

Kohtunikuks saamise korraldus – ülevaade probleemidest ning kohtunikueksamikomisjoni ja koolitusnõukogu ühisistungist

Ettekanne kohtunike täiskogul 13. veebruaril 2015 Tallinnas

Peeter Jerofejev

Riigikohtunik, kohtunikueksamikomisjoni esimees

Sissejuhatus

Küsimus, kas praegune kohtunikuks saamise korraldus – konkursside kuulutamistest valikuprotseduurideni – on optimaalne, hakkas üha sagedamini ja selgemalt kõlama 2013. aastal. Küsimuse ajendiks on ilmnunud kitsaskohad kaksteist aastat kehtinud regulatsioonis ja väljakujunenud praktikas ning tõsiasi, et ligi kolmandik kohtunikonnast on jõudmas pensioniikka. On lähenemas aeg, mil kohtusüsteem peab olema valmis leidma lahkujate asemele kohtnikuametisse sobivad juristid. Kohtunikuks saamise korraldus väärib kõrgendatud tähelepanu, kuna kohtuvõim ühena riigi kolmest võimuharust peab olema kindlustatud parimate ja pühendunumate inimestega.

2013. aasta oktoobris kogunenud kohtute haldamise nõukoda toetas Riigikohtu esimehe mõtet, et kohtunikuks saamise protsessi tervikuna on vaja põhjalikult analüüsida, et tuvastada selle murekohad ja pakkuda välja sobivaimad lahendused. Riigikohtu ja kohtunike omavalitsusorganite eestvedamisel on 2013. ja 2014. aastal selgitatud välja kohtunikonna ees seisvaid probleeme ja otsitud võimalikke lahendusi.

2013. aasta lõpul koostas Riigikohtu esimehe kokku kutsutud töörühm ülevaate probleemidest kohtunike valiku korralduses. Ülevaates välja toodu hõlmas erinevaid regulatiivseid ja korralduslikke aspekte, ulatudes konkursside ajakulukusest ja vähesest atraktiivsusest tugevate juristide seas isiksuseomaduste kontrolli pealiskaudsuseni ja puudusteni kohtunike ettevalmistuses. Muuhulgas toodi välja järgmist:

- kandidaaditeenistus hoiab kohtnikuametist eemal juba praktiseerivad tugevad juristid;
- väljastpoolt kohtusüsteemi kohtnikuametisse sisenejatel ei ole kohtutöö kogemust;
- kohtunikueksamiga ei kontrollita kõiki kohtunikutööks vajalikke teadmisi ja oskusi;
- kohtunikuks kandideerija taustakontroll ja isiksuseomaduste hindamine on pealiskaudne;
- kriteeriume, mida kohtunikutööks sobivusel, kohtnikuametiks valmistumisel ja kohtuametisse asumise järel hinnata, ei ole kehtestatud;
- kohtunike valikuga tegelev kohtunikueksamikomisjon on ülekoormatud.

Mais-juunis 2014 korraldas Riigikohus koostöös uuringufirmaga Faktum & Ariko uuringu, mille eesmärgiks oli analüüsida kohtnikuameti kuvandit ja selgitada välja kohtunikuks saamise kitsaskohad. Uuringu kokkuvõttest nähtub, et kohtunikukuvand eeldab ühelt poolt suurt nõudlikkust pühendumuse, põhjalikkuse, vastutuse, töökoormuse ja teadmiste suhtes, teisalt käivad aga ametiga kaasas tegutsemisvabaduse piirangud, mida muudes ametites ei ole ja mis loovad kujutluse, et kohtnikuamet sobib vaid osale isiksusetüüpidele. Uuringu tulemuste põhjal saab väita, et kriitiliselt tuleb hinnata kohtunikuks saamise protseduuri (nii kohtunikuks saamise ettevalmistust kui ka valiku protseduuri). Samuti on vajadus põhjalikumaks konkursse puudutava teabe järele ja läbi on vaja mõelda kohtnikuameti kuvand ning selle parem esitlemine.

2014. aasta märtsis arutas kohtute haldamise nõukoda võimalusi kohtunikukohtade täitmiseks kuulutatud konkursside kiirendamiseks ning mais võimalikke meetmeid kohtunikueksamikomisjoni töökoormuse vähendamiseks. Nõukoda toetas komisjoni koosseisu

suurendamist kuuteistkümnelt liikmeni ja volituste tähtaja vähendamist viielt aastalt kolmele aastale.

Aprillis 2014 kogunesid kohtunikueksamikomisjon ja koolitusnõukogu ühisele istungile, mille tulemusena sõnastati kohtunikuks saamise kriteeriumid. Kriteeriumid kirjeldavad kohtunikuametisse asujalt eeldatavaid kõlbelisi ja isiksuseomadusi, võimeid ning ametikohaspetsiifilisi oskusi.

Novembris 2014 toimus kohtunikueksamikomisjoni ja koolitusnõukogu teine ühine istung, kus arutati võimalikke muudatusi kohtunike ettevalmistuse süsteemis ja kandideerijate vahel valiku tegemise protseduuris. Riigikohtu esimehe kokku kutsutud töörühm koostas ühisistungiks ülevaate, milles kirjeldati kohtuniku ettevalmistuses ja kohtunikutööks vajalike teadmiste ja oskuste kontrollimises esinevaid probleeme ning pakuti välja erinevaid võimalusi probleemide lahendamiseks. Töörühma kuulusid Riigikohtu direktor Kerdi Raud, personaliosakonna juhataja Piret Raadom, personaliosakonna nõunik Kristel Siimula-Saar, koolitusosakonna juhataja Tanel Kask ja esimehe nõunik Liis Lindström.¹

Järgnevalt on toodud kokkuvõtte töörühma koostatud ülevaates välja toodud probleemidest ja novembris toimunud ühisistungil kujundatud seisukohtadest.

Hetkeseis ja probleemid

1. Ettevalmistusteenistus

Kohtute seaduse (KS) § 50 lg 1 järgi võib esimese astme kohtu kohtunikuks nimetada isiku, kes on läbinud kohtuniku ettevalmistusteenistuse või on sellest vabastatud ja on sooritanud kohtunikueksami. Kohtuniku ettevalmistusteenistust ei pea olema läbinud isik, kes on vahetult enne kohtunikueksami sooritamist töötanud kaks aastat vandeadvokaadi või prokuröriina, välja arvatud prokuröri abina, samuti isik, kes on varem töötanud kohtunikuna ning kelle kohtunikuametist vabastamisest ei ole möödunud rohkem kui kümme aastat. Kohtunikueksamikomisjon võib põhistatud otsusega vabastada ettevalmistusteenistusest isiku, kes on kogenud ja tunnustatud jurist ning kelle puhul komisjon kahtluseta leiab, et varasem kogemus lubab isikul kohtunikuametisse asuda ilma ettevalmistusteenistust läbimata. 1. juulil 2014 jõustunud KS § 64 lg 1¹ järgi võib kohtunikueksamikomisjon vabastada ettevalmistusteenistusest isiku, kes on töötanud kohtunõuniku või kohtujuristina vähemalt kaks aastat, sealjuures arvestatakse kohtunõuniku või kohtujuristina töötamise aja hulka ka kohtu konsultandina töötamise aeg.

Kokkuvõtvalt on maa- ja halduskohtunikuks kandideerimise tingimused:

- 1) kohtuniku ettevalmistusteenistuse läbimine + kohtunikueksami sooritamine;
- 2) ettevalmistusteenistusest vabastamine + kohtunikueksami sooritamine;
- 3) vandeadvokaat või prokurör (vahetult enne eksamit töötanud kaks aastat), varem töötanud kohtunik, kelle vabastamisest ei ole möödunud rohkem kui kümme aastat + kohtunikueksami sooritamine;

Ettevalmistusteenistusest vabastamine toimub kohtunikueksamikomisjoni põhistatud otsusega, kusjuures vabastada võib:

- 1) isiku, kes on kogenud ja tunnustatud jurist ning kelle puhul komisjon kahtluseta leiab, et varasem kogemus lubab isikul kohtunikuametisse asuda ilma ettevalmistusteenistust läbimata.

¹ Kuni 11. juulini 2014 osales töörühmas Riigikohtu esimehe nõunik Mari-Liis Lipstok.

2) isiku, kes on töötanud kohtunõuniku või kohtujuristina vähemalt kaks aastat, sealjuures arvestatakse kohtunõuniku või kohtujuristina töötamise aja hulka ka kohtu konsultandina töötamise aeg.

Kohtunikukandidaadiks saab kandideerida isik, kes vastab kohtunikule esitatavatele nõuetele (KS § 61 lg 1). Nõuetele vastavad kandideerijad peavad sooritama õigusalaste teadmiste kontrolli, mis koosneb kahest osast: valikvastustega testist ja kaasuste lahendamisest. Õigusalaste teadmiste kontrolli positiivsele tulemusele sooritanutega toimub komisjoni ees vestlus. Vestluse järel hindab komisjon, kas kandideerijad on isiksuseomadustelt sobivad, ning sobivaks tunnistatute seast valib komisjon välja kandidaadi, kelle kohta tehakse kohtu esimehele ettepanek kohtunikukandidaadina ametisse nimetamiseks.

Kohtunikukandidaatide ametikohtade arv on 15 (selle on määranud 2003. aastal justiitsminister), kohad ei ole kohtute vahel jaotatud. Kohtunikukandidaadi kohale konkursi väljakuulutamisel määrab justiitsminister kohtu, kus kohtunikukandidaat ettevalmistusteenistuse läbib. Aastatel 2010–2013 kuulutas justiitsminister välja kuus konkurssi kokku 16 kohtunikukandidaadi kohale, neist üheksa (56%) kuulutati Viru Maakohtusse. Seisuga 22. jaanuar 2015 on ametis kaks kohtunikukandidaati – üks Viru Maakohtus ja teine Tallinna Halduskohtus. Kohtade jaotus on niisüü ebaühtlane ning valdav osa kohti on täitmata.

KS § 62 lg 1 kohaselt valmistatakse ettevalmistusteenistuse kestel kohtunikukandidaat ette kohtunikuametiks. Ettevalmistusteenistuse eesmärk on anda kohtunikukandidaadile vajalikud teadmised ja vilumus ning selgitada, kas kohtunikukandidaat sobib oma isiksuseomaduste poolest kohtunikuks. Ettevalmistusteenistus kestab kaks aastat.

Kohtunikukandidaat on kohtuasutuse ametnik, kelle ametipalga suuruse kehtestab justiitsminister. Kohtunikukandidaadi ametipalga suuruseks on määratud 1177 eurot kuus. Võrreldes kohtujuristidega on kohtunikukandidaat oluliselt vähem tasustatud (kohtujuristi palk ei tohi olla väiksem kui pool esimese astme kohtu kohtuniku ametipalgast ehk 1690 eurot). Kohtunikukandidaatide ja kohtujuristide erinev tasustamine toob kaasa olukorra, kus tugevamad juristid kandideerivad pigem kohtujuristiksi kui kohtunikukandidaadiks.

KS § 62 lg 2 esimese lause järgi toimub ettevalmistusteenistus kohtuasutuses, kuhu kohtunikukandidaat on ametisse nimetatud. Kohtu esimees nimetab kohtunikueksamikomisjoni ettepanekul kohtuniku, kes kohtunikukandidaati juhendab. Terviklikke nõudeid kohtunikukandidaadi juhendajale sõnastatud ei ole, samuti ei valmistata kohtunikke juhendamiseks ette. Kuna juhendajatele ei ole üldisi juhiseid, siis sisustab ettevalmistusteenistuse ülesanded iga juhendaja erinevalt. Seega ei ole kohtunikukandidaatide juhendamine ühtne. Uuringufirma Faktum & Ariko tehtud uuringu käigus paluti kohtunikukandidaatide ja noorkohtunike arvamus juhendamise kohta. Vähem kui pooled vastajad leidsid, et juhendamisest ettevalmistusteenistuse käigus oli kasu, ligi veerand leidis, et juhendamine ei aidanud üldse ja juhendamist oli vähe. Tehti ka ettepanek, et juhendajaid tuleks hoolikamalt valida ja neile kehtestada nõuded.

Ettevalmistus toimub kohtunikukandidaadi ettevalmistuskava alusel. Osa ettevalmistusteenistusest toimub kohtunikukandidaadi ettevalmistuskavas nimetatud teistes kohtutes, nii et kohtunikukandidaat oleks ettevalmistusteenistuses olnud nii maa-, haldus- kui ka ringkonnakohtus. Osa ettevalmistusteenistusest võib toimuda Riigikohtus, prokuratuuris või advokatuuris või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse asutuses. Ettevalmistuskava koostab kohtunikukandidaat (juhendaja abiga) ning selle kinnitab kohtunikueksamikomisjon. Näidissettevalmistuskava või juhiseid kava koostamiseks ei ole. Seetõttu on kavad väga erinevad nii ülesehituselt kui ka sisult, mistõttu ei ole tagatud ettevalmistusteenistuse ühtsus.

Uuringu kohaselt nähakse kohtunikuks saamisel probleemina ajamahukat ja keerulist ettevalmistusteenistuse protsessi. Lisaks tõid vastajad välja, et ettevalmistusteenistuses on liiga vähe kokkupuudet tegeliku tööga, tulevikuga seotud teadmatust võiks olla vähem ning palk võiks olla suurem.

Probleemid kokkuvõtvalt

- Kohtuniku ettevalmistusteenistus on vähe tasustatud, tulevik on ebakindel, lisanduvad avaliku teenistuse seaduse kitsendused, mistõttu ei ole ettevalmistusteenistus töötavatele juristidele atraktiivne.
- Puudub kohtunikuks ettevalmistuse süsteem:
 - a) sõnastamata on kriteeriumid, millele ettevalmistusteenistuse läbinu peab vastama (seetõttu ei ole selged ettevalmistusteenistusest vabastamise ja teenistuse lühendamise kriteeriumid, millest tuleneb oht ebavõrdseks kohtlemiseks);
 - b) puuduvad ettevalmistuskava koostamise põhimõtted ja nõuded individuaalsetele kavadele;
 - c) puuduvad juhendamise põhimõtted ja metoodika (seetõttu ei ole kohtunikuks ettevalmistujale ega tema juhendajale antavad suunised süsteemsed);
 - d) puudub ettevalmistusteenistuse eesmärke toetav koolitusprogramm, mis aitaks omandada kohtunikutööks vajalikke oskusi ja koondaks koolitajate tagasisidet kandidaatide kohta;
 - e) kohtunikukandidaatide abistamine on ebapiisav. Vajadus on korralduslikku laadi juhendamise ja personaalse infovahetuse järele.

Süsteemi puudumise tulemusena on ettevalmistusteenistuse kvaliteet ebahütlane. Ettevalmistuse tulemuslikkus sõltub ennekõike juhendatava isiklikust pealehakkamisest ja juhendaja isikust, võimetest ning sisulisest soovist juhendada.

- Järelevalve kohtunikukandidaatide üle on ebapiisav: tagasiside ettevalmistusteenistuse kestel tuleb vaid juhendajalt, ettevalmistusteenistuse lõpus ka kohtu esimehelt. Kandidaadi teadmiste ja oskuste hindamine vaid ettevalmistusteenistuse lõpus ei võimalda saada piisavalt ülevaadet kandidaadi teadmistest, töö korraldamise ja muudest oskustest ning isiksuseomadustest.

Nimetatud probleemi lahendamiseks otsustas kohtunikueksamikomisjon 21. veebruari 2014 istungil, et edaspidi esitavad oma seisukoha kohtunikukandidaadi kohta kõik tema juhendajad (seni esitasid seisukoha valdavalt vaid põhijuhendajad).

- Väljastpoolt ettevalmistusteenistust kohtunikuametisse asujatel (vandeadvokaadid, prokurörid jne) ei ole kohtutöö kogemust, samuti ei ole neile sisseelamiseks koolitusprogrammi.

2. Konkursside korraldus

Riigikohtu personaliosakond koostas ülevaate aastatel 2010–2013 toimunud kohtunikukonkurssidest esimese ja teise astme kohtu kohtunikukohtadele. Selles vaadeldi konkursside arvu, väljakuulutamise sagedust, konkurssidel osalejate ja neist kõrvalejääjate arvu ning konkursside käigus täidetud ja täitmata jäänud kohtunikukohtade arvu.

Nimetatud neljal aastal kuulutati esimese ja teise astme kohtu kohtunikukohtade täitmiseks välja 23 konkurssi 72 kohtunikukohale (keskmiselt 5,75 konkurssi aastas ehk 1,4 konkurssi kvartalis). Ülevaatest nähtavalt kuulutati konkursse välja etteplaneerimatult ja juhuslikult.²

² Kui konkurss luhtus (kandideerimisavalduse esitanuid oli vähem kui kohti või jäi konkursi kestel kandideerijaid vähemaks kui kohti), siis kuulutati kohe välja uus konkurss samade kohta täitmiseks.

Kohtunikuametisse kandideerida soovijatel puudub eelnev info kohtunikukohtade täitmise kohta: ette ei ole teada, millal, millisesse kohtusse ja kohtumajja ning millise ootusega spetsialiseerumise osas konkurss välja kuulutatakse ega ka millal toimub eksam või millal on võimalik eeldada konkursi lõppemist.

Eespool nimetatud 72 kohtunikukohast olid konkursid 9 ringkonnakohtu ja 63 esimese astme kohtu kohtunikukoha täitmiseks, neile kandideerimiseks esitati kokku 185 avaldust, millest 48 ringkonnakohtu (ehk 5,3 kandideerijat ühele kohale) ja 137 esimese astme kohtu (ehk 2,2 kandideerijat ühele kohale) kohtunikukohale. Valiku tegemise hetkeks oli esimeses astmes konkursiks 1,2 kandideerijat ühele kohale (konkursilt eemalejäämise põhjuseks kohtunikule esitatavatele nõuetele mittevastavus, kandideerimisest loobumine³, kohtunikueksami mittesooritamine⁴, isiksuseomadustelt kohtunikutööks sobimatuks tunnistamine⁵, Rügikohtu üldkogus presidendile kandidaatide esitamata jätmise⁶). Uued kohtunikud õnnestus leida 43 korral (60% välja kuulutatud konkurssidest) ning ametikohad jäid hoolimata konkursist täitmata 29 korral (40% välja kuulutatud konkurssidest).

Ülevaade näitas, et kohtunikukohad saavad täidetud ringkonnakohtutes ja Harju Maakohtus⁷, kuid väljaspool Harju Maakohtu piirkonda on mitmed konkursid esimese astme kohtu kohtunikukohale korduvalt luhtunud ning vaba kohtunikukohta on püütud täita mitmel järjestikusel konkursil. Sellest saab järeldada, et puudu on (tugevatest) kandideerijatest.

Küsitavused kohtuniku ettevalmistusteenistuse korralduses teevad kohtunikukonkurssidel osalejate napi arvu mõistetakse, arvestades ka, et 1) advokaatide ja prokuröride huvi kohtunikuameti vastu on madal, samuti on madal kohtunikuametist huvitatute valmisolek kandideerida, ning 2) kohtunikueksamikomisjoni praktika ettevalmistusteenistusest vabastamisel on pigem range.

Kohtunikukohtade täituvust mõjutab ka vaba koha täitmisele kuluv aeg. Konkursile kulub selle väljakuulutamiseni kuni kohtuniku ametikoha täitmiseni ligikaudu kaheksa kuni kümme kuud. Kui lisada ka aeg, mis kulub ametist lahkuda sooviva kohtuniku asjakohase avalduse esitamisest konkursi väljakuulutamiseni, on tegelik kohtunikukoha täitmisele kuluv aeg veelgi pikem. Kohtunikuks kandideerimise ajamahukust tajusid ka uuringus osalenud.

Konkurss koosneb seaduse alusel tehtavatest toimingutest, mida ei saa ära jätta või lühendada. Olulise osa konkursi kestusest võtab kohtunikueksam (ligikaudu kaks kuud), seejuures on eksami sooritajale kohtunikueksami mahtu arvestades ettevalmistusaeg sellise ajakulu juures lühike (umbes üks kuu). Tuleb silmas pidada, et arvestatav osa eeldatavatest kandideerijatest on vandeadvokaadid ja prokurörid, kes valmistuvad eksamiks oma põhitöö kõrvalt ning kellel ei ole võimalik õppepuhkust võtta.

Eelinfo puudumine, konkursi pikaajalisus, sellega kaasnev teadmatus ja ebaselgus ning vähene ettevalmistusaeg eksamiks (sh keeruline ja mahukas eksam) on olnud üheks põhjuseks, miks tugevad praktikud loobuvad kandideerimisest. Uuringus osalejad leidsid, et kandideerimisprotsessis võiks olla rohkem paindlikkust nii eksami aegade kui ka toimumiskohtade osas.

³ Aastatel 2011–2013 on loobutud konkursil osalemisest enne eksami toimumist 6 korral.

⁴ Aastatel 2011–2013 oli mittesooritanuid 6, mõni korduvalt.

⁵ Aastatel 2011–2013 oli 3 juhtu.

⁶ Aastatel 2011–2013 oli neid 2.

⁷ 2014. aasta lõpus luhtus esmakordselt konkurss Harju Maakohtu kohtunikukohtadele: kolmest kohtunikukohast täideti vaid üks.

Probleemid kokkuvõtvalt

- Tugevate kandidaatide vähene huvi kohtunikuameti vastu ja/või piiratud võimalused konkurssidel osaleda, mis tingib konkursside luhtumise või kohtunikukohtade täitmise põhjendamatult väikese konkurentsi tingimustes.
- Luhtunud konkursside suur osakaal. Luhtunud konkursid toovad endaga kaasa nii asjatu aja- kui ka rahakulu.
- Teadmatus väljakuulutatavate konkursside ja väljakuulutamise aja suhtes ei võimalda kohtuid ja kohtunikuametisse kandideerijaid aegsasti informeerida.

3. Teadmiste ja oskuste kontrollimine

Kohtunikuks kandideerijate teadmisis kontrollitakse kohtunikueksamiga. Kohtunikueksam koosneb kirjalikust ja suulisest osast (KS § 66 lg 1). Kohtunikueksami suuline osa seisneb kohtunikukandidaadi teoreetiliste teadmiste kontrollimises ja kirjalik osa seisneb kaasusülesannete lahendamises. Kohtunikueksamikomisjoni töökorra p 39 esimese lause järgi korraldatakse kohtunikueksam konkursi raames (välja arvatud juhul, kui kohtunikukandidaadil ei ole võimalik eksamit sooritada konkursi raames, mis puhul korraldatakse temale eraldi kohtunikueksam).

Kohtunikueksami kirjalik osa toimub umbes üks kuu pärast kohtunikukonkursil osalemise avalduste esitamise tähtaja lõppemist ja suuline osa kolm nädalat pärast kirjalikku osa. Kohtunikueksami kirjalik osa toimub kahel päeval. Eksaminand teeb valiku kolme õigusharu vahel ning koostab mõlemal eksamipäeval ühes valdkonnas kohtulahendi. Kohtulahendi koostamiseks on aega viis tundi. Kohtunikueksami suulist osa pääsevad sooritama need eksaminandid, kes on saanud eksami kirjaliku osa eest positiivse hinde.

Eksamitulemuste hindamine toimub kohtute seaduse § 68 järgi: kohtunikueksami osade tulemusi hinnatakse hinnetega nullist kümneni, kusjuures eraldi hinded antakse eksami suulisele ja kirjalikule osale. Eksamikomisjoni hinne on komisjoniliikmete hinnete keskmine, mis ümardatakse täisarvuks. Eksam on sooritatud, kui nii suulise kui ka kirjaliku osa keskmine hinne on vähemalt viis.

Kohtunikueksami suuline osa toimub komisjoni istungil. Suulise osa käigus tuleb eksaminandil vastata viiele küsimusele. Küsimused keskenduvad peamiselt kohtumenetlusele, kohtuniku ja kohtu positsioonile riigiaparaadis ning ühiskonnas tervikuna, sealhulgas kohtunikeetika ja -filosoofia ning ametialase sõltumatuse tagamise probleemidele. Komisjoni äranägemisel võivad küsimused puudutada ka eksami kirjalikus osas käsitletud õigusvaldkondi ning õiguse üldküsimusi. Küsimused valitakse vahetult enne eksami toimumist.

Kohtunikueksamiga kontrollitakse üksnes õigusteadmisi, mitte aga oskust menetlust juhtida, otsustusvõimet või sotsiaalset küpsust. Seega ei pruugi eksam olla piisav kõigi kohtunikuametiks vajalike teadmiste, oskuste ja võimete kontrollimiseks. Samuti on kohtunikueksami kaasuste ja küsimuste koostamine juhuslik, mis toob kaasa ebaühtlase taseme ning erinevatel aegadel sooritatud eksamite tulemuste sisulise võrreldamatuse.

Kohtunikueksam võtab kohtunikukonkursile kuluvast ajast umbes kaks kuud (arvestatud on üks kuu ettevalmistuseks ja üks kuu toimumiseks): see on üsna pikk aeg konkursi mõttes, kuid kohtunikueksami tegijale on ettevalmistusaeg lühike. Seda näitavad konkursil osalemisest loobumise avalduste arv enne eksami toimumist, mittesooritanute arv ning nõrgad tulemused.

Kohtunikueksamiks valmistumist peaks toetama kohtunikueksamiprogramm, kuid see on liiga detailne ja mahukas (detailne ülevaade õigusaktidest, olulisest kirjandusest ja Riigikohtu lahenditest) ning ajale jalgu jääv (programmi ei uuendata jooksvalt, vaid iga kahe aasta järel).

Uuringust selgus, et kohtujuristid ja nõunikud peavad kohtunikueksamit keeruliseks ja mahukaks. Sama saab järeltada vandeadvokaatide ja prokuröride vastustest, kes tõid välja, et konkursiks ettevalmistumiseks ei ole piisavalt aega.

Kohtute seaduse § 68 järgi toimub eksamitulemuste hindamine järgmiselt:

- 1) Kohtunikueksami osade tulemusi hinnatakse hinnetega nullist kümneni. Eraldi hinded antakse eksami suulisele ja kirjalikule osale.
- 2) Eksamikomisjoni hinne on komisjoniliikmete hinnete keskmine, mis ümardatakse täisarvuks.
- 3) Eksam on sooritatud, kui nii suulise kui ka kirjaliku osa keskmine hinne on vähemalt viis.

Probleemid kokkuvõtvalt

- Kohtunikueksamiprogramm hõlmab kogu Eestis kehtivat õigust, on liiga detailne ning seda uuendatakse üksnes teatud aja (kahe aasta) tagant. Olles kõikehõlmav, detailne ja neis detailides kiiresti aeguv, ei toeta programm eksamiks valmistujaid.
- Ettevalmistusaeg eksamiks on lühike (arvestades sealjuures programmi mahukust).
- Kohtunikueksam hindab üksnes õiguslaseid teadmisi, mitte aga menetluse juhtimise oskust, otsustusvõimet ja sotsiaalset küpsust.
- Hinded 5 ja 6 kümne punkti süsteemis on küll positiivsed, kuid tegelikkuses tajutavad (liiga) nõrgana.
- Eksamikaasuste valiku juhuslikkus ning üksikasjalike ja selgete juhiste puudumine hindajatele.

Märkus: hindajatele on hindamise kriteeriumid üldisel kujul siiski olemas, kuid see võiks olla üksikasjalikum ja selgem.

4. Isiksuseomaduste ja kõlbeliste omaduste kontrollimine

KS § 54 lg 1 järgi hinnatakse kohtunikuks kandideerija isiksuseomaduste sobivust vestluse alusel, kusjuures kohtunikueksamikomisjon võib arvestada ka muid kohtuniku ülesannete täitmiseks olulisi andmeid, teha järelepärimisi ning küsida kohtunikukandidaadi juhendaja arvamust. KS § 54 lg 2 kohaselt peab kohtunikuks kandideerija enne kohtunikuks nimetamist läbima julgeolekukontrolli.

Praktikas piirdubki kandideerija taustakontroll julgeolekukontrolliga ning isiksuseomaduste hindamine komisjoni ees toimuva struktureerimata vestlusega (kestab umbes 15 minutit). Kohtunikukandidaadist kandideerijate puhul arvestatakse ka juhendajate ja kohtuesimeeste arvamusi ja seisukohti. Vestlusel ei kasutata abivahendeid, metoodikat ega professionaalseid abijõude, et selgitada välja kandideerijate võimalikke psühholoogilisi/psühhiaatrilisi eripärasid.

Etteheited vähestele tähelepanule isiksuseomaduste väljaselgitamisel tulid välja ka uuringust. Arvestades kohtunikuameti eluaegsust ja mõju, on isiksuseomaduste hindamise praegune korraldus pealiskaudne ja ebapiisav. Kohtunikuks soovijaid valitakse juba väljakujunenud isiksuste hulgast, s.t kandideerija isiksuslikud jooned on juba välja kujunenud. Nende muutumine kandideerimisperioodil või hiljem on vähetõenäoline. Seetõttu on vähene tähelepanu kohtunikuspürgijate isiksuseomaduste üle otsustamisel väga, mida ei ole võimalik hiljem parandada ning mis võib kahjustada nii menetlusosaliste õigusi kui ka õigusemõistmise mainet tervikuna.

Isiksuseomaduste hindamisel on puudunud sõnastatud nõuded, mida kohtunikuks kandideerijalt eeldatakse. Kohtunikuksamikomisjon ja koolitusnõukogu leppisid 25. aprilli 2014 ühisistungil kokku kriteeriumid, millele peavad kohtunikuks kandideerijad vastama.

Probleemid kokkuvõtvalt

- Taustakontroll piirdub julgeolekukontrolliga, kandideerija tausta kontrollimisel ei kasutata tavapärase tööle kandideerimise võimalusi (vestlused endiste tööandjate, kolleegide jt-ga).
- Vestlus on pealiskaudne (umbes 15 minutit), struktureerimata, abimaterjale ei kasutata, mistõttu ei saa kohtunikuametis vajalikud isiksuseomadused piisavat ja kõigi kandideerijate suhtes võrdset tähelepanu. Samuti ei ole olnud sõnastatud isiksuseomadused, millele kohtunikuks kandideerijate seast valiku tegemisel keskenduda. See tähendab, et hinnangut isiksuseomadustele ei ole antud niivõrd sisuliselt, kuivõrd muljele tuginevalt.

5. Noorkohtunik

KS § 100 lg 1 järgi võib kohtuniku ametisse sobimatuse tõttu ametist vabastada üksnes kolme aasta jooksul ametisse nimetamisest, kui kohtunik on tunnistanud ametisse sobimatuks Riigikohtu üldkogu otsusega. KS § 100 lg 2 järgi esitab kohtu esimees alla kolmeaastase staažiga kohtuniku kohta kohtunikuksamikomisjonile igal aastal arvamuse (arvamuse vormi kehtestab komisjon). Seega on kohtuniku „katseaeg“ kolm aastat. See on noorkohtunikuks olemise aeg, mil tema üle tehakse ka järelevalvet. Komisjoni kehtestatud vormil tuleb anda teavet kohtunikutöö (lahendatud asjade arv võrrelduna selle kohtu ja riigi keskmise vastava arvuga, lahendite tühistamiste ja muutmiste arv, menetlustähtaegadest kinnipidamine, töökorraldus ja asjaajamine, osalemine koolitusel, muud olulised andmed nt järelevalve korras kogutud teave) ja isiksuseomaduste (võimed, iseloom, sh kõlbelised omadused ja läbisaamine kolleegide ja kodanikega) kohta ning üldine hinnang kohtunikuametisse sobivuse kohta.

Uuringust tuli välja, et noorkohtunikud tunnevad puudust mentorist või kolleegide toetusest ning abist/nõust, kuidas menetlusi pidada ja tööd alguses korraldada. Noorkohtunikud avaldasid ka, et kohtunik võiks alustada n-ö puhtalt lehelt, mitte tegeleda teiste vanade asjadega.

Probleemid kokkuvõtvalt

- Sõnastatud (kokku lepitud) ei ole kriteeriume, millele ametisolev kohtunik peab vastama ning millest lähtuvalt noorkohtunike üle järelevalvet teha ja neile suuniseid anda ning neid koolitada.
- Noorkohtunike järelevalve süsteem on ebapiisav:
 - a) igal aastal esitab arvamuse noorkohtuniku ametisse sobivuse kohta kohtu esimees;
 - b) noorkohtunikul ei ole mentorit, mentori rolli täidab kohtu esimees;
 - c) alates 31. maist 2013 palutakse arvamusi ametisse sobivuse kohta lisaks kohtu esimehelt ka ringkonnakohtu esimehelt, advokatuurilt, prokuratuurilt (neilt kaks korda kolme aasta jooksul), õiguskantslerilt ja justiitsministeeriumilt (neilt kuus kuud enne kolme aasta täitumist). Institutsioonide esitatud arvamused teatavad üldjuhul probleemide puudumisest või kirjeldavad koostööd neutraalses/positiivses võtmes;
 - d) tagasisidet ei küsita kolleegidelt, menetlusgrupilt, menetlusosalistelt ega kohtunikult endalt;
 - e) negatiivne info kohtuniku ametisse sobivuse kohta jõuab kohtunikuksamikomisjoni ja Riigikohtu üldkoguni vahetult enne kolme aasta möödumist, mil noorkohtunikule antud suuniste järgimisele hinnangu andmiseks ei jää enam aega.

- Puudub süsteemne noorkohtunike koolitusprogramm.
- Väljastpoolt kohtusüsteemi ametisse sisenejatel puudub süsteemne sisseelamisprogramm, mistõttu on neil raske kohtunikutööga kohaneda.

Kohtunikueksamikomisjoni ja koolitusnõukogu ühisistung

13. ja 14. novembril 2014 kogunesid kohtunikueksamikomisjoni ja koolitusnõukogu liikmed, et arutada võimalikke muudatusi kohtunike ettevalmistuse süsteemis ja kandideerijate vahel valiku tegemise protseduuris. Kahepäevase arutelu eesmärgiks oli leida sobivaim viis kohtunikukandidaatide leidmiseks ja nende ametiks ettevalmistamiseks. Samuti püüti leida lahendusi probleemidele, mis pärsivad praeguse süsteemi toimimist.

Riigikohtu esimehe kokku kutsutud töörühm koostas ühisistungiks ülevaate, milles kirjeldati kohtuniku ettevalmistuses ja kohtunikutööks vajalike teadmiste ja oskuste kontrollimises esinevaid probleeme ning pakuti välja erinevaid võimalusi probleemide lahendamiseks. Arutelu tulemusena tegid kohtunikueksamikomisjoni ja koolitusnõukogu liikmed ettepanekuid praegu kehtiva regulatsiooni ja töökorralduse muutmiseks. Järgnevalt on esitatud ühisistungil kujunenud seisukohad:

1. Ettevalmistusteenistus

- Kehtivale regulatsioonile tuginev ettevalmistusteenistus (kohtunikukandidaadid) on oma aja ära elanud ning sellega jätkamine ei vasta kohtusüsteemi vajadustele.
- Kohtunikuna ametisse asumisele eelnevat kohtuniku ettevalmistust (kohtuniku ametioskuste omandamist) ei nõuta, kohtuniku ametioskusi õpetatakse pärast kohtunikuna ametisse asumist. Ametioskuste õpe toimub lühikese perioodi (esimese kuue kuu) jooksul.
- Ametioskuste õpetamise perioodil nähakse ette võimalused vähendatud töökoormuseks ning kaaluda võib mööndusi volituste, töötasu vms suhtes (nt jagatakse noorkohtunikule kergemat liiki asju, töötasu on vähendatud 5% ulatuses).
- Kohtnikuks kandideerijalt eeldatakse 4-5-aastast õigusalase töö kogemust, täpsemaid piiranguid ei seata.
- Aktsepteerida reguleeritud õiguserialade eksameid (prokuratuur, advokatuur) vastastikku, seega reguleeritud õiguserialadelt kandideerijatelt ei nõuta kohtunikueksami sooritamist. Kohtunikueksamikomisjon võib vabastada kohtunikueksamist ka teiselt õiguserialalt kandideerijaid (nt õiguskantsler).
- Uuele süsteemile ülemineku ajal (arvestades, et kohtunikukandidaatide kohti ei täideta):
 - a) nähakse võimalike kohtnikuks kandideerijatena kohtujuriste. Neile võimaldatakse kohtuniku ametioskuste koolitusprogrammis osalemist. Kohtunikueksamikomisjon töötab välja koolitusprogrammis osalevate kohtujuristide väljavalmimise põhimõtted ja protseduuri, vastavalt sellele valmistab koolitusnõukogu ette koolitusprogrammi sisu. Seejärel lahendatakse kohtujuristide ettevalmistustest vabastamine KS § 64 lg 1¹ alusel;
 - b) kutsuda konkurssidel osalema kehtiva kohtunikueksami tulemusega inimesi, kes ei ole kandideerinud oma piirkonna välistel konkurssidel;
 - c) ei nähtud vajadust muuta KS § 64 lg-s 1 sisalduvat terminit „kogenud ja tunnustatud jurist“ („kogenud juristik“).

2. Konkursside korraldus

- Kohtunikukonkursid kuulutatakse välja tsükliliselt, kindlatel kokkulepitud aegadel.

- Toetada kohtuesimeestele kohtujuhtimise hea tavaga pandud kohustust olla aktiivne kohtunikuks kandideerijate leidmisel. Vajalikuks peeti selleks toetava raamistiku kujundamist: kohtute kommunikatsiooni- ja personalitöötajate ning kohtute esimeeste koostöös leida võimalused kohtusüsteemi praktika- ja töövõimaluste tutvustamiseks ning kohtunikuks saamise ja kohtunikukonkursside info paremaks edastamiseks.
- Uuele süsteemile ülemineku perioodil koolitada kohtujuriste, kellest võiksid saada kohtunikud: vaja välja selgitada võimekaimad kohtujuristid, keda kutsuda koolitusprogrammis osalema (koostöö kohtute esimeeste ja kohtunikueksamikomisjoni vahel).

3. Teadmiste ja oskuste kontrollimine

- Kohtunikueksam toimub avatud eksamina väljaspool kohtunikukonkursside.
- Kohtunikueksami sooritamiseks tuleb eksam teha vähemalt ühes õigusvaldkonnas (haldusõigus, eraõigus, karistusõigus ning seotud menetlused) ja kohtusüsteemi üldküsimumustes. Kohtunikueksami tegija võib läbida eksami enamates õigusvaldkondades, kui soovib parandada enda võimalusi kohtunikuks kandideerimisel.

4. Isiksuseomaduste ja kõlbeliste omaduste kontrollimine

- Kujundada kohtunikuks kandideerijate isiksuseomaduste hindamise ja tausta kontrollimise terviksisüsteem, kirjeldades selle eesmärgid, põhimõtted, infoallikad ja protseduurid.
- Võtta kasutusele isiksuseomaduste hindamise testid.
- Täiendada kohtunikuks kandideerija ankeeti nõusoleku küsimisega tehtavaks taustakontrolliks ja enda kandideerimise avalikustamiseks.
- Kujundada ümber isiksuseomaduste hindamise vestlus kohtunikueksamikomisjonis: vestlus on ette valmistatud, tugineb läbimõeldud ja ettevalmistatud küsimuste raamistikule (võimaldades ka tähelepanu pöörata kandideerija omadustele) ning komisjoni liikmetel on eelnev teave isiksuseomaduste ja taustakontrolli tulemuste kohta.⁸

⁸ Madis Ernitsa eriarvamus: „Leian, et kohtunikueksamikomisjon (KEK) tuleks vabastada kohustusest hinnata kohtunikuks kandideerijate ja noorkohtunike isiksuseomadusi. Neid peaks hindama Riigikohus ise. Isiksuseomaduste hindamine võiks olla korraldatud selliselt, et Riigikohtu personalitöötaja viib kohtunikuks kandideerijaga läbi nõutavad testid ja struktureeritud vestluse ning esitab oma seisukoha Riigikohtu üldkogule. Ka noorkohtuniku jälgimine 3-aastase prooviperioodi ajal peaks olema korraldatud Riigikohtu enda poolt. Põhjendan seda seisukohta:

- 1) Isiksuseomaduste ratsionaalne hindamine eeldab vastavat ettevalmistust, mida KEK-i kuuluvatel kohtunikel, prokuröritel, advokaadil ega TÜ õigusteaduskonna esindajal ei ole. KEK-i pädevusse peaks kuuluma tema nimesse kirjutatud eesmärgile vastavalt kohtunikueksami läbiviimine, milleks on selle liikmetel olemas vastav ettevalmistus.
- 2) KEK on eksamite läbiviimise eesmärgi piires koostanud. Isiksuseomaduste hindamine paneb KEK-ile lisäülesande, millel ei ole kohtunikueksamiga olemuslikku puutumust.
- 3) Isiksuseomaduste hindamisel töödeldakse informatsiooni, mis peaks olema kättesaadav ainult äärmiselt piiratud isikute ringile ning mille väljumine kohtusüsteemist peaks olema täielikult välistatud. KEK-i isikkoosseis ei ole sobiv seda tüüpi informatsiooni töötlemiseks, kuna KEK-i liikmeskond on liiga suur ja sinna kuuluvad lisaks kohtunikele ka advokaatuuri, prokuratuuri ja TÜ õigusteaduskonna esindajad.
- 4) Välistatud peaks olema isiksuseomaduste hindamise korraldus, kus hinnata tuleb oma tulevase kolleegi ja võimaliku konkurendi isiksuseomadusi. Kuna kohtunikud on eetilised inimesed, siis ma ei usu, et siin võiks olla ette tulnud huvide konflikte, kuid süsteem peab olema korraldatud selliselt, et ei esine ka näivust, et võib esineda huvide konflikt.
- 5) Leian, et isiksuseomaduste hindamise regulatsiooni põhiseaduspärasus on kaheldav. Seda sellepärast, et isiksuseomaduste hindamisel ja kandidaadi väljavalmimisel on väga raske sisulist vahet teha. PS § 150 lg 3 (ja § 78 p 13) järgi nimetab muud kohtunikud ametisse Vabariigi President Riigikohtu ettepanekul. Leian, et see norm kohustab sisulise valikuga tegelema Riigikohtu ennast. Kui PS paneb ühele Riigikohtust eraldiseisvale organile kohustuse sedavõrd kaalukat osa Riigikohtu enda funktsioonist, on selle lubatavus kaheldav.

Märgin ka, et üheks arutuse all olevate ümberkorralduste eesmärgiks on minu arusaamist mööda kõrvaldada olemasolevaid takistusi kohtunikuks kandideerimisel, kaotamata samas inimeste kvaliteedis. Leian, et arvestades eelpool nimetatud punkti 3, võiks isiksuseomaduste hindamise menetluse Riigikohtule üleandmine suurendada inimeste soovi kohtunikuks kandideerida ja tuua konkurssidele rohkem osalejaid.“

5. Noorkohtunik

- Ametisse asumise järel õpetatakse kohtuniku ametioskusi lühikese perioodi (1–6 kuud) jooksul, perioodi täpne pikkus lepatakse kokku pärast koolitusprogrammi väljatöötamist.
- Valmistada ette noorkohtunike toetav mentorlussüsteem eesmärgiga anda nõu, soovitusi ja tagasisidet ning toetada töökorralduse kujundamisel.
- Mentoriks on eelistatult sama kohtumaja kogenum kolleeg, vajadusel kolleeg samast kohtust.
- Kohtunikueksamikomisjon leiab võimaluse määrata komisjoni liige või koosseis, kelle ülesanne on olla kontaktisikuks nii noorkohtunikele kui ka mentoritele ning anda asjaosalistele nõu ja komisjonile sisulist tagasisidet noorkohtunike kohta.

Ettekandja lisamärkused:

1) Tegelik valdav kohtunikukandidaadi ettevalmistusteenistuse praktika kohtus on seni olnud selline, et kandidaadid täitsid (täidavad) sisuliselt konsultandi (nüüd kohtujuristi) tööülesandeid.

2) Praktikast ei kehti eeldus, et kandideerijad asuvad õppima nõ ette ehk enne konkursi väljakuulutamist ja seetõttu on eksamiks valmistumise aeg paratamatult lühike. Põhiline probleem seisneb asjaolus, et eksam tuleb teha kolmest õigusvaldkonnast kahes (kandideerija valikul). Advokaadid ja prokurörid, õppejõud ja teised praktikud on reeglina spetsialiseerunud ja seetõttu tuleb kohtunikueksami tegemiseks sisuliselt uuendada (juurde õppida) seda, mis on ülikooli lõpetamise järgselt juba ununenud ja/või õiguspraktikas juurde tulnud ja muutunud. Kõige paremas olukorras on seni olnud kohtunikukandidaadi ettevalmistusteenistuse läbijad, kellel on kaks aastat aega valmistuda eksamiks, mille nad peavad nüüni ettevalmistusteenistuse lõppemisel sooritama.

3) Tulevikus peaks kohtunike peamine täiendus tulema kohtujuristide seast, kes soovivad saada kohtunikuks. Eeldatakse, et iga kohtujurist (nõunik) tahab saada kohtunikuks. Eeldus on ekslik ja tegelikult ka kahjulik. Iga kohtujurist (nõunik) ei taha saada kohtunikuks ja isegi teoreetiliselt ei ole see võimalik, et kõik saavad kohtunikeks, sest kohtunikukohti ei ole piiramatul hulgal. Seega peaks soov saada kohtunikuks olema iga kohtujuristi rangelt vabatahtlik otsustus. See ei tähenda muidugi, et neile ei võiks seda mõistlikult soovitada.

4) Mentori-juhendaja määramine noorkohtunike jaoks võib tõusetuda tõsiseks probleemiks olukorras, kus maakohtute töötempo on kruvitud väga kõrgeks põhimõttel, et asjade menetlemine oleks võimalikult kiire. Keegi ei ole huvitatud sellise kiirendatud töötempo juures nõ lisäülesannetest. Samas eeldab uuele süsteemile üleminek kindlasti noorkohtunikule mentori määramist. Olukorra lahendamiseks tuleb töötempo kohtutes normaliseerida.

5) Tõsiseks probleemiks on kujunemas praegu leviv praktika, mille järgi igale kohtunikule kinnistatakse nõ oma kohtujurist. See hakkab pärssima kohtujuristi piisavat ja nõutava tasemega ettevalmistust kohtunikutööks, sest kohtunikud kipuvad spetsialiseeruma mitte ainult õigusvaldkondade kaupa (era-, karistus- ja haldusõigus), vaid ka õigusvaldkondade siseselt (nt spetsialiseerutakse ainult hagita menetlusele või ainult hagemenetlusele või ainult pankroti- ja saneerimismenetlusele jne). Olukorra lahendamiseks peaksid kohtujuristid vähemalt ettevalmistuse ajal töötama erinevate kohtunike juures. Lisaks tuleb kohtujuristile tagada ettevalmistumise ajal võimalus töötada-praktiseerida kohtujuristina või nõunikuna teatud perioodil (vähemalt kolm kuni kuus kuud) kõrgemates kohtuastmetes, s.o ringkonnakohtus ja Riigikohtus. Eriti oluline oleks praktiseerimine Riigikohtus, arvestades asjaolu, et kohtunikuks nimetamise ettepaneku presidendile teeb Riigikohtu üldkogu.