

**Täiendavad arvamused ja ettepanekud kohtute seaduse (KS) ning KS ja
kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse (kohtukorralduse muudatused)
eelnou muutmiseks**

I. Üldiselt

1. Asendada eelnõu tekstis nimetus „kohtute haldus- ja arendusnõukogu“ läbivalt nimetusega „kohtute nõukogu“.

2. Täiendada eelnõu § 1 punktiga, millega muudetakse kohtute seaduse kehtivat redaktsiooni järgmiselt:

1) muuta § 99 lõike 1 punkti 5 ja sõnastada see järgmiselt: „Kohtu likvideerimise või kohtumaja sulgemise korral, kui kohtunik ei ole nõus jätkama teenistust sama valdkonna kohtunikuna sama astme kohtus teises alalises teenistuskohas“;

2) jätta § 86 lõikest 1 välja sõnad „või kohtunike arvu vähendamise“.

Selgitus: PS § 147 lõike 1 esimese lause järgmiseks tuleb seaduses selgelt ette näha, et kohtunike piirarvu (eelnou § 1 punktid 9, 31 ja 39 ning KS § 25 lõige 3) vähendamine ei saa olla ametisoleva kohtuniku teenistusest vabastamise alus. Piirarvu vähendamise, kui seadusandja seda tulevikus peaks tegema, saab ellu viia üksnes täitmata või tulevikus vabanevate kohtunikukohtade arvel.

Viited kohtu likvideerimisele võivad osutada ülearuseks, kui igas kohtuastmes säilib vaid üks samaliigiline kohus.

3. § 1 punktid 11, 33, 40 ja 57: nende muudatusega kaasneb esimese ja teise astme kohtunike (eriti maakohtunike) sisuliselt piiramatult ringisõitmis-kohustus üle Eesti. Seetõttu võib suur osa kohtunike tööajast hakata kuluma õigusemõistmise asemel kohtumajade vahet pendeldamisele. Oht olla sunnitud sageli ja kaua lähetustes viibima vähendab ka kohtunikuameti atraktiivsust. Kohtuniku kohustus arutada asju teises kohtumajas peaks olema seaduse tasandil piiratud (nt päevade arvuga, mil töötamine alalisest teenistuskohast eemal on kohtunikule kohustuslik). Lisaks peaks lähetusi ja sõiduaega arvestama töökoormusmetoodikas.

4. § 1 punktid 16 ja 43: kohtu esimehe võimkonna suurenemisega peaks kaasnema ka kohtute haldus- ja arendusnõukogu (nõukogu, KHAN) õigus ta ennetähtaega teenistusest vabastada mh koostöö mittelaabumise tõttu. On küsitav, kas ringkonnakohtu esimehe vabastamine peaks eeldama Riigikohtu üldkogu kooskõlastust.

5. § 1 punktid 9, 31, 39 ja 72: vajaks täpsustamist, et kui nõukogu vähendab kohtunike arvu mõnes kohtumajas, ei anna see alust viia kohtumajas juba teenistuses olevat kohtunikku tema nõusolekuta üle teise kohtumajja. Niisugune kohtade ümberjagamine peaks olema lubatav vaid täitmata kohtunikukohtade olemasolul või „liigutatava“ kohtuniku nõusolekul.

6. § 1 punkt 53: vältimaks võimu liigset koondumist kohtu esimehe kätte, tuleks eelnõus teha *minimaalselt* kaks järgmist muudatust:

- maa- ja halduskohtu eestseisuse need liikmed, keda ei vali kohtu üldkogu, peaks nimetama nõukogu, mitte kohtu esimees. Eestseisuse liikme staatus ei pea langema kokku osakonnajuhataja rolliga;
- kohtu eestseisusele tuleks anda pädevus võtta vastu otsuseid ka esimehe pädevusse kuuluvates küsimustes. Kohtu esimees peaks eestseisuses toimima *primus inter pares*, mitte *primus omnium* kvalifikatsioonis.

7. § 1 punktid 7 ja 54: vajaks täpsustamist, et maakohtu tööjaotusplaaniga ei saa kohtunikule määrata spetsialiseerumist, mis jääb väljapoole tema põhivaldkonda.

8. § 1 punkt 59: sättes on säilinud vananenud viide kohtute haldamise nõukojale.

9. § 1 punktiga 102 luuakse kohtunikele tagasiside andmise süsteem. Seletuskirjas on tagasiside andmist kirjeldatud viisil, mille puhul tõuseb esile pigem negatiivne foon. Näiteks: „...kui kõrgema astme kohus märkab kohtuniku töös süstemaatiliselt esinevaid puudusi...“ (lk 19), „saaks tagasiside andmisel juhtida kohtuniku tähelepanu puudustele, mille puhul on põhjust arvata, et tegemist pole n-ö ühekordse väärsammu, vaid praktikaga, mille puhul peab kohtunik kaaluma oma menetluspraktika korrigeerimist“ (lk 20) ja „Tagasiside andmine kohtunikule *algatatakse eeskätt* juhul, kui kohtuniku töös märgatakse süstemaatiliselt esinevaid puudusi“ (lk 69, rõhutus lisatud). Kuivõrd tagasiside andmine võib „[ä]ärmuslikel juhtudel [...] vältida distsiplinaarmenetluse algatamise“, siis on raske uskuda, et sellise protsessi loomine kohtunikes eriti suurt töömotivatsiooni tekitaks.

Täiendavalt näeb eelnõu hetkel ette tagasiside vestluse algatamise üksnes ülevalt poolt (st kohtunikul endal ei ole võimalik tagasisidevestlust algatada) ning sellel osalemine on kohtunikule kohustuslik. Need faktorid süvendavad kuvandit, et tagasiside vestluse näol on tegemist lihtsalt täiendava järelevalve meetmega.

Isegi kui tagasiside andmise mehhanism oleks teistsuguse fooniga, siis on tagasiside vestlusega ka praktiline probleem. Seletuskirjas mainitakse, et 2011. aastal heaks kiidetud tagasiside andmise metoodika ei ole siiani kasutust leidnud (lk 19). Ka eelnõu ei näe ette, et tagasiside vestluste pidamine oleks mingil määral regulaarne või kohustuslik. See tekitab kahtluse, kas eelnõus ette nähtud tagasisidevestlus ka praktikas kasutust leiaks või kas see kohtunike poolt omaks võetakse. Täiendavalt näib, et selleks, et tegevus oleks tulemuslik tuleks eelnevalt tagasisidevestlusi läbiviivaid kohtunikke koolitada, mis tähendaks täiendavat aja- ja ressursikulu.

10. § 1 punkt 89: kohtuniku õigus kuuluda äriühingu juhatusse või nõukokku võiks piirduda üksnes äriühingutega, mille kõik osad või aktsiad kuuluvad tema ainu- või ühisomandisse. Enamusosalus ei peaks kohtunikule teed juhatusse ega nõukokku avama.

11. § 1 punkt 130 ja § 3 lõige 1:

- eelnõu näeb ühelt poolt ette, et kohtute haldus- ja arendusnõukogu alustab tööd 2026. aasta 1. juulil. Samas ütleb eelnõu § 3 lõige 2, et peaaegu kõik KHAN-i tegevust reguleerivad pädevus- ja volitusnormid jõustuvad alles 1. jaanuaril 2027 (välja arvatud rakendussätetes toodud erandid).

- puudub ka säte, mis ütleks, et KHAN täidab 1. juulist 31. detsembrini 2026 tänaseid KHN-i ülesandeid. Seega tekib pooleks aastaks vaakum, kus veel kehtivat kohtute haldamise korda pole võimalik järgida.

12. § 2: kavandatav muudatus, mis seab rahvakohtunike kaasamise sõltuvusse süüdistatava soovist, jätab selle instituudiga seotud probleemid valdavalt lahendamata ja on eesmärgipäratu. Rahvakohtunikest tuleks täielikult loobuda, mh nende küsitavat põhiseaduspärasust (PS § 146 koosmõjus PS §-ga 147) silmas pidades. Minimaalselt peaks välistama rahvakohtunike osalemise selliste kriminaalasjade arutamisel, mille esemeks on riigivastane (KarS 15. ptk), ametialane (KarS 17. ptk) või majanduslane (KarS 21. ptk) kuritegu.

II. Koalitusnõukogu

13. Kohtunike koalitusnõukogus toimus 22. septembril 2025 ja seejärel ka elektrooniliselt arutelu kohtute seaduse muutmise teemal.

14. Kehtiva KS § 44 lõike 1 kohaselt vastutab kohtunike koalituse eest koalitusnõukogu. Koalitusnõukogu liikme volituste pikkus on kolm aastat. Koalitusnõukokku kuuluvad kaks esimese astme, kaks teise astme ja kaks Riigikohtu kohtunikku ning prokuratuuri, valdkonna eest vastutava ministri ja Tartu Ülikooli esindaja. Koalitusnõukogu kinnitab oma kodukorra ja valib esimehe. Koalitusnõukogu teenindab Riigikohus.

15. Koalitusnõukogu teeb ettepaneku, et kohtute seaduses tehakse järgmised muudatused:

15.1 paragrahvist § 38 lõike 3 punktist 7 kustutatakse „ja asendusliikmed“;

15.2 paragrahvi 44 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

”(1) Kohtunike koalituse eest vastutab koalitusnõukogu. Koalitusnõukogu liikme volituste pikkus on kolm aastat. Koalitusnõukokku kuuluvad *kolm* esimese astme, *kolm* teise astme ja *kolm* Riigikohtu kohtunikku ning prokuratuuri, *Eesti Advokatuuri ja* Tartu Ülikooli esindaja. Koalitusnõukogu kinnitab oma kodukorra ja valib esimehe. Koalitusnõukogu teenindab Riigikohus.“;

15.3 paragrahvi 44 täiendatakse lõikega 1¹ järgmises sõnastuses:

„(1¹) Nõukogu kohtunikest liikmed valib kohtunike täiskogu. Koalitusnõukogu liikmeks valitakse igast kohtuastmest üks tsiviilvaldkonna, üks süüteovaldkonna ja üks halduskohtunik.“;

15.4 paragrahvi 44 täiendatakse lõikega 1² järgmises sõnastuses:

„(1²) Nõukogu töös võib sõnaõigusega osaleda valdkonna eest vastutava ministri esindaja.“.

16. Muudatusettepanekute selgituseks tuleb märkida, et koalitusnõukogu peab saama tagada ühtviisi kvaliteetse koalituse nii tsiviil-, kriminaal- kui ka haldusvaldkonna kohtunikele, seega peab olema võrdselt hästi tagatud kõigi kolme valdkonna esindajate osavõtt nõukogu tööst, sh olukorras, kui nõukogu kolmeaastase tsükli kestel jäävad mõned liikmed ootamatult, kuid objektiivsetel põhjustel töölt kõrvale. Praegune regulatsioon, mis puudutab kohtunikest liikmete valimist, ei arvesta sellega. Regulatsiooni muutmata ei ole kuidagi võimalik tagada, et valdkonnad oleks võrdselt ja piisavalt esindatud. Seda ilmestab olukord kevadel 2025, kui koalitusnõukogus polnud ühtki hääleõiguslikku karistusõiguse valdkonna liiget. Kohtunikest liikmete puhul pole põhjust

jätkata põhiliikmete ning asendusliikmete eristamisega, vaid hääleõigus peaks olema kõigil. Koolitusnõukogu viimaste aastate praktika on olnud selline, et nõukogu töös osalevad aktiivselt nii asendusliikmed kui ka põhiliikmed. Seega ettepaneku järgi asendusliikmeid enam ei valita.

17. Põhjendamatult erapoolikuna mõjub lisaks see, et prokuratuuril on võimalik kohtunike koolitust puudutavate otsuste langetamisel osaleda, advokatuuril mitte. Eelnõu parandaks selle vastuolu. Et hoida otsustuskogu suurus optimaalsena, tuleks jätta otsustajate seast (suureneva kohtunike hulga taustal) välja üks kahest täitevõimu esindajast, kuna prokuratuuri ja ministeeriumi vaatenurgad on suuresti sarnased ja huvid kokkulangevad.

III. Kohtunikueksamikomisjon

18. Kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse (kohtukorralduse muudatused) eelnõus (edaspidi eelnõu) lähtutakse eeldusest, et julgeolekukontroll korraldatakse eesmärgiga anda juurdepääs riigisaladusele. Seletuskirjas öeldakse sõnaselgelt, et „*Julgeolekukontrolli eesmärk on tuvastada, kas isikule on võimalik anda juurdepääsuõigus ehk võimaldada isiku ligipääs riigisaladusele*“. Kohtunikueksamikomisjoni (KEK) esimehe hinnangul on selline eeldus ekslik. Riigisaladusele ligipääs on õigus, mis küll kaasneb kohtnikuametiga, kuid see poleks kõigi kohtunike töös vältimatult vajalik, mistõttu on riigisaladusele ligipääs tegelikult pigem julgeolekukontrolli sekundaarne eesmärk. Nii näiteks ei puutu valdav osa tsiviilasju lahendavatest kohtunikest oma töös kogu oma kohtunikustaaži jooksul riigisaladusega üldse kokku. Lähtudes eelnõu koostajate loogikast poleks seega tsiviilasju lahendavate kohtunikele riigisaladuse luba vajagi ja seetõttu võiks loobuda nende osas julgeolekukontrollist täielikult.

19. Eelnõu koostajad on aga jätnud tähelepanuta, et sõltumata sellest, kas kohtunik tegeleb süüte-, tsiviil- või haldusvaldkonnaga, on kohtuniku volitused sedavõrd suured, et otsustused võivad mõjutada inimeste elu (õigemini vabaduse) ja saatuse üle, tekitada miljonite eurode väärtuses kohustusi või jätta isikuid olulistest õigustest ilma. Seetõttu on kriitilise tähtsusega nende isikute puhul, kellele niisugused volitused antakse, miinimumini viidud võimalus, et nad oleksid isikuomadustelt kohtunikuks sobimatud.

20. KEK hindab kohtuniku isikuomaduste sobilikkust kolmest allikast pärineva info põhjal:

1. Tartu Ülikooli poolt läbi viidav põhjalik psühholoogiline test,
2. KEK-i enda poolt kogutud taustainfo erinevatelt isikutelt, kellega kandidaat on koos töötanud (eelduslikult ülemuselt)
3. Kaitsepolitseiameti (KAPO) poolt läbiviidud julgeolekukontrolli kokkuvõte.

20.1 Nende kolme allikmaterjaliga eelnevalt tutvununa viib eksamikomisjon kandidaadiga läbi põhjaliku vestluse, kus muuhulgas küsitakse ka nende teemade kohta, mis eelpoolnimetatud algmaterjalides küsitavusi tekitasid. Seejuures on oluline märkida, et KAPO kokkuvõttest saadud info on kandidaadi hindamisel väga oluline allikas.

20.2 Nii näiteks ühe kandidaadi puhul ilmnes KAPO poolt esitatud andmetest, et kandidaat on laenusõltlane. Peale isiku täiendavat küsitlemist leidis KEK, et kaebaja on aldis finantsilisele riskikäitumisele ja see on isiksuseomadus, mis ohustab kohtuniku sõltumatust. Teise kandidaadi puhul ilmnes KAPO esitatud andmetest, et ta suhtleb tihedalt isikutega, keda on alust kahtlustada rasketes kuritegevuses ja et teda on kahtlustatud alaealisele alkoholi pakkumises. Peale vestlust selle kandidaadiga tunnistas KEK isiku kohtnikuametiks mittesobivaks. On

olnud ka olukordi, kus KAPO on esitanud andmed isiku küsitavast käitumisest ja KEK on pärast vestlust isikuga leidnud, et väljatoodud tegevused või isikuomadused ei ole takistuseks kohtunikuks nimetamisel. Samuti on olnud olukordi, kus isik on loobunud kandideerimast peale KAPO poolt esitatud andmete tutvustamist talle KEK-i poolt.

Kohtunikuks nimetamine seaduseelnõu järgi

21. Väljapakutud eelnõust ilmneb, et (esimese ja teise astme) kohtuniku nimetamine toimub kohtute seaduse kohaselt järgmiselt:

1. KHAN kuulutab välja konkursi esimese või teise astme vaba kohtunikukoha täitmiseks (§ 53 lõige 2).
2. Kandideerija esitab avalduse Riigikohtu esimehele ühe kuu jooksul arvates konkursi väljakuulutamist (§ 53 lõige 3).
3. Eksamikomisjon hindab, kas esimese astme kohtusse kandideerija vastab § 50 lõike 1 nõuetele ja teise astme kohtusse kandideerija vastab § 51 lõike 1 nõuetele.
4. Riigikohtu üldkogu otsustab (esialgselt), kelle osas teha Vabariigi Presidendile ettepanek kohtunikuna ametisse nimetamiseks (§ 54 lõige 2¹).
5. Riigikohtu üldkogu poolt välja valitud kandidaadi suhtes viiakse läbi julgeolekukontroll (§ 54 lõiked 2-4), mille kokkuvõtte esitab KAPO KEK-ile kolme kuu jooksul arvates vajalike dokumentide saamisest (§ 54 lõige 5).
6. KEK hindab kandidaadi isikuomaduste sobivust (§ 54 lõige 1), sh isiku seda, kas isik osutus julgeolekukontrolli läbinuks (§ 54 lõige 5, [3-24-1273/5](#), p 9).
7. KEK esitab oma otsuse kandidaadi isikuomaduste sobivuse kohta Riigikohtu üldkogule ning teeb otsuse teatavaks kandidaadile (§ 54 lõige 7).
8. Riigikohtu üldkogu kuulab ära selle kohtu üldkogu arvamuse, kuhu isik kandideerib ja teeb Vabariigi presidendile ametisse nimetamiseks ettepaneku (§ 55 lõige 1). Kui vabale kohtunikukohale kandideerib mitu isikut, otsustab üldkogu, kelle kohta presidendile ettepanek tehakse (§ 55 lõige 2).

22. Arusaamatuks jääb KS § 54 lõikes 2¹ ja § 55 lõigetes 1 ja 2 sätestatu omavaheline suhe. Kas eelnõus mõeldakse, et Riigikohtu üldkogu tuleb isiku valimiseks (vähemalt) kaks korda kokku? Esimesel korral tehakse valik n-ö esialgselt ja teisel korral n-ö päriselt? Seda johtuvalt asjaolust, et kui julgeolekukontrolli tulemusel Riigikohtu üldkogu loobub kandidaadi esitamisest, siis tuleb KS § 54 lõike 2¹ lause 2 järgi konkurss ebaõnnestunuks kuulutada. Kui aga üldkogu otsustab kandidaadi asendada, siis saadetakse KAPO-le järgmise kandidaadi dokumendid, seejärel toimuvad punktis 5–8 protseduurid uuesti. Ehk KAPO kontrollib kolm kuud, seejärel peab jälle kokku tulema KEK, et hinnata, kas läbis julgeolekukontrolli ning hindama uue kandidaadi isikuomadusi.

23. Kui aga eelnõus peetakse silmas, et KS § 55 lõikes 1 ja KS § 54 lõikes 2¹ Riigikohtu üldkogu on üks ja see sama, siis järelikult teeb üldkogu otsuse ilma KEK-i hinnanguta. Milleks ja kellele esitab KEK sellisel juhul oma otsuse isikuomaduste sobivuse kohta? Seejuures väärrib mainimist, et KS § 54 lõike 2 järgi peab kohtunikuks kandideerija enne kohtunikuks nimetamist julgeolekukontrolli läbima ja nagu juba eespool mainitud, siis julgeolekukontrolli läbinuks loeb kandidaadi KEK (mitte KAPO) vt [3-24-1273/5](#), p 9.

24. Küsimusi tekitab, et kuivõrd KEK hindab isikuomaduste sobivust muu hulgas julgeolekukontrolli kokkuvõtte alusel (KS §-d 5 ja 7), siis mille põhjal teeb üldkogu oma KS § 54 lõike 2¹ valiku?

25. Häirivaks võib pidada KS § 54 lõike 2¹ lauset 2, mille järgi Riigikohtu üldkogu otsustab kandidaadi esitamisest loobumise või kandidaadi asendamise julgeolekukontrolli tulemuse põhjal. Kuigi julgeolekukontrolli läbituks lugemise otsustab KEK, siis on võimalik, et KEK leiab, et hoolimata julgeolekukontrolli positiivsest läbimisest ei ole kandidaadi isikuomadused sobivad. See aga ei oma KS § 54 lõike 2¹ lause 2 järgi vähimatki tähtsust, ses määravaks on ainult julgeolekukontrolli läbimine.

Ebaõnnestunud kandidaatide stigmatiseerimine

26. Julgeolekukontrolliga seotud muudatusettepanekuid on presenteeritud muuhulgas ka kandideerijate endi huvidest lähtuvalt. Üldjuhul on KEK püüdnud isikutega delikaatselt käituda, andes isikule teada julgeolekukontrolli käigus ilmnenud probleemist. Isikul on sellisel juhul võimalus diskreetselt kandideerimisest loobuda. Loobumise põhjust KEK ei avalikusta, seega inimesele märki külge ei jää.

27. Olukorras, kus Riigikohtu üldkogu poolt eelvalitud isik ebaõnnestub julgeolekukontrollis, muutub tema ebaõnnestumine aga avalikuks (kasvõi selle kaudu, et ta on ju läbinud ka maakohtu üldkogu) ja sellega saab avalikkusele teatavaks, et ta julgeolekukontrolli ei läbinud. Siinkohal võib tuua näiteks analoogia [järgmise juhtumiga](#).

28. Eelnõu seletuskirjas põhjendatakse muudatusvajadust muu hulgas ebamugavuse tekitamisega potentsiaalsetele kandidaatidele, mis omakorda võib head kandidaadid eemale peletada. KEK-i esimees on vastupidiselt arvamusel, et võimalik stigmatiseerimine ebaõnnestumisel võib hoopis häid inimesi hoopis eemale peletada.

Kokkuvõte

29. Kokkuvõtteks leiab KEK-i esimees, et väljapakutud eelnõu tekst tekitab hulga küsimusi, mis vajaksid vastuseid. Järjekordselt jääb arusaamatuks millist probleemi eelnõuga soovitakse lahendada, järjekordselt võib näha, et parandused on läbi mõtlemata. Eelnõu koostajad pole tegelikult lõpuni aru saanud julgeolekukontrolli eesmärgist. Eelnõus põhjendatakse muudatusi, sellega, et raisatakse asjatult KAPO ressursi ja tekitatakse kandideerijatele ebamugavust, kuid jäetakse arvestamata, et sellega suurendatakse nii Riigikohtu üldkogu kui ka KEK-i töömahtu. Riigikohtu üldkogul osaleb 19 kohtunikku, KEK-is osaleb 16 liiget, kellest 12 on erineva kohtuastme kohtunikku, üks Eesti Advokatuuri, üks prokuratuuri, üks Tartu Ülikooli liige ja üks Justiits- ja Digiministeeriumi esindaja. Üldjuhul tulevad nad suuliseks istungis spetsiaalselt selle pärast Riigikohtusse kohale. Erinevalt KAPO ressursist tundub see eelnõu koostajale tasuta ressursina.

Kompromissettepanek

30. Nagu eelpool on välja toodud, ei anna parandusettepanek kohtuniku nimetamisel üldjuhul ajalist võitu. KEK-i esimees on kohtunike julgeolekukontrolli läbiviimise n-ö ressursikulukuse küsimust arutanud ka KAPO ametnikuga, kes kohtunikukandidaatide julgeolekukontrolliga tegeleb. Sellest arutelust võib järeldada, et kohtunike julgeolekukontroll ei ole põhjendamatut lisakoormust tekitanud. Probleem olevat nende riigiasutustega, kes on ise laiendanud (sealjuures vahel ilma tegeliku vajaduseta) isikute ringi kelle osas julgeolekukontrolli läbi viiakse. See toob kaasa ebavajalikku lisakoormust.

31. Tegelikuses võib aru saada, et eelnõuga püütakse lahendada hoopis probleemi, et julgeolekukontroll viiakse läbi isikute suhtes, kellel pole tegelikult lootustki kohtunikuks

nimetatuks saada. Selliste n-ö lootusetute kandidaatide osavõtt võis olla varem probleemiks, kuid viimastel aastatel ei ole see enam täheldatav.

32. Antud olukorras võiks lahenduseks olla kompromisettepanek: KS § 54 lõike 2¹ sisuks võiks olla mitte esialgne kandidaadi valimine, vaid kas teatud kandidaatide välistamine või n-ö teise vooru edasipääsejate otsustamine, st mitme (näiteks kuni kolme kandidaati täidetavale kohtunikukohale) isiku kindlaks määramine, kelle suhtes viiakse läbi isikuomaduste sobivuse kontroll (sh julgeolekukontroll).

IV. Riigikohtu direktor

33. Selleks, et riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve korralduses I ja II astme kohtud koos kohtuhaldusteenistusega oleksid edaspidi käsitletud riigieelarve seaduse mõistes põhiseadusliku institutsioonina, tuleb asjakohane regulatsioon esitada riigieelarve seaduses. Küsimus, kas selleks piisab vaid kohtute seaduse regulatsioonist, ja millises ulatuses see tuleb esitada riigieelarve seaduses, vaieldi selgeks 632 SE ettevalmistamise protsessis. Käesolevale eelnõule lisatud seletuskirjas ei ole välja toodud ühtegi uut asjaolu ega õiguslikke argumente, mis tingiks sarnase eelarvekorralduse sätestamise piisavuse üksnes kohtute seaduses. Viimaks, ka eelnõu punktis 78 on öeldud, et „kohtute grupi ja Riigikohtu eelarve võetakse vastu riigieelarve seaduses sätestatud korras“.

Ettepanek: täiendada käesolevat eelnõu ja seletuskirja eelnõu 632 SE §-s 7 esitatud regulatsiooniga ning eelnõu 632 SE seletuskirja asjakohase osaga.

34. Eelnõus puudub vajalik regulatsioon finantsarvestuse (raamatupidamise) korraldamiseks põhiseadusliku institutsiooni eelarvekorraldusest lähtuvalt. Raamatupidamise seaduses tuleb ette näha, kes on edaspidi raamatupidamiskohuslane (seni oli selleks Justiits- ja Digiministeerium, edaspidi ilmselt kohtuhaldusteenistus).

Ettepanek: täiendada käesolevat eelnõu ja seletuskirja eelnõu 632 SE §-s 6 esitatud regulatsiooniga ning eelnõu 632 SE seletuskirja asjakohase osaga. Selguse huvides tuleks ka kohtute seadusesse lisada asjakohane säte kohtuhaldusteenistuse pädevusena (kohustusena).

35. Eelnõus puudub vajalik regulatsioon riigivara valitsemise muudatuse kohta. Seni oli kohtute käsituses oleva riigivara valitseja ministeerium, edaspidi on selleks ilmselt kohtuhaldusteenistus.

Ettepanek: täiendada käesolevat eelnõu ja seletuskirja eelnõu 632 SE §-s 8 esitatud regulatsiooniga ning eelnõu 632 SE seletuskirja asjakohase osaga. Selguse huvides tuleks ka kohtute seadusesse lisada asjakohane säte kohtuhaldusteenistuse pädevusena (kohustusena).

36. Eelnõu mitmetest sätetest (nt § 43¹ lõikest 3) nähtuvalt osaleb kohtute grupi eelarve koostamisel Justiits- ja Digiministeerium. Seletuskirjas (lk 61) on seda põhjendatud sellega, et selline osalemine aitab kohtusüsteemil arvestada õigusloome ja IT arenguga ning tagab valdkonna eest vastutava ministri informeerituse. Ainult sellistel kaalutlustel ministeeriumi osalemine on äärmiselt küsitava väärtusega ja pigem toob kaasa ühe kõige olulisema tööprotsessi bürokratiseerimise, aeglustumise ja formaalseks muutmise. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri kohustab igas eelnõus ette nägema mõju, sh mõju riigieelarvele ja konkreetse õigusmuudatusega seotud isikutele (asutustele). Seega õigusloomeprotsessi korrektel läbiviimisel puudub vajadus eraldi selle võimalikku mõju kohta sisendi kogumist kohtute eelarve ettevalmistamisel. Kui IT-arengutena on silmas peetud kohtute tegevusega

seotud arenguid ning nende võimalikku mõju kohtute eelarvele, siis ka nende osas eeldatavasti toimub ka edaspidi see aastaringsest vastavalt kohtute vajadusele ning IT-arenduste valmimisele. Kusjuures IT-arenduste ja ka nende rahaliste mõjude osas oleks palju efektiivsem kohtute (kohtuhaldusteenistuse) otsesuhtlus vastavate IT-majadega. Seda infot ei pea koguma ega vahendama poolte vahel ministeeriumi ametnik, kes kohtuhalduse üleandmisega seoses on igapäevaselt järjest vähem kursis kohtute tööga ja vajadustega.

Ettepanek: muuta asjakohaseid sätteid eelnõu § 1 punktides 72 ja 78 jättes neist välja Justiits- ja Digiministeeriumi osaluse kohtute grupi eelarve koostamisel. See ei tähenda, et justiits- ja digiminister ei saaks kohtute seadusega talle pandud kohustust osaleda sõnaõigusega kohtute grupi eelarve aruelul Riigikogus. Selle rolli täitmise toetamiseks saavad kohtud anda igakülgselt teavet oma eelarve vajaduste jt oluliste asjaolude kohta.

37. Et ka seletuskirjas puudub eelarveprotsessi kokkuvõtlik ja terminoloogiliselt selge kirjeldus, raskendab see ka eelnõus toodud ja selle erinevate osade vahel killustatud eelarve regulatsiooni mõistmist. Ilmselt just regulatsiooni killustatud on põhjustanud eelnõus mittevajalikke kordusi.

37.1 Eelnõu § 1 punktis 15 sätestatakse, et kohtu esimees kooskõlastab „kohtuhaldusteenistuse direktori koostatud kohtu eelarve eelnõu“. Seda, et kohtuhaldusteenistuse direktor koostab ainuisikuliselt kohtu eelarvet, et toeta eelnõu muu regulatsioon. Vastupidi, punktist 78 selgub, et iga kohus koostab ise oma eelarve KHAN-i liigenduse alusel. Tõenäoliselt on eelnõu punktis 15 silmas peetud riigieelarve vastuvõtmisele KHAN-is toodud liigendusele vastavat kohtu eelarvet. Miks peaks üleüldse olema vajalik olema siis veel kohtu *eelarve eelnõu* koostamine (n-ö *jäänuk* senisest eelarveregulatsioonist?).

37.2 Eelnõu § 1 punktis 72 puudub vajadus eelarveprojekti kinnitamise kontekstis korrata, kes eelarve koostamisel personaalselt või institutsionaalselt osalesid. Punktist 78 selgub, et „kohtute grupi eelarve projekti valmistab ette Kohtuhaldusteenistuse direktor koostöös Justiits- ja Digiministeeriumiga ning kohtute esimeestega“. Samas punktis 72 on aga sätestatud, et „kohtuhaldusteenistus koostab nii kohtute grupi kui kohtuhaldusteenistuse eelarve projektid“.

37.3 Kui kohtu eelarve tohib vastavalt eelnõu punktis 78 toodud KS uuele sättele § 43¹ lõige 6 koostada KHAN-s kinnitatud liigenduse alusel iga kohus ise, siis on ebaselge, kas kohus ise võib ka seda muuta ja millises ulatuses. Sest nähtuvalt uuest KS § 43¹ lõikest 8 muudab kohtu eelarvet üksnes KHAN. Kui KHAN-i määratud liigenduse alusel koostatud kohtu eelarvet ei pea KHAN kinnitama, ei ole selge, miks peaks muudatuse kinnitama KHAN. Eriti kui KHAN-i pädevus piirduks üksnes kohtute vahelise liigenduse kinnitamisega. Kui silmas on peetud võimalust, et kohtu eelarvet võib olla vajalik muuta ka ilma liigenduse muutmiseta, ei ole arusaadav ka seletuskirjast, miks muudetud eelarve peaks kinnitama KHAN.

38. Eelnõust ega seletuskirjast ei selgu, miks peab kohtuasutuse eelarvevahendite kasutamist korraldama KHAN (eelnõu punktis 72 ettenähtud § 41¹ lõige 1 punkt 4) ja kuidas see praktikas välja näeks. Samuti miks peab Kohtuhaldusteenistus korraldama kohtute finantshaldust (KS uus säte § 41² lõige 2 punkt 4). Miks ei saa või ei tohi kohtu eelarve piires teha otsuseid kohtus eelarvet käsutav juht (kohtu esimees, eestseisuse liige *vm kulujuht*) Võrreldes ka teiste riigiasutustega on selline piirang eelarve käsutamisel väga ebaharilik ja see ei ole koosõlas ka kohtuhalduse üleandmise põhjendustega eelnõule lisatud seletuskirjas. See on nii oluline piirang, et seda tuleks kindlasti seletuskirjas põhjalikult avada.

39. Samuti ei selgu eelnõule lisatud seletuskirjast, miks peaks kohtute eelarvevahendeid *igapäevaselt haldama ja nende üle arvestust pidama* Kohtuhaldusteenistus. See on võimatu eelnõus toodud regulatsiooni arvesse võttes – kohtud ja kohtuhaldusteenistus on eraldi asutused, neil on eraldi eelarved. Tõenäoliselt on tegemist *praegusest korraldusest pärineva mõtteviisi*, kus kohtu eelarvevahendeid käsutab kohtudirektor, *ülekanndumise*ga. See lisab oluliselt bürokraatiat, selline korraldus on majanduslikult ebatõhus. Aga mis kõige halvem, loob kohtute juhtidest mulje, et nad ei suuda eelarve täitmist juhtida ja kohtute osas iseseisvaid finantsmajanduslikke otsuseid teha.

V. Riigikohtu personali- ja kommunikatsiooniosakond

40. Riigikohtu personali- ja kommunikatsiooniosakonna juhataja hinnangul tuleb kaasajastada kohtupidamise tugitegevusi. Pärast konsulteerimist Riigi Tugiteenuste Keskuse (RTK) ja kohtute personaliteenistusega teeb osakonnajuhataja ettepaneku lõpetada kohtunike teenistuslehtede pidamine kui ebamõistlik dubleeriv tegevus.

41. Täna on kohtuniku teenistuslehele kantava teabe aluseks KS § 59. Vormiliselt on kasutusel **paber kandjal kohtunike teenistuslehed**, mille vormi on kinnitanud justiitsminister 30. juuli 2002. a käskkirjaga nr 355. Vananenud vormil täidetakse üksnes kehtivas kohtute seaduses ettenähtud andmereal. Seda teeb Riigikohtu personalispetsialist (ametnik).

42. Avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 124 järgi lõpetati 31. märtsil 2018 riigi ametiasutustes teenistuslehtede pidamine. Kõik riigi ametiasutused (v.a julgeolekuasutused) liitusid **Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekoguga (RPPA)**. Teenistuslehtedel seni kogutud andmed muutusid kättesaadavaks RPPA kaudu, mis tagab ühtse ja turvalise andmehalduse. Lõpetati avaliku teenistuse staaži arvestamine riikliku vanaduspensioni suurendamiseks, mistõttu kadus üks teenistuslehe pidamise peamine funktsioon. Digitaalne andmekogu vähendas paberdokumentide haldamise kulusid, kiirendas info liikumist ametiasutuste vahel ja parandas andmete kvaliteeti. Elektrooniline süsteem võimaldab paremat jälgitavust, andmete kaitset ja koostöötet teiste riigi infosüsteemidega.

43. ATS § 106 lõike 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 43 lõike 8 alusel kehtestati Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu asutamine ja selle põhimäärus (VV 16. mai 2013. a määrus nr 75). Andmekogu vastutav töötleja on RTK. Kohtud ja Riigikohus on andmekoguga liitunud ja kasutavad RTK teenuseid juba aastaid.

43.1 Andmekogusse kogutakse mh järgmised andmed (põhimääruse § 8): 1) ees- ja perekonnanimi; 2) isikukood või selle puudumisel sünnikuupäev ja sünnikoht; 3) arvelduskonto number; [...] 7) haridus ja kvalifikatsioon; 8) staaž; 9) andmed teenistus- või töösuhte kohta; [...] 14) ergutused, hoiatused ja distsiplinaarkaristused; 15) läbiviidud arengu- ja hindamisvestlused ning atesteerimisvestlused; 16) lähetused; 17) üleviimised; [...] 21) ametivande andmise aeg ja koht; [...].

43.2 Avaliku ja eriteenistuse staaži arvestamiseks ja **elektroonilise teenistuslehe pidamiseks** vajalikke andmeid säilitatakse andmete mitteaktiivseks muutmise 75 aastat (põhimääruse § 9).

43.3 Andmekogust on võimalik genereerida ametniku „**teenistuslehe vaheleht**“, mis järgib VV 8. novembri 2012. a määruse nr 91 (viimane muudatus 20. aprillil 2019) **Teenistuslehe vorm**

ning teenistuslehe pidamise ja teenistusstaaži arvutamise kord nõudeid. Selle määruse § 3 kohaselt märgitakse **teenistuslehele** järgmised ametniku andmed:

- 1) ees- ja perekonnanimi ning isikukood, viimase puudumisel sünniaeg;
- 2) ametivande andmise kuupäev ja koht;
- 3) teenistuslehe avamisel teenistusse asumisele eelnev avaliku teenistuse staaž (edaspidi eelnev staaž), teenistuskäik, sealhulgas teenistussuhte lõppemise alus koos viitega vabastamise aluseks oleva seaduse paragrahvile, lõikele ja punktile;
- 4) avaliku teenistuse seaduse § 83 punktide 1 ja 7 alusel avaliku võimu teostamise õiguse peatumine;
- 5) distsiplinaarkaristus ja selle kustumine.

43.4 Võrdluseks:

KS § 59	Andmekogu määrus § 8 lg 2	Teenistuslehe vorm § 3
1) kohtuniku nimi ja isikukood;	1) ees- ja perekonnanimi;	1) ees- ja perekonnanimi
2) sünniaeg ja -koht;	2) isikukood või selle puudumisel sünnikuupäev ja sünnikoht;	1) [...] isikukood, viimase puudumisel sünniaeg;
3) andmed õigushariduse ja akadeemilise kraadi kohta;	7) haridus ja kvalifikatsioon;	
6) ametivande andmise kuupäev;	21) ametivande andmise aeg ja koht;	2) ametivande andmise kuupäev ja koht;
7) teenistuskäik;	9) andmed teenistus- või töösuhte kohta; 17) üleviimised;	3) teenistuslehe avamisel teenistusse asumisele eelnev avaliku teenistuse staaž (edaspidi <i>eelnev staaž</i>), teenistuskäik, sealhulgas teenistussuhte lõppemise alus koos viitega vabastamise aluseks oleva seaduse paragrahvile, lõikele ja punktile;
9) distsiplinaarkolleegiumi otsused ja karistuse [ennetähtaegse] kustutamise aeg.	14) ergutused, hoiatused ja distsiplinaarkaristused;	5) distsiplinaarkaristus ja selle kustumine.

44. Eelnevast järeldub, et täna dubleeritakse kohtuniku teenistuslehele kantav teave andmekogus, kust oleks võimalik väljastada soovitud andmetega **teenistusleht** kahe klikiga. Teenistuslehe vahelehe aruandeid hetkel kohtunikule väljastada ei saa, sest kohtuniku teenistuslehte peab pidama Riigikohus käsitsi täidetaval vormil, varustama kanded pitsati

jäljendiga jms.¹ RTK-ga konsulteerides tuleks tehniliste lahendustena kõne alla SAP BO aruanne HR022 Isikukaart (sisuliselt ametniku elektrooniline teenistusleht), mis katab ära kõik kohtuniku teenistuslehe nõutavad andmed (seal on ka hariduse andmed), kohtunike jaoks eraldi aruande seadistamine või teenistuslehe vahelehe väljastamine ka kohtunikele.

45. Üldise suunana tuleks isikuandmeid sisaldavad personalidokumendid (sh kohtunike isikutoimikud) digiteerida, sest nende paberkandjal säilitamine on ohu korral turvarisk. Nendeks toiminguteks kohtute seaduse muudatust vaja ei ole.

¹ Kannete täiuslikkust on sel viisil ka keeruline tagada. Kohtuniku üleviimine ühest kohtumajast teise jääb kohtu esimehe pädevusse (KS § 57). Riigikohtul ei ole võimalik seda infot jälgida, sest otsused ei tehta nõ Riigikohtu majas. Samas nähtuvad need liikumised andmekogus.