



RIIGIKOHUS

ÜLDKOGU

OTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kaebuse number	9-12/18-2
Otsuse kuupäev	17. aprill 2018
Üldkogu koosseis	Eesistuja Priit Pikamäe, liikmed Henn Jöks, Eerik Kergandberg, Indrek Koolmeister, Ants Kull, Villu Kõve, Jaak Luik, Nele Parrest, Ivo Pilving, Jüri Põld, Paavo Randma, Peeter Roosma, Malle Seppik ja Tambet Tampuu
Menetluse alus	Õrne Suure (Suur) kaebus kohtunikueksamikomisjoni 5. veebruari 2018. a otsuse nr 9-12/18-2 tühistamiseks
Kaebuse läbivaatamine	27. märts 2018, kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

Jätta Õrne Suure kaebus rahuldamata.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Õrne Suur (kaebaja) esitas 19. jaanuaril 2018 taotluse kohtunikueksamil osalemiseks. Taotluse kohaselt omandas kaebaja Tartu Ülikoolis 2003. aastal õigusteaduse erialal bakalaureuse- ja 2007. aastal magistrakraadi. 2006. aastani töötas ta Kohtla-Järve Linnavalitsuses juristi, vanemjuristi ja õigusnõunikuna. Aastatel 2006–2012 töötas ta Tallinna Keskkonnaameti juristina ja alates 2012. aastast Tallinna Kristiine Linnaosa Valitsuse juristina. Alates 1. septembrist 2016 töötab kaebaja Kristiine Linnaosa Valitsuse haldussekretärina.

2. Kohtunikueksamikomisjoni (KEK) 5. veebruari 2018. a otsusega ei lubatud kaebajat kohtunikueksamile.

3. KEK-i hinnangul ei ole kaebaja puhul täidetud kohtute seaduse (KS) § 50 lg 1 p-s 1 sätestatud tingimus. Nimelt ei ole kaebajal viieaastast töökogemust töö- või ametikohal, millel töötamise eelduseks on KS § 47 lg 1 p-s 1 nimetatud kvalifikatsioon, s.o õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrakraad, sellele vastav kvalifikatsioon Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lg 2² tähenduses või sellele vastav välisriigi kvalifikatsioon. Kaebaja esitas viited õigusaktidele, millest nähtub õiguslase magistrakraadi nõue linnaosavalitsuse haldussekretärile. Tallinna Kristiine Linnaosa Valitsuse juristi ametijuhendist nähtub juriidilise kõrghariduse nõue, täpsustamata nõutud kõrghariduse astet. Ülikooliseaduse (ÜKS) kohaselt on kõrgharidust võimalik omandada kolmes astmes – bakalaureuseõppes, magistriõppes ja doktoriõppes. Seega ei tähenda juriidilise kõrghariduse nõue, et nõutav oleks vähemalt KS § 47 lg 1 p-s 1 nimetatud kvalifikatsioon.

4. KEK mõõnis, et kaebaja on osalenud arvukates kohtumenetlustes. Kui tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 218 lg 1 p 2 kohaselt võib kohtus lepinguliseks esindajaks olla lisaks

advokaadile vaid isik, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrakraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 2² tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni, siis sama paragrahvi teise lõike kohaselt võib kohtus menetlusosalise lepinguliseks esindajaks olla menetlusosalise töötaja või teenistuja, kui tal on kohtu arvates piisavad teadmised ja kogemused menetlusosalise esindamiseks. Seega ei sea ka tsiviilkohtumenetluse seadustik õiguslase magistrakraadi nõuet linnaosavalitsuse esindamiseks kohtumenetluses.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD

5. Kaebaja esitas KS § 69 lg 3¹ alusel Riigikohtu üldkogule kaebuse, milles palub tühistada KEK-i 5. veebruari 2018. a otsus ja teha uus otsus, millega lubada kaebaja kohtunikueksamile või saata asi KEK-ile uueks läbivaatamiseks. Alternatiivselt taotleb kaebaja KS § 50 lg 1 p-s 1 sätestatud esimese tingimuse põhiseadusvastaseks tunnistamist. Kaebaja põhjendused on lühidalt järgmised.

6. KS § 50 lg 1 p-s 1 sätestatud töökogemuse tingimus on Kristiine Linnaosa Valitsuse ja Tallinna Keskkonnaameti juristina töötamisega täidetud seeläbi, et juristi üheks ametikohustuseks oli kohtus esindamine. Viitamine TsMS § 218 lg-le 2 rikub kaebaja hinnangul tema õigust olla võrdväärset koheldav isikuga, kes osaleb kohtumenetluses lepingulise esindajana õigusbüroo vahendusel või eraviisiliselt. Kohtus esindamise üldnormid on sätestatud TsMS § 218 lg-s 1, mille punkti 2 kohaselt võib lepinguliseks esindajaks olla lisaks advokaadile isik, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrakraadi. Sellest võib järeldada, et kohtuga suhtlev isik peab olema õiguslaselt vähemalt magistrakraadi omava juristi pädevusega. Vaatamata sellele, kas lepinguline esindamine toimub TsMS § 218 lg 1 p 2 või lg 2 alusel, on lepingulise esindaja kohustused ja ülesanded kohtumenetluses sisult ja raskusastmelt sarnased. Lisaks kinnitab ka TsMS § 218 lg-s 2 sätestatud tingimus „kui tal on kohtu arvates piisavad teadmised ja kogemused menetlusosalise esindamiseks“, et ka menetlusosalise töötaja või teenistuja teadmised ja kogemused kohtuasjas peavad olema võrdväärsed õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrakraadi omava isiku teadmistega.

7. Kaebaja esitas viited õigusaktidele, millest tema hinnangul nähtub õiguslase magistrakraadi nõue linnaosavalitsuse haldussekretärile: alates 16. oktoobrist 2017 on nõue sätestatud Tallinna Linnavolikogu 20. aprilli 2017. a määruse nr 8 „Tallinna linnaosade ja linnaosade valitsuste põhimäärused“ lisa 3 „Kristiine linnaosa ja linnaosa valitsuse põhimäärus“ §-s 28 ning enne seda kuupäeva Tallinna põhimääruse §-s 104. Kohtute seaduses nõutud töökogemuse olemasolu tõendab ka Kristiine Linnaosa Valitsuse juristi ametijuhendi punktis 1.4 toodud ametikohustus asendada haldussekretäri. KOKS § 54² esimese lause kohaselt võib puuduvat ametnikku asendada isik, kes vastab ametnikule ja asendataval ametikohal esitatavatele nõuetele. Seega kuigi Kristiine Linnaosa Valitsuse juristi ametikohal töötamise eelduseks on juriidiline kõrgharidus, tuleb seda tõlgendada koostoimes KOKS §-ga 54² ja avaliku teenistuse seaduse (ATS) §-ga 57 kui magistriharidust. Seejuures ei ole oluline, millises mahus tegelikult haldussekretäri asendati.

8. Vaidlustatav otsus rikub kaebaja õiguseid, sest piirab ebamõistlikult võimalust kandideerida kohtunikuametisse ning pääseda selleks nõutavaleksamile. Kaebaja on töötanud haldussekretäri ametikohal 1,6 aastat, seega peab ta kohtunikueksamile lubamise nõude täitmiseks töötama antud ametikohal veel üle kolme aasta. Seejärel lisandub kohtuniku ametisse pääsemiseks veel 1-2 aastat. See on ebaproportsionaalselt piirav olukord. Kaebajal on teadusmagistrikraad rõhuga haldusõigusel, ta on tegelenud nõustamisega haldusõigust puudutavates küsimustes ja osalenud õigusloomes. Täiendava üle kolmeaastase ametistaaži omandamisel puudub kaebaja suhtes mõju kohtute seaduse tähenduses.

9. Juhul, kui kaebaja töökogemus ei vasta üldkogu hinnangul kehtestatud nõudele, palub kaebaja tunnistada osutatud nõue põhiseadusvastaseks, sest selle täitmine on võimatu, see on diskrimineeriv ja omab lubamatut tagasiulatuvat negatiivset toimet.

10. Kuigi KS § 50 lg 1 p-s 1 sätestatud nõude eesmärk on kaebajale arusaadav, on praktikas selle nõude täitmise tõendamine võimatu. Ministeeriumite ja suurimate kohalike omavalitsuste juristide ametijuhenditest nähtuvalt on haridusnõudena märgitud „juriidiline kõrgharidus“ või „akadeemiline kõrgharidus“. Samuti kuigi ametnike suhtes näeb ATS ette, et ametikohal peab olema ametijuhend, siis töölepingu alusel töötava isiku suhtes töölepingu seadus ametijuhendit ette ei näe.

11. Kaebaja hinnangul on KS sõnastus vastuolus põhiseaduse (PS) §-dega 11 ja 12, kuna moonutab piiratavate õiguste ja vabaduste olemust ning diskrimineerib kaebajat sotsiaalse staatuse tõttu võrreldes õigusbüroode juristidega, kes esindavad menetlusosalisi kohtus lepingu alusel. Lisaks evib KS § 50 lg 1 kaebaja suhtes tagasiulatuvat negatiivset toimet üleminekusätete puudumise tõttu. Osutatud säte jõustus 1. augustil 2016. Kaebaja töötas Kristiine Linnaosa Valitsuse juristina alates 1. juunist 2012 kuni 1. septembrini 2016 ja soovib, et seda perioodi arvestatakse nõutava töökogemusena. Kaebaja ei saanud suunata, et tema ametijuhendis oleksid juristile esitatavad kvalifikatsiooninõuded sõnastatud selliselt, mis võimaldaks tal kandideerida kohtunikuametisse.

ÜLDKOGU SEISUKOHT

12. Üldkogu leiab, et kaebus KEK-i 5. veebruari 2018. a otsuse peale tuleb jätta rahuldamata, põhjendades seda järgmiselt.

13. KS § 50 lg 1 kohaselt võib maa- või halduskohtu kohtunikuks nimetada isiku: 1) kellel on vähemalt viieaastane töökogemus ameti- või töökohal, millel töötamise eelduseks on sama seaduse § 47 lõike 1 punktis 1 nimetatud kvalifikatsioon, või kes on töötanud kohtunõuniku või kohtujuristina vähemalt kolm aastat ja 2) kes on sooritanud kohtunikueksamid või on sellest vabastatud. KS § 47 lg 1 p 1 kohaselt võib kohtunikuks nimetada Eesti Vabariigi kodaniku, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lg 2² tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni. KS § 50 lg 2 kohaselt hindab kohtunikuks kandideerija vastavust sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud nõuetele kohtunikueksamikomisjon.

14. KS § 69 lg 4 sätestab, et kohtunikueksamikomisjoni töökorra kinnitab kohtunikueksamikomisjon. KEK-i 11. novembri 2016. a otsusega nr 1 kinnitatud ja 31. mai 2017. a otsusega nr 2 muudetud kohtunikueksamikomisjoni töökorra (edaspidi KEK-i töökord) punkt 19 sätestab, et kohtunikueksamil võib osaleda Eesti Vabariigi kodanik, kes vastab kohtunikule esitatud haridusnõudele (KS § 47 lg 1 p 1) ning kellel on vähemalt viieaastane töökogemus ameti- või töökohal, millel töötamise eelduseks on nimetatud kvalifikatsioon, või kes on töötanud kohtunõuniku või kohtujuristina vähemalt kolm aastat või kes on kogenud ja tunnustatud jurist. Kui vastavus kohtunikule esitatud haridusnõudele ameti- või töökohal töötamise eeldusena ei tulene seadusest, peab kohtunikueksamile soovija tõendama, et nimetatud kvalifikatsioon oli ameti- või töökohal töötamise eelduseks. Seejuures võib tõendiks olla igasugune teave, mille alusel saab komisjon teha kindlaks asja õigeks lahendamiseks tähtsad asjaolud.

15. Üldkogu nõustub KEK-iga, et kaebaja esitatud tõendid ei kinnita tema viieaastast töökogemust ameti- või töökohal, millel töötamise eelduseks on õiguse õppesuunal riiklikult tunnustatud magistrikraad.

16. Kaebaja väitel töötas ta 1. veebruarist 2006 kuni 31. maini 2012 Tallinna Keskkonnaameti juristina ja 1. juunist 2012 kuni 31. augustini 2016 Tallinna Kristiine Linnaosa Valitsuse juristina. Kaebaja selgituste kohaselt oli osutatud ametikohtadel töötamise eelduseks juriidiline kõrgharidus. Selle kinnituseks on kaebaja esitanud Kristiine Linnaosa Valitsuse juristi ametijuhendi, mille punkti 3.1 kohaselt on üheks juristile esitatavaks põhinõudeks juriidiline kõrgharidus. ÜKS § 2 p 9 kohaselt on kõrgharidus keskhariduse baasil omandatav teaduslikule käsitlusele rajanev haridus, mida tõendab vastav lõpudokument. ÜKS § 24 lg 1 sätestab, et ülikoolis omandatakse kõrgharidus kolmel astmel: rakenduskõrgharidus- ja bakalaureuseõppes, magistriõppes ning doktoriõppes. Seega on põhjendatud KEK-i seisukoht, et juriidilise kõrghariduse nõue ei tähenda veel seda, et nõutav oleks KS § 47 lg 1 p-s 1 sätestatud kvalifikatsioon, s.o õiguslane magistriraad.

17. Vastupidiseks järelduseks ei anna alust ka kaebaja väide, et Tallinna Keskkonnaameti ja Kristiine Linnaosa Valitsuse juristina oli tema üheks ametikohustuseks asutuse esindamine kohtus. Kaebaja selgitas, et linnaosavalitsuse juristina töötades osales ta igal aastal umbes 15 kohtuasja lahendamisel. Enamik kohtuasjadest oli maakohutu menetluses perekonnaõiguse ja sotsiaalhoolekande valdkonnast, kuid mõned üksikud olid ka halduskohtus. KEK on asjakohaselt viidanud, et kuigi TsMS § 218 lg 1 p 2 kohaselt võib kohtus lepinguliseks esindajaks olla lisaks advokaadile vaid isik, kes on omandanud õiguse õppesuunal magistriraadi, siis TsMS § 218 lg 2 kohaselt võib menetlusosalise töötaja või teenistuja olla kohtus menetlusosalise lepinguliseks esindajaks, kui tal on kohtu arvates piisavad teadmised ja kogemused menetlusosalise esindamiseks. Analoogne säte on halduskohtumenetluse seadustiku § 32 lg 1 p-s 5. Seega ei eelda ka seadus Tallinna Keskkonnaameti või linnaosavalitsuse esindamiseks tsiviil- ja halduskohtumenetluses töötajalt või teenistujalt õiguslast magistriraadi. Üldkogu ei nõustu kaebaja seisukohaga, et TsMS § 218 lg 2 alusel menetlusosalist esindav töötaja ja teenistuja peab sisuliselt vastama samadele nõuetele nagu magistriraadi omav lepinguline esindaja TsMS § 218 lg 1 p 2 alusel. TsMS § 218 lg-s 2 sätestatud tingimus, et töötajal ja teenistujal peavad esindamiseks olema kohtu arvates piisavad teadmised ja kogemused, viitab töötaja võimekusele osaleda konkreetses õigusvaidluses, mitte tema teadmiste vastavusele õiguslasele magistriraadile. Seega ei saa ka kohtus esindamise kaudu tuletada kaebaja ametikohtadel töötamiseks õiguslase magistriraadi nõuet.

18. Alates 1. septembrist 2016 töötab kaebaja Tallinna Kristiine Linnaosa Valitsuse haldussekretärina. Kaebaja viitab õigesti, et alates 16. oktoobrist 2017 on haldussekretäri kehtestatud haridusnõudena õigusteaduse magistriraad, mis tuleneb Tallinna Linnavolikogu 20. aprilli 2017. a määruse nr 8 „Tallinna linnaosade ja linnaosade valitsuste põhimäärused“ lisa 3 „Kristiine linnaosa ja linnaosa valitsuse põhimäärus“ § 28 lg-st 1. Väär on aga kaebaja arusaam, et Tallinna põhimäärusega oli osutatud haridusnõue haldussekretärile kehtestatud ka varem. Kuni 15. oktoobrini 2017 kehtinud Tallinna põhimääruse § 104 lg 10 p 2 kohaselt võis haldussekretäriks nimetada Eesti Vabariigi kodaniku, kellel on juriidiline kõrgharidus.

19. Ekslik on seega kaebaja väide, et Kristiine Linnaosa Valitsuse juristi ametijuhendis nõudena toodud juriidilist kõrgharidust tuleb tõlgendada kui õiguslast magistriraadi, sest ametijuhendist nähtuvalt oli juristi üheks kohustuseks asendada haldussekretäri. Ajavahemikul 1. juunist 2012 kuni 31. augustini 2016, kui kaebaja Kristiine Linnaosa Valitsuse juristi ametikohal töötas, ei olnud ka linnaosavalitsuse haldussekretäri ametikohal töötamise eeldusena kehtestatud õiguslase magistriraadi nõuet. Järelikult ei saanud õiguslase magistriraadi nõue juristi ametikohal töötamiseks olla tuletatav KOKS § 54² alusel haldussekretäri asendamise kohustuse kaudu.

20. Sellest johtuvalt on üldkogu seisukohal, et kaebajal ei ole viieaastast töökogemust ameti- või töökohal, millel töötamise eelduseks on õiguse õppesuunal riiklikult tunnustatud magistriraad.

21. Nõustuda ei saa ka kaebaja argumendiga, et põhiseadusega on vastuolus KS § 50 lg 1 p 1 esimeses alternatiivis sätestatud tingimus, s.o õiguslasele magistriraadile vastavat haridustaset eeldaval

ameti- või töökohal töötamise nõue. Kuigi selline tingimus riivab PS §-s 29 sätestatud õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta, on see riive üldkogu hinnangul kahtlusteta proportsionaalne tagamaks pädevate ja kogenud juristide kohtunikena ametisse asumise kaudu kohtusüsteemi toimimine, õigusemõistmise kvaliteet ja seeläbi isikute õiguste tõhus kaitse.

22. Väär on ka väide, et KS § 50 lg 1 p-s 1 sätestatud nõuet ei ole võimalik täita. Kui õiguslase magistrakraadi nõue ameti- või töökohal töötamise eeldusena ei tulene seadusest, võib seda tõendada nii muude õigusaktide kui ka näiteks ametijuhenditega. KEK-i töökorra punktist 19 nähtuvalt võib tõendiks olla igasugune teave, millega isik saab tõendada, et õiguslane magistrakraad oli ameti- või töökohal töötamise eelduseks. Põhiseadusvastaseks ei saa pidada olukorda, kus tõendada ei ole võimalik haridusnõude olemasolu seetõttu, et konkreetse ametikoha puhul vastavat haridusnõuet ei olnudki kehtestatud.

23. Üldkogu ei soostu ka väitega, et KS § 50 lg 1 on põhiseadusvastane, kuna omab tagasiulatuvat jõudu. Käesoleval juhtumil ei saa põhiseadusvastaseks pidada kohtunikueksamile lubamise tingimuste ja laiemalt kohtunikuks saamise tingimuste muutmist viisil, mis omistab õigusliku tähenduse isiku varasemale tegevusele. Kvalifikatsiooninõuete seostamine minevikus toimunuga on sageli paratamatu. Muudatuse jõustumine liigse viivitusega on tihti vajalik, sest näiteks viie aasta pikkune *vacatio legis* ei võimaldaks saavutada uute kvalifikatsiooninõuete kehtestamise eesmärki. Kaebajal ei saanud varasema regulatsiooni alusel tekkida õiguspärast ootust kandideerida kunagi tulevikus kohtunikuametisse just selle regulatsiooni seatud tingimustel.

24. Viimaseks väidab kaebaja, et teda kui Tallinna Keskkonnaameti ja linnaosavalitsuse juristi on vaidlusaluse nõude tõttu koheldud kohtunikueksamile pääsemise õiguse saamisel põhjendamatult erinevalt võrreldes konsultatsiooni- või õigusbüroodes töötavate juristidega, sest kaebajal ei ole TsMS § 218 lg 1 p 2 kaudu võimalik tõendada, et tema kohtumenetluses osalemist nõudev ametikoht eeldas magistrakraadi. Ei saa nõustuda, et kaebajat oleks PS § 12 rikkudes seaduse alusel põhjendamatult ebavõrdselt koheldud. Seadus kehtestab kõigile ühetaolised nõuded nii töökogemuse kui ka selle tõendamise kohta. Nii kaebajal kui ka tema viidatud muudel isikutel on seega samasugune võimalus tõendada, et õiguslane magistrakraad oli tema töö- või ametikohal töötamise eeltingimuseks.

25. Eeltoodust tulenevalt jätab üldkogu kaebuse rahuldamata.

Priit Pikamäe, Henn Jõks, Eerik Kergandberg, Indrek Koolmeister, Ants Kull, Villu Kõve, Jaak Luik, Nele Parrest, Ivo Pilving, Jüri Põld, Paavo Randma, Peeter Roosma, Malle Seppik, Tambet Tampuu