

Kohtute seaduse muutmise seaduse seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Kohtusüsteemis on käimas laiaulatuslik põlvkonnavahetus ja lühikese aja jooksul tuleb leida suur hulk kohtunikuametisse sobivaid kvalifitseeritud juriste, kuid huvi kohtunikuametisse kandideerimise vastu on väike. Uute kohtunike värbamiseks tuleb muuta töö kohtus atraktiivsemaks ja arvestada uuema põlvkonna juristide ootustega tööandjale ning mõelda juba ametis olevate kohtunike motiveerimisele ja toetamisele. Kohtunike järelkasvu jaoks tuleb üle vaadata kohtunikuametiga kaasnevad ranged ametikitsendused, mis on püsinud muutumatuna alates kohtute seaduse jõustumisest 2002. aastal, ja rohkem tähelepanu pöörata kohtunike enesearengu toetamisele.

Eelnõukohase seadusega nähakse ette kohtunikule tagasiside andmise korraldus, mille eesmärk on toetada kohtunikku tema erialateadmiste ja -oskuste täiendamisel. Kõrgema astme kohtunikule antakse pädevus madalama astme kohtunikule tagasiside andmiseks. Eelnõus sätestatakse, et kõrgema astme kohtu kolleegiumi esimees korraldab tagasiside andmise madalama astme kohtuniku tööle kohtu esimehe ettepanekul.

Eelnõukohase seadusega leevendatakse kohtuniku ametikitsendusi ja täpsustatakse väljaspool kohtunikuametit töötamise tingimusi. Kohtunik võib lisaks õppe- ja teadustööle väljaspool kohtunikuametit tegeleda ka ettevõtluse ja õigusloomega ning töötada juriidilisel tööal rahvusvahelises organisatsioonis, kui kõrvaltegevus ei kahjusta kohtuniku ametikohustuste täitmist, sõltumatust õigusemõistmisel ega lähe vastuollu kohtunikuameti väärikuse ega kutseetikaga.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiitsministeeriumi justiitshalduspoliitika osakonna kohtute talituse nõunik Mari Kirs (5429 0114, mari.kirs@just.ee).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Aili Sandre (aili.sandre@just.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõu, Euroopa Liidu õiguse rakendamise ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõukohase seadusega muudetakse kohtute seaduse redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 04.01.2024, 4.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks Riigikogus on Eesti Vabariigi põhiseaduse § 104 lõike 2 punkti 14 (kohtukorralduse seadus) kohaselt vajalik Riigikogu koosseisu häälteenus (51 poolthäält).

2. Eelnõu eesmärk

Eelnõukohase seaduse eesmärk on kohtunikuameti ajakohastamine ja atraktiivsemaks muutmine, samal ajal tagades kohtuniku sõltumatuse õigusemõistmisel.

Eelnõukohase seadusega nähakse ette kohtusüsteemisise kohtuniku töö kohta üldistatud tagasiside andmise korraldus, mille eesmärk on toetada kohtunikku tema erialateadmiste ja -oskuste täiendamisel.

Eelnõukohase seadusega leevendatakse kohtunike ametikitsendusi ja reguleeritakse ametivälised kõrvaltegevused paindlikumalt. Muudatuste kohaselt võib kohtunik edaspidi ametiväliste kõrvaltegevustega tegelda, kui need ei kahjusta kohtuniku ametikohustuste täitmist, kohtuniku sõltumatust õigusemõistmisel ega lähe vastuollu kohtunikuameti väärikuse ega kutse-eetikaga.

Justiitsministeerium saatis 16.11.2023 avalikule arutelule kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse (edaspidi VTK).¹ Eelnõu võimalikud regulatiivsed lahendused esitati kooskõlastamiseks ministeeriumitele ja arvamuse avaldamiseks Riigikohtule, esimese ja teise astme kohtutele, Eesti Kohtunike Ühingule, Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Advokatuurile, Riigiprokuratuurile ja Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale ning teadmiseks Riigikogule.

Ülevaade VTK-s käsitletud ettepanekute kohta saabunud tagasisidest² on teemade kaupa käsitletud järgmistes alapeatükkides.

2.1. Kohtunikule tagasiside andmine

2.1.1. Eelnõu menetluskäik

Kohtunikule tagasiside andmist puudutavas osas eelnes eelnõule VTK³, mis saadeti kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Riigikohtule, esimese ja teise astme kohtutele, Eesti Kohtunike Ühingule, Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Advokatuurile, Riigiprokuratuurile ja Sotsiaalministeeriumile. Rahandusministeerium kooskõlastas VTK märkustega. Arvamuse esitasid kõik teised nimetatud asutused. Kooskõlastusperiood kestis 05.10.2020–27.10.2020.

Tagasiside andjad nägid regulatiivse lahendusena välja pakutud tagasisidesüsteemis ohtu kohtuniku sõltumatusele. Ka kohtute haldamise nõukoja (edaspidi KHN) 117. istungil⁴ ei leidnud kohtunikule tagasiside andmise korraldus üksmeelset toetust. Samas nõustuti, et teatud viisil on kohtunikule tagasiside andmine siiski vajalik. Ringkonnakohtute esimehed toetasid sellise lahenduse loomist, kuid leidsid, et täpsustatamist vajab, millal peab tagasisidet andma.

Hoolimata sihtrühmade valdavalt mittetoetavatest arvamustest otsustati eelnõu arutelude käigus minna edasi kohtunikule tagasiside andmise süsteemi loomisega. Eelnõu esitati sihtrühmadele kooskõlastamiseks ja arvamuse andmiseks 02.06.2022. Eelnõu kooskõlastamise käigus toodi esile, et täpsustada tuleks tagasiside andmise eesmärki ja tagajärgi. Eesti Kohtunike Ühing ei toetanud eelnõus sätestatut, kuna see oli liiga üldsõnaline.

¹ Vt väljatöötamiskavatsust eelnõude infosüsteemis <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/292f9aa6-fae0-47d2-bca7-726d4f09659f#k7rdSy7l>.

² VTK-le esitatud arvamustega on võimalik tutvuda Justiitsministeeriumi avalikus dokumendiregistris <https://adr.rik.ee/jm/dokument/14833457>.

³ Väljatöötamiskavatsus eelnõude infosüsteemis <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/204114d1-1d48-4627-b486-4546495918e0#qKk7vdcr>.

⁴ KHN-i 117. istungi protokoll https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumentid/117.%20protokoll%2016.-17.09.2021_0.pdf

Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (633 SE)⁵ menetlemine Riigikogus osaliselt takerdus erimeelsuste tõttu Eesti Kohtunike Ühingu kavandatava tagasiside andmise regulatsiooni pärast. Kuna eelnõu menetlemise käigus poolte vahel kompromissi ei leitud, loobuti tagasiside andmise regulatsioonist ning eelnõu 633 jõustus ilma nende uuendusteta.

KHN-i 123. istungil juhiti tähelepanu kohtunike tagasisidestamise tähtsusele ja soovitati Justiitsministeeriumil jätkata kohtunike tagasisidestamise süsteemi loomisega. Rõhutati, et sätestatu vajab konkretiseerimist, et oleks võimalik luua efektiivne süsteem, mis võimaldaks tõhusat järelevalvet kohtusüsteemi sees.⁶

Olulisemate muudatustena võrreldes eelnõuga 633 SE nähakse eelnõus ette tagasiside andmine mitte ainult esimese astme kohtunikule, vaid ka teise astme kohtunikule. Teine oluline muudatus seisneb selles, et seaduse tasandil sätestatakse tagasiside andmise eesmärk, mis on suunatud kohtuniku professionaalse arengu toetamisele. Selle väljundiks on kohtuniku osalemine kõrgema astme kohtunikuga tagasisidevestlusel, kus kohtunikul on võimalus saada tagasisidet oma töö kvaliteedi kohta. Lisaks nähakse ette, et tagasiside andmise korraldamise eest vastutab kolleegiumi esimees ning sätestatakse loetelu isikutest, kellel on õigus teha kolleegiumi esimehele ettepanek tagasisidevestluse pidamiseks.

2.1.2. Arvamused väljatöötamiskavatsuses esitatud ettepanekute kohta

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

Kohtuniku töö hindamist on käsitletud mitmetes rahvusvahelistes soovituses ja rahvusvaheliste institutsioonide dokumentides. Olulisemad dokumendid on Euroopa kohtute nõukogude võrgustiku (ingl *European Network of Councils of the Judiciary*, edaspidi ENCJ) raport kohtunike hindamise miinimumstandardite kohta⁷, Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamus nr 17 „Kohtunike töö hindamise, õigusemõistmise kvaliteedi ja kohtunike sõltumatus austamise kohta“⁸, OSCE Kiievi soovitused Ida-Euroopa, Lõuna-Kaukaasia ja Kesk-Aasia kohtuliku sõltumatuses kohta⁹, Veneetsia komisjoni arvamus kohtunike hindamise kohta¹⁰, samuti ministrite komitee soovitus kohtunike kohta: sõltumatus, tõhusus ja kohustus¹¹.

ENCJ on kohtunike hindamise miinimumstandardite raportis selgitanud, et kohtuniku professionaalse hindamise süsteemi eesmärk on toetada kohtuniku professionaalse arengut, suurendada tööalast motivatsiooni ja rahulolu ning suurendada kohtusüsteemi tõhusust ja

⁵ Kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 633 SE <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5f154ed9-4920-4bde-98c6-63af7f5f7264/Kohtute+seaduse+muutmise+ja+sellega+seonduvalt+teiste+seaduste+muutmise+seadus/>.

⁶ KHN-i 123. istungi protokoll <https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/123.%20protokol%209.12.2022.pdf>.

⁷ ENCJ Minimum Standards Regarding Evaluation of Professional Performance and Irremovability of Members of the Judiciary https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/final_report_encj_project_minimum_standards_iii_corrected_july_2014.pdf.

⁸ Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamus nr 17 „Õigusemõistmine ja ühiskond“ <https://www.riigikohus.ee/et/euroopa-kohtunike-konsultatiivnõukogu>.

⁹ OSCE Kiievi soovitused Ida-Euroopa, Lõuna-Kaukaasia ja Kesk-Aasia kohtuliku sõltumatuses kohta – kohtustruktuur, kohtunike valik ja vastutus.

¹⁰ Veneetsia komisjoni arvamus 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 kohustus https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/cmrec_2010_12e_-_kohtunike_soltumatus_eeesti_keeles.pdf.

parandada juhtimisstruktuure, et parandada kohtusüsteemi avalikkusele pakutava teenuse kvaliteeti.

Kohtuniku töö ja oskuste hindamine on Euroopa riikide praktikas laialt levinud. Hindamisi kasutatakse erinevatel eesmärkidel, näiteks kohtuniku oskuste ning ametiülesannete täitmise kvaliteedi ja kvantiteedi hindamiseks, kohtunikule tagasiside andmiseks, koolitusvajaduse kindlakstegemiseks, aga ka tulemuspalga määramiseks, edutamise otsustamiseks ja kohtunike eluaegse ametisse nimetamise kohta otsuse tegemiseks.

Kohtuniku töö hindamissüsteemid on riigiti erinevad. ENCJ aruandes tehakse vahet riikidel, mis kasutavad formaalset ja mitteformaalset hindamissüsteemi. Enamikus riikides on kohtunike hindamise eesmärk hinnata, säilitada ja parandada kohtunike töö ja kohtusüsteemi kvaliteeti.

Enamikus liikmesriikides korraldatakse hindamisi korrapäraselt, kuid menetluse formaalsus on erineva ulatusega. Üldõiguse riikides (Inglismaa ja Wales, Iirimaa, Põhja-Iirimaa, Šotimaa, Küpros ja Malta) ning mõnes teises riigis (näiteks Norra, Rootsi ja Holland) hinnatakse kohtuniku tööd tavaliselt mitteformaalselt. Hollandis peetakse kohtunikega iga aasta kahepoolseid arenguveestlusi (ingl *performance interview*), kus arutatakse kohtuniku töö tulemuslikkust, isiklikku arengut ning töötingimusi ja -korda. Vestluse tulemuste kohta koostatakse kirjalik aruanne, mille kohta võib kohtunik esitada oma arvamuse, mis lisatakse aruande juurde.¹² Kohtunikega peetakse mitteformaalseid arenguveestlusi ka Põhjamaades, Šveitsis ja Suurbritannias. Nende vestluste käigus arutatakse kohtunike karjääri- ja arengueesmärke ning kohtukorralduslikke probleeme.¹³

Mandri-Euroopa riikides (näiteks Austria, Belgia, Bulgaaria, Prantsusmaa, Saksamaa, Ungari, Itaalia, Läti, Leedu, Portugal, Rumeenia ja Hispaania) hinnatakse kohtunike (ja sageli ka prokuröride) tööd formaalselt ja sellele on antud seadusandlusega kindel vorm, mida täpsustavad kohtunõukogu (ingl *Council for the Judiciary*) aktid. Näiteks Saksamaal hinnatakse kohtunike professionaalseid, isiklikke, sotsiaalseid ja juhtimisalaseid pädevusi kogu nende karjääri jooksul iga nelja või viie aasta tagant ning see on oluline tegur kohtunike edutamisotsuste tegemisel. Hindamisel arvesse võetavad tegurid on näiteks võime pooli vahendada, koostada selgeid ja arusaadavaid kohtulahendeid, teha kolleegidega koostööd, suutlikkus töötada uutes õigusvaldkondades ja valmisolek täita kohtute haldamisega seotud lisäülesandeid.¹⁴

Eesti on üks väheseid riike, mille õiguskorras puudub kohtunike hindamise süsteem. Formaalselt hinnatakse üksnes alla kolmeaastase teenistusstaažiga kohtunike menetluse juhtimise oskuste arengut ja sobivust kohtunikuametisse. Kauem kui kolm aastat ametis olnud kohtunikele tagasiside andmine on praktikas väga erandlik. Kohtunikega ei peeta ka avaliku teenistuse seaduses sätestatud arengu- ja hindamisvestlusi. Kuigi kohtunike 2011. aasta täiskogul kiideti heaks kohtunikule tagasiside andmise meetodika ja kriteeriumid¹⁵, ei ole see meetodika rohkem kui kümne aasta jooksul kasutust leidnud ja vestlusi kohtunikega selle alusel ei peeta.

¹² Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006530/2017-01-01>.

¹³ Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu aramus nr 17 „Õigusemõistmine ja ühiskond“ p-d 11, 15.

¹⁴ Review of Judicial Training and Education in Other Jurisdictions, lk 121-122 https://www.ucl.ac.uk/judicial-institute/sites/judicial-institute/files/judicial_training_and_education_in_other_jurisdictions.pdf.

¹⁵ Kohtunikule tagasiside andmise meetodika ja kriteeriumid (2010), muudetud kohtunike X täiskogul 11.02.2011 https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/muudetud_metoodika.pdf.

Kohtunike hindamise süsteemi olemasolu peetakse aga Euroopas oluliseks kohtute sõltumatuse, vastutuse ja kvaliteedi tagamiseks. Kohtunike hindamine aitab tagada kohtunike kvaliteetse töö ja on oluline kohtuniku professionaalse arengu toetamiseks.

Eelnõu VTK-s pakuti regulatiivse lahendusena luua selline tagasisidesüsteem, mille kohaselt antakse tagasisidet nii esimese astme kui ka teise astme kohtunikule. Tagasiside andmist maa- või halduskohtuniku tööle korraldaks ringkonnakohtu kolleegiumi esimees ning ringkonnakohtuniku tööle Riigikohtu kolleegiumi esimees. Eeskätt peaks kõrgema astme kohus saama kutsuda madalama astme kohtuniku tagasisidevestlusele juhul, kui kõrgema astme kohus märkab kohtuniku töös süstemaatiliselt esinevaid puudusi või leiab, et vestlemine võib kohtuniku professionaalset arengut toetada. Selliselt saaks tagasiside andmisel juhtida kohtuniku tähelepanu puudustele, mille puhul on põhjust arvata, et tegemist pole n-ö ühekordse väärsammu, vaid praktikaga, millepuhul peab kohtunik kaaluma oma menetluspraktika korrigeerimist. Kuna kõrgema astme kohtul ei pruugi olla madalama astme kohtuniku kõigist töövaldkondadest terviklikku ülevaadet, tehti ettepanek tagasiside andmisesse kaasata vajaduse korral ka kohtu esimees, osakonna juhataja või kolleegiumi esimees. VTK pakkus tagasisidevestluse võimaliku tulemusena saadud tagasiside järgi kas vestluse fakti fikseerimise, kohtuniku tööle tähelepanekute tegemise või soovitude andmise.

Suurem osa arvamuse avaldajatest pidasid kohtuniku tagasisidestamise mehhanismi loomist vajalikuks, samas esines ka kriitilisi seisukohti. Eesti Kohtunike Ühing leidis, et kuigi kohtuniku tagasisidestamine võib olla vajalik kohtuniku arengu toetamisel ja edutamise üle otsustamisel, samuti kohtuniku tunnustamisel, siis kavandatav regulatsioon selliste eesmärkide saavutamist ei toeta. Lisaks peeti kavandatud regulatsiooni ohuks kohtuniku sõltumatusele.

Samas toodi välja, et kohtunikule tagasiside andmine on nii esimeses kui ka teises kohtuastmes vajalik, kuid täpsemalt vajab reguleerimist, kes seda korraldab ja selle eest vastutab. Tehti ettepanek kohtulahendite pinnalt tagasisidestamise puhul vastutavaks teha Riigikohtu ja ringkonnakohtu kolleegiumi esimees, kelle ülesanne oleks tagasiside andmist korraldada. Küll aga leiti, et ülemäärane oleks panna kõrgema astme kohtule kohustus anda kohtunikule tagasisidet ka menetluse juhtimise ja korraldamise vallas. Lisaks kahtlesid tagasiside andjad vajaduses kanda tagasiside raames antud soovitusi kohtuniku isikutoimikusse, kuivõrd see võib kujuneda potentsiaalseks takistuseks tagasisidevestluse tõhusale pidamisele.

Eelnõu koostamise arutelude käigus otsustati valdavalt jääda VTK-s välja pakutud kontseptsiooni juurde ja arvestada tehtud ettepanekutega osaliselt.

Kuigi mitmes Euroopa riigis on kohtuniku töö hindamisel kohtuniku karjääri kohta otsuste tegemisel oluline roll (nt ametikõrgenduse otsustamine, tulemuspalga määramine vms), ei kasutata Eesti kohtusüsteemis karjääripõhist mudelit. Seetõttu ei ole eelnõus välja pakutud tagasisidesüsteem seotud kohtuniku atesteerimise ega tema karjääriotsuste tegemisega. Samuti pole tegemist distsiplinaarmenetlusele sarnase protsessiga. Eelnõus välja pakutud tagasisidesüsteem teenib kohtuniku erialateadmiste ja -oskuste täiendamise eesmärki ning selle korraldamine on Riigikohtu ja ringkonnakohtu kolleegiumi esimehe ülesanne. Kolleegiumi esimees võib otsustada anda kohtunikule tagasisidet ise või delegeerida selle kolleegiumi liikmetele. Sellisel viisil oleks võimalik tagasisidestamisse kaasata kõik kolleegiumi kohtunikud. Ettepaneku tagasisidevestluse korraldamiseks kõrgema astme kohtu kolleegiumi esimehele saab teha kohtu esimees.

Tagasisidevestlusel saab ühelt poolt juhtida kohtuniku tähelepanu probleemidele tema töös, aga tuua välja ka kohtuniku tugevusi ja tunnustada tema töö positiivseid aspekte ja head praktikat. Selle käigus saab muuhulgas arutada kohtuniku võimalikke arengusoove ning vajaduse korral suunata teda koolitusele. Seaduse tasandil jäetakse reguleerimata hindamiste sagedus ja tagasisidevestluse tulemused. Ka saabunud arvamustes toodi välja, et tagasiside puhul ei tohiks tegemist olla seaduses sätestatud kohustusega regulaarsete vestluste pidamiseks, vaid see peaks jääma kohtusüsteemi otsustada. Muus osas jäetakse tagasiside andmise praktilise korralduse üksikasjad kohtusüsteemi kujundada (nt tagasisidevestluse tulemuste fikseerimise ja kokkuvõtte täpsema sisu jms). See annab kohtusüsteemile suurema vabaduse kujundada hindamissüsteemi ise.

2.2. Kohtuniku ametikitsendused

Kohtunike ametikitsenduste täpsema reguleerimise vajadus tuleneb PS-i § 147 lõikest 3, mille kohaselt ei tohi kohtunikud peale seaduses ettenähtud juhtude olla üheski muus valitavas ega nimetatavas ametis, ning PS-i § 147 lõikest 4, mille kohaselt sätestab seadus kohtuniku sõltumatuse tagatised ja õigusliku seisundi. Õigusemõistmise sõltumatuse ja erapooletuse tagamiseks sätestab KS-i § 49 kohtunikuametiga seotud ametikitsendused, mis võivad sisult olla poliitilise tegevuse piirangud või era- ja äriõiguslikud piirangud. Eelnõu tegeleb üksnes kohtuniku era- ja äriõiguslike piirangute muudatustega.

Kohtuniku ametiväline töötamine on PS-i § 147 lõige 3 kohaselt üldjuhul keelatud, välja arvatud seaduses ettenähtud juhtudel. Kui seadus ühtegi erandit ette ei näeks, puuduks kohtunikel seega igasugune võimalus olla kohtunikuameti kõrvalt veel muudes ametites. Seadusandja on kohtunikuametiga kokkusobivaks pidanud üksnes töötamist õppe- ja teadustööl.¹⁶

Kohtunikuametiga kaasnevad ulatuslikud ametikitsendused on püsinud muutumatuna alates kohtute seaduse jõustumisest 2002. aastal ning suures osas langevad kokku 1990-ndatel kehtinud kohtuniku staatuse seaduse §-s 4¹⁷ sätestatud piirangutega. Mitmeid ametikitsendustega seotud küsimusi on täpsustatud kohtunike eetikakoodeksis¹⁸ ja kohtuniku ametivälise kõrvaltegevuste kohta on korduvalt arvamust avaldanud kohtunike eetikanõukogu¹⁹.

Aruteludel kohtunikega on esile tõusnud vajadus kohtunikuamet ajakohastada, eelkõige kohtunikele kehtivate ametikitsenduste muutmise teel. Kuna äri- ja majanduskeskkond on kohtute seaduse jõustumisest edasi arenenud, siis on küsitav, kas kõik piirangud kohtuniku ametivälisele tegevusele on endiselt vajalikud ja põhjendatud, kui need on avalikud ja välditud huvide konflikti.

Riigikohtu esimees Villu Kõve pöörab kohtute aastaraamatus tähelepanu, et käimas on ulatuslik kohtunike põlvkonnvahetus, 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 muutumas ja rohkelt võimalusi pakkuvamas maailmas enam noorema põlvkonna jaoks

¹⁶ Kohtute seaduse kommenteeritud väljaanne. Juura: Tallinn, 2018, lk 246.

¹⁷ Kohtuniku staatuse seadus § 4 <https://www.riigiteataja.ee/akt/22214>.

¹⁸ Eesti kohtunike eetikakoodeks, vastu võetud 13.02.2004 kohtunike täiskogul. <https://www.riigikohus.ee/et/kohtunikuamet/kohtunike-eetikakoodeks>.

¹⁹ Kohtunike eetikanõukogu arvamused ja soovitused <https://www.riigikohus.ee/et/kohtunike-omavalitsuskogud/kohtunike-eetikanoukogu>.

atraktiivne. Seega vajavad lahendusi küsimused, kuidas ajakohastada kohtusüsteem kui organisatsioon ning kuidas muuta kohus atraktiivseks tööandjaks.²⁰

Kohtunike 2023. aasta täiskogu kõnes märgib Riigikohtu esimees: „Oleme jõudnud olukorda, kus süsteemi esmaseks mureks ei ole enam puudus mitte niivõrd materiaalsest ressursist, kuivõrd inimestest. Meil lihtsalt ei jätku enam piisava kvalifikatsiooni ja sobivate isikuomadustega kohtunikukandidaate, täitmaks põlvkonnvahetusest 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.²¹

KHN-i 09.09.2022. a²², 02.06.2023. a²³ ja 05.10.2023. a²⁴ istungitel on korduvalt pööratud tähelepanu vajadusele üle vaadata kohtuniku ametiväliste kõrvaltegevuste regulatsioon.

Lähima viie aasta jooksul tekib 53 kohtunikul õigus pensionile jääda. Aasta jooksul välja kuulutatud 15-le vabale maa- ja halduskohtuniku kohale kandideeris vaid 31 inimest.²⁵ Selleks et tõsta kohtunikuameti populaarsust juristide seas, tuleb kohtunikuametiga kaasas käivad arusaamad üle vaadata.

Praegu kehtiva seaduse kohaselt ei või kohtunik olla äriühingu asutaja, juhtimisõiguslik osanik, juhatuse või nõukogu liige ega välismaa äriühingu filiaali juhataja (KS-i § 49 lõige 2 punkt 3). Äriühingu asutamise, juhtimise ja kontrollimise keeld ei tähenda, et kohtunik ei võiks üldse saada ettevõtlustulu, kuid sunnib kohtuniku passiivsesse rolli juba tegutsevates äriühingutes.²⁶

Kohtunike eetikakoodeksi punkti 5 kohaselt võib kohtunik osaleda tegevuses, mille eesmärk on tulu saamine, arvestades hea käituse ja ausa äritegevuse tavasid. KS-i § 49 lõike 2 punkti 3 alusel ja kohtunike eetikanõukogu arvamuste valguses kehtib kohtunikele aga sisuliselt ettevõtlusega tegelemise keeld. Kohtunike eetikanõukogu on leidnud, et kohtunik võib tegeleda investeerimisega, soetada kinnisvara ja olla osanik äriühingus, mis tegeleb kinnisvara üürimisega. Lubatavaks on peetud ka töötamist asendusõpetajana, treenerina spordiklubis või tasu eest osalemist filmivõtetel. Samas peab kohtunik arvestama seadusest tulenevate formaalsete piirangutega, millele lisandub keeld tegeleda äriühingu õigusnõustamisega või olla äriühingus mingil ametikohal.²⁷ Nii võib kohtunik olla äriühingus pigem passiivne osanik ning aktiivne roll ettevõtluses, olgu siis endale kuuluvas äriühingus või perefirmas kaasa lüües, on

²⁰ Kohtute aastaraamat 2022. Eessõna. Villu Kõve. <https://aastaraamat.riigikohus.ee/eessona-2022/>.

²¹ Õigus- ja kohtusüsteemi areng. Ettekanne kohtunike täiskogul 8. juunil 2023, Narvas. Villu Kõve <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumentid/T%C3%A4iskogu/Riigikohtu%20esimehe%20ettekanne%202023%20t%C3%A4iskogul%20FINAL.pdf>.

²² KHN-i 121. istungi protokoll https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumentid/121_khn.pdf.

²³ KHN-i 125. istungi protokoll <https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumentid/125.%20protokoll%2002.06.2023.pdf>.

²⁴ KHN-i 126. istungi protokoll https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumentid/126.%20protokoll%2005.10-06.10.2023_0.pdf.

²⁵ Riigikohtu esimehe ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Ettekanne Riigikogu 2024. aasta kevadistungjärgul.

https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/1.%20Uudised/2024/Riigikohtu_esimehe_ulevaade_kohtukorralduse_õigusemõistmise_ja_seaduste_ühetaolise_kohaldamise_kohta_2024.pdf.

²⁶ Kohtute seaduse kommenteeritud väljaanne. Juura: Tallinn, 2018, lk 244.

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).

väljastatud või vähemasti taunitav. Seega on kohtuniku võimalused ametipalga kõrvalt lississetulekuid saada piiratud.²⁸

Kohtunike ametitegevuse piirangud ning väljaspool kohtunikuametit töötamisest teavitamine või selleks loa taotlemine on Euroopa Nõukogu liikmesriikide praktikas tavapärane. Valdavalt on liikmesriikide õiguses kohtunike kõrvaltegevused lubatud üksnes ulatuses, mida peetakse kokkusobivaks kohtunikuametiga kaasnevate ülesannete täitmisel. Nii on tavapärane, et kohtunike osalemine äritegevuses on piiratud, samas peetakse sobivaks tegelemist loominguilise töö, kohtusüsteemi täiendamise ja arendamisega ning töötamist õppe- või teadustööl.

Leedus pole kohtunikul äritegevusega tegelemine lubatud. Lisaks kohtunikuameti palgale võib kohtunik saada tasu ainult õppe- või teadustöö või loominguilise tegevuse eest.^{29, 30} Leeduga sarnane kord on ka Ungaris, kus kohtunik ei või olla äriühingu juhataja, juhatause või nõukogu liige, füüsilisest isikust ettevõtja ega majandus- ja äritegevusega tegeleva vabaühenduse juhataja. Kohtunik võib töötada küll õppe- või teadustööl, kuid peab selleks enne saama loa, millest keeldumist ei saa vaidlustada.³¹ Hispaania õiguse järgi on kohtuniku ametikohaga kokkusobimatu igasugune muu tasustatud töö, välja arvatud teaduslik ja pedagoogiline töö. Samuti on kohtunikul keelatud igasugune õigusteenuse osutamine ja äritegevuses osalemine, sealhulgas juhataja, direktori või mis tahes muu rolli täitmine.³² Analoogsed piirangud kohtunikule kehtivad ka Moldovas³³, Sloveenias³⁴, Rumeenias³⁵, Bulgaarias³⁶, Itaalias³⁷ ja Prantsusmaal.³⁸

Slovakkias ei või kohtunik kuuluda ärilisel eesmärgil tegutseva juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorganisse ega muul moel ettevõtluses osaleda, välja arvatud oma vara haldamiseks.³⁹ Ka Inglismaa ja Walesi kohtusüsteemis ei tohi täistööajaga kohtunikud (ingl *salaried judges*) olla äriühingu juhataja rollis, välja arvatud juhul, kui see on seotud perekonna vara haldamisega. Kuigi päevatasu saavate kohtunike (ingl *fee-paid judges*) suhtes ei kehti samasugused piirangud, ei tohiks nad oma ametisse nimetamist ära kasutada isiklike, professionaalsete või äriliste eeliste saamiseks.⁴⁰

Mitmel Põhjamaal peavad kohtunikud enne ametivälise tegevustega alustamist luba taotlema kohtu esimehelt või kohtuhaldusteenistusel. Soome õiguse kohaselt peavad kohtunikud saama loa kohtu esimehelt. Luba ei saa taotleda vaidlevate poolte valitud vahekohtunikuna tegutsemiseks. Kohtunike ametivälise tegevuste kohta väljastatud load ja selle eest makstud tasud, kui need ületavad 10 000 eurot aastas, koondatakse kuulus- ja kõrvaltegevuste registrisse (sm *sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteri*), mis on avalikkusele kättesaadav.⁴¹ Norra

²⁸ J. Laidvee. Kümme aastat ametipensionide reformist – teekond kasina, ent eetilise vanaduspõlveni? Kohtute aastaraamat 2022.

<https://aastaraamat.rigikohus.ee/kumme-aastat-ametipensionide-reformist-%e2%80%92-teekond-kasina-ent-eeilise-vanaduspolveeni/>.

²⁹ Constitution of the Republic of Lithuania Article 113 [https://e-](https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=rivwzvpvg&documentId=TAIS.211295&category=TAD)

[seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=rivwzvpvg&documentId=TAIS.211295&category=TAD](https://www.teismai.lt/en/courts/legal-acts/655).

³⁰ Law on Courts of the Republic of Lithuania Article 48 <https://www.teismai.lt/en/courts/legal-acts/655>.

³¹ ACT CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judge,s Articles 39-40.

³² Organic Law on the Judiciary, Article 389.

³³ Republic of Moldova Law No. 544 of 20.07.1995 on the Status of Judge, Article 8

https://www.ecoi.net/en/file/local/1290603/1226_1404470326_moldova-law-status-of-judges-am2013-en.pdf.

³⁴ The Judicial Service Act, Articles 40-43.

³⁵ Law no 303/2022 regarding the Status of Judges and Prosecutors, Article 227-234.

³⁶ The Judiciary System Act, Article 195.

³⁷ Degree of the President of the Republic of 6 October 1993, no 418, CPGA Resolution of 18 December 2001, Article 3.

³⁸ Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, Article 8

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000006451901/2007-06-01/>.

³⁹ Constitution of the Slovak Republic Article 145a <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>.

⁴⁰ Guide to Judicial Conduct (July 2023), lk 11 <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2023/06/Guide-to-Judicial-Conduct-2023.pdf>.

⁴¹ Tuomioistuinelaki 9 luku § 5

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20160673?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Tuomioistuinelaki>.

õiguse järgi taotlevad kohtunikud kõrvaltegevuseks luba kohtuhaldusteenistusel. Analoogselt registreeritakse avalikus registris investeeringud, varasemad töökohad ja kõrvaltegevusteks antud load.⁴²

Šotimaa kohtusüsteemis kohtuniku sõltumatuse põhimõtte ei takista kohtunikul äritegevusega tegelemast. Täistööajaga kohtunik, välja arvatud šerif (ingl *salaried sheriffs principals, sheriffs and summary sheriffs*), võib tegeleda äritegevusega, mis hõlmab töösuhtesse astumist, äriühingu juhtimist või mõne muu rolli täitmist, mille puhul on kohtunikul juhtimisvastutus või kontroll ettevõtte üle. Enne sellise rolli täitma asumist peab kohtunik kaaluma, kas selline roll on kooskõlas kohtunikuameti väärikusega ja küsima luba oma vanemkohtunikul, kes võtab arvesse nelja tegurit: 1) äri olemust ja selle potentsiaali avaliku kriitika tekitamiseks; 2) tegevuse võimalikku mõju kohtunikuameti väärikusele; 3) tegevuse mahtu ja sellega kaasnevad nõudmisi kohtunikule; 4) formaalseid piiranguid, millele kohtunik allub, ning tegevuse ebaõnnestumise võimalust, mis võib tõstatada küsimuse kohtuniku ametisse sobivuse kohta. Ükski täistööajaga kohtunik ei tohi töötada ettevõttes, mis tegeleb kohtuvaidluste lahendamisega, kuna sellises olukorras on oht huvide konflikti tekkeks liiga suur. Nii tuleks vältida kõiki tegevusi, mis kujutavad ohtu kohtuniku või kohtusüsteemi mainele või kohtuniku töökohustuste täitmisele. Päevatasu saavad kohtunikud on vabad tegelema nii äritegevuse kui ka õigusteenuse osutamise, arvestades eeltoodud teguritega.⁴³

Eelnõu VTK-s tehti ettepanek lubada kohtunikul tegeleda ametiväliste kõrvaltegevustega, kuid kõrvaltegevuste lubamise eelduseks oleks vastavalt tegevusele kas kohtu esimehe teavitamine või loa saamine. Kui õigusloomega tegelemiseks, õppe- ja teadustööl ning juriidilisel tööl rahvusvahelises organisatsioonis osalemiseks oleks piisanud kohtu esimehe teavitamisest, siis ettevõtjana tegutsemiseks oleks kohtunik pidanud taotlema kohtu esimehe nõusolekut. Kohtu esimees oleks vajaduse korral saanud tegevuse võimaliku huvide konflikti tuvastamiseks pöörduda kohtunike eetikanõukogu poole nende hinnangu saamiseks ning kohtuniku ametivälise tegevus keelata või seada sellele piiranguid. Esimehe otsus oleks vaidlustatav halduskohtus.

Kohtunike ametikitsenduste täielik kaotamine on teema, milles tagasiside andjate seas ühtne seisukoht puudub. Osa vastanutest toetas kohtuniku ametikitsenduste leevendamist, kuid osa oli nende muutmise vastu ning pigem soovisid säilitada kehtivat korda. Leiti, et ametikitsenduste kaotamine võib kujutada endast ohtu kohtusüsteemi usaldusväärsusele ning mõjutada kohtute töö efektiivsust ja kvaliteeti. Samuti tekitada probleeme kohtuniku sõltumatuse ja kohtunikeeetika aspektist, suurendades kohtunike taandamistaotluse arvu ja võimalust sattuda kohtuvaidlustesse.

Samas toodi välja, et kuivõrd kohtunikuametiga kaasnevad kitsendused on pikka aega püsinud muutumatuna, siis vajaksid need äri- ja majanduskeskkonna muutumise ja kohtusüsteemi ajakohastamise huvides ülevaatamist. Eesti Kohtunike Ühing toetas muudatusettepanekut, kuid mitte otsustuspädevuse andmist kohtu esimehele, kuna see võib kujuneda ajamahukaks ja kohtusüsteemi koormavaks. Esitatud arvamustes tehti ettepanek kaaluda kogu kohtuniku kõrvaltegevus reguleerida ühetaolise menetlusega, kus kohtunik teavitab kõrvaltegevusest

⁴² Court of Justice Act § 121a-k <https://www.domstol.no/contentassets/357f3eda118248838bde49274ebb4d5/courts-of-justice-act-english-translation-.pdf>.

⁴³ Guidance to Judicial Office Holders on Judicial Ethics in Scotland (Revised 2023), lk 9-12, 31 https://judiciary.scot/docs/librariesprovider3/judiciarydocuments/guidance-to-johs-on-judicial-ethics.pdf?sfvrsn=25f075aa_0.

kohtu esimeest ja esimehel on võimalik tegevus keelata, kui see hakkab avaldama olulist mõju kohtuniku ametiülesannete täitmisele.

Kuigi sihtrühmade tagasisides leidis mittetoetavaid arvamusi, otsustati eelnõu koostamise arutelude käigus eelnõus kohtuniku ametikitsenduste leevendamiseks edasi minna ja arvestada eeltoodud ettepanekuga.

Eelnõu kohaselt lisaks senisele õppe- ja teadustööle on kohtunikul edaspidi lubatud väljaspool kohtunikuametit töötada juriidilisel tööl rahvusvahelises organisatsioonis, tegeleda õigusloome ja äriühingu juhtimisega. Igasuguse ametivälise töötamise puhul tuleb arvestada tingimusega, et kohtuniku ametivälise tööülesannete maht ega sisu ei tohi kahjustada kohtuniku ametikohustuste täitmist ega tema sõltumatust õigusemõistmisel või minna vastuollu kohtunikuameti väärikuse või kutse-eeskõnega. Eelnev loa väljastamise protseduur tekitab ülemäärast bürokraatiat ja seaks vastutuse kohtuniku kõrvaltegevuse eest osaliselt ka kohtu esimehele, kuid kõrvaltegevuse eest saab vastutada vaid kohtunik ise. Kohtunik peaks kõigi ametivälise töötamise juhtudel ette nägema riske ja hindama, kas konkreetne tegevus võiks kõrvaltvaatajas tõstatada küsimuse tema erapooletuses või mitte.

Eelnõu kohaselt teavitab kohtunik ametivälisest töötamisest kohtu esimeest. Kohtu esimees võib keelata või seada piiranguid kõrvaltegevusele, kui see kahjustab kohtuniku ametikohustuste nõuetekohast täitmist või sõltumatust õigusemõistmisel või läheb vastuollu kohtunikuameti väärikuse või kutse-eeskõne nõuetega.

2.3. Kohtuniku töötamine osalise töökoormusega

Kuigi kohtute seadus võimaldab kohtunikul töötada juba praegu osalise töökoormusega, siis selleks loa taotlemise ja menetlemise kord on liialt keerukas. Seetõttu tehti VTK-s ettepanek lihtsustada osalise töökoormusega töötamise taotlemist ja selle menetlemist kohtus. Muudatusega oleks kohtute seadusest välja jäetud ühe aasta piirang osalise töökoormuse lubamise ja tähtaja pikendamise korral ning kehtestatud oleks osalise töökoormusega töötamise lubatav alampiir. Selle muudatuse eesmärk oli vähendada kohtu halduskoormust kohtuniku taotluse läbivaatamisel ning suurendada kohtunikuameti atraktiivsust võimalike uute kohtuniku kandidaatide seas.

Esitatud tagasisides valdavalt toetati VTK-s tehtud ettepanekut kohtuniku osalise töökoormuse taotlemisega seotud formaalsete piirangute leevendamiseks. Samas toodi välja, et liialt liberaalne lähenemine võib kujuneda problemaatiliseks väiksemate kohtute jaoks, muutes keeruliseks tööjaotuse planeerimise ja kohtunikukohtade täitmise prognoosimise. Eelnõu koostamise arutelude käigus leiti, et kõnealune muudatus vajab terviklikumat analüüsi saabunud tagasiside ja kavandatava kohtuhaldusemudeli muudatuse pärast, mistõttu sellist seadusemuudatust eelnõust ei leia.

2.4. Kohtuniku ametist vabastamine vanuse tõttu

VTK-s tehti ettepanek kohtuniku teenistusvanuse tõstmise protseduuri muutmiseks selliselt, et kohtuniku teenistusvanuse ülemmäära tõstmise otsustaks Riigikohtu üldkogu kohtuniku taotlusel. Muudatuse eesmärk oli vähendada ülereguleerimist ja vabastada KHN oma seisukoha kujundamisest ning muuta teenistusvanuse ülemmäära tõstmise protseduur kiiremaks.

Kuigi tagasiside andjad toetasid VTK ettepanekut kohtuniku teenistusvanuse ülemmäära tõstmise protseduuri muutmiseks, siis eelnõu arutelude käigus leiti, et kavandatava

kohtuhaldusmudeli muudatuste tõttu pole mõistlik KHN-i pädevust piirata. Seetõttu sellist muudatust eelnõust ei leia.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu punktid 1 ja 2. KS-i § 24² lõiget 2 täiendatakse punktiga 4 ja KS-i § 28 täiendatakse lõikega 6.

Muudatus on seotud KS-i §-ga 74¹. Muudatusega sätestatakse, et ringkonnakohtu kolleegiumi esimees korraldab tagasiside andmise oma tööpiirkonna maa- või halduskohtu kohtuniku tööle ja Riigikohtu kolleegiumi esimees korraldab tagasiside andmise ringkonnakohtu kohtuniku tööle.

Muudatuse eesmärk on anda kõrgema astme kohtu kolleegiumi esimehele seaduslik alus madalama astme kohtuniku tööle üldistatud tagasiside andmise korraldamiseks. Kuna teave madalama astme kohtuniku töö kvaliteedi kohta on eeskätt selle kohtuniku lahendite peale esitatud edasikaebusi menetleval kohtul, siis on põhjendatud, et kohtuniku tööle antav üldistatud ja suunav tagasiside tuleks kõrgema astme kohtult. Kuigi kehtiv seadus võimaldab kohtu esimehel teatud ulatuses anda kohtunikule menetluse läbiviimiseks juhiseid ja seega teatud määral teise kohtuniku menetluse juhtimisse sekkuda (KS-i § 45), siis võrreldes kohtu esimehega on kõrgema astme kohtu korral tegemist neutraalsema osapoollega. Edaspidi on Riigikohtu ja ringkonnakohtu kolleegiumi esimehe ülesanne kohtunikule tagasiside andmist korraldada, tehes seda ise või delegeerides tagasiside andmise kolleegiumi liikmetele.

Eelnõu punkt 3. KS-i § 49 muudetakse ja täiendatakse uue sõnastusega.

KS-i § 49 sõnastust täiendatakse, et täpsustada kohtuniku ametikitsenduste korda.

Muudatuse eesmärk on leevendada kohtuniku ametikitsendusi ja täpsustada lubatud ametiväliseid kõrvaltegevusi, mis muudab kohtunikuameti nüüdisaegsemaks ja kohtunikuks kandideerijatele atraktiivsemaks.

KS-i § 49 lõige 1 sätestab kohtuniku poliitilise tegevuse piirangud. Lisaks varem kehtinud piirangutele, mille kohaselt kohtunik ei või olla Riigikogu ega valla- või linnavolikogu liige ega ka erakonna liige, täpsustatakse, et kohtunikuametiga ühitatav pole ka kohtuniku valimine Euroopa Parlamendi liikmeks (EPVS-i § 75 punkt 4). Säilitatakse juba varem kehtinud piirangud, mille kohaselt kohtunik ei või olla välismaa äriühingu filiaali juhataja, pankrotihaldur, pankrotitoimkonna liige, kinnisaja sundvalitseja ega vaidlevate poolte valitud vahekohtunik.

KS-i § 49 lõike 2 muudatusega sätestatakse, et lisaks senisele õppe- ja teadustööle võib kohtunik väljaspool kohtunikuametit töötada juriidilisel tööl rahvusvahelises organisatsioonis, tegeleda õigusloome ja äriühingu juhtimisega, kui kohtunikule sellega kaasneva töö maht ega sisu ei takista tema ametiülesannete nõuetekohast täitmist ega sõltumatust õigusemõistmisel. Kohtunik võib täita ka muid seaduses sätestatud ülesandeid.

Õppe- või teadustööna on käsitatav sisuliselt kogu n-ö akadeemiline tegevus, eelkõige töötamine õppejõuna või teadurina mõnes õppe- või teadusasutuses.⁴⁴ Lisaks õppejõu või teadurina töötamisele võib kohtunik töötada ka juriidilisel tööl rahvusvahelises organisatsioonis, näiteks rahvusvahelises kohtus, jätkates samal ajal kohtunikutööd ka oma

⁴⁴ Kohtute seaduse kommenteeritud väljaanne. Juura. Tallinn, lk 246.

koduriigis. Kohtunike eetikakoodeksi punkti 4 kohaselt on õppe- või teadustöö kõrval toodud välja kohtunike lubatavate muude tegevustena ka õigusloome ning õigus- ja kohtusüsteemi täiustamine. Õigusloome sisaldab osavõttu õigusaktide eelnõude väljatöötamisest näiteks ekspertide komisjonides või eelnõu suhtes ekspertarvamuste koostamist.⁴⁵ Kõik need tegevused pakuvad kohtunikule võimalusi erialasteks väljakutseteks ja ühtlasi toetavad ka tema enesearengut.

Kuigi kohtute seadus ei keela kohtunikul olla FIE või osaleda majandustegevuses mittetulundusühingu või sihtasutuse kaudu, siis puudub mõistlik põhjendus, miks kohtunik ei peaks saama oma vara haldamist korraldada äriühingu vormis. Kohtunik peaks saama osaleda tsiviilkäibes ning oma vara käsutada ja kasutada võrdsetel tingimustel teiste õigussubjektidega. Kohtunik saab tegeleda ettevõtlusega ka sellisel viisil, et see ei kahjusta tema ametikohustuste täitmist ega sõltumatust õigusemõistmisel. Ka kohtunike eetikanõukogu on märkinud, et ametikitsenduste eesmärgiks pole keelata mis tahes tulu teenimine, kuivõrd kohtunik on samamoodi aktiivne ühiskonnaliige, kelle kaasalöömine erinevates tegevustes on piiratud vaid niivõrd, kuivõrd see läheb vastuollu õigusemõistmise huvidega.⁴⁶ Kuna kohtunik peab tegelema oma põhitööga, siis ei saaks ettevõtlusega tegelemine mitte mingil juhul kujuneda kohtuniku täiskohaga töötamiseks mõnes suurettevõttes. Nii nagu mis tahes muu kõrvaltegevuse puhul peab kohtunik ka äriühingu juhtimisel arvestama kohtunikuameti piirangute ja kutse-eetika nõuetega. Põhjendamatu on panna kohtunikud olukorda, kus nad peavad oma majanduslike huvide realiseerimisel tegutsema perekonna või sugulaste varjus või neist kohtunikuks nimetamisel või vara pärimise korral sootuks loobuma. Selle asemel saaksid kohtunikud oma majanduslikud huvid deklareerida, luues nende avaliku kontrollimise võimaluse.

Kohtunik peab kõrvaltegevuse valikul arvestama ettenähtavate riskidega ja hindama, et tegevus ei oleks vastuolus kohtunikuameti olemusega, ei kahjustaks õigusemõistmise mainet ega heidaks varju kohtusüsteemi usaldusväärsele. Kohtuniku põhitöö on õigusemõistmine, mille eest riik maksab talle ametipalka. Seetõttu ei tohi kõrvaltegevused kohtuniku ametiülesannete täitmist takistada ega tuua kaasa menetluste venimist või menetlustähtaegade pikenemist. Samuti ei tohi kõrvaliste tööülesannete täitmine kohtuniku sellisel määral koormata, et see kahjustaks tema põhitegevusega seotud ülesannete täitmise kvaliteeti.

Kohtunik võib oma ametiülesannete kõrvalt täita ka muid seaduses sätestatud ülesandeid, näiteks osaleda kohtunike omavalitsusorganite töös (KS 5. peatükk), kuuluda Vabariigi Valimiskomisjoni (RKVS § 10 lõige 2 punktid 1 ja 2), Eesti Advokatuuri aukohtu ja kutsesobivuskomisjoni, prokuröride konkursi- ja distsiplinaarkomisjoni, Notarite Koja aukohtu ning Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja meetodikakomisjoni (KS § 38 lõike 3 punkt 8).

KS-i § 49 lõike 3 muudatuse kohaselt peab kohtunik viivitamata teavitama kohtu esimeest, kui ta tegeleb või kavatab tegeleda ametivälise kõrvaltegevusega. Kohtu esimees teavitab ametivälisest töötamisest kõrgema astme kohtu esimeest. Kohtunik peab kinnitama, et väljaspool kohtunikuametit tegutsemine ei kahjusta tema ametikohustuste täitmist ega sõltumatust õigusemõistmisel. See tähendab, et iga kõrvaltegevuse puhul kohtunik kinnitab huvide konflikti puudumist ja kui see peaks tekkima, siis teavitab ta sellest koheselt kohtu esimeest ja taandab ennast.

⁴⁵ *Ibid*, lk 247.

⁴⁶ Kohtunike eetikanõukogu arvamus. <https://www.riigikohus.ee/et/kas-kohtunik-tohib-osa-votta-filmivotetest-mille-est-makstakse-tasu>.

KS-i § 49 lõike 4 muudatusega sätestatakse kohtu esimehe otsustusõigus kohtuniku kõrvaltegevuse keelamiseks.

Kehtiv kord ei näe ette kontrolli kohtuniku kõrvaltegevuste üle. Kohtu esimees vastutab õigusemõistmise korra kohase toimimise eest kohtus ja korraldab õigusemõistmise alast tegevust. Eelnõu muudatuse kohaselt võib õigusemõistmise korra kohaseks toimimiseks kohtu esimees nõuda kohtunikult kõrvaltegevuse mahu ja sisu kohta selgitusi ning keelata kõrvaltegevusega tegelemise, kui see takistab kohtuniku ametikohustuste nõuetekohast täitmist või sõltumatust õigusemõistmisel või läheb vastuollu kohtunikuameti väärrikuse või kutse-eetika nõuetega. Kui kohtunik seda ei järgi, siis on kohtu esimehel äärmusliku abinõuna võimalik algselt algselt kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetlus.

Eelnõu punkt 4. KS-i § 53 lõikest 4 jäetakse välja tekstiosa „või 58“. Muudatus on seotud seaduseelnõu 633 SE jõustumisel KS-i § 58 kehtetuks tunnistamisega.

Eelnõu punkt 5. KS-i § 60 lõiget 1 täiendatakse punktiga 4¹.

Muudatus on seotud KS-i §-ga 74¹. Muudatuse kohaselt lisatakse tagasisidevestlusest koostatud kokkuvõtte koos kohtuniku arvamusega kokkuvõtte kohta kohtuniku isikutoimikusse.

Muudatuse eesmärk on anda tagasisidet saanud kohtunikule võimalus põhjendada kõrgema astme kohtult saadud tagasisidest erinevat seisukohta.

Eelnõu punkt 6. KS-i § 73 lõike 1 esimesest lausest jäetakse välja tekstiosa „ja kohtunikuabi ettevalmistuskava täitjaid“. Muudatus on seotud seaduseelnõu 633 SE jõustumisel kohtunikuabide ettevalmistuskava kaotamisega.

Eelnõu punkt 7. KS-i 9. peatükki täiendatakse §-ga 74¹ „Tagasisidevestlus“.

Muudatusega nähakse ette kohtunikule tagasiside andmise üldine korraldus ja luuakse kohtusüsteemis tagasiside andmise süsteem, mille eesmärk on toetada kohtunikku tema erialateadmiste ja -oskuste täiendamisel.

KS-i § 74 lõige 1 sätestab kohtunikule kohustuse end regulaarselt erialaselt täiendada ja koolitustel osaleda. Tegemist on kohtunikuteenistuse üldkohustuse, mitte otseselt õigusemõistmisega seotud tegevusega.⁴⁷ Kohtunikuameti olemusest tulenevalt peab kohtunik suutma olla enesekriitiline ja soovima end arendada.

Kohtunikule tagasiside andmine teenib kohtuniku enesetäiendamise ja professionaalse arengu eesmärki. Selline tagasiside on suunatud kohtuniku abistamisele ja soovitude andmisele tema menetluspraktika parandamiseks, et toetada kohtuniku professionaalset arengut, mis parandaks kohtulahendite kvaliteeti ja kiirendaks menetlust. Kohtunikud, kelle menetluspraktika vajab parandamist, saaksid arutada probleeme kõrgema astme kohtunikuga ja saada praktika parandamiseks soovitusi. Samuti saaksid kolleegiumid nii kindlaks teha kohtuniku arenguvajaduse ja suunata teda vajaduse korral koolitusele. Soovitude rakendamine aitaks parandada menetluse kvaliteeti ning konstruktiivne tagasiside toetaks kohtuniku arengut ja suurendaks tema motivatsiooni. Äärmuslikel juhtudel võib see vältida distsiplinaarmenetluse algatamist.

⁴⁷ *Ibid*, lk 312.

Eelnõu kohaselt antakse kohtunikule tagasisidet vestlusel kõrgema astme kohtunikuga. Tagasiside andmist oma tööpiirkonna maa- või halduskohtuniku tööle korraldaks ringkonnakohtu kolleegiumi esimees ning ringkonnakohtuniku tööle Riigikohtu kolleegiumi esimees. Tagasiside andmine kohtunikule algatatakse eeskätt juhul, kui kohtuniku töös märgatakse süstemaatiliselt esinevaid puudusi või tagasisidevestluse pidamine võib kohtuniku professionaalset arengut toetada. Seega pole tegemist vestlusega, mis toimub kindlaks määratud regulaarsusega kõigi kohtunike suhtes, vaid tagasiside andmine peaks toimuma vastavalt vajadusele. Nii peaks tagasisidevestlusi pidama ennekõike nende kohtunikega, kelle menetluspraktika vajab korrigeerimist, et kõrgema astme kohus saaks kohtunikule anda asjatundlikke soovitusi tema menetluspraktika parandamiseks. Siiski peaks probleemidele tähelepanu juhtimise kõrval keskenduma ka kohtuniku tugevustele ja töö positiivsetele aspektidele ning hea praktika esiletoomisele.

Lahendite kvaliteedi hindamine on küll osa kohtuniku töö hindamisest, kuid ainult kohtuniku professionaalsete oskuste aspektist. Kohtunikule tagasiside andmine võib puudutada eeskätt kohtumenetluse korraldust ja kohtulahendite koostamisega seotud küsimusi, näiteks lahendite ülesehitust, neis toodud õiguslikku argumentatsiooni, materiaal- ja menetlusnormide kohaldamist, õigusallikate kasutamist, aga ka kohtumenetluse juhtimist, sh kohtuasjade läbivaatamiseks vajaliku töökorralduse ja ajaplaneerimise olemasolu, suhtlemist menetlusosalistega ning statistilisi andmeid kohtuniku töö kohta.

Ettepaneku tagasisidevestluse korraldamiseks kõrgema astme kohtu kolleegiumi esimehele võib teha Riigikohtu esimees kõigi esimese ja teise astme kohtu kohtunike suhtes, ringkonnakohtu esimees oma tööpiirkonna esimese astme kohtuniku suhtes ja esimese või teise astme kohtu esimees sama kohtu kohtuniku suhtes.

Eelnõu kohaselt jäetakse kohtunikule tagasiside andmise täpsemad praktilise korralduse üksikasjad KHN-i otsustada.

Eelnõu punkt 8. KS-i § 124 teises lauses asendatakse arv „58“ arvuga „58⁴“. Muudatus on seotud seaduseelnõu 633 SE jõustumisel KS-i § 58 kehtetuks tunnistamisega. Edaspidi reguleerib kohtunikuabi väljaspool kohut töötamist KS-i § 58⁴.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga võetakse kohtute seaduses kasutusele uus termin „tagasisidevestlus“. Tagasisidevestlus on kohtuniku vestlus kõrgema astme kohtu kohtunikuga, eesmärgiga toetada kohtunikku tema erialateadmiste ja -oskuste täiendamisel.

Eelnõu ei sisalda muid uusi, vähetuntud ega võõrkeelseid termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Kavandatavad muudatused ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

Kohtute seaduse muutmise avaldub seaduse rakendamisega HÕNTE § 46⁴⁸ tähenduses sotsiaalne mõju. Sihtrühmade lõikes on muudatustest puudutatud kohtunikud ning kaudselt menetlusosalised.

⁴⁸ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>.

Kohtute seaduse muutmisest mõjutatud sihtrühm on maa-, haldus-, ringkonna- ja riigikohtunikud. Seisuga 01.01.2024 on kohtusüsteemis kokku 256 kohtuniku ametikohta, millest täidetud on 246 kohta. Maakohtutes on ametis 159 kohtunikku, halduskohtutes 24 kohtunikku, ringkonnakohtutes 44 kohtunikku ja Riigikohtus 19 kohtunikku.⁴⁹

6.1. Kavandatav muudatus: kohtunikule tagasiside andmine

Eelnõuga kavandatava muudatuse kõige olulisem mõju avaldub eeskätt II ja III astme kohtunike töökoormusele ja -korraldusele. Madalama astme kohtunikuga tagasisidevestluse pidamine ja selleks ettevalmistamine tekitab kõrgema astme kohtunikele juurde lisakohustusi ja suurendab töökoormust. Kuigi eelduslikult toob kavandatav muudatus esialgu töökoormuse kasvu, siis kuna eelnõu kohaselt tagasisidevestlusi peetakse ennekõike kohtunikega, kelle töös tuvastatakse süstemaatiliselt esinevad puudused, peetakse vestlusi arvatavasti pigem vähe. Selleks et tagasiside andmine ja selleks ettevalmistamine ei suurendaks oluliselt kohtunike töökoormust ega avaldaks negatiivset mõju kohtuasjade lahendamisele, sh menetlustähtaegadele ja -kiirusele, saab tagasisidevestlusi korraldada kohus planeerida nende toimumise pikema aja peale. ENCJ raportis on leitud, et kui kohtuniku hindamise eesmärgiks on kohtuniku professionaalse arengu toetamine, siis on sobivaim hindamise toimumise sagedus kord 2–4 aasta jooksul. Pikemas perspektiivis peaks kõrgema astme kohtute koormus 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.

Kavandatav muudatus ei avalda mõju I astme kohtunike töökoormusele ega -korraldusele, sest tagasisidevestlusi peavad ainult kõrgema astme kohtunikud. Muudatus ei avalda mõju alla kolmeaastase ametistaažiga kohtunike töö hindamisele. KS-i § 73 lõike 2 kohaselt toimub kolmeaastase perioodi jooksul regulaarne jälgimine ja tagasiside andmine noorkohtunikule. Selleks peab juhendav kohtunik kord kvartalis kohtu esimehele esitama aruande, milles hindab juhendatava kohtuniku sobivust kohtunikuametisse ja menetluse juhtimise oskuste arengut. Aruandes võib teha näiteks ettepanekuid noorkohtuniku arendamist vajavate teadmiste ja oskuste kohta, soovitusi koolituste läbimiseks jms.⁵⁰

Muudatus avaldab mõju 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 suunab ja juhendab kõrgema astme kohtunik, siis on pikaajalisem mõju positiivne. Positiivne tagasiside, sh kohtuniku tugevuste väljatoomine, võib suurendada hinnatava kohtuniku enesekindlust ja tema töömotivatsiooni, kuna see tunnustab tema töö kvaliteeti ja panust kohtusüsteemi. Lisaks ei tekita positiivse tagasiside andmine üldjuhul probleeme kohtuniku sõltumatuse aspektist. Seeläbi on kohtunikud oma töös toetatud ning paraneb lahendite ja menetluse kvaliteet.

Kohtumenetluses osalevate isikute jaoks on muudatuse mõju positiivne, kuna kohtunikule tagasiside andmise laiem eesmärk on tagada kvaliteetne kohtumenetlus ja seeläbi suurendada menetlusosaliste rahuolu kohtumenetlusega. Muudatus aitaks kaasa kohtusüsteemist positiivse kuvandi kujundamisele ja hoidmisele ning tõstaks ühiskonna usaldust kohtusüsteemi vastu,

⁴⁹ Hussar, A, Jakobsoo K. Kohtute aastaraamat. Kohtunikukond 2024. aasta alguses https://aastaraamat.riigikohus.ee/kohtunikukond-2024-aasta-alguses/#_ftn1.

⁵⁰ Kohtute seaduse kommenteeritud väljaanne. Juura: Tallinn 2018, lk 311–312.

kuna see näitab, et kohtusüsteem tegeleb kohtunikega, kelle töö kvaliteedile võib teha etteheiteid.

Esmase mõjuanalüüsi käigus ei tuvastatud ühelegi sihtrühmale olulisi negatiivseid mõjusid.

6.2. Kavandatav muudatus: ametikitsenduste leevendamine

Kohtuniku ametikitsenduste leevendamine muudaks kohtusüsteemi nüüdisaegsemaks ja atraktiivsemaks kvalifitseeritud kandidaatidele, kes rangete ametikitsenduste tõttu jätaaksid kohtunikuametisse kandideerimata. Muudatus oleks positiivne ka juba ametis olevatele kohtunikele, kuna see lubaks kohtunikel osaleda kohtunikuameti kõrvalt lisaks senisele õppe- ja teadustööle edaspidi ka äriühingu juhtimises. Need, kes seni on tegutsenud ettevõtluses oma lähisugulaste kaudu, saavad sellega ise tegeleda ja oma majanduslikud huvid avalikult deklareerida.

Ametikitsenduste leevendamisega võib kaasuda negatiivne mõju, kui kohtunik tegeleb selliste kõrvaltegevustega, mis võivad kahjustada kohtuniku sõltumatust ja erapooletust õigusemõistmisel ning takistada kohtuniku ametiülesannete täitmist. Kohtunik korraldab oma tööaja iseseisvalt (KS-i § 6 lõike 1 esimene lause) ja peab oma kohustused täitma mõistliku aja jooksul, arvestades seaduses ettenähtud menetlustähtaegu (KS-i § 6 lõike 1 teine lause). See tähendab, et kohtunikul on suur otsustusõigus selle üle, kuidas ta oma menetluses olevate kohtuasjade menetlust korraldab. Liiga ulatuslikud võimalused kõrvaltegevustega tegelemiseks võivad tekitada ohu, et kohtunikule ei jää piisavalt aega oma ametiülesannete täitmiseks. Selliselt võib kannatada õigusemõistmise kvaliteet tervikuna. Lisaks on potentsiaalseks ohuks suhete ja huvide tekkimine, mis võib kaasa tuua kohtuniku taandamise arvu suurenemise.

Kohtuniku ametivälised tööülesanded ei tohi kujuneda kohtuniku põhitöö täitmist takistavaks ega segavaks. Kõrvaltegevuse valikul peab kohtunik arvestama kohtunikuametist tulenevate piirangute ja kutse-eeetika nõuetega ning hindama, kas konkreetne tegevus võiks kõrvaltvaatajas tõstatada küsimuse tema erapooletuses või mitte. Huvide konflikti tekkimine on maandatud sellega, et kohtu esimees saab seada piire kohtuniku ametiväliste tööülesannete mahule või need sootuks keelata. Kohtunike kõrvaltegevuste kontrollimine ja sellele vajadusel piirangute seadmine võib tõsta kohtu esimehe töökoormust.

Esmase mõjuanalüüsi käigus ei tuvastatud ühelegi sihtrühmale olulisi negatiivseid mõjusid.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamisega riigile lisakulu ega -tulu teadaolevalt ei kaasne.

8. Rakendusaktid

Seadusemuudatuse rakendamiseks ei ole vaja muuta ega kehtestada uusi rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seaduse jõustumine ei vaja pikemaid ettevalmistusi. Tehtavate muudatuste puhul tagab üldine *vacatio legis* adressaatidele piisava aja regulatsiooniga tutvumiseks ja oma tegevuste planeerimiseks. Seega seadus jõustub üldises korras kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist (PS § 108).

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemis kooskõlastamiseks ministeeriumitele ja arvamuse avaldamiseks Riigikohtule, esimese ja teise astme kohtutele, Eesti Kohtunike Ühingule, Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Advokatuurile, Riigiprokuratuurile ja Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale.