi.org/10.1017/S2071832200023245> (28.04.2026).

lahendaja on ühe poole, st täitevvõimu finantseerimisel ning organisatsioonilisel ja majanduslikul juhtimisel.³³⁹ Lisaks on R. Maruste osutanud, et ministeeriumi funktsioonide ja valitsemisala laienemise paratamatu tagajärg on kohtute haldusliku juhtimise nõrgenemine ja kohtute vajaduste mattumine teiste sotsiaalselt tundlikumate valdkondade alla.³⁴⁰

Taani kogemus toetab seejuures järeldust, et kohtute haldamise üleandmine täitevvõimult kohtutele võib olla kaalukas eesmärk ka siis, kui kehtiva mudeli tegelikku kahjustavat mõju ei ole võimalik tuvastada.³⁴¹ Taani kohtureformi keskne põhjendus ei olnud mitte see, et toonane süsteem oleks kohtulikku sõltumatust kahjustanud, vaid taheti välistada ka teoreetiline võimalus, et kohtute sõltumatus võiks sattuda kahtluse alla.³⁴² Eeltoodu haakub R. Maruste seisukohaga, et demokraatiat tagavaid mehhanisme tuleb arendada võimalikkuse piiril, sest stabiilsus ega senine poliitiline kultuur ei ole tagasilanguse vastu piisav garantii.³⁴³ Samasugust ettevaatlikku hoiakut toetab ka Põhjamaade analüüs, mille järgi senine poliitiline stabiilsus ei garanteeri tulevikku ning riigivõimude vastastikuse lugupidamise kultuuri tuleb teadlikult hoida ja kaitsta.³⁴⁴ Ka Saksa süsteem ei ole täielikult vastu kohtunike enesejuhtimisele.³⁴⁵ Saksamaa kohtusüsteemi osaks on mitmeid enesehalduse organeid, ehkki valitseb ettevaatlikum institutsionaalne mudel, mis lähtub Saksa rangest arusaamast demokraatlikust legitiimsioonist ja võimude lahususest.³⁴⁶ Siiski on märgitud, et ka Saksa käsitus võib tulevikus muutuda, arvestades vajadust valmisolekuks sellisteks rünneteks kohtuvõimu vastu, nagu Poolas ja Ungaris.³⁴⁷ Seega ei saa täielikult järeldada, et kohtute suurem enesehaldus oleks Saksa tõlgenduste kohaselt põhimõtteliselt välistatud või sõltumatuse seisukohalt ebaoluline.³⁴⁸

Kohtute enesehaldusest rääkides ei tohi siiski keskenduda üksnes kohtute nõukogule kui institutsioonile, vaid kohtute juhtimist tuleb vaadata terviklikult, arvestades ka muid tegelikke kohtuhalduse kandjaid ja kohtusüsteemi juhtimise muutuvat, poliitilistele ja kultuurilistele oludele reageerivat iseloomu.³⁴⁹ See tähendab, et kohtute nõukogu loomine või tugevdamine ei ole iseenesest ravi, vaid üksnes võimalik vahend sõltumatuse tugevdamiseks – ka Euroopa riikide kohtute

³³⁹ Maruste, R. *Juridica* 1995/5. lk 2; Maruste, R. *Juridica* 1997/10. lk 6–7.

³⁴⁰ Maruste, R. *Juridica* 1995/5. lk 10.

³⁴¹ Danmarks Domstole. Historic outline. – <https://www.domstol.dk/om-os/english/historic-outline/> (28.04.2026).

³⁴² *Ibidem*.

³⁴³ Maruste, R. *Juridica* 1998/7. lk 3.

³⁴⁴ Aarli, R., Sanders, A. 2023. lk 33.

³⁴⁵ Kosař, D. Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe. – *German Law Journal*. vol 19, nr 7, lk 1581, 1601. 2018. – <https://doi.org/10.1017/S2071832200023178> (28.04.2026).

³⁴⁶ *Ibidem*, lk 1581.

³⁴⁷ *Ibidem*, lk 1581.

³⁴⁸ *Ibidem*, lk 1581.

³⁴⁹ *Ibidem*, lk 1571.

nõukogude tegevust võrdlevad uurimused osutavad, et kohtute nõukogud ei ole sõltumatuse parandamisel kõikjal võrdselt mõjusad.³⁵⁰ Üldjoontes on leitud, et kohtute nõukogud suudavad harva parandada süsteeme, mis on varem olnud sõltumatuse osas olulisel määral puudulikud, kuid nad on edukamad juba suhteliselt hästi toimivate kohtusüsteemide kvaliteedi tõstmisel.³⁵¹ Madalmaade ja Iirimaa kohtute nõukogude praktika näitab, et kohtute nõukogu võib toimida hästi siis, kui eesmärk on eeskätt tõhususe parandamine ning kohtusüsteemis on juba olemas tugev sõltumatuse kultuur.³⁵² Madalmaades on käsitatud kohtute nõukogu loomise positiivse aspektina kohtusüsteemi positsiooni tugevnemist täitevvõimu suhtes, kusjuures nõukogu toimib kohtute ja täitevvõimu vahel puhvrina, mh eelarveläbirääkimistel.³⁵³ Kuivõrd eeltoodud 2025. aasta näitajate järgi on Eesti kohtusüsteem heal järjelt, võiks kohtute nõukogu seega Iirimaa ja Madalmaade näitel kohtusüsteemi tõhusust tõsta.

Seega on kohtuhalduse reformi kasuks esitatud põhjus vajadus vähendada täitevvõimu otseseid ja kaudseid mõjusid kohtusüsteemi haldamisel, eeskätt eelarve, personali ja üldise halduspoliitika kujundamisel, et tagada seeläbi õigusemõistmiseks kohased tingimused, õigusemõistmise tõhusus ja üldsuse usaldus ning toetada isikute õigust tõhusale õiguskaitsele. Kohtute sõltumatus on kohtuhalduse reformi eesmärgina pealtnäha kaalukas põhjus.

3.1.2. Kohtuhalduse üleandmise mõju kohtute sõltumatusele ja õigusemõistmise tõhususele

Samas ei saa kaaluka põhjuse hindamisel piirduda väitega, et suurem institutsionaalne sõltumatus on alati parem. CCJE on rõhutanud, et ükski võim, sh kohus, ei saa olla täielikult sõltumatu kõikvõimalikest mõjudest ning kohtuvõim toetub teiste võimuharude antavatele ressursidele ja teenustele.³⁵⁴ Oluline ei ole seega täielik eraldatus, vaid see, et teised võimuharud ei mõjutaks esimese ja teise astme kohtuid lubamatult.³⁵⁵ Seejuures on Euroopa riikide praktikale tuginedes rõhutatud, et üksnes sellise organi loomine ei taga veel iseenesest vastutust, läbipaistvust ega kohtusüsteemi tõhusust.³⁵⁶ Seetõttu ei saa kaaluka põhjuse olemasolu tuletada pelgalt sellest, et reformi vormiks on kohtute nõukogu loomine, vaid tuleb hinnata, kas konkreetset üleantavad pädevused ja uus kohtuhalduse mudel ka tegelikult tugevdavad sõltumatust ja parandavad süsteemi toimimist.

³⁵⁰ Kosař, D. 2018. lk 1571; Urbániková, M, Šípulová, K. Failed Expectations: Does the Establishment of Judicial Councils Enhance Confidence in Courts? – German Law Journal. vol 19, nr 7, lk 2127–2130. 2018. – <https://doi.org/10.1017/S2071832200023348> (28.04.2026).

³⁵¹ Urbániková, M, Šípulová, K. 2018. lk 2127–2130.

³⁵² *Ibidem*, lk 2130.

³⁵³ Mak, E. 2018. lk 1816.

³⁵⁴ CCJE. Arvamus nr 18 (2015). p 11.

³⁵⁵ *Ibidem*, p 11.

³⁵⁶ Aarli, R, Sanders, A. 2023. lk 6.

Kohtuhalduse reformi ettevalmistavatest aruteludest ei ilmne kindlust, et eelarvepädevuse üleandmine tooks kaasa kohtusüsteemi parema toimimise. Töögrupi lähteülesanne nägi algselt ette, et õigusloome ja eelarveprotsess jäävad ministeeriumi kanda ning kohtutele antakse üle muud kohtuhalduse ülesanded, mis näitab, et ka ettevalmistusfaasis peeti just eelarvelisi ja normiloomelisi pädevusi tundlikuks.³⁵⁷ Heiki Loot märkis KHN-i 130. istungil selgelt, et kohtute ja kohtunike pikaajalise eesmärgina nähtud eelarvelise iseseisvuse toimimist ei osata töögrupi poolt ette näha ning mõistlikuks peetakse esmalt jälgida, kuidas töötab põhiseaduslike institutsioonide uus eelarvestamise kord, ning seejärel sellest kohtute eelarve osas järeldusi teha.³⁵⁸ Jõulisema eelarvelise muudatuse lahenduse pooldajad toetusid seejuures argumendile, et praegune poliitiline võimalus tuleb ära kasutada, mitte sellele, et uue mudeli parem toimimine oleks veenev, tsiteerides KHN-i liiget: „Mingis mõttes võim vedeleb maas. Võib-olla, kui me seda hetke ära ei kasuta, siis seda rohkem ei pruugi tulla.”³⁵⁹

Ka pilguheit teiste riikide praktikasse ei võimalda teha selget järeldust, et kohtute nõukogu loomine toob iseenesest kaasa suurema usalduse, parema rahastuse või tõhusama õigusemõistmise.³⁶⁰ Isegi Põhjamaades Soome näitel ei ole kohtute enesekorraldus lahendanud rahastuse probleemi.³⁶¹ Postkommunistlike riikide puhul on Rumeenia, Sloveenia ja Slovakkia näitel täheldatud, et kohtute nõukogud ei ole suutnud kultuuriliste (sh totalitarismi taust, poliitikute ja kohtunike vahelised formaalsed ja mitteformaalsed võrgustikud, kohtulik korporatiivsus) ja institutsionaalsete (sh ebapiisav organisatsiooniline suutlikkus tõhusaks toimimiseks) eripärade tõttu oluliselt sõltumatust, läbipaistvust ega avalikku usaldust parandada põhjusel, et kommunistlikud režiimid on kahandanud üldsuse usaldust riigi ja selle organite vastu, sh kohtuvõimu vastu.³⁶² Seda tõendab ka asjaolu, et Euroopa riikide võrdluses on vanemate Euroopa Liidu liikmesriikide elanikkonna usaldus õigussüsteemi vastu suurem kui hiljem Euroopa Liiduga liitunud riikide oma.³⁶³ Kohtute nõukogu loomine on seega tulemuslikum riikides, kus kohtusüsteem on juba varem olnud suhteliselt hästi toimiv ja reformi eesmärk on pigem tõhususe tõstmine kui sõltumatuse ülesehitamine.³⁶⁴ Tuleb küsida, kuhu sellel skaalal asetub Eesti kohtusüsteem, sj kas Eesti kohtuvõim on suutnud Nõukogude Liidu lagunemise järel maine taastada. Igatahes ei ole Eesti jõudnud järele Põhjamaadele, arvestades,

³⁵⁷ KHN-i 130. istungi protokoll. lk 48; KHN-i 127. istungi protokoll. lk 11–14.

³⁵⁸ KHN-i 130. istungi protokoll. lk 48–49.

³⁵⁹ *Ibidem*, lk 48–50. (Kõve, V.).

³⁶⁰ Urbániková, M, Šipulová, K. 2018. lk 2122, 2127–2130; Aarli, R, Sanders, A. 2023.

³⁶¹ Aarli, R, Sanders, A. 2023. lk 32.

³⁶² Urbániková, M, Šipulová, K. 2018. lk 2122, 2127–2128.

³⁶³ *Ibidem*, lk 2122.

³⁶⁴ *Ibidem*, lk 2127–2128.

et Eestis tajus kohtute ja kohtunike sõltumatust 2025. aastal heana 59% elanikkonnast ja 47% ettevõtetest, Soomes olid näitajad vastavalt 89% ja 90% ning Taanis 81% ja 82%.³⁶⁵

Eesti kohtuhalduse mudeli vaates on keskne eelarve küsimus. Kohtuasjade kvaliteet ja menetluse kiirus sõltuvad eelkõige sellest, kas kohtusüsteemis on piisavalt kohtunikke, abilisi ja tehnilisi vahendeid, st ressurssidest, mida riik kohtutele tegelikult eraldab.³⁶⁶ Seetõttu ei saa kohtuhalduse mudeli muutmist hinnata lahus kohtusüsteemi rahastamisest ega sellest, kes ja millises menetlusetapis suudab kohtute vajadusi riigieelarves tõhusalt kaitsta.³⁶⁷ Kohtute nõukogu loomise pooltargumendina on rõhutatud, et vahetum juurdepääs eelarveprotsessile võib tugevdada kohtusüsteemi positsiooni ning siduda senisest tihedamalt seadusandja otsused kohtutele pandavate ülesannete ja nende täitmiseks eraldatavate vahenditega.³⁶⁸ Tallinna Ringkonnakohus on seejuures osutanud, et kui seadusandja määrab kohtukaebõiguse, edasikaebõiguse ja menetluskorra kaudu kohtute töö mahu, siis on suuresti seadusandja määrata ka see, kui suures ulatuses õigusemõistmist rahvas soovib ning millised ressursid selleks anda tuleb.³⁶⁹ Samas rõhutati ka, et kohtukorralduslikest muudatustest üksi ei piisa ressursipuuduse kõrvaldamiseks ning paralleelselt oleks vaja vähendada ka kohtuasjade arvu ja menetluskoormust seadusandlike muudatustega.³⁷⁰

Praktikas tekib tõsine kahtlus, kas uus mudel tagaks kohtutele piisava ja stabiilse rahastuse.³⁷¹ Riigikohus on kooskõlastusmenetluses nimetanud just seda eelnõu kõige tõsisemaks probleemiks, märkides, et tegelikud garantiid kohtusüsteemi tõhusa rahastamise tagamiseks puuduvad.³⁷² Seejuures on ministeeriumil seni olnud võimalus kohtute jooksvat ressursipuudust tasandada oma eelarvepuhvri kaudu, kuid eelnõu kohtutele samaväärset puhvrit ette ei näe.³⁷³ Samadele rahastusgarantiide puudumise ja senise JDM-i eelarvepuhvri kadumise riskidele on osutanud ka Villu

³⁶⁵ Euroopa Komisjon. 2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Estonia. lk 4; Euroopa Komisjon. 2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Finland. lk 4; Euroopa Komisjon. 2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Denmark. lk 4.

³⁶⁶ Lõhmus, U. *Juridica* 2010/2. lk 81.

³⁶⁷ Pikamäe, P. 2026; Möttus, A, Laurand, A. 632 SE. lk 4–5.

³⁶⁸ Lõhmus, U. *Juridica* 2010/2. lk 81; Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse kooskõlastustabel (kohtukorralduse muudatused). JDM/26-0065, esitatud Vabariigi Valitsusele 16.02.2026. lk 61. (Tallinna Ringkonnakohus). – <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/90fea85d-e936-45f8-a43b-dd7bf5c21e54> (28.04.2026); Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse kooskõlastustabel (kohtumenetluse kiirendamine). 854 SE. lk 53. (Tallinna Ringkonnakohus). – <https://www.riigikogu.ee/download/4f9407c9-aaea-41ee-93a8-71a71350830c> (28.04.2026).

³⁶⁹ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse kooskõlastustabel. 854 SE. lk 53–54. (Tallinna Ringkonnakohus).

³⁷⁰ *Ibidem*, lk 54. (Tallinna Ringkonnakohus).

³⁷¹ Ernits, M. 632 SE. lk 12; vt ka I. Pilvingu märkust, et tõsiselt tuleb võtta ohtu, et kohtute eelarvepositsioon võib halveneda: Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 124. 632 SE. lk 6.

³⁷² Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse kooskõlastustabel. 854 SE. lk 4–5. (Riigikohus).

³⁷³ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse kooskõlastustabel. 854 SE. lk 4–5. (Riigikohus).

Kõve.³⁷⁴ Samuti ei taga eelnõu, et kohtud saaksid kasutada näiteks täitmata kohtunikukohtade arvelt vabanevat rahastust.³⁷⁵

Riski süvendab Eesti eelarveprotsessi ülesehitus. Riigieelarve põhisuunad lepitakse Vabariigi Valitsuses kokku enne Riigikogu menetlust ning parlamentaarne staadium on liiga hiline hetk selleks, et rahalist positsiooni sisuliselt parandada.³⁷⁶ Kui kohtute nõukogu asub oma finantsvajadusi kaitsma alles pärast Vabariigi Valitsuse kokkulepete sõlmimist, on kohtute nõukogu võimalus lisarahastust saavutada oluliselt nõrgem kui ministril, kes osaleb eelarve kujundamises algusest peale.³⁷⁷ Seejuures ei ole kohtute nõukogu otseläbirääkimised Riigikoguga otstarbekad, sest need ei taga riigieelarveprojekti tasakaalu ning kogu tegelik info riigi eelarveliste võimaluste kohta on ministeeriumil.³⁷⁸ Kohtute eelarvet ei saa kujundada ülejäänud riigieelarvest lahus, sest see eeldab selle kooskõlastamist teiste sama oluliste riiklike ülesannete rahastamisega.³⁷⁹ Seetõttu on vajalik ministeeriumidevaheline kooskõlastamine.³⁸⁰ Sama probleemi on nähtud juba varasemates reformivaidlustes. 2001. aasta debatist pärinev tähelepanek, et kohtud võivad isehaldamise korral jääda eelarvemenetluses vaeslapse ossa ja et nende huvid oleksid paremini kaitstud ministri kaudu, ei ole oma tähendust kaotanud.³⁸¹ Ka 2002. aastal vastu võetud kohtute seaduse seletuskirjas leiti, et täitevvõimul on parem võimalus varustada kohtuid materiaalsete ressurssidega, kuivõrd ministeerium on eelarve kujundamise protsessis tõhusamalt esindatud, sj vähendab see kohtute ülekoormamist tehniliste ja poliitiliste läbirääkimisküsimustega.³⁸² Kehtiva lahenduse eesmärk on mh vältida kohtuvõimu sisenemist poliitiliste jõudude debatti, milles neutraalsel kohtuvõimul puudub kohane roll.³⁸³

Lisaks tekib küsimus, kellel on haldusmudeli järgi kohtusüsteemi vajaduste hindamiseks analüütiline võimekus. Töögrupi aruteludes peeti algselt oluliseks, et mudeli puhul, kus eelarvelised pädevused jäävad täitevvõimule, osaleb täitevvõim oma analüütilise võimekusega, sest õigussüsteemi tuleb käsitada tervikuna ning Riigikogu rahaliste otsuste tegemiseks on vaja andmeid ja nende

³⁷⁴ Kõve, V. Kas kohtusüsteemi on vaja reformida ja millised on sellega seotud hirmud? – *Juridica* 3/2026. lk 243.

³⁷⁵ *Ibidem*, lk 243.

³⁷⁶ Pikamäe, P. 2025.

³⁷⁷ *Ibidem*; Möttus, A, Laurand, A. 632 SE. lk 4–5.

³⁷⁸ Eesti kohtuhalduse arengustrateegia. 2006. lk 74.

³⁷⁹ Hillgruber, C. – Dürig, G, jt (koost). Grundgesetz. Kommentar. (Põhiseaduse kommentaar). 106. täiendvjl. 2024. Grundgesetz Art. 97 äärenr 113; Möttus, A, Laurand, A. JDM/25-1232. lk 6.

³⁸⁰ Hillgruber, C. Grundgesetz Art. 97 äärenr 113; Möttus, A, Laurand, A. JDM/25-1232. lk 6.

³⁸¹ Pärna, P; Ernits, M. 632 SE. lk 10.

³⁸² Kohtute seaduse seletuskiri. 607 SE I. p 3.9.

³⁸³ Pikamäe, P. PSK 2022. § 146/11.

süsteemiseeritud analüüsi.³⁸⁴ Riigikogu rahanduskomisjonil puudub vajalik teave ja analüütiline võimekus eelarve sisuliseks aruteluks.³⁸⁵ Ka H. Loot on märkinud varasemates aruteludes, et eelnõusse tuleks lisada säte, et minister kuulatakse rahanduskomisjonis ära.³⁸⁶ Analüüsivõimekuse küsimus on ilmnunud juba kehtiva KHN-i puhul. On osutatud, et kehtival KHN-il puudub tugisüsteem, mis koostaks vajalikke analüüse, sj kohtu esimees esindab vaid oma kohut, tal puudub ülevaade teiste kohtute vajadustest, seetõttu ei taga killustatud mudel tõhusat juhtimist.³⁸⁷ On leitud ka, et esimese ja teise astme kohtute alarahastamise probleem taandub suuresti sellele, et puudub piisavalt sisukas kohtuteülene vaade, mille alusel hinnata kohtuasutuste tegelikke vajadusi ja nende kaitsmise võimekust eelarveläbirääkimistel.³⁸⁸ Seega seisneb küsimus ka selles, kellel on võimekus koguda, analüüsida ja anda ülevaade kohtusüsteemi kui terviku vajadustest.

Eelnõu JDM/26-0065 seletuskirjas väideti, et kohtute nõukogul on parim ülevaade kohtusüsteemi tegelikest vajadustest, mis võimaldab ressursse suunata nt kõige kriitilisemate valdkondade koolitustele.³⁸⁹ See käsitus eeldab, et kohtute nõukogul on olemas analüütiline tugi, mille najal sellist ülevaadet kujundada. Kui täitevvõimu senine analüütiline tugi kaob, kuid ei ole asendatud kohtute nõukogu enda analüüsivõimekusega, jääb kaheldavaks, kuidas saab nõukogu tegelikult omada kohtuteülest teadmist ja selle põhjal eelarvet planeerida ja ressursse jaotada. Käesoleva eelnõuga kavandatakse KS § 43¹ lg 3 leevendab olukorda, sätestades JDM-ile kohustuse esitada kohtute eelarveprojekti sisendina ülevaade õigusloome muudatuste ning infosüsteemide ja digiarenduste mõjust kohtute töökorraldusele ja eelarvevajadusele. Seletuskirjas on sätet põhjendatud sellega, et sisend võimaldab siduda kohtusüsteemi eelarvet laiemate riiklike eesmärkidega ning ministeeriumil on terviklik ülevaade kavandatavatest menetluslike muudatuste ja IT-arenduste mõjudest kohtute koormusele, tööprotsessidele ja eelarvevajadusele, mis võimaldab realistlikumalt hinnata uute ülesannete täitmiseks või menetlusmahtude muutumisega toimetulekuks vajalikke ressursse.³⁹⁰

Seejuures on küsimuse all, kas kohtusüsteemile antakse reaalsuses üle ka õigusemõistmiseks vajalik ressursibaas, sh IT-lahenduste osas. Tallinna Ringkonnakohus on osutanud, et eelnõu ei taga kohtusüsteemile infotehnoloogia arendamiseks vajalikku raha, kuigi just IT-lahendustel on tulevikus

³⁸⁴ KHN-i 130. istungi protokoll. lk 48–49.

³⁸⁵ Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 124. 632 SE. lk 6. (Loot, H.).

³⁸⁶ *Ibidem*, lk 6. (Loot, H.).

³⁸⁷ Asi, A, et al. Sõltumatu(se) juhtimine. – Kohtute aastaraamat. 2022. – <https://aastaraamat.riigikohus.ee/soltumatuse-juhtimine/> (28.04.2026).

³⁸⁸ Asi, A. Kohtute rahastamine: vajadus selgema lähenemise järele. – *Juridica* 2021/6. lk 471.

³⁸⁹ Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. JDM/26-0065. lk 45; praegusest eelnõust on selgitus eemaldatud, kuivõrd sellega avati eelnõu KS § 41¹ lg 1 p 8 kohtunike koolitusprogrammi osas ettepanekute tegemist, mis pädevuste nimekirjast eemaldati.

³⁹⁰ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 854 SE. lk 65.

kohtute töö kiiruse ja kvaliteedi parandamisel keskne roll.³⁹¹ Ka Riigikohus on märkinud, et KIS-i arendusrahad ei ole tagatud, kuid selle arendamise tähtsust ei maksa alahinnata.³⁹² Seega ei seisne küsimus üksnes selles, kas kohtutele võimaldatakse rohkem formaalset sõltumatust, vaid kas neile antakse ühtlasi piisavad vahendid ja tegelik kontroll oma ülesannete täitmise üle. Kui kohtusüsteem peab kandma haldus- ja eelarvevastutust, kuid ei saa eelarve kujundamisel oma positsiooni tulemuslikult kaitsta, võib kohtute sõltumatus hoopis väheneda ja tõhusus langeda.³⁹³

Käesoleva eelnõu lahendus, mille järgi peaks esimese ja teise astme kohtute eelarvet Riigikogus kaitsma kohtute nõukogu esimehena Riigikohtu esimees või kohtute nõukogu nimetatud esindaja, tekitab lisaks rahastamisriskile ka huvide konflikti ohu.³⁹⁴ Riigikohtu esimees peaks esindama paralleelselt nii Riigikohtu enda kui ka esimese ja teise astme kohtute huve, kuid piiratud ressurside tingimustes võivad need huvid üksteisega konkureerida.³⁹⁵ Tartu Ringkonnakohus on märkinud, et ei saa pidada õiglaseks nõuda ühelt ja samalt isikult olukorras, kus kõigile ei pruugi raha jätkuda, valikut Riigikohtu ja madalamate astmete kohtute vahel.³⁹⁶ Ka Riigikohus on juhtinud tähelepanu huvide konflikti ohule.³⁹⁷ Samuti on rahvusvahelises õiguskirjanduses osutatud, et Riigikohtu esimehe topeltroll Riigikohtu esimehe ja kohtute nõukogu juhina on küsitav lahendus, kuna see koondab ülemäära palju võimu ühe isiku kätte.³⁹⁸ Lisaks on rõhutatud, et kui kohtusüsteemi eelarve kaitsmine sõltub Riigikohtu esimehe esindusvõimest parlamendi ees, võib õigusemõistmise rahastamine hakata sõltuma sellest, kas tal on selleks piisav poliitiline toetus.³⁹⁹

Lisaks kohtute nõukogu parlamentaarse kontrolli ja vastutuse küsimusele (parlamentaarsete kontrolli kohta vt eespool pkt 2.2.1) on üks uue mudeli riske üldine vastutuse killustumine. Kuigi töögrupi ja eelnõu seletuskirja eesmärk oli vähendada senist vastutuse hajumist ministeeriumi, KHN-i ja Riigikohtu vahel⁴⁰⁰, ei näi lahendus seda eesmärki saavutavat. Seletuskirja järgi teeb kohtute nõukogu strateegilised otsused kohtute ja KHT eelarve täitmise ning raamatupidamise korralduse kohta, samal

³⁹¹ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse kooskõlastustabel. 854 SE. lk 54. (Tallinna Ringkonnakohus).

³⁹² *Ibidem*, lk 5. (Riigikohus).

³⁹³ Ernits, M. 632 SE. lk 12.

³⁹⁴ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse kooskõlastustabel. 854 SE. lk 29–31. (Tartu Ringkonnakohus); Ernits, M. 632 SE. lk 12.

³⁹⁵ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse kooskõlastustabel. 854 SE. lk 29–31. (Tartu Ringkonnakohus); Ernits, M. 632 SE. lk 12.

³⁹⁶ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse kooskõlastustabel. 854 SE. lk 29–31. (Tartu Ringkonnakohus).

³⁹⁷ *Ibidem*, lk 5. (Riigikohus).

³⁹⁸ Kosař, D. 2018. lk 1590.

³⁹⁹ Ilvest, J, et al. 649 SE. lk 3–4.

⁴⁰⁰ Loot, H, Laaring, M. 2023; Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 854 SE. lk 13.

ajal kui KHT peab eelarvevahendeid igapäevaselt haldama ja nende üle arvestust pidama.⁴⁰¹ Riigikohus on osutanud, et eelnõu järgi osalevad haldusülesannete täitmises paralleelselt kohtute nõukogu, kohtud ja nende esimehed, KHT, osaliselt jätkuvalt ministeerium ning eelarve osas ka Riigikogu.⁴⁰² Selline mudel jätab rollid laialivalguvaks ega taga tegelikku otsustusõigust kohtusüsteemi olulistes küsimustes.⁴⁰³ Lisaks võib kohtute enesehaldus omakorda soodustada poliitilisi vaidluseid ja kohtuvõimu sisest või välist politiseerumist.⁴⁰⁴ Ka Saksa õiguskirjanduses on hoiatatud, et poliitiliste ja demokraatlikult vastutust nõudvate otsuste üleandmine kohtusüsteemile võib raskendada kohtuvõimu neutraalset tegutsemist õigusemõistmisel.⁴⁰⁵

Probleem süveneb, kui eeldada, et kohtute nõukogu peaks tegelema ka operatiivjuhtimisega.⁴⁰⁶ Selline eeldus ei ole realistlik, arvestades, et Riigikohtu esimehe ja ka teiste liikmete põhiülesanded jäävad samaks ja töökoormust enamasti ei vähendata.⁴⁰⁷ Sama mure ilmnes ka töögrupi aruteludes, kus mõõndi, et uuel kohtute nõukogul tuleks lahendada palju praktilisi küsimusi, kuid samas nähti igapäevase töö kandjana pigem KHT-d, kes viib ellu kohtute nõukogu otsuseid.⁴⁰⁸ Kui kohtute nõukogu on mõeldud aktiivseks juhtimisorganiks, peab tal olema selleks reaalne töövõime. Kui aga operatiivjuhtimine jäetakse KHT-le, peaks just KHT-l ja selle direktoril olema selgelt määratud juhtimisvolitused ja vastutus. Kavandata KS § 41² lg 6 jätab KHT pädevused ja struktuuri aga kohtute nõukogu määrata. V. Kõve on märkinud, et õigusemõistmise korrahase korraldamise vastutus ei saa jaguneda kaheksa kohtuesimehe ja 11 kohtute nõukogu liikme vahel, keda peaks ebamäärase pädevusega toetama JDM ja KHT.⁴⁰⁹ Lahendusena on ta näinud kohtute ühendamist ja juhtimistasandite enam konsolideerimist, mille puhul oleks kohtute nõukogu roll strateegiline ja keskne roll kuuluks KHT-le.⁴¹⁰ Priit Kama on seevastu leidnud, et kui keskne roll jääb KHT-le, hakkavad tegevjuhtkonna ülesandeid täitma sisuliselt tugiteenuste esindajad, samal ajal kui kohtunikud kohtute nõukogu liikmetena saaksid õigusemõistmise seisukohalt olulistele puudustele

⁴⁰¹ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 854 SE. lk 60.

⁴⁰² Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse kooskõlastustabel. 854 SE. lk 1–3. (Riigikohus).

⁴⁰³ *Ibidem*, lk 1–3. (Riigikohus).

⁴⁰⁴ Kosař, D. 2018. lk 1571.

⁴⁰⁵ Mõttus, A, Laurand, A. 632 SE. lk 2; Hillgruber, C. Grundgesetz Art. 97 äärenr 113.

⁴⁰⁶ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse kooskõlastustabel. 854 SE. lk 1–3. (Riigikohus).

⁴⁰⁷ *Ibidem*, lk 1–3. (Riigikohus), lk 28 (Tartu Ringkonnakohus).

⁴⁰⁸ KHN-i 130. istungi protokoll. lk 19–21.

⁴⁰⁹ Kõve, V. *Juridica* 3/2026. lk 243.

⁴¹⁰ *Ibidem*, lk 243.

üksnes tähelepanu juhtida ja nende mõju parimal juhul leevendada.⁴¹¹ See ei taga aga, et kohtunikud suudaksid õigusemõistmise vajadusi selgelt kehtestada.⁴¹²

Lisaks tähendab ministri asemel kollegiaalse organi kujundamine ka ainuisikulise otsustusõiguse hajutamist⁴¹³, kollegiaalne juhtimisvorm ei pruugi aga kohtuhalduses hästi toimida. P. Pikamäe on kohtute üldkogu näitel osutanud, et kohtute haldamisel vajatakse selget juhtimisvastutust ning kollegiaalne otsustusvorm ei pruugi tagada ei paindlikkust ega vastutuse selgust.⁴¹⁴ Sama loogika kajastus 649 SE seletuskirjas, kus eelarvega seotud juhtiv otsustuspädevus anti Riigikohtu esimehele põhjendusega, et igapäevase operatiivse juhtimisega seotud küsimusi ei saa jätta eri võimuharude esindajatest koosnevale kollegiaalsele organile.⁴¹⁵ Seetõttu ei ole uues mudelis selge, kes tegelikult juhib ja kes tulemuse eest vastutab.⁴¹⁶ Seetõttu jääb ka küsitavaks, kas kohtusüsteemis tekib otsustusvõimeline keskne vastutav institutsioon, millel oleks tegelik suutlikkus juhtimist kanda, või ähvardab uus mudel vastutuse hajumist süvendada.

Seejuures tuleks kaaluda kohtute nõukogu põhiküsimuste reguleerimist põhiseaduse tasandil, et tagada kohtute nõukogu vastupidavus potentsiaalsele tulevasele poliitilisele ümberkujundamisele. CCJE, ENCJ ja Veneetsia Komisjon lähtuvad arusaamast, et kohtute nõukogu õiguslik alus ning selle peamised elemendid, sh nõukogu koosseis, põhifunktsioonid, liikmete ametis püsimise tagatised ja sõltumatus seadusandlikust ja täidesaatvast võimust, peaksid võimaluse korral olema sätestatud põhiseaduses.⁴¹⁷ Euroopa praktika ei ole ühtne. ENCJ andmetel ei ole Taani, Soome, Iirimaa, Läti ja Madalmaade kohtute nõukogudel sellist põhiseadusliku staatuse kaitset, samas kui Ungaris ja Leedus on need põhiseaduses sätestatud.⁴¹⁸ Seejuures on 2010-ndate arengud Poolas ja Ungaris tugevdanud arusaama, et kohtute nõukogud muutuvad poliitiliste ümberkujundamiste sihtmärgiks just siis, kui nende põhitunnused on jäetud liiga kergesti muudetavaks.⁴¹⁹

Poola kohtute nõukogul eksisteeris küll põhiseaduslik alus, kuid põhiseadus ei määranud piisavalt täpselt, kuidas nõukogu kohtunikest liikmeid valitakse – see tõlgendusruum võimaldas 2017. aasta

⁴¹¹ Kama, P. *Curia semper reformanda est.* – *Juridica* 3/2026. lk 264.

⁴¹² Kama, P. *Juridica* 3/2026. lk 264.

⁴¹³ Ernits, M. 632 SE. lk 19.

⁴¹⁴ Pikamäe, P. 2026.

⁴¹⁵ Kohtute seaduse seletuskiri. 649 SE. lk 49–50.

⁴¹⁶ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse kooskõlastustabel. 854 SE. lk 1–3. (Riigikohus).

⁴¹⁷ ENCJ. *Guide to the European Network of Councils for the Judiciary*. 2023. lk 10; CCJE. Arvamus nr 24(2021). p 10; Veneetsia Komisjon. CDL-AD(2025)038. p 27.

⁴¹⁸ ENCJ. *Guide to the European Network of Councils for the Judiciary*. 2023. lk 59, 62, 80, 86, 96, 76, 89. Sellest ülevaatest tuleb siiski juhinduda ettevaatlikult, kuivõrd see põhineb riikide esindajate täidetud küsimustikul ning ei välista täielikult ebatäpsusi üksikute riikide kirjelduses.

⁴¹⁹ Kosař, D. 2018. lk 1570; Aarli, R, Sanders, A. 2023. lk 8.

reformiga muuta süsteemi nii, et kohtunikest liikmete valimine anti üle parlamendile.⁴²⁰ Reformi tulemusel vähenes kohtunike roll nõukogus ning kohtusüsteemi üle koondati suurem võim täidesaatva võimu kätte.⁴²¹ Veneetsia Komisjon järeldas seetõttu, et põhiseaduses tuleks sätestada mitte ainult nõukogu olemasolu, vaid ka liikmete valimise viis, ametiaja tagatised, põhifunktsioonid ning rahva osaluse vormid.⁴²² Ka Ungari areng kinnitab, et autoritaarsed või populistlikud poliitilised jõud pööravad erilist tähelepanu kohtute enesehaldusorganite kontrollimisele, st et kohtute nõukogu võib täita kaitsefunktsiooni ainult seni, kuni tema enda üleschitust ja toimumisaluseid ei muudeta poliitilise tahte järgi.⁴²³ Seega ei pruugi piisata üksnes sellest, et kohtute nõukogu luuakse seadusega. Kui eesmärk on luua püsiv ja poliitilise kultuuri suhtes vastupidav kohtuhalduse organ, toetavad Euroopa standardid vähemalt selle põhitunnuste viimist põhiseaduse tasandile. Eestis on see argument seda kaalukam, et kavandataval kohtute nõukogul puuduks praegu isegi niisugune põhiseaduslik kaitse, nagu oli Poola kohtute nõukogul enne 2017. aasta reforme⁴²⁴. Seetõttu tuleks kaaluda, kas kohtute nõukogu loomine ja selle põhijooned vajavad Eestis põhiseaduslikku sätestust, et vältida olukorda, kus seadusandja saab selle Riigikogu koosseisu häälteenamusega, st konstitutsioonilise seadusega, ümber kujundada.

Kokkuvõttes ei saa kohtute nõukogule ulatuslike kohtuhalduse pädevuste üleandmisest järeldada, et see tagaks tegelikkuses suurema sõltumatuse või parandaks automaatselt õigusemõistmise tingimusi ja tõhusust. Positiivne mõju oleks usutav siis, kui luuakse mh toimiv eelarvemudel (nt jättes eelarve kaitsmisvastutuse ministrile⁴²⁵), tagatakse kohtusüsteemi tegelik võime oma eelarvehuve eelarveprotsessis kaitsta, luuakse piisav analüüsivõimekus, välditakse huvide konflikte, säilitatakse poliitilise vastutuse selgus, hoitakse ära vastutuse killustumine, määratletakse üheselt kohtute nõukogu, KHT ja nende juhtide rollid ning vastutus, tagatakse operatiivne töövõime, antakse kohtusüsteemile täielik kontroll ka õigusemõistmist toetavate võtmeressursside, sh IT-arenduste üle, ning vajaduse korral sätestatakse kohtute nõukogu põhitunnused põhiseaduse tasandil. Kavandatava eelnõu puhul puudub aga kindlus, et uus mudel suudab kohtutele tagada parema rahastuse ning kiirema ja kvaliteetsema õigusemõistmise, suurendades seeläbi sõltumatust, sj peab ka Riigikohus

⁴²⁰ Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjon. Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe on the Draft Law Amending the Law on the National Council of the Judiciary of Poland. CDL-PI(2024)009. 08.05.2024. p 7–8, 12. – <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2024-018-e> (28.04.2026).

⁴²¹ Veneetsia Komisjon. CDL-PI(2024)009. p 12; Śledzińska-Simon, A. The Rise and Fall of Judicial Self-Government in Poland: On Judicial Reform Reversing Democratic Transition. – German Law Journal. vol 19, nr 7, lk 1840. 2018. – <https://doi.org/10.1017/S2071832200023257> (28.04.2026).

⁴²² Veneetsia Komisjon. CDL-PI(2024)009. p 76.

⁴²³ Kosař, D. 2018. lk 1570; Śledzińska-Simon, A. 2018. lk 1840.

⁴²⁴ Veneetsia Komisjon. CDL-PI(2024)009. p 7–8.

⁴²⁵ Ernits, M. 632 SE. lk 12.

modelit kohtusüsteemi korralduse ja juhtimise osas ebatõhusaks⁴²⁶. Seega ei saa veenvalt järeldada, et kohtute sõltumatus kujutaks endast piisavalt kaalukat põhjust kohtuhalduse reformi elluviimiseks. Pigem toob uus haldusmodel esile uued riskid, mille tegelik mõju on kohtusüsteemi tõhususele ja sõltumatusele on ebaselge.

3.2. Üleantavate kohtuhalduse pädevuste olulisus

Järgnevalt tuleb hinnata eelnõuga kohtute nõukogule üleantavate pädevuste olulisusastet, sj selgitada, millised ülesanded eeldavad normiloomelist pädevust. Sellest sõltub, millised pädevused on sedavõrd olulised, et peavad jääma PS § 149 lg 4 ja PS § 104 lg 2 p 14 mõttes seadusandja pädevusse või PS § 3 lg 1 järgi vähemalt täitevvõimu korraldada, ning millised pädevused on lubatud anda üle põhiseaduses nimetatata organile kohtute nõukogule. Seejuures tuleb arvesse võtta eelneva analüüsi tulemust, mille kohaselt on kohtute nõukogu legitimatsioon ministriga võrreldes tunduvalt piiratum.

3.2.1. Kohtuvõrgu kujundamine

Eelnõu järgi antaks kohtute nõukogule pädevus määrata maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtumajade täpsed asukohad, samal ajal, kui tööpiirkonnad jäävad ministri kehtestada (KS § 9 lg 3, § 18 lg 3, § 22, lg 6), ja kohtunike arvuline jagunemine kohtute ja kohtumajade vahel, arvestades korrakohase õigusemõistmise vajadust ja tagades isikutele õigusemõistmise kättesaadavuse ning kuulanud ära kohtute esimeeste arvamuse (KS § 11 lg 2, § 19 lg 2, § 23 lg 2).

Eeltoodud kohtuvõrgu kujundamist puudutavad küsimused mõjutavad otseselt PS § 15 lg 1 mõttes kohtusse pöördumise tegelikku kättesaadavust, PS § 24 lg 2 tähenduses asja arutamise juures olemise võimalust ning ka PS § 24 lg 5 järgi edasikaebeõiguse realiseeritavust.⁴²⁷ PS § 15 lg 1 ja § 24 lg 5 sisaldavad erilist põhiõigust korraldusele ja menetlusele, mis nõuab mitte üksnes formaalset ligipääsu kohtule, vaid tõhusat ja ausat menetlust ning tegelikku võimalust õigusi maksma panna.⁴²⁸ Riigikohus on sj märkinud, et menetlusõiguse normid, mis määravad kohtualluvuse, piiravad isiku võimalust pöörduda talle sobivasse, sh elukohale lähemale kohtule, ning riivavad seetõttu PS § 15 lg 1 kaitseala.⁴²⁹ Kättesaadavus PS § 15 lg 1 mõttes hõlmab kohtute olemasolu ning nende asukohta, nt

⁴²⁶ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse kooskõlastustabel. 854 SE. lk 1–3. (Riigikohus).

⁴²⁷ Pilving, I. PSK 2020 § 15/1; Lust-Vedder, L. PSK 2020 § 14/42; RKPJKo 10.05.2016, nr 3-4-1-31-15, p 36–37; Riigikogu Kantslei õigus- ja analüüsiosakond. Arvamus kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) eelnõu kohta. 632 SE. lk 3; Ernits, M. 632 SE. lk 8.

⁴²⁸ Pilving, I. PSK 2020 § 15/1; Lust-Vedder, L. PSK 2020 § 14/42.

⁴²⁹ RKPJKo 10.05.2016, nr 3-4-1-31-15, p 36.

võib liiga suur geograafiline kaugus kohtust takistada inimesel menetlusest tõhusalt osa võtta.⁴³⁰ Samuti on Riigikohus rõhutanud, et normid, millega õiguslikult või faktiliselt raskendatakse isiku võimalust olla oma kohtuasja arutamise juures, riivavad PS § 24 lg 2 kaitseala.⁴³¹ Inimesele lähedalasuva kohtu poole pöördumise võimaluse piiramine riivab seega kohtusse pöördumise põhiõigust ning liiga suur geograafiline kaugus kohtust võib takistada inimesel menetlusest tõhusalt osa võtta.

Sama loogika kohaldub kohtumajade asukohale ning kohtunike arvulisele jaotusele kohtute ja kohtumajade vahel, sest kohtunike arv ning nende geograafiline paiknemine mõjutavad otseselt isiku ligipääsu kohtule ja asja lahendamise võimalust mõistliku aja jooksul.⁴³² Ka eelnõu enda loogika näeb KS § 11 lg-s 2 ja § 19 lg-s 2 ette, et kohtunike jaotuse üle otsustamisel tuleb arvestada korrakohase õigusemõistmise vajadust ja kättesaadavust, mis kinnitab, et tegemist ei ole üksnes tehnilise personalijaotusega. Riigikohus on seejuures pidanud kohtute paiknemise ja tööjaotuse küsimusi suuresti seadusandja õiguspoliitiliseks otsuseks, mis on seotud kohtusüsteemi rahastamise ja riigieelarvega.⁴³³ Ka KHN-i istungil on P. Kama olnud seisukohal, et kohtumajade asukohad võivad olla reguleeritud seaduse tasandil, kuivõrd sellel küsimusel on regionaalpoliitiline mõõde.⁴³⁴ Kohtunike arvu osas on P. Kama seevastu toetanud paindlikumat lähenemist.⁴³⁵ Juhan Sarv on omakorda KHN-i istungitel leidnud, et nii kohtute tööpiirkonnad, kohtumajade asukohad, nende sulgemine kui ka ilmselt kohtunike arv peaksid olema reguleeritud seaduse tasandil, märkides sj, et kuna kohtud on võimuorgan, võib kellelgi hüpoteetiliselt tekkida huvi manipuleerida nende asukohtadega.⁴³⁶ Ka M. Ernits ja P. Pikamäe on väljendanud, et kohtuhalduse põhiküsimused, nagu kohtuvõrgu korraldamine, peavad põhiseaduse järgi kuuluma seadusandja pädevusse.⁴³⁷ Kohtuvõrgu kujundamine ei kuulu seega küsimuste hulka, mida saaks käsitada pelgalt kohtusüsteemi sisemise enesekorraldusena, vaid see puudutab põhiõiguste realiseerimist ja avalike ressursside jaotamist ning on olemuselt oluline.⁴³⁸ Sj on L.–L. Pakosta märkinud, et kohtupidamise kättesaadavus ei ole hetke

⁴³⁰ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu. Õiguskaitse kättesaadavust käsitleva Euroopa õiguse käsiraamat. 2026. lk 25, p 2.1.1.

⁴³¹ RKPJKo 10.05.2016, nr 3-4-1-31-15, p 37.

⁴³² Vt ka Ernits, M. 632 SE. lk 8.

⁴³³ RKPJKo 10.05.2016, nr 3-4-1-31-15, p 53; Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond. Arvamus kohtute seaduse muutmise ja sellega seondvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) eelnõu kohta. 632 SE. lk 3.

⁴³⁴ KHN-i 135. istungi protokoll. lk 10. (Kama, P.).

⁴³⁵ *Ibidem*, lk 10. (Kama, P.).

⁴³⁶ *Ibidem*, lk 10. (Sarv, J.); KHN-i 134. istungi protokoll. lk 18. (Sarv, J.).

⁴³⁷ Pikamäe, P. 2025; Ernits, M. 632 SE. lk 8.

⁴³⁸ Vt siinkohal RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p 55–57, kus jõuti järeldusele, et põhiseadusvastane on Advokatuuri poolt kehtestatud säte, mis reguleerib, millistel tingimustel hüvitatakse riigi õigusabi osutanud advokaadi esindamisega seotud kulud, kuivõrd see riivab mitte üksnes riigi õigusabi osutama kohustatud advokaatide omandipuutumatust ja

seisuga geograafilises mõttes problemaatiline, mistõttu tuleks küsimus, kas kohtumajade asukohad ja kohtunike arv peaksid olema seadusandja otsustada, lahendada alles probleemi tekkimisel.⁴³⁹ Olulisuse põhimõttest tulenevalt ei saa seadusandja aga asuda olulisi küsimusi ise reguleerima alles siis, kui riskid on juba realiseerunud. Oluline küsimus peab olemuslikult kuuluma selleks piisavalt legitimeeritud organi pädevusse.

Seejuures eeldab eeltoodud kohtuvõrgu kujundamise küsimuste lahendamine määrusandluspädevust.⁴⁴⁰ Kuigi põhiseadus ei välista põhimõtteliselt normiloomepädevuse andmist ka põhiseaduses nimetatata organile, allub selline delegeerimine rangetele piiridele ning põhiõiguste seisukohalt olulisi küsimusi ei tohi anda nõrga legitiimsiooniga organi otsustada (vt määrusandluspädevuse käsitlust eespool ptk 1.3.3).⁴⁴¹ Töögrupi käsitluses on kohtute tööpiirkondade määramist si peetud määrust nõudvaks küsimuseks, kohtumajade asukohad ja kohtunike täpsem jaotus kohtumajade vahel on sellest tulenevalt töögrupi hinnangul lahendatavad teistsuguse otsustamisvormiga.⁴⁴² Ei saa järeldada, et kohtumajade asukohad ja kohtunike arvuline jaotus kujutaksid endast vaid sisekorralduslikku küsimust, kuivõrd need mõjutavad õigusemõistmise kättesaadavust ja kohtumenetluse tegelikku toimimist ning omandavad seekaudu põhiõigusliku mõõtme. Ka Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond on pidanud kaheldavaks, kas kohtute nõukogu on põhiseaduse mõttes piisavalt legitimeeritud organ selliste otsuste tegemiseks nagu kohtumajade asukohtade määramine.⁴⁴³ Seega ei saa kohtuvõrgu kujundamise põhiküsimusi, eeskätt kohtumajade asukohtade määramist ja kohtunike jaotust, mis mõjutavad õigusemõistmise kättesaadavust ning kujutavad endast ka õiguspoliitilise valiku tegemist, anda üle kohtute nõukogule kui piiratud legitiimsiooniga organile.

3.2.2. Eelarve koostamine ja kaitsmine ning ressursihaldus

Kohtute nõukogule kavandatakse ka ulatuslikult eelarvelisi pädevusi: kohtute nõukogu ja kohtute esimeeste sisendi alusel KHT poolt koostatud kohtute grupi eelarve projekti ettepanekute tegemine ja selle kinnitamine, milles nähakse ette vahendid grupina esimese ja teise astme kohtutele ning KHT-le (KS § 43¹ lg 2 ja 3), kohtute esindamine Riigikogus eelarveläbirääkimistel (KS § 43¹ lg 5) ning

kutsevabadust, vaid ka riigi õigusabi saama õigustatud isikute õigust kohtulikule kaitsesele ning vastaspoole omandipuutumatus.

⁴³⁹ Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 114. 632 SE. lk 7. (Pakosta, L.–L.).

⁴⁴⁰ Ernits, M. 632 SE. lk 22–23; Pikamäe, P. 2025.

⁴⁴¹ RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15, p-d 51–54; KHN-i 127. istungi protokoll. lk 11–14; Eesti kohtuhalduse arengustrateegia. 2006. lk 42.

⁴⁴² KHN-i 127. istungi protokoll. lk 11–14.

⁴⁴³ Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond. Arvamus kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) eelnõu kohta. 632 SE. lk 4.

riigieelarves märgitud kohtute grupi vahendite liigendamine ja vastutus eelarvevahendite kasutamise eest (KS § 41¹ lg 1 p-d 11–12).

Riigieelarves määratakse riigi arengu prioriteedid⁴⁴⁴ ning ühtlasi see, millisel tasemel on riik valmis tagama õigusemõistmise toimimiseks vajalikud ressursid. Kohtute grupi eelarvest sõltub, kui palju on esimese ja teise astme kohtutel kohtunikke, tugipersonali ja muid vahendeid ning seega see, millise kvaliteedi ja tõhususega on võimalik õigust mõista. Sellest omakorda sõltub, kas riik täidab PS §-st 14 tuleneva kohustuse tagada tõhus menetlus ning kas kohus suudab täita PS § 146 tähenduses oma põhifunktsiooni ehk mõista õigust.⁴⁴⁵ Seetõttu ei ole kohtusüsteemi eelarve kujundamine ja kaitsmine pelgalt halduse küsimus, vaid väga suure kaaluga valitsemise küsimus.

Seda kinnitab ka riigieelarve koostamise põhiseaduslik jaotus. A. Möttus ja A. Laurand on toonud välja, et PS § 87 p 5 järgi kuulub eelarve koostamine Vabariigi Valitsuse pädevusse ning põhiseaduslike institutsioonide korral on sellest tehtud riigieelarve seaduse⁴⁴⁶ § 38 lg-s 2¹ erand.⁴⁴⁷ RES § 38 lg 2¹ kohaselt kiidab põhiseaduslike institutsioonide taotletud vahendid heaks Riigikogu rahanduskomisjon. Kuivõrd esimese ja teise astme kohtud ei ole põhiseaduslikud institutsioonid, puudub alus seda erandit neile laiendada.⁴⁴⁸ Eelarve peab koostama riigiorgan, kellel on PS § 87 p 1 mõttes tervikülevaade riigi rahalisest seisust ja riigi elluviidavast sise- ja välispoliitikast.⁴⁴⁹ Rahanduskomisjon ei saa olla sellise otsuse tegijaks, mille põhiseadus on andnud Vabariigi Valitsuse pädevusse.⁴⁵⁰ Põhiseaduse kommentaarides on rõhutatud, et ainult valitsus on suuteline välja tooma riigi rahalisi vajadusi tervikuna.⁴⁵¹ Samuti on eelarve eelnõu koostamise pädevus oluline seetõttu, et annab Vabariigi Valitsusele hoova kujundada riigi poliitikat ja määrata kindlaks riigi arengu prioriteedid.⁴⁵²

Ka P. Pikamäe on põhiseaduse kommentaarides leidnud, et riigieelarve vastuvõtmine on parlamendi suveräänsuse oluline avaldus, mida saab teostada üksnes vahetult legitimeeritud parlament, ning riigieelarve peegeldab poliitiliste jõudude eelistusi, mistõttu puudub kohtutel legitimatsioon vahendite üle otsustada.⁴⁵³ Seetõttu peab seadusandja koos täitevvõimuga kindlustama kohtuvõimule

⁴⁴⁴ Merusk, K, Taro, K. PSK 2020 § 87/2.

⁴⁴⁵ Laidvee, J, Saarmets, V. PSK 2020 § 146/3. Lust-Vedder, L. PSK 2020 § 14/26.

⁴⁴⁶ Riigieelarve seadus. – RT I, 19.12.2025, 3.

⁴⁴⁷ Möttus, A, Laurand, A. JDM/25-1232. lk 5.

⁴⁴⁸ *Ibidem*, lk 5.

⁴⁴⁹ *Ibidem*, lk 5.

⁴⁵⁰ *Ibidem*, lk 5.

⁴⁵¹ Lehis, L, Lind, K. PSK 2017 § 115/5.

⁴⁵² Merusk, K, Taro, K. PSK 2020 § 87/2.

⁴⁵³ Pikamäe, P. PSK 2022. § 146/11.

vajalikud rahalised ressursid.⁴⁵⁴ Ka varasem arusaam kohtuhalduse reformi piiridest viitab sellele, et kohtute eelarve poliitilist kujundamist ja sisemist jaotamist on peetud erineva kaaluga küsimusteks. Töögrupp lähtus 127. istungil sellest, et esimese ja teise astme kohtute koondeelarve jääb ministeeriumile, kes koostab eelarvetaotluse, kaitseb seda valitsuses ja vajadusel Riigikogu ees, samal ajal kui nõukogu ülesandeks oleks koondeelarve jaotamine kohtute vahel.⁴⁵⁵ See näitab, et juba ettevalmistavas faasis eristati eelarve poliitilist kaitsmist sisemisest jaotusest ning peeti esimest oluliseks küsimuseks.

Ka riigikohtunikud on eelnõu 649 SE osas varem rõhutanud, et tegemist ei ole neutraalsete siseküsimustega, leides, et ainuüksi Riigikohtu esimehe poolse osalemisega eelarveläbirääkimistel ei ole tagatud kohtusüsteemi eelarve konkurents teiste rahasoovijatega ega kogu süsteemi jätkusuutlik areng, ning osutades riskile, et kohtute rahastamise edukus hakkaks sõltuma sellest, kas eelarve kaitsval isikul on piisav poliitiline toetus.⁴⁵⁶ Kui kohtute nõukogule anda kohtute grupi eelarve kinnitamine, Riigikogus kaitsmine ja vahendite jaotamise eest vastutamine, kandub talle otsustusõigus küsimuses, mis määrab kohtute jätkusuutliku arengu ning õigusemõistmise tegelikud tingimused.⁴⁵⁷ See omakorda kinnitab, et kohtute eelarve kaitsmine on olemuslikult poliitiline küsimus. Seejuures on Riigikohus rõhutanud, et Eesti peab kindlustama jätkusuutliku eelarvepoliitika ning et vältida tuleb olukorda, kus eelarvepoliitika kujundamine läheb kohtu kätte.⁴⁵⁸

Eelnevast tulenevalt on kaheldav, kas PS § 87 p-st 5 erandi tegemine oleks lubatav ning kas esimese ja teise astme kohtud, mis ei kvalifitseeru põhiseaduslikeks institutsioonideks, saaksid oma taotletud vahendid ise koostada ja Riigikogu rahanduskomisjoniga läbi rääkida. On tõsiselt kaheldav, kas kohtute nõukogule saab üle anda kohtute eelarve kujundamise ja Riigikogus kaitsmise pädevuse, kuivõrd tegemist on PS § 146 mõttes õigusemõistmise toimimise, PS § 14 tähenduse tõhusa menetluse tagamise ja riigi prioriteetide määramise seisukohalt nii olulise küsimusega, et see peab jääma parlamentaarselt vastutavate organite pädevusse.

⁴⁵⁴ Pikamäe, P. PSK 2022. § 146/11.

⁴⁵⁵ KHN-i 127. istungi protokoll. lk 11–14.

⁴⁵⁶ Ilvest, J, et al. 2010. lk 3–4; vt ka sellest, et tegu on olulise küsimusega Ernits, M. 632 SE. lk 11.

⁴⁵⁷ Ilvest, J, et al. 2010. lk 3–4.

⁴⁵⁸ RKÜKo 12.07.2012, nr 3-4-1-6-12, p 199; RKPJKo 10.05.2016, nr 3-4-1-31-15, p 53; RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 16; sj viimases lahendis ütles Riigikohus täpsemalt sotsiaalõiguste kontekstis, et kuigi seadusandjal on sotsiaalpoliitikas avar otsustusruum, ei või kohus lasta kujuneda olukorral, kus eelarvepoliitika kujundamine läheb suures osas kohtu kätte, ning kohus ei saa sotsiaalpoliitika teostamisel asuda seadusandja või täitevvõimu asemele.

3.2.3. Personali valimine ja konkursid

Kohtute nõukogule antakse ka järgnevad pädevused: maa-, haldus- ja ringkonnakohtute esimeeste konkursi väljakuulutamise, sj konkursi korraldamiseks konkursikomisjoni moodustamine, esimehele esitatavate nõuete ja konkursi korraldamise korra kehtestamine, kohtu esimeeste ametisse nimetamine, kuulates enne ära vastava kohtu üldkogu arvamuse, ja ametist vabastamine, sh kohtute nõukoguga koostöö mittelaabumise tõttu (KS § 12 lg 1 ja 4, § 20 g 1, § 24 lg 1 ja 4), samuti järelevalve teostamine kohtute esimeeste kohustuste täitmise üle, sj kohtu esimehelt seletuste nõudmine õigusemõistmise korrakohase toimimise, kohtu eelarve ja oodatavate tegevustulemuste ning arengueesmärkide täitmise kohta kohtus (KS § 45 lg 2), ning kohtuniku vaba koha täitmiseks konkursi väljakuulutamise (KS § 53 lg 2), samuti KHT direktori ametisse nimetamine ja vabastamine (KS § 41¹ lg 1 p 5), KHT ülesannete ja struktuuri kindlaksmääramine (KS § 41¹ lg 1 p 4) ja KHT põhimääruse kehtestamine (KS § 41² lg 6).

Sisuliselt hakkab seega ministri asemel kohtute nõukogu mõjutama seda, kes on kohtute esimehed ja kas nad püsivad ametis, seda enam, et kohtu esimehe ametist vabastamise alusena on lisatud kohtute nõukogu ja esimehe vahelise koostöö mittelaabumine. Kuivõrd kontroll kohtu esimehe üle koondub senisest suuremal määral kohtute nõukogule, tuleb hinnata, millised on eelnõu kohaselt kohtu esimehe ülesanded, et näha, kui kaugele ulatub nende kaudu kohtute nõukogu mõju.

Kehtiva KS § 36 p 1 järgi kehtestab kohtunike tööjaotusplaani kohtu üldkogu, tehes seda KS § 37 lg 4¹ järgi kohtute nõukogu kehtestatud tööjaotusplaani koostamise täpsemate aluste alusel. Muudetud KS 36² lg 1 p 1 kohaselt hakkab kohtunike tööjaotusplaani kinnitama aga kohtu eestseisus, samal ajal kui kohtu üldkogu roll piirdub arvamuse avaldamisega KS § 36 p 1 järgi. Sellega nihkub tööjaotusplaani kehtestamise pädevus üldkogult eestseisusele. Eestseisus kinnitab tööjaotusplaani KS § 37 lg 4¹ KS § 41¹ lg 1 p 8 järgi kohtute nõukogu kehtestatud tööjaotusplaani koostamise täpsemate aluste, sh kohtunike ja kohtuteenistujate spetsialiseerumise põhimõtete koos kohustusliku koolituse mahu nõuetega alusel. Üldkogu koosneb KS § 35 lg 1 järgi kõigist selle kohtu kohtunikest, eestseisus aga enamuses kohtu esimehest ja isikutest, kelle määrab ametisse kohtu esimees. Maakohtus koosneb eestseisus KS § 36¹ lg 1 järgi kohtu esimehest, osakonnajuhatajatest, kelle määrab ametisse kohtu esimees (KS § 15 lg 4, § 16 lg 4, § 16¹ lg 3) ja osakonnajuhatajatega samas arvus üldkogu poolt valitud liikmetest. Halduskohtus kuuluvad KS § 36¹ lg 2 kohaselt eestseisusesse kohtu esimees, kohtu aseesimees, kelle on määranud kohtu esimees (KS § 20 lg 1¹), ja üks üldkogu valitud liige. Ringkonnakohtu eestseisus koosneb KS § 36¹ lg 3 järgi kohtu esimehest, kolleegiumide esimeestest, kelle on ametisse nimetanud kohtu esimees (KS § 24² lg 1), ja kolmest üldkogu poolt valitud liikmest.

Seega jääb eestseisuses valdavaks kohtu esimehe ja tema määratud isikute positsioon. Nii kandub kontroll tööjaotusplaani ja selle kaudu ka kohtunike tööjaotuse üle kohtunike üldkogult põhimõtteliselt kohtu esimehe kontrolli all olevale organile, samal ajal kui kohtu esimeest ennast kontrollib omakorda kohtute nõukogu. Sarnane muutus toimub ka kodukorra kehtestamisel. Kehtiva KS § 42 lg 1 järgi kehtestab kohtute kodukorra kohtu esimees kooskõlastatult kohtu üldkoguga. Eelnõu kohaselt kehtestab kodukorra aga eestseisus, kuulates ära üldkogu arvamuse. Kodukorras nähakse ette kohtu struktuur, koosseis, kohtuteenistujate ülesanded, sisekorraeeskiri ja töökorraldus. Seega ei ole enam tarvis kohtunike üldkogu nõusolekut, vaid otsuse teeb organ, mille kujunemisel on kohtu esimehel ja omakorda kohtute nõukogul määrav roll.

Eesti Kohtunike Ühing on rõhutanud, et tööjaotuse paindlikkuse ja ajas muutuvate vajaduste kiire arvestamise tagab just tööjaotusplaani kinnitamine üldkogude poolt.⁴⁵⁹ Viidatud on ka Veneetsia Komisjoni arvamusele, mille kohaselt peab kohtunike omavaheline tööjaotus tuginema objektiivsetele ja läbipaistvatele kriteeriumidele, mis peavad olema ette kindlaks määratud seaduses või seadusest alamal seisvates õigusaktides.⁴⁶⁰ Kuivõrd kohtute seadus selliseid kriteeriume ette ei näe, on seda Eesti Kohtunike Ühingu hinnangul tasakaalustanud säte, et tööjaotusplaani kehtestab kõigist kohtu kohtunikest koosnev üldkogu, mis välistab kohtunike survestamise tööjaotuse kaudu.⁴⁶¹ V. Kõve ei pea seda etteheidet tõsiseks, leides, et kavandatav lahendus tagab mõistliku tasakaalu senise süsteemi ja tõhusama juhtimise vahel ning et tõsiseltvõetav ei ole hirm, nagu kinnitaks eestseisus kohtumajade vahel geograafiliselt ebamõistliku tööjaotusplaani, mis tooks kaasa kuluka ja ebatõhusa liikumise.⁴⁶² Just tööjaotusplaani ja kodukorra kehtestamise kaudu, sh tööjaotuse ja spetsialiseerumise kujundamisel, võib siiski kohtu esimehe ja tema kaudu kohtute nõukogu mõju õigusemõistmise tingimustele osutada varasemast ulatuslikumaks, kuivõrd lahenduse kujundamises ei osale enam samal määral kõik kohtu kohtunikud. Seetõttu ei saa välistada, et sellisel muutusel on mõju õigusemõistmise kiirusele, töökoormuse jaotusele ja asjade kvaliteetsele käsitlemisele.

Kohtute nõukogu pädevusse antakse KS § 53 lg 2 kohaselt ka kohtuniku vaba ametikoha täitmiseks avaliku konkursi väljakuulutamine. Selle kaudu saab kohtute nõukogu mõjutada nii kohtutele

⁴⁵⁹ Eesti Kohtunike Ühing. Arvamus kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse kiirendamine) kohta. 854 SE. 2026. lk 1. – <https://www.riigikogu.ee/download/b9663a71-40b8-44b6-b31c-a2a9c572f008> (28.04.2026).

⁴⁶⁰ Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjon. Opinion on the Amendments to the Act of the Organisation and Administration of the Courts and the Act on the Legal Status and Remunerations of Judges Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020. CDL-AD(2021)036. 16.10.2021. p-d 27–28. – [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)036-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)036-e) (28.04.2026); Eesti Kohtunike Ühing. Arvamus kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse kiirendamine) kohta. 854 SE. lk 2.

⁴⁶¹ Eesti Kohtunike Ühing. Arvamus kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse kiirendamine) kohta. 854 SE. lk 2.

⁴⁶² Kõve, V. Juridica 3/2026. lk 242.

eraldatud ressursside kasutamist kui ka seda, kas kohtutel on asjade tõhusaks lahendamiseks piisav arv kohtunikke. Näitlikult on praegune minister selgitanud, et eelarvekärbete tõttu on tulnud piirata kohtunike ametisse nimetamist, peatades kohtunike konkursid.⁴⁶³ Seega annab konkursi väljakuulutamise pädevus kohtute nõukogule hoopis mõjutada kohtusüsteemi suutlikkust lahendada asju tõhusalt.

3.2.4. Töökorraldus, juhtimine ja arendus

Kohtute nõukogule kavandatakse delegeerida ka järgnevad pädevused: kohtuasutuste haldamise ja arendamise suunamine ja koordineerimine (KS § 41¹ lg 1 p 1), kohtute arengukava kinnitamine vähemalt neljaks aastaks (KS § 41¹ lg 1 p 9, § 42¹ lg 3), kohtuasjade koormuse arvestamise meetodika kehtestamine (KS § 41¹ lg 1 p 3), kohtukorraldust, -teenistust ja -menetlusi reguleerivate õigusaktide eelnõude väljatöötamiseks ettepanekute tegemine ning nende kohta arvamuste andmine (KS § 41¹ lg 1 p 2), kohtute ja KHT töökorralduse ja koostöö põhimõtete kinnitamine (KS § 41¹ lg 1 p 6), kohtuniku talaari kirjelduse kinnitamine (KS § 41¹ lg 1 p 14), valveaja eest makstava lisatasu arvestamise korra ja valveks ettenähtud kohtunike arvu kehtestamine (KS § 41¹ lg 1 p 15), kohtutelt õigusemõistmise korrakohase toimimise aruande vastuvõtmine (KS § 46 lg 1) ja KHT-lt kohtute grupi tegevusaruande ning eelarve- ja tulemuste täitmise aruande vastuvõtmine (KS § 46 lg 2), Riigikohtu esimehega Riigikogule esitatava ülevaate arutamine (KS § 41¹ lg 1 p 7) ning muude kohtute haldamise seisukohalt oluliste küsimuste arutamine ja otsustamine (KS § 41¹ lg 1 p 16).

Sisuliselt hakkab kohtute nõukogu kohtuasutusi arendama, sj on tähelepanuväärne kohtute arengukava kinnitamise pädevus. Kohtute nõukogu hakkab KS § 41¹ lg 1 p 9, § 42¹ lg 3 kohaselt kinnitama vähemalt nelja aasta kaupa kohtu arengukavasid ning KS § 42¹ lg 1 järgi on tegemist arengudokumendiga, milles määratakse kindlaks kohtute arengueesmärgid ja kohtumenetluse tõhustamise eesmärgid, sh kohtuasjade lahendamise jõudlus kohtumenetluse liikide kaupa, nende saavutamiseks kavandatavad arendustegevused ja vajaminevate ressursside ning rahastamise põhimõtted vähemalt järgmiseks eelarveaastaks. Kehtiv kohtute seadus sellist kohtu arengukava instrumenti ette ei näe. Juba arengukava enda definitsioonist nähtub, et selle eesmärk ei ole üksnes halduslik planeerimine, vaid õigusemõistmise tõhustamise sihtide ja nende saavutamise vahendite kindlaksmääramine. P. Pikamäe ja M. Ernits on rõhutanud, et riigil peab õigusemõistmise valdkonna jaoks olema selge arengukava, sest õigusemõistmise kui kohtuvõimu tuumikülesande tagamine eeldab õigusemõistmise arengu kavandamist nii lühemas kui pikemas vaates.⁴⁶⁴ Arengu kavandamine

⁴⁶³ KHN-i 130. istungi protokoll. lk 36.

⁴⁶⁴ Pikamäe, P. 2025; Ernits, M. 632 SE. lk 18.

eeldab seetõttu ühiskonna ootuste seadmist demokraatlikus otsustusprotsessis ja vastutuse võtmist, kui õigusemõistmine ei ole kättesaadav.⁴⁶⁵ Kuigi arengukava koostamisel tuleb KS § 42¹ lg 2 järgi arvestada Riigikogu kinnitatud riigi pikaajalist arengustrateegiat ja poliitika põhialuseid, jääb kohtute nõukogule siiski otsustusruum õigusemõistmise arendamise prioriteetide, jõudluse ja ressursikasutuse põhimõtete kujundamisel. Kohtute arengu suunamine ja koordineerimine on seega oluline pädevus. Samavõrd uudne pädevus on kohtuasjade koormuse arvestamise metoodika kehtestamine vastavalt KS § 41¹ lg 1 p-le 3. Ka see ei ole üksnes tehniline siseküsimus, sest sama metoodika hakkab mõjutama seda, kuidas hinnatakse kohtute töökoormust, kuidas põhjendatakse kohtunike arvu, spetsialiseerumist ja eelarvevajadusi ning lõpuks mõõdetakse, milline on kohtute jõudlus. Kohtuasutuste haldamise ja arendamise üldise suunamise ja koordineerimise, arengukava kinnitamise ja kohtuasjade koormuse arvestamise metoodika kehtestamise puhul on seega põhjust kahelda, kas selliste pädevuse üleandmine kohtute nõukogule on selle vähese legitimatsiooni tõttu põhiseaduslikult lubatav.

3.3. Kohtute nõukogule pädevuste üleandmise lubatavus

Seejuures tuleb rõhutada, et isegi kui PS § 146 mõttes kohtute sõltumatuse tagamine oleks tõendatult kaalukas põhjus, ei ole see kaalumisel ainuke tegur. Kohtute sõltumatuse piiranguid võivad õigustada muud põhiseaduslikud väärtused, sh PS § 3 lg 1 tähenduses seaduslikkus.⁴⁶⁶ Raul Narits on hiljuti kohtute liitmise osas pidanud vajalikuks rõhutada ultima ratio põhimõtet heas õigusloomes, st et vastavalt õigusloomepoliitika põhialuste punktile 6 aastani 2030 luuakse uusi norme üksnes siis, kui nende vajalikkus on veenvalt põhjendatud.⁴⁶⁷ Sama põhimõte on relevantne ka siinkohal. Arvestades kohtute nõukogu vähest legitimatsiooni, sh puudujääke nii personaalses legitimatsioonis kui ka tasakaalustavates kontrollimehhanismides, ning üleantavate küsimuste kaalu PS § 146 mõttes tõhusa õigusemõistmise tagamisel, samuti pädevuste üleandmiseks esitatud põhjuste ebakindlust, tuleb pigem asuda tagasihoidlikule seisukohale ja eitada enamiku pädevuste üleandmise lubatavust. Need pädevused peavad jääma PS § 104 lg 2 p 14 ja § 149 lg 4 mõttes seadusandja otsustada või äärmisel juhul kohtute nõukogust enam legitimeeritud ministri otsustada.

Siiski tuleb nentida, et kohtusüsteemi sõltumatuse ja õigusemõistmise tõhususe küsimus vajab lahendust, kuivõrd praegune regulatsioon ei näi toimivat. Kohtute ülekoormus, ressursipuudus ja õigusemõistmise tõhususega seotud probleemid on reaalsed. Kõnekas on siinjuures V. Kõve

⁴⁶⁵ Pikamäe, P. 2025; Ernits, M. 632 SE. lk 18.

⁴⁶⁶ Vt Eesti kohtuhalduse arengustrateegia. 2006. lk 40–41.

⁴⁶⁷ Narits, R. Kiirus kohtureformi peamise eesmärgina. – Juridica 3/2026. lk 269; Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine. – RT III, 17.11.2020, 2.

seisukoht, et Eesti tervikuna on kaotamas oma 1990. aastate riskijulgust ühiskonna reformimisel: „Julguse ka katsetada teistsuguseid lahendusi, sest muidu ei teagi, mis kuidas töötab. Julguse ka eksida ja sellest õppida.”⁴⁶⁸ Kaheldav on aga see, kas eelnõus pakutud lahendus suudab eeltoodud probleeme tegelikult vähendada, ilma et sellega kaasneksid uued ja vähemalt sama tõsised põhiseaduslikud riskid. Nagu on rõhutanud ka M. Ernits ja endine Riigikohtu esimees P. Pikamäe, ei tohiks olemasolevaid riske asendada sama tõsiste või isegi tõsisemate riskidega.⁴⁶⁹

Seejuures märkisid riigikohtunikud juba 2010. aastal 649 SE osas, et „põhimõttelisi muudatusi kohtusüsteemis tuleb teha väga ettevaatlikult ning kahtluse korral muudatuse vajalikkuse suhtes tuleks muudatus tegemata jätta”.⁴⁷⁰ Tõsi, see seisukoht esitati olukorras, kus toonane eelnõu ei olnud leidnud kohtunikukonna laiemat toetust ega olnud heaks kiidetud ei kohtunike täiskogu ega Riigikohtu üldkogu poolt.⁴⁷¹ Sellest hoolimata väljendab see kohtusüsteemi reformimisel asjakohast ettevaatlikkuse põhimõtet, eriti juhul, kui muudatuse mõju ja põhiseaduspärasus jäävad küsitavaks. Ka praeguse eelnõu osas on Riigikohus leidnud, et pakutud haldusmudel on toores ja kohtuhalduse muutmise sätted tuleks eelnõust eraldada ning jätkata vaid nende muudatustega, mis võiksid kohtusüsteemi tegelikult tõhustada.⁴⁷² Seetõttu on põhjendatud jätta kohtuhalduse muutmise kavandatud lahendus vähemalt sellisel kujul ellu viimata ning piirduda üksnes nende muudatustega, mille vajalikkus, põhiseaduspärasus ja õigusemõistmise tegelikku toimimist parandav mõju on veenvalt tõendatud.

⁴⁶⁸ Kõve, V. *Juridica* 3/2026. lk 247.

⁴⁶⁹ Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 124. 632 SE. lk 4 (Ernits, M.), lk 5 (Pikamäe, P.).

⁴⁷⁰ Ilvest, J, et al. 2010. lk 4.

⁴⁷¹ *Ibidem*, lk 1.

⁴⁷² Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse kooskõlastustabel. 854 SE. lk 1. (Riigikohus).

KOKKUVÕTE

Kohtute sõltumatuse tagamiseks ei ole olemas üldkehtivaid ja kõigile õigussüsteemidele ühtviisi kohaldatavaid nõudeid ega kindlat kohtuhalduse mudelit. Samas toetab Euroopa käsitus üldjoontes kohtuhalduse eemaldumist täitevvõimust, säilitades seejuures kontrolli-, aruandlus- ja vastutusmehhanismid. Rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtteid ja Euroopa riikide praktikat tuleb kohtuhalduse muudatuste tegemisel arvesse võtta, kuid vaid raamis, mille näeb ette põhiseadus.

Esimese ja teise astme kohtutel puudub isekorraldusõigus, st õigus iseennast õigusemõistmiseks hallata ja korraldada. Põhiseaduse raamistikust ei saa seejuures tuletada esimese ja teise astme kohtute põhiseadusliku institutsiooni staatust ega sellest tulenevat autonoomiat ülesannete korraldamisel. Kohtute haldamine ja valitsemine kuuluvad täitevvõimu funktsioonide hulka. Täitevvõimu ülesannete üleandmine kohtute nõukogule ei ole seejuures abstraktselt välistatud, kui selleks esineb kaalukas põhjus ja üleantav küsimus ei ole nii oluline, et seda peaks põhiseaduse kohaselt otsustama seadusandja ise või nt rohkem legitimeeritud Vabariigi Valitsus. Samuti ei ole ka määrusandluspädevuse andmine sellisele organile põhimõtteliselt välistatud, kuid selle lubatavus allub rangemale kontrollile ning põhjendatud oleks anda kohtute nõukogule üle eeskätt sellised pädevused, mida saab teostada ilma õigustloova aktita. Seega sõltub delegatsiooni põhiseaduspärasus kahest keskse tähtsusega küsimusest: esiteks sellest, milline on kavandatava kohtute nõukogu legitimatsioon võrreldes seadusandja ja ministriga, ning teiseks sellest, kas kohtute nõukogule pädevuste üleandmise eeldused on täidetud, st kas selleks on kaalukad põhjused ning kas kõnealused pädevused on nii olulised, et peavad jääma PS § 104 lg 2 p 14 ja § 149 lg 4 tõttu konstitutsioonilise seadusega seadusandjale või vähemalt demokraatlikult enam legitimeeritud täitevvõimu kandjale.

Kohtunike puhul on küll olemas katkematu legitimatsioonikett rahva poolt valitud Riigikoguni. Sellest ei saa aga järeldada, et kohtunike legitimatsioon oleks kohtuhalduse otsuste tegemiseks samaväärne ministri omaga, kuivõrd ministrite legitimatsioon uueneb perioodiliselt valimiste kaudu, kuid kohtunikud nimetatakse ametisse eluajaks. Seetõttu on kohtute nõukogu võrreldes ministriga personaalselt nõrgemalt legitimeeritud. Ministri suhtes on Riigikogul olemas lisaks parlamentaarse kontrolli vahendid, kohtunike suhtes need aga puuduvad täielikult. Seejuures ei saa Riigikogu liige kanda välist poliitilist vastutust sama riigiorgani ees, mille koosseisu ta ise samal ajal kuulub. Samuti on kaheldav Riigikogu liikme kuulumine otsustusõigusega kohtute nõukogusse PS § 63 lg-s 1 sätestatud ametite ühitamatuse põhimõtte ning PS §-st 4 tuleneva personaalse võimude lahususe nõude valguses. Kui kohtute nõukogu täidab sisuliselt täidesaatva võimu ülesandeid või annab õigustloovaid akte, peaks talle põhimõtteliselt laienema ka õiguskantsleri kontroll. Samas ei saa

organi töö kujundaja samal ajal olla selle sama organi õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse ja hea halduse kontrollija. Seega ei võimalda praegune koosseisuline lahendus õiguskantsleri kontrolli erapooletut teostamist. Riigikontrolli puhul sellist huvide konflikti ei teki, mistõttu saab riigikontrolli pidada kohtute nõukogu tegevuse kontrolli sobivaks mehhanismiks. Läbipaistvus ja avalikkus ei ole kohtute nõukogu puhul pelgalt head haldustavad, vaid materiaalse legitimatsiooni oluline osa, mistõttu peab nõukogul lasuma perioodiline avalik aruandluskohustus. Eelnõus on küll toodud läbipaistvuse ja avalikkuse meetmeid, kuid kohtute nõukogu enda aruandluskohustuse osas, eriti arvestades üleantavaid eelarvelisi pädevusi, on eelnõu puudulik. Ka kohtunike ja eriti riigikohtunike osalemine siduva otsustusõigusega kohtute nõukogus on küsitav kohtunikuameti ühitamatuse vaates, kuivõrd otsuste tegija ja nende seaduslikkuse kontrollija langevad kokku.

Kohtuhalduse reformi kasuks esitatud peamine põhjendus on kohtute sõltumatus ja sellest lähtuv vajadus vähendada täitevvõimu otseste ja kaudsete mõjurite rolli kohtusüsteemi haldamisel, eeskätt eelarve, personali ja üldise halduspoliitika kujundamisel, et tagada seeläbi õigusemõistmiseks kohased tingimused, õigusemõistmise tõhusus ja üldsuse usaldus ning toetada isikute õigust tõhusale õiguskaitsele. Sellest ei saa järeldada, et kohtute nõukogule ulatuslike kohtuhalduse pädevuste üleandmine tagaks tegelikkuses suurema sõltumatuse või parandaks automaatselt õigusemõistmise tingimusi ja tõhusust. Positiivne mõju oleks usutav eeskätt siis, kui mh tagatakse kohtusüsteemi tegelik võime oma eelarvehuve eelarveprotsessis kaitsta, luuakse piisav analüüsivõimekus, välditakse huvide konflikte, säilitatakse poliitilise vastutuse selgus, hoitakse ära vastutuse killustumine, määratletakse üheselt kohtute nõukogu, KHT ja nende juhtide rollid ning vastutus, tagatakse mudeli operatiivne töövõime, antakse kohtusüsteemile täielik kontroll ka õigusemõistmist toetavate võtmeressursside üle ning vajaduse korral sätestatakse kohtute nõukogu põhitunnused põhiseaduse tasandil. Praeguse eelnõu puhul puudub aga kindlus, et uus mudel suudab kohtutele tagada parema rahastuse ning kiirema ja kvaliteetsema õigusemõistmise, suurendades seeläbi sõltumatust. Seega ei saa veenvalt järeldada, et kohtute sõltumatus kujutaks endast piisavalt kaalukat põhjust kohtuhalduse reformi elluviimiseks.

Põhiseaduse mõttes on kaheldav selliste pädevuste üleandmine kohtute nõukogule, mis kujundavad vahetult õigusemõistmise kättesaadavust, eelarveprioriteete või õigusemõistmise arengusuundi. Sellisteks küsimusteks on kohtumajade täpsete asukohtade määramine ja kohtunike arvulise jagunemise otsustamine kohtute ja kohtumajade vahel⁴⁷³, kohtute grupi eelarve projekti ettepanekute tegemine, selle kinnitamine, Riigikogu ees kaitsmine ja kohtute grupi vahendite liigendamine ning

⁴⁷³ KS § 9 lg 3, § 18 lg 3, § 22, lg 6, § 11 lg 2, § 19 lg 2, § 23 lg 2.

eelarvevahendite kasutamise eest vastutamine⁴⁷⁴, kohtute arengukava kinnitamine⁴⁷⁵, kohtuasjade koormuse arvestamise metoodika kehtestamine⁴⁷⁶, kohtuasutuste haldamise ja arendamise üldise suunamine ja koordineerimine⁴⁷⁷, kohtu esimeeste ametisse nimetamine, ametist vabastamine ja nende üle järelevalve teostamine pädevuse üleandmine osas, milles see võimaldab kohtute nõukogul kohtu esimeeste kaudu määravalt mõjutada tööjaotusplaani ja kodukorda⁴⁷⁸, samuti kohtuniku vaba koha täitmiseks konkursi väljakuulutamise⁴⁷⁹. Isegi kui PS § 146 mõttes kohtute sõltumatuse tagamine oleks tõendatult kaalukas põhjus, ei ole see kaalumisel ainuke tegur. Arvestades kohtute nõukogu vähest legitiimsiooni, sh puudujääke nii personaalses legitiimsioonis kui ka tasakaalustavates kontrollimehhanismides, üleantavate küsimuste kaalu PS § 146 mõttes tõhusa õigusemõistmise tagamisel ja pädevuste üleandmiseks esitatud põhjuste ebakindlust, tuleb pigem asuda tagasihoidlikule seisukohale ja eitada enamiku pädevuste üleandmise lubatavust. Need pädevused peavad jääma PS § 104 lg 2 p 14 ja § 149 lg 4 mõttes seadusandja otsustada või äärmisel juhul enam legitimeeritud ministri otsustada.

⁴⁷⁴ KS § 43¹ lg 2 ja 3, § 43¹ lg 5, § 41¹ lg 1 p-d 11–12.

⁴⁷⁵ KS § 41¹ lg 1 p 9, § 42¹ lg 1–3.

⁴⁷⁶ KS § 41¹ lg 1 p 3.

⁴⁷⁷ KS § 41¹ lg 1 p 1.

⁴⁷⁸ KS § 12 lg 1 ja 4, § 20 g 1, § 24 lg 1 ja 4, § 45 lg 2.

⁴⁷⁹ KS § 53 lg 2.

SUMMARY

After the restoration of Estonia's independence, the Courts Act and the Status of Judges Act were adopted on 23 October 1991, placing the courts of first and second instance within the area of government of the Ministry of Justice. Already in 1994–2000, legal scholars Heinrich Schneider, Rait Maruste and Uno Lõhmus supported the transfer of court administration functions from the executive to the courts of first and second instance and the implementation of judicial self-administration. The current Courts Act (hereinafter: CA), which consolidated provisions previously contained in the Courts Act and the Status of Judges Act, was adopted on 19 June 2002. It also introduced changes to court administration, but the model of self-administration was not implemented. On 16 December 2009, a new draft Courts Act, 649 SE, was initiated. It was supported by the then Chief Justice of the Supreme Court, Märt Rask, who identified the main shortcomings in the fact that the court system was not funded as a single whole and that the budgetary procedure fell within the area of responsibility of the minister. The draft act envisaged the transfer of court administration to the judiciary and, in connection with this, the expansion of the powers of the Chief Justice of the Supreme Court. Due to the lack of political support, the draft act was dropped from the legislative proceedings.

On 21 April 2025, a new draft act amending the Courts Act, Draft Act 632 SE, was initiated. It sought to establish a Council for Court Administration and Development and a Court Administration Service (hereinafter: CAS), to which the existing court administration functions of the ministry were to be transferred, including the approval of the budget and its defence before the Riigikogu. The draft act was withdrawn. Subsequently, on 16 February 2026, the Ministry of Justice and Digital Affairs (hereinafter: MJDA) submitted to the Government of the Republic a draft act on amendments to court organisation, file number JDM/26-0065, in a comparatively similar form. That draft act was not submitted to the Riigikogu. Instead, on 3 March 2026, the Government of the Republic initiated Draft Act 854 SE, which was submitted to the Riigikogu and passed its first reading stage on 14 April 2026. 854 SE contains, to a large extent, the court organisation amendments envisaged in JDM/26-0065, with only limited corrections.

On the one hand, the need to ensure the independence of the courts and the efficiency of the administration of justice is emphasised. On the other hand, doubts are raised regarding the legitimacy of the council of courts, the importance of the matters to be transferred, and their belonging to the sphere of executive power. The same fundamental question, namely the extent to which the administration of the courts of first and second instance may be transferred to the competence of the council of courts, has repeatedly arisen in different forms. It is therefore appropriate to analyse the

constitutionality of transferring the powers envisaged in 854 SE to the council of courts, taking into account, in particular, the independence of the judiciary and effective administration of justice under § 146 of the Constitution of the Republic of Estonia (hereinafter: Constitution), the separation and balance of powers under § 4 and § 14 of the Constitution, the principle of essentiality laid down in the first sentence of § 3(1) of the Constitution, and the principle of the rule of law arising from the preamble to the Constitution and § 10 thereof.

The purpose of the thesis is first to analyse the constitutional framework for transferring powers from the executive to the council of courts, including the position of the judiciary in the system of separated powers, the branch of power to which the administration of the courts of first and second instance belongs for constitutional purposes, and whether, how and on what grounds court administration may be delegated to the council of courts in light of the principle of parliamentary reservation. After establishing the constitutional framework, it is necessary to examine the legitimacy of the proposed council of courts, including both personal legitimacy and counterbalancing control mechanisms, such as parliamentary control, control by the Chancellor of Justice and the National Audit Office, the publicity of state authority, and judicial review. It must then be assessed why the powers are being transferred and how weighty those reasons are, including whether the objectives are in fact achievable and whether they may entail undesired side effects. It must also be examined how important the matters being transferred are. Only thereafter is it possible to conclude whether, in light of the identified legitimacy of the council of courts, the specific powers may be transferred to it on the basis of those reasons and having regard to their importance, or whether they must remain within the competence of the legislature or the executive.

The thesis primarily applies legal-dogmatic, systematising and analytical research methods. The legal-dogmatic method is applied in order to analyse, on the basis of legal literature and legal theory, the constitutional framework for transferring court administration powers from the executive to the judiciary. Through the combined use of the systematising and analytical methods, the legitimacy of the council of courts in the Estonian legal order is examined, and the weight and feasibility of the reasons for implementing the draft act, as well as the importance of the matters to be transferred, are analysed.

The courts of first and second instance do not have a right of self-organisation, that is, the right to administer and organise themselves for the purposes of the administration of justice. Nor can the constitutional framework be interpreted as conferring on the courts of first and second instance the status of a constitutional institution or any autonomy in organising their functions arising therefrom.

Court administration and governance fall within the functions of the executive. The transfer of executive functions to the council of courts as an organ not mentioned in the Constitution is not, in the abstract, excluded, provided that there is a weighty reason for doing so and that the matter being transferred is not so important that, under the Constitution, it must be decided by the legislature itself or, for example, by the more strongly legitimated Government. Nor is the conferral of regulatory power on such an organ in principle excluded. However, its permissibility is subject to stricter scrutiny, and it would be justified to transfer to the council of courts primarily such powers as can be exercised without adopting a legislative act. The constitutionality of the delegation therefore depends on two central questions: first, the legitimacy of the proposed council of courts compared with that of the legislature and the minister, and secondly, whether the conditions for transferring powers to the council of courts are met, that is, whether there are weighty reasons for the transfer and whether the powers in question are so important that, under § 104(2) clause 14 and § 149(4) of the Constitution, they must remain with the legislature by way of a constitutional law, or at least with a more democratically legitimated holder of executive power.

In the case of judges, there is indeed an uninterrupted chain of legitimacy extending to the Riigikogu elected by the people. It does not follow, however, that the legitimacy of judges in making decisions on court administration is equivalent to that of the minister, since the legitimacy of ministers is periodically renewed through elections, whereas judges are appointed for life. The council of courts is therefore more weakly legitimated personally than the minister. In relation to the minister, the Riigikogu also has instruments of parliamentary control, whereas these are entirely absent in relation to judges. Moreover, a member of the Riigikogu cannot bear external political responsibility before the same state organ of which he or she is simultaneously a member. The participation of a member of the Riigikogu with decision-making powers in the council of courts is also questionable in light of the principle of incompatibility of offices laid down in § 63(1) of the Constitution, in conjunction with the requirement of the personal separation of powers arising from § 4 of the Constitution. If the council of courts substantively performs executive functions or adopts legislative acts, it should in principle also be subject to the control of the Chancellor of Justice. At the same time, a person shaping the work of an organ cannot simultaneously be the reviewer of the constitutionality of that same organ's legislative acts and of its compliance with good administration. The proposed composition is therefore contrary to the principle of incompatibility of offices and the principle of the personal separation of powers under § 4 of the Constitution, and it does not allow the impartial exercise of control by the Chancellor of Justice. The participation of judges, and especially justices of the Supreme Court, in the council of courts with binding decision-making powers is also questionable

from the perspective of the incompatibility of judicial office, since the maker of the decisions and the reviewer of their legality would coincide.

The main reason advanced in favour of court administration reform is the independence of the courts and the related need to reduce the role of direct and indirect influences of the executive in the administration of the court system, particularly in shaping the budget, personnel matters and general administrative policy, in order thereby to ensure appropriate conditions for the administration of justice, the efficiency of justice, public confidence and the right of individuals to effective judicial protection. This does not, however, mean that transferring extensive court administration powers to the council of courts would in fact ensure greater independence or automatically improve the conditions and efficiency of the administration of justice. A positive effect would be plausible primarily if, inter alia, a functioning budgetary model were created, the actual ability of the court system to defend its budgetary interests in the budgetary process were ensured, sufficient analytical capacity were established, conflicts of interest were avoided, the clarity of political responsibility were preserved, the fragmentation of responsibility were prevented, the roles and responsibilities of the council of courts, the CAS and their leaders were clearly defined, the operational capacity of the model were ensured, the court system were given full control over key resources supporting the administration of justice, and, where necessary, the main characteristics of the council of courts were anchored at the constitutional level. In the case of the present draft act, however, there is no certainty that the new model would be able to secure better funding for the courts and faster and higher-quality administration of justice, thereby increasing independence. It therefore cannot be convincingly concluded that judicial independence constitutes a sufficiently weighty reason for implementing the court administration reform.

For constitutional purposes, it is doubtful whether powers may be transferred to the council of courts where they directly shape access to justice, budgetary priorities or the development of the administration of justice. Such matters include determining the precise locations of courthouses and the numerical distribution of judges between courts and courthouses, making proposals concerning the draft budget of the court group, approving it, defending it before the Riigikogu, subdividing the funds of the court group and bearing responsibility for the use of budgetary funds, approving the development plan of the courts, establishing the methodology for calculating the workload of court cases, generally directing and coordinating the administration and development of court institutions, transferring the power to appoint and remove court presidents and exercise supervision over them, insofar as this allows the council of courts, through court presidents, to exert decisive influence over the case allocation plan and internal rules of procedure, and announcing competitions to fill vacant

judicial positions. Even if ensuring judicial independence under § 146 of the Constitution were a demonstrably weighty reason, it would not be the only factor in the balancing exercise. Taking into account the weak legitimacy of the council of courts, including deficiencies both in personal legitimacy and in counterbalancing control mechanisms, the significance of the matters transferred for ensuring effective administration of justice under § 146 of the Constitution, and the uncertainty of the reasons advanced for the transfer of powers, a cautious position should be adopted and the permissibility of transferring most of the powers should be denied. These powers must remain for the legislature to decide under § 104(2) clause 14 and § 149(4) of the Constitution or, at the very least, for the more strongly legitimated minister to decide.

KASUTATUD LÜHENDID

CCJE	Euroopa Nõukogu Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu
CEPEJ	Euroopa Nõukogu Tõhusa Õigusemõistmise Euroopa Komisjon
ENCJ	Euroopa Kohtute Nõukogude Võrgustik
HMS	Haldusmenetluse seadus
JDM	Justiits- ja Digiministeerium
KHN	Kohtute haldamise nõukoda
KHT	Kohtuhaldusteenistus
KS	Kohtute seadus
PS	Põhiseadus

KASUTATUD MATERJALID

Kasutatud kirjandus

1. Aarli, R, Sanders, A. Judicial Councils Everywhere? Judicial Administration in Europe, with a Focus on the Nordic Countries. – International Journal for Court Administration. vol 14, nr 2. 2023. – <https://iacajournal.org/articles/10.36745/ijca.487>.
2. Aedmaa, A, et al. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
3. Asi, A. Kohtute rahastamine: vajadus selgema lähenemise järele. – Juridica 2021/6.
4. Asi, A, et al. Sõltumatu(se) juhtimine. – Kohtute aastaraamat. 2022. – <https://aastaraamat.riigikohus.ee/soltumatuse-juhtimine/>.
5. Böckenförde, E.–W. Demokraatia ja esindus Tänapäevase demokraatiadiskussiooni kriitika. Tõlkijad Kliimask, K, Luts-Sootak, M. – Riigiõiguse aastaraamat 2020. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital 2020.
6. Council of Europe Portal. About the Consultative Council of European Judges. (CCEJ). – <https://www.coe.int/en/web/ccje/about-the-ccje>.
7. Danmarks Domstole. Historic outline. – <https://www.domstol.dk/om-os/english/historic-outline/>.
8. Deutscher Richterbund. Selbstverwaltung der Justiz: Die Dritte Gewalt muss sich selbst verwalten. 2025. – <https://www.drj.de/positionen/verbandsthemen/selbstverwaltung-der-justiz>.
9. Dürig, G, et al (koost). Grundgesetz. Kommentar. (Põhiseaduse kommentaar). 106. täiendvlj. 2024.
10. Eerik, M. Euroopa kohtunike konsultatiivnõukogu tegevusest 2021. aastal. – Kohtute aastaraamat. 2021. – <https://aastaraamat.riigikohus.ee/euroopa-kohtunike-konsultatiivnoukogu-tegevusest-2021-aastal/>.
11. Eesti kohtuhalduse arengustrateegia. Tööversioon esitamiseks Vabariigi Valitsusele. 2006. – <https://aastaraamat.riigikohus.ee/wp-content/uploads/2024/04/Eesti-kohtuhalduse-arengustrateegia-07-06-2006.pdf>.
12. Eesti Kohtunike Ühing. Arvamus kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse kiirendamine) kohta. 854 SE. 2026. – <https://www.riigikogu.ee/download/b9663a71-40b8-44b6-b31c-a2a9c572f008>.
13. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. Täiend vlj. Tallinn: Juura 2017.
14. Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2022.

15. Ernits, M. Arvamus kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) eelnõu kohta. 632 SE. 2025. – <https://www.riigikogu.ee/download/bb2f2654-e926-488a-af57-e30e23494373>.
16. Ernits, M. Eesti õiguskorra „DNA ja põhikorra tuum. – Juridica 2023/4–5.
17. Ernits, M. Määruse Mõiste – Õiguskeel 2010/3.
18. Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) Demokraatlike Institutsioonide ja Inimõiguste Büroo. Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia. 2010. – <https://www.osce.org/odihr/KyivRec>.
19. Euroopa Kohtute Nõukogude Võrgustik (ENCJ). Compendium on Councils for the Judiciary. 2021. – <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/The%20ENCJ%20Compendium%20on%20Councils%20for%20the%20Judiciary%20-%20adopted%20EGA%2029%20October%20Vilnius%20coverpage.pdf>.
20. Euroopa Kohtute Nõukogude Võrgustik (ENCJ). Guide to the European Network of Councils for the Judiciary. 2023. – <https://www.encj.eu/encj-guide>.
21. Euroopa Kohtute Nõukogude Võrgustik (ENCJ). Statutes of the International Not-For-Profit Association European Network of Councils for the Judiciary. 2007. – <https://www.encj.eu/images/stories/pdf/statutesencjrecj2010.pdf>; Council of Europe Portal.
22. Euroopa Komisjon. 2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Finland. 2025. – https://commission.europa.eu/document/download/f7ea627e-0b72-48f8-b30f-a37940fe9112_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Finland_0.pdf.
23. Euroopa Komisjon. 2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Denmark. 2025. – https://commission.europa.eu/document/download/e4ce4501-599e-41b0-aba6-7d61cf4e97f2_en?filename=8_1_63940_coun_chap_denmark_en.pdf.
24. Euroopa Komisjon. 2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Estonia. 2025. – https://commission.europa.eu/document/download/a240f7e5-028d-4448-938f-33df5887531c_en?filename=10_1_63942_coun_chap_estonia_en.pdf.
25. Euroopa Komisjon. The 2025 EU Justice Scoreboard. COM(2025) 375. 2025. https://commission.europa.eu/document/download/51b21eff-a4b0-4e73-b461-06bd23b43d4e_en?filename=2025%20EU%20Justice%20Scoreboard_template.pdf.
26. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu. Õiguskaitse kättesaadavust käsitleva Euroopa õiguse käsiraamat. 2026.

27. Euroopa Nõukogu Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE). Arvamus nr 10(2007).
Kõrgemast kohtute nõukogust ühiskonna teenistusest. 2007. –
<https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/ccje-arvamus-10-2007.pdf>.
28. Euroopa Nõukogu Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE). Arvamus nr 24(2021).
Kohtute haldamise nõukodade arengust ja nende roll kohtusüsteemi iseseisvuse ning
sõltumatuse tagamisel. 2021. – <https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje/1680a47604>.
29. Euroopa Nõukogu Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE). Arvamus nr 18 (2015).
Kohtute seisund ja suhted teiste riigivõimudega tänapäevases demokraatias. 2015. –
https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/ccje_2015_4_e_et.pdf;
30. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee. Recommendation of the Committee of Ministers to
member states on judges: independence, efficiency and responsibilities. CM/Rec(2010)12.
2010. – <https://search.coe.int/cm?i=09000016805afb78>.
31. Euroopa Nõukogu Tõhusa Õigusemõistmise Euroopa Komisjon (CEPEJ). Evaluation of the
judicial systems (2020 - 2022). Denmark. 2022. – <https://rm.coe.int/denmark-2020-en/1680a85c7b>.
32. Euroopa Nõukogu Tõhusa Õigusemõistmise Euroopa Komisjon (CEPEJ). Evaluation of the
judicial systems (2020 - 2022). Finland. 2022. – <https://rm.coe.int/finland-2020-en/1680a85c7d>.
33. Euroopa Nõukogu Tõhusa Õigusemõistmise Euroopa Komisjon (CEPEJ). Strengthening the
Quality and Efficiency of the Justice System in Albania. 2018. – <https://rm.coe.int/jan-2019-report-on-the-role-of-court-presidents-chancellors-legal-assi/16809ebdf>.
34. Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjon. Follow-up to Venice Commission Opinions. CDL-
WM(2017)001. 24.11.2017. – <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-WM%282017%29001-e>.
35. Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjon. Opinion on the Amendments to the Act of the
Organisation and Administration of the Courts and the Act on the Legal Status and
Remunerations of Judges Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020. CDL-
AD(2021)036. 16.10.2021. – [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)036-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)036-e)
36. Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjon. Opinion on the Election of the Judicial Members of the
General Council of the Judiciary. CDL-AD(2025)038. 13.10.2025. –
<https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/opinion-1248>.

37. Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjon. Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges. CDL-AD(2010)004-e. 12.03.2010–13.03.2010. – <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-ad%282010%29004-e&>.
38. Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjon. Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe on the Draft Law Amending the Law on the National Council of the Judiciary of Poland. CDL-PI(2024)009. 08.05.2024. – <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2024-018-e>.
39. Euroopa Õigusinstituut (ELI). ELI-Mount Scopus European Standards of Judicial Independence. 2024. – https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI-Mount_Scopus_European_Standards_of_Judicial_Independence.pdf.
40. Ginter, J. Guarantees of Judicial Independence. – *Juridica International* 1996/1.
41. Maunz, T, Dürig, G (toim.). Grundgesetz. Kommentar. III kd.
42. Ilvest, J, et al. Riigikohtunike Jüri Ilvesti, Peeter Jerofejevi, Henn Jõksi, Ott Järvesaare, Eerik Kergandbergi, Hannes Kirise, Ants Kulli, Villu Kõve, Lea Laarmaa, Jaak Luige, Priit Pikamäe ja Tambet Tampuu arvamusele Riigikogu menetlusest välja langenud kohtute seaduse eelnõu kohta. 649 SE. 2010. – <https://aastaraamat.riigikohus.ee/wp-content/uploads/2024/04/Riigikohtunike-arvamus-2010.pdf>.
43. Kama, P. Curia semper reformanda est. – *Juridica* 3/2026.
44. Kass, G. Riigikohtunike ametisse nimetamise kord kehtivas õiguses ja laiemas vaates: võimalikud probleemkohad. Magistritöö. Juhendaja Aaro Mõttus. Tartu: Tartu Ülikool 2025. – <https://hdl.handle.net/10062/110958>.
45. KHN-i 127. istungi protokoll. 08.12.2023. – <https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/127.%20istungi%20protokoll.pdf>.
46. KHN-i 130. istungi protokoll. 19.09.2024–20.09.2024. – <https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/130.%20protokoll%2019.-20.09.24.pdf>.
47. KHN-i 134. istungi protokoll. 30.05.2025. – <https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/134.%20istungi%20protokoll%2030.05.2025.pdf>.
48. KHN-i 135. istungi protokoll. 19.09.2025. – <https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/KHN-i%20135.%20istungi%20protokoll%2019.09.2025.pdf>.

49. KHN-i 136. istungi protokoll. 12.12.2025. –
https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/136_0.pdf.
50. Kohtute seaduse eelnõu. 649 SE. –
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b05e68b5-7f81-a11a-485a-85fdff01f55c/kohtute-seadus>.
51. Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (kohtumenetluse kiirendamine). 854 SE, algatamine. – <https://www.riigikogu.ee/download/819b2261-d3b7-4315-a9de-5dc35040f49e>.
52. Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse kooskõlastustabel (kohtumenetluse kiirendamine). 854 SE. – <https://www.riigikogu.ee/download/4f9407c9-aaca-41ee-93a8-71a71350830c>.
53. Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri (kohtumenetluse kiirendamine). 854 SE. – <https://www.riigikogu.ee/download/fc717c51-4690-49b7-bc80-163c73e37a13>.
54. Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) seletuskiri. 632 SE, algatamine. –
<https://www.riigikogu.ee/download/77131bad-326e-415f-b480-a279687a5de1>.
55. Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (kohtukorralduse muudatused). JDM/26-0065, esitatud Vabariigi Valitsusele 16.02.2026. –
<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/90fea85d-e936-45f8-a43b-dd7bf5c21e54>.
56. Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri (kohtukorralduse muudatused). JDM/26-0065, esitatud Vabariigi Valitsusele 16.02.2026. –
<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/90fea85d-e936-45f8-a43b-dd7bf5c21e54>.
57. Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) põhiseaduspärasus. JDM. 632 SE, algatamine. –
<https://www.riigikogu.ee/download/a00089de-22a9-4ddc-a7a9-8d1301dd2654>.
58. Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse kooskõlastustabel (kohtukorralduse muudatused). JDM/26-0065, esitatud Vabariigi Valitsusele 16.02.2026. – <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/90fea85d-e936-45f8-a43b-dd7bf5c21e54>.
59. Kohtute seaduse seletuskiri. 607 SE I. –
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/bd1b5c32-b483-38ce-aed8-1f9a0e647528/kohtute-seadus/>.

60. Kohtute seaduse seletuskiri. 649 SE. –
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b05e68b5-7f81-a11a-485a-85fdff01f55c/kohtute-seadus>.
61. Kõo, K. Kohtulik aktivism – selle vähendamise vajalikkusest ja võimalustest. Magistritöö. Juhendaja Ginter, J. Tartu: Tartu Ülikool 2019. – <http://hdl.handle.net/10062/64228>.
62. Kosař, D. Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe. – German Law Journal. vol 19, nr 7. – <https://doi.org/10.1017/S2071832200023178>.
63. Kõve, V. Kas kohtusüsteemi on vaja reformida ja millised on sellega seotud hirmud? – Juridica 3/2026.
64. Lõhmus, U. Eriarvamus kohtute seaduse projekti juurde. 607 SE I. 2000. –
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/bd1b5c32-b483-38ce-aed8-1f9a0e647528/kohtute-seadus/>.
65. Lõhmus, U. Kohtuhaldus kohtute seaduse eelnõu järgi. – Juridica 2010/2.
66. Loot, H, Laaring, M. 15 aastat hiljem: uus katse muuta kohtuhaldust. – Kohtute aastaraamat. 2023. – <https://aastaraamat.riigikohus.ee/15-aastat-hiljem-uus-katse-muuta-kohtuhaldust>.
67. Mak, E. Judicial Self Government in the Netherlands: Demarcating Autonomy. – German Law Journal. vol 19, nr 7. 2018. – <https://doi.org/10.1017/S2071832200023245>.
68. Maruste, R. Eesti kohtusüsteemi juhtimise korrastamise kava. – Juridica 1995/5;
69. Maruste, R. Kohtureform – kas lõpu alguses või alguse lõpus? – Juridica 1994/5
70. Maruste, R. Kuidas korraldada kohtukorraldus. – Juridica 1997/10.
71. Maruste, R. Põhiseadus ja justiitsorganite süsteem. – Juridica 1998/7.
72. Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tallinn: Juura 1997.
73. Möttus, A, Laurand, A. Arvamus kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse (kohtukorralduse muudatused) eelnõu kohta. JDM/25-1232. 2025. – kättesaadav JDM-i dokumendihalduses, dokument ei ole eelnõu JDM/25-1232 avalikus toimikus.
74. Möttus, A, Laurand, A. Arvamus kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) eelnõu kohta. 632 SE. 2025. –
<https://www.riigikogu.ee/download/e572b1a3-cbd5-4bc5-bb89-cab811f513e5>.
75. Narits, R. Kiirus kohtureformi peamise eesmärgina. – Juridica 3/2026.
76. Õiguskantsler Madise, Ü. Arvamus nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (536 SE) kohta. nr 18-1/220610/2202305. 2022. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Arvamus%20nakkushaiguste%20ennetamise%20ja%20t%C3%B5rje%20seaduse%20muut>

- mise%20ning%20sellega%20seenduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seaduse%20eeln%C3%B5u%20%28536%20SE%29%20kohta.pdf
77. Õiguskantsler Madise, Ü. Riigikogu liikme kuulumine riigi äriühingute nõukogudesse. seisukoht nr 18-2/160749/1603596. 2016. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/riigikogu_liikmete_kuulumine_riigi_ariuhingute_noukogudesse.pdf.
78. Õiguskantsler Teder, I. Arvamus kohtute seaduse eelnõu kohta. nr 18-1/100205/1000767. 2010. – <https://www.riigikogu.ee/download/e7232c29-717f-35bc-baca-97e71ba91497>.
79. Õiguskantsleri asetäitja-nõunik Parrest, N. Vastus. Kohtute haldamine. nr 6-1/141496/1405310. 2014. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_kohtute_haldamine.pdf.
80. Pärna, P. Magage rahulikult, kohtunikud. – Postimees. 04.01.2001.
81. Peep, V (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tartu: Juura 1997.
82. Pikamäe, P (peatoim.). Kohtute seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2018.
83. Pikamäe, P. Mõningaid kohtute haldusmudeli muutmise põhiseaduslikke probleeme. – Riigiõiguse blogi. 2025. – <https://www.akadeemia.ee/riigioiguse-sihtkapital/riigioiguse-blogi/>.
84. Pikamäe, P. Sihipäraselt sihitu kohtureform. – Riigiõiguse blogi. 2026. – <https://www.akadeemia.ee/riigioiguse-sihtkapital/riigioiguse-blogi/>
85. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 5. tr. Tallinn: Juura 2020.
86. Rask, M. Riigikohtu esimehe ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Stenogramm. XI Riigikogu, III Istungjärk, täiskogu korraline istung. 10.06.2008. – <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200806101000#PKP-7789>.
87. Recommendations of the Committee of Ministers to member states (CM/Rec). Information on Committee of Ministers' adopted texts. – <https://www.coe.int/en/web/cm/adopted-texts-information>.
88. Riigieelarve seadus. – RT I, 19.12.2025, 3.
89. Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond. Arvamus kohtute seaduse muutmise ja sellega seenduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtute haldamise tõhustamine) eelnõu kohta. 632 SE. 2025. – <https://www.riigikogu.ee/download/063f4119-dcc7-47f6-8c3b-ab61edfc7e5e>.
90. Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 111. 06.05.2025. 632 SE. – <https://www.riigikogu.ee/download/167a3be9-1e1d-4511-9de1-e311df035594>.
91. Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 114. 632 SE. 02.06.2025. – <https://www.riigikogu.ee/download/8770d5b8-09ab-4f0a-8c59-18259583a0ac>.

92. Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 124. 632 SE. 16.09.2025. – <https://www.riigikogu.ee/download/11c51720-a07e-45ad-bc21-85da5187dac7>.
93. Schneider, H. Kohus lahusvõimude süsteemis. – Juridica 1999.
94. Śledzińska-Simon, A. The Rise and Fall of Judicial Self-Government in Poland: On Judicial Reform Reversing Democratic Transition. – German Law Journal. vol 19, nr 7. 2018. – <https://doi.org/10.1017/S2071832200023257>.
95. Urbániková, M, Šipulová, K. Failed Expectations: Does the Establishment of Judicial Councils Enhance Confidence in Courts? – German Law Journal. vol 19, nr 7. 2018. – <https://doi.org/10.1017/S2071832200023348>.
96. Väriv, A. Välisriigi õiguse roll Eesti õiguse kohaldamisel kohtute poolt. – Juridica 2023/4–5.
97. Wittreck, F. German Judicial Self-Government – Institutions and Constraints. vol 19, nr 7. 2018. – <https://doi.org/10.1017/S2071832200023282>.

Kasutatud õigusaktid

98. Eesti Rahvusringhäälingu seadus. – RT I 2007, 10, 46.
99. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 08.07.2025, 14.
100. Halduskoostöö seadus. – RT I, 08.07.2025, 24.
101. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.
102. Kohtute seadus. – RT I, 14.03.2025, 24.
103. Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine. – RT III, 17.11.2020, 2.
104. Põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
105. Riigieelarve seadus. – RT I, 19.12.2025, 3.
106. Riigikogu liikme staatuse seadus. – RT I, 30.12.2024, 19.
107. Riigikontrolli seadus. – RT I, 02.06.2021, 13.
108. Tuomioistuinlaki. 673/2016, muudatustega 842/2020. – <https://www.finlex.fi/en/legislation/translations/2016/eng/673>.

Kasutatud kohtupraktika

109. Riigikohtunik Põld, J. Eriarvamus RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15 kohta, millega on ühinenud riigikohtunik Lea Kivi.
110. RKÜKo 26.04.2016, nr 3-2-1-40-15.
111. RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/1-6/94.
112. RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96.
113. RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00.

114. RKKKm 07.11.2005, nr 3-1-1-123-05.
115. RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03.
116. RKPJKo 31.10.2022, nr 5-22-4/13.
117. RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05.
118. RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05.
119. RKPJKo 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07.
120. RKPJKo 16.03.2021, nr 5-20-7/12.
121. RKPJKo 19.03.2009, nr 3-4-1-17-08.
122. RKPJKo 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09.
123. RKPJKm 22.12.2009, nr 3-4-1-16-09.
124. RKPJKm 15.12.2009, nr 3-4-1-25-09.
125. RKÜKo 12.07.2012, nr 3-4-1-6-12.
126. RKÜKo 04.02.2014, nr 3-4-1-29-13.
127. RKPJKo 10.05.2016, nr 3-4-1-31-15.
128. RKPJKm 06.06.2017, nr 3-4-1-6-17.
129. EIKo 18.10.2018, nr 80018/12, Thiam vs. Prantsusmaa.
130. EKo 19.11.2019, nr-d C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, A. K. et al.
131. EKm 08.04.2020, nr C-791/19 R, Euroopa Komisjon vs. Poola.
132. EIK suurkoda 07.10.2025, nr 43572/18, Grzeda vs. Poola.
133. RKPJKo 06.01.2015, nr 3-4-1-34-14.
134. RKÜKo 09.04.2013, nr 3-3-1-82-12.
135. RKKKm 13.06.2018, nr 1-17-11509.
136. RKÜKo 14.04.2009, nr 3-3-1-59-07.
137. RKHKo 20.10.2008, nr 3-3-1-42-08.
138. RKÜKo 22.03.2011, nr 3-3-1-85-09.
139. RKHKm 25.11.2021, nr 3-21-2241.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kertu-Liis Rannik _____ ,
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose
Kohtute nõukogule kohtuhalduse pädevuste üleandmise põhiseaduspärasus _____ ,
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja(d) on Andra Laurand _____ ,
(*juhendaja nimi*)

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Kertu-Liis Rannik

29.04.2026