



# **JURISTIDE KVALIFIKATSIOONINÕUETE ÜHTLUSTAMISE JA ÕIGUSTEENUSE KVALITEEDI TAGAMISE KONTSEPTSIOON**

Tallinn 2007

Õiguspoliitika osakond  
Justiitshalduspoliitika osakond

**Justiits**ministeerium 

Väljaandja:  
Justiitsministeerium  
Tõnismägi 5a  
15191 Tallinn  
Telefon: 6 208 100  
Faks: 6 208 109  
e-post: [info@just.ee](mailto:info@just.ee)

**Kõik käesolevas materjalis esitatu on kaitstud autoriõigusega, mis kuulub Justiitsministeeriumile. Väljaande tsiteerimine või refereerimine on lubatud üksnes juhul, kui viidatakse materjali autoritele. Ilma Justiitsministeeriumi eelneva kirjaliku nõusolekuta ei ole väljaannet või selle osi lubatud mingil viisil publitseerida.**

## Sisukord

<b>LÜHIKOKKUVÕTE .....</b>	<b>4</b>
<b>SISSEJUHATUS.....</b>	<b>5</b>
<b>1. OLEMASOLEVA OLUKORRA PROBLEEMID .....</b>	<b>7</b>
1.1. ÕIGUSTEENUSE PROBLEEMID .....	7
1.2. KILLUSTATUD JA EBAÜLEVAATLIK KUTSEEKSAMITE SÜSTEEM.....	8
1.3. EBAEFEKTIIVNE ETTEVALMISTUSSÜSTEEM.....	9
1.4. KONKURENTS ÕIGUSHARIDUSE TURUL .....	11
1.5. KOKKUVÕTE.....	13
<b>2. TEISTE RIIKIDE KOGEMUSED .....</b>	<b>14</b>
2.1. SAKSAMAA .....	14
2.2. USA .....	15
2.3. ÜHENDKUNINGRIIK.....	16
2.4. KOKKUVÕTE.....	17
<b>3. LAHENDUSED OLEMASOLEVATELE PROBLEEMIDELE .....</b>	<b>18</b>
3.1. SISSEJUHATUS .....	18
3.2. KONTSEPTSIOONI ALUSPÕHIMÕTTED .....	18
3.3. ETTEVALMISTUSSÜSTEEMI KONTSEPTSIOONI MUUTMINE .....	19
3.4. KOHTUNIKUKS SAAMISE NÄIDISSKEEM.....	20
3.5. KVALITEETSE ÕIGUSABI KÄTTESAADAVUSE TAGAMISEKS VAJALIKUD MUUDATUSED ADVOKATUURISEADUSES JA RIIGI ÕIGUSABI SEADUSES .....	24
3.5.1. <i>Õigusteenus kui advokaadi ainuõigus</i> .....	24
3.5.2. <i>Riigi õigusabi tagamine</i> .....	25
3.5.3. <i>Käibest sõltuv liikmemaks</i> .....	26
3.5.4. <i>Riiklik järelevalve advokatuuri ja advokaatide tegevuse üle</i> .....	26
3.5.5. <i>Advokaadi isikliku vastutuse suurendamine</i> .....	27
3.5.6. <i>Advokaatide seotuse nähtavaks muutmine</i> .....	27
3.6. KVALIFIKATSIOONINÕUETE ÜLEVAATAMINE TEISTES SEADUSTES .....	28
3.6.1. <i>Prokuratuuriseadus</i> .....	28
3.6.2. <i>Notariaadiseadus ja kohtutäituri seadus</i> .....	28
3.7. ÕIGUSHARIDUSE KVALITEEDI VÕRRELDAVAKS MUUTMINE JA TÕSTMINE .....	30
3.8. EKSAMI KORRALDAMISE PÕHIMÕTTED .....	31
3.9. JURISTIEKSAMI KOMISJON .....	32
<b>KOKKUVÕTE .....</b>	<b>33</b>

## Lühikokkuvõte

Käesoleva analüüsi eesmärk on hinnata juriidiliste elukutsete olemasolevaid ettevalmistussüsteeme, nende vastavust kogu õigussüsteemi vajadustele ja õigusteenuse kvaliteedi probleeme. Analüüsi tulemusena on jõutud järeldusele, et olemasolevad kutsesüsteemid on liiga suletud, läbipaistmatud ja jäigad. Teise probleemina on analüüsis välja toodud õigusteenuse ja riigi õigusabi vähene kättesaadavus ja madal kvaliteet.

Analüüsis on esitatud võimalus probleemide lahendamiseks. Lahenduseks on ühtse riikliku juristieksami kehtestamine, olemasolevate kandidaaditeenistuste ümberkujundamine ning advokatuuri kui õigusteenuse ja riigi õigusabi tagaja tegevuse üle rangema järelevalve teostamine.

## Sissejuhatus

Viimase 15 aasta jooksul on võrreldes varasema ajaga oluliselt muutunud juristide ja õigushariduse, laiemalt aga õigusteaduse ja õiguskorra positsioon Eestis ühiskonnas. Iseseisvuse taastamisega alanud õigusriigi loomine tähendas vajadust leida pädevaid osalisi nii kohtutesse, advokaadi- ja notaribüroodesse kui ka õigusloomesse ja õiguskaitseorganitesse. Kui veel 20 aastat tagasi lõpetas ENSV-s igal aastal Tartu Riikliku Ülikooli õigusteaduskonna vähem kui sada juristi, kellest jätkus nii kohtunike, advokaatide, prokuröride kui õigusteaduskonna õppejõudude ridade täienduseks, siis Eesti Vabariik vajab juriste tunduvalt suuremas mahus. Suurenes ka noorte huvi õigusteadust õppida, sest enam ei tähendanud juristi elukutse totalitaarse režiimi sunniaparaadi osaks olemist.

Kasvanud kahepoolne nõudlus tekitas turumajanduslikus ühiskonnas loomulikult ka suurema pakkumise, senise ainsa õigusteaduskonna kõrvale tekkis rida uusi õppeasutusi, mis kõik endale ka oma üliõpilased *pro* kliendid leidsid. Ning kuigi Tartu Ülikooli õigusteaduskond<sup>1</sup> on säilitanud oma elitaarse positsiooni teiste õigusteaduskondade hulgas, ei ole turumajanduse mõjud sealtki mööda läinud. Nii nagu teisteski õigusteadust õpetavates õppeasutustes, õpib ka Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas suurem osa üliõpilastest oma (või vanemate) raha eest – riigieelarveliste õppekohtade arv on viimase 10 aasta jooksul järjepidevalt vähenenud, moodustades praegu kõigest 10-15% õppekohtade koguarvust. Üliõpilaste puudust sellest hoolimata näha ei ole – 2007. aasta alguses õppis Tartu Ülikoolis õigusteadust 2 166 üliõpilast.<sup>2</sup> Kokku on juuratudengite arv umbes poole suurem, Haridus- ja Teadusministeeriumi andmetel oli Eestis 8.11.2005 seisuga 4 248 õiguse valdkonna üliõpilast.

Kõik see – õppeasutuste paljusus, veelgi enam aga turumajanduslik konkurents üliõpilaste kui maksejõuliste klientide pärast ei ole jätnud mõju avaldamata õigushariduse kvaliteedile. Hariduse erinev kvaliteet iseenesest ei ole Justiitsministeeriumi jaoks põhjus muretsemiseks, sest see on konkurentsi paratamatu kaasnähtus. Muret tekitab olukord seetõttu, et puudub ühtne alus, millega hinnata juriste, kes on erinevad koolid lõpetanud erineval ajal ja erinevates riikides. Sellest tulenevalt puudub ka tulevasel üliõpilasel ettekujutus sellest, millise kvaliteediga haridusteenust talle ühes või teises õppeasutuses pakutakse ning juba üliõpilane olles on raske otsustada, kas kõik ülikoolis õpetatav on ikka asjakohane.

Lisaks õigushariduse probleemidele on järjest murettekitavamaks muutunud ka õigusteenuse olukord. Üleminekuühiskonna tingimustes ületas nõudlus õigusteenuse järele tunduvalt pakkumise ja oli paratamatu, et langesid ka nõuded teenuse osutajatele. Fundamentaalsed muutused õiguskorras tekitasid ka teise nähtuse – (nõukogudeaegne) juristidiplom ei olnud enam kindel tagatis, et selle omanik on tõesti pädev jurist. Hoopis asjatundlikumat nõu võis saada mõnelt kolmanda kursuse üliõpilaselt. Aja vaimule vastavalt võiski alates 15.09.1993 kehtima hakanud tsiviilkohtupidamise

<sup>1</sup> Mille koosseisu kuulub ka Tallinnas asuv Õigusinstituut.

<sup>2</sup> Andmed pärinevad Tartu Ülikooli kodulehelt [www.ut.ee](http://www.ut.ee) (02.01.2007).

seadustiku<sup>3</sup> § 81 lg 1 p 6 kohaselt esindajaks kohtus (v.a Riigikohtus) olla ka „muu isik, keda asja läbivaatav kohus lubab olla asjas esindaja“.

Alates 01. märtsist 2005. a peab „muul isikul“ kohtumenetluses osalemiseks olema ette näidata juristidiplom.<sup>4</sup> See nõue ei ole siiski oluliselt parandanud Eesti õigusteenuse turul kujunenud olukorda.

Seni on Justiitsministeeriumi roll õigushariduse ja õigusteenuse kvaliteedi tagamises olnud liiga tagasihoidlik. Justiitsministeerium on seisukohal, et nendes valdkondades ei saa kvaliteedi tagamisel loota ainult turegulatsioonile ja olemasolevatele kõrghariduse kontrolli- ning akrediteerimismehhanismidele. Selleks on heade juristide olemasolu iga õigussüsteemi jaoks liiga oluline küsimus.

Õigusteenuse ja õigushariduse kvaliteediga seotud probleemide lahendamiseks on Justiitsministeeriumis välja töötatud ühtse riikliku juristieksami kontseptsioon. Kontseptsiooni koostamisel on võetud eeskuju ka teistes riikides kasutusel olevatest mudelitest, samas ei ole mindud ühegi olemasoleva mudeli mehaanilise kopeerimise teed.

---

<sup>3</sup> Tsiviilkohtupidamise seadustik. – RT I 1993, 31/32, 747.

<sup>4</sup> TsMS § 218 lg 1 p 2, HKMS § 14 lg 5 viitab TsMS-le, KrMS § 41 lg 4.

## 1. Olemasoleva olukorra probleemid

Järgnevalt on välja toodud peamised kitsaskohad, mis kontseptsiooni koostajate arvates lahendamist vajavad.

### 1.1. Õigusteenuse probleemid

Advokatuuriseaduse<sup>5</sup> alusel on loodud ja tegutseb avalik-õiguslik juriidiline isik Eesti Advokatuur, millel on 621 advokaadist liiget.<sup>6</sup> Advokatuuri liikmetele kehtivad mitmed nõuded – kutseksam, aukohus, kohustuslik vastutuskindlustus, täiendusõppe kohustus. Samas võib sisuliselt sama teenust osutada iga juristidiplomiga isik, sh advokatuurist välja visatud isik, kuid ilma advokaadile kehtivate piiranguteta. Õigusteenust laiemas mõttes (s.t lepingute ja hagide koostamine, õigusnõu andmine) võib osutada aga igaüks.

Õigusteenuse reguleerimise vajadusest on Eestis räägitud vähemalt viimased 10 aastat. 2001. aastal valmis Justiitsministeeriumis õigusteenuse seaduse eelnõu,<sup>7</sup> millega sooviti saavutada kaks eesmärki. Esiteks sooviti reguleerida kogu õigusteenuse osutamist ning selleks nähti ette paralleelne n-ö kvaasiadvokatuur õigusnõustajatele. Teiseks sooviti reguleerida riigi õigusabi andmist. See osa eelnõust realiseerus 2004. aastal riigi õigusabi seaduse<sup>8</sup> vastuvõtmisega.

Kvaasiadvokatuuri loomisest eelnõu menetlemise käigus sisuliselt loobuti. Ainsa „rudimendina“ sellest ideest kehtestati alates 01. märtsist 2005. a. akadeemilise õiguslase kõrghariduse nõue kohtumenetluses esindajaks olevatele isikutele.

Kvaasiadvokatuurist loobumine oli ühest küljest kahtlemata õige otsus, sest kahe samu funktsioone täitva kogu loomine oleks segadust veelgi suurendanud. Samas jäid lahendamata ka probleemid, mida eelnõuga lahendada püüti.

Esimesena võib nimetada tarbijakaitselist probleemi – erinevalt advokatuuri liikmetest puudub advokatuuriväliste õigusteenuse osutajate üle igasugune riiklik järelevalve. Kui advokatuurivälise õigusnõustaja on ebapädev või pahatahtlik, siis on kliendil võimalik kasutada ainult võlaõigusseaduses sätestatud õiguskaitsevahendeid. See nõuab aga omakorda õiguslaseid teadmisi.

Teiseks oluliseks puuduseks on vastutuse hajumine õigusteenuse kvaliteedi ja riigi õigusabi osutamise korraldamise eest – advokatuur ei tunneta ennast avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kellel

<sup>5</sup> Advokatuuriseadus. – RT I 2001, 36, 201; 2005, 71, 549.

<sup>6</sup> Andmed pärinevad Eesti Advokatuuri kodulehelt <http://www.advokatuur.ee/> (29.06.07).

<sup>7</sup> Eelnõu 928 SE I ja seletuskiri, kättesaadav Riigikogu kodulehel <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=013380006&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11> (29.06.07).

<sup>8</sup> Riigi õigusabi seadus. – RT I 2004, 56, 403; 2007, 2, 7.

on ka sellest staatusest tulenevad avalik-õiguslikud kohustused, vaid peab ennast advokaatide klubiks või ametiühinguks.

Õigusteenus ei ole mitte lihtsalt üks paljudest turul pakutavatest teenustest ja kaupadest, vaid ka osa põhiseaduslikust õiguskorrast. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 15 lg 1 lause 1 kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. „Üldine kohtusse pöördumise õigus on ühteaegu põhiõigus ning üks õigusriigi keskne põhimõte, selle nurgakivi“.<sup>9</sup>

Iga kohtusse pöördumise õigust kitsendav säte on paratamatult ka kohtukaebeõiguse riive.<sup>10</sup> Lihtsustav oleks aga järeldus, et mida vähem on piiranguid kohtusse pöördumisel, seda paremini on tagatud kohtukaebeõigus ja selle kaudu ka kõigi teiste põhiõiguste realiseerimine. Õiguslik võimalus valida oma esindajaks kohtus ükskõik kes ei taga tingimata faktiliselt paremat kohtukaebeõiguse realiseerimist. Õigusabi peab olema mitte ainult lihtsalt kättesaadav, vaid ka asjatundlik.

Asjatundliku õigusabi kättesaadavaks tegemisel on oluline riigi roll tasuta õigusabi korraldamisel. „Piisava tasuta õigusabi puudumisel rikub seadusandja üldist kohtutee garantiid tegevusetusega“.<sup>11</sup> Riigi õigusabi seaduse § 5 kohaselt osutab riigi õigusabi advokaat. Seega on riigi õigusabi osutajad läbinud vähemalt minimaalse kvaliteedikontrolli ja on allutatud järelevalvele.<sup>12</sup> Tunduvalt vähem kaitstud on tasulise õigusabi kliendid, sest advokaadid moodustavad ainult osa tasulise õigusteenuse osutajatest ja kohtus esindajatest. Kohtukaebeõiguse faktiliseks tagamiseks kõikidele põhiõiguste kandjatele peab riik lisaks tasuta õigusabi garanteerimisele tagama ka laiemalt õigusabi asjatundlikkuse. Selle eesmärgi saavutamiseks on mõeldavapääsmatu, et kutselise õigusteenuse osutajale, sh kohtus esindajaks olijale kehtivad riigipoolsed nõuded.

Võib öelda, et iseseisvuse taastamisel läks seadusandja kohtukaebeõiguse küsimust lahendades kergema vastupanu teed, liberaliseerides kohtus esindajaks olemise õiguse ja laiemalt õigusteenuse osutamise tervikuna. Seda lahendust võib pidada paratamatuks nähtuseks omas ajas. Tänapäevaks on olukord aga oluliselt muutunud ja see muutunud olukord nõuab ka uusi lahendusi.

## **1.2. Killustatud ja ebaülevaatlik kutseksamite süsteem**

Praegu tuleb Eestis igal õiguse valdkonna kutsealal tegevuse alustamiseks teha eraldi eksam – advokaadieksam, kohtunikukandidaadi- ja kohtunikeksam, kohtunikabikandidaadi- ja kohtunikuabieksam, kohtutäiturieksam, notarikandidaadi- ja notarieksam, prokurörikonkursieksam. Selline killustatud süsteem on välja kujunenud üleminekuühiskonnas toimunud arengute käigus ning seda ei saa mingil juhul pidada teadliku ja kaalutletud valiku tulemuseks.

Kõigil nendel eksamitel on kaks eesmärki – esiteks isiku õiguslaste teadmiste kontrollimine ja teiseks üldjuhul ka parimate teadmistega isiku(te) väljavalimine. Ühistest eesmärkidest hoolimata ei ole nende

<sup>9</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002. § 15 komm 2.

<sup>10</sup> Samas, komm 4.2.

<sup>11</sup> Samas, komm 4.3.

<sup>12</sup> Siinkohal jääb kõrvale riigi õigusabi faktilise kättesaadavuse küsimus.



eksamite tulemused omavahel võrreldavad ei kutsealade vahel ega ka ühe kutseala erinevate eksamite kaupa. Näiteks kaks korda prokuröriks kandideerinud, kuid esimesena „joone alla jäänud“ isik peab ka kolmandal korral kandideerides eksami täies mahus uuesti sooritama. See ei tähenda koormust mitte ainult kandidaatidele, vaid ka eksamit läbiviivale komisjonile, sest kõik lahendused tuleb kontrollida ja hinnata. Näiteks 2005. aastal osales prokuröri abi konkurssidel kokku 127 isikut, see tähendab 254 kaasust, igaüks keskmise mahuga 3 lk arvutikirjas teksti.<sup>13</sup>

Eksamit läbi viiv komisjon koosneb paljude erinevate institutsioonide poolt määratud isikutest.<sup>14</sup> Selline laiapõhjaline esindatus ei ole iseenesest halb, kuid sellega kaasneb pahatihti komisjoni töö vähene koordineeritus. Eksamil küsitavad küsimused ja lahendatavad kaasused selguvad sageli alles eksamipäeva hommikul, ilma et eksamit läbi viiv komisjon oleks neid eelnevalt ühiselt arutanud ja lahenduses kokku leppinud.

Eksamil lahendatavad kaasused ja nende lahenduskäigud ei ole reeglina avalikult kättesaadavad, seetõttu ei ole võimalik neid kasutada õppematerjalina õigusteadust õpetavates õppeasutustes. Erandiks on siinkohal prokuratuur, kes on kaasused ja lahendused oma kodulehel avaldanud. Samas peaks just kutseeksamil tegelikult lahendatavad kaasused olema esmaseks õppematerjaliks ülikoolides.

Eeltoodud puudustest hoolimata võib siiski öelda, et reguleeritud kutsealadel tegutsejad (advokaat, kohtunik, kohtunikuabi, kohtutäitur, notar, prokurör) on läbinud mingisugusegi eksami ja osutunud konkursil väljavalituks, seega on nende tegevuse üle siiski olemas riiklik kontroll. Seda aga ei saa öelda kõigi ülejäänud õigusteenuse osutajate (õigusbüroode ja ka advokaadibüroode mitteadvokaatidest juristid, ettevõtlusjuristid, haldusjuristid) suhtes, keda on arvuliselt tunduvalt rohkem kui reguleeritud kutsealadel tegutsejaid. Kohtus kliendi esindajaks olemiseks piisab ainult õigusteaduse õppekava läbimisest, ükskõik mis ajal ja millises koolis see siis toimunud on.

### **1.3. Ebaefektiivne ettevalmistussüsteem**

Kohtunikuks, kohtunikuabiks, kohtutäituriks ja notariks saada soovija peab arvestama lisaks kutseksamitele ka kohustusliku kandidaaditeenistusega. Olemasoleval ettevalmistusteenistuse mudelil on palju põhimõttelisi puudusi, mis lõpptulemusena muudavad kogu süsteemi ebaefektiivseks. Esiteks ei tea kohtuniku- ja notarikandidaadiks saanud isik, millal ja kas üldse tal tekib tegelikult võimalus saada kohtunikuks või notariks. Teiseks ei saa isik praegu ettevalmistusteenistust alustades arvestada, millise kohtumaja kohtunikuks või millise piirkonna notariks tal tulevikus võimalus saada on.

<sup>13</sup> Hinnangu andmisel on lähtunud Prokuratuuri kodulehel [www.prokuratuur.ee](http://www.prokuratuur.ee) avaldatud materjalidest ja Riigiprokuratuuri personalitalituse juhataja poolt 30.03.2006 e-kirjaga saadetud andmetest.

<sup>14</sup> Nii näiteks koosnevad nii kohtunikeksamikomisjon kui ka advokatuuri kutsesobivuskomisjon kohtunike täiskogu, advokatuuri juhatuse, justiitsministri, prokuröride üldkogu ja Tartu Ülikooli nõukogu poolt määratud liikmetest (kohtute seaduse § 69 lg 2 ja advokatuuriseaduse § 29 lg 3), esimesel juhul moodustavad komisjoni koosseisu enamuse kohtunikest, teisel juhul advokaatidest liikmed.

Olemasolevat kohtunike ja notarite ettevalmistussüsteemi õigustatakse väitega, et selline ebamäärasus tuleviku suhtes motiveerib inimesi kandidaaditeenistuses rohkem pingutama ja võimaldab välja selgitada parimad kandidaadid. Selline loogika võis kunagi isegi õige olla, kuid tänases olukorras, kus inimestel on eneseteostuseks rohkelt võimalusi, kuid samas on nad seotud ka pikaajaliste kohustustega, peletab selline jäik süsteem paljud andekad ja ambitsioonikad juristid eemale. Tulemuseks on hoopis see, et sõelale ei jää mitte kõige paremad kandidaadid, vaid kõige visamad, s.t need, kes erinevatel põhjustel on nõus leppima sellise olukorraga.

Ühest küljest muudab selline süsteem keeruliseks noore juristi elu, sest iga kandideerimisprotsess (nii eksam kui kandidaaditeenistus) on keeruline ja aeganõudev ning konkursil mittevõitluse osutamisel tuleb järgmises kohas kõike otsast alata. Teisest küljest aga on ka juba oma kutsealal karjääri teinud juristil keeruline hakata tegutsema teisel kutsealal, eelkõige hakata kohtunikuks või notariks. Kui praegu ka mõnel advokaadil, ettevõtte- või haldusjuristil tekib soov saada kohtunikuks või notariks (aga ka notaril kohtunikuks või kohtunikul notariks), siis ebamäärase kestuse ja väljavaadetega ettevalmistusteenistuse tõttu ta pigem loobub sellest. Ka *ad hoc* või *ex officio* ettevalmistusteenistusest vabastamine,<sup>15</sup> mis praegu võimalik on, ei ole parim lahendus, kuna ühest küljest on otsustamise kriteeriumid ebaselged ja teisest küljest peab isik sellisel juhul pärast ametisse nimetamist kohe ilma kohanemisajata kohtunikuna tööle asuma.

Ettevalmistussüsteemi efektiivsuse paremaks hindamiseks tuleb välja tuua selle erinevad eesmärgid.

- 1) Esiteks on vajalik piisava (elu)kogemuse tagamine – vastutusrikkale ametikohale ei saa nimetada isikuid, kes on äsja ülikooli lõpetanud ega „tea elust midagi“. Olemasoleva kandidaaditeenistuse puhul on see funktsioon piisavalt tagatud – kui kandidaat töötab 2 aastat notaribüroos või kohtus, siis omandab ta piisavalt kogemusi, vähemalt selles valdkonnas. Samas ei ole kogemuse omandamiseks tingimata vajalik töötada samal kutsealal, ainult kohtusüsteemis töötanud kohtunikku võib pidada isegi vähem kogenuks kui eelnevalt advokaadi, notari või prokurörina töötanud kohtunikku.
- 2) Teiseks on vajalik praktiliste oskuste tagamine – igal ametikohal on oma spetsiifilised tehnilised oskused, mille omandamiseks kulub teatud aeg. Praktilised oskused aeguvad suhteliselt kiiresti (vähemalt meie senistes kiiresti muutuvates oludes). See funktsioon on olemasoleva süsteemi puhul tunduvalt vähem tagatud. Kandidaaditeenistuse kestel praktilised oskused küll omandatakse, kuid kui kandidaat ei asu kohe pärast seda vastaval kutsealal ega ka samas süsteemis tööle, siis need oskused aeguvad. Kohtunikukandidaadi ettevalmistusteenistuse kehtivusaeg on näiteks 10 aastat, on selge, et pärast nii pika aja möödumist on suurem osa praktilisi oskusi aegunud. Samuti ei ole teine funktsioon täidetud nende puhul, kes on ettevalmistusteenistusest *ad hoc* või seaduse alusel vabastatud. Näiteks vandeadvokaat, kelle üldised kogemused (esimene funktsioon) on küll igati piisavad

kohtunikuna tööle asumiseks, vajab siiski aega, et piltlikult öeldes harjuda kohtusaalis teisel toolil istumisega.

- 3) Kolmandaks on vajalik kontrolli tagamine – katseajal on võimalik kontrollida, kas isik on ametikohale sobiv ning vajadusel on võimalik kõrvaldada sobimatu inimene. Ka selle funktsiooni puhul on olemas aegumise oht. Kui kohtunikukandidaat vahetult pärast ülikooli lõpetamist kahe aasta jooksul jätab endast enam-vähem kohtuniku ametisse sobiliku mulje, siis 10 aasta jooksul võib ta ennast näidata hoopis teisest küljest.

Seega võib öelda, et kitsas tähenduses on kohtunike ja notarite ettevalmistusteenistus efektiivne, kuna kandidaadid saavad selle käigus vajaliku väljaõppe. Olemasoleva ettevalmistussüsteemi probleemiks on aga vähene efektiivsus laias tähenduses. Probleem seisneb selles, et piirates tugevalt võimalike kohtuniku ja notari kohale kandideerivate isikute hulka, ei ole võimalik täita neid ametikohti parimate kandidaatidega.

#### **1.4. Konkurents õigushariduse turul**

Alates 1. märtsist 2005 on Eesti kohtumenetlust reguleerivates seadustikes nõue, et kohtumenetluses esindajaks oleval isikul peab olema õiguslane kõrgharidus.<sup>16</sup> Seadusandja on sellise nõude kehtestanud teatud eesmärgi saavutamiseks. Sellise vahendi valimisega on püütud paremini tagada isikute õigusi, vältides ebapädevate esindajate osalemist kohtuprotsessis. Valitud vahend (õigusteaduse magistrakraadi nõue) on aga eesmärgi saavutamiseks sobiv ja piisav ainult juhul, kui juristidiplomi omamine tööpoolest annab vajaliku garantii – tagab, et isik on juristina tegutsemiseks pädev.

Nagu sissejuhatavas osas nimetatud, toimub õigushariduse andmine tänases Eestis turumajandusliku konkurentsi tingimustes. Haridus- ja Teadusministeeriumi andmetel tegutses Eestis 2005. aastal 10 õiguslast kõrgharidust andvat õppeasutust.

**Tabel 1. Õppeasutused, kus 2005/06 õppeaastal saab õppida õppekavadel, mis liigituvad õppesuunda „Õigus”**

Õppeasutus
<b>avalik-õiguslik ülikoolid:</b>
Tallinna Tehnikaülikool
Tartu Ülikool
<b>riigirakenduskõrgkool:</b>
Sisekaitseakadeemia (1993-97 Eesti Riigikaitse Akadeemia)

<sup>15</sup> Notarite Koda võib teha justiitsministrile ettepaneku muuta notarikandidaadi väljaõppe (ettevalmistusteenistuse) kestust (notariaadimäärustik § 79 lg 1). Kohtunikeksamikomisjon võib ettevalmistusteenistust lühendada või isiku sellest vabastada (kohtute seadus § 64.)

<sup>16</sup> TsMS § 218 lg 1 p 2, HKMS § 14 lg 5 viitab TsMS-le, KrMS § 41 lg 4.

<b>riigikutseõppeasutus:</b>
Tallinna Majanduskool
<b>eraülikoolid:</b>
Akadeemia Nord
Audentese Ülikool
<b>erarakenduskõrgkoolid:</b>
Eesti-Ameerika Ärikolledž
Kõrgkool "I Studium"
Sotsiaal-Humanitaarinstituut
Tallinna Kommertskolledž (endine Erakommertskolledž)
<b>Kokku</b>

Allikas: EHIS, 8.11.2005

Perioodil 1993-2004 on õppesuunal „õigus“ õppinud üliõpilasi lisaks eeltoodutele järgmistes õppeasutustes (sulgudes on toodud õppeasutuse hilisem nimetus või selle õppeasutuse nimetus, millega on nimetatud õppeasutus liitunud):

- Tallinna Bakalaureuse Erakool (praegune Akadeemia Nord);
- Audentes Mainor Ülikool, Concordia Rahvusvaheline Ülikool Eestis, Sotsiaalteaduste Erakõrgkool Veritas (kõik on praegu Audentese Ülikooli koosseisus);
- Erakolledž Futurum-2;
- Euroülikool;
- Majandusõiguse ja Poliitika Instituut;
- Rahvusvaheline Sotsiaalteaduste Rakenduslik Kõrgkool LEX;
- Õigusinstituut (praegu Tartu Ülikooli koosseisus).<sup>17</sup>

Tõsi, ka kõik praegu tegutsevad õppeasutused ei võimalda õigusteaduse magistr kraadi saamist, mis on eelduseks reguleeritud kutsete ja kohtumenetluses osalemise puhul. Õigusteaduse magistriõpe toimub ainult Tartu Ülikoolis, Akadeemias Nord ja Audentese Ülikoolis (nüüd ametliku nimega *International University Audentes*). Samas on selge, et ka ülejäänud õppeasutustes hariduse ja diplomi saanud isikud tegutsevad Eesti õigusmaastikul ja osutavad õigusteenust.

Seaduse kohaselt on ainukeseks nõudeks õigusteaduse õppekavale riikliku akrediteeringu nõue. Õigusteaduse õppekavasid, nagu ka kõiki muid kõrghariduse õppekavasid akrediteerib Kõrghariduse Hindamise Nõukogu poolt moodustatud hindamiskomisjon. Positiivse akrediteeringu saamiseks peab õppeasutus ja õppekava vastama Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud nõuetele.<sup>18</sup> Seega ei hinnata akrediteerimise käigus spetsiaalselt õigushariduse kvaliteeti, vaid kõrghariduse kvaliteeti

<sup>17</sup> Andmed pärinevad Haridus- ja Teadusministeeriumi 04.05.2006 e-kirjast.

<sup>18</sup> Vabariigi Valitsuse 23.10.2003 määrus nr 265. – RT I, 31.10.2003, 67, 459.

üldiselt. Positiivselt akrediteerituks loetakse ka õppekava, mis on tingimisi akrediteeritud, seega saavad ka sellise õppekava lõpetanud üliõpilased riikliku diplomi.

Peale Eesti Vabariigis väljaantud diplomite on meil kohustus tunnustada ka teistes riikides väljaantud diplomeid. Euroopa Liidu siseselt ei saa erinevalt kohelda isikut, kes on omandanud hariduse teises liikmesriigis. Seetõttu ei oleks lahenduseks ainult kõrgharidussüsteemile suunatud abinõud (näiteks ühtsete lõpueksamite kehtestamine), sest nende mõju oleks ainult siseriiklik.

Õigushariduse puhul tuleb arvestada veel ühte aspekti, mis puudutab kogu kõrgharidust ja mida tuntakse 3+2 süsteemi nime all. Lühidalt öelduna seisneb probleem selles, et õigusteaduse õpingud 3+2 süsteemis ei tähenda tingimata 5 aastat õigusteaduse õpinguid ühes ja samas ülikoolis. Magistrikraadiga juristiks võib saada ka see, kellel bakalaureusekraad on teisel erialal või üldse puudub (rakenduskõrghariduse puhul). Seega võib magistrikraadiga juristiks saada ka ainult 2 või 3 aastaga, kui eelnevalt on olemas teise eriala kõrgharidus.

### **1.5. Kokkuvõte**

Kokkuvõtteks on selge, et juristide puhul ei saa loota ainult tururegulatsioonile, mis mittepädevad juristid välja selgitab ja kõrvale heidab. Ebakvaliteetse õigusabi tagajärjed võivad olla kliendile ja seega kogu ühiskonnale sama traagilised kui arsti või inseneri oskamatu tegevuse puhul. Laiemalt vaadates on takistatud kogu õigussüsteemi toimimine.

## 2. Teiste riikide kogemused

Õigusteenuse kättesaadavuse, õigushariduse andmise ja nende riikliku kontrolli mudelid on erinevates riikides lahendatud väga erinevatel viisidel.<sup>19</sup> Eestis on ilmselt kõige rohkem tuntud Saksamaa *Juristenausbildung*, mida iseloomustab tugev riiklik kontroll õigushariduse ja juristide praktilise ettevalmistuse üle. Teist suunda esindab USA õigushariduse mudel, mille puhul õiguse õppimine on võimalik alles *post-graduate* programmis ehk eelnevalt peab juuratudengi kandidaadil olema juba mõne teise eriala kõrgharidus, samas ei ole riiklikult reguleeritud õiguse õpetamine ega juristide praktiline ettevalmistus.

### 2.1. Saksamaa

Saksamaal tuleb isikul, kes soovib saada juristiksi, sooritada kaks riiklikku eksamit, nn esimene ja teine riiklik juristieksam. Esimese eksami sooritamiseks peab olema õigusteadust õpitud vähemalt kaheksa semestrit ja läbitud kindlad ained. Teine eksam on võimalik sooritada pärast seda, kui esimese eksami sooritanud isik on läbinud juristi ettevalmistusteenistuse (refendariaadi) erinevates institutsioonides (kohus, advokaadibüroo, prokuratuur, notaribüroo, haldusorgan). Ettevalmistusteenistuse kestuseks on vähemalt kaks aastat, kuid praktikas kujuneb see sageli pikemaks, sest tuleb oodata sobiva koha vabanemist. Ettevalmistusteenistuse ajal maksab riik töötamise eest kindlat tasu.

Pärast teise juristieksami sooritamist on tegemist täieõigusliku juristiga (*Volljurist*), kes võib pidada kõiki juriidilisi ameteid. Õigusteenuse osutamist reguleerib *õigusnõuandeseadus*.<sup>20</sup> Selle seaduse § 1 lg 1 kohaselt võib „võõraid õiguslikke asju ajada“ ainult selleks luba omav isik.

Esindust tsiviilkohtumenetluses reguleerib tsiviilprotsessi seadustik. Esimese astme ehk jaoskonnakohtutes (*Amtsgericht*) ei ole advokaadist esindaja kohustuslik, esindajaks võib olla iga protsessiteovõimeline isik.<sup>21</sup> Advokaadi kasutamine on kohustuslik kõikides liidumaakohtutes<sup>22</sup> (*Landgericht*), kõrgemates liidumaakohtutes (*Oberlandesgericht*) ja Riigikohtus (*Bundesgerichtshof*) toimuvates menetlustes ja paljudes perekonnaasju puudutavates alama astme kohtute menetlustes.

Saksa eksamite ja ettevalmistusteenistuse süsteem on nii usaldusväärne, et kohtunikuks võib saada iga *Volljurist* kohe peale teise riigieksami sooritamist ja kohtunike valimisel lähtutakse ainult juristieksami tulemustest.

Saksamaa süsteemi puhul võib välja tuua ka mitmed puudused, mistõttu ei oleks mõistlik seda ühele kopeerida:

<sup>19</sup> Ülevaates on allikatena kasutatud Euroopa Justiitsvärgustiku tsiviil- ja kaubandusajades kodulehekülge <http://ec.europa.eu/civiljustice/>, veebientsüklopeediat [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org) ja vastavate riikide õiguselukutsete ühenduste kodulehekülgi.

<sup>20</sup> *Rechtsberatungsgesetz*, 13. detsember 1935. – RGBl I 1935, 1478.

<sup>21</sup> *Zivilprozessordnung*, § 79.

- süsteemi kulukus, kõigile soovijatele on tagatud võimalus riigi kulul õigusteadust õppida ja kõigile esimese riigieksami sooritanutele on tagatud võimalus läbida riiklikult tasustatud ettevalmistusteenistus.
- Euroopa Liidu teenuste ja tööjõu vaba liikumise probleem, haridussüsteemi osaks olevat eksamit ei saa kohustuslikuks teha teistes liikmesriikides juristihariduse saanud isikutele.

## 2.2. USA

Nagu eespool nimetatud, on USAs (ja Kanadas) õigusteaduse õppimise eelduseks eelnev *undergraduate degree* ehk akadeemiline kraad mingil muul alal. Õppimine on tasuline ja nn T14 (*the top 14*) hulka kuuluvates ülikoolides ka üsna kallis, kolmeaastane studium võib koos elamiskuludega maksma minna üle 100 000 dollari.

Suur roll õigushariduse ja õiguspraktika kujundamisel on USA advokaatide kutseühingul ABA (*American Bar Association*).<sup>23</sup> ABA on vabatahtlikul liikmelisusel põhinev organisatsioon, seetõttu ei ole õige nimetada seda advokatuuriks. Lisaks on igal osariigil oma kohustusliku liikmelisusega advokatuur. ABA oluline roll USA õigusmaastikul seisneb õigusteadust õpetavate ülikoolide akrediteerimises ja advokaatide täiendõppe korraldamises. ABA akrediteering on *law school*'i puhul nõutav enamikus osariikides, kuid mõned osariigid akrediteerivad ülikoole ka ise.

*Law school*'i lõpetanu kannab tiitlit *Juris Doctor*, kuid see ei anna talle veel õigust õigusteenust osutada. Juristina (*attorney*) tegutsemiseks tuleb teha osariigi advokatuuri eksam, seda on võimalik teha kohe peale ülikooli lõpetamist, eelnev praktiline kogemus ei ole nõutav. Reeglina ei sisalda praktilist väljaõpet ka ülikoolide õigusteaduse õppekavad. Ühe osariigi advokatuuri liikmelisus ei anna õigust tegutseda juristina teises osariigis, kuid annab võimaluse lihtsustatud korras astuda teise osariigi advokatuuri.

Enamus osariike aktsepteerib advokatuuri pääsemise tingimusena nn paljuosariigilisi eksameid – advokatuuri eksamit (*Multistate Bar Examination*, MBE)<sup>24</sup> ja kutsealase vastutuse eksamit (*Multistate Professional Responsibility Examination*, MPRE).<sup>25</sup> Neile kahele laialdaselt aktsepteeritud eksamile lisaks kasutab 20 osariiki veel üldist esseed (*Multistate Essay Examination*, MEE) ja 34 osariiki sooritustesti (*Multistate Performance Test*, MPT). Kõiki nimetatud eksameid viib läbi ja MBE ja MPRE-d ka hindab mittetulunduslik organisatsioon *National Conference of Bar Examiners*, NCBE.<sup>26</sup> MEE ja MPT hindamise pädevus on igal osariigil endal. Lisaks eksamitele kontrollib iga osariigi advokatuur isiku sobivust advokaadina tegutsemiseks.

<sup>22</sup> Tegutseb nii esimese kui teise astme kohtuna.

<sup>23</sup> [www.abanet.org](http://www.abanet.org)

<sup>24</sup> Erandiks on Louisiana ja Washington.

<sup>25</sup> Erandiks on Maryland, Washington ja Wisconsin.

<sup>26</sup> [www.ncbex.org](http://www.ncbex.org)

MBE toimub üheaegselt kõigis seda eksamit aktsepteerivates osariikides juuli ja veebruari<sup>27</sup> viimasel kolmapäeval. Tegemist on kuus tundi kestva 200 küsimusest koosneva valikvastustega testiga, mis hõlmab kõiki peamisi õiguse valdkondi. 2005. aastal osales eksamil 80 557 juristi, neist 51 958 ehk 64% sooritas eksami edukalt.

Lisaks advokatuuri astumiseksamitele on enamikus osariikides nõutav ka pidev täiendkoolituse läbimine (*Continuing Legal Education, CLE*).<sup>28</sup> Keskmise kohustuslik CLE kestus on 12 tundi aastas.

Mõnevõrra üllatav võib tunduda fakt, et föderaalkohtunikuks (*federal judge*), sealhulgas ülemkohtu (*U.S. Supreme Court*) liikmeks saamiseks puuduvad USA-s igasugused õiguslikud eeldused. Nõutav pole isegi juristidiplom. Faktiliseks eelduseks on siiski eelnev pikaajaline advokaadina, prokurörina, osariigi kohtunikuna vms ametikohal tegutsemine.<sup>29</sup> Väidetavalt ei ole ka ühtegi mittejuristi föderaalkohtunikuks kunagi nimetatud.<sup>30</sup>

Osariigi kohtunikuks saamise tingimused on reguleeritud osariigi tasemel. Enamus osariike nõuab, et kohtunik oleks eelnevalt tegutsenud mingi aja advokaadina.<sup>31</sup>

Õigusteenuse osutamine (*practice of law*) on rangelt ainult advokaatide pärusmaa. Õigusteenust ei või osutada ka juristidiplomiga isik, kes ei ole advokatuuri liige. Enamikus osariikides on karistatav ka õigusteenuse osutamine teise osariigi advokatuuri liikme poolt.<sup>32</sup>

### 2.3. Ühendkuningriik

Ühendkuningriigi õigussüsteem koosneb mitmest küllalt erinevast osast (Inglismaa ja Wales, Šotimaa, Põhja-Iirimaa ja Gibraltar). Järgnevalt on vaadeldud Inglismaa ja Walesi õigussüsteemi.

Õigusteenuse osutamises toimus kuni viimase ajani rangelt nn eraldatud kutsete süsteem (*split profession*), mille vastandiks on ühendatud kutsete süsteem (*fused profession*). Juristid jagunesid (kohtu)advokaatideks (*barrister*) ja õigusnõustajateks (*solicitor*) ning ainult esimestel oli õigus kohtumenetluses osaleda. Samas ei võinud kohtujuristid vahetult suhelda kliendiga, sh tasu küsimuses, vaid seda tuli teha õigusnõustaja vahendusel.

Viimastel aastatel on see range jaotus oluliselt liberaalsemaks muutunud ning ka senistel õigusnõustajatel on õigus kohtus esineda, kuid vahetegu on endiselt säilinud. Advokaadid Inglismaal ja Walesis peavad kuuluma ühte neljast advokatuurist (*Inn of Court*),<sup>33</sup> mis ei ole regionaalsed, vaid tegutsevad kõik Londonis. Pärast ülikooli lõpetamist ja õigusteaduse bakalaureuse kraadi (*Bachelor of Laws, BL*) saamist peab jurist, kes soovib saada advokatuuri liikmeks, läbima veel aastase

<sup>27</sup> Delaware'is ja Põhja Dakotas toimub eksam ainult juulis.

<sup>28</sup> Continuing Legal Education. – Wikipedia [http://en.wikipedia.org/wiki/Continuing\\_Legal\\_Education](http://en.wikipedia.org/wiki/Continuing_Legal_Education) (12.07.2007), The ABA Center for Continuing Legal Education, <http://www.abanet.org/cle/home.html> (12.07.07).

<sup>29</sup> Facts about the American Judicial System, küsimus 20. <http://www.abanet.org/media/factbooks/judifact.pdf> (12.07.07).

<sup>30</sup> Attorney at Law. – Wikipedia <http://en.wikipedia.org/wiki/Attorney> (12.07.07).

<sup>31</sup> Viide 29, küsimus 50.

<sup>32</sup> Viide 30.

<sup>33</sup> Gray's Inn, Lincoln's Inn, Middle Temple ja Inner Temple.



ettevalmistuskursuse (*Bar Vocational Course, BVC*). Pärast selle kursuse edukat läbimist võetakse ta advokatuuri, kus ta järgneva aasta jooksul on veel õpipoisi seisuses, enne kui täieõiguslikuks *barrister*'iks saab.

*Solicitor*'e ühendab *The Law Society*. *Solicitor*iks saamiseks on kolm võimalust – juristikraadiga, muu kraadiga või üldse ilma kraadita (ülikoolihariduseta). Viimasel juhul tuleb läbida täiendavad õiguslased kursused.<sup>34</sup>

Kohtunikuks võib saada jurist (*solicitor* või *barrister*), kes on praktiseerinud vähemalt 7–10 aastat, sõltuvalt kohtust. Faktiliselt on ametisse nimetatav kohtunik praktiseerinud keskmiselt 20 aastat.<sup>35</sup> Seega on kohtunike keskmine vanus Inglismaal ja Walesis suhteliselt kõrge, kui võrrelda näiteks Eesti või Saksamaaga.

## 2.4. Kokkuvõte

Erinevate riikide mudelid võrreldes võib öelda, et lahendused on väga erinevad ning ühtegi neist ei ole võimalik vahetult üle võtta. Ühine kõikide riikide puhul on aga riigi kontroll nii juristide tegevuse kui ka õigushariduse üle, kas vahetult või siis juristide ühenduste kaudu. Ainult turumajanduse regulaatorite hooleks pole nii tähtsat küsimust kuskil jäetud.

<sup>34</sup> <http://www.lawsociety.org.uk/becomingasolicitor/waystoqualify.law> (12.07.07).

<sup>35</sup> European Judicial Network on civil and commercial matters. Legal Professions – England and Wales. [http://ec.europa.eu/civiljustice/legal\\_prof/legal\\_prof\\_eng\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_prof/legal_prof_eng_en.htm) (12.07.07).

### 3. Lahendused olemasolevatele probleemidele

#### 3.1. Sissejuhatus

Järgneva analüüsi objektiks on küsimus, kas oleks otstarbekas asendada erinevad juriidiliste elukutsete kutseksamid ühe üldise riikliku juristieksamiga, kuidas oleks võimalik ühendada selline eksam olemasoleva haridus- ja kutsesüsteemiga ning kuidas korraldada õigusteenuse osutamine. Kontseptsiooni väljatöötamisel osalesid Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna eraõiguse talituse, justiitshalduspoliitika osakonna kohtuhaldustalituse ning vabakutsete ja õigusregistrite talituse ametnikud.

#### 3.2. Kontseptsiooni aluspõhimõtted

Kontseptsioon juristieksami ja ettevalmistusteenistuse osa lähtub järgmistest aluspõhimõtetest:

- olemasolevad erinevad kutsesüsteemi osaks olevad eksamid asendatakse ühtse riikliku juristieksamiga (edaspidi *juristieksam*);
- eksam on kutsesüsteemi, mitte haridussüsteemi osa, s.t eksami sooritamise eelduseks on magistrakraad õigusteaduses (sh välisriigis omandatud magistrakraad) või sellele vastav haridustase;<sup>36</sup>
- kord sooritatud juristieksami tulemused on aluseks isiku kõigil edasistel kandideerimistel, konkursi käigus kandidaadi õiguslaseid teadmisi eraldi ei hinnata;
- juristieksami tulemused ei määra lõplikult ära konkursi tulemust, konkursikomisjonil on õigus eelistada ka madalama tulemusega kandidaati, kui tema isikuomadused, senine töökogemus vms näitajad on paremad;
- reguleeritud kutsealadel tegutsevad juristid (advokaadid, kohtunikud, kohtunikuabid, notarid, prokurörid, kohtutäiturid) oma tegevuse jätkamiseks juristieksamit sooritama ei pea;
- reguleeritud kutsealadel tegutsevad juristid peavad juristieksami sooritama ainult juhul, kui nad soovivad kandideerida teise ametisse, mille puhul on eelduseks juristieksam;
- eksamist vabastamine ehk senise töökogemuse võrdsustamine juristieksamiga on erandlik, see on võimalik riigikohtunike puhul;
- kõik kutsetegevusena õigusteenuse osutajad peavad astuma advokatuuri liikmeks, see ei puuduta töölepingu alusel töötavaid firmajuriste;

- senised kandidaaditeenistusel põhinevad ettevalmistussüsteemid asendatakse vahetu konkursi ja katseaja süsteemiga, arvestades iga kutseala erisusi.

### **3.3. Ettevalmistussüsteemi kontseptsiooni muutmine**

Ettevalmistusteenistuse kõikide eelnimetatud funktsioonide tulemuslikuks täitmiseks tuleb senine üheetapiline kandidaaditeenistus jagada kaheks:

1. staaži nõue – konkursil osalemise eelduseks on kas samal või muul juristi kutsealal töötamise kogemus;
2. katseaeg – pärast konkursil välja valituks osutumist ja ametisse nimetamist läbib isik ettevalmistusteenistuse, mille jooksul on tema pädevus piiratud, s.t näiteks kohtunik ei juhi asja arutamist, samas on võimalik siiski kontrollida isiku sobivust ametisse vahetult enne täieõigusliku kohtunikuna tööle asumist.

Staaži nõue on eelduseks teatud ametikohtadele kandideerimisele. Staaži omandamine on võimalik nii samal kutsealal kui ka teistel kutsealadel. Staaži saab omandada pärast juristieksami sooritamist, sest see tähendab reeglina töötamist töökohal, kus juristieksam on nõutav. Varem hariduse omandanud isikute puhul arvestatakse ka enne eksamit, kuid pärast hariduse omandamist kujunenud staaži. Seega on põhimõtteliselt võimalik nii kohtnikuks kui notariks saada ka ilma eelnevalt kohtus või notaribüroos töötamata. Notaribüroos töötanud isikul säilib siiski eelis notariks kandideerimisel, sest konkursikomisjon saab muude asjaolude kõrval hinnata ka senist töökogemust.

Piiratud kohtade arvuga ametikohtade (kõik peale advokaadi) täitmisel toimub kaks põhimõttelist muutust:

- 1) Konkurss on suunatud tegelikult olemasoleva või loodava kohta täitmisele, mitte kandidaadikoha täitmisele. Kuna kandideerida võib ka eelnevalt teisel kutsealal töötanud isik, siis on selge, et selline kandidaat ei ole valmis kohe päevapealt täiskoormusega tööle asumata. Seetõttu järgneb pärast konkursitulemuste selgumist ja parima kandidaadi väljavalimist vajadusel ettevalmistusteenistus ehk väljaõppeaeg, mis täidab ettevalmistuse teist ja kolmandat funktsiooni.<sup>37</sup> Selle aja kestel omandab isik tööks vajalikud praktilised oskused ning selle aja jooksul kontrollitakse ka tema sobivust ametikohale. Ettevalmistusteenistuse lõpus toimub atesteerimine, mille käigus kontrollitakse, kas isik on omandanud vajalikud oskused. Ettevalmistusteenistuse kestuse määrab konkursikomisjon igal juhul eraldi, arvestades isiku eelnevat kogemust, seadusega on sätestatud ainult selle minimaalne maksimaalne kestus. Kui isik on eelnevalt samal kutsealal töötanud, siis võib konkursikomisjon teenistuse kestust lühendada. Teatud juhtudel on isik ettevalmistusteenistusest vabastatud, näiteks kui esimese

<sup>36</sup> Sellega jääb võimalus ilma eksamit tegemata omandada magistrakraad õigusteaduses neile, kes ei soovi eksamit nõudvatel kutsealadel tööle asuda, soovivad jätkata õpinguid doktoriõppes vms.

astme kohtunik nimetatakse ametisse ringkonnakohtunikuna või kui kohtunikuks nimetatakse isik, kes on eelnevalt töötanud kohtnikuabi, advokaadi, notari või prokurörina. Viimasel juhul ei asu värske kohtunik siiski kohe ametisse nimetamise järel tööle täiskoormusega. Spetsiifilisemate kutseoskustega ametite (notar ja kohtutäitur) puhul on väljaõpe vajalik ka reguleeritud kutsealal töötanud juristile.

- 2) Kandideerimisel lähtutakse kandidaadi õiguslaste teadmiste hindamisel juristieksami tulemustest. Juristieksami tulemus ei määra siiski järgalt ära konkursi tulemust, vaid on üks osa konkursist, mida arvestatakse koos teiste andmetega. Konkursikomisjon saab arvestada erinevate eksami osade tulemustega, sest on selge, et notari puhul on olulisem eraõiguse eksami tulemus ja prokuröri puhul karistusõigus ja kriminaalmenetlus. Lisaks eksami tulemustele saab konkursil arvestada ka kandidaadi muid kutsealaseid saavutusi (avaldatud teadusartiklid, õppejõuna töötamine, kutseorganisatsioonides osalemine).

### 3.4. Kohtunikuks saamise näidisskeem

Järgnevalt on esitatud näidisskeem, kuidas juristieksami kontseptsiooni rakendamisel toimub kohtunikuks saamine. Sama skeem kehtib teatud erisustega ka teiste kutsealade puhul.

Kohtunikuks saamise eelduseks on juristieksami sooritamine ja pärast seda vähemalt kaks aastat juristieksamit nõudval ametikohal töötamine või vähemalt viis aastat muul erialasel tööll töötamine. Kohtus on juristieksamit nõudvaks ametikohaks kohtnikuabi ametikoht. Kohtunikuabideks nimetatakse kõik kohtuametnikud, kes teevad oma töös iseseisvaid otsustusi.<sup>38</sup> Kohtunikuabina töötamise erinevus praeguste kohtunikuabidega võrreldes on see, et sellisel ametikohal töötamise aeg ei ole piiratud, see võib olla ka iseseisvaks karjääriks.<sup>39</sup> Samuti on selline teenistus kõlblik teistele kutsealadele kandideerimisel vajaliku staaži nõude täitmiseks, erinevalt praegusest kohtunikuabidist.

Kohtunikuabiks võib nimetada isiku, kes vastab kohtunikele esitatavatele nõuetele, v.a staaži nõue, seega on eelduseks ainult juristieksami sooritamine. Konkursi korras välja valitud ja ametisse nimetatud kohtunikuabi läbib väljaõppe, mis lõpeb atesteerimisega.

Kui kohtunikuabina töötamine on kohtunikuks saamisel n-õ peatee, siis kontseptsiooni üks olulisi eesmärke on võimaldada olulistele ametikohtadele kandideerida ka n-õ kõrvalteede kaudu. Seega peab igal kutsealal olema n-õ sisenemise ametikoht, kuhu on võimalik tööle asuda kohe pärast ülikooli lõpetamist ja juristieksami sooritamist ning millel töötades on võimalik omandada vajalik staaž. Samas ei ole need ametikohad ajutised, ainult hüppelaua funktsioonis, vaid võimaldavad ka pikaajalist

<sup>37</sup> vt p 1.3.

<sup>38</sup> Eelkõige TsMS § 464 lg-s 4, § 640 lg-s 5 ja § 681 lg-s 4 nimetatud pädevus.

<sup>39</sup> Ohuna võib siin näha võimalust, et suurem osa kohtunikuabi kohtadest on täidetud juristidega, kellel puudub ambitsioon kohtunikuks saada ning need, kes soovivad kohtunikuks saada, peavad kasutama selleks kõrvalteid. Praegustes oludes on see siiski rohkem teoreetiline oht.

töötamist. Advokatuuris on selliseks sisenemispositsiooniks vandeadvokaadi abi, prokuratuuris prokuröri abi ja notariaadis notari abi. Ka nendel ametikohtadel omandatud staaž võimaldab kandideerida kohtuniku kohale.

Lisaks ametikohtadele, millel töötamiseks peab kindlasti olema tehtud juristieksam, saab staaži nõuet täita ka muudel ametikohtadel. Eelkõige on nendeks ettevõttejurist ja haldusjurist. Nendel ametikohtadel tuleb töötada vähemalt 5 aastat, et omandada kohtuniku ameti jaoks vajalik staaž. Lisaks tuleb läbida iga-aastane õigusosalane täienduskoolitus vähemalt advokaadiga samas mahus. Kui juristieksami sooritanud isik ei läbi vajalik mahus täienduskoolitust, siis ei ole tal takistusi oma ametikohal edasi töötamiseks, kuid reguleeritud kutsealadele kandideerimiseks peab ta juristieksami uuesti sooritama.

Seega võivad kohtunikuks kandideerida erineva ettevalmistusega isikud, kellele vastavalt nende ettevalmistusele kehtivad erinevad tingimused kohtunikuna tööle asumisel:

- 1) teise piirkonna või alama astme kohtunik – katseaega ega väljaõpet ei ole vaja, võib kohe täiskoormusega tööle asuda;
- 2) kohtunikuabi – on eelnevalt töötanud kohtus, ametisse nimetamise järel katseaeg 3 kuud väiksema töökoormusega ja juhendaja järelevalve all, seejärel noorkohtuniku katseaeg 3 aastat;
- 3) vandeadvokaat, notar, kohtutäitur, prokurör (v.a prokuröri abi) ehk kõrgkvalifikatsiooniga jurist – ei ole eelnevalt kohtus töötanud, kuid on olemas piisav jurististaaž, kehtivad samad tingimused, mis kohtunikuabile;
- 4) vandeadvokaadi abi, notari abi, prokuröri abi, kohtutäituri abi ehk – kohtus töötamise ja juristi kõrgkvalifikatsioon puudub, vajalik on ettevalmistusteenistuse (kohtuniku väljaõppe) läbimine kohtus, teenistuse pikkus 3–12 kuud, teenistus lõpeb atesteerimisega. Atesteerimisest arvates noorkohtuniku katseaeg 3 aastat;
- 5) reguleerimata kutsealal vähemalt 5 aastat töötanud jurist – samad tingimused eelmise grupiga.

Näide: A lõpetab ülikoolis magistriõppe, teeb ära juristieksami ja asub tööle maakohtus kohtunikuabina. Pärast kaheaastast töötamist sellel ametikohal on A-l võimalik kandideerida kohtuniku kohale. Kuulutatakse välja vaba kohtuniku koha konkurss A-le sobivas kohtus. Konkursi tulemusena on võimalik kaks varianti:

1. A osutub valituks kohtuniku kohale. Kuna A töötas eelnevalt kohtunikuabina ehk reguleeritud kutsealal ja kohtus, siis ei ole tal vaja läbida ettevalmistusteenistust ehk

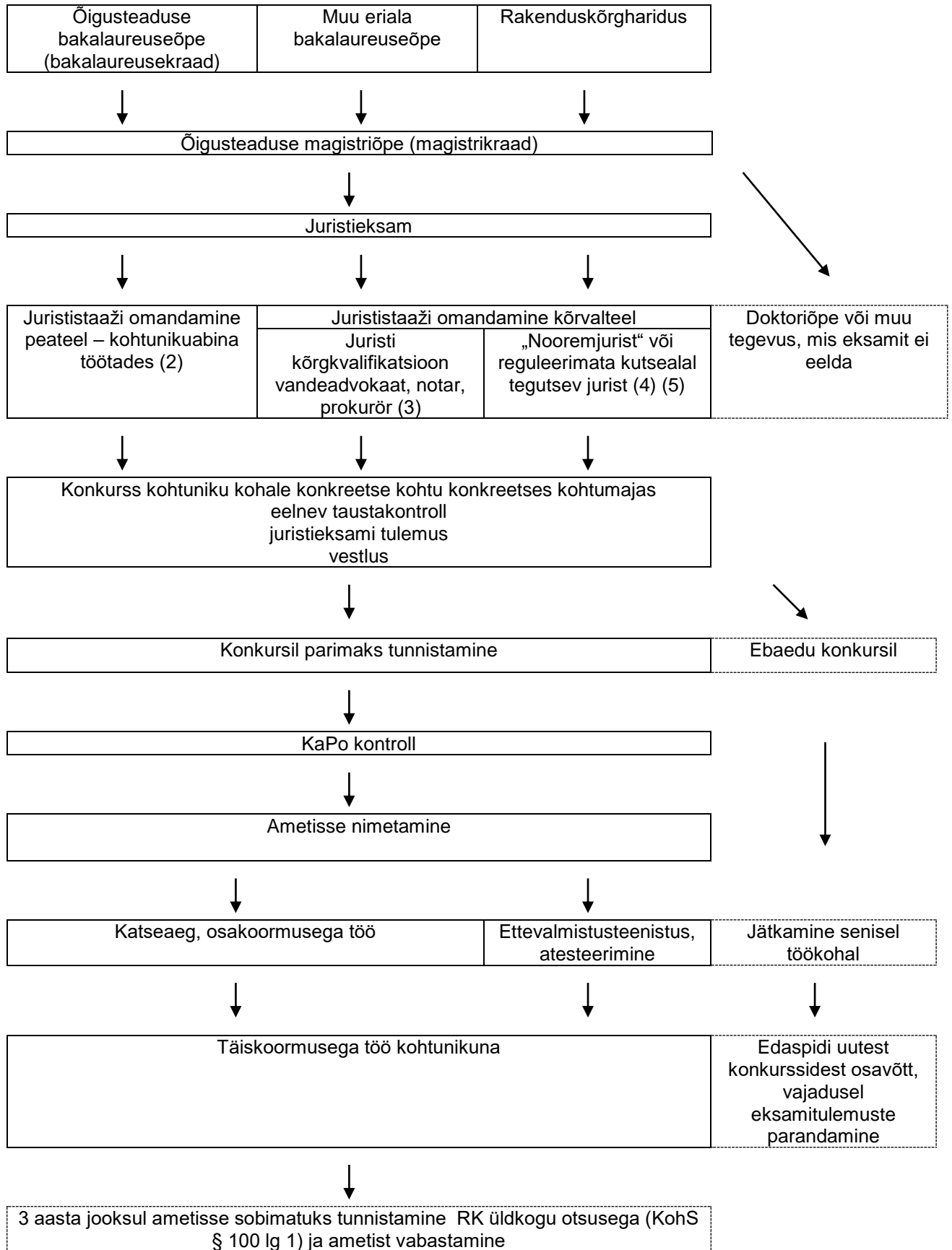
kohtuniku väljaõpet. Esimese kolme töökuu ehk katseaja jooksul on tema töökoormus siiski väiksem kui teistel kohtunikel ning tema töö üle teostab järelevalvet kohtu esimehe määratud juhendaja. Kui A katseaja läbib, siis asub ta tööle täiskoormusega kohtunikuna. Kehtima jääb ka senine 3-aastane „noorkohtuniku katseaeg“,<sup>40</sup> kuid selle puhul on kontroll oluliselt nõrgem. Kui A katseaega edukalt ei läbi, siis endisele töökohale kohtunikuabina ta enam lihtsalt tagasi pöörduda ei saa, saab ainult üldises korras sinna kandideerida.

2. A ei osutu valituks kohtuniku kohale. Tal on võimalik jätkata senisel töökohal ja sobiva konkursi väljakuulutamisel proovida uuesti. Kui ebaedu konkursil oli tingitud kehvadest eksamitulemustest, siis on A-l võimalik oma tulemust parandada, sooritades eksami uuesti (seda võib muidugi teha ka enne kahe aasta möödumist). A võib senisel töökohal edasi töötades kandideerida ka muudel kui kohtuniku konkurssidel, kuna tal on selleks vajalikud eeldused (juristieksam + staaž) olemas.

---

<sup>40</sup> Kohtute seaduse § 100.

## Näidisskeem esimese astme kohtuniku ametikohale jõudmiseks



### **3.5. Kvaliteetse õigusabi kättesaadavuse tagamiseks vajalikud muudatused advokatuuriseaduses ja riigi õigusabi seaduses**

#### **3.5.1. Õigusteenus kui advokaadi ainuõigus**

Õigusteenuse probleemid on osaliselt kajastatud käesoleva kontseptsiooni punktis 1.1. Nagu seal sai juba välja toodud, astus õigusteenuse seaduse eelnõu<sup>41</sup> küll sammu õiges suunas, kuid jäi poolel teel pidama.

Riigi õigusabi seaduse üheks osaks (§ 38) oli ka õigusbüroode juristidele lihtsustatud korras advokaatuuri liikmeks saamise võimaluse andmine. Võib öelda, et sellega tehti samm õigusteenuse advokaatuuri suunamise poole, mis lõpule viiduna tähendaks, et advokaatuuri liikmed on ainsad iseseisvad tasu eest õigusteenuse osutajad.

Kui juristieksami kontseptsioon viidaks ellu ilma, et sellega kaasneks õigusteenuse osutamise täiendav reguleerimine, siis jääksid lahendamata õigusteenuse peamised probleemid.

Esiteks tarbijakaitseline probleem, mida võib vaadelda ka õigussüsteemi üldise usaldusvääruse küsimusena. Kui advokaaturist välja heidetud jurist võib endiselt jätkata sisuliselt sama tegevust, siis ei ole sellel sanktsioonil tõsist mõju ja tarbija ei ole kaitstud selle eest, et talle osutab täiesti legaalselt teenust isik, kes on tunnistanud sobimatuks sellesse ametisse. Sama kehtib ka isikute kohta, kellel ei ole õigusteenuse osutamiseks kohast haridustaset või kutsealaseid eriteadmisi, nende ees on tarbijad käesoleval hetkel kaitsetud.

Teiseks säilib endiselt advokaatuuri kui avalik-õigusliku juriidilise isiku ebamäärane positsioon, sest tema liikmeskonda kuulub ainult üks osa õigusteenuse osutajatest. Kõigi õigusteenuse osutajate advokaatuuri suunamine võib tekitada teatud ringkondades mõningast vastuseisu. Peamiseks hirmuks võib olla teenuse hinna tõus ja õigusabi kättesaamatuks muutumine. Seda probleemi saab ühest küljest lahendada riigi õigusabi kättesaadavamaks muutmisega (sealhulgas *abi* muutmine *laenust* tõesti abiks), teisest küljest toob advokaatuuri liikmeskonna oluline suurenemine kaasa teenuse hinna alanemise (vt allkäsitletud muudatusvajadusi olemasolevas regulatsioonis).

Kolmandaks ja riigi jaoks vast kõige olulisemaks probleemiks on riigi õigusabi korraldus ning kvaliteet. Seni, kuni tasu eest õigusteenuse osutamine ei ole antud advokaatuuri ja advokaatide ainupädevusse, on keeruline neilt nõuda riigi õigusabi mõistliku korraldamist ning vähemalt keskmise kvaliteedi tagamist riigi õigusabi asjades, kuna see võiks tuua kaasa advokaatuuri nn tühjaksvoolamise kvalifitseeritud advokaatidest, mille tulemusena kaotaks advokaatur oma mõtte. Eelkirjeldatud kaalutlustel näeb käesolev kontseptsioon ette tasu eest õigusteenuse osutamise andmise advokaatide ainupädevusse ühes järgnevate oluliste muudatuste tegemisega olemasolevas õigusteenuste regulatsioonis.

<sup>41</sup> Vt viide 7.



Advokatuuri liikmeks vastuvõtmine muutub juristieksami rakendamisel avatumaks, läbipaistvaks ning objektiivsete kriteeriumite alusel hinnatavaks. Advokatuuri vastuvõtmisel kontrollitakse üksnes seda, kas isik vastab seaduses õigusteenuse osutajale sätestatud nõudmistele (s.o juristieksami eelnev sooritamine; ega isik ei ole pankrotivõlgnik; ega isik ei ole karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest jms). Seega annab juristieksami rakendamine võimaluse korrastada õigusteenuse turgu, kus hetkel reguleeritud õigusteenuse osutajate (advokaatide) kõrval osutavad sarnaselt õigusteenust ka isikud, kellel ei ole piisaval tasemel eriteadmisi või kes muul põhjusel ei kõlba tegelikult õigusteenust osutama (sh kelmid, advokatuurist väljaarvatud isikud jms). Advokaatide tegevuse üle teostatakse järelevalvet ning nende poolt tekitatav võimalik kahju on kindlustatud. Kõik juristieksami rakendamise hetkel advokatuuri väliselt tegutsevad õigusteenuse osutajad, kes vastavad seaduses advokaadile kehtestatud nõuetele, saavad üleminekuaja jooksul lihtsustatud korras astuda advokatuuri liikmeks ning jätkata reguleeritud kutse pidajana (advokaadina) oma senist tegevust.

Õigusteenuse osutamise advokaatide ainupädevusse viimisele nähakse ette mõistlik üleminekuage, et muudel õigusteenuste osutajatel oleks võimalik oma tegevust vastavalt kohandada. Tasu eest võivad lisaks advokaatidele õigusteenust osutada ka isikud, kellele vastav õigus on ette nähtud eriseadustega (n kohtutäiturid, notarid, audiitorid, kindlustusmaaklerid jne). Taoline advokaatide õigusteenuse osutamise ainupädevus on kehtestatud näiteks ka Saksamaal.

### 3.5.2. Riigi õigusabi tagamine

Riigi õigusabi osutamine on olnud advokatuuri avalik-õiguslikuks kohustuseks juba üle kümne aasta<sup>42</sup>. Vaatamata eelnimetatule ei ole advokatuur suutnud/tahtnud korraldada riigi õigusabi mõistlikul ja rahuldaval viisil. Advokatuuri senine tegevus riigi õigusabi korraldamisel on kujundanud riigi õigusabist suuresti sotsiaalabi teatud advokaatide grupile, kes oma kutseoskuste madala taseme tõttu ei suuda konkureerida õigusteenuse turul. Riigi õigusabi ei tohiks olla sotsiaalabi kvalifikatsiooni kaotanud advokaatidele, vaid see peaks olema sotsiaalabi isikutele, kes ei suuda endale kvaliteetset õigusabi osta. Kahetsusväärset on advokatuur pika aja vältel sihilikult rakendanud ka põhimõtet, mille kohaselt riigi õigusabi osutamisega peavad tegelema eelkõige äsja advokatuuri liikmeks astunud vandeadvokaadi abid, kes pidid teatud arvu riigi õigusabi asju ajama enne, kui nad järgmisele eksamile lubati (s.o enne kui nendest nn päris advokaadid said). Sellise poliitikaga kujundas advokatuur riigi õigusabisse suhtumise kui nähtusesse, millega üks korralik vandeadvokaat ei peagi kokku puutama, ning et riigi õigusabi ei peagi tähendama kvaliteetset õigusteenust. Advokatuur on oma õigustamatu tegevuse/tegevusetusega riigi õigusabi korraldamisel sisuliselt nurjanud seadusandja mõtte ja eesmärgi realiseerumise. Riigi õigusabi osutamine toimub riigis pigem formaalselt ning riigi õigusabi saajad on jäetud ilma mõistliku kvaliteediga kaitse ja esinduseta. Advokaadid ei ole endale teadvustanud, et riigi õigusabi osutamine on iga advokaadi avalik-õiguslik kohustus, mida kõik advokaadid peavad advokatuuri kui avalik-õigusliku isiku liikmena täitma oma muu töö kõrvalt. Riigi õigusabi ei ole mõeldud selleks, et advokaat võiks ennast ära majandada üksnes riigi õigusabi osutades. Kui riigi õigusabi osutamisega tegeleksid kõik advokaadid, siis

<sup>42</sup> 15. detsembril 1993 vastuvõetud Eesti Vabariigi seaduse „Eesti Advokatuuri” kohta muutmise seadus. Enne riigi õigusabi seaduse kehtestamist kutsuti riigi õigusabi määratud korras õigusabiks.

moodustaks riigi õigusabi iga advokaadi tegevusest väikese osa, millisel juhul saaks igalt advokaadilt nõuda ka seda, et riigi õigusabi osutamisel tuleb tagada samasugune kvaliteet, mida nad tagavad oma ülejäänud töös.

Selleks, et tagada riigi õigusabi korraldus selliselt, nagu see peaks toimima, tuleb täpsustada riigi õigusabi korraldamise ja osutamise põhimõtted. Riigi õigusabi osutamist peab korraldama ainult advokatuur, mistõttu keelatakse uurimisasutustel, prokuröridel ja kohtutel ise kokku leppida riigi õigusabi osutavas advokaadis. See tagab muuhulgas ka selle, et n. uurimisasutused ei määraks riigi õigusabi saajale advokaati, kes võimalikult vähe uurimisasutuse tööd segaks (s.o. kes kaitsekohustust ebakvaliteetselt täidaks). Seaduses tuleb sätestada selge põhimõte, et vähemalt kolm neljandiku (so 75%) kõikidest riigi õigusabi asjadest jagatakse advokatuuri poolt kõikide advokaadibüroode vahel proportsionaalselt advokaadibüroodes tegutsevate advokaatide arvule. Advokaadibüroo pidajatele tuleb kehtestada kohustus tagada, et nende büroodes tegeleksid riigi õigusabi osutamisega võimalikult paljud advokaadid. Eelkirjeldatud süsteem on sarnane notaritel edukalt kasutusel oleva avalik-õiguslike kohustuste täitmise põhimõttega, mille kohaselt kõik notarid on kohustatud tegema ka vähem tasuvaid notariaaltoiminguid (nt pärimisasjad).

### 3.5.3. Käibest sõltuv liikmemaks

Advokatuuri üldkogu on kehtestanud kõikidele advokaatidele põhimõtteliselt ühetaolise liikmemaksu (v.a abidel, kellel on see mõnevõrra väiksem võrreldes vandeadvokaatidega). Selline liikmemaksu süsteem ei arvesta aga seda, et advokaadibüroo pidajast vandeadvokaadid kasutavad advokatuuriseadusest tulenevaid õigusi märksa suuremas ulatuses, kui nende juures töötavad ülejäänud advokaadid, ning teenivad seeläbi valdavalt ka oluliselt suuremat tulu. Selline ebaõiglane liikmemaksu süsteem ei taga advokatuuri piisavat rahastatust oma avalik-õiguslike funktsioonide täitmiseks ega advokaadikutse edukaks edendamiseks. Advokaadibüroo pidajatele tuleb kehtestada nende tegevuse põhimõtteid arvestav liikmemaks, mis määratakse protsendina nende advokaadibüroo õigusteenuse käibest. Seadusega tuleb määratleda advokaadibüroo pidajate liikmemaksu miinimum ja maksimummäär, et advokatuuri üldkogu ei saaks kehtestada põhjendamatu määraga liikmemaksu advokaadibüroo pidajatele (arvestades asjaolu, et suurem osa advokaatidest ei ole advokaadibüroo pidajad). Sellisel juhul tekivad advokatuurile rahalised vahendid kvaliteetse kutsetegevuse arendamiseks ja toetamiseks ka nendes Eesti piirkondades, kus õigusteenuste tasude ja käibe suurused seda nõuavad. Näiteks notarid, kes on notaribüroode pidajad, tasuvad sarnase põhimõtte alusel liikmemaksu, mille suurus on kuni 5% nende büroode käibest. Selline liikmemaksu süsteem on taganud avalik-õigusliku Notarite Koja piisava rahastatuse notari kutse edendamiseks ning notarite avalik-õiguslike funktsioonide täitmiseks üle kogu Eesti.

### 3.5.4. Riiklik järelevalve advokatuuri ja advokaatide tegevuse üle

Riigil puuduvad hetkel mõistlikud mehhanismid advokatuuri kui avalik-õigusliku isiku tegevuse õiguspärasuse üle järelevalve teostamiseks. See on toonud kaasa olukorra, kus advokatuuri juhatus on võtnud vastu õigusvastaseid otsuseid ning loonud nendega endale õigusvastaseid eeliseid ja hüvesid. Taolise õigusvastase eelise näiteks on advokatuuri juhatuse otsusega kinnitatud advokaatide

täiendõppe kord<sup>43</sup>, millega advokatuuri juhatus on vabastanud juhatuse jm advokatuuriorganite ja -komisjonide liikmed täiendõppe kohustusest. See kohustus on advokatuuriseaduse § 34<sup>1</sup> kohaselt aga kõikidel advokaatidel ühetaoliselt. Justiitsministeeriumil, kelle vastutusallas advokatuur tegutseb, ei ole hetkel pädevust tõhusaks järelevalveks ega advokatuuriorganite ebaseaduslike otsuste kehtetuks tunnistamiseks. Justiitsministrile luuakse tõhusad mehhanismid advokatuuri tegevuse õiguspärasuse üle järelevalve teostamiseks. Advokatuuriorgani liikmete kohustused, mis tulenevad neile seoses advokatuuriorgani liikmeks olekuga, määratletakse seadusega. Samuti luuakse võimalus, et neid võidakse võtta aukohtu poolt distsiplinaarvastutusele, kui nad jätavad oma kohustused süüliselt täitmata.

Advokaatide poolt osutatava õigusteenuse kvaliteeti tuleb tõhustada läbi seadusega õigusteenuse kvaliteedinõuete määratlemise ning järelevalve tõhustamisega advokaatide tegevuse üle. Advokaatide distsiplinaarmenetluse regulatsiooni täpsustatakse, mille tulemusel vähendatakse võimalusi distsiplinaarkaristusest pääseda kas rikkumise varjamise, menetluse venitamisega või muul ebaausal teel. Muuhulgas pikendatakse distsiplinaarsüüteo aegumistähtaega 3 aastale ning nähakse ette aegumise peatumine distsiplinaarsüüteo arutamise ajaks aukohtus või kohtus. Distsiplinaarkaristusi karmistatakse juhtumite eest, kus advokaat on jätnud õigusteenuse saaja (sh riigi õigusabi saaja) olulisel määral kaitseta või esinduseta.

Justiitsministeeriumile kehtestatakse pädevus teostada järelevalvet advokaatide tegevuse üle riigi õigusabi asjades, avalik-õiguslikule isikule (nt riigile või kohalikule omavalitsusele) õigusteenuse osutamise asjades, pankrotihaldurina tegutsemise asjades ning seoses advokatuuriorgani liikmeks olekuga. Justiitsministrile nähakse ette õigus algatada eelkirjeldatud küsimustes advokaatide suhtes distsiplinaarmenetlusi aukohtus ning esitada vastavates asjades aukohtu otsuste peale proteste halduskohtusse. Riigi õigusabi saaja põhiõigused tagatakse seejuures sellega, et riigi õigusabi saajale nähakse ette õigus keelata oma advokaadil tema asjaga seotud teabe andmine Justiitsministeeriumile, kui riigi õigusabi saaja peab seda vajalikuks.

### **3.5.5. Advokaadi isikliku vastutuse suurendamine**

Advokaatide ja advokaadibüroo pidajate vastutust suurendatakse. Kehtestatakse sarnaselt muudele reguleeritud õiguselukutsetele (täitur, notar) piiramatult vastutus süüliselt tekitatud kahju eest, millega kaasnevaid riske on advokaadil ja advokaadibüroo pidajal võimalik kutsekindlustusega maandada.

### **3.5.6. Advokaatide seotuse nähtavaks muutmine**

Hetkel kehtiv regulatsioon, mille kohaselt advokaat peab äriühingu juht- või järelevalveorgani liikmena tegutsemiseks taotlema advokatuuri juhatuse nõusolekut, ei täida oma eesmärki. Loa saavad põhimõtteliselt kõik vorminõuded täitnud taotlused, misjärel läheb vastav info arhiivikaustadesse. Kehtiv regulatsioon tuleb asendada advokaatide teavitamiskohustusega ning advokatuurile tuleb

<sup>43</sup> Kehtestatud Eesti Advokatuuri juhatuse 29.11.2005.a otsusega nr 25.1. Muudetud Eesti Advokatuuri juhatuse 17.10.2006.a otsusega nr 20.6. Punkti 2.1. alapunktiga 9 on advokatuuriorganite ja -komisjonide liikmed vabastatud täiendõppe kohustusest.

kehtestada kohustus avaldada oma koduleheküljel andmed advokaatide seotuse kohta teiste ettevõtjatega. Sellisel juhul saab iga isik vastava teabe advokatuuri koduleheküljelt ning hinnata enda jaoks ühe või teise advokaadibüroo ja selles tegutsevate advokaatide sõltumatust ja usaldusväärsust.

### **3.6. Kvalifikatsiooninõuete ülevaatamine teistes seadustes**

#### **3.6.1. Prokuratuuriseadus**

Alates 01.01.2006 hakkasid kehtima uued haridusnõuded paljudele isikutele, sh kohtunikule, notarile, lepingulisele esindajale kohtumenetluses, kuid mitte prokurõrile. Prokurõrile (v.a prokurõri abid) kehtib endiselt akadeemilise juriidilise kõrghariduse nõue, samas kui kohtunikele jt kehtib magistrikraadi nõue. Sellises olukorras on akadeemilise juriidilise kõrghariduse nõue mitmeti tõlgendatav ja tekitab segadust. Prokurõrile (v.a prokurõri abidele) juristieksami nõude kehtestamisega saab see probleem likvideeritud.

Prokurõri abi puhul on praegu nõutav lihtsalt kõrgharidus, s.t ka rakenduskõrgharidus ükskõik millisel erialal. Prokuratuur on seisukohal, et seda nõuet ei ole võimalik tõsta, sest vastasel korral satuks ohtu ametikohtade täitmine. Prokurõri abi pädevus on piiratud, seega ei ole sellel ametikohal tingimata vaja magistrikraadi. Enamik prokurõri abiks nimetatud isikutest jätkab prokuratuuri andmetel õpinguid akadeemilise juriidilise kõrghariduse saamiseks, seda ilmselt põhjusel, et rakendusliku kõrgharidusega ei ole võimalik prokurõrina karjääri teha.

#### **3.6.2. Notariaadiseadus ja kohtutäituri seadus**

Praegu pääseb notari- ja täituriametisse kandidaaditeenistuse kaudu, mida korraldab ja rahastab vastavalt kas Notarite Koda või (täiturite kutseomavalitsuse puudumise tõttu) Justiitsministeerium. Muid võimalusi notari- või täituriametisse sisenemiseks ette nähtud ei ole, võimalik on vaid üksikjuhtumel kandidaaditeenistuse pikkust lühendada.

Kandidaaditeenistus hoiab Notarite Koja juures kaadrireservi, kelle abil saab täita ükskõik mis maakonnas vabanevaid notarikohti (notarieksami sooritanud kandidaat on kohustatud kandideerima väljakuulutatud konkursil ükskõik mis piirkonda). Samuti on koval võimalik avada ajutisi notaribüroosid, kui eksamineeritud kandidaate ei ole (sel juhul määratakse eksamineerimata kandidaat büroopidajaks-notariasendajaks, varaliselt vastutab tema eest koda). Kandidaatide abil saab leida ka ametisolevaile notaritele vajadusel ajutisi asendajaid (kandidaadi väljaõpe hõlmab mh notari asendajaks olemist vähemalt kahes võimalikult erineva töökorraldusega ja eri piirkonnas paiknevas büroos).

Reeglina on aga ametisoleva notari või täituri asendajaks haiguse, puhkuse, koolitusest osavõtmise vms korral tema büroo töötaja, kes on sooritanud vastavalt notari või täituri asendaja eksami. Asendaja-eksam on üldiselt kergema tasemega kui notari- ja täiturieksam, kuigi haridusnõue on notari või täituriga ühesugune (magistrikraad või 4-aastane bakalaureus).

Notaribüroo juristil on notariga eraõiguslik töösuhe ning talle ei saa delegeerida notari volitusi (va. notari asendamise korral). Samas tegelevad büroojuristid nii tõestamistoimingute sisulise ettevalmistamise kui ka klientide nõustamisega. Mingeid haridus-, usaldusväärus- jm nõudel bürootöötajatele kehtestatud ei ole.

Kohtutäituri abil on aga täituri volitusel ja vastutusel õigus teha suuremat osa täitetoiminguid. Täituriabi haridus- jm nõudeid kehtestatud ei ole, praktikas võivad nad täita väga erinevaid ülesandeid (juristist abi teeb sisulisi toiminguid, vähema haridusega abi on aga nt käskjala ülesannetes, toimetab täitedokumente kätte). Et täituriabil on võimuvolitused, siis peab Justiitsministeerium nende avalikku nimekirja. Samas on ka täituriabil üksnes eraõiguslik töösuhe täituriaga.

Paljudes riikides on notarit või täiturit abistavad juristid-bürootöötajad reguleeritud elukutsed (sarnaselt prokuröriabile, kohtunikuabile, vandeadvokaadi abile).<sup>44</sup> See annab ka suurema kindluse nende kvalifikatsiooni suhtes, kui nad asendavad notarit/täiturit või kui neile delegeeritakse lihtsamaid ametitoiminguid.

Üldise juristieksami rakendamise järel võiks peateeks notari- ja täituriametisse olla notari- või täituriabi amet, milles on ühendatud kandidaadi-, asendaja- ja büroojuristi institutsioonid. Osalt oleks tegemist kohtunikuabi ja kohtuniku suhte analoogiaga – abi ametikoht võib olla nii ettevalmistuseks kõrgemasse ametisse kui ka iseseisvaks karjääriks.

Kui vaadata praegusi kandidaadi-konkurse, siis valdav enamik konkursi edukalt läbinuid on senised bürootöötajad. Kui muuta abi amet reguleeritud ametiks, nõuda abilt notari/täituri haridusnõuetele vastamist ning kohustuslikus täiendõppes osalemist, võimaldaks see lihtsamat järelekasvu ettevalmistamist. Nii võiks notari- ja täituriabidel lubada kandideerida notariks/täituriks pärast teatud staaži ja väljaõppekava läbimist.

Selle kõrval jääks notari- ja kohtutäituriametisse sisenemiseks kõrvaltee – ametikoha täitmise konkursile võiks lubada piisava staažiga teiste reguleeritud õiguselukutsete esindajad. Nende puhul on aga vajalik täiendav isikuomaduste hindamine. Konkursil peetavast vestlusest ja taustakontrollist ei piisa teisest ametist tulnud isikul endal ega kutseomavalitsusel hindamiseks, kuidas vastne notar/täitur uues rollis hakkama saab.

Samas ei saa notari ja täituri puhul rakendada samasugust katseaja süsteemi, mis on kavandatud kohtunikule ja prokuröriale. Isik peab notari või täiturina tegutsemiseks avama büroo ja tegema kulutusi (ruumid, töötajad, inventar, vastutuskindlustus). Kui büroo avamisele järgneks katseaeg, mis võib lõppeda isiku ametisse sobimatuks tunnistamisega, ei julgeks keegi büroo avamisega riskida. Teiseks saavad noort kohtunikku või prokuröri juhendada vanemad kolleegid samast asutusest, notar või täitur on aga iseseisev büroopidaja ning kolleegid ei saa tema tööd lähemalt hinnata. Seega peaks kõrvalteed mööda notari- või täituriametisse tulnud olema ettevalmistuaeg vähemalt ühe vanema

kolleegi büroos. Ettevalmistusaeg lõpeb ametisse sobivuse hindamisega, alles pärast seda avab uus notari/täitur oma büroo.

Seadusemuudatuste rakendamiseks on vajalik üleminekuaeg. Ilmselt võiksid notarite ja täiturite kutseomavalitsused ka ise notari- või täituriabisid palgata (lisaks notarile ja täitureile). Neid võib vaja minna notari/täituri asendamiseks (ühe büroo töötajat ei saa ilmselt kohustada teise büroo pidajat asendama ning omavahelises konkurentsisis olevate büroode vahel võib puududa usaldus) või sellistesse piirkondadesse notariks/täituriks kandideerima või ajutist bürood pidama, kuhu kohapeal muid kandidaate ei leita.

### **3.7. Õigushariduse kvaliteedi võrreldavaks muutmine ja tõstmine**

Üldise juristieksami nõude kehtestamine aitab saavutada ka teist eesmärki. Nii on kõik juristina tegutseda soovivad isikud sunnitud eksami tegema ning tekib ülevaade, millise õppeasutuse lõpetajad sellega paremini või halvemini toime tulevad. Sellega muutub erinevate õppeasutuste poolt antava õigushariduse kvaliteet paremini võrreldavaks, mis on oluline nii erinevate koolide vahel valivale isikule kui ka tööandjale.

Juristieksam avaldab mõju nii õppekavade koostamisele kui õppetöö läbiviimisele. Eesmärk ei ole kehtestada otseselt ettekirjutusi õppeasutustele, vaid kaudselt mõjutada õppetöö läbiviimise sisu ja kvaliteeti. Ühtse eksami olemasolu korral muutub ka õppeasutuste jaoks kergemaks õppejõudude töö hindamine ning üliõpilastel on selgem, mida on vaja õppida (*lisaks sellele, mida ülikoolis õpetatakse või selle asemel*).

Analoogne mõju oli omal ajal keskkooli riigieksamite kehtestamisel. Enne seda võis õpilane teha kõik lõpueksamid viitele ja lõpetada kooli kuldmedaliga, kuid ülikooli ta ikkagi alati sisse ei saanud, sest ülikooli sisseastumiseksamitel olid hoopis teised nõuded. Samuti muutis riigieksamite süsteem oluliselt lihtsamaks nii abiturientide kui ülikoolide elu, suure hulga vastuvõtuksamite asemel saab nüüd lähtuda ainult riigieksamitest.

Hoolimata riigieksamite heast eeskujust ei saa sama mudelit täies ulatuses rakendada juristieksami puhul. Põhjused on osaliselt juba ennegi välja toodud, ülevaatlikkuse huvides aga võib neid siin korrata:

- keskkooli riigieksamid on haridussüsteemi osa. Kui ka juristieksam oleks haridussüsteemi osa (eelduseks magistrakraadile), siis ei saaks juba vastavat haridustaset omavaid inimesi sundida sellist eksamit uuesti tegema, sest sellega tunnistataks nende diplom sisuliselt kehtetuks. Sellisel juhul aga ilmneksid juristieksami mõjud alles väga pikas perspektiivis;
- haridussüsteemi osaks olevat eksamit ei saaks kohustuslikuks teha teistes EL riikides hariduse saanud juristidele;

<sup>44</sup> nt Lätis, Leedus, Prantsusmaal.

- kõik juristiharidusega isikud ei soovigi juristina tegutsema hakata, näiteks võib õigusteadust õppides keskenduda ka kriminoloogiale või rahvusvahelisele õigusele. Seetõttu oleks ebaotstarbekas sundida kõiki õigusteaduse õppijaid eksamit sooritama.

### **3.8. Eksami korraldamise põhimõtted**

Eksam peab täitma kahte funktsiooni – olema nii arvestuslik kui ka hindeline. See tähendab, et eksam peab olema korraldatud nii, et on võimalik sõeluda välja nii juristiks kõlbmatute teadmistega isikud kui samas selgitada välja ka parimad kandidaadid, et konkursi tulemusel täidetavad kohad saaksid tõesti täidetud parimal võimalikul viisil.

Selle eelduseks on eksami korraldamine nii, et selle käigus ei kontrollita mitte faktiteadmisi, vaid juriidilise mõtlemise oskust. Parim viis mõtlemisoscuse väljaselgitamiseks on kaasuste lahendamine kindla lahenduskeemi ja põhimõtete alusel. Näiteks eraõiguse kaasuse puhul on kindlaks määratud, milliseid nõudeid millises järjekorras kontrollitakse jne. Pärast eksami toimumist ja tulemuste teatavaks tegemist avalikustatakse lahendatud kaasus ja selle näidislahendus. Sellega antakse ka oluline panus Eesti õigusteaduse arengusse, sest eksamikaasuste lahendused moodustavad väärtusliku õppematerjali nii üliõpilastele kui ka juba tegutsevatele juristidele.

Eksamitöid hinnatakse, võrreldes neid näidislahendusega, mis on koostatud enne eksamit ja mille lahendus on kinnitatud eksamikomisjoni poolt. Iga kaasuse elemendi eest on ette nähtud konkreetne arv punkte, kui mingi element on puudu, siis neid punkte ei saa. Võimalik on kindla arvu lisapunktide saamine, maksimaalselt saadaolevate punktide arv on määratud.

Vajalik on eksamil kontrollida teadmisi vähemalt järgmistes valdkondades: eraõigus, avalik õigus, karistusõigus ning neile vastavad kohtumenetlused. See teeb kokku 6 erinevat eksamit, mis on üsna suur maht, kuna ühe kaasuse põhjalikuks lahendamiseks kulub minimaalselt 4 tundi.

Erinevate valdkondade eksamid on üksteisest sõltumatud, s.t ühe eksami hea tulemusega ei saa kompenseerida läbikukkumist teises osas. Riiklik juristieksam on sooritatud ainult siis, kui kõik eksami osad on sooritatud.

Eksami tulemusi on võimalik vaidlustada, vaidlustused vaatab läbi eksamikomisjon. Eksamikomisjoni vaidlustuse lahendamise otsuse peale on võimalik esitada kaebus halduskohtusse.

Eksami sooritamise tulemusena saab iga jurist kindla punktisumma (maksimum n korda 100 punkti, kus n on erinevate eksamite arv). Selle tulemuse alusel saab koostada üldise juristide pingerea. Erinevate kutsealade spetsiifikat arvestada ei oleks siiski otstarbekas ainult selle pingerea alusel otsuseid teha.

Eksam toimub kord aastas, eelduslikult juuni teises pooles, et pärast ülikooli lõpetamist oleks kohe võimalik ka riiklik eksam sooritada. Esiialgu võib korraldada eksamit ka 2 korda aastas.



Eksamit on võimalik ka korduvalt sooritada, kui see ebaõnnestub või kui isik soovib oma tulemust parandada, kuid iga järgneva katse eest on ette nähtud progresseeruva suurusega riigilõiv.

### **3.9. Juristieksami komisjon**

Eksamit viib läbi eksamikomisjon, mis peab igas eksami osas koosnema parimatest oma ala asjatundjatest. Kui lähtuda asjaolust, et eksam koosneb kuuest erinevast osast, siis peaks iga osa jaoks olema vähemalt kolm komisjoni liiget. Vähemalt kolmeliikmeline kolleegium tagab tasakaalu erinevate arvamuste vahel. Kokku koosneks komisjon seega 18 liikmest. Põhimõtteliselt ei ole välistatud ka olukord, kus üks isik kuulub korraka kahte kolleegiumisse (näiteks karistusõiguse ja kriminaalmenetluse kolleegiumisse), kuid see peaks siiski olema erand. Eelduslikult leidub Eestis siiski igas eksami valdkonnas kolm pädevat õigusteadlast, kes on nõus komisjoni töös osalema.

Komisjoni iga kolleegiumi ülesandeks on üks (või esialgu kaks) korda aastas ühe kaasuse ja selle näidislahenduse koostamine. Eksamitööde kontrollimisega ei pea komisjoni liikmed isiklikult tegelema, näidislahenduse alusel saavad töid kontrollida ka abitöötajad. Tööde kontrollimise käigus tekkinud küsimused lahendab komisjon, samuti vaidlustused, mis esitatakse tulemuste peale.

Komisjoni moodustamise osas on võimalikud erinevad lahendused, näiteks võiks 9 komisjoni liiget nimetada justiitsminister ja 9 Riigikohtu esimees. See ei tähenda, et minister nimetab komisjoni liikmeteks ainult ministeeriumi ametnikud ja Riigikohtu esimees kohtunikud, mõlemad peavad lähtuma põhimõttest, et esindatud oleks Eesti õigusteadlaste paremik. Komisjoni töö tehnilise korraldamisega tegeleb Justiitsministeerium.

Kõrvuti juristieksami komisjoniga jätkab tööd ka senine kohtunikueksamikomisjon, mis muutub kohtunikukonkursikomisjoniks. Vastavalt tuleb ümber korraldada ka notarite eksamikomisjoni ja konkursikomisjoni töö. Konkursikomisjoni töö eesmärk on teine kui juristieksami komisjonil – vaja on välja selgitada konkursil osalevate kandidaatide hulgast parim isik vakantsele kohtuniku või notari ametikohale. Samuti viib see komisjon läbi ettevalmistusteenistuse lõpus toimuvat atesteerimist, s.t annab lõpliku hinnangu, kas isik on ametisse sobiv või mitte. Kohtunikukonkursikomisjoni moodustamise kord võib jääda samadele alustele praeguse kohtunikueksamikomisjoniga.



## Kokkuvõte

Justiitsministeeriumis väljatöötatud juristeksami kontseptsiooni elluviimine aitab lahendada nii olemasolevaid kui ka potentsiaalseid probleeme õigussüsteemis. Õigusharidus ja juristide ettevalmistusteenistus muutuvad juristeksami rakendamisel avatumaks, läbipaistvamaks ja paindlikumaks.