



Eesti Kohtunike Ühing

Pr Lea Danilson-Järg
justiitsminister
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 21.02.2023 nr 8-1/1370

Meie 08.03.2023

Eesti Kohtunike Ühingu arvamus juristieksami seaduse eelnõule

Eesti Kohtunike Ühingu (EKOÜ) on saadetud arvamuse andmiseks juristieksami seaduse eelnõu. EKOÜ tänab Justiitsministeeriumit võimaluse eest esitada selle kohta arvamus.

EKOÜ esitas juristieksami VTK osas arvamuse 21.03.2022. Enamikke meie arvamusel väljendatud seisukohti eelnõu koostamisel arvestatud ei ole. Kahjuks ei kaasatud EKOÜ esindajaid eelnõu väljatöötamiseks loodud töögruppi. Ilmselt sellest tulenevalt ei ole eelnõu koostamisel arvestatud kavandatud muudatuste sisulist mõju kohtusüsteemile.

Eelnõu osas esitab EKOÜ esmalt üldised tähelepanekud ning seejärel normitehnilised märkused.

1. Eelnõu eesmärk ja üldine mõju

EKOÜ leiab jätkuvalt, et Eesti õigushariduse kvaliteedi tõstmine on oluline küsimus, mis vajab lahendamist. Paraku ei saa eelnõust ega seletuskirjast järeldada, kuidas paraneb õigushariduse kvaliteet pärast juristieksami sisseseadmist. Kohustusliku juristieksami sisseseadmine võib kõrgkoolides antava õppe tegelikult eesmärgiks muuta üliõpilaste ettevalmistamise eksami läbimiseks. Kas selline muudatus parandab õigushariduse kvaliteeti, on äärmiselt vaieldav. Kahtlemata mõjutab eksami sisseviimine oluliselt senist ülikoolide autonoomiat, mille tagamise näeb ette PS § 38. Mõju ülikoolide autonoomiale ja kõrgkoolides antava õppe sisule eelnõu seletuskirjas hinnatud ei ole.

Eelnõu seletuskirjas on osundatud, et magistriõppe kvaliteet Eestis on ebaühtlane ning puudub ühtne arusaam vajalike õppeainete loetelust ja mahust, mille poolest õiguse õpe erineb arstiõppest. Eelnõust ega selle seletuskirjast ei ole võimalik järeldada, miks on kirjeldatud probleemi ainsaks lahendamise võimaluseks kohustusliku juristieksami loomine, mitte õigushariduse sisu ja kvaliteedi parandamine. Milles seisneb õigushariduse õppe ebaühtlane kvaliteet, eelnõu seletuskirjast ei nähtu. Analüüsitud ega hinnatud ei ole ühtegi võimalikku muud meedet, mis võimaldaks ülikoolides antava õppe kvaliteeti parandada.

Eelnõu seletuskirjas toodud kavandatud meetme põhiseaduspärasuse hindamisel on arvesse võetud üksnes positiivseid kaalutlusi. Hindamata on jäetud mõju ülikoolide autonoomiale, õigusametite kättesaadavusele tulevikus, samuti kohtusüsteemi sõltumatusele. Eelnõu legitiimsel eesmärgina on viidatud vajadusele, et edaspidi pakuksid õigusteenuseid erialaselt asjatundlikud juristid, kuid see eesmärk on ka kehtivas õiguskorras tagatud. Eesmärgi saavutamist takistab õigushariduse kvaliteet, mitte vajalike lävendieksamite puudumine.

Eelnõu seletuskirja kohaselt on eesmärgiks tagada, et Eesti õigusametites teostaksid avalikku võimu ning õiguselukutsetes pakuksid avalikkusele olulisi õigusteenuseid erialaselt asjatundlikud juristid. Asjatundlike juristide puudumise põhjusena on viidatud õigusharidusel madalale kvaliteedile. Kuna õigushariduse kvaliteedi tõstmine eksami sisseseadmise tulemusena on äärmiselt vaieldav, tekib küsimus, kas eelnõuga seatav kutsevabaduse piirang on põhiseaduspärane ehk kas kohaldatav meede on proportsionaalne soovitud eesmärgi saavutamiseks.

Eelnõu seletuskirjas puudub täielikult analüüs selle kohta, kuidas on planeeritavad meetmed kooskõlas Euroopa Liidus kehtiva teenuste ja tööjõu vaba liikumise põhimõtetega. Juba täna on advokatuuril, prokuratuuril ja kohtusüsteemil keeruline leida uut tööjõudu, mistõttu ei pruugi täiendavate nõuete kehtestamine aidata kaasa uute inimeste leidmisele, sest õigusharidust ei pea tingimata omandama mõnes Eesti ülikoolis. Olukorras, kus juristieksami siseseviimine ei kaota vastava valdkonna muid lävendieksameid, suurendab täiendav eksam bürokraatiat ja toob riigile kaasa täiendavaid kulusid, kuid ei paranda otseselt õigushariduse kvaliteeti.

Eelnõu seletuskirjas on osundatud, et juristieksami väljatöötamise kavatsuse osas tagasisidet andnud osalised viitasid vajadusele laiendada võimalusi kõrvaldada kohtumenetlustest ebapädevaid esindajaid. Sellele probleemile eelnõu lahendust ei paku ning selles osas juristieksam tegelikku olukorda ei muuda.

2. Mõju kohtusüsteemile

EKoÜ leiab, et planeeritava eelnõu mõju kohtusüsteemile ei ole sisuliselt hinnatud. Eelnõu seletuskirja kohaselt ei kaotata küll kohtunikueksamit, kuid selle maht väheneb. Eelnõust ega selle seletuskirjast ei nähtu, millises ulatuses see maht vähenema peaks.

Suurimaks probleemiks on EKoÜ hinnangul eelnõu tulemusena tekkiv olukord, kus senine kohtunikuks pürgija hariduslik nõue asendatakse juristieksami läbimise nõudega, kuid sellise eksami korraldamine on täitevvõimu, mitte kohtusüsteemi kontrolli all. Eksamiga seotud tasu tõttu ei ole kohtunikuamet enam objektiivselt kõigile soovijatele kättesaadav. Eelnõust ega selle seletuskirjast ei nähtu aga ühtegi põhjust, miks peaks kohtusüsteemis senise haridusliku nõude asendama kohustusliku juristieksami läbimise nõudega. Senine kohtunikueksami regulatsioon on piisavalt võimaldanud kohtusüsteemil selekteerida välja pädevaid ja kohtunikuks sobivaid isikuid. Eksamite dubleerimine ei ole vajalik.

EKoÜ peab endiselt vajalikuks rõhutada, et kohtusüsteemi osas ei saa pidada võimalikuks ega kohtute sõltumatust tagavaks lahendust, kus eksami sisu osas teeb otsustuse täitevvõim ehk justiitsminister. Olukorras, kus eksamikomisjoni kuulub suur hulk erinevate muude valdkondade esindajaid, ei otsusta enam kohtunikukond selle üle, millised isikud võivad üldse edaspidi kohtunikuks kandideerida ning kohtunikueksamit teha.

Kohtunike osas on planeeritud muudatused endiselt vastuolus mitme Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamusega ja on seetõttu otseselt sobimatud kohtunike sõltumatuse tagamise põhimõtetega.

CCJE arvamus nr 1 kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta rõhutab, et kohtunike valiku ja karjääri küsimusi otsustav võim peaks olema valitsusest ja administratsioonist sõltumatu. Sõltumatuse garanteerimiseks peaksid normid tagama näiteks selle, et niisuguse võimu liikmed valib kohtunikukond ja see sätestab oma protseduurireeglid ise. Nimelt sellest põhimõttest lähtub kehtiv kohtute seaduse regulatsioon. Olukorras, kus võimekus üldse kandideerida kohtunikuks sõltub määravas osas justiitsministri kehtestatud eksami kavast ja kohtusüsteemi välistest hindajatest, on eelviidatud põhimõtet rikutud.

Euroopa Hartas kohtunike seaduse kohta on samuti rõhutatud, et seadusega tuleb tagada, et kohtunike valikut, värbamist, kohale määramist, karjääri või ametist vabastamist mõjutavate otsuste langetamisse sekkub täidesaatvast ja seadusandlikust võimust sõltumatu asutus, kelle koosseisust vähemalt poole moodustavad kohtunikud, kes on valitud oma ametikaaslaste poolt niisuguste meetoditega, mis tagavad kohtunikkonna kõige laiemal esindatuse. Olukorras, kus enamik eksamikomisjoni liikmetest ei ole enam kohtunike valitud, on eelviidatud põhimõtet rikutud.

CCJE arvamuses nr 4 kohtunike väljaõppe ja täiendkoolituse kohta siseriiklikul ja Euroopa tasandil on rõhutatud, et kohtunike koolitamist ja ettevalmistamist kontrolliv instants peaks olema täitevvõimust ja seadusandjast sõltumatu ja vähemalt pooled selle liikmetest peaksid olema kohtunikud. Kohtunike koolitamisel peaksid kohtunikud mängima põhirolli ja see peaks olema nende ainupädevuses. Isikud, kes vastutavad kohtunike koolituse eest, ei tohiks samal ajal olla otseselt vastutavad kohtunike ametisse nimetamise ja edutamise eest. Kohtunikueksami korraldamine ja läbiviimine on üks osa kohtuniku koolitusest ja ettevalmistamisest.

Eeltoodust tuleneb, et kohtunike sõltumatuse tagamiseks saavad kohtunike eksameid vastu võtta vaid sellised komisjonid, mis koosnevad kohtunikest endast ja on kohtunike valitud. Täitevvõimust sõltuvad eksamid ei ole eeltoodud põhimõttega kooskõlas.

Ühtlasi ei ole eelnõu seletuskirjas põhjendatud, miks kehtestatakse juristieksami nõue Riigikohtu liikmele. Õiguselukutsena on eelnõus viidatud ka kohtunõunikule, kuid muudetud ei ole KS § 31, mis näeb ette nõuded kohtunõunikule. KS § 31 lg 3 viitab küll kohtunõunikule esitatavatele haridusnõuetele, kuid on vaieldav, kas juristieksami sooritamise nõuet saab pidada haridusnõudeks.

Eeltoodut kokku võttes teeb EKoÜ eelnõu koostajatele ettepaneku jätta kohtusüsteemi puudutavad muudatused eelnõust välja.

3. Eksamite korraldamiseks vajalik ressurss ja plaanitav tasu

EKoÜ viitas juba juristieksami VTK osas esitatud arvamuses sellele, et täielikult on jäetud arvestamata planeeritava eksamikomisjoni liikmete töö- ja ajakulu. Kogu eelnõu on üles ehitatud eeldusel, et eksamikomisjoni liikmed töötavad tasuta. Nende inimeste töö- ja ajakulu ei planeerita ühelgi viisil hüvitada.

EKoÜ hinnangul on eelnõu seletuskirjas ebaadekvaatselt hinnatud eksamite korraldamiseks vajalikku ressursi. Arvestades kaasuste koostamise ja hindamise eeldatavat mahtu (igal aastal tuleb koostada vähemalt 6 kaasust koos lahenduskäigu ja hindamisjuhendiga; kui eksam toimub mitmes väiksemas grupis, suureneb vastavalt kaasuste arv), mille lahendamise aeg on eeldatavalt 5 tundi, on juba eelnõu seletuskirjas märgitud võimalikke eksamisooritajate arvu hinnates arvestus ebarealistlik. Aastas eeldaks see vähemalt ca 1200 kaasuse lahendamist, mida eelnõu ja selle seletuskirja järgi peaksid eksamikomisjoni liikmed tegema tasuta. Seejuures on jäetud arvestamata, et kohtunikueksamikomisjoni ja teiste kutsesobivuse komisjonide liikmete töökoormus on mahukas ka ilma juristieksamiga seonduva tööta. Kirjeldatud mahus tasuta töö tegemise eeldus ei saa olla realistlik ega kooskõlas kehtivate õigusaktidega.

Lisaks osundame, et esineb vastuolu eksami korra määruse eelnõu ja juristieksami kava kavandi vahel. Viimase kohaselt on juristieksamil kuus kaasust, millest igaühe lahendamiseks kulub 5 tundi. Eksami korra määruse eelnõu § 9 lg 1 kohaselt aga toimub eksam kolmel järjestikkusel päeval kuni viie tunni jooksul, mis eeldab kolme kaasust. Selgusetuks jääb, millal tuleb lahendada ülejäänud kolm kaasust. Järelikult ei ole eelnõu koostamise ajal selge, millises mahus ressursi nende korraldamine tegelikult vajab.

EKoÜ hinnangul ei ole eelnõu seletuskirjas adekvaatselt hinnatud eksami korraldamisega seotud kulusid ning plaanitav tasu ei saa ilmselgelt tegelikke kulusid katta. Kaheldav on, kas planeeritud eksamitasu katab kõiki eksamiga seotud kulusid isegi juhul, kui sisuline töö ehk kaasuste koostamine ja nende hindamine viiakse läbi tasuta.

Seletuskirjas on märgitud, et Riigikohtule on eksami korraldamiseks ette nähtud riiklik rahastus, kuid eelnõust endast seda ei nähtu. Riigikohtule peaksid hakkama laekuma eksamil osalemise tasud, kuid isegi juhul, kui jätta arvestamata tasust vabastamise võimalus, ei kata need tõenäoliselt eksami korraldamise kulu. Nimelt on planeeritav tasu samas suurusjärgus advokaadi eksami tasuga, mille kohta on seletuskirjas välja toodud, et see katab üksnes poole eksami korraldamise kulust.

See, et tasud ei kata tegelikult eksami korraldamise kulusid, nähtub seletuskirja mõjuanalüüsist. Samas tundub seal eksami kulu alahinnatuna ning selge ei ole, millistel faktilistel andmetel need arvestused põhinevad. Kui eelduseks on, et 200 eksamitegijat aastas jaguneb kuni 35 inimese suurustesse rühmadesse, eeldab see vähemalt 6 rühma. Kui iga rühm peab lahendama 6 kaasust, teeb see kokku 36 eksamipäeva. Isegi juhul, kui samale päevale paigutada järjest kaks rühma, teeks see kokku 18 eksamipäeva ning oleks aastane kulu oleks seletuskirjas toodust juba 12 000 kuni 30 000 eurot suurem.

Eksamite tasu eest korraldamine on vaieldav ning vähemalt kohtunikuks pürgijate osas ei saa mõju pidada positiivseks. Kehtiva kõrgharidusseaduse § 16 lg 1 järgi peaks eestikeelse õppekava alusel õppimine olema üliõpilase jaoks tasuta, kui ta õpib täiskoormusega ja täidab kumulatiivselt igal semestril nõutava õppe mahu. Eelnõus planeeritud muudatuse elluviimine tähendab sisuliselt, et õigusteadust õppinud isikutel ei ole enam võimalik valida soovitud ametit tasuta. Analüüsitud ei ole sellise muudatuse mõju vähemkindlustatud peredest pärit üliõpilaste jaoks.

4. Normitehnilised tähelepanekud

EKoÜ liikmed on eelnõu osas avaldanud muuhulgas arvamust, et eelnõu normitehniline kvaliteet vajab olulist parandamist.

Normitehnilises osas peame vajalikuks juhtida tähelepanu alljärgnevale.

4.1. Eelnõu § 1 kohaselt peaks seadus reguleerima juristieksami korraldamist. Juhime tähelepanu, et seadus ise ei reguleeri midagi, regulatsiooni kehtestab seadusandja. Korrektnes sõnastus oleks: „Käesoleva seadusega reguleeritakse juristieksami korraldamist“.

4.2. Eelnõu § 2 ei sõnasta selgelt seaduse eesmärki. Eksami eesmärgiks ei ole abstraktne teadmiste või hariduse olemasolu hindamine, vaid pigem on tegemist kutsestandardi seadmisega. Mõistetav ei ole antud sättes väljendi „selle seaduse tähenduses“ kasutamine, sest mõistel „õigusteaduste magister“ ei saa olla iseseisvat ja teistest seadustest erinevat tähendust ainult antud eelnõu raames. Lisaks kasutatakse õigusloomes reeglina väljendit „käesoleva seaduse“, mitte „selle seaduse“. Eelnõu § 2 lõikes 3 sisalduvat välistust võib pidada tarbetuks, sest seaduses ei peaks ette nägema küsimusi, mida vastav seadus ei reguleeri. Esindusõiguse võimaldamist puudutavad normid peaksid jääma menetlusseadustesse, mitte juristieksami korraldamist puudutavasse seadusesse.

4.3. Eelnõu § 4 sõnastus ei ole õnnestunud ja sõnastus vajaks täiendamist. Ilmselt on soovitud silmas pidada tingimusi, mida eksamile vastuvõtmiseks tuleb täita. Sätte kohaselt peaks eksamile tulla soovija olema õigusteaduste magister, millest tulenevalt jääb selgusetuks, kas eksamile saaks ka näiteks doktorikraadi omav isik. Sätte osa, mis võimaldab saavutada vabastust tasust, on äärmiselt üldsõnaline ja ebaselge. Puuduvad kriteeriumid, milliste esinemisel saab taotleda tasust vabastamist,

puudub selleks vajalik menetluskord, puudub hindamisel aluseks võetavate dokumentide loetelu. Olukorras, kus vastavaid taotlusi peaks hakkama menetlema komisjon, ei ole taas arvestatud taotluste lahendamise seotud töö- ja ajakulu. Puudub otsuse vaidlustamise kord. Ebaselge on, miks näeb eelnõu tasu tagastamiseks ette kuuenädalase etteteatamise tähtaja, sest selline tähtaeg jätab arvestamata eksamile ilmumata jäämise tegelikud ja elulised olukorrad, näiteks eksamile tulija haigestumise.

4.4. Eelnõu § 5 lg 1 järgi peaks eksami tasu suuruseks olema üks kolmandik Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuutasu alamäärast. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga oleks kooskõlas viide TLS § 29 lõike 5 alusel kehtestatavale kuutasu alammäärale.

4.5. Eelnõu §-st 7 ei ole mõistetav, mida on silmas peetud „lihtsamal tasemel hagita“ menetluse all. Ebaselge on, miks on üldse vajalik seaduse tasandil reguleerida eksami tingimusi. Ebaselge on, mida on peetud mõiste „praktilised ülesanded“ all. Mõneti on eelnõu § 7 sõnastus vastuolus eelnõu seletuskirjaga, kus on räägitud õigusvaldkondade piire ületavate kaasuste lahendamisest. Eelnõu §-s 7 on aga erinevaid õigusvaldkondi selgelt eristatud.

4.6. Eelnõu § 8 lg 1 järgi hinnatakse eksami tulemusi hindajate antud punktide aritmeetilise keskmisena, aga sama sätte lõige 4 viitab punktide koguarvule. Eelnõust ei selgu, kuidas ja milleks on vaja arvestada aritmeetilist keskmist, kui iga eksamiosa läbimiseks on vaja saada vähemalt 55% punktide koguarvust. Juristieksami tulemusi hinnatakse hindajate antud punktide aritmeetilise keskmisena, mis ümardatakse täisarvuks.

4.7. Eelnõu § 9 lõikest 1 ei selgu, kas minister on sättes märgitud isikute arvamusega seotud või võib ta kehtestada ka kava, mis on arvamustega vastuolus. Selgusetu on, miks on eelnõus viidatud vaid konkreetsele kahele ülikoolile, jättes välja võimalikud teised kõrgkoolid, kes võivad tulevikus õigusharidust pakkuda. Selgusetu on, miks ei peeta eelnõus vajalikuks arvestada teiste erialavaldkondade organisatsioonide arvamusi eksami kava koostamisel, kui nende liikmed peavad hakkama eksameid sooritama.

4.8. Eelnõu §-s 10 käsitletakse juristieksami komisjoni koosseisu, kuigi §-s 8 on kasutatud mõistet „hindajad“. Ebaselge on, kas tegu on ühtede ja samade isikutega. Seaduses tuleks kasutada üldiselt samu ja üheselt mõistetavaid termineid.

4.9. Eelnõu §-st 11 ei selgu, mida kavatsetakse avaldada väljaandes Ametlikud Teadaanded toimunud eksamite ülesannete ja lahendustena ning millisel eesmärgil on selline avaldamine vajalik.

4.10. Eelnõu § 13 näeb ette juristieksami tulemuste vaidlustamise korra. Taas on eelnõu koostamisel jäänud tähelepanuta, millises mahus see suurendab komisjoni liikmete töökoormust. Sellises mahus tööülesannete tasuta täitmist eeldada ei ole võimalik. Eelnõus puudub igasugune mõjuanalüüs selle kohta, kui palju võivad sellised menetlused halduskohtute töökoormust suurendada ja milliste meetmetega kavatsetakse töökoormuse suurenemist leevendada.

4.11. Kui Ametlikes Teadaannetes avaldatakse vaid teave eksami sooritamise kohta ja täpsemad eksamitulemused on kirjas ainult tunnistusel (eelnõu § 11 lg 3), peaks tulemuste vaidlustamise tähtaeg algama tunnistuse kättesaamisest, mitte eksamitulemuste avaldamisest. Isik ei saa vaidlustada hinnet, mida ta ei tea. Eelnõu § 13 lõikest 2 ei ole võimalik mõista, miks peaks vaidlustamise tulemusena eksamitulemus halvenema.

4.12. Eelnõu § 15 lg 2 järgi ei tule juristieksamit uuesti sooritada vaid juhul, kui isik liigub samas seaduses loetletud õigusametite vahel. Eelnõust ei selgu, kas juhul, kui isik

liigub mõnele muule olulisele ametikohale, näiteks õiguskantsleri ametikohale, tuleks tal tagasi tulles sooritada eksam ning tema varasemat kogemust ei arvestata.

4.13. Eelnõus on mitmed rakendussätted, kus öeldakse, et juristieksami nõue kehtib alates 1.01.2027 ja enne seda peab isikul jätkuvalt olema õigusteaduse magistrakraad. Normitehniliselt mõistlikum oleks näha ette muudatuste jõustumise ajana 01.01.2027, millisel juhul kaoks vajadus rakendussätete järele.

4.14. Eelnõus on kohati sätestatud haridusnõudena õigusteaduse magistrakraadi nõude viitenormina juristieksami seaduse § 2 lg-le 2 (nt KS § 137⁵ lg-s 1), kuid kohati on definitsioon välja kirjutatud (nt KS § 115 lg 1 p 1). Kasutada võiks läbivalt ühtset ja eelistatult teist varianti, kuna viitenorm viitenormile tekitab üksnes asjatuid raskusi seaduse lugemisel.

4.15. Esineb Vastuolu eelnõu ja selle seletuskirja vahel AdvS § 82⁶ lg 2 osas. Eelnõu räägib advokaadieksami tegemisest vähendatud mahus, kui isik on juba sooritanud juristieksami. Seletuskiri räägib vähendatud mahus juristieksami sooritamisest, mida aga eelnõu ei reguleeri.

4.16. Eelnõu seletuskirjas esineb mitmeid kirjavigu. Näiteks prokuratuuriseadusesse lisatakse § 57², mitte § 57⁶. Juristieksami korra kavandis on ebaõigesti kasutatud seaduste lühendeid (mh on halduskohtumenetluse seadustiku lühendiks HKMS, mitte HMS).

Eeltoodut kokku võttes leiab EKoÜ, et eelnõu tekst vajab olulises osas täiendamist ja parandamist. Kohtusüsteemi ja kohtunike ametisse nimetamisel ei ole eelnõus planeeritud muudatused vajalikud, mistõttu tuleks kohtunikke puudutav osa eelnõust välja jätta.

Austusega

(allkirjastatud digitaalselt)

Anu Uritam
Eesti Kohtunike Ühingu esimees