

Kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

1. Kohtunikule tagasiside andmine
2. Kohtuniku töötamine osalise töökoormusega
3. Kohtuniku ametikitsendused
4. Kohtuniku ametist vabastamine vanuse tõttu

Sissejuhatus

Väljatöötamiskavatsuses (edaspidi VTK) tehakse ettepanek anda kõrgema astme kohtunikule pädevus madalama astme kohtunikule tagasiside andmiseks, võimaldada kohtunikul töötada osalise koormusega pikema aja jooksul, lubada kohtunikul tegeleda ettevõtlusega ning lihtsamini taotleda enda teenistusvanuse ülemmäära pikendamist.

Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse (lühend PS) §-le 146 mõistab õigust ainult kohus. Kohtunikud nimetatakse ametisse eluaegsetena. Kohtunike ametist vabastamise alused ja korra ning sõltumatuse tagatised ja õigusliku seisundi sätestab seadus (PS § 147). Kohtukorralduse ja kohtuteenistuse õiguslikud alused on ette nähtud kohtute seaduses (lühend KS)¹. Sealhulgas ka kohtuniku sõltumatuse põhitagatised, ametikitsendused ja teenistusest vabastamise kord (KS §-d 3, 49 ja 99).

Kohtunikuametiga kaasnevad ulatuslikud ametikitsendused on seadusandja vastu võtnud juba aastal 2002. Kohtunikule kehtivad ettevõtlusega tegelemise piirangud on muutumatuna püsinud kakskümmend aastat. Äri- ja majanduskeskkond on selle aja jooksul edasi arenenud ja on küsitav, kas kõik piirangud ametivälisele tegevusele on endiselt vajalikud. Aruteludel kohtunikega on esile tõusnud vajadus kohtunikuamet kaasajastada, eelkõige kohtunikule kehtivate ametikitsenduste muutmise teel.

Riigikohtu esimees Villu Kõve pöörab kohtute aastaraamatus tähelepanu, et käimas on ulatuslik kohtunike põlvkonnavahtetus, mis on toonud kaasa üha süveneva mure kohtunikkonna järelkasvu leidmise pärast. Riigikohtu esimees tõdeb, et kohtusüsteem on juba praegu raskustes vabanevate ametikohtade täitmisel silmapaistvate juristidega. Õigusemõistja amet ei pruugi olla kiirelt muutuv ja rohkelt võimalusi pakkuv maailmas enam noorema põlvkonna jaoks atraktiivne. Seega vajavad lahendusi küsimused, kuidas kaasajastada kohtusüsteem kui organisatsioon ning kuidas muuta kohus atraktiivseks tööandjaks.²

Kohtunike 2023. aasta täiskogu kõnes märgib Riigikohtu esimees: „Oleme jõudnud olukorda, kus süsteemi esmaseks mureks ei ole enam puudus mitte niivõrd materiaalsest ressursist, kui võrd inimestest. Meil lihtsalt ei jätku enam piisava kvalifikatsiooni ja sobivate isikuomadustega kohtunikukandidaate, täitmaks põlvkonnavahtusest tingitud auku. Rahvastik vananeb ja noori lihtsalt enam ei jätku kõigisse ametitesse. Soovitakse töötada paindlikult, kaugtööl ja osakoormusega, selgete ülemuse-alluva suheteta ühtses tööperes, võtta piisavalt aega perele, õpingutele ja hobidele. Olulisem kui varem on uuele põlvkonnale võrdne tööalane kohtlemine ja pidev tunnustamine töö eest ning kestvad karjääri- ja hariduse omandamise võimalused.“³

¹ Kohtute seadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/111032023019>

² Kohtute aastaraamat. 2022. Eessõna. Villu Kõve <https://aastaraamat.riigikohus.ee/eessona-2022/>

³ Õigus- ja kohtusüsteemi areng. Ettekanne kohtunike täiskogul 8. juunil 2023. Narvas. Villu Kõve

Kohtute haldamise nõukoja (lühend KHN) 09.09.2022⁴. a, 02.06.2023⁵. a ja 05.10.2023. a istungitel on korduvalt pööratud tähelepanu vajadusele üle vaadata kohtuniku ametivälise kõrvaltegevuste regulatsioon. Kohtuniku ametikitsendused ei tohiks saada majanduslikuks takistuseks kohtunikuks kandideerimisel.

Esimese ja teise astme kohtute arengukava⁶ seab eesmärgiks kohtusüsteemisesse kohtunike tagasiside andmise süsteemi välja töötamise, et toetada kohtunike professionaalsete oskuste arendamist, tõsta kohtulahendite kvaliteeti ja vajadusel suunata kohtunike koolitusele. Käesoleval ajal puudub Eestis kohtunikele tagasiside andmise regulatsioon.

VTK-s toodud ettepanekute eesmärk on eelkõige kohtunikuameti kaasajastamine ja atraktiivsemaks tegemine, samal ajal tagades kohtuniku sõltumatuse õigusemõistmisel.

1. Kohtunikule tagasiside andmine

1.1 Problem ja eesmärk

1.1.1 Probleemi kirjeldus

Kohtusüsteemi kaks peamist eesmärki on tagada parima kvaliteediga õigusemõistmise ja asjakohase vastutuse võtmine demokraatlikus ühiskonnas. Nende eesmärkide saavutamiseks on erinevad rahvusvahelised organisatsioonid pidanud põhjendatuks kohtuniku teatud vormis hindamist.

Kohtuniku töö hindamist on käsitletud mitmetes rahvusvahelistes soovitusel ja rahvusvaheliste institutsioonide dokumentides. Olulisemad dokumendid on Euroopa kohtute nõukogude võrgustiku (lühend ENCJ) raport kohtunike hindamise miinimumstandardite kohta⁷, Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu aramus nr 17 „Kohtunike töö hindamise, õigusemõistmise kvaliteedi ja kohtunike sõltumatuse austamise kohta“⁸, OSCE Kiievi soovitused Ida-Euroopa, Lõuna-Kaukaasia ja Kesk-Aasia kohtuliku sõltumatuse kohta⁹, Veneetsia komisjoni arvamused kohtunike hindamise kohta¹⁰, samuti ministrite komitee soovitus kohtunike kohta: sõltumatus, tõhusus ja kohustused¹¹.

ENCJ on kohtunike hindamise miinimumstandardite raportis selgitanud, et kohtuniku professionaalse hindamise süsteemi eesmärk on kohtuniku professionaalse arengu toetamine, tööalase motivatsiooni ja rahulolu suurendamine ning kohtusüsteemi tõhususe tõstmine ja juhtimisstruktuuride parandamine, et parandada kohtusüsteemi poolt avalikkusele pakutava teenuse kvaliteeti.

Kohtuniku töö ja oskuste hindamine on Euroopa riikide praktikas laialt levinud. Hindamisi kasutatakse kohtuniku võimete ning ametiülesannete täitmise kvaliteedi ja kvantiteedi

<https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/T%C3%A4iskogu/Riigikohtu%20esimehe%20ettekanne%202023%20t%C3%A4iskogul%20FINAL.pdf>

⁴ KHN-i 121. istungi protokoll: https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/121_khn.pdf

⁵ KHN-i 125. istungi protokoll: <https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/125.%20protokoll%2002.06.2023.pdf>

⁶ Esimese ja teise astme kohtute arengukava 2020–2023.

https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/Esimese_ja_teise_astme_kohtute_arengukava.pdf

⁷ ENCJ Minimum Standards Regarding Evaluation of Professional Performance and Irremovability of Members of the Judiciary https://www.ency.eu/images/stories/pdf/workinggroups/final_report_ency_project_minimum_standards_iii_corrected_july_2014.pdf

⁸ Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu aramus nr 17 <https://www.riigikohus.ee/et/euroopa-kohtunike-konsultatiivnõukogu>

⁹ OSCE Kiievi soovitused Ida-Euroopa, Lõuna-Kaukaasia ja Kesk-Aasia kohtuliku sõltumatuse kohta (2010) – kohtustruktuur, kohtunike valik ja vastutus

¹⁰ Veneetsia komisjoni arvamused nr 629/2011 CDL-AD(2011)012, p 55, nr 751/2013 CDL-AD(2014)007 p 24.

¹¹ Ministrite komitee soovitus CM/Rec(2010)12 kohtunike kohta: sõltumatus, tõhusus ja kohustused https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/cmrec_2010_12e_-_kohtunike_soltumatus_eeesti_keeles.pdf

hindamiseks, aga ka kohtunikule tagasiside andmiseks, koolitusvajaduste kindlakstegemiseks, tulemuspalga määramiseks, edutamise otsustamiseks ja kohtunike eluaegse ametisse nimetamise kohta otsuse tegemiseks. Eesti on üks väheseid riike, kus formaalselt hinnatakse ainult alla kolmeaastase teenistusstaaziga kohtunikke. Kohtunikega ei viida läbi ka avaliku teenistuse seaduse järgseid arengu- ja hindamisvestlusi.

Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 633¹² nägi ette kohtunikule tagasiside andmise selliselt, et ringkonnakohtu vastava kolleegiumi esimehele antakse pädevus esimese astme kohtunikule tagasiside andmiseks tema töö kohta. Muudatuse eesmärk oli luua kohtunike suunava tagasisidestamise süsteem kohtuvõimu sees. Ringkonnakohtu kolleegiumi esimehel oleks olnud õigus kutsuda esimese astme kohtunik vestlusele, kui ta ise või tema kolleegiumi kohtunikud seda vajalikuks oleks pidanud, tunnustamaks kohtuniku kordaminekuid ja juhtimaks tema tähelepanu silma hakanud süstemaatilistele vajakajäämistele. See oleks võimaldanud hinnata kohtuniku arenguvajadusi ja vajadusel suunata teda koolitusele. Eesti Kohtunike Ühing ei toetanud eelnõu regulatsiooni, kuna see oli liiga üldine. Eriarvamuste tõttu Eesti Kohtunike Ühingu loobuti kohtunikele tagasiside andmise regulatsioonist eelnõu menetlemise ajal Riigikogus ning eelnõu 633 jõustus ilma nende uuendusteta.

Kohtute haldamise nõukoda ja kohtu esimehed juhtisid kohtute haldamise nõukoja 123. istungil tähelepanu kohtunike tagasisidestamise tähtsusele ja soovitasid Justiitsministeeriumil jätkata kohtunike tagasisidestamise süsteemi loomisega. Rõhutati, et regulatsioon vajab konkretiseerimist, et oleks võimalik luua efektiivne süsteem, mis võimaldaks teostada tõhusat järelevalvet kohtusüsteemi sees.¹³

Kohtusüsteemisisese järelevalve tõhustamise vajadusele on kohtute esimehed juhtinud tähelepanu juba 2018. aasta kohtute aastaraamatus. Kuigi kohtute seadus reguleerib teenistusliku järelevalve läbiviimise korda, ei saa praeguse regulatsiooniga reageerida kohtuniku töö sisulise kvaliteedi kitsaskohtadele. Eeskätt puudutab see näiteks olukordi, kus kohtunik teeb pidevalt sama tüüpi menetluslikke vigu või on kohtulahendite põhjendused menetlusosaliste jaoks arusaamatud või on kohtuniku õigusalsed teadmised kasinad ja kohtunik ei taha või ei suuda oma teadmisi täiendada.¹⁴

1.1.2 Eesmärk

VTK muudatuste eesmärk on luua kohtusüsteemisisene tagasiside andmise süsteem, mis võimaldaks teostada tõhusamat kohtusüsteemisisest järelevalvet. Kõrgema astme kohtu kohtunik saab kõige paremini anda kohtunikule tagasisidet, lähtudes eelkõige tema lahendite pinnalt tekkinud üldpildist. Seetõttu on lahendusena välja pakutud I ja II astme kohtunike tagasisidestamine kõrgema astme kohtu poolt. Tagasisidestamise süsteemi eesmärk on edendada professionaalsuse kasvu kohtunikonna sees, selgitada välja parimaid praktikaid ning kohtunikud, kelle praktika vajab parandamist, saaksid võimaluse arutada probleeme kõrgema astme kohtuniku ja praktika parandamiseks asjatundlikke soovitusi. Soovituste rakendamine aitaks tõsta menetluse kvaliteeti ja toetada kohtuniku tema töös, samuti äärmuslikematel juhtudel vältida distsiplinaarmenetluse algatamist. Samuti aitab see tuvastada tõhusamaid viise õigusemõistmiseks, et tõsta õigusemõistmise kvaliteeti ning suurendada ühiskonna usaldust kohtusüsteemi vastu.

¹² Eelnõu ja seletuskiri. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5f154ed9-4920-4bde-98c6-63af7f5f7264/kohtute-seaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus>

¹³ KHN-i 123. istungi protokoll: <https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/123.%20protokoll%209.12.2022.pdf>

¹⁴ Kohtuvõimu järelevalve isenda üle. Astrid Asi, Villem Lapimaa, Kristjan Siigur. 2018. a kohtute aastaraamat. <https://aastaraamat.riigikohus.ee/wp-content/uploads/2020/04/kohtute-aastaraamat-2018.pdf>

1.2 Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Kohtunike 2011. aasta täiskogul kiideti heaks kohtunikule tagasiside andmise meetoodika.¹⁵ Meetoodika sätestas ka kohtuniku arenguvestluse mõiste. Arenguvestlus on kohtujuhi ja kohtuniku toimuv kahepoolne kohtumine, mille käigus antakse kahepoolset tagasisidet nii kohtuniku tööle kui ka kohtu töökorraldusele. Rohkem kui kümne aasta jooksul ei ole meetoodika kasutust leidnud ja vestlusi kohtunikega selle alusel läbi ei viida. Kohtute haldamise nõukoda ja kohtu esimehed on kohtusüsteemisisese järelevalve tõhustamiseks pidanud vajalikuks vastavasisulise regulatsiooni väljatöötamist. Seetõttu on otsustatud regulatiivse lahenduse kasuks.

1.3 Võimalikud regulatiivsed lahendused

Regulatiivsete lahendusena on VTK-s välja toodud järgmised ettepanekud.

Ettepanekud kohtute seaduse muutmiseks

- 1) Tagasiside hakatakse andma nii esimese kui ka teise astme kohtunikule.
- 2) Esimese astme kohtunikule annab tagasiside ringkonnakohtu kohtunik ja teise astme kohtunikule Riigikohtu kohtunik.
- 3) Tagasiside andmisel tuuakse välja sellised puudused, mille puhul on põhjust arvata, et tegemist pole n-ö ühekordse väärsammu, vaid praktikaga, mille osas peab kohtunik kaaluma oma menetluspraktika korrigeerimist.
- 4) Tagasiside võib puudutada kõiki kohtuniku töövaldkondi, sh menetluse juhtimist ja korraldamist, tööjaotust kohtunike ja ametnike vahel, menetlusnormide järgimist, käitumist kohtusaalis ja suhtlemist menetlusosalistega jms.
- 5) Kuna kõrgema astme kohtul ei pruugi olla madalama astme kohtuniku kõigist töövaldkondadest terviklikku ülevaadet, tuleks vajadusel kaasata ka kohtu esimees, osakonna juhtaja või kolleegium esimees, kellelt saab andmeid küsida.
- 6) Tagasisidestamise algatamise õigus on ringkonnakohtul, Riigikohtul, kohtu esimehel, kohtu omavalitsusorganitel ja kohtunikul endal.
- 7) Kõrgema astme kohus otsustab kohtunikule tagasiside andmise juhul, kui ta peab seda vajalikuks, st kui kõrgema astme kohus märkab kohtuniku töös süstemaatiliselt esinevaid puudusi või leiab, et vestlemine võib kohtuniku professionaalset arengut toetada.
- 8) Kohtuniku ilmumine vestlusele on kohustuslik, põhjuseta ilmumata jätmine on distsiplinaarsüütegu.
- 9) Vestluse tulemused võivad olla:
 - a) vestluse fakti fikseerimine tähelepanekuid või märkusi üles täheldamata;
 - b) tähelepanekute fikseerimine;
 - c) soovitude fikseerimine.
- 10) Tähelepanekuid ei panda kohtuniku isikutoimikusse, aga tagasisidevestlusi läbiviiv kohus võib sellele tugineda ka järgmisel vestlusel, kui sama tähelepaneku tegemine peaks vajalikuks osutama ja seejärel teha kohtunikule soovitus, mis lisatakse isikutoimikusse.
- 11) Soovitus tähendab, et kohtuniku tegevuses on tuvastatud suurem või pidevam murekoht ja see pannakse isikutoimikusse kuni järgmise vestluseni. Seejuures võib tagasisidevestlust läbiviiv kohus määrata, et soovitus saanud kohtunikuga viiakse läbi järgmine vestlus, et välja

¹⁵ Kohtunikule tagasiside andmise meetoodika ja kriteeriumid.
https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/muudetud_meetoodika.pdf

selgitada, kas probleem, millele soovitusena tähelepanu juhiti, on lahenenud. Kui järgmise vestluse ajaks on soovitusena tinginud probleem lahenenud, eemaldatakse soovitus kohtuniku isikutoimikust ja hävitatakse.

12) Enne tähelepaneku või soovitusena andmist kuulab tagasiside andev kohus kohtuniku seisukoha ning kui ta otsustab soovitusena anda, on kohtunikul 15 päeva jooksul selle saamisest arvates õigust esitada oma vastuväited või kommentaarid, mis lisatakse soovitusena juurde.

Kõrgema astme kohtunike jaoks on tagasisidevestluste pidamine ja nende ettevalmistamine koormust tõstev. Pikemas perspektiivis peaks kõrgema astme kohtute koormus küll vähenema, sest kohtunike professionaalne areng on rohkem toetatud ja praktika paraneb, kuid on ette näha, et tagasisidevestluste arv ühel perioodil ei saa olla suur ja neid pigem hakatakse pidama probleemide esinemisel. Siiski on oluline silmas pidada, et tagasisidevestlus on võimalus ka tunnustada kohtunikku selle eest, mis tema praktikas on kiiduväärset ehk et tagasiside on nii probleemidele tähelepanu juhtimiseks kui hea praktika esiletoomiseks. Tagasisidet andvad kõrgema astme kohtunikud saavad läbida enne tagasisideandmist vastavasisulisel koolitusel, tagasiside andmise kogemuste jagamise osas saab korraldada töötubasid ja nõustada tagasiside andjaid.

2. Kohtuniku töötamine osalise töökoormusega

2.1 Probleem ja eesmärk

2.1.1 Probleemi kirjeldus

Avaliku teenistuse seaduse (lühend ATS) § 35 lg 2 kohaselt on ametniku tööaeg 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul. Üldjuhul on tööaeg kaheksa tundi päevas.

Kohtuniku tööaega reguleerib KS § 6. Kohtunik korraldab oma tööaja iseseisvalt (KS § 6 lg 1). Kohtunik peab oma kohustused täitma mõistliku aja jooksul, arvestades seaduses ettenähtud menetlustähtaegu.

Kohtunikele ei ole kehtestatud normtööaega, kuigi kohtunikelt ei saa nõuda ka töötamist ilma mõistliku puhkeajata, sh pidevalt töötamist üle 40 tunni nädalas¹⁶.

KS § 6 lg 1 esimeses lauses sätestatu on fakti nentimine, et kohtuniku töö spetsiifika tõttu on praktiliselt võimatu hakata rangelt piiritlema seda, kus täpselt lõppeb tema puhkeajaga või kus algab tööaeg¹⁷.

KS § 37¹ annab kohtunikule võimaluse töötada osalise töökoormusega. Sätte eesmärk on võimaldada kohtunikel põhjendatud juhtudel osalise koormusega töötamist, nii nagu võimaldatakse seda ametnikule või töölepingu alusel töötavale töötajale (ATS § 35 lg 3, TLS § 43).

Ametniku puhul tähendab osalise tööajaga töötamine, et tema tööaeg saab olla lühem kui 40 tundi nädalas. Kuna kohtunikul ei ole normtööaega, siis tähendab osalise töökoormusega töötamine töökoormuse vähendamist. Kohtunikule jagatakse kohtusse läbivaatamiseks saabuvald kohtuasju vähem kui teistele, proportsionaalselt vastavalt tema töökoormusele.

¹⁶ Kohtute seaduse kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2018. § 37¹ komm. 2 (I. Pilving)

¹⁷ Kohtute seaduse kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2018. § 6 komm. 5 (E. Kergandberg)

Kohtunik võib töötada kohtu esimehe loal osalise töökoormusega alla kolmeaastase lapse kasvatamisega või osalise töövõime korral. Kui kohtunik soovib muul põhjusel töötada osalise töökoormusega, siis ta saab teha vaid kuni üks aasta. Nimetatud üheaastast tähtaega võib kohtu esimees pikendada kohtuniku põhjendatud taotluse alusel korraga ühe aasta võrra (KS § 37¹ lg 2). Kohtu esimees peab kohtuniku pikendamise soovi igakord esitama üldkogule arvamuse andmiseks. Tegemist on kohtu esimehe jaoks mittesiduva arvamusega. Selline ühe aasta kaupa avalduse läbivaatamine koormab nii kohtu esimeest kui üldkogul osalevaid kohtunikke. Avaliku teenistuse seadus ja töölepingu seadus ajalist piirangut osalise koormusega töötamisel ette ei näe.

KS § 37¹ lg 2 ei piira, mis alustel kohtunik võib taotleda töökoormuse vähendamist, kuid tegemist peab olema kaaluka huviga (enesetäiendamine, doktoriõpingud, teaduslik või pedagoogiline töö, vanema kui kolmeaastase lapse kasvatamine, lähedase hooldamine). Kohtunik võib nendel põhjustel töötada osalise koormusega kuni üks aasta.

Osalise töökoormusega töötamisel vähendatakse proportsionaalselt töökoormusega kohtuniku ametipalka (KS § 37¹ lg 4).

Osalise töökoormuse määratlemist raskendab see, et abstraktselt on määratlemata kohtuniku täiskoormus. Osalist töökoormust on võimalik arvestada vaid konkreetse kohtuasutuse kohtunike üldise töökoormuse baasil.¹⁸

Riigikohtu esimees Villu Kõve rõhutas oma ettekandes Riigikogu Täiskogus 10.10.2023.a, et kohtusüsteemi põhiline mure on kohtunike põlvkonnavahetus. Lähema viie aasta jooksul võib pensionile jääda 65 kohtunikku. Aasta jooksul väljakuulutatud 20-le vabale maakohtu kohtunikukohale konkureeris kokku vaid 27 inimest. Seega suurest huvist kohtunikuameti vastu on tema sõnul raske rääkida¹⁹.

Kohtunike järelkasvu valguses rõhutas Villu Kõve vajadust muuta töö kohtus noorte jaoks atraktiivsemaks ja arvestada ka peale tulevate põlvkondade muutunud ootustega tööelule. Rohkem tuleks luua võimalusi liikuda erinevate ametite vahel, töötada paindlikult ja osakoormusega, et inimesed saaksid jagada kohtunikuametit näiteks karjääriga ülikoolis või riigiametnikuna. Ka noored võiksid proovida alguses kohtuniku tööd osakoormusega, mis laiendaks ehk huviliste ringi. Samuti aitaks see hoida süsteemis kogenud kolleege, kes on väsinud täiskohaga rühmamisest, kuid pensionile siirdudes tahaksid ja suudaksid ikkagi edasi panustada.²⁰

2023. a kohtunikuameti kuvandi uurimuse järgi on kohtunikuamet õigusvaldkonna magistriüliõpilaste jaoks alles kolmas valik advokaadi ja avaliku teenistuse juristi järel. Juriste paneks otsustama kohtunikuametiga töötamise kasuks mõistlikum töökoormus ja selle reguleerimise võimalus, ametiga kaasnevad hüved nagu suurem töötasu, töötasu vastavus töökoormusele ja sotsiaalsed tagatised (peamiselt pension, aga ka pikem puhkus) kui ka paindlikud töötingimused nagu vähemalt osaline kaugtöö võimalus, tööaja ja -koha (sh kohtumaja) valikuvõimalus,

¹⁸ Kohtute seaduse kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2018. § 37¹ komm.2 (I. Pilving)

¹⁹ Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. 2023. Villu Kõve. https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/%C3%95iguslased%20materjalid/2023_oktoober_Riigikohtu_esimehe_ulevaade_kohtukorralduse_õigusemõistmise_ja_seaduste_ühetaolise_kohaldamise_kohta.pdf

²⁰ Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. 2023. Villu Kõve. <https://www.riigikohus.ee/et/uudiste-arhiiv/villu-kove-õigususteemi-suurimaks-mureks-kvaliteetse-inimressursi-puudus>

osakoormusega töötamise võimaldamine.²¹ Kohtuniku töötasu suuruse ja sotsiaalsed tagatiste muudatused ei ole käesoleva VTK eesmärgiks.

2.1.2 Eesmärk

VTK eesmärk on lihtsustada kohtunikel osalise töökoormus taotlemist ja selle taotluse menetlemist kohtus, et vähendada kohtu halduskoormust kohtuniku avalduse läbivaatamisel ning tõsta kohtunikuameti atraktiivsust võimalike uute kohtuniku kandidaatide seas. Osalise töökoormusega töötamise võimalus võib olla nii mõnegi kandidaadi puhul kandideerimiseks määrava tähtsusega.

Kohtute seadus võimaldab kohtunikul töötada juba praegu osalise töökoormusega, kuid selle loa taotlemise ja menetlemise kord on liialt keerukas. Ühe aasta kaupa taotlemine ei anna kindlust, et saad loa ka järgneva perioodiks. VTK eesmärk on osalise töökoormuse taotlemine ja otsustamine teha nii kohtunikule kui kohtu esimehele vähem aega nõudvamaks.

Kohtunik, kes soovib ametivälise tegevusena pikema aja jooksul mujal töötada, peab esitama taotluse töökoormuse vähendamise pikendamiseks ühe aasta kaupa. Kuigi näiteks võib olla teada, et kohtuniku töö (näiteks rahvusvahelises kohtus) kestab 3 aastat, siis selline ühe aasta võrra pikendamine on asjatu halduskoormus kohtunikule ja kohtu esimehele. Kohtu esimees peab pikendamise otsustamiseks iga kord ära kuulama ka üldkogu arvamuse. Otstarbekam on, et kohtunik esitab taotluse kohe kogu perioodi kohta. See võimaldab ka kohtu esimehel kohtu ressursi pikema aja peale paremini ette planeerida. Kohtuniku osalise töökoormuse korral tuleb muuta kohtu tööjaotusplaani ja ümber korraldada kohtu personali töö.

Paljude kohtunike korraga osalise töökoormusega töötamine tõstab teiste kohtunike töökoormust. Selleks tuleb ette näha osalise koormuse alammäär. VTK-s pakutakse välja kehtestada osalise töökoormuse lubatavaks alammääraks 30%. Töökoormuse alammäära kehtestamise eesmärk on tagada korrakohane õigusemõistmine kohtus. Täiskoormusega töötavatel kohtunikel ei tohi töökoormus oluliselt suurened. Lisaks tuleb muuta kohtute seaduse volitusnormi kohtunike arv määramise kohta, et oleks võimalik juhtudel, kui osalise töökoormuse rakendamine mitme kohtuniku puhul, annab kokku ühe või mitme kohtuniku täiskoormuse, kuulutada välja konkurss täiendava kohtuniku ametisse nimetamiseks.

VTK muudatus lihtsustab kohtunikul, kes tunneb, et tervise tõttu vajab paari aasta jooksul väiksemat töökoormust, vastava avalduse esitamist. Kohtunik ei pea iga aasta uuesti põhjendama, et soovib jätkuvalt tervise tõttu osalise töökoormusega töötada.

Samuti võimaldab VTK-s toodud ettepanek kohtunikul, kelle teenistusvanus ülemmäära on tõstetud (vt KS § 99¹ lg 2), töötada soovi korral osalise koormusega kahe aasta jooksul. Kohtunik saab esitada avalduse osalise töökoormusega töötamiseks kogu tõstetud teenistusvanuse ülemäära perioodi kohta.

2.2 Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Mitteregulatiivseid lahendusi probleemi lahendamiseks ei ole. Kohtunike tööaeg on reguleeritud kohtute seaduses.

²¹ Uuring „Kohtunikuameti kuvand Eestis“, mille Riigikohtu tellimisel tegi Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus (RAKE), 2023.

https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumentid/T%C3%A4iskogu/Kohtunikuameti%20kuvand%20Eestis_aruanne.pdf

2.3 Võimalikud regulatiivsed lahendused

Regulatiivsete lahendusena on VTK-s välja toodud järgmised ettepanekud.

Ettepanekud kohtute seaduse muutmiseks

- 1) Kohtute seadusest jätta välja ühe aasta piirang osalise töökoormuse lubamisel ja tähtaja pikendamise regulatsioon.
- 2) Kohtunik peab avalduses alati märkima perioodi, mille jooksul ta soovib töötada osalise koormusega. Kui kohtunik soovib perioodi pikendada, siis ta teeb uue avalduse kohtu esimehele.
- 3) Täiskoormusega töötamise jätmiseks peab kohtu esimehele ette teatama vähemalt 2 kuud ette.
- 4) Kehtestada osalise töökoormuse lubatav alampiir (30-50%).
- 5) Kui osalise töökoormuse rakendamine mitme kohtuniku puhul, annab kokku ühe kohtuniku täiskoormuse, võib välja kuulutada konkursi täiendava kohtuniku ametisse nimetamiseks.

3. Kohtuniku ametikitsendused

3.1 Probleem ja eesmärk

3.1.1 Probleemi kirjeldus

PS § 147 lg 3 kohaselt ei tohi kohtuniku olla üheski muus valitavas ega nimetavas ametis peale seaduses ettenähtud juhtude. KS § 49 sätestab kohtunikuametiga seonduvad piirangud, mille eesmärk on tagada kohtuniku erapooletus ja sõltumatus. Seadusandja on kohtunikuametiga kokkusobivaks pidanud töötamist õppe- ja teadustööl.

Kohtunike täiskogu on 13.02.2004.a vastu võtnud kohtunike eetikakoodeks²² (muudetud täiskogul 08.02.2019.a). Eetikakoodeksiga kehtestasid kohtunikud endile eetikareeglid ja reguleerisid kohtunike eetikanõukogu eesmärki ja pädevust.

Kohtunike eetikakoodeksi punktis 4 on õppe- või teadustöö kõrval nimetatud kohtunikule lubatavate muude tegevustena ka tegelemist õigusloomega ning õigus- ja kohtusüsteemi täiustamisega. Punkti 5 järgi võib kohtunik tegutseda ka kodanike ühendustes ja heategevuslikes organisatsioonides, vältides seejuures huvide konflikti ning enda ärakasutamist õigusemõistmise huvide vastaselt.

Kohtunike eetikanõukogu on nõuandev organ. Kohtunik võib nõukogu poole pöörduda teda puudutavas küsimuses arvamuse saamiseks. Nõukogu arvamused ega soovitusel ei ole siduvad. Kohtunike ametikitsenduste osas on eetikanõukogu korduvalt andnud arvamusi²³. KS §-s 49 lõikes 2 punktis 3 kohtunikele ettenähtud ettevõtluse piirangut selgitati viimati jaanuaris 2023²⁴. Enim on küsimusi tekitanud, kas kohtunik võib olla osanik osühingus, mis tegeleb üürimisega. Kohtunik võib küll tegeleda investeerimisega ning soetada kinnisvara, kuid ta ei või olla kinnisvara üürimisega tegeleva äriühingu asutaja ja juhtimisõiguslik osanik, juhatuse või nõukogu liige.

²² Kohtunike eetikakoodeks. <https://www.riigikohus.ee/et/kohtunikuamet/kohtunike-eetikakoodeks>

²³ Kohtunike eetikanõukogu. <https://www.riigikohus.ee/et/kohtunike-omavalitsuskogud/kohtunike-eetikanoukogu>

²⁴ Eetikanõukogu arvamus jaanuar 2023.

[https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/Eesti%20kohtus%C3%BCsteem%20\(ja%20seal%20olevad%20failid\)/eetikan%C3%B5ukogu/Eetikan%C3%B5ukogu%20arvamus%202023.pdf](https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/Eesti%20kohtus%C3%BCsteem%20(ja%20seal%20olevad%20failid)/eetikan%C3%B5ukogu/Eetikan%C3%B5ukogu%20arvamus%202023.pdf)

Kohtunik ei või KS § 49 lg 2 p 3 järgi olla äriühingu asutaja ega juht (juhtimisõiguslik osanik, juhatuse või nõukogu liige ega välismaa äriühingu filiaali juhataja). Äriühingu asutamise, juhtimise ja kontrollimise keeld ei tähenda, et kohtunik ei võiks üldse saada ettevõtlustulu, kuid sunnib kohtuniku passiivsesse rolli juba tegutsevates äriühingutes. Äriühingutes aktiivse tegevuse keelamise peamine eesmärk on tagada kohtuniku erapooletus ja sõltumatus.²⁵

KS § 49 lõike 2 punkti 3 alusel ning kohtunike eetikanõukogu arvamuste valguses kehtib kohtunikele aga sisuliselt ettevõtlusega tegelemise keeld. Kohtunike eetikanõukogu on leidnud, et kohtunik võib olla osanikuks äriühingus, mis tegeleb kinnisvara üürimisega, kuid seadusest tulenevatele formaalsetele piirangutele lisandub keeld tegeleda äriühingu õigusnõustamisega või olla äriühingus mingil ametikohal. Kohtunik võib olla äriühingus pigem passiivne osanik ning aktiivne roll ettevõtluses, olgu siis endale kuuluvas äriühingus või perefirmas kaasa lüües, on välistatud või vähemasti taunitav. Seega on kohtuniku võimalused ametipalga kõrvalt lississetulekuid saada piiratud.²⁶

Kohtunik võib osaleda ka mittetulundusühingu, näiteks korteriühistu juhtimises eeldusel, et ta ei saa oma tegevuse eest tasu. Küsimusele, kas kriminaalasju lahendav kohtunik võib tasu eest või tasuta koostada Maksu- ja Tolliametile õigusliku analüüsi kriminaalmenetlust puudutavas küsimuses, vastas eetikanõukogu, et sellisest tegevusest tuleks hoiduda, ning möönis samas, et kui arvamusi avaldatakse õppe- või teadustöö raames, on see lähtuvalt KS § 49 lõikest 1 lubatav.²⁷

Investorina tegutsedes peab kohtunik silmas pidama, et ta tegevus vastaks hea käitumise ja ausa äritegevuse tavadele ega heidaks varju kohtunikuametile²⁸. See tekitab küsimuse, kas kohtunik võib omada nn patuaksiaid (tubaka- ja alkoholitootjate, kasiinode jms aksiaid) või anda ühisrahasutusplatvormi vahendusel tarbimislaene või on ta kohustatud pigem sellisest tegevusest hoiduma.²⁹

Kohtunike Ühingu esindajatega kohtumistel³⁰ ja kohtute haldamise nõukoja istungitel on korduvalt olnud arutelu all, kas kõik kohtunikule seatud piirangud on asjakohased ja täidavad oma eesmärgi. KHN-i 09.09.2022. a³¹ istungil toetati Justiitsministeeriumi ettepanekut, et kohtunikule lubatud kõrvaltegevuste probleemiga hakkab tegelema töörühm, võttes aluseks Eesti Kohtunike Ühingu poolt juba varem ministeeriumile saadetud pöördumised ning kaaludes ühingu juhatuse kaasamist edaspidistesse aruteludesse. Töörühmas toimunud arutelude tulemused on käesoleva VTK koostamisel arvesse võetud.

Arutletud on, kas niivõrd range keeld, nagu on sätestatud KS § 49 lg 2 p 3 (kohtunik ei või olla äriühingu asutaja, juhtimisõiguslik osanik, juhatuse või nõukogu liige ega välismaa äriühingu filiaali juhataja), on ikka tänapäeva ettevõtluskeskkonda arvestades põhjendatud. Kohtunik

²⁵ Kohtute seaduse kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2018. § 49 komm.7 (V. Saarmets)

²⁶ Kohtute aastaraamat. Kümme aastat ametipensionide reformist – teekond kasina, ent eetilise vanaduspõlveni? 2022. Janek Laidvee <https://aastaraamat.riigikohus.ee/kumme-aastat-ametipensionide-reformist-%e2%80%92-teekond-kasina-ent-eeetilise-vanaduspolvni/>

²⁷ Kohtunike eetikanõukogu arvamus (jaanuar 2023) [https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/Eesti%20kohtus%C3%BCsteem%20\(ja%20seal%20olevad%20failid\)/eetikan%C3%B5ukogu/Eetikan%C3%B5ukogu%20arvamus%202023.pdf](https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/Eesti%20kohtus%C3%BCsteem%20(ja%20seal%20olevad%20failid)/eetikan%C3%B5ukogu/Eetikan%C3%B5ukogu%20arvamus%202023.pdf)

²⁸ Kohtute seaduse kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2018. § 49 komm.7 (V. Saarmets)

²⁹ Kohtute aastaraamat. Kümme aastat ametipensionide reformist – teekond kasina, ent eetilise vanaduspõlveni? 2022. Janek Laidvee <https://aastaraamat.riigikohus.ee/kumme-aastat-ametipensionide-reformist-%e2%80%92-teekond-kasina-ent-eeetilise-vanaduspolvni/>

³⁰ EKOÜ teated 28.03.2023.a ja 16.06.2023.a <https://www.ekou.ee/teg-teated.html>

³¹ KHNi 121. istungi protokoll https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumentid/121_khn.pdf

saab tegeleda ka sellisel viisil ettevõtlusega, et see ei kahjusta tema ametikohustuste täitmist ega sõltumatust õigusemõistmisel.

Mõned näited, mis tekitavad küsimuse, kas ettevõtlusega tegelemise piirang on alati vajalik. Kohtunik soovib kirjutada raamatuid. Ta tahab asutada firma, mis tegeleb raamatute kirjastamisega. Kehtiva seaduse kohaselt ta seda teha ei saa, sest kohtunik ei tohi olla äriühingu asutaja. Kohtunik võib ka pärimise teel saada ettevõtte omanikuks. Tegemist on väikese ettevõttega, kus ühes isikus on nii omanik kui juhataja. Ettevõtet kohtunik juhtida ei saa, sest ta ei tohi olla juhtimisõiguslik osanik. Ta peab palkama selleks eraldi juhataja.

3.1.2 Eesmärk

VTK eesmärgiks on leevendada kohtunike ametikitsendusi ja täpsustada lubatud ametiväliseid kõrvaltegevusi. Kohtunikuamet muutub atraktiivsemaks ja kaasaegsemaks. See võimaldab kohtunikuks kandideerida ka neil, kel seni on kohtunikuamet jäänud kaugeks tänu väga rangele ettevõtluskeelule. Ametis olevad kohtunikud saavad võimaluse osaleda ettevõtluses, tegeleda õigusloomega või töötada ametiväliselt juriidilisel tööl.

Ametivälised kõrvaltegevused ei tohi kahjustada kohtuniku ametikohustuste täitmist ega kohtuniku sõltumatust õigusemõistmisel.

3.2 Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Mitteregulatiivseid lahendusi probleemi lahendamiseks ei ole. Kohtuniku kõrvaltegevuste piirangud on reguleeritud kohtute seadusega.

3.3 Võimalikud regulatiivsed lahendused

Regulatiivse lahendusena tehakse VTK-s ettepanek, et ametivälised kõrvaltegevused on lubatud, aga erinevate tegevuste puhul nähakse ette erinev protsess teavitamiseks/nõusoleku saamiseks ja vaidlustamiseks.

Ettepanekud kohtute seaduse muutmiseks

- 1) Kohtunik võib tegeleda õigusloomega ning õigus- ja kohtusüsteemi täiustamisega, samuti osaleda õppe- või teadustööl. Kohtunik võib töötada juriidilisel tööl rahvusvahelises organisatsioonis. Kohtunik peab eeltoodud kõrvaltegevusest teavitama kohtu esimeest.
- 2) Kohtunik ei tohi osutada õigusteenust.
- 3) Kohtunik võib tegeleda ettevõtlusega, mis ei ole vastuolus kohtuniku eetikakoodeksiga. Ettevõtjana tegutsemiseks on vajalik kohtu esimehe nõusolek.
- 4) Kohtuniku tegevus ettevõtjana ei tohi kahjustada tema ametikohustuste täitmist või sõltumatust õigusemõistmisel. Kohtunik peab vältima huvide konflikti ning enda ärakasutamist õigusemõistmise huvide vastaselt. Kohtunik peab arvestama hea käitumise ja ausa äritegevuse tavasid.
- 5) Kohtu esimehe nõusolek kõrvaltegevuseks tuleb küsida enne ettevõtlusega alustamist. Kohtu esimehe taotluse ametiväliseks tegevuseks vaatab läbi kõrgema astme kohtu esimees. Kohtunik, kes nimetatakse ametisse peab nõusoleku kõrvaltegevuseks küsima 1 kuu jooksul. Kohtu esimees hindab nõusoleku andmisel, kas tegevus on kooskõlas eetikakoodeksiga, ei kahjusta kohtuniku sõltumatust õigusemõistmisel ega ametikohustuste täitmisel.
- 6) Kohtu esimees võib ametivälise tegevuse keelata või seada sellele piiranguid. Esimehe otsus on vaidlustatav halduskohtus.

7) Huvide konflikti tekkimisel teavitab kohtunik sellest koheselt kohtu esimeest. Kohtunik loobub kõrvaltegevusest, mis põhjustas huvide konflikti.

8) Kohtuniku huvide konflikti võib tuvastada ka kohtu esimees. Esimehe otsus on vaidlustatav halduskohtus. Hinnangu küsimiseks saab kohtu esimees pöörduda kohtunike eetikanõukogu poole.

9) Kohtu esimees keelab täielikult või osaliselt kohtunikul kõrvaltegevuse, kui kõrvaltegevusele kuluva tööjõu maht või laad takistab kohtuniku teenistusülesannete täitmist.

4. Kohtuniku ametist vabastamine vanuse tõttu

4.1 Probleem ja eesmärk

4.1.1 Probleemi kirjeldus

PS § 147 kohaselt nimetatakse kohtunikud ametisse eluaegsetena. Kohtunike ametist vabastamise alused ja korra sätestab seadus.

Kohtuniku ameti eluaegsus ja ranged piirangud ametist tagandamisele (PS § 147 lg 2, KS § 3 lg 2) tagavad kohtuniku iseseisvuse õigusemõistmisel ja kaitsevad kohtunikke väliste mõjutuste eest, mis võiksid kahjustada õigusemõistmise usaldusväarsust. Kohtuniku ameti eluaegsus ei tähenda seda, et kohtunik peab ametis olema oma elupäevade lõpuni, vaid eluaegsus tähendab seda, et oma ametikohustusi nõuetekohaselt täitval kohtunikul on tagatud ametiaeg, mis kestab kuni teenistusvanuse ülemmäära saabumiseni.³²

Kohtunike ametist vabastamise alused ja kord on sätestatud kohtute seaduses. Kohtuniku teenistusvanuse ülemmäär kehtib ühetaoliselt kõigi kohtunike suhtes sõltumata sellest, millises kohtuastmes kohtunik õigust mõistab. KS § 48 kohaselt on kohtuniku teenistusvanuse ülemmäär 67 aastat. KS § 99¹ lg 1 alusel vabastatakse kohtunik ametist 68-aastaseks saamisel, kui ei tõsteta kohtuniku teenistusvanuse ülemmäära.

Riigikohtu üldkogu võib kohtute haldamise nõukoja ja kohtuniku nõusolekul ning kohtu esimehe ettepanekul erandjuhul tõsta kohtuniku teenistusvanuse ülemmäära kuni kahe aasta kaupa, kuid mitte rohkem kui kokku neli aastat (KS § 99¹ lg 2). Kohtuniku teenistusvanuse ülemmäära tõstmise korral vabastatakse kohtunik ametist tõstetud teenistusvanuse ülemmäära saabumisel (KS § 99¹ lg 5).

Alates 2012. aastast on kohtute haldamise nõukoda andnud seitsmel korral nõusoleku kohtuniku teenistusvanuse ülemmäära tõstmiseks (KS § 41 lg 1 p 5¹). Ettepanekutes teenistusvanuse tõstmiseks on peamiselt viidatud välja kuulutatud kohtunike konkursside ebaõnnestumistele, kohtunike suurele töökoormusele, õigusemõistmise kvaliteedi tagamisele, noorkohtunike väljaõpetamise ja kolleegiumite töö järjepidevuse tagamise vajadusele.³³

Kohtuniku teenistusvanuse ülemmäära võib tõsta juhul, kui selleks on õigusemõistmise korrakohase toimimise seisukohast kaalukas avalik huvi (KS § 99¹ lg 3). Praktikas on küsimusi tekitanud erandlike asjaolude sisustamine³⁴ ja leitud, et teenistusvanuse tõstmine peaks lähtuma

³² Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. 2020. § 147 komm. 7 <https://pohiseadus.ee/sisu/3631>

³³ KHN-i 65. istungi protokoll, 66. protokoll, 91. protokoll, 103. protokoll, 112. protokoll, 118. protokoll, 119. protokoll, <https://www.kohus.ee/dokumentid-ja-vormid/kohtute-haldamise-noukoda>

³⁴ KHN-i 66 istungi protokoll https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumentid/66._protokoll_20.-21.09.2012.pdf

kohtuniku isikuomadustest, sest erandjuht ja kaalukas avalik huvi on isikust sõltumatud kriteeriumid.³⁵

Kohtute haldamise nõukoda on kohtusüsteemi juhtimiseks moodustatud nõuandev kogu, kus arutatakse läbi olulisemad kohtusüsteemi haldamist puudutavad otsused. Kohtute haldamise nõukotta kuuluvad riigikohtu esimees, viis kohtunike täiskogu poolt kolmeks aastaks valitud kohtunikku, kaks Riigikogu liiget, riigi peaprokurör ja advokatuuri esimees ning õiguskantsler või tema esindaja. Justiitsminister või tema esindaja osaleb nõukojas sõnaõigusega.

Küsitav on, kas kohtuniku teenistusvanuse tõstmiseks nõusoleku andmine on kohtusüsteemi haldamise seisukohast sedavõrd oluline küsimus, mille osas peaks kohtute haldamise nõukoda oma seisukoha kujundama.

Praegu on kohtuniku teenistusvanuse ülemmäära tõstmise protseduur ülereguleeritud, sest eeldab kahelt erinevalt organilt nõusoleku saamist ja menetlus võib võtta kaua aega, kuna kohtute haldamise nõukoja korralised istungid toimuvad üldreeglina neli korda aastas.³⁶

4.1.2. Eesmärk

Muudatuse eesmärk on kohtuniku teenistusvanuse tõstmise protseduuri muutmine. Kohtuniku teenistusvanuse tõstmise otsustamine ei ole sedavõrd oluline küsimus, mida tuleks arutada kohtute haldamise nõukoja istungil. Taotluse esitamine teenistusvanuse tõstmiseks peaks olema kohtuniku enda kohustus. Kohtuniku teenistusvanuse tõstmise kohta otsuse tegemiseks on kõige pädevam Riigikohtu üldkogu.

4.2 Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Mitteregulatiivseid lahendusi probleemi lahendamiseks ei ole, kuna kohtuniku teenistusvanus ja selle tõstmine on reguleeritud seadusega.

4.3 Võimalikud regulatiivsed lahendused

VTK-s tehakse ettepanek muuta kohtuniku teenistusvanuse ülemmäära tõstmise regulatsiooni. Edaspidi peaks kohtuniku teenistusvanuse pikendamise otsustama ainult Riigikohtu üldkogu vastava kohtuniku taotlusel.

Ettepanekud kohtute seaduse muutmiseks

- 1) Kohtuniku teenistusvanuse ülemmäära tõstmise otsustab Riigikohtu üldkogu kohtuniku taotlusel.
- 2) Riigikohtu üldkogu kuulab ära vastava kohtu esimehe arvamuse.
- 3) Kohtuniku teenistusvanuse ülemmäära võib tõsta juhul, kui see on vajalik õigusemõistmise korra kohaseks toimimiseks.

5. Sihtrühm ja mõjud

Kohtute seaduse muutmisest mõjutatud sihtrühm on maa-, haldus-, ringkonna- ja riigikohtunikud. Seisuga 01.01.2023 on kohtusüsteemis kokku 254 kohtuniku ametikohta, millest täidetud on 245 ametikohta. Seejuures maakohtutes on ametis 156 kohtunikku,

³⁵ KHN-i 65. istungi protokoll https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumentid/65_protokoll_02.-17.08.2012_elektroniline_istung.pdf

³⁶ Kohtute haldamise nõukoja kodukorra § 2 lg 2 <https://www.riigikohus.ee/et/kohtute-haldamise-noukoda/kohtute-haldamise-noukoja-kodukord>

halduskohtutes 25 kohtunikku, ringkonnakohtutes 45 kohtunikku ja Riigikohtus 19 kohtunikku.³⁷

5.1 Kavandatav muudatus: kohtuniku tagasisidestamine

Käesolevas VTK-s tehtud ettepanek kohtuniku tagasisidestamiseks võib mõjutada II ja III astme kohtunike töökoormust, kuna nimetatud sihtrühmad hakkavad tagasisidestama kohtuasjade lahendamise kõrvalt madalama astme kohtuniku tööd. Tagasisidestamine ei avalda mõju I astme kohtunike töökoormusele, sest tagasiside andjaks on ainult kõrgema astme kohtunikud. Muudatus ei avalda mõju ka alla kolmeaastase ametistaažiga kohtunikele. Nende kohtunike sobivust kohtunikuametisse ja menetluse juhtimise oskuste arengut hinnatakse esimese kolme aasta jooksul kord kvartalis (KS § 73 lg 2).

Eelduslikult toob kavandatav muudatus esialgu töökoormuse tõusu, kuid kuna tagasisidevestlusi viiakse eelduslikult läbi kohtunikega, kelle töös tuvastatakse süstemaatiliselt esinevad puudused, siis viiakse arvatavasti vestlusi läbi pigem vähe. Raske on hinnata, kui palju kohtunikke otsustavad ise esitada taotluse tagasiside saamiseks. Selleks, et tagasiside andmine ei suurendaks kohtunike töökoormust, saab tagasisidevestlusi läbiviiv kohus planeerida nende toimumise pikema aja peale.

Muudatus avaldab mõju ka hinnatavatele kohtunikele. Tagasiside annab kohtunikule objektiivset teavet tema töö tugevustest ja nõrkustest. Kriitilisema tagasiside korral võib see mõjuda kohtunikule negatiivselt. Kui aga tagasisidet antakse konstruktiivselt ning kohtunikku suunatakse ja juhendatakse kõrgema astme kohtuniku poolt, siis on pikaajalisem mõju positiivne. Positiivne tagasiside võib tõsta hinnatava kohtuniku enesekindlust ja töömotivatsiooni, kuna see tunnustab nende töö kvaliteeti ja panust kohtusüsteemi. Seeläbi on kohtunikud oma töös toetatud ja tõuseb menetluse kvaliteet.

Kohtumenetluses osalevate isikute jaoks on muudatuse mõju positiivne, kuna kohtuniku tagasisidestamise laiem eesmärk on tagada kvaliteetne kohtumenetlus ja seeläbi suurendada menetlusosaliste rahuolu kohtumenetlusega. Muudatus aitab tõsta ühiskonna usaldust kohtusüsteemi vastu, kuna see näitab, et kohtusüsteem on läbipaistev ja tegeleb kohtunikega, kelle töö kvaliteedile võib teha etteheiteid.

5.2 Kavandatav muudatus: osaline töökoormus, ametikitsenduste leevendamine ja teenistusvanuse ülemmäära tõstmise protseduuri muutmine

Kavandatav muudatus tähendaks osalise töökoormusega töötavale kohtunikule tööjaotusplaanis väiksema arvu asjade jagamist. Kui paljud kohtunikud otsustavad vähendada oma töökoormust, siis võib see mõjutada kohtusüsteemi tõhusust ja asjade lahendamise jõudlust. Personalistatistika andmetel on seisuga 20.10.2023.a esimeses ja teises kohtuastmes osalise töökoormusega töötavaid kohtunikke kolm. Kuna osalise töökoormusega töötamise põhjendatuse üle teeb otsuse kohtu esimees ja muudatusega nähakse ette osalise töökoormuse alampiiri, siis ei tohiks muudatus ebaproportsionaalselt tõsta nende kohtunike töökoormust, kes töötavad täiskoormusega. Lisaks muudetakse rakendusakti kohtunike arvu kohta selleks, et juhtudel, kus mitme osalise töökoormusega töötava kohtuniku puhul tuleb kokku ühe või mitme

³⁷ Kohtute aastaraamat. 2022. a. Kohtunikukond 2023. a alguses. Kristi Jakobsoo.
<https://aastaraamat.riigikohus.ee/kohtunikukond-2023-aasta-alguses/>

kohtuniku täiskoormus, saaks välja kuulutada konkursi täiendava kohtuniku ametisse nimetamiseks.

Muudatus vähendab koormust kohtunikele, kes taotlevad osalist töökoormust ja kohtu esimehele, sest taotlus esitatakse kogu perioodi kohta. Selliselt on kohtu esimehel võimalus pikema aja jooksul ressursse planeerida ja vajadusel ümber korraldada kohtupersonali töö.

Kohtunikuametis osalise töökoormusega töötamise võimaldamine muudab kohtusüsteemi paindlikumaks ja atraktiivsemaks kvalifitseeritud kandidaatide jaoks, kes võiksid vastasel juhul eelistada teisi karjäärivõimalusi. Mõju ametis olevatele kohtunikele on positiivne, sest see julgustab kohtunikke tegelema teiste tegevusega (nt osalema rahvusvahelise organisatsiooni töös, õpetama kõrgkoolis, tegelema teadustööga jmt), mis toetavad nende erialase pädevuse suurendamist. Osalise töökoormuse alampiiri sätestamine tagab korra kohase õigusemõistmise kohtus. Muudatus oleks positiivne ka teenistusvanuse ülemäärare lähenevatele kohtunikele, kes ei jõua enam täiskohaga töötada, kuid oleksid valmis tegema seda osalise töökoormusega. See oleks kasulik kohtusüsteemile, kuna see hoiaks süsteemis kogenud kohtunikke.

Oluliseks argumendiks kohtunikuameti valimise vastu on välja toodud kohtunikuametiga kaasnevaid rangeid piiranguid.³⁸ Kohtuniku ametikitsenduste leevendamine muudaks kohtusüsteemi kaasaegsemaks ja atraktiivsemaks kõrgelt kvalifitseeritud kandidaatidele, kes rangete ametikitsenduste tõttu jätaksid kohtunikuametisse kandideerimata. Muudatus oleks positiivne ka juba ametis olevatele kohtunikele, kuna see lubaks kohtunikel tegeleda kohtunikuameti kõrvalt ettevõtlusega.

Ametikitsenduste leevendamisega võib kaasnedagi negatiivne mõju, kui kohtunik tegeleb tegevustega, mis võib ohustada kohtuniku sõltumatust ja erapooletust. Selleks et minimeerida kõrvaltegevustega kaasnevat riski peab kohtunik ettevõtjana tegutsemiseks saama kohtu esimehe nõusoleku. Kohtu esimehelt nõusoleku taotlemine võib tõsta kohtu esimehe koormust, kuna kohtu esimees peab saama ülevaate plaanitavast tegevusest ja tuvastama selle mõju kohtuniku ametialasele tegevusele. Samas puudub info, kui palju võib olla kohtunikke, kes plaanivad ettevõtlusega tegelema hakata.

Teenistusvanuse ülemäärare tõstmise protseduuri muutmine puudutab pensioniõiguslikke kohtunikke, kellel on õigus taotleda teenistusvanuse ülemäärare tõstmist, ja kohtute haldamise nõukoda. 2023. aasta alguse seisuga on ametis 14 pensioniõigusega kohtunikku ning aastatel 2023–2028 tekib pensionile jäämise õigus veel 51 kohtunikul.

Kavandatav muudatus kohustab pensioniõiguslikke kohtunikke edaspidi ise esitama Riigikohtu üldkogule taotluse teenistusvanuse ülemäärare tõstmiseks. Muudatuse korral ei ole vajalik kohtu esimehe ettepaneku esitamine ja kohtute haldamise nõukoja nõusoleku saamine, mis muudab edaspidi taotluste menetlemise kiiremaks.

Muudatustega, mis puudutavad kohtuniku tagasisidestamist, osalist töökoormust, ametikitsenduste leevendamist ja teenistusvanuse ülemäärare protseduuri muutmist, riigile lisakulu ega -tulu teadaolevalt tekkima ei peaks.

³⁸ Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. 2023. Villu Kõve. https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/%C3%95igusosalased%20materjalid/2023_oktoober_Riigikohtu_esimehe_ulevaade_kohtukorralduse_õigusemõistmise_ja_seaduste_ühetaolise_kohaldamise_kohta.pdf

6 Väljatöötamise tegevuskava

6.1 Valitavad lahendused

Muudetakse kehtivaid õigusakte, muudatuste sisu on toodud ära punktides 1–4.

6.2 Puudutatud ja muudetavad õigusaktid

- Kohtute seadus (RT I, 11.03.2023, 19)

6.3 Kooskõlastamine ja arvamuse andmine

VTK saadetakse kooskõlastamiseks ministeeriumitele ning arvamuse avaldamiseks Riigikohtule, esimese ja teise astme kohtutele, Eesti Kohtunike Ühingule, Õiguskantsleri Kantsleile, Eesti Advokatuurile, Riigiprokuratuurile ja Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale.

VTK esitatakse teadmiseks Riigikogule.

Väljatöötamiskavatsust ja sellele antud tagasisidet on kavas arutada KHN-i istungil 8.12.2023.a.

Eelnõu esitatakse kooskõlastamisele 2024. aasta I kvartalis.

6.4 Õigusakti eeldatav jõustumise aeg

2024. aasta 1. september.

6.5 Vastutav ametnik

Marilin Reintamm – marilin.reintamm@just.ee

Mari Kirs – mari.kirs@just.ee